

第196常会～第197臨時会

地方自治関連立法動向

第6集

監修 公益財団法人 地方自治総合研究所

下山憲治 編

2019年5月

目 次

発刊の辞	下山憲治	3
第1部 地方分権・地方創生関連法		
● 地域再生法の一部を改正する法律 (平成30年6月1日法律第38号)	其田茂樹	9
● 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 (平成30年6月27日法律第66号) <月刊自治総研2018年11月号より>	上林陽治	27
第2部 税・財政関係法		
● 地方税法等の一部を改正する法律 (平成30年3月31日法律第3号) <月刊自治総研2018年8月号より一部加筆>	森 稔樹	67
● 地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律 (平成30年3月31日法律第4号)	森 稔樹	99
● 東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する 法律の一部を改正する法律 (平成30年4月25日法律第19号) <月刊自治総研2018年10月号より>	森 稔樹	131
第3部 地方自治関連法		
● 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する 法律の一部を改正する法律 (平成30年6月20日法律第60号)	権 奇法	153
● 特定複合観光施設区域整備法 (平成30年7月27日法律第80号) <月刊自治総研2018年12月号より>	権 奇法	189

- 東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための
避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律
に規定する指定都道府県の議会の議員の選挙区に関する臨時特例法
(平成30年4月20日法律第18号) 堀内 匠 …… 221

- 地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の就学及び
就業の促進に関する法律
(平成30年6月1日法律第37号) 森 稔樹 …… 239

- 文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律
(平成30年6月8日法律第42号) 上林陽治 …… 275

- 生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律
(平成30年6月8日法律第44号) 上林陽治 …… 305

- 食品衛生法等の一部を改正する法律
(平成30年6月13日法律第46号)
<月刊自治総研2019年1月号より> 下山憲治 …… 353

- 医療法及び医師法の一部を改正する法律
(平成30年7月25日法律第79号) 下山憲治 …… 385

- 農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律
(平成30年5月18日法律第23号) 権 奇法 …… 421

- 森林経営管理法
(平成30年6月1日法律第35号) 其田茂樹 …… 443

- 都市農地の貸借の円滑化に関する法律
(平成30年6月27日法律第68号) 権 奇法 …… 463

- 所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法
(平成30年6月13日法律第49号)
<月刊自治総研2019年3月号より> 森 稔樹 …… 489

発刊の辞

下山憲治

地方自治総合研究所監修による「地方自治関連立法動向」第1集（第174回～第180回国会、2013年8月）の発行以降、第2集（第181回～第186回国会、2015年3月）、第3集（第187回～第189回国会、2016年4月）、第4集（第190回～第192回国会、2017年6月）、第5集（第193回～第195回国会、2018年6月）と続き、今回の発行により第6集となる。この第6集では、第196回国会（常会、2018年1月22日から7月22日までの182日間）から第197回国会（臨時会、2018年10月24日から12月10日までの48日間）の2会期で制定改正された法律を対象としている。

地方自治関連立法動向を研究するねらいと意義は、地方自治総合研究所の最重要研究課題の1つである日本の地方自治制度の沿革を踏まえた地方自治法解釈を行うこと、また、地方自治に関連する重要な諸法律の制定・改正過程を追跡し、その背景、経緯等の分析を通じて立法事実を明らかにしつつ、それら法の制定改正の意義について研究を進め、地方自治法コンメンタール作成のための基礎資料とすることにある。地方自治制度は変革期にあり、住民・自治体を取り巻く社会的・経済的状況の変化に対応し、訴訟制度を始め、地方自治法を中心とした改革にとどまらず、権限移譲など個別作用法に重点を置いて進められている。しかし、日本の法制度の下では、政省令、場合によっては通知レベルまでも射程に入れた上で検討し、地方自治制度および地方自治法にいかなる影響を及ぼすのか、あるいは、及ぼしうるのかを見定める必要がでてくる。

第196回国会では、内閣提出法案66件のうち61件が成立し、3件が継続審査、審査未了1件と参議院の継続審査1件となった。衆議院議員提出法案52件のうち、16件が成立し、27件が継続審査で、7件が審査未了、撤回が2件あった。参議院議員提出法案25件のうち、成立は4件、参議院審査未了が5件、参議院未付託未了14件、参議院否決が2件であった。

第197回国会では、内閣提出法案17件のうち15件が成立し、1件が継続審査、審査未了1件となった。衆議院議員提出法案40件のうち、7件が成立し、33件が継続審査であった。参議院議員提出法案75件のうち、成立は2件、参議院審査未了が1件、参議院未付託未了72件であった。

以上のうち、第6集で取りあげる法律とその概要は、次のとおりである。

まず、地方分権・地方創生関連法として、「**地域再生法の一部を改正する法律**」（平成30年6月1日法律第38号）は、まち・ひと・しごと創生総合戦略の改訂を踏まえ、企業の地方拠点強化に関する課税の特例等の拡充、地域再生エリアマネジメント負担金制度の創設、商店街活性化促進事業の創設、中山間地域等における小さな拠点の形成に資する株式会社に対する課税の特例の措置を講ずることを内容とする。また、「**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**」（平成30年6月27日法律第66号）は、「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針」（平成29年12月26日閣議決定）として取りまとめられたもののうち、幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等の事務・権限を都道府県から中核市へ移譲等（3法律）や、幼保連携型認定こども園に係る居室の床面積の基準について一部地域において「従うべき基準」から「標準」に緩和するなど義務付け・枠付けの見直し等（14法律）の15法律（2法律重複）を一括して改正する

いわゆる第8次一括法である。

税・財政関係法の改正として取りあげたのは、次の3法律である。「**地方税法等の一部を改正する法律**」（平成30年3月31日法律第3号）は、2018（平成30）年度税制改正の一環として行われた地方税法などの改正のうち、個人住民税（および所得税）における「個人所得課税改革」としての給与所得控除、公的年金等控除および基礎控除の改正、固定資産税における「中小企業設備投資支援特例」の廃止および「先端設備等特例」の創設、税務手続の電子化（共通電子納税システムの導入など）、地方消費税における清算基準の見直し（地方税法施行令の改正による）並びにたばこ税、道府県たばこ税および市町村たばこ税の改正を主な内容とする。「**地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律**」（平成30年3月31日法律第4号）は、毎年度行われる地方交付税制度の改正を定めるもので、2018年度改正においては、地方交付税の総額の特例（通常収支に係る地方交付税の総額を16兆85億円とする）、地方交付税の単位費用の改正、および震災復興特別交付税の確保（総額を4,227億円、新たに確保するものとされる額を3,257億円とする）を主要な内容とする。そして、「**東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律**」（平成30年4月25日法律第19号）は、東日本大震災の発生後における合併市町村の実情に鑑みて、旧市町村合併特例法第11条の2第1項により起債を認められる合併特例債の起債期限を延長し、併せて法律の名称を「東日本大震災等に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律」に改めることを内容とする。

最後に、地方自治関連法の改正として取りあげたのは、次の12法律である。「**民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律**」（平成30年6月20日法律第60号）は、公共施設等運営権者が指定管理者を兼ねる場合における地方自治法の特例、水道事業等に関し地方公共団体に対して貸し付けられた地方債の繰上償還に係る補償金の免除に係る措置、そして、内閣総理大臣をトップとするワンストップ窓口を通じた公共施設等の管理者および民間事業者に対する国の支援機能の強化を定める。「**特定複合観光施設区域整備法**」（平成30年7月27日法律第80号）は、いわゆるカジノの設置を可能とした特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律（平成28年法律第115号）の制定を受け、その具体的実施に向けて、基本方針および区域整備計画の作成、カジノ事業の免許およびカジノ事業者規制、カジノ施設への入場制限および入場料に関する事項、カジノ事業者の国庫納付金、カジノ管理委員会の設置などを定める。「**東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律に規定する指定都道府県の議会の議員の選挙区に関する臨時特例法**」（平成30年4月20日法律第18号）は、東日本大震災における原発事故で多くの避難住民が生じた福島県双葉郡について、福島県議会議員選挙の選挙区を合区対象としないことができるようにする法定人口の算出方法に関する特例を設けた。「**地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の就学及び就業の促進に関する法律**」（平成30年6月1日法律第37号）は、東京一極集中の是正策の一環として、内閣総理大臣による「地域における大学振興・若者雇用創出」に関する「基本指針」の策定、地方公共団体による事業計画の策定およびこれに対する内閣総理大臣の認定、事業計画に対する国の交付金、東京都の特別区における学部収容定員の抑制などを内容とする。「**文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律**」（平成30年6月8日法律第42号）は、①過疎化・少子高齢化などを背景とする文化財の滅失・散逸等のおそれに対し、市町村を巻き込んで保存と継承を強化すること、②市町村が文化財の保存・活用を進めるにあたり、文化財所有者、NPOや観光関係団体等の専門家などが参加する協議会を組織し、文化財保存活用地域計画等を策定すること等を内容とするも

ので、文化財を観光振興に欠かせない資源とし地域における文化財を積極的に活用するという「稼ぐ文化への展開」を背景とするものである。「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律」（平成30年6月8日法律第44号）は、生活困窮者の一層の自立の促進を図ることを目的として、①生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化（生活困窮者自立支援法）、②生活保護制度における自立支援の強化・適正化（生活保護法、社会福祉法）、③ひとり親家庭の生活の安定と自立の促進を進めること（児童扶養手当法）を内容として一括改正するものである。「食品衛生法の一部を改正する法律」（平成30年6月13日法律第46号）は、広域的な食中毒事案への対策強化のため国と都道府県等の相互連携・協力や広域連携協議会の設置に関する事項、オリンピック開催などを契機とした営業施設について一般的な衛生管理のほかHACCPの制度化、特別の注意を要する成分等を含む食品による健康被害情報の届出義務化、食品用器具・容器包装に関する材料のポジティブリスト化や食品等の自主回収に関する都道府県知事等への届出義務化等を定める。「医療法及び医師法の一部を改正する法律」（平成30年7月25日法律第79号）は、地域間の医師偏在の解消等を通じ、地域における医療提供体制を確保するため、医師少数区域等における医療の提供について必要な経験を有する医師の認定制度の導入とその認定医を管理者として評価する仕組み、都道府県の「医師確保計画」の策定、都道府県と大学・医師会等の連携等を目的とした「地域医療対策協議会」の機能強化、効果的な医師の配置調整等のための地域医療支援事務の見直し、医師養成過程を通じた医師確保対策の充実、地域の外来医療機能の偏在・不足等への対応等を新たに導入する。「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律」（平成30年5月18日法律第23号）は、農地利用の効率化および高度化を促進するため、共有者不明農地に係る農用地利用集積計画の同意手続の特例を創設し、底面がコンクリート等で覆われた農作物の栽培施設を農地に設置する行為は、農地転用に該当しないこと等を内容とする。「森林経営管理法」（平成30年6月1日法律第35号）は、森林所有者の責務等を定めるとともに、森林所有者自らが経営管理を実行できない場合に、市町村への経営管理の委託および林業経営者への再委託を定め、また、市町村は、都道府県により公告された意欲と能力のある林業者に対して経営管理を再委託するとともに、林業経営に適さない等の森林は自らが経営管理すること、さらに、所有者不明森林に係る措置を定める。「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」（平成30年6月27日法律第68号）は、都市農地の所有者以外の者による都市農業の活性化と都市農地の保全を図るための措置として、都市農地の貸借の円滑化を図るための市町村長が認定する事業計画に基づいた都市農地の賃貸借についての農地法の特例を定める。そして、最後に、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成30年6月13日法律第49号）は、東日本大震災を機に問題となっている所有者不明土地問題に対処するために制定された法律であり、国土交通大臣および法務大臣に「所有者不明土地の利用の円滑化」および「土地の所有者の効果的な探索」に関する基本方針の策定および公表、さらに策定の際に関係行政機関の長との協議を義務づけるとともに、所有者不明土地を「地域福利増進事業」の実施に活用しうること、土地収用法の特例として所有者不明土地については都道府県知事が裁定手続を行うことなどを内容とする。

この間、地方自治を巡ってさまざまな問題が提起されてきた。そして、それに対応すべく必要な立法が行われることも多い。近年の立法動向全般を簡単にまとめることは難しい。ただ、気づいた範囲の課題ないし問題点のいくつかを取りあげれば、問題の本質に切り込まない形だけの立法対応、根拠付けが薄弱なまま重要な制度改変を行う立法、あるいは、基本的な制度枠組みにはあわない新たな試みを無理矢理あるいは強引に結びつける粗雑な制度改革を行う立法などが散見される。地方自治関連

立法動向を研究するにあたっては、立法過程に着目しつつ、立法者意思の究明のほか、残された課題や新たな問題点などの指摘をも包括した報告を目指している。このような意図が十分反映されているか、さまざまなご指摘やご批判を受けつつ、また、自らも省みて、さらなる研鑽を続けていきたいと考えている。

この資料集が、地方自治に関心を持つ読者のお役に立ち、実り豊かな地方自治の展開に何らかの寄与ができれば幸いである。なお、地方自治総合研究所のホームページからも、出版物のうち研究所資料の項目を通じてダウンロードできるようになっている。

第 1 部

地方分権・地方創生関連法

地域再生法の一部を改正する法律

(平成30年6月1日法律第38号)

其 田 茂 樹

はじめに

地域再生法の一部を改正する法律（以下、本法律という）は、2018年2月6日に閣議決定、同日、第196回国会に提出されたものである。同年3月16日に衆議院地方創生に関する特別委員会に付託され、3月22日に同委員会で可決、翌23日に本会議で可決（賛成会派：自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本維新の会、反対会派：日本共産党、自由党、社会民主党・市民連合）された後、審議の舞台を参議院に移している。参議院においては、5月16日に内閣委員会に付託、同24日に同委員会で可決、翌25日には本会議で可決（賛成会派：自由民主党、公明党、国民民主党・新緑風会、立憲民主党・民友会、日本維新の会、希望の党、無所属クラブ、国民の声、反対会派：日本共産党、希望の会（自由・社民）、沖縄の風）されている。本法律の公布は、2018年6月1日である（法律番号38、施行日は公布日と同日）。

本稿の課題は、これらの法律改正の概要や可決に至る過程での論点、地方自治体への影響等を整理することである。

本法律は、国立国会図書館ウェブサイト「日本法令索引」によると、2016年の「第六次改正」以来のものとなる⁽¹⁾。

(1) 「地域再生法の一部を改正する法律」（平成28年4月20日法律第30号）。第六次改正以降、本法律までの間に「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」（平成28年5月20日法律第47号＝第6次地方分権一括法）、「雇用保険法等の一部を改正する法律」（平成29年3月31日法律第14号）、「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律の一部を改正する法律」（平成29年6月2日法律第47号＝地域未来投資促進法）、「農村地域工業等導入促進法の一部を改正する法律」（平成29年6月2日法律第48号＝農村地域への産業の導入の促進等に関する法律＝農村産業法）、「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」（平成29年6月2日法律第52号）にともない、その附則等によって改正されている。

政府は、2017年12月22日に「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の第3次改訂を閣議決定した。そこに盛り込まれた内容を具体化することと、同日に閣議決定された「平成30年度税制改正の大綱」に盛り込まれた地方拠点強化税制の見直しの前提に地域再生法が掲げられたことから法律案が策定され提出されたものである。

1. 主要改正箇所の概要



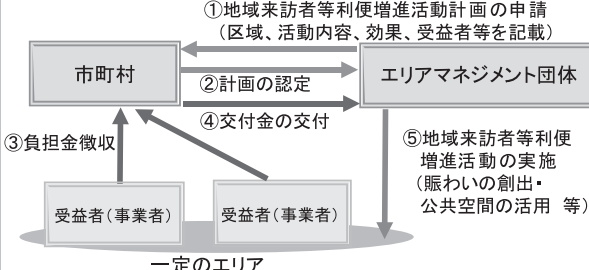
図表1は、国会提出時の本法律の概要を示したものである。

図表1が掲載された資料には、「地域の活力の再生を総合的かつ効果的に推進するため、認定地域再生計画に基づく事業に対する特別の措置として、地域来訪者等利便増進活動計画の作成及びこれに基づく地域来訪者等利便増進活動に関する交付金の交付等を追加するとともに、地方活力向上地域特定業務施設整備計画に基づく課税の特例の適用範囲の拡大等の措置を講ずる。」との説明と、目標として、「1 関係：2020年までの5年間で、企業の地方拠点における雇用者数を4万人増加、件数を7,500件増加／2 関係：エリアマネジメント活動を行うものとして地域再生法等に基づき指定されているNPO法人等の数：5年後までの100団体／3 関係：計画前後で比較して、計画区域における年間総売上高を5%向上／4 関係：2020年までに、小さな拠点1,000か所（2017年：908か所）、地域運営組織5,000団体（2016年3,071団体）を形成」が記載されている⁽²⁾。

以下、図表1の項目を中心にして具体的に整理しておく。

(2) 目標における「関係」の前の数字は、図表1に掲げられた項目の数字に対応している。

図表 1 法律案の概要

<p>1. 企業の地方拠点強化に関する課税の特例等の拡充</p> <p>【現行制度の概要】 本社等の特定業務施設の東京23区からの移転(移転型事業)又は地方における拡充(拡充型事業)を行う事業者を課税の特例等により支援</p> <p>【改正内容】</p> <p>○課税の特例等の適用範囲の拡大【第5条第4項第5号、第5章第6節】 近畿圏中心部及び中部圏中心部から東京圏への人口の転出超過の状況等を踏まえ、移転型事業を実施した場合に課税の特例等を受けられる地域として、<u>近畿圏中心部及び中部圏中心部を追加</u></p> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px; margin: 10px 0;"> <p>＜法改正以外の課税の特例の拡充内容＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・移転型事業の拡充として、立地環境が整った中山間地域も支援対象地域とする ・小規模オフィス等の移転・拡充を支援するため、従業員要件(10人以上→5人以上)等を引下げ </div> <p>○地方交付税による減収補填措置の拡充【第17条の6】 現行では固定資産税等の不均一課税を行った場合に国から地方公共団体へ減収補填が講じられるが、<u>移転型事業に限り課税免除を行った場合も減収補填の対象に追加</u></p> <p>⇒東京一極集中を是正し、地方における良質な雇用の場を創出</p>	<p>2. 地域再生エリアマネジメント負担金制度の創設</p> <p>○海外のBID制度等を参考とし、市町村が、地域再生に資するエリアマネジメント活動に要する費用を、受益者から徴収し、エリアマネジメント団体に交付する官民連携の制度を創設</p> <p>…地域の発意や受益者の2/3以上の同意を要件 ※BID…Business Improvement District</p> <p>【エリアマネジメント活動の例】(第5条第4項第6号)</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>オープンスペースの活用</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>イベントの開催</p> </div> </div> <p>【制度のイメージ図】(第17条の7～第17条の9)</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p>○地域の賑わいの創出に寄与する施設(自転車駐輪施設、観光案内所等)を都市公園の占用許可対象に追加【第17条の10】</p> <p>⇒フリーライダーの発生を防止、安定的な活動財源を確保し、地域再生に資するエリアマネジメント活動を促進</p>
<p>3. 商店街活性化促進事業の創設</p> <p>○市町村が商店街活性化のために作成する計画に対し、<u>中小企業への資金調達面での支援や商店街振興組合の設立要件の緩和、関係省庁による予算措置など、商店街の活性化の取組を重点的に支援</u> <small>【第17条の13、第17条の15、第17条の16】</small></p> <p>○計画区域内の空き店舗の所有者等に利活用を促すため、指導・助言・勧告等の手続きを整備【第17条の14】 <small>(居住実態が無いことが確認され、勧告された建築物については、固定資産税の住宅用地特例の対象外)</small></p> <p>⇒空き店舗等の活用等による商店街の活性化</p>	<p>4. 小さな拠点の形成に資する株式会社に係る課税の特例の拡充</p> <p>【現行制度の概要】 中山間地域等における雇用創出や生活サービス(小さな拠点形成事業)を行う株式会社に対し個人が出資した場合、出資額について寄付金控除を適用</p> <p>【改正内容】 <u>設立時出資を新たに課税の特例の対象に追加</u>【第16条】</p> <p>⇒中山間地域等における雇用や生活サービスの確保</p>

(出所) 内閣府ウェブサイト。

(1) 企業の地方拠点強化に関する課税の特例等の拡充

図表 1 にもあるとおり、本社等の特定業務施設の東京23区からの移転(移転型事業)、地方における拡充(拡充型事業)を行う事業者を課税の特例等により支援する

ものである。改正前の制度において、移転型事業とは、本社機能を有する施設を東京23区から三大都市圏中心部以外の地域に移転する事業を指し、拡充型事業とは、三大都市圏中心部以外の一定の地域において本社機能等を拡充する事業を指す。これらの事業に対する課税の特例は、2015年の地域再生法改正により創設され、その適用期限は2017年度までとされていたものである⁽³⁾。先述のとおり、2018年度税制改正においては、地方拠点強化税制について2年間の延長を決定するとともに、地域再生法の改正を前提としてその拡充も決定されている。すなわち、本法律におけるこの部分については、この税制改正の前提を達成するものである。

具体的な拡充内容については、制度全体を拡充するものとして、整備計画認定の拡充（移転・拡充先施設で従業員数が10人（中小5人）以上増加としていたものを5人（中小2人）とする）、雇用促進税制の適用要件の拡充（単年度において全事業所の雇用者数が5人（中小2人）以上増加としていたものを移転・拡充先施設の雇用者数が2人以上増加とする、前年度から法人総給与額が「法人雇用増加率×30%以上増加」を要件としていたものを同20%以上増加とする、1人あたり最大控除額60万円適用の要件として前年度からの法人雇用増加率が10%以上としていたものを、移転型5%以上、拡充型8%以上とする）、支援対象施設の拡充（本社機能（事務所、研究所、研修所）のみから工場内の研究開発施設も対象とする）がある⁽⁴⁾。

さらに、移転型事業に関しては、**図表1**にもあるとおり、支援対象に近畿圏及び中部圏の中心部を追加する（対象外地域は首都圏の中心部）ほか、対象区域について小規模オフィス等の立地環境が整った中山間地域等を含めることとし、さらに、計画期間中の従業員増加数の過半数が東京23区からの転勤者であることを整備計画認定の要件としていたものを初年度に転勤者が過半数であれば、計画期間中では4分の1の転

(3) 具体的には、政府の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を踏まえ、2015年1月に閣議決定された「平成27年度税制改正の大綱」において地域再生法の改正を前提として地方拠点建物等を取得した場合の特別償却又は税額控除制度の創設、雇用者の数が増加した場合の税額控除制度の拡充を併せて「地方拠点強化税制」と称して創設されたものを法律に位置づけたほか、この「地方拠点強化税制」や地方自治体が当該事業者に対して固定資産税等の不均一課税を行った場合に生じる減収額を地方交付税により補填する制度を創設したものである。なお、地方拠点強化税制は、2016年度、2017年度の税制改正においてそれぞれ拡充されている。また、ここでいう「特定業務施設」については、「本店又は主たる事務所その他の地域における就業の機会の創出又は経済基盤の強化に資するものとして内閣府令で定める業務施設」を指し、特定業務施設を整備する事業を「地方活力向上地域等特定業務施設整備事業」という。

(4) ここでいう「整備計画」とは、「地方活力向上地域等特定業務施設整備計画」を指す。

勤者で可とする支援の拡充がなされている（後２者は、法改正以外の課税の特例＝**図表 1** 参照）。

また、地方交付税により地方自治体の減収を補填する制度については、固定資産税等の不均一課税を対象としていたものを移転型事業に限り課税免除を行った場合も補填対象とするものである⁽⁵⁾。

(2) 地域再生エリアマネジメント負担金制度の創設

図表 1にあるように、端的にいうと、市町村が、地域再生に資するエリアマネジメント活動に要する費用を受益者から徴収し、エリアマネジメント団体に交付するという制度を創設するものである。

まず、地域再生計画の記載事項として「地域来訪者等利便増進活動計画」を位置づける。これは、来訪者の増加により事業機会の増大又は収益性の向上が図られる事業を行う事業者が集積している地域において、その事業者の意向を踏まえてNPO法人等が実施する地域来訪者等利便増進活動に要する経費の財源に充てるため、市町村が、当該活動により生ずる利益を受け的事业者から負担金を徴収し、当該事業を実施するNPO法人等に対して交付金を交付する事業である⁽⁶⁾。条文には当該活動として、来訪者等の利便の増進に資する施設又は設備の整備又は管理に関する活動、来訪者等の増加を図るための広報又は行事の実施その他の活動がそれぞれ位置づけられている。

そのうえで、地域来訪者等利便増進活動計画が、記載された地域再生計画が内閣総理大臣の認定を受けた日以降にその地域再生計画の認定を受けた市町村に対して地域来訪者等利便増進活動実施団体が活動計画を定めて当該市町村の認定を申請できることとし、活動計画の記載事項、活動計画の認定に係る手続について規定したものであ

(5) **図表 1** 参照。関連条文は、第17条の6である。なお、内閣府ウェブサイトで公表されている2018年5月現在のパンフレット「地域再生制度」も参照のこと。

(6) 来訪者等とは、当該地域の来訪者又は滞在者を、NPO法人等とは、特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）第2条第2項に規定する特定非営利活動法人、一般社団法人若しくは一般財団法人その他の営利を目的としない法人又は地域再生の推進を図る活動を行うことを目的とする会社をそれぞれ指し、当該活動を実施するNPO法人等を「地域来訪者等利便増進活動実施団体」という。

る⁽⁷⁾。

さらに、負担金の徴収（徴収、督促、延滞金の徴収等について）、交付金の交付等（徴収した負担金を財源の全部又は一部として交付金を交付すること、計画期間終了時には精算することについて）、都市公園の占有の許可の特例（地域来訪者等利便増進活動の実施団体に対する都市公園の占有の許可について）、受益事業者の請求による認定の取消し（負担金の徴収に係る同意要件を欠くに至った場合の認定取消し、その公表、交付金の精算について）、監督等（実施団体の適正な活動・会計を図るための監督規定について）をそれぞれ規定している⁽⁸⁾。

なお、**図表 1**にある B I D（Business Improvement District）制度については、まち・ひと・しごと創生基本方針2016に基づき「日本版 B I D を含むエリアマネジメントの推進方策検討会」の中間とりまとめが2016年6月30日に示され、そこに、「フリーライダー（エリアマネジメント活動に対する会費を負担しないにもかかわらず、活動により利益を得ているもの）の出現防止によるエリアマネジメント団体の財源確保をはじめとした、エリアマネジメントの推進方策について必要な法制を含め制度化などの施策展開につなげていく」とされている。

国内では、大阪市において2013年7月に「大阪版 B I D 制度検討会」が設置され、2014年4月「大阪市エリアマネジメント活動促進条例」が施行されることによって大阪版 B I D 制度が創設されている。

（3） 商店街活性化促進事業の創設

これは、**図表 1**にあるように、空き店舗等の活用等による商店街の活性化に積極的に取り組む地方自治体や商店街を支援するためのものである。

具体的には、まず、地域再生計画に記載できる事項として「商店街活性化促進事業

(7) 活動計画とは、地域来訪者等利便増進活動の実施に関する計画を指し、活動計画へ記載しなければならない事項として、①活動実施区域、②活動の目標、③活動の内容、④活動により事業者が受けると見込まれる利益の内容及び程度、⑤④の利益を受ける事業者の範囲、⑥計画期間（5年を超えないものに限る。）、⑦資金計画（⑤の事業者（＝受益事業者）が負担することとなる負担金の額及び徴収方法の素案を添える）、⑧その他内閣府令で定める事項がある。手続については、①受益事業者の同意を要すること、②公告・縦覧、③認定及び公表、④変更の認定について規定している。①の同意については、総受益事業者の3分の2以上であって、その負担することとなる負担金の合計額が総受益事業者の負担する負担金の総額の3分の2以上となる受益事業者の同意を得なければならない。

(8) 負担金の徴収の同意要件については、注(7)参照のこと。

に関する事項」が追加され、それが記載された地域再生計画については「商店街活性化促進事業計画」を策定することができるようになる。

そのうえで、商店街活性化促進事業計画の策定について、当該計画の記載事項（①当該事業に関する基本的な方針、②市町村が講ずべき施策、③その他）、関係者の意見聴取等（関係事業者の意見を聴くとともに、公聴会の開催等、住民の意見を反映させる）を規定する⁽⁹⁾。

さらに、当該事業計画に即して市町村の長が行う援助、必要な措置の要請、必要な措置の勧告、以上の要請又は勧告をした場合の関係者への通知等について規定するほか、商店街振興組合法の特例、中小企業信用保険法の特例について規定している⁽¹⁰⁾。

（４） 小さな拠点の形成に資する株式会社に係る課税の特例の拡充

これは、本法律成立以前の地域再生法第16条における小さな拠点形成事業に係る課税の特例、すなわち、当該事業を実施している株式会社が発行する株式を取得する場合において出資額分（出資額と総所得金額の40%のいずれか少ない金額から2,000円を控除した額）を総所得金額から控除することができるという所得税の特例措置（寄附金控除）について、特例の対象となる株式会社は、出資以前から市町村による認定を受けていることが必要であったため、設立時の出資が対象外となっていたものを、設立時出資であって、「当該株式を取得したことについて内閣府令で定めるところにより認定地方公共団体の確認を受けた場合」には、課税の特例が適用されるように拡大するものである⁽¹¹⁾。

(9) 記載事項の②については、①に適合する事業を行い、又は行おうとする者に対して、必要な情報の提供、区域内の建築物又は土地であって事業、住宅、その他の用途に供されていないものに関する所有権又は賃借権その他の使用及び収益を目的とする権利の取得についてのものであつせん、新商品の開発又は販売、新たな役務の開発又は提供その他の需要の拡大のために要する費用の補助等が挙げられる。

(10) 商店街振興組合法については、事業計画に記載された区域における商店街振興組合の地区については「30人」としている同法の適用を「20人」とすること、中小企業信用保険法については、市町村長の認定を受けた中小企業者が行う当該事業に係る債務の保証に係るものについて、保険の付保限度額の別枠化、てん補率の引上げ及び保険料率の引下げの措置を講ずる等の特例が設けられる。

(11) このほか、経過措置として本法律施行日前に確認を受けた株式会社により発行された株式を払込みにより個人が取得した場合については、その効力を有することとしている。

2. 審議の経過等

本法律は、衆議院・参議院を通じ「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律案」と同時に審議された。したがって、一部の質疑においては、いずれの法律案を対象としたのか判然としないようなものも見受けられたが、前節に挙げた(1)から(4)の改正項目ごとに必要な論点が提示されていると思われるものをいくつか取り上げたい。

(1) 企業の地方拠点強化に関する課税の特例等の拡充

ここでの議論は、法律案の内容に即したものとして、支援対象に近畿圏及び中部圏の中心部を加えることと移転型事業に対する課税の特例の見直しに関することが中心であった。このほか、これまでの実績に対する評価も議論された。

衆議院地方創生に関する特別委員会 第4号

太田昌孝氏（公明党）

「これまでの経緯から考えても、大都市圏への移転が促進されて、いよいよ地方に企業が移転しなくなるのではないかというふうに懸念をするわけですが、この点について御説明をお願いいたします」

田川和幸氏（内閣府地方創生推進事務局審議官）

「東京一極集中が依然として継続し、その是正が求められる中で、東京圏への人口の転入超過数の1位、2位を大阪市、名古屋市が占めるなど、近畿圏や中部圏の中心部から東京圏への人口の流出が東京一極集中の要因のひとつとなっております。加えまして、これらの地域から東京圏への転出超過数は、制度創設時よりも増加傾向となっているところでございます。」

「こうした状況を踏まえまして、東京一極集中を是正する観点から、今般の地方拠点強化税制の改正によりまして、本社等を東京23区から移転する移転型事業に限り、近畿圏中心部及び中部圏中心部を支援対象に追加することとしたところでございます。」

「しかしながら、先生の御指摘もございましたけれども、近畿圏中央部あるいは中部圏中心部は、他の地域と比較をいたしますと、産業や人口の集積度の観点から優位性があることに加えまして、全国知事会から支援内容に差を設けるべきとの意見があ

ることを踏まえまして、これら地域において、本社等を拡充する拡充型事業につきましては引き続き支援対象から外すとともに、移転型事業につきましても、東京23区から当該地域への移転とその他地域への移転との間で支援措置に差を設けた制度設計としているところでございます。」

衆議院地方創生に関する特別委員会 第5号

堀越啓仁氏（立憲民主党）

「認定地域再生計画における移転型事業の目標数280件に対し、移転型事業に係る整備計画の認定数はこの2年間で19件、これによる雇用創出人数も439人とどまっております。このような現状で、移転型事業は東京一極集中の是正に本当に効果があると言えるのかということ。」

「また、本改正案は、平成27年の改正地域再生法の附則第3条の検討規定を受けて移転型事業の支援対象地域の拡大等を行うものと理解していますが、移転型事業について、地方拠点強化税制の実際の適用状況、本社機能の移転先及び移転した施設の別などが公表されておらず、移転型事業に係る企業の動向が必ずしも明らかになっていないとは言えないのかなというふうに思います。」

田川和幸氏

「本社機能の地方移転につきましては、先生御指摘のとおり、移転型事業については19件にとどまっているところと認識をしておりますが、これにつきましては、先ほども申しましたけれども、社内での意思決定及び計画認定の取得、これに加えましてやはり社員の転勤などの調整も必要になってくるということでございます。こうしたことから、移転型事業については19件にとどまっているというふうに認識をしているところでございます。」

「まだ道半ばではございますけれども、今後、自治体と連携をいたしまして、自治体が実施いたします企業誘致セミナーなどのPR活動、あるいは政府広報、各地域の財務局、経済産業局、税理士会等を通じた企業への情報発信に積極的に取り組むことで、まずは企業による地方拠点強化の促進を図っていきたいというふうに思っております。」

「また、今回の移転事業の支援対象地域の追加の検討についてでございますけれども、具体的には、人口の動態あるいは企業動向の動きといったものも踏まえた検討を行っているところでございます。」

「人口については累次御説明をしているところでございますが、東京一極集中は依

然として継続をしている、さらに、東京圏への人口流入の上位1位、2位を大阪市、名古屋市が占めるということで、近畿圏、中部圏の中心部から東京圏への人口流入というものが東京一極集中の要因のひとつとなっているということ、加えまして、この地域から東京圏への転入超過数が制度創設時よりも増加傾向にあるということがございます。」

「さらに、企業の移転の動向につきましては、民間調査会社の調査によりますと、東京圏への企業の本社の転入超過数というのは増加傾向にあるといったことを踏まえて検討を行ったものでございます。」

「こうした人口動態、企業の動向とともに、全国知事会を始めとしまして地方の意見を踏まえまして、今回、移転型事業に近畿圏中心部、中部圏中心部を対象に追加をしたということでございます。」

(2) 地域再生エリアマネジメント負担金制度の創設

ここでは、負担金に対する合意のあり方や先行する大阪市の事例についての議論が中心であった。

衆議院地方創生に関する特別委員会 第6号

松平浩一氏（立憲民主党）

「日本でのB I D制度、どの程度なじんで活用される予想なのでしょうか。この点、お尋ねしたいと思います。」

青柳一郎氏（内閣府地方創生推進事務局審議官）

「内閣府が昨年、全国のエリアマネジメント団体に対して実施したアンケート調査によりますと、約半数のエリアマネジメント団体が強制徴収制度を必要と、また3分の1以上の団体が活用を検討すると回答もしているところでございまして、いわゆるB I D制度への具体のニーズも存在しますことから、エリアマネジメント団体による本制度の活用というのを促進、期待もしてまいりたいと考えております。」

宮本岳志氏（日本共産党）

「法案では、エリアマネジメント団体が地域来訪者等利便増進活動計画というものを作成することになっておりますけれども、この地域来訪者等利便増進活動計画作成段階で、エリアの住民の参加は保障されておりますか。」

青柳一郎氏

「エリアマネジメント活動により経済的利益を受ける事業者から負担金を徴収する

制度でございますので、経済的利益を受けない一般的なエリアの住民の参加については、法律上は位置づけてはおりません。」

「制度上、市町村による地域再生等利便増進計画の認定に際して、市民の代表である市町村議会の議決を経ることを要件としているところでございます。」

宮本岳志氏

「大阪版B I D制度として大阪のグランフロント大阪を先進事例として紹介をしておられます。これは間違いないですね。」

梶山弘志氏（地方創生担当大臣）

「間違いございません。」

宮本岳志氏

「三菱地所、阪急電鉄と、名立たる大企業ばかりでありますけれども、こういうものが地方の活性化や商店街の振興の参考になるはずがないのではないか」

「そもそも、大阪の今おっしゃった、うめきた開発、グランフロント大阪というのは、地域再生とは全く無関係の代物であります。住民参加など、みじんもありません。大企業のもうけのために行っている巨大開発だと言わざるを得ない」

青柳一郎氏

「委員御指摘のグランフロントについては、梅田の大規模開発ということで、大企業中心ということでございますけれども、私ども、エリアマネジメント活動、これは全国の団体もございますけれども、いろいろな、大企業中心のものもあれば小さいところもございまして、そういった全国各地のエリアマネジメント活動を全体として底上げをしていきたいということで、今回の制度を設けようとしているところでございます。」

(3) 商店街活性化促進事業の創設

ここでの議論は、具体的な法案の内容というよりも、商店街の活性化全般に及ぶ質疑が中心となった。

参議院内閣委員会 第12号

熊野正士氏（公明党）

「この計画というのは、市町村が商店街の活性化のために作成する計画というふうに承知をしております。この市町村がしっかりと計画を立てていくという目的と、それから期待している効果について教えていただきたらと思います。」

高橋淳氏（内閣府地方創生推進事務局審議官）

「商店街活性化で成功した事例というものをいろいろと拝見をいたしまして、そうしたのを見ますと、やはり多くの商店街におきまして、商店街の方々が熱心にお取り組みになるというのはもちろんのことなんでございますけれども、市町村、自治体の熱意でありますとか、あるいは地域の住民の方々、こういった方々も含めまして地域が丸となりまして、それぞれの商店街、置かれている課題がやっぱり異なるわけでございますので、それに対応した形で商店街の活性化に取り組むということが非常に重要だというふうに考えております。」

「このため、本改正では、まず市町村がリーダーシップを取っていただいて、地域の住民などから意見をお聞きした上で地域が目指すべき商店街の姿を描く、今先生から御指摘がございましたが、商店街活性化促進事業計画、これを作成すると、こういった枠組みをしたいと思っております。」

（４） 小さな拠点の形成に資する株式会社に係る課税の特例の拡充

ここでは、改正前における活用状況、拡充の狙い、地域運営組織との関係等に関する質疑が中心となった。

衆議院地方創生に関する特別委員会 第5号

緑川貴士氏（希望の党・無所属クラブ）

「改正していないまずは現在の時点で、この投資促進税制の活用実績は一体何件でしょうか」

青柳一郎氏

「この小さな拠点のこれまでの税制、平成28年の創設後、課税の特例が位置づけられました地域再生計画は2件認定しているところでございまして、そのうち、長野県の豊丘村では、本年の3月中に課税の特例の対象となる増資を行う予定と聞いております。」

緑川貴士氏

「この税制は昨今始まったものではない。つまり、前の姿が、社会福祉の増進に関する事業等を行う株式会社に対する投資促進税制ということで、昨今というか、ここ2年とかという話ではなくて、2012年度から2015年度まで、既にこれは4年間で実施されてきた事業の後の姿であろうかと思いますが、この適用件数は、調べたところ、1件もないということです。」

「これは、税制の名称は変わっておりますけれども、いずれにしても、ほとんど活用に至っていない、こうしたことが言えると思いますが、この原因はどこにあるというふうにお考えでしょうか。」

青柳一郎氏

「私ども、これまでの税制、実は、先ほど2件、地域再生計画の認定があったというふうに申し上げましたけれども、これは、創設のときから、増資のときを対象とした特例ということでございまして、小さな法人が増資をして寄附金税制の特例を受けるというケースがなかなか出てこなかったということでございまして、それを踏まえまして、今回、設立時の出資についても適用対象としようということで、拡充を法案に盛り込んでいるところでございます。」

以上のような議論を経て、可決・成立に至るが、衆議院・参議院いずれにおいても、下に挙げるような附帯決議がなされている。

地域再生法の一部を改正する法律案に対する附帯決議 衆議院

政府は、本法施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

- 一 企業の地方拠点強化に関する課税の特例等については、移転型事業に係る支援対象地域の拡大後の企業の動向等も踏まえ、より東京一極集中の是正に資するものとなるような見直しを検討するとともに、企業の地方拠点強化のための環境整備を行う地方公共団体に対し、地方創生推進交付金の重点的な交付を始めとした各種支援措置を講ずること。
- 二 小さな拠点の形成に資する事業を行う株式会社に対する投資促進税制については、適用実態も踏まえつつ、現物出資等の場合の取扱いも含め、制度の在り方について検討を行うこと。
- 三 企業の地方拠点強化に関する課税の特例及び小さな拠点の形成に資する事業を行う株式会社に対する投資促進税制の利用が低迷している実情に鑑み、これらの制度の趣旨及び内容について、地方公共団体及び事業者等に周知すること。
- 四 地域再生制度の支援措置については、地方公共団体の要望等を踏まえ、引き続き、その充実・強化及び周知に努めるとともに、地方公共団体による地域再生制度に係る各種計画の作成に当たって、必要な支援を行うこと。
- 五 人口減少の克服、東京一極集中の是正等を実現するためには地方公共団体による

長期的な取組が必要であることに鑑み、地方創生推進交付金に必要な予算について、まち・ひと・しごと創生総合戦略の進捗状況等を踏まえつつ、安定的かつ継続的に確保すること。また、同交付金が、自由度の高い、使い勝手の良いものとなるよう、地方の意見を聴きつつ、不断の見直しを行うこと。

地域再生法の一部を改正する法律案に対する附帯決議 参議院

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

- 一 企業の地方拠点強化に関する課税の特例等については、移転型事業に係る支援対象地域の拡大後の企業の動向等も踏まえ、より東京一極集中の是正に資するものとなるような見直しを検討するとともに、地方に本社機能を置く企業が当該地域において持続的な成長が可能となるよう、企業の地方拠点強化のための環境整備を行う地方公共団体に対し、地方創生推進交付金の重点的な交付を始めとした各種支援措置を講ずること。
- 二 小さな拠点の形成に資する事業を行う株式会社に対する投資促進税制については、適用実態も踏まえつつ、現物出資等の場合の取扱いも含め、制度の在り方について検討を行うこと。
- 三 企業の地方拠点強化に関する課税の特例及び小さな拠点の形成に資する事業を行う株式会社に対する投資促進税制の利用が低迷している実情に鑑み、これらの制度の趣旨及び内容について、地方公共団体及び事業者等に周知すること。
- 四 地域来訪者等利便増進活動の推進に当たっては、それぞれの地域の特性に応じた活動が実施されるよう、計画の作成、受益事業者の合意形成及び認定市町村における条例の制定等の方法に関するガイドラインの作成等により、地方公共団体に対し適切な情報提供を行うこと。
- 五 地域来訪者等利便増進活動の公益性の高さに鑑み、同活動に資する税制上の取扱いを含めた支援の在り方について検討を行うこと。
- 六 地域再生制度の支援措置については、地方公共団体の要望等を踏まえ、引き続き、その充実・強化及び周知に努めるとともに、地方公共団体による地域再生制度に係る各種計画の作成に当たって、必要な支援を行うこと。
- 七 人口減少の克服、東京一極集中の是正等を実現するためには地方公共団体による長期的な取組が必要であることに鑑み、地方創生推進交付金に必要な予算について、まち・ひと・しごと創生総合戦略の進捗状況等を踏まえつつ、安定的かつ継続的に

確保すること。また、同交付金が、自由度の高い、使い勝手の良いものとなるよう、地方の意見を聴きつつ、不断の見直しを行うこと。

右決議する。

3. 地方自治体等への影響等（小括にかえて）

そもそも、地域再生法という「地域再生」とは、「近年における急速な少子高齢化の進展、産業構造の変化等の社会経済情勢の変化に対応して、地方公共団体が行う自主的かつ自立的な取組による地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の地域の活力の再生」である⁽¹²⁾。また、首相官邸ウェブサイトによれば、「地方公共団体が作成する地域再生計画を内閣総理大臣が認定、認定改革に基づく措置を通じて、自主的・自律的な地域の活力の再生に関する取組を支援」とされている。地域再生法は、近年において改正の頻度が高いが、それについては、「地方創生の流れに呼応し、4度の法改正により支援措置の拡充等を実施」としている。また、まち・ひと・しごと創生法との関係については、「地方創生全体の方向性を定めるまち・ひと・しごと創生法と、個別の地域における地方創生の実現のために具体的な措置を提供する地域再生法、これら2つの法律が両輪となって地方創生を推進」とある⁽¹³⁾。

しかしながら、まち・ひと・しごと創生法は、都道府県・市町村に対してそれぞれその第9条、第10条によって地方版創生総合戦略の策定を努力義務として定めている。これは、政府が定める「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を勘案して策定されなければならないこととなっている⁽¹⁴⁾。また、まち・ひと・しごと創生法の第9条、第10条には、地方版の総合戦略は、当該都道府県／市町村の「区域の実情に応じたまち・ひと・しごと創生に関する施策についての基本的な計画」として定めるよう努めなければならないとされている。以上の規定や、ほとんど全ての地方自治体においていわゆる地方版創生総合戦略が策定されたという事実を照らせば、「個別の地域における地方創生」のための措置は、まち・ひと・しごと創生法の規定を充実させることによって実現されるべきではないかと思

(12) 地域再生法第1条。

(13) https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/pdf/seido_gaiyo.pdf

(14) まち・ひと・しごと創生法第8条。「勘案」については、同法第9条、第10条に言及されており、後者において市町村が策定する際には、都道府県の戦略も勘案することとなっている。

われる。現に、同法第4条は、地方公共団体の責務として「その地方公共団体の区域の実情に応じた自主的な施策を策定し、及び実施する義務を有する」と定め、第7条は、「国は、まち・ひと・しごと創生に関する施策を実施するために必要な法制上または財政上の措置その他の措置を講ずるものとする」と定めている。第4条における責務と、第9条・第10条における努力義務の関係は不明であり、最近の地域再生法改正が第7条の規定によるものかも判断できないが、「地方創生」と「地域再生」の根本的な概念の再整理が必要ではないかと思われる。そこでは、地方版の総合戦略と、地域再生計画の両方を地方自治体が策定しなければならなかったのかについても検証が必要であろう。国の地方版総合戦略等の改正は実施され、それらに影響される形で本法律のような改正が実施されているが、本来は、まち・ひと・しごと創生法の基本理念等を対象とした再検討が必要なのではないか。

もちろん、地域再生法に基づく地域再生計画が年に3回計画申請できることや、個別の領域の事業に特化した計画も見受けられることなどに地域再生法の存在意義を見いだせる可能性もあると思われる。しかし、まち・ひと・しごと創生法が存在している現状において、地域再生制度を「地方創生の推進のための有用なツール」と位置づけることについては違和感が残る⁽¹⁵⁾。

今回の地域再生法の改正は、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の第3次改訂と「平成30年度税制改正の大綱」に盛り込まれた地方拠点強化税制の見直しとにそれぞれ対応するものとなっているが、これ以外に明確な立法事実が見当たらない。

国会の議論等からすると、小さな拠点の形成に資する株式会社に係る課税の特例の拡充については、不十分な制度の活用を促進するものとも考えられる。また、エリアマネジメントに関する研究成果等も発表されている現状において、地域再生エリアマネジメント負担金制度の創設は、エリアマネジメント活動に対する安定的な財源を確保する道筋を確保するものとして評価するものもある⁽¹⁶⁾。

地域再生法の置かれている他の法律等との関係において、「地方公共団体が行う自主的かつ自立的な取組」としての地域再生が実現するかについての疑問が残る。というのは、「車の両輪」の関係のまち・ひと・しごと創生法に基づく「まち・ひと・しごと創生総合

(15) 内閣府地方創生事務局「地方再生制度」、2018年5月。

(16) さしあたり、上野美咲『地方版エリアマネジメント』日本経済評論社、2018年、小林重敬＋森記念財団編著『まちの価値を高めるエリアマネジメント』学芸出版社、2018年を挙げておきたい。

戦略」の改訂にともなって地域再生法も改正され、平成30年度税制改正の前提として地域再生法の改正が前提となっていることなどから国の方針に左右させる要素が大きいのではないかと思われるからである。特に、前者については、「地方版創生総合戦略」が国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を勘案することとなっており、かつ、地域再生計画にも内閣総理大臣の認定が必要であることから、「勘案」した「地方版創生総合戦略」と「認定」を目指す地域再生計画それぞれにおいて、「自主的かつ自立的」なスタンスをどこまで保つことができるのか、少なくとも、現状を前提とすれば、国において地方公共団体の「自主的かつ自立的」なスタンスをどのように担保することができるのかが地域再生制度の大きな課題であるように思われる。

（そのだ しげき 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

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 (平成30年6月27日法律第66号)

上 林 陽 治

はじめに

「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」(平成30年閣法54号)(以下、「第8次一括法」という)は、内閣府において立案作業が進められ、2018年3月9日に閣議決定、同日、196通常国会に提出された。審議は参議院先議で、2018年6月1日に参議院本会議で可決、6月19日には衆議院本会議で可決・成立し、同月27日に法律66号として公布された。

第8次一括法は、2014年から導入された「提案募集方式」に基づく地方からの提案を、内閣府の地方分権改革有識者会議(座長・神野直彦東京大学名誉教授。以下、「有識者会議」という)ならびに「提案募集検討専門部会」(部会長・高橋滋法政大学法学部教授。以下、「専門部会」という)の審議・検討を経て、「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針」(平成29年12月26日閣議決定。以下、各年の対応方針については年を示し「対応方針」という)として取りまとめられたもののうち、国から地方公共団体又は都道府県から中核市への事務・権限の移譲(3法律)や、地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等(14法律)に関係する15法律(2法律重複)を一括して改正するものである。

第8次一括法で改正される法律と改正内容は、次の通り。<※は重複法律>

A 地方公共団体への事務・権限の移譲(2項目3法律)

[毒物及び劇物取締法] 毒物又は劇物の原体の事業者の登録等に係る事務・権限

を国から都道府県へ移譲

[就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律※、子ども・子育て支援法※] 幼保連携型認定こども園以外の認定こども園（幼稚園型、保育所型及び地方裁量型）の認定等の事務・権限を都道府県から中核市へ移譲等

B 地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等（10項目14法律）

[災害対策基本法] 被災都道府県からの応援の求めを受けた都道府県が、その区域内の市町村に対して被災市町村への応援を求めることができることを明確化

[災害弔慰金の支給等に関する法律] 災害援護資金の貸付利率（現行3%）について、市町村が条例で設定できるよう見直し

[就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律※] 幼保連携型認定こども園に係る居室の床面積の基準について、保育所と同様に一部地域において「従うべき基準」から「標準」に緩和

[子ども・子育て支援法※] 特定教育・保育施設の利用定員の設定・変更に係る市町村から都道府県への協議を事後届出に見直し

[介護保険法] 介護支援専門員（ケアマネジャー）が専門員証の交付を受けずに業務を行った場合に都道府県が行う登録削除要件の見直し

[保健師助産師看護師法] 准看護師試験について、都道府県から指定試験機関への事務委託を可能とする

[行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律] 予防接種法による予防接種の実施等の事務処理において、マイナンバー制度による情報連携の項目を追加

[児童福祉法、身体障害者福祉法、精神保健及び精神障害福祉に関する法律、知的障害者福祉法、老人福祉法] マイナンバーを利用した地方税関係情報の情報連携を可能とするとともに、入所措置等の費用徴収に関する事務処理において、行政機関が本人等の収入状況に関する報告を求めることを可能とする等の規定を整備

[自転車競技法] 競輪開催における市町村から国（経済産業大臣）への届出に係る都道府県経由の義務付けを廃止

[不動産の鑑定評価に関する法律] 不動産鑑定士試験における受験者から国（土地鑑定委員会）への申込みに係る都道府県経由の義務付けを廃止

なお、第8次一括法には含まれなかったものの、専門部会に地方からの提案として提出され、関係府省との協議の結果、196通常国会で法改正・制定に至ったものとして、次の4法律がある。

〔社会福祉法改正〕（生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部改正法律内で一括改正） 無料低額宿泊事業について、都道府県等に対して事業開始日1月以内に行うこととしている届出を事業開始前の届出に改める規制強化⁽¹⁾。

〔文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律一部改正〕 文化財保護に関して優れた識見を有する者により構成される審議会を置く等により専門的・技術的判断の確保等の措置を講じた上で、地方公共団体の判断で条例により、文化財保護の事務を、教育委員会から首長部局に移管することを可能とする規制緩和⁽²⁾。

〔所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法制定〕 所有者を特定することが困難な土地について、公共事業のために収用する場合の手続を合理化するとともに、一定の公共性をもつ公共的事業のために一定期間の利用を可能とする新たな仕組みの構築。

1. 2017年の提案募集の取り組み

2013年4月に内閣府に設置された有識者会議は、第12回会議（2014年4月2日）において、従前の委員会勧告に替わる新たな手法として、個々の地方公共団体から地方分権改革に関する提案を広く募集し、これらの提案の実現に向けて検討を行う「提案募集方式」を導入するとした。これを受け内閣総理大臣を本部長に全閣僚で構成される地方分権改革推進本部（以下、「推進本部」という）第5回会合（2014年4月30日）は、「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」を決定した。

(1) 経過については、竹中一人「平成29年の対応方針」『地方財務』（765）2018・3、51頁ならびに関口龍海「地方分権改革提案募集方式の傾向・課題と、『平成29年の地方からの提案等に関する対応方針』について（下）」『地方自治』（846）2018・5、49頁以下を参照、ならびに本誌掲載の拙稿関連論文を参照。

(2) 経過については、齋藤秀生「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針の概要及び主な事例」『地方財務』（765）2018・3、32頁以下ならびに関口龍海、前掲注(1)、46頁以下を参照。

「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」においては、①地方公共団体への事務・権限の移譲、②地方に対する義務付け・枠付けの緩和、必置規制の見直しに関する事項を提案の対象とし、少なくとも毎年1回、提案を広く募集し、内閣府で提案を受け付け、届けられた提案を内閣府が中心となって調整を行い、関係府省の回答、それに対する提案団体からの見解の提出というやり取りを重ね、その際、特に重要と考えられる提案については有識者会議又は専門部会で集中的に調査・審議を行った上で実現に向けた検討を進めて対応方針を固めるとした。そして、年末までに推進本部ならびに閣議で対応方針を決定し、法改正が必要な事項は所要の法律案を国会に提出するとしている。また、提案を実現する方法として、「提案募集方式」や「手挙げ方式」（全国一律の事務・権限の移譲が困難な場合に、個々の地方公共団体の発意に応じた選択的な移譲を求めるもの）が導入された。

2017年は、4回目の提案募集となる⁽³⁾。

(1) 2017年提案募集の受付及び重点事項の決定

① 2017年提案募集の環境整備

2017年の提案募集は、同年2月20日に開催された第28回有識者会議・第52回専門部会合同会議において、提案募集を2016年よりもさらに1か月近く前倒しし、同年2月20日から6月6日（前年は3月17日～6月6日）とするとした。また、提案募集に際し、以下の項目について環境を整えて実施するとした⁽⁴⁾⁽⁵⁾。

① 2016年の市町村の提案団体はまだ市町村全体の約4%（72/1,741）、これまでの3年間の累計でも約8%（133/1,741）にとどまり、地域によって温度差もあることから、市町村からの提案の更なる増加に向けて、研修会・説明会の充実・

(3) 専門部会の設置経過ならびに1回目の提案募集の状況については、拙稿「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5次一括法～（平成27年6月26日法律50号）」『自治総研』（444）2015・10、45頁以下を参照。以降、2回目の提案募集の状況は、拙稿「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6次一括法～（平成28年5月20日法律47号）」『自治総研』（457）2016・11、65頁以下、3回目は、拙稿「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7次一括法～（平成29年4月26日法律25号）」『自治総研』（470）2017・12、23頁以下を参照。

(4) 第28回有識者会議・第52回専門部会合同会議（2017年2月20日）資料6「これまでの課題を踏まえた平成29年の提案募集への対応（案）」

(5) 内閣府としてどのような地方支援を行ったかについては、岩間浩「地方分権改革・提案募集方式に関する地方支援」、佐藤千里「地方分権改革 成果の発信手法」いずれも『地方財務』（787）2018・5所収に詳しい。

強化、ハンドブックを作成する。

- ② これまでの3年間（2014年～16年）に地方から寄せられた全ての提案の内容及び最終的な調整結果（対応方針の内容等）をデータベース化して内閣府HP上で公表し、検索可能とする。また、現行規定で対応可能とされ、かつ、そのことを明確化するために通知等が発出されているものもデータベース化して内閣府HP上で公表し、案件の参照を容易にする。
- ③ 関係府省からの第2次回答から最終的な調整結果（対応方針等）の公表までの間に、事務局から提案団体への情報提供を一層丁寧に行うとともに、随時問合せや意見を受け付ける旨を周知する。
- ④ 事務・権限の移譲に関する新規提案が減少していることに鑑み、研修会・説明会の充実・強化、ハンドブックの作成等により、地方公共団体に分かりやすく検討の進め方等を説明する。
- ⑤ 「従うべき基準」の見直しについては、地方の現場における具体的な支障に対処するため、地方公共団体からの提案に基づき実効性のある解決方策を検討する。
- ⑥ 義務付けに関する法令の規定の在り方について、法令の所管府省において、地方公共団体が基準の意義、位置付け等をより理解しやすくなるよう、説明方法等について適切な対応をとるよう求める。
- ⑦ フォローアップ案件（翌年以降引き続き検討する案件）に関し、対応方針で「地方公共団体の意向を踏まえて検討する」等とされているものは、各府省において新たに検討会等を設置する場合や、既存の審議会等で検討を行う場合、提案団体をメンバーに加えること、もしくは提案団体から意見聴取を行うなど、提案団体の参画を確保することや内閣府（事務局）がオブザーバー参加することを求める。
- ⑧ これまでの提案募集方式による分権改革の成果及び住民にとっての成果を調査・把握するとともに、地方六団体と連携した呼びかけ、研修充実等により、分権の成果を活用した地方による実践の全国的な展開を促進する。
- ⑨ 規制改革・国家戦略特区との役割分担、連携を、以下のように進める。
 - ・規制改革……民間に対する規制緩和を、全国的に実施
 - ・国家戦略特区……官民に対する規制緩和を、特定の区域に限定して実施
 - ・地方分権改革……地方に対する規制緩和及び事務・権限の移譲を、全国的な制度として実施

上記の項目を一瞥すると、地方側の一層の努力を促すというのが基調で、国の府省側の対応の改善については力点が置かれているとはいいい難い。また提案の対象も、引き続き、ア地方公共団体への事務・権限の移譲、イ義務付け・枠付けの見直し及び必置規制の見直し、いわゆる規制緩和に限定され、○国・地方の税財源配分や税制改正、○予算事業の新設提案、○国が直接執行する事業の運用改善、○個別の公共用物に係る管理主体の変更、○現行制度でも対応可能であることが明らかな事項のような提案は、権限移譲又は地方に対する規制緩和に当たらない⁽⁶⁾としたことは、問題である。

ただし、福祉等の分野における「従うべき基準」に関する見直し（上記⑤）を求める意見があった⁽⁷⁾ことから、当該「従うべき基準」の緩和を見直し対象のターゲットとして明確にしたことは特記すべきことであるかもしれない。

② 提案状況⁽⁸⁾

2017年7月7日の第29回有識者会議・第53回専門部会合同会議では、2017年の地方からの提案件数やその傾向が報告された。募集期間が1か月長くなり、また提案を促進するさまざまな施策が功を奏し、計311件（2016年303件、2015年334件）の提案があり、減少傾向に一定の歯止めがかかった。懸案だった市区町村からの提案は130団体・198件（2016年は96団体・154件）に増加した。

また提案件数の半数近くの144件が共同提案で、このうち新たな共同提案として、①全国知事会、全国市長会、全国町村会の地方3団体による共同提案が初めて行われた（放課後児童健全育成事業他1件）、②九州地方知事会、九州及び山口県内全市町村による共同提案（マイナンバー利用事務他3件）、③山梨県南部地域町村の共同提案（ドローン等無人航空機の飛行）など、新たな枠組みによる提案が行われたことは特記すべき事項といえる⁽⁹⁾。

計311件の検討区分は、①内閣府と関係府省との間で調整を行う提案が210件（うち重点事項——後述——96件・51事項）、②関係府省における予算編成過程での検討を求める提案が28件、③その他（提案募集の対象外である提案を含む）が73件となった。

(6) 内閣府地方分権改革推進室「平成29年地方分権改革に関する提案募集要項」記載事項。

(7) 全国知事会「地方分権改革に関する提案募集に係る意見」（平成28年8月30日）

(8) 2017年の提案募集に関する審議経過は、加瀬徳幸「平成29年の提案の特徴及び審議経過」『地方財務』（765）2018・3、18頁以下ならびに関口龍海、前掲注(1)、39頁以下も参照。

(9) 加瀬徳幸、前掲注(8)、20頁。関口龍海、前掲注(1)、40頁。

また提案内容については、権限移譲に関する提案が2016年の38件から53件（ただし2015年は81件）に増加し、一方で、義務付け枠付けの緩和・必置規制の見直しに関する提案が265件から258件に減少した。

なお「提案募集の対象外である提案」の件数は、2015年9件、2016年16件、2017年16件へと高止まりしており、提案募集対象外の要件の見直しが必要となっているものと考えられる。

表1 2017年の地方からの提案と検討区分別の状況

○2017年の提案総数：311件		(参考：2016年計303件)	
内閣府と関係府省との間で調整を行う提案	210件	209件	
重点事項（専門部会で調査・審議を行う案件）	96件	50件	
関係府省における予算編成過程での検討を求める提案	28件	33件	
その他	73件	61件	
提案団体から改めて支障事例等が具体的に示された場合等に調整の対象とする提案	57件	45件	
提案募集の対象外である提案	16件	16件	

出典) 第29回有識者会議・第53回専門部会合同会議（7月7日）資料2を一部改変。

表2 2017年の地方からの提案の団体数・件数の地方自治体階層別区分

団体区分	2017年		2016年		
	団体数	件数	団体数	件数	
都道府県	45団体・24.5%	186件・59.8%	43団体・29.7%	180件・59.4%	
市区町村	130団体・70.7%	198件・63.7%	96団体・66.2%	154件・50.8%	
	市区	100団体・54.3%	177件・56.9%	78団体・53.8%	138件・45.5%
	町村	30団体・16.3%	21件・6.8%	18団体・12.4%	16件・5.3%
全国的連合組織等	9団体・4.9%	111件・35.7%	6団体・4.1%	92件・30.4%	
計	184団体	—	145団体	—	

出典) 第60回専門部会（2018年9月1日）全国町村会提出資料を一部改変。

③ 重点事項の決定

2017年7月7日の第29回有識者会議・第53回専門部会合同会議では、311件の提案のうち、専門部会で調査・審議する重点事項として51事項（提案件数96件）を決定した。

重点事項を決定するメルクマールは、以下の4点であった。

- (1) 地方創生、一億総活躍社会の実現に資するもの、
- (2) これまでの地方分権改革の取組を加速・強化するもの（関連・類似事務の状況から、権限移譲や義務付け・枠付けの見直しが必要なもの/これまでの勧告等で存続のメルクマールに該当しない義務付け・枠付けの見直し/これまで進めてきた指定都市、中核市等への権限移譲等の更なる推進）、
- (3) 住民サービスの向上や適切な実施に直結するもので、部会での法的な視点からの専門的な調査・審議に馴染むもの、
- (4) 2016年までの対応方針において今後の検討事項とされているもののうち、これまでに専門部会で重点事項として審議した事項等、重点的に議論を深める必要があるもの。

上記のうち(4)は10事項で、全51重点事項の約5分の1を占める。提案の実現には数年を要することが常態化しているものといえる。

具体的には、以下の事項である。

- ① 放課後児童健全育成事業に係る「従うべき基準」等の見直し（児童福祉法）、
- ② サテライト型養護老人ホームの設置に係る「従うべき基準」の見直し（老人福祉法）、
- ③ 生活保護制度関連の見直し（生活保護法）、
- ④ 社会保障分野におけるマイナンバー利用事務について情報連携の項目を追加するよう見直し（行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律）、
- ⑤ 駐車場出入口設置に係る規制緩和（駐車場法）、
- ⑥ 町村の都市計画に係る都道府県同意の廃止（都市計画法）、
- ⑦ 公有地の拡大の推進に関する法律に基づき取得した土地の利用に関する規制の緩和（公有地の拡大の推進に関する法律）、
- ⑧ 文化財保護、博物館等を地方公共団体の選択により、教育委員会から首長部局へ移管すること等を可能とする規制緩和（地方教育行政の組織及び運営に関する法律等）、
- ⑨ 都道府県経由事務の見直し（不動産の鑑定評価に関する法律）、
- ⑩ 通知カードの住所変更に係る追記事務の見直し（行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律）。

なお、重点事項に係る提案のうち、改正を求めるレベルで分類すると、法律改正を求めるものが31事項、政令改正3事項、省令改正8事項、通知改正7事項、要綱や手引き改正2事項で、提案段階では法律改正を求めているものが大半を占めていた。

1. 子育て・介護・医療等 22事項

(1) 子育て関連 11事項

- ① 「保育所等の児童福祉施設に係る「従うべき基準」等の見直し」
(児童福祉法・就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律) 【法律改正等】
- ② 「放課後児童健全育成事業に係る「従うべき基準」等の見直し」
(児童福祉法) 【法律改正】
- ③ 「幼保連携型以外の認定こども園の認定等の権限の都道府県から中核市への移譲」(就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律) 【法律改正】
- ④ 「子ども・子育て支援新制度に関する見直し」(子ども・子育て支援法) 【法律改正等】 等

(2) 介護・医療等関連 10事項

- ① 「サテライト型養護老人ホームの設置に係る「従うべき基準」の見直し」(老人福祉法) 【省令改正】
- ② 「介護サービス事業者の業務管理体制の整備に関する届出受理等事務の都道府県から中核市への移譲」(介護保険法) 【法律改正】
- ③ 無料低額宿泊事業に係る届出制の見直し(社会福祉法) 【法律改正】 等

(3) 社会保障分野におけるマイナンバー利用 1事項

2. 地方創生分野 18事項

(1) 地域交通・まちづくり 8事項

- ① 「自動車運転代行業に係る指導・監督制度の見直し」(自動車運転代行業の業務の適正化に関する法律) 【法律改正】
- ② 地域公共交通に係る制度・運用の見直し(道路運送法等) 【通知改正等】 等

(2) 地域資源の利活用 10事項

- ① 「所有者不明土地・空家等の適正管理に係る見直し」（所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン、空家等対策の推進に関する特別措置法）【法律改正等】
- ② 「文化財保護、博物館等を地方公共団体の選択により、教育委員会から首長部局へ移管すること等を可能とする規制緩和」（地方教育行政の組織及び運営に関する法律等）【法律改正】 等

3. 防災・安全 7事項

- ① 大規模災害時において都道府県と区域内市区町村が一体となって被災地方公共団体への支援を行うことを可能とするよう見直し（災害対策基本法）【法律改正】
- ② 「災害援護資金の貸付利率を条例で引き下げることが可能とするよう見直し」（災害弔慰金の支給等に関する法律）【法律改正】 等

4. その他（地方公共団体の事務の見直し） 4事項

- ① 都道府県経由事務の見直し（自転車競技法、建設業法、不動産の鑑定評価に関する法律）【法律改正】
- ② 通知カードの住所変更に係る追記事務の見直し（行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律）【通知改正】 等

(2) 検討状況

重点事項に関しては、内閣府から関係府省へ検討要請が行われ、各府省からの提案に対する第1次回答に基づき、8月2日から10日にかけて、専門部会で集中的に調査審議が行われた。また、地域交通分野に係る提案については、8月2日午前中に開催された第54回専門部会・第3回地域交通部会合同部会で、関係府省からのヒアリングなど集中的な審議が行われた。

9月1日の第60回専門部会では、地方3団体（全国知事会・全国市長会・全国町村会）からのヒアリングが行われたが、全国知事会は、2017年の全国知事会の提案のうち32件<重点事項27件>が義務付け・枠付け関係であり、このうち14件は、地方分権改革推進委員会の第3次勧告未実施分であると指摘した上で、「地方分権改革推進委員会の第2次・第3次勧告に従い、義務付け・枠付けは直ちに見直すことが必要」で

あるとした。さらに「従うべき基準」の見直しに関して、2017年の提案のうち22件<重点事項18件>は「従うべき基準」を改めるというものであり（なお、22件全てが福祉分野関係）、第3次勧告等の趣旨を踏まえ「従うべき基準」を速やかに廃止又は「参酌すべき基準」に改めることが必要であるとした。

2017年9月8日の第30回有識者会議・第61回専門部会合同会議では関係府省からの第1次回答及び提案団体からの見解等が取りまとめられ、その後、9月11～12日にかけて関係府省への再検討要請、10月11日に第2次回答の取りまとめ、引き続き、10月12～20日にかけて、専門部会等で関係府省からの第2次ヒアリングが行われた。また10月13日には、地域公共交通部会と専門部会の合同ヒアリングが実施された。

(3) 2017年の地方からの提案等に関する対応方針

この後、10～11月中旬にかけ、内閣府と関係府省との調整を経て、2017年の地方からの提案等に関する対応方針（案）が、12月1日に開催された第31回有識者会議・第68回専門部会合同会議において取りまとめられ、同月26日、推進本部において「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針」が決定され、同日、閣議決定された。

決定された対応方針では、法律の改正により措置すべき事項については、所要の一括法案等を2018年の通常国会に提出することを基本とした上で、「現行規定で対応可能な提案については、その明確化が重要であるとの地方分権改革有識者会議での議論等を踏まえ、地方公共団体に対する通知等を行うこととし、調査を行うなど引き続き検討を進めることとしたものについては、関係府省とも連携しつつ、内閣府においてフォローアップを行い、検討結果については、逐次、地方分権改革有識者会議に報告する」「移譲された事務・権限が円滑に執行できるよう、地方税、地方交付税や国庫補助負担金等により、確実な財源措置を講ずるとともに、マニュアルの整備や技術的助言、研修や職員の派遣などの必要な支援を実施」すると、前年の対応方針とまったく同じ文言が記された。

また、2017年の対応方針では、地方からの提案311件のうち、府省からの第1次回答への意見照会に対し提案団体が再検討を求めなかったもの等を除く207件のうち、186件（89.9%）について「実現・対応」するとなったとし、実現・対応の割合は、この4年間で最も高いものとなった（表3参照）。

表3 2017年の地方からの提案に関する対応状況

年	分類		小 計	実現できな かったもの	合 計	実現／対応 の割合
	提案の趣旨を 踏まえて対応	現行規定で 対応可能				
2014年	263	78	341	194	535	63.7%
2015年	124	42	166	62	228	72.8%
2016年	116	34	150	46	196	76.5%
2017年	157	29	186	21	207	89.9%

出典) 第11回推進本部 (2017年12月26日) 「平成29年の地方からの提案に関する対応状況」

2017年の対応方針に示された提案募集方式の主な成果のうち、第8次一括法による法律改正によらないもので、別途の法改正等および政省令改正を伴うものは以下の通り⁽¹⁰⁾。

○ 駐車場出入口設置に係る規制緩和 (駐車場法)

路外駐車場の出入口の設置規制について、安全対策を講じること等によって、道路の円滑かつ安全な交通が確保できると認められる場合には、路外駐車場の出入口の設置を可能とすることにより、安全・円滑な道路交通の実現及び地域の活性化に資する。【政令改正】

○ 文化財保護、博物館を地方公共団体の選択により、教育委員会から首長部局へ移管することを可能とする規制緩和 (地方教育行政の組織及び運営に関する法律等)

現在、教育委員会が所管することとなっている文化財保護について、専門的・技術的判断の確保等の措置を講じた上で、地方公共団体の選択により首長部局へ移管することを可能とすることにより、観光振興や産業振興等の様々な分野と連動した文化資源の活用等に資する。【法律改正】

○ 所有者不明土地・空家等の適正管理に係る見直し (所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン等)

所有者を特定することが困難な土地について、公共事業のために収用する場合の手続を合理化するとともに、一定の公共性をもつ公共的事業のために一定期間の利

(10) 推進本部「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針【概要】」(2017年12月26日)に示された主な成果より列挙。

用を可能とする新たな仕組みを構築することにより、円滑な土地の利用を促進する。

【法律制定】

○ 家庭的保育事業等における連携施設の要件緩和（児童福祉法）

家庭的保育事業者等が保育所、幼稚園又は認定こども園との連携によって適切に確保しなければならない連携協力項目のうち、代替保育の提供については、保育所、幼稚園又は認定こども園以外の保育を提供する事業者から確保できるようにするための方策を検討し、平成29年度中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。【省令改正等】

○ 家庭的保育事業における給食の搬入施設の拡大（児童福祉法）

家庭的保育事業の食事提供については、現在、原則自園調理とされており、外部搬入を行う場合も連携施設や同一法人の事業所等からの搬入に限定されているが、適切な事業者からの搬入も可能とすることにより、当該事業の参入障壁を緩和し、待機児童の解消に資する。＜28年フォローアップ案件＞【省令改正等】

2. 第8次一括法の概要

2018年3月9日に閣議決定された第8次一括法は、国から地方公共団体又は都道府県から中核市への事務・権限の移譲（2項目3法律）及び地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等（10項目14法律）に係る関係15法律（重複2法律）を一括して改正したものである。

以下、個別法律ごとに若干の解説を加える。

A 地方公共団体への事務・権限の移譲（2項目3法律）

① 毒物又は劇物の原体の事業者の登録等に係る事務・権限を国から都道府県へ移譲
〔毒物及び劇物取締法〕⁽¹¹⁾

【提案団体等】九州地方知事会 栃木県

【内容】毒物及び劇物取締法により、毒物及び劇物の製造（小分けを含む）、輸入又は販売を行うには、製造所、営業所又は店舗ごとに登録を受けることが必要



(11) 林弘郷「平成29年の対応方針 ― 教育介護等」『地方財務』（765）2018・3、48頁以下参照。

で、ほとんどの権限が地方に移譲されているものの、原体に係る権限は、一部厚生労働大臣（実質的には、都道府県への申請・都道府県による現地調査を経由して地方厚生局が登録事務）に残ってきた。

第8次一括法では毒物又は劇物の原体の製造（小分けを除く）を行う製造業者又は輸入を行う輸入業者の登録等に係る事務・権限を国から都道府県へ移譲することにより、地域の事業者に対して都道府県による一体的な指導・監督の実施が可能とするもの。

【施行日】2020年4月1日

図1 原体を製造・輸入する毒劇物製造業・輸入業登録等に係る事務権限の移譲

権 限		国	都道府県
製造業	原 体	○ 	
	※原 体（小分けのみ）		○
	製 剤		○
輸入業	原 体	○ 	
	製 剤		○

② 幼保連携型認定こども園以外の認定こども園（幼稚園型、保育所型及び地方裁量型）の認定等の事務・権限を都道府県から中核市へ移譲等〔就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律、子ども・子育て支援法〕

【提案団体等】松山市、大阪府、京都府、兵庫県、和歌山県、関西広域連合

【内 容】幼保連携型認定こども園以外の認定こども園（幼稚園型、保育所型及び地方裁量型認定こども園）の認定等の事務・権限を、都道府県から中核市へ移譲することにより、中核市における窓口の一本化による事業者の利便性の向上を図るとともに、中核市による計画的な施設整備による子育て環境の充実に資する。なお、指定都市へは、第7次一括法で同様の事務が移譲されている。

【施行日】2019年4月1日

図2 都道府県から中核市への幼保連携型以外の認定こども園の認定権限の移譲

権 限	都道府県	指定都市	中 核 市
幼保連携型認定こども園の認可等		○	○
幼保連携型以外の認定こども園の認定等	○	○	

B 地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等（10項目14法律）

- ① 被災都道府県からの応援の求めを受けた都道府県が、その区域内の市町村に対して被災市町村への応援を求めることができることを明確化〔災害対策基本法〕⁽¹²⁾

【提案団体等】九州地方知事会

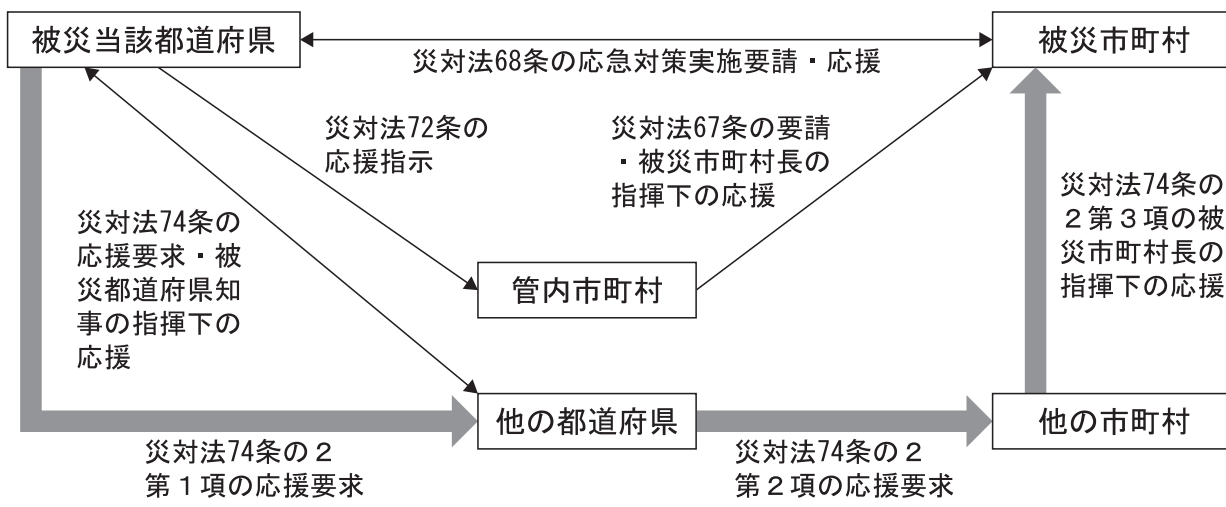
【内 容】被災都道府県から応援の求めを受けた都道府県が、その区域内の市町村に対して被災市町村への応援を求めることについて、応援職員の派遣根拠や費用負担・指揮監督権の在り方を規定することにより、地方公共団体間の広域応援体制の強化に資する。

具体的には、都道府県知事は、当該地域において災害が発生した場合において、他の都道府県の知事に対し、災害発生市町村の市町村長を応援することを求めることができることとするとともに、当該応援を求められた都道府県知事は、その区域内の市町村長に対し、災害が発生した市町村長を応援することを求めることができることとし、当該応援に従事する者は、災害応急対策の実施について、当該応援を受ける市町村長の指揮の下で行動するものとする。

【施行日】公布の日（2018年6月27日）

(12) 審議経過については、竹中一人ほか「地方分権改革 平成29年の地方からの提案等に関する対応方針（Ⅳ防災・マイナンバー制度等（浅野敬広・古田裕樹執筆）」『地方財務』（766）2018・4、104頁以下。応援派遣全般に関する解説として、池田幸優「台風で被災した市町村に職員を応援派遣する際の法の根拠は何か」『自治実務セミナー』（676）2018・10、24－25頁。

図3 災害対策基本法（災対法）に基づく応援のスキーム



注) は改正災対法の規定

② 災害援護資金の貸付利率（現行3%）について、市町村が条例で設定できるよう見直し〔災害弔慰金の支給等に関する法律〕⁽¹³⁾

【提案団体】岩泉町

【内容】法律により3%に固定されている災害援護資金の貸付利率について、措置期間経過後は、延滞の場合を除き、年3%以内で市町村が条例で設定できるようにすること。同改正規定は施行の日以後に生じた災害により被災した世帯の世帯主に対する災害援護資金の貸し付けについて適用し、同日前の災害援護資金の貸し付けについては、なお従前の例による。

【施行日】2019年4月1日

③ 幼保連携型認定こども園に係る居室の床面積の基準について、保育所と同様に一部地域において「従うべき基準」から「標準」に緩和〔就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律〕⁽¹⁴⁾

【提案団体】須坂市、大阪府、京都府、兵庫県、和歌山県、大阪市

【内容】幼保連携型認定こども園の居室の床面積に関する条例制定の基準について、現在、保育所に対して適用されている「従うべき基準」とされているものを、

(13) 審議経過については、竹中一人ほか前掲注(12)、109頁以下。
 (14) 竹中一人ほか、前掲注(12)中「Ⅲ子ども子育て分野（小谷敦執筆）」『地方財務』（766）2018・4、95頁以下。

一部の区域に限り、一時的措置として「標準」へと緩和する措置を、幼保連携型認定こども園にも適用する。大都市圏を中心とした一部地域の要件は、待機児童数や住宅地の公示価格を要件として指定。

【施行日】 公布の日（2018年6月27日）から3月を経過した日

④ 特定教育・保育施設の利用定員の設定・変更に係る市町村から都道府県への協議を事後届出に見直し〔子ども・子育て支援法〕

【提案団体】 大阪府、京都府、兵庫県、和歌山県、徳島県、京都市、大阪市、神戸市、関西広域連合

【内 容】 特定教育・保育施設（認定こども園、幼稚園、認可保育園をいう）の利用定員の設定・変更に係る市町村から都道府県への協議を廃止し、事後届出とする。

【施行日】 公布の日（2018年6月27日）から3月を経過した日

⑤ 介護支援専門員（ケアマネジャー）が専門員証の交付を受けずに業務を行った場合に都道府県が行う登録削除要件の見直し〔介護保険法〕⁽¹⁵⁾

【提案団体】 宮城県、山形県、広島県

【内 容】 介護支援専門員の登録に関しては、現行制度では、必要な研修は修了したものの、専門員証の交付申請のみを失念した者などが業務を行った場合は、一律に登録削除しなければならないとされているが、専門員証の交付を受けずに業務を行った場合における都道府県が行う登録削除について、地域における介護人材の確保の観点から、情状が特に重い場合に限るものとした。

【施行日】 公布の日（2018年6月27日）

⑥ 准看護師試験について、都道府県から指定試験機関への事務委託を可能とする〔保健師助産師看護師法〕

【提案団体】 鳥取県、関西広域連合、滋賀県、京都府、兵庫県、和歌山県、徳島県

【内 容】 現行制度では、准看護師試験は、都道府県知事が、厚生労働大臣が定める基準に従い、毎年少なくとも1回行うこととされているが、これを、都道府県知事は、准看護師試験の実施に関する事務を、一般社団法人又は一般財団法人で都道府県知事が指定するもの（指定試験機関）に行わせることができるものとする。

【施行日】 2019年4月1日

(15) 林弘郷、前掲注(11)、45頁以下参照。

⑦ 予防接種法による予防接種の実施等の事務処理において、マイナンバー制度による情報連携の項目を追加〔行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律〕⁽¹⁶⁾

【提案団体】豊田市、千葉県、九州地方知事会、九州・山口各県の全市町村

【内 容】児童福祉法による小児慢性特定疾病医療費の支給に関する事務、予防接種法による予防接種の実施に関する事務、同法による給付の支給又は実費の徴収に関する事務、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法による障害福祉サービス、障害者支援施設等への入所等の措置又は費用の徴収に関する事務並びに難病の患者に対する医療等に関する法律による特定医療費の支給に関する事務を処理するために必要な特定個人情報に、それぞれ医療保険給付関係情報、障害者関係情報、生活保護関係情報又は中国残留邦人等支給給付等関係情報、地方税関係情報及び医療保険給付関係情報などの必要な特定個人情報をマイナンバー制度による情報連携の項目に追加することにより、添付書類を省略する。

【施行日】Ⅰ～Ⅳ⇒公布の日（2019年6月27日）

Ⅴ⇒公布の日から起算して一年を超えない範囲内で政令で定める日

図4 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の一部改正の内容

事 務	連携情報	改正前	改正後
Ⅰ 予防接種実施事務	予防接種実施関係情報	○	○
	障害者関係情報	×	○
Ⅱ 予防接種実費徴収事務	地方税関係情報等	○	○
	生活保護関係情報 中国残留邦人等支援給付等 関係情報	×	○
Ⅲ 小児慢性特定疾病医療費支給事務	地方税関係情報等	○	○
	医療保険給付関係情報	×	○
Ⅳ 特定医療費支給事務	地方税関係情報等	○	○
	医療保険給付関係情報	×	○
Ⅴ 身体障害者福祉法又は知的障害者福祉法 による入所の措置等に係る費用徴収事務	障害者関係情報等	○	○
	地方税関係情報	×	○

(16) 審議経過については、竹中一人ほか前掲注(12)、111頁以下参照。

- ⑧ マイナンバーを利用した地方税関係情報の情報連携を可能とするとともに、入所措置等の費用徴収に関する事務処理において、行政機関が本人等の収入状況に関する報告を求めることを可能とする等の規定を整備〔児童福祉法、身体障害者福祉法、精神保健及び精神障害福祉に関する法律、知的障害者福祉法、老人福祉法〕⁽¹⁷⁾

【提案団体】九州地方知事会、九州・山口各県の全市町村

【内 容】入所措置等の費用徴収に関する事務処理において、正当な理由なく、本人又はその扶養義務者がその収入状況に関する報告をせず、又は虚偽の報告をした場合は、10万円以下の過料に処するという規定を整備するとともに、地方税法上、職員に守秘義務が規定されている行政機関による本人等の収入状況に関する報告を求める権限（報告要求）等を、個別法に規定することにより地方税関係情報の提供を許容し、マイナンバーを利用した地方税関係情報の情報連携が可能となる。

【施行日】公布の日から起算して一年を超えない範囲内で政令で定める日

- ⑨ 競輪開催における市町村から国（経済産業大臣）への届出に係る都道府県経由の義務付けを廃止〔自転車競技法〕

【提案団体】富山県

【内 容】競輪を行う指定市町村（36市町村1組合＜2017年12月31日現在＞）が国（経済産業大臣）に対して行う競輪の開催に係る届出に係る都道府県知事経由の義務付けを廃止すること。

【施行日】公布の日（2018年6月27日）から3月を経過した日

- ⑩ 不動産鑑定士試験における受験者から国（土地鑑定委員会）への申込みに係る都道府県経由の義務付けを廃止〔不動産の鑑定評価に関する法律〕

【提案団体】愛知県、埼玉県、九州地方知事会

【内 容】不動産鑑定士試験を受験しようとするときの土地鑑定委員会への申込みに係る都道府県知事の経由事務を廃止すること。これにより、不動産鑑定士試験の受験者は、直接、土地鑑定委員会に受験の申し込みを行うこととなる。

【施行日】2019年1月1日

(17) 審議経過については、前掲注(12)を参照。

3. 国会での議論

第8次一括法案は、2018年3月9日に閣議決定（閣法54号）され、同日、参議院内閣委員会に付託された。参議院内閣委員会では、5月29日に趣旨説明が行われた後、同月31日に質疑が行われ、賛成多数で原案通り可決すべきものと決定され、翌6月1日に参議院本会議において賛成多数により可決、衆議院に送付された。衆議院では、同月7日に、地方創生に関する特別委員会に付託され、同委員会は同月8日に趣旨説明を行い、15日に質疑ならびに採決を行い、賛成多数で原案通り可決すべきものと決定された後、翌19日に、衆議院本会議において、賛成多数により可決・成立した。なお、衆参とも付帯決議はない。

両院の委員会における主な質疑は以下の通りである（肩書はすべて当時）。

表4 第8次一括法 議案審議経過

項 目	内 容
議案種類	閣法
議案提出回次	196
議案番号	54
議案件名	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案
議案提出者	内閣
衆議院予備審査議案受理年月日	平成30年3月9日
衆議院議案受理年月日	平成30年6月1日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成30年6月7日／地方創生に関する特別委員会
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成30年6月15日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成30年6月19日／可決
衆議院審議時党派態度	多数
参議院議案受理年月日	平成30年3月9日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成30年5月28日／内閣
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成30年5月31日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成30年6月1日／可決
公布年月日／法律番号	平成30年6月27日／66

地方分権の理念をめぐって

- 相原久美子（参・立憲民主党/民友会） 今回の第8次分権の内容を見ても、地域の自主性、自立性を高めるものに資するとはとても言い難い。言葉は適切ではないかもしれないが、ちまちましたものが多い。この先、法の趣旨に沿う分権改革を進めるには、各都道府県、市町村の基本的要望に対してどのような検討をしていくのかが問われている。
- 国務大臣（梶山弘志） 市町村の人材育成も必要。国家公務員が市町村にある期間行くこともあり、地方公共団体から人材を預かって勉強をするチャンスもある。それらを併せてやっていきたい。一足飛びに中央集権から地方分権というわけにはいかない。意識改革も必要、当然、財源の話も出てくる。いろんな壁はある中で一緒になって話していくことが大切。
- 相原久美子 地方分権改革の趣旨は、自治体を自立した地方政府にするために、1993年、衆参の両院が決議して始まった。もう25年になろうとしている。何年掛かるのか、この国に本当に自立した地方公共団体ができるのは。国と地方は対等だという言葉だけが躍っているという状況。地方政府をしっかりとしたものとして作り上げていくことに是非努力していただきたい。最近、中央集権に戻りつつあるように感じる。自立した地方政府には、税財源の移譲、地方に合わせた自主的な定員の管理を、今まさに真剣に論じるべき。
- 国務大臣（梶山弘志） 地方分権を実行していく中で、広域化や、また忌避感もあるが、更なる合併も基礎的自治体の体力という点では必要。まずは行政をできるだけ広域化していく中でそういったものが醸成されるものだと思っている。

提案募集方式について

- 江島潔（参・自民）・熊野正士（参・公明） 平成26年度から提案募集方式に移行したが、その理由は。
- 政府参考人（大村慎一） 国主導による集中的な取組から地方の発意に根差した息の長い取組とすること。委員会勧告方式に代え、国が選ぶのではなく地方が選ぶことができる地方分権改革を目指し、提案募集方式を導入したところ。
- 榛葉賀津也（参・国民民主党/新緑風会） 最近の一括法では細かいテーマばかりが取り上げられる。問題は、提案募集方式が、対象を自治体の事務処理に係るもの限定していること。本当に地方が求める分権になっていない。抜本的な、国と地方の税財源の配分や税制改正問題、若しくは国が直接施行する事業の運用改善、こういった問題には

口が出せない。

→国務大臣（梶山弘志） 提案募集方式もあるが、地方六団体との懇談で、内閣全体でお伺いする機会もある。そういった中で、財源や予算の使い方についても柔軟にとということもある。その都度、要望がある中で改善をしていっている。

○相原久美子（参・立憲民主党/民友会） 提案募集方式による提案は、26年度は953件、27年度は334件、28年度は303件と、減少の一途をたどっている。特に市町村からの提案は、市町村数の僅か4%程度にとどまる。平成26年4月に内閣府の地方分権推進室が地方分権改革の実態調査結果を公表している。これによると今後の地方分権改革の課題は、都道府県では地方税財源、市町村では地方分権に伴う事務の増加に対応するための体制整備を挙げている。基礎自治体としての市町村は、税は下りてきていない中で仕事だけが増え、一方で人員抑制が行われてきた。事務、権限の移譲を求める量の分権改革よりも、質の分権改革にかじを切るべき。すなわち地方への人的支援を基本に財政的支援をすべきではないか。

→政府参考人（大村慎一） 地方の提案件数は、平成28年までは減ってきたが、29年は311件で増加には転じた。市町村の提案数も、現在は一割程度まで上がってきている。

質という点では、改革の成果が住民のサービスの向上として地域に実感されること、地域ごとの実情が一層反映された提案と改革が行われるということが分権改革の本旨に照らして重要であると考えている。このため、まず提案を増やしていくために、過去の分権計画や提案募集方式を活用した各自治体の取組や住民サービスの向上等の成果を事例集にまとめ、住民に向けて広く発信している。自治体に対しては、提案募集方式のノウハウを取りまとめたハンドブック等を用いて、研修や説明会、ワークショップ等を多数開催し、提案募集方式の普及に努めている。

○清水貴之（参・日本維新の会） 今回の提案募集では300件を超える提案があったが、今回の一括法案で法改正が必要なものは15本。それ以外は制度改正で対応が可能ということ。提案募集しなくても、日頃の地方とのやり取りの中で順次変えていくことができるものが多数あるのではないか。

→国務大臣（梶山弘志） 法律改正のみならず、政省令、運用の見直し、幅広く対象としているところ。法律改正ではなく運用で大丈夫というものも答えとしてある。そういったものも含め、事務局に御相談をいただく。

○山本太郎（参・希望の会） 税源移譲が許される提案募集方式の予定はあるか。

→国務大臣（梶山弘志） 税源、財源も一緒にとという議論が出てくるが、提案募集では、

予算事業や税源に関しては当たらないということで、議論されていない。ただテーマとしては誰もが認識し、様々な場で議論をしている。議論だけで終わらせるつもりはない。

○田中英之（衆・自民党） 住民の関心を一層高め、改革プロセスへの住民参加を促すため、住民参加型のワークショップが福島県の郡山で行われたと聞いている。これから住民参画というものをどのように推進されていこうとするのか。

→政府参考人（大村慎一） 各自治体の提案検討に当たり、地域住民が参画する場を設け、地域の声を踏まえた提案が行われることにより、住民自治の充実にもつながる可能性がある。郡山市の住民参加型ワークショップは、郡山市の主催、内閣府の協力により、平成29年に2度開催した。町内会関係者、民生委員、企業関係者、学生等の参加により、郡山市役所職員と市の行政課題について議論することで住民の地方分権改革に関する理解を深め、こうした議論を踏まえて市で提案の検討をしていただいた。

○武内則夫（衆・立憲民主党/市民クラブ） 基礎自治体としての市町村は、一方で事務や権限が移譲されて事務量は増え、一方で、2004年の地財ショック以降は、人員削減を含め厳しい状況が地方を直撃し、交付税は削られ、現場は相当きつい状況。通常であれば正規職員で対応すべきところを臨時・非常勤職員で行政をフォローしてもらっている。国に提案をしていく状況ではないというのが実態。市区町村を始めとした小さなところが、手を挙げられる環境をつくるためにも、地方への人的あるいは財政的支援をするという質の分権改革をぜひ進めていかなければならないのではないのか。

→国務大臣（梶山弘志） 税全体の体系や再配分のあり方について、地方分権とあわせて、並行して議論していく必要。誰もがその認識を持っており、できる限りそういったものとあわせて議論をして実現を図りたい。

○大串博至（衆・無所属の会） 国と地方の税財源配分、これを提案方式から除く、そもそもから除外するというのは、やめた方がいいと思う。

→国務大臣（梶山弘志） 地方交付税交付金の話もそうだが、地方独自の税財源も含めて、並行して、場所は違っても議論をしていくということで対応している。

マイナンバー制度による情報連携

○田村智子（参・日本共産党） 今回の法案では、障害者等への施設入所等の費用徴収に関する事務処理で、本人及び同一世帯の家族等の所得情報を新たにマイナンバーの情報連携の対象としている。自治体間で本人同意も必要なくマイナンバーで所得情報の提供が行われる。所得情報は地方税の情報で、地方税法で厳しく守秘義務が掛けられている。

この守秘義務を解除し、情報提供を求められた自治体に応諾義務を課すということになるのではないか。守秘義務に穴を空け、拡大していることと同じ。個人情報の保護が余りにずさんな中で、マイナンバーの利活用ばかり推し進めることは大変危険。

→大臣政務官（小林史明） 特定個人情報の取扱いは、各行政機関で安全管理措置の徹底が図られるように引き続きやっていきたい。今回の法案では、地方公共団体から提案を受けて、予防接種や難病の医療費助成等の費用徴収の事務等において、行政機関の専用のネットワークシステムを通じた情報のやり取りにより、従来必要とされた障害者手帳や健康保険証、課税証明書等の添付書類を省略できるように情報連携の項目を追加すること。住民の利便性向上につながり、地方公共団体の事務処理の効率化にもつながる。これは地方公共団体からやりたいと言っていたというものがまず基本にある。

災害援護資金の貸付利率の見直し

○熊野正士（参・公明） これまで法律で一律3%と固定されていたが、市町村の条例で設定できると承知している。災害援護資金そのものの活用状況は。

→政府参考人（米澤健） 災害援護資金の貸付利率は一律3%と法定され、利子分は市町村の収入として運営事務費に充当されるという考え方。市中金利が全般的に低下したことを受け、利率を下げた貸付けしたいという市町村のニーズが顕在化。今回の改正は、災害援護資金の利率を3%以内で条例で定めることができるとするもの。市町村の政策判断に基づき低い利率で貸付けが可能となり、被災者ニーズに応じた貸付けが実施できるようになる。

災害援護資金の直近3か年の件数と金額は、平成27年度は82件、1億2,810万円、平成28年度は512件、8億7,500万円、平成29年度は260件、4億9,000万円。

改正災害対策基本法

○熊野正士（参・公明） 2年前の熊本地震の教訓を踏まえ、地元自治体からの要望、提案を受けたと承知しているが、被災した都道府県から隣県に対して応援要請を行うことは、これまでも行われていた。今回の改正により改善されるのはいかなるところか。

→政府参考人（米澤健） 応援職員が誰の指揮監督に属するかなどについて、現行の災害対策基本法では判然としないといった課題があった。今般の災害対策基本法の一部改正は、被災都道府県から被災市町村への応援の求めを受けた都道府県が、域内市町村に対し被災市町村への応援を求めることができることに加え、その際の応援職員の指揮監督

を応援を求めた市町村長が行うこと等の原則を明確化したもの。これにより、地方公共団体間の広域応援体制が強化され、迅速な応援の実施に資するものと考えている。

幼保連携型の認定こども園以外の認定こども園

- 竹内則夫（衆・立憲民主党/市民クラブ） 移譲された中核市において、事務権限を持つ以上、条例を定めなければならないか。また、保育の質を確保していくためには、監査体制が求められていくのではないか。
- 政府参考人（大村慎一） 認定主体が、主務大臣が定める基準を参酌して定めた設備及び運営に関する条例基準、これに適合するかどうかを審査することになるので、認定主体となる中核市は、今回の権限移譲により、条例を定めることになる。質の確保をしていくうえで、監査は重要。今現在、認定権限のある県で施設監査を行っており、中核市でも施設型給付を行っているので、確認監査は既に行っている。今度、中核市が一元的に監査を行うことができるが、都道府県は全体的にその県内を見ているので、監査関係でも引き続き連携して行っていくことについては周知をしていく。

学童保育指導員の配置基準や資格基準の従うべき基準の参酌基準化

- 宮本岳志（衆・日本共産党） この間の提案募集方式は、地方の創意を生かすというものではなく、国が責任を持つべきナショナルミニマムを突き崩し、地方自治体を国策に誘導する手段に使われている。典型例が、学童保育指導員の配置基準や資格基準を従うべき基準から参酌基準に引き下げる基準緩和の検討。学童保育指導員の慢性的な人手不足の原因は、硬直的な基準に問題があるわけではなく、労働条件と処遇の改善が進んでいないこと。厚生労働省の調査では、平成28年度の指導員の約7割程度は非常勤職員やパート、アルバイト、給与も年額270万円にとどまっている。この従うべき基準の廃止や参酌化を要求している自治体はどれほど学童保育指導員の処遇改善の取組をしてきたか。
- 政府参考人（成田裕紀） 参酌化に係る御提案は全国知事会等から出されたもの。支障事例を抱えている自治体の全てを把握していないが、当該提案に係る共同提案団体として具体的に把握している5件、7市のうち、平成29年度に放課後児童支援員等処遇改善等事業を実施している自治体は2市、放課後児童支援員キャリアアップ処遇改善事業を実施している自治体は4市であると承知。

実現しなかった提案事例と再チャレンジ制度・引き継ぎ検討事項

○谷畑孝（衆・日本維新の会） 対応方針において引き続き検討するとされている事項について、内閣府としてしっかりと各府省の検討状況をフォローし、実現に向けた対応をとっているのか。

→政府参考人（大村慎一） 関係府省と連携しながら、内閣府において適切にフォローアップを行って、検討結果について、逐次、地方分権改革有識者会議に報告をして公表している。

具体的には、まず、おおむね3か月ごとに、対応方針の各府省における措置状況を調査し、結果を内閣府のホームページで公表するとともに、検討期限を踏まえながら検討状況を有識者会議に報告し、提案の実現が確実に図られるようフォローアップを行っている。

→政府参考人（大村慎一） 生活保護の決定及び実施の請求に関する裁決権限について、道府県から指定都市に移譲することを求めるという提案があったが、都道府県と指定都市の側の間で意見に相違があったために結論を得ることが困難であった。また、市町村の選挙管理委員会の判断で期日前投票所の終了時刻を繰り上げて閉じることを可能とすることを求める提案があったが、期日前投票所が一か所しか設けられていない場合について、終了時刻を繰り上げるということは有権者の投票機会を狭めるおそれがあることから実現が困難であったというもの。こうした実現しなかった提案も、調整状況、結果について提案団体に丁寧に説明し、翌年以降新たな支障事例が示されるといった情勢の変化があった場合は改めて提案をいただき議論をしていくこととしている。

4. 2017対応方針ならびに第8次一括法等の検討

（1） 落穂拾い化する提案募集方式

2014年からはじまった提案募集方式は、2017年に4年目を迎えた。内閣府を中心とする啓蒙活動により、ようやく提案件数の減少に歯止めがかかったといえる。

だが、せっかく提案しても府省との協議（＝対応）にかけられるとは限らない。提案件数に対する対応件数は、2014年度が提案件数953件に対し対応件数535件で対応割合は56.1%、2015年度が提案件数334件・対応件数228件で割合は68.3%、2016年度が提案件数304件に対し対応件数196件、割合は64.5%である。そして2017年度の提案件

数に対する対応割合は66.6%で、若干上昇した。さらに提案件数に対する実現割合は、この4年間で徐々に上昇し、はじめて6割近くまで割合を高めた。

内閣府地方分権改革推進室は、2017年の提案募集における実現割合は、この4年間で最も高く、89.9%に達したと喧伝するが、ようやく内実が伴ってきたものといえる。

表5 提案件数等の推移

	提案件数 A	対応件数 B	実現件数 C	実現でき なかつた もの	提案件数 に対する 対応割合 B/A	提案件数 に対する 実現割合 C/A	対応件数 に対する 実現割合 C/B
2014年度	953件	535件	341件	194件	56.1%	35.8%	63.7%
2015年度	334件	228件	166件	62件	68.3%	49.7%	72.8%
2016年度	304件	196件	150件	46件	64.5%	49.3%	76.5%
2017年度	311件	207件	186件	21件	66.6%	59.8%	89.9%

問題は、実現した提案の中身である。

2017年の対応方針について、第8次一括法に結びついた事項以外の対応の分類を見ると、半分近く（42%）が、「通知又は周知」による対応で、その割合は、2016対応方針より高まっている。逆に、政省令等改正を伴って実施するものは、2017対応方針では17%に過ぎず、やはり2016対応方針よりもその割合が低下している（表6参照）。

表6 2017対応方針のうち第8次一括法以外の事項の対応分類

単位：事項

	実施するもの						通知又は周知	その他措置	検討
	政令	省令	通知・要綱その他	告示	措置	置み			
1. 国から地方公共団体に事務権限の移譲							1	2	2
2. 都道府県から市町村への事務権限の移譲	3		1	1※		1	2		2
3. 義務付け・枠付けの見直し	20	1	2	12	1	4	55	12	40
合計 (%)	23 (17)	1	3	13	1	5	58 (42)	14 (10)	44 (32)
<参考2016> (%)	35 (23)						52 (35)	20 (13)	42 (28)

注) 2017対応方針より筆者作成。

※ 特別児童扶養手当等の支給に関して、道府県が指定都市の区役所等に行う特別児童扶養手当等に係る事務については、道府県と監査指導等の実施を希望する指定都市の間で協議が整った場合、当該指定都市が行うこととし、その旨を2017年度中に通知するというもの。

「通知や周知」は、すでに地方自治体の判断に委ねられていたものを、改めて、周知するというものに過ぎない。たとえば次のような事例である。

浄水場において浄水処理前に発生する土砂の廃棄物の処理及び清掃に関する法律上の取り扱いについて、「廃棄物」の対象から除外すべきとの提案があった（提案団体：静岡県）。

これは、旧厚生省の通知において産業廃棄物に分類されるものとして、「浄水場の沈でん池より生ずる汚でい」と示されている（昭和46年10月25日付け環整25号）ことから派生する支障事例であった。内閣府地方分権改革推進室との協議において、現在の所管府省である環境省は、従前より、浄水場において発生する土砂が廃棄物に該当するか否かは、都道府県等において総合的に勘案し判断して差し支えないものとしていと回答し、その根拠として、「（産業廃棄物に）該当するか否か、その物の性状、排出の状況、通常の見取り形態、取引価値の有無及び占有者の意思等を総合的に勘案して判断すべきもの」（平成25年3月29日付け環産発第1303299号）という通知（技術的助言）を挙げていた。つまり元から浄水場の堆積汚泥の産業廃棄物の該当性可否は、地方自治体の総合的な判断に委ねられていた。これに対し提案団体等からは、現行規定で対応可能であることを改めて周知すべきとの要望が示され、その結果、対

応方針では次のように記されることになった。

「(2) 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭45法137）

(i) 廃棄物（2条1項）の該当性の判断については、浄水場において発生する土砂であっても直ちに産業廃棄物の汚泥に該当するものではなく、『行政処分の指針について』（平25環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部）等で示されている、地方公共団体が物の性状、排出の状況、通常取扱形態、取引価値の有無、占有者の意思等を総合的に勘案して行うものであることを地方公共団体に平成30年度中に周知する。」

同様の事例が、農業集落排水処理施設で排水処理が可能な業種の拡大（提案団体：兵庫県多可町）に係る提案でもあった。この事項でも、合併浄化槽への事業場排水の受け入れ可能な業種の判断は、元から地方自治体の判断により実施できるとすでに通知されていたというものである。一方、この通知が、技術的助言なのかどうかわかりにくいということから、対応方針での結論は、次のようなものとなった。

「(3) 浄化槽法（昭58法43）

(i) 浄化槽におけるし尿と合併して処理することができる雑排水（2条1号）の取扱いについては、『し尿と合併して処理することができる雑排水の取り扱いについて』（平12建設省）及び『合併処理浄化槽により処理可能な雑排水の取り扱いについて』（平12厚生省）は、排水の性状及び特性から、雑排水として扱っても支障がないことが明らかな業種を技術的助言として通知したものであり、事業場からの排水が浄化槽において処理することができない特殊な排水（2条1号）に該当するか否かについては、地方公共団体が判断するものであることを、地方公共団体に平成29年中に通知する。」

浄化槽における雑排水の取扱いは、1990年代の第1次分権改革において、地方の支障事例としてすでに地方分権推進委員会で俎上に上っていたものであり⁽¹⁸⁾、した

(18) 当時の支障事例を列挙したものとして、地方分権普及会『レッツ・地方分権』1996年、(社)神奈川県地方自治研究センター編『地方分権を必要とする主要事例集 — 地方3団体が地方分権委員会に提出した「現状と問題点」 — 』1995年

がって、2000年の地方分権一括法にあわせ、上記の対応方針の文言中の「屎尿と合併して処理することができる雑排水の取り扱いについて」（平12建設省）及び「合併処理浄化槽により処理可能な雑排水の取り扱いについて」（平12厚生省）という2つの通知で、技術的助言として地方公共団体が判断するものであることをすでに明らかにしていた。

対応方針で、「通知又は周知」としているものの中には、このようにすでに決着済みのものを改めて通知するというものが多く含まれている。

提案方式は、地方分権改革の落穂拾いと化しているといわざるをえない⁽¹⁹⁾。

(2) 「量」を優先させる規制緩和路線と、住民の人権を守る規制強化路線の交錯

提案募集では、国の地方に対する規制緩和に資するものが重視されている。

その理由は、第1に、提案対象が、ア地方公共団体への事務・権限の移譲、イ義務付け・枠付けの見直し及び必置規制の見直しという、いわゆる規制緩和に資するものという枠がはめられているのに加え、第2に、権限移譲又は地方に対する規制緩和に当たらないものとして、○国・地方の税財源配分や税制改正、○予算事業の新設提案、○国が直接執行する事業の運用改善、○個別の公共用物に係る管理主体の変更、○現行制度でも対応可能であることが明らかな事項のような提案としているからである。

ナショナルミニマムとしての配置基準等を強化することになれば、それに見合った予算措置が必要である。したがって、国・地方の税財源配分や税制改正ならびに予算事業の新設を提案募集として認めないことは、間接的に基準強化に係る提案を受け付けないことになる。

① 「放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数に係る『従うべき基準』の廃止又は参酌化」

この点が如実に表れたのが、「放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数に係る『従うべき基準』の廃止又は参酌化」という提案（提案団体：全国知事会、全国市長会、全国町村会）である。

地方からの提案の趣旨は、全国知事会では、「『従うべき基準』については、条

(19) 厚生労働省は、2019年度に厚生労働省と全国の地方自治体の情報を共有できるポータルサイトを開設する方針であるという。サイトでは、厚生労働省からの通知や事務連絡を随時掲載し、検索機能も設け、地方自治体からの質問も受け付け、回答も蓄積し、公開するといわれる。提案募集方式で行われていることが、このサイトに取って代わられるかもしれない。

例の内容を直接的に拘束するもので」「真に必要な場合に限定されるべきもの」

「『従うべき基準』の見直しは、サービス水準の切下げや国の政策目的を阻害する地方自治体の施策の許容ではなく、国が全国一律に決定している基準等を地方自治体自らが決定し、その地域の実情に合った最適・最善なサービス・施策が講じられることを達成させるもの」という一般的なものであった。

だが、ここで注意しなければならないのは、待機児童が発生する要因の一つとして、この「従うべき基準」が挙げられていることである。たとえば、地方分権改革推進室の職員は、「厚生労働省が平成27年度から『従うべき基準』として実施要件等を定めたことが、待機児童の増加とあいまって、地域の人材不足を増加させている」と記し、基準を参酌化させることにより、地域の実情に応じた放課後児童健全育成事業の実施が可能となり、待機児童問題の改善に大きな効果をもたらすとしている⁽²⁰⁾。

厚生労働省の放課後児童健全育成事業の設置及び運営に関する基準（平成26年厚生労働省令第63号）では、2015年度から、「従事する者及びその員数」が「従うべき基準」とされ、①支援の1単位（児童40人）につき、支援員2人以上配置、②支援員は、保育士や社会福祉士等の資格を有する者で、都道府県知事が行う研修を修了したものでなければならない、と定められている。

この提案は、専門部会で協議される重点事項に指定され、同部会で所管官庁と委員間でやり取りが行われた。そして2017年の対応方針では、次のように記された。

（3）児童福祉法（昭22法164）

（iii）放課後児童健全育成事業（子ども・子育て支援法（平24法65）59条5号及び児童福祉法6条の3第2項）に従事する者及びその員数（児童福祉法34条の8の2第2項）に係る「従うべき基準」については、子どもの安全性の確保等一定の質の担保をしつつ地域の実情等を踏まえた柔軟な対応ができるよう、参酌化することについて、地方分権の議論の場において検討し、平成30年度中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

だが、保育事業や放課後児童健全育成事業における待機児童問題に関しては、従

(20) 小谷前掲注(14)、100-101頁。

事する者及びその員数に係る「従うべき基準」を参酌化することで、解消するとは考えられない。待機児童問題が発生した原因は、これら事業の従事者（保育士や放課後児童支援員等）の処遇が、従事業務の責任や荷重さに比して低いことから、「従事する者及びその員数」の要件を満たせるほどの従事者を集めることができないためである。

厚生労働省の2017年の調査では、常勤の放課後児童支援員への年間支給額は、平均約284万円⁽²¹⁾で、日本の給与所得者の平均年収の7割に満たない。

つまり『従うべき基準』として実施要件等を定めたことが人員不足を惹起させてきたのではなく、仕事の責任や過重さに見合わない低処遇が原因なのである。したがって、劣悪な処遇を放置したままで要件や基準を引き下げても、やはり人は集まらず、一人一人の従事者の過重労働を放置するか、かえって、増大させることになりかねない。さらに対応方針では、「地方分権の議論の場において検討し、平成30年度中に結論を得る」としているが、提案募集では、税財源配分や予算事業の新設提案等については提案できず、人員増を求めることもできない。また、専門部会で人員不足の根本原因を検討した形跡もない。ゆえに、人員不足の根本的な解決に至らないまま、結果的には、質を蔑ろにして基準を引き下げ、現状を追認し、放課後児童支援員等の負担を増加させ、離職に拍車がかかる方向に向かわざるをえないのではないだろうか⁽²²⁾。

② 無料低額宿泊事業における届出制の見直し

2017年の提案募集では、無料低額宿泊事業に関する規制強化に係る提案があり、第8次一括法ではないものの、結果的には他法改正につながったものがあったこと

(21) http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_29/pdf/s3-2.pdf。2018年10月9日閲覧。

(22) 専門部会の委員の一人である伊藤正次氏は、「自治体の立場からすれば、児童福祉政策の質を高めるためには、地域のニーズに即して迅速かつ柔軟なサービスの展開を可能にすることこそ重要である。したがって、国による義務付け・枠付けによってサービスの質が確保されるという前提自体が問い直されなければならない。ところが、『質の担保』がいわばマジックワードとなって、自治・分権に対する制約要因として機能する可能性がある」としている（伊藤正次「自治体における政策の質の担保と人材戦略」『地方自治職員研修』（715）2018・10、14頁）。だが、国の制約を緩和し、地方自治体の自由度を高めれば、政策の質が自ずと高まるわけではない。保育士や放課後児童支援員等の福祉労働者をワーキングプアの状態にし、人手不足を惹起させてきたのは地方自治体自身だからである。この観点からすれば、待機児童問題は地方自治体の政策選択の結果である。この点を見直すことなく自治体の自由度を高めても、待機児童解消という結果は期待できない。

は、特筆すべきことである。

無料低額宿泊事業とは、「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」（社会福祉法2条3項8号）で、第二種福祉事業と位置付けられている（同条3項）。

改正前の社会福祉法では、国及び都道府県以外の者が、第二種社会福祉事業を開始したときは、事業開始の日から一月以内に、事業経営地の都道府県知事に必要事項を届け出なければならないとしていた（同法69条1項）。

この無料低額宿泊事業をめぐっては、近年、防火施設が完備していない施設で発生した火災により居住者が焼死した等の事例や、生活保護受給者から高額な宿泊料をとる「貧困ビジネス」を行う事業者などが現れるなど、社会問題となっている。

これに対し、地方自治法の指定都市の権能の規定（地方自治法252条の19）等により、第二種社会福祉事業について都道府県と同様の権能を持つ指定都市の市長会から、「無料低額宿泊事業に係る届出制を許認可制に見直すこと」という規制強化の提案があった。

無料低額宿泊事業に関する問題点は、ア事業開始後の届出制で、形式要件を整えていれば、届出を受理せざるを得ないこと、イ事業者に対する処分的前提となる行政指導に関して、その根拠が法定されておらず、実効性が担保できていないことの2点が指摘されていた。

この提案は重点事項として専門部会で検討することとなったものの、厚生労働省や無料低額宿泊所が集中している東京都からは、許認可制による入口規制に否定的な意見表明がなされた結果、実質的に事業開始前に施設等の適法状況を確認できる事前届出制とするとの折衷案が地方分権改革推進室から専門部会に示された。これに対し厚生労働省からは、社会保障審議会生活困窮者及び生活保護部会で検討したいとの意見が述べられた。

その後、厚生労働省の社会保障審議会生活困窮者及び生活保護部会で検討が行われ、2017年12月15日の同部会報告書では、「無料低額宿泊事業については、利用者の自立を助長する適切な支援環境を確保するため、法律に根拠がある最低基準や、事業停止等以外の実効性のある処分権限を設けたり、事前届出制を検討するなど、法令上の規制を強化すべきである。なお、事前届出については、営業の自由との関係や無届け施設に対する指導のあり方についても留意して検討する必要がある。」

（下線は筆者による）と記された。

これらの経過を経て、196通常国会において、無料低額宿泊事業を事前届出制に変更する改正条文を含んで「生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律」が可決・成立した。

改正社会福祉法には、次のような規定が新設された。

68条の2 第2項 国、都道府県、市町村及び社会福祉法人以外の者は、社会福祉住居施設を設置して、第二種社会福祉事業を営もうとするときは、その事業の開始前に、その施設を設置しようとする地の都道府県知事に、前項各号に掲げる事項を届け出なければならない。

この無料低額宿泊事業に関する事例では、提案募集要項では規制緩和しか認められないものと枠づけられているなかであって、住民の生命・人権に係る規制強化につながる提案に関しては、合理的なものであれば受け入れられ、実現しようということを示している。

ただし、最終的には、地方分権に関わる審議会ではなく、所管官庁がグリッドする審議会での結論を待たなくてはならないところが、規制緩和一辺倒の分権改革の位置取りを示しているようである。

5. 地方自治法への影響

第8次一括法では、毒物及び劇物取締法の改正が行われた。

同法23条の5では、都道府県が処理することとされている事務は、地方自治法2条9項1号に規定する第一号法定受託事務とすると規定され、地方自治法別表第一（第一号法定受託事務）の毒物及び劇物取締法の項において、記載されてきた。

第8次一括法では、上記のように第一号法定受託事務とされていた事務の事務区分を自治事務に改めることとしたことから、地方自治法別表第一から、毒物及び劇物取締法の項が削除し、同法の事務はすべて自治事務とすることとなった。

ただし、緊急時においては、国が都道府県に対して行政処分をするよう指示できる権限が維持され、立入検査等の権限に関しても、国の並行権限が存置された。

また、第8次一括法では、不動産の鑑定評価に関する法律が改正され、旧法第12条の2

「不動産鑑定士試験の受験の申込みは、受験者の住所地を管轄する都道府県知事を経由して行わなければならない」が削除されたことに伴い、地方自治法別表第一（第一号法定受託事務）の不動産の鑑定評価に関する法律の項において記載されていた第12条の2を削除した。

おわりに

地方分権改革は、再びその過渡期を迎えようとしている、との認識が広まりつつある。たとえば、関口龍海地方分権改革室参事官補佐は、「第二次地方分権改革が従来目指してきた、地方への権限移譲や国の関与の縮減を目的とするものから、地方側の志向が変化してきているようだ。これは、地方が現下直面している厳しい財政状況や職員の定員管理の状況等を踏まえ、権限が移譲されることや義務付け・枠付けの見直しによる条例制定権の拡大といった改革の成果を、地域で必ずしも消化し切れていない切実な事情がある。……（その一方で）国に義務付けられている必要度の低い事務をそもそも無くし行政能力の余剰を捻出しようとする（に）……提案募集方式を活用しようとする動きが大きくなっている……この流れを、最近の地方分権改革が亜流化していると捉えるべきなのか、又は地方公共団体が求める地方分権改革がそもそも変化し（たのか）……明快に評価することは容易ではない」⁽²³⁾。

上記の「改革の成果を、地域で必ずしも消化し切れていない切実な事情」とはなにか。現象としては、財政ひっ迫と定員抑制が同時進行する中であって、地方分権の時代にもかかわらず、新たな「集権手法」として、国の側からさまざまな事務の義務付けがなされていることに表われていると思われる。

たとえば計画策定という義務付けである。

今井照氏の研究によると、市町村に策定が求められている計画数は、法律上、2018年4月時点で229計画あり、これを分野別年代別に見ると、かつては建設、都市計画の分野がほとんどを占めていたものの、2000年以降は、環境保全、教育、経済、福祉等あらゆる政策分野に及んでいるという。これに加え、国からの通知、要綱、補助金等申請に伴う計画を含めれば相当数に及ぶと指摘する。

(23) 関口龍海「地方分権改革提案募集方式の傾向・課題と、『平成29年の地方からの提案等に関する対応方針』について（上）」『地方自治』（845）2018・4、44頁。

今井は、計画による地方の統制の背景に、地方分権改革があったとみる。すなわち、「機関委任事務が廃止され法定受託事務と自治事務に整理された。言い方を変えると、国と自治体との関係は行政統制から立法統制に変化した。（中略）国が望む政策を自治体に執行させるためには、法律によって、それが自治体の仕事（責務）であることを定めた上で、たとえば補助金の申請と決定など、国と自治体との行政組織間の関係を作り出す必要が生じたのである。計画策定はその触媒として多用されている」のである⁽²⁴⁾。

さらに、2000年以降に仕事（責務）の義務付けが拡大した事例としては、相談窓口の開設が挙げられる。「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」（2001年10月施行）、「改正ストーカー行為等の規制等に関する法律」（2013年10月施行）、「改正児童福祉法」（2005年4月施行）、「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」（2006年4月施行）、「障害者自立支援法」（2006年10月施行）、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（2013年4月施行）、「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」（2013年10月施行）、「生活困窮者自立支援法」（2015年4月施行）、「子ども・子育て支援法」（2015年4月施行）などは、地方自治体に何らかの困りごとを抱える住民の相談窓口を設置し、職員を配置し、相談体制を整えることを義務付けている。

このように、2000年以降の分権改革の時代にあって、法令による仕事（責務）の義務付けはむしろ拡大している。ところが公務員数は減り、職員一人当たりに課される業務の負荷が増大することから、義務付けられた計画づくりはコンサルタントに委託され、相談窓口配置される職員の非正規化が進展する。

第1次分権改革の中心的舞台であった地方分権推進委員会の委員を務めていた故長洲一二神奈川県知事は、地方分権を具体化するには、地方の権限、財源、人間の「三ゲン」を充実させなければならない提唱していた⁽²⁵⁾。権限だけ移譲されても改革の成果は期待できず、財源・人間（職員）と一体となった充実方策を要するというものであった。

つまり財政的・人的資源の拡大を伴わず、「改革の成果を、地域で必ずしも消化し切れない切実な事情」を放置したまま仕事（責務）を義務付けた結果、せっかくの提案募集という仕組みが活かされず、権限移譲や条例制定・改正を伴う義務付け・枠付けの緩和に係る提案は影を潜めてしまった。

(24) 今井照「『計画』による国－自治体間関係の変化～地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に」『自治総研』（477）2018・7、55－57頁。

(25) 長洲一二監修『地方分権——たしかな道筋へ——』ぎょうせい、1995年、5頁。

提案募集方式を一層効果的なものとするには、提案の対象を財政的・人的資源の拡大にも広げ、分権改革の討議の俎上にのぼらせる必要があると思われる。

(かんばやし ようじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

【参考文献】

注に記載した論稿のほか、以下を参照した。

大村慎一「提案募集方式の成果と今後の課題」『地方財務』(765)2018・3、2頁以下

同「地方の提案で国の制度が変わる：提案募集方式による地方分権改革」『市政』67(5)、2018・5、30-32頁

南谷康介「地方分権改革に関する提案募集を踏まえた財務制度の見直しについて」『地方自治』(847)2018・6、47頁以下。

山本博史・出石稔「第8次地方分権一括法の概要と論点」『ガバナンス』(208)2018・8、108-109頁

山中浩太郎「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8次地方分権一括法)について」『地方自治』(851)2018・10、25頁以下

第 2 部

税 ・ 財 政 関 係 法

地方税法等の一部を改正する法律 (平成30年3月31日法律第3号)

森 稔 樹

1. はじめに

本稿は、第196回国国会会期中の2018（平成30）年2月6日に内閣提出法律案第8号として衆議院に提出され、3月28日に参議院本会議で可決・成立し、同月31日に法律第3号として公布された「地方税法等の一部を改正する法律」（以下、地方税法等一部改正法）について、概観および検討を試みるものである⁽¹⁾。

地方税法等一部改正法は2018年度税制改正の一環であり、「所得税法等の一部を改正する法律」（平成30年3月31日法律第7号。以下、所得税法等一部改正法）と密接な関連を有するとともに、改正点も多岐にわたる。

2018年度税制改正は、2017年度税制改正に引き続く「個人所得課税改革」の他、国税について所得拡大促進税制の改組、国際観光旅客税の創設⁽²⁾、事業承継税制の拡充、税務手続の電子化の促進などを内容とし、地方税については法人事業税等の申告についての電

(1) 2018年度税制改正に関する文献は、参議院総務委員会調査室『第196回国会（常会）地方税法等の一部を改正する法律案（閣法第8号）について【参考資料】』（2018年3月）、参議院財政金融委員会調査室『第196回国会（常会）所得税法等の一部を改正する法律案（閣法第1号）（参考資料）』（2018年3月）、内藤尚志「平成30年度地方税制改正と今後の課題」地方税2018年1月号2頁、同「平成30年度地方税制改正案について」租税研究2018年3月号117頁、総務省自治税務局企画課他「平成30年度税制改正を巡る議論について」地方税2018年1月号12頁、山本倫彦他「平成30年度地方税法改正法案解説」地方税2018年3月号14頁、地方財務協会編『改正地方税制詳解（平成30年）』（2018年、地方財務協会）、地方税務研究会編『地方税関係資料ハンドブック（平成30年）』（2018年、地方財務協会）など、多数にのぼる。

なお、本稿は、自治総研478号（2018年）33頁に「地方自治立法動向研究22」として掲載された「地方税法等の一部を改正する法律（平成30年3月31日法律第3号）」に加筆・修正を施したものである。また、本稿においては、紀年法につき引用、法律の公布年月日などを除き、原則として西暦で記す。

(2) 国際観光旅客税法（平成30年4月18日法律第16号）の規定するところによる。

子申告の義務化、地方消費税の清算基準の抜本の見直しなどを内容とする。そこで、本稿においては、主要な改正点に対象を絞り、地方税法等一部改正法の内容を中心に、衆議院総務委員会および参議院総務委員会での法律案の「審査」における議論も合わせ、検討を行うこととする。

なお、長らくの懸案であり、2017年中に新聞報道などにおいても話題となった森林環境税および森林環境譲与税⁽³⁾は、2017年12月14日の「平成30年度税制改正大綱」（自由民主党および公明党。以下、2018年度与党税制改正大綱と記し、他年度のものについては201X年度与党税制改正大綱と記す）、および2017年12月22日の「平成30年度税制改正の大綱」（閣議決定。以下、2018年度政府税制改正大綱と記し、他年度のものについては201X年度政府税制改正大綱と記す）に掲げられており、森林経営管理法（平成30年6月1日法律第35号）を前提として「平成31年度税制改正において」創設される方針が示された⁽⁴⁾。そして、第198回国会会期中の2019年2月8日に内閣提出法律案第6号として「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」の案が提出され、3月27日に参議院において可決され、法律として成立した（2019年3月29日に法律第3号として公布されている）。森林環境税および森林環境譲与税については、2018年度与党税制改正大綱および2018年度政府税制改正大綱に示されたところに基づき、筆者も別稿において検討を行ったので、参照していただければ幸いである⁽⁵⁾。

2. 法律案が提出されるまでの動向

〔1〕2018年度税制改正の目的

2012年12月の第二次安倍内閣発足以降、政府は「成長志向」を基調として「デフレ脱却と経済再生」を「最重要課題」、「少子高齢化の克服」を「最大の課題」と位置

(3) 拙稿「地方税法及び航空機燃料譲与税法の一部を改正する法律（平成29年3月31日法律第2号）」下山憲治編『地方自治関連立法動向第5集』（地方自治総合研究所、2018年）204頁、清水雅貴「東北地方5県における水源・森林環境税に関する研究——高税率設定の意義と支出事業との関連性をめぐって——」自治総研472号（2018年）1頁を参照。

(4) 2018年度与党税制改正大綱2頁、2018年度政府税制改正大綱27頁。

(5) 拙稿「国税としての『森林環境税』」大東法学28巻1号（2018年）113頁。「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」については、機会を改めて検討することとしたい。

づけ、「経済再生なくして財政健全化なし」を基本的政策方針としてきた⁽⁶⁾。税制改正もまさにこの路線にあると評してよく、2015年度および2016年度の税制改正においては「法人税改革」が行われた⁽⁷⁾。2017年度税制改正においては「個人所得課税改革」が主眼に置かれ、配偶者控除および配偶者特別控除の見直しが行われたが、これも「デフレ脱却」、「経済再生」および「成長」のためであり、「働き方改革」の一環として「就業調整を意識しなくて済む仕組みを構築する観点」に立ったものである⁽⁸⁾。また、2017年度与党税制改正大綱は、「今後数年をかけて、基礎控除をはじめとする人的控除等の見直し等の諸課題に取り組んでいくこととする」、2018年度税制改正において「控除方式のあり方について検討を進める」と宣言し、所得控除、とくに基礎控除などの人的控除の見直しを行う旨を予告していた⁽⁹⁾。

2018年度与党税制改正大綱は、「経済の成長軌道を確かなものとするため」に「生産性革命」と「人づくり革命」を行い、「デフレからの脱却を確実なものにしていく」とともに「人生100年時代を見据え、わが国の経済社会システムの大改革に挑戦することにより、誰もが生きがいを感じられる『一億総活躍社会』を作り上げる必要があり、そのために「働き方改革」の後押しとして「給与所得控除・公的年金等控除の制度の見直しを図りつつ、一部を基礎控除に振り替えるなどの対応を行う」と述べる⁽¹⁰⁾。2017年度税制改正に続く「個人所得課税改革」の第二弾の実行を明言した訳であるが、具体像が十分に示されないままに「改革」、「革命」などの語が多用される点に違和感を禁じえず、「働き方改革」と「給与所得控除・公的年金等控除の制度の見直し」との具体的な関係について、十分と言える程に明確にされているとは言い難い。

2018年度与党税制改正大綱を受けて、2018年度政府税制改正大綱は、税制改正の目的を次のように述べる。

「働き方の多様化を踏まえ、様々な形で働く人をあまねく応援する等の観点から個

(6) 2018年度与党税制改正大綱1頁、2017年度与党税制改正大綱1頁、拙稿・前掲注(3)195頁を参照。

(7) 拙稿「2015(平成27)年度税制改正の概要と論点～地方税制の重要問題を中心に～」自治総研440号(2015年)77頁、同「地方税法等の一部を改正する法律(平成27年3月31日法律第2号)」自治総研446号(2015年)49頁、同「地方税法等の一部を改正する等の法律(平成28年3月31日法律第13号)～法人課税および軽減税率の導入を中心に～」自治総研454号(2016年)72頁を参照。

(8) 2017年度与党税制改正大綱1頁、拙稿・前掲注(3)195頁、197頁。

(9) 2017年度与党税制改正大綱3頁、5頁。

(10) 2018年度与党税制改正大綱1頁。

人所得課税の見直しを行うとともに、デフレ脱却と経済再生に向け、賃上げ・生産性向上のための税制上の措置及び地域の中小企業の設備投資を促進するための税制上の措置を講じ、さらに、中小企業の代替わりを促進する事業承継税制の拡充、観光促進のための税として国際観光旅客税（仮称）の創設等を行う。また、地域社会を支える地方税財政基盤の構築の観点から、地方消費税の清算基準の抜本的な見直し等を行う。このほか、国際課税制度の見直し、税務手続の電子化の推進やたばこ税の見直し等を行う。」⁽¹¹⁾

そして、地方税法等一部改正法案の提案理由によると、2018年度税制改正のうち、地方税に関する部分は「働き方の多様化等を踏まえ、個人住民税の基礎控除等の見直し」、「平成30年度の評価替えに伴う土地に係る固定資産税及び都市計画税の税負担の調整」、「地方のたばこ税の税率引上げ等の見直し」、「法人住民税、法人事業税等の申告書等の地方税関係手続用電子情報処理組織による提出義務の創設並びに地方団体共通の電子納税に係る手続の整備等」および「税負担軽減措置等の整理合理化」にまとめられる⁽¹²⁾。

〔2〕法律案提出までの経緯

2018年度税制改正の目的および地方税法等一部改正法案の提案理由は前述の通りであるが、この中には「個人所得課税改革」や森林環境税のように長らくの懸案事項であったものが散見される。

例えば、所得控除のあり方について、消費税・地方消費税との関連においてはあ
るが、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」（平成24年8月22日法律第68号）第7条第1号イは「所得控除の抜本的な整理」、「給付付き税額控除（給付と税額控除を適切に組み合わせる）等」の導入について「所得の把握、資産の把握の問題、執行面での対応の可能性等を含め様々な角度から総合的に検討する」ことを定め、同第2号ロは「給与所得控除については、給与所得者の

(11) 2018年度政府税制改正大綱1頁。2018年1月22日の衆議院本会議における安倍晋三内閣総理大臣の施政方針演説〔「第196回国会衆議院会議録第1号（平成30年1月22日）」2頁〕および麻生太郎財務大臣の財政演説〔「第196回国会衆議院会議録第1号（平成30年1月22日）」10頁〕も参照。

(12) 2018年2月15日の衆議院本会議における野田聖子総務大臣の説明も参照〔「第196回国会衆議院会議録第6号（平成30年2月15日）」1頁〕。

必要経費に比して過大となっていないかどうか等の観点から、実態を踏まえつつ、今後、その在り方について検討する」、同ハは「年金課税の在り方については、年金の給付水準や負担の在り方など今後の年金制度改革の方向性も踏まえつつ、見直しを行う」と定める。また、個人住民税の所得控除については同ニ(2)が「諸控除の見直しについては、地域社会の会費的性格をより明確化する観点から、個人住民税における所得控除の種類及び金額が所得税における所得控除の種類及び金額の範囲内であること並びに個人住民税における政策的な税額控除が所得税と比較して極めて限定的であることを踏まえるとともに、所得税における諸控除の見直し及び低所得者への影響に留意する」と定める。さらに同第1号ヲは「森林吸収源対策（森林等による温室効果ガスの吸収作用の保全等のための対策をいう。）及び地方の地球温暖化対策に関する財源確保について検討する」と定める。但し、2018年度税制改正（および、それより前の年度の税制改正）において、同条の規定がどの程度にまで意識されていたのかは不明である。

他方、2017年度与党税制改正大綱は、「検討事項」として森林環境税、「年金課税」、「たばこ税の負担水準」の見直し、「地方消費税の清算基準」などを掲げていた⁽¹³⁾。このうちのいくつかは、2018年度税制改正において所得税法等一部改正法および地方税法等一部改正法に盛り込まれることとなった⁽¹⁴⁾。以下、若干の点に絞って概観する。

(1) 「個人所得課税改革」としての所得税および個人住民税の改正

前述の通り、2017年度与党税制改正大綱は所得税および個人住民税の所得控除の見直しを予告していた。一方、2017年6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017～人材への投資を通じた生産性向上～」(「骨太の方針2017」)は、「経済社会の構造が大きく変化する中、引き続き、税体系全般にわたるオーバーホールを進める」としつつ、「個人所得課税や資産課税については、政府税制調査会におけるこれまでの議論等を踏まえ、経済社会の構造変化を踏まえた税制の構造的な見直しについて検討を行う。所得再分配機能の回復を図るためには、税制、社会保障制度、労働政策等の面で総合的な取組を進める必要がある。個人所得課税については、所得

(13) 2017年度与党税制改正大綱15頁、131頁。

(14) もっとも、これは毎年度の税制改正においてみられることである。

再分配機能の回復や多様な働き方に対応した仕組み等を目指す観点から、引き続き丁寧な検討を進める」と述べており、具体的な内容に踏み込んでいない⁽¹⁵⁾。ただ、これまでと異なり「所得再分配機能の回復」に言及している点は注目される。

その後、所得控除の見直しを含めた個人所得課税の見直しは、政府税制調査会において検討がなされることとなる。しかし、政府税制調査会は2017年度のテーマを税務行政のICT（Information and Communication Technology）化に置いていたようであり、神津里季生氏（税制調査会特別委員、日本労働組合総連合会長）は、同年9月26日付の意見書において「当調査会としても個人所得税課税について、昨年とりまとめた『経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する中間報告』にとどまらず、まったなしの課題である所得再分配機能を強化する観点から、さらに先をゆく見直しに向けた議論の再開を検討すべきではないか」と述べていた⁽¹⁶⁾。

ようやく議題とされたのは10月23日の第13回総会においてであり、佐藤主光氏（一橋大学大学院教授）から「①基礎控除、配偶者控除等人的的控除の所得控除の税額控除化と拡充、②給与所得と事業所得の統合、および③「所得計算上の控除」（税制調査会委員、給与所得控除・公的年金等控除）の見直し・基礎控除及び人的控除へのシフトを『三位一体』に進めることで所得税の財源調達機能及び所得再分配機能の回復を図るべきである」、「給与所得控除は所得稼得に係る経費の実態を反映させる」などの意見が出されるとともに⁽¹⁷⁾、神津氏から「控除方式は所得控除から税額控除に変えることを基本とする」、「『所得計算上の控除』と『人的控除』は、それぞれが重要な役割を担っている。したがって単純にそれらをトレードオフするのではなく、諸控除の見直しが与える影響・効果を丁寧に検証すべきである」などの意見も出された⁽¹⁸⁾。他方、11月1日の第14回総会に提出された新浪剛史氏（税制調査会特別委員、サントリーホールディングス代表取締役社長）の意見書においては「現行の所得税は、給与所得控除や公的年金等控除により、様々な収入の中でも給与と年金のみに特別の優遇を認める仕組みとなっているが、働き方や収入の稼得方法が多様化してきている

(15) 「骨太の方針2017」42頁。

(16) http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2017/_icsFiles/afieldfile/2017/09/27/29zen11kai10.pdf
以下、職名および所属政党（会派）等については、現在もその職または政党（会派）に留まっている者も含め、原則として当時のものであることを記しておく。

(17) <http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2017/29zen13kai5.pdf>

(18) <http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2017/29zen13kai6.pdf>

現在、こうした仕組みは社会に合っていない」と述べられていた⁽¹⁹⁾。

2017年11月20日の政府税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する中間報告②（税務手続の電子化等の推進、個人所得課税の見直し）」（以下、「中間報告②」）は「経済社会のICT化等の進展に伴う働き方の多様化は、これまでの典型的なライフコースを相対化させるものであり、個人所得課税はこうした経済社会の構造変化に追いついていない側面があり、所得控除方式によって「高所得者にまで税負担の軽減効果を及ぼす必要性は乏しいのではないか、高所得者ほど税負担の軽減額が大きいことは望ましくないのではないか」と述べる⁽²⁰⁾。そして、「家計調査を用いて給与所得者の勤務に関連する経費ではないかと指摘される支出を拾い出してみると、現行の給与所得控除と比べて相当程度低い水準となっており、「特に乖離が著しい高所得者の給与所得控除の水準について、引き続き見直しを進めていくことが適当と考えられる」と述べる⁽²¹⁾。

また、公的年金等控除については「65歳以上の者に対する最低保障額の特例を含め、基本的に給与所得控除の水準を上回っており、給与所得控除とは異なり収入が増加しても控除額に上限はない手厚い仕組み」であり、「公的年金等収入以外の所得がどれほど高くても、公的年金等収入のみで暮らす者と同じ控除が受けられる仕組みとなっている」、「公的年金等収入と給与収入の双方を有する者については、公的年金等控除と給与所得控除の双方を受けることができる仕組みとなっている」と述べる⁽²²⁾。

他方、2017年11月21日の「平成30年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見」（以下、「地財審意見」）は「個人住民税の人的控除は、個人住民税の『地域社会の会費的性格』から、控除額は所得税よりも低く設定しながら、所得税の控除と同様の体系（控除の種類、適用対象者）としていること及び、個人住民税の課税標準は、所得税の計算の例によって算定することとされ、給与所得控除・公的年金等控除等の所得計算上の控除等は所得税と同一となっていること等を踏まえ、各論点については、所得税における検討と併せて、個人住民税においても検討していくことが必要である」と述べる⁽²³⁾。

(19) <http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2017/29zen14kai7.pdf>

(20) 「中間報告②」10頁。

(21) 「中間報告②」12頁。

(22) 「中間報告②」13頁。

(23) 「地財審意見」10頁。内藤・前掲注(1)租税研究123頁。2017年度与党税制改正大綱5頁も参照。

(2) 税務手続の電子化

政府税制調査会においては、2016年9月29日の第3回総会で税務行政の効率化について問題提起がなされ⁽²⁴⁾、以来、税務行政のICT化について議論が積み重ねられた。

「中間報告②」は、2015年度までに全地方公共団体が「地方法人二税、固定資産税（償却資産）、個人住民税（特別徴収）等」についてeLTAX（地方税電子申告システム）による手続の受付体制を整えているものの、「納税に関しては、電子納税に対応している地方公共団体は限られている状況にある」として、「全地方公共団体が共同利用しているeLTAXの仕組みを活用した共通電子納税システム（共同収納）の構築」について「運用開始目標である平成31年10月に、このシステムが確実に稼働できるよう、法制面を含め必要な措置を講じるべきである」と提言する⁽²⁵⁾。その上で「将来的には、法人の基本的な手続は原則としてeLTAXで行われるという姿（地方法人二税の電子申告利用率100%）の実現を目指すべきである」、「大法人の地方法人二税の電子申告義務化を着実に実施するとともに、中小法人についても、『規制改革実施計画』を踏まえ、地方法人二税の電子申告利用率を平成31年度までに70%以上とするとの目標を達成できるよう、税理士会等の協力も得つつ、取組を進めるべきである」と述べる⁽²⁶⁾。

以上につき、「地財審意見」は「eLTAXの利便性を一層向上させるために、複数の地方自治体へ提出する申告書の一括作成や、国税との共通入力項目の重複排除の実現などの取組を積極的かつ着実に進め」、「電子納税のための全国統一的なシステムを整備することが合理的であり」、「全地方自治体で共同利用するeLTAXを活用した共通電子納税システム（共同収納）」の実現のために「国においては、共同収納の実現に必要な法制上の措置を講じるべきである」、「eLTAXの運営主体である一般社団法人地方税電子化協議会について、地方共同法人化（地方自治体のガバナンスが強化された特別の法律に基づく法人とすること）、守秘義務、所要の監督規定等を法制化するなどの措置を講じるべきである」と提言する⁽²⁷⁾。

(24) 「税制調査会（第3回）議事録」（http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2016/_icsFiles/afiedfile/2016/12/28/28zen3kai.pdf）11頁。

(25) 「中間報告②」8頁。

(26) 「中間報告②」8頁。「規制改革推進に関する第1次答申（平成29年5月23日、規制改革推進会議）」も参照。

(27) 「地財審意見」14頁。

(3) 地方消費税の清算基準の見直し

地方税法第72条の114は都道府県間における地方消費税の清算について定めるが、「各道府県ごとの消費に相当する額」が清算額であることは明示されるものの、その額の算定基準、すなわち清算基準について地方税法施行令（昭和25年7月31日政令第245号）に委任する形を採る。そのために地方税法等一部改正法案の提案理由にはあげられていないが、2018年度税制改正においては地方消費税の清算基準の見直しも重要である。

地方消費税が抱える問題の一つに、税収の最終消費地（都道府県）への帰属がある。換言すれば、課税地と最終消費地との不一致である。原材料の生産、製造、卸売および小売が別々の都道府県において行われうるため、それぞれの段階について課税団体が異なりうる。地方消費税が源泉地主義を採るのであれば不一致は問題とされないが、国の消費税と同様に仕向地主義を採るのであれば、税収は最終消費地に帰属することが望ましい。そのために都道府県間の清算が必要となるが、問題は清算のための基準である。

この問題については、2017年度与党税制大綱が「地方消費税の清算基準については、平成30年度税制改正に向けて、地方消費税の税収を最終消費地の都道府県により適切に帰属させるため、地方公共団体の意見を踏まえつつ、統計データの利用方法等の見直しを進めるとともに、必要に応じ人口の比率を高めるなど、抜本的な方策を検討し、結論を得る」こととしていた⁽²⁸⁾。これを受ける形で、2017年4月、地方財政審議会に「地方消費税に関する検討会」が設置され、同月25日から11月13日まで7回にわたり検討が行われた。その結果として、2017年11月21日に「地方消費税に関する検討会——報告書——」（以下、「検討会報告書」）が取りまとめられた。

「検討会報告書」は、「地方消費税の税収を帰属させるべき最終消費を把握するに当たっては、できる限り統計を活用し正確に最終消費の額を把握し、それをを用いることを基本とすべきであり、「清算基準たる統計データとして利用することが適当でないものについては、それを除外」して「正確に都道府県別の最終消費の額が把握できないものについて、わかりやすい代替指標を用いることとするべきである」と述べる⁽²⁹⁾。その上で、「統計の計上地と最終消費地にズレが生じているもの」を統計

(28) 2017年度与党税制改正大綱133頁。

(29) 「検討会報告書」10頁。

データから除外し、「非課税取引」を清算基準から除外すること⁽³⁰⁾、および、地方消費税の導入以来用いられている統計カバー率（「消費に相当する額」の75%と設定されてきた）を頻繁に見直すべきではないが、清算基準を抜本的に見直すならば「再計算し、新たに設定すべきである」こと⁽³¹⁾、代替指標（「消費に相当する額」の25%と設定されてきた）としては人口が最も簡明で適当であり、人口に一本化して従業者数を代替指標から外すこと⁽³²⁾が提言されている。

（４） 2018年度政府税制改正大綱まで

2017年11月22日に自由民主党税制調査会総会、24日に公明党税制調査会総会が開かれ、以後、各税制調査会における勉強会を経て12月13日まで自由民主党税制調査会正副・顧問・幹事会、小委員会などが行われ、財務省および総務省からの説明聴取などを経て審議が繰り返された⁽³³⁾。与党間の意見調整も12月1日、8日、12日および13日に行われ、14日に2018年度与党税制改正大綱が取りまとめられた。

3. 地方税法等一部改正法（案）の概要

〔1〕 「個人所得課税改革」としての所得税および個人住民税の改正

（1） 給与所得控除の改正

2018年度与党税制改正大綱は「経済社会の著しい構造変化の中で、働き方が様々な面で多様化している」のに対して「わが国の個人所得課税は、こうした多様な働き方の拡大を想定しているとは言い難い」、「給与収入と公的年金等収入のみに給与所得控除や公的年金等控除といった所得計算上の控除が認められ、働き方や収入の稼得方法により所得計算が大きく異なる仕組みとなっている」と指摘し、「特定の収入にのみ適用される給与所得控除や公的年金等控除から、どのような所得にでも適用される基礎控除に、負担調整の比重を移していくことが必要である」と述べる⁽³⁴⁾。

(30) 「検討会報告書」14頁。「地財審意見」9頁も参照。

(31) 「検討会報告書」19頁。「地財審意見」9頁も参照。

(32) 「検討会報告書」20頁。「地財審意見」9頁も参照。

(33) 以下、この部分については総務省自治税務局企画課他・前掲注(1)14頁に基づく。

(34) 2018年度与党税制改正大綱3頁。

以上の方針に基づき、給与所得控除および公的年金等控除の改正が行われる。注意しなければならないのは、個人住民税の課税物件および課税標準が所得税のそれらと連動し（地方税法第32条、同第313条）、所得税法に定められる給与所得控除および公的年金等控除の改正がそのまま個人住民税の所得割の計算につながることである⁽³⁵⁾。

所得税法等一部改正法第1条は、所得税法第28条第3項に定められる給与所得控除につき、控除額を一律で10万円引き下げ、その上で給与所得控除額の上限額が適用される給与等の収入金額を850万円に引き下げ、当該上限額を195万円に引き下げる旨を定める。施行日は、所得税法等一部改正法附則第1条第6号イにより、2020年1月1日とされる。〈表1〉に改正前後の給与所得控除額の比較を示したので、参照されたい。

なお、給与所得控除の改正に合わせ、所得税法第57条の2に定められる給与所得者の特定支出控除、および同法の別表第二ないし第五についても改正が行われ、2020年1月1日より施行される。

（2） 公的年金等控除の改正

所得税法等一部改正法第1条は、所得税法第35条第4項に定められる公的年金等控除につき、やはり控除額を一律で10万円引き下げて40万円とし、その上で公的年金等

〈表1〉 給与所得控除の改正

改正前（2019年12月31日まで）		改正後（2020年1月1日より）	
給与等の収入金額	給与所得控除額	給与等の収入金額	給与所得控除額
162.5万円以下	65万円	162.5万円以下	55万円
162.5万円超180万円以下	当該収入金額×40%	162.5万円超180万円以下	当該収入金額×40% －10万円
180万円超360万円以下	当該収入金額×30% ＋18万円	180万円超360万円以下	当該収入金額×30% ＋8万円
360万円超660万円以下	当該収入金額×20% ＋54万円	360万円超660万円以下	当該収入金額×20% ＋44万円
660万円超1,000万円以下	当該収入金額×10% ＋120万円	660万円超850万円以下	当該収入金額×10% ＋110万円
1,000万円超	220万円	850万円超	195万円

（2018年度政府税制改正大綱17頁、所得税法第28条第3項および所得税法等一部改正法第1条を基にして、筆者が作成。）

(35) 確井光明『要説地方税のしくみと法』（学陽書房、2001年）82頁を参照。

の収入金額が1,000万円を超える場合の控除額については、195万5千円の上限を設ける旨を定める。また、公的年金等に係る雑所得以外の所得に係る合計所得金額が1,000万円を超え2,000万円以下である場合の控除額を、40万円からさらに10万円引き下げて30万円とし、公的年金等に係る雑所得以外の所得に係る合計所得金額が2,000万円を超える場合の控除額を、30万円からさらに10万円引き下げて20万円とする旨を定める。

その結果、改正後の公的年金等控除は、次の通りとなる。

- ① 公的年金等に係る雑所得以外の所得に係る合計所得金額が1,000万円以下である場合

定額控除40万円と、次の①定率控除の額との合計額。但し、当該合計額が次の②最低保障額に満たない場合には、②最低保障額とする。

- ① 定率控除

公的年金等の収入金額から50万円を控除した残額が360万円以下の部分：25%

当該残額が360万円を超え720万円以下の部分：15%

当該残額が720万円を超え950万円以下の部分：5%

当該残額が950万円を超える場合：155万5千円

- ② 最低保障額

65歳未満の者：60万円

65歳以上の者：110万円（所得税法等一部改正法第15条による改正後の租税特別措置法第41条の15の3）

- ② 公的年金等に係る雑所得以外の所得に係る合計所得金額が1,000万円を超え2,000万円以下である場合

定額控除30万円と、前記①の定率控除の額との合計額。但し、当該合計額が次の③最低保障額に満たない場合には、③最低保障額とする。

- ③ 最低保障額

65歳未満の者：50万円

65歳以上の者：100万円（所得税法等一部改正法第15条による改正後の租税特別措置法第41条の15の3）

- ③ 公的年金等に係る雑所得以外の所得に係る合計所得金額が2,000万円を超える場合

定額控除の20万円と、前記①の定率控除の額の合計額。但し、当該合計額が次の

④最低保障額に満たない場合には、④最低保障額とする。

④ 最低保障額

65歳未満の者：40万円

65歳以上の者：90万円（所得税法等一部改正法第15条による改正後の租税特別措置法第41条の15の3）

なお、公的年金等控除の改正の施行日は、給与所得控除の改正と同じく、所得税法等一部改正法附則第1条第6号イにより、2020年1月1日とされる。

(3) 所得税および個人住民税所得割の基礎控除

給与所得控除および公的年金等控除は所得金額を計算する際に控除するものであり、不動産所得や事業所得などの金額を計算する際の必要経費に相当する。これに対し、基礎控除は所得金額から一定の金額を控除するものであり、個人住民税所得割の基礎控除は所得税のそれよりも低く設定されてきた。

2018年度与党税制改正大綱は、基礎控除について「高所得者にまで税負担の軽減効果を及ぼす必要は乏しいのではないかと、高所得者ほど税負担の軽減額が大きいことは望ましくないのではないかと指摘がある」と述べ、ゼロ税率方式や税額控除方式が所得再分配強化に資することを認めつつも「現行の所得控除方式から変更した場合、負担の変動が急激なものとなりかねない」として、現行の所得控除方式から「逓減・消失型の所得控除方式」に改める旨を述べる⁽³⁶⁾。

まず、所得税法等一部改正法第1条は、所得税法第86条第1項に定められる基礎控除の額を一律で10万円引き上げて48万円に改めるとともに、合計所得金額が2,400万円を超える個人については当該合計所得金額に応じて基礎控除額が逓減し、合計所得金額が2,500万円を超える個人については基礎控除の適用ができない旨を定める（<表2>）。

次に、地方税法等一部改正法第4条は、地方税法第34条第2項および同第314条の2第2項に定められる基礎控除の額を10万円引き上げて43万円に改めるとともに、前年の合計所得金額が2,400万円を超える所得割の納税義務者については当該前年の合計所得金額に応じて基礎控除額が逓減し、前年の合計所得金額が2,500万円を超える所得割の納税義務者については基礎控除の適用ができない旨を定める（<表3>）。

(36) 2018年度与党税制改正大綱4頁、5頁。

＜表 2＞ 所得税の基礎控除の改正

合計所得金額	改正前	改正後
2,400万円以下	38万円	48万円
2,400万円超2,450万円以下	38万円	32万円
2,450万円超2,500万円以下	38万円	16万円
2,500万円超	38万円	0円

＜表 3＞ 所得割の基礎控除の改正

前年の合計所得金額	改正前	改正後
2,400万円以下	33万円	43万円
2,400万円超2,450万円以下	38万円	29万円
2,450万円超2,500万円以下	38万円	15万円
2,500万円超	38万円	0円

また、地方税法等一部改正法第4条により、地方税法第37条および同第314条の6に定められる調整控除は前年の合計所得金額が2,500万円を超える所得割の納税義務者について適用されない旨に改められる。

なお、基礎控除の改正は、所得税については2020年1月1日、個人住民税所得割については2021年1月1日より施行される（所得税法等一部改正法附則第1条第6号イ、地方税法等一部改正法附則第1条第9号）。

（4）問題点

前述のように、給与所得控除および公的年金等控除と基礎控除とでは性格が全く異なるが、この点が2018年度政府税制改正大綱などにおいて等閑視され、控除という名称に引きずられる形で単純なシフトが行われている。藤曲武美氏は「そもそも基礎控除とは何か、給与所得控除とは何か、公的年金控除とは何かの基本的論議・考察との関係がほとんど行われていない」、「ただ所得区分に関係なく所得金額を減額するものであるという所得計算上の機能的・結果的效果のみから比較し、『シフトする』というのでは何の理屈もないといわざるを得ない」と批判する⁽³⁷⁾。

また、藤曲氏は「給与所得控除の意義性格には、①概算経費控除、②資産性所得などに比した担税力の低さ、③所得把握率の高さ、④源泉徴収税額前取り調整があると

(37) 藤曲武美「所得税関係(1)～所得税改革」税理2018年3月号31頁。

いわれている。さらに、給与所得控除が課税最低限を構成していることとの関係も問題となる」と述べる⁽³⁸⁾。これは、最大判昭和60年3月27日民集39巻2号247頁（大嶋訴訟）を踏まえての指摘であろう。なお、給与所得控除について、北野弘久博士が「勤務に必要な経費額」としての部分の他に「もともと利子控除分、勤労性控除分、把握度構成控除分が現行の給与所得控除額の大きな構成部分を占める」として「現行の給与所得控除額を構成する4つの構成部分を税法上各独立控除額の制度として整備する。そのうえで、法定概算経費控除額と実額経費控除額との選択制とする方向で対応すべきである」と述べていたことを想起しておきたい⁽³⁹⁾。

〔2〕固定資産税の改正

（1）負担調整措置

2018年は固定資産税の評価替えの年である。1994年以来、評価替えの際に生じうる税負担の急激な上昇を避けるため、また税負担の均衡を図るため、負担調整措置（2015年度から2017年度までについては地方税法附則第18条以下）が行われてきた⁽⁴⁰⁾。2018年度税制改正において、固定資産税に関する主要な改正点の一つが、この負担調整措置である。地方六団体は「土地評価額の上昇に対応するため平成6年度に拡充された固定資産税における土地の負担調整措置等については、平成30年度の評価替え時において、近年の地価の動向等社会経済情勢の変化を踏まえ、負担の公平化を図る観点から見直すこと」を要望した⁽⁴¹⁾。また、「地財審意見」は、負担調整措置によって「税負担の激変を緩和しつつ、負担水準の不均衡是正が進められ、その結果、税負担の均衡化は着実に進んできた」ことを認めながらも、「据置特例は、据置ゾーンの中において負担水準の高低により、評価額と税額の高低が逆転するといった不公平な状態を固定化する側面を有している。このため、税負担の均衡化を一層推進する観点から、地価動向等を踏まえつつ、商業地等に係る据置特例について見直しを進める必要がある」と提言した⁽⁴²⁾。

2018年度与党税制改正大綱は「評価替えにおいては、大都市を中心に、地価上昇の

(38) 藤曲・前掲注(37)32頁。

(39) 北野弘久（黒川功補訂）『税法学原論』〔第7版〕（勁草書房、2016年）126頁（同124頁も参照）。

(40) 金子宏『租税法』〔第23版〕（弘文堂、2019年）764頁も参照。

(41) 地方六団体「平成30年度予算編成等について（平成29年10月26日）」7頁。

(42) 「地財審意見」7頁。

結果、負担水準が下落し据置ゾーンを下回る土地が生ずる一方で、地方では、地価下落の結果、負担水準が70%を超えて上昇する土地が数多く生ずると見込まれるところであり、まずは、そうした土地の負担水準を据置ゾーン内に再び収斂させることに優先的に取り組むべきである」として「平成30年度から平成32年度までの間、土地に係る固定資産税の負担調整の仕組みと地方公共団体の条例による減額制度を維持する」とした⁽⁴³⁾。この点は地方税法等一部改正法第1条による地方税法附則第18条以下の改正に生かされたので、改正点は、基本的に負担調整措置の適用期限の延長に留められる。但し、水質汚濁防止法第2条第2項に規定される特定施設等に関する負担調整（地方税法附則第15条第2項第1号）など、課税標準に変更を加える改正も少なくない。

(2) 「中小企業設備投資支援特例」の廃止

地方税法附則第15条第43項に定められる「中小企業設備投資支援特例」は、中小企業等経営強化法第14条第2項に基づき、租税特別措置法第10条第8項第5号にいう中小事業者または同第42条の4第8項第6号にいう中小企業者が取得した中小企業等経営強化法第13条第44項に規定する「経営力向上設備等」に該当する償却資産に課する固定資産税の課税標準を、新たに固定資産税が賦課されることとなった年度から3年度分に限り、当該償却資産に係る固定資産税の課税標準となるべき価格の2分の1の額とする、というものである。

この特例は2016年度税制改正によって3年間の時限措置として導入されたが、償却資産に係る固定資産税の減収につながるため、地方六団体から「今回限りのものとし、その期限の到来をもって確実に終了するとともに、その期限までの期間内であっても対象の拡充は断じて行わないこと」という要望が出されていた⁽⁴⁴⁾。「地財審意見」も「①償却資産に対する固定資産税は、市町村の安定的な自主財源として定着していること、②景気対策の一環としての特別措置は、国税など国の施策として対応すべきであること、③産業振興や地域活性化に取り組む市町村の自主財源を奪うことは地方分権に逆行すること等から、償却資産に対する固定資産税の特例措置を拡大することは不適當」であり、「今後、この特例措置が与える影響について厳しく検証するとと

(43) 2018年度与党税制改正大綱11頁。

(44) 地方六団体・前掲注(41)7頁。

もに、こうした特例措置を安易に拡大するようなことは厳に慎むべきである」と述べている⁽⁴⁵⁾。

結局、2018年度税制改正においても地方税法附則第15条第43項の適用期間は改正されなかったため、期間の到来とともに廃止されることとなった。

(3) 「先端設備等特例」

しかし、償却資産に係る固定資産税については、生産性向上特別措置法（平成30年5月23日法律第25号）の施行を前提とする新たな特例が設けられる。

2018年度政府税制改正大綱は、租税特別措置法第10条第8項第5号にいう中小事業者または同第42条の4第8項第6号にいう中小企業者が生産性向上特別措置法の施行日から2021年3月31日までの間に同第41条第2項にいう認定先端設備等導入計画⁽⁴⁶⁾に従って取得された先端設備等（同第38条第1項）に係る固定資産税について「課税標準を最初の3年間価格にゼロ以上2分の1以下の範囲内において市町村の条例で定める割合を乗じて得た額とする措置を講ずる」とする⁽⁴⁷⁾。この内容は、地方税法等一部改正法第1条により、地方税法附則第15条に追加された第47項に規定される。

課税標準を償却資産の価格の0%～50%の範囲内において条例で決定しうるとする点は、或る程度市町村の課税自主権に配慮したものであると言いうるが、固定資産税の減収につながることに変わりはなく、特別措置の濫用ではないかという疑念が生ずる。

〔3〕 税務手続の電子化

国税、地方税を通じた大きな改正であるが、地方税に関する主要な改正点として、次の二点をあげておく。

第一に、2020年4月1日以後に開始する事業年度より、大法人（内国法人のうち、事業年度開始時において資本金または出資金の額が1億円を超える法人ならびに相互会社、投資法人および特定目的会社）に、法人住民税および法人事業税の確定申告書、中間申告書および修正申告書の提出につき、eLTAXを利用する電子申告によること

(45) 「地財審意見」7頁。

(46) 生産性向上特別措置法第40条により、中小企業者（同法においては中小事業者の語が用いられない）が計画を策定し、市町村が認定することとされる。

(47) 2018年度政府税制改正大綱41頁。

を義務付けた。また、地方消費税についても所要の措置が講じられる⁽⁴⁸⁾。地方税法等一部改正法第4条により、法人住民税の電子申告については地方税法第53条に第46項ないし第49項が、同第321条の8に第42項ないし第45項が追加され、法人事業税の電子申告については同第72条の32が新設された。この他にも関連する改正規定が多く盛り込まれた⁽⁴⁹⁾。

第二に、共通電子納税システム（共同収納）の導入である。国税に連動する改正内容もあるが、eLTAXの運営主体である地方税共同機構に関する規定が重要であろう。地方税法等一部改正法第2条により、地方税法に「第9章 地方税共同機構」として第761条ないし第803条が追加された。

eLTAXは、任意団体として2003年8月に設立された地方税電子化協議会（2006年に社団法人、2012年4月に一般社団法人へ移行）の事業として始められた⁽⁵⁰⁾。2018年度与党税制改正大綱は、2019年4月1日に全国知事会、全国市長会および全国町村会が選任する設立委員が、総務大臣の認可を得て地方税共同機構を設立すること、地方税電子化協議会を廃止してその権利義務を地方税共同機構が承継することを示す⁽⁵¹⁾。以下、地方税法に追加された規定のうち、若干のものを概観する。

地方税共同機構は「地方団体が共同して運営する組織として、機構処理税務事務を行うとともに、地方団体に対してその地方税に関する事務に関する支援を行い、もつて地方税に関する事務の合理化並びに納税義務及び特別徴収義務者の利便の向上に資することを目的とする」（第761条）。地方税共同機構には、全国知事会、全国市長会および全国町村会がそれぞれ選任する委員などから構成される代表者会議が置かれる（第768条）。また、業務の範囲は「機構処理税務事務」、「地方税に関する情報システムの開発及び運用」、「地方税に関する情報システムに関する事務の受託」などである（第782条）。また、機構の役員および職員には秘密保持義務が課される（第788条）。地方税共同機構に対する監督権限は総務大臣が有し、同機構に対し報告義務を課し、または職員に立入調査などをさせること（第796条）、是正措置を求めること（第797条）、監督命令を発すること（第798条）ができる。その他、第800条ないし第803条に罰則規定が置かれている。

(48) 2018年度政府税制改正大綱105頁。

(49) 山本他・前掲注(1)68頁。

(50) <http://www.eltax.jp/www/contents/1397094986215/index.html>

(51) 2018年度与党税制改正大綱125頁。

〔４〕地方消費税の清算基準の見直し

2018年度与党税制改正大綱は、「検討会報告書」を受ける形で「清算基準における統計データの利用方法を見直し、（中略）統計データがカバーする比率を現行の75%から50%に改める。また、統計データのカバー外の消費代替指標については、地方消費税創設当初と比べてサービス統計の調査対象が大きく拡大したこと等を踏まえ、従業者数は用いないこととし、人口の比率を」17.5%から「50%に高める」とした⁽⁵²⁾。より具体的には、次の通りである。

「消費に相当する額」のうちの小売年間販売額から「商業統計の『医療用医薬品小売』、『自動販売機による販売』、『百貨店』、『衣料用専門店』、『家電大型販売店』及び『衣料品中心店』による『年間小品販売額』の欄の額を除外する」⁽⁵³⁾。

「サービス業対個人事業収入額について、現行の額から、経済センサス活動調査の『建物販売業、土地売買業』（『土地売買業を除く』）、『不動産賃貸業（貸家業、貸間業を除く）』（『土地賃貸業を除く』）、『不動産管理業』、『火葬・墓地管理業』、『娯楽に附帯するサービス業』、『社会通信教育』及び『医療・福祉』（『社会保険事業団体』を除く。）の欄の額を除外する」⁽⁵⁴⁾。

上記の改正は「地方税法施行令の一部を改正する政令」（平成30年3月31日政令第125号）第1条による地方税法施行令第35条の20の改正、ならびに「地方税法施行規則の一部を改正する省令」（平成30年3月31日総務省令第24号）による地方税法施行規則（昭和29年5月13日総理府令第23号）第7条の2の9および第7条の2の10の改正という形を採り、2018年4月1日以後に行われる地方消費税の清算について適用される。

〔５〕たばこ税、道府県たばこ税および市町村たばこ税の見直し

2018年度税制改正においては、たばこ税、道府県たばこ税および市町村たばこ税の見直しが行われることとなった。その理由を、2018年度与党税制改正大綱は、「高齢化の進展による社会保障関係費の増加等もあり、引き続き国・地方で厳しい財政事情

(52) 2018年度与党税制改正大綱11頁。

(53) 2018年度与党税制改正大綱99頁、2018年度政府税制改正大綱83頁。但し、「百貨店」、「衣料品専門店」、「家電大型販売店」および「衣料品中心店」については「通信・カタログ販売」、「インターネット販売」および「自動販売機による販売」によるものであれば、小売年間販売額に含まれることとなる。

(54) 2018年度与党税制改正大綱99頁、2018年度政府税制改正大綱84頁。

にあること」、および「加熱式たばこ紙巻きたばこの間や加熱式たばこ間に大きな税率格差が存在すること」をあげる⁽⁵⁵⁾。

まず、紙巻きたばこについては、所得税法等一部改正法第6条および地方税法等一部改正法第1条により、たばこ税法第11条第1項、地方税法第74条の5および同第468条に定められる1,000本当たりの税率を引き上げることとし、2018年10月1日から実施するが、激変緩和、予見可能性等を理由として3段階に分けて税率の引き上げが行われる。〈表4〉を参照されたい。

また、上記両改正法規定により、製造たばこの区分を定めるたばこ税法第2条第2項第1号に「ホ」として加熱式たばこを追加し、地方税法第74条および第464条に製造たばこの区分を定める第2項を追加する（加熱式たばこも列挙されている）。課税標準を定めるたばこ税法第10条、地方税法第74条の4および同第467条に第3項を追加し（従前の第3項は第4項となる）、加熱式たばこの本数への換算方法を定める（換算方法は、国、道府県、市町村を通じて同様である）。これについても2018年10月1日から施行するが、やはり激変緩和、予見可能性などを理由として、2018年10月1日、2019年10月1日、2020年10月1日、2021年10月1日および2022年10月1日の5段階に分けて換算方法が改められることとなっている。

〈表4〉 たばこ税の改正（2018年10月1日に施行）

	2018年9月30日 まで	2018年10月1日 より	2020年10月1日 より	2021年10月1日 より
国のたばこ税	5,302円	5,802円	6,302円	6,802円
道府県たばこ税	860円	930円	1,000円	1,070円
市町村たばこ税	5,262円	5,692円	6,122円	6,552円
合計	11,424円	12,424円	13,424円	14,424円

（出典：2018年度政府税制改正大綱81頁を基に、筆者が作成。税率は、全て1,000本についてのもの。）

(55) 2018年度与党税制改正大綱16頁。なお、「地財審意見」には道府県たばこ税および市町村たばこ税に関する記述がない。

4. 国会における法律案の審議状況

前記のような内容の地方税法等一部改正法について、衆参両院において審査・審議がなされた。その様子を、項目毎に概観する。なお、便宜のため、法律案の提出から公布までの経過について、概略を示しておく。

●地方税法等一部改正法

衆議院議案受理年月日	2018年2月6日
衆議院付託年月日	2018年2月15日（総務委員会）
衆議院審査終了年月日	2018年2月28日（可決）
衆議院審議終了年月日	2018年2月28日（可決）
参議院予備審査議案受理年月日	2018年2月6日
参議院議員受理年月日	2018年2月28日
参議院付託年月日	2018年3月16日（総務委員会）
参議院審査終了年月日	2018年3月28日（可決）
参議院審議終了年月日	2018年3月28日（可決）
公布年月日	2018年3月31日（法律第3号）

〔1〕衆議院本会議（2018年2月15日）

（1）所得税および個人住民税の改正

金子万寿夫議員（自由民主党）は、所得税および個人住民税の「改正は働き方改革を後押しすると考えますが、個人住民税は基幹税として重要であり、地方税が減収とまらない形で改正案がまとめられたことも評価すべきである」とした上で、「今回の改正案について、個人住民税の性格や役割の関係も含め、どのような意義を有すると考えておられるのか」と質した。これに対し、野田総務大臣は「今回の見直しにおいては、特定の収入のみに適用される給与所得控除等から、どのような所得にでも適用される基礎控除に控除額の一部を振りかえることなどとして」おり、「これは、個人住民税においても、所得税と同様、働き方の多様化を踏まえた見直しとなっており、働き方に左右されない税制に向け、意義のある見直し」である、「また、今回の見直しに当たっては、個人住民税の役割等を踏まえ、減収が生じないようにしており、個人住民税の充実確保という地方団体からの要望にも応えるものになっている」と答弁

した⁽⁵⁶⁾。

一方、黒岩宇洋議員（無所属の会）は「給与所得控除を850万円で頭打ちにする」ことの根拠、および「子育て世帯の負担増はなしとしています、妊娠中の世帯は負担増になるのでは」とないかと質した。これに対し、野田総務大臣は「給与所得控除については、給与所得者が勤務関連で要した支出や主要国の概算控除額と比べて過大となっていることを踏まえ、地方財政への影響等を勘案し、控除が頭打ちとなる給与収入を850万円超に引き下げることとしてい」と答弁した。また、野田総務大臣は「子育て世帯等に配慮することにより、96%の給与所得者は負担増とならない見込みとなっていること、負担増になる者についても、給与収入850万円超から急激に負担が増加するわけではなく、段階的にふえる仕組みになっていることから、負担のあり方についても配慮したものになっていると考えて」おり、「妊娠中の女性がいる夫婦のみの世帯については、給与収入850万円超の場合、（中略）出産後において、子育て世帯等の負担増が生じないようにする措置の対象とな」と答弁した⁽⁵⁷⁾。

（2） 固定資産税の改正

金子議員が負担調整措置の3年延長について質したのに対し、野田総務大臣は「例えば商業地等について見ますと、2018年度評価がえにおいて、大都市を中心に、物価上昇の結果、評価額が上がり、負担水準が60%を下回る土地が生じる一方、地方では、地価下落の結果、評価額が下がり、負担水準が上昇して70%を超える土地が数多く生じると見込まれることから、まずは、これらの土地の負担水準を60%から70%までの据置きゾーン内に再び収れんさせることに優先的に取り組むべき状況であること、現下の最優先の政策課題はデフレからの脱却を確実なものとするものであり、納税者に対して一定の配慮を行うことが必要であること、固定資産税は市町村財政を支える基幹税であり、その税収の安定的な確保が必要であること等を総合的に勘案したものです」と答弁した⁽⁵⁸⁾。

また、井上一徳議員（希望の党）が「先端設備等特例」について質したのに対し、野田総務大臣は「生産性革命の実現」および「地域経済の活性化」をあげた上で「今回創設する特例は、現場の市町村が主体性を発揮することができる仕組みとして」お

(56) 「第196回国会衆議院会議録第6号（平成30年2月15日）」2頁、3頁。

(57) 「第196回国会衆議院会議録第6号（平成30年2月15日）」10頁。

(58) 「第196回国会衆議院会議録第6号（平成30年2月15日）」2頁、3頁。

り、「市町村が主体的に作成した計画に基づく生産性向上に資する中小企業の設備投資について、固定資産税を最初の3年間減免する措置を創設することとし」た、「減免の程度については、参酌基準を定めず、ゼロ以上2分の1以下の範囲内で条例で定めるものとし、市町村の主体性をより尊重する仕組みとし」ており、「全国市長会等からは、今回創設する仕組みについて、全国一律の制度ではなく、市町村の主体性を尊重した仕組みであるとの評価をいただき」と答弁した。また、世耕弘成経済産業大臣は「固定資産税の軽減は、生産性向上を通じて企業の収益向上等に貢献しているものと考えて」いる、「今国会に提出した新法においては、自治体の判断により、固定資産税をゼロにする新たな制度を導入することとしており、中小企業の生産性向上に向けた新たな設備投資をより強力に後押ししたいと考えて」いると答弁した⁽⁵⁹⁾。

(3) 税務手続の電子化

質疑応答などは行われなかった。

(4) 地方消費税の清算基準の見直し

申田誠一議員（日本維新の会）は、清算基準が「経済活動の実態を踏まえたものとする」とともに、商業統計や経済センサス活動調査において正確に都道府県別の最終消費を把握し、その割合を75%とし、人口は17.5%に抑えてき」たが「今回の提案は、従業者数基準を廃止し、最終消費額に係る割合を50%、人口を50%とするもので」あり、「清算制度に税収偏在の是正という別の目的を紛れ込ませている」と質した。これに対し、野田総務大臣は、地方消費税の「清算基準については、平成9年度に導入されて以来20年が経過しており、この間の社会経済情勢や統計制度の変化等を踏まえ、地方消費税の税収を最終消費地の都道府県により適切に帰属させるため」に「統計データの利用方法等を見直すとともに、統計カバー外の代替指標を全て人口とすることとし、地方消費税の税収が最終消費地により適切に帰属することとなるよう見直しを行うこととした」と答弁した⁽⁶⁰⁾。

(59) 「第196回国会衆議院会議録第6号（平成30年2月15日）」7頁、8頁、9頁。

(60) 「第196回国会衆議院会議録第6号（平成30年2月15日）」12頁、13頁。

(5) たばこ税道府県たばこ税および市町村たばこ税の見直し

井上議員が、2018年10月からの税率引き上げが「来年度の増収に含まれている」か、「平年度ベースでどの程度の増収効果がある」かと質したのに対し、野田大臣は、「たばこ税については、高齢化の進展による社会保障関係費の増加等もあり、国、地方で厳しい財政事情にあることを踏まえ、たばこ税の負担水準等を見直すこととしてい」るした上で、「平成30年度における地方のたばこ税収については、今回のたばこ税の見直しによる増収額210億円を含んでいますが、全体としては、販売本数の減少により減収となることが見込まれています。また、今回の見直しによる平年度の増収額は、1,082億円と見込んでいます」と答弁した⁽⁶¹⁾。

〔2〕衆議院総務委員会

野田総務大臣による地方税法等一部改正法の趣旨説明が2018年2月20日の衆議院総務委員会においてなされ、同月22日および28日に審査が行われた。28日に武内則男議員（立憲民主党・市民クラブ）、奥野総一郎議員（希望の党・無所属クラブ）、原口一博議員（無所属の会）、本村伸子議員（日本共産党）、吉川元議員（社会民主党・市民連合）によるそれぞれの反対討論、丸山穂高議員（日本維新の会）による賛成討論が行われた後、採決が行われ、賛成多数で可決された。

(1) 所得税および個人住民税の改正

丸山議員が給与所得控除等の改正について質しており、内藤尚志政府参考人（総務省自治税務局長）は「今回の個人所得課税の見直しの内容」として「給与所得控除等から基礎控除への振りかえ、給与所得控除の見直し、公的年金等控除の見直し、基礎控除の見直し」と答え、それぞれについて説明を行った。さらに、内藤政府参考人は「給与所得控除等から基礎控除への振りかえに」よって「国税は370億円程度の減収、地方税は320億円程度の減収」、「給与所得控除の見直し」で「国税では730億円程度の増収、地方税では290億円程度の増収」、「公的年金等控除の見直し」で「国税は70億円程度の増収、地方税は30億円程度の増収」、合計で100億円程度の増収を見込んでおり、「基礎控除の見直し」で「国税は350億円程度の増収、地方税は80億円程度の増収」、「全体で申しますと、国税は780億円程度の増収、地方税は80億円程度

(61) 「第196回国会衆議院会議録第6号（平成30年2月15日）」6頁、8頁。

の増収ということで、合計で860億円程度の増収を見込んでいる」と答弁した⁽⁶²⁾。

一方、小川淳也議員（希望の党）は「基礎控除は、当該納税者の最低生計費に係る部分、そこには租税は介入しないという、ある種の租税世界の理想論であり、理念であり、哲学であり、ある種の制度的な美しさが込められている制度」であるが、「ここに所得制限を持ち込んで、配偶者控除からそうですが、所得再分配にこの控除、基礎的な控除を利用するということは、極めて制度の趣旨にもとる」、「最高税率の引上げなり、ブラケットの見直しなり、正々堂々と正面から高所得者に負担を求めるべきだ」と質したのに対し、野田総務大臣は「現行のお預かりしている所得課税については、制度上、いわゆる生計費に相当する額を非課税としているわけではなく、公的サービスを賄うための費用について、どの範囲の方に負担を求めるのが適当かといった観点も踏まえて基礎控除等を設け、一定の所得金額までは非課税としているところ」であり、「今回の見直しにおいては、基礎控除について、主要国、例えばアメリカとかイギリスの制度なども参考にして、人的控除の中で最も基本的な控除であることを踏まえつつも、高所得者まで税負担の軽減効果を及ぼす必要性は乏しいという指摘も踏まえ、所得が一定額を超えると控除額が遡減、消失する仕組みというのを導入した」と答弁した⁽⁶³⁾。

(2) 固定資産税の改正

内藤政府参考人が2016年度決算額で固定資産税の収入が全体で8兆8,000億余円、そのうち償却資産については1兆6,000億余円と述べたことを受け、原口議員が「先端設備等特例」による収入源の見込額を質した。これに対し、内藤政府参考人は約110億円と答弁した。また、野田総務大臣は「固定資産税の中で特例措置もあるということが一つの呼び水になって、生産性を償却資産をかえることによって上げていけば、結果として、一時的には固定資産税を失うけれども、その企業、地元にいる企業が、新しいコンピューターなりさまざまな機械によって収入を得ていただければ、その分また地方に還元できるということで、その両方を相見合っってこのような形をとった」と答弁した⁽⁶⁴⁾。

(62) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」16頁。

(63) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」41頁、42頁。

(64) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」5頁。

(3) 税務手続の電子化

原口議員が「自治体の情報の電子化、自治体情報の標準化、これを早急に進めていただきたい」、「政府においても自治体情報の標準化と低コストでセキュリティーが高い仕組みを先導していただくようにと質したのに対し、野田総務大臣は「業務の標準化を前提とした税務システムの共同化、クラウド化というのはとても重要だし、強力に推進しなければならない」、「地方税については、納税者に対する電子申告などのシステムであるeLTAXは、全地方団体が共同で運営しているところであり、個別の税務システムの共同化、クラウド化のみならず、このeLTAXのさらなる活用を通じて、税務事務の効率化というのにも取り組んでいきたい」と答弁した⁽⁶⁵⁾。

また、木村次郎議員（自由民主党）が「総務省として、共通電子納税システムへの自治体の接続について、どのような財政措置を考えておられるのか。また、あわせて、導入効果を最大限発揮するために、どのような推進方策を考えているのか」と質した。これに対し、奥野信亮総務副大臣は「各地方団体が行う税務システムの改修という仕事が発生するわけであり、一時的な費用でありますけれども、これについては、できるだけ、地方交付税の徴税費に係る基準財政需要額に所要のシステム改修費を盛り込む形で対処させていただきたい」と答弁した⁽⁶⁶⁾。

一方、太田昌孝議員（公明党）は「中小企業における電子申告、電子納税の利用率の向上、目標値の達成のため、どのような手順で今後促進を図っていくものか」と質した。これに対し、内藤政府参考人は「総務省といたしましては、地方団体あるいは税理士会、金融機関などと協力をいたしまして、企業や税理士への周知にも積極的に取り組んでまいりたい」、「電子申告の利便性を向上させるということも大変重要でございますので、電子申告のシステムも簡素、簡易になるべくするように努めてまいりたい」と答弁した⁽⁶⁷⁾。

(4) 地方消費税の清算基準の見直し

長尾秀樹議員（立憲民主党・市民クラブ）は、「消費の実態に合わせるという意味で、もっと私は統計カバー率を上げるべきだと思う」、「この人口基準が50%になったことにより」、「地元の経済にもかえって悪影響を与えるのではないかと質した

(65) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」4頁。

(66) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成30年2月28日）」8頁。

(67) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成30年2月28日）」12頁。

のに対し、内藤政府参考人は、「統計データの利用方法を見直し、清算基準として利用することが適切でないものについて除外した結果として、消費の代替指標としての人口の比率が高まることとなった」、「できる限り統計を活用して最終消費の額を把握するという観点に立ちまして、例えば、日常的な消費でございますとか飲食サービスなどにつきましては、引き続き商業統計及び経済センサス活動調査を利用することといたしております、消費活動を活性化させれば税収に反映させるという基本は維持している」と答弁した⁽⁶⁸⁾。

(5) たばこ税、道府県たばこ税および市町村たばこ税の見直し

丸山議員が持ち時間の大半を費やして質疑をしたが、本稿においては、内藤政府参考人による答弁のみを紹介しておく。まず、加熱式たばこの見直しについては「製品構造の違いに影響されず、たばこが消費者に与える効用を適切に反映した課税方式とする観点から、重量の要素につきましては、従来の製品重量から、たばこの味わいと吸い応えに直接影響いたします葉たばこと溶液の合計重量に見直すことといたしまして、プルーム・テックのリキッド部分についても、たばこ税法及び地方税法上の製造たばことみなして課税の対象とすることと」した。また、「加熱式たばこにつきましては、近年登場した商品でございますので、御指摘のような商品が大量に流通するというような可能性も否定できないところでございますけれども、いずれにせよ、市場の動向や消費実態等をよく注視してまいりたいと考えております」⁽⁶⁹⁾。

〔3〕衆議院本会議（2018年2月28日）

地方税法等一部改正法および「地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律」（平成30年3月31日法律第4号。以下、地方交付税法等一部改正法）は一括して議題とされた。古屋範子総務委員長の報告の後、長尾議員、奥野議員、金子恵美議員（無所属の会）、本村議員のそれぞれによる反対討論、森夏枝議員（日本維新の会）による賛成討論を経て、地方税法等一部改正法は賛成多数で可決された⁽⁷⁰⁾。賛成会派は自由民主党、公明党および日本維新の会、反対会派は立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブ、無所属の会、日本共産党、自由党および社会民主

(68) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年3月22日）34頁。

(69) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年3月22日）20頁。

(70) 「第196回国会衆議院会議録第7号（平成30年2月28日）21頁、24頁。

党・市民連合である⁽⁷¹⁾。

〔4〕参議院総務委員会

野田総務大臣による地方税法等一部改正法の趣旨説明が3月20日の参議院総務委員会においてなされ、同日、23日および28日に審査が行われた。28日に山下芳生議員（日本共産党）、又市征治議員〔希望の会（自由・社民）〕による反対討論が行われた後、採決が行われ、賛成多数で可決された。なお、採決の後、自由民主党・こころ、民進党・新緑風会、公明党、日本維新の会、希望の会（自由・社民）及び立憲民主党の6会派共同提案による「自立した安定的な財政運営を実現するための地方税財政制度の構築及び東日本大震災等への対応に関する決議」の案が吉川沙織議員（民進党・新緑風会）より提出され、吉川議員による朗読の後、賛成多数で可決された。

（1）所得税および個人住民税の改正

島田三郎議員（自由民主党）が個人所得課税の見直しによる税収への影響額を質しており、内藤政府参考人は「個人住民税における平年度の増減収見込額は80億円程度の増収と見込んで」おり、「全国知事会から、個人住民税の充実確保という提言に沿ったものであるとの評価をいただいている」と答弁した。また、島田議員が「特定の収入にのみ適用される給与所得控除等からどのような所得でも適用される基礎控除に負担調整の比重を移すこととしているのは、今回の税制改正の中でも非常に重要なことであると思」うと述べた上で「今後、個人所得課税の見直しにおける方向性はどのようなものかを考え」るかを質したのに対し、内藤政府参考人は「今後の個人所得課税の見直しにおきましても、経済社会の構造変化を踏まえつつ、今回の見直しの方向性でございます働き方改革を後押しすること、所得再分配機能の回復を図ることは引き続き重要なテーマであると考えて」いると答弁した⁽⁷²⁾。

（2）固定資産税の改正

片山虎之助議員（日本維新の会）は、「先端設備等特例」について「基幹的な税制をいじって経済政策をやるのは邪道ですよ。（中略）市町村の基幹税制をまけさせて、

(71) http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DC7D42.htm

(72) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第2号（平成30年3月20日）」32頁。

3年間、しかも具合が悪いから市町村の計画をかませて、それで3年間だけやるといって、ずっともう経産大臣が大喜びで答弁しているわね。（中略）地方の基幹税制をいじるというのは何となく私は納得できない」と質したのに対し、野田総務大臣は「固定資産税は基幹税で」あるから「真に必要なものに限定すべきだということは承知しているが、「生産性革命ということで政府の大きな政策課題であること、これは結果として地域経済の活性化にもつながる重要な課題だということで、その実現に向けて税制、予算などの施策を総動員するということになりました」と答弁し、異例の措置であることを認めている⁽⁷³⁾。

(3) 税務手続の電子化

質疑応答は行われたが、本稿においては取り上げないこととする。

(4) 地方消費税の清算基準の見直し

吉川議員は、「今般の地方消費税の清算基準の見直しについては、いわゆる統計カバー率と人口カバー率を50%ずつとしようとして」おり、「これは、人口カバー率が拡大することで地方消費税の流れを大都市から地方部へと流れる結果となることに着目して見直しすることとしたのではないか。すなわち、地域間の税収格差を是正すること、水平的財政調整を行うことを目的に、あえて人口カバー率を拡大したのではないかという疑念が湧いてしま」うとして、「財政調整を行うために清算基準の見直しを行ったのではないこと、そして、今後もその趣旨から清算基準の見直しを行うことはないということを明言していただきたい」と質した。これに対し、野田総務大臣は「今回の清算基準の見直しは、平成9年度に地方消費税が導入されて以来20年が経過いたしました。そこから、この間の社会経済情勢や統計制度の変化等を踏まえて、地方消費税の税収をより適切に最終消費地の都道府県に帰属させるために見直すものであり」、「偏在是正を目的に行うものではありません」と答弁した。しかし、吉川議員は、2017年10月31日に開かれた財政制度等審議会の財政制度分科会における委員等の発言を引き合いに出し、「地方交付税の総額を圧縮したい、国から地方へではなく、地方間でやり取りをしなさいとも読めなくはない」などと質している（公文書改竄問

(73) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成30年3月28日）」7頁。

題などと絡められている)⁽⁷⁴⁾。

(5) たばこ税、道府県たばこ税および市町村たばこ税の見直し

質疑応答などは行われなかった。

〔5〕参議院本会議（2018年3月28日）

地方税法等一部改正法および地方交付税法等一部改正法は一括して議題とされた。竹谷とし子総務委員長の報告の後に採決が行われ、投票総数239、賛成165、反対74で可決され、法律として成立した⁽⁷⁵⁾。

おわりに

2018年度与党税制改正大綱は、今後に向けての検討事項として「年金課税」、「金融所得課税の更なる一元化」、「婚姻によらないで生まれた子を持つひとり親に対する税制上の対応」、「医療に係る消費税のあり方」、「税制上の年齢要件」などを掲げる⁽⁷⁶⁾。ようやく所得の再分配に目が向けられたと評価しうるが、まだ途上でもある。しかし、2019年度与党税制改正大綱（2018年12月14日。自由民主党、公明党）は、「年金課税」、「金融所得課税の更なる一元化」および「婚姻によらないで生まれた子を持つひとり親に対する税制上の対応」を引き続いでの検討課題とした⁽⁷⁷⁾。その意味において、「個人所得税改革」の第三弾は2020年度税制改正に持ち越されることとなったが⁽⁷⁸⁾、所得控除のみに留まらず、税率などの課税要件、さらには所得の分類にも踏み込む必要があるのではなか

(74) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」15頁、16頁。

(75) 「第196回国会参議院会議録第9号（平成30年3月28日）」8頁。

(76) 2018年度与党税制改正大綱130頁。

(77) 2019年度与党税制改正大綱121頁。もっとも、同14頁において「子どもの貧困に対応するための個人住民税の非課税措置」として、「事実婚状態でないことを確認した上で支給される児童扶養手当の支給を受けており、前年の合計所得金額が135万円以下であるひとり親に対し、個人住民税を非課税とする措置を講ずる」と述べられている〔2019年政府税制改正大綱（2018年12月21日閣議決定）24頁も参照〕。これは、第198回国会に内閣提出法律案第4号として提出され、2019年3月27日に参議院において可決・成立した「地方税法等の一部を改正する法律」（平成31年3月29日法律第2号）の第2条に反映されている。

(78) 2019年度与党税制改正大綱14頁。

ろうか。

他方、2018年度与党税制改正大綱は、租税特別措置を「真に必要なものに限定していくことが重要である」と述べる⁽⁷⁹⁾。しかし、実際には、本稿において取り上げなかった税目または項目を含めて租税特別措置が大変に多く、また延長がなされたものも多い。

租税特別措置は、租税負担の歪みを生じさせ、税制の複雑化をもたらす。また、固定資産税に関する特例が典型的に示すように、地方税財源への浸食などを招きやすく、地方自治法第1条の2第2項において要請される役割分担、「地方公共団体の自主性及び自立性」に鑑みて重大な問題を引き起こす。税制「改革」を行うのであれば、租税特別措置の整理・統合は喫緊の課題であるとともに、取り組みの度合いが「改革」への真剣度を示すものとなるであろう。

(もり としき 大東文化大学法学部教授)

(79) 2018年度与党税制改正大綱10頁。

地方交付税法及び特別会計に関する 法律の一部を改正する法律

(平成30年3月31日法律第4号)

森 稔 樹

1. はじめに

本稿は、第196回国国会会期中の2018（平成30）年2月6日に内閣提出法律案第9号として衆議院に提出され、3月27日に参議院本会議で原案通りに可決・成立し、同月31日に内閣により法律第4号として公布され、4月1日に施行された「地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律」（以下、地方交付税法等一部改正法）について、概観および検討を試みるものである⁽¹⁾。

地方交付税法第7条は、内閣が毎年度、同第1号および第2号に掲げられた「事項を記載した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

(1) 地方交付税法等一部改正法に関する文献として、衆議院調査局総務調査室『第196回国会（常会）地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出第9号）について（平成30年2月）』、地方財務協会編『平成30年度改正地方財政詳解』（地方財務協会、2018年）、菊池善信「平成30年度地方交付税法の改正について」地方財政2018年5月号56頁、地方交付税制度研究会編『平成30年度地方交付税制度解説（単位費用篇）——含 地方特例交付金制度解説——』（地方財務協会、2018年）、地方交付税制度研究会編『平成30年度地方交付税制度解説（補正係数・基準財政収入額篇） 地方特例交付金制度解説——含 臨時財政対策債 発行可能額制度解説——』（地方財務協会、2019年）、高橋直人「『地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律』の解説」地方財務2018年6月号65頁（以下、高橋・地方財務）、総務省自治財政局調整課「第196回国会で成立した地方財政関係法律等の概要」地方財政2018年7月号76頁、84頁、高橋直人「（法令解説）平成30年度の地方交付税法等の改正」時の法令2057号（2018年）32頁（以下、高橋・時の法令）がある。また、2018年度の地方税制改正については拙稿「地方税法等の一部を改正する法律（平成30年3月31日法律第3号）」自治総研478号（2018年）33頁（加筆修正の上で本集67頁以下にも収録）を参照。

なお、本稿においては、紀年法につき引用、法律の公布年月日などを除き、原則として西暦で記す。

出するとともに、一般に公表しなければならない」と定める。ここにいう「書類」が地方財政計画である。その地方財政計画は、毎年度の「予算編成の基本方針」を受けて決定される地方財政対策を踏まえた上で策定される。そして、地方財政計画に基づき毎年制定される地方交付税法の一部改正法律は、地方財政計画、および地方税法の一部改正法律とともに国会に提案され、議決を受けて制定されるものである。

今回の地方交付税法等一部改正法は、後に概観するように、第1条において地方交付税法の一部改正を、第2条において特別会計に関する法律（以下、特別会計法）の一部改正を定め、2018年度における地方交付税の総額についての特例、基準財政需要額の算定方法の改正、震災復興特別交付税に関する特例の改正を主な内容とする⁽²⁾。

なお、地方交付税法等一部改正法的前提である2018年度地方財政対策および2018年度地方財政計画については、既に飛田博史氏による詳細な分析が自治総研472号に掲載されているが⁽³⁾、本稿においても必要な範囲において扱うこととする。

2. 法律案が提出されるまでの動向

第二次安倍内閣の成立以後、翌年度の経済、財政などに関する政策の基本方針は、いわゆる「骨太の方針」に示されることが多くなっている。2018年度についても同様であり、国の税財政制度はもとより、地方税財政についても例に漏れない。

2017年6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017～人材への投資を通じた生産性向上～」(以下、「骨太の方針2017」)は、地方行財政に関する「基本的

(2) ちなみに、第198回国会召集日である2019年1月28日に「平成30年度分として交付すべき地方交付税の総額の特例に関する法律」の案が内閣提出法律案第1号として衆議院に提出され、2月7日に参議院で可決され、法律として成立した。この法律は同月14日に法律第1号として公布されている(即日施行)。

(3) 飛田博史「2018年度地方財政計画について」自治総研472号(2018年)82頁。その他、同「2018年度普通交付税算定の検証」自治総研483号(2019年)54頁、君塚明宏・乾隆朗「平成30年度地方交付税の概算要求及び地方債計画(案)について」地方財政2017年10月号13頁、西崎吏「平成30年度地方財政措置——概算要求に当たっての各府省への要請事項」地方財務2017年10月号104頁、小西砂千夫「平成30年度仮試算と近年の地方財政の動向」地方財務2017年11月号2頁、君塚明宏・瀬戸隆之「平成30年度地方財政の課題——平成30年度地方交付税の概算要求及び地方債計画(案)を中心に」同17頁、大沢博「平成30年度の国の予算と地方財政対策」地方財政2018年2月号17頁、君塚明宏「平成30年度地方財政計画について」地方財政2018年3月号13頁、赤坂貴幸「平成30年度地方財政対策等の概要」地方財務2018年3月号61頁も参照。

な考え方」として「『経済・財政再生計画』の下、国・地方を通じた経済再生・財政健全化に取り組み、全ての改革項目を改革工程表に従って着実に進める」とともに「地方行政サービスの地域差の『見える化』とそれを通じた行財政改革の推進、先進・優良事例の全国展開、地方公共団体の境界を越えた広域化・共同化、国及び地方のIT化・業務改革を軸に、地方の頑張りや工夫を引き出しつつ、以下の項目について重点的に取り組み、2020年代を見据えた地方行財政の構造改革を推進し、財政資金の効率的配分を図ることを検討する」ことを掲げる⁽⁴⁾。ここにいう「先進・優良事例の全国展開」は、地方交付税制度における「トップランナー方式」の適用拡大を示唆するものである⁽⁵⁾。

経済財政諮問会議においては、高橋進氏（株式会社日本総合研究所理事長）⁽⁶⁾より、地方公共団体の基金の積立残高が21兆円に達しており、「基金の積立て水準が高い自治体では、財政力が弱く、65歳以上の人口比率が高いという特徴がある」、「地方自治体も将来の社会保障やインフラ老朽化対策の経費増大に備えているとも考えられるが、そうであれば、そうした不安解消のためには各歳出分野の将来見通しと各自治体への影響を正確に見積もり、適正な予算としていく必要がある」、「基金積立残高21兆円というのは、新たな埋蔵金と言われかねない状況ではないか。必要なものはしっかりと支出し、必要のないものは効率化する。顕著に増加している自治体については、実態と背景を分析し、自治体が説明責任を果たすよう促すとともに、国・地方を通じた地方財政計画への反映等の改善方を講じるべきではないか」という問題提起がなされ、議論がなされた⁽⁷⁾。その結果、

(4) 「骨太の方針2017」39頁。

(5) 「平成29年第7回経済財政諮問会議議事要旨（平成29年5月11日）」（<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2017/0511/gijiyoushi.pdf>）5頁によると、高橋氏は、介護保険給付事務に関する町田市取り組みを例に挙げて、次のような趣旨の提案を行った。

「特定の課題に取り組む複数の自治体のプラットフォーム形成を支援し、当該自治体間で課題や工夫などを共有し、得られた知見、ノウハウを地域類型別に標準化、全国展開を図るべきである。また、これまでトップランナー方式を通じて、3年間で1,380億円の経費削減効果が見込まれている。優良事例、先進事例を拡大していく中で、中間評価に向けて、その成果の活用の在り方、地方財政計画へのフィードバックの在り方を明確化すべきである。例えば、民間事業者を活用したデータヘルス等の保険事業の実施、先端技術を活用したインフラの維持管理など、優良事例、先進事例を拡大していく中で、地方交付税制度におけるトップランナー方式の適用拡大も検討すべきではないか。」

(6) 以下、職名、所属政党（会派）、政党（会派名）については、本稿執筆時においてその職または政党（会派）に留まる者も含め、原則として当時のものである。

(7) 「平成29年第7回経済財政諮問会議議事要旨」5頁。衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)2頁、地方財務協会編・前掲注(1)9頁も参照。

「骨太の方針2017」においては「地方公共団体の基金について、総務省は、各地方公共団体における財政状況の調査の一環として調査し、団体による積立金の現在高や増加幅の程度の差異を含め、その増加の背景・要因を把握・分析する。（中略）総務省は関係府省と地方単独事業の実態把握と『見える化』に早急に取り組む」とともに「国庫支出金のパフォーマンス指標について、指標設定の促進とともに達成状況等の『見える化』を推進する。地方公共団体における行政サービスの効率化・重点化に向け、類似団体間でのコスト等の地域差の要因の分析、インセンティブ強化に資する補助金・交付金の配分を促進することとされた⁽⁸⁾。したがって、地方交付税法等一部改正法には生かされていない。

また、「骨太の方針2017」は「地方交付税に関し、まち・ひと・しごと創生事業費について、地方創生の取組の成果の実現具合等を踏まえ、『人口減少等特別対策事業費』における『取組の成果』に応じた算定へのシフト、『地域の元気創造事業費』における『地域経済活性化分』の算定へのシフト等を進める」とともに「重点課題対応分に関連する諸施策について、地方公共団体による前年度の取組の成果を把握、『見える化』し、翌年度以降の施策の在り方について検討した上で、所要の措置を講じる」、「社会保障や社会資本整備分野を含め、歳出効率化に資する様々な取組の先進・優良事例の拡大に向け、事例の普及状況に応じ、取組の促進に向けた効果的な方策について、幅広く検討する」と述べる⁽⁹⁾。

「見える化」が何度も繰り返されるとともに、地方交付税の算定に成果主義および活性化の観点を取り入れることを強調し、「トップランナー方式」をさらに進めることを提言するものとなっている。

7月に入り、財務省は、5日に2016年度決算概要（見込み）、31日に2016年度決算概要を公表した。11月21日に国会に提出された2016年度決算によれば「租税及印紙収入」は2016年度補正予算に比して3,913億円の減少となり、地方交付税法定率分については2,245億円の減少となった⁽¹⁰⁾。また、7月20日の閣議において「平成30年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」が了解された。

これを受けて、総務省は8月31日に地方交付税および地方特例交付金の概算要求を行った。同省の一般会計に係る要求額は16兆2,836億円（前年度比+1,063億円）であり、このうち「地方交付税等財源繰入れ」は15兆5,995億円（前年度比+324億円）であるとともに

(8) 「骨太の方針2017」39頁。飛田・前掲注(3)472号83頁も参照。

(9) 「骨太の方針2017」39頁。

(10) 「平成28年度決算の説明」のうち「(B)歳入」(https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2016/kessan_28_19.pdf)。地方財務協会編・前掲注(1)10頁、33頁も参照。

「事項要求」も行っている。但し、地方交付税については、一般会計からの繰入額15兆4,454億円など2017年度より増額となった部分もあるが、財政投融资特別会計からの繰入額3,000億円（前年度比▲1,000億円）および「剰余金の活用」0円（皆減）と前年度より減額となった部分もあるため、全体としては15兆9,264億円となり、前年度より4,034億円の減少となっている。これに対し、地方特例交付金（一般会計からの繰り入れ）が1,541億円（前年度比+213億円）となった。また、臨時財政対策特例加算として7,000億円を要求するとともに、1996年度より23年度も連続して地方交付税法第6条の3第2項にいう「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第2項本文の規定によって各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなった場合」に該当することが見込まれるとして「同項に基づく交付税率の引上げについて事項要求する」ものとした⁽¹¹⁾。

臨時財政対策特例加算は、同項にいう「地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正」として2001年度地方財政対策により採用されたもので、「折半ルール」とも言われる。国は財源不足額の半分を一般会計から加算して地方交付税を増額することによって負担する。一方、地方は、残りの半分につき、地方財政法第33条の5の2（本則ではなく、附則である）および地方交付税法附則第4条の3により、「平成29年度から平成31年度までの間における地方債の特例等」として、地方財政法「第5条ただし書の規定により起こす地方債のほか、適正な財政運営を行うにつき必要とされる財源に充てるため、地方交付税法附則第6条の2第1項の規定により控除する額についての同項の規定に従って総務省令で定める方法により算定した額の範囲内で」臨時財政対策債の起債が認められるとともに、「元利償還金に相当する額については、地方交付税法の定めるところにより、当該地方公共団体に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる基準財政需要額に算入する」こととされる。これにより、地方公共団体の財源不足については国と地方公共団体とが「折半」で補填することとなる⁽¹²⁾。

2000年度までは、地方の財源不足について交付税及び譲与税配付金特別会計における借入金により対応していた。臨時財政対策特例加算が2001年度から始められたのは「国と地

(11) 以上、総務省「平成30年度総務省所管予算概算要求の概要（平成29年8月）」（http://www.soumu.go.jp/main_content/000504904.pdf）による。

(12) 三角政勝「財源不足が拡大する中での一般財源総額の確保——平成29年度地方財政対策——」立法と調査385号（2017年）40頁の説明がわかりやすい。

方の責任の明確化・借り入れの透明化の観点」によるものと説明されており⁽¹³⁾、実際上は国の財政難を考慮した措置と言いうる。しかし、国の負担分についてはともあれ、地方の負担分は、いかに元利償還金相当額が基準財政需要額に算入されるとしても借金によることには変わりはなく、根本的な解決策とは言い難い。地方交付税法第6条の3第2項の趣旨は「地方行財政制度の改正によって財源不足が解消されることがのぞまし」く、「これによっては地方財源の過不足が恒久的に解消されない場合に、交付税率の変更を行うことになる」と説明されることもあるが⁽¹⁴⁾、実際には交付税率の変更を行っても臨時財政対策特例加算は行われてきた。その例として、「地方交付税法等の一部を改正する法律」（平成26年3月31日法律第5号）第2条による交付税率の見直し（地方交付税の原資に地方法人税の収入見込額を追加）、「地方交付税法等の一部を改正する法律」（平成27年3月31日法律第3号）第1条による交付税率の見直し（たばこ税を除外するとともに、所得税および酒税について交付税率を引き上げ、法人税について引き下げた）をあげることができよう。

さて、2017年9月28日の衆議院解散、10月22日の衆議院議員総選挙を経て、11月1日に第四次安倍内閣が発足する。同月7日、総務省は「基金の積立状況等に関する調査結果」を公表した⁽¹⁵⁾。これについては検討を控えるが、財政制度等審議会「平成30年度予算の編成等に関する建議（平成29年11月29日）」（以下、「財政制度審議会建議」）が「平成29年度において、国は、PBは20.7兆円の赤字、財政収支は27.9兆円の赤字と、ともに大幅な赤字であるのに対し、地方はPBも財政収支も黒字となっている」、「地方の基金残高は、平成28年度末において21.5兆円と過去最高となって」おり、「毎年度、国が赤字国債の発行や特別会計における財源捻出によって地方交付税を措置している現状を踏まえれば、各地方公共団体の基金残高の増加要因等を分析・検証し、国・地方を通じた財政資金の効率的配分に向け、地方財政計画への反映等につなげていく必要がある」と指摘したこと⁽¹⁶⁾、および、地方六団体「平成30年度予算・地方財政対策等について（平成29年12月

(13) 地方財政審議会「今後目指すべき地方財政の姿と平成30年度の地方財政への対応についての意見（平成29年12月12日）」15頁。

(14) 遠藤安彦『地方交付税法逐条解説』〔第3版〕（ぎょうせい、1996年）94頁。高橋・地方財務73頁、高橋・時の法令40頁も参照。

(15) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)105頁に掲載されている。なお、飛田・前掲注(3)472号83頁を参照。

(16) 「財政制度等審議会建議」40頁。

14日)」⁽¹⁷⁾が「近年の地方における積立金の増加は、国を大きく上回る行財政改革や歳出抑制の努力を行うなかで、災害や将来の税収の変動等に備えた財政運営の年度間調整の取組の現れであり、「地方の基金残高が増加していることをもって地方財政に余裕があるかのような議論は断じて容認できない」と述べていることを取り上げておく。

「財政制度審議会建議」は、地方の基金や積立金の他に、地方税財政について意見を呈示している。本稿との関係では、次の点を紹介しておく⁽¹⁸⁾。

- 「地方税収等の計画（— 当該年度の地方財政計画。引用者注）からの上振れ分については、上振れの有無・規模が判明した段階で後年度の地方財政計画において精算を行い、地方交付税総額に反映させるべきである」。
- 地方財政計画に存在する「枠計上経費」（内訳や積算が明らかでない経費）について「計上水準の必要性・適正性について説明責任を果たす観点から、当該財源を活用した事業の実績・成果を把握し、検証する必要がある」。
- 「まち・ひと・しごと創生事業費」のように「特定の政策目的をもって地方財政計画に計上している経費については、当該財源を活用した事業の実績・成果を把握し、計上の合理性の検証を行う必要がある」。
- 「『歳出特別枠』は、リーマンショック後、雇用対策等のために設けられた臨時異例の危機対応措置であり、「地方税収は過去最高の状況となっていることを踏まえれば、（中略）平時モードへの切替えの中で、廃止するべきである」。
- 国庫補助事業について毎年度生ずる不用に係る地方負担分について「決算を踏まえた精算が行われておらず」、「結果として、本来必要なかった赤字国債の発行を国の側で行っていることを意味し、是正策を検討する必要がある」。
- 2016年度におけるトップランナー方式の対象経費は「全基準財政需要額のうち3.5%程度に止まるものと推定されることから、23業務以外も含め、トップランナー方式の更なる拡充を目指すべきである」。また、「トップランナー方式については、現状では、基準財政需要額の単価の見直しが行われるのみとなっている。財政健全化目標の実現に向けては、トップランナー方式、先進・優良事例の横展開、自治体クラウドの

(17) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)127頁に掲載されている。地方六団体「平成30年度地方財政対策等についての共同声明（平成29年12月22日）」も同旨。地方財政審議会・前掲注(13)7頁も地方六団体への支持につながる見解を示し、「地方交付税の特例加算を地方基金残高と関連づけて議論すること」および「基金残高と臨時財政対策債の発行残高」の「両者を関連づけて議論すること」のいずれも「不適當である」と評価する（同8頁、9頁）。

(18) 「財政制度等審議会建議」42頁。

導入による効率化等の効果（基準財政需要額の減少額）を地方財政計画に反映し、財政資金の効率的配分が図られるよう、計画策定を工夫する必要がある」。

一方、地方財政審議会は、地方交付税制度について次のような意見を呈示しており、とくにトップランナー方式については「財政制度審議会建議」と異なる（部分的には反対の）見解を示している⁽¹⁹⁾。

- 「地方交付税の安定性と地方自治体の予見可能性を高めるため、（中略）地方交付税法の本来の姿に立ち戻り、地方交付税の法定率を引上げ、臨時財政対策債の発行を抑制すべきである」。
- 「国税4税の法定率分を、地方法人税と同様に、国の一般会計を通さず、交付税特別会計に直接繰り入れることとすべきである」。
- トップランナー方式を導入するとされた23業務のうち、なお導入されていない窓口業務については「審査・決定など公権力の行使にわたる事務を除く必要があること等から、民間委託が進んでいない状況である」から「国において、地方自治体が民間委託等を行うための環境整備の取組を強化することが重要であり、その状況を踏まえて、トップランナー方式の導入を検討すべきである」。
- 「トップランナー方式の導入に当たっては、まずは、国等による地方自治体への業務改革の取組の普及があり、その上で、地方自治体の取組状況等を踏まえ、地方交付税法の趣旨に沿って対応することが重要である」。
- 「基準財政需要額は、合理的かつ妥当な水準における標準的な経費を基準にする等の地方交付税法の規定を踏まえてトップランナー方式になじまないと考えられる経費（教育・警察や社会保障など法令等で国が基準を定めている経費、産業振興・地域振興等の経費、公債費等）が多くを占めている」ので「基準財政需要額に占める割合に着目することは合理性を欠いており、適切ではない」。

以上の経過、議論などを経て、2017年12月18日、2018年度地方財政対策について総務大臣と財務大臣とが合意し、22日に2018年度予算および2018年度地方財政対策が閣議決定された。さらに、2018年2月6日、2018年度地方財政対策を踏まえた地方交付税法等一部改正法および2018年度地方財政計画が閣議決定され、内閣より国会（衆議院）に提出された。

概算要求の時点においては2018年度地方交付税の総額が15兆9,264億円とされていたが、結局、2018年度地方財政対策における2018年度地方交付税の総額は16兆85億円に落ち着い

(19) 地方財政審議会・前掲注(13)16頁。

た。2017年度と比較すると3,213億円の減少、率にして2%の減少となった。

ここで、2018年度地方財政対策に示された地方交付税の総額などについて図示しておく。

表1 2018年度地方交付税

〔一般会計〕		15兆3,606億円
地方交付税の法定率分等		14兆6,583億円
	所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分	14兆8,938億円
	国税減額補正精算分（2008年度、2009年度および2016年度）	▲2,355億円
一般会計における加算措置		7,022億円
	折半対象以外の財源不足における補填（既往法定分等）	5,367億円
	臨時財政対策特例加算	1,655億円
〔特別会計〕		6,479億円
地方法人税の法定率分		6,533億円
交付税特別会計借入金償還等		▲4,054億円
	交付税特別会計借入金償還額	▲4,000億円
	交付税特別会計借入金支払利子	▲804億円
	交付税特別会計剰余金の活用	750億円
地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用		4,000億円
地方交付税		16兆 85億円

（出典）総務省自治財政局「平成30年度地方財政対策の概要（平成29年12月22日）」3頁を基に、筆者が作成。

3. 地方交付税法等一部改正法（案）の概要

地方交付税法等一部改正法は、名称が示す通り、第1条において地方交付税法の一部改正を、第2条において特別会計法の一部改正を定め、2018年度における地方交付税の総額についての特例などを定める。このうち、地方交付税法等一部改正法第1条は、地方交付税法の第12条、第13条、同法の附則第4条、第4条の2、第4条の3、第5条の3（改正により第6条。旧第6条は削除）、第6条の2、第7条の4、第9条の2、第11条ないし第15条、別表第一および別表第二を改めるものである。但し、中心となるのは附則の改正であると考えてよい。また、地方交付税法等一部改正法第2条は、交付税特別会計におけ

る特例を定める特別会計法附則第4条、第5条、第9条および第10条を改めるものである。

地方交付税法等一部改正法の内容は、2018年2月20日の衆議院総務委員会における野田聖子総務大臣の説明によると、大きく三点にまとめられる⁽²⁰⁾。

第一に、地方交付税の総額の特例である。2018年度分の通常収支に係る地方交付税の総額は16兆85億円である。これは、地方交付税の法定率分に、法定加算額、臨時財政対策特別加算額および地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用等による加算額を加えて得られた額から、交付税特別会計借入金償還額および同特別会計における借入金利子支払額等を控除して得られた額である。

第二に、地方交付税の単位費用の改正である。

第三に、震災復興特別交付税の確保である。2018年度分の総額は4,227億円であり、このうち、新たに確保するものとされる額は3,257億円である。なお、2018年度地方財政対策によれば、2018年度分の総額は、2017年度分の総額よりも276億円、率にして6.1%の減少である。

〔1〕 地方交付税の総額の特例

(1) 地方交付税法附則第4条の改正

地方交付税法等一部改正法第1条により改正された地方交付税法附則第4条は、2018年度における地方交付税の総額に関する規定である。条文上は第1号ないし第4号に掲げられる額の合算額に6,750億円を加算した額（甲）から、第5号ないし第7号に掲げられる額の合算額（乙）を減額して得られた額に震災復興特別交付税として新たに確保するものとされる3,257億3,704万円を加算した額が総額とされる。

- 甲 第1号 地方交付税法第6条第2項により算定した額：15兆5,471億3,100万円
- 第2号 地方交付税法等一部改正法第1条による改正前の地方交付税法附則第4条の2第2項により2018年度分の地方交付税の総額に加算されることとされていた3,367億円
- 第3号 臨時財政特例加算額：1,655億3,450万円
- 第4号 2018年度における借入金の額に相当する額：31兆6,172億9,540万円8千円

(20) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第2号（平成30年2月20日）」36頁（平成30年度地方財政計画の概要についても同頁）。「第196回国会参議院総務委員会会議録第2号（平成30年3月20日）」29頁（平成30年度地方財政計画の概要については同28頁）も参照。

6,750億円：かい離是正分加算、交付税特別会計剰余金の活用および機構準備金の活用の合算額

合計：48兆3,416億6,090万8千円

乙 第5号 2017年度における借入金の額に相当する額：32兆172億9,540万8千円

第6号 2018年度における特別会計法第15条第1項の規定による交付税及び譲与税配付金特別会計の一時借入金に係る利子、および同附則第4条第1項の規定による借入金に係る利子の支払に充てるために必要な額：804億円

第7号 地方交付税法等一部改正法第1条による改正前の地方交付税法附則第4条の2第3項により2018年度分の交付税の総額から減額することとされていた2,354億8,440万円

合計：32兆3,331億7,980万8,000円

(2) 地方交付税法附則第4条の2の改正

同条は「平成31年度から平成64年度までの各年度分の交付税の総額の特例等」を定める。この規定については、旧第4項が新第5項となり、新第4項が追加された。

前述のように、2016年度決算において「租税及印紙収入」が同年度補正予算における見込額よりも減少した。そのため、本来であれば地方交付税法定率分の減少額である2,245億円を2018年度の地方交付税の総額から控除しなければならないが、この控除を2022年度ないし2026年度の5年度分に繰り延べることとする。したがって、2022年度ないし2026年度の各年度については地方交付税の総額が449億円（厳密には449億172万円）ずつ減額される。これを定めるのが新第4項である。しかし、内容自体が地方財源の充実確保という要請に反する上に、前々年度決算における国税収入の実績次第では地方交付税の大幅な減額を招きかねない。短期間での改正（さらなる繰延または削除）も考えられるところであろう。

(3) 地方交付税法附則第4条の3の改正

同条は「地方交付税法等の一部を改正する法律」（平成29年3月31日法律第3号）第1条により追加された規定で、前述の「折半ルール」を定めるものの一つである。この規定の改正は年次進行によるものであり、2019年度において臨時財政特例加算を行うことを明定した。

(4) 特別会計法附則第4条の改正

地方交付税法等一部改正法第2条により改正された特別会計法附則第4条は、交付税特別会計における借入金の特例を定める規定である。改正前は、2017年度ないし2019年度の各年度に4,000億円を償還し、2020年度ないし2024年度においては年度毎に1,000万円を増額して償還する趣旨を定めていた。改正後も基本は変わらず、2018年度に係る部分が削除された程度に留まっている。

(5) 特別会計法附則第5条の改正

同条は、同第15条第1項による（交付税特別会計における）一時借入金の支払に充てるために必要な場合に、予算で定める限度額の範囲内において一般会計から交付税特別会計に繰り入れることができる旨を定める。改正は年次進行の形をとっている。

(6) 特別会計法附則第9条の改正

同条は、同第24条による一般会計から交付税特別会計への繰入金の額の特例を定める。改正前は2017年度から2032年度までの繰入金の額を定めていたが、改正により、2017年度に関する部分が削除された。また、2018年度についてはかい離是正分加算額の加算も定めている。

(7) 特別会計法附則第10条第3項の改正

同条は、第1項において地方特例交付金（地方特例交付金等の地方財政の特別措置に関する法律第3条第1項）の総額を、第2項において反則金収入相当額（道路交通法第128条第1項・第130条の2第3項）などの総額を、一般会計から交付金特別会計に繰り入れることを定めるとともに、第3項において、公庫債権金利変動準備金のうち財政投融资特別会計の投資勘定に帰属させた部分（地方公共団体金融機構法附則第14条）を投資勘定から交付金特別会計に繰り入れる旨を定める。改正前の第3項は2017年度に限って適用されることとされていたが、改正により、2018年度に限って適用されることとなった。なお、これは2018年度地方財政対策において、公庫債権金利変動準備金が「まち・ひと・しごと創生事業費」の財源、および地方の財源不足の補填のために活用されるものとされたことを受けている。

〔2〕単位費用の改正（基準財政需要額の算定方法の改正）

（1） 地方交付税法附則旧第6条の削除

同条は、2017年度地方財政計画に計上された歳出特別枠である「地域経済基盤強化・雇用等対策費」の一部を地方交付税の基準財政需要額に算入することとして「地域経済・雇用対策費」を設け、単位費用、測定単位などを定めていた。しかし、2018年度地方財政計画において歳出特別枠が廃止されたことに伴い、同条は削除された。

（2） 地方交付税法附則旧第5条の3→新第6条への改正

附則旧第5条の3は、人口減少等特別対策事業費を基準財政需要額へ算入する旨を定めていたが、旧第6条の削除に伴い、新第6条に移行した。

（3） 地方交付税法別表第一および別表第二の改正

別表第一は同第12条第4項に基づいて個別算定経費に係る単位費用の金額を定める。今回の改正により、道府県分については「地域振興費（人口）」、「道路橋りょう費（道路の面積）」、「労働費（人口）」、「その他の土木費（人口）」および「商工行政費（人口）」が減額され、「その他の教育費（人口）」、「社会福祉費（人口）」、「河川費（河川の延長）」、「高齢者保険福祉費（65歳以上人口）」および「特別支援学校費（学級数）」が増額される。また、市町村分については「その他の土木費（人口）」、「道路橋りょう費（道路の面積）」、「林野水産行政費（林業及び水産業の従業者数）」、「清掃費（人口）」および「港湾費（漁港における外郭施設の延長）」が減額され、「商工行政費（人口）」、「中学校費（学級数）」、「徴税費（世帯数）」、「社会福祉費（人口）」および「小学校費（学級数）」が増額される。

別表第二は、同第12条第5項に定められる包括算定経費（新型交付税とも称される）の単位費用を定める。改正内容は次に示す通りであり、いずれも減額となっている。

表2 地方交付税法別表第二の改正

地方団体の種類	測定単位	30年度単位費用	29年度単位費用	増減率
道府県	人口	9,310円/人	9,800円/人	▲5.0%
	面積	1,163,000円/km ²	1,219,000円/km ²	▲4.6%
市町村	人口	17,500円/人	18,380円/人	▲4.8%
	面積	2,343,000円/km ²	2,426,000円/km ²	▲3.4%

出典：地方交付税法別表第二、および衆議院調査局総務調査室・注(1)52頁より、筆者が作成。

(4) 地方交付税法附則第6条の2の改正

同条は同附則第4条の3と関わる規定であり、改正前は2017年度ないし2019年度の3年度分における基準財政需要額の算定方法の特例を定めていた。改正によって2017年度に関する部分が削除されるとともに、臨時財政対策債の発行可能額に変更を加える。具体的には、道府県については2兆2,174億8,588万6千円（2017年度）から2兆1,852億9,545万5千円（2018年度）に、市町村については1兆8,277億5,631万4千円（2017年度）から1兆8,012億2,344万5千円（2018年度）に改める。

前述のように、臨時財政対策特別債は借金である。臨時財政対策特別加算制度が「臨時」としながら2001年度より20年近くにわたって続いていることは、到底正常な状態とは言えない。地方財政審議会も、地方の債務残高が約200兆円規模で推移していることを指摘して「本来のあるべき地方財政の姿は、臨時財政対策債のような特例的な地方債に依存せず、かつ、巨額の債務残高により圧迫されていない状態である。特例的な地方債への依存を改善するとともに、極めて大きな地方の債務残高の計画的な引下げに向けて取り組んでいくことが必要である」と指摘するのは当然であろう⁽²¹⁾。地方六団体も「地方の財源不足の補填については、地方交付税の法定率の引上げを含めた抜本的な改革を行い、臨時財政対策債に頼らず、安定的に交付税総額の確保を図ること。加えて、臨時財政対策債の償還額が累増していることを踏まえ、その発行額の縮減に努めるとともに、償還財源を確実に確保すること」を求めている⁽²²⁾。地方交付税法等一部改正法が臨時財政特別債の発行可能額を減じたことに対しては評価す

(21) 地方財政審議会・前掲注(13)4頁。

(22) 地方六団体「平成30年度予算・地方財政対策等について（平成29年12月14日）」。

べきであろうが、今後もさらに縮減を進めることが求められよう⁽²³⁾。

(5) トップランナー方式

本稿において度々登場するトップランナー方式は、2015年6月30日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」において「例えば歳出効率化に向けた取組で他団体のモデルとなるようなものにより、先進的な自治体が達成した経費水準の内容を、計画期間内に地方交付税の単位費用の積算に反映」するものであり⁽²⁴⁾、2015年12月24日の経済財政諮問会議「経済・財政再生アクション・プログラム——“見える化”と“ワイズ・スペンディング”による『工夫の改革』——」において導入の検討対象が「地方行政サービス改革に係る調査によって把握することとしている自治体の業務改革のうち、単位費用に計上されている全ての業務（23業務）」とされている⁽²⁵⁾。このうち、実際にトップランナー方式が導入されたのは18業務である⁽²⁶⁾。

地方交付税法等一部改正法には、同方式に直接関係する規定がない。また、2018年地方財政対策においても、新たに同方式の対象となる業務は設定されなかった。一方、

(23) 地方六団体「平成30年度地方財政対策等についての共同声明（平成29年12月22日）」も「臨時財政対策債を対前年度0.1兆円の減まで抑制したこと」を評価しつつ、「今後も臨時財政対策債の残高の増加が見込まれることから、地方交付税法の本来の姿に立ち戻り、地方交付税の法定率の引上げや臨時財政対策債の廃止など特例措置に依存しない持続可能な制度の確立を目指していただきたい」と述べる。

(24) 「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」28頁。経済財政諮問会議「経済・財政再生アクション・プログラム——“見える化”と“ワイズ・スペンディング”による『工夫の改革』——」4頁、16頁も同旨。飛田博史「2016年度地方財政計画について」自治総研448号（2016年）21頁、同「地方交付税算定におけるトップランナー方式の概要と課題」自治総研456号（2016年）35頁、黒田武一郎『地方交付税を考える 制度への理解と財政運営の視点』（ぎょうせい、2018年）118頁、金目哲郎「ナショナル・ミニマム概念と地方交付税制度」門野圭司編『生活を支える社会の仕組みを考える 現代日本のナショナル・ミニマム保障』（日本経済評論社、2019年）118頁も参照。

(25) 経済財政諮問会議・前掲注(24)17頁。

(26) 2016年度にトップランナー方式が導入された業務は16〔学校用務員事務（小学校、中学校、高等学校および特別支援学校）、道路維持補修・清掃等、本庁舎清掃、案内・受付、公用車運転、本庁舎夜間警備、電話交換、一般ごみ収集、学校給食（調理）、学校給食（運搬）、体育館管理、プール管理、競技場管理、公園管理、庶務業務（人事、給与、旅費、福利厚生等）および情報システムの運用（住民情報、税務、福祉関連等の情報システム）〕、2017年度にトップランナー方式が導入された業務は2（青少年教育施設管理および公立大学運営）である。

単位費用に計上されている23業務のうち、5業務⁽²⁷⁾については導入に向けての検討が続けられる。また、2016年度および2017年度にトップランナー方式が導入された18業務については、2017年度に見直しが行われており、2018年度中にも見直しが行われることとなっている。

(6) 地方交付税法附則第7条の4および第9条の2の改正

附則第7条の4は地方税の課税免除措置等によって生ずる東日本大震災にかかる減収見込額の75%を基準財政収入額に算入する旨の規定であり、附則第9条の2は特定被災地方公共団体（東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第2条第2項）に対して交付すべき普通交付税の算定について総務省令により特例を定めることができる旨の規定である。これらの改正は、いずれも2018年度に適用されるように改めるものであり、内容などの変更はない。

〔3〕震災復興特別交付税

震災復興特別交付税は「東日本大震災に対処する等のための平成23年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律」（平成23年5月2日法律第41号）により創設されたものであり、これを受ける形で地方交付税法附則第11条ないし第14条に震災復興特別交付税の総額などに関する特例が定められ、同第15条に震災復興特別交付税の加算、減額および返還に関する特例が定められる。地方交付税法等一部改正法による改正は、2018年度においても震災復興特別交付税が継続することに伴って行われるものである。このうち、地方交付税法附則第11条は、前述のように震災復興特別交付税として新たに確保する金額として3,257億3,704万円を示している。2017年度においては3,463億5,258万3千円とされていたので、206億1,554万3千円の減少となる。それ以外の内容について変更はなされていない（適用年度の変更のみである）。

(27) 図書館管理、博物館管理、公民館管理、児童館・児童遊園管理および窓口業務（戸籍業務、住民基本台帳業務、税証明業務、福祉業務等）である。

4. 国会における法律案の審議状況

前記のような内容の地方交付税法等一部改正法について、衆参両院において審査・審議がなされた。その様子を、項目毎に概観する。紙数等の関係により、基本的に、法律案の内容に関する質疑応答に絞る。なお、便宜のため、法律案の提出から公布までの経過について概略を示す。

●地方交付税法等一部改正法

衆議院議案受理年月日	2018年2月6日
衆議院付託年月日	2018年2月15日（総務委員会）
衆議院審査終了年月日	2018年2月28日（可決）
衆議院審議終了年月日	2018年2月28日（可決）
参議院予備審査議案受理年月日	2018年2月6日
参議院議案受理年月日	2018年2月28日
参議院付託年月日	2018年3月16日（総務委員会）
参議院審査終了年月日	2018年3月28日（可決）
参議院審議終了年月日	2018年3月28日（可決）
公布年月日	2018年3月31日（法律第4号）

〔1〕衆議院総務委員会

地方交付税法等一部改正法案に対する審査は2月22日および28日に行われ、武内則男議員（立憲民主党・市民クラブ）、奥野総一郎議員（希望の党・無所属クラブ）および丸山穂高議員（日本維新の会）による賛成討論、原口一博議員（無所属の会）、本村伸子議員（日本共産党）および吉川元議員（社会民主党・市民連合）による反対討論を経て、賛成多数で可決された。なお、採決の後、武内議員、橘慶一郎議員（自由民主党）外5名から、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本維新の会および社会民主党・市民連合の共同提案による「持続可能な地方税財政基盤の確立及び東日本大震災等への対応に関する件」が提案され、賛成多数で可決された⁽²⁸⁾。

(28) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成30年2月28日）」15頁、17頁。

(1) 交付税率の引き上げ

今回の改正には含まれていないが、原口議員、本村議員、井上一徳議員（希望の党・無所属クラブ）が交付税率の引き上げについて質した。これに対し、野田総務大臣は、地方交付税の「財政調整機能については今後ともしっかりと堅持する必要があるということは変わりありません」としつつ、「地方財政の健全な運営のためには、本来的には、今お話がある法定率の引上げ等により地方交付税を安定的に確保することが望ましい」、「法定率の引上げは容易ではありません」が「今後とも、法定率の見直し等による交付税総額の安定的確保に向けては、粘り強く主張して、政府部内で十分に議論していきたい」と答弁した⁽²⁹⁾。

(2) 臨時財政対策債

原口議員は「臨財債を出せば、その分、行財政努力というかインセンティブは見えにくく」なるので「一定の抑制が働くべきである」と質し、吉川議員は「これだけ長期にわたってこの臨財債の発行が続いていくということ」が続くとは思えないとした上で「出口」について質した。野田総務大臣は「概算要求時点では対前年度0.5兆円の増と見込まれていたところですが、可能な限り、今御指摘のように抑制をして、0.1兆円減の4.0兆円とするなど、地方財政の健全化に今努めています」が「臨時財政対策債の発行残高というのは増加して、平成30年度末には54兆円程度になる見通しであり、「本来的には、臨時財政対策債のような特例債に頼らない財務体質を確立することが重要である」、「今後とも、歳入面では、地域経済の好循環を一層拡大することなどにより地方税等の増収を図るとともに、歳出面では、国の取組と基調を合わせて、メリハリをつけて歳出構造を見直すことで財務体質の強化を図ってまいりたい」と答弁した⁽³⁰⁾。

(3) 交付税特別会計からの借入金の償還額

吉川議員が財源の確保の見通しについて質したのに対し、奥野信亮総務副大臣は、

(29) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」2頁、9頁、10頁、42頁。吉川議員の質疑に対する野田総務大臣の答弁（同24頁）も参照。

(30) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」3頁、26頁。引用は原口議員に対する野田総務大臣の答弁からであるが、吉川議員に対する答弁も同旨である。務台議員の質疑、およびこれに対する野田総務大臣の答弁（「第196回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成30年2月28日）」2頁）も参照。

平成「31年10月実施予定の消費税率10%への引上げや地方法人税の税率引上げに伴って、平年度で1兆円を上回る地方交付税法定率分の増が見込まれている」、「地方税収の増収を図るとともに、歳出面でも、国の取組と基調を合わせて、めり張りをつけて歳出構造を見直すことで、財務体質の強化を図り、着実にこの償還計画が実行できるように努めてまいりたい」、「地方は国の下請かというような感覚ではこれはだめであって、お互いが努力しながら経済を持ち上げていくような政策を積極的に進めていくということがこれからの鍵だろう」と答弁した⁽³¹⁾。

(4) 公庫債権金利変動準備金

吉川議員は、3年度で総額9,000億円の金利変動準備金のうち、2017年度に4,000億円、2018年度に4,000億円を活用するとなれば2019年度には1,000億円しか残らないが「今後、この金利変動準備金をどのようにしていくのか」と質したのに対し、政府参考人の黒田武一郎総務省自治財政局長は「平成31年10月から消費税率の引上げが予定されていること、政府としては経済再生に向けた取組を着実に進めることとしていることなども踏まえたもので」あり、「活用額の拡大につきましては、現時点では考えておりません」と答弁した。これを受けて、吉川議員が「ゼロ金利、異次元緩和によって、近年、借りかえ収益はふえていると聞いておりますが、金利変動準備金の残高は直近でどの程度の額に達しているのでしょうか」と質したのに対し、黒田総務省自治財政局長は「地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の直近の残高につきましては、平成29年度中間決算時点、これは29年の9月末になりますが、約1兆2千億円となっております」と答弁した⁽³²⁾。

(5) 基金の積立残高

結局は地方交付税法等一部改正法の内容に取り入れられることはなかったが、経済財政諮問会議において議論となった基金の積立残高の問題についても質疑応答がなされた。

務台俊介議員（自由民主党）は、1995年度には地方の歳出が国より3割多かったの

(31) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」26頁。小川淳也議員（希望の党・無所属クラブ）の質疑、およびこれに対する野田総務大臣の答弁（同38頁）も参照。

(32) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」25頁。

に対して2016年度には100.6%、2017年度見込みでは88.8%となって「地方歳出の相対的な減少傾向」がみられるという趣旨の指摘を行った上で、「一時は事業費の減少とともに基金残高も減っていたんですが、最近では、事業費が停滞する中で、基金残高はどんどんふえている、こんなことがあります。歳出を締めることで、歳入、基金が増加している、このようなコントラストのように思われたいような、住民のためになる仕事をしっかり出していく、そういう観点も必要だと思います」と述べる⁽³³⁾。

一方、本村議員は、財政調整基金の残高（地方交付税交付団体。特別区および一部事務組合を除く）について「2006年度から2016年度の比較では、（中略）都道府県で2.13倍、市で1.89倍、町で2.05倍、村で2.33倍と」なっており、「村や町は、こうした将来不安に備えて財政調整基金を積み立てる傾向が強く出ているのではないかと質したのに対し、野田総務大臣は「平成28年度末の財政調整基金の残高を平成18年度末と比較すると、市が89%増加しているのに対して、町村では109%増加して」いることを指摘した上で、「町村については、公共施設等の老朽化など、さまざまな将来不安が要因となって基金を積み立てていることが、総務省の調査結果からもわかっており、「総務省では、地方公共団体の財政面での将来不安を取り除くことが重要であると考えております」、「町村においては、公共施設等の老朽化対策の備えが基金積立での大きな要因となっていることから、公共施設等適正管理推進事業債について、来年度からは、長寿命化事業等の交付税措置率を財政力に応じて引き上げるなど、財政力が弱い団体であっても必要な取組を着実に推進していただけるよう、環境整備を図ってまいります」と答弁している⁽³⁴⁾。

また、吉川議員は、基金の積立残高問題について財務省の「根拠薄弱な言いがかりだというふうに思う」と述べた上で、「そもそも、合理的かつ妥当な行政を維持する責任、これが自治体に課せられている一方で、その裏付けとなる財政の規模あるいは財源の確保」が経済財政諮問会議において「決まっていくというのは、ちょっとおかしいのではないかと。最終的には、総務大臣、財務大臣の間での折衝に委ねられることになりますけれども、これも、自治体の声が直接反映をされていないのではないかと」、「経済財政諮問会議の議事録等々を読みますと、地方自治が何たるか、地方自治の本旨は何たるか、そういう基本的な認識に欠けているというような議論がいろいろされ

(33) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成30年2月28日）」2頁、3頁。

(34) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」9頁。長尾議員の質疑、ならびにこれに対する黒田総務省自治財政局長および野田総務大臣の答弁（同35頁）も参照。

る」と批判する⁽³⁵⁾。同会議は諮問機関とされながらも内閣総理大臣が議長を務め、財務大臣、内閣官房長官、経済財政政策担当大臣、総務大臣および経済産業大臣が名を連ねる点、および事実上の政策決定機関と化している点からしても異質であり、吉川議員の批判には妥当性があるものと考えられる。

(6) トップランナー方式

長尾秀樹議員（立憲民主党・市民クラブ）が2018年度以降におけるトップランナー方式の取組予定を質したのに対し、黒田総務省自治財政局長は「平成30年度におきましては、新たな業務への導入は行わず、平成28年度及び平成29年度に導入しました本庁舎の清掃や情報システムの運用などの18業務につきまして、段階的な反映の一環として、2年目又は3年目の見直しを実施することとしております」、「今後は、窓口業務の委託につきましては、地方独立行政法人の活用、また標準委託仕様書の作成、全国展開などの取組を強化することとしておりまして、その状況を踏まえまして、トップランナー方式の平成31年度の導入を視野に検討していくこととしております」と答弁した。

これを受けて、長尾委員は「交付税法の第2条の6（— 第2条第6号のこと。引用者注）、いわゆる単位費用の定義では、標準的条件を備えた地方団体が合理的かつ妥当な水準で地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準とするとしております。また、逐条解説では、行政の規模や内容が自治体の平均的レベルに近い、通常自治体の必要経費を単位費用に設定すべきとして」と指摘した上で、「既に委託率が高い業務にトップランナー方式を導入することは一定考えられなくもない」が「窓口業務につきましては、いまだそういう状態にないのではないかと質した。これに対し、政府参考人の山崎重孝総務省自治財政局長は「平成29年4月1日現在速報値での窓口業務の民間委託導入率は、全市区町村で17.3%（中略）指定都市では80%、中核市では68.8%となっている一方、委託可能な業務量が少なく、民間事業者等の担い手の確保が難しい町村では4.3%となって」と答弁した。黒田総務省自治財政局長も「平成30年度におきましては、窓口業務の委託につきまして、地方独立行政法人の活用や標準委託仕様書の作成、全国展開などの取組を強化することとしまして、窓口業務へのトップランナー方式の導入は見送る」と答弁した。これ

(35) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」24頁。

らを受けて、長尾議員は、2019年度に窓口業務へのトップランナー方式の導入は無理ではないかと述べている⁽³⁶⁾。

一方、奥野議員は「トップランナーもいいんですが、例えば、窓口について言えば、もうやっても余り意味がないんじゃないか、もうやれるところはやってしまっている」、「大事なことは、きちんと一般財源総額を確保していただく、ことしで切れますけれども、きちんと財源総額を確保していただく。そうしないと、トップランナーというのは単に地方の財源を削る道具にしかありませんから、財源総額をきちんと確保していただく」と質したのに対し、野田総務大臣は「トップランナー方式に関しては、（中略）改革意欲を損ねないように、改革することでその分が地方団体に還元するということが大事なんだと思います」、「これまでも地方単独事業等の経費の増に充ててきておりますので、引き続き、そういうことに取り組んで、地方のやる気を減じないように応援してまいりたい」と答弁した⁽³⁷⁾。

〔2〕衆議院本会議（2018年2月28日）

地方交付税法等一部改正法および「地方税法等の一部を改正する法律」（平成30年3月31日法律第3号。以下、地方税法等一部改正法）は一括して議題とされた。古屋範子総務委員長の報告の後、長尾議員、森夏枝議員（日本維新の会）および奥野議員による賛成討論、金子恵美議員（無所属の会）および本村議員による反対討論を経て、地方交付税法等一部改正法は賛成多数で可決された⁽³⁸⁾。賛成会派は自由民主党、公明党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブおよび日本維新の会、反対会派は無所属の会、日本共産党、自由党および社会民主党・市民連合である⁽³⁹⁾。

〔3〕参議院総務委員会

地方交付税法等一部改正法案に対する審査は3月20日、23日⁽⁴⁰⁾および28日に行われ、山下芳生議員（日本共産党）および又市征治議員〔希望の会（自由・社民）〕に

(36) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」35頁。

(37) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」48頁。

(38) 「第196回国会衆議院議録（官報号外）第7号（平成30年2月28日）」21頁、24頁。

(39) 菊池・前掲注(1)58頁による。

(40) 参議院総務委員会は、2018年3月19日、2018年度一般会計予算、2018年度特別会計予算および2018年度政府関係機関予算のうち公害等調整委員会を除く総務省所管につき、参議院予算委員会から審査の委嘱を受けた。これを受けて、23日に委嘱審査が行われた〔「第196回国会参議院総務委員会議録第3号（平成30年3月23日）」1頁〕。

よる反対討論を経て、賛成多数で可決された。なお、採決の後、吉川沙織議員（民進党）より、自由民主党・こころ、民進党・新緑風会、公明党、日本維新の会、希望の会（自由・社民）および立憲民主党の各派共同提案による「自立した安定的な財政運営を実現するための地方税財政制度の構築及び東日本大震災等への対応に関する決議」の案が提出され、賛成多数により可決された⁽⁴¹⁾。

（１） 交付税率の引き上げ

山下議員が、臨時財政対策債の問題と絡める形で交付税率の引き上げについて質したのに対し、今枝宗一郎財務大臣政務官は「国の財政は引き続き厳しく、長期債務残高が915兆円に達するなど、大きなリスクを抱えている状況にあり、法定率の引上げは容易なものではないと考えております」と答弁し、野田総務大臣も「法定率の引上げは容易ではないんですが、今後とも、法定率の見直し等による交付税総額の安定的確保については粘り強く主張し、政府部内で十分に議論をしてみたい」と答弁した⁽⁴²⁾。

また、片山虎之助議員（日本維新の会）が「地方財政についての認識」を質したのに対し、野田総務大臣は「地方財政を豊かにするためにやっぱり法定率の引上げというのがこれ非常に重要なんですけど、残念ながら国と地方はそれぞれ財政難を抱えているので、地方だけが法定率を上げるわけにいかないというジレンマの中で、さはさりながら、やはり各党、法定率を引き上げていこうという意思統一はできていると思うんですね。それで、国とその調整を粘り強くやっていくというのが今の総務大臣としての務めだと思っています」と答弁した⁽⁴³⁾。

さらに、江崎孝議員（立憲民主党）が「一般財源総額が確保されていると言いますが、国の一般会計からの交付税特会に、今言っているとおり入口ベースの交付税は減少しています。総務省はもっとこの入口ベースの交付税を増やすように本来なら努力すべきだと思う」と質したのに対し、野田総務大臣は「一般会計から交付税特会への繰入額、入口ベースの地方交付税は、私どもは0.1兆円というふうに言っているんですが、減少しています。これは、地方税の増収等により国と地方が折半して補填する財源不足が縮小して、国の一般会計による特例加算が縮小したことなどによる

(41) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成30年3月28日）」15頁、16頁。

(42) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成30年3月28日）」2頁。

(43) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」10頁。

ものです」、「総務省としては、平成28年度の国税決算に伴う、先ほどもお話がありましたけれども、精算減の0.2兆円を繰り延べることによって、いわゆる入口ベースでの地方交付税をできる限り確保をするとともに、地方公共団体金融機構の準備金の更なる活用等により、地方団体に交付する地方交付税総額を16.0兆円確保したところ」と答弁した⁽⁴⁴⁾。

(2) 臨時財政対策債

まず、古賀友一郎議員（自由民主党）は臨時財政対策債の償還年数、および元利償還費の交付税措置状況について質した。これに対し、黒田総務省自治財政局長は「地方債の償還年限につきましては、公的資金における償還年限との均衡等を踏まえまして、地方債同意等基準におきまして原則として30年以内とすることが適当としておりまして、御指摘の臨時財政対策債の償還年限につきましても、こうした原則の下で、資金を供給する側の貸付条件を前提にそれぞれの地方団体において設定されている」、「公的資金、民間資金を合わせました実際の償還年限につきましては、直近の平成28年度実績では、都道府県と政令指定都市においては約7割が30年、約3割が20年となっており」、「その他の市町村においては9割超が20年という状況で」と答弁した。また、黒田総務省自治財政局長は、「臨時財政対策債の元利償還金に係る地方交付税の算定におきましては、（中略）例えば平成29年度から算定しております平成28年度同意等債につきましては、その標準的な償還年限としまして、政府資金は20年、地方公共団体金融機構資金は道府県と政令指定都市については30年、その他の市町村については20年、民間資金のうち市場公募資金は8割を30年、2割を20年、銀行等引受資金は20年と設定した上で、これらにつきまして、道府県と市場公募債を発行している都市、それからその他の市町村のそれぞれにおきまして、発行状況を踏まえて加重平均して得た償還額に基づいて全額を措置すべく算定している」と答弁した。これを受けて、古賀議員は臨時財政対策債の発行の「常態化」を指摘した上で償還年数の長期化について質した。これに対し、奥野総務副大臣は「地方債の償還年限については原則として30年以内とされている中で、臨時財政対策債の償還年限についても、おおむね20年又は30年となっている」、「現在のように巨額の財政不足が生じて多額の臨時財政対策債を発行せざるを得ない中では、原則に基づく償還年限とせざるを得な

(44) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」13頁。

い」と答弁した⁽⁴⁵⁾。

次に、片山議員は、自らが自治大臣であった2000年に3年の期限を想定して臨時財政対策債の制度を作ったと述べた上で「その累積の借金が、償還の話が出ましたけれども、今53、4兆になっている。元々の交付税特会の借金をまだ払い切っていないのが32兆あるんですよ。それが全部交付税特会に借金で残っている」、「これの今の例えば臨財債や交付税特会の借金の残りや、こういうものを消す方法を考えてもらわないかぬ」と質した。これに対し、野田総務大臣は「健全化を考えるときには、この臨財債に頼らない、やっぱりそういう財務体質をつくらなきゃいけない」としつつ「私たちとすると、歳入面で今地方、地域経済は少し強くなっている中で、しっかりとその好循環を拡大させることを応援すること、また地方税で増収を図っていくこと、まあ地道ですけども、そういうことをやりつつ、歳出においてはやっぱり国との基調を合わせてメリ張りのある歳出改革をしていくと、そういうことで取り組んでいきたい」と答弁したが、片山議員は「交付税特会に金を持ってくるしかない」と応じている⁽⁴⁶⁾。

また、山下議員が臨時財政対策債を起債していない地方公共団体の数を質したのに対し、黒田総務省自治財政局長は「直近の平成28年度決算で見えてまいりますと、臨時財政対策債発行可能団体数が1,701団体となっております、そのうち実際に発行している団体が1,645団体ですから、56団体が発行していないという状況でございます。基本的には、この発行可能額となっているものについて発行していない団体がほとんどでございます」と答弁した。これを受けて、山下議員は「2018年度の地方財政計画では、2016年度の国税決算で税収見込みが下回ったことに伴う精算額2,245億円について、2022年度以降の5年間、449億円ずつ精算するとされておりますが、この2022年度以降、具体的にどのように対応することになるのでしょうか」と質した。これに対し、黒田総務省自治財政局長は「平成30年度の地方財政対策におきましては、臨時財政対策債を可能な限り抑制するとともに、交付税総額を確保する観点から、財政当局との協議によりまして精算を後年度に繰り延べることといたしました」と述べるとともに「平成30年度から平成38年度までの精算額見えてまいりますと、平成30年度から

(45) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」2頁、3頁。

(46) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」10頁。又市議員の質疑、および黒田総務省自治財政局長の答弁〔「第196回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成30年3月28日）」9頁〕も参照。

33年度までは2,355億円ずつ、それから平成34年度から平成38年度までは2,260億円ずつ各年度で償還ということになりますので、これからの税収見通し等々勘案しまして、これについては対応できるのではないかというふうに考えております」と答弁した⁽⁴⁷⁾。

(3) 交付税特別会計からの借入金の償還額

この問題についての質疑応答はなされなかった。

(4) 公庫債権金利変動準備金

片山議員が、2017年度に4,000億円、2018年度に4,000億円使い、2019年度に1,000億円しか活用できない旨を質したのに対し、野田総務大臣は「平成31年の10月から消費税率の引上げが実施されること、また政府として経済再生に向けた取組を着実に進めることとして、こういうことを踏まえたものである」と答弁した⁽⁴⁸⁾。

また、江崎議員は「経済財政諮問会議で地方の根幹であるこの地方財政計画の一部を決められるというのはどうしても納得いかない」と述べた上で「地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用」について質した。これに対し、黒田総務省自治財政局長は「今の地方公共団体金融機構につきましては、かつて公営企業金融公庫と言われておりましたものを政策金融改革の中で廃止しまして、新しい地方共同法人としてつくりました。そのときに、公営企業金融公庫の債権債務関係につきましてはこの金融機構の方に引き継ぎまして、そこで管理勘定で管理をしております。最終的に、その管理が終わりましたときに、そこに残った金利変動準備金につきましては清算して国庫に帰属させるということになっておりますが、そこに至る途中におきましても、その機構の安定的な経営を阻害しない範囲において国庫に納付するという規定がありますので、それを活用しながら交付税原資に使わせていただいている」と答弁した⁽⁴⁹⁾。

(5) 基金の積立残高

この問題については、島田三郎議員（自由民主党）も「平成18年から28年度の調査というのは意図的なものだと思っております。（中略）それぞれ各町村は自主的な判

(47) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成30年3月28日）」1頁。

(48) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」11頁。

(49) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成30年3月28日）」12頁、13頁。

断に基づいて財政運営を行っているわけであります。そして、これはまさに尊重されるべきものであります。基金残高の増加を理由として交付税を削減してはならない」と述べており⁽⁵⁰⁾、与党内にも経済財政諮問会議における議論に対する反感が少なくないことをうかがわせる。

一方、森本真治議員（民進党・新緑風会）が「もうこの地方交付税の議論と基金の残高のことというのは、もうリンクをさせるということは諦めたということで理解をしてよろしいですね」と質したのに対し、長峯誠財務大臣政務官は「地方自治体の基金残高の増加が続いており」、「地方の財源不足の半分については毎年度赤字国債を発行して地方交付税を手当てしている現状でございますので、このことを踏まえますと、国、地方を通じた財政資金の効率的な配分につなげていくことが重要であるというふうに考えております」と答弁した。また、長峯財務大臣政務官は「リーマン・ショックが起こったにもかかわらず、基金はどんどんどんどん増えてきている」として「基金の積立てが全て真に必要なものなのかといった論点はある」と述べている。他方、黒田総務省自治財政局長は「リーマン・ショック後の地方団体の基金のうち、この財政調整基金が確かに増え」たのは「当時、先行きが極めて厳しいと、さらに先行きが見えないような状況の中でできるだけ基金を確保しておきたいということで、使える手段を全て使って基金を確保したというのはございます」、「法人関係税の減収につきましては、減収補填債という仕組みがございますので、これを最大限活用して基金残高の取崩しを抑制しております。それから、各地方団体におきまして職員の給与を独自に削減したことなどによりまして積み増しが可能になったという状況もございます。あと、当時、補正予算で国の経済対策が行われまして、その中で地方団体に基金を設置するための交付金がかかりございました。そういうことも原因になりまして基金が増えているという状況でございます」と述べている⁽⁵¹⁾。

(6) トップランナー方式

まず、江崎議員は、窓口業務の民間委託にトップランナー方式を導入することが決められているが2018年度の導入が見送られたことの原因を質したのに対し、黒田総務省自治財政局長は「窓口業務につきましては、審査、決定など公権力の行使にわたる

(50) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第2号（平成30年3月20日）」31頁。

(51) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」26頁、27頁。

事務を除く必要がありますので、現時点では民間委託はまだ進んでいない状況であり、「平成30年度におきましては、窓口業務の委託につきまして、地方独立行政法人の活用であるとか、標準委託仕様書の作成、全国展開などの取組を強化する」ことから「平成31年度の導入を視野に入れて検討すること」としたと答弁した。また、山崎総務省自治行政局長は「窓口で住民の方々の多様な相談を受けて住民のニーズを吸い上げる、これは自治体の重要な役割の一つだ」が「質の高い公共サービスを効率的、効果的に提供する」ことも大事であり、「外部資源を活用しながら業務改革を進めて、いろんな新しい試みをしながら物事を進めていく。それから、そこで捻出された人的資源を本当にまた必要な相談に応じることに対応していく」ことも大事であると述べた上で「窓口業務の民間委託を含め、どのように業務改革を進めるか、これこそ各自自治体の知恵が必要なところだと思いますし、地域の実情に応じて適切に判断されるべきだというふうに考えております」と答弁した⁽⁵²⁾。

これを受け、江崎議員は「窓口業務というのは、定型業務であれ何でもあれ、そこはもう全ての相談窓口」であるから「単にその民間業務の一つの窓口という発想」をやめて欲しい旨を述べ、さらに非正規雇用に言及して「自治体がそのような雇用の仕方を広げていっているということ自体が、自分たちで自分たちの首絞めるような世界になって」おり、「トップランナー方式という規制緩和というのは、どこかで歯止めを掛けない限りは地方創生なんてとてもじゃないけどできない」、「トップランナー方式というのは、これ、もっとやれ、もっとやれ、そうしないともっと交付税を削減するぞという、追い込んで追い込んで追い込んで自治体を追い込んでいくという話ですから、果たしてこのやり方というのが本来の行政改革につながっていくかというのは、僕は到底そうはならないと思う」と述べている⁽⁵³⁾。また、江崎議員は「トップランナー方式をやればやるほど基準財政需要額は減っていくわけでしょう。減る方向に持っていかれるわけですよ。窓口の民間委託もそうなんです。これ、絶対にこれ以上トップランナー方式をやっちゃ駄目だし、逆にトップランナー方式はもう排除して、もっと違う基準財政需要額の算定方法を研究していただきたいと思います」とも

(52) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」14頁。

(53) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」14頁。

述べている⁽⁵⁴⁾。

次に、山下議員は「基準財政需要額の算定の経費水準の見直しがされるわけですが、これまで減額された総額は幾らになるでしょうか」と質したのに対し、黒田総務省自治財政局長は「平成28年度から30年度までの基準財政需要額の累計での減少額は1,387億円となる見込みでございます」と答弁した。これを受けて、山下議員は「学校用務員の事務がトップランナー方式によりまして算定減額されて」いるが「今回の法案では幾ら削られるのか」、「5年間で削減される学校用務員の算定の減額の総額」は何円となるかと質した。これに対し、黒田総務省自治財政局長は「一校当たりで、市町村分の小学校費と中学校費につきましては370万7千円から292万7千円に、高等学校費は735万3千円から615万2千円に、また、道府県分の高等学校費につきましては719万6千円から615万2千円に、特別支援学校費は573万1千円から505万1千円になる見込みで」あり、「基本的には、これ5年間で分割して減額してまいります」、「基準財政需要額の減少額につきましては、5年間の累計で282億円と見込んでおります」と答弁した。また、山下議員が学校用務員の民間委託化の進捗状況を質したのに対し、山崎総務省自治行政局長は「平成29年4月1日現在で、全団体を母数とした場合の学校用務員事務の民間委託を実施している団体の割合は、都道府県で34.0%、指定都市で35.0%、市区町村では22.2%となっております」と答弁した。これを受けて、山下議員は「民間委託が大半の自治体でやられている業務はトップランナー方式になったところもありますけど、民間委託が二割とか三割なのに、非常勤が広がっているからといってトップランナーにしたところはないんですよ、ほかに業務は。そんなことやっていいのかと。トップランナーの悪用ですよ、これはと私は言わざるを得ない」と反発している⁽⁵⁵⁾。

〔4〕参議院本会議（2018年3月28日）

地方交付税法等一部改正法および地方税法等一部改正法は一括して議題とされた。
竹谷とし子総務委員長の報告の後に採決が行われ、地方交付税法等一部改正法は、投

(54) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成30年3月28日）」15頁。又市議員も「本当に窓口そのものは、何か事務を単にやるのではなくて、いろんな悩みを聞くということなどを含めて大変大事な仕事をやっているわけですし、そういうこと自体反対でありますから、廃止を強く求め、地財計画に反映することのないように強く求めておきたいと思います」と述べている（同11頁）。

(55) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成30年3月28日）」2頁、3頁、4頁。

票総数239、賛成174、反対65で可決された⁽⁵⁶⁾。賛成会派は自由民主党・こころ、公明党、日本維新の会、立憲民主党、希望の党、無所属クラブおよび国民の声、反対会派は民進党・新緑風会、日本共産党、希望の会（自由・社民）および沖縄の風である⁽⁵⁷⁾。

5. おわりに

財政調整（Finanzausgleich）という概念がいかなるものであるかについては議論の余地があるものの⁽⁵⁸⁾、地方交付税制度が財政調整の代表的存在であるということはできる。少なくとも、地方交付税制度は、税財政制度における国と地方との権限配分を前提としつつ、地方公共団体間に存在する財政力格差の是正および地方財源の保障を図るものでなければならないであろう。

しかし、現在、地方交付税制度が財政調整の機能を何処まで果たしているかについて、少なからぬ疑問が残るところであろう。前述のように、1996年度から2018年度まで23年度も連続して地方交付税法第6条の3第2項にいう「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第2項本文の規定によつて各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなつた場合」に該当する状況となっており⁽⁵⁹⁾、本来は交付税率の引き上げなどの変更を初め、税源再配分などの改革を行わなければならなかったはずである。もとより、様々な政治的事情、経済的事情が存在するので容易ではないことは認めるものの、2001年度より臨時財政対策特例加算および臨時財政対策債の制度が続いてきたことは、地方交付税制度の意義を改めて問い質すべきものとしている。地方交付税の財源

(56) 「第196回国会参議院会議録第9号（平成30年3月28日）」8頁。

(57) 菊池・前掲注(1)58頁による。

(58) この点については、拙稿「アルベルト・ヘンゼルの財政調整法理論——ドイツ財政法理論史研究序説——（一）」早稲田大学大学院法研論集第81号（1997年）245頁、「ヘンゼルの地方財政調整法制度論」日本租税理論学会編『相続税制の再検討（租税理論研究叢書13）』（法律文化社、2003年）167頁、同「地方税立法権」日本財政法学会編『財政法講座3 地方財政の変貌と法』（勁草書房、2005年）29頁などにおいて論じたことがある。

(59) 2019年度についても事情は同様である。そのため、1996年度から2019年度まで24年度も連続して、地方交付税法第6条の3第2項にいう「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第2項本文の規定によつて各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなつた場合」に該当することとなつた（高橋大樹「平成31年度地方財政対策等の概要」地方財務2019年3月号38頁を参照）。地方交付税法第6条の3（第2項）の解釈についての再検討が必要とされるところであろう。

として2014年度税制改正において地方法人税⁽⁶⁰⁾が導入されるなどの動きもあったが、臨時財政対策特例加算および臨時財政対策債は存続した。また、第198回国会に内閣提出法律案第5号として「特別法人事業税及び特別法人事業譲与税に関する法律」の案が提出され、2019年3月27日に参議院において可決・成立し、同月29日に法律第4号として公布されたが、この法律は税源の偏在性の是正に主眼を置くものであるから、地方交付税法第6条の3第2項に示される状況が大きく変わることはないものと考えられる。

観点などは異なるものの、既に国会における質疑を概観したところから明らかであるように、トップランナー方式も、地方交付税が果たして財政調整の機能を果たすべき制度であるのかという疑念を強くするものである。歳出および業務の効率化が行われなければならないのは当然であり、それが改革の目的であるとしても、直ちに民間委託等につながるものではない。地方交付税法第1条が同法の目的として「地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障すること」をあげ、同第2条第1号が地方交付税を「第6条の規定により算定した所得税、法人税、酒税及び消費税のそれぞれの一定割合の額並びに地方法人税の額で地方団体がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように国が交付する税をいう」と定義していることからすれば、むしろ民間等への委託を進める地方公共団体には地方交付税の交付額を減らすのが筋であるとも考えられる。また、地方交付税には中立性が求められるのであって、国が何らかの政策に地方公共団体を誘導するための道具ではないはずである。

第二次安倍内閣発足以来、地方税財政制度も成長戦略の一環として位置づけられているものと考えられるが、地方創生とともに、憲法第92条にいう「地方自治の本旨」に沿うものであるかと問われるならば、完全に肯定することは難しいであろう。地方交付税制度の根本的な見直しが必要とされる時期に到来していると言っているのではないだろうか。

(もり としき 大東文化大学法学部教授)

(60) 拙稿「税源の偏在と地域間格差～地方法人税法（平成26年3月31日法律第11号）～」自治総研434号（2014年）81頁、85頁も参照。

東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律

(平成30年4月25日法律第19号)

森 稔 樹

1. はじめに

2011年3月11日に東日本大震災が発生してから8年が経過した。

この間に被災者支援や様々な復興事業が進められ、2018年3月9日の第20回復興推進会議において吉野正芳復興大臣⁽¹⁾の名義で出された資料によれば、避難者は47万人から7万3千人に減少し、住宅の自主再建は14万件（再建中または再建済み）、高台移転による宅地造成などの住宅再建は計画戸数1万8千戸のうち2018年1月末までに1万5千戸完成、災害公営住宅は計画戸数3万戸のうち2018年1月までに2万8千戸完成、などと報告されている⁽²⁾。

しかし、福島第一原子力発電所の廃炉作業は遅々として進んでおらず、2018年3月においても福島県の南相馬市、大熊町、双葉町、富岡町、浪江町、飯館村および葛尾村の全部

(1) 以下、職名、所属政党（会派）、政党（会派）名については、本稿執筆時においてその職または政党（会派）に留まる者も含め、原則として、それぞれ、第177回国会（2011年1月24日～8月31日）、第179回国会（2011年10月20日～12月9日）、第180回国会（2012年1月24日～9月8日）または第196回国会（2018年1月22日～7月22日）当時のものである。

(2) 吉野正芳「復興7年間の現状と課題（平成30年3月9日）」（http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-1/20180309_shiryou1.pdf）。泉水健宏「東日本大震災からの復興の現状及び課題——まちづくり、被災者支援、交通、観光、避難解除区域の再生等——」立法と調査395号（2017年）3頁も参照。

なお、本稿は、自治総研480号（2018年）25頁に「地方自治立法動向研究23」として掲載された「東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律（平成30年4月25日法律第19号）」に加筆・修正を施したものである。また、本稿においては、紀年法につき引用、法律の公布年月日などを除き、原則として西暦で記す。

または一部が帰還困難地域に指定されたままである。このうちの南相馬市を除く6町村は、2017年8月以降に特定復興再生拠点区域復興再生計画を復興庁に提出し、同年9月以降に復興庁より認定を受けている⁽³⁾。一方、南相馬市の居住率は旧避難指示区域において33.4%、浪江町の居住率は3.9%、富岡町は4.3%に留まり、復興庁の住民意向調査（平成30年2月13日に結果公表）によれば「戻らない」という回答が双葉町について61.1%、浪江町について49.5%であった⁽⁴⁾。また、例えば岩手県南部および宮城県北部の沿岸においては「復旧復興に対する住民の実感度が半数以下にとどまる」と報じられ⁽⁵⁾、岩手県においては復興事業（復旧事業）の完成が18箇所が遅れていると報じられた⁽⁶⁾。

このような中、第196回国会会期中の2018年4月10日、衆議院議員提出法律案第11号として「東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律」案が衆議院総務委員会に提出された。同案は4月12日に衆議院本会議において全会一致で可決され⁽⁷⁾、同月18日には参議院本会議においてやはり全会一致で可決され、法律として成立した⁽⁸⁾。その一週間後、4月25日に「東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律」は法律第19号として公布され、同日に施行された。

同法は「東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律」の一部を改正し、合併特例債に係る特例措置を延長するものである⁽⁹⁾。また、この改正により、法律の名称も「東日本大震災等に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律」（下線は筆者。以下同じ）に改められた。そもそも、「東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律」も当初は「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律」という名称であった。

(3) 復興庁「特定復興再生拠点区域復興再生計画」（<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/saiseikyoten/20170913162153.html>）。

(4) 共同通信社2018年6月9日付「進まぬ帰還、避難4.5万人＝南相馬の居住率3割－福島」（<https://www.jiji.com/jc/article?k=2018060900434&g=eqa> 掲載終了）、河北新報2018年2月14日付「＜住民意向調査＞双葉、浪江『戻らない』微減 復興相『帰れる期待湧いてきた』」（https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201802/20180214_63022.html 掲載終了）も参照。

(5) 河北新報2018年6月5日付「＜復興実感度＞低い気仙沼・陸前高田 喪失感回復になお時間」（https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201806/20180605_73015.html）。

(6) 岩手日報2018年5月8日付「復興工事遅れ18カ所 県ロードマップ、2年延長は3カ所」（<https://www.iwate-np.co.jp/article/2018/5/8/13769> 掲載終了）。

(7) 「第196回国会衆議院会議録第18号（平成30年4月12日）」1頁。

(8) 「第196回国会参議院会議録第15号（平成30年4月18日）」12頁。

(9) 総務省自治財政局調整課「第196回国会で成立した地方財政関係法律等の概要」地方財政2018年7月号93頁において、趣旨や内容が簡潔に紹介されている。

本稿は「東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律」を題目とするものではあるが、これまで「地方自治関連立法動向研究」において「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律」およびその一部改正法である「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律案」を検討する機会がなかったため、これらも併せて検討することとする。なお、法律の名称については、以下、原則として次のように記すこととお断りしておく。

「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律」（平成23年8月30日法律第102号）、「東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律」：合併特例債特例法（または合併特例債特例法案）

「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律」（平成24年6月27日法律第36号）：第一次改正法（または第一次改正法案）

「東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律」（平成30年4月25日法律第19号）：第二次改正法（または第二次改正法案）

「市町村の合併の特例に関する法律」（昭和40年3月29日法律第6号）：旧市町村合併特例法

「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成23年5月2日法律第40号）：東日本大震災財政援助助成法

2. 第177回国会における法律の成立

東日本大震災は第177回国会の会期中に発生した。これを受けて、東日本大震災財政援助助成法、「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律」（平成23年4月27日法律第29号）、「地方税法の一部を改正する法律」（平成23年4月27日法律第30号）、「平成23年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律」（平成23年5月2日法律第41号）など、多くの東日本大震災関連法律が成立し、施行された⁽¹⁰⁾。

(10) 本文中にあげた法律のうち、「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律」以外のものについては、拙稿「税・財政関係〔地方交付税法等〕」佐藤英善編『地方自治関連動向（第174～180回通常国会）』（2013年8月9日、地方自治総合研究所）518頁において取り上げ、検討を加えた。

合併特例債特例法も東日本大震災関連法律の一つである。しかし、他の税・財政に直接関連する法律案と異なり、合併特例債特例法案は衆議院議員提出法律案（第28号）であった。これには次のような事情が背景として存在した。

旧市町村合併特例法第11条の2第1項柱書は、「合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う（中略）事業又は基金の積立てのうち、当該市町村の合併に伴い特に必要と認められるものに要する経費」について、「当該市町村の合併が行われた日の属する年度及びこれに続く10年度に限り」地方財政法第5条各号に掲げられる経費に該当しないものについても地方債を財源とすることを認める。また、旧市町村合併特例法第11条の2第2項は、「特定経費の財源に充てるために起こした地方債」のうち「総務大臣が指定したものに係る元利償還に要する経費は、地方交付税法の定めるところにより、当該合併市町村に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる基準財政需要額に算入するものとする」と定める。なお、旧市町村合併特例法第11条の2は、同附則第2条第2項により、2005年3月31日までに合併申請を行った上で翌年3月31日までに合併を行った市町村について適用される⁽¹¹⁾。

従って、「平成の大合併」の最盛期と言いうる2004年度および2005年度に合併した市町村は、それぞれ、2014年度、2015年度に合併特例債起債の期限を迎えることとなる。また、東日本大震災で被災した大船渡市（岩手県）や潮来市（茨城県）は、いずれも2001年度に合併しており、2011年度末に起債期限を迎えることとなった⁽¹²⁾。このため、被災した市町村を初めとして合併特例債起債の期限の延長を求める声が高まったようであり、2011年7月には自由民主党において起債期限を5年間延長する旨の案がまとめられた⁽¹³⁾。当時の与党である民主党は、同年8月10日に総務部門会議を開き、自由民主党案への対応を協議した上で「合併特例債の発行可能期間の延長に関する提言」（以下、「提言」）をまとめ、「対象自治体は全ての合併市町村とす」る、「被災自治体」については「延長期間を

(11) 旧市町村合併特例法第11条の2については、市町村自治研究会編『逐条解説市町村合併特例法』〔改訂版〕（2003年、ぎょうせい）303頁を参照。

(12) 衆議院調査局総務調査室「第180回国会（常会）総務委員会参考資料 東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律案について（平成24年4月）」6頁。「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」8頁、小柳太郎「『東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律』について」地方財政2012年7月号121頁、柳澤千亜紀「地方行財政分野における復旧・復興への取組」立法と調査329号（2012年）27頁も参照。

(13) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(12)6頁において紹介されており、参議院総務委員会において稲見哲男衆議院議員が言及している〔「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」8頁〕。

10年程度とす」る、「被災自治体の範囲は『東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律』に定める特定被災地方公共団体又は特定被災区域内の市町村とする」、「被災地以外の自治体」についても「少なくとも数年程度の延長をす」るものとした⁽¹⁴⁾。

以上の経過を経て、2011年8月11日の衆議院総務委員会（原口一博委員長）において、稲見哲男議員（民主党）、橘慶一郎議員（自由民主党）外1議員より、民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会および公明党の三派共同提案として、合併特例債特例法案を衆議院総務委員会の法律案として決定すべきであるという動議が提出され、直ちに全会一致で可決された。ここで合併特例債特例法（案）の全文および「理由」を示しておく⁽¹⁵⁾。

（趣旨）

第1条 この法律は、東日本大震災（平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害をいう。）による被害を受けた合併市町村（旧市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号）附則第2条第2項の規定によりなおその効力を有するものとされる同法（以下「旧合併特例法」という。）第2条第2項に規定する合併市町村をいう。以下同じ。）の実情に鑑み、当該合併市町村が旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる期間の特例を定めるものとする。

（地方債の特例）

第2条 平成23年度において旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる合併市町村であって東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成23年法律第40号）第2条第3項に規定する特定被災区域をその区域とするものに対する旧合併特例法第11条の2第1項の規定の適用については、同項中「10年度」とあるのは、「15年度」とする。

附 則

この法律は、公布の日から施行する。

理 由

東日本大震災による被害を受けた合併市町村の実情に鑑み、当該合併市町村が市町

(14) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(12)31頁に資料5として掲載されている。

(15) 「第177回国会衆議院総務委員会議録第27号（平成23年8月11日）」12頁における橘議員による説明も参照。

村建設計画に基づいて行う公共的施設の整備事業等に要する特定経費に充てるための地方債を起こすことができる期間を延長する必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

法律案を前日の「提言」と比較すると、「対象自治体」が「被災自治体」に限定されており、延長期間も5年度と短縮された。「提言」の内容は後の第一次改正法において生かされることとなる。

法律案の可決に続いて、稲見議員外2議員より、民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会および公明党の3派共同提案により「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する件」という決議案が提出され、起立総員で可決された。決議は次の通りである⁽¹⁶⁾。

「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律案は、東日本大震災による被害を受けた合併市町村の実情に鑑み、当該合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う事業等に要する経費に充てるための地方債を起こすことができる期間を延長するものである。

この期間の延長は被災地域の合併市町村の実情を考慮した緊急の特例措置であるが、被災地域の合併市町村において、復旧・復興事業の見通し等、実態の把握や当該合併市町村の要望を踏まえ、必要があると認められる場合は政府として適切な措置を講ずるべきである。

また、被災地域以外の合併市町村においても、東日本大震災に起因する事情により市町村建設計画に基づいて行う事業等の実施が遅延する等の影響が生じている場合には、そうした実情も考慮し、被災地域の合併市町村に対するものと類似の特例措置を政府として講ずるべきである。」

合併特例債特例法案、附帯決議案のいずれも、直ちに2011年8月11日の衆議院本会議において議題とされ、全会一致で可決された⁽¹⁷⁾。

合併特例債特例法案に関する実質的な審査は参議院総務委員会において行われた。以下、法律案の内容に関する質疑応答を概観しておく。

第一に、延長期間を5年度間としたことである。武内則男議員（民主党・新緑風会）の質疑に対し、稲見議員は「被災地でいいますと大船渡がこの平成23年度で10年間の期限が

(16) 「第177回国会衆議院総務委員会議録第27号（平成23年8月11日）」12頁。

(17) 「第177回国会衆議院議録第38号（平成23年8月11日）」8頁。

切れるということもありまして、復興計画との関係はありますが、まずは緊急の措置として5年間の延長と、こういう形で与野党協議が調ったということで」あると答弁した。また、稲見議員は、民主党としても「復興計画との関連でいうと、被災地で10年、それから被災をしていない市町村においても、これから防災であるとか減災であるとか町づくりそのものを変更して実施をしていくことが考えられますので、そこにおいても延長の考え方が必要ではないか」と述べている⁽¹⁸⁾。

第二に、被災地以外の合併市町村である。武内議員は「今回の東日本大震災で実はその津波到達区域であったりとか様々な防災計画を見直さざるを得ない、町づくり計画を見直さざるを得ないというところに来てしまった」、「これから減災あるいは防災、それに対する町づくりの見直し、そして公共的ないわゆる避難所、あるいは災害復旧の拠点となる公共施設、様々な建設計画を見直さざるを得ないという状況に今なっているというのがこの三連動をめぐる関係の都道府県、基礎自治体だというふうに思」うとした上で「被災地以外の自治体に対する合併特例債、地方債の特例措置をしっかりと我々も検討していかなければならない」と質した。これに対し、稲見議員は「この今回の議員立法で適用される自治体」が72であるが「この間の合併特例債を発行している団体は555団体ございますので、そういう意味では、新たに統合した中学校を造るのに高台に造ろうという形で計画そのものが変わっていく、そういうことを含めて、今後、被災地以外の自治体の合併特例債の延長についても速やかに次の臨時国会などで政府の対応をしていただければと、こういうふうに思っ」て」と答弁した⁽¹⁹⁾。また、片山善博総務大臣は「被災地が5年で十分なのかどうかという問題、それから被災地以外のところにも必要性はありはしないかという問題、これにつきましても、衆議院の議決のときに附帯決議もありましたので、それらの点については政府としてよく検討いたしまして、今既にもう調査も始めておりますけれども、よく検討した上で必要がありましたら次の臨時国会に政府として御提案を申し上げ

(18) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」8頁。

(19) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」8頁。寺田典城議員の質疑（同会議録9頁）も参照〔稲見議員は当初「この今回の議員立法で適用される自治体は69自治体ほどでございます」と答弁しており、後に72と訂正した（同会議録11頁）〕。

なお、第180回国会衆議院総務委員会において、政府参考人の久元喜造総務省自治行政局長は、合併特例債の起債が可能な市町村の数を557、実際に合併特例債を起債している市町村の数を556と説明している〔「第180回国会衆議院総務委員会会議録第11号（平成24年6月7日）」9頁〕。しかし、小柳・前掲注(12)124頁は「平成23年度において合併特例債を発行することができる」市町村を555としている。文献等により数字が異なり、曖昧さが残るが、本稿においては555としておく。

たいという、そういうつもりで今調査をしている」と述べた⁽²⁰⁾。

他方、片山虎之助議員（たちあがれ日本）は「この被災地以外の市町村の合併特例債を延ばすという御検討をされているのかもしれませんが、しかし、これは大変格差の議論が出ますよ。被災地と被災地以外の合併市町村と非合併市町村と、こうなったときに、被災地でないところはどういうことに認めるのかということ、延ばすのかということ、どういうケースの、それから合併していないところ、状況が似たようなところ、そのバランスをどういうふうに考えますか」と質した。これに対し、片山総務大臣は「例えば仮に被災地以外のところを延ばすということにしましても」合併特例債の起債総額の変更はないので「合併をしてこれまでも合併特例債を使って事業をしたところとの間で金額的には遜色はありません。ただ、今回被災地を延ばすということに鑑みて被災地以外のところを延ばすかどうかということが論点で」あり、「今回被災はしていないけれども津波の被害が想定されるところで改めて被害想定を考えたときに、これまでの計画に盛り込まれた施設の建設場所がいいのかどうか、やはりこれは見直さなきゃいけないということが現実にあるので「必要な延長期間というのが被災地以外でも出てくる可能性は十分にあり」と答弁した⁽²¹⁾。

第三に、合併特例債起債の期限の延長と市町村建設計画（旧市町村合併特例法第11条の2第1項、同第5条を参照）との整合性である。寺田典城議員（みんなの党）がこの点について質したのに対し、片山総務大臣は「市町村計画との整合性もよく当然検討されると思いますし、今の現行の仕組み、すなわち市町村計画に盛り込んであるものを対象とするというその枠組みも、市町村計画がそのままいいのかどうか、市町村計画の変更あり得べしということも含めた制度の見直しが必要だろう」と答弁した⁽²²⁾。

第四に、合併特例債と過疎事業対策債（過疎債）などとの関係である。片山総務大臣は、寺田議員の質疑に対する答弁において「合併特例債は過疎債とは違いまして、一定の額を定めてそれを、表現は悪いですがけれども、既得権といいますか、そういう形で付与しているものでありますから、その使い方について、被災地については私はより柔軟な対応をしなければいけない」、「今回、第一陣といいますか、5年間の延長ということがこれはその一つの、弾力化の一つの形態だろうと思いますし、それから市町村計画を硬直的に考えることはやはり避けなければいけない」、「復興計画との間で柔軟に有機的に組み合わせ

(20) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」9頁。

(21) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」12頁。

(22) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」9頁。

せることが必要だろう」、「その辺は市町村計画に必ずしも、既存の市町村計画に必ずしもとらわれないような柔軟な対応をする必要があるだろう」として「次の国会に必要な関連の法案も用意したい」と述べた⁽²³⁾。また、片山虎之助議員は、合併特例債、過疎事業対策債、辺地対策事業債などの「整理をしっかりとしながら市町村計画を、建設計画を見直し」なければならず、これらの「仕分」をしなければならないと質した。これに対し、片山総務大臣は「この合併特例債、延長された合併特例債の活用、さらには地域によっては過疎債、辺地債もありますので、それらを含めて総合的に地域の復興にどういう事業を当てはめていくのか、いつやるのかということ、もう一回その市町村計画のようなものを再検討する必要があるだろうと思いますので、そのためにもやはり今回のようなある程度の期間の延長ということは必要だろうと思います」と答弁した⁽²⁴⁾。

合併特例債特例法案は、参議院総務委員会においても全会一致で可決された。その後、片山さつき議員（自由民主党）より、民主党・新緑風会、自由民主党、公明党、みんなの党、たちあがれ日本・新党改革および社会民主党・護憲連合の6派共同提案による「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律案に対する附帯決議」案が提出され、全会一致で可決された。附帯決議は以下の通りである⁽²⁵⁾。

「政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

- 一、合併特例債を発行できる期間の延長は、東日本大震災の被災地域に所在する合併市町村の実情を考慮した緊急の特例措置であることから、当該合併市町村における復旧・復興事業の見通し等、実態の把握に努めるとともに、当該合併市町村の要望を踏まえ、必要があると認められる場合は、期間の延長等適切な措置を講ずること。
- 二、被災地域以外に所在する合併市町村においても、東日本大震災に起因する事情により市町村建設計画に基づいて行う事業等の実施が遅延する等の影響が生じている場合には、当該合併市町村の実情を考慮し、被災地域の合併市町村に対するものと類似の期間の延長に係る特例措置を講ずること。」

合併特例債特例法は、2011年8月24日の参議院本会議において、全会一致で可決され、成立した⁽²⁶⁾。そして、同月30日に公布され、即日施行された。

(23) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」9頁。

(24) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」11頁。

(25) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」13頁。

(26) 「第177回国会参議院会議録第35号（平成23年8月24日）」16頁。

3. 第180回国会における改正

(1) 第179回国会

先に示した民主党の「提言」、第177回国会衆議院総務委員会の決議および参議院総務委員会の附帯決議などにみられるように、合併特例債起債の期限の更なる延長を求める意見は強かった。

これを受けて、野田佳彦内閣は第179回国会会期中の2011年11月1日に第一次改正法案の提出を閣議決定し、同日に第一次改正法案を内閣提出法律案第9号として衆議院に提出した⁽²⁷⁾。第一次改正法案は同年12月8日に衆議院総務委員会に付託されたが、翌日の総務委員会において閉会中審査の扱いとすることが全会一致で可決された⁽²⁸⁾。

(2) 法律（案）の内容

第一次改正法（案）は、合併特例債特例法の一部を次のように改正するものである。

改正後	改正前
東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律 (趣旨) 第1条 この法律は、東日本大震災（平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害をいう。）の発生後における合併市町村（旧市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号）附則第2条第2項の規定によりなおその効力を有するものとされる同法（以下「旧合併特例法」という。）第2条第2項に規定する合併市町村をいう。以下同じ。）	東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律 (趣旨) 第1条 この法律は、東日本大震災（平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害をいう。）による被害を受けた合併市町村（旧市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号）附則第2条第2項の規定によりなおその効力を有するものとされる同法（以下「旧合併特例法」という。）第2条第2項に規定する合併市町村をいう。以下同

(27) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(12)7頁、柳澤・前掲注(12)27頁。

(28) 「第179回国会衆議院総務委員会議録第7号（平成23年12月9日）」1頁。

改正後	改正前
<p>の実情に鑑み、合併市町村が旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる期間の特例を定めるものとする。</p> <p>(地方債の特例)</p> <p>第2条 平成23年度において旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる合併市町村に対する同項の規定の適用については、同項中「10年度」とあるのは、「15年度（<u>合併市町村が東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成23年法律第40号）第2条第2項に規定する特定被災地方公共団体である場合又は同条第3項に規定する特定被災区域をその区域とする市町村である場合にあっては、20年度</u>）」とする。</p>	<p>じ。)の実情に鑑み、当該合併市町村が旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる期間の特例を定めるものとする。</p> <p>(地方債の特例)</p> <p>第2条 平成23年度において旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる合併市町村であって<u>東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成23年法律第40号）第2条第3項に規定する特定被災区域をその区域とするものに対する旧合併特例法第11条の2第1項の規定の適用については、同項中「10年度」とあるのは、「15年度」とする。</u></p>

また、提案「理由」は次のように述べられている。

「東日本大震災の発生後における合併市町村の実情に鑑み、合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う公共的施設の整備事業等に要する経費に充てるための地方債を起すことができる期間を延長する必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。」

既に述べたように、先の民主党の「提言」の内容は第一次改正法において生かされた。すなわち、合併特例債特例法の適用の対象となる市町村は2001年度以降に合併した全市町村（実際には、2011年度において合併特例債を起債しうる555市町村）に拡大される。一方、延長期間は「被災自治体」とそれ以外の合併市町村とは異なり、「被災自治体」については10年度間、それ以外の合併市町村については5年度間である。ここで「被災自治体」とは、東日本大震災財政援助助成法第2条第2項にいう「特定被災地方公共団体」に該当する市町村、または同第3項にいう「『特定被災地

域』をその区域とする市町村」を指す⁽²⁹⁾⁽³⁰⁾。

(3) 第180回国会

第一次改正法案は第180回国会召集日の2012年1月24日に衆議院総務委員会に再付託され、4月17日になって衆議院総務委員会において川端達夫総務大臣による趣旨説明が行われ⁽³¹⁾、6月7日に審査が行われ、起立総員で可決された⁽³²⁾。しかし、全く質疑応答がなされなかった訳ではなく、いくつかの問題も指摘された。本稿においては一点のみを取り上げておく。それは、合併特例債特例法の存在意義というべきものである。

柿澤未途議員（みんなの党）は「合併特例債により、合併市町村は、95%の充当率、元利償還に当たっての70%の交付税措置」を受けられることを指摘し、「全国の市町村が合併あるなしにかかわらず当事者である震災を踏まえた防災」を理由としつつ「合併市町村にだけこのような優遇がもたらされるというのは、これは見ようによっては非常に不公平な話というふうに受け止められる可能性がある」と質した。これに対し、川端総務大臣は「合併に伴ういろいろな事業を行うという必要のために」合併特例債の起債が認められるとした上で、「その計画自体が、震災見合い、あるいは津波対策含めて、根本的に見直さなければならないという事態で、時間をおくらせてほしい。あるいは、その他、マンパワーが震災等を含めた部分でいろいろかかわったもの等含めて遅れているので、おくらせて欲しいというニーズでありまして、この特例債を、震災対応のために、防災関係のためにやるための財源手当てをする制度では」

-
- (29) 「特定被災地方公共団体」は「青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県及び長野県並びに東日本大震災による被害を受けた市町村で政令で定めるものをいう」（東日本大震災財政援助助成法第2条第2項）。また、「特定被災地域」は「東日本大震災に際し災害救助法（昭和22年法律第118号）が適用された市町村のうち政令で定めるもの及びこれに準ずる市町村として政令で定めるものの区域をいう」（同第3項）。いずれについても、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第2条第2項及び第3項の市町村を定める政令」（平成23年5月2日政令第127号）により、東日本大震災財政援助助成法が適用される市町村の範囲が定められる。
- (30) 総務省自治行政局市町村体制整備課「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律の施行について」（2012年6月27日付事務連絡。小柳・前掲注(12)130頁で紹介されている）によると、2012年2月22日の時点において合併特例債の起債が可能である「被災自治体」は75市町である。
- (31) 「第180回国会衆議院総務委員会議録第10号（平成24年4月17日）」1頁。
- (32) 「第180回国会衆議院総務委員会議録第11号（平成24年6月7日）」16頁。

なく、「全国あまねくいろいろな防災事業は、それは全国的ないろいろな事業を含めて我々としては取り組んでいるということでもありますので、今回の部分は、合併市町村とそれ以外の市町村の間で不公平が生じるものではない」と答弁した⁽³³⁾。

これを受けて、柿澤議員は、過疎地域自立促進特別措置法の「改正により、過疎債の発行期限も平成33年まで5年間延長となる」が、合併特例債を含めて「このような形で優遇的な起債を認める、こうすることで、高齢化や人口減少、地域経済の低迷で苦しむ市町村が起債という借金に依存した財政運営にさらに陥っていく」として「合併特例債も過疎債も延長は今回限りにすべきというふうに考え」と質した。これに対し、川端総務大臣は「合併市町村の一体性の速やかな確立を図るための公共的施設の整備、一体感の醸成等を余り長期にわたってそういう合併に伴ってというのとはということで、10年一区切りということでもあります」、「現時点で必要とされる措置は講じているつもりでございますので、さらなる延長が必要であるというふうには認識をいたしておりません」と答弁した⁽³⁴⁾。

第一次改正法案は、6月8日の衆議院本会議において全会一致で可決された。同日に参議院に送られ、同月13日に参議院総務委員会に付託された。そして、6月19日の参議院総務委員会において「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律」案とともに第一次改正法案の審査が行われ、ともに全会一致で可決された⁽³⁵⁾。

第一次改正法は、6月20日の参議院本会議において全会一致で可決・成立し⁽³⁶⁾、同月27日、法律第36号として公布され、即日施行された。

4. 第196回国会における改正

(1) 第二次改正法の内容および背景

前述のように、第二次改正法案は2018年4月10日に衆議院議員提出法律案第11号と

(33) 「第180回国会衆議院総務委員会議録第11号（平成24年6月7日）」14頁。参議院総務委員会においても、同旨の質疑が又市征治議員（社会民主党）によってなされている〔「第180回国会参議院総務委員会議録第14号（平成24年6月19日）」14頁〕。

(34) 「第180回国会衆議院総務委員会議録第11号（平成24年6月7日）」15頁。「第180回国会参議院総務委員会議録第14号（平成24年6月19日）」3頁における川端総務大臣の答弁も参照。

(35) 「第180回参議院総務委員会議録第14号（平成24年6月19日）」15頁。

(36) 「第180回参議院議録第17号（平成24年6月20日）」5頁。

して衆議院総務委員会に提出された。これは、同日の衆議院総務委員会において坂本哲志議員（自由民主党）、橘慶一郎議員（自由民主党）、原口一博議員（無所属の会）外4議員より、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本維新の会および社会民主党・市民連合の7党派共同提案として、第二次改正法案を衆議院総務委員会提出の法律案として決定すべきであるという動議が提出されたことによる⁽³⁷⁾。

第二次改正法（案）は、合併特例債特例法の一部を次のように改正するものである。

改正後	改正前
<p>東日本大震災等に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律</p> <p>（趣旨）</p> <p>第1条（略）</p> <p>（地方債の特例）</p> <p>第2条 平成23年度において旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる合併市町村に対する同項の規定の適用については、同項中「10年度」とあるのは、「<u>20年度</u>（合併市町村が東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成23年法律第40号）第2条第2項に規定する特定被災地方公共団体である場合又は同条第三項に規定する特定被災区域をその区域とする市町村である場合にあっては、<u>25年度</u>）」とする。</p>	<p>東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律</p> <p>（趣旨）</p> <p>第1条（略）</p> <p>（地方債の特例）</p> <p>第2条 平成23年度において旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる合併市町村に対する同項の規定の適用については、同項中「10年度」とあるのは、「<u>15年度</u>（合併市町村が東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成23年法律第40号）第2条第2項に規定する特定被災地方公共団体である場合又は同条第三項に規定する特定被災区域をその区域とする市町村である場合にあっては、<u>20年度</u>）」とする。</p>

第二次改正法（案）は、合併特例債特例法の名称を「東日本大震災等……」に改めるとともに、合併特例債起債の期限を、第一次改正法からさらに5年度、旧市町村合併特例法第11条の2で定められたところからであれば10年度または15年度延長するものである。再延長を行わなければ、480の市町村が2017年度から2020年度までに、75

(37) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第8号（平成30年4月10日）」1頁。

の市町村（「被災自治体」）が2021年度から2025年度までに起債最終年度を迎えることとなる⁽³⁸⁾。しかし、岐阜市、津市など160団体の首長からなる「合併特例債の再延長を求める首長会」は「大規模災害が生じたため、復旧・復興事業を優先させたい」、「旧市町村間における市民館の合意形成に時間を要している」および「東日本大震災の復興事業や東京オリンピックによって全国的に建設需要が増大し、計画的な事業実施に支障を生じている」として起債期限の再延長を要望していた⁽³⁹⁾。

一方、期間の延長は明らかであるが、名称に加えられる「等」の意味は「法律案要綱」において示されていない。提案「理由」においても、「最近における合併市町村の実情に鑑み、合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う公共的施設の整備事業等に要する経費に充てるための地方債を起すことができる期間を延長する必要がある」と記されているのみである。坂本議員は「平成28年熊本地震等の相次ぐ大規模災害や、全国的な建設需要の増大、東日本大震災の被災市町村における人口動態の変化等により、合併市町村の市町村建設計画に基づいて行う事業等の実施に支障が生じている状況にあ」るために第二次改正法案を提出した旨を述べる⁽⁴⁰⁾。しかし、そうであるとすれば大震災などの大規模災害が発生する度に合併特例債起債の期限が延長されることにつながりかねない。

（2）衆議院総務委員会における質疑応答

第二次改正法案は2018年4月10日の衆議院総務委員会において提出され、同日に起立総員で可決された。「審査省略」とされたが、若干の点について質疑応答がなされた。

(38) 「合併特例債の発行期限に係る状況について」（総務省作成）によると、内訳は、2017年度が3、2018年度が22、2019年度が186、2020年度が269である。なお、この資料は衆議院法制局の高森雅樹氏より地方自治総合研究所にお送りいただいたものである。改めて御礼を申し上げます。

(39) 注(38)にあげた「合併特例債の発行期限に係る状況について」による。毎日新聞2018年1月25日付「岐阜市 合併特例債延長、市長が要望 自民の国会議員に/岐阜」（<https://mainichi.jp/articles/20180125/dtl/k21/010/111000c>）なども参照。野田聖子総務大臣も「人手不足やら、オリンピック、パラリンピックの公共投資なんかで人手がなく、何度も何度も入札不調とかがあって、計画どおりにやはり事が進んでいないところが地方に随所にございます」と述べている〔「第196回衆議院総務委員会議録第2号（平成30年2月20日）24頁」〕。

(40) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第8号（平成30年4月10日）」1頁。「第196回国会衆議院議録第18号（平成30年4月12日）」1頁における古屋範子総務委員長の趣旨説明も同旨。

① 第二次改正法案による合併特例債起債の期限の延長

原口議員は「今度延長してしまうと四半世紀にわたる延長に実質的になるところもあるのかもわからない。そうすると、（中略）合併しているところと合併していないところの格差、あるいは補助金の中に身を置くその時間が長くなる」、「今回の延長を合併特例債の発行可能期間の最後の延長とすべきではないかと思う」と質している。これに対して、野田聖子総務大臣は「総務省としてのお答えは差し控え」としつつ、「合併特例債の発行可能期間は、合併市町村の一体感を早期に醸成するために設けられたものであること、そして同時に、合併特例事業については、計画していた事業を実施、完了することが合併の効果を住民の皆様にも実感していただく上で重要であることを踏まえ、総務省としては、今後とも、法に定められた発行可能期間内に事業が着実に実施され完了するよう、適切に対処してまいります」と答弁している⁽⁴¹⁾。

本村伸子議員（日本共産党）も「発行期間の延長による恩恵を受ける」市町村の「多くは被災地以外の合併市町村で」としつつ、「本法案は、前の改正で追加された、被災地以外の合併特例債の発行期間を再延長するものであり」、「これによって、合併推進のためのあめという役割を果たしてきた優遇措置を更に継続するということになる」と質したのに対し、坂本議員は「合併特例債は、平成の合併を推進する観点から、手厚い財政措置として設けられたものであると承知しており」、「今回の改正は、その発行可能期間を延長するものであるが「改正案はあくまでも、平成28年熊本地震等の相次ぐ大規模災害や、全国的な建設需要の増大、さらには東日本大震災の被災市町村における人口動態の変化等により、合併市町村の市町村建設計画に基づいて行う事業等の実施に支障が生じているという状況にあること、そして、これに加えて、160を超える地方公共団体からの要望があること、このことを踏まえ、合併特例債の発行可能期間を延長するものである」という点を何とぞ御理解いただきたい」と答弁した⁽⁴²⁾。

また、本村議員が「これは最後の延長法案なんだという御説明」の根拠について質したのに対し、橘議員は「合併特例債の発行可能期間につきましては、合併特例債が合併市町村の一体感を早期に醸成するためのものであり、余り長期にわたって

(41) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第8号（平成30年4月10日）」3頁。

(42) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第8号（平成30年4月10日）」3頁。

発行されることは適当でないことから設けられたものであると承知をしております」と答弁した。その上で、橘議員は「今般、合併特例債の発行可能期間を延長するという法改正の要望を多くの地方公共団体からいただいているところでありますが、この要望されている延長幅は5年間であること、「合併特例債の発行可能上限額の約12兆円のうち、相当程度の部分につきましては既に発行済み、又は発行が予定されていると聞いているところであること、「これらをあわせて考えてみれば、今回、5年の延長を行うことで、現在、事業の実施あるいは完了に懸念がある事業についても、ほとんどが完了するものであらうと見込まれ」るために「私ども提案者といたしまして、今後、合併特例債の発行可能期間のさらなる延長が必要であるとは認識をしていない」と述べた⁽⁴³⁾。

② 合併市町村と非合併市町村

本村議員は「被災地にとって復旧や復興というのはまず最優先されるべきものである、それは合併しなくとも、していても同じことだ」とした上で「合併しなかった被災市町村にも合併特例債と同等の地方債が使えるようにするべきではないか」と質した。これに対し、野田総務大臣は「合併特例債は、合併した市町村が、合併後の一体性の速やかな確立や均衡ある発展に資するため、市町村建設計画に基づいて実施する公共的施設の整備事業等に活用できるものであり、「災害により被害を受けた地方自治体の財政負担については、総務省として、被災自治体の実情をよくお伺いしながら、その財政運営に支障が生じないように、地方交付税や地方債による地方財政措置を講じ」、「引き続き、総務省が被災自治体の力強い仲間であらねばならないとの強い思いのもと、現場主義を基本に、被災地が置かれている状況や課題をお伺いして、被災地の復旧復興に全力で取り組む」と答弁した⁽⁴⁴⁾。

なお、第二次改正法案の可決の後、橘議員、武内則男議員（立憲民主党）外6議員より、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本共産党、日本維新の会および社会民主党・市民連合の8派共同提案として「東日本大震災等に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する件」という決議案が提出され、起立総員で可決された。決議は次のとおりである⁽⁴⁵⁾。

「政府は、東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一

(43) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第8号（平成30年4月10日）」4頁。

(44) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第8号（平成30年4月10日）」4頁。

(45) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第8号（平成30年4月10日）」4頁。

部を改正する法律案が、平成28年熊本地震等の相次ぐ大規模災害や、全国的な建設需要の増大、東日本大震災の被災市町村における人口動態の変化等により、合併市町村の市町村建設計画に基づいて行う事業等の実施に支障が生じている状況を踏まえ、合併特例債の発行可能期間の再延長を行うものであることに鑑み、合併特例債に係る次の事項について措置すべきである。

- 一 合併特例債の発行可能期間が合併市町村の一体感を早期に醸成するために設けられたものであることを踏まえ、合併市町村が、今後、合併特例債の発行可能期間の更なる延長を行うことなく、今回の延長期間内に市町村建設計画に基づいて行う事業等を住民合意を尊重し、実施・完了することができるよう、必要な助言を行うこと。
- 二 今後、人口減少等により公共施設等の利用需要の変化が予想されることを踏まえ、住民合意に基づいて合併特例債が効果的・計画的に活用されるよう、周知徹底を図ること。」

(3) 参議院総務委員会

第二次改正法案は、4月12日に参議院に受理され、同月16日に総務委員会に付託された。審査は17日に行われている。第二次改正法案による合併特例債の発行期限の延長の意味について、吉川沙織議員（民進党）および山下芳生議員（日本共産党）が質しており、野田総務大臣および橘議員が答弁しているが、衆議院総務委員会における質疑応答と同旨である⁽⁴⁶⁾。

直ちに採決が行われ、第二次改正法案は全会一致で可決された。その後、吉川議員より、自由民主党・こころ、民進党・新緑風会、公明党、日本維新の会、希望の会（自由・社民）および立憲民主党の6派共同提案による「東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議」案が提出され、やはり全会一致で可決された。附帯決議は次のとおりである⁽⁴⁷⁾。

「政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

- 一、合併特例債の発行可能期間が合併市町村の一体感を早期に醸成するために設けられた趣旨を踏まえ、今回の延長発行期間を更に延長することなく、合併市町村

(46) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第6号（平成30年4月17日）」3頁、4頁。

(47) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第6号（平成30年4月17日）」4頁。

が市町村建設計画に基づく事業等を住民合意を尊重し、期間内に実施・完了することができるよう、必要な助言を行うこと。

二、今後の人口減少等による公共施設等の需要の変化等の地域の実情を踏まえ、合併市町村において、住民合意に基づいて合併特例債が効果的・計画的に活用されるよう、周知徹底を図ること。」

5. おわりに

合併特例債特例法、第一次改正法および第二次改正法のいずれも、国会において全会一致で可決・成立した法律である。東日本大震災の傷痕が今もなお強く残る現在においては当然の帰結と評価しうる。しかし、合併特例債特例法が抱える問題は、改正の度に拡大しているものと思われる。

第一に、当初は合併市町村のうちの「被災自治体」に適用対象が限定されていたが、第一次改正法により全ての合併市町村に拡大されたことである。改正は、市町村建設計画の変更、防災計画の推進が大義名分とされたが、これらは合併の有無と無関係であるにもかかわらず、合併市町村のみを優遇するような形となっている。旧市町村合併特例法第11条の2第2項により合併特例債について「元利償還に要する費用」が「当該合併市町村に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる基準財政需要額に算入」されるだけに、合併市町村と非合併市町村との差は明らかである。他方、非合併市町村である「被災自治体」への具体的な財政支援策については、少なくとも国会における審議を概観する限りにおいては明確にされなかったと言わざるをえない。また、適用対象の拡大により、合併特例債特例法は東日本大震災関連法律としての性格を薄めたことも、指摘しておく必要はあろう。

第二に、合併特例債と、過疎事業対策債、辺地対策事業債など他の地方債との関係である。第177回国会において「整理」「仕分」の必要性が指摘されたにもかかわらず、明確な態度は示されないままに終わり、その後の国会においては議論すら行われていない。

第三に、第二次改正法が合併特例債起債の最後の延長となりうるか、という点である。前述のように、第二次改正法は合併特例債起債の期限を、旧市町村合併特例法第11条の2で定められたところからであれば10年度または15年度延長した。第196回国会においては「さらなる延長が必要であるとは認識をしていない」という答弁がなされ、衆議院総務委員会の決議および参議院総務委員会の附帯決議においても再々延長をすべきでないという

趣旨が盛り込まれているが、結局は復興事業（復旧事業）の進行の度合いに左右されるのではなかろうか。北海道胆振東部地震（2018年9月6日）など、近時の状況を踏まえるならば、合併特例債起債の期限の再々延長はありうるものと考えなければならない。しかし、今後は再々延長でなく、地方交付税の改革、合併特例債以外の地方債の起債など、合併の有無に関係なく、公平な財源保障をなす手段によるべきであろう。

（もり としき 大東文化大学法学部教授）

第 3 部

地方自治関連法

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律

(平成30年6月20日法律第60号)

権 奇 法

1. はじめに

平成30年6月13日、参議院において、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号。以下「P F I 法」という。）を改正する法律案が可決・成立した。日本におけるP F I（Private Finance Initiative）は、広義の行財政改革の一手法として、また、厳しい財政下での社会資本整備を進める新しい手法として注目されるようになり、平成11年、P F Iの促進を図るため、議員立法により、基本理念や対象施設、事業実施主体（公共施設等の管理者等）をはじめ、基本方針、実施方針及びP F I事業の実施手続に関する事、国公有財産の貸付の特例措置、財政上及び金融上の支援に関する事、民間資金等活用事業推進委員会（以下「P F I 推進委員会」という。）に関する事等を定めるP F I法が成立し、同年9月に施行された。

P F I制度の導入当初から、その制度の活用に当たっては、様々な障害要素があり、またその対象範囲も限定的であったことから、積極的に制度が活用されてきたわけではない。そして、このような障害要因を除去し対象範囲を拡大させるための法改正が数次にわたって行われてきたところである。

今回の改正は、地方公共団体の公共施設にコンセッションを導入するに当たっての「地方自治法上の指定管理者制度との二重適用」を回避するための特例措置を設けるとともに、上下水道事業におけるコンセッションを積極的に推奨するための財政支援に関する特例措置を設けるものである。さらに、内閣総理大臣をトップとするワンストップ相談窓口を通じた公共施設等の管理者及び民間事業者に対する国の支援機能を強化する内容のものである。

以下では、まずP F I制度の概要を確認し、法改正の背景及び経緯、改正内容、そして、

国会における審議を要約することとする。最後に、今回の法改正が、今後の地方公共団体に及ぼす影響及び課題について述べることにする。

2. P F I 制度の概要

(1) 意 義

P F I とは、P P P (Public Private Partnership) の一類型として、「公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより、同一水準のサービスをより安く、又は、同一価格でより上質のサービスを提供する手法」⁽¹⁾とされる。具体的には、「庁舎や公営住宅、学校、上下水道等の整備等にあって、従来のように公共団体が設計・建設・運営等の方法を決め、バラバラに発注するのではなく、どのような設計・建設・運営を行えば最も効率的かについて、民間事業者に提案競争させ、最も優れた民間事業者を選定し、設計から運営までを行わせ、資金調達も自ら行ってもらう制度」⁽²⁾であるとしている。このようなP F I 制度は、民間の資金・ノウハウ等の活用により、公共施設等の整備等にかかるコストを縮減することによって、最終的には、国・地方とも財政状況の厳しい中で、真に必要な社会資本整備を公的資金のみでなく、民間の資金やノウハウを活用することにより効率的に進め、経済活性化及び経済成長を実現することを目的としている⁽³⁾。

(2) 分 類

P F I は、施設の所有形態によって、施設完成と同時に所有権を公共部門に移転した後、事業者が管理運営するB T O (Build-Transfer-Operate) 方式、施設完成後、事業者が管理運営をし、事業期間終了後公共部門に所有権を移転させるB O T (Build-Operate-Transfer) 方式、施設完成後も事業者が施設を所有したまま管理運営し、事業終了後も公共部門に所有権を移転しないB O O (Build-Own-Operate) 方式などがある。

また、事業にかかったコストの回収方法によっては、サービス購入型、独立採算型、

(1) 内閣府・民間資金等活用事業推進室「P F I の現状について」(平成30年7月)。

(2) 内閣府・民間資金等活用事業推進室「P P P / P F I の制度」(平成30年10月)。

(3) 内閣府・民間資金等活用事業推進室「P F I の現状について」(平成30年7月)。

混合型に分類される⁽⁴⁾。まず、サービス購入型は、公共部門が民間事業者による公共サービスの提供に応じた対価として、民間事業者にサービス購入料を支払う事業類型である。事業コストはサービス購入料によって全額回収されることになる。主に庁舎の整備などに用いられ、衆議院新議員会館整備等事業、参議院新議員会館整備等事業などの例がある。この場合、利用者からの料金の支払いは生じない。

次に、独立採算型は、民間事業者のコストが施設利用者からの利用料収入によって回収される事業類型である。この場合、基本的に、公共部門から民間事業者へのサービス購入量は発生しないが、採算上の問題から、一部の施設整備費の負担や無償貸付けが行われる場合も、通常、独立採算型に分類される。関西国際空港及び大阪国際空港特定空港運営事業等、仙台空港特定運営事業等などがその例である。

混合型は、サービス購入型と独立採算型の混合で、民間事業者のコストが、公共から支払われるサービス購入料と利用者からの利用料金収入の両方により回収される事業類型をいう。実例としては、浜松市公共下水道終末処理場（西遠処理区）運営事業などがある。

(3) コンセッション

コンセッションとは、「公共施設の所有権を民間に移転しないまま、民間事業者に対して、インフラ等の事業運営・維持管理に関する権利を長期間にわたって付与する方式」のことで、平成23年のPFI法改正によって導入されたものである。利用料金の徴収を行う公共施設等について、施設の所有権を公共主体に残したまま、施設の運営権を民間事業者を設定するものであり、運営権制度を活用することで、公的主体が所有する公共施設等について、民間事業者による安定的で自由度の高い運営を可能とし、利用者ニーズを反映した質の高いサービスを提供することができるとされる。公共部門にとっては、運営権設定に伴う対価を取得することができ、また、民間事業者の技術力や投資ノウハウを活かした老朽化・耐震化対策の促進、技術職員の高齢化や減少に対応した技術承継の円滑化、施設所有権を有しつつ運営リスクの一部を移転することができるメリットがあるとされる。一方、民間事業者にとっては、「官業開放」による事業機会の創出、事業運営・経営についての自由度の拡大、一定の範囲での柔軟な料金設定、抵当権の設定による資金調達の円滑化というメリットがあるとされ

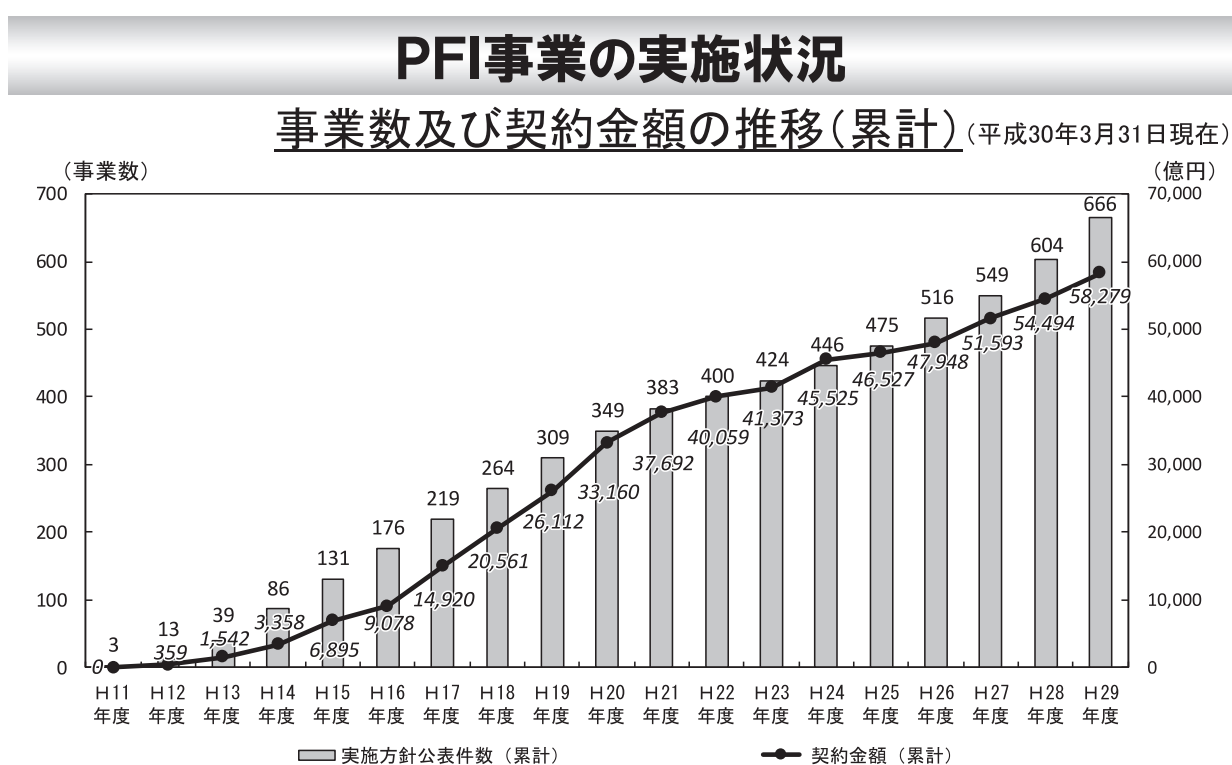
(4) 丹生谷美穂・福田健一郎『PPP／PFI実践の手引』（中央経済社、2018年）11頁参照。

る⁽⁵⁾。

(4) PFI事業の実施状況

PFI事業の実施状況は、内閣府資料によると、2018年3月31日時点で、666事業、5兆8,279億円となっている。事業分野においては、国の場合、庁舎と宿舍が多く、地方公共団体の場合は、教育・文化施設、健康と環境関連施設、まちづくり施設に集

【図表1】PFI事業の事業数及び契約金額の推移（累計）



(注1) 事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握しているPFI法に基づいた事業の数であり、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。

(注2) 契約金額は、実施方針を公表した事業のうち、当該年度に公共負担額が決定した事業の当初契約金額を内閣府調査により把握しているものの合計額であり、PPP/PFI推進アクションプラン（平成30年6月15日民間資金等活用事業推進会議決定）における事業規模と異なる指標である。

(注3) グラフ中の契約金額は、億円単位未満を四捨五入した数値。

出所：内閣府・民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」（平成30年7月）。

(5) 内閣府・民間資金等活用推進室資料「コンセッション（公共施設等運営権）事業」。

【図表 2】 P F I 事業の分野別実施方針公表件数

(平成30年 3 月31日現在)

分 野	事業主体別			合 計
	国	地 方	その他	
教育と文化（社会教育施設、文化施設 等）	3	179	38	220
生活と福祉（福祉施設 等）	0	23	0	23
健康と環境（医療施設、廃棄物処理施設、斎場 等）	0	105	2	107
産業（観光施設、農業振興施設 等）	0	12	0	12
まちづくり（道路、公園、下水道施設、港湾施設 等）	18	129	1	148
安心（警察施設、消防施設、行刑施設 等）	8	18	0	26
庁舎と宿舎（事務庁舎、公務員宿舎 等）	43	15	4	62
その他（複合施設 等）	7	60	1	68
合 計	79	541	46	666

(注) 事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握している P F I 法に基づいた事業の数であり、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。

出所：内閣府・民間資金等活用事業推進室「P F I の現状について」（平成30年 7 月）。

中していることが分かる。コンセッション事業に関しては、2018年 9 月 1 日時点で、但馬空港、関西国際空港・大阪国際空港、仙台空港、神戸空港、高松空港、鳥取空港、愛知県道路公社、浜松市（下水道）、田川市（芸術起業支援施設）の九つが運営事業を実施しており、空港、水道、上・下水道、文教施設、公営住宅、M I C E 施設の分野において、デューディリジェンスの実施、マーケットサウンディングの開始、実施方針の公表、事業者の募集・選定、実施契約の締結の段階でコンセッション事業を進めている状況である⁽⁶⁾。

2. 本法案提出の背景・経緯

(1) P P P / P F I の推進

高度経済成長期に大量に建設された公共施設は、今後、一斉に更新の時期を迎える

(6) 詳細な事業内容、進捗状況に関しては、内閣府・民間資金等活用事業推進室「P P P / P F I の制度」（平成30年10月）参照。

ことになる⁽⁷⁾。一方、これらの施設の更新に必要な国・地方の財政は非常に厳しい状況にあり、将来の更新費用を確保していくことが困難であることが指摘されている⁽⁸⁾。このような状況の中、財政の負債依存度を上げずに、公共施設の整備・更新をし、公共サービスを維持するために、PPP/PFIの活用・推進が進められてきた。平成24年12月に発足した第二次安倍政権においても、いわゆるアベノミクスの第三の矢「民間投資を喚起する成長戦略」の中でPPP/PFIの活用拡大を掲げ、PPP/PFIを成長戦略の一環として位置付けている。

第二次安倍政権におけるPPP/PFIの推進に関する主な動きは、次のようになっている。まず、平成25年6月6日のPFI推進会議「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」においては、「民間と地域の双方にとって魅力的なPPP/PFI事業として、今後10年間で12兆円規模の事業を重点的に推進」することとした⁽⁹⁾。

さらに、平成26年6月16日に「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について」を策定し、平成26年度から28年度の3年間で「集中強化期間」と位置付け、コンセッション事業について重点分野及び数値目標（空港6件、水道6件、下水道6件、道路1件）を定め、集中的に取組みを強化することとした。

平成28年5月18日には、①本格的な人口減少社会の中で長期的な持続可能性が課題となっている上下水道等の生活関連分野においては、コンセッション事業の活用が遅

(7) 国土交通省の試算によると、建設後50年以上経過する社会資本の割合は、平成29年12月時点で道路橋約23%、トンネル約19%、河川管理施設約30%、平成28年3月時点で下水道管約3%、港湾岸壁約10%である。この割合は今後20年で加速的に高くなり、平成45年（2033年）には、道路橋約61%、トンネル約41%、河川管理施設約64%、下水道管約24%、港湾岸壁約58%となる見込みである（国土交通省社会資本整備審議会・交通政策審議会技術分科会技術部会第19回社会資本メンテナンス戦略小委員会資料「社会資本メンテナンス戦略小委員会（第3期）開催までの経緯及びこれまでの維持管理・更新に係る国土交通省の取り組みについて」（平成29年12月22日））。

(8) 財務省「我が国の財政事情（平成30年度予算政府案）」（平成29年12月）、総務省『地方財政の状況』（平成29年3月）196頁等。

(9) 具体的には、空港、上下水道事業における運営権制度の積極的導入など公共施設等運営権制度を活用したPFI事業（2～3兆円）、高速道路（特に大規模改修が必要な首都高）など収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収するPFI事業（3～4兆円）、公的不動産の有効活用など民間の提案を活かしたPPP事業（2兆円）、業績連動の導入、複数施設の包括化などその他の事業類型（3兆円）である。

れているなど、克服すべき課題を抱えていること、②インバウンドの拡大等による大幅な需要拡大が期待される観光等の新たな成長分野も生まれており、今後はこれらの分野においてコンセッション事業等のPPP/PFI事業を積極的に活用拡大することが重要となっていることを踏まえ、従来の方針を見直した「PPP/PFI推進アクションプラン」を策定した。この平成28年のアクションプランにおいては、平成25、26年度の実績をフォローアップし、平成25年から10年間で21兆円の事業規模を達成することを新たな目標とするとともに、コンセッション事業等の重点分野に文教施設及び公営住宅を追加し、担当府省を明確にした具体的施策として、「コンセッション事業の推進」、「実効ある優先的検討の推進」、「地域のPPP/PFI力の強化」が示された。

また、平成29年6月9日には、「PPP/PFI推進アクションプラン（平成29年改定版）」を策定し、推進のための施策として、新たに「公的不動産における官民連携の推進」を明記するとともに、「実効性のある優先的検討の推進」などの具体的施策のブラッシュアップを行い、さらに、従来のコンセッション事業等の重点分野にクルーズ船向け旅客ターミナル施設及びMICE施設⁽¹⁰⁾を追加した。

「実効性のある優先的検討の推進」に関しては、平成27年6月30日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」の中で取りまとめられた「経済財政再生計画」において、「国や例えば人口20万人以上の地方公共団体等において、一定規模以上で民間の資金・ノウハウの活用が効率的・効果的な事業については、多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するよう促す仕組みを構築するとともに、その状況を踏まえつつ、適用拡大していく」ことが盛り込まれたことを受け、平成27年12月15日のPFI推進会議において、公共施設等の管理者等が定めることとなる優先的検討のための手続及び基準の準則として、「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」が策定された。また、平成27年12月14日に経済財政諮問会議において策定された「経済・財政再生アクション・プログラム ― “見える化” と “ワイズ・スペンディング” による『工夫の改革』 ―」では、PPP/PFI優先的検討規程を策定した各省庁及び人口20万人以上の

(10) 「MICE」とは、会議施設（Meeting）、報奨・研修旅行施設（Incentive Travel）、会議施設（Convention）、展示会・見本市、イベント施設（Exhibition/Event）のことを指す。

地方公共団体等の数を平成28年度末までに100%とする目標が掲げられていた⁽¹¹⁾。

なお、平成29年アクションプランにおいては、集中強化期間（平成26～28年度）の重点分野に係る数値目標について、水道・下水道で達成に至らなかったことから、水道は平成30年度末まで、下水道は平成29年度末まで、集中強化期間を延長することとしている。

【図表3】PPP/PFIに係る事業規模・数値目標の推移等

策定期期	政府の取組方針	事業規模目標	コンセッション等に係る重点分野と数値目標
平25.6.6	PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン		—
平26.6.16	PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について	平成25～34年度の10年間に10～12兆円	○平成26～28年度の3年間に 空港6件、水道6件、下水道6件、道路1件
平28.5.18	PPP/PFI推進アクションプラン		○平成26～28年度の3年間に 空港6件、水道6件、下水道6件、道路1件 ○平成28～30年度の3年間に 文教施設3件、公営住宅6件
平29.6.9	PPP/PFI推進アクションプラン（平成29年改定版）	平成25～34年度の10年間に21兆円	○空港6件・道路1件【達成】 ○平成29年度までに下水道6件【延長】 ○平成30年度までに水道6件【延長】 ○平成28～30年度の3年間に 文教施設3件、公営住宅6件 ○平成29～31年度の3年間に クルーズ船向け旅客ターミナル施設3件、MICE施設6件

出所：衆議院調査局内閣調査室「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出第18号）に関する資料」（平成30年3月）14頁。

(11) 内閣府資料「優先的検討規程の策定・運用状況」によると、平成30年3月末時点の優先的検討規程の策定状況は、人口20万人以上の地方公共団体（181団体）のうち、144団体（79.6%）が策定済みであり、36団体が今後策定予定となっている。

(2) 改正内容に関する経緯

1) 「国による支援強化」に関する経緯

平成28年4月14日の産業競争力会議実行実現点検会合において、「今後の空港等における公共施設等運営権案件拡大と大型化に備えて、応募する可能性のある民間企業との対話の場を速やかに設け、企業による投資可能性を高めるために必要な取り組みの意見聴取を行い、その内容を今年中にまとめ、今後の政府内での議論に活かす」との方向性が示され、平成28年6月2日に閣議決定された「日本再興戦略2016 ― 第4次産業革命に向けて ―」において、民間企業からの意見聴取の内容について、平成28年中に取りまとめることとされた。

上記、「日本再興戦略2016」を受け、政府は、これまでのコンセッション事業に代表企業として参画した企業等を中心にアンケートを行い、その内容の詳細や背景を把握するためのヒアリング調査を実施した。その後、平成29年2月17日、未来投資会議構造改革徹底推進会合「第4次産業革命（Society5.0）・イノベーション」会合（PPP／PFI）において、福田内閣府大臣補佐官より、当該調査の結果として、コンセッション事業への民間企業の参画環境を改善するために今後検討が必要な事項の一つとして、「最適なプロジェクトの創出と絶え間ない制度の改善に向けて必要な検討」に係る事項が盛り込まれた。

「コンセッション事業における改善検討事項（案）（抜粋）」

＜最適なプロジェクトの創出と絶え間ない制度の改善に向けて必要な検討＞

- ⑩ 管理者と運営権者の対話を深め、コンセッション事業において新たなイノベーションが生まれる素地を保つことや、特に未経験な地方自治体によるコンセッション遂行能力を高めるために、以下のような仕組みの導入の検討が求められている。仕組みの導入によって、コンセッション事業の品質を一定の水準に保つことが、内外の投資家が安心して、最小限の手間とコスト投資できる環境を維持することにつながる。
- ガイドラインを作って終わりではなく、ガイドラインに記載されたことの実現が具体的に担保されるために工夫・仕組み（ノウハウに乏しい地方自治体への対応を含む）を具体的に考えるべき。
 - 管理者内部の担当者の異動によるノウハウの断絶を回避して、安定的に管理

者サイドにノウハウをためる仕組みを具体的に考え、担当者が継続的に関与して案件を超えてノウハウが蓄積されている民間企業側とのノウハウ格差が広がらないようにすべき。

- 管理者と運営権者という二者の関係の中で全てを決めるのではなく、コンセッションの全プロセスに第三者が関与し、客観的な目線で、新たな取り組みを生み出させる工夫を考えるべき。

出所：未来投資会議構造改革徹底推進会合（平成29年2月17日）における福田内閣府大臣補佐官提出の配布資料より。

さらに、平成29年4月19日の未来投資会議構造改革徹底推進会合においては、同じく、福田内閣府大臣補佐官より、政府のガイドラインの実効性が担保される制度的な枠組みの整備が不十分であり、法的根拠が不足しているとの認識が示された。また、同会合では、日本再興戦略2016に基づき行われた民間企業からの意見聴取や、諸外国のPPP/PFI事業に関する第三者機関の事例を踏まえ、事業の直接の当事者ではない第三者が議論に参加する仕組みが必要であるとの認識が示されるとともに、「コンセッション推進体制構築における5原則」に基づく推進体制の構築が必要であるとの方向性が示された。

その後、平成29年6月9日に閣議決定された「未来投資戦略2017 — Society5.0の実現に向けた改革 —」において、この方向性を踏まえ、「公共施設等運営権方式を活用したPFI事業の推進に当たっては、下記の『5原則』が必要であることから、内閣府の機能や権限、その権限の行使のための組織の在り方（外部の中立的な専門機関の組成を含む）について、諸外国の事例を踏まえて検討し、必要に応じ、次期通常国会までにPFI法について所要の措置を講ずる」との施策が盛り込まれた。

『5原則』

① ガイドライン化されたルールとの運用と遵守徹底

分野を超えて公共施設等運営権方式が遵守すべきルールを、官民の議論を踏まえてガイドラインにまとめ、これを個別案件において徹底的に実施させる仕組みであるべき。

② 入口から出口までのハンズオン支援の実施

公共施設等運営権方式を初めて活用する地方公共団体など、ノウハウに乏しい管理者に対してプロジェクトの「入口から出口まで」並走し、徹底的に支援できる仕組みであるべき。

③ 関係省庁との協議のワンストップ化

新たな分野やアプローチで公共施設等運営権方式に取り組む管理者が、複数の関係省庁と協議する際に、管理者ができるだけワンストップで協議が可能な窓口となる仕組みであるべき。

④ P D C Aサイクルの確立

全ての公共施設等運営権方式の案件で、運営権者の選定後に選定プロセス全体を振り返って評価し、官民双方の立場から改善点を明らかにし、ガイドライン等に常に反映させることができる仕組みであるべき。

⑤ 管理者と運営権者の間での調整・仲裁機能の確保

公共施設等運営権方式の事業開始後においても、運営権者からの改善要望を聞き、これを管理者に伝えることで、新たな取組を常に生み出せる仕組みであるべき。

出所：「未来投資戦略2017 — Society5.0の実現に向けた改革 —」より抜粋。

2) 「指定管理者制度に係る地方自治法の特例」に関する背景及び経緯

① 指定管理者制度とコンセッションとの関係

指定管理者制度とは、地方自治法（昭和22年法律第67号）に基づき、地方公共団体が設置する「公の施設」の管理を、地方公共団体以外の者に委ね、その能力等の活用を図るものとして（第244条の2第3項）、平成15年の地方自治法の改正により導入された制度である。

P F I 制度の創設当初から、公の施設に関する P F I 制度の適用の際の、地方自治法と P F I 法の適用が重複することの問題が指摘され、また指定管理者制度に関する法律の規定が P F I 制度の適用に当たって阻害要因となっていたことも事実であった。特に、コンセッション制度との関係において、次の三つの点において相違がある。まず、法的な性質の面において、両制度とも行政処分によるものという点では同じであるが、管理運営権は物権とみなされるため（P F I 法第

24条)、移転が可能である。次に、利用料金の設定につき、指定管理者制度における利用料金の設定は、地方公共団体の「承認」が必要であるが、コンセッションにおいては、公共施設等の管理者等への「届出」で足りるとされている(PFI法第23条)。さらに、使用の許可権限に関して、指定管理者制度においては、条例の定めにより指定管理者に使用許可の権限を行使させることができるが、コンセッションでは、使用の許可権限を付与することはできない。そして、法の適用関係において、公の施設にコンセッションを導入する際には、「地方公共団体の長が選定事業者に運営権を設定して運営事業を実施させ、行政処分をも行わせるためには、通常、指定管理者制度を併せて適用することが必要である」⁽¹²⁾としている。これが、コンセッションにおける、指定管理者制度との二重適用問題である。

② 議論の経緯

産業競争力会議実行実現点検会合の議論において、特に文教施設やクルーズ船向け旅客ターミナル施設等におけるコンセッション事業の推進を図る上で、運営権制度と指定管理者制度との関係を整理する必要性が指摘され⁽¹³⁾、「日本再興戦略2016」においては、文教施設とクルーズ船向け旅客ターミナル施設等を「成長対応分野」と位置付けた上で、「文教施設について、指定管理者制度との二重適用が不要となる手法など、他の分野の事例も踏まえて、公共施設等運営権方式を進める上で必要となる論点を検討し、本年度中を目途に結論を得る」、「クルーズ船向け旅客ターミナル施設等について、公共施設等運営権方式が活用されるよう、海外の事例やユーザーのニーズを踏まえた仕組みを構築する。その際、既存の事業とのイコールフットィングを図るため、既存の制度を公共施設等運営権方式へ適用する仕組みを検討するとともに、指定管理者との二重適用で不要となる手法についても検討する」とされた。

また、文教施設におけるコンセッション事業の具体化目標の設定を踏まえ、平成28年4月、文部科学省において「文教施設における公共施設等運営権の導入に

(12) 内閣府「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」(平成25年6月策定、平成29年3月改定後のもの)。

(13) 産業競争力会議実行実現点検会合(第45回)(平成28年4月14日)配布資料(竹中主査提出資料)。

関する検討会」が設置され、同年8月31日、同検討会の中間まとめ⁽¹⁴⁾が公表された。中間まとめでは、文教施設におけるコンセッション事業の導入が進まない背景として、指定管理者制度との違いなどの基礎的な知識・情報が必ずしも十分ではない等の現状が指摘された。そのうえで、コンセッション事業の成果を高めるための具体的な論点の一つとして、指定管理者制度と運営権制度との二重適用が示され、「地方公共団体及び民間事業者の負担軽減の観点から、重畳的に適用する場合の手続きの省略・短縮方法について、スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設等に応じた手法を検討することや指定管理者制度と公共施設等運営権制度との二重適用が不要となる手法について、引き続き、関係省庁とも連携し、更なる検討が必要である」とされた。

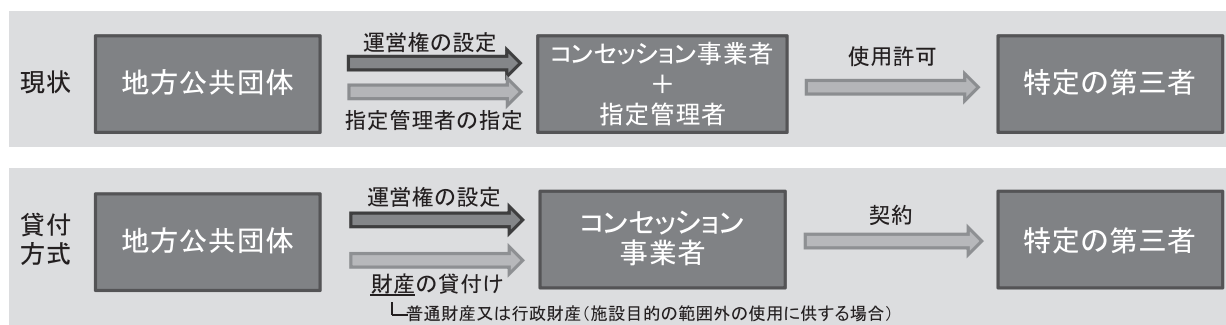
さらに、国家戦略特別区域の一つである福岡市は、平成28年11月9日の国家戦略特別区域諮問会議において、コンセッション方式は民間事業者による施設運営が前提となっているにもかかわらず、施設の使用許可権限が運営権者に与えられていないとの問題を指摘し、同時に、使用許可権限を運営権者に与えるためには指定管理者制度との二重適用が必要となるが、手続が煩雑となり、かつ、民間事業者の運営（料金設定等）の裁量が狭くなるため望ましくないとの見解を示し、コンセッション方式のみで民間事業者による自由度の高い運営を可能とする制度改正についての提案を行った⁽¹⁵⁾。

政府内においても、「日本再興戦略2016」などを踏まえ、関係省庁により、コンセッション事業者が特定の第三者に施設を使用させる方式についての検討が行われた。平成29年1月30日の未来投資会議構造改革徹底推進会合において、内閣府は、①対象施設を普通財産化した上でコンセッション事業者に貸し付けること、②施設目的の範囲外の使用に供する場合に限っては、行政財産をコンセッション事業者に貸し付けること、という二つの方式により、現行法上、指定管理者制度

(14) 文教施設における公共施設等運営権の導入に関する検討会「文教施設（スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設）における公共施設等運営権制度の可能性と導入に関する論点整理（中間まとめ）」（平成28年8月）。

(15) 福岡市では、博多港を中心とする地区を対象とした「ウォーターフロント地区再整備構想」を策定し、同地区において、「クルーズ」「MICE」「賑わい」が一体となった、東アジア有数のインバウンド拠点づくりを目指し、その事業スキームとして、公共施設（クルーズ船旅客ターミナル・MICE施設）の整備・運営に関してはPFIとコンセッション方式を活用する方針を示していた。

【図表 4】コンセッション事業者が特定の第三者に施設利用させる方式



出所：第 4 回未来投資会議構造改革徹底推進会合（平成29年 2 月17日）配布資料（内閣府提出資料）。

を併用せずに特定の第三者に対して施設を使用させることが可能であるとして、「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」の改正により対応するとともに、施設の目的の範囲内の使用については引き続き各省庁で検討する旨の方針を示した。

その後、関係省庁により議論が行われ、平成29年 2 月17日の未来投資会議構造改革徹底推進会合において、平成28年度中に上記のガイドライン改正を行い、第193回国会提出予定の国家戦略特別区域法改正法案において検討条項を規定したうえで、「平成30年の通常国会に提出予定の P F I 法改正法案に必要な措置を盛り込むことを目指す」との方針が示された。

また、平成29年 3 月、第193回国会に提出され、6月に成立した「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律」（平成29年 6 月23日法律第71号）においては、「政府は、産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成の推進を図る観点から、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号）第 2 条第 6 項に規定する公共施設等運営事業の円滑かつ効率的な遂行を図るため、同法第九条第四号に規定する公共施設等運営権者が第三者に対して同法第 2 条第 1 項に規定する公共施設等の使用を許すことが可能となるよう、この法律の施行後一年以内を目途としてその具体的な方策について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。（附則第 2 条第 1 項）」という検討条項が置かれた。

さらに、平成29年 6 月 9 日に閣議決定された「未来投資戦略2017」においては、

「指定管理者でない公共施設等運営権者が、特定の第三者に対して、公共施設等の設置の目的の範囲内であっても使用を許すことが可能となるよう、PFI法について、次期通常国会において必要な法制上の措置を講ずる」との施策が盛り込まれた。

3) 「繰上償還に係る補償金の免除」に関する背景及び経緯

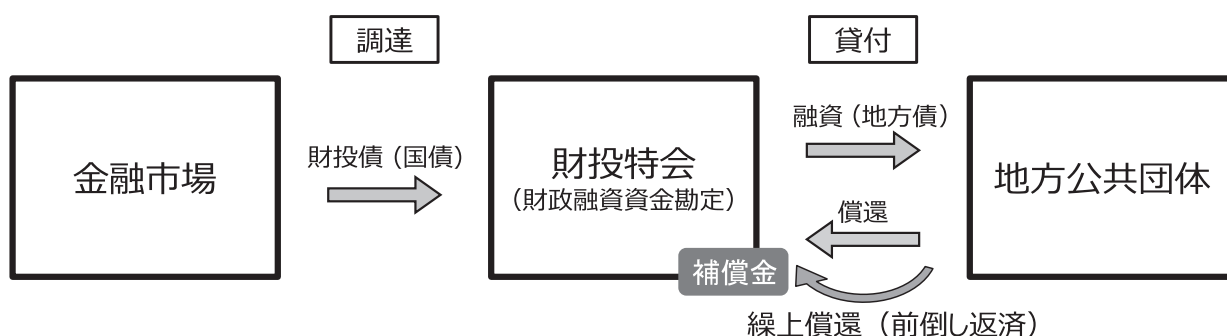
① 地方公共団体向けの財政融資（地方債）の概要⁽¹⁶⁾

地方公共団体が社会資本の整備などを実施するに当たり、民間金融機関では供給困難な長期・低利の資金を供給するため、財政融資資金では、地方公共団体が発行する地方債の引受けを行っている。地方債は、大きく分けて、財政融資資金などの公的資金又は民間等資金によって引き受けられている。このうち、財政融資資金において引き受ける分については、地方公共団体向けの財政融資として財政投融資計画に計上されている。

財政融資資金では、国が財投債の発行によって市場で調達した資金等を原資として、収支相償の考え方のもと、貸付金利を調達金利と同一とした貸付けが行われている。そのため、地方公共団体が繰上償還（前倒し返済）を行う際は、国が被る損失に対応する補償金を支払う必要があるとされている。なお、国が被る損失とは、「繰上償還以後も受け取り続けられるはずであった利息収入」と「繰上償還を受けた資金を元手に新たに貸付けを行うことにより得られる利息収入」の差額とされている。また、「財政法」（昭和22年法律第34号）第8条において「国の債権の全部若しくは一部を免除し又はその効力を変更するには、法律に基づくことを要する」と規定されていることから、補償金を免除して繰上償還をするためには、法律に基づく必要があるとされる。

(16) 財務省「財政投融資レポート2017」などを基に作成。

【図表5】財政融資資金の仕組みと繰上償還



(注) なお、地方公共団体金融機構資金の補償金についても、同様の仕組みである。

出所：内閣府民間資金等活用事業推進室「PPP/PFIの推進について」（平成29年8月）。

② 議論の経緯

広島県が、同県の「株式会社水みらい広島」の取組み⁽¹⁷⁾に関連して、平成27年4月13日の産業競争力会議実行実現点検会合において、「事業実施に伴う課題や今後増大する老朽施設の更新需要へ対応するためには、更なる経営形態の見直しや事業運営の再構築についても検討が必要」であり、「選択肢のひとつとして、『公共施設等運営権の活用』も想定される」としたうえで、その実現には、運営権制度に対する住民の理解、先行自治体への支援の強化等といった課題を解決する必要があるとの見解が示された。その際、先行自治体への支援の強化に関する取組みの一つとして「補償金免除による企業債繰上償還」を提案し、地方自治体が、運営権制度の実施により運営権対価を得て繰上償還を行おうとしたときに従来どおり利息分（補償金）を支払うこととなれば、運営権対価の調達に要する金利との二重金利が発生するため、地方自治体の運営権制度導入のインセンティブが薄れることになると指摘し⁽¹⁸⁾、平成28年3月25日の産業競争力会議実行実現点検会合においても、改めて企業債繰上償還の補償金免除についての要望がなさ

(17) 広島県では、平成15年より水道事業の公民連携の議論を進め、平成23年度には、民間主体の官民共同企業体の設立と実現性の高い指定管理者制度の導入を行うことが方針として示され、平成24年9月、広島県が35%、公募で選定したwing（スイング）株式会社が65%出資し、公の関与を担保しながら民間の自由度を生かせる「株式会社水みらい広島」が設立された。

(18) 産業競争力会議実行実現点検会合（平成27年4月13日）広島県提出資料27頁（議事要旨5頁）。衆議院調査局内閣調査室「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出第18号）に関する資料」（平成30年3月）37頁。

れた。

平成27年6月30日に閣議決定された「日本再興戦略改訂2015 ― 未来への投資・生産性革命 ―」において、「運営権対価の一括払いを阻害する要因を解決するため、地方公共団体の具体的な事業スキームを踏まえ、幅広い観点から具体策を検討し、半年を目途に結論を得る」との方針が盛り込まれた。

その後、平成28年4月14日の産業競争力会議実行実現点検会合においては、運営権制度に関する課題等について、民間事業者に対して行われたヒアリングの結果⁽¹⁹⁾が提示され、「運営権対価一括払い方式の導入」のニーズに関連して地方債の補償金免除繰上償還を可能とすることを要望する民間事業者からの意見が示された。一方、同日の会合では、財政投融资制度を所管する財務省より、インセンティブ付与を目的として繰上償還に係る補償金の免除を認めることは他の貸付先との公平の観点から、同様の施策を求められ、制度の持続可能性が損なわれる可能性があるとして、補償金免除繰上償還を認めることは到底困難であるとの認識が示され、具体策を取りまとめるには至らなかった。一方で、財務省は、運営権制度の重要性については認め、特に先行案件に限定した形であれば異なる支援策を検討する余地があるとして、代替措置についても検討することを要望した⁽²⁰⁾。

同会合等での議論を踏まえ、平成28年6月2日に閣議決定された日本再興戦略2016においては、「公共施設等運営権方式を成熟対応分野の事業に導入する地方公共団体が、当該事業に有する債務を運営権対価等で繰上償還する際に、同方式の導入を促進する観点から、補償金の免除・軽減やその代替措置について夏までに検討し、本年中に結論を得る」との施策が盛り込まれた。

日本再興戦略2016を踏まえ、関係省庁により検討が行われた結果、平成28年12月20日の未来投資会議構造改革徹底推進会合において、運営権対価等による繰上償還の補償金の免除・軽減に関する制度案が示され、「平成30年度にPFI法改正による立法措置を講じること」を前提に検討を進める方針が表明された。なお、同制度案では、上下水道における運営権制度導入の推進のため、3年間の「集中取組期間」を設け、今後の横展開の呼び水となる一定の「先駆的取組み」を特例的に支援し、案件形成にドライブをかけることが基本的な考え方として掲げられ

(19) 「コンセッションに関する課題等についての民間事業者ヒアリング結果（概要）」（産業競争力会議実行実現点検会合（平成28年4月14日）事務局提出資料）。

(20) 産業競争力会議実行実現点検会合（平成28年4月14日）議事要旨8頁。

た。その後、平成29年6月9日に閣議決定された未来投資戦略2017において、「地方公共団体による公共施設等運営権方式の上下水道事業への導入を促進する観点から、一定の期間を設け、今後の横展開の呼び水となる先駆的取組みを通じ当該事業に有する債務を運営権対価で繰上償還する際に、補償金の免除・軽減により特例的に支援するため、PFI法について、来年度から適用されるよう必要な措置を講ずる」との施策が盛り込まれた。

以上のような経緯を経て、平成30年2月9日、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、国会に提出された。

3. 改正内容

(1) 国による支援機能の強化

改正前の基本方針では、PFI事業を実施する段階における基本的な事項を定めるものとされているが、改正法では、PPP/PFIの着実な推進を図る観点から、基本方針に定める事項として、「公共施設等の整備等に関する事業における前条第一項の規定の趣旨に沿った民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用に関する基本的な事項」を追加した（第4条第2項第1号）。これを受けて、すでに基本方針の改正が行われている⁽²¹⁾。具体的には、PFI事業の導入に向けた検討に関する事項として、「国等は、公共施設等の整備等に関する事業のうち、その実施を民間事業者に委ねることが適切であるものについては、PFI事業の導入を検討するものとし、具体の案件形成につながるよう努めるものとする」とし、地方公共団体における特定事業の実施に関する基本的な事項のうち、PFI事業の推進について、「地方公共団体においても、地域の実情や先事例等を踏まえ、公共施設等の整備等に関する事業の実施を民間事業者に委ねることが適切であるものについては、PFI事業の導入を検討するものとし、具体の案件形成につながるよう努めるものとする」と規定した。

内閣府では、PPP/PFI手法の活用を推進するため、地方公共団体等を対象に、様々な支援を実施しており、平成24年からは、地方公共団体等に対してPFI事業の

(21) 平成30年10月23日閣議決定。

実務に関するアドバイス等の支援を行うため、地方公共団体等からPFIに関する照会があった際に、支援措置の内容等について関係省庁に確認をしたり、外部の専門家（金融、法律、会計、コンサルタント等）の意見を聴取したりして、一括して回答するワンストップ窓口を設置している。

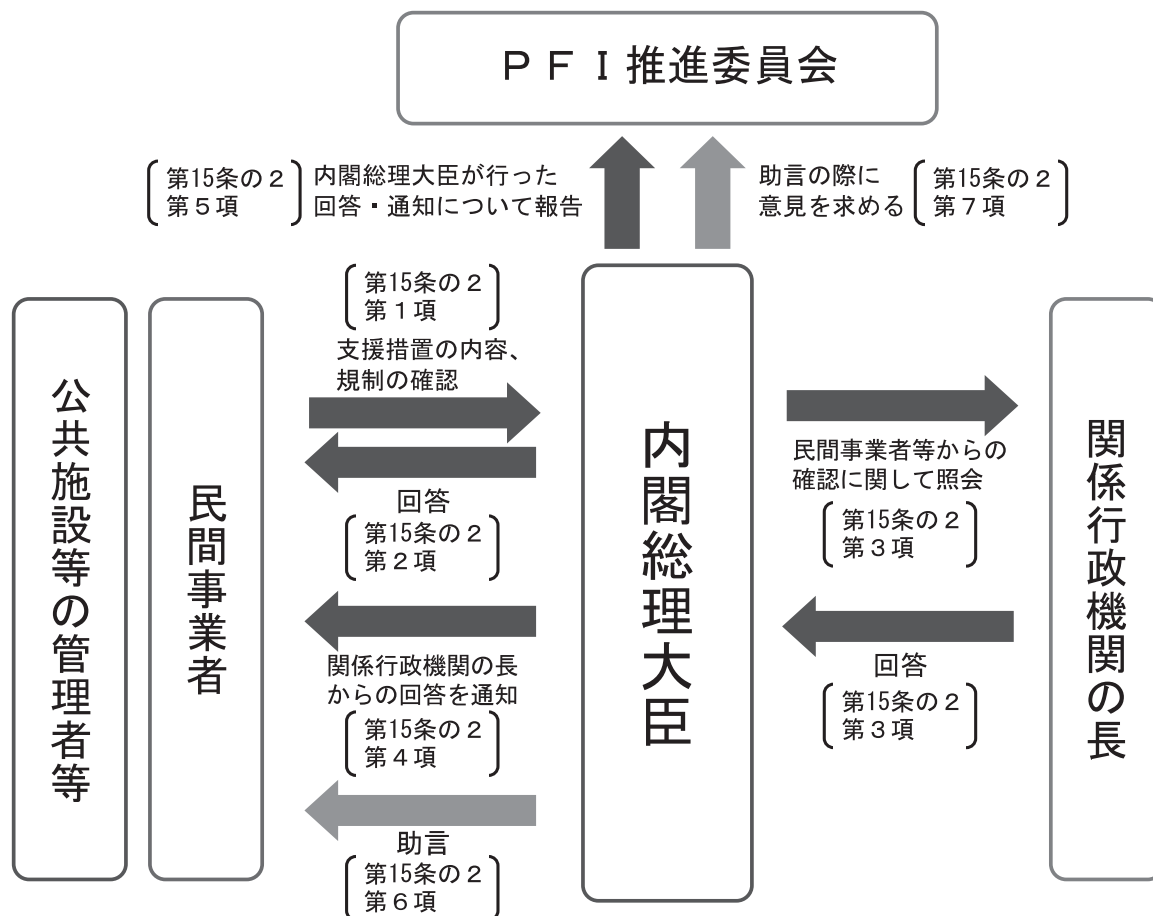
改正法では、公共施設等の管理者等及び民間事業者に対する国の支援機能を強化するため、現行のワンストップ窓口のうち、政府内での支援措置の内容等の確認・回答について法制化するものであり、具体的な改正内容は次のようになっている。

公共施設等の管理者等又は民間事業者は、内閣総理大臣に対して、事業に対する支援措置の内容や規制に関する規定の解釈、それら支援措置や規制の適用の有無について確認を求めることができ（第15条の2第1項）、内閣総理大臣は、その確認の内容が、内閣府が所掌する事務又は法律に関するものであれば遅滞なく回答することとしている（同条第2項）。また、確認内容が他の行政機関が所掌する事務又は法律に関するものであれば、内閣総理大臣は他の行政機関に確認を求め、当該行政機関は、遅滞なく内閣総理大臣に回答し、回答を受けた内閣総理大臣は、その回答内容を遅滞なく確認を求めた者に通知することとしている（同条第3項・4項）⁽²²⁾。さらに、内閣総理大臣は、回答又は通知した内容をPFI推進委員会に報告することとしており（同条第5項）、これは、PFI推進委員会は基本方針等の案の作成に関与することから、回答・通知した内容を同委員会に報告することにより、その内容を基本方針等に反映させることが期待されるからであるとする。

内閣総理大臣は、特定事業の円滑かつ効率的な遂行を図るため、公共施設等の管理者等又は民間事業者の求めに応じて、助言をすることができ（同条第6項）、この助言の際に、必要と認めるときは、PFI推進委員会に対し意見を求めることができる（同条第7項）。ここで、「必要と認めるとき」とは、求められた助言が専門的・技術的であり、PFI推進委員会の有識者から意見を求めることが適当な場合などが想定される。

(22) 規制の適用の有無を確認できる同様の制度としては、「産業競争力強化法」（平成25年法律第98号）のグレーゾーン解消制度がある。

【図表6】 ワンストップ窓口の制度の強化



出所：衆議院調査局内閣調査室「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出第18号）に関する資料」（平成30年3月）38頁。

また、内閣総理大臣は、特定事業の適正かつ確実な実施を確保するため必要があると認めるときは、公共施設等の管理者等に対し、実施方針に定めた事項その他の特定事業の実施に関する事項について、報告を求め、又は助言若しくは勧告をすることができるものとした（第15条の3）。例えば、リスク分担が明確化されていない場合などが考えられる。

これらの措置は、従来のワンストップ窓口制度を法制化し強化したものであるとされているが、法案作成前の段階における議論では、外部の中立的な専門機関を想定し

ていたように見えるが⁽²³⁾、法案では、内閣総理大臣となっている。この点に関しては、地方自治体の主体性がゆがめられるのではないかということが、国会における審議過程でも問題となり、立憲民主党・市民クラブによって、内閣総理大臣からPFI推進委員会に改めることを内容とする修正案も出されていた⁽²⁴⁾。政府側は、内閣府において権限を行使することとする場合には、実質的な決定権者が誰であるかにかかわらず、法律には内閣総理大臣⁽²⁵⁾が権限を行使するという定めを置くことになっていて、法案において、ワンストップ窓口の実質的な対応を内閣総理大臣みずから行うことが予定されているものではなく、公共施設等の管理者等の求めに応じて、制度についての確認に対する回答と特定事業の円滑かつ効率的な遂行に資する助言をする、専ら技術的な観点からの助言であり、勧告等も、特定事業の適正かつ確実な実施を確保するために必要があると認めるときに限定して行うものであり、既存の組織を活用して行うものがより現実的である判断からこのようにしたとしている⁽²⁶⁾。

(2) 公共施設等運営権者が公の施設の指定管理者を兼ねる場合の地方自治法上の特例

利用料金の設定に関して、運営権制度では、実施方針に従い、運営権者が利用料金を定めるものとされており、この場合、運営権者は、あらかじめ当該利用料金を公共施設等の管理者等に「届出」をしなければならない（PFI法第23条第2項）。一方、指定管理者制度では、利用料金制を採用するときは、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとされており、あらかじめ地方公共団体の「承認」を受けることとされている（地方自治法第244条の2第8項及び第9項）。「条例で定める」事項とは、利用料金に関しその基本的枠組み（利用料金の金額の範囲、算定方法等）とされる。

両制度において以上のような違いがあるため、運営権者が指定管理者を兼ねる場合、

(23) 「未来投資戦略2017 ― Society5.0の実現に向けた改革 ―」においては、「内閣府の機能や権限、その権限の行使のための組織の在り方（外部の中立的な専門機関の組成を含む）」について、検討し必要な措置を講ずるとされていた。

(24) 第196回国会衆議院内閣委員会第15号（平成30年5月11日）。

(25) ここでいう「内閣総理大臣」とは、内閣の長としてではなく、内閣府の長としての内閣総理大臣を意味する。衆議院調査局内閣調査室「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出第18号）に関する資料」（平成30年3月）衆議院調査局内閣調査室「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出第18号）に関する資料」（平成30年3月）37頁。

(26) 第196回国会衆議院内閣委員会第14号（平成30年5月9日）。

利用料金を設定する際、届出だけでなく、地方公共団体の事前承認が必要となる。

改正法では、運営権者が指定管理者を兼ねる場合に、定める利用料金が、運営権制度の実施方針に関する条例により定められた利用料金の幅などの条件に適合し、かつ、指定管理者制度における利用料金に関する条例で定める事項に適合するときは、指定管理者制度において必要とされる地方公共団体の承認は要しないこととした（第23条第3項）。

また、公共施設等運営権の移転に関連して、運営権制度では、公共施設等の管理者等の許可を受けなければ運営権を移転することができず、公共施設等の管理者等が許可をする際には、あらかじめ議会の議決を経なければならない。ただし、条例に特別の定めがある場合は、議会の議決が不要とされている（第26条第2項及び第4項）。

一方、指定管理者制度では、指定管理者の地位の移転ではなく、新たな指定管理者の指定という手続が必要となるため、再指定に当たってはあらかじめ議会の議決を経る必要がある（地方自治法第244条の2第3項及び第6項）。

両制度において以上のような違いがあるため、運営権者が指定管理者を兼ねる場合、運営権制度では運営権の移転について条例に特別な定めがある場合は議会の議決が不要であるにもかかわらず、指定管理者制度では指定管理者の再指定について議会の議決を経る必要がある。

改正法では、指定管理者を兼ねていた運営権者が運営権を移転する場合で、運営権の移転を受けた者を指定管理者に新たに指定するとき、条例に特別な定めがある場合には、指定管理者制度において必要とされる議会の議決は必要とされず、地方公共団体の長は、指定管理者の指定後遅滞なく議会に報告することとしている（第26条第5項）。

(3) 水道事業等に係る旧資金運用部資金等の繰上償還に係る特例措置

財政融資資金は、国が財投債等を原資として、収支相償の考え方のもと、貸付金利を調達金利と同一とした貸付けを行っている。そのため、地方公共団体が繰上償還（前倒し返済）を行う際は、国が被る損失（調達利息と再運用利息の差額）に対応する補償金を支払う必要があるとされている。

改正法では、政府は、一定の要件のもとで、水道事業等に係る運営権を設定した地方公共団体に対し、当該地方公共団体に貸し付けられた当該事業に係る旧資金運用部資金（現在の財政融資資金）の繰上償還を認め、その場合において、繰上償還に係る

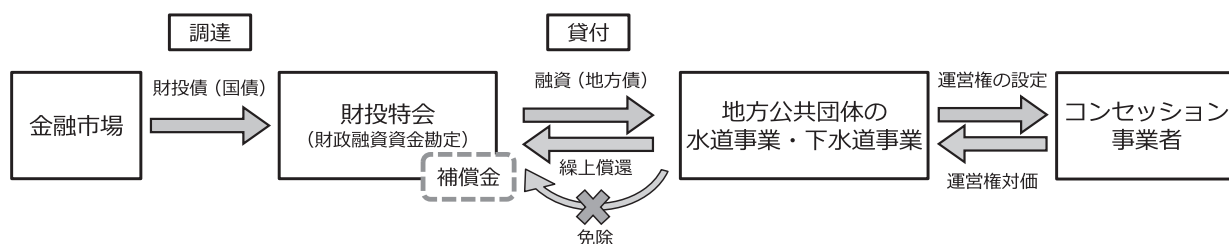
地方債の元金償還金以外の金銭（補償金）を受領しないこととしている。この場合、当該地方公共団体は、繰上償還を行おうとする旨の申出を、平成30年度から平成35年度（2023年度）までの間に行うことが必要とされている。

なお、旧公営企業金融公庫資金（現在の地方公共団体金融機構資金）についても、政府から地方公共団体金融機構に対し、同様の措置を講ずるよう要請することとしている（附則第4条）。

補償金免除の対象となる地方公共団体は、平成29年度までに水道事業等に係るコンセッション事業の実施方針条例を制定し、平成30年度から平成32年度（2020年度）までの間に当該事業を開始した地方公共団体⁽²⁷⁾、又は、平成30年度から平成33年度（2021年度）までの間に水道事業等に係るコンセッション事業の実施方針条例を制定した地方公共団体である。

対象となる債権は、旧資金運用部資金又は旧公営企業金融公庫資金（いずれも平成9年3月31日までに貸し付けられたもの）であって、年利3%以上のもののうち、水道事業等に係る公共施設等（水道事業等に係る運営権条例に基づいて設定された運営権に係るものに限る）の建設、改修、維持管理又は運営に充てられた金額に相当するものである。なお、当該金額が明らかでないときは、当該公共施設等の建設等に要した費用等を考慮して内閣府令・総務省令・財務省令で定める基準により算定した金額

【図表7】水道事業等に係る繰上償還の補償金の免除



出所：内閣府「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）の一部を改正する法律（平成30年法律第60号）の概要」から。

(27) 静岡県浜松市（浜松市公共下水道終末処理場（西遠処理区）運営事業）は、平成28年2月に同事業に係る実施方針を策定、平成30年4月から事業を開始しており、また、高知県須崎市（須崎市公共下水道施設等運営事業）は、平成30年2月に同事業に係る実施方針を策定、平成31年2月時点で、優先交渉権者選定が終了しており（両市のホームページから）、この2件が対象である。

としている。

当該地方公共団体の水道事業等の経営の健全化が特に必要であること、かつ、当該地方公共団体から当該コンセッション事業に関し政令で定める事項を定めた計画が提出され、当該計画の内容が当該地方公共団体の水道事業等の健全かつ効率的な運営に相当程度資すると認められるときに、当該繰上償還に係る補償金の免除等の措置を講ずるものとしている。

(4) 財政投融资特別会計の繰入れについての特例措置

財政投融资特別会計の財政融資資金勘定は、将来の金利変動に伴う損失に備えるため、積立金を積み立てている。過去に補償金免除繰上償還を行った際は同積立金を財源としたが、同積立金は復興財源への活用等によってすでに枯渇している。そのため、財政制度等審議会財政投融资分科会での議論に際し、財務省から、本法律案の措置に係る財源について同積立金以外の財源を活用することも含めて検討する方針が示された⁽²⁸⁾。その後、総務省及び財務省の協議が行われた結果、繰上償還に要する額の財源として、地方公共団体金融機構の管理勘定の公庫債権金利変動準備金⁽²⁹⁾を活用することとされた。

改正法では、平成30年度から平成35年度（2023年度）までの間、「地方公共団体金融機構法」（平成19年法律第64号）附則第14条78に基づき、地方公共団体金融機構の管理勘定の公庫債権金利変動準備金の一部（地方公共団体により実際に行われた補償金免除に相当する額）を財政投融资特別会計の投資勘定に帰属させたいうで、予算で定めるところにより、投資勘定から財政融資資金勘定に繰り入れることができることとした。

(28) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成29年11月1日）議事録。

(29) 公庫債権金利変動準備金とは、同機構の発足に際し、同機構の将来にわたる安定的な経営を確立するため、旧公営企業金融公庫から債券借換損失引当金等約3.4兆円の全額を承継したもののうち、管理勘定の「公庫債権金利変動準備金」として整理されているものである。なお、このうち、2.2兆円は、平成20年度から10年分割（各年度2,200億円）で一般勘定に「金利変動準備金」として繰り入れることとされており、残余については、旧公営企業金融公庫から承継した貸付債権や既往の債券を適切に管理し、政府保証債等の借換えリスクに備えるため、管理勘定の財務基盤として確保することとされている。

4. 国会における審議

(1) 審議の経過

項 目	内 容
議案提出者	内閣
衆議院議案受理年月日	平成30年2月9日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成30年4月12日／内閣
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成30年5月11日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成30年5月15日／可決
衆議院審議時党派態度	多数
衆議院審議時賛成党派	自由民主党；公明党；日本維新の会；希望の党
衆議院審議時反対党派	立憲民主党・市民クラブ；国民民主党・無所属クラブ；無所属の会；日本共産党；自由党；社会民主党・市民連合
参議院予備審査議案受理年月日	平成30年2月9日
参議院議案受理年月日	平成30年5月15日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成30年6月1日／内閣
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成30年6月12日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成30年6月13日／可決
公布年月日／法律番号	平成30年6月20日／60

(2) 法律案の提案理由及び内容の概要

梶山弘志内閣府特命担当大臣によって述べられた本法案の提案理由及び内容の概要は次のとおりである⁽³⁰⁾。

国、地方ともに財政状況が極めて厳しい中で、公的負担の抑制を図るとともに、持続可能かつ良好な公共サービスを実現するためには、さまざまな分野の公共施設等の整備、運営等において民間の資金や創意工夫を活用することが重要であり、それらを活用した多様な特定事業の導入、とりわけ民間の経営原理を導入する公共施設等運営事業を活用することが求められております。

(30) 第196回国会衆議院内閣委員会第11号（平成30年4月18日）。

この法律案は、このような状況に鑑み、特定事業の一層の推進と公共施設等運営事業の実施の促進を図るため、特定事業に関する国による支援の強化、公共施設等運営権者が公の施設の指定管理者を兼ねる場合の特例の創設及び水道事業等に関し地方公共団体に対して貸し付けられた地方債の繰上償還に係る特例の創設を定めるものであります。

次に、法律案の内容について、その概要を御説明申し上げます。

第一に、公共施設等の管理者等及び民間事業者が特定事業に係る支援措置等について確認を求めた際に内閣総理大臣が一元的に回答する制度を創設するほか、内閣総理大臣が公共施設等の管理者等に対し特定事業の実施に関し報告を求め、必要に応じ助言や勧告を行うことができることとしております。

第二に、公共施設等運営権者が公の施設の指定管理者を兼ねる場合において、公の施設の利用料金における地方公共団体の承認や、公共施設等運営権の移転に伴う指定管理者の再指定における議会の議決について、一定の要件を満たす場合にはそれらを不要とする地方自治法の特例を設けることとしております。

第三に、水道事業及び下水道事業に係る公共施設等運営権を設定した地方公共団体に対し、過去に貸し付けられた当該事業に係る地方債について、補償金を免除し元金償還のみで繰上償還することを認める特例を時限的に設けることとしております。

(3) 主な審議内容

衆参両院の内閣委員会においては、主に、P F Iの現状に関する確認、地方公共団体のP F I事業に関する国の支援機能の強化が地方公共団体に与える影響、運営権者が指定管理者を兼ねる場合の特例により住民や議会の関与が弱まる懸念、上下水道事業への公共施設等運営権方式の導入を推進する理由等について質疑が行われた。

衆議院内閣委員会においては、立憲民主党・市民クラブから、ワンストップ窓口を、内閣総理大臣からP F I推進委員会に改めること等を内容とする修正案が提出されたが、賛成少数で否決された。衆参両院の内閣委員会における質疑内容を争点ごとに、以下のように整理することができる。

【法改正の背景と意義】

- 小寺裕雄委員（自由民主党） P F I 法を改正の背景と意義について。
- 梶山弘志（内閣府特命担当大臣（地方創生）） 国、地方ともに財政状況が極めて厳しい中、公的負担の抑制を図るとともに、持続可能かつ良好な公共サービスを実現するためには、さまざまな分野で民間の資金や創意工夫を活用することが重要であり、P P P、P F I 事業の推進を図ることが必要である。このため、P P P、P F I の事業規模として、平成二十五年度から平成三十四年度までの十年間で二十一兆円の目標を掲げているところである。この目標の達成を図るべく、P P P、P F I の推進を図るために、コンセッション事業等のモデル的な事業を着実に案件形成していくこと、多様な事業分野、多様な事業主体における幅広い取組を推進していくことが必要であることから、今回の法改正を行うものとした⁽³¹⁾。

【ワンストップ窓口】

- 小寺裕雄委員（自由民主党） これまでも、ワンストップサービスというものにつき、窓口を設け取り組んできたが、今回、法制化をする必要性はどこにあるのか。
- 石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） これまでも、内閣府では、ホームページにワンストップ窓口という名称で連絡先を掲示している。しかしながら、これは制度的な裏づけはなく、必ずしも十分周知されているとは言いがたい状況にある。また、制度を所管する関係省庁との位置づけも整備されておらず、問合せをされる方からも、どの程度回答が得られるのか不明で、十分に機能しているとは言えない状況。

このため、法律により位置づけを明確化することによる周知効果を図るとともに、確実に回答を得る体制を構築することにより、支援制度に対する信頼を確保することを目的として、法制化を図ることとした⁽³²⁾。

- 篠原豪（立憲民主党） 改正法案は、ワンストップ窓口をあえて内閣総理大臣としている。未来投資戦略の二〇一七では、外部の中立機関を窓口を考えていたのを、なぜわざわざ内閣総理大臣としたのか。
- 梶山弘志（内閣府特命担当大臣（地方創生）） 外部の中立的な専門機関をワンストップ窓口とすることも検討したが、独立した機関において個別の助言や勧告等を

(31) 第196回国会衆議院内閣委員会第12号（平成30年4月20日）。

(32) 第196回国会衆議院内閣委員会第12号（平成30年4月20日）。

行う機能を付するためには、当該組織のための相応の予算の確保、事務局体制の整備等の検討を行うことが必要になる。今回の案は、厳しい行財政事情の中で、既存の組織を活用して求められる機能を実質的に行うものとして、より現実的な案を提案したものである⁽³³⁾。

○篠原豪委員（立憲民主党） 公共施設等の管理者等がPFI事業に係る支援措置の内容等について確認を求めるワンストップ窓口については、その運用の公正を確保し、万が一にも政治家による介入がないよう、また、地方自治体の主体性がゆがめられることがないよう、内閣総理大臣からPFI推進委員会に改めるべきではないか。そして、公共施設等の管理者等に対する勧告等の主体を、内閣総理大臣からPFI推進委員会に改め、推進委員会が勧告等を行うことができる場合を、創意工夫を試みる地方自治体の萎縮を招くことがないように、公共施設等の管理者等が定めた実施方針又は締結した事業契約が、この法律に基づく基本方針に照らし著しく適正を欠くときに認めてやるということを限定すべきではないか。

○梶山弘志（内閣府特命担当大臣（地方創生）） ワンストップの窓口については、公共施設等の管理者の求めに応じて、現行の制度についての確認に対する回答と特定事業の円滑かつ効率的な遂行に資する助言をすることとされており、専ら技術的な観点からの助言を行うものである。また、内閣府が中立性を保って業務を行うことは当然のことであり、ワンストップ窓口の業務についても公正さを維持しつつ行われるものであると考えている。

ワンストップ窓口による回答や助言の内容は、PFI推進委員会に報告をして透明性を確保することを想定している。また、勧告等につきましても、特定事業の適正かつ確実な実施を確保するために必要があると認めるときに限定して行うものである⁽³⁴⁾。

○三谷英弘（自由民主党） PPP、PFI事業に関しては、諸外国では第三者機関が一定規模以上の仕組みを事前審査する。本法案における内閣総理大臣というのは、ここにおける第三者機関として事前審査するものに相応するというふうに理解していいのか。

○石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） 今回この法案の中に、ワンス

(33) 第196回国会衆議院内閣委員会第14号（平成30年5月9日）。

(34) 第196回国会衆議院内閣委員会第15号（平成30年5月11日）。

トップ窓口、回答先としては内閣総理大臣からの回答の中で、民間資金等活用事業推進委員会、これは内閣府に設けられている、専門家で構成されている委員会であるが、そこへの報告、又はそこに対して意見を求めることができる措置を法律の中に盛り込んでいる。これらの規定に基づいて、この委員会を活用するという形で、国の支援機能に合わせた体制強化を図っていきたい⁽³⁵⁾。

○和田政宗（自由民主党） 内閣総理大臣が支援措置の内容等について回答の通知を行った場合にその内容をPFI推進委員会に報告することを定めている趣旨は何か。

○政府参考人（石崎和志君） このワンストップ窓口寄せられた確認や回答などの情報については、PFI推進会議による基本方針の案の作成に当たって参考とされ、必要に応じて基本方針に反映されることが想定されている。PFI推進委員会は、基本方針の案を作成するPFI推進会議に対して意見することを所掌としている。このため、PFI推進委員会を通じてワンストップ窓口寄せられました確認や回答などの情報が適切に基本方針に反映されるよう、支援措置の内容等に係る回答の内容をPFI推進委員会に報告するということとしている⁽³⁶⁾。

【指定管理者制度との関係】

○浜地雅一（公明党） 指定管理者制度を使わなくても運営管理権で使用権限処分までできるのではないかという検討がなされたはずだが、なぜそこまで乗り越えることができなかつたのか。

○石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） 公共施設等運営権者に指定管理者と同様の処分権限を付与するという措置をする方法も、検討段階では考えられたものであるが、このためには、現在指定管理者制度に設けられている、例えば住民の平等利用を担保するための措置、また差別的取扱いを禁止する措置などについて、PFI法上でどのように取り扱うのかという整理が行われる必要がある。一方、指定管理者制度との併用による実質的な課題は、利用料金の設定に関する手続とか公共施設運営権の移転時の手続の二点にとどまり、これらはPFI法上に指定管理者制度の特例を設けることにより簡便に解消できることから、より簡便な解決策として、指定管理者制度を併用しつつ、指定管理者制度の特例を設けることで対応することとした⁽³⁷⁾。

(35) 第196回国会衆議院内閣委員会第13号（平成30年4月25日）。

(36) 第196回国会参議院内閣委員会第17号（平成30年6月7日）。

(37) 第196回国会参議院内閣委員会第17号（平成30年6月7日）。

【地方自治法の特例】

- 森山浩行（立憲民主党） 指定管理者がそのままコンセッションを受ける場合には、先に自治体の議会で議決をしておけば、その後の部分については議決は不要にするというような書き込みがあるが、これは自治体の自主性を損ねることにはならないか。
- 石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） あくまで、公共団体の議会が自分の判断において、事前に特例を設けるということを判断し、当然、その中の適用の範囲だと考えた場合というもので、議会の自主性を損ねている、そういう性格ではない⁽³⁸⁾。
- 豊田俊郎君 地方自治法の特例について、利用料金の届出制など、長期にわたる運営の中で、議会の意思が反映できなくなる懸念があるのではないか。
- 石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） 利用料金の設定については、PFI法の定める実施方針に関する条例において、議会があらかじめ利用料金の幅等の事項は定められ、かつ、指定管理者たるコンセッション事業者がその範囲内で利用料金を設定する場合に限って、公共団体の長の承認に代えて届出で足りるものとするものである。

また、公共施設等運営権の移転に伴い指定管理者を指定する場合には、議会の議決に代えて、あらかじめ条例に特別の定めをおいたことを大前提に、公共団体の長が、指定管理者の指定後、議会への事後報告を行うことを条件とするもので、議会のチェック機能を担保しているものである⁽³⁹⁾。

【コンセッションの事業の実施】

- 篠原豪（立憲民主党） 自然災害とか原子力災害のリスクとか大地震というときには、コンセッション事業者はどこまで責任を負うようなシステムになっているか。
- 石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） 運営権の対象として、自然災害による建てかえ等の事業リスクを誰が負うのか、これも、基本的には、その事業の性格を踏まえてそれぞれの事業ごとに定める性格である⁽⁴⁰⁾。
- 森田俊和（国民民主党） PFIを受注した業者が倒産してしまうなど、中断するリスクへの備えをどのようにしているのか。

(38) 第196回国会衆議院内閣委員会第14号（平成30年5月9日）。

(39) 第196回国会参議院内閣委員会第17号（平成30年6月7日）。

(40) 第196回国会衆議院内閣委員会第14号（平成30年5月9日）。

○石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） コンセッション方式を含めた P F I 事業を導入する際には、需要の変動のリスクとか経営のリスクをどのように管理するかを、まず事業者、行政、金融機関等の関係者の間で十分に話し合っ
て検討した上で実施契約を締結する、それが何より大事だと考えている。その旨、内閣府としても、基本方針や各種ガイドライン等に記載し、関係者に周知を図っている。

また、管理者が民間事業者に対して、経営状況について適切にモニタリングを行うのが重要である。問題が生じる可能性があるような場合には、速やかに改善命令を行い、必要な対策等について話し合うなど、公共サービスの安定供給を担保する
ということが必要である。また、事業終了後においても、事務引継等がスムーズになされるように、同様の対策を行っていくことが必要である⁽⁴¹⁾。

○矢田わか子（国民民主党） 事業運営に関するマンパワー、今は県や市町村にある
わけで、それに代わるマンパワーが民間でこれから用意できるのかについて政府としてどのような現状認識をされているのか。

○石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） 従来の発注方式ではない包括
委託といった形で、ある程度まとめた形で事業間の融通が利くような、そういうよ
うな手法では広い事業範囲を一括して受託するというものもかなり多い。こうした
企業においては今後十分に参入可能な下地ができているのではないかと考えている。

【安全な水道水供給義務】

○清水貴之（日本維新の会） コンセッション、P F I 導入した場合に、その水質を
維持しているかどうかのその最終責任者が誰なのか。その施設、設備を持っている
自治体なのか、それとも運営している会社なのか。

○宇都宮啓君（厚生労働大臣官房生活衛生・食品安全審議官） 水道により供給され
る水は、微生物や化学物質などの五十一項目の基準を満たす必要があり、水道事業
者は、定期的な水質検査を行うこと等により水道水の安全性を確認することが水道
法により義務付けられている。

最終的な責任者について、まず、現行の水道法は、コンセッション方式を導入す
る場合は、地方公共団体が水道事業の認可を返上した上でコンセッション事業者が
新たに認可を受けることとなるため、安全な水を供給する最終的な責任はコンセッ
ション事業者が負うこととなる。

(41) 第196回国会衆議院内閣委員会第14号（平成30年5月9日）。

その一方で、今国会に提出されている水道法改正法案に基づいてコンセッション方式を導入する場合は、引き続き地方公共団体を水道事業者とするというものであるため、契約に基づいてコンセッション事業者に水質管理を実施させることも可能であるが、安全な水を供給する最終的な責任は地方公共団体である水道事業者が負うこととなる⁽⁴²⁾。

【繰上償還補償金の免除】

- 三谷英弘（自由民主党） 今回、繰上償還をした場合に通常発生する補償金を一定の場合に免除する改正がなされる。全体としておよそ幾らぐらい補償金を免除するということを想定しているのか。
- 石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） 大体、対象となる額として百億円、免除される補償金の額としては十五億円程度ではないかと考えている⁽⁴³⁾。

【その他】

- 榛葉賀津也（国民民主党） 公共団体がやっていたら情報公開条例や行政手続条例が適用されるが、民間場合はどうなのか。
- 石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） P F I に関しても、基本的には一般の公共事業と同様に、国の場合であれば行政機関の情報公開法等に基づいて、また公共団体の部門であれば地方公共団体の情報公開条例に基づいて、その条例に基づく範囲としては情報公開の対象になると考えている。ただ、P F I に関しては、民間のノウハウ等がかなり、それぞれの企業の独自のノウハウ等が非常に多く入っている。そのノウハウの部分を、例えば情報公開の考え方に準拠しても、どこまで出すのかという部分は、問題となるケースがあると認識している⁽⁴⁴⁾。

（４） 附帯決議

本法案に関しては、参議院内閣委員会の審査において、自由民主党・こころ、公明党、国民民主党・新緑風会、立憲民主党・民友会及び日本維新の会の各派共同提案による附帯決議が付されている。その内容は以下のとおりである⁽⁴⁵⁾。

-
- (42) 第196回国会参議院内閣委員会第18号（平成30年6月12日）。
 - (43) 第196回国会衆議院内閣委員会第13号（平成30年4月25日）。
 - (44) 第196回国会参議院内閣委員会第18号（平成30年6月12日）。
 - (45) 第196回国会参議院内閣委員会第18号（平成30年6月12日）。

**民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の
一部を改正する法律案に対する附帯決議**

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講ずるべきである。

- 一 PPP／PFI を推進するに当たっては、公共施設等運営権（コンセッション）方式を始めとするPFI手法の導入ありきではなく、地方公共団体が地域の実情に応じて官民連携の多様な手法を検討し、適切な選定ができるよう、地方公共団体の自主性・自律性を尊重すること。
- 二 公共施設等の管理者等及び民間事業者が特定事業に係る支援措置等について確認を求めた際に内閣総理大臣が一元的に回答する場合や、内閣総理大臣が公共施設等の管理者等に対し特定事業の実施に関し助言等を行う場合にあっては、特定の民間事業者への誘導や、地方公共団体の判断への介入を疑われることのないよう、適正かつ公正に運用すること。
- 三 公共施設等運営権者が公の施設の指定管理者を兼ねる場合の二重適用問題の解消については、本法による対応にとどまらず、運営権者による自由度の高い運営及び更なる負担の軽減に資する支援の在り方について、引き続き検討を行うこと。
- 四 本法による補償金免除繰上償還については、上下水道コンセッションを導入する先駆的取組に限り特例的に認めるという趣旨に鑑み、今後は、財政投融资制度の健全性の維持、地方公共団体間の公平性及び地方財政運営の規律の確保の観点から、同様の補償金免除繰上償還を実施することは厳に慎むこと。
- 五 PFI事業の実施に当たっては、地域金融機関の役割や、地域の民間事業者の参加を得て地域の実情を踏まえた事業を展開することが、地域経済の活性化や施設の維持管理等にとっても重要であることから、地方公共団体等に対して、地域の産官学金が参加する地域プラットフォームの組織化や、地域の民間事業者の参加を促す工夫を行っている取組等に関する情報の提供を始め、適切な支援を実施すること。
- 六 PPP／PFIの評価・検証を行うに当たりその実施状況を把握するとともに、PPP／PFIの透明性を向上させる観点から、定期的の実施状況を

公表するなど、海外の事例も参考にしつつ、PPP/PFIの更なる「見える化」に努めること。

七 今後とも、安全・安心な水を安定的に確保するとともに、衛生的で安心な都市環境を維持するため、人口減少に伴う料金収入の減少や施設の老朽化等の課題を抱える上下水道事業の経営が持続可能なものとなるよう、官民連携の推進にとどまらず、広域化・共同化等を推進することにより、関係府省間で連携してこれらの課題解決に当たること。

5. 終わりに ― 地方公共団体への影響

平成11年のPFI制度導入以来、内閣府を中心に制度の活用を推進してきたが、地方公共団体において同制度が積極的に活用されてきたとは言いがたい。国としては、何とかしてPFIの活用を促進させるべく、様々な対策措置を講じてきた。近年の法改正による措置は、PFIの対象施設の拡大、民間提案制度、コンセッション方式の導入（平成23年）、そして、官民連携インフラファンドの創設（平成25年）、コンセッション事業への公務員の退職派遣制度の創設（平成27年）などである。今回の法改正も、これらの改正と軌を一にするものである。

このように積極的にPFI、中でもコンセッション方式PFIを強力に推し進めている国のスタンスに比べて、地方公共団体の方は必ずしもPFIの導入に積極的であるとは見受けられない。また、コンセッション方式によるPFI事業の実施は、空港を除けば、数的にも金額の面においても少ないのが現状である。その理由が様々であろうが、とりわけ、PFIに対する知見の不足と多大な事務量の問題、地域の民間事業者の不在、住民の同意獲得の難しさ、そして、そもそもコンセッション方式に適した施設の不在などを挙げることができる。

特に、小規模の地方公共団体において、水道施設は一定程度以上の規模を備えた、コンセッション方式に適している数少ない施設の一つであるということができる。今回の改正は、その水道事業にねらいを定め、まずは参考モデルになり得る事業の実施を後押ししようとするものである。

水道事業に関しては、本法と同じく第196回国会に提出されていた「水道法の一部を改

正する法律案」が、第197回国会における平成30年12月6日成立し、同年12月12日、法律第92号として公布された⁽⁴⁶⁾。現在は、水道事業にコンセッション方式を導入する場合は、地方公共団体が水道事業の認可を返上した上で、コンセッション事業者が新たに厚生労働大臣の認可を受けなければならないことになっているが、改正水道法のもとでは、地方公共団体を水道事業者等としての位置付けを維持しつつ、厚生労働大臣等の許可を受けて、水道施設にコンセッション方式を導入することが可能となった。改正水道法に基づいたコンセッション方式の導入の際には、安全な水道水を供給する最終責任が、依然として、事業者である地方公共団体にあることに注意する必要がある⁽⁴⁷⁾。

本来、PFIは、公共施設の設置・運営に当たって、VFM（Value For Money）を創出することによって、財政健全化を図ると同時に、低廉かつ良質のサービスの提供を可能にすることで、国民の福祉増進を目的とするものである。今後、地方公共団体において、PFIを検討するに当たっては、VFMの創出と住民の福祉増進の両方の効果を精密に検討する必要がある。特に、水道事業に関しては、住民生活に必須不可欠なサービスを提供する公益事業であることから、住民の意思をしっかりと確認するなど、より一層慎重な判断が求められるところである。今後、コンセッション方式導入の効果に関する検証が必要であり、また、地方公共団体の動向に注目する必要があると思料される。

（こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部准教授）

(46) 施行日は、「公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日」とされており、令和元年の秋頃と予想されている。

(47) 第196回国会参議院内閣委員会第18号（平成30年6月12日）。

特定複合観光施設区域整備法

(平成30年7月27日法律第80号)

権 奇 法

はじめに

従来から、一部の首長及び国会議員らによって、観光振興、地域振興、経済活性化のために、日本においてもカジノ施設を含む総合リゾート施設（Integrated Resort：IR）の設置を可能にすべきとの主張がなされていた。しかし、カジノに関しては、刑法185条（賭博）などへの抵触問題があり、競馬、競輪、競艇などの公営ギャンブルの導入と同じく特別法の制定が必要とされている。そして、このような特別法の制定に向けて、一部の自治体において検討が行われ、また超党派議員で構成される「国際観光産業振興議員連盟」による議論が行われていた。そして、2016年12月14日、「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律（以下、「IR推進法」）」が成立することで、まずは、いわゆるカジノ解禁が行われたが、その制度の詳細については、政府において、法施行後1年以内を目途として、特定複合観光施設区域の整備の推進を行うために必要な措置を講ずるものとされた。

このIR推進法の成立を受けて、政府内において検討が進められ、2018年4月27日、「特定複合観光施設区域整備法案」が閣議決定され国会に提出された。同法案は、2018年7月20日に成立し、2018年7月27日法律第80号として公布された。特定複合観光施設区域整備法（以下、「IR整備法」）の多くの部分が「IR推進法」及び当該法案の審議過程における附帯決議に由来する面があることから、以下においては、まず、「IR推進法」の内容と附帯決議について概観し、次に、「IR整備法案」の国会提出までの経緯とその内容を要約し、法案審議過程において争点となっていた問題を中心に検討を加えることとする。ただし、本法は、251ヶ条と附則で構成される膨大な内容の法律であり、そのすべ

てを取り上げることはできず、制度の根幹に関わる部分をピックアップする形で取り上げることにする。

I IR推進法の成立とその内容

1. IR推進法成立までの経緯

1999年、当時の石原慎太郎東京都知事がお台場でのカジノ開設に意欲を示したことが報道等で話題となり⁽¹⁾、2002年には、自民党の国会議員による「カジノと国際観光産業を考える議員連盟」（野田聖子会長）が議論を開始した。そして、自治体レベルにおいては、2003年、5つの都府県による「地方自治体カジノ研究会」が発足⁽²⁾し、2004年3月、「研究報告書」を公表し解散した。引き続き、2004年8月には、カジノ推進に賛同する都道府県が連携しカジノ実現のための検討を行うことを目的とする「地方自治体カジノ研究会」が新たに発足した。2010年には、「国際観光産業振興議員連盟」が結成され、IR導入に伴う諸問題について検討が重ねられた。その結果として、2013年、まずは、日本維新の会単独による「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案（維新案）」が183回国会に衆法29号として提出され、また、同年12月5日には、自民党・日本維新の会・生活の党・無所属議員による「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案（旧法案）」が185回国会に衆法29号として提出された（維新案は撤回）。この法案は、2014年、衆議院内閣委員会において審議が開始されたが、同年11月の衆議院解散により廃案となった。

その後、旧法案に対する審議内容を踏まえて一部修正を加えた「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」が、189回国会において、衆法20号として再提出された。翌2016年11月に、衆議院内閣委員会において審議に入り、修正案⁽³⁾及び原案が賛成多数で可決、本会議においても修正議決され、参議院に送付された。参議院内閣委員会におい

(1) 毎日新聞1999年5月27日朝刊。

(2) 発足当初は、東京都、静岡県、大阪府、和歌山県、宮崎県で構成されたが、後に神奈川県も加わり、また14道府県がオブザーバーとして参加。

(3) 内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の効果のための国家行政組織法等の一部を改正する法律（平成27年法律第66号）6条の規定により、総務省設置法が改正されたことに伴う技術的修正である。

ても、修正案⁽⁴⁾及び原案が賛成多数で可決、本会議においても賛成多数で可決された。その後、衆議院に回付された法案は、同年12月15日の衆議院本会議において、賛成多数で同意されたことで成立し、12月26日、法律第115号として公布・施行された。

2. IR推進法の内容

(1) 目的

本法は、特定複合観光施設区域の整備の推進が、観光及び地域経済の振興に寄与するとともに、財政の改善に資するものであることに鑑み、その基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、特定複合観光施設区域整備推進本部を設置することにより、これを総合的かつ集中的に行うことを目的とする（1条）。

(2) 定義

用語の定義として、「特定複合観光施設（以下、「IR」）」とは、カジノ施設及び会議場施設、レクリエーション施設、展示施設、宿泊施設その他の観光の振興に寄与すると認められる施設が一体となっている施設であって、民間事業者が設置及び運営をするものをいう（2条）。この規定からカジノを含むIR施設は民営であることが確認できる。また、「特定複合観光施設区域」とは、IRを設置することができる区域として、地方公共団体の申請に基づき国の認定を受けた区域としている（同条）。

(3) 基本理念

IR区域の整備の推進は、地域の創意工夫及び民間の活力を生かした国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現し、地域経済の振興に寄与するとともに、適切な国の監視及び管理の下で運営される健全なカジノ施設の収益が社会に還元されることを基本として行われるものとした（3条）。

(4) 政府がカジノ施設の設置及び運営に関し講ずべきカジノ施設の入場者が悪影響を受けることを防止するために必要な措置として、ギャンブル依存症等の防止について明示するとともに、この法律の規定及び5条の規定に基づく措置については、この法律の施行後5年以内を目途として、必要な見直しが行われるべきものとする旨の規定が加えられたとする。上月良祐議員による修正案提出者修正要旨（第192回国会参・内閣委員会第11号、2016年12月13日）。

(4) 法制上の措置等

政府は、この法律の施行後1年以内を目途として、IR区域の整備の推進を行うために必要な措置を講ずるものとした(5条)。

(5) IR区域の整備の推進に関する基本方針

IR区域の整備の推進に関する基本方針として、①国際競争力の高い魅力ある観光地の形成等(6条)、②観光産業等の国際競争力の強化及び地域経済の振興(7条)、③地方公共団体の構想の尊重(8条)、④カジノ施設関係者に対する規制(9条)、⑤カジノ施設の設置及び運営に関する規制(10条)を掲げている。そして、⑤のカジノ施設の設置及び運営に関する規制については、カジノ施設における不正行為の防止並びにカジノ施設の設置・運営に伴う有害な影響の排除を適切に行う観点からの措置と、外国人旅客以外の者に係るカジノ施設の利用による悪影響を防止する観点からのカジノ施設に入場することができる者の範囲の設定等の措置を講ずることとした。

(6) カジノ委員会

内閣府に外局としてカジノ委員会を設置し、当委員会は、カジノ施設の設置及び運営に関する秩序の維持及び安全の確保を図るため、カジノ施設関係者に対する規制を行うものとした(11条)。

(7) 納付金と入場料

国及び地方公共団体は、カジノ施設の設置及び運営をする者から納付金を徴収することができるものとし、カジノ施設の入場者から入場料を徴収することができるものとした(12条・13条)。

(8) IR区域整備推進本部

IR区域の整備の推進を総合的かつ集中的に行うため、内閣に、IR区域整備推進本部を設置し、本部は、必要な法律案及び政令案の立案等を行う。本部は、国務大臣で構成され、内閣総理大臣を本部長に充てる。そして、IR区域の整備の推進に関する重要事項を調査審議するため、有識者で組織するIR区域整備推進会議を本部に置くこととした(14条～23条)。

3. 附帯決議

I R推進法は、カジノを含むI R事業を可能にするための枠組みを定める法律であり、その詳細については、この法律の施行後1年以内を目途として政府が策定し提出する「I R整備法」の中で定めるといふ、いわゆる「2段階論」を採用している。このことから、国会における審議過程においては、I R整備法案の策定を念頭に、衆議院内閣委員会において15項、参議院内閣委員会において16項の附帯決議が付されている。このような附帯決議は、「I R整備法」の法案策定に当たっての方向性を示したものであり⁽⁵⁾、後ほど確認するように、実際に、「I R整備法」の多くの内容がこれらの附帯決議の内容を踏まえたものとなっている。そこで、附帯決議の内容を確認しておきたい⁽⁶⁾。

附帯決議は、以下の点に留意し、その運用等に当たることを注文している。まず、第1に、カジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響を排除する観点、我が国の伝統・文化・芸術を活かした日本らしい国際競争力の高い魅力ある観光資源を整備する観点、並びにそれらを通じた観光及び地域経済の振興に寄与する観点に特に留意すること。第2に、I R推進法5条の「法制上の措置」を講じるに当たり、目的の公益性、運営主体等の性格、収益の扱い、射幸性の程度、運営主体の廉潔性、運営主体の公的管理監督、運営主体の財政的健全性、副次的弊害の防止等の観点から、刑法の賭博に関する法制との整合性が図られるよう十分な検討を行うこと。第3に、I R施設は、観光及び地域経済の振興の効果を十分に発揮できる規模のものとする。さらに、参議院内閣委員会の附帯決議では、I R施設全体に占めるカジノ施設の規模に上限等を設けるとともに、あくまで一体としてのI R区域の整備が主眼であることを明確にすることとした。第4に、I R区域の認定数の上限を法定すること。第5に、地方公共団体がI R区域の認定申請を行うに当たっては、地方議会の同意を要件とすること。第6に、I R整備の推進における地方公共団体の役割を明確化するよう検討すること。第7に、カジノ事業者等の選定に当たっては、厳格な要件設定と徹底した調査を行うことができるよう法制上の措置を講ずることと、事業主体としての一体性及び事業活動の廉潔性が確保されるよう、法制上の措置を講ずること。第8に、

(5) I R推進法の附帯決議に関しては、「今後、政府が実施法を策定する際に、この附帯決議は極めて重い」と発言されている。参議院本会議における上月良祐議員の発言（第192回国会参・本会議第18号、平成28年12月14日）。

(6) 衆議院内閣委員会附帯決議は、第192回国会衆・内閣委員会第9号（平成28年12月2日）、参議院内閣委員会附帯決議は、第192回国会参・内閣委員会第11号（平成28年12月13日）による。

依存症予防等の観点から、カジノには厳格な入場規制を導入すること。第9に、入場規制の制度設計に当たっては、「個人番号カード」の活用を検討すること。第10に、ギャンブル等依存症患者への対策を抜本的に強化すること。第11に、カジノ規制に関しては、諸外国におけるカジノ規制の現状等を十分踏まえるとともに、犯罪防止・治安維持、青少年の健全育成、依存症防止等の観点から問題を生じさせないように、世界最高水準の厳格なカジノ営業規制を構築すること。第12に、マネー・ローンダリングの防止の徹底と厳格な税の執行を確保すること（参議院内閣委員会の附帯決議のみ）。第13に、カジノ管理委員会は、独立した強い権限を持ついわゆる三条委員会として設置し、カジノ導入時から厳格な規制を執行できるよう、十分な機構・定員を措置するとともに、都道府県警察その他の関係機関の連携体制を確保すること。第14に、カジノの運営主体が民間事業者になることに鑑み、カジノ事業者に適用される税制・会計規則等につき、諸外国の制度を十分に勘案の上、検討を行うこと。第15に、納付金の使途は、IR推進の目的とともに、社会福祉、文化芸術の振興等の公益のためにも充てることを検討すること。また、その制度設計に当たっては、依存症対策の実施をはじめ、カジノ施設の設置及び運営に関する規制に必要な措置の実施や周辺地方公共団体等に十分配慮した検討を行うこと。最後の、第16に、十分に国民的な議論を尽くすこと、である。

Ⅱ IR整備法案提出までの経緯

IR推進法5条において、政府はIR区域の整備の推進を行うために必要な措置を講ずるものとし、この場合において、必要な法制上の措置については、この法律の施行後1年以内を目途として講じなければならないとされていることを受けて、政府は、さっそく法案策定に向けての活動を開始した。

まず、2017年3月24日、IR推進法14条に基づき、IR区域整備推進本部⁽⁷⁾が内閣に設置され、IRの制度設計の検討を開始した。IR推進本部の下に、8名の有識者委員で構成されるIR区域整備推進会議（「IR推進会議」）が設置され、4月6日から7月31日まで計10回の会議が開催された。同会議は日本型IRの在り方、カジノ規制の在り方、弊害防止対策、カジノ管理委員会の在り方、刑法との整合性などについて検討を行い、同

(7) 推進法の規定により、本部長は内閣総理大臣であるが、副本部長は石井啓一IR担当大臣と菅義偉内閣官房長官が任命されている。

年7月31日に議論を取りまとめた『特定複合観光施設区域整備推進会議取りまとめ～「観光先進国」の実現に向けて～』を公表した。

政府は、同年8月に、同取りまとめについてパブリックコメントを実施すると同時に、全国9か所での説明・公聴会を行い、具体的な法案の作成が進められた。その間、立憲民主・共産・自由・社民党による「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律を廃止する法律案」⁽⁸⁾が提出されていた。

その後、2018年3月、自民党及び公明党は与党IR実施法に関するワーキングチームを設置し、政府原案の修正協議に入った。翌月には、入場料、入場回数、IR区域の認定数等の法案に盛り込む項目について意見集約が図られ、同年4月27日、「特定複合観光施設区域整備法案」は閣議決定され、同日、国会に提出された。

Ⅲ IR整備法の内容

本法は、IR推進法5条の規定に基づく法制上の措置として、カジノ事業の収益を活用して地域の創意工夫及び民間の活力を生かしたIRを推進することにより、観光及び地域経済の振興に寄与するとともに、財政の改善に資することを目的としている（1条）。そのための措置として、IR区域に関する国土交通大臣による基本方針の作成、都道府県等による区域整備計画の作成、国土交通大臣による当該区域整備計画の認定等の制度を定めるほか、カジノ事業に関する規制措置、カジノ施設への入場等の制限及び入場料並びにカジノ事業者が納付すべき国庫納付金等に関する事項、カジノ事業等の監督・規制機関としてのカジノ管理委員会に関する事項を定めている。

1. 概念の整理

本法は、新法であり、また新たにカジノを導入する内容であることから、「IR推進法」の内容も含め、多くの新しい概念が登場している。まずは、本法で用いられる主要な概念について整理しておく。

① 「IR」とは、カジノ施設と、国際会議場、展示施設・見本市施設、公演等による観

(8) 第195回国会衆法7号。

光の魅力増進施設、送客機能施設、宿泊施設、その他観光客の来訪・滞在の促進に寄与する施設で構成される一群の施設であって、民間事業者により一体として設置・運営されるものをいう（2条1項）。

- ② 「IR区域」とは、IRを設置する一団の土地の区域として、当該IRを設置し、及び運営する民間事業者（施設供用事業が行われる場合には、当該施設供用事業を行う民間事業者を含む。）により当該区域が一体的に管理されるものであって、認定区域整備計画に記載された区域のことをいう（同条2項）。
- ③ 「設置運営事業」は、IRを設置及び運営する事業と、これに附帯する事業をいい（同条3項）、「施設供用事業」とは、IRを構成する一群の施設の整備を一体的に行う業務並びに設置運営事業者との契約に基づき当該IRをその用途に応じて管理し及び当該設置運営事業者に専ら使用させる業務並びにこれらに附帯する業務のことをいう（同条5項）。
- ④ 「カジノ行為」とは、カジノ事業者と顧客との間又は顧客相互間で、同一の施設において、その場所に設置された機器又は用具を用いて、偶然の事情により金銭の得喪を争う行為であって（同条7項）、その種類及び方法はカジノ管理委員会規則で定められる。
- ⑤ 「カジノ事業」とは、カジノ施設におけるカジノ行為を顧客との間で行い、又は顧客相互間で行わせることに係る業務と、顧客の依頼を受けて当該顧客の金銭について行う業務（「特定金融業務」）として、ア）銀行その他のカジノ管理委員会規則で定める金融機関を介し、カジノ事業者の管理する当該顧客の口座と当該顧客の指定する預貯金口座との間で当該顧客の金銭の移動に係る為替取引を行う業務（「特定資金移動業務」）、イ）当該顧客の金銭を受け入れる業務（「特定資金受入業務」）、ウ）当該顧客に金銭を貸し付ける業務（「特定資金貸付業務」）、エ）金銭の両替を行う業務と、オ）これらの業務に附帯する業務の5つの業務のことをいう（同条8項）。
- ⑥ 「カジノ事業者」とは、区域整備計画の認定を受けた設置運営事業者（「認定設置運営事業者」）であって、カジノ事業の免許を受けてカジノ事業を行うものをいう（同条9項）。
- ⑦ 「カジノ施設」とは、カジノ事業者がカジノ行為業務を行うための、主としてカジノ行為が行われる区画及び、本人確認をするための区画、並びに監視、警備その他の業務を行うための区画をいう（同条10項）。
- ⑧ 「カジノ施設供用事業」とは、カジノ事業者との契約に基づきカジノ施設をその用途に応じて管理し及び当該カジノ事業者に専ら使用させる業務並びにこれに附帯する業務

を行う事業をいい（同条14項）、「カジノ施設供用事業者」とは、区域整備計画の認定を受けた施設供用事業者（「認定施設供用事業者」）であって、カジノ管理委員会の免許を受けてカジノ施設供用事業を行うものをいう（同条15項）。

2. I R開業までのプロセス

I R事業は、国土交通大臣による基本方針の作成、この基本方針に即した、都道府県又は政令市（以下、「都道府県等」）の実施方針の策定と公募によるI R事業者の選定、都道府県等と選定されたI R事業者の区域整備計画の共同作成及び認定申請、国土交通大臣による区域整備計画の認定、そして都道府県等とI R事業者の実施協約の締結の順で実施される。さらに、カジノに関しては、I R事業者によるカジノ免許の申請とカジノ管理委員会の免許付与を受けなければならない。（後掲【図表1】参照）

（1）基本方針

まず、国土交通大臣がI R区域整備のための基本方針を定めなければならない。基本方針には、I R区域整備の意義及び目標、I R推進の施策に関する基本的な事項、設置運営事業等及び設置運営事業者等に関する基本的な事項、区域整備計画の認定に関する基本的な事項、I R推進によって国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現するための施策に関する基本的な事項並びにカジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響の排除のための施策に関する基本的な事項を定めることとしている。基本方針の策定に当たっては、I R推進本部の決定を経なければならない。

（2）実施方針及びI R事業者の選定

I R区域を整備しようとする都道府県等は、上記基本方針に即して、I R区域整備の実施に関する方針（「実施方針」）を定めなければならない。実施方針には、I R区域の位置及び規模、I R施設の種類、機能及び規模並びに設置運営事業等に関する事項、I R事業者の募集及び選定に関する事項、カジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響の排除を適切に行うために必要な施策及び措置に関する事項等を定めることとしている。

そして、都道府県等が実施方針を定めるときは、協議会⁽⁹⁾が組織されている場合には当該協議会における協議を、協議会が組織されていない場合には立地市町村等及び都道府県公安委員会と協議をしなければならない。また、公安委員会が実施する施策及び措置に係る事項は公安委員会の同意が、そして、立地市町村等が実施する施策及び措置に係る事項は立地市町村等の同意を要件としている。ただし、立地市町村等が実施する施策及び措置に係る事項に関しては、当該市町村が条例を制定することによって、議会の同意を要件とすること（地方自治法96条2項）ができる（6条）。この実施方針の策定に当たっては、民間事業者が都道府県等に対し、実施方針を定めることを提案することも可能である（7条）。

都道府県等は、実施方針に即して、IR事業者を公募により選定する。その際、協議会が組織されている場合には当該協議会における協議を、協議会が組織されていない場合には立地市町村等及び公安委員会と協議しなければならない（8条）。

（3） 区域整備計画の作成及び認定

都道府県等は、設置運営事業等を行おうとする民間事業者と共同して、基本方針及び実施方針に即して、区域整備計画を作成し、国土交通大臣の認定を申請する。区域整備計画には、区域整備計画の意義及び目標に関する事項、IR区域の位置及び規模に関する事項、設置運営事業者等の名称等、事業基本計画、カジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響の排除を適切に行うために必要な施策及び措置に関する事項、入場料及び納付金の使途に関する事項が記載されることになる。区域整備計画を作成する際には、実施方針策定と同じ形の協議及び同意が必要である。区域整備計画は都道府県等が民間事業者と共同で作成することになっている理由に関しては、「計画のうち、IR事業に関する事業基本計画の部分は、民間の創意工夫を生かすという観点から、民間事業者であるIR事業者が作成する案に基づいて作成するということを想定し、あわせて、IR区域の整備の推進に関する施策、有害な影響の排除を適切に行うために必要な施策、あるいは、日本で国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現するための施策など、都道府県等が取り組むべき施策も含まれていることから、民間事業者

（9） 実施方針の策定・変更、民間事業者の選定、区域整備計画の作成・変更等を協議するために、都道府県等の長、立地市町村等の長、都道府県公安委員会、住民、学識経験者そして関係行政機関等で組織される協議会である（12条）。

と都道府県等の共同作成としている⁽¹⁰⁾、としている。

そして、区域整備計画作成の際の公聴会の開催その他の住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならず、区域整備計画の申請に当たっては、その議会の議決を経なければならない。その際、都道府県の場合は、IR整備区域を含む市町村及び特別区の同意を得なければならない。この場合の同意についても、条例を制定することによって、議会の同意を要件とすることができる。

区域整備計画の認定申請があった場合、国土交通大臣は、基本方針に適合することと、事業基本計画が、ア) カジノ事業の収益が設置運営事業の実施に活用されることにより、設置運営事業が一の設置運営事業者により一体的かつ継続的に行われると認められること、イ) 専ら設置運営事業（施設供用事業者にあつては、施設供用事業）を行うものであること、ウ) 設置運営事業者等が、カジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響の排除を適切に行うために必要な措置を講ずると認められること、エ) 設置運営事業者等が円滑かつ確実に行われると見込まれることのほか、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光の実現を図ることにより、観光及び地域経済の振興に寄与すると認められるものであることと、カジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響の排除を適切に行うために必要な施策及び措置が実施されると認められるものであることを基準に認定するかどうかを判断する。そして、政府側からは、認定審査の透明性の確保の観点から、あらかじめ、審査項目、審査基準等、具体的な審査方法を定め、公表し、さらに、例えば第三者による審査委員会を設置すること等により、公平かつ公正に審査を実施することが必要との考え方が示されている⁽¹¹⁾。国土交通大臣が、認定を行うときは、関係行政機関の長に協議し同意を得るとともに、IR区域整備推進本部の意見を聴かなければならない。

そして、区域整備計画の認定の数は3を超えてはならないとされ（9条）、開業が認められるIR区域の数は最大で3か所となる。最大で3か所とした理由については、区域整備計画の整備による効果や影響を検証するに当たっては、複数のIR区域の整備を行った上で、それぞれの効果や影響を比較考量することが必要であり、この場合、地域や事業者固有の事情によらず、制度的な観点から効果や影響を比較考量できる数とする必要があることなどを総合的に勘案して、上限数を3としたとされている⁽¹²⁾。

(10) 第196回国会衆・内閣委員会第24号（平成30年6月1日）。

(11) 第196回国会衆・内閣委員会第22号（平成30年5月30日）。

(12) 第196回国会衆・内閣委員会第22号（平成30年5月30日）。

この区域整備計画認定の有効期限は10年とし、認定の更新を受けることができるが、その場合の有効期限は5年となっている。最初の認定の有効期限が10年というのは、20年または30年とする海外に比べ短く、また更新ごとに議会の同意が必要であることなどから、事業者にとっては、初期投資の回収ができないリスクが高いとの指摘⁽¹³⁾がある。

(4) 実施協定

区域整備計画の認定を受けた都道府県等及びI R事業者は、速やかに、設置運営事業等の具体的な実施体制及び実施方法に関する事項、設置運営事業等の継続が困難となった場合の措置に関する事項、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現するための施策及び措置に関する事項、カジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響の排除を適切に行うために必要な施策及び措置に関する事項、実施協定の有効期間等をその内容に含む協定（「実施協定」）を締結し、国土交通大臣の認可を受けなければならない⁽¹⁴⁾。国土交通大臣は、認可をしようとするときは、関係行政機関の長に協議し、これらの同意を得なければならない（30条）。このような仕組みは、P F I法（平成11年法律第117号）が、公共施設等運営権の設定による事業の実施に当たって運営権実施契約を締結し、同契約では定期的な成果のモニタリング、インフラ整備への協力、事業継続が困難になった時の対応等について規定していることを参照したものと見られる⁽¹⁵⁾。

(5) カジノ事業免許

I R事業者がカジノ事業を行うためにはカジノ管理委員会の免許を受けなければならない。免許を受けた場合は、当該免許に係るカジノ施設において、当該免許に係る種類及び方法のカジノ行為に係るカジノ事業を行うことができる。そして、この場合

(13) 衆議院内閣委員会における濱村進委員の発言（第196回国会衆・内閣委員会第22号、平成30年5月30日）及び参議院内閣委員会における清水貴之委員の発言（第196回国会参・内閣委員会第28号、平成30年7月17日）。

(14) このような認可に類似する仕組みとしては、関西国際空港及び大阪国際空港の一体的かつ効率的な設置及び管理に関する法律（平成23年法律第54号）において、運営権実施契約について国土交通大臣の認可を受けることとしたものがある（同法30条5項）。

(15) 特定複合観光施設区域整備推進会議『特定複合観光施設区域整備推進会議取りまとめ～「観光先進国」の実現に向けて～（2017年7月31日）』（以下、「取りまとめ」という）20頁。

のカジノ行為については、刑法185条（賭博）及び186条（常習賭博及び賭博場開張等凶利）の適用除外規定が置かれている（39条）。

I R事業者へのカジノ事業の免許付与は、I R事業者からの申請に基づき行われるが（40条）、この際の審査基準としては、まず積極基準として、申請者が、カジノ事業を的確に遂行することができる能力を有し、十分な社会的信用を有する者であることのほか、財産的基礎、カジノ施設の数、カジノ行為区画のうち専らカジノ行為の用に供されるものとしてカジノ管理委員会規則で定める部分の床面積、カジノ施設の構造及び設備、カジノ関連機器等、定款、業務方法書、カジノ施設利用約款、依存防止規程、犯罪収益移転防止規程等に関する基準に適合するかどうかを審査しなければならない。また、消極基準として、免許を与えてはならない者を定めている（41条）。カジノ事業免許交付に際しては、規制当局が背面調査を実施することが一般的で、①免許申請者等に対して広範な情報提出を求め、②その情報の確認を行い、③分析結果を踏まえて追加情報を収集する等のプロセスを通じ、事業主体の廉潔性や事業運営の健全性等が確保されているか等を調査することとされている⁽¹⁶⁾。

免許の有効期間は3年となっており、更新制が採られている（43条）。カジノ管理委員会は、カジノ事業者について、偽りその他不正の手段により免許を受けたこと等の事実が判明したときは、免許を取り消すことができ（49条）、カジノ事業者について、区域整備計画の認定が取り消されたときは、免許の効力を失う（50条）。

また、免許・許可・認可制度として、主要株主等の認可（58条）、カジノ施設供用事業者の免許（124条）、施設土地権利者の認可（136条）、カジノ関連機器メーカー等のカジノ事業関係者の許可（143条）が定められた。このような免許・許可・認可の制度は、反社会的勢力の排除等その廉潔性を確保の観点⁽¹⁷⁾ないし「カジノ施設において行われるゲームの公正性の確保」⁽¹⁸⁾を目標とするものである。

このほか、カジノ行為の種類及び方法・カジノ関連機器等、特定金融業務（貸付け等）、業務委託・契約、広告・勧誘、カジノ施設等の秩序維持措置、従業者等について所要の規制を定める規定が置かれた。

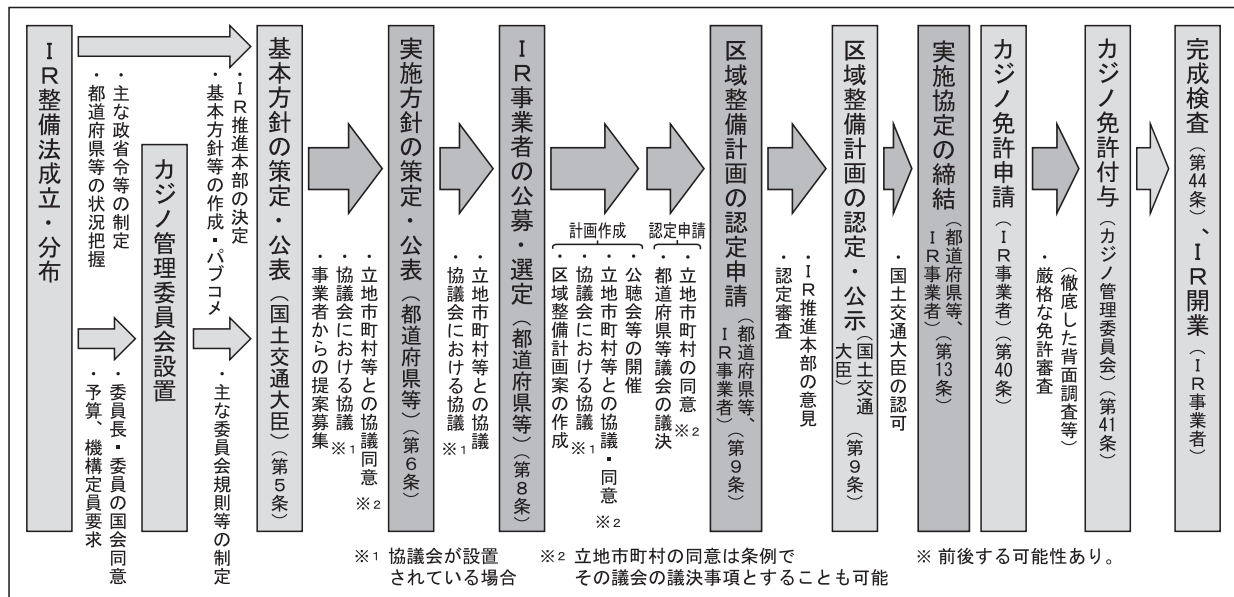
(16) 「カジノ規制制度の基本的な考え方」（平成29年5月31日、第3回I R推進会議配付資料）6頁。

(17) 「取りまとめ」29頁及び35項。

(18) I R推進法10条1項1号。

以上のような過程を経てカジノ施設を含む I R 事業が開始されることになる。図で表すと以下ようになる。

【図表 1】 I R 開業までのプロセス



出典：岡田智明「特定複合観光施設区域整備法案に関する国会における議論——カジノ施設を含む特定複合観光施設の整備——」立法と調査No.46（2018年11月）7頁。

3. カジノ規制

(1) 入場等制限

20歳未満の者、暴力団関係者、入場料を納付しない者は、カジノ施設へ入場することができない。日本人等（日本人と国内に住所を有する外国人のことをいう。以下同じ）の入場回数を連続する7日間で3回、連続する28日間で10回に制限される（69条）。その理由に関しては、「連続する7日間で3回としたのは、日本人の国内宿泊旅行及び国内で開催国際会議への日本人旅客の参加者の平均宿泊日数が2泊3日程度であること、そして、長期の連続する28日間で10回は、日本人の年間の祝日日数、平均年次有給休暇の取得日数などを踏まえ、連続する28日間の平均的な休日日数が約10日程度になっていることの観察からである」⁽¹⁹⁾とされている。

(19) 参議院内閣委員会における政府参考人の答弁（第196回国会参・内閣委員会第25号、平成30年6月6日）。

回数の数え方については、後述の入場料及び納付金の賦課と同じく、24時間単位であり、入場から24時間以内で複数回出入りしても1回としてカウントされる。これに関しては、利用形態によっては、事実上、1日当たり12時間、7日間のうちの6日間の利用ができ、依存症防止の観点からは問題があるのではないかという指摘⁽²⁰⁾がなされている。そして、本人確認、入場回数の確認手段として、マイナンバーカード及びその他の方法による公的個人認証が義務付けられている（70条）。そのほか、IR区域整備推進本部関係者、基本方針及び区域整備計画に関する事務に従事する政府職員、カジノ管理委員会の関係者、認定区域整備計画に関する事務に従事する認定都道府県等の職員、カジノ事業及びカジノ施設供用事業者の従業者などのカジノ行為が制約される（174条）。

顧客は、チップを他人に譲り渡し、又はチップを他人から譲り受けてはならず、チップをカジノ行為区画の外に持ち出してはならない（175条）。これは、マネー・ローンダリングの防止対策の1つであるとされている⁽²¹⁾。

（2） 特定金融業務に関する規制

カジノ事業者は、「特定金融業務」として、特定資金移動業務、特定資金受入業務、特定資金貸付業務、両替業務を行うことができる。これらの業務は、カジノ利用者の利便性向上のためのものであるが、マネー・ローンダリングの手段となりえ、またギャンブル依存の助長や多重債務につながる可能性がある。このことから、まず、カジノ事業者には、特定金融業務に関する帳簿書類の作成・保存（77条）、報告書の作成・提出が義務付けられている（78条）。そして金銭の送金又は受入れは必ず金融機関を介することとし、カジノ事業者が管理する顧客の口座と同一名義の口座間の資金移動に限定している（79条）。また、資金を貸し付けることができる対象を、①国内に住居を有しない外国人、②カジノ管理委員会規則で定める金額以上の金銭を当該カジノ事業者の管理する口座に預け入れている者に限定している（85条1項）。なお、特定資金貸付業務に関しては、カジノ管理委員会規則で定めるところにより、返済能力に関する事項を調査し、その結果に基づいて貸付けの金額に係る限度額を顧客ごと

(20) 参議院内閣委員会における小川敏夫の発言（第196回国会参・内閣委員会第26号、平成30年7月12日）。

(21) 衆議院内閣委員会における政府参考人の答弁（第196回国会衆・内閣委員会第22号、平成30年5月30日）。

に定めなければならない、貸付限度額を超えて貸付けをすることを内容とする特定資金貸付契約を締結してはならないとされている（86条）。カジノ事業者が特定資金移動履行业務を行うに当たって、供託等の資産保全に関する所要の規制を定めることとしている（80条～83条）。

（3） 広告及び勧誘、景品類の規制

カジノの広告について、①虚偽の又は誇大な表示又は説明、②客観的事実であることを証明することができない表示又は説明、③善良の風俗又は清浄な風俗環境を害する恐れのある表示又は説明をしてはならないとされ（106条1項）、またIR区域以外の地域における広告物による広告が禁止されている（同条2項）。勧誘についても、未成年者及びカジノ施設を利用しない旨の意思を表示した者に対する勧誘を禁止している（同条3項及び4項）。カジノ管理委員会は、必要があると認めるときは、カジノ事業又はカジノ施設に関する広告又は勧誘をする者に対し、広告勧誘指針を示すことができ（同条9項）、広告又は勧誘が、規定に違反していると認めるときは、当該広告又は勧誘をした者に対し、期限を付して、当該広告若しくは勧誘を中止し、又はその内容を是正すべきことを命ずることができる（107条）。

そして、カジノ事業者等が、カジノ行為関連景品類を提供するに当たっては、その内容、経済的価値又は提供方法が善良な風俗を害するおそれのあるものとしてカジノ管理委員会規則で定める基準に該当することのないようにしなければならない（108条1項）。なお、カジノ事業者がカジノ行為関連景品類を提供するときは、当該カジノ行為関連景品類については、不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号）の規定は適用しないとしている（同条6項）。

4. 入場料及び納付金

国及び認定都道府県等は、日本人等のカジノ入場者に対し、入場料として、1回の入場につきそれぞれ3千円を賦課する。この入場料の徴収は、カジノ事業者が行うこととなっており（176条～178条）、入場者は、入場時に本人確認とともに入場料6千円を支払うことになる。入場料の賦課は、安易な入場抑制を図りつつ、日本人利用客等に過剰な負担に

ならないような金額とされている⁽²²⁾。

カジノ事業者は、国庫納付金及び認定都道府県等納付金として、それぞれGGR⁽²³⁾の15%、計30%を納付しなければならない。また、カジノ管理委員会が行うカジノ施設に関する秩序の維持及び安全の確保を図るための必要かつ合理的な施策に要する費用のうち当該カジノ事業者に負担させることが相当なものの額としてカジノ管理委員会が定める額（カジノ管理委員会経費）を国に納付しなければならない（192条）。

入場料及び納付金は一般財源に含まれ、観光の振興に関する施策、地域経済の振興に関する施策その他の法の目的等を達成するための施策並びに社会福祉の増進及び文化芸術の振興に関する施策に必要な経費に充てるとされ（231条、232条）、IRの推進ないしギャンブル依存症対策などにその用途が限定されるわけではない⁽²⁴⁾。具体的な用途については、区域整備計画の中で、入場料及び納付金の用途に係る事項を記載することになっており、区域整備計画を認定する段階で、国土交通大臣が記載事項も含めて審査をすることになるとされている⁽²⁵⁾。

5. カジノ管理委員会

IR推進法11条の規定を受け、カジノ施設関係者に対する規制機関として、内閣府の外局としてカジノ管理委員会が設置された（213条）。同委員会は、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命する、委員長及び4名の委員で組織される（217条）。カジノ管理委員会の在り方に関しては、「カジノ管理委員会は、独立した強い権限を持ついわゆる三条委員会として設置し、カジノ管理委員会がカジノ営業規制等を厳格に執行できる体制の構築が不可欠」⁽²⁶⁾、また、「IR推進・振興に係る他の行政機関とは一線を画し、カジノに関する規制を厳格に執行する独立した行政委員会として位置付けるべき」⁽²⁷⁾という決議ないし意見が示されており、これを踏まえた内容となっている。

カジノ管理委員会は、カジノ施設の設置及び運営に関する秩序の維持及び安全の確保を

(22) 「取りまとめ」61項。

(23) GGR（Gross Gaming Revenue）とは、カジノ行為粗収益として、「賭金総額－顧客への払戻金」のことをいい、カジノ事業者が毎月集計を行う。

(24) 「取りまとめ」61項。

(25) 参議院内閣委員会における政府参考人の答弁（第196回国会参・内閣委員会第28号、平成30年7月17日）。

(26) IR推進法附帯決議。

(27) 「取りまとめ」77項。

図ることを任務とし（214条）、カジノ事業等の監督、カジノ施設の適正な利用に関する事項及びこれらの事務を行うために必要な調査及び研究に関する事項、国際協力に関する事項、その他法律に基づきカジノ管理委員会に属させられた事務を行う（215条）。

カジノ管理委員会によるカジノ事業者等に対する監督については、以下のように整理することができる。

【図表 2】 カジノ管理委員会によるカジノ事業者等の監督

監督内容	対象者	条件
監督	カジノ事業者、カジノ施設供用事業者	毎年（196条）
立入検査等	カジノ事業者等、カジノ施設供用事業者等、カジノ事業者等の認可主要株主等、認可施設土地権利者等、カジノ関連機器等製造業者等、指定試験機関等	この法律の施行に必要な限度（197条～202条）
	カジノ事業者等	73条13項又は74条7項の規定の施行に必要な限度（203条）
監督処分 （業務改善命令等）	カジノ事業者	カジノ事業者が行う業務又は当該カジノ事業者の財産の状況に照らして、そのカジノ事業の健全な運営を確保するため必要があると認めるとき（204条1項）等
	カジノ事業者等の認可主要株主等	カジノ事業、カジノ施設供用事業又は指定試験機関が行う試験事務の健全な運営を確保するため必要があると認めるとき（205条1項）等
	カジノ施設供用事業者	カジノ施設供用事業者が行う業務又は当該カジノ施設供用事業者の財産の状況に照らして、そのカジノ施設供用事業の健全な運営を確保するため必要があると認めるとき（206条1項）等
	認可施設土地権利者	カジノ事業の健全な運営を確保するため必要があると認めるとき（207条1項）等
	カジノ関連機器等製造業者等	カジノ関連機器等製造業者等の業務又は財産の状況に照らして、そのカジノ関連機器等製造業者等の健全な運営を確保するため必要があると認めるとき（208条1項）等
	カジノ関連機器等外国製造業者	この法律又はこの法律に基づく命令に違反したとき（209条1号）等
	指定試験機関	試験事務の適正かつ確実な実施を確保するため必要があると認めるとき（210条1項）等

出典：衆議院調査局内閣調査室「特定複合観光施設区域整備法案（内閣提出64号）に関する資料」148頁。

そして、カジノ免許をはじめとする免許・許可・認可・承認権限とともに、カジノ委員会の大きな所掌事務の1つが、各種規則制定権である。本法は、カジノ事業の実施に関する多くの部分をカジノ委員会の制定する規則に委ねる形をとっており、カジノ委員会が制定する規則が重要になってくることが予測される。

IV 主な論点及び国会における審議

本法の国会における審議内容については、上記IR整備法の内容のところで言及したところもあるが、以下では主な争点を取り上げ、国会の審議内容とともに検討を加えることとする。

1. IR事業の経済効果

IR事業推進の目的について、IR推進法とIR整備法は同じく、「観光及び地域経済の振興に寄与するとともに、財政の改善に資すること」であるとしている。カジノを含むIR事業の実施によって、IR施設の整備による地域経済の振興と海外からの観光客の増加によって、財政の改善に資することが前提となっている。そして、このような経済効果は、当然ながら、カジノの許容によって発生ないし増加が予想される社会的費用、つまりギャンブル依存症の増加とその対策にかかる費用及び犯罪予防や秩序の維持のためにかかる費用などの負の経済効果をも考慮に入れたものでなければならない。これまでに民間のシンクタンク等においてはIR整備に関する経済効果の試算が行われているが⁽²⁸⁾、政府は、シンガポールなど海外における事例を提示するだけで、経済効果、雇用効果、財政上の効果などを定量的に試算することは困難であるとし、日本における経済効果に関する試算を行っていない。国会審議においても、政府が試算を行っていないことの問題点が多く指摘され、ギャンブル依存症等のカジノがもたらす負の側面への対策に要する費用等を考

(28) IRの経済効果の試算としては、日本経済団体連合会「新たな成長を実現する大規模MICE施設開発に向けて～国際競争力と情報発信力の強化、観光立国の実現のために～」(2013年6月)、みずほ総合研究所「リサーチTODAY カジノ開設の経済効果は3.7兆円と大きい」(2014年10月)などがある。

慮してもなお、負の影響を上回る経済効果が見込めるのかと疑問が示された⁽²⁹⁾。

また、I Rの整備は、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を推進することで、外国人観光客を呼び込むことを掲げているが、自治体が行った試算では、利用客の7～8割が日本人と見込まれている⁽³⁰⁾など、その効果が問われた。これに対して、安倍内閣総理大臣は、「魅力ある日本型I Rを整備していくことによって、I R整備区域以外も含めて、できる限り多くの外国人が日本に来訪したいと思えるような施設を整備することが重要である」⁽³¹⁾として一般論を述べるにとどまり、政府参考人からは、「現段階ではまだ、I Rがどこに設置されるのか、そして事業者がどういう施設で、どういうビジネスモデルで誘客活動をやるのかが不明で、答えることは難しい」⁽³²⁾との答弁があった。

2. 実施自治体における合意形成過程

I R区域整備計画の認定申請権者は都道府県又は政令市であるが、都道府県が申請する場合、実際にI R施設が立地するのは当該県内の市町村であり、当該市町村が最も影響を受けることになる。そこで、都道府県がI R区域整備計画の認定申請をしようとするときは、当該都道府県議会の議決を経ることに加え、立地市町村の同意を得ることとしている。そして、この立地市町村の同意に関しては、地方自治法96条2項の規定に基づいて、当該立地市町村の議会の条例によって立地市町村議会の議決事項とするということも可能である（9条9項）。

カジノを含むI R施設が地元で立地することは、いい影響も悪い影響も含め、様々な面で住民生活に大きな影響をもたらすものである。カジノを、いわゆる「迷惑施設」とまでは言わないにしても、住民生活環境、青少年の健全育成環境、治安環境などに多かれ少なかれ悪影響を及ぼすことは間違いない。このような状況において、政令市を含む立地市町村の行政部局（首長）の同意のみでカジノを含むI R区域の整備を可能にしたのは問題が

(29) 第196回国会衆・内閣委員会第22号（平成30年5月30日）、第196回国会衆・内閣委員会第24号（平成30年6月1日）など。

(30) 大阪府「統合型リゾート（I R）立地による影響調査・調査報告書概要版」（平成29年3月30日、第1回I R推進会議配布資料）。

(31) 第196回国会参・内閣委員会第28号（平成30年7月17日）。

(32) 第196回国会衆・内閣委員会第24号（平成30年6月1日）。

ある。場合によっては、当該自治体に大きな禍根を残すようなものになる可能性がある⁽³³⁾。I R 区域整備計画の認定の有効期限は初回が10年で、その後は5年ごとの更新を受けなければならない、更新の際にも立地市町村の同意が必要である。更新のときの立地市町村の政治状況によっては、政争となり同意が得られない可能性もある。このようなことは、事業者にとっても大きなリスクを強いるものであり、最初の認定申請の同意の際に、住民のコンセンサスが形成されているかどうかをしっかりと確認しておく必要がある。もちろん、条例を制定することにより、議会の議決事項とすることも可能であるが、それよりも確実な合意形成手続を経るのが望ましいことは言うまでもない。その方法としては、例えば、住民投票の実施を通じて、直接住民の意思を確認するのも1つの方法であると考えられる。そして、I R 区域の整備によって、影響を受けるのは立地市町村だけではない、周辺の自治体も影響を受けることに鑑みると、周辺自治体との間においても何らかの合意形成手続を経る必要があると思われる。

3. 刑法の賭博に関する規定との整合性

刑法185条（賭博）及び186条（常習賭博及び賭博場開張等図利）の保護法益に関して、賭博行為は、「勤労その他正当な原因に因るのでなく、単なる偶然の事情に因り財物の獲得を僥倖せんと相争うがごときは、国民をして怠惰浪費の弊風を生ぜしめ、健康で文化的な社会の基礎を成す勤労の美風（憲法27条1項参照）を害するばかりでなく、……副次的犯罪を誘発し又は国民経済の機能に重大な障害を与える恐れすらある」⁽³⁴⁾ことから、社会の風俗を害する行為として処罰することとされている。一方、刑法35条は、「法令又は正当な業務による行為は、罰しない」と規定しており、法律の規定するところに従って行われる行為は、法令行為として違法性が阻却される。同条は、刑法以外の他の法領域で適法とされる行為が、刑法上も違法とされないことを確保する規定であり、法の内部的矛盾・衝突を解消するための規定であるとされている。代表的な法令行為としての公営競技等は、政策的理由（財政上または経済上の理由等）により、本来違法であるはずの行為につき違

(33) 全く同じく考えることはできないかも知れないが、立地自治体の応募を前提としている、高レベル放射性廃棄物（核ゴミ）の最終処分場の設置をめぐる、唯一応募した高知県東洋町では、議会や住民の反対を無視した町長の応募に批判が強まり、町長の辞任、町長選を経て、結局、応募を取り下げた事例が参考になる。

(34) 最大判昭和25年11月22日刑集4巻11号2380頁。

法性を阻却している⁽³⁵⁾。

これらの規定からすれば、形式的には、法律に従って行われる賭博罪の構成要件に該当する行為は、法令行為となり違法性が阻却されるが、基本法たる刑法が賭博を犯罪と規定している趣旨を没却するような立法がなされると、法秩序全体の整合性を害することになる。このような観点から、既存のいわゆる公営競技等に関する特別法の立法に当たって、法務省から8つの考慮要素（①目的の公益性、②運営主体等の性格、③収益の扱い、④射幸性の程度、⑤運営主体の廉潔性、⑥運営主体の公的管理監督、⑦運営主体の財政的健全性、⑧副次的弊害の防止等の観点）が示されており⁽³⁶⁾、カジノ制度の設計にあたっては、刑法の賭博に関する法制との整合性が図られるよう、これらの基準を十分に検討することが求められていた⁽³⁷⁾。8つの基準への適合性の判断に関して、法務省側は、1つでも欠けていれば、全く特別法としての許容範囲を超えるというわけではなく、考慮要素を含めて、総合的に制度全体を観察、考察し、刑法との整合性が保たれているかを判断している⁽³⁸⁾。

本法では、結果的に、上記8つの考慮要素を踏まえて、カジノ規制全体を総合的に考察・評価すれば、刑法との整合性は図られているとの考え方に立ち、39条後段において、当該免許に係るカジノ行為区画で行う当該カジノ行為については刑法185条及び186条の規定は適用しないとして、違法性を阻却している。公営ギャンブルに関する特別法においては存在せず、39条後段の規定がなくても法令行為として違法性が阻却されるのに、わざわざ後段の規定を置いた理由に関しては、「仮に第39条後段の規定がなかったとしても、I R整備法案に基づくカジノ行為は、基本的には、刑法第35条の法令による行為により違法性は阻却され、刑法の賭博罪等で罰せられることにはならない。しかしながら、刑法第35条の適用については、個々具体的な行為が法令による行為と認められるか否かに関しては解釈の余地があり、刑法上の違法性が阻却される範囲について疑義が生じることも考えられることから、法案の中で直接、I R整備法案第39条後段の要件を満たしたカジノ行為は刑法の賭博罪等が適用されないことを明記することとして、I R整備法案により行われる

(35) 井田良『講義刑法学・総論』（有斐閣、2008年）。

(36) 法務省は、これらの基準は、刑法が賭博を犯罪と規定した趣旨と整合しているものであるかどうかを判断する上での考慮要素であるとされている。参議院内閣委員会における法務省政府参考人の答弁（第192回国会参・内閣委員会第11号、平成28年12月13日）。

(37) I R推進法附帯決議。

(38) 衆議院内閣委員会における政府参考人の答弁（第193回国会衆・内閣委員会第2号、平成29年3月8日）。

カジノ事業は刑法の賭博罪等に抵触しない合法的な事業であることを明確にしたものである」⁽³⁹⁾とされている。

8つの考慮要素に関する検討内容は次のようになっている。①目的の公益性については、カジノ収益の内部還元によるIR区域の整備を通じた観光振興等、カジノ収益の社会還元を通じた公益の実現が図られること、②運営主体等の性格については、カジノ事業免許に基づく事業者その他関係者の厳格な管理・監督、認定都道府県等と共同したIR区域整備の推進によるものであること、③収益の扱いについては、カジノ収益の内部還元によるIR区域の整備を通じた観光振興等、カジノ収益の社会還元を通じた公益の実現、カジノ収益の不当な部外流出の防止等の措置を講じていること、④射幸性の程度については、IR区域数・カジノ施設数等の制限、カジノ行為の種類及び方法の制限、カジノ施設へのアクセス等の制限、公正なカジノ行為の実施の確保のための措置を講じていること、⑤運営主体の廉潔性については、カジノ事業の免許制、内部管理体制の整備、カジノ関連機器等製造業等の許可制による廉潔性の確保、⑥運営主体の公的管理監督については、カジノ管理委員会による規制・監督、主務大臣・認定都道府県等による規制・監督が行われること、⑦運営主体の財政的健全性については、カジノ事業免許の際の財政的健全性の審査、財務に係る内部管理体制の整備など、⑧副次的弊害の防止については、入場回数の制限、入場料の徴収、広告・勧誘方法やコンプの提供方法を規制などの、重層的・多段階的な依存防止対策と厳格なマナー・ローンダリング対策などから⁽⁴⁰⁾、それぞれの考慮要素をクリアできるとしている。

競馬等の公営競技及びスポーツ振興くじ（toto）などの従来の公営ギャンブルとカジノは本質的に異なるところが多く、必ずしも上記考慮要素がクリアできたとは言えない。まず、目的の公益性の面では、競馬は「馬の改良増殖その他畜産の振興に寄与するとともに、地方財政の改善を図ること」⁽⁴¹⁾であり、スポーツ振興くじは「スポーツの振興に寄与すること」⁽⁴²⁾とされ、実現すべき公益性がある程度明確である。これに対して、カジノの場合は、カジノ収益の還元による「IR区域の整備を通じた観光振興」と「一般公益の実現」を掲げており、必ずしも実現すべき公益性が明確ではない。

(39) 衆議院内閣委員会における石井国土交通大臣の答弁（第196回国会衆・内閣委員会第24号、平成30年6月1日）。

(40) 第8回特定複合観光施設区域整備推進会議（平成29年7月18日）配布資料参照。

(41) 競馬法（昭和23年法律第158号）1条。

(42) スポーツ振興投票の実施等に関する法律（平成10年法律第63号）1条。

次に、運営主体の性格も大きく異なる。従来の公営ギャンブルは公設・（準）公営であったのに対して、カジノは民設・民営である。最初にカジノの導入が議論された時期においては、公設・公営ないし公設・民営の方式が想定されていたが、民主党政権時代に民設・民営で推進しようとする動きがあった。しかし、法務省から「官又はそれに準じる団体に限る」との意見が示されたことから、民設・民営を断念したという経緯があるとする。今回の法案の審議においては、「官又はそれに準じる団体に限る」は適正な運営主体の例示を示したものであるとの答弁があったが⁽⁴³⁾、なぜ民間事業者が違法性を阻却できる運営主体となるのかに関する明確な答えは出されていない。

さらに、高い射幸性とそれによるギャンブル依存症の助長の程度が大きく異なる。公営競技等は実施回数が制限されており、実施日でないと参加することができない⁽⁴⁴⁾が、カジノの場合は入場回数の範囲内であればいつでも利用することができる。さらに、カジノの種類及び方法はカジノ管理委員会規則で定められることになるが、例えば、代表的なゲームである、ブラックジャック、バカラ、ポーカーなどは、全くの偶然の勝負ではなく、自らの計算で勝負するゲームである。「もっとうまくやれば勝てる」と思われ、従来の公営ギャンブルに比べ、依存症に陥る可能性が高いものである。このような点は、国会審議においても多く指摘されていたところである⁽⁴⁵⁾。

4. カジノ管理委員会及びカジノ規制

今回のカジノの導入にあたっては、「世界最高水準の規制」が謳われている。「世界最高水準の規制」とは何かについて、政府参考人は、事業者のクリーンさを保つものとして、カジノ事業者やその関係者に非常に厳しい参入規制を課していること、依存防止対策として、重層的、多段階的な対策を組み合わせしていくこと、日本人などに対して、他国では例のない、一律の長期、短期にわたる入場回数制限を課し、マイナンバーカードや公的個人認証を義務づけていること、カジノ施設内及び周辺におけるATM設置の規制を挙げている。また、広告・勧誘に対する規制、マネー・ローンダリング対策、暴力団員等の入場・

(43) 参議院内閣委員会における大門実紀史委員の質問と政府参考人の答弁（第196回国会参・内閣委員会第29号、平成30年7月19日）。

(44) 例えば、中央競馬の場合、年間開催件数36回、1競馬場当たりの年間開催件数5回、1回の開催日数12日、1日の競走回数12回を超えてはならない（競馬法3条及び施行規則2条）。

(45) 例えば、衆議院本会議における福田昭夫議員の反対討論（第196回国会本会議第39号、平成30年6月19日）。

滞在の禁止を挙げている⁽⁴⁶⁾。

また、カジノ施設の規模に関して、カジノ免許の基準において、「当該カジノ施設のカジノ行為区画のうち専らカジノ行為の用に供されるものとしてカジノ管理委員会規則で定める部分の床面積の合計が、カジノ事業の健全な運営を図る見地から適当であると認められるものとして政令で定める面積を超えないこと（41条7項）」という規制を定めている。カジノ管理委員会規則が定める床面積については、「延べ床面積は、建築基準法で定義づけられる概念を使って計算することになる⁽⁴⁷⁾とされ、政令で定めるゲーミング区域の上限面積については、「IR施設全体の延べ床面積の3%とすることを想定⁽⁴⁸⁾しているという。この点に関しては、IR施設全体の延べ床面積を大きくすることで、ゲーミング区域の拡大が可能になってしまうとの指摘がされている⁽⁴⁹⁾。

そして、このようなカジノ規制の中核的な役割を担うのが、いわゆる三条委員会として設置されたカジノ管理委員会である。カジノ管理委員会による規制の実効性を確保するためには、そのための体制の構築が必要であり、十分な機構・定員の措置と適切な人材の配置が不可欠である。しかし、IR整備法の中には、具体的な事務体制については規定されておらず、法案審議においても、「今後の予算編成過程の中で、政府の中で具体化をしていく」ことになる、また、「幅広い業務の特性に応じた人材を各行政分野から確保するとともに、専門的知見を有する民間人材の任用についても、必要に応じて検討⁽⁵⁰⁾していくとの答弁があった⁽⁵¹⁾。専門的知見を有する民間人材の任用に関して、カジノ事業者やそ

(46) 衆議院内閣委員会における政府参考人答弁（第196回国会衆・内閣委員会第22号、平成30年5月30日）。

(47) 衆議院内閣委員会における政府参考人答弁（第196回国会衆・内閣委員会第24号、平成30年6月1日）。

(48) 参議院内閣委員会における石井国務大臣答弁（第196回国会参・内閣委員会第28号、平成30年7月17日）。

(49) 例えば、「ゲーミング区域の面積の上限を、1万5千平米又はIR施設の延べ床面積又は区域の面積のいずれか大きい面積の3%のいずれか小さい数値としたのに、いつの間にか、上限値1万5千平米と、区域の面積が削除」されたことの間を指摘している。衆議院本会議における福田昭夫議員の反対討論（第196回国会本会議第39号、平成30年6月19日）。

(50) 衆議院内閣委員会における政府参考人答弁（第196回国会衆・内閣委員会第26号、平成30年6月8日）。

(51) 内閣府の平成31年度概算要求においては、カジノ管理委員会設立等に要する経費として、約60億円が計上され、平成31年度の機構・定員要求では、カジノ管理委員会の新設に伴う体制整備として、95人の新規要求が行われている。岡田智明「特定複合観光施設区域整備法案に関する国会における議論——カジノ施設を含む特定複合観光施設の整備——」立法と調査No.46（2018年11月）18頁。また、新聞報道によると、2019年の7月に、カジノ管理委員会を立ち上げる予定とされている。日本経済新聞2018年9月13日朝刊。

の関連事業者からの人材の任用を禁止するべきではないかとの指摘に対して、石井国務大臣は、「ある意味で、カジノを管理するためには、カジノの実態を知っている人を任用するというのも」あり得るとした上で、「カジノ事業者との間の癒着など、カジノ規制事務の公正性、中立性にいささかの疑念を持たれないようにすることが大前提」であると答弁している⁽⁵²⁾。また、カジノ管理委員会の事務局が組織として独立性を担保するために、原子力に係る推進機関と規制機関の分離のように、カジノ管理委員会事務局とIR推進の行政機関との人事交流を規制し、IR推進の行政機関とカジノ管理委員会事務局の間でのノーリターンルールが必要ではないかという指摘に対して、石井国務大臣は、「IR整備法案においては、IRの推進を通じた公益の実現を担うIR主務大臣、カジノ施設の設置、運営に関する秩序維持等を担うカジノ管理委員会という、行政目的を異にする2つの組織が新たに設けられる。そして、これら2つの行政目的は、互いに相反するものではない。カジノ管理委員会が担うカジノ規制の内容は多岐にわたり、また専門的な知見を必要とすることから、厳格なカジノ規制を実現するため、幅広い業務の特性に応じた人材を行政各分野から確保していく必要がある。カジノ管理委員会の事務局については、他省庁との間で行われる人事交流について制限を設けることは考えていない」と答弁している⁽⁵³⁾。

終わりに ― 地方公共団体への影響及び課題

カジノを含むIR事業が実施できるのは最大で3か所であるが、すでに北海道、横浜市、愛知県、大阪府、和歌山県、長崎県などがカジノ誘致に名乗りを上げていとされる⁽⁵⁴⁾。IR事業の実施を目指す都道府県等は、これから国土交通大臣が定める基本方針に即して、認定申請に向けた区域整備計画の作成に取りかかることになる⁽⁵⁵⁾。区域整備計画は、民間事業者が都道府県等に対し、実施方針を定めることを提案することも可能とされ、カジノ事業に関する専門性やノウハウの面からすると、事実上は、民間事業者との共同作成になることが予想され、また、その民間事業者がそのまま選定事業者となる可能性が高い。

(52) 第196回国会衆・内閣委員会第26号（平成30年6月8日）。

(53) 第196回国会衆・内閣委員会第26号（平成30年6月8日）。

(54) 日本経済新聞2017年8月22日朝刊。

(55) 基本方針の公表を待ってからは誘致レースに遅れる可能性がある。すでに大阪府（大阪市）は、IR推進法の制定を受け、夢州へのIRの誘致に向けて、大阪府・大阪市の共同で「IR推進局」を設置し（2017年4月）、検討を進めている。大阪市ホームページ参照。

また、区域整備計画の作成及び認定の段階においても、民間事業者が重要な役割を果たすことになる。その中で、都道府県等が取り組むべき施策等について、如何にして、都道府県が、イニシアティブを発揮できるかが課題となってくる。このことは、より具体的な実施内容が決められる実施協定の締結においても、より一層重要になってくる。

そして、I R 事業推進に関する住民及び議会、そして周辺自治体の同意ないしコンセンサスを形成していく過程が重要である。前述したように、性急すぎる I R 事業の実施は、将来に大きな禍根を残すことになりかねない。住民投票の実施など、確実に住民の意思を確認する手続を踏む必要がある。

I R 区域整備によって最も影響を受けるのは、立地自治体とその住民である。経済効果による間接的な恩恵を受けることが期待されるものの、入場料と納付金は国及び都道府県の収入となり、立地市町村にとっては、直接的な財政的メリットがない反面、カジノ施設による有害な影響を直接的に受けることになる。立地市町村は、認定申請の同意の前に、弊害排除のための費用等に関して、都道府県との間で事前に取り決めを行っておくか、区域整備計画又は実施協定の中に定めておくことが望ましいと思われる。

本法の法案作成及び国会審議の在り方について、幾つかの問題点を指摘することができる。まずは、法案審議の基礎となる資料、例えば I R 推進の経済効果に関する試算、I R の弊害防止・排除にかかる社会的費用に関する試算などが示されていないことの問題点が多く指摘されていることである。次に、政省令への委任事項が多すぎることである。本法の委任事項は、政令への委任が58項目、国土交通省令への委任が44項目、カジノ管理委員会規則への委任が229項目の、合計331項目以上に上っており、中には、カジノの面積、カジノで借金できる条件、入場禁止対象者の取扱い、国際会議場の規模など法案の肝腎要のところも含まれているとの指摘がある⁽⁵⁶⁾。このようなことは、国会での審議を形骸化させる恐れを懸念させるものである。31項目にわたる参議院内閣委員会における附帯決議が付されたことも、このような理由に起因する面があると思われる。（附帯決議に関しては、後掲【資料】参照）

I R 区域整備計画の認定とカジノの免許は、本来は行うことができない賭博行為を許容する、いわゆる講学上の特許に当たるものである。公有水面埋立ての免許、河川の占用許可、鉱業権の設定などが講学上の特許とされているが、これらの特許とカジノ免許はその

(56) 参議院内閣委員会における矢田わか子委員の発言（第196回国会参・内閣委員会第28号）など。

性質において、大きく異なるものである。つまり、IR区域整備計画の認定とカジノの免許に関する一連の手続をもって、国及び実施地方公共団体は、カジノによる弊害というこれまでには存在しなかった新たな危険を設定することになるという点である。カジノの解禁によって発生する様々な問題についての国及び地方公共団体の責任は重いものと言わざるを得ない。弊害排除のための対策に万全を期すとともに、国及び都道府県等、そしてカジノ管理委員会によるカジノ規制の徹底が求められる。

(こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部准教授)

【資料】 参議院内閣委員会における附帯決議

本法の施行に当たっては、次の諸点について適切に対応すべきである。

- 一 政府は、特定複合観光施設区域整備に係る基本方針の策定、区域整備計画の認定等の各段階において、カジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響の排除、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光の実現を通じた観光及び地域経済の振興並びに財政の改善の観点から十分な検討を行うこと。
- 二 政府は、特定複合観光施設区域に設置される中核施設の基準に関する政令を定めるに当たっては、各施設が設置運営事業等の公益性を確実に担保するものとなるよう留意すること。また、送客施設については、単なる観光案内所ではなく、全国各地の観光及び地域経済の振興に寄与するものとなるよう、適切な基準を設けること。
- 三 政府は、特定複合観光施設、とりわけカジノ施設の顧客の多くを日本人が占める可能性があることに鑑み、区域整備計画の認定、認定区域整備計画の実施の状況の評価に当たっては副次的弊害の防止に配慮するとともに、外国から多くの観光客を呼び込むとの観点を重視すること。
- 四 政府は、本法施行後、最初にされる区域整備計画の認定の日から起算して七年後の認定区域整備計画数の上限の見直しについて、特定複合観光施設区域の整備による経済効果及び周辺地域も含めた治安等への負の影響を検証した上で、慎重に検討すること。
- 五 区域整備計画を申請する都道府県等は、同計画の作成等において、公聴会等の開催や情報開示を通じ、住民の合意形成に努めること。また、政府は、同計画の審査の際、特定複合観光施設区域の整備に対し、同計画を申請する都道府県等及び立地市町村等における住民の意見を反映させるために必要な措置が講じられていることを確認すること。
- 六 区域整備計画を申請する都道府県等は、実施方針の策定及び変更、民間事業者の選定、区域整備計画の作成等に関する事項を協議する都道府県等の協議会については、カジノ事業者に関係する者以外の意見を適切に反映すること。
- 七 国、都道府県等は、海外のカジノ事業者が民間事業者に選定されることを目指した働きかけに対し、収賄等の不正行為を防止し、選定の公正性・透明性を確保すること。
- 八 政府は、区域整備計画の申請の期間に関する政令を定めるに当たっては、各地方公共団体による申請を公平に受けられる期間とするとともに、同計画を認定したときは、国会に報告すること。
- 九 政府は、事業計画に関する国土交通省令を定めるに当たっては、設置運営事業等の公益性を確実に担保するとの観点から、設置運営事業者等がカジノ事業の収益をカジノ施設以外の施設の設備投資等に確実に充てるよう必要な措置を講ずること。
- 十 政府は、設置運営事業等の廃止に関する国土交通省令を定めるに当たっては、当該廃止の是非の適切な判断に資するよう必要な措置を講ずること。
- 十一 政府は、カジノ事業に参入しようとする民間事業者等に対する背面調査の実施に当たっては、関係行政機関との十分な連携を図りつつ、厳格な調査を実施するとともに、カジノ事業者への免許付与後も継続的にモニタリングを実施することにより、反社会的勢力の排除を徹底し、カジノ事業に係る廉潔性の確保に万全を期すこと。

- 十二 政府は、カジノ施設利用約款の記載事項及びカジノ事業者が同約款の内容を顧客に提供する方法に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、カジノ施設内の秩序保持、不正行為の防止、依存防止対策等の観点を踏まえ、顧客によるカジノ施設の適切な利用の確保に資するものとなるよう留意すること。
- 十三 政府は、カジノ施設への入場回数制限並びに入場料及び認定都道府県等入場料とカジノ行為に対する依存との関連性について、カジノ事業者等の協力を得て検証し、必要に応じて、適切な対策を講ずること。
- 十四 政府は、カジノ行為の種類及び方法に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、カジノ事業の健全な運営を確保するとの観点から、十分な検討を行うこと。
- 十五 政府は、カジノ行為の公正性を確保し、又は著しく顧客の射幸心をそそることを防止するために必要なカジノ行為に関する基準に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、ギャンブル等依存症に関する国内外の調査・研究の成果を反映させるよう努めること。
- 十六 政府は、依存防止規程に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、同規程に基づく依存防止措置が実効性のあるものとなるよう留意すること。また、カジノ事業者への免許付与後においては、依存防止規程の遵守についてカジノ事業者に徹底させるとともに、依存防止措置の実効性の検証を行い、必要な措置を講ずること。
- 十七 政府は、カジノ行為に係る依存症対策について、ギャンブル等依存症対策基本法に基づき、国内外の動向に留意しつつ、既存のギャンブル等に係る依存症対策に加え、予防から治療・社会復帰に至るまでの必要な対策を講ずること。
- 十八 政府は、特定金融業務に係る帳簿書類の作成・保存に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、当該業務の事後的な検証に資するものとなるよう留意すること。
- 十九 政府は、カジノ事業者による特定資金貸付業務がカジノ行為に対する依存を助長することのないよう、慎重な検討を行った上で預託金の額を定めること。また、多重債務等の問題が生じないよう、カジノ事業者に対し顧客の返済能力に関する調査を徹底させるとともに、貸付限度額の把握に努めること。
- 二十 政府は、特定資金貸付業務における取立て行為において顧客に電話等をしてはならない時間帯に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、過剰な取立て行為を防止する観点を踏まえ、十分な検討を行うこと。
- 二十一 政府は、マネー・ローンダリング防止のために講じられるチップの他人への譲渡、カジノ行為区画外への持ち出しの禁止等の措置の実効性確保のため、犯罪収益移転防止規程に係る審査等を通じて、カジノ事業者による顧客管理措置を徹底させること。また、カジノ事業者が届け出た疑わしい取引に関する情報等について、集約、整理及び分析を徹底して行うこと。
- 二十二 政府は、一定額以上の現金取引の届出対象となる取引及び金額に関する政令や、チップの交付等に対する顧客の支払手段及び特定資金移動業務における金融機関に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、マネー・ローンダリング対策に万全を期すとの観点から、十分な検討を行い、必要な措置を講ずること。
- 二十三 政府は、カジノ事業及びカジノ施設に関する広告及び勧誘の規制がカジノ行為に対する依存防止及び青少年の健全育成の観点から重要なものであることに鑑み、特定複合観光施設区域外で広告物の表示が禁止されない施設に関する政令を定めるに当たっては、当該施設

を可能な限り限定すること。

二十四 政府は、カジノ行為関連景品類の内容、経済的価値及び提供方法に係る基準に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、カジノ行為関連景品類の提供がカジノ施設の過度な利用を誘発することのないよう留意すること。

二十五 政府は、カジノ施設及びその周辺における秩序の維持のための措置に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、カジノ施設を利用させることが不適切であると認められる者によるカジノ施設の利用の禁止・制限、カジノ施設及びその周辺における監視及び警備の実施に万全を期すこと。

二十六 政府は、カジノ事業の健全な運営に重大な影響を及ぼすカジノ関連機器等の種別、用途及び機能に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、カジノ業務に関する不正行為の防止に万全を期すとともに、不断の見直しを行い、必要な措置を講ずること。

二十七 政府は、カジノ管理委員会の事務体制の整備に当たっては、同委員会の公正性、中立性に疑念を持たれることがないように十分に留意しつつ、カジノ事業の監督を確実に行うことができるよう、必要な人材を確保すること。また、同委員会の職員が必要な能力を備えることができるよう必要な措置を講ずること。

二十八 カジノ管理委員会は、同委員会における審議について、透明性を確保するよう努めること。特に、本法において同委員会に委任された規則の策定については、その検討の経過を明らかにすること。

二十九 政府及び関係地方公共団体は、治安対策その他の弊害防止対策及びカジノ行為を含むギャンブル等依存症対策について、立地地方公共団体のみならず、周辺地方公共団体においても万全の対策を講ずること。このため、納付金や入場料による財源の活用を含め、財政的な措置の在り方について検討し、必要な措置を講ずること。

三十 政府は、本法に基づく政省令等を定めるに当たっては、国会における議論を踏まえて検討を行うとともに、国会及び国民に対し十分な説明を尽くすこと。

三十一 政府は、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律附則第二項に基づき本法の見直しを行うに当たっては、本法に基づく政令、省令及びカジノ管理委員会規則に定める事項について十分な検討を行った上で必要な措置を講ずるとともに、その結果を国会に報告すること。

(第196回国会参・内閣委員会第29号)

東日本大震災における原子力発電所の事故による災害 に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び 住所移転者に係る措置に関する法律に規定する指定都 道府県の議会の議員の選挙区に関する臨時特例法

(平成30年4月20日法律第18号)⁽¹⁾

堀 内 匠

1. はじめに

2011年の東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所事故によって、福島県内だけでなくとも164,865人(2012年5月時点)もの被災者が避難せざるをえない状況に置かれた。地震や津波とは決定的に異なる原発災害避難の特徴(今井2011)は、第一に、遠方に避難することである。岩手県や宮城県のように地震や津波を主とする被災では一般に避難やその後の仮設住宅はこれまで住んできた市町村内で完結するが、原発災害の場合には、できるだけ遠方に避難することが重視される。また第二の特徴は、避難が長期化する点があげられる。福島第一原発周辺のある一定の区域は長期間にわたって住むことができないこととなる。福島第一原発苛酷事故に伴う避難者は本稿執筆時点の最新値である2019年2月時点で県内避難者が8,655人(福島県集計)、県外避難者が32,631人(復興庁集計)にのぼるが、これ以外に避難指示解除に伴い「自主避難者」とされて統計上あらわれない避難者を含めると、依然として多数が居住地と住民票(およびそれに基づく選挙人名簿)所在地の間に乖離を生じる状態となっている⁽²⁾。

原発災害避難は自治体をまたいで避難し、早期全面帰還を予定できるほどの臨時的なものではないので、こうした事態については、双葉郡8町村を中心に、他市町村に避難した

(1) 本稿は拙稿「都道府県議員の区域と代表性 ― 原発災害選挙区特例法を素材として」『自治総研』2018年11月号をもとにして、本資料集への掲載にあたって立法動向に焦点をあてる形で加除修正を行ったものである。

(2) 同じ2019年2月時点について、市町村の集計では県内避難者は52,061人であり、県集計の6倍にのぼる(日本経済新聞2019年3月17日「復興の実像3 帰還の意思広く把握」)。

住民がどのようにして行政サービスを受けられるようにするかという問題と、地域に戻れない可能性のある市町村を今後どのように維持していくか⁽³⁾という問題が生じる（今井2011）。広域避難という、住民票の所在と居住の実態がずれた事態に対処するため、先に2011年中には「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」（平成23年法律第98号、原発避難者特例法）が制定され、避難元住民が避難先市町村から行政サービスを受けるための措置が講じられた。

一方で、避難が長期化するにつれて顕在化するのが、後者の、自治体を今後どのように維持していくかという課題である。問題が顕在化する契機の一つが国勢調査である。国勢調査は、国内の人口・世帯の実態を把握し、各種行政施策その他の基礎資料を得る（統計局ウェブサイト）ことを目的として行われる基幹統計である⁽⁴⁾。国勢調査人口は、行政活動の広範にわたって法定人口として利用されており、代表的には、衆議院議員選挙区画定審議会設置法第3条第1項や地方自治法第254条が国勢調査人口を用いるとしているほか、地方交付税の交付額の配分（普通交付税に関する省令第5条）、都市計画の策定区の画定（都市計画法施行令第41条）、過疎地域の指定要件（過疎地域自立促進特別措置法第2条）などがあげられる。

国勢調査は5年に一度行われるものであり、東日本大震災以降では、既に2015年に実施された。国勢調査は、調査時において、本邦に常住している者（当該住居に3ヶ月以上にわたって住んでいるか、又は住むことになっている者）を対象として実施される。そのため冒頭指摘した通り、福島第一原発事故に伴う大量の避難者住民の発生に伴い、帰還困難区域等を含む双葉郡地域などを中心として人口が著しく減少しており、とりわけ住民が居住することができない地域については、国勢調査人口がゼロの自治体が4つ生じることと

-
- (3) 2015年国勢調査で人口ゼロとされた富岡町、大熊町、双葉町、浪江町は、いずれも帰還困難区域に指定された区域をもつ自治体である。帰還困難区域は、「長期間、帰還が困難であることが予想される区域」であり、「将来にわたって居住を制限することを原則とし、線引きは少なくとも5年間は固定すること」とされた区域である（2011年12月26日原子力災害対策本部決定）。定義上、最低期間が規定されているのみで、実際に指定解除が可能になるとは限らない。
- (4) 国勢調査は1920年に第1回の調査が行われて以降、大戦を挟んで1952年に統計法へと根拠法を移しつつ、1945年が「戦争ノ現状ニ於テハ、帝国ノ全版図ニ亘ツテ一斉ニ調査ヲ施行シ得ルヤ否ヤノ見透シガ立チ難イ」（1945年1月21日 貴族院／恩給法中改正法律案特別委員会、政府委員（川島孝彦）による「国勢調査ニ関スル法律（明三五法四九）ノ昭和二十年ニ於ケル特例ニ関スル法律」（昭和20年法律第1号）に関する趣旨説明）として中止されたことを唯一の例外として、5年に一度実施されてきた。

なった。住民基本台帳上の住民が存在するにもかかわらず国勢調査上住民の数がゼロになることは、本稿2.(1)で述べる問題のほか、国調人口を活動の基盤としている多くの行政部門でその活動に障害をきたすことになる。

そこで、例えば、地方交付税については、普通交付税に関する省令で測定単位の種類「人口」について、「国勢調査令（昭和五十五年政令第九十八号）によつて調査した平成二十七年十月一日現在における人口。」としつつ、普通交付税法附則第9条の2に基づく2012年7月24日の省令改正によって、特定被災地方公共団体に係る基準財政需要額の算定方法の特例（省令附則第21条）が設けられたほか、財政関係の多数の措置がいち早く行われている。一方で、国勢調査を法定人口にする例は上述の通り多いものの、財政関係以外の対応は遅れてきた。本法は、選挙法に関し、法定人口と有権者名簿との乖離に焦点をあてた初の法改正である。

2. 法案提出の経緯

(1) 国勢調査人口がゼロになることによって生じた選挙に関する問題点

先に述べた通り選挙における法定人口は国勢調査人口によることとされている。自治体議会選挙において選挙区を設ける場合には当該選挙区内の人口に基づいて選挙区定数が割り当てられる（第15条第8項）。したがって、国勢調査人口は人口比例原則のもとで投票価値の平等を確保するための最も重要な統計である。

また、その都道府県議会議員選挙における選挙区は、「一の市の区域、一の市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域又は隣接する町村の区域を合わせた区域のいずれかによることを基本とし、条例で定める」（第15条第1項）とされており、市町村の区域をその基本的な単位とする。

ところで、有権者は市町村が管理する選挙人名簿によって選挙権を担保している。選挙人名簿は当該市町村の住民票から調製される（第21条）。このとき、福島第一原子力発電所事故によって避難を余儀なくされた避難住民は、原発避難者事務処理特例法に規定されたように、住民票を避難元市町村に残したままで避難しているため、住所は避難元市町村にある。したがって選挙権の行使は避難元市町村においてのみ可能である。

つまり、避難住民の投票権は避難元市町村に帰属する一方で、法定人口上、避難元

市町村の人口がゼロとされたままでは当該市町村の帰属する選挙区には議席が割り振られず、実質的に選挙権を行使することができない状態が生じることになる。

そのような場合、公職選挙法では選挙区の合区を行うことになる。この場合の合区は強制的なもの（第15条第2項）である。公職選挙法には合区を避けるいくつかの例外規定が置かれていて検討の対象となるが、いずれの例外規定についても人口ゼロの区域を残すことを想定したものとは言いがたい。したがって、避難住民の選挙権を確保するためには、隣接する選挙区との合区が行われざるをえない。そのとき、双葉郡選挙区は吸収され、また定数配分上、避難住民は人口としてカウントされず、割り振られる定数と有権者数はバランスを欠いたものとなる。吸収した側の選挙区住民にとっても投票価値は著しく損なわれたものとなるだろう。

（２） 県議会の取り組み

福島県議会では、事故後比較的早い段階から県議会選挙双葉郡選挙区が「消滅」する可能性に着目し、準備してきた。福島県議会を中心とした福島県内での取り組みについては、福島県議会「県議会議員選挙に係る避難地域の選挙区特例の実現に向けた福島県議会における取組の記録」が2019年3月に取りまとめられていて詳しい⁽⁵⁾。

福島県では2016年11月18日に総務省自治行政局選挙部選挙課を訪れ、以下の事項を確認した。

- ① 公職選挙法、同法施行令で定める「人口」について、住民基本台帳人口を使用するなど、拡大適用の可能性はあるかどうか。
- ② 前の国勢調査の人口によるなどの、「人口」の特例を内容とする特例法制定の可能性はあるかどうか。
- ③ 公職選挙法第271条の特例選挙区の規定を双葉郡選挙区に適用することの可能性はあるかどうか。

総務省側は、①について、現行法令では最新の国勢調査以外の統計による人口を適用することはできないこと、②について、特例法の制定は難しいこと、③について、特例選挙区を適用できる1966年1月1日現在の双葉郡選挙区は現在の双葉郡選挙区と一部地域が異なる（旧久之浜村など2村がいわき市に編入）ため適用できないこと、などの回答があった（福島県議会2019：7）。

(5) 以下の福島県議会の対応について、特に断りのないものについては同記録による。

議会では、2017年2月7日の代表者会議で議員定数等の検討組織設置が提案されたことから議論がスタートし、同年3月7日の第1回委員会で、委員長から「双葉郡の住民が国の避難指示による避難をしている中で行われた国勢調査の人口をもって選挙区の存続を決するべきではないと考える」との発言があり、双葉郡選挙区の存続のため国の対応を求める必要から、県議会として双葉郡選挙区の存続を国に働きかけるよう委員会として議長に要請することを全会一致で決定した。

議員定数等検討委員会は3月7日付で「国の避難指示による住民避難が続いている状況に鑑み、双葉郡選挙区の維持存続に必要な法的対応を国に求められたい。」旨、「双葉郡選挙区の存続について（要請）」を県議長に提出した。

これと合わせ、2017年3月24日には、双葉地方町村会（会長＝馬場有浪江町長）が県議会議長等を訪れ、「県議会として、国の避難指示による住民避難が続いている状況に鑑み、双葉郡選挙区の維持存続が図られるよう対応すること。」を要望した（福島民報2017年3月25日）。

このような背景から、県議会では、正副議長は3月28日に総務省、復興庁、県選出国會議員へ「双葉郡選挙区の存続に必要な対応を講ずることについて」要望を行った。内容については県議會議員選挙における双葉郡選挙区を維持することを可能とすることを求めるもので、その方法について具体的な内容を含むものではなかった。

このうち、総務省からは「事情は理解できるが選挙のルールに関するものであり、国会で各会派に議論願う必要がある」、「政府としては立法化は難しいが議員立法の方法もある」、「議員立法の方向で実現を目指すよう、要望を行なってはどうか」との助言があった。また、3月28日には、谷公一衆議院議員（兵庫5区選出、自民党東日本大震災復興加速化本部事務局長、選挙制度調査会副会長）から、国会において議員立法を願うため国会の各会派等へ要望を行うにあたり、兵庫県議会等で選挙期日のずれを解消する特例法（「平成三十一年六月一日から同月十日までの間に任期が満了することとなる地方公共団体の議会の議員及び長の任期満了による選挙により選出される議会の議員及び長の任期の特例に関する法律」（平成26年法律第125号））を要望し実現した事例を参考にして要望活動の実施方法等を検討するよう助言を受けた。

この時期から県議会の取り組みは、双葉郡選挙区を維持するためにとる手法として、公職選挙法の法定人口を定める公職選挙法施行令の改正等によるものでなく、国会各会派等への議員立法を働きかける要望活動へ方向が定められていくこととなったようである。

県議会は5月18日、19日に県議会全会派の連名による要望書を携え、自由民主党、公明党、民進党、日本共産党および県選出国會議員に対して要望活動を行った（福島民報2017年3月29日）。なお、福島県町村会は5月24日の総会で3月24日付県議会への要望の内容を含む「ふくしまの復興・再生に向けた特別決議」を議決している。

（3） 国会の動き

特例を検討していた自民党は、6月22日には事故発生前の2010年国勢調査をもとに双葉郡選挙区の定数を算定する措置を議員立法で講じる方針を固め、東京の党本部で行われた県選出国會議員団会議で示した（福島民報2017年6月23日）。

県議会としても、7月5日の定例会で「双葉郡選挙区の維持存続に必要な法的対応を強く求める意見書」を可決し、国会への働きかけを本格化する。8月、11月の2回にわたって県議会主催での県選出国會議員の打合せ会⁽⁶⁾を国会内で開催し、双葉郡選挙区の定数維持に向けた特例法案の必要性について各党との意見交換を行った。8月の会合では先の自民党案について野党側への説明が行われ、野党側からは異論はなかったとされる。なお、この時点で、法の対象が双葉郡に留まらず、南相馬市・相馬郡飯舘村選挙区についても対象となるが、特例の適用については今後、県議選の定数配分を踏まえ検討することとされた（福島民報2017年8月2日）。7月5日、自民党は福島県議会の要望を踏まえ、党選挙制度調査会で検討した結果、特例法案をまとめ、

（6） 定例で県選出議員を一同に集めた打合せをひらいたことについて、福島県議会が従前からこのような会合を設けていたわけではなく、福島県議会ではこれまでに前例がない取り組みであったという（福島県議会事務局への問い合わせによる（2018年5月18日））。県議会による取組の記録（福島県議会2019）が取りまとめられるまでに至ったのは、こうした福島県議会による前例のない積極的な取り組みが背景にあるものと考えられる。

他党に協力を呼びかけることとした⁽⁷⁾。

自民党による特例法の骨子案には、次の4点がポイントとして示されている⁽⁸⁾。

- 「一般法」とすること。（対象となる地方公共団体について、一般的な規定の仕方とする。）
- 平成27年国勢調査人口の代わりに、「平成22年国勢調査人口を基本にしつつ、住基台帳人口の増減率を用いて動態的变化を加味した『人口』」を用いること。
- 特例を用いることとなる市町村の区域 → 具体的には「条例」で定める。
- 特例を用いるのは、「次の一般選挙（平成31年11月）」とすること。

この時点で法の形式および内容は固まった。公職選挙法のいう人口（法定人口）の規定は、衆議院に関する一部を除いては公職選挙法本体ではなく施行令第144条による。したがって法律改正ではなく政令改正によって対処することが可能な性質があるが、以上にみてきた通り、選挙権に関する事項であることおよび兵庫県議会等の特例法実現に関する手法に倣うことから議員立法とし、また公職選挙法改正ではなく、特例法を選択したものと推察される。

年明け、2018年1月25日に県議会議長は特例法案の早期成立を各政党へ求める要望

(7) 各党派内の調整の主な状況は次の通りである（以下は福島県議会2019：31を要約）。

【自由民主党】11月16日選挙制度調査会役員幹事会、11月21日選挙制度調査会総会での法案了解を経て12月7日に政調審議会、翌日総務会で了承。

【公明党】11月30日若松謙維参議院議員が北側副代表、井上幹事長・倫選特（政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会）委員に法案説明、12月20日および21日に倫選特理事へ谷公一衆議院議員が法案説明。

【立憲民主党】亀岡県議から11月27日に金子恵美衆議院議員に、12月14日に岡山あき子、山崎誠・両衆議院議員に党内手続きを要請。

【希望の党】11月27日の打合せ以後、小熊慎司衆議院議員から倫選特理事へ法案説明。

【民進党】金子恵美衆議院議員の調整により12月4日第一部会の石橋通宏部会長に対して衆議院法制局から法案説明。12月8日第一部会での法案登録完了。

【日本共産党】12月7日、衆院倫選特委オブザーバーの塩川鉄也議員に対して谷公一衆議院議員から法案説明。ただし1つの選挙に2つの数字があり県内避難者がダブルカウントになる点が指摘される。また12月8日衆院倫選特委理事会において「違う考えがある」と必ずしも同意せず。

【日本維新の会】11月27日の打合せ後、谷事務所の秘書と室井邦彦事務所で打合せを行い、下地幹郎政調会長に説明し党内調整を進めることを確認。

以上に見る通り、県議会側において党内の手続きまで具体的に把握されているのは自民党と民進党の2党のようである。法案作成に際しては自民党が主導したものとなった。

(8) 「地方公共団体の議会の議員の選挙区の特例法（福島県議会議員選挙に係る選挙区特例）について（平成29年8月1日）」資料2による。

を行うなど法案成立へ向けた活動を活発に行い（福島民報2018年1月26日）、3月28日には自民党、公明党、立憲民主党、希望の党、無所属の会、日本維新の会は、法案を共同提案することとし（福島民報2018年3月28日）、3月29日、県選出の議員としては、根本匠（福島2区・自民党）、小熊慎司（比例東北・希望の党）、金子恵美（福島1区・無所属の会）らが提出者となり、衆議院に法案が提出された。

3. 法律の概要

原発災害選挙区特例法は、原発避難者特例法の指定市町村（＝双葉郡の8町村およびいわき市、田村市、南相馬市、川俣町、飯舘村）の区域を包括する指定都道府県（＝福島県）を対象とする。この指定市町村のうち、2015年の国勢調査の結果による人口が2010年の国勢調査の結果による人口を著しく下回る市町村の区域を、指定都道府県＝福島県の条例で定め、特例を適用する。

国会の審議録を読むと、「著しく下回る市町村」とは、福島県議会の判断によるところで、「避難指示区域等の市町村の中で、平成二十二年から平成二十七年の市町村別の国勢調査人口の推移において、指定市町村以外の市町村で人口が最も減っている三島町の人口減少率を上回る指定市町村である双葉郡の八町村と南相馬市、飯舘村」（第196回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会会議録（平成30年4月4日）第2号、佐藤茂議員（提案者）の答弁）であることになる。

この双葉郡8町村および南相馬市、飯舘村について本法の特例は次の通りである。

都道府県議会議員選挙の選挙区画定および選挙区への定数配分については、国勢調査人口を用いることとされている（公職選挙法施行令第144条）が、特例は、条例で定めることにより、2015年国勢調査人口に代えて、

$$\begin{array}{rcc}
 & & \text{2015年9月30日現在の} \\
 & & \text{住民基本台帳人口} \\
 & & \text{(外国人を含む)} \\
 & & \hline
 \begin{array}{l} \text{2010年} \\ \text{国勢調査人口} \\ \text{(外国人を含む)} \\ \text{[10月1日現在]} \end{array} & \times & \begin{array}{l} \text{2010年9月30日現在の} \\ \text{住民基本台帳人口} \\ \text{(外国人を含まない)} \end{array} \\
 & & + \\
 & & \begin{array}{l} \text{2010年} \\ \text{国勢調査外国人人口} \\ \text{[10月1日現在]} \end{array}
 \end{array}$$

を用いることで、双葉郡の代表＝避難住民代表を議会に送り出すことを可能とする。なお、特例を用いることができるのは、次回の一般選挙（2019年度に予定されている）に限られる。今後「帰還」や「移住」が進んだ後のことは、さしあたり本法の対象外である。

4. 国会における法律案の審議状況

(1) 国会審議

国会における審議は以下の通り行われた。

項 目	内 容
議案提出者	逢沢 一郎君外十二名
衆議院議案受理年月日	2018年3月29日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	2018年4月3日／政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	2018年4月4日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	2018年4月5日／可決
衆議院審議時党派態度	全会一致
衆議院審議時賛成党派	自由民主党；公明党；日本維新の会
参議院予備審査議案受理年月日	2018年3月29日
参議院議案受理年月日	2018年4月5日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	2018年4月10日／政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	2018年4月11日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	2018年4月13日／可決
公布年月日／法律番号	2018年4月20日／18

(2) 修正案

共産党からは、2018年4月4日衆議院・政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会において、人口の特例の適用対象となる区域について、2015年国勢調査人口が2010年国勢調査人口を著しく下回る市町村の区域に限らず、指定都道府県の全域とすることとする修正案が提出されたが、否決された。

(3) 主な質疑

〔1〕提案理由

- 逢沢一郎（提案者）「福島県の原因事故の避難指示区域等では、住民票を残したまま、多くの方が今なお避難を余儀なくされており、国勢調査人口と、選挙人名簿の基礎となります住民基本台帳人口との間に大きな乖離が生じているところであります。中でも双葉郡につきましては、平成二十二年の国勢調査人口七万二千八百二十二人が平成二十七年の国勢調査人口七千三百三十三人へと九割減となっており、選挙区や定数を維持することができない状況となっております。

このような状況の中で、福島県議会の全会派が一致して、原因事故の避難指示区域等について、平成二十七年国勢調査人口によらない選挙区の特例法制定の要望がございました。この要望を真摯に受けとめて、超党派の福島関係の国会議員、各政党の選挙制度関係の部会等、さらには、当委員会の理事間で協議を重ねて提案に至った案が本法律案でございます。」「第196回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会会議録（平成30年4月4日）第2号」

〔2〕住民基本台帳人口ではなく国勢調査人口を用いることとした理由

- 大泉政府参考人（選挙部長）「地方選挙について規定しました昭和二十二年制定時の地方自治法につきましては、この法律における人口は、官報で公示された最近の人口によるもの規定が置かれておりまして、昭和二十五年、公職選挙法制定時に地方選挙の規定が同法に移りまして、同時に、政令事項として同様の規定が置かれております。

その後、昭和二十七年に、関係法律の整合性を図るために、国勢調査ということが明記されているというような経緯をたどっております。

選挙区設定につきましては、国政選挙についても国勢調査人口を用いるということとされておりますが、このような経緯に加えて、国勢調査人口は、人口の把握そのものを目的として、法令、統計法でございますが、これに基づき、国が全国一斉に行う実地調査による人口であり、確度が高いということ、国勢調査は五年に一度行われるものでございますが、議員の定数配分はある程度安定性を要することなどによるものとされていることによるものでございます。」「第196回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する

る特別委員会会議録（平成30年4月4日）第2号」

〔3〕住基人口そのものを用いないこととした理由

- 根本（匠）議員（提案者）「選挙制度の分野においては、従来から一貫して国勢調査人口を用いてまいりました。その特例を設けるに当たっては、必要な部分は補正しながら国勢調査人口を用いるという基本的な考え方とできるだけ一貫性を維持しなければならないと考えたところであります。」 「第196回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会会議録（平成30年4月4日）第2号」

〔4〕投票価値の平等は確保されるのか

- 横島政府特別補佐人（内閣法制局長官）「まず、大震災等のやむを得ない事情により、もとの市町村に住民票を残したままで域外に避難を余儀なくされている多数の方々について、法的に当該もとの市町村の住民と認めるということには、合理性、相当性があると考えられます。

その上で、必要な場合に、そのような状況にある住民の方々の数を含めるように、合理的に補正して計算した住民の数をベースとして選挙区における議員の定数を定めるということは、御指摘の投票価値の平等という観点から、特に問題があるとは考えられません。」 「第196回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会会議録（平成30年4月4日）第2号」

- 橘議員（提案者）「本法律案の特例の対象となる選挙は、あくまでも平成三十一年十一月に予定される次の福島県議会の一般選挙であります。本法律案の題名や、第一条、趣旨の規定におきましても、臨時特例と定めておるのは、この趣旨でございます。

岡田委員御指摘のように、本法律案は、福島第一原子力発電所の事故による災害が発生し、国による避難指示が出された避難指示区域等におきまして、多数の住民の方々が住民票を残したまま避難することを余儀なくされているというまさに異例の状況を受けた公職選挙法の特例であるというふうに提出者として理解しております。」 「第196回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会会議録（平成30年4月4日）第2号」

- 根本匠衆議院議員（提案者）「三十五年に予定される次の次の選挙、これは平成三十二年の国調人口を用いることとなりますが、その対応については、本法律案がまさに異例の状況を受けた公選法の特例であるという趣旨に鑑みつつ、

福島第一原発事故による災害の避難指示等が出された区域のうち帰還困難区域以外については、昨年春にほとんどの地域において避難指示が解除されたということなどの状況を踏まえて、その時点で検討していくことになるのではないかと思います。……いかにしてふるさとを再生して、一人でも多くの方に帰還していただくか、これが私は政治の責任だと思います。」「第196回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録（平成30年4月11日）第2号」

〔5〕「著しく下回る」の範囲

- 佐藤（茂）議員（提案者）「著しく下回るというのが、どの程度で、どの市町村が該当するかは、最終的には条例制定に当たっての福島県の判断でございますが、著しく下回るという文言の合理的な解釈として、おのずと常識的なものにおさまると考えております。

この点に関しては、原発事故による避難指示区域等以外の県内市町村の人口の動向との比較から見ても、人口減少が顕著であるような市町村において特例人口を用いるというのが一つの合理的な解釈として成り立つというのが各党の提案者の共通の考えでございます。

具体的には、避難指示区域等の市町村の中で、平成二十二年から平成二十七年の市町村別の国勢調査人口の推移において、指定市町村以外の市町村で人口が最も減っている三島町の人口減少率を上回る指定市町村である双葉郡の八町村と南相馬市、飯館村が想定されますが、いずれにしても、最終的には条例を定める福島県の御判断であると考えております。」「第196回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会会議録（平成30年4月4日）第2号」

〔6〕なぜ、双葉郡の強制合区阻止、定数二維持を趣旨とした法律にしていけないのか

- 逢沢一郎（提案者）「既存の法制度との整合性を確保しつつ、原発事故の避難指示区域等において特例人口を用いることができるようにして、もって県議会において当該地域の代表を確保しようとするものであります。

当該地域の住民の声を県政に十二分に反映をさせることができるようになるものと考えております。」「第196回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会会議録（平成30年4月4日）第2号」

- 佐藤（茂）議員（提案者）「国による避難指示が出された避難指示区域等に

において、多数の住民が住民票を残したまま避難することを余儀なくされていることによって、この国勢調査人口と選挙人名簿の基礎となる住民基本台帳人口の間に大きな乖離が生じているという、この異例の状況を受ける中で、放置しておく、この双葉郡を始め避難指定区域の幾つかの中で、県議会において当該地域の代表を確保できなくなる、こういう事態を避けるためにも、今回、特例人口を用いることができるようにして、もって県議会において当該地域の代表を確保しようとするもの」 「第196回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会会議録（平成30年4月4日）第2号」

〔7〕 同一選挙でありながら一部の区域だけ特例人口を用いるのは、平等選挙の原則と異なるのではないか

- 根本（匠）議員（提案者）「選挙制度の分野においては、従来から一貫して国勢調査人口を用いてまいりました。その特例を設けるに当たっては、必要な範囲に限って補正しつつも、国勢調査人口を用いるという基本的な考え方は、これだけは、これはできるだけ維持すべきであると考えております。本法案では、その意味で、特例人口の適用範囲を最小限に絞り込むこととしたものであります。」 「第196回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会会議録（平成30年4月4日）第2号」
- 金子（恵）議員（提案者）「本法案については、避難指示により住民票を残したまま多数の住民が避難した地域に限って特例人口を用い、それ以外の地域については原則どおり国勢調査人口を用いることにしております。これにより、公職選挙法の原則を忠実に踏まえつつ、全体として県議会において適切な定数配分を確保できると考えております。」 「第196回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会会議録（平成30年4月4日）第2号」
- 國重議員「県内全域で特例人口を用いることとした場合、本法案が原発事故による避難指示によって国勢調査人口と住民基本台帳人口の間に大きな乖離が生じている地域があることを契機として特例を定めるものであって、こうした地域以外にも特例人口を適用するのは本法案の趣旨を超えるのではないかといったことや、選挙制度の分野においては従来から一貫して国勢調査人口を用いてきたところであり、その特例を設けるに当たっては、必要な部分は補正しつつも、基本的な考え方はできるだけ一貫させ、例外は必要最小限とすべきではないかといった点が課題となるとも考えたところであります。」 「第196回

国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会会議録（平成30年4月4日）第2号」

〔8〕同一の住民が複数の選挙区で定数配分の基礎としてカウントされた事例はあるか

- 大泉政府参考人（選挙部長）「過去にダブルカウントということが、委員御指摘のとおりのごとがダブルカウントと申しますれば、このような同様の立法例は承知しておりません。ただ、本法案の背景である避難指示による国勢調査と住民基本台帳人口の間の大きな乖離というものも、これも過去に生じたこともまた承知しておりません。」 「第196回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録（平成30年4月11日）第2号」

5. 特例条例の制定・交付

福島県議会では2018年9月19日に「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律に規定する指定都道府県の議会の議員の選挙区に関する臨時特例法に基づく福島県議会議員の選挙区の特例に関する条例」および「福島県議会議員の定数並びに選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数に関する条例の一部を改正する条例」が提出され、提案理由の説明、質疑、常任委員会の審査、討論等の議事手続きを省略して一括して採決に付され、全会一致で可決し成立した（福島県議会2019：58）。

おわりに 地方自治法および自治体への影響

本法は東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所事故による自治体政治体制の動揺への対処法である性質上、その論点は地方自治の基盤に及ぶものであり、法により直ちに生じ

る論点のほか、長期的な視点からみた場合、論点はさらに多岐にわたる⁽⁹⁾。ここではさしあたり以下の3点を指摘する。

(1) 公職選挙法の特別法として

まず、選挙法として見た場合、法には双葉郡選挙区を従前の通り存続させるものとして避難住民の選挙権を確保する作用がある一方で、その他の選挙区の住民の投票価値を損ねることになる。また、私自身は与しない考え方だが、定数配分を行政需要と結びつけて考える場合には、そのバランスは損なわれることになる。

次に、選挙区そのものを残そうとする意図は、他の選挙区と比較してその代表に極めて強い地域代表性を付与することになるが、そもそも都道府県議会議員の地域代表性をどの程度憲法が許容するのかについては議論が残されている。自治体の地縁的選挙権について踏まえた上で県議会や国会などで十分な議論を行って、「避難住民の代表」や「双葉郡の代表」の価値を特定させる必要がある。

地域代表性および一票の格差について、この法が、通常の人口統計であればゼロである人口を、仮想人口を新たに規定することで定数配分するという特例措置はこれまでになく、一票の格差に関しては無から有を生み出す無限の逸脱を許している。公選法上の人口比例および合区関連の既存の例外規定から一線を画する。

これらの逸脱について国会審議においては法の時限性、対象限定性を強調することで取り繕うが、時限性は避難者の地位を不安定にする。被災地の住民にとっては、①早期帰還（戻り）、②移住（移り）に加えて、③超長期退避・待機（待ち）、④遠隔往来（通い）もまた選択肢である（山下・金井2015：59）。今後の対応方法について、避難者が排除されない形で長期的な視点に立った検討が必要ではないか。

(2) 選挙の法定人口としての国勢調査への影響

今回の措置は、法定人口としての国勢調査の有効性についても疑義を投げかける。国勢調査は普通選挙の実施時から法定人口として用いられており、また居住要件について共通性を持つなど参政権の保障において緊密な関係にあった。だが、国勢調査の

(9) ここで指摘する事項のいくつかについては、拙稿（2018）「都道府県議員の区域と代表性——原発災害選挙区特例法を素材として」『自治総研』2018年11月号および拙稿（2019）「原子力災害被災地での『人口』問題——都道府県議会議員の区域と代表制」『地方自治職員研修』2019年3月号で論じている。

属地主義、常住地主義は、災害に伴う長期避難が生じた場合に自治体と住民を結びつける用を為さない。このことは三宅島全島避難のさなかに実施された2005年調査等でも生じていた。三宅島噴火の場合は将来島民の帰島がかなうことが予測された上、避難先が同じ東京都に集中していたこともあって一時しのぎの措置で間に合ったが、原子力災害においてはそうした措置だけでは不十分である。法定人口の特例措置について一般化するか、もしくは国調人口ではなく住基人口を法定人口とすること等も検討されねばならないだろう。

(3) 憲法上の地方公共団体の定義に関する影響

極めて強い地域代表性をもつ双葉郡選挙区選出議員と通常の制度で選出されたほかの選挙区選出議員とが同一の議会を形成する。自治体選挙権は「住み続ける」ことによって発生する地縁的關係に基礎を置くが、双葉郡選挙区については現在の居住関係によらず過去の地縁的關係のみに依拠する。したがって、福島県議会は過去と現在の2つの異なる時間軸の地縁的關係性の結合体として、キメラとなる。こうした福島県議会について、選挙後の議会権限等についての一切は他の自治体議会と同一の法に基づく制度運用が求められる。例えば、地域代表性に鑑みた場合、双葉郡選出議員のみに権限を付与すること（避難者に関する施策や双葉郡地域への施策についての決議に関する特別の重み付けを与える等）が考えられるが、一切そうした手当はなく、選挙民と代表との間の制度的な一貫性が欠如している。

現在の地縁的關係性について相対化することになる今回の特例法は、憲法上の地方公共団体として「経済的文化的に密接な共同生活」を営み「共同体意識を持っている」という定義の不可分の要素に対する特例措置である。原子力災害避難が区域、地縁、人口に転換をもたらしており、それへの対応策はひとり特例法によって手当され得るものではないのではないかと。原子力災害避難が、避難元の超長期汚染に起因するものであると考えたとき、地方自治の仕組みのより根幹部分への対応が必要である。

(ほりうち たくみ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

【引用文献】

- 今井照（2011）「原発災害事務処理特例法の制定について」『自治総研』2011年9月号
- 福島県議会（2019）「県議会議員選挙に係る避難地域の選挙区特例の実現に向けた福島県議会における取組の記録」
- 堀内匠（2018）「都道府県議員の区域と代表性 ― 原発災害選挙区特例法を素材として」『自治総研』2018年11月号
- 堀内匠（2019）「原子力災害被災地での『人口』問題 ― 都道府県議会議員の区域と代表制」『地方自治職員研修』2019年3月号
- 山下祐介・金井利之（2015）『地方創生の正体 ― なぜ地域政策は失敗するのか』ちくま新書

地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出 による若者の就学及び就業の促進に関する法律

(平成30年6月1日法律第37号)

森 稔 樹

1. はじめに 長らく続く東京一極集中

2014年11月28日に法律第136号として公布された「まち・ひと・しごと創生法」の第1条は「我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していく」ことを謳う⁽¹⁾。しかし、人口減少、少子高齢化および東京一極集中に歯止めが掛からない状況が続いている。

東京一極集中、もう少し地域を広げれば東京圏（東京都、埼玉県、千葉県および神奈川県）への人口集中は、決して新しい問題ではない。例えば、1977年11月の「第三次国土総合開発計画」（国土庁）は「戦後四半世紀に及ぶ東京圏及び大阪圏への激しい人口集中の結果、国土面積のわずか7.5%に過ぎない地域に、全人口の約38%が居住し、高密度社会を形成し」ているのに対して「国土面積の90%以上を占める東京圏・大阪圏以外の地域のうち広範な地域においては、若年層を中心とする人口の流出によって、地域の活力と魅力が失われ、過疎問題として政策課題となっている」ために「大学等の高等教育機関、高次の医療機能、文化機能、中枢管理機能について地域的に適正な配置を図ることが重要な課題である」と述べていた⁽²⁾。

また、1990年11月7日には衆議院本会議および参議院本会議において「国会等の移転に

(1) 「まち・ひと・しごと創生法」については、其田茂樹「『地方創生』は政策目的か～まち・ひと・しごと創生法（平成26年11月28日法律第136号）・地域再生法の一部を改正する法律（平成26年11月28日法律第128号）～」自治総研2015年5月号47頁〔下山憲治編『地方自治関連立法動向第3集』（地方自治総合研究所、2016年）31頁にも掲載〕も参照。なお、本稿においては、紀年法につき引用、法律の公布年月日などを除き、原則として西暦で記す。

(2) 「第三次国土総合開発計画」29頁。

関する決議」が可決された⁽³⁾。これを受ける形で「国会等の移転に関する法律」（平成4年12月24日法律第109号）が制定され、同法第12条に基づいて国会等移転審議会が設置された。同審議会は1999年12月20日付の答申において「地方分権、規制緩和、中央省庁等改革などの国政全般にわたる歴史的な諸改革」を進める一環として首都機能移転を進めるべきである旨を述べる⁽⁴⁾。また、2000年5月18日、衆議院国会等の移転に関する特別委員会において「国会等の移転に関する決議」が行われた⁽⁵⁾。その後も首都機能移転への取り組みは続いているものの、「まち・ひと・しごと創生法」の公布時まで顕著な動きはなかった。

既に示したように、東京一極集中の是正策として首都機能移転の他に具体策の一つとしてあげられていたのが「大学等の高等教育機関」などの「地域的に適正な配置」である。こちらのほうは工場等制限法⁽⁶⁾によって大学の新設等が制限され、1975年の私立学校法改正および1976年の高等教育計画の策定によって制限の厳格化が行われたことで、大学生の東京圏への流入は少なくなるなどの効果があった、と言われる。「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議」（以下、地方大学振興有識者会議）が2017年5月22日にまとめた「地方創生に資する大学改革に向けた中間報告」によれば、全国の学生数に占める東京都区部の学生数の割合は、1960年に東京都区部で44.1%、東京圏で50.6%であったのに対し、1976年には東京都区部で29.2%、東京圏で44.0%、2002年には東京都区部で14.9%、東京圏で39.5%であった。しかし、2002年7月14日に工業等制限法が廃止され、第一次小泉内閣を初めとする歴代の内閣の下で規制緩和が進められることにより、2016年には全国の学生数に占める東京都区部の学生数の割合が東京都区部で17.4%、東京圏で40.2%となった、という算定結果が存在する。2002年と2016年とを比較すると、学生数は全体でおよそ275万7,000人から269万1,000人に減少しており、東海（愛知県、岐阜県、三重県）は8.0%から8.2%へ微増、京都府が5.2%から5.4%へ微増、兵庫県が4.4%の維持となっているのに対し、大阪府が8.6%から8.4%へ微減、三大都市圏以外の地域は34.2%

(3) 「第119回国会衆議院会議録第7号（平成2年11月7日）」1頁、3頁、「第119回国会参議院会議録第6号（平成2年11月7日）」2頁。

(4) 「国会等移転審議会答申」3頁。

(5) 「第147回国会衆議院国会等の移転に関する特別委員会議録第5号（平成12年5月18日）」1頁。

(6) 「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」（昭和34年3月17日法律第17号）および「近畿圏の既成都市区域における工業等の制限に関する法律」（昭和39年7月3日法律第144号）。高寄昇三『「ふるさと納税」「原発・大学誘致」で地方は再生できるのか』（公人の友社、2018年）89頁も参照。

から33.3%へ減少、という結果となっている⁽⁷⁾。但し、この点については慎重な検討も必要とされるところであり、後にみるように国会（参議院内閣委員会）においても議論がなされたところである。

また、1999年以降、私立大学で「定員割れ」となる大学が急増しており、公立に転換した大学、さらに閉校となった大学もある。小川洋氏によれば「定員割れ」に追い込まれた大学には短期大学を母体とするもの（あるいは短期大学から四年制大学へ移行したもの）が多く、さらに「閉校に追い込まれた大学は、最大でも入学定員400人以下の小規模大学である」⁽⁸⁾。「定員割れ」となっている大学と所在地（地方）との関係に特定の傾向がみられる訳ではないが、閉校または募集停止となった大学、あるいは私立から公立に転換した大学には東京圏以外に所在する大学が多く⁽⁹⁾、東京圏に多い大規模大学に（志願者数などにおいて）人気が集中していること、工場等制限法の廃止以後に大学の「都心回帰」の傾向が強まったことが、地方の危機感を強めているのかもしれない。

このような状況の中、第196回国国会会期中の2018年5月25日、参議院本会議において「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律」（以下、地域大学振興法）が可決・成立し、6月1日に内閣により法律第37号として公布され、一部の規定を除いて即日施行された。地域大学振興法は、同年2月6日に内閣提出法律案第5号として衆議院に提出されたもので、「地域再生法の一部を改正する法律」（内閣提出法律案第7号、平成30年6月1日法律第38号。以下、地域再生法改

(7) 地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議「地方創生に資する大学改革に向けた中間報告（平成29年5月22日）」参考資料「工場等制限法の廃止前後における地域別学生数」による。この資料は、前一平「東京23区における私立大学等の定員抑制——東京一極集中の是正と地方大学の振興——」立法と調査395号（2017年）104頁においても「第6回地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議（平成29年5月11日）配付資料」として紹介されている。なお、このような算定結果について「日本全体の人口の都市集中の反映であって、別に若者だけの特異な現象ではない」、「以前から東京の私立大学でも“地元化”が進んでいた」という指摘もある〔木村誠『大学大崩壊 リストラされる国立大、見捨てられる私立大』（朝日新書、2018年）35頁〕。なお、小川洋『地方大学再生——生き残る大学の条件』（朝日新書、2019年）27頁も参照。

(8) 小川洋『消えゆく「限界大学」——私立大学定員割れの構造』（白水社、2017年）15頁、38頁、54頁、104頁。同・前掲注(7)81頁も参照。

(9) 小川・前掲(8)16頁によれば、「工場等制限法」廃止以後に閉校となった大学としては立志館大学、東和大学、創造学園大学などがあるが、東京都に所在した大学としては東京女学館大学が現在のところ唯一である。他方、神戸市に所在した大学が3校ある。また、私立から公立に転換した大学（例、山口東京理科大学→山陽小野田市立山口東京理科大学、成美大学→福知山公立大学）については、現在のところ東京圏に例が存在しない。

正法) と関連する内容を含むため、衆議院地方創生に関する特別委員会および本会議においては審査・審議も併せて行われ、参議院内閣委員会および本会議においては両法律(案)が一括して審査・審議された。

以下に概観するように、地域大学振興法は、第二次以降の安倍内閣が取り組む「地方創生」の一環であるとともに、東京圏の大学(特に私立大学)にとっては厳しい内容を含む。その一方で、この法律が東京一極集中の是正に資するものであるかについて疑問なしとしない。そこで、本稿において地域大学振興法を概観し、検討を試みる⁽¹⁰⁾。

2. 法律案が提出されるまでの動向

〔1〕「まち・ひと・しごと創生法」、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」

「経済財政運営と改革の基本方針2014～デフレから好循環拡大へ～」は「人口急減・超高齢化の克服に向けた諸課題への対応は、地域において特に重要な課題であり、そのための司令塔となる本部を設置し、政府一体となって取り組む体制を整備する」、「地域に働く場所を創出する『個性を活かした地域戦略』を推進する。若者等が地域で活躍を続ける社会を形成し、大都市圏から地方への人の流れを創出する。地方での暮らしを望む大都市の高齢者が地方の医療・介護サービス等を利用しつつ生活しやすい地域づくりを推進する」と宣言した⁽¹¹⁾。また、同日の「『日本再興戦略』改訂2014」は「都市機能や産業・雇用の集約・集積とネットワーク化を図りながら地域の活力を維持し、東京への一極集中傾向に歯止めをかけるとともに、少子化と人口減少を克服することを目指した総合的な政策の推進が重要であり、このための司令塔となる本部を設置し、政府一体となって取り組む体制を整備する」とした⁽¹²⁾。

-
- (10) 地域大学振興法に関する文献として、衆議院調査局地方創生に関する特別調査室総務調査室「第196回国会(常会)地方創生に関する特別委員会参考資料 地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律(内閣提出第5号)について(平成30年3月)」、総務省自治財政局調整課「第196回国会で成立した地方財政関係法律等の概要」地方財政2018年7月号79頁、萩原啓「地方大学・地域産業創生交付金について」地方財政2018年8月号88頁、末宗徹郎「地方大学・産業創生法の解説」地方財務2018年7月号23頁、手塚聡「第196回国会で成立した主な法律の概要」地方自治852号(2018年)63頁がある。
- (11) 「経済財政運営と改革の基本方針2014～デフレから好循環拡大へ～」(2014年6月24日閣議決定)17頁。
- (12) 日本経済再生本部「『日本再興戦略』改訂2014 ― 未来への挑戦 ― (平成26年6月24日)」27頁。

第二次安倍改造内閣が発足した2014年9月3日、安倍晋三内閣総理大臣は「改造内閣の最大の課題の一つが、元気で豊かな地方の創生であります。人口減少や超高齢化といった地方が直面する構造的な課題に真正面から取り組み、若者が将来に夢や希望を持つことができる魅力あふれる地方を創り上げてまいります」と述べ、地方創生担当大臣の創設も明言した⁽¹³⁾。

その後、「まち・ひと・しごと創生法」が制定され、同法に基づいて2014年12月27日に「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」および「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、「総合戦略2014」）が閣議決定された。「総合戦略2014」は日本の人口が「2050年には9,700万人程度となり、2100年には5,000万人を割り込む水準にまで減少するとの推計がある」とした上で、「地方と東京圏の経済格差拡大等が、若い世代の地方からの流出と東京圏への一極集中を招いている。首都圏への人口集中度が約3割（東京都、埼玉県、千葉県及び神奈川県の一都三県の数値）という実態は、諸外国に比べても圧倒的に高い。地方の若い世代が、過密で出生率が極めて低い東京圏をはじめとする大都市部に流出することにより、日本全体としての少子化、人口減少につながっている」と捉える⁽¹⁴⁾。

「総合戦略2014」は、東京一極集中の是正、「若い世代の就労・結婚・子育ての希望」の実現、および「地域の特性に即し」た地域課題の解決を地方創生の三本柱としたが、早くも地域大学振興法につながる内容も示している。

すなわち、「総合戦略2014」は「地方の若い世代が大学等の入学時と卒業時に東京圏へ流出している。その要因には、地方に魅力ある雇用が少ないことのほか、地域ニーズに対応した高等教育機関の機能が地方では十分とはいえないことが挙げられる」として「地方大学や高等専門学校、専修学校等において、地域とのつながりを深め、地域産業を担う人材養成など地方課題の解決に貢献する取組を促進する必要がある」、「地方大学等への進学、地元企業への就職や都市部の大学等から地方企業への就職を促進するため、奨学金（『地方創生枠（仮称）』等）を活用した大学生等の地元定着や、地方公共団体と大学等との連携による雇用創出・若者定着に向けた取組等を推進する」などの政策を打ち出した。また、「国が2020年までに達成すべき重要業績評価指標（KPI）」として「地方における自県大学進学者の割合を平均で36%まで高め

(13) 「安倍内閣総理大臣記者会見（平成26年9月3日）」
(http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0903kaiken.html)。

(14) 「総合戦略2014」1頁。

る（2013年度全国平均32.9%）」、「地方における雇用環境の改善を前提に、新規学卒者の県内就職の割合を平均で80%まで高める（2012年度全国平均71.9%）」、「地域企業等との共同研究件数を7,800件まで高める（2013年度5,762件）」、「各事業において、地方公共団体や企業等による地元貢献度への満足度80%以上を実現する」、「大学における、地元企業や官公庁と連携した教育プログラムの実施率を50%まで高める（2013年度39.6%）」などとし、「主な施策」として「地方大学等創生5か年戦略」を掲げ、「知の拠点としての地方大学強化プラン」、「地元学生定着促進プラン」および「地域人材育成プラン」を推進するとしている⁽¹⁵⁾。

なお、「総合戦略2014」において地方大学という語が登場するが、定義は示されておらず、曖昧な概念である。2018年3月22日の衆議院地方創生に関する特別委員会において、平野博文議員（民進党）⁽¹⁶⁾が「千葉とか埼玉は地方大学という定義に入るんですか」と質したのに対し、丹羽秀樹文部科学副大臣が「東京圏ではないという、地方大学という位置づけでいいと思います」と答弁したが⁽¹⁷⁾、それ以上に詳しく述べられていない。東京都特別区に本部、キャンパスのいずれも所在しない大学、または、特別区にサテライトキャンパスを有するとしても本部は東京圏以外の道府県に所在する大学を指すものと考えられるが、厳密さに欠ける。その後も地方大学の語は頻出するが、地域大学振興法においては用いられていない。当然のことであろう。

2015年6月になって、文部科学省は「総合戦略2014」を踏まえて「地方創生のための大都市圏への学生集中是正方策について」（以下、「2015年方策」）を発した。同省は「2015年方策」により、私立大学の入学定員充足率が1.0倍を超えた場合には超過入学者数に応じた学生経費相当額を私立大学等経常費補助金から減額し、一定の基準、すなわち収容定員8,000人以上の大規模大学では「1.2倍以上」から「1.1倍以上」を経て「1.0倍超」、それ以外の大学では「1.3倍以上」から「1.2倍以上」または「1.3倍以上」を経て「1.0倍超」の入学定員超過があった場合には、私立大学等経常費補助金の全額を不交付とする措置を、2019年度までの4年間で段階的に実施すること、国立大学に対しても学生納付金相当額または「教育費相当額」の国庫返納について同様の措置を実施すること、公私立大学の既設学部等の入学定員充足率が一定の基

(15) 「総合戦略2014」36頁、37頁。

(16) 以下、職名、所属政党（会派）、政党（会派）名については、本稿執筆時においてその職または政党（会派）に留まる者も含め、原則として第196回国会における地域大学振興法の審査・審議の時点におけるものを示す。

(17) 「第196回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第6号（平成30年3月22日）」15頁。

準を超える場合には新学部等の設置認可申請に対して認可しないなどの措置をとることを明言した。しかし、その内容自体、およびこのような措置（実質的には制裁）を法律の根拠がないまま行うことについては憲法第89条、第23条および第14条に違反するのではないかという疑問も残るし、憲法を引き合いに出さずとも、法律による行政の原理との関連で問題があろう。また、有名私立大学の強い反発もあり、少なからぬ大学が学生定員の増加や学部・学科の新設を申請したことにより、「2015年方策」は半ば有名無実化している⁽¹⁸⁾。

〔2〕「地方大学の振興等に関する緊急抜本対策」および「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）」

2015年6月30日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」は、「意欲と能力のある若者が地域に残り活躍する環境を実現するためには、雇用の創出に加え、地方大学等が一層活性化し、より多くの若者を惹きつける魅力ある存在となることが重要である」として「地域活性化に貢献する国立大学の取組への支援」（国立大学法人運営費交付金に関連する）および「地域活性化に貢献する私立大学等の取組への支援」を打ち出すとともに、「私立大学等経常費補助金の配分や国立大学法人運営費交付金の取扱いにおける入学定員超過の適正化に関する基準の厳格化等を本年中に措置することを通じ、大学等における入学定員超過の適正化を図り、大都市圏への学生集中を抑制する」とした。その上で、「2015年方策」と同じく「収容定員8,000人以上の大規模大学については1.1倍以上、収容定員8,000人未満4,000人以上の中規模大学については1.2倍以上と厳格化する（平成30年度までに段階的に実施）。さらに、収容定員の規模にかかわらず、入学定員充足率が1.0倍を超える場合に超過入学者数に応じた学生経費相当額を減額する措置を導入する（平成31年度に実施）」と明言する⁽¹⁹⁾。

また、2015年12月24日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」は「私立大学等経常費補助金の配分や国立大学法人運営費交付金の取扱いにおける入学定員超過の適正化に関する基準の厳格化等を措置することを通じ、大都市圏への学生集中を抑制する。なお、私立大学等経常費補助金及び国立大学法人

(18) 木村・前掲注(7)21頁などを参照。

(19) 「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」（2015年6月30日閣議決定）23頁。

運営費交付金の取扱いにおける入学定員超過に関する基準の厳格化は、2016年度から2018年度までに段階的に実施する」と述べる⁽²⁰⁾。

しかし、東京一極集中の勢いは止まらなかった。是正効果が一向に現れないことにしびれを切らしたのであろうか、全国知事会は2016年11月28日に「地方大学の振興等に関する緊急抜本対策」を決定した。これは「地方大学の振興」、「地方の担い手の育成・確保」、「大学の東京一極集中の是正」および「立法措置による東京一極集中の是正の実現」を内容としており、とくに「東京23区における大学・学部の新增設を抑制するとともに、定員管理の徹底を図ること。併せて、東京23区から地方への移転の促進を図るとともに、それに対する特別の財政措置を講ずること」を求めたところが重要である。同様の要請は12月19日に行われた「国と地方の協議の場」において、地方六団体から国に対して行われている⁽²¹⁾。

もっとも、この頃には後に「加計学園問題」と言われる一連の動きがあったことに注意すべきである。すなわち、2015年6月30日の「『日本再興戦略』改訂2015 — 未来への投資・生産性革命 —」において「獣医師養成系大学・学部の新設に関する検討」として「現在の提案主体による既存の獣医師養成でない構想が具体化し、ライフサイエンスなどの獣医師が新たに対応すべき分野における具体的な需要が明らかになり、かつ、既存の大学・学部では対応が困難な場合には、近年の獣医師の需要の動向も考慮しつつ、全国的見地から本年度内に検討を行う」とされた⁽²²⁾。翌年10月17日に京都府と京都産業大学が綾部市に獣医学部を設置する構想を示したものの⁽²³⁾、11月9日には国家戦略特区諮問会議が「現在、広域的に獣医師系養成大学等の存在しない地域に限り獣医学部の新設を可能とするための関係制度の改正を、直ちに行う」こ

(20) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略の変更について」（2015年12月24日閣議決定）49頁。

(21) 萩原・前掲注(10)88頁。なお、全国知事会「地方大学の振興等に関する緊急抜本対策」（2016年11月28日）は、萩原・前掲注(10)88頁、衆議院調査局地方創生に関する特別調査室総務調査室・前掲注(10)8頁において紹介されている。

(22) 「『日本再興戦略』改訂2015 — 未来への投資・生産性革命 —」（2015年6月30日閣議決定）121頁。

(23) 「京都産業大学獣医学部設置構想について」

(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/h28/teian/161017_shiryout_1.pdf)。

とを決定し⁽²⁴⁾、2017年1月20日に今治市が国家戦略特別区域の指定を受けた⁽²⁵⁾。程なく政治問題化した「加計学園問題」であるが、銚子市が千葉科学大学を誘致し、助成金を負担したことによって同市の財政は悪化したと言われるだけに⁽²⁶⁾、策を誤れば大学、地方公共団体のいずれの振興をも図ることができない、ということになるであろう。国家戦略特別区域法第8条に定められる国家戦略特別区域会議による「区域計画の認定」の在り方に疑問が寄せられたことは言うまでもない。

少し時間を戻そう。2016年12月22日、「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）」（以下、「総合戦略2016改訂版」）が閣議決定された。ここにおいては「政府関係機関の地方移転」、「企業の地方拠点強化、企業等における地方採用・就労の拡大」などとともに「地方大学の振興等」が示されるが、「地方大学の振興等」に関する部分をみれば、「総合戦略2016改訂版」は基本的に「総合戦略2014」と内容を同じくしており、「総合戦略2014」における「国が2020年までに達成すべき重要業績評価指標（KPI）」が「総合戦略2016改訂版」においては「主な重要業績評価指標」とされている以外は数値目標も変えられていない⁽²⁷⁾。むしろ、「総合戦略2016改訂版」の意義は、少なくとも「地方大学の振興等」については「地方を担う多様な人材を育成・確保し、東京一極集中の是正に資するよう、地方大学の振興、地方における雇用創出と若者の就業支援、東京における大学の新增設の抑制や地方移転の促進などについての緊急かつ抜本的な対策を、教育政策の観点も含め総合的に検討し、2017年夏を目途に方向性を取りまとめる」という部分にある⁽²⁸⁾。

〔3〕地方大学振興有識者会議の「最終報告」

2017年2月6日、内閣官房に地方大学振興有識者会議が設置され、第1回の会合が開催された。同会議は同年12月8日まで14回開かれており、5月22日に「地方創生に

(24) 「国家戦略特区における追加の規制改革事項について（案）」（2016年11月9日、第25回国家戦略特別区域諮問会議、配付資料3。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/dai25/shiryoku3.pdf>）。

(25) 「区域区画の認定について」（2017年1月20日、第27回国家戦略特別区域諮問会議、配付資料1-1。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/dai27/shiryoku1-1.pdf>）。

(26) 様々な文献が存在するが、さしあたり高寄・前掲注(6)91頁を参照。

(27) 「総合戦略2016改訂版」58頁と「総合戦略2014」36頁、および「総合戦略2016改訂版」59頁と「総合戦略2014」37頁を比較参照されたい。

(28) 「総合戦略2016改訂版」59頁。

資する大学改革に向けた中間報告」を、12月8日には「地方における若者の修学・就業の促進に向けて ― 地方創生に資する大学改革 ―」（以下、「最終報告」）をとりまとめた。

「最終報告」は「若者の東京圏への転入超過にみられるように、国内のヒト・モノ・カネが東京に集中し、その結果、わが国の少子化の加速や地方の疲弊などの弊害が表れている」から「東京は、さらなる国際都市化の視点から、海外からヒト・モノ・カネを集める視点が重要である」、東京圏への「12万人規模の転入超過が続いており、その要因は、特に、進学時、就職時の学生や若者が中心となっており、「高校の所在地県別大学入学者数で見ると大学進学時における東京圏への転入超過は約7万人程度と大きな割合を占めている」、「都道府県別の大学進学者収容力に大きな地域差があり、東京都、京都府の大学進学者収容力は200%と突出しており、これに続くグループ（愛知県、大阪府等）は100%から110%程度であり、それ以外は100%を切っており、特に長野県、三重県、和歌山県は40%を切っている」、などの基本的認識を示す⁽²⁹⁾。その上で「地方大学は、地域に対する貢献が十分とは言えないという声もある」として、大学（特に地方の国立大学）の「総花主義」や「平均点主義」、「日本の大学が、産業構造の変化（産業のサービス化、知識集約化等）に十分対応できておらず、成長分野のビジネスや地方産業につながる人材育成、研究成果の創出といった面で、地域のニーズや期待に十分応えていない」、日本の大学においては「学長の予算や人事に対する裁量・権限が弱く、ガバナンスが発揮しにくいとの指摘や、国立大学においては、外部から組織を監督する機能が弱く、例えば、学長が理事を任命する仕組みとなっていることが問題であり」、「ビジネスやベンチャーとの連携を軽視する風潮も見られる」、などの課題があるとする⁽³⁰⁾。

現状における課題への対処のために、「最終報告」は「地方創生に資する大学改革の方向性」として、まず、東京については「国際都市化への対応」として「高度な専門人材教育と研究拠点」および「世界のブレイン・サーキュレーション（頭脳循環）の中核となる教育・研究拠点」たるべきであるとするのに対し、「地方大学」については「『特色』を求めた大学改革・再編」、「地方創生に貢献するガバナンス強化」、「地方での役割・位置づけの強化」、「地域の生涯学習・リカレント教育への

(29) 「最終報告」2頁。ここで「(大学進学者収容力) = (各県の大学入学定員/各県に所在する高校の卒業者のうち大学進学者の数) × 100」と定義されている。

(30) 「最終報告」4頁。

貢献」、「地域のシンクタンクとしての機能」および「企業研修のニーズへの対応」をあげ、次いで「大学の機能分化」として「G型（グローバル型）大学として、世界水準の学術研究を目指す大学や学部、あるいは真に世界のトップ水準のグローバルトップエリート人材の輩出を重視するのか、L型（ローカル型）大学として、特色ある地域の中核産業を支える専門人材の育成・確保に取り組むとともに、地域に根差して地域を支える仕事（地域密着型の産業や企業で働く人々）に就労して生きていく人材に対して、実践的な基礎能力教育や最新の技能教育の実施を重視するのかを明確にする必要がある」と提言する⁽³¹⁾。

そして、「最終報告」は、「今後の取組として、①地方の特色ある創生のための地方大学の振興、②東京の大学の定員抑制、③東京における大学の地方移転の促進、④地方における若者の雇用の創出により、地方における若者の修学・就業を促進する必要がある」とし、「これらの取組を継続的かつ総合的に実施していくためには、法律等でその内容を規定すべきである」とする。このうち、「①地方の特色ある創生のための地方大学の振興」（「キラリと光る地方大学づくり」）については首長のリーダーシップの下で産官学連携を強力に推進し、かつ推進体制（コンソーシアム）を構築すること、「地方創生の優れた事業として国が認定したものに対しては、新たな交付金により支援する」こと、「新たな交付金」について国の基本方針を示すこと、などをあげている⁽³²⁾。また、「②東京の大学の定員抑制」については「近年学生数の増加が著しい東京都特別区（23区）においては、学部・学科の所在地の移転等も含めて、原則として大学の定員増を認めないこととする」が、例外（または対象外）とされる場合も多くなっている。その例として、大学院、留学生、社会人、通信教育、専門職大学、「学部・学科の収容定員の総数の増加を伴わない学部・学科の改編等」、「校舎等の施設又は設備の整備を行うなど必要な投資を行う場合で、既に収容定員増について機関決定を行い、公表している場合」、「一都三県外に所在する大学の学部・学科が東京23区にキャンパスを新增設・拡充して、一部の学修を東京23区において実施する場合」などである⁽³³⁾。

(31) 「最終報告」 9頁。

(32) 「最終報告」 12頁、14頁。

(33) 「最終報告」 19頁、21頁。

3. 法律（案）の概要

〔1〕地域大学振興法の力点

地域大学振興法は、本則16箇条、附則7箇条から構成される。目的は本則の第1条に示されており、「我が国における急速な少子化の進行及び地域の若者の著しい減少により地域の活力が低下していることに鑑み、地域における大学」の「振興及び若者の雇用機会の創出のための措置を講ずることにより、地域における若者の修学及び就業を促進し、もって地域の活力の向上及び持続的発展を図ること」とされている。また、「基本理念」として「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進は、国、地方公共団体及び大学の相互の密接な連携並びに事業者の理解と協力の下に、若者にとって魅力ある修学の環境の整備及び就業の機会の創出を図ることを旨として、行われなければならない」(第2条第1項)、「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進は、まち・ひと・しごと創生法(平成26年法律第136号)の基本理念に基づき行われなければならない」こととされる(地域大学振興法第2条第2項)。

しかし、地域大学振興法の力点は「若者の雇用機会の創出」ではなく、「地域における大学」の「振興」に置かれている。このことは、「地域における若者の雇用機会の創出等」に関する規定が第15条の1箇条しかなく、同条が国に努力義務を課すに留めていることから明らかであり、2018年3月19日の衆議院地方創生に関する特別委員会における梶山弘志地方創生担当大臣(まち・ひと・しごと創生担当)の趣旨説明にもよく現れている。この趣旨説明において地域大学振興法の「要旨」が挙げられているが、特に重要であるのは次の諸点である⁽³⁴⁾。

- ① 内閣総理大臣が「地域における大学の振興、これを通じた地域における中核的な産業の振興及び当該産業に関する専門的な知識を有する人材の育成並びに地域における事業者による若者の雇用機会の創出に関する基本指針を定める」。
- ② 地方公共団体が「大学及び事業者等と共同して地域における大学振興・若者雇用創出推進会議を組織した上で、当該基本指針に基づき、地域における大学振興・若

(34) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第4号(平成30年3月19日)」1頁、2頁。

者雇用創出事業に関する計画を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができる」。

- ③ 「国は、認定を受けた計画に基づく事業の実施に要する経費に充てるために交付金を交付することができる」。
- ④ 「大学の学部の学生が既に相当程度集中し、他の地域における若者の著しい減少を緩和するために学生が更に集中することを防止する必要がある地域として政令で定める地域を特定地域とし、大学の設置者等は特定地域内学部収容定員を増加させてはならないこととするとともに、その例外事項等を定め」る。

〔2〕「地域における大学振興・若者雇用創出」に関する「基本指針」

地域大学振興法第3条第1項は、国が「地方公共団体の自主性及び自立性を尊重しつつ、地域における若者の修学及び就業の促進に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する」と定める（関連施策との連携については第12条も参照）。その上で、第4条第1項は「内閣総理大臣は、地域における若者の修学及び就業を促進するため」に「地域における大学の振興、これを通じた地域における中核的な産業の振興及び当該産業に関する専門的な知識を有する人材の育成並びに地域における事業者による若者の雇用機会の創出」についての「基本指針」を定めなければならない旨を定める。この「基本指針」には「地域における大学振興・若者雇用創出の意義及び目標に関する事項」、「地域における大学振興・若者雇用創出のために政府が実施すべき施策に関する基本的な方針」、「地域における大学振興・若者雇用創出のために地方公共団体が重点的に取り組むことが必要な課題に関する基本的な事項」、「地域における大学振興・若者雇用創出に係る地方公共団体、大学、事業者その他の関係者間における連携及び協力に関する基本的な事項」、第5条第1項に定められる「地域における大学振興・若者雇用創出事業」の「認定に関する基本的な事項」など「地域における大学振興・若者雇用創出の推進のために必要な事項」が定められる（第4条第2項。同第3項も参照）。

〔3〕「地域における大学振興・若者雇用創出事業」に関する計画の作成と内閣総理大臣の認定

他方、地方公共団体は「地域における地理的及び自然的特性、文化的所産並びに経済的環境の変化を踏まえつつ、国の施策と相まって、効果的に地域における若者の修

学及び就業を促進するよう所要の施策を策定し、及び実施する責務を有」し（第3条第2項）、その上で「単独で又は共同して、基本指針に基づき、内閣府令で定めるところに」よって「地域における大学振興・若者雇用創出事業」（「まち・ひと・しごと創生特定事業」であることが必要とされる）に関する計画（以下、事業計画）を作成して「内閣総理大臣の認定を申請することができる」（第5条第1項）。

事業計画に記載すべき内容は第5条第2項第1号ないし第6号に掲げられているが、とくに第3号および第4号が重要である。第3号は「地域における大学振興・若者雇用創出事業の内容に関する」ものとして「若者にとって魅力があり、地域の中核的な産業の振興に資する教育研究の活性化を図るために、大学が行う取組に関する事項」、「地域における中核的な産業の振興及び当該産業に関する専門的な知識を有する人材の育成のために、大学及び事業者が協力して行う取組に関する事項」および「地域における事業活動の活性化その他の事業者が行う若者の雇用機会の創出に資する取組に関する事項」を掲げ、第4号は「地域における大学振興・若者雇用創出事業に関する地方公共団体、大学、事業者その他の関係者相互間の連携及び協力に関する事項」を掲げる（第4項も参照）。また、事業計画の区域は、大学の学部および短期大学の学科の「学生が既に相当程度集中している地域であって他の地域における若者の著しい減少を緩和するために当該学生が更に集中することを防止する必要がある地域として政令で定める地域」（以下、特定地域）の外でなければならない（第5条第3項）。特定地域は、地域大学振興法施行令（平成30年6月1日政令第177号）第1条によって「東京都の特別区の存する区域」とされる。

地方公共団体が事業計画を作成する際には「地域における大学振興・若者雇用創出推進会議が作成する案に基づいて計画を定めるものとする」とされる（地域大学振興法第5条第5項）。すなわち、計画は実質的に「地域における大学振興・若者雇用創出推進会議」（以下、推進会議）が作成することとなる⁽³⁵⁾。

地方公共団体が事業計画の認定を申請した場合には、内閣総理大臣は、当該事業計画が「基本指針」に適合するものであること、当該事業計画の実施が「区域における若者の修学及び就業の促進に相当程度寄与するものであると認められること」、および「円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること」という基準に適合すると認めるときに認定を行う（同第6項）。また、内閣総理大臣は認定に先立って「文

(35) 末宗・前掲注(10)34頁は「このような立法例は珍しいところである」と評価する。

部科学大臣、厚生労働大臣及び経済産業大臣に協議しなければならず（同第7項）、認定を行った場合には「遅滞なく、その旨を当該地方公共団体に通知しなければならない」（同第8項）。一方、地方公共団体による事業計画の公表は努力義務に留められている（同第9項）。

事業計画の変更は第6条に、内閣総理大臣または文部科学大臣による報告の徴収は第7条に、事業計画の実施に関する是正措置の要求（内閣総理大臣または文部科学大臣による）は第8条に、事業計画の認定の「取消し」（撤回）は第9条に定められる。

〔4〕 推進会議

地域大学振興法第10条は推進会議に関する規定である。推進会議の組織については「できる」規定となっているが（同第1項）、前述のように地方公共団体が事業計画を作成する際には推進会議が案を作成することとなっているので、実質的には義務づけに近い。構成員は「地域における大学振興・若者雇用創出事業を実施し、又は実施すると見込まれる大学及び事業者若しくは事業者が組織する団体」であり（同項）、「第5条第4項に規定する事業を実施し、又は実施すると見込まれる高等専門学校又は専門学校」など「地方公共団体が必要と認める者」を加えることも認められる（同第2項）。産官学連携事業の推進に関する会議を法定するとともに、事業計画の案を作成すること、事業計画の実施に関する必要事項など「地域における大学振興・若者雇用創出の推進に関し必要な事項について協議」することが明定されており、役割の明確化および「位置づけを強化した点は他にない特色である」という評価がなされる⁽³⁶⁾。しかし、いかに推進会議が事業計画の案を作成する権限を有するにせよ、内閣総理大臣が定める「基本指針」に沿うことが求められるのであり、地方公共団体の主体性がどの程度まで発揮されうるかについては疑問が残るところである。

〔5〕 事業計画に対する交付金

地域大学振興法第11条は、国が事業計画の認定を受けた地方公共団体に対し、当該事業計画に「基づく事業の実施に要する経費に充てるため、内閣府令で定めるところにより、予算の範囲内で、交付金を交付することができる」と定める。この交付金は「地方大学・地域産業創生交付金」または「キラリ（きらり）と光る地方大学づくり

(36) 末宗・前掲注(10)34頁。

交付金」とも称され、2018年度予算においては100億円が確保された。内訳は、内閣府計上分が70億円（「地方大学・地域産業創生交付金」として20億円、「地方創生推進交付金」の活用分として50億円）、文部科学省計上分が25億円、関連事業分として5億円である。交付率は2分の1を原則としつつ、事業計画の内容に応じて3分の2または4分の3ともしうる。予算積算上の採択は10件程度である（1件につき1年で7億円が上限の目安とされる）。また、支援期間は原則として5年間とされている⁽³⁷⁾。

また、交付金とは別に、国に対しては「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する施策を実施するために必要な財政上の措置その他の措置を講ずる」ことについて努力義務が課せられている（第16条）。

〔6〕東京都の特別区における学部収容定員の抑制

地域大学振興法において最も議論を呼び、合憲性を含めて問題とみられる規定は第13条および第14条であろう。両規定とも2028年3月31日までの時限適用とされており（附則第2条）、東京一極集中の是正という効果があるかについて疑問視する見解も少なくない。そればかりでなく、規制を受ける大学はもとより、受験生の意思や希望を軽視している点のほうが重要である。

まず、第13条は、原則として「大学の設置者又は大学を設置しようとする者」（以下、大学設置者等）は「特定地域外の地域における若者の修学及び就業を促進するため、特定地域内における大学の学部の設置、特定地域外から特定地域内への大学の学部の移転その他の方法により、特定地域内学部収容定員（特定地域内に校舎が所在する大学の学部の学生の収容定員のうち、当該校舎で授業を受ける学生に係るものとして政令で定めるところにより算定した収容定員をいう。以下この条及び附則第3条において同じ。）を増加させてはならない」と定める。前述のように、特定地域は地域大学振興法施行令第1条によって特別区とされるので、特別区にキャンパスを構える大学は、他の地域にキャンパスを構えるか否かを問わず、原則として特別区に所在するキャンパスの収容定員を増加させてはならないこととなる。

大学設置者等が同条に違反し、または違反するおそれがあると文部科学大臣が認めるときには、同大臣は当該大学設置者等に対して是正措置勧告を行うことができる（第14条第1項）。勧告の後に当該大学設置者等が「正当な理由がなくて当該勧告に

(37) 末宗・前掲注(10)36頁および萩原・前掲(10)97頁による。

係る措置を講じなかったとき」には、文部科学大臣が当該大学設置者等に対して是正措置命令を発することができる（同第2項）。また、文部科学大臣は、是正措置勧告または是正措置命令を行うために必要があると認めるときは、当該大学設置者等に対して「報告又は資料の提出を求めることができる」（同第3項）。

第13条および第14条は「最終報告」の「②東京の大学の定員抑制」を受けたものと考えられるが、定員抑制策と憲法との整合性について「最終報告」は言及しておらず、地方大学振興有識者会議の議事要旨を参照しても検討された形跡はない。しかし、国会においては合憲性への疑問が寄せられた。

例えば、松平浩一議員（立憲民主党）は、地域大学振興法第13条が「東京の大学で学ぼうとする人数を制限するもので」あり、大学の自治を侵害し、憲法第23条に違反するのではないか、「学問とは関係のないところでの制限」であって「果たして合理的な制限と言えるのか」、憲法第14条第1項の趣旨に鑑みて東京にある大学だけを規制するのは妥当であるか、「更に言えば、東京という場所で学びたいという学生の希望を制限するものであって、学生の居住、移転の自由にかかわってくる、又は、東京にある魅力のある大学で学びたいという学生の学問の自由にかかわってくるのではないかと質した⁽³⁸⁾。松沢成文議員（希望の党）も、地域大学振興法が「学問の自由や大学の自治、教育を受ける権利に対する重大な制約に当たる」と質している⁽³⁹⁾。

松平議員の質疑に対し、末宗徹郎氏（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局地方創生総括官補）は、地域大学振興法第13条の「措置につきましては、大学に対して、特定地域内の収容定員をふやさないようにするというにとどまっておりますので、特定地域内における大学教員等の教育研究の内容あるいは活動そのものを制限するものではございませんので、大学の自治を含む学問の自由の観点から問題はない」、「地域における若者の修学、就業の促進のために定員抑制する必要があると認

(38) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第6号（平成30年3月22日）」2頁。また、観点は異なるが、「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号（平成30年3月20日）」14頁における宮本岳志議員（日本共産党）の質疑と、これに対する梶山地方創生担当大臣の答弁も参照。

(39) 「第196回参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」20頁。また、「第196回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」12頁における蓮舫議員（立憲民主党・民友会）の質疑、「第196回参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」2頁における矢田わか子議員（国民民主党・新緑風会）の質疑と、これに対する宮川典子文部科学大臣政務官の答弁、同19頁における田村智子議員（日本共産党）による反対討論も参照。

められますし、10年間の時限措置として特定地域の要件を限定的に規定しておりますので、合理的な範囲における区別と考えられ、法もとの平等の観点からも問題がない」、「学生自身の居住、移転を制限するものではないということから、居住、移転の自由の観点からも問題はない」と答弁した⁽⁴⁰⁾。また、松沢議員の質疑に対し、林芳正文部科学大臣は「各大学の教育研究の内容、活動そのものを制限するものではなくて、それぞれの大学の自治を侵したり各学生が大学で学ぶ機会を妨げたりするものではない」と答弁した⁽⁴¹⁾。

たしかに、特別区に所在する大学の収容定員の抑制は直ちに大学教員の教育研究活動に影響を及ぼす訳ではない。しかし、このことと大学の自治とは次元が異なるのであり、合憲性の主張となりきれていない。むしろ、特別区に所在する大学の学生定員管理に関する自主性を損なわせる点において憲法第23条に違反する疑いは消滅していない。地域大学振興法第3条第3項も「国及び地方公共団体は、地域における若者の修学及び就業の促進に関する施策で大学に係るものを策定し、及びこれを実施するに当たっては、大学の自主性及び自律性その他大学における教育研究の特性に配慮しなければならない」と定めていることが忘れられているのではなかろうか。

また、憲法第14条との関連においても、答弁は定員抑制の必要性のみを理由に「合理的な範囲における区別」と主張するにすぎない。時限措置であることは無関係であるし、地域大学振興法第5条第3項に示される「特定地域」の定義も、不確定概念が多く、かつ、第一次的には政令に委ねられているため、厳格であると評価するには不十分である。

さらに、地域大学振興法の成立前から行われてきた学部収容定員の抑制策によって、2018年度入試において早稲田大学、明治大学、上智大学など多くの有名私立大学の合格者が減少し、実質競争率が上昇するという、十分に予想されえた結果が出た⁽⁴²⁾。捉え方にもよるが、受験生が大学に入学して学問の自由を享受する機会を不当に奪うものと言えないであろうか。少なくとも、このような抑制策によって多くの受験生が振り回される結果につながりかねず、受験者不在の政策決定であると評価せざるをえない。地域大学振興法により、このような傾向が強められるという懸念が生ずる。

(40) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第6号（平成30年3月22日）」2頁。

(41) 「第196回参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」20頁。

(42) 木村・前掲注(7)26頁、28頁による。同書34頁、小川・前掲注(7)208頁も参照。

なお、次の場合には抑制の対象から除外される。

まず、大学設置者等が、特定地域に設置する学部等（大学の学部、高等専門学校の学科または専修学校の専門課程）の廃止、特定地域からそれ以外の地域に所在するキャンパスへの学部等の移転により、当該大学設置者等が特定地域に設置する他の学部等の収容定員を増加させる場合である（同第13条第1号）。

次に、大学設置者等が、特定地域に設置する学部等の収容定員を減少させ、その分を異なる大学設置者等の学部等の収容定員に吸収する場合である（同第2号）。

そして、外国人留学生または社会人学生に限定して特定地域に設置する学部等の収容定員を増加させる場合など、「特定地域以外の地域における若者の著しい減少を助長するおそれが少ないものとして政令で定める場合」である（同第3号）。この場合には「大学における教育研究の国際競争力の向上、実践的な教育研究の充実その他の教育研究の質的向上を図る」ことが大義名分とされる。

また、附則第3条は、期限を付けながらも収容定員の抑制に対する例外を定めている。すなわち、大学等設置法人が、2019年3月31日までに「特定地域内における大学の学部の設置その他の政令で定める事項について（中略）文部科学大臣の認可（中略）を受けた場合」（同第1号）、2024年3月31日までに特定地域内において専門職大学または専門職短期大学の設置等について認可を受けた場合（同第2号）、本則第13条および第14条の「施行日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日までに、特定地域外から特定地域内への大学の学部の移転その他の政令で定める事項について、政令で定めるところにより、文部科学大臣への届出を行った場合」（附則第3条第3号）、本則第13条および第14条の「施行の際現に特定地域内における大学の学部の設置、特定地域外から特定地域内への大学の学部の移転その他の方法により特定地域内学部収容定員を増加させるために必要な校舎その他の施設又は設備の設置又は整備に関し政令で定める相当程度の準備が行われている場合」（附則第3条第4号）である。

〔7〕 施行状況等の検討

地域大学振興法附則第5条第1項は、政府が2024年3月31日までの間に「専門職大学等の設置の状況その他この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と定める。また、同第2項は、政府が2028年3月31日までの間に「地域における若者の修学及び就業の状況その他この法律の施行の

状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と定める。

4. 国会における法律案の審議状況

前記のような内容の地域大学振興法について、衆参両院において審査・審議がなされた。その様子を、項目毎に概観する（但し、合憲性などについては既に取り上げたので除外する）。なお、便宜のため、法律案の提出から公布までの経過について、概略を示しておく。

●地域大学振興法

衆議院議案受理年月日	2018年2月6日
衆議院付託年月日	2018年3月16日（地方創生に関する特別委員会）
衆議院審査終了年月日	2018年3月22日（可決）
衆議院審議終了年月日	2018年3月23日（可決）
参議院予備審査議案受理年月日	2018年2月6日
参議院議案受理年月日	2018年3月23日
参議院付託年月日	2018年5月16日（内閣委員会）
参議院審査終了年月日	2018年5月24日（可決）
参議院審議終了年月日	2018年5月25日（可決）
公布年月日	2018年6月1日（法律第37号）
施行日	2018年6月1日

〔1〕衆議院地方創生に関する特別委員会

地域大学振興法は地域再生法改正法とともに審査された。宮本岳志議員（日本共産党）による反対討論が行われたものの、起立多数により可決された。賛成会派は自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブ、公明党および日本維新の会であり、反対会派は無所属の会、日本共産党、自由党および社会民主党・市民連合である⁽⁴³⁾。また、山口俊一議員（自由民主党）、亀井亜紀子議員（立憲民主党・市民クラブ）外3氏より、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属

(43) http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DC7D36.htm

クラブ、公明党および日本維新の会の五派共同提案による「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律案に対する附帯決議」が提出され、やはり起立多数により可決された⁽⁴⁴⁾。

(1) 「基本指針」

太田昌隆議員（公明党）は、地域大学振興法に定められる「基本指針」の策定および公表時期、さらに「交付金の取扱いに関する具体的な制度要綱、交付要綱、申請受理期間」など全体のスケジュールを質した。これに対し、末宗氏は「これまでも地方公共団体に対しましては、説明会などで交付金の趣旨あるいは取扱いの基本的な考え方については情報提供もし、個別に事前の相談なども受け付けてきているところで」と述べた上で「しっかりした計画をつくっていただく必要がございますので、一定の策定期間もとりながら、そのスケジュールを法案が成立しましたら明確に示して、それからその後の審査期間も設定をして、大体秋ぐらいには計画についての交付をしたいと考えている」と答弁した⁽⁴⁵⁾。

(2) 「地方大学・地域産業創生交付金」

① 「地方大学・地域産業創生交付金」と文部科学省による「産学連携のための補助金」との相違

この点については太田議員が質している。梶山地方創生担当大臣は「地方大学・地域産業創生交付金」が「知事等がリーダーシップを発揮することを前提として、地方大学が特色を出しつつ、産官学連携により地域の中核的産業の振興や専門人材育成などを行うすぐれた取組を重点的に支援をするものであり」、「大学主体ではなく地域を代表する知事等がリーダーシップをとること、地方大学の役割として教育研究そのものよりも地域産業への貢献を重視していること、知事等が主導することにより地域全体に波及する中核的な産業の振興を推進すること、地域における中核的な産業振興とそれを担う専門人材の育成等を一体的に推進することなどの点」において文部科学省による「産学連携のための補助金」と異なると答弁した。また、太田議員が「今回の交付金制度の中でも、地方において若者の雇用が創出できるよ

(44) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第6号（平成30年3月22日）」27頁。

(45) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第4号（平成30年3月19日）」4頁。

うな、そんな仕組みをまた設けるべきではないかと思」うと質したのに対して、末宗氏は「今回の新たな交付金の申請に当たりましては、地方公共団体が策定する計画におきまして、地域における事業活動の活性化その他の事業者が行う若者の雇用機会の創出に資する取組に関する事項、雇用にかかわる事項を記載していただくことといたします。加えまして、K P I を設定するわけですが、産業の雇用者数の増加数、あるいは地元就職者、起業数を設定していただく」、「こうした仕組みを通じまして、それぞれの地域の中核的な産業の振興、専門人材の育成に加えて、地域における若者の雇用創出につながるすぐれた取組を支援してまいりたい」と答弁した⁽⁴⁶⁾。

② 「地方大学・地域産業創生交付金」の交付額の根拠

この点については松平議員が質している。末宗氏は、「今回の新たな交付金の特色」として「国内外のトップレベル人材の招聘等によりまして、特定分野でグローバルに競争力を持つ地方大学づくりを進めるという狙い」および「中核的な産業振興に関しまして、地域全体へ波及するという大規模な産官学連携の取組を支援するという狙い」があると述べ、その上で「これまでの大学等への既存の支援策でも、世界トップレベルの研究拠点の形成を目指すもの、あるいは産学連携により革新的なイノベーションの実現を目指すもの、こういった事業については、一件当たり、事業費で大体10億円規模となって」いること、内閣府が所掌する地方創生推進交付金が「一件当たりの事業費、最大で6億円規模としているところがございます、今回の新たな事業は、それかそれ以上の大規模な取組も想定される」ところであるために「地方大学・地域産業創生交付金」については「事業費ベースでおおむね10億円程度、それで補助率等を逆算しますと、一計画当たりの国費で、大体目安額として7億円程度というふうにした」と答弁した⁽⁴⁷⁾。

③ 交付の客観的基準、審査の透明性

この点については、堀越啓仁議員（立憲民主党・市民クラブ）が必要性を理解するとして質した。末宗氏は「地方公共団体が策定する計画におきましては、御指摘のとおり、若者の修学及び就業の促進に相当程度寄与するものということを設定

(46) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第4号（平成30年3月19日）」3頁。
「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第6号（平成30年3月22日）」26頁における加藤鮎子議員（自由民主党）の質疑も参照。

(47) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第6号（平成30年3月22日）」3頁。

けているところをごさいます、この観点からは、その計画の地域内における産業の雇用者数の増加数あるいは地元就職者、起業数、これをK P Iとして設定する」、
「内閣総理大臣が策定する基本指針において審査における評価基準を定めることと
考えておりました、例えば自立性ですとか地域の優位性、それから先ほど申し上げ
ましたK P Iの実現可能性、こういったところを評価基準として明確にしてい
たい」、「専門性を有する外部の有識者で構成する委員会を設置することといたし
まして、その委員会が書類審査それから現地審査、さらに面接審査という多段階の
審査を行うことによりまして審査の透明性を確保してまいりたい」と答弁した⁽⁴⁸⁾。

④ 国立大学法人運営費交付金および私立大学等経常費補助との関連

2018年度予算において国立大学法人運営費交付金等は1兆971億円、私立大学等
経常費補助は3,154億円が計上されているが、周知のように、国立大学法人運営費
交付金等および私立大学等経常費補助は年々減額される傾向にあり、国立大学など
における研究環境の悪化が報じられることも少なくない。

宮本議員は「国立大学の運営費交付金は、2004年度の1兆2,415億円から今日の
1兆1千億円弱へ、1,400億円以上も減らされてまいりました。私学の経常費補助
金も、2006年度の3,313億円から今日の3,154億円へ、180億円も減らされて」
いると指摘した上で、地域大学振興法が「地方大学の財政的危機を解決するものになる」
のかと質した。これに対し、梶山地方創生担当大臣は「産官学連携により、地域の
中核的産業の振興や専門的人材育成などを行うすぐれた取組を新たな交付金等によ
り重点的に支援をし、特色ある大学組織改革の実施などを進めていくということで、
最初に、大学が瀕死の状況にあるのを戻せるかということになると、これらの取組
を通じて活力を得ていくということになるかと思えます」と答弁した。これを受け、
宮本氏は「わずか100億円の地方大学・地域産業創生事業をやったからといって、
救われるはずがない」と述べた上で、「地方大学・地域産業創生交付金」を受け
ようとするならば大学が「推進会議」の「下請機関にならざるを得ない」と質し
た。これに対し、梶山地方創生担当大臣は「この交付金制度に大学が参画するかど
うかというのは、大学が主体的に判断をすることであり」、「知事等が地方大学に
対して改革を主導するものではなくて、むしろ、その取組に対して、地方大学がみ
ずからその強みや特色を伸ばすために主体的に改革を行う地域を支援するものであ

(48) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号（平成30年3月20日）」2頁。

りまして、大学の自主性、自律性の侵害という指摘は当たらない」と答弁したが、宮本議員は「入るときには、参加するときには自主的に参加するんでしょうが、一たび参加してしまえば、自治体の掲げる事業計画に基づいて進めなければならなくな」り、「その中身というのは、この間国が進めてきた大学改革の方向に誘導されるのは火を見るより明らか」である、「入り口が自主的だといったって、実態は、それはやらざるを得ない状況に追い込まれていっている、そういう状況を放置しているとやらざるを得ない」と批判しており、「国立大学運営費交付金が前年度比同額にとどまるもとの、むしろ、これに認定されましたら、国から配賦された既存の運営費交付金も先導的研究基盤、技術の活用や大学改革の推進に振り向けざるを得なくなるわけですよ、これにおつき合いをして。交付金が仮に同額ならば、自由に使える基盤的経費はむしろ減ってしまうということになります。このようなものが地方大学の振興に役立つわけがないではありませんか」とも述べている⁽⁴⁹⁾。

(4) 東京都の特別区に所在する学部の収容定員の抑制

① 時限措置

神田憲次議員（自由民主党）が「東京圏への一極集中の是正というのは大変長期スパンでの取組を要するものでありまして、定員抑制については時限措置とするべきではないのでしょうか」と質したのに対し、末宗氏は「大学の経営の自主性に大きくかかわるものでございますので、法案では、合理的な範囲内の規制とするという観点から、10年間の時限措置といたしております」、「法文の中に、10年後までの間に地域における若者の修学及び就業の状況等について検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとするとしておりまして、その時点で抑制措置を延長するか否かについてはまた検討を行う必要があると考えております」と答弁した⁽⁵⁰⁾。

② 定員抑制の有効性および合理性

堀越議員は、工場等制限法の立法および廃止に言及しつつ「定員抑制は大学の自主性、自律性に再度制限をかけることになるとの指摘がございましたが、その有効性

(49) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号（平成30年3月20日）」14頁。また、宮本議員は地域大学振興法について「財政的に深刻な地方大学の現状を解決するために提案されているということではなくて、あたかも、まさに政府の地方創生の施策がうまくいっていないから、地方大学を地方創生に貢献させようとしているように聞こえる」とも批判している（同13頁）。

(50) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第4号（平成30年3月19日）」10頁。

や合理性について伺いたい」と質した。これに対し、末宗氏は「今後18歳人口が大幅に減ることが見込まれております。（中略）今後も条件の有利な東京23区の定員増が進み続けますと、東京一極集中がますます加速してしまう。また、東京の大学の収容力が拡大する一方で、地方大学の中には経営悪化による撤退等が生じ、地域間で高等教育の就学機会の格差が拡大しかねないと考えておりました、このようなことから、特定地域について大学の定員抑制を講じようというもので」と答弁した⁽⁵¹⁾。

また、堀越議員は「定員抑制と地方創生の間には明確な対応関係があるのか」、「大学には学問の自由がある、学生には学びたいところで教育を受ける権利というものがある」が「定員抑制は、これらを制約する懸念があり」、「定員抑制は、大学の自主性、自律性だけでなく、実際の経営、さらには大学自体の存立にも影響を及ぼすおそれがある」とした上で、「23区内の大学の定員抑制を行えば若者が地元で進学し就職する傾向が高まる等の具体的な調査結果をもとに立案を行ったのでしょうか」と質した。これに対し、末宗氏は「今回の定員抑制を行うに当たりましては、いろいろな議論を行いましたし、かなりの調査分析を行ってまいりました」として「具体的に申し上げますと、まず、2000年から2015年の間で、地方の若者が約532万人、約3割減少をしております。また一方で、御案内のとおり、東京圏への転入超過数、2017年で約12万人ということで、それも、そのほとんどが若者という現状でございます」と答弁した⁽⁵²⁾。

③ 学部収容定員の抑制の例外

一方、学部収容定員の抑制の例外に関しては、牧島かれん議員（自由民主党）が地域大学振興法の施行により「東京にある日本の大学の国際競争力が失われるようなことがあってはならない」と質しており、これに対して末宗氏は「東京の国際競争力を損なわないようにする観点」に立ちつつ「具体的には、政令において例外事項の詳細を定める予定ではありますが、一つ目には、留学生や社会人の受入れ、二つ目には、スクラップ・アンド・ビルドによる時代に合った最先端の学部や学科の新設などを抑制の例外とする」、「高度な教育研究を行う大学院、これについては、そもそも抑制の対象外としている」と答弁した。また、牧島議員が「海外

(51) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号（平成30年3月20日）」3頁。

(52) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号（平成30年3月20日）」3頁。

の大学の日本校が東京で日本の大学として参入される、そのことを阻止するものではないというふうに理解してよいのでしょうか」と質しており、末宗氏は「海外の大学が日本の学校教育法に基づく大学として日本に参入する場合という御指摘だと思いますが、これにつきまして、教育研究の国際競争力の向上に資する場合につきましては、政令において抑制の例外とすることを検討してまいりたいと考えております」と答弁した⁽⁵³⁾。

(5) 地域大学振興法第15条

太田議員および堀越議員は、同条が「国は、地域における若者の就業を促進するため、地域の特性を生かした創業の促進及び地域における事業活動の活性化による若者の雇用機会の創出、地域における適職の選択を可能とする環境の整備その他の必要な施策を講ずるよう努めるものとする」と定めていることの意味を質した。これに対し、末宗氏は「地方公共団体と連携しながら国が取り組むとしておりますので、地方団体の自主性、自立性を尊重する必要があるという性格から、努力義務にしているところでございます」と答弁した⁽⁵⁴⁾。

また、「若者の雇用機会の創出」について、末宗氏は「地域の強みを生かした産業、雇用の創出を交付金等によって支援をすること、それから地域経済牽引事業、これを支援すること、それから良質な雇用の場を創出する本社機能等の移転を税制措置で促進すること」をあげ、「地域における適職の選択を可能とする環境の整備」については「アウトリーチによる企業相談など働き方改革の推進による職場の魅力の向上」および「地元出身の学生を対象とした中小企業でのインターンシップの実施」、「東京に本社を持つ大企業等の本社一括採用の見直し等を促すための普及啓発」、および「U I J ターンにより地元企業等に就職した若者を対象とする奨学金の返還支援制度を全国展開していくこと」を主とする旨を述べている⁽⁵⁵⁾。

〔2〕衆議院本会議（2018年3月23日）

地域大学振興法および地域再生法改正法は一括して議題とされ、渡辺博道地方創生

(53) 「第196回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第4号（平成30年3月19日）」7頁。

(54) 引用は、「第196回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号（平成30年3月19日）」4頁による。

(55) 「第196回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第4号（平成30年3月19日）」4頁。

に関する特別委員長による報告の後、直ちに採決が行われ、賛成多数で可決された⁽⁵⁶⁾。

〔3〕参議院内閣委員会

地域大学振興法および地域再生法改正法は一括して議題とされ、梶山地方創生担当大臣による両法律（案）の趣旨説明が2018年5月17日に行われ、直ちに審査に入った。同月22日に内閣委員会・文教科学委員会連合審査会が行われ、同月24日の内閣委員会において山本太郎議員（自由党）による修正動議が提出され（法律案に対する反対討論も行われた）、また、田村智子議員（日本共産党）による反対討論（および修正動議への賛成）が行われたが、いずれも賛成少数により否決され、地域大学振興法（案）が原案通り可決された⁽⁵⁷⁾。さらに、矢田わか子議員（国民民主党・新緑風会）などにより、自由民主党・こころ、公明党、国民民主党・新緑風会、立憲民主党・民友会及び日本維新の会の各派共同提案による「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律案に対する附帯決議」が提出され、賛成多数で可決された⁽⁵⁸⁾。

（1）「基本指針」

蓮舫議員（立憲民主党・民友会）は、地域大学振興法が「国家戦略特区と類似した制度設計になっています。地方創生の新たな交付金をつくる、総理の定める基本指針に基づき、基本計画に基づいて、自治体等が計画を策定し、認定を申請。認定、決定権者は安倍総理大臣です。この途中経過、選定過程が公正中立であることが求められますが、大丈夫ですか」と質した。これに対し、梶山地方創生担当大臣は「内閣府において権限を行使する場合には、実質的な決定権者が誰であるかにかかわらず、法律には内閣総理大臣の権限を行使するという定めを置くことになっておりまして、この法案につきましては、ワンストップ窓口の、ワンストップというか、この窓口の実質的な対応を内閣総理大臣自らが行うことは予定をされておられません」と答弁した。これを受け、蓮舫議員が「どうやってその公正中立性が担保されるんですか、認定がされるまで」と質し、梶山地方創生担当大臣は「外部の有識者による委員会を構成をし

(56) 「第196回国会衆議院会議録第11号（平成30年3月23日）」2頁。

(57) 「第196回国会参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」19頁、20頁。

(58) 「第196回国会参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」20頁。

て、そしてその上で選定をしまいる」と答弁した⁽⁵⁹⁾。

他方、山本議員は「本法案で最終的な決定権者は総理大臣です、国家戦略特区での最終的な決定権者は総理大臣。本法案ではきらりと光る地方大学、国家戦略特区では世界に冠たる獣医学部。本法案で内容を吟味するのは有識者会議、国家戦略特区で内容を吟味するのは諮問会議」と指摘した上で、「地方は、手を挙げる際、総理大臣が定める基本指針に基づいた計画を立てる必要があるようですけれども、この総理が定める基本指針、いつ策定されますか」と質した。梶山地方創生担当大臣が「法律成立後であります」と答弁したことを受け、山本議員は「全て法案が通った後、基本指針でやりますよということですよね」、などと述べ、激的な批判を行っている⁽⁶⁰⁾。

(2) 「地方大学・地域産業創生交付金」（「キラリ（きらり）と光る地方大学づくり交付金」）

① 「地方大学・地域産業創生交付金」と文部科学省による「産学連携のための補助金」との相違

まず、厳密には両制度の相違に関する質疑ではないが、高野光二郎議員（自由民主党）が「大学振興・若者雇用創出の交付金制度は、地方創生が一番の本旨であると認識をして」いるとした上で「どのようにきらりと光る地方大学づくりを進めるのか」と質したのに対し、長坂康正内閣府大臣政務官は「知事等のリーダーシップの下に、産官学連携によりまして、（中略）それぞれの分野で、地域の強みを生かし中核的産業の振興や専門人材育成などを行う優れた取組を重点的に支援するための新たな交付金を創設するものでございます」と答弁した⁽⁶¹⁾。

次に、和田政宗議員（自由民主党・こころ）は「産学官連携というのはこれまでも結構やられてきたんじゃないか」、「この法案においてはこれまでの産学官連携と何が違うのか」と質した。これに対し、梶山地方創生担当大臣は「地方大学・地域産業創生交付金」が「知事等がリーダーシップを発揮することを前提として、地方大学が特色を出しつつ、産官学連携により地域の中核的産業の振興や専門人材育成などを行う優れた取組を重点的に支援をしていくものであり」、「従来の文部科

(59) 「第196回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」11頁。

(60) 「第196回国会参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」17頁。

(61) 「第196回参議院内閣委員会会議録第12号（平成30年5月17日）」4頁。

学省を始めとする産官学連携とは、大学主体ではなくて地域を代表する知事等がリーダーシップを取ること、そして、地方大学の役割として教育研究そのものよりも地域産業への貢献を重視をしていること、そしてもう一つは、知事等が主導することにより地域全体に波及する中核的な産業の振興を推進すること、地域における中核的な産業振興とそれを担う専門人材の育成とを一体的に推進することなどの点で異なるものと考えている」と答弁した⁽⁶²⁾。

また、和田議員は「運営費の交付金ですとか科研費、こういった科学技術研究、研究開発に充てる予算の充実を政府全体としてももっともっと図るべきだというふうに考えます」と質したのに対し、林文部科学大臣は「科学技術イノベーションは、やはり我が国が将来にわたって成長と繁栄を遂げるための要でございます、やはり政府一丸となって実現する生産性革命、これの中核を担うものであらうと思っております。イノベーションをめぐるグローバルな競争が激化する中で、先ほど申し上げた中国や欧米等の諸外国、これはやはり政府研究開発投資を伸ばしているという現状がございますので、我々としても、第5期の科学技術基本計画に掲げられておりますように、財政健全化計画との整合性は確保しつつということですが、政府研究開発投資対GDP比1%の目標達成を目指すということが必要だと考えております」と答弁した⁽⁶³⁾。

② 「地方大学・地域産業創生交付金」の交付額の根拠

熊野正士議員（公明党）の質疑に対し、梶山地方創生担当大臣は「本交付金につきましては、（中略）各地方公共団体を一律に支援することは適当ではないと考えております。（中略）それぞれの地方で産業をしっかりと根付かせ、そしてその人材供給もしていく、そして、その地域で生まれ育った人がまたその地域に住み続けられるようにということで、大学の一部の力をお借りして、産業界とそして知事のリーダーシップの下にその地域の将来を考えていくというものであります。地域が一丸となって本気で改革に取り組む優れた事業に限定して、めり張りのある支援

(62) 「第196回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」1頁。

(63) 「第196回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」2頁。和田議員は、革新的研究開発推進プログラム（ImPACT）や科学研究費助成事業についても質疑を行っている（同3頁）。

を行う必要があると考えております」と答弁した⁽⁶⁴⁾。

③ 交付の客観的基準、審査の透明性

まず、田村議員は「公正中立な交付決定がされるという担保が、これ法案の条文にはないわけですね」、「本法案を担当する内閣府の地方創生推進事務局は、国家戦略特区の担当部局でもあります」と指摘し、地域大学振興法の「法案をまとめるに当たって、地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議、ここで検討して最終報告がまとめられている。大臣の言う交付決定の外部有識者、この委員会の中にこの法案の基をまとめる方の有識者会議のメンバーが入るということはありませんでしょうか」と質した。これに対し、梶山地方創生担当大臣は「今検討しているところであり、また法律の成立後にそういうメンバーを正式に決めていきたいと考えております」と答弁した。これを受け、田村議員は「この報告をまとめた方の有識者会議は自治体や大学からのヒアリングを行っているんですよ。その中には委員自身に関わる自治体や大学の事業もあるわけです。（中略）優れた事業として国が認定したものに対しては新たな交付金により支援すると、こういうふう結論付けた」のは「制度が決定する前に一部の自治体や大学がプレゼンをしたということにもなりかねないわけで、一方で、この法案を受けて政府が基本指針を作ったと、それから事業計画策定するという自治体も出てくるでしょう。そうすると、既に公正とは言えない」と批判した⁽⁶⁵⁾。さらに、田村議員は、安倍内閣総理大臣が施政方針演説において具体的な県名および大学名をあげて取り組みが紹介し、「キラリと光る地方大学づくりを、新たな交付金により応援します」、「地方の皆さんの創意工夫や熱意を、1,000億円の地方創生交付金により、引き続き支援します」と述べたこと⁽⁶⁶⁾をあげ、梶山地方創生担当大臣が2017年12月に行った同県および同大学を視察したことについて質した。梶山地方創生担当大臣は「地方大学の振興、東京の大学の定員抑制、若者の雇用創出等に関する議論を深めて政策を立案する観点から、地方公共団体や大学の関係者等に対し幅広くヒアリングを実施したのは事実であるが「これらのヒアリングの内容は計画の認定とは直接関係がない」、「交付金の

(64) 「第196回参議院内閣委員会会議録第12号（平成30年5月17日）」12頁。同11頁における末宗氏の答弁、「第196回参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月22日）」4頁における矢田議員の質疑、これに対する田中良生内閣府副大臣の答弁も参照。

(65) 「第196回参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」11頁、12頁。

(66) 「第196回国会衆議院会議録第1号（平成30年1月22日）」4頁を参照。議事録には具体的な県名および大学名が記録されているが、本稿においては明示を控える。

認定に当たっては、法律が成立した後に基本指針において認定基準を示し、専門性を有する外部の有識者で構成する委員会を開催することにしており、当該委員会において書面評価、現地評価、面接評価といった複層的な評価を行うこととしております。プレゼンがあったからといって、計画認定に当たり中立性、公平性が確保されているとは言えないとの御指摘は当たらない」と答弁した⁽⁶⁷⁾。しかし、答弁の通りであるとしても、施政方針演説の文脈、他議員の質疑、およびそれに対する応答などに鑑みて不用意なものであったことは否めない。

(4) 東京都の特別区に所在する学部の収容定員の抑制

① 時限措置

高木かおり議員（日本維新の会）は、地域大学振興法の「内容でありますと、分母となる全体の学生数が小さくなっていく以上、収容定員を抑えたとしても東京23区内に進学者が流入し続ける現状というのは変わらない」と述べた上で、地域大学振興法の「抑制効果、これについてどの程度実効性を見込んでいらっしゃるのか、また、どのような状況になったらこの定員抑制という規制を取りやめるのか」と質した。これに対し、梶山地方創生担当大臣は、地域大学振興法が「特定地域の大学の学部等の収容定員の抑制につきまして、大学の経営の自主性にも関わるものであることから、合理的な範囲内の規制とするために10年の時限措置としているところであり」、「10年後までの間に地域における若者の修学及び就業の状況等について検討をし、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」、「具体的な検討については、法案に位置付けられた新たな交付金制度、本抑制措置、地域における若者の雇用機会の創出等の措置等により、東京23区における学生の集中状況や増加傾向、東京一極集中の状況がどのように変化したか等、若者の修学及び就業の状況等の法律の施行の状況について総合的に検討を行うことを考えている」と答弁した⁽⁶⁸⁾。

② 定員抑制の有効性および合理性

蓮舫議員は、地域大学振興法によって「10年でどれぐらいの学生が抑制されるのでしょうか」と質した。これに対し、梶山地方創生担当大臣は、特別区に所在する

(67) 「第196回参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」12頁。やはり議事録には具体的な県名および大学名が記録されているが、本稿においては明示を控える。

(68) 「第196回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」15頁。

学部の収容定員の抑制を行わなかった場合に「どの程度の学生が増加したかという仮定の話については、正確なところはお答えできない」と答弁した。これを受け、蓮舫議員が「何で試算していないんですか」と質し、梶山地方創生担当大臣は「この10年間、（中略）18歳人口が減少する中で、東京23区において平成19年から29年までに6万9千人の学部学生が増加をしている。仮に本定員抑制を行っていなければ、今後10年間で同様に学生が増加をし、例外措置による学生の増加がないという仮定を置けば、本定員抑制によってこの6万9千人の学生数の増加に歯止めを掛ける効果があると考えております」と答弁した。これを受け、蓮舫議員が大学進学者数、東京圏への人口転入超過数の把握の根拠を質した上で「15から29歳の若者で東京に来た、そして東京から出ていったを比較をするときのカウントの数が正確ではありません」、「立法事実が崩れるんですよ。住民基本台帳だけで調べると、平成29年、（中略）東京圏への転入超過は、19歳と18歳で2万5,330人です。ところが、22歳と23歳では3万7,083人なんです。つまり、住民票を移した東京圏の転入超過は、大学進学年次より大学卒業年次、つまり就職した若者の方が東京に来ているというカウントになる」と指摘している⁽⁶⁹⁾。その通りであるとすれば、特別区に所在する大学の定員を抑制したところで然したる効果はないということになる。

一方、山本議員は、地域大学振興法の施行前から行われていた定員抑制措置によって「平成28年度と29年度の2年間で、三大都市圏では国立で298人減らし、超過率は0.8%改善、私立では3,532人を減らし、超過率は1.2%改善、国公立、私立合わせて3,921人減らしたという結果です」、「大学の定員抑制の方策で東京の大学に入れなかった3,550人、どこ行ったんですか。それについては誰も何も分からない」などと指摘して特別区に所在する大学の受験の難化について質した。これに対し、林文部科学大臣は「教育条件の維持向上を図り、かつ大都市圏を中心とする入学定員超過の適正化の観点から必要な措置である」、「文科省においては、教育条件の維持向上を図り、大都市圏における入学定員超過の適正化の観点から、平成

(69) 「第196回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」12頁。蓮舫議員は「どんなに地方で若者の雇用をつくる、どんなに地方で若者に大学に行ってもらい、どんなに地方で若者に定住をしてもらおうと言っても」東京オリンピックの経済効果などに飲み込まれるのではないかと批判する（同13頁）。定員抑制の根拠については高木議員も疑念を示す（同16頁）。「第196回国会参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」9頁における白議員の質疑および松尾氏の答弁、同14頁における清水貴之議員（日本維新の会）の質疑および末宗氏の答弁も参照。

28年度からこの段階的な厳格化を行っておりますので、こうした措置については文科省としては教育条件の維持向上のためには必要なものと考えております」、梶山地方創生担当大臣は「定員の厳格化、定員管理の、超過の、管理の厳格化ということになれば、そういうことになる」と答弁した⁽⁷⁰⁾。

③ 学部収容定員の抑制の例外

白眞勲議員（立憲民主党）が地域大学振興法第13条第1号および第2号の適用場面について質したのに対し、松尾泰樹氏（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局次長）は「新たな学部、学科を新設、これは時代に合った最先端の学部、学科を想定してございますけれども、既存のもの、これについては、やっぱり時間を掛けてスクラップをするということになろうかと思えます」と答弁した⁽⁷¹⁾。

（5） 地域大学振興法第15条

高野議員の質疑に対し、末宗氏は「プロフェッショナル人材事業」が「2018年の3月末時点で成約件数が2,879件」、インターンシップが「2017年の9月末時点で受入れ企業数が7千社を超えて」いる、奨学金返還支援が「2017年の12月時点で24県で実施をして」いると答弁した⁽⁷²⁾。

（6） 修正動議

まず、山本議員による「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律案に対する修正案」を紹介しておく⁽⁷³⁾。

「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律案の一部を次のように修正する。

題名を次のように改める。

地域における若者の修学及び就業の促進に関する法律

第1条中『、地域における大学（学校教育法（昭和22年法律第26号）第1条に規

(70) 「第196回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」18頁、19頁、20頁。

(71) 「第196回国会参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」8頁。

(72) 「第196回参議院内閣委員会会議録第12号（平成30年5月17日）」6頁。「第196回参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」16頁における高木議員の質疑と、これに対する末宗氏の答弁も同旨。

(73) 「第196回国会参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」21頁。

定する大学をいう。以下同じ。)の振興及び若者の雇用機会の創出のための措置を講ずることにより』を削る。

第2条第1項中『大学の振興及び若者の雇用機会の創出による』を削り、『及び大学』を『、大学、事業者、事業者団体その他の関係者』に、『並びに事業者の理解と』を『及び』に改め、同条第2項中『大学の振興及び若者の雇用機会の創出による』を削る。

第3条の見出し中『等』を削り、同条第3項を削る。

第4条から第14条までを削る。

第15条の見出しを『(地域における若者の修学及び就業を促進するための施策)』に改め、同条中『就業』を『修学及び就業』に改め、『ため』の下に「、地域における若者の修学及び居住に係る経済的負担の軽減」を加え、同条を第4条とする。

第16条中『大学の振興及び若者の雇用機会の創出による』を削り、同条を第5条とする。

附則を次のように改める。

この法律は、公布の日から施行する。」

山本議員は、地域大学振興法の「目的、理念そのものは否定しません」が「手段として、的外れなものが散見されるのが本法案の特徴です」と評価する。具体的には、次のようにまとめられる⁽⁷⁴⁾。

- 「地域における大学振興・若者雇用創出のための交付金制度を創設、ほんの一手握りの限られたコンソーシアムしか享受できないシステム」により、一極集中を是正し、地方の衰退を食い止めることが可能であると言っているのか。
- 特定地域に所在する大学の定員を抑制することにより「地方の大学に行く学生が増えるという根拠もないばかりか、この目標達成の一環として平成28年度から厳格化された大都市圏の大学の定員超過の抑制策では、(中略)本当の意味で効果があったかを測ることは不可能で」ある。また、「東京圏の大学入試が急激に難しくなり、受験しても先が全く見えないといった深刻な副作用、学ぶ権利が奪われるような事態が多数報告されてい」る。
- 「地方の衰退を本気で止めるならば、少子化問題の根幹部分ともリンクしながら、どう地方と結び付けるかの打開策を打ち出すことが有効で」ある。「地元

(74) 「第196回国会参議院内閣委員会会議録第13号(平成30年5月24日)」18頁。

で暮らせば生活がしやすい、地方に行けば生活がしやすい、これがはっきりと示されなければ」ならない。

〔4〕参議院本会議（2018年5月25日）

地域大学振興法および地域再生法改正法は一括して議題とされ、柘植芳文内閣委員長による報告の後、直ちに採決が行われ、投票総数229、賛成182、反対47で可決され、法律として成立した⁽⁷⁵⁾。

5. おわりに

ジョン・ステュアート・ミル（John Stuart Mill, 1806-73）は、1867年2月1日のセント・アンドリュース大学名誉学長就任演説において「大学は職業教育の場ではありません。大学は、生計を得るためのある特定の手段に人々を適応させるのに必要な知識を教えることを目的とはしていないのです。大学の目的は、熟練した法律家、医師、または技術者を養成することではなく、有能で教養ある人間を育成することにあります」と述べている⁽⁷⁶⁾。

学校教育を受けたことがなく、大学教員としての経歴もない彼が大学の役割をこのように理解し、表明したことは、彼が幼少時に受けた英才教育、『論理学体系』（A System of Logic, Ratiocinative and Inductive, 1843）、『経済学原理』（Principle of Political Economy, 1848）、『自由論』（On Liberty, 1859）などの古典を著してきたという経歴に由来するものであるにしても、驚嘆すべき事実であり、その慧眼に感嘆せざるをえない。かように高邁な思想は、現代の世界ではもはや通用しないのかもしれないが、こと日本においてはそれが顕著である。竹内洋氏は「いまや大学改革のキーワードが『アカウントビリティ』（説明責任）や『ステークホルダー』（利害関係者）などの市場経済用語になっているように、大学時代がビジネス文化に侵食されはじめている。覆いつくさんばかりの『商業精神』（ビジネス文明）の自浄作用を担うのは教養教育をおいてほかにはないはずである」と指摘する⁽⁷⁷⁾。

(75) 「第196回国会参議院会議録第22号（平成30年5月25日）」11頁。

(76) ジョン・ステュアート・ミル（竹内一誠訳）『大学教育について』（岩波文庫、2011年）12頁。

(77) ミル（竹内訳）・前掲注(76)173頁〔竹内洋氏による「〔解説〕教養ある公共知識人の体現者J. S. ミル」〕。

また、北海道大学前農学部長の横田篤氏は、大学改革が内閣府の総合科学技術・イノベーション会議や「首相官邸の未来投資会議が策定する戦略に沿って進められて」おり、「これらの会議は大学の現場とは無縁の閣僚や産業界の有識者から構成され、大学を成長戦略の歯車として機能させる方法を議論している」が「大学を疲弊させるだけで、大学も産業界も共倒れになるだろう」と述べる⁽⁷⁸⁾。付け加えるならば、総合科学技術・イノベーション会議、未来投資会議および経済財政諮問会議の名簿には内閣総理大臣以下数名の閣僚が入る一方、都道府県知事や市町村長など地方公共団体の関係者は入っておらず、メンバー構成に共通性・同質性がみられることにも、注意しておく必要がある。

大学が高等教育機関としての使命を果たすことよりも、時の政権や経済界の意向に振り回され、産業競争力の強化のための駒に墮するようでは（科学）研究力が低下するのも当然である。まして、地域大学振興法は大学を地方創生の道具として扱おうとするものである。大学の高等教育機関としての本質に関する議論または検討は彼方に追いやられていると言いうるであろう。これでは、その名称の通りに各地域の大学の振興に結びつくのか、心許ないと評さざるをえないであろう。

また、地域大学振興法は地方六団体の意見を取り入れた形を採るが、或る意味において都合のよいものであったから取り入れられたとも見受けられるのであり、地方公共団体間の複雑な利害関係に何処まで顧慮したのかという疑問も残る。その意味において、地域大学振興法は、地方公共団体を地方創生という政策のために動員するものとして扱っているとみることが可能であり、地方創生の行き詰まりを見せつける存在であると評価することが許されるのではなかろうか。

（もり としき 大東文化大学法学部教授）

(78) 横田篤「（私の視点）官邸主導の大学改革 科学研究力低下は当然」朝日新聞2019年2月21日付朝刊17面12版。

文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律

(平成30年6月8日法律第42号)

上 林 陽 治

はじめに

文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案（閣法第35号）は、2018年3月6日に国会に提出され、衆議院では文部科学委員会で5月18日、本会議で5月22日に可決、参議院では、文教科学委員会で5月31日、本会議で6月1日に可決・成立し、6月8日に法律第42号として公布された。

今次改正法は、文化財保護法改正の内容は、①過疎化・少子高齢化などを背景とする文化財の滅失・散逸等のおそれに対し、市町村を巻き込んで保存と継承を強化すること、②市町村が文化財の保存・活用を進めるにあたり、文化財所有者をはじめ、NPOや観光関係団体、民間事業者、在野の地域史家などの専門家などが参加する協議会を組織し、文化財保存活用地域計画等を策定する。一方、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、「地教行法」という）改正では、文化財を観光振興に欠かせない資源とし、地域における文化財を積極的に活用するという「稼ぐ文化への展開」を背景⁽¹⁾とするもので、その活用を目的とするものであった。いわば、保存と活用という一見ベクトルの方向が逆方向の矛盾した内容を、一本の改正法で一括改正するというものである。そのため、文化財を観光資源として活用するための改定で、その観点から文化財を取捨選択することにつながり、従前の保護に重点を置いた施策から大きく逸脱するものであると批判された。

以下、本改正法に至る経過、改正法の概要に触れた上で、国会における審議状況から論点を導き出し、最後に若干の検討を加えることとする。

(1) 「経済財政運営と改革の基本方針2017」（平成29年6月9日閣議決定）15頁。

1. 文化財保護法及び地教行法の一部改正法の経過

(1) 文化財の保存に関する近年の経過

文化財保護制度については、2006年7月、文化審議会文化財分科会が企画調査会を設置し、文化財の保存管理において、文化財を単体としてのみでなく、総体として捉える必要性等の改善方策について検討を行った。翌2007年10月に取りまとめられた企画調査会報告書では、①文化財を総合的に把握するための方策と、②社会全体で文化財を継承していくための方策がまとめられ、①の一環として、「歴史文化基本構想」（以下、「基本構想」という）の策定等が提言された。しかし基本構想の策定にあたっては相応の時間や費用を要すること、地域における文化財の専門家が少ないこと等の事情から、2017年度までの市町村における基本構想の策定件数は85件に留まっていた⁽²⁾。

これに加え、過疎化・少子高齢化等により地域社会が衰退し、継承基盤となるコミュニティ自体が脆弱化する中で、未指定のものも含む文化財が滅失や散逸等の危機に瀕しており、その防止が緊急の課題であるとされてきた。こうしたことから、2016年11月の文化審議会「文化芸術立国の実現を加速する文化政策（答申）——『新・文化庁』を目指す機能強化と2020年以降への遺産（レガシー）創出に向けた緊急提言——」では、地域に所在する文化財等の保存・活用のため、「地方公共団体が計画等に基づいて一元的に文化財の保存や整備、活用等を図ることのできる取組を進めるべきである」としていた。

(2) 文化財保護をめぐる首長と教育委員会間の所掌事務

地方公共団体における文化財保護行政は、これまで、地方公共団体の長（首長部局）が行う開発行為との均衡を図る必要等があることから、地教行法においても、地方公共団体における「文化財の保護に関すること」の事務の所管について、教育委員会が担当することと規定されてきた。

これに対し、2005年12月、第28次地方制度調査会は、「文化、スポーツ、生涯学習

(2) 文化庁資料「歴史文化基本構想」平成30年4月時点の策定市町村一覧
<http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/rekishibunka/koso.html>

支援、幼稚園、社会教育、文化財保護なども含め、公立小・中・高等学校における学校教育以外の事務については、地方公共団体の判断により長が所掌するか、教育委員会が所掌するかを選択を幅広く認める措置を直ちに採ることとすべき」と答申している⁽³⁾。

この指摘を受けた2007年3月の中央教育審議会答申では、文化財の保護を除く文化に関する事務は、地方公共団体の判断により、首長が担当できるものとするのが適当であるとし、同年の改正地教行法でも、文化財の保護を除く文化に関する事務及び学校体育を除くスポーツに関する事務は、条例により、地方公共団体の長の権限の下に置くことを可能とする制度とすることになった。

図表1 教育委員会が処理する主な事務（地教行法第21条）

- 学校教育の振興（学校の設置管理等）
- 生涯学習・社会教育の振興（生涯学習・社会教育事業の実施等）
- 芸術文化の振興、文化財の保護（文化財の保存、活用等）
- スポーツの振興（指導者の育成、確保等）

文化財保護に関する事務を地方公共団体の長が所掌することについては慎重な意見が根強く、2013年4月、教育再生実行会議第二次提言「教育委員会制度等の在り方について」を踏まえた文部科学大臣の中教審への諮問に対し、中教審文化財分科会は企画調査会を設置し、文化財保護行政上の要請等について検討を行った。

同年12月に取りまとめられた企画調査会報告書においては、文化財保護行政については以下の4つの要請を十分に勘案し、これらをどのように担保するかという観点から制度設計を行うべきであるとし、この後、同月に取りまとめられた中教審答申では、「文化財保護に関する事務については、政治的中立性や継続性・安定性の確保が求められる。そのほかに、文化財は国民共通の貴重な財産であり、一旦滅失、毀損すれば原状回復が不可能であるといった特性や、首長部局が行う開発行為との均衡を図る必

(3) 地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（2005年12月9日）6－7頁。

要等があることから、現行制度においては、教育委員会で所管することとされ、首長に所管を移すことはできないこととされている。そのような特性や必要を踏まえ、教育行政部局が担当する必要がある」とされた⁽⁴⁾。

図表 2 文化財保護行政上の 4 つの要請

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 専門的・技術的判断の確保② 政治的中立性、継続性・安定性の確保③ 開発行為との均衡④ 学校教育や社会教育との連携 |
|---|

(3) 文化財の活用に関する内閣府の地方分権改革有識者会議・提案募集検討専門部会における審議経過

平成29年（2017年）度の地方分権改革有識者会議・提案募集検討専門部会（以下、「専門部会」という）への提案募集において、鳥取県、山口県、徳島県、大分県から、地教行法では、文化財の保護に関する事務は、教育委員会所管することとされていることから、文化財を活用した観光振興等の施策を進めようとしても、意思決定の機動性が欠け、観光振興や産業振興を担う首長部局との連携が図れないという支障の提示とともに、地方公共団体の長が文化財保護事務を所管できることを可能とする規制緩和を求める提案があり、専門部会ではこの提案を同部会で検討する重点事項とした⁽⁵⁾。

第56回専門部会（2017年8月3日）では、内閣官房及び文部科学省からのヒアリングが行われ、文部科学省からは、これまでの経緯を踏まえ、企画調査会において議論を行い、年内を目途に結論を出す予定と回答した。

これに対し専門部会は、9月8日において、①昨今の情勢変化及び政策的方向性を踏まえると、文化財等の資源を適切に保護した上で積極的に活用するためには、首長部局において、それらの事務を観光振興やまちづくりなどと一体的に実施することが

(4) 中央教育審議会「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」（2013年12月13日）

(5) 第29回地方分権改革有識者会議・第53回提案募集検討専門部会合同会議（2017年7月7日）
資料6 重点事項39

効果的、②地方自治体の組織決定の自由度向上、総合的な施策の推進の観点からも、地方公共団体の選択により、文化財保護の事務を教育委員会から首長部局に移管することを可能とすべき、③「文化財保護行政上の要請」（4つの要請）については、地方文化財保護審議会の活用や、条例制定又は改廃の議決の際に教育委員会の意見聴取を行うこと、文化財保護に関する有識者への意見聴取を行うこと等により担保可能ではないか等の再検討の視点を提示した⁽⁶⁾。

専門部会での審議に並行して、企画調査会でも検討が進められたが、2017年8月には、これまでの議論をまとめた「中間まとめ」が取りまとめられ、①総合的な視野に立った地域における文化財の保存・活用、②個々の文化財の計画的な保存・活用、③担い手の拡充に係る対応の方向性等が示されるとともに、その他推進すべき施策として、④地方文化財行政の所管の在り方等の検討が必要と示した。

中間まとめを受け、中教審は同年9月、文化財の保護に関することの事務の所管を教育委員会から地方公共団体の長（首長部局）に移すことを可能とするかについて、学校教育や社会教育との連携等の観点から議論する必要があるため、「地方文化財行政に関する特別部会」を設置し、10月30日に、①文化財保護に関する事務については、引き続き教育行政部局が担当することを基本とするが、条例により首長部局が担当することを選択できる制度とすべき。②その際、文化財は一旦滅失等すれば原状回復できないため、2013年の企画調査会報告書での4つの要請に対応できる環境を整えることを条件とすべき、とする検討結果を取りまとめた⁽⁷⁾。

一方、企画調査会では、鳥取県等の地方公共団体からの意見聴取を含め、計14回の会合を開催し、先の特別部会報告を踏まえ、12月8日に最終的な取りまとめを行い、文部科学大臣に対し答申（「文化財の確実な継承に向けたこれからの時代にふさわしい保存と活用の在り方について」（第一次答申））した。

同答申では、総合的な視野に立った地域における文化財の保存・活用の推進強化及び個々の文化財の計画的な保存・活用と担い手の拡充の2点について、具体的施策や制度改正の方向性を示した。それとともに、地方文化財行政の推進力強化にむけ、地方文化財保護行政の所管については教育委員会とすることを基本としつつ、事務を首

(6) 第30回地方分権改革有識者会議・第61回提案募集検討専門部会合同会議（2017年9月8日）資料2

(7) 地方文化財行政に関する特別部会「地方文化財行政の在り方（特別部会審議まとめ）」（2017年10月30日）

長部局に移管することとする場合には、4つの要請に対応するための環境の整備として、現在は任意で地方公共団体に設置できるとされている地方文化財保護審議会に関して、優れた識見を有する者により構成されることとし、必ず置くものとするを制度上も明確にする必要があるとした⁽⁸⁾。

このようなプロセスを経て、2017年12月26日に閣議決定した「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針」においては、以下の通り、文化財行政に係る専門的・技術的判断の確保等の措置を講じた上で、地方の文化財保護に関する事務について、「地方公共団体の判断で条例により地方公共団体の長が管理し、執行することを可能とする」ための所要の法的措置を講じることとされた。

「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針」（平成29年12月閣議決定）

6 義務付け・枠付けの見直し等

(8) 文化財保護法（昭25法214）及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭31法162）

地方の文化財保護に関する事務（地方教育行政の組織及び運営に関する法律21条14号）については、文化財保護に関して優れた識見を有する者により構成される審議会を置くものとする、文化財保護に知見を有する職員を配置することなど、専門的・技術的判断の確保等の措置を講じた上で、地方公共団体の判断で条例により地方公共団体の長が管理し、執行することを可能とする。

2. 文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正法の概要

(1) 文化財保護法の一部改正

地方公共団体が、未指定も含めた地域内の文化財を把握し、地域で協力して総合的

(8) 文化審議会「文化財の確実な継承に向けたこれからの時代にふさわしい保存と活用の在り方について（第一次答申）」（2017年12月8日）

に保存・活用に取り組むための制度の整備を図ることとしている。

具体的には、地域内の文化財の総合的な保存・活用の推進のため、都道府県においては「文化財保存活用大綱」を策定し、また市町村においては「文化財保存活用地域計画」を作成し、国に認定の申請を行うことができることとともに、単体の文化財においてはその確実な継承にむけて、保存及び活用に関する計画を法律上に位置づけ、所有者等においては保存活用計画を作成し、国に認定の申請を行うことができることとしている。

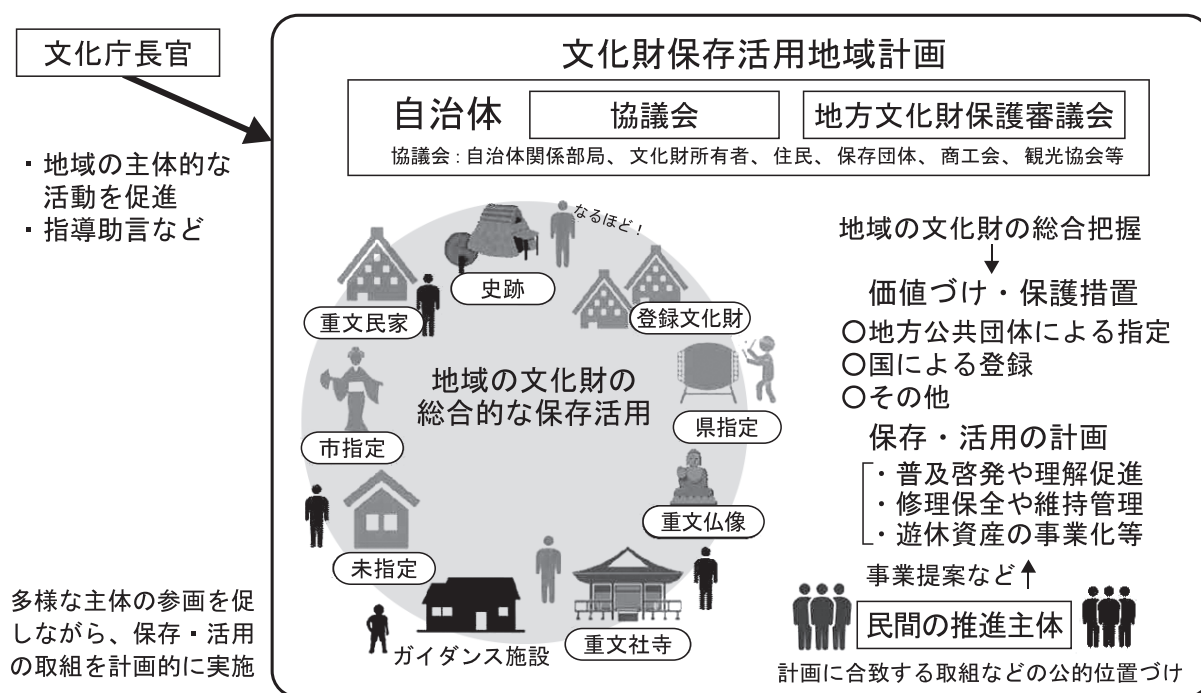
① 地域における文化財の総合的な保存・活用

ア 都道府県は、文化財の保存・活用に関する総合的な施策の大綱を策定できる。

<第183条の2第1項>

イ 市町村は、都道府県の大綱を勘案し、文化財の保存・活用に関する総合的な計画（文化財保存活用地域計画）を作成し、国の認定を申請できる。計画作成等に当たっては、住民の意見の反映に努めるとともに、地方文化財保護審議会及び協議会（協議会は市町村、都道府県、文化財の所有者、文化財保存活用支援団体のほか、学識経験者、商工会、観光関係団体などの必要な者で構成）の意見を聴取する。<第183条の3第1項、同条第3項、第183条の9>

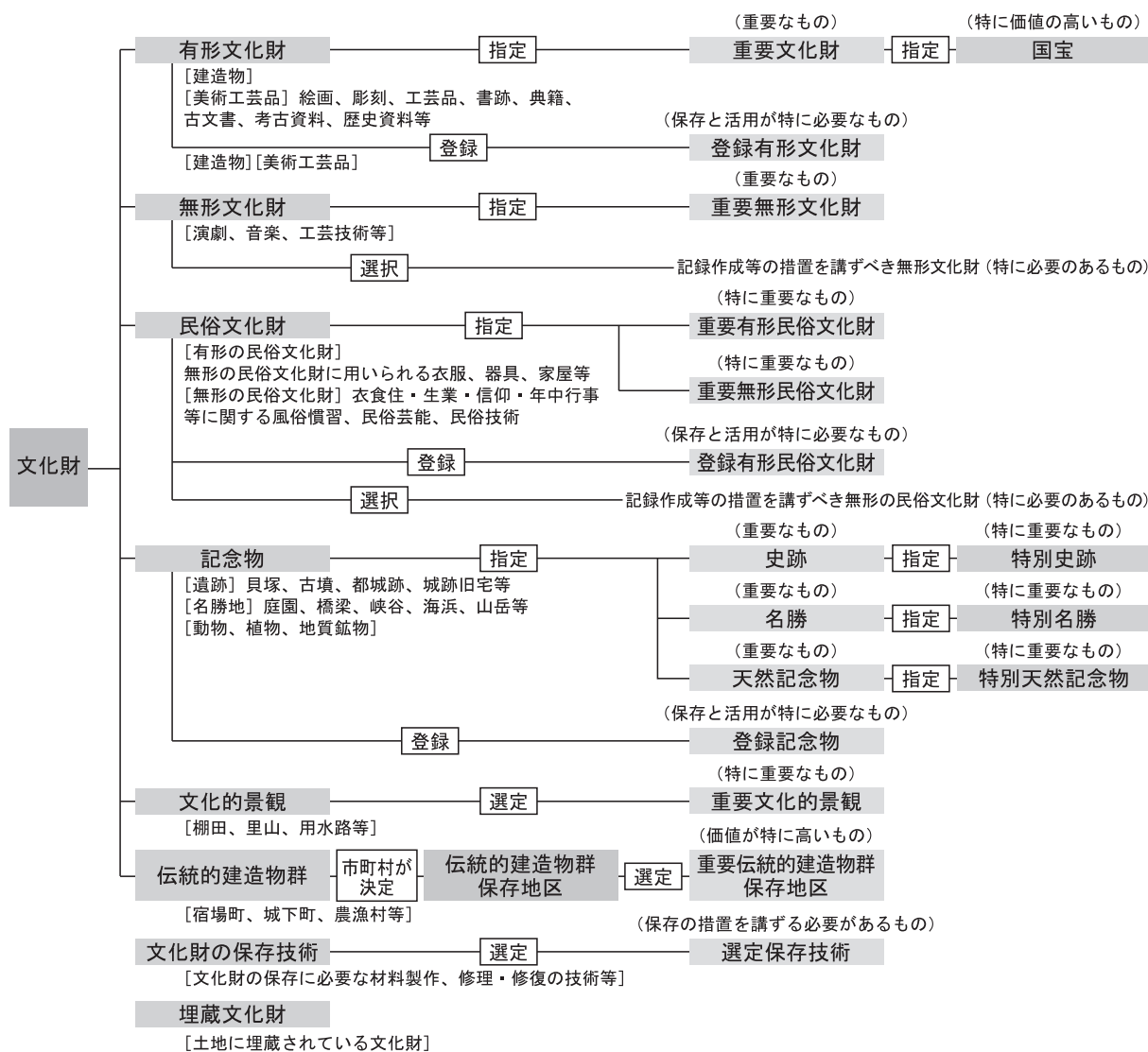
図表3 文化財保存活用地域計画のイメージ



ウ 文化財保存活用地域計画について市町村が国の認定を受けた場合、国の登録文化財とすべき物件を提案し、未指定文化財の確実な継承を推進できるとともに、現状変更の許可など文化庁長官の権限に属する事務の一部について、都道府県・市のみならず認定町村でも行うことを可能とし、認定計画の円滑な実施を促進できる。〈第183条の5、第184条の2〉

文化財の登録制度とは、図表4の文化財の体系に示したように、指定制度を補完する位置づけのもので、社会的評価を受ける間もなく消滅の危機にさらされている多種多様の文化財を、後世に幅広く継承するために国が文化財登録原簿に登録するもの。登録有形文化財、登録有形民俗文化財、登録記念物がある。

図表4 文化財の体系



また重要文化財及び史跡名勝天然記念物の現状変更の許可等の文化庁長官の権限に属する事務の一部について、現行法においては、都道府県のほか、政令指定都市、中核市までの移譲や、全ての市までの移譲などが行われており、町村については事務の移譲は行われていないなど、地方公共団体の規模に応じて移譲する事務の内容が異なる仕組みとなっているものを、認定市町村教育委員会等が希望する場合は、認定地域計画の期間内に限り、現状変更の許可の事務の実施を特例として認めるものである。

図表5 認定市町村による事務処理の特例

対象の事務	現在権限移譲されている範囲				
○史跡名勝天然記念物の現状変更等の許可・取消とその停止命令 重大な現状変更又は保存に重大な影響を及ぼす行為の許可及びその取消を除く。 ※1 (法第184条第1項第2号(令第5条第4項で限定列举))	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村
○史跡名勝天然記念物の管理等につき報告を求める、調査させる (法第184条第1項第5号)	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村
○重要文化財の現状変更等許可、取消、現状変更等停止命令 ※1 重大な現状変更又は保存に重大な影響を及ぼす行為の許可及びその取消を除く。 (法第184条第1項第2号(令第5条第3項で限定列举))	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村
○重要文化財の所有者等以外の者による公開の許可 公開する重要文化財の移動が区域内の場合のみ (法第184条第1項第4号)	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村
○重要文化財の管理等につき報告を求める、調査させる (法第184条第1項第5号)	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村
○法第51条第5項、第84条第2項(法第85条で準用する場合を含む) の規定による公開の停止命令(法第184条第1項第3号)	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村
○指揮監督(法第35条第1項の補助金を交付する文化財の管理・修理など法で規定されている範囲で)(法第184条第1項1号)	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村
○埋蔵文化財に係る届出の受理、報告書提出の指示、発掘の中止命令、必要な指示、通知の受理、通知、協議、勧告、届出の受理、命令、意見の聴取、期限の延長、指示、通知の受理、通知、協議、勧告(法第184条第1項第6号) ※2	都道府県	政令市	中核市	一般市	町村

新たに特例対象となる範囲

出典) 文化庁資料

※1 長官が現状変更等許可したものに対する停止命令は都道府県教委のみ。

※2 工事・調査以外での埋蔵文化財包蔵地発掘の届出受理、埋蔵文化財の保護上必要な指示、遺跡発見の届出の受理と必要な指示、史跡の現状変更等禁止命令とその際の意見聴取・期間延長に関しては、政令市内は政令市教委

エ 市町村は、地域において、文化財所有者の相談に応じたり調査研究を行ったりする民間団体等を文化財保存活用支援団体として指定できる。＜第192条の2、第192条の3＞

② 個々の文化財の確実な継承にむけた保存活用制度の見直し

ア 国指定等文化財の所有者又は管理団体（主に地方公共団体）は、重要文化財、登録有形文化財、重要無形文化財、重要有形民俗文化財、重要無形民俗文化財、登録有形民俗文化財、史跡名勝天然記念物又は登録記念物（以下、「重要文化財等」という）の保存及び活用に関する計画（以下、「保存活用計画」という）を作成し、文化庁長官の認定を申請することができる。＜第53条の2第1項＞

保存活用計画の認定により、認定保存活用計画に記載された行為は、国指定等文化財の現状変更等に係る国の許可を届出とする。＜第53条の4、第53条の5、第129条の4、第67条の4＞

計画の認定を受け美術館等に寄託・公開した場合の特例として、美術工芸品に係る相続税について納税を猶予する。＜税法で措置＞

イ 所有者に代わり文化財を保存・活用する管理責任者を選任できる要件を拡大し、高齢化等により所有者だけでは十分な保護が難しい場合への対応を図る。＜第31条第2項等＞

③ 地方における文化財保護行政に係る制度の見直し

ア 地方公共団体の長が文化財保護を担当する場合、当該地方公共団体には地方文化財保護審議会を必置とする。＜第190条第2項＞

イ 文化財の巡視や所有者への助言等を行う文化財保護指導委員について、都道府県だけでなく市町村にも置くことができることとする。＜第191条第1項＞

④ 罰則の見直し

重要文化財等の損壊や毀棄等に係る罰金刑の引き上げ等。＜第195条第1項等＞

（2） 地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正

文化財保護行政を地方公共団体の選択により、条例により、教育委員会から首長部局へ移管することを可能とする。教育委員会が所管することとなっている文化財保護について、専門的・技術的判断の確保等の措置を講じた上で、地方公共団体の選択により首長部局へ移管することを可能とすることにより、観光振興や産業振興等の様々な分野と連動した文化資源の活用等に資する。＜地教行法第23条第1項＞

この改正により、条例によって教育委員会から首長部局に移管することが可能な事務は**図表 6**の通り。

(3) 施行期日 2019年4月1日

図表 6 条例によって首長部局に移管することが可能な事務（改正後第23条第1項）

- スポーツに関すること（学校における体育に関することを除く。）。（第1号）
- 文化に関すること（次号に掲げるものを除く。）。（第2号）
- 文化財の保護に関すること。（第3号）

3. 国会の審議状況

文化財保護法及び地教行法の一部改正法案は、閣法として、196通常国会に議案番号35として提出された。付託委員会は、衆議院は文部科学委員会、参議院は文教科学委員会である。

国会審議の経過は、**図表 7**の通りで、衆議院は5月18日に、文部科学委員会で日本共産党議員による反対討論ののち採決が行われ、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、国民民主党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本維新の会、自由党、社会民主党・市民連合、希望の党の各派の賛成多数で原案通り可決した。

参議院文教科学委員会では、5月28日に法案が付託された後、5月31日に採決が行われ、賛成多数（日本共産党議員反対）で可決されたのち、翌6月1日に参議院本会議で可決、同改正法は成立した。

図表7 文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案の審議経過情報

項目	内容
議案種類	閣法
議案提出回次	196
議案番号	35
議案件名	文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案
議案提出者	内閣
衆議院議案受理年月日	平成30年3月6日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成30年5月10日／文部科学
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成30年5月18日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成30年5月22日／可決
衆議院審議時党派態度	多数
衆議院審議時賛成党派	自由民主党；立憲民主党・市民クラブ；国民民主党・無所属クラブ；公明党；無所属の会；日本維新の会；自由党；社会民主党・市民連合；希望の党
衆議院審議時反対党派	日本共産党
参議院予備審査議案受理年月日	平成30年3月6日
参議院議案受理年月日	平成30年5月22日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成30年5月28日／文教科学
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成30年5月31日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成30年6月1日／可決
公布年月日／法律番号	平成30年6月8日／42

なお、衆参とも各派共同提案による附帯決議案が提出され、可決されている。

(1) 国会審議状況

① 大綱ならびに地域計画

○浮島智子/衆・公明党 都道府県の大綱や市町村の地域計画にどのようなことを盛り込むのか。また、大綱や市町村の地域計画の策定で地域がどのように変わるのか。

→林芳正文部科学大臣 大綱は、都道府県が、域内の市町村を包括する立場から、複数の市町村にまたがる広域的な取組や、災害発生時の対応、小規模市町村への支援など、あらかじめ当該都道府県における文化財の保存、活用に係る取組の方向性を記載する。

地域計画は、市町村が、文化財やそれを支える地域住民に最も身近な基礎自治

体としての立場から、域内の文化財に関する現状把握を行った上で、当該市町村における文化財の保存、活用に関し、基本的な方針、講ずる措置の内容、調査事項などを記載する。措置の内容は、文化財の修理や整備、防災対策などのほか、地域住民や子供たちへの文化財の普及啓発、景観、観光、町づくり部局などとも連携した地域振興方策、保存技術や原材料確保に向けた措置なども盛り込むことを想定。

こうした仕組みにより、地域で守るべき文化財の掘り起こしや後継者の確保などに向けた課題の洗い出しができ、地域の現状を踏まえて、今後どのような文化財の保存、活用方策を計画的に講じていくのかを明確化し、地方公共団体や民間団体との役割分担も見える化され、関係者間の連携をより活性化できるなど、地域社会総がかりとなって取組を進められるようになる効果を期待。

② 専門人材の育成及び配置

○尾身朝子/衆・自由民主党 小規模市町村では、専門的人材が不足。計画を作成すること自体が困難。何らかの支援が必要と考えるが、国としての検討如何。

→中岡司政府参考人（文化庁次長） 国として技術的な助言を行うこととするほか、都道府県において、大綱の中で小規模市町村への対応を明示したり、協議会への参加を通じて当該市町村への助言を行ったりするなど、積極的な支援が行われることを期待。支援が適切に行われるよう、国の指針でその旨を明示し、小規模市町村の文化財保存、活用を促進するよう、国、都道府県、市町村で連携して取組を進める。

→林芳正文部科学大臣 文化庁では、今回の法改正に先立ち、地方公共団体に対して、文化財保護に携わる職員の配置状況について調査。都道府県には約45人、指定都市には約26人、一般市には約7人、町村には約2人となっており、傾向としては、記念物や埋蔵文化財の専門家が多い一方、無形文化財の専門家が少ない状況。文化財の適切な保存、活用には専門的人材の確保が不可欠。新たに平成30年度から、法改正とあわせた保存活用計画に基づく専門的知見を持つ外部人材の活用等のソフト事業への特別交付税措置、それから地方公共団体等からの相談に一元的に対応するセンター機能の整備を進めることとしている。

○上野通子/参・自由民主党 文化財保護指導委員が市町村に置くことができるようになったが、どのような人材を想定しているのか、また、人材の育成や確保、そして財政支援などは国としてどう考えているのか。

→丹羽秀樹文部科学副大臣 文化財保護指導委員は、文化財の巡視や所有者等への指導、助言等を行う非常勤の職員。特段資格等を定めているものではないが、制度化都道府県では、大学教員や学芸員、郷土史家や地方公共団体の文化財担当職員OBなどが委員となっている例が多い。市町村に文化財保護指導委員を置くことが可能となり、様々な人材が積極的に活用されるよう市町村に助言する。市町村への指導委員の配置拡大を踏まえ国の研修の一層の充実に努め、都道府県が行う研修への参加、市町村自らが研修を実施することなど、取組の充実に努めたい。

○佐々木さやか/参・公明党 文化財修理の入札等の手続についての考えは。

→中岡司政府参考人（文化庁次長） 文化庁では、国指定等文化財の所有者等が行う保存修理事業等に対しては国庫補助を行っている。補助事業遂行に当たり、補助事業者が公共団体以外の者である場合は、地元行政の会計規則などの定めに基づいて工事契約手続を実施するよう指導している。一方、文化財の修理等は独特の技術が必要。工事内容により国の選定保存技術者、保存団体に属する者など同種工事の経験のある技術者を使用することを入札の条件等とするよう指導。引き続き、都道府県教育委員会を通じ、国指定文化財の所有者に対し適切に補助事業が遂行されるよう指導する。

③ 相続税の納税猶予などの措置

○尾身朝子/衆・自由民主党 今回の法改正により、美術工芸品の継承や公開がどのように確保されるのか。

→中岡司政府参考人（文化庁次長） 美術工芸品は、保存活用計画の認定を受けた個人の所有者が当該美術工芸品を美術館に長期寄託し公開した場合、当該美術工芸品に係る相続税の納税の一部を猶予。これらを通じ、国指定文化財を次世代へ確実に継承し、公開などの活用を確保したい。

○城井崇/衆・国民民主党 納税の猶予が認められる文化財の類型は、租税特別措置法上、重要文化財と一部の登録有形文化財に限られる。重要有形民俗文化財などほかの有形文化財は納税猶予が認められていない。この猶予対象が絞られているのはなぜか。また、個々の文化財の保存活用計画の作成、認可申請を促進するならば、計画認定を受けた全ての有形文化財についてこの相続税の納税猶予を認めるべきではないか。

→林芳正文部科学大臣 相続税の負担を理由に貴重な美術工芸品の散失、流出が懸念されることを踏まえ、今回の改正により、個人所有者の負担軽減を図るととも

に、美術品の計画的な保存とともに展示などの活用を促進する必要があると考えている。このため、今回の改正により、保存活用計画を作成して国の認定を受け、かつ、美術館等への寄託公開を継続的に行う美術工芸品について、課税価格の8割に対応する相続税の納税猶予の仕組みを設けている。今回の措置は重要文化財等である美術工芸品のみを対象としたもの。重要文化財等である建造物の家屋、土地に関しては、既に相続税等に係る財産評価額について7割控除されるなどの措置が講じられている。また、重要有形民俗文化財は、相続税の対象となる個人所有のものが十数件ということで非常に少ないことに加え、地域に伝わる民具、衣服などの民俗文化財はおおむね評価額が高価になることは余りなく、税負担軽減のニーズが相対的に低いので、今回は措置対象としていない。

④ 観光資源としての文化財の活用、保護と活用のバランス

○尾身朝子/衆・自由民主党 経済財政運営と改革の基本方針2017で、文化芸術立国の実現に向けた取組が盛り込まれている。

→林芳正文部科学大臣 平成29年6月に成立した文化芸術基本法に基づき、文部科学省は、観光や町づくり、国際交流、福祉、教育、産業等、関係府省庁の文化芸術関連施策も盛り込まれた文化芸術推進基本計画を今年3月に策定。観光インバウンドの増加で、文化や文化財の活用が求められている。文化芸術基本法の成立により文化の対象範囲が広がり、観光や町づくり分野との連携が求められている。こうした動向を踏まえ、必要な予算の確保に今後とも努める。

○山本和嘉子/衆・立憲民主・市民クラブ 観光としてもうけられる文化財に注目が集まって、そうでない文化財が顧みられないという状況になっては、この保護の目的自体が問われることになってしまうと懸念

→中岡司政府参考人（文化庁次長） 今回の改正では、市町村の地域計画の作成を制度化。計画作成に当たり、未指定の文化財の掘り起こしを行った上で、中長期的な視点から文化財の保存、活用にかかわる具体的な取組をどのように進めていくのかにつき、地域社会で議論をしていただいて記載していくことになる。市町村ごとの個性ある地域計画が作成され、文化財の保存、活用の総合的、計画的な取組が行われることになる。

○西岡秀子/衆・国民民主党 文化財が、地域の活性化、観光の振興の面からも、その保存、活用というものが大変重要なものとなってきている。一方、地方において、県、市、またその他の指定がある文化財につき、十分な管理、活用がされ

ていないケースが大変多く見受けられる。保護と活用のバランスをどのようにはかるのか。

→林芳正文部科学大臣 文化財保護法は、その目的を「文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もつて国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献すること」と規定する。保存と活用は、文化財保護の重要な柱。文化財を次世代に確実に継承するため、法改正を機に、改めて文化財の保存、活用の両面から適切に取り組む。

○佐々木さやか/参・公明党 未来投資戦略2017では、日本遺産を始め文化財を中核とする観光拠点を200拠点程度整備すると掲げている。この進捗状況について如何。

→中岡司政府参考人（文化庁次長） 文化庁の予算事業は日本遺産の認定及び歴史文化基本構想の策定の2つの事業がある。2020年までにそれぞれ百件程度進めることを目指す。日本遺産は国で67件認定し、歴史文化基本構想は市町村で85件策定。文部科学省として、未来投資戦略を踏まえ、文化財を中核とした観光拠点の整備を進め、地域活性化に向けた支援を行う。

○伊藤孝恵/参・国民民主党・緑風会 識者からは、まずは文化財保護があり、研究や修復を経て活用できる、保存に優先される公開はあり得ないといった意見が寄せられている。以前、山本幸三前地方創生大臣は、一番のがんは学芸員と、文化財を守り伝えてきた学芸員の職務を軽んじ、文化財を観光のツール、お金もうけの道具にせよとばかりの物言いをした。そういった感覚がこの改正案の根底に流れているとは困る。

どういった活用をイメージし、本当に活用という領域に入っていけるのか。

→中岡司政府参考人（文化庁次長） 市町村からの登録文化財の登録提案ができるようになる。各市町村では、文化財としての価値の継承を図り、地域の宝たる登録文化財を観光資源として地域の活性化に活用することも考えられる。登録制度は、非常に緩やかな保存、活用というための制度で、事前に関係市町村の意見聴取をし、登録通知を所有者にしていくことになるが、登録後には現状変更の届出をしてもらい、現状変更に関する指導、助言、勧告という形で文化庁としては関わってくる。登録有形文化財建造物になれば、保存、活用に必要な修理等の設計監理費の2分の1を国が補助。地方公共団体などが行う地域活性化事業に係る費用の2分の1を国が補助。相続税も、相続財産としての評価額の10分の3を控除

をし、固定資産税は、家屋の固定資産税を2分の1に減税している。

○神本美恵子/参・立憲民主党・民友会 閣議決定された経済財政運営と改革の基本方針2017では、新たな有望成長市場として、文化経済戦略を策定し稼ぐ文化への展開、日本遺産を始めとする文化財等の観光資源を保全、活用するとしている。同じく閣議決定された未来投資戦略2017でも、文化芸術、観光、産業が一体となり稼ぐ文化への展開。やたら、観光客をどのように引っ張ってくるかとか、経済成長、GDP、稼ぐ文化としての位置付けが強調されている。文化財保護の目的に照らすと、国民の文化的向上に資するとともに世界文化の進歩に貢献するという点がおろそかになっているのではないか。

→林芳正文部科学大臣 文化財保護法は、その目的を「文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もつて国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献すること」と規定している。この条文は改正していない。

今回の改正は、市町村が、未指定のものを含めた域内の文化財の総合的な調査、把握を行った上で、継続的、計画的に保存、活用していくための地域計画の作成を推進すること。今回の法改正により文化財保護法の目的規定に当たる国民の文化的向上とか世界文化の進歩の貢献に資することとなる。

○神谷恵美子/参・立憲民主党・緑風会 結果的に稼げるものという価値基準で文化財が新たに指定・活用されることに対して、一石を投じておきたい。負の遺産、ホロコーストに関するアウシュビッツ収容所やザクセンハウゼン村、村民が殺されてしまうという村をそのまま残しておく。文化的、歴史的な価値を、被害者に思いをはせる場所、未来のための回顧というような位置付けで、次の世代への警告の場、教育の場として活用している国々が幾つもある。日本は、文化庁にお聞きしたところ、4件教えていただいた。一つは長崎の原爆投下による遺跡群、あと3つは陸軍、海軍の施設跡。沖縄の南風原壕などの戦跡は指定が少ない。稼ぐ文化、経済成長のための文化という側面での活用に偏ることなく、次世代、後世に何を残し、何を伝えていくのかという文化創造につながっていく観点から文化財の指定、保護、活用をお願いしたい。

→林芳正文部科学大臣 文化財は我が国の歴史、文化等の正しい理解のために欠くことのできないもの。文化財保護法の目的に照らし、過去の戦争に関連した様々な文化的所産も含め、地域に残された多種多様な文化財を把握する、学術的な調査研究を通じて、その歴史上、学術上の価値が明らかにされ、指定、登録等の適

切な保護措置が講じられることが重要。地域計画の認定を受けた市町村は、把握をした未指定の文化財について国の登録文化財の登録が提案できる。こうした枠組みの活用を促していきたい。

⑤ 首長への文化財保護事務の移管

○城井崇/衆・国民民主党 地方文化財保護審議会の設置等、条例制定を条件に、文化財保護の事務を、首長から独立した教育委員会から首長部局に移管できるようになる。首長からの活用意欲、場合によっては圧力ということになるかもしれないが、文化財保護の観点がなおざりにならないかを懸念。

地方自治法第180条の7に基づく、教育委員会の所管事務の一部を首長部局に委任させることができるという規定と同様の運用になるのか。

→林芳正文部科学大臣 首長部局において事務を所管する場合には、地方文化財保護審議会の必置を制度化するとともに、専門的知見を持つ職員の配置の促進や、情報公開など文化財行政に係る透明性の向上など、各地方公共団体に対して適切な対応を求める。

地方自治法第180条の7に基づく事務委任や補助執行により、現在でも文化財保護に関する事務の一部を首長部局において行うことが可能。しかしながら、事務委任、補助執行は首長の補助機関の職員等を対象にしたもので、首長自身にこの事務を委任したり補助執行させたりすることはできない。また文化財保護に係る重要事項を事務委任、補助執行させることは法の趣旨に反する。現行では、首長部局に事務委任、補助執行させたとしても、本来の職務権限者である教育委員会に一定の権限が残る。今回の改正は、職務権限そのものを首長に移すもので、地方公共団体の長自身が、文化財の保護に係る事務の全体について、他の関連行政とあわせて、その権限と責任において一元的に担当することを可能とするもの。

○畑野君江/衆・日本共産党 改正案で必置とされている地方文化財保護審議会の委員は誰が選ぶことになっているのか。

→中岡司政府参考人（文化庁次長） 文化財保護に関する事務が首長部局において担当される場合は、地方文化財保護審議会は首長が設置するものとなり、任命権者も首長となる。

○畑野君江/衆・日本共産党 首長部局は開発部局。そこから独立した教育委員会という組織だからこそ、保護と開発という対立する施策の間に緊張関係が生まれて開発にブレーキがかかる。今回の改正案では、この仕組みが壊されてしまう。

日本歴史学協会など28団体が、昨年（2017年）10月、「文化財保護法の改定に対し、より慎重な議論を求める声明」を発表した。文化財保護法や文化芸術基本法の理念と乖離するものと批判。

→林芳正文部科学大臣 保存と活用が車の両輪で、文化財保護法に目的として記載されておりますように法案もつくった。運用もそういうことを基本にやってまいりたい。

⑥ 歴史的風致維持向上計画と文化財保護法の地域計画の関連性

○金子恵美/衆・日本共産党 歴史的風致維持向上計画と文化財保護法の地域計画の関連性は如何。

→林芳正文部科学大臣 歴史まちづくり法に基づく歴史的風致維持向上計画は、有形無形の文化財のある地域で、市街地の良好な環境を維持向上させる事業計画。主務大臣の認定を受けると、文化財の周辺環境整備が、歴史まちづくり法に基づく特例措置や都道府県の都市公園の管理を認定市町村が行うことができる特例等がある。一方、今回法定化する文化財保存活用地域計画は、当該市町村内の文化財の保存、活用について総合的に整理をしたいわばマスタープラン。文化財周辺の環境整備に関する計画である歴史的風致維持向上計画との整合を図って、連動させて取り組むことで大きな効果を期待。このため、文化財部局と景観町づくり部局が適切に連携しながら取り組んでいくことができるように、今回の改正法案においても、183条の3第4項で、両者の内容に調和が保たれるように注意喚起の規定を設けている。

(2) 附帯決議

衆議院文部科学委員会では、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、国民民主党・無所属クラブ、公明党、日本維新の会及び社会民主党・市民連合の六派共同提案による附帯決議を付すべしとの動議が提出され、以下の附帯決議が、可決された。

○附帯決議（平成三〇年五月一八日）

政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

一 文化財保護行政においては、文化財の保存と活用の双方が共に重要な柱であり、文化財の次世代への継承という目的を達成する上で不可欠になることを踏まえ、国

及び地方公共団体は、文化財に係る施策を推進するに当たっては、保存と活用の均衡がとれたものとなるよう、十分に留意すること。

二 文化財の保存及び活用が適切に行われるためには、文化財に係る専門的知見を有する人材の育成及び配置が重要であることを踏まえ、専門人材の育成及び配置について、国及び地方公共団体がより積極的な取組を行うこと。

三 文化財の確実な継承のためには、適切な周期による修理及び修理に必要な原材料・用具の確保が必要であることを踏まえ、国及び地方公共団体は、文化財継承のための十分な支援を行うこと。また、文化財の修理においては、国が必要な予算を安定的に確保し、計画的な修理の実施が行われるよう努めること。

四 重要文化財等の保存活用計画のうち、文化庁長官の認定を受けたものに認められる「美術工芸品に係る相続税の納税猶予の特例」については、美術工芸品の一般公開を目的とせず、節税等の目的で濫用されないことがないよう、運用に十分に留意すること。

五 本法律案による罰則の見直しについて、文化財の毀損等の行為に対して被害の現状に応じた実効性のある抑止力が整備されるよう、十分に周知徹底をするとともに、文化財保護法における罰則の在り方等について、不断の検討を行うこと。

六 地方公共団体の長が文化財の保護に関する事務を担当する場合に当たっては、文化財の本質的な価値が毀損されないよう十分に留意するとともに、地方文化財保護審議会の役割の明確化及び機能強化、文化財保存活用地域計画の作成並びに文化財保護法第八十三条の九に規定する協議会の設置が図られるよう、国の指針等においてその方向性を示すこと。

七 文化財保護の推進は我が国の観光基盤の拡充等に資することに鑑み、国際観光旅客税法（平成三十年法律第十六号）により創設される「国際観光旅客税」について、文化財を保存しつつ活用する取組の財源としても活用できるよう検討を行うなど、文化財保護の財源の更なる拡充に努めること。

参議院文教科学委員会でも、自由民主党・こころ、公明党、国民民主党・新緑風会、立憲民主党・民友会、日本維新の会、希望の会（自由・社民）及び希望の党の各派共同提案による附帯決議が提出され、多数をもって決議された。

参議院文教科学委員会の附帯決議は、以下の通り。

○附帯決議（平成30年5月31日）

政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

一、文化財保護行政においては、文化財の保存と活用の双方が共に重要な柱であり、文化財の次世代への継承という目的を達成する上で不可欠になることを踏まえ、国及び地方公共団体は、文化財に係る施策を推進するに当たっては、保存と活用の均衡がとれたものとなるよう、十分に留意すること。

二、文化財の保存及び活用が適切に行われるためには、文化財に係る専門的知見を有する人材の育成及び配置が重要であることを踏まえ、専門人材の育成及び配置について、国及び地方公共団体がより積極的な取組を行うこと。

三、文化財の確実な継承のためには、適切な周期による修理及び修理に必要な原材料・用具の確保が必要であることを踏まえ、国及び地方公共団体は、文化財継承のための十分な支援を行うこと。また、文化財の修理においては、国が必要な予算を安定的に確保し、計画的な修理の実施が行われるよう努めること。

四、重要文化財等の保存活用計画のうち、文化庁長官の認定を受けたものに認められる「美術工芸品に係る相続税の納税猶予の特例」については、美術工芸品の一般公開を目的とせず、節税等の目的で濫用されることがないように、運用に十分に留意すること。

五、本法律案による罰則の見直しについて、文化財の毀損等の行為に対して被害の現状に応じた実効性のある抑止力が整備されるよう、十分に周知徹底するとともに、文化財保護法における罰則の在り方等について、不断の検討を行うこと。

六、地方公共団体の長が文化財の保護に関する事務を担当する場合に当たっては、文化財の本質的な価値が毀損されないよう十分に留意するとともに、地方文化財保護審議会の役割の明確化及び機能強化、文化財保存活用地域計画の作成並びに文化財保護法第八十三条の九に規定する協議会の設置が図られるよう、国の指針等においてその方向性を示すこと。

七、文化財保護の推進は我が国の観光基盤の拡充等に資することに鑑み、国際観光旅客税法（平成三十年法律第十六号）により創設される「国際観光旅客税」について、文化財を保存しつつ活用する取組の財源としても活用できるよう検討を行うなど、文化財保護の財源の更なる拡充に努めること。

右決議する。

4. 文化財保護法及び地教行法の一部改正法の検討

文化財保護法第1条は、「この法律は、文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もつて国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献することを目的とする」と規定する。いわば、文化財の保存・保護と活用は車の両輪であるが、近代以降の文化財をめぐる制度は、散逸・流出・破壊から文化財をいかに守るかに主眼が置かれてきた⁽⁹⁾。

ところが車の両輪の一つである保存に関しては、人口縮減における地方の過疎化、少子高齢化などを背景に、これまで伝承されてきた民俗文化財や伝統的文化・習俗が、その担い手の確保という点で存続の危機に直面し、個人や集落で保存されてきた文化財もその滅失や散逸等が進行している状態で、その対策が喫緊の課題となっている。

その一方で、両輪のもう片方の活用に関しては、文化財を観光資源化しようとする動きの中にある。そして本改正法は、観光資源としての文化財を重視し、その活用に重点を置く内容となっている。

すなわち保存から活用へのシフト転換である。

転換の背景には、官邸主導で展開されている観光立国政策があった⁽¹⁰⁾。

たとえば、議長を内閣総理大臣として2016年9月9日に発足（事務局：内閣官房）した未来投資会議の「未来投資戦略2017」⁽¹¹⁾では、「文化財の観光資源としての開花」のため

(9) 岩崎奈緒子「歴史と文化の危機：文化財保護法の『改正』」『歴史学研究』（981）2019・3は、明治維新後の古器旧物保存法や古社寺保存法、明治末から大正期の史跡名勝天然記念物保存法、昭和初年の国宝保存法、そして第二次大戦後の文化財保護法などは、社会経済の混乱による文化財の散逸・流出を防ぐために、それぞれ制定されてきたとする。

(10) 196通常国会の衆議院における施政方針演説（2018年1月22日）で、安倍首相は次のように述べている。「我が国には、十分活用されていない観光資源が数多く存在します。文化財保護法を改正し、日本が誇る全国各地の文化財の活用を促進します。自然に恵まれた国立公園についても、美しい環境を守りつつ、民間投資を呼び込み、観光資源として活かします。多くの人に接していただき、大切さを理解してもらうことで、しっかりと後世に引き渡してまいります。/日本を訪れた外国人観光客は、5年連続で過去最高を更新し、2,869万人となりました。地方を訪れる観光客は、三大都市圏に比べて、足元で2倍近いペースで増えています。/観光立国は地方創生の起爆剤です。」

(11) 「未来投資戦略2017 — Society 5.0の実現に向けた改革 —」（2017年6月9日閣議決定）153頁・162頁。https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2017_t.pdf

に、「文化財単体ではなく地域の文化財を一体とした面的整備やネイティブの専門人材を活用した多言語解説などの取組を1,000事業程度実施し、日本遺産をはじめ文化財を中核とする観光拠点を200拠点程度整備する。優良な取組を実施する観光拠点形成のモデルとして、4か所の地域を重点支援する」「文化財の更なる公開・活用を促進するため、地方公共団体、博物館・美術館等の文化財所有者・管理者の相談への一元的な対応や情報発信を行う文化財公開・活用に係るセンター機能の整備に取り組むとともに、文化財保護制度について持続的活用の観点から見直しを進める。」ことを提言している。

また「経済財政運営と改革の基本方針2017」でも、「新たな有望成長市場の創出・拡大」において「稼ぐ文化への展開を推進する」としている⁽¹²⁾。

文化財は、新たな成長戦略に資すべきものとして位置づけなおされたのである。

上記から察せられるように、本改正法には2つの柱があるといえる。

一つは、保存に関することで、人口縮減等を背景とした文化財の滅失や散逸等の進行を防止するために、新たな主体として、市町村を動員するというものであり、第二は活用に関してで、計画策定の際の協議体に行政内の観光部署や民間事業者を参入させ、計画の申請・認定を通じて観光事業に市町村を誘導しようとするものである。また観光資源として活用しやすくするよう現状変更に関する規制を緩和し、保存・保護部門と位置づけられる教育委員会から観光開発行為を重視する首長部局への文化財保護の権限委譲に道を開くというものである。

(1) 文化財保護への市町村自治体の動員と問題点

改正文化財保護法は、市町村においては「文化財保存活用地域計画」を作成し、国に認定の申請を行うことができるとする。また計画作成等にあたっては、市町村、都道府県、文化財の所有者、文化財保存活用支援団体、学識経験者、商工会、観光関係団体などで構成する協議会の意見を聴取するとしている。

さらに、文化財保存活用地域計画について市町村が国の認定を受けた場合は、国の登録文化財とすべき物件を提案し、重要文化財及び史跡名勝天然記念物の現状変更の許可等の文化庁長官の権限に属する事務の一部について、都道府県・市のみならず認

(12) 「経済財政運営と改革の基本方針2017について」（平成29年6月9日閣議決定）15頁。
https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2017/2017_basicpolicies_ja.pdf

定市町村教育委員会等が希望する場合は、認定地域計画の期間内に限り、現状変更の許可の事務の実施を特例として認めるとしている。

また登録有形文化財建造物になれば、保存、活用に必要な修理等の設計監理費の2分の1を国が補助し、自治体などが行う地域活性化事業に係る費用の2分の1も国が補助する。相続税も、相続財産としての評価額の10分の3を控除し、家屋の固定資産税は2分の1を減税にする。

① 新たな集権手法

計画策定・査定を通じ、国のコントロールの下で市町村をも巻き込んで実施するという新たな集権的手法は、いわゆる成長戦略において多用されている。

たとえば、先に紹介した未来投資戦略2017では、「林業の成長産業化と森林の適切な管理」として、「林業の成長産業化の実現と森林資源の適切な管理のため、森林の管理経営を、意欲ある持続的な林業経営者に集積・集約するとともに、それができない森林の管理を市町村等が行う新たな仕組みを検討し、年内に取りまとめる。この検討は、平成29年度与党税制改正大綱において、市町村主体の森林整備等の財源に充てることとされた森林環境税（仮称）の検討と併せて行う」と提言されている。そして文化財保護法・地教行法改正法が上程されたのと同じ196通常国会において森林経営管理法が制定（平成30年6月1日公布／法律第35号。2019年4月1日施行）されたが、同法では、私有林の所有権と管理権を分離し、管理の行き届かない私有林について、森林所有者の管理権への同意、不同意、また所有権の把握不明にかかわらず、事実上、市町村長及び都道府県知事の権限で管理権の設定が強制的に行われるというものである。

しかも、市町村は経営管理権集積計画を策定して管理権を設定する森林の範囲を決定し、林業に適した森林については「意欲と能力のある林業経営者」に委託し、林業に適さない森林は市町村が管理することとし、その財源として国税森林環境税を充てるというものである⁽¹³⁾。

つまり、林業の成長産業化を画するにあたり、市町村に計画を作らせ、市場化の適否を判断させ、非市場化森林については市町村にその管理責任を負わせるというものである。

(13) 森林経営管理法ならびに国税森林環境税については、飛田博史編『自治体森林政策の可能性』公人の友社、2018を参照。

森林経営管理法は、国がめざす林業の成長産業化のために不適な森林の管理責任を市町村に負わせ、改正文化財保護法は、観光立国にむけて文化財を観光資源化するために、弱体化した集落等では保存に限界が生じている文化財の保存・保護管理責任を市町村に負わせるという、新たな集権手法が用いられている。しかも両法とも、その出自は、未来投資会議なのである。

② 専門人材の育成及び配置

市町村において文化財保存事業を進めるに際し、文化財保存活用地域計画の策定が端緒になるのであるが、はたして市町村に当該市町村の文化財を総覧し、又は未指定・未登録の文化財を発掘し、それらを計画に落としこめるだけの専門人材がいるのかという問題がある。

図表 8 は、自治体及び自治体付属機関における文化財保護主管課及び付属機関（美術館・博物館、埋蔵文化財センター等）職員の配置状況である。

一般の市町村では、配置数は10人に満たない。このうち「学芸員や建築士等の資格保有者」「高専、短大、大学で関係する学科を卒業し、当該分野の文化財の保存や取り扱いについて、専門的知識を有している者」「5年程度の実務経験を有し、今後も当該事務を担当する予定の者」という「専門的な知識や経験」を持つ者は半分程度となり、その他は管理部門に属する。さらに「専門的な知識や経験」を持つ者の多くは、埋蔵文化財の発掘・保存・管理・展示等に携わるもので、人材に偏りがある。

図表 9 は博物館・博物館類似施設の職員数と非常勤職員の割合の推移である。博物館・博物館類似施設とも、職員の非正規化が進んでいる。

博物館における専任職員に対する非常勤職員の割合は、昭和62（1987）年時点で13%。15%を超えるのが平成5（1993）年、20%を超えるのが平成11（1999）年である。非常勤割合が5%増加するのに6年を要している。その後も非常勤化はペースを速め、30%を超えたのが平成20（2008）年で、9年間で10%割合が増えた。直近の平成27（2015）年調査における博物館の非常勤割合は36.9%である。ただこの非常勤化のペースは、日本の被雇用者における非正規割合の進展度合いと大差はない（**図表 9** の右側の列「被雇用者における非正規割合」を参照）。

図表8 自治体及び自治体付属機関における職員の配置状況（2017年9月現在）

○文化財保護主管課及び付属機関（美術館・博物館、埋蔵文化財センター等）職員の配置状況

	合計（文化財主管課＋付属機関）（人）	うち専門的な知識や経験を持つ者（人）（重複あり）				
		美術工芸品	建造物	記念物・埋蔵文化財	民俗文化財	無形文化財
都道府県	45.2(5.5)	4.9(0.4)	2.0(0.1)	20.5(2.9)	1.7(0.2)	0.4(0)
指定都市	25.8(4.6)	1.9(0)	1.3(0.1)	14 (2.6)	0.7(0.4)	0(0)
中核市	21.6(6.2)	1.9(0.4)	0.7(0.1)	8.8(3.0)	1.2(0.6)	0.2(0.1)
一般市	7.3(2.1)	0.5(0.2)	0.1(0)	2.8(0.5)	0.3(0.1)	0.1(0)
特別区	8.8(4.0)	0.8(0.5)	0.3(0.2)	2.3(1.5)	0.5(0.3)	0.4(0.3)
町	2.4(0.4)	0.1(0)	0.1(0)	0.8(0.1)	0.1(0)	0.03(0)
村	1.7(0.3)	0.1(0)	0.1(0)	0.3(0.1)	0.1(0)	0.03(0)

※ 文化財保護主管課及び付属機関（美術館・博物館、埋蔵文化財センター等）の職員

※ 「専門的な知識や経験」を持つ者の例：

- ・学芸員や建築士等の資格保有者
- ・高専、短大、大学で関係する学科を卒業し、当該分野の文化財の保存や取り扱いについて、専門的知識を有している者
- ・5年程度の実務経験を有し、今後も当該事務を担当する予定の者 等

出典）文化庁「地方公共団体における文化財保護行政の現状に関する調査結果概要」

図表9 博物館・博物館類似施設の職員数と非常勤割合の推移

区分	博物館			博物館類似施設			被雇用者における非正規割合%
	専任職員	非常勤職員	対専任の非常勤割合%	専任職員	非常勤職員	対専任の非常勤割合%	
昭和62年度	8,314	1,240	13.0	5,391	1,784	24.9	
平成2	8,995	1,356	13.1	7,198	2,629	26.8	
5	9,944	1,851	15.7	9,309	3,711	28.5	20.8
8	10,674	2,398	18.3	11,476	5,537	32.5	21.5
11	10,934	3,075	22.0	12,893	7,265	36.0	24.9
14	11,467	3,640	24.1	12,601	8,569	40.5	28.7
17	11,525	4,754	29.2	11,868	10,004	45.7	32.3
20	10,850	5,810	34.9	10,769	11,768	52.2	34.0
23	9,808	5,622	36.4	8,001	8,203	50.6	<35.4>
27	9,601	5,619	36.9	7,525	8,200	52.1	37.7

出典）博物館・博物館類似施設の数値は、各年度の社会教育調査から筆者作成。被雇用者における非正規割合・全国の数値は、各年度の総務省労働力調査「長期時系列表9 雇用形態別雇用者数-全国」から転記。

注1）平成17、20年度調査の非常勤の職員には、指定管理者の職員を含む。

注2）< >内は、岩手、宮城、福島各県の数値を除いた数値

問題は、博物館類似施設である。昭和62（1987）年時点の対専任職員の非常勤割合はすでに24.9%で、「4人に1人は非常勤」という状況であった。平成8（1996）年に3割を超え、6年後の平成14（2002）年には4割超え、さらに6年後の平成20（2008）年には5割を上回り、直近の平成27（2015）年のデータでは52.1%となっている。博物館類似施設は非常勤職員によって運営されていると言っても過言ではない状況となっている。

博物館類似施設の非常勤割合は、概ね6年で1割ずつ増加しているが、日本の被雇用者における非正規割合の進展度合いは、概ね10年で1割の増加で、これと比較すると、かなり非正規化のペースは早い。

市町村は、博物館類似施設が多く、その施設の運営雇用が不安定な非正規職員でまかなわれている⁽¹⁴⁾。

このような人員体制で、はたして長期的プランにたった計画を策定できるのか、限りなく心許ない。

（2）文化財の観光資源化への市町村の誘導

文化財保存活用地域計画は協議会において策定される。

協議会では、文化財の相互把握や保護措置に関して、市町村、都道府県、文化財の所有者、文化財保存活用支援団体、学識経験者が参画し、保存・活用の計画に関しては、商工会、観光関係団体などの民間団体が事業化提案する主体として参画する。

つまり保存と活用を分離し、活用部分では観光事業として計画を立てることが想定されている。

さらには観光資源として活用しやすくするよう現状変更に関する規制を緩和し、保

(14) 日本の博物館は、博物館法上の博物館である「登録博物館」、それに準じた法制上の扱いを受ける「博物館相当施設」、博物館法の適用外となる「博物館類似施設」の3つに分かれ、登録博物館と博物館相当施設が一般にいう博物館である。また、博物館とは、博物館法第2条による定義では、「歴史、芸術、民俗、産業、自然科学等に関する資料を収集し、保管（育成を含む。以下同じ。）し、展示して教育的配慮の下に一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資するために必要な事業を行い、あわせてこれらの資料に関する調査研究をすることを目的とする機関」であって、公民館・図書館を除くものなので、資料館、美術館、文学館、歴史館、科学館、水族館、動物園、植物園などの施設は博物館の名を持たないが、博物館あるいは博物館に準じる施設（生きている生物を主に扱う施設の場合）であり、博物館法の条件を満たして登録措置を受ければ、博物館法上の博物館、あるいはそれに準じた博物館相当施設として扱われる。

存・保護部門と位置づけられる教育委員会から観光開発行為を重視する首長部局への文化財保護の権限委譲に道を開くというものである。

地方分権改革有識者会議・提案募集検討専門部会への提案団体の提案理由をみると、「地教行法では、文化財の保護に関する事務については、教育委員会が所管することとされていることから、文化財を活用した観光振興等の施策を進めようとしても、意思決定の機動性が欠け、観光振興や産業振興を担う首長部局との連携が図れない」というもので、文化財の観光資源化を所与のものとして、明らかに保存よりも活用に軸足を置いている。

そうすると次のような事態が容易に想定される。

市町村の協議会で策定された文化財保存活用地域計画は国に認定を申請し、国は観光事業に資する計画か否かという物差しで認定の可否を判断する。

認定されれば、市町村は、一定の文化財の登録を国に申請し、国は観光事業に資するか否かで登録の可否を判断する。

ひとたび登録され、文化財を地域おこしに使うとなれば、保存、活用に必要な修理等の設計監理費の2分の1を国が補助し、自治体が行う地域活性化事業に係る費用の2分の1も国が補助することになる。

このように、市町村は文化財を使った観光事業へと誘導されていく。

問題は、観光資源とみなされない文化財で、これについては市町村による管理がうたわれているが、何の手立ても講じられていないのである。

5. 地方自治法ならびに地方自治体への影響

本改正法では、文化財保護事務権限を教育委員会から首長部局に移す場合は、地方文化財保護審議会を必置することとしている。また、事務権限そのものを首長部局に移すことから、審議会の委員の任命権者も首長となる。

地教行法の改正条文は、以下の通りである。

地教行法第九十条 都道府県及び市町村（いずれも特定地方公共団体であるものを除く。）の教育委員会に、条例の定めるところにより、文化財に関して優れた識見を有す

る者により構成される地方文化財保護審議会を置くことができる。

2 特定地方公共団体に、条例の定めるところにより、地方文化財保護審議会を置くものとする。

※ 特定地方公共団体とは、文化財の保護に関することの事務の所管が首長部局に移されている地方公共団体のこと。

(かんばやし ようじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

【参考文献】

飛田博史編『自治体森林政策の可能性』公人の友社、2018

岩崎奈緒子「歴史と文化の危機：文化財保護法の『改正』」『歴史学研究』（981）2019・3、30頁以下

上林陽治「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8次一括法～平成30年6月27日法律66号」『自治総研』44(11)、2018・11、20頁以下

上林陽治「博物館の非正規職員と無期転換ルールの適用問題（特集 増加する非正規雇用学芸員）」『博物館研究』53(7)、2018・7、6頁以下

齋藤秀生「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針の概要及び主な事例」『地方財務』（765）2018・3、32頁以下

椎名慎太郎「文化財保護法二〇一八年改定について（特集 文化財と法律・裁判）」『明日への文化財』（80）2019・1、6頁以下

杉本宏「文化財保護法の改定と市町村（特集 文化財と法律・裁判）」『明日への文化財』（80）2019・1、16頁以下

千田嘉博「文化財保護 文化財の活用と保存を進める人材育成が必要（2019日本の針路）」『第三文明』（710）2019・2、41頁以下

文化庁文化資源活用課「文化財保護制度の見直しについて：文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律の概要（特集 文化庁50周年と今後の展望）」『月刊文化財』（663）2018・12、21頁以下

吉田政博「文化財保護行政の動向と地域の歴史遺産：文化財保護法の改定問題と文化財活用の方向性（特集 本当の意味での歴史遺産の活用とは）」『歴史評論』（822）2018・10、61頁

「文化財保護法の改定に対し、より慎重な議論を求める声明」『日本史研究』（663）2017・11

「法制度の動向 文化財保護法改正で活用に転換：未指定・未登録の歴史的建造物を消滅から救う（Special Feature 稼げる保存：観光立国へ歴史的建造物の活用を）」『日経アーキテクチャ』（1120）2018・5・24、56頁以下

生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律

(平成30年6月8日法律第44号)

上 林 陽 治

はじめに

「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律（平成30年6月8日法律第44号）」（以下、「生困法等改正法」という）は、2018年2月9日に国会に提出され、衆議院では厚生労働委員会で同年4月25日、本会議で4月27日に可決、参議院では、厚生労働委員会で5月31日、本会議で6月1日に可決・成立し、平成30年6月8日に法律第44号として公布された。

生困法等改正法は、生活困窮者の一層の自立の促進を図ることを目的として、（1）生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化、（2）生活保護制度における自立支援の強化・適正化、（3）ひとり親家庭の生活の安定と自立の促進を進めようとするもので、（1）については生活困窮者自立支援法、（2）については、生活保護法、社会福祉法、（3）については児童扶養手当法を一括して改正する束ね法である。

以下、生困法等改正法に至る経過、改正法の概要を上記（1）～（3）の項目ごとに触れた上で、国会における審議状況から論点を導き出し、最後に若干の検討を加えることとする。

1. 生困法等改正法の経過

（1）生活困窮者自立支援法関連

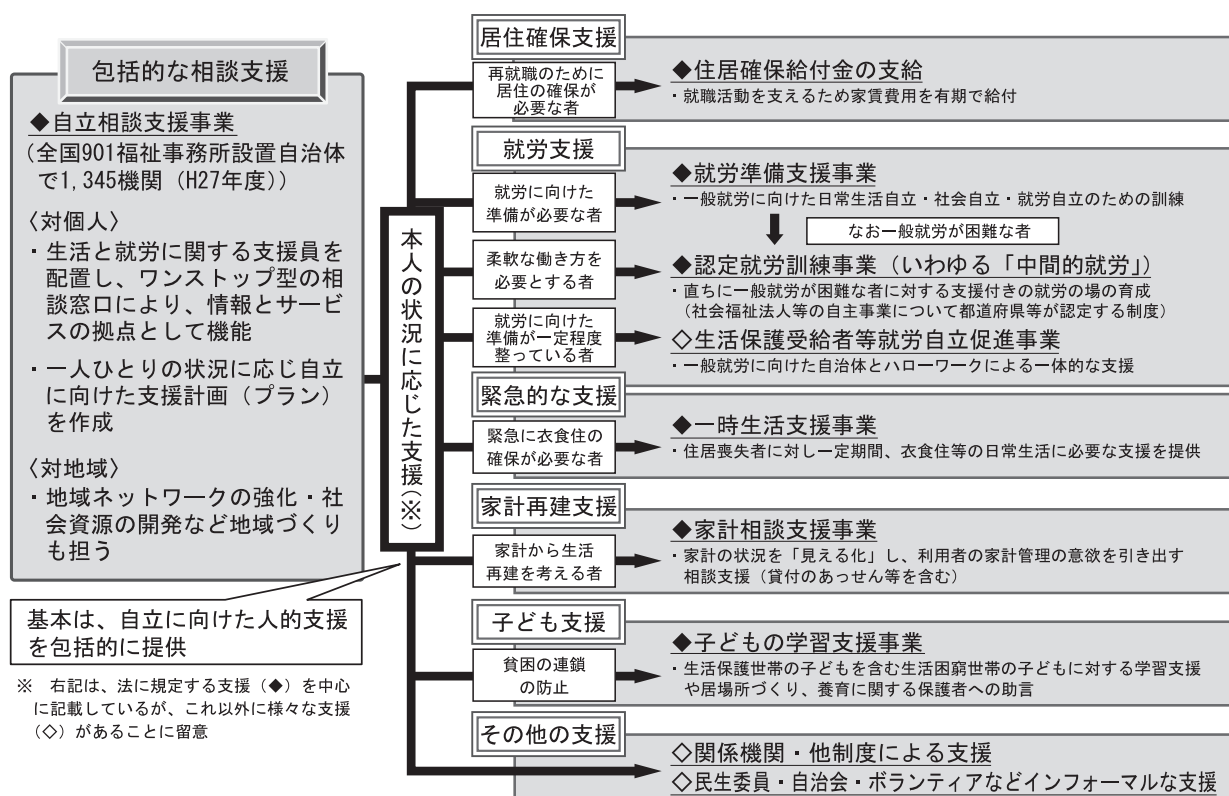
① 生活困窮者自立支援制度の概要

2015年4月1日に本格施行した生活困窮者自立支援法は、市（特別区を含む）及び福祉事務所を置く町村並びに都道府県を支援事業の実施主体として（改正前同法

第4条、第5条)、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある」生活困窮者(改正前同法第2条の定義)に対する、自立相談支援事業(改正前同法第3条第2項、第5条)、住居確保給付金の支給(改正前同法第3条第3項、第6条)の2事業を必須事業として位置づけるとともに、任意事業として、就労準備支援事業(改正前同法第3条第4項、第7条)、一時生活支援事業(改正前同法第3条第5項、第7条)、家計相談支援事業(改正前同法第3条第6項、第7条)、生活困窮世帯の子どもの学習支援(改正前同法第7条)、就労訓練事業の認定(改正前同法第16条)を定めた。

また、附則第2条に「法律の施行後3年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、生活困窮者に対する自立の支援に関する措置の在り方について総合的に検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて、所要の措置を講ずる」

図表1 生活困窮者自立支援制度の概要



出典) 厚生労働省資料

と記していた⁽¹⁾。

② 生活困窮者自立支援事業の施行状況

生活困窮者自立支援の対象となり得る者としては、福祉事務所来訪者のうち生活保護に至らない者が約30万人（2017年）、ホームレスが約6,000人（2017年度）、経済・生活問題を原因とする自殺者が約4,000人（2016年）、離職期間1年以上の長期失業者が約76万人、ひきこもり状態にある人が約18万人（2016年・内閣府推計）、スクール・ソーシャル・ワーカーが支援している子どもが約6万人（2015年）のほか、税や各種料金の滞納者、多重債務者、さまざまな要因が複合して生活に困窮している高齢者や高齢期に至る前の中高齢層が挙げられる。

一方、実施体制に関しては、厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室が、2017年4月1日を調査時点として、生活困窮者自立支援事業を実施する自治体（902自治体）に生活困窮者自立支援制度の実施状況を調査している（回答率100%）。

集計結果をみると、任意事業のうち就労準備支援事業を実施しているのは393自治体（実施率44%）、家計相談支援事業362自治体（同40%）、一時生活支援事業が256自治体（同28%）、子どもの学習支援事業が504自治体（同56%）だった。

また任意事業の都道府県別の実施割合は、就労準備支援事業実施割合は、京都府と熊本県が100%実施なのに対し茨城県6%、山梨県7%、家計相談支援事業実施割合は熊本県100%、三重県88%なのに対し石川県0%、愛媛県8%となっており、都道府県間で、実施率に格段の違いが生じていた。

法施行年の2015年以来的実績については、新規相談受付件数は2015年度226,411件に対し、2017年度229,685件、就労支援対象者は2015年度28,207人に対し、2017年度31,912人、就労者数は2015年度が21,465人に対し、2017年度が25,332人となっている。

③ 「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理のための検討会」（2016年10月～2017年3月）

「経済・財政再生計画改革 工程表」（平成27年12月24日経済財政諮問会議決定）において、生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度について「関係審議会におい

(1) 生活困窮者自立支援法（平成25年12月13日法律第105号）の制定経過については、下山憲治「生活保護法の一部を改正する法律（平成25年12月13日法律第104号）・生活困窮者自立支援法（平成25年12月13日法律105号）」佐藤英善編・公益財団法人地方自治総合研究所監修『地方自治関連立法動向第2集（第181臨時会～第186常会）』2015年3月、89頁以下参照。

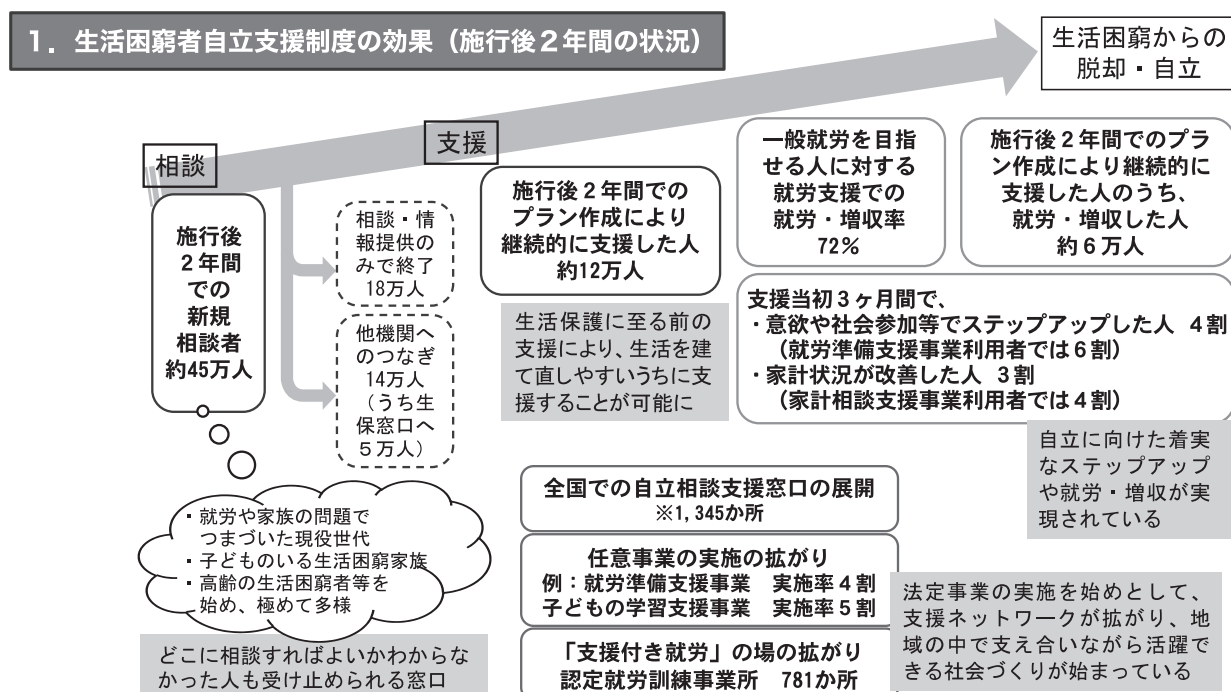
て検討し、検討の結果に基づいて必要な措置を講ずる（法改正を要するものに係る2018年通常国会への法案提出を含む）」ことが記された。

これを受け、厚生労働省は、2016年10月、「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理のための検討会」（座長：宮本太郎中央大学法学部教授。以下、「検討会」という）を設置した。検討会は、2017年3月までの間、7回の会合を開き、同年3月17日に「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」（以下、「論点整理」という）を取りまとめ、公表した。

検討会の論点整理は、概要、以下の通りである。

まず生活困窮者自立支援法施行後の効果として、「この2年で、新規相談者は約45万人、プラン作成により継続的に支援した人は約12万人となる見込みである。継続的に支援した人は、意欲や社会参加、家計、就労といったそれぞれの課題を着実に乗り越え、ステップアップしている。その先に、就労や増収といった段階を経て自立に向かっている人も約6万人に達する。生活困窮の深刻化を予防する法の支援効果が、着実に現れてきている」ことを挙げた⁽²⁾。（図表2参照）

図表2 「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」効果と課題（概要）



出典）検討会「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」について（概要）

(2) 検討会論点整理 2 頁。

そして、今後さらなる対応を要する課題と主な論点（丸数字。数字は検討会報告書での表示を用いた）として、以下の9点を提示した。

課題(1) 自ら自立相談支援機関へ相談することの難しい人にも確実に支援し、経済的困窮かどうかに関わらず、すべての相談を断らないことを徹底することが必要

① 自立相談支援事業のあり方に関する論点

自立相談支援事業において自治体が支援員をしっかりと配置できるような枠組みの必要性／関係機関において既に生活困窮の端緒を把握している人を相談につなげる仕組みの必要性（生活保護、税部門、学校等）／都道府県等の関係機関（地域自殺対策推進センター等）との連携強化／法の対象者のあり方

課題(2) 支援メニューが不足している状態

地域に就労の場等を求める取組は試行錯誤している自治体も多い段階。就労準備支援・家計相談支援は、支援において不可欠だが、実施率は約3割～4割にとどまる。また、住まいを巡る課題への支援の不足、当座の資金ニーズへの対応、生活保護の支援との一貫性の確保も必要。

② 就労支援のあり方に関する論点

就労準備、就労準備支援事業の必須化／自治体における無料職業紹介の積極的な取組／認定就労訓練事業所に対する経済的インセンティブ

③ 家計相談支援のあり方に関する論点

家計相談支援事業の必須化

⑤ 一時生活支援のあり方に関する論点

一時生活支援事業の広域実施推進

⑥ 居住支援のあり方に関する論点

どのような居住支援が考えられるか／新たな住宅セーフティネットの活用

⑧ 関連する諸課題に関する論点

生活福祉資金の貸付要件等の見直し／生活保護との間での支援の一貫性の確保

課題(3) 対象者に応じた支援の必要性

貧困の連鎖防止・子どもの貧困への対応、高齢の生活困窮者への支援が

社会的課題となっている。

④ **子どもの貧困への対応に関する論点**

子どもの学習支援事業の内容の標準化と、貧困の連鎖防止のための総合的な事業としての再構築／学習支援を世帯支援につなげる

⑦ **高齢者に対する支援のあり方の論点**

高齢者への就労、居住支援／高齢期になる前の予防的支援

課題(4) **自治体の取組のばらつき**

先進的に取り組む自治体と取組が脆弱な自治体の差が拡大している。

⑨ **支援を行う枠組みに関する論点**

制度理念の法定化、人材養成研修のあり方／基礎自治体を支援する都道府県の役割、町村部の施行に町村役場が当事者として参画する枠組みの必要性／社会福祉法人が行う生活困窮者に対する支援との連携

④ **社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（2017年5月～12月）**

検討会報告書等を受け、2017年5月、生活困窮者の地域参加や活躍の場を広げ、生活保護制度の見直しも一体的に進めるために、社会保障審議会に「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」（以下、「部会」という）が設置された。部会は、2017年5月から12月まで11回の会合を開催し、同年12月15日に「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会報告書」（以下、「部会報告書」という）を公表した。

部会報告書では、その各論⁽³⁾において、生活困窮者自立支援法改正に関わる限り、以下の5点を指摘した。（下線は筆者による。）

1. **地域共生社会の実現を見据えた包括的な相談支援の実現⁽⁴⁾**

① 生活困窮者に関係行政窓口等で自立相談支援機関の利用勧奨を行う等、関係機関の連携を促進する。

② 生活困窮者への早期、適切な対応を可能にするための関係機関間の情報共有

(3) 部会報告書（平成29年12月15日）、8頁以下。

(4) 2017年の地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律（平成29年6月2日法律第52号）で社会福祉法が改正され、地域福祉の推進の理念として、支援を必要とする住民（世帯）が抱える多様で複合的な地域生活課題について、住民や福祉関係者による把握及び関係機関との連携等による解決が図られることを目指す旨が法律に明記された。拙稿「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律（平成29年6月2日法律52号）」下山憲治編・公益財団法人地方自治総合研究所監修『地方自治関連立法動向第5集（第193常会～第195特別会）』2018年6月、315頁以下参照。

の仕組みを設ける。

- ③ 生活困窮者の定義や目指すべき理念に関する視点について、法令において明確化する。
- ④ 就労準備支援事業、家計相談支援事業は、取り組みやすくなる事業実施上の工夫、都道府県による実施上の体制の支援、自立相談支援事業と一体的な支援の実施が重要。法律上の必須事業とすることも目指しつつ、全国の福祉事務所設置自治体で実施されるようにする。
- ⑤ 従事者の研修、事業実施体制の支援、市域を越えたネットワークづくりについて、都道府県事業として明確に位置づけ。
- ⑥ 希望する町村は一次的な自立相談支援機能を担い、都道府県と連携して対応できるようにする。

2. 「早期」、「予防」の視点に立った自立支援の強化

就労準備支援事業について、年齢要件を撤廃。資産収入要件を必要以上に限定しないよう見直す。

3. 居住支援の強化

社会的に孤立している生活困窮者に対し、必要な見守りや生活支援、緊急連絡先の確保などを行い、地域住民とのつながりをつくり、相互に支え合うことにも寄与する取組を新たに制度的に位置づける。

4. 貧困の連鎖を防ぐための支援の強化

子どもの学習支援事業について学習支援のほか、生活習慣・環境の向上等の取組も事業内容として明確化する。

5. 制度の信頼性の確保

生活困窮者自立支援制度の従事者の質の確保にむけ、都道府県が実施する自立相談支援の相談支援員の研修の質を確保するためには、国が一定の指針を示すべき。

(2) 生活保護法、社会福祉法関連

生活保護法ならびに社会福祉法の改正内容は、①生活保護世帯の子どもの貧困の連鎖を断ち切るために大学等への進学を支援、②生活習慣病の予防等の取組の強化、医療扶助費の適正化、③貧困ビジネス対策ならびに単独での居住が困難な者への生活支援、④資力がある場合の返還金の保護費との調整等であり、主要には、部会において

審議され、法改正へとつながったものである。

① 生活保護世帯の子どもの大学等への進学を支援〈生活保護法〉

子どもの貧困への対応については、2013年6月に子どもの貧困対策の推進に関する法律が制定（2014年1月施行）され、「子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのない社会の実現」に向けて関連分野の総合的な取組として対策を推進することとされた⁽⁵⁾。また、同法に基づき、「子供の貧困対策に関する大綱」が策定され、関係省庁により、教育の支援、生活の支援、保護者に対する就労の支援、経済的支援等が総合的に推進されている。

一方、生活保護を受給する世帯の子どもの進学については、①生活保護制度は、生活に困窮する者がその利用しうる資産、能力その他あらゆるものを活用することを要件としており、稼働年齢の者（義務教育を修了した者）については原則として就労して自立を目指すこととされていること、②生活保護制度は最低限度の生活を保障するもので、生活保護世帯の子どもの大学等進学については、生活保護を受給しない低所得世帯（生活困窮世帯）の子どもたちとのバランスを考慮する必要があることから、生活保護世帯の子どもが大学等（夜間大学等を除く。）に進学する場合は、その子ども分は、同一世帯に属していても形式的に生活保護世帯の生計からその子どもを別にする取扱い（世帯分離）が行われてきた。

なお、生活保護世帯の子どもの大学等進学率は33.1%（2016年4月）で、全世帯の進学率73.2%と比較して著しく低い状況となっていた。

高等学校等については、1970年以降自ら教育費を賄うこと等を条件に生活保護を受けながら高校に就学することを認め、2005年以降は、生業扶助の中に高等学校等就学費を創設し、高校への就学に必要な入学費用や授業料、教材代等が支給されている。また大学等に進学する場合、受験料等の高校就学中に必要となる費用は、生活保護費のやりくりによる貯蓄が認められているほか、高校就学中の奨学金や本人のアルバイト収入も収入認定から除外し、手元に残すことにより、これらの収入を充てることができる取扱いとしてきた。だが大学進学後の費用に関しては、生活保護費から貯蓄することが認められていないため、実質上、大学進学をあきらめざる

(5) 子どもの貧困対策の推進に関する法律（平成25年6月26日法律第64号）の制定経過については、拙稿「子どもの貧困対策の推進に関する法律（平成25年6月26日法律64号）」佐藤英善編・公益財団法人地方自治総合研究所監修『地方自治関連立法動向第2集（第181臨時会～第186常会）』2015年3月、61頁以下参照。

をえない環境にある。

2017年12月の部会報告書は、生活保護世帯の子どもの大学等への進学について、「貧困の連鎖を断ち切り、生活保護世帯の子どもの自立を助長するためには、生活保護受給世帯であることが進学の阻害要因とならないようにし、大学等への進学を支援していくことが重要である」とその意義を示した上で、「生活保護世帯の子どもの大学等への進学を支援するため、給付型奨学金の拡充等の一般施策の動向も踏まえ、就労か大学進学か選択するに当たって、生活保護制度特有の事情（世帯分離—筆者）が障壁になることがないように、制度を見直すべきである」とした⁽⁶⁾。

② 生活習慣病の予防等の取組の強化、医療扶助費の適正化

生活保護受給者の8割以上が何らかの疾病により医療機関を受診しており、糖尿病、高血圧症又は脂質異常症等の生活習慣病のいずれかを罹患する者が生活保護受給者の約4分の1を占めるなど、医療を必要とする受給者が多い。また、健診受診率は約10%にとどまっており、適切な食事習慣や運動習慣を確立している世帯の割合も一般世帯より低い。このように、生活保護受給者は健康上の課題を抱える者が多いにもかかわらず、健康に向けた諸活動が低調な状況にあった。

厚生労働省は、2016年7月26日、「生活保護受給者の健康管理支援等に関する検討会」を設置し、同検討会は、2017年5月11日、「データに基づいた生活保護受給者の健康管理支援について」を取りまとめ、「生活保護受給者の自立の助長を促すため、福祉事務所が主体となって、受給者の健康状態を把握し、ケースワーカーやかかりつけの医師、保健師等の様々な関係者が協働し、（家庭訪問等を通じて）生活に密着した健康管理支援を行うことを目指す」ことを提言した。

これを受け、部会報告書は、「医療保険におけるデータヘルスを参考に、福祉事務所がデータに基づく生活保護受給者の健康状態の把握に努める必要がある。併せて、データに基づき、福祉事務所がかかりつけの医師と連携の下、生活習慣病の発症予防・重症化予防を更に推進するため、健康管理支援を行う事業を創設すべきである」とした⁽⁷⁾。

(6) 部会報告書（平成29年12月15日）、32頁以下。

(7) 部会報告書（平成29年12月15日）、24頁以下。

③ 貧困ビジネス対策ならびに単独での居住が困難な者への生活支援

i 無料低額宿泊所等のあり方

無料低額宿泊事業とは、「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」（社会福祉法第2条第3項第8号）で、第二種福祉事業と位置づけられている（同条第3項）。

改正前の社会福祉法では、国及び都道府県以外の者が、第二種社会福祉事業を開始したときは、事業開始の日から一月以内に、事業経営地の都道府県知事に必要事項を届け出なければならないとしていた。（同法第69条第1項）

この無料低額宿泊事業をめぐるのは、近年、防火施設を完備していない施設で発生した火災により居住者が焼死した等の事例や、生活保護受給者から高額な宿泊料をとる「貧困ビジネス」を行う事業者などが現れるなど、社会問題となっている。

これに対し、地方自治法の指定都市の権能の規定（地方自治法第252条の19）等により、第二種社会福祉事業について都道府県と同様の権能を持つ指定都市の市長会から、内閣府の地方分権改革有識者会議（座長・神野直彦東京大学名誉教授）ならびに「提案募集検討専門部会」（部会長・高橋滋法政大学法学部教授）に対し、「無料低額宿泊事業に係る届出制を許認可制に見直すこと」という規制強化の提案があった。

無料低額宿泊事業に関する問題点は、(ア)事業開始後の届出制で、形式要件を整えていれば、届出を受理せざるを得ないこと、(イ)事業者に対する処分の前提となる行政指導に関して、その根拠が法定されておらず、実効性が担保できていないことの2点が指摘されていた。

この提案は提案募集検討専門部会で重点事項として検討することとなったものの、厚生労働省や無料低額宿泊所が集中している東京都からは、許認可制による入口規制に否定的な意見表明がなされた結果、実質的に事業開始前に施設等の適法状況を確認できる事前届出制とするとの折衷案が内閣府地方分権改革推進室から提案募集検討専門部会に示された。また、厚生労働省からは、部会で検討したいとの意見が述べられた⁽⁸⁾。

(8) 提案募集検討専門部会における検討経過は、拙稿「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8次一括法～（平成30年6月27日法律66号）」『自治総研』（481）2018・11、51頁以下参照。

その後、厚生労働省の部会で検討が行われ、2017年12月15日の部会報告書では、「無料低額宿泊事業については、利用者の自立を助長する適切な支援環境を確保するため、法律に根拠がある最低基準や、事業停止等以外の実効性のある処分権限を設けたり、事前届出制を検討するなど、法令上の規制を強化すべきである。なお、事前届出については、営業の自由との関係や無届け施設に対する指導のあり方についても留意して検討する必要がある。」（下線は筆者による）と記された⁽⁹⁾。

ii 保護施設のあり方

保護施設（救護施設、更生施設、授産施設及び宿所提供施設（医療保護施設を除く。））は、他法他施策優先の中、最後のセーフティネットとして、精神疾患や身体・知的障害のある者、アルコールや薬物などの依存症のある者、DVや虐待被害を受けた者、ホームレスや矯正施設退所者など、さまざまな生活課題を抱える者を、福祉事務所からの措置委託により受け入れ支援を行っている。

部会報告書では、上記の単独での居住が困難な者への日常生活支援を良質な無料低額宿泊所等において実施するという方向性のもと、「様々な障害や生活課題を抱え、居宅生活が困難な生活保護受給者を適切に支援するという役割を担ってきている保護施設の施設体系については、関係者の意見も十分に聴いた上で、（中略）入所者の特性に応じたサービス提供機能を強化するため、入所中の者の他法施策の利用や、退所後の利用者への支援機能の強化、福祉事務所の役割の発揮・広域調整のあり方、適切な日常生活支援を行う無料低額宿泊所等の将来的な制度的位置付けとの関係整理などの課題も含めて議論を深めるべき」⁽¹⁰⁾とした。

④ 資力がある場合の返還金の保護費との調整等

2013年の生活保護法改正において、生活保護の不正受給に係る返還金の確実な徴収のため、不正受給の場合の返還金については、事前の本人同意を前提に、生活保護費との調整を行う規定が設けられている⁽¹¹⁾。一方で、資力等がある者に保護を行った場合の返還金については、同様の規定が置かれていないため、返還に際し、生活保護受給者が金融機関への口座振込等を行う手間がかかったり、振り込み忘れ等による返還金の回収漏れが生じたりする等、生活保護受給者と福祉事務所の双方

(9) 部会報告書（平成29年12月15日）、28頁以下。

(10) 部会報告書（平成29年12月15日）、29頁以下。

(11) 不正受給の返還金規定の制定経過については、下山憲治前掲注(1)論稿参照。

に負担が生じてきた。また、資力等がある要保護者が自己破産した場合、他の債権に優先して福祉事務所が回収することができない事例が生じている。

このため部会報告書は、「不正受給以外の返還金についても、本人の同意を前提とし、また、生活保護受給者の生活に支障が生じないよう配慮した上で、保護費との調整を行うこと等を可能とすることが適当である。なお、福祉事務所の算定誤りに係る返還金を、保護費との調整対象とすることについては、慎重に検討すべきである」とした⁽¹²⁾。

(3) 児童扶養手当法関連

2015年12月21日、政府の子どもの貧困対策会議（会長：安倍内閣総理大臣）は、財源確保を含めた実効的な政策パッケージとして、「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」を取りまとめた。

同プロジェクトの提言に基づき、2016年5月2日、児童が2人以上のひとり親家庭の経済的負担を軽減することを目的として、児童扶養手当の第2子に係る加算額を5,000円から1万円に、第3子以降に係る加算額を3,000円から6,000円に引き上げること等を内容とする「児童扶養手当法の一部を改正する法律案」が参議院本会議において全会一致で可決、成立していた。

同法律案に対しては、衆参の厚生労働委員会において、当時、毎年4月、8月及び12月の3回支払われている児童扶養手当の支払方法について、地方自治体の事務負担に考慮しつつ、ひとり親家庭の利便性の向上及び家計の安定を図る観点から、支給回数について検討する旨を求めた附帯決議が付された。

児童扶養手当を年3回、1回につき4か月分をまとめて支払うという方法は、支給月とそれ以外の月とで収入が大きく変動し、家計管理が難しくなることから見直しが求められ、兵庫県明石市では、まとめて支払われる児童扶養手当を毎月分割して支払うことができるよう、児童扶養手当と同額を毎月貸し付け、まとめての支払月に合わせて返金させるモデル事業を2017年度から実施してきた⁽¹³⁾。

これらの経過と見直しを進める意見等を受け、厚生労働省は、2018年1月10日に開催した「第11回社会保障審議会児童部会ひとり親家庭への支援施策の在り方に関する

(12) 部会報告書（平成29年12月15日）、39頁以下。

(13) 2017/1/14 14:00神戸新聞NEXT。2019年1月3日閲覧。

専門委員会」に児童扶養手当制度等の改善事項（案）として、「（扶養）手当の支給回数を現行の年3回（4月、8月、12月）から奇数月の隔月支給（年6回）とする（次期通常国会に法案提出予定）」ことを提案していた。

2. 生困法等改正法の概要

生困法等改正法は、生活困窮者等の一層の自立の促進を図るため、生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化、生活保護世帯の子どもの大学等への進学支援、児童扶養手当の支払回数の見直し等の措置を講ずるほか、医療扶助における後発医薬品の原則化等の措置を講ずることをその改正の趣旨としている。

（1）生活困窮者の自立支援の強化（生活困窮者自立支援法）

① 基本理念・定義の明確化（第2条、第3条）

生活困窮者の自立支援の基本理念を法に改めて規定し、明確化した。

基本理念とは、（i）生活困窮者の尊厳を保持すること、（ii）就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立といった生活困窮者の状況に応じ包括的・早期的な支援を実施すること、（iii）地域における関係機関、民間団体との緊密な連携等支援体制を整備（生活困窮者支援を通じた地域共生社会の実現に向けた地域づくり）することである。

また、生活困窮者の定義規定を、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」とし、経済的困窮に偏っていたものを、改正法では、「生活困窮者とは、就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」に見直し、生活困窮の概念を見直した。

② 自立相談支援事業等の利用勧奨の努力義務の創設（第8条）

自治体の各部局（福祉、就労、教育、税務、住宅等）において、生活困窮者を把握した場合には、自立相談支援事業等の利用勧奨を行うことを努力義務化した。

③ 関係機関間の情報共有を行う会議体の設置（第9条）

生活困窮者自立支援事業を実施する自治体は、関係機関等を構成員（自治体職員（関係分野の職員を含む）、自立相談支援事業の相談員、就労準備支援事業・家計

改善支援事業等法定事業の支援員、各分野の相談機関、民生委員等を想定)とする、生活困窮者に対する支援に関する情報の交換や支援体制に関する検討を行うための会議を設置できることとし、生活困窮者に対する支援に関する関係者間の情報共有を適切に行うとともに、会議の構成員に対する守秘義務を設ける(同条第5項)こととした。

④ 就労準備支援事業・家計改善支援事業の努力義務化(第7条、第15条)

任意事業であった就労準備支援事業と家計改善支援事業を努力義務化し、両事業が効果的かつ効率的に行われている場合には、家計改善支援事業の補助率を引き上げる(1/2→2/3)。

⑤ 子どもの学習・生活支援事業の強化(第3条第7項)

子どもの学習支援事業について、学習支援に加え、子どもの生活支援事業を強化する。したがって事業の名称も「子どもの学習・生活支援事業」に改める。

i 生活困窮世帯における子ども等の生活習慣・育成環境の改善に関する助言

ii 生活困窮世帯における子ども等の教育及び就労(進路選択等)に関する相談に対する情報提供、助言、関係機関との連絡調整

⑥ 一時生活支援事業の拡充(第3条第6項)

現行の一時生活支援事業を拡充し、シェルター等を利用していた者や居住に困難を抱える人であって地域社会から孤立している人に対し、2017年に改正された住宅セーフティネット法(住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律)⁽¹⁴⁾とも連携し、一定期間、訪問による見守りや生活支援等日常生活を営むのに必要な支援を追加することにより、居住支援を強化する。

⑦ 都道府県による研修等の市等への支援事業の創設、福祉事務所を設置していない町村による相談の実施(第10条、第11条、第15条)

都道府県において、市等の職員に対する研修、事業実施体制の支援、市域を越えたネットワークづくりなど市等を支援する事業を努力義務化し、国はその事業に要する費用を補助する(補助率:1/2)。

現行法では実施主体となっていない福祉事務所を設置していない町村であっても、生活困窮者に対する一次的な相談等を実施することができることとし、国はその要

(14) 権奇法「住宅セーフティネット法の改正(住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律の一部を改正する法律)(平成29年法律第24号)」『自治総研』(472)2018・2、16頁以下参照。

する費用を補助する（補助率：3/4）。

（2）生活保護制度における自立支援の強化、適正化（生活保護法、社会福祉法）

- ① 生活保護世帯の子どもの貧困の連鎖を断ち切るため、大学等への進学を支援し、進学の際の新生活立ち上げの費用として、「進学準備給付金」を一時金として給付する。（生活保護法第55条の5）
- ② 被保護者の生活習慣病の予防等の取組を強化し、「健康管理支援事業」を創設し、データに基づいた生活習慣病の予防等、健康管理支援の取組を推進する。（生活保護法第27条の2、第55条の8、第55条の9）
- ③ 医療扶助のうち、医師等が医学的知見から問題ないと判断するものについて、後発医薬品で行うことを原則化。（生活保護法第34条第3項）
- ④ 貧困ビジネス対策と、単独での居住が困難な方への生活支援（社会福祉法第68条の2～第72条）
 - i 無料低額宿泊所について、事前届出、最低基準の整備、改善命令の創設等の規制を強化する。
 - ii 単独での居住が困難な方への日常生活支援を良質な無料低額宿泊所等において実施する。
- ⑤ 資力がある場合の返還金の保護費との調整、介護保険適用の有料老人ホーム等の居住地特例等を規定する。（生活保護法第63条）

（3）ひとり親家庭の生活の安定と自立の促進（児童扶養手当法第7条）

児童扶養手当の支払回数の見直し（年3回（4月、8月、12月）から年6回（1月、3月、5月、7月、9月、11月））等

3. 国会の審議状況

生困法等改正法は、閣法として、196通常国会に議案番号20として提出された。国会審議の経過は、**図表3**の通りである。

審議状況は、衆議院厚生労働委員会では、働き方改革法案における裁量労働制のデータ不備問題等の取り扱いをめぐり、野党各党が審議拒否し、委員会を欠席するなどしたため、

図表3 生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案の審議経過

項 目	内 容
議案種類	閣法
議案提出回次	196
議案番号	20
議案件名	生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案
議案提出者	内閣
衆議院議案受理年月日	平成30年2月9日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成30年3月30日／厚生労働
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成30年4月25日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成30年4月27日／可決
衆議院審議時党派態度	全会一致
参議院予備審査議案受理年月日	平成30年2月9日
参議院議案受理年月日	平成30年4月27日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成30年5月18日／厚生労働
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成30年5月31日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成30年6月1日／可決
公布年月日／法律番号	平成30年6月8日／44

委員会は断続的に開催することとなった。

また、衆議院厚生労働委員会には、池田真紀（立憲民主党・市民連合）外9名が、子どもの貧困対策の強化を趣旨とする「生活保護法等の一部を改正する法律案（衆法第9号）」を提出し、閣法と合わせて審議が行われた。なお、以下の審議状況においては閣法に対する質疑を中心に記載する。

4月25日には委員会で、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブ、無所属の会及び日本共産党所属委員が欠席の中、採決が行われ、出席委員総員の賛成によって、法案は原案通り可決された。

なお、衆議院厚生労働委員会では、自由民主党、公明党及び日本維新の会の3党による提案によって附帯決議がなされた。

一方、参議院厚生労働委員会では、5月18日に法案が付託された後、5月31日に採決が行われたが、採決に際し、立憲民主党・民友会、日本共産党及び希望の会（自由・社民）から、生活保護法改正案における後発医薬品使用の原則化（生活保護法第34条第3項）について、生活保護受給者の医療を受ける権利を侵害し、受給者に対する差別や偏見を助長するという観点から深刻な問題があるとして、同項削除の修正動議がなされた。

倉林明子（日本共産党）による改正原案への反対討論、福島みずほ（社会民主党）による改正原案反対・修正案賛成の討論ののち採決が行われ、修正案については賛成少数により否決、法案原案は賛成多数で可決し、翌6月1日に参議院本会議で可決、同改正法は成立した。

なお、参議院厚生労働委員会では、自由民主党・こころ、公明党、国民民主党・新緑風会、立憲民主党・民友会、希望の会（自由・社民）及び無所属クラブの各派共同提案による附帯決議案が提出され、全会一致で可決された。

（１） 国会審議状況

① 生活困窮者自立支援法第2条に基本理念を創設し第3条の定義を見直した理由

○高橋千鶴子（衆・日本共産党） 生活困窮者自立支援法第2条に基本理念を創設し、第3条の定義を見直した理由は。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 包括的支援などの基本理念や定義を関係者間で共有し、適切かつ効果的な支援を更に推進するために、基本理念や定義の明確化を図っている。これまでの生活困窮者自立支援制度の対象者自体を見直すというものではない。

○小林正夫（参・国民民主党） 基本理念で地域社会からの孤立、定義で地域社会との関係性という、社会的孤立に関する文言を盛り込んだ。どのような思いからか。

→加藤勝信厚生労働大臣 家族や友人、地域などとのつながりをなくすいわゆる社会的孤立は、本人の自立への意欲をなくし、自己有用感を持たずに生活困窮を深めていくことになり、地域や社会にとっても、活力を失い、地域社会の基盤を脆弱にすることにもつながる。困窮状態の背景に孤立の問題が存在することを認識した上で支援のありようを考えていくことが必要で、本法案では、基本理念または定義として盛り込んだところ。

○石橋通宏（参・立憲民主党） 生活困窮者支援制度の対象となるいわゆる困窮者はどれだけの規模で潜在的におられるのか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 福祉事務所来訪者のうち生活保護に至らない方が約30万人、ホームレスが約0.6万人、離職期間一年以上の長期失業者の方が約67万人、引きこもり状態にある方が内閣府の推計によれば約18万人という状況。このほか、税や各種料金の滞納者、多重債務者など多様な困窮を抱え

た方がいる。

○石橋通宏（参・立憲民主党） 法施行以来2年間で45万人というのは、当初、目標値より相当低い。相談件数、プラン作成件数も、目標の半分ないしは3分の1しか達成されていない。相談件数が目標値に至っていないのは、現行第2条が経済的困窮だけで、窓口で生活困窮者支援の対象ではないと断られている人もいた。

定義上の問題があったのではないか。若しくは、相談に来れない多くの方々が窓口に来れていない、制度の手が差し伸べられていないという課題が認識されているのか。

→加藤勝信厚生労働大臣 定義の改正は、そうした状況に陥った背景を具体的に書くことで理解を共有していこうという趣旨。他方で実績値は、27年が56,000、28年度が67,000、29年度が71,000と上がってきている。支援実績の高い自治体に対する補助に当たって、これを適正に評価をしていく、あるいは、プラン作成件数などの全国の実績を見える化して、他地区においてもそうした対応を促していく。

② 総合相談窓口

○渡辺孝一（衆・自由民主党） 相談事業についてどのように進めるつもりか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 福祉、就労、教育、税務、住宅などの関係部署が生活困窮者を把握したときには、例えば、税を滞納したり、水道料金が払えなかった方を、生活困窮者自立相談窓口で紹介をして相談をしてもらう、利用勧奨を行うということを努力義務とする規定を盛り込んでいる。

○渡辺孝一（衆・自由民主党） 役所の職員は、マンパワー不足に陥っている。この人材不足に対して、包括的な事業を進めるに当たって、人員を補充するような支援は考えていないのか。例えば、地域に根を張って活動している組織、団体もある。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 生活困窮者自立支援制度と、地域包括ケアが更に深化をした地域の共生社会実現のための取組、これを一緒に取り組んでいくことが必要なのではないか。

○山本香苗（参・公明党） 今年度、内閣府において40歳から64歳の引きこもりの実態調査をすると伺っている。何で40から64という年齢に限定されるのか。

→田中良生（内閣府副大臣） 平成27年度に満39歳以下の方を対象とした調査を実施。結果、引きこもりの長期化傾向が見られ、実態把握のために満40歳以上の方を調査することとした。満65歳以上の方は、介護保険制度により地域包括支援セ

ンターによる支援対象。

③ 住宅確保給付金

○高橋千鶴子（衆・日本共産党） 住宅確保給付金は、2016年度で5,095件の実績しかない。4万件近かったのが大分減った。就労に向かうことを念頭の3カ月限定の制度であったからだ。今回、定義を見直したことも含め、拡充すべきではないか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 住宅確保給付金の目的は、離職により住居を失った方や失うおそれのある方に、所要の求職活動などを条件に賃貸住宅の家賃相当額を一定期間支給するもの。就労による自立に向けた住まいの確保を図る目的。

生活困窮者自立支援制度施行後の状況によれば、給付金を利用した方の約7割が就職に至っており、就労自立に向けて非常に高い効果。本給付金は離職者の早期再就職による自立を支援するもので、要件を緩和すれば、単に低収入の世帯に対しての家賃支給となってしまう。

なお、生活困窮者を含む低所得者の居住は、ハード、ソフトの両面の支援が必要。今回の生活困窮者自立支援法の改正においても、一時生活支援事業の拡充で地域居住支援事業を位置づけるなどの改正を盛り込む。2017年10月施行の改正住宅セーフティネット法とも連携しながら、地域における継続的、安定的な居住確保を図りたい。

④ 就労支援

○渡辺孝一（衆・自由民主党） 就労に関して、ハローワークとの連携はどうなっているのか。就労支援員の制度を強化する必要があるのではないか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 生活困窮者自立支援制度の就労支援は、自立相談支援事業における就労支援と、就労準備支援事業で一定期間コミュニケーション能力を習得したり、あるいは毎日仕事に行くという習慣を身につけるといって、大きく二本立ての制度になっている。そのほかには、地方版ハローワークやハローワークと福祉事務所が連携して、チームで支援をしていくというような支援をしている場合もある。

就労準備支援事業の年齢要件（65歳未満）を撤廃し、65歳以上でも、働く意欲と能力がある方は利用できるようにする。さらには、一定程度の就労意欲を持つ高齢者の方は、ハローワークで支援をすることや、シルバー人材センターとの連

携で高齢者の就労支援を強化することも30年度予算で考えている。

○小林正夫（参・国民民主党） 就労準備支援事業などの任意事業の実施自治体の割合は28%から56%にとどまる。全国的に事業が広がっていない要因は何か。併せて、就労準備支援事業、家計改善支援事業を必須事業化してほしいとの要望・期待も非常に強い。すべての自治体での完全実施を早期に達成するために国としてどのような取組を行っていくのか。

→加藤勝信厚生労働大臣 任意事業の実施率は、人口規模の小さい自治体ほど低い傾向にある。要因は、地域によっては需要が少なかったり、マンパワーや委託事業者の不足といった事情もあるといった指摘もある。

このため法案では、各事業の実施率を高める方策として、就労準備支援事業と家計改善支援事業の両事業の実施を努力義務化するとともに、適切な実施を図るための指針の策定、自立相談支援事業に加え両事業が一体的に行われている場合には、家計改善支援事業の補助率を、現行2分の1を3分の2に引き上げるなどの措置を講じ、3年間で集中的、計画的に進め、全ての福祉事務所設置自治体（902）で実施されることが目標。

⑤ 子どもの学習・生活支援事業

○渡辺孝一（衆・自由民主党） 子どもの学習・生活支援事業における、進路のきっかけづくりに資する情報提供とは。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 子供の学習支援事業は、従来の学習支援に加え、子供の生活習慣や環境改善に向けた子供やその保護者への支援、並びに高校中退者などを含む高校生世代の進路選択に当たっての相談支援等の拡充を行い、子どもの学習・生活支援事業として強化する。

高校生世代の進路選択に当たっては、大学生や就職した方による体験談や相談会、各種の奨学金などの情報提供、大学や各種学校などの説明会やオープンキャンパスの情報提供による参加促進、就労希望者への就労体験の実施、並びに高校を卒業できなかった方には、高校卒業程度認定試験や高校再就学に関しての情報提供など、進学や再就学あるいは就職といった、自分の将来を身近に感じられるような支援を考えているところ。

このほか、一人親家庭の子供に対する生活・学習支援事業、並びに文部科学省で行っている地域未来塾といったような事業は、目的や対象者が異なっているが、地域の人材の活用あるいは関係機関の情報共有などの点で、事業間の連携を図っ

ていくことが重要。自治体では、これら事業の連携の工夫を進めているところもあり、本法案では、子どもの学習・生活支援事業と一人親家庭の子供の事業、文科省の事業との連携規定を設けている。

○小林正夫（参・国民民主党） 一時生活支援事業、子供の学習支援、生活支援事業も含め、各事業の実施率を高め、施行後5年の見直しにおいて必須化やそれに伴う補助率の引上げを目指すべき。

→加藤勝信厚生労働大臣 比較的实施率が高い（56%）子供の学習支援は、生活支援等々に幅を広げているので、事業の効果的な実施を目指していきたい。一時生活支援事業は、実施率25%程度。事業の広域的な実施なども推進しながら実施の促進を図る。各自治体が任意事業に取り組むよう、都道府県が市町村に対し事業実施体制の構築支援等を行う事業も創設する。今回の改正法案を踏まえ任意事業の全国的な実施の促進を図っていきたい。

⑥ 生活困窮者自立支援における都道府県の役割

○浦野靖人（衆・日本維新の会） 今回、都道府県の役割が明記された。この役割について、広域就労支援事業等を考えておられるのか、

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 都道府県については、現行法でも、管内の自治体に対する必要な助言、情報提供その他の援助を行うといった責務規定が設けられている。大阪府の取組や、熊本県における就労準備支援事業や家計相談支援事業の広域的な実施など、都道府県が中心となって取組を進めているという地域も見られる。

部会報告書では、従事者の研修、市域を超えたネットワークづくり、各種事業の実施に当たっての支援について、都道府県が行うべき事業として明確に位置づけるべきと指摘。これを踏まえ、本法案では、都道府県の市等の職員に対する研修等事業を創設。管内自治体の事業実施体制の支援をメニューの一つとして位置づけ、都道府県主導による複数自治体の広域的な事業実施も推進していくこととしている。

○伊佐進一（衆・公明党） 町村の中で10%ぐらいは相談窓口を持ちたい希望がある。町村でも相談窓口を持てるような支援を国としても行っていただきたい。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 今回の法案は、福祉事務所を設置していない町村が希望する場合は、一次的な相談支援機能を担い、都道府県につながるようにするための事業を創設、国はその費用の一部を補助するこ

ととしている。

⑦ 支援体制

○石橋通宏（参・立憲民主党） 委託事業の契約の多くは一年ごとの更新。雇用契約も一年ということになれば、スキルも身に付け、研修や訓練も行き、もっといい形で提供したいと思っても、安心して安定的に活躍いただける環境にない。契約の見直しも含め、継続的に安心して安定的に活躍できる環境をつくっていくべき。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 本年3月1日の全国主管課長会議で、委託先の選定に当たっての留意点として、事業の質の維持の観点から、事業評価結果を踏まえたものとする、事業の継続性の観点にも留意すること、事業内容を中心とした総合的な評価を行うことが事業の質の維持等の観点から適切で、価格のみの評価を行うことは必ずしも適切でないことなどを自治体に示した。

○福島みずほ（参・社会民主党） 就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業は任意事業。必須事業を増やし、最終的には全ての事業を必須化すべき。そのための財政的試算は。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 任意事業のうち就労準備支援事業と家計改善支援事業は、実施率が約4割、地域によっては需要が少なかったり、マンパワーや委託事業者が不足しているという実情もある。今回の改正案で、努力義務化し、適切な実施を図るための指針を策定して、全国的な実施促進を図り、3年間で集中的に取り組を進める。

一時生活支援事業は、性質上、自治体によって必要性がまちまち。自治体によって子供の学習支援事業以外の事業も、類似事業も実施している実情もある。今回の改正案では努力義務とはせず、自治体の積極的な取組を促していくところ。

今回の措置について必要な財源は、今年度予算案で増額はしているが、必要な部分は確保している。今後、任意事業の実施割合が高くなった際の制度あるいは国庫負担の在り方は、その時点で改めて検討する。

○福島みずほ（参・社会民主党） 自立支援相談事業における総人員数並びに主任相談支援員、相談支援員、就労支援員など業務別の人員数は何人か。専任と兼務の実態は。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 自立相談支援事業の従事者の実員は、平成29年4月1日現在で4,700人。自立相談支援事業に従事する職種別の従事者

の人数は、主任相談員が1,248人、相談支援員が2,734人、就労支援員が1,859人。事務員449人を加えると合計6,290人。ただ、一人の職員が相談支援員と就労支援員を兼ねるなど、複数の職種を兼務しているケースもある。合計数は実員とは必ずしも一致しない。専任と兼務の実態は、主任相談員は専任41%、兼務59%、相談支援員は専任39%、兼務が61%、就労支援員は専任16%、兼務84%。

⑧ 大学進学時の生活保護の世帯分離

○吉田統彦（衆・立憲民主党/市民連合） 生活保護受給世帯の子供が大学等に進学する場合、いわゆる世帯分離の取扱いが行われている。給付型奨学金の活用や学費の減免などの既存政策の拡大ももちろんだが、世帯内就学という形で事実上の生活保護世帯の子供の大学進学を認める運用に変えていくべき。

→加藤勝信厚生労働大臣 生活保護は、資産や能力その他あらゆるものを活用することが要件。この原則により、生活保護世帯の高等学校卒業者は、高等学校への就学によって得た技能や知識を活用し、就労できる方は就労していただく。だが大学等への就学が本人や世帯の自立助長に効果的であるといった側面もあるので、世帯分離を行って、大学等へ進学した分の保護費を支給しないことにより、同居を続けながら大学等に就学するために世帯分離という態様がある。

一般世帯でも高校卒業後に就職する方が一定程度あり、みずから学費や生活費を賄いながら大学等に通う方とのバランスを考慮する必要。

○吉田統彦（衆・立憲民主党/市民連合） 1970年に高校進学に伴う世帯分離がなくなったのではないか。

→加藤勝信厚生労働大臣 高等学校等への世帯内の就学は、昭和45年から全国平均進学率が約80%になった事情等を考慮し、これを認める取扱いになった。

○吉田統彦（衆・立憲民主党/市民連合） 大学進学率は、2016年の内閣府の統計では73.2%。これは現役生だけの進学率で、浪人生を含んだ文部科学省の高等教育機関進学率は、2014年に80%、2017年で80.6%。つまり80%を超えている。1970年の措置は、それが当たり前となったからそういう措置をした。これを踏まえると、大学進学に伴う世帯分離自体を見直す、なくす機が熟したのではないか。

→加藤勝信厚生労働大臣 政府では、大学等に進学する人に対する授業料の免除に加え、生活費部分をどう支え、どういう範囲にするかを議論中。生活保護世帯だけでなく、低所得の方も含め、どういうところで見っていくのかも含め議論すべき話。

○福島みずほ（社会民主党） 貧困な子がいる、生活保護を受けていない世帯の子供がいる、大学に行かない子供もいる、ほかに困っている子がいるということを利用して、生活保護受給の子供に関して世帯分離の選択を迫るアプローチは間違っている。

→加藤勝信厚生労働大臣 一般世帯とのバランスは考慮していく必要。しかし、生活保護を受けている世帯の子供の大学進学を支援する意味で、進学準備のための一時金の給付制度、また自宅から大学等に進学する場合の住宅扶助費の減額の取組を進め、さらに、生活保護を含めた所得が低い家庭の子供たち、真に支援の必要な子供たちの高等教育の無償化を実現するとしている。

⑨ 就学準備給付金の創設

○吉田統彦（衆・立憲民主党/市民連合） 自宅通学の方は10万円、自宅外通学で30万円とする給付額は不十分。給付金の使途はどういうものを想定し、使途に見合う金額であるのか、給付金の算定根拠はどのようになっているのか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 生活保護家庭の場合は、進学時の新しい生活を立ち上げる経費を親世帯から受けることができない。具体的には、全国大学生生活協同組合連合会の調査～自宅生の場合、家財道具と家電、衣類、身の回り品等で約9万円、自宅外生の場合、これらに加え寝具や家具、自炊用品等で32万円～を参考とし、新生活立ち上げ費用として適当な経費を総合的に勘案して決定。

○吉田統彦（衆・立憲民主党/市民連合） 生活保護世帯の高校生のアルバイトの控除枠に、大学進学に向けてのアルバイト貯蓄も認めるべきではないか。

→加藤勝信厚生労働大臣 生活保護世帯の高校生のアルバイト収入は、平成26年度から、大学等の入学料や受験料など、進学のために、事前に必要となる経費に充てる場合は収入認定せず、手元に残すことを可能にした。平成27年10月からは、学習塾費も収入認定除外の対象。平成30年4月からは、大学受験に必要な交通費や宿泊費も、収入認定除外の対象となることを明確にした。

他方で、生活保護制度は、困窮のため最低限の生活を維持することのできない者に対して、最低限度の生活を営むために必要な範囲で給付するという考え方。生活保護受給者でなくなった後の将来の需要に対し実質的に生活保護費の生活費

をとっておくということになるので、慎重な検討が必要⁽¹⁵⁾。

⑩ 生活保護受給世帯に対しての後発医薬品の原則化

○吉田統彦（衆・立憲民主党/市民連合） 後発医薬品の使用の原則化は、患者の医薬品を選択する権利や医者の方権を奪うという側面もある。生活保護受給世帯に対してのみ後発医薬品を原則化するのは差別であると捉えられやすい。

→加藤勝信厚生労働大臣 生活保護制度は、前回の改正で、被保護者に対し、可能な限り後発医薬品の使用を促すことを法律に定め、医療扶助における後発医薬品の使用を促す取組を進めてきたが、使用割合の伸びが鈍化。自治体からも、使用割合を80%にする政府目標に向け取組を進めるには、後発医薬品の原則化が必要という意見。今回改正では、一定条件を満たす場合に、後発医薬品の使用を原則とした。運用に当たっては、患者である生活保護受給者に、福祉事務所で十分説明するとともに、処方を行う医師、歯科医師、薬局において、後発医薬品の使用について適切に説明いただく。

○長谷川嘉一（衆・立憲民主党/市民クラブ） 平成29年度の医療扶助受給者の後発医薬品使用割合は72.2%、医療全般では65.8%。患者が高齢になるほど、治療上のリスクファクターは大きい。医療扶助受給者の7割が60歳以上であることを考えると、医療全般の後発医薬品使用割合と比較しても、相当高率な割合。医療扶助における後発医薬品の使用原則化規定は、医師、歯科医師の医療上の裁量権にも影響。60歳以上の被受療者が7割を占める医療扶助受給者において、後発医薬品使用割合を80%とする目標値に正当性はあるか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 目標値は、生活保護及び医療全体、両方とも80%だが、このところ伸びが鈍化してきている。生活保護制度は、全額公費で医療給付を行っていることから、生活保護受給者は、患者本人に後発医薬

(15) 学資保険訴訟上告審判決（最三小判平16・3・16）では、生活保護法による保護を受けている者が、同一世帯の構成員である子の高等学校修学の費用に充てることを目的として満期保険金50万円、保険料月額3,000円の学資保険に加入し、保護金品及び収入の認定を受けた収入を原資として保険料を支払い、受領した満期保険金が同法の趣旨目的に反する使われ方をしたことなどがうかがわれないという事情の下においては、上記満期保険金について収入の認定をし、保護の額を減じた保護変更決定処分は、違法と判断している。

この判決を受けて、「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」が一部改正され（平成17.3.31 社援法発03311001）、学資保険の満期保険金については、その第3-問20に対する回答として、「就学等の費用にあてられる額の範囲内で、返還を要しないものとして差しつかえない」とされた。

品を選択する動機づけが医療全体と比べて働きにくい。自治体の要望も含め、後発医薬品原則化を進めたい。

○大西健介（衆・希望の党） ジェネリックの使用を原則化することで、医療扶助額がどれくらい適正化されるのか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 国庫負担ベースで約80億円、事業費ベースでは約100億円の財政支出が減少すると推計。

⑪ 医療扶助費の増加率

○長谷川嘉一（衆・立憲民主党/市民クラブ） 医療扶助受給者の高齢化等を考えると、医療扶助費増加率は果たして高いと言えるか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 医療扶助費は引き続き増加傾向。28年度実績で1兆7,622億円と、生活保護費全体の約48%。医療扶助費の伸びは27年度3.2%。

○長谷川嘉一（衆・立憲民主党/市民クラブ） 前年度プラス3.2%の医療扶助費の伸びの要因は、被保護者の年齢構成の影響がプラス1.4%。診療報酬改定と医療の高度化がプラス1.9%。そこから被保護者の増加による影響マイナス0.1%を合算すると、プラス3.2%である。60歳以上の高齢者の増加率を勘案すると、医療扶助費の増加率は決して高いとは言えない、高齢者の被保護者の増加率からは妥当な増加率の範疇。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 生活保護全体の中での医療扶助の割合が極めて大きいこと、後発品の使用促進は、生活保護だけではなくて医療保険制度を含め全体として推進をしている中で、生活扶助についても同様に進めなければいけない。

⑫ 短期頻回転入院

○大西健介（衆・希望の党） 全体の55.7%を占める入院の部分、人数で見ると、入院は全体の7.1%の人が56%の医療扶助費を使っている。この入院を適正化することをまずやるべき。

ぐるぐる病院と言われている病院がある。総務省行政評価局による平成26年8月の生活保護に関する実態調査結果報告書に載っているもの。事例一では、3年2カ月に12病院で34回転院、事例二は、6年11カ月の間に16病院で43回転院、事例三は、2年3カ月の間に12病院で25回転院。だからぐるぐる病院。厚労省は、短期頻回転入院の実態を把握し、どのように是正をしようとしているのか。

→加藤勝信厚生労働大臣 不適切な頻回転院も、平成26年8月から適正化のための対策に取り組んでいる。毎年の転院状況について報告をもらうこととし、平成29年3月には、改めて、報告内容を整理し、適切な退院指導の実施を自治体に通知した。具体的には、複数の医療機関で転院を繰り返す不適切転院を防止するため、医療機関から福祉事務所に転院前に連絡を行うことの周知徹底、また福祉事務所において、嘱託医と協議し転院の必要性を検討する、特に入院を要しない者には退院支援を行う、また医療機関に必要な応じ個別指導を実施する等の適正化に取り組んでいる。

○大西健介（衆・希望の党） 入院外でも9割以上が生活保護受給者という病院、診療所は、医科で105、歯科で100もある。2015年度に問題になったが、都内で4つの精神科クリニックを開設する医療グループが、大田区、江戸川区、港区の福祉事務所に職員を相談員として派遣していた。そして、その相談員の助言の中で、生活保護受給者に特定の精神科クリニックに行くよう指導していた。そのクリニックに行っても、日がな一日クロスワードパズルや塗り絵をやって、ろくに診察もしない。精神科クリニックに通うのをやめたいと言ったら、生活保護費を打ち切るぞと言われた。このように生活保護を受給している患者を囲い込みしている医療機関がある。

→加藤勝信厚生労働大臣 診療件数に占める生活保護受給者の割合が高い医療機関について、社会保険診療報酬支払基金のデータを活用して把握している。生活保護受給割合が高いから直ちに不適切とは言えないが、都道府県等が、個別指導の対象とする医療機関の選定に当たって、こうした情報も参考にすることは有効。

診療件数に占める生活保護受給者の割合が高い医療機関や、被保護者以外と比較して被保護者の一件当たりの請求点数が高い医療機関などの情報も勘案し、個別指導の対象となる医療機関を選定するよう、都道府県等にも求めている。

⑬ 無料低額宿泊所

○高橋千鶴子（衆・日本共産党） （札幌市で火災が起こった困難を有する者の入居）施設の法的位置づけがないことや、防火対策をどうするかという議論にとどまらず、利用者がどのような背景で保護を利用するようになり、この共同住宅に集まったかを捉まえ、何を教訓として導くのが大事。

アパートの借り上げ支援をしている団体やNPOからは、いろんな人がいるんだからタイプを決めないでほしい、高齢者の施設、障害者の施設とかではなく、

その人に合った支援をしているのだから、やりやすい形で応援していただきたいと語っていた。

→加藤勝信厚生労働大臣 無料低額宿泊所の利用者や、社会福祉各法に位置づけのない施設に入所する生活保護受給者は、約32,000人。その2割強が病院等からの入所、2割強が自宅から、3割強が路上生活から。一方で、さまざまな事業者により、住居が供給されていることで支えられているという状況もある。

居住の確保が困難な生活困窮者の住まいに関する支援について検討し、生活保護法の改正において、無料低額宿泊所の規制の強化とあわせ、単独での居住が困難な生活保護受給者に対する日常生活上の支援を、福祉事務所が質の担保された事業所に委託する仕組み、また今回火災が起きた施設のように、生活困窮者が多数居住しているが、居住期間が長いことで、この無料低額宿泊所には該当しないと判断された届出が必要となる事業者について、居住期間の長短を問わないことにする等の観点も含め、関係者の意見を聞きながら判断基準の明確化を図る。

あわせて、今回の改正案では、一時生活支援事業を拡充し、シェルターを利用していた方等に対する一定期間の見守りや生活支援を行う事業も追加。

→高木美智代厚生労働副大臣 法施行までの間に、最低基準などにつき具体的な検討を進めていくことが重要。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 無料低額宿泊所と、生活保護受給者が二人以上利用し、住宅の提供以外に何らかの料金を徴収している社会福祉各法に法的位置づけのない施設の利用状況について調査。平成27年6月調査では、無料低額宿泊所の利用者数が約16,000人、このうち生活保護受給者は約14,000人、社会福祉各法に位置づけのない施設の利用者は約32,000人、このうち生活保護受給者は約16,000人で、すなわち生活保護受給者が約3万人。

○高橋千鶴子（衆・日本共産党） 無料低額宿泊所で生活保護基準の15平米以上を満たしているのは8.2%しかない。これから法定する日常生活支援住居施設の面積基準は、当然、生活保護の住宅扶助基準を下回るべきではない。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 改正法で新しく、日常生活支援を委託できる日常生活支援住居施設を法定するが、この要件は、日常生活支援を適切に行うために必要な体制や整備、運営上の必要な事項について定めることを想定。居室の面積基準も含め、具体的な内容は、改正法施行までの間に検討。

⑭ 児童扶養手当の支払回数

○大西健介（衆・希望の党） 児童扶養手当の支払い回数を現行の3回から6回にふやすべきことを主張し、平成28年に対案も提出。当時は、政府は、地方公共団体において円滑な支給事務を実施するための体制の確保等が難しいという答弁を繰り返した。2年たって、なぜ6回の支給ができるようになったのか、それでもなお毎月は無理だということか。

→加藤勝信厚生労働大臣 自治体に対するヒアリングや地方三団体と調整し、毎年8月に申告される前年の所得を支給額に反映することについて前々年度でもいいといったような事務処理期間を見直す。こうしたことを通じ、現行の年3回から年6回にふやすことで自治体側から協力していただけることになった。

毎月の支払いは、児童手当の支払い月と重なる月の支払い事務が大変過重であること、自治体の負担の増加を考慮すると、毎月支払いは難しい。

(2) 附帯決議

衆議院厚生労働委員会では、自由民主党、公明党及び日本維新の会の3党による提案によって、以下の附帯決議がなされた。

生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

- 一 経済的に困窮する単身者や高齢者の増加、生活保護受給世帯の半数以上を高齢者世帯が占める現状等を踏まえ、一般の年金受給者との公平性にも留意しつつ、高齢者に対する支援の在り方を含め、生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度全体の見直しに係る検討を行うこと。
- 二 明らかに過剰な頻回受診の適正化を図るため、最低生活保障との両立の観点を踏まえつつも、医療扶助費における窓口負担について、いわゆる償還払いの試行も含めた方策の在り方について検討を行うこと。
- 三 各地方自治体における保護の実施体制については、その質及び量の両面において必ずしも十分とは言えないのが現状であることに鑑み、本法に定めた生活

保護受給者等に対する支援施策の確実な実施を図るため、地方交付税措置の更なる改善を含む必要な措置を講ずるよう、検討すること。

四 生活困窮世帯の子どもに対する学習支援については、福祉関係者だけでなく教育関係者等とも緊密な連携が図られるとともに、生活面も含めた包括的なサポートが行われるよう、地方自治体に対する支援の充実を図ること。

五 一部の生活保護受給者において、ぱちんこ等のギャンブルに過度の生活費をつぎ込むといった生活保護の目的に反した支出が行われている例があることを踏まえ、家計管理への支援やギャンブル等依存症に対応した医療機関等との連携を含む適切な助言や支援の実施を推進すること。

以 上

参議院厚生労働委員会では、自由民主党・こころ、公明党、国民民主党・新緑風会、立憲民主党・民友会、希望の会（自由・社民）及び無所属クラブの各派共同提案による附帯決議案が提出され、全会一致をもって議決された。

参議院厚生労働委員会の附帯決議は、以下の通り。

生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

一、経済的に困窮する単身者や年金だけでは最低限度の生活を維持できない高齢者の数が増加し、生活保護受給世帯の半数以上を高齢者世帯が占めるに至った現状等を踏まえ、単身者や高齢者に対する支援の在り方や、生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度それぞれの理念や目的の達成を確保する観点からの両制度の有機的な連携の在り方を含め、制度全体の見直しに係る検討を行うこと。

二、新たに定められる基本理念に基づき、社会的孤立や経済的困窮など多様な理由や生活環境により自立に向けた支援を必要とする者に対し、生活困窮者自立支援制度が着実にその役割と機能を果たすよう、改正の趣旨及び目的について関係者や国民への周知・啓発を徹底すること。また、支援が必要な者をできる

だけ早期に適切な支援につなげるとともに、断らない相談を実践するためには十分な支援員等の配置やスキルの向上が必要不可欠であることから、人材確保のための教育・訓練プログラムの拡充を含む体制整備を行うとともに、そのために必要な予算の確保に努めること。

三、生活困窮者就労準備支援事業及び生活困窮者家計改善支援事業が努力義務化されることを受け、両事業に地方自治体が行きやすくなるように必要な支援措置を講じつつ、今後三年間で集中的に実施体制の整備を進め、全ての地方自治体において両事業が完全に実施されることを目指すこと。また、一時生活支援事業、子どもの学習・生活支援事業も含め、各任意事業の実施率を高めつつ、地方自治体間格差の是正を図りながら、次期改正における必須化に向けた検討を行うこと。

四、生活困窮者就労準備支援事業については、求職者支援制度を始めとする他の就労支援関連施策との整合性と連続性を図りつつ、生活安定のために有効な支援のための施策について更なる検討を行うこと。

五、支援対象者の社会参加や就労体験・訓練の場をより多く確保し、地域で支える体制を整備するため、認定就労訓練事業者の認定方法を工夫するとともに、事業者に対する優先発注、税制優遇、事業の立上げ支援等の経済的インセンティブの活用や支援ノウハウの提供など、受皿となる団体や企業が取り組みやすい環境を整備すること。

六、就労支援期間中の講習・企業実習等に要する交通費等の支給や、子どもの学習・生活支援事業における食事や教材の提供など、支援の効果を高めるための方策について、運用上柔軟な対応を行うとともに、今後の更なる拡充に向けて検討を行うこと。

七、生活困窮世帯の子どもに対する学習支援については、福祉関係者だけでなく教育関係者等とも緊密な連携が図られるとともに、生活面も含めた包括的なサポートが行われるよう、地方自治体に対する支援の充実を図ること。

八、生活困窮者自立支援事業の委託契約に当たっては、事業の安定的運営やサービスの質の向上、利用者との信頼関係に基づく継続的な支援、人材の確保やノウハウの継承を図る観点から、価格面での競争力や単年度実績のみで評価するのではなく、一定期間事業を委託した結果として得られた支援の質や実績を総合的に勘案して判断するよう、地方自治体に周知徹底すること。また、生活困

窮者自立支援制度を担う相談員・支援員が安心と誇りを持って働けるよう雇用の安定と処遇の改善を図るとともに、研修の充実などスキルの向上を支援するための必要な措置を講ずること。

九、各地方自治体における保護の実施体制については、その質及び量の両面において必ずしも十分とは言えないのが現状であることに鑑み、本法に定めた生活保護受給者等に対する支援施策の確実な実施を図るため、地方交付税措置の更なる拡充を含む必要な措置を講ずるよう検討すること。また、地方自治体におけるケースワーカー、就労支援員などの増員を図るなど、適切な人員体制を確保すること。

十、後発医薬品の使用の促進は全ての国民が等しく取り組む課題であることを再確認し、医療扶助に係る後発医薬品の使用に当たっては、患者の心身の状況を踏まえた対応となるよう十分に留意するとともに、医師等から生活保護受給者に対し説明が十分に行われるよう指導を徹底すること。また、医療扶助においては、入院における精神・行動の障害の占める割合が高いことを踏まえ、その改善に向けた対策を早期に行うこと。

十一、生活保護世帯の子どもの大学等への進学支援については、貧困の連鎖を解消し、教育の機会均等を確保する観点から、更なる改善と拡充に向けて、進学準備段階に必要とされる支援の在り方や、進学時の世帯の取扱いも含めて早期に検討を行い、給付型奨学金の検討・実施状況も踏まえ必要な措置を講ずること。また、進学準備給付金の支給に当たっては、個々の実情に柔軟に対応した支給基準とするよう努めること。

十二、自立に向けた安定的な暮らしと地域とのつながりを担保できる住居の確保が必要不可欠であることから、引き続き必要かつ十分な住居の整備に努めるとともに、無料低額宿泊所に対する規制強化や良質な日常生活支援を提供する仕組みの創設に当たっては、支援関係者の意見を十分に踏まえて最低基準や利用対象者等の制度設計を行うこと。また、無届施設も含めた防火・防災対策を推進するため、地方自治体において施設の設置状況、利用者の生活等に係る実態を詳細に把握し、それらの情報が関係機関に確実に共有されるよう指導を徹底するとともに、施設運営者に対する財政上の措置を含めた適切な支援の在り方を検討すること。

十三、生活保護制度は、憲法第二十五条が規定した「健康で文化的な最低限度の

生活」を全ての国民に保障するための最後の砦であることから、生活保護基準の次期改定に向けて、関係者の意見も踏まえつつ、最低限度の生活水準を下回ることがないように十分に留意するとともに、新たな検証方法の開発に早急に取り組むこと。また、憲法が保障する最低限度の生活を営むために必要な生活費の在り方や、より正確に生活保護の捕捉状況を把握する方法について検討を行うこと。

十四、生活保護基準は社会保障、教育、税など様々な施策の適用基準と連動していることから、平成三十年度の基準の見直しにより生活水準の低下を招かないよう、地方自治体への周知徹底を含め万全の措置を講ずること。また、生活保護基準の見直しにより、保護が受けられなくなった世帯の数や対応状況等の把握に努めること。

十五、児童扶養手当の支払方法については、隔月支給の実施状況やそれによる効果などを検証しつつ、将来的に毎月支給とすることも含めて検討すること。

十六、専門職の資格を取得することがひとり親家庭の自立した生活の確保に資することから、高等職業訓練促進給付金等の自立支援給付金について、その利用が促進されるよう周知を強化するとともに、本人の希望や地域の雇用動向を踏まえた資格が取得できるよう努めること。

十七、学校における健康診断の事後措置について、文部科学省と厚生労働省が連携して家庭に対して必要な受診を促すよう取り組むこと。

4. 生困法等改正法の検討

以下において、改正法における主だったものについて検討を加える。

(1) 生活困窮者自立支援法関係

① 生活困窮者自立支援の理念と利用調整（第2条、第8条、第9条）

生困法等改正法は、生活困窮者自立支援法に基本理念を新設した。とりわけ第2条第2項は、「生活困窮者に対する自立の支援は、地域における福祉、就労、教育、住宅その他の生活困窮者に対する支援に関する業務を行う関係機関（以下単に「関

係機関」という。)及び民間団体との緊密な連携その他必要な支援体制の整備に配慮して行われなければならない」とし、地方自治体や地域社会に、生活困窮者の自立支援に関わる責務を規定した。

そして第8条で、自治体の各部局(福祉、就労、教育、税務、住宅等)において、生活困窮者を把握した場合には、自立相談支援事業等の利用勧奨を行うことを努力義務化した。

さらに第9条で、関係機関間の情報共有を行う会議体を設置することを規定した。

ア 地方自治体内関係機関連携の実践例

地方自治体内の関係機関間の連携については、さまざまな実践事例がある⁽¹⁶⁾。

たとえば自殺対策のトップランナーである足立区では、2008年11月から、区民に接することの多い窓口担当職員を中心に「ゲートキーパー研修」を行ってきた。ゲートキーパーとは「門番」である。窓口の職員は、自殺の兆候を見つけ出し、つなぐ役目を負う。

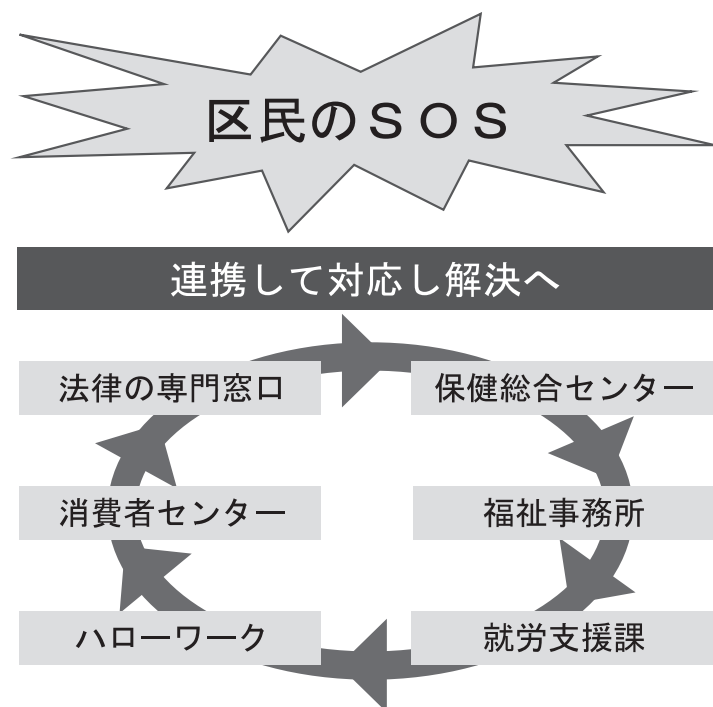
納税の窓口職員が滞納に関する相談を受けると、その背後のいくつもの悩みを察知し、相談者の了解を得て、足立区の生活保護や企業融資の担当、保健総合センター、ハローワーク、病院など適切な関係機関につなぐ。

2012年1月からは「つなぐ」シートを活用した一歩踏み込んだ取り組みを進めている。

「つなぐ」シートとは、行政に相談に訪れた人の状況を他部署でも共有するための記入フォームのことである。たとえば、税金の相談のため行政を訪れた人が、何らかの心配事を抱えていた場合に、その状況をシートに記入して支援ができる部署に引き継ぐという形で活用される。足立区では、誰もが相談窓口になり、相談者の背後にどのような悩み事があるのかを気付く技術を磨いてきた。自殺対策を保健・福祉の分野の担当者任せにするのではなく、職員誰もが、人ごとではなく、自分ごととして対応する改革に取り組んできた。

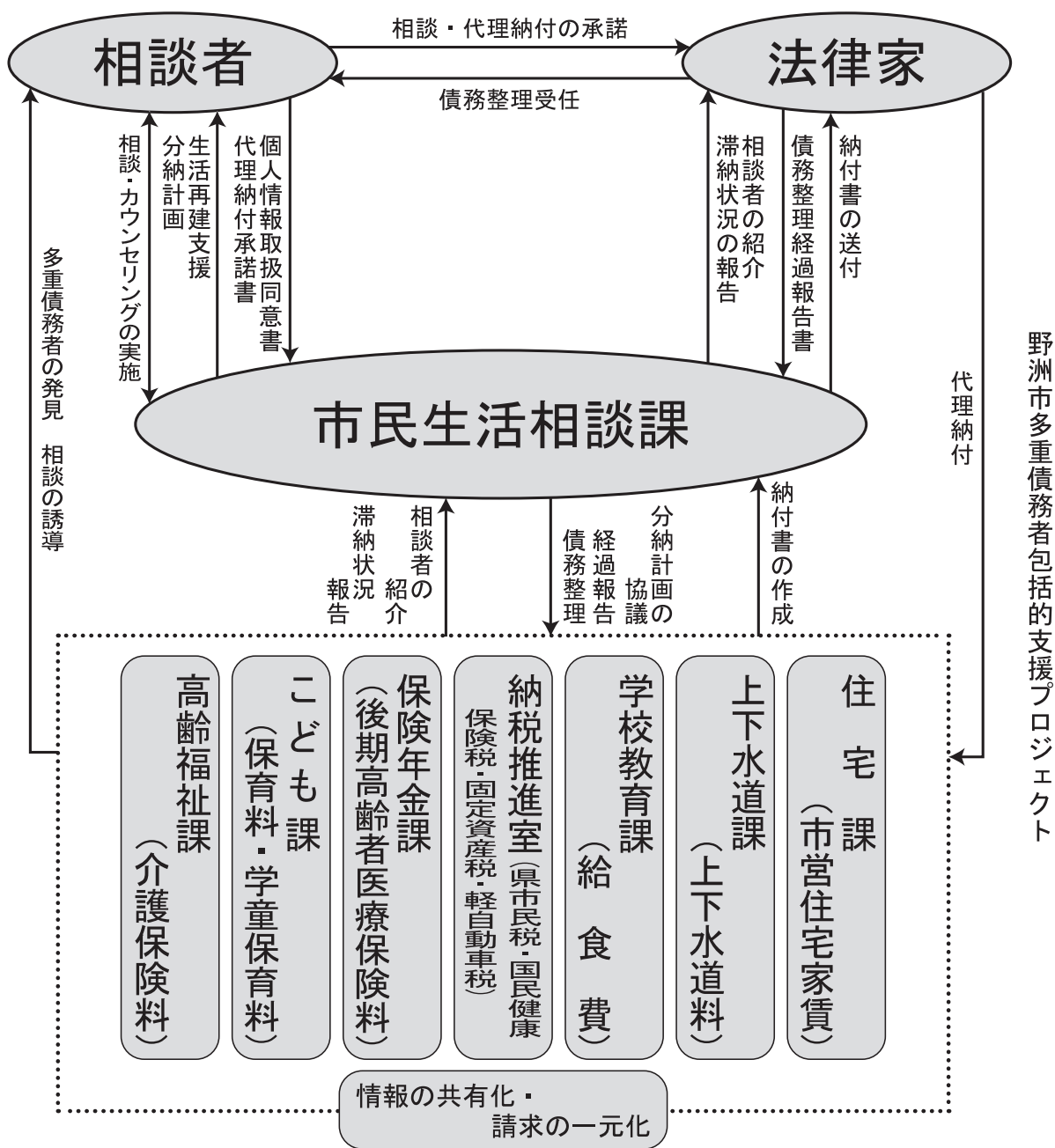
(16) 何らかの困難を抱えた市民に対する総合相談窓口機能の事例については、拙稿「総合相談窓口に関するオムニバス：相談機能は全庁で、対応は『餅は餅屋』で(特集 自治体業務改革の焦点)」『都市問題』107(7)、2016・7、54頁以下を参照。

図表4 足立区 全庁的相談窓口の枠組み



全庁的相談窓口の取り組みを、生活困窮者等の支援ツールとして仕立ててきたのが滋賀県野洲市である。国民健康保険税（料）を滞納している市民に対し「借金はありますか」と丁寧に聞き取り、借金等の問題があることが判明すれば困窮者支援の中核部署である市民生活相談課につなぎ、さらに丁寧に聞き取り、困りごとに応じた担当部署や法律家等の専門家につなぐという仕組みである。たとえば40歳代男性、夫婦と子ども3人という家族構成のAさんの事例では、国民健康保険税（料）を支払えないと納税推進課に相談に訪れ、そこで多額の借金が判明、市民生活相談課が入ったの聞き取りの結果、失業し家賃も払えない、雇用保険の適用なし、借金が3社に150万円、妻はうつ症状を示していることなどがわかった。Aさんを促し司法書士につないだところ、借金は債務整理（任意整理）により圧縮し、本人には市民生活相談課に併設する「やすワーク」の就職ナビゲーターによる就労相談支援の活用、妻のうつ症状に関しては、健康福祉課を通じ自立支援医療で本人負担額を1割とし、国民健康保険に関しては保険年金課を通じ短期健康保険証を発行し、子どもたちに関しては学校教育課を通じ就学援助制度を活用することとなった。

図表5 野洲市全庁的相談窓口体制



イ 地域における関係機関による会議体

第9条で、関係機関間の情報共有を行う会議体を設置することを規定したが、地域社会における連携については、2017年の「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」（平成29年法律第52号）において、「我が事・丸ごと」の地域づくり・包括的な支援体制の整備として、社会福祉法

の中に規定されている。

すなわち、地域福祉の推進と地域福祉計画の策定が努力義務化されるとともに、地域福祉の推進の理念として、支援を必要とする住民（世帯）が抱える多様で複合的な地域生活課題について、住民や福祉関係者による把握及び関係機関との連携等による解決が図られることを目指す旨が明記された。そして、この理念を実現するため、市町村は、地域住民の地域福祉活動への参加を促進するための環境整備や、住民に身近な圏域において、分野を超えて地域生活課題について総合的に相談に応じ、関係機関と連絡調整等を行う体制づくり（たとえば、地区社協、市区町村社協の地区担当、地域包括支援センター、相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業、社会福祉法人、NPO法人等）など、包括的な支援体制づくりに努め、地域福祉計画に書き込む旨が法律に規定されていた。

今次の生活困窮者自立支援法における基本理念と関係機関間の情報共有を行う会議体の設置規定は、地域福祉の推進の理念との平仄を合わせたものと考えられる⁽¹⁷⁾。

② 生活困窮者の定義規定の見直し（第3条）

改正法では、生活困窮者の定義規定を、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」としていたものを、「生活困窮者とは、就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」へと見直した。

生活困窮をどのように定義するかは、生活困窮者自立支援法制定時においても議論となっており、旧法の定義は、生活困窮を経済的困窮状況からのみ切り取るもので、したがって自立支援策も一般就労偏重に陥ってしまうという批判が有力であった。

生活困窮をどのように捉えるかは、そこから脱却するための自立助長をめぐる議論とパラレルな関係にあった。たとえば生活保護受給者が爆発的に増加した1990年

(17) 地域における関係機関による会議体の実践例としては、高知市の取り組みがある。高知市では、実務者同士の顔の分かる関係づくりと迅速かつ包括的な支援実施につなげ、困窮者支援団体のネットワーク構築を目的として、2013年から、「こうちセーフティネット連絡会」をつくった。12月から2か月に1回、困窮者支援に関わる8団体に行政と社会福祉協議会（市・県）を加えた体制で、各参加機関からの活動紹介を主な内容として始まり、現在は、困窮者支援を行うために必要と思われる関係機関16団体によるケース検討や意見情報交換を行ってきた。高知市生活支援相談センター「生活困窮者自立促進支援モデル事業報告書」（2015年12月）11頁。

代末以降の生活保護行政の見直し議論の中で、同法第1条の「この法律は（中略）困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。」（下線筆者）の自立助長に関して、2000年代の初めから定義づけの検討が行われてきていた。2004年12月15日に公表された厚生労働省社会保障審議会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」では、自立支援について、「就労に経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）を含むものである。」としていた。

自立という問題を、経済的自立だけでなく、日常生活自立、社会生活自立を含むものとして捉える考え方は、その背景に、従来の「所得が低い」ことが問題とされてきた貧困を、「社会的排除」という新しい概念で捉え直すという動きがあったためである。すなわち「貧困」に至る過程では、失業などにより労働市場から排除されたという経済的要因に限らず、「社会の仕組みから脱落し、人間関係から遠ざかり、自尊心が失われ、徐々に社会から切り離されていく」という社会的に排除されてきたプロセスがあったためと考えられるようになってきたからである⁽¹⁸⁾。

自立支援につながる困窮の捉え方は、生活困窮者自立支援法制定時点においても経済的困窮だけを指すものではなかった⁽¹⁹⁾のであり、この点で、今次改正法において生活困窮者の定義規定を見直したことは、改めて、生活困窮に至る過程に視点をあてたものとして評価しうる。

③ 就労準備支援事業・家計改善支援事業の努力義務化（第7条、第15条）

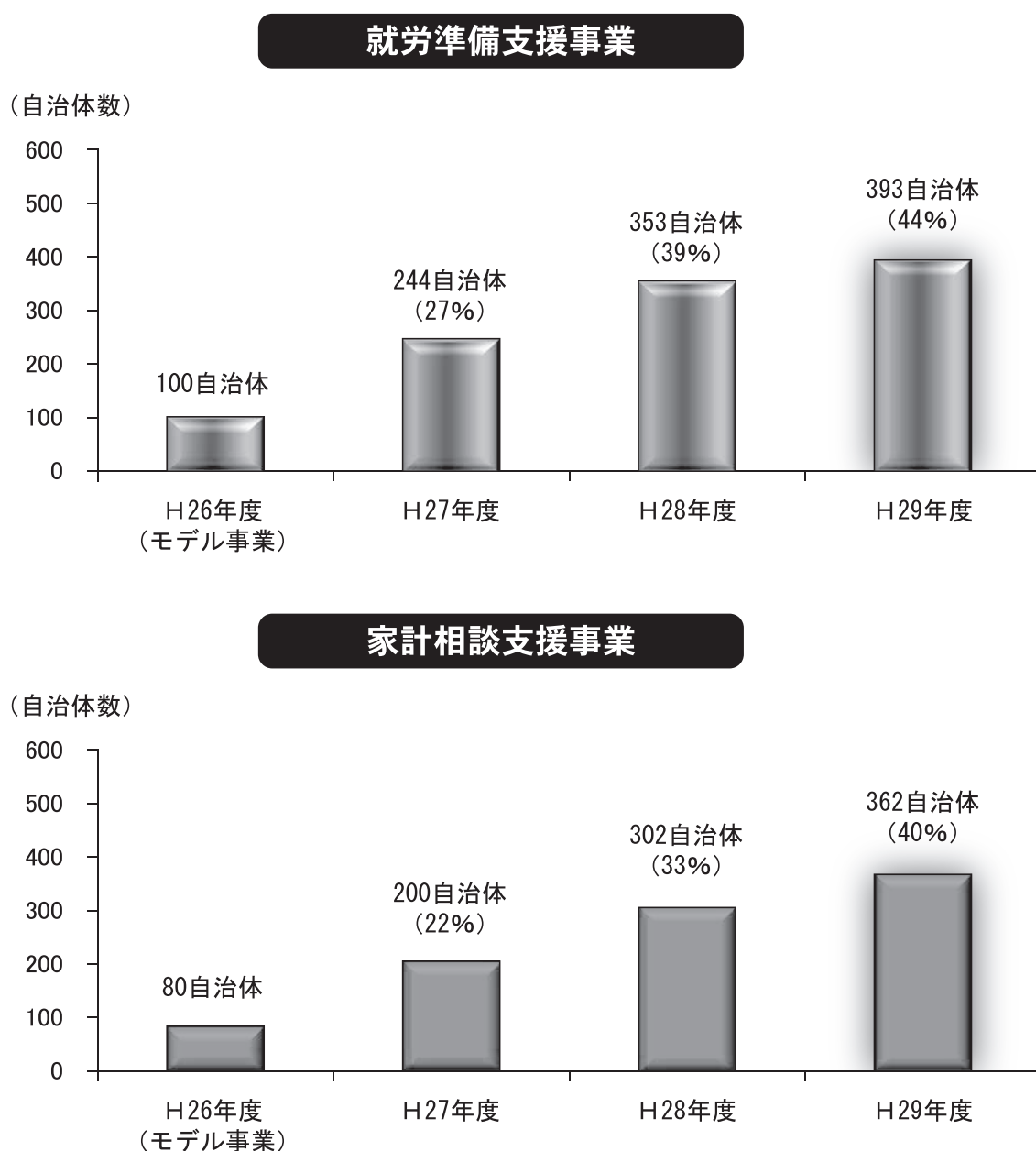
生困法等改正法では、任意事業であった就労準備支援事業と家計改善支援事業を努力義務化し、両事業が効果的かつ効率的に行われている場合には、家計改善支援事業の補助率を引き上げる（1/2→2/3）こととなった。

(18) 阿部彩『弱者の居場所がない社会～貧困・格差と社会的包摂～』講談社現代新書、2011年、5－6頁。また、従前の規定が対象者の範囲を狭め、経済的困窮状態でない人が排除されるとの指摘について布川日佐史「生活困窮者自立支援法改革の課題」『季刊公的扶助研究』（241）2016・4、17頁以下参照。

(19) 同専門委員会報告書については、大川昭博「『自立支援プログラム』で福祉事務所はどう変わったのか」『大原社会問題研究所雑誌』（717）2018・7、3頁以下ならびに澤井勝・上林陽治・正木浩司編著『自立と依存』公人社、2015年を参照。

就労準備支援事業等の自治体における実施状況は、厚生労働省が2017年4月1日を基準日として実施した「平成29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査」によると、2017年（平成29年）度で就労準備支援事業が44%、家計相談支援事業が40%で、いずれも制度発足時に比して、実施団体が増加している。

図表6 就労準備支援事業、家計相談支援事業の実施団体（2017・4・1現在）



出典) 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「平成29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」

ただし、都道府県間で、実施割合に関して格段の格差が生じており（図表7参照）、この格差の放置は公正性を欠くことから、就労準備支援事業と家計相談支援事業については、努力義務化して補助率も高めたものである。

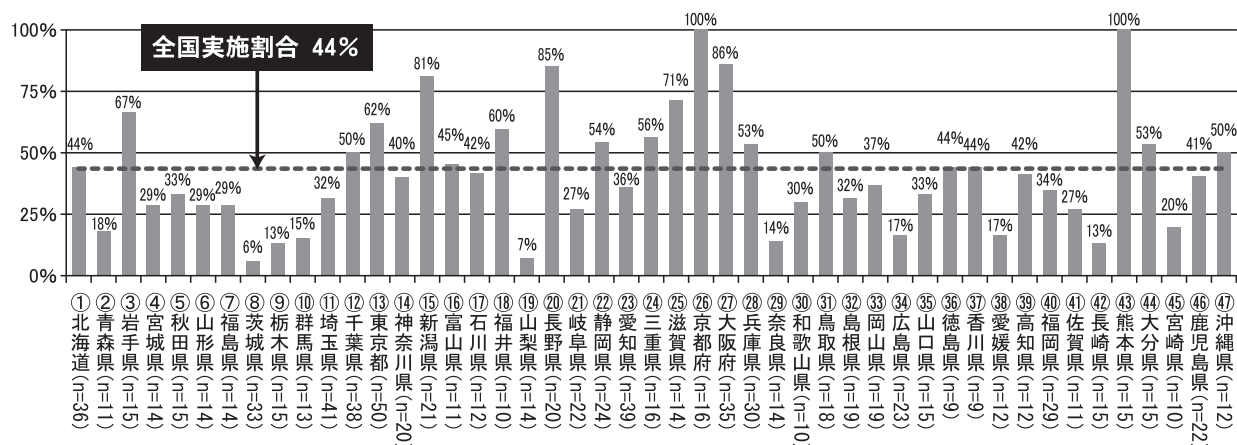
今次改正で努力義務化された就労準備支援事業とはなにか。

そのモデルは、2005年度より始まった生活保護法に基づく自立支援プログラムであり、同プログラムを地域の実情に応じて進めていった先行自治体の実践事例にある。

たとえば、2006年から、生活保護受給者における自立支援プログラムを開始した釧路市は、同プログラムにおいて、稼働収入から無償奉仕まで、多様な働き方による「就労体験」＝「中間的就労」を位置づけた。この中間的就労の意義は、生活保護受給当事者は働かないから貧困に陥ったのではなく、「労働が持つ人間発達に係る価値や場から排除されている状態」にあったから貧困に陥ったと捉えることにより、社会生活における自立の柱に働くことを位置づけ、労働を通じて、自分は社会に役立つ存在であるという「自尊感情」を回復しうる、としたことである。

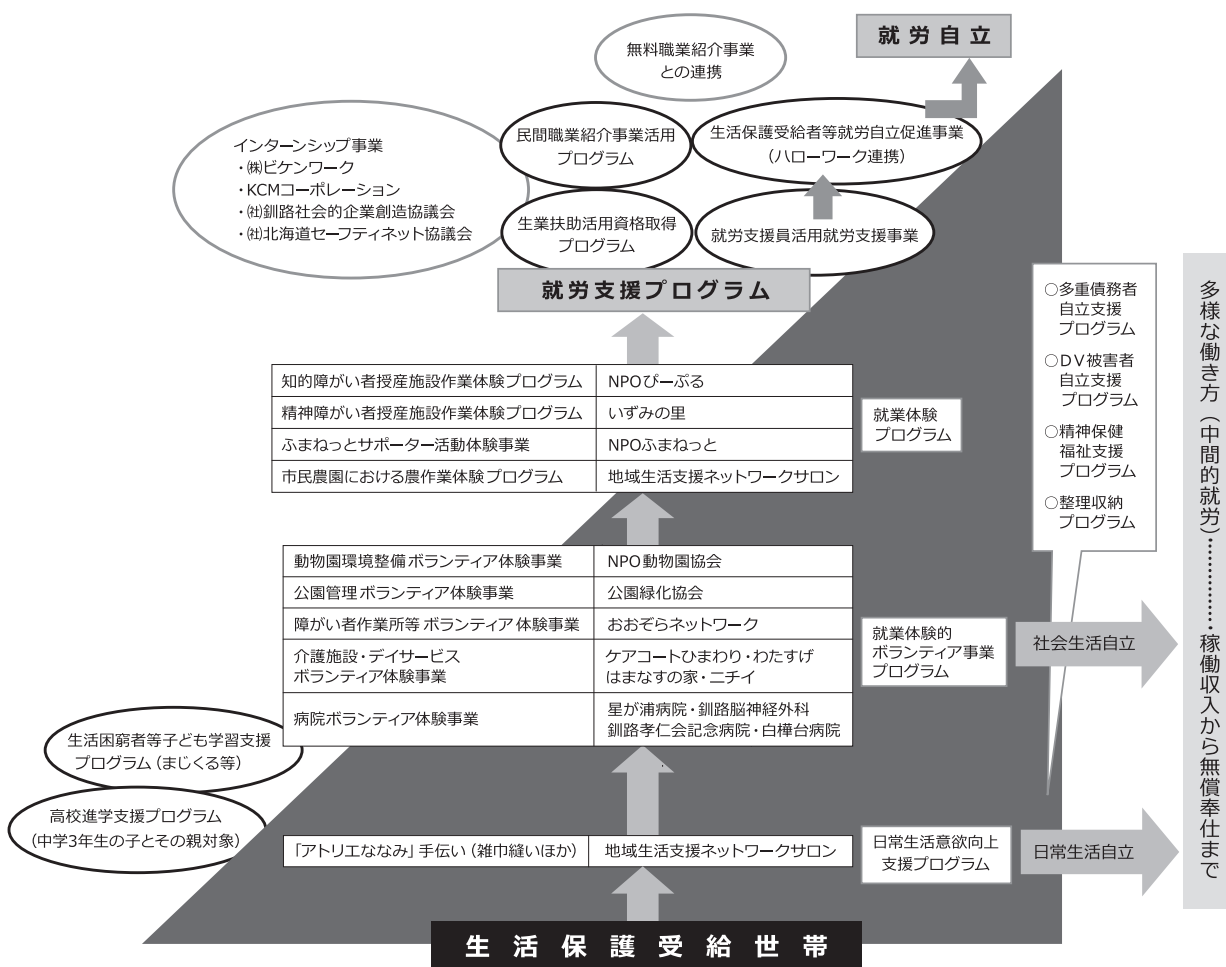
釧路市は、生活保護受給者が中間的就労という就労支援事業を経て、自立にむかっていく一連の過程を、通称「釧路の三角形」と呼ばれる「釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況図」として明らかにしている（図表8参照）。そして中間

図表7 就労準備支援事業都道府県別実施割合（2017・4・1現在）



出典）厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「平成29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」

図表 8 釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況図 (2017年 4月現在)



出典) 榎部武俊「生活保護革命の途上にて — “かけがえのない私” の獲得と生きる場を求めて」『大原社会問題研究所雑誌』 (717) 2018・7、17頁掲載図

的就労については、次のように定義している⁽²⁰⁾。

「自立支援プログラムにおける『中間的就労』の位置づけは、(中略) 保護から就労にいたる垂直的な過程の「中間」というだけではない。それは、生活保護への全面的な依拠と、「完全」な就労自立との間にある、就労収入と生活保護の組み合わせによって生活が成り立っているような、多様なグラデーションの『あいだ』に位置する状態という意味での、水平的な意味での「中間」でもある。(中略) 可能

(20) 釧路市福祉部生活福祉事務所編「生活保護受給者自立支援にかかわる第二次ワーキンググループ会議報告書」

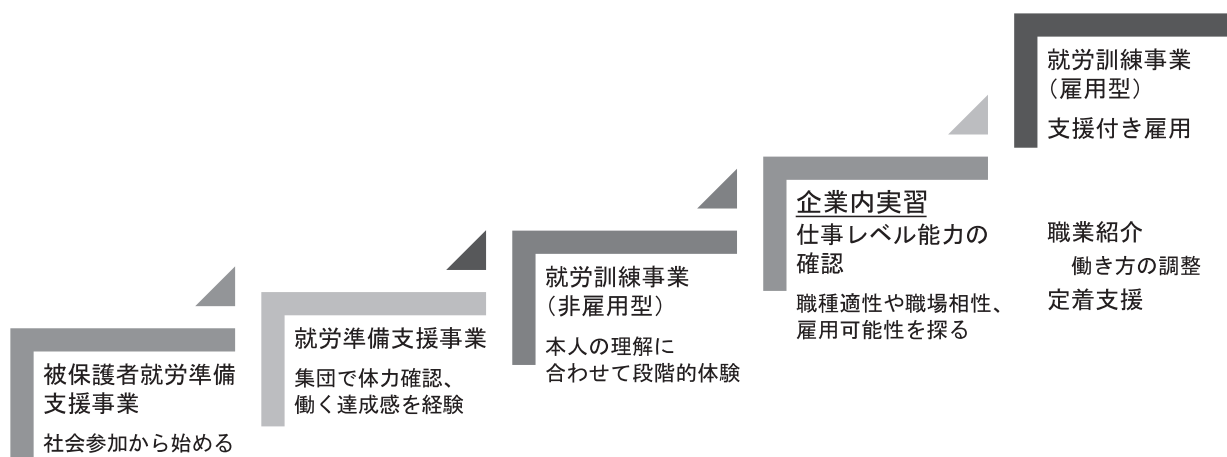
な範囲で自身の経験や能力を活かして、就労や有償・無償のボランティア等を通じて社会参加すること、またそのことによって一定の収入を得ること——何よりもそのような状態を、積極的・肯定的なものとして評価する……。」

また、2013年から生活困窮者自立支援制度の取り組みを開始した大阪府豊中市も、釧路市と同様に、自立支援事業の中心に就労準備支援事業を位置づける。

自立相談支援事業の中で実施される就労に向けた基本的な相談・支援、就労準備支援事業、就労訓練事業といった事業が、地域就労支援事業、無料職業紹介事業、その他の就労訓練に係る独自の取り組みなどとの連携のもとに実施され、対象者の状況により、たとえば中長期的なスパンで就労に向けた支援が必要と判断された被保護者や就労経験のない長期のひきこもり者などに関しては、まず社会参加からスタートし、就労準備支援事業、就労訓練事業（非雇用型）、企業内実習、就労訓練事業（雇用型）というように、段階を踏んで実施される⁽²¹⁾。

今次法改正における就労準備支援事業の努力義務化は、上記の先進自治体の取り組みを全国的に広げるものとして作用するものと考えられる。

図表9 豊中市就労支援モデル



出典) 豊中市市民協働部くらし支援課「豊中市における生活困窮者自立支援の取り組み」

(21) 豊中市の就労支援事業については、正木浩司「豊中市の生活困窮者自立支援の取り組みに見る自治体就労支援の可能性」『自治総研』（476）2018・6、47頁以下に詳しい。

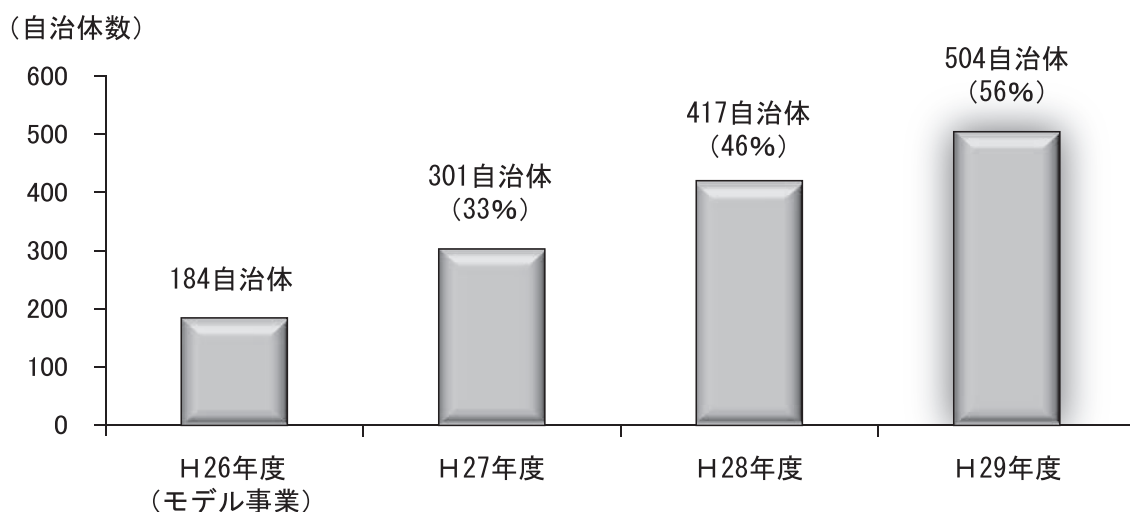
④ 子どもの学習・生活支援事業の強化（第3条第7項）

子どもの学習支援事業の実施状況は、504自治体（56%）である。にもかかわらず、任意事業のままとなった。その一方、学習支援事業に加え、生活習慣・育成環境の改善に関する助言、教育及び就労（進路選択等）に関する相談に対する情報提供、助言、関係機関との連絡調整が規定された。

生活困窮世帯の子ども等に関して、トータルな支援を実施してきたのが、高知市である。同市では、生活困窮者自立支援法施行（2015年4月）前の2011年度から、教育委員会と福祉事務所の連携のもと、生活保護や生活困窮の子どもたちなどへの学習支援を行う高知チャレンジ塾運営事業を実施してきた。この事業は、市内10会場において、生活保護受給世帯及び生活困窮世帯の中学生を対象に居場所の提供と学習支援を行い、また、福祉事務所でも、子どもの健全育成支援を目的として、就学促進員を3名配置し、高知チャレンジ塾への生活保護受給世帯の子どもの参加促進などを行ってきたものである。

生活保護受給世帯及び生活困窮世帯の中学生への参加呼びかけは、学校を通じて行われ、参加登録にあたり親子面接を実施し、隠れた問題を認識するという方法が採られている。

図表10 子どもの学習支援事業（2017年4月1日現在）



出典) 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「平成29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」

⑤ 実施体制の問題

最後に実施体制の課題である。

自立相談支援事業における事業従事者数は実人数で4,700人、職種別では、相談支援員が2,660人と最も多く、続いて就労支援員が1,831人となっている。兼務の状況では、生活困窮者自立支援制度関連事業以外の事業を兼務している割合（34.9%）が最も高く、次いで、「被保護者就労支援事業」（20.7%）、「家計相談支援事業」（16.6%）となっている。

保有資格について、3職種とも「社会福祉士」、「社会福祉主事」の保有割合が高く、また、就労支援員は他職種に比べて、「キャリアコンサルタント」や「産業カウンセラー」の割合が高い⁽²²⁾。

自立支援事業の運営方法に関しては、自治体直営方式が37.5%、社会福祉協議会等への委託方式が51.3%、直営＋委託が9.7%となっており⁽²³⁾、業務委託先による実施が6割以上である。

問題は、自立支援対象者の自立に向けた取り組みが長期間を要するにもかかわらず、委託先事業者との契約の多くが1年契約で、このため委託先の従業員の雇用契約も1年以内という不安定雇用のため、長期的な視野に立った支援の実施が困難であるということにある。

この点は、国会審議でも取り上げられた課題であるが、事業の実施自治体は、当該委託契約について、長期継続契約（地方自治法第234条の3、地方自治法施行令第167条の17）として締結する必要があると考えられる。

(2) 生活保護法・社会福祉法関連

① 大学進学時の就学準備（第55条の5）

被保護世帯の子どもが大学等への進学を支援し、進学の際の新生活立ち上げの費用として、「進学準備給付金」を一時金として給付することとなった。金額は、自宅通学者は10万円、自宅外通学で30万円である。また、世帯分離については、現行制度のまま残置された。

(22) 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「平成29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」

(23) 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「平成27・28年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査」

生活保護世帯の子どもの進学支援の在り方については、高等教育への公的支援全体の在り方について、給付型奨学金の拡充を求める意見が多く聞かれた。たとえば、部会報告書でも、「生活保護世帯の子どもの大学等への進学を支援するため、給付型奨学金の拡充等の一般施策の動向も踏まえ」と前提条件を置き、参議院厚生労働委員会の附帯決議においても、「生活保護世帯の子どもの大学等への進学支援については、（中略）給付型奨学金の検討・実施状況も踏まえ必要な措置を講ずること」としていた。

こうした意見を踏まえ、文部科学省は、2018年12月28日、真に支援が必要な低所得者世帯の者に対して、①授業料及び入学金の減免と②給付型奨学金の支給を合わせて、年間最大90万円を措置することを明らかにした（開始時期は2020年4月から）。

② 無料低額宿泊所（社会福祉法第68条の2～第72条）

今次改正法では、社会福祉住居施設の設置（第68条の2）が新設され、第二種社会福祉事業を営もうとする者は、建物その他の設備の規模及び構造を含む事項について、都道府県・政令市に届出でなければならないとし、このため都道府県は、施設の設備の規模及び構造等を条例で基準を定めなければならないが、また当該条例は、(一)配置する職員及びその員数、(二)居室の床面積、(三)利用者の適切な処遇及び安全の確保並びに秘密の保持に密接に関連するもの、(四)社会福祉住居施設の利用定員について厚生労働省令で定める基準を標準として定めるものとした。

5. 地方自治法への影響

生活保護法中、法定受託事務に係る改正部分について、地方自治法別表第一が改定され、具体的には、進学準備給付金の支給、就労自立給付金の支給、これらに関わる報告が、都道府県ならびに市町村の法定受託事務として別表第一に分類された。

おわりに

生困法等改正法は、生活困窮者自立支援法部分と生活保護法部分で、その向きが際立つ

改正内容となった。

生活困窮者自立支援法改正は、理念を明記し、定義の正確さを期するよう拡大し、自立相談支援事業等の利用勧奨の努力義務として、庁内連携・地域における関係機関連携を強化し、都道府県の役割を強め、福祉事務所のない町村でも相談を受け付けられるよう財政措置を施し、任意事業を努力義務事業とし、子ども支援に事業内容を加え、困窮の極みと位置づけられるハウジングプア対策を強化するなど、相当程度、生活困窮者自立支援対策を積極的に強化した。

一方、生活保護法は、生活保護受給世帯に対してのみ後発医薬品を原則化し、被保護者の生活習慣病の予防等の取組など医療扶助費の削減策を強化するなど、被保護者の制度利用を抑制する傾向を強めた。

この対照的な傾向は、衆参それぞれの附帯決議の内容にも現れている。

この差異は、どこから生まれたのか。

おそらく、生活困窮者自立支援法に基づく事業が、たとえば事業の担い手がNPOや社会福祉協議会等の社会的企業で、相談窓口にアクセスできない困窮者をアウトリーチするという手法で見つけ出すという、外向きの志向性を持っているのに対し、生活保護法の体系は、その事業を福祉事務所内部に押し込める内向き志向で、閉鎖的なことにあると思われる。

すなわち、生活困窮者自立支援法は、制度利用者を社会的自立に向けて旅立たせようとするのに対し、生活保護法は、制度利用者は無産化し自立させないものとなっているのではないか。

横浜市で、長年、専門職ケースワーカーとして勤務する大川昭博は次のように語る。

「生活困窮者支援が生活保護制度と一体のものとして運用されるものである以上、両者の支援の方向性が真逆であってはならない。（生活保護法の ― 引用者）自立支援プログラムが福祉事務所側の『手順』ではなく、自立支援プログラムを利用する被保護者のものである、という位置づけを確保するためには、生活困窮者自立支援法で行われている支援の在り方に、生活保護の支援の在り方が近づいていかなければならない」⁽²⁴⁾。

（かんばやし ようじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

(24) 大川昭博、前掲注(19)、13頁

【参考文献】

- 阿部彩『弱者の居場所がない社会～貧困・格差と社会的包摂～』講談社現代新書、2011年
- 櫛部武俊・沼尾波子・金井利之・上林陽治・正木浩司『釧路市の生活保護行政と福祉職・櫛部武俊』公人社、2015年
- 澤井勝・上林陽治・正木浩司編著『自立と依存』公人社、2015年
- 駒村康平「現代社会における生活困窮者自立支援制度の役割と意義」『自治実務セミナー』（646）2016・4、2頁以下
- 生水裕美「野洲市生活困窮者支援事業」『自治実務セミナー』（646）2016・4、20頁以下
- 上林陽治「総合相談窓口に関するオムニバス：相談機能は全庁で、対応は『餅は餅屋』で（特集 自治体業務改革の焦点）」『都市問題』107(7)、2016・7、54頁以下
- 浜田勇「生活困窮者等の自立促進のための支援強化策——生活困窮者自立支援法等改正案——」『立法と調査』（399）2018・4、17頁以下
- 布川日佐史「生活困窮者自立支援法改革の課題」『季刊公的扶助研究』（241）2016・4、17頁以下
- 今村雅夫「生活困窮者自立支援法の一部改正をどうとらえるか」『季刊公的扶助研究』（250）2018・7、24頁以下
- 大川昭博「『自立支援プログラム』で福祉事務所はどう変わったのか」『大原社会問題研究所雑誌』（717）2018・7、3頁以下
- 櫛部武俊「生活保護革命の途上にて——“かけがえのない私”の獲得と生きる場を求めて」『大原社会問題研究所雑誌』（717）2018・7、14頁以下
- 池谷秀登「生活保護自立支援プログラム導入時の議論と到達点」『大原社会問題研究所雑誌』（717）2018・7、29頁以下
- 正木浩司「生活困窮者自立支援制度2018年改正の概要と意義」『北海道自治研究』（596）2018・9、22頁以下

食品衛生法等の一部を改正する法律 (平成30年6月13日法律第46号)

下山憲治

はじめに

戦後の早い段階、1947年に、有害な食品等の販売や不衛生な製造業、飲食業等を総合的に取り締まる目的で、食品衛生法が制定された。その後、1955年の「森永ひ素ミルク事件」や1968年の「カネミ油症」事件等を契機に、各種の規制が強化されてきた。2000年代では、BSE問題や残留農薬問題などを受け、食品安全委員会の設置を含むリスク分析手法を導入した食品安全基本法の制定と関係法の改正が行われ、現在の食品安全法制が形作られた。しかしながら、流通技術の進展とそれに伴う取引の広域化や高齢化社会の到来などによる都道府県境を越えた食中毒の発生や重症化、食・食品流通のグローバル化など、今日的課題に取り組む必要性は高くなっている。

食品衛生法等の一部を改正する法律（2018年6月13日法律第46号。以下「本法」）は、前記食品安全基本法制定以降で比較的広範な見直しをする内容となっている。以下、本法案の作成過程と国会審議過程を含め、地方自治体および地方自治法にとって重要と思われる点を中心に概説する。

1. 改正に至る経緯

(1) 消費者委員会・消費者安全専門調査会報告書

2013年1月、消費者委員会・消費者安全専門調査会は、消費者事故の未然防止のための方策に関する各種検討の一環として「『消費者事故未然防止のための製品リコール案件等の注意喚起徹底策』について」（消費者安全専門調査会報告書）を、また、同

年8月、消費者安全専門調査会は、食品の分野をカバーする報告書として「食品リコールの現状に関する整理」を取りまとめた。後者の「整理」では、食品は比較的短期間で消費されることや個体差（体質や体調、年齢等）があり、食品に関わる事故の因果関係の解明に時間を要するため、事故の未然防止とその拡大防止を目的とした実効的なリコールのあり方に関し、事故情報・不具合情報の一元的収集体制の整備、健康危害の度合いによるリコールの判断基準・実施方法・実施主体等の明確化と迅速性の確保、安全性に重要な影響を及ぼす場合の回収命令制度（食品表示法）を受けた施行令・府令・ガイドライン等における回収規定の整備について検討が必要であると指摘された。

（2）食品用器具及び容器包装の規制に関する検討会の取りまとめ

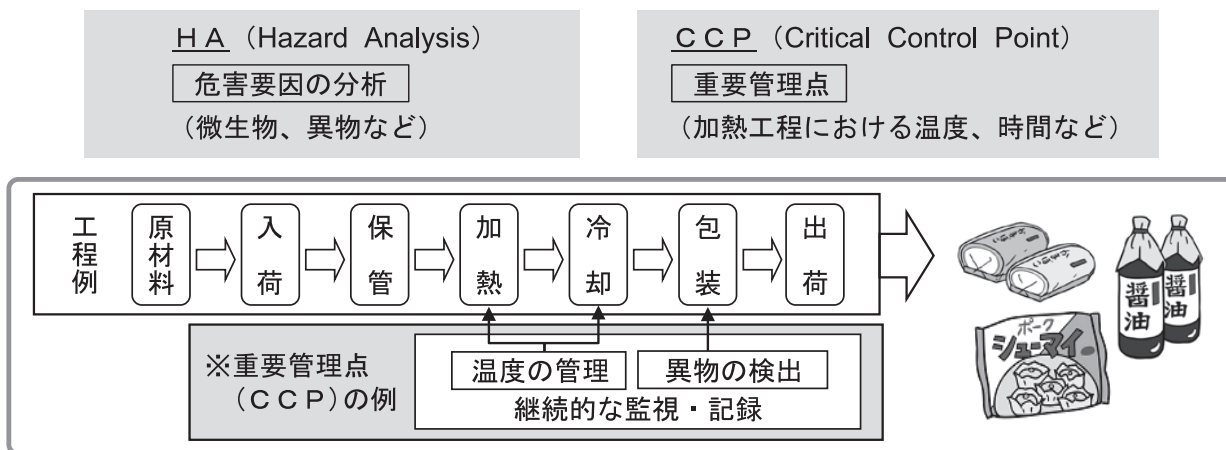
食品用の器具・容器包装では、ネガティブリスト制度により危険が確認された物質が規制されていたものの、それでは、安全性が確認されていない物質を規制できず、また、様々な物質の開発とそれを利用した製品化が行われる中で、安全性の確保・向上に向けたポジティブリスト制度への転換が必要と指摘されてきた。2012年3月、薬事・食品衛生審議会食品衛生分科会（以下「食品衛生分科会」）器具・容器包装部会に設置された作業部会でポジティブリスト制度の導入を含めた規制のあり方が検討され、同年7月、「食品用器具及び容器包装の規制のあり方に係る検討会」が設置された。同検討会の「中間取りまとめ」（2015年6月）では、ポジティブリスト制度導入に向けた課題の整理等が行われた。

この「中間取りまとめ」を踏まえ、器具・容器包装の安全性を高めるための具体的な仕組みを検討することを目的として、2016年8月、「食品用器具及び容器包装の規制に関する検討会」が設置された。同検討会が公表した「食品用器具及び容器包装の規制に関する検討会取りまとめ」（2017年6月16日）では、業界団体の非会員も含めて器具・容器包装全体の安全性の確保を図るため、国が共通のルールを定める必要性、制度の国際的な整合性を図る必要性などを踏まえ、ポジティブリスト制度を基本とすべきであることや器具・容器包装の製造管理基準の義務付けなどが提言された。そして、2017年7月、厚生労働省は、「食品用器具及び容器包装の製造等における安全性確保に関する指針（ガイドライン）」を公表・通知した。

(3) 食品衛生管理の国際標準化に関する検討会最終取りまとめ

図－1 Hazard Analysis and Critical Control Point

- 原材料の受入れから最終製品までの各工程ごとに、微生物による汚染、金属の混入などの危害要因を分析（HA）した上で、危害の防止につながる特に重要な工程（CCP）を継続的に監視・記録する工程管理システムです。



〔 1993年に、FAO/WHO合同食品規格委員会（コーデックス委員会）が、HACCPの具体的な原則と手順（7原則12手順）を示し、食品の安全性をより高めるシステムとして国際的に推奨。〕

- ※ HACCPは、工程管理のシステムであり、それ自体が必ずしも施設整備を求めている訳ではありません。
- ※ HACCPは、事業者がそれぞれの工場における食品製造工程について、主体的に危害要因を分析し管理システムを設定・運営するもの。（何をどこでどのように管理するかを事業者自らが、考え、設定し、実施し、その証拠を残すという一連の作業システム）

（出典：農水省HPより）

HACCP（Hazard Analysis and Critical Control Point（危害要因分析重要管理点））。図－1参照）は既に食品衛生法に定められていた食品衛生管理制度の一つ（総合衛生管理製造過程承認制度。本改正前食品衛生法第13条）であったが、中小事業者の導入・普及が進まなかったことや異物混入等による食品回収事例の増加などの状況から、2013年9月から2015年3月にかけて「食品製造におけるHACCPによる工程管理の普及のための検討会」が厚生労働省に設置され、中小事業者も含めた事業者自らが衛生管理の取り組み状況を確認する「自主点検」の推進に向けた環境整備について提言した。さらに、HACCPの「制度化」による日本の食品衛生管理の国際標準化を進めるための制度を検討するため、2016年2月に「食品衛生管理の国際標準化に関する検討会」が設置された。事業者団体からのヒアリング等を経て、同年12月26日、同検討会は、「食品

衛生管理の国際標準化に関する検討会最終とりまとめ」を公表した。この最終とりまとめでは、フードチェーンを構成する食品の製造・加工、調理、販売等を行う全ての食品等事業者を対象として、HACCPによる衛生管理の手法を取り入れ、日本の食品安全性の更なる向上を図ることが必要である等が提言された。そして、小規模事業者や一定の業種等に対しては、一般衛生管理を基本として、事業者の実情を踏まえた手引書等を参考に必要に応じて重要管理点を設けて管理するなど、弾力的な取扱いを可能とすることや、ガイドラインの作成・導入のきめ細かな支援、準備期間の設定等の方向性が示された。なお、「経済財政運営と改革の基本方針2017」（2017年6月9日閣議決定）では、HACCPの戦略的推進と食の安全確保等により競争力強化をさらに加速させていくこと、「未来投資戦略2017」（同日閣議決定）では、HACCPに基づく衛生管理の制度化等を推進していくこととされた。

(4) 食品衛生法改正懇談会報告書

前記(2)(3)の取りまとめを踏まえ、2017年6月26日、食品衛生分科会において食品衛生規制の見直しに向けた検討内容が説明され、食品衛生法の改正の方向性等について検討を行うため、「食品衛生法改正懇談会」（以下「懇談会」）が設置された。

懇談会では、近年の広域に及ぶ食中毒事案の発生状況、HACCPに沿った衛生管理の制度化や器具・容器包装に関する議論も踏まえ、食品衛生規制をめぐる様々な課題が検討された。2017年11月15日、「食品衛生法改正懇談会取りまとめ」（以下「懇談会報告書」）が公表された。その内容は、概ね次のとおりである。

- **農薬等・添加物・遺伝子組換え食品について**

農薬等の使用・残留の基準や安全性審査に適合しない食品等の販売等は禁止されており、2003年改正時に国内登録されていなかった農薬等に対する基準化を促進すべきこと、また、これまで審査されていない種類の食品や新しい育種技術を活用して開発された食品に関する適切な審査等の検討を行い、適切に情報発信すべきである。

- **器具及び容器包装について**

欧米等ではポジティブリスト制度が導入されており、日本でも、同様の制度化に向けて、対象の材質・物質の範囲、リスク管理の仕組み、事業者間で伝達すべき情報や伝達方法、適正な製造管理、監視指導方法、第三者機関の活用等について検討すべきである。

- **いわゆる「健康食品」について**

いわゆる「健康食品」には法律上の定義や法規制がなく、消費者の誤解や健康被害が発生している場合もある。製造工程管理や自主点検、原材料の安全性の確保について、より実効性のある仕組みを構築し、事業者から国への報告の義務化を含む健康被害の情報収集・処理体制の整備等について検討すべきである⁽¹⁾。

- **食中毒対策について**

食へのニーズの変化や高齢者人口の割合の拡大は、現在下げ止まり傾向にある食中毒件数・患者数を押し上げていくことが懸念され、また、都道府県境を越える広域に及ぶ食中毒事案が発生しており、食肉処理段階での対策強化や、生産段階との連携強化など、フードチェーン全体を通じた衛生管理の向上のほか、厚生労働省、都道府県等による十分な広域連携の体制整備と感染症対策との連携を図るべきである。

- **野生鳥獣肉の衛生管理について**

近年、野生鳥獣の捕獲数増加に伴い食品への利活用が見込まれるが、餌や飼養方法が管理されておらず、解体時の検査が義務付けられていないため、野生鳥獣肉の処理施設への指導の推進、「野生鳥獣肉の衛生管理に関する指針（ガイドライン）」遵守の向上、野生鳥獣肉のリスク評価や管理に資する科学的データの収集・分析等を行うべきである。

- **HACCPについて**

食中毒リスク低減に有効なHACCPは、先進国を中心に義務化が進められているが、日本の中小規模事業者に普及が進んでいないため、HACCPによる衛生管理の制度化（原則として、全ての食品等事業者が衛生管理計画を作成し、一般衛生管理に加え、HACCPによる衛生管理の実施等）に取り組むべきこと、コーデックスガイドラインに基づくHACCP 7原則⁽²⁾を要件とする基準Aの実施が難し

(1) この健康食品と本法改正については、森田満樹「食品衛生法改正の論点 ― いわゆる『健康食品』の対策を中心に」農業と経済84巻6号19頁以下（2018年）参照。

(2) このHACCP 7原則とは、原則1：食中毒菌、化学物質、危険異物などの危害要因分析、原則2：製品の安全を管理するための重要管理点（CCP）の決定、原則3：温度、時間、速度などの管理すべき測定値の限界である管理基準（CL）の設定、原則4：温度計、時計など管理基準のモニタリング方法の設定、原則5：廃棄、再加熱などの管理基準不適合等時における改善措置の設定、原則6：記録、検査などの検証方法の設定、そして、原則7：記録方法と保存期間などの記録と保存方法の設定である。

い小規模事業者や一定の業種等は、業界団体が業界の実態と特性を踏まえて厚生労働省と調整して策定した手引書等を参考に、実現可能性に配慮した多様な基準Bによることが可能であることを周知すべきである。

- **監視指導の体制について**

厚生労働省が監視指導に係る施策を立案し、国内に流通する食品等の監視指導を担う都道府県等と連携しているが、都道府県等における食品衛生監視員等不足への対応を検討すべきであること、自治体が利用可能で簡易・迅速・安価な試験法の積極的開発及び自治体の検査能力の向上・体制強化に向けた検討が必要である。

- **営業許可及び営業届出について**

営業実態から乖離したり、細分化された許可分類により事業者には負担が生じていること、また、HACCP制度化に向けて営業許可業種以外の事業者を自治体が把握できる仕組みが必要であるため、食中毒リスク等に応じて、許可業種の対象を見直すこと、営業届出制度を創設し、営業実態に応じた分かりやすい仕組みを構築すること、制度の施行にあたっては、自治体や事業者に対する負担への配慮が必要である。

- **輸入食品の安全性確保について**

欧米では輸入食品対策の重点を水際対策から輸出国段階での衛生管理対策にシフトしているため、HACCPによる衛生管理や乳製品や水産食品等の衛生証明書添付を輸入要件とするなど、輸出国段階での衛生管理対策の強化を図るべきであり、水際対策としても、輸入者に対する輸入前相談をより一層活用すべきである。

- **食品の輸出について**

食品の輸出は増加しているが、食品衛生法には輸出につき具体的な規定が存在せず、都道府県等での人員・予算確保が難しい状況にあるため、食品の輸出関連事務について食品衛生法に必要な規定を設けることを検討すべきである。

- **食品リコールについて**

食品等事業者が行う食品の自主回収や報告義務につき、食品衛生法上の規定はないが、多くの条例で義務付けられているため、食品等事業者の自主回収情報を行政が把握する仕組みを構築すべきであり、報告義務の範囲を明確化し、また健康被害はあるが、回収に至らない製品の情報提供も併せて検討すべきである。そして、回収情報は一覧化し、また危害性等の種類や重要度が分かりやすいよう工夫すべきである。

- **リスクコミュニケーションについて**

行政が情報を適切に発信し、国民が食品のリスク等を正しく理解することは食品安全上不可欠であり、リスクコミュニケーションの重要性はますます高まっているため、具体性のある情報を含め、また親しみやすい形で周知するなど、情報の発信方法・内容の更なる工夫を図るとともに、一方向的な情報発信だけでなく、国民が持つ食品衛生に関する不安や心配を聞き取り、食品衛生行政の更なる向上や情報発信に活かすべきである。また、食の安全に関する正しい情報の伝達や、意見集約を促進する役割を担うリスクコミュニケーターの人材育成を行うことも重要である。

(5) 法案提出までの手続等

2017年11月17日、厚生労働省は、食品衛生分科会において、懇談会報告書について報告した後、2018年1月16日の食品衛生分科会において、「食品衛生規制の見直しに関する骨子案（食品衛生法等の改正骨子案）」を提示した。同骨子案では、懇談会報告書の内容に概ね沿った形で食品衛生法の改正内容が検討され、①広域的な食中毒事案への対応強化、②HACCPによる衛生管理の制度化、③特別の注意を要する成分等を含む食品による健康被害情報の収集、④国際整合的な食品用器具・容器包装の衛生規制の整備、⑤営業許可制度の見直し、営業届出制度の創設、⑥食品リコール情報の報告制度の創設、⑦輸入食品の安全性確保・食品輸出関係事務の法定化等について、食品衛生法等を改正する法案が提出されることとなった。その後、同骨子案に対しては、食品衛生法等の規定に基づき、同年1月から2月にかけて、パブリックコメントが実施され、239件のHACCP制度化などの業規制を中心にコメントが寄せられた⁽³⁾。

以上の経緯を経て、同年3月13日、「食品衛生法等の一部を改正する法律案」が閣議決定され、参議院に提出された。

(3) 厚生労働省医薬・生活衛生局生活衛生・食品安全企画課「食品衛生規制の見直しに関する骨子案（食品衛生法等の改正骨子案）に関する意見募集について寄せられた御意見について」（平成30年3月13日）参照

(<http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000171441> 2018年12月20日最終閲覧)。

2. 食品衛生法等の一部改正法案概要

(1) 改正の趣旨

今回の法改正の趣旨は、食品の安全を確保するため、広域的な食中毒事案に対処するための広域連携協議会の設置、国際標準に即して事業者自らが重要工程管理等を行う衛生管理制度の導入、特別の注意を要する成分等を含む食品による健康被害情報の届出制度の創設、安全性を評価した物質のみを食品用器具・容器包装に使用可能とする仕組みの導入等の措置を講ずることにある。

以下、主要な改正点を概略する。

(2) 広域的な食中毒事案への対策強化

国や都道府県等が、広域的な食中毒事案の発生や拡大防止等のため、相互に連携や協力を行うこととするとともに、厚生労働大臣が、関係者で構成する広域連携協議会を設置し、緊急を要する場合には、当該協議会を活用し、対応に努めることとする。

- ① 国及び都道府県等は、食中毒患者等の広域にわたる発生等の防止のため、相互に連携を図りながら協力しなければならないものとする（第21条の2）。
- ② 厚生労働大臣は、監視指導の実施に当たっての連携協力体制の整備を図るため、国、都道府県等その他関係機関により構成される広域連携協議会（以下「協議会」という。）を設けることができるものとする（第21条の3第1項）。
- ③ 厚生労働大臣は、緊急を要する場合において、協議会を開催し、必要な対策について協議を行うよう努めなければならないものとする（第66条）。

(3) HACCPに沿った衛生管理の制度化

原則として、すべての食品等事業者に、一般衛生管理に加え、HACCPに沿った衛生管理の実施を求める。ただし、規模や業種等を考慮した一定の営業者については、取り扱う食品の特性等に応じた衛生管理とする。

- ① 厚生労働大臣は、営業（器具又は容器包装を製造する営業及び食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律第2条第5号に規定する食鳥処理の事業（以下「食鳥処理の事業」という。）を除く。）の施設の衛生的な管理その他公衆衛生上必要な措置について、厚生労働省令で、次に掲げる事項に関する基準を定めるものとする

ること（第51条1項）。

(一) 施設の内外の清潔保持、ねずみ及び昆虫の駆除その他一般的な衛生管理に関すること。

(二) 食品衛生上の危害の発生を防止するために特に重要な工程を管理するための取組（小規模な営業者（器具又は容器包装を製造する営業者及び食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律第6条第1項に規定する食鳥処理業者を除く。②において同じ。）その他の政令で定める営業者にあつては、その取り扱う食品の特性に応じた取組）に関すること。

② 営業者は、①の基準に従い、公衆衛生上必要な措置を定め、これを遵守しなければならないものとする（第51条2項）。

③ 都道府県知事等は、公衆衛生上必要な措置について、①の基準に反しない限り、条例で必要な規定を定めることができるものとする（第51条3項）。

(4) 特別の注意を必要とする成分等を含む食品による健康被害情報の収集

健康被害の発生を未然に防止する見地から、特別の注意を必要とする成分等を含む食品について、事業者から行政への健康被害情報の届出を求める。

① 食品衛生上の危害の発生を防止する見地から特別の注意を必要とする成分又は物であつて、厚生労働大臣が薬事・食品衛生審議会の意見を聴いて指定したもの（以下「指定成分等」という。）を含む食品（以下「指定成分等含有食品」という。）を取り扱う営業者は、その取り扱う指定成分等含有食品が人の健康に被害を生じ、又は生じさせるおそれがある旨の情報を得た場合は、当該情報を、遅滞なく、都道府県知事、保健所を設置する市の市長又は特別区の区長（以下「都道府県知事等」という。）に届け出なければならないものとし、当該届出を受けた都道府県知事等は、当該届出に係る事項を厚生労働大臣に報告しなければならないものとする（第8条1項及び2項）。

② 医師、歯科医師、薬剤師その他の関係者は、指定成分等の摂取によるものと疑われる人の健康に係る被害の把握に努めるとともに、都道府県知事等が行う指定成分等の摂取によるものと疑われる人の健康に係る被害に関する調査に必要な協力をするよう努めなければならないものとする（第8条3項）。

(5) 国際統合的な食品用器具・容器包装の衛生規制の整備

食品用器具・容器包装について、安全性を評価した物質のみ使用可能とするポジティブリストの制度化等を行う。

- ① 器具又は容器包装には、成分の食品への溶出又は浸出による公衆衛生に与える影響を考慮して政令で定める材質の原材料であって、これに含まれる物質について、当該原材料を使用して製造される器具若しくは容器包装に含有されることが許容される量又は当該原材料を使用して製造される器具若しくは容器包装から溶出し、若しくは浸出して食品に混和することが許容される量についての第18条第1項の規格に定められていないものは、使用してはならないものとする。ただし、当該物質が人の健康を損なうおそれのない量として厚生労働大臣が定める量を超えて溶出し、又は浸出して食品に混和するおそれがないように器具又は容器包装が加工されている場合（当該物質が器具又は容器包装の食品に接触する部分に使用される場合を除く。）については、この限りでないものとする（第18条3項）。
- ② 厚生労働大臣は、器具又は容器包装を製造する営業の施設の衛生的な管理その他公衆衛生上必要な措置について、厚生労働省令で、次に掲げる事項に関する基準を定めるものとする（第52条1項）。
 - (一) 施設の内外の清潔保持その他一般的な衛生管理に関すること。
 - (二) 食品衛生上の危害の発生を防止するために必要な適正に製造を管理するための取組に関すること。
- ③ 器具又は容器包装を製造する営業者は、②の基準に従い、公衆衛生上必要な措置を講じなければならないものとする（第52条2項）。
- ④ ①の政令で定める材質の原材料が使用された器具又は容器包装を販売し、又は販売の用に供するために製造し、若しくは輸入する者は、その取り扱う器具又は容器包装の販売の相手方に対し、当該取り扱う器具又は容器包装が次のいずれかに該当する旨を説明しなければならないものとする（第53条1項）。
 - (一) 第18条3項に規定する政令で定める材質の原材料について、同条1項の規定により定められた規格に適合しているもののみを使用した器具又は容器包装であること。
 - (二) 第18条3項ただし書に規定する加工がされている器具又は容器包装であること。
- ⑤ 器具又は容器包装の原材料であって、①の政令で定める材質のものを販売し、又

は販売の用に供するために製造し、若しくは輸入する者は、当該原材料を使用して器具又は容器包装を製造する者から、当該原材料が第18条1項に規定により定められた規格に適合しているものである旨の確認を求められた場合には、必要な説明をするよう努めなければならないものとする（第53条2項）。

(6) 営業許可制度の見直し、営業届出制度の創設

実態に応じた営業許可対象業種の見直しや、現行の営業許可対象業種（政令で定める34業種）以外の事業者に対する届出制の創設を行う。

- ① 都道府県は、公衆衛生に与える影響が著しい営業（食鳥処理の事業を除く。）であって、政令で定めるものの施設につき、厚生労働省令で定める基準を参酌して、条例で、公衆衛生の見地から必要な基準を定めなければならないものとする（第54条）。
- ② 営業（第54条に規定する営業、公衆衛生に与える影響が少ない営業で政令で定めるもの及び食鳥処理の事業を除く。）を営もうとする者は、あらかじめ、その営業所の名称及び所在地その他の事項を都道府県知事等に届け出なければならないものとする（第57条）。

(7) 食品リコール情報の報告制度の創設

営業者が自主回収を行う場合に、自治体へ報告する仕組みを構築する。営業者が、食品衛生法の規定又は同法の規定による禁止に違反し、又は違反するおそれがある場合であって、その採取し、輸入し、加工し、若しくは販売した食品若しくは添加物又はその製造し、輸入し、若しくは販売した器具若しくは容器包装を回収するときは、遅滞なく、回収に着手した旨及び回収の状況を都道府県知事等に届け出なければならないものとし、都道府県知事等は、当該届出を受けたときは、当該届出に係る事項を厚生労働大臣又は内閣総理大臣に報告しなければならないものとする（第58条）。

(8) 乳製品・水産食品の衛生証明書の添付等の輸入要件化

獣畜の乳及び厚生労働省令で定める乳の製品は、輸出国の政府機関によって発行され、かつ、疾病にかかった等の獣畜の乳等でない旨を記載した証明書又はその写しを添付したものでなければ、これを食品として販売の用に供するために輸入してはならないものとする（第10条2項）。

(9) 地方公共団体等の食品輸出関係事務に係る規定の創設

- ① 食品衛生上の危害の発生を防止するために特に重要な工程を管理するための措置が講じられていることが必要なものとして厚生労働省令で定める食品又は添加物は、当該措置が講じられていることが確実であるものとして厚生労働大臣が定める国若しくは地域又は施設において製造し、又は加工されたものでなければ、これを販売の用に供するために輸入してはならないものとする（第11条1項）。
- ② 第6条各号に掲げる食品又は添加物のいずれにも該当しないことその他の事項を確認するために生産地における食品衛生上の管理の状況の証明が必要であるものとして厚生労働省令で定める食品又は添加物は、輸出国の政府機関によって発行され、かつ、当該事項を記載した証明書又はその写しを添付したものでなければ、これを販売の用に供するために輸入してはならないものとする（第11条2項）。
- ③ 厚生労働大臣は、食品衛生に関する国際的な連携を確保するため、外国の政府機関から、輸出食品安全証明書（輸出する食品の安全性に関する証明書をいう。以下同じ。）を厚生労働大臣が発行するよう求められている場合であって、食品を輸出しようとする者から申請があったときは、輸出食品安全証明書を発行することができるものとするとともに、輸出する食品の安全性の証明のための手続の整備その他外国の政府機関に対する食品衛生に関する情報の提供のために必要な措置を講ずるものとし、輸出食品安全証明書の発行を受けようとする者は、実費を勘案して政令で定める額の手数料を国に納付しなければならないものとする（第74条）。
- ④ 都道府県知事等は、③により厚生労働大臣が発行する場合を除き、食品を輸出しようとする者から申請があったときは、輸出食品安全証明書を発行することができるものとするとともに、外国の政府機関に対する食品衛生に関する情報の提供のために必要な措置を講ずることができるものとする（第75条）。

(10) と畜場法の一部改正

- ① と畜場の設置者等が重要工程管理等を行う衛生管理制度の導入に関する事項
 - (ア) 厚生労働大臣は、と畜場の衛生的な管理その他公衆衛生上必要な措置について、厚生労働省令で、次に掲げる事項に関する基準を定めるものとする（第6条1項）。
 - (一) と畜場の内外の清潔保持、汚物の処理、ねずみ及び昆虫の駆除その他一般的な衛生管理に関すること。

(二) 食品衛生上の危害の発生を防止するために特に重要な工程を管理するための取組に関すること。

(イ) と畜場の設置者又は管理者は、(ア)の基準に従い、公衆衛生上必要な措置を定め、これを遵守しなければならないものとする(第6条2項)。

② と畜業者等が重要工程管理等を行う衛生管理制度の導入に関する事項

(ア) 厚生労働大臣は、獣畜のとさつ又は解体の衛生的な管理その他公衆衛生上必要な措置について、厚生労働省令で、次に掲げる事項に関する基準を定めるものとする(第9条1項)。

(一) と畜場内の清潔保持、汚物の処理、ねずみ及び昆虫の駆除その他一般的な衛生管理に関すること。

(二) 食品衛生上の危害の発生を防止するために特に重要な工程を管理するための取組に関すること。

(イ) と畜業者その他獣畜のとさつ又は解体を行う者は、(ア)の基準に従い、公衆衛生上必要な措置を定め、これを遵守しなければならないものとする(第9条2項)。

(11) 食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律の一部改正

① 厚生労働大臣は、食鳥処理場の衛生的な管理その他公衆衛生上必要な措置について、厚生労働省令で、次に掲げる事項に関する基準を定めるものとする(第11条1項)。

(一) 食鳥処理場の内外の清潔保持、ねずみ及び昆虫の駆除その他一般的な衛生管理に関すること。

(二) 食品衛生上の危害の発生を防止するために特に重要な工程を管理するための取組(第16条1項の認定を受けた食鳥処理業者にあつては、その食鳥処理をする羽数に応じた取組)に関すること。

② 食鳥処理業者は、①の基準に従い、公衆衛生上必要な措置を定め、これを遵守しなければならないものとする(第11条2項)。

(12) 施行期日等

① 施行期日

この法律は、公布の日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める

日から施行するものとする。ただし、次に掲げる事項は、それぞれ次に定める日から施行するものとする（附則第1条）。

(ア) (2)の①：公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日

(イ) (6)及び(7)：公布の日から起算して3年を超えない範囲内において政令で定める日

② 検討規定

政府は、この法律の施行後5年を目途として、この法律による改正後のそれぞれの法律の規定について、その施行の状況等を勘案しつつ検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする（附則第14条）。

③ 経過措置等

この法律の施行に関し、必要な経過措置を定めるとともに、関係法律について所要の改正を行うものとする（附則第2条から第13条まで及び第15条から第24条まで）。

3. 国会審議・委員会審査

(1) 審議経過

審議した院／会議名	審議状況	備考
参議院	2018. 3. 13 受理	
参議院	2018. 4. 9 厚生労働委員会付託	
参議院／厚生労働委員会	2018. 4. 10 趣旨説明	
参議院／厚生労働委員会	2018. 4. 12 質疑・採決可決	全会一致・附帯決議
参議院／本会議	2018. 4. 13 採決可決	全会一致（押しボタン）
衆議院	2018. 4. 13 受理	
衆議院	2018. 6. 1 厚生労働委員会付託	
衆議院／厚生労働委員会	2018. 6. 1 趣旨説明	
衆議院／厚生労働委員会	2018. 6. 6 質疑・採決可決	起立総員
衆議院／本会議	2018. 6. 7 採決可決	全会一致（異議の有無）

本法は、2018年6月13日に法律第46号として公布された。

(2) 趣旨説明

加藤勝信（厚生労働大臣）

「国民の食へのニーズの多様化や食のグローバル化の進展等により我が国の食を取り巻く環境が変化しています。このような変化の中で、都道府県等を越える広域的な食中毒事案の発生や食中毒の発生数の下げ止まり傾向があり、事業者におけるより一層の食品の衛生管理や行政による的確な対応が喫緊の課題となっています。さらには、食品の輸出促進等も見据え、国際標準と統合的な食品衛生管理が求められています。

こうした状況を踏まえ、食品の安全を確保するため、この法律案を提出いたしました。

以下、この法律案の内容につきまして、その概要を御説明いたします。

第一に、広域的な食中毒事案への対策強化のため、国及び都道府県等が連携や協力をしなければならないこととするとともに、厚生労働大臣は、国、都道府県等その他関係機関により構成される広域連携協議会を置くことができ、緊急を要する場合において、当該協議会を開催し、対応に努めなければならないこととします。

第二に、国際標準に即して事業者自らが食品衛生上の危害の発生を防止するために特に重要な工程を管理するための取組等を行う衛生管理の制度化を行います。また、この制度化に併せて、営業許可業種以外の事業者はあらかじめその営業所の名称及び所在地等を都道府県知事に届け出なければならないこととします。

第三に、食品の安全性の確保を図るため、事業者は、食品衛生上の危害の発生を防止する見地から特別の注意を必要とする成分等を含む食品による健康被害の情報を得た場合は、都道府県知事等に届け出なければならないこととします。

第四に、食品用器具・容器包装の安全性等の確保のため、特定の材質を対象として、安全性を評価した物質のみを使用可能とする仕組みの導入を行います。

第五に、事業者による食品等の自主回収情報を行政が把握し、的確な監視指導や消費者への情報提供を行うため、事業者が自主回収を行ったときは都道府県知事等に届け出なければならないこととします。

最後に、この法律案の施行期日は、一部の規定を除き、公布の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日としています。」⁽⁴⁾

(4) 第196回国会参議院厚生労働委員会会議録8号（2018年4月10日）27頁。

(3) 審査・審議における論点

① 食中毒対策・広域連携協議会

- 木村（哲）委員：集団食中毒を理由として改正する機会は今までにもあったが、なぜ今か。
- 高木副大臣：「今回の食中毒に関する改正につきましては、従来の集団的な食中毒ではなく、同一の汚染原因が疑われる広域的な食中毒事案への対応を図るものでございます」。「具体的には、平成二十九年の夏に発生した同一遺伝子型の腸管出血性大腸菌感染症・食中毒事案におきまして、地方自治体間、また国と地方自治体との間、また食品衛生部門と感染症部門の間の情報共有が不十分であったことなどから、広域発生食中毒事案としての早期探知がおくれ、共通の汚染源の調査や特定が効果的に進まず、対応におくれが生じたという課題を契機といたしまして改正を行うものでございます」⁽⁵⁾。
- 木村（哲）委員：広域的協議会を開いてどのように変わっていくのか。
- 宇都宮政府参考人（厚生労働省大臣官房生活衛生・食品安全審議官）：「食中毒が発生した場合の調査は保健所が行うことについて変わりはありませんが、広域的食中毒事案への対策強化としまして、まず、広域的な食中毒事案の発生防止等のための関係者の連携協力義務を明記いたしまして、次に、国、地方自治体等での情報共有の場として広域連携協議会を設置するとともに、緊急を要する場合には、厚生労働大臣は、協議会を活用し、食中毒の原因調査の方針等を示すなど、広域的な食中毒事案に対応することとしているところでございます」。「国、地方自治体等での情報共有等に基づきまして、同一の感染源による広域発生の早期探知を図るとともに、協議会において、国、地方自治体における早期の調査方針の共有や情報交換を行い、効果的な原因の調査、適切な情報発信等が可能となるということでございます」⁽⁶⁾。
- 木村（哲）委員：都道府県単位で連携を図るというのが、本当に迅速的な対応が可能となるのか。
- 宇都宮政府参考人：「全国を地方厚生局単位の七ブロックに分けて広域連携協議会を設置しまして、平時から、ブロック内の地方自治体間で広域食中毒事案が

(5) 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録26号（2018年6月6日）3頁。

(6) 前注(5)衆議院厚生労働委員会議録26号3頁。

発生した場合の連絡体制、調査方法、検査体制等に関する情報共有、応援体制の構築、確認を行う必要があると考えているところでございます」。「また、広域食中毒の発生時には、関係地方自治体は速やかに厚生労働省に発生情報を報告しまして、厚生労働省は、これらの情報を取りまとめて関係自治体と共有を行います。その上で、厚生労働省が必要に応じまして広域連携協議会を開催して、国と各地方自治体間における調査方針の共有、各地方自治体間の調査協力体制の構築を図るとともに、加えまして、昨年のような腸管出血性大腸菌の事案につきましては、遺伝子型検査手法の統一や共通IDでの情報管理について示すことで情報の一元化を行うこととしているところでございます」⁽⁷⁾。

- 浜口誠君：「県を越えてでも、すごく広いエリアでもできる、あるいは飛び地というか、東京と例えば宮城とでも広域の連携協議会というのは設置できると、そういう理解でよろしいですか」。
- 政府参考人（宇都宮啓君）：「まず、平常時から形成いたしますこの広域連携協議会は、ブロック単位ということでございますけれども、もし食中毒事案が他のブロックにも及ぶというような場合につきましては、そこは柔軟にそういった当該自治体等についても御参加いただけるようにしようということでございます」⁽⁸⁾。

② HACCPについて

- 浜口誠君：HACCPに基づく衛生管理の今後の進め方について。
- 国務大臣（加藤勝信君）：「HACCPに沿った衛生管理の実施の遵守状況、これは営業許可の更新時や、また地方自治体の食品衛生監視員による定期的な立入検査等の機会を通じて衛生管理計画の内容や実施状況等を確認することになるわけでありまして、さらに、このHACCPが導入されれば、事業者の自主的取組を踏まえた監督指導ということにより、そういった傾向になっていくわけでありまして、具体的には取組状況を衛生管理計画やその実施状況に関する記録を確認することによる検証という形になっていくわけでありまして」。「したがって、厚労省としても、こうした指導方法も当然変化をしていくわけでありまして、都道府県等の食品衛生監視員の指導者を養成する研修をしっかりと進めて

(7) 前注(5)衆議院厚生労働委員会議録26号4頁。

(8) 第196回国会参議院厚生労働委員会会議録9号(2018年4月12日)8頁。

いきたいと思っております。」⁽⁹⁾。

- 宮島喜文君：HACCPに基づいた衛生管理には二段階あるが、どのように区分けされていくのか。
- 政府参考人（宇都宮啓君）：「今般のHACCPに沿った衛生管理の制度化は、原則として全ての食品等事業者にHACCPに沿った衛生管理を求めるものでございます。ただし、製造量が多く従業員数も多い大規模事業者等にはコーデックスHACCPの七原則に則したHACCPに基づく衛生管理の実施を求める一方、HACCPに基づく衛生管理をそのまま実施することが困難な小規模事業者等につきましては、取り扱う食品の特性に応じたHACCPの考え方を取り入れた衛生管理を求めることとしているところでございます」。「このHACCPの考え方を取り入れた衛生管理を求める営業者としましては、……一つ目として小規模な製造・加工事業者、二つ目として併設された店舗で小売販売のみを目的とした菓子や豆腐などを製造、加工する事業者、三つ目として提供する食品の種類が多く頻繁に変える飲食店等の業種、四つ目として低温保存が必要な包装食品の販売等、一般衛生管理のみの対応で管理が可能な業種など、こういったものを想定しているところでございます」。「どの事業者をどちらに区分けするかにつきましては、食品等事業者の実態を踏まえまして、現在、HACCPの考え方を取り入れた衛生管理につきまして各業界から手引書の案などをいただいております。そういったものを見ながら実態を把握して、それを踏まえまして、今後更に具体的な検討を進めてまいりたいと考えているところでございます」⁽¹⁰⁾。

③ HACCPの制度化と食品衛生監視員について

- 倉林明子君：食品衛生監視員の増員や研修などの今後の取り組みについて。
- 国務大臣（加藤勝信君）：「監視指導等を実施するために必要な人員については各自治体において確保を図っていただくということになりますが、厚生労働省としては、関係機関と連携をしながら、都道府県等の体制整備に対する支援、これに努めていきたいと思っております。各自治体の食品衛生監視員の増員など地方自治体の体制強化に関する地方交付税の措置、これもしっかり要求をしていきたいと考えておりますし、また、今委員から御指摘ありました、それぞれの事

(9) 前注(8)参議院厚生労働委員会会議録9号10頁。

(10) 前注(8)参議院厚生労働委員会会議録9号9頁。

業者の方が今回のHACCP化等々の意味をしっかりと理解をしていただき、それは、その皆さん、事業にとっても大変プラスになっていくんだということ、そうした理解を求めるためにも、市町村あるいは関係団体を通じて、様々な機会を通じてよく周知啓発に努めていきたいと思っております⁽¹¹⁾。

○ 宮島喜文君：（同趣旨の質問）

○ 政府参考人（宇都宮啓君）：「食品等事業者のHACCPに沿った衛生管理の実施の遵守状況につきましては、営業許可の更新時や地方自治体の食品衛生監視員による定期的な立入検査等の機会を通じて確認することとしているところでございます」。「今回のHACCPの制度化によりまして、地方自治体の監視指導は、従来の画一的、網羅的な指導ではなくて、事業者の日頃からの自主的な衛生管理を前提としたものとなるということでございます。具体的には、事業者の取組状況を衛生管理計画やその実施状況に関する記録を確認することにより検証するといった監視指導の形に移行していくものと考えているところでございます」。「さらに、厚生労働省では、地方自治体の食品衛生監視員向けにHACCPの指導者を養成する研修をブロックごとに実施してございまして、食品衛生監視員の資質の向上に努めているところでございます」。「今後とも、都道府県等と十分調整を図りながら自治体間の監視指導内容の平準化を図るとともに、新制度が円滑に導入されるよう対応していく所存でございます⁽¹²⁾」。

④ HACCPの制度化と条例、都道府県の負担

○ 三浦信祐君：HACCPによる衛生管理と自治体における平準化のレベルについて。

○ 政府参考人（宇都宮啓君）：HACCPの制度化は、「HACCPに沿った衛生管理の導入を事業者の規模等に応じて進めることによりまして、我が国の食品衛生の管理向上を図るものでございます。また、全国の都道府県における食品衛生監視員の指導内容を御指摘のように平準化して分かりやすいものとするために、まず、現在、都道府県等が個々に条例で定めている衛生管理に関する基準を国の省令で規定する、これが一つ目。二つ目として、食品衛生監視員の指導者養成研修によりましてHACCPの制度化に対応した監視指導技術を普及させる。三つ

(11) 前注(8)参議院厚生労働委員会会議録9号14頁。

(12) 前注(8)参議院厚生労働委員会会議録9号21頁。

目として、主として小規模事業者を対象としたHACCPの考え方を取り入れた衛生管理においては、業界団体が策定し厚生労働省が確認した業種や業態に応じた手引書を全都道府県等に通知して、その内容に基づいて指導を行う、こういった対応を取ることとしているところでございます。「今後とも、都道府県等と十分調整を図りながら、地方自治体間の監視指導内容の平準化を図るとともに、新制度が円滑に導入されるよう対応していくこととしたいと思っております」⁽¹³⁾。

- 政府参考人（宇都宮啓君）：「従来の保健所における監視指導は画一的、網羅的な食品衛生監視指導でございましたけれども、今後はHACCPの導入によりまして自主的な衛生管理を前提としたものとなるということでございます」。「具体的には、その取組状況を衛生管理計画やその実施状況に関する記録を確認することにより検証するといった形に移行していくものと考えてございます。また、既にISO22000等のコーデックスHACCPと同様の要件を認めている民間認証を取得した事業者につきましては、認証に必要な書類や記録、審査や監査の結果等を活用しまして保健所における監視指導の効率化を図るほか、業界団体の手引書に基づいて計画策定等が実施できている事業者については簡便な確認、指導とすることが可能でございます」。「こういった効率的な監視指導の推進によりまして、都道府県等の負担軽減を図ることとしているところでございます」⁽¹⁴⁾。

⑤ 健康食品（特別の注意を必要とする成分等を含む食品）の健康被害情報の収集

- 倉林明子君：今回の見直しは、被害情報の収集ということにとどまっているが、なぜか。
- 政府参考人（宇都宮啓君）：「法改正によりまして、厚生労働大臣が特別な注意が必要な成分等を指定しまして、健康被害情報の届出を義務付けるということになってございます」。「それに加えまして、告示改正によりまして、適切な製造管理を義務付けることとしているところでございます。特別な注意が必要な成分等を指定する場合には、国内の健康被害だけではなくて、例えば、海外の注意喚起情報や毒性情報を踏まえまして指定を検討することから、健康被害の発生を未然に防止する観点も含まれているということでございます。また、適切な製造管理を義務付けることで、特別な注意が必要な成分を含む食品による健康被害の

(13) 前注(8)参議院厚生労働委員会会議録9号24頁。

(14) 前注(8)参議院厚生労働委員会会議録9号24頁。

発生を未然に防止できるものと考えているというところでございます」。「このように、今回の制度改正を通じまして、事後対策のみならず、未然防止にも取り組んでまいり所存でございます」⁽¹⁵⁾。

- 浜口誠君：医療機関の報告が努力義務とされた趣旨について。
- 政府参考人（宇都宮啓君）：「改正案におきましては、行政による必要な調査を速やかに行うことができるよう、医師等の関係者が、健康被害の内容についての情報提供等、調査への協力に努めることとする規定を設けまして、よりの確な情報に基づきまして必要な対応を取ることを目指しているところでございます」。「今御質問ございました医療機関などの関係者からの情報提供につきましては、いわゆる健康食品による健康被害が、食中毒のような急性かつ患者さんの集積性を持った発生というものはまた異なりまして、その辺の確認が難しい、それから因果関係の特定が困難な面があるということも踏まえまして努力義務とさせていただいたところでございます」。「また、この協力の規定は、要は行政側なりなんなりでこういった事例がありましたと、医療機関に対してこの患者さんについて何か情報はありますかと聞いたときにそういった情報を提供していただくと、そういうことも含まれてございます」⁽¹⁶⁾。

⑥ 食品用器具・容器包装の衛生規制

- 浜口誠君：ポジティブリストに変更する理由と背景について。
- 政府参考人（宇都宮啓君）：「現行の規定におきましては、安全性が評価されていないなどの理由で欧米等のポジティブリスト制度では使用できない物質であっても、国が個別の規格基準を定めない限り、全ての事業者に規制を適用するということができない状況にあるということでございます。また、近年、食品用器具・容器包装に使用されます新たな物質の開発が進みまして、製品が多様化しているということもございます。さらに、国際貿易の伸展に伴いまして輸出入が増加している状況におきまして、規制の国際標準との整合性を考慮することが求められているということもございます」。「このような状況を踏まえまして、食品用器具・容器包装の安全性を更に確保するために、我が国におきましてもポジティブリスト制度を導入して、国内に流通する全ての食品用器具・容器包装に一

(15) 前注(8)参議院厚生労働委員会会議録9号14頁。

(16) 前注(8)参議院厚生労働委員会会議録9号10頁。

律的に規制を適用する必要性があるということでございます」。

- 政府参考人（宇都宮啓君）：「ポジティブリスト制度の導入に当たりまして、この制度の適合品であるマークを表示するなど、使用する事業者、消費者の確認が容易になる方法につきましては、食品用器具・容器包装製造事業者の取組等を参考にしまして、今後検討することとしているところでございます」。「その上で、食品用器具・容器包装の表示基準の策定につきましては、消費者庁の所管であるために、今後消費者庁におきましてポジティブリスト制度を踏まえて必要な検討が行われるものと考えてございまして、厚生労働省といたしましても、消費者にとって分かりやすい伝達方法について消費者庁と連携を図ってまいりたいと考えているところでございます」⁽¹⁷⁾。

⑦ 営業許可制度の見直し

- 伊佐委員：営業許可制度の見直しの影響について。
- 宇都宮政府参考人：「営業許可制度の見直しにおきましては、許可の対象となる業種を政令改正により定めることとなるところでございますが、その検討に当たりましては、現行の三十四営業許可業種を検討のベースとしつつ、食中毒等のリスクを考慮して見直すこととしているところでございます」。「また、現行、営業許可の基準につきましては、都道府県等が条例で定めることとされてございますが、今回の改正によりまして、全国的な規則の平準化の観点から、厚生労働省令で定める基準を参酌した上で条例で定めることとなるということでございます」。「これら政省令の改正に当たりましては、ただいま御指摘いただきましたような問題が起こらないように、現に営業許可を有しているものにつきまして、当該許可の期限までの間、引き続き営業が継続できるよう措置するとともに、現行の自治体の基準も配慮することとしているところでございます」⁽¹⁸⁾。
- 吉田委員：「地方自治体が地域の実情に応じて必要な施設基準を定めることを認めることと、全国的に施設基準の平準化を図ることとのバランスをどのように考えて今回こういった参酌基準を示すという結論に至ったのか」。
- 大沼大臣政務官：「営業許可制度におきましては、現在、公衆衛生上の影響が著しいとして政令で定める業種につきまして、建物の構造であったり設備等の施

(17) 前注(8)参議院厚生労働委員会会議録9号11頁以下。

(18) 前注(5)衆議院厚生労働委員会会議録26号15頁。

設基準を都道府県等が条例で定めることとされていますが、今回の改正により、全国的な規則の平準化の観点から、厚生労働省令で定める基準を参酌した上で条例を定めることといたしております。「全国統一の基準を示しつつ、地域の特性を踏まえ、条例により必要な基準を定めることでバランスを図ってまいりたいと考えております」⁽¹⁹⁾。

- 西村（智）委員：34業種に関する基準の見直し、判断基準について。
- 宇都宮政府参考人：「各自治体の条例などで、またまちまちとなっているというようなのが現状でございます」。「そこで今回の見直しを行うわけでございますが、見直しは、許可業種の見直しのみならず、届出制度の創設とあわせて行うということでございます。その届出の上に、許可業種をつくるという判断、その基準というのがあるわけでございます……」。「ただ、具体的な許可業種のあり方につきましては、今後、食品の製造、加工、調理、販売などの業態ごとの現状やリスクを踏まえまして、有識者、関係団体、都道府県等の意見を聞きながら検討していくこととしているところでございまして、また、この施行につきましては三年以内をめどということにしておりますので、その間に整えていこうということでございます」⁽²⁰⁾。

（５） 附帯決議

参議院厚生労働委員会

食品衛生法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

- 一、広域的な食中毒事案への対応に当たっては、感染症部局、農林水産部局を含めた関係機関の連携、運営、緊急時の対応、情報の共有・発信等の方法について指針を示すなど、広域連携協議会が効果的に機能するよう、必要な措置を講ずること。
- 二、HACCPに沿った衛生管理の制度化に向け、丁寧な情報提供及び周知の徹底を行うこと。特に、取り扱う食品の特性に応じた取組を実施することとなる営業者に関しては、早期にその対象事業者を明らかにするとともに、食品等営業者の多くが経営基盤の弱い中小事業者である実情に鑑み、十分な準備期間を設け、その取組に

(19) 前注(5)衆議院厚生労働委員会議録26号18頁。

(20) 前注(5)衆議院厚生労働委員会議録26号27頁。

新たなコスト負担が生じることのないよう万全を期すとともに、HACCPに基づく衛生管理と同等の水準が確保されるよう十分な支援を行うこと。

三、いわゆる「健康食品」による健康被害の防止の観点から、製造工程管理による安全性確保の徹底等、製造段階における危害発生防止対策を強化するとともに、「健康食品」一般に関する正しい知識の普及啓発に努めること。また、テレビ等を通じた無店舗販売の増加の状況に鑑み、広告表示の在り方等を含め、適切な措置の検討を行うこと。さらに、健康被害を生じた消費者が医療機関を受診する際に、「健康食品」の使用の有無を確認する方策について、検討を行うこと。

四、食品用器具・容器包装におけるポジティブリスト制度の導入に当たっては、食品健康影響評価を踏まえた規格基準を計画的に策定する等、法の円滑な施行に万全を期すこと。また、合成樹脂以外の材質についても、リスクの程度や国際的な動向を踏まえ、ポジティブリスト化について検討すること。

五、食品の自主回収情報の届出・報告については、事務手続の効率化や迅速な情報提供につながるよう、全国共通のシステムの構築を図ること。また、アレルギー、消費期限等安全性に関わる食品表示法違反による回収情報の届出の義務化についても早急に検討し、その結果に基づいて所要の措置を講ずること。

六、営業許可制度の見直し及び営業届出制度の創設に当たっては、都道府県等及び事業者の負担を考慮し、その申請・届出に当たり簡便な手続の仕組みを構築すること。

七、本法の円滑な実施のため、都道府県等における食品衛生行政の体制強化及び充実に努め、食品衛生監視員の人員の確保等を始めとした必要な措置を講ずること。

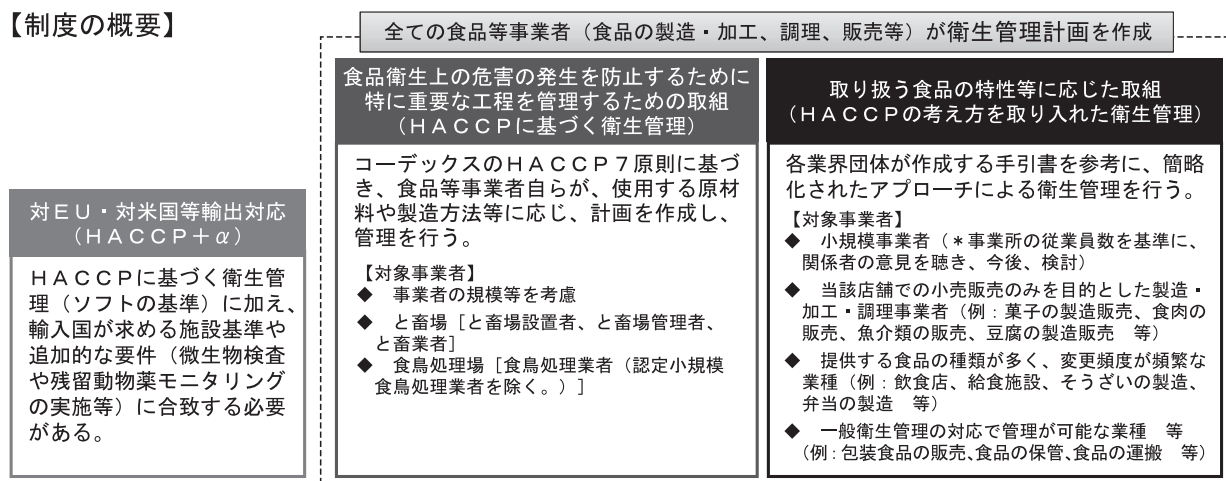
八、食品の安全を高める観点から、食品添加物の指定については、国際標準との整合性を考慮しつつ、国民の健康の保護を最優先に、科学的根拠に基づきリスク評価及びリスク管理を行うこと。また、遺伝子組換え食品に関しては、「遺伝子組換えでない」表示の要件の厳密化を図るとともに、ゲノム編集技術等、新たな育種技術を活用した食品の規制の在り方について検討すること。

右決議する。

4. 地方自治との関係におけるいくつかの論点

図－2 HACCPに沿った衛生管理の制度化

【制度の概要】



※ 取り扱う食品の特性等に応じた取組（HACCPの考え方を取り入れた衛生管理）の対象であっても、希望する事業者は、段階的に、食品衛生上の危害の発生を防止するために特に重要な工程を管理するための取組（HACCPに基づく衛生管理）、さらに対EU・対米国輸出等に向けた衛生管理へとステップアップしていくことが可能。

※ 今回の制度化において認証の取得は不要。

【国と地方自治体の対応】

- ① これまで地方自治体の条例に委ねられていた衛生管理の基準を法令に規定することで、地方自治体による運用を平準化
- ② 地方自治体職員を対象としたHACCP指導者養成研修を実施し、食品衛生監視員の指導方法を平準化
- ③ 日本発の民間認証JFS（食品安全マネジメント規格）や国際的な民間認証FSSC22000等の基準と整合化
- ④ 業界団体が作成した手引書の内容を踏まえ、監視指導の内容を平準化
- ⑤ 事業者が作成した衛生管理計画や記録の確認を通じて、自主的な衛生管理の取組状況を検証するなど立入検査を効率化

（厚生労働省作成資料より）

（1）HACCPの制度化

HACCPとは、事業者が食中毒菌汚染等の危害要因を把握した上で、原材料の入荷から製品出荷までの全工程の中で、危害要因を除去低減させるために特に重要な工程を管理し、安全性を確保する衛生管理手法である。このHACCPによる衛生管理は、食中毒等の食品事故の発生防止のみならず、事故発生時の速やかな原因究明にも役立つとされ、また、HACCPによる衛生管理は、これまでの衛生管理を基本としつつ、科学的な根拠に基づき、HACCPの原則に則して体系的に整理し、食品の安

全性確保の取組みを外部から「見える化」するものと位置付けられる⁽²¹⁾。また、食品の衛生管理へのHACCPの導入については、食品の国際規格を定める「コーデックス委員会」において、1993年にガイドラインが示されてから20年以上が経過し、先進国を中心に義務化が進められ、日本から輸出する食品にも要件とされるなど、国際標準となっており、日本のオリンピック開催をも見据え導入が検討されてきたものである。

従来、HACCPの普及に向け、1996年「食品の製造過程の管理の高度化に関する臨時措置法」に基づく導入支援、1997年食品衛生法改正による「総合衛生管理製造過程承認制度」の導入やと畜場法施行規則と食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律施行規則の改正等により、と畜業者等、食鳥処理業者、食品等事業者が行う衛生管理については、従来型の衛生管理基準とHACCP導入型基準の選択制が導入されてきた。

農林水産省の「食品製造業におけるHACCPの導入状況実態調査」（2017年度）によれば、導入状況は、規模別で大きな開きがあり、売上規模が50億円以上の企業では9割が「導入済み」であるのに対し、売上規模が小さくなるほど割合は下がり、売上規模5千万から1億円未満の企業で約2割、5千万円未満の企業では約1割となっており⁽²²⁾、中小規模層の事業者における普及が進んでいない。また、同調査によれば、HACCP導入に当たっての大きな問題点は、「施設・設備の整備に係る資金」や導入コスト等とされている。それゆえ、図-2にあるとおり、「HACCPに基づく衛生管理」と「HACCPの考え方を取り入れた衛生管理」の2つに分け、後者を中小事業者が導入するように制度化するものであるが、HACCPの意義を失わないようにしつつ、その導入推進をいかに図るかが国の課題の一つとなる。

食品衛生法に基づくHACCPの制度化は許可、認証、届出を必要とせず、要するに、都道府県等の食品衛生監視員により、衛生管理計画の作成の指導・助言を行うほか、営業許可手続、立入検査等を通じて、その内容の有効性や実施状況等を検証することになる。食品衛生監視員については、都道府県等において、厚生労働省が定めた

(21) 道野英司「食品衛生法等を一部改正する法律案について」農業と経済84巻6号10頁（2018年）。

(22) 食料産業局食品製造課「平成29年度 食品製造業におけるHACCPの導入状況実態調査結果」。この調査結果は2018年6月29日に公開されたが、調査結果は本法改正直前の状況を示しているものと思われる。

指針に基づき、地域の実情に応じた監視指導計画を策定し、監視指導を実施するために必要な人員の確保を図ることとされているが、実効的な監視指導が実施されているか、また、併せて、食品衛生監視員の監視業務の簡素化、簡略化につながるのか、今後の取組みの検証が必要となろう。

なお、食品等の自主回収報告制度は、食品の安全性に関する情報の把握と国民への情報提供等を目的にするが、併せてHACCPの制度化により、問題のある食品等の回収・廃棄の手順もあらかじめ定めておくことが必要になることも1つの理由とされている⁽²³⁾。

(2) 食品輸出事務について

今回の改正で、都道府県知事等は、厚生労働大臣が輸出食品安全証明書を発行する場合を除き、食品を輸出しようとする者から申請があったときは、輸出食品安全証明書を発行することができること等とされた。

この改正は、従来、法律に規定されていないが、自治体が担ってきた事業者からの申請等に応じて施設の認定・衛生証明書の発行等を行ってきたところ、人員や予算の確保が困難となってきたため、法定化したものである。

(3) 食品等事業者に係る営業許可制度

食品衛生法では、飲食店営業等の公衆衛生に与える影響が著しい営業であって、食品衛生法施行令で規定される業種（34業種）の施設については、都道府県等が条例により、業種別に、公衆衛生の見地から必要な基準を定めることとされている。基準が定められた営業を営もうとする者は、都道府県知事等の許可を受けなければならない、都道府県知事等は、当該許可に5年を下らない有効期間等の条件を付けることができることとされている。現行の許可制度は、1947年の食品衛生法制定当時に設けられ、1972年までに現行の34業種が順次規定されてきたが、その後、現在に至るまで見直しは行われていない。

厚生労働省は、規制改革関係の閣議決定において、食品等事業者に係る営業許可制度に対する内容が盛り込まれると、その都度対応してきた。具体的には、食品衛生法に基づく許可基準の柔軟運用等（2007年）、移動販売車の施設基準等（2014年）、複数

(23) 前注(21) 道野英司・15頁以下参照。

業種・臨時営業の許可要件の周知（2015年）について、「規制改革推進のための3か年計画」や、「規制改革実施計画」に盛り込まれた内容を踏まえ、それぞれ都道府県等に対し通知を発出した。また、2017年には行政手続コストの削減（許可申請に係る行政手続の電子化、書式・様式の統一等）についての制度見直しが盛り込まれたことを受け、厚生労働省は、「年間手続件数の最も多い飲食店等の営業許可申請手続（食品衛生法）については、全国統一でのオンライン申請システムを構築する（2021年度運用開始見込み）」としている⁽²⁴⁾。

このような規制改革の議論の中で、都道府県ごとに基準が異なり事業者の負担となっていることや基準の相違について合理的な理由がないことがなど指摘されていたこと⁽²⁵⁾のほか、HACCPの制度化などを理由に、営業許可制度の見直しと営業届出制度の創設が行われた。ただ、都道府県ごとの基準の相違それ自体は食文化など相応の根拠があれば事業者負担は合理的であると思われる点には留意が必要である。本法改正に伴う施設基準の見直しにより、これらがどのように変化するのか、今後、検証が必要となろう。

（4） 条例との関係

食品衛生法第50条1項では、有毒・有害物質の混入防止措置基準は、特定の営業における特定物質の使用について比較的高度な製造工程を想定しているため、「全国的な統一を図る必要」から厚生労働大臣が基準の設定を行うこととされ、同条2項では、都道府県等は、条例により、営業（一部の食鳥処理の事業を除く）の施設内外の清潔保持、ねずみ、昆虫等の駆除その他公衆衛生上講ずべき措置に関し必要な基準（「管理運営基準」）を定めることができる。この管理運営基準は「食品関係営業全般」を対象に「公衆衛生上の措置という広範」なものであるため、「都道府県が管内の営業の実態を見きわめて、地域的な特殊性があればそれを考慮した上で基準を設定することが適切」であるため、条例で設定することとされた⁽²⁶⁾。なお、この条例設定に当たり、技術的助言として「食品等事業者が実施すべき管理運営基準に関する指針（ガイ

(24) 厚生労働省医薬・生活衛生局「営業許可制度の現状について」（平成30年8月1日）

<https://www.mhlw.go.jp/content/11121000/000343598.pdf>（2018年12月20日最終閲覧）。

(25) 例えば、前注(21) 道野英司・12頁以下。また、厚生労働省医薬・生活衛生局生活衛生・食品安全企画課監修『平成30年食品衛生法等改正の解説』（中央法規、2018年）41頁も参照。

(26) 日本食品衛生協会『新訂早わかり食品衛生法第6版<食品衛生法逐条解説>』（2018年、日本食品衛生協会）259頁。

ドライン)」が示されている⁽²⁷⁾。他方、飲食店営業その他公衆衛生に与える影響が著しい営業（一部の食鳥処理の事業を除く）であって、政令で定めるものの施設（34種の営業。施行令第35条参照）につき、業種別に、公衆衛生の見地から必要な基準（「施設基準」）を定めなければならない（食品衛生法第51条）。この施設基準の設定の趣旨は、基本的に管理運営基準と同趣旨で、しかも、1999年の地方分権一括法による改正に当たって、食品衛生法第52条に定める営業許可が自治事務とされたことに伴い施設基準を条例で定めることとされた⁽²⁸⁾。なお、この施設基準については国から準則が示されている⁽²⁹⁾。

今回の法改正により、管理運営基準については「HACCPの制度化」に伴い厚生労働省令で「定められた基準に反しない限り、条例で必要な規定を定めることができる」（第50条の2第3項及び第50条の3第3項）との内容に変更された。また、施設基準については、「厚生労働省令で定める基準を参酌して」条例で必要な基準を定めなければならない旨の規定となった（第54条）。管理運営基準は、HACCPに沿った衛生管理の導入を事業者の規模等に応じて進めることにより、日本の食品衛生の管理向上を図ると共に、都道府県等における食品衛生監視員の指導内容を平準化して分かりやすいものとするため、都道府県等が個々に条例で定めている衛生管理に関する基準を国の省令で規定することとされた。さらに、営業許可制度については、管轄区域を超えて営業する自動車等による移動式販売店に関する許可制やフグ調理師の資格制度に関する規制緩和がかねて議論されており⁽³⁰⁾、また、届出制の導入も相まって、「全国的な規則の平準化の観点」から厚生労働省令で定める基準を参酌した上で条例を定めることとされ、「全国统一の基準を示しつつ、地域の特性を踏まえ、条例により必要な基準を定めることでバランス」を図ることとされた⁽³¹⁾。

前述の条例による基準設定は、2018年法改正後も自治事務であって、法定受託事務ではない。1999年の地方分権改革では、食品の営業許可に関わる事務は自治事務、そ

(27) 2004年2月27日付け食安発第0227012号別添、最終改正：2014年10月14日付け食安発1014第1号。

(28) この点については、例えば、食品衛生法規研究会編『逐条解説 食品衛生法』（2013年、ぎょうせい）104頁以下参照。

(29) 「営業施設基準の準則」1957年9月9日衛環発43号の別添。

(30) 例えば、第59回規制改革会議資料（2016年3月9日）「地方における規制改革について」参照。

(31) 前注(5)衆議院厚生労働委員会議録26号18頁及び27頁。

れに付随する義務の遵守状況に対する監視指導事務は、販売業の場合には自治事務であるが、製造業の場合は国境・県境を越えて食品が流通することなどの理由から法定受託事務と整理された⁽³²⁾。今回、管理運営基準について、HACCPの制度化との関係で全国共通の基準をつくらうとすること⁽³³⁾は、国際標準化に向けた取組みの一つとして理解できるが、従来の地方分権改革の流れのもと、既に条例等による自治体の取組みがある中で、「平準化して分かりやすく」するとの理由付けのみで省令で基準を定め、それに違反しない限り条例で定めることができるとしたことが果たして妥当か、施設基準との異同、取引や流通のグローバル化、ボーダーレス化などの傾向との関係などを含め、具体的・実証的な検証・検討が必要となろう。

(5) 国と地方の協力・連携体制 — 広域連携協議会の設置等 —

食中毒が発生した場合には、医師は直ちに最寄りの保健所長にその旨の届出を行い、保健所長が原因究明に向けた調査と都道府県知事等に報告を行う。そして、食中毒が一定数以上発生したり、広域化し、緊急に対応する必要があるときは、厚生労働大臣が都道府県知事等に対して調査の要請を行い、迅速な原因究明と危害の拡大防止を図ることとされている（食品衛生法第60条）。

今回の法改正により設置される「広域連携協議会」は、厚生労働省の地方支分部局を単位とする全国7ブロックに設置される予定である。協議会の構成員としては、厚生労働省、関係都道府県等⁽³⁴⁾のほか、遺伝子型情報の解析を行う国立感染症研究所、地方衛生研究所を始め、大学等の研究機関の参加が見込まれており、必要に応じて、構成員以外の都道府県等を構成員に加えることができるとされている。

一方、食品衛生部門と感染症部門との連携・情報共有の充実化は地方公共団体内の問題でもあり、今回の法改正で明確な改正事項とはなっていないが、広域事案に限らず、懇談会取りまとめにもあるとおり、共通調査票の作成など全国的にも取り組むべき課題であろう。また、前記ブロックを越えた場合にはより広域の協議会が必要となろうが、それは柔軟な運用によることとされ、今回制度化されなかった。近年、各種

(32) 前注(26)『新訂早わかり食品衛生法第6版』379頁。

(33) この点は、国内で流通する器具・容器包装について統一的な規制を実施する器具・容器包装の規格基準の設定と同様に考えられる。

(34) 保健所を設置する中核市の増加等も広域食中毒事案への対策強化の理由の一つに挙げられている（例えば、前注(25)『平成30年食品衛生法等改正の解説』29頁）。

組織や機関との協力・連携等の向上を意図して「協議会」の設置が頻繁に行われるようになっているが、参議院厚生労働委員会の附帯決議にもみられるとおり、この広域連携協議会もその実効性を含め、今後の検証が必要となろう⁽³⁵⁾。

(しもやま けんじ 名古屋大学大学院法学研究科教授)

(35) 山口由紀子「食品衛生法改正 ― 食品安全行政における意義と課題」慶應法学42号（2019年）431頁以下及び狩集勇太「改正食品衛生法の解説①広域食中毒対策について」食品衛生研究69巻3号（2019年）7頁以下もあわせて参照されたい。

医療法及び医師法の一部を改正する法律 (平成30年7月25日法律第79号)

下山憲治

はじめに

日本における医療の提供は、その理念と医療機関・医療施設に対する各種規制等を定める医療法のほか、医療従事者の資格等について定める医師法等により規律されている。医師になるには、通常、大学医学部において6年の課程を修了後、医師国家試験に合格し、医師免許を受け、2年間の臨床研修を経る必要がある。

この医学部の入学定員は、1973年2月の閣議決定「経済社会基本計画」において1977年度までの間に「医科大学（医学部）のない県を解消することを目途として、整備を進める」ため増員され、1981年度には8,000人を超えた。その後、医師の供給過剰が懸念され、1982年9月の「今後における行政改革の具体化方策について（行政改革大綱）」（閣議決定）では「医療従事者については、将来の需給バランスを見通しつつ養成計画の適正化に努める。特に医師及び歯科医師については、全体として過剰を招かないよう配慮し、適正な水準となるよう合理的な養成計画の確立について政府部内において検討を進める」とされた。しかし、その後も医師の過剰供給が指摘され続け、1997年6月の「財政構造改革の推進について」（閣議決定）では、「医療提供体制について、大学医学部の整理・合理化も視野に入れつつ、引き続き、医学部定員の削減に取り組む。あわせて、医師国家試験の合格者数を抑制する等の措置により医療提供体制の合理化を図る」こと等とされ、医学部の入学定員は徐々に抑制され、2003年度では7,600人強となった（2007年度まで継続）。

一方、2004年度から、医師が基本的な診療能力を身につけるために、医師免許取得後2年以上の臨床研修が義務化された。この義務化によって、それまで大学病院が中心となっていた臨床研修の場が拡大された結果、研修環境や給与面など待遇の良好な都市部の臨床研修病院に研修医が集中することになった。このような傾向に対し、都道府県別に研修医募集定員の上限設定や都道府県による病院別募集定員調整枠の拡大などの対応策が講じら

れたものの、大学病院が必要な人材を確保するため地方病院に派遣した医師を大学病院に引き揚げて対応することとなり、地方病院の医師不足の要因となった。また、産科と小児科、救急医療の分野において、休日・夜間診療の需要の多さに加え、事故も多く、若手医師が上記診療科を敬遠する傾向が出てきた。

そこで、2005年8月、厚生労働省、総務省と文部科学省により設置された「地域医療に関する関係省庁連絡会議」は、医療対策協議会の制度化、医療計画制度の見直し、医学部定員の地域枠拡大等の対策を取り入れた「医師確保総合対策」を取りまとめた。2006年8月、小児科・産科の拠点病院づくり、医療機関相互ネットワークの構築、医師不足が特に深刻な県の医学部の暫定的定員増等を取り入れた「新医師確保総合対策」がまとめられ、医療従事者を確保するための地域医療対策協議会の制度化や医療提供施設の開設者および管理者が必要な協力を努める旨を定めるなどの医療法改正（良質な医療を提供する体制の確立を図るための医療法等の一部を改正する法律（2006年法律第84号））が行われた。さらに、2008年6月には、「経済財政改革の基本方針2008」（閣議決定）で、医学部定員の早急な増員等が示された。翌年6月の「経済財政改革の基本方針2009」では、「地域間、診療科間、病院・診療所間の医師の偏在を是正するための効果的な方策及び医師等の人材確保対策」を講ずることとされ、その後も、同様に医学部定員増が進められている。

本法は、地域における医療提供体制を確保するため、都道府県の医療計画において医師の確保に関する事項を策定すること、臨床研修病院の指定権限と研修医定員の決定権限を都道府県に移譲すること等の措置を講ずること、地域間の医師偏在の解消等を目指すものである。

1. 法改正の経緯

（1） 地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律案に対する附帯決議

持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律に基づく対応として、効率的かつ質の高い医療提供体制と地域包括ケアシステムの構築、地域における医療および介護の総合的な確保の推進を目的とする「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律案」に対する附帯決議（第186回国会参議院厚生労働委員会（2014年6月17日））において、次の点が指

摘され、それらは本改正法の一つの起点となっている。

二、医療法の一部改正について

1 医療提供体制等について

ア 病床機能の報告に当たっては、報告内容が医療機関に過度の負担とならないよう留意するとともに、地域医療構想の策定において将来における医療機能の必要量が適切に推計され、また、その実現に資するよう、都道府県に対し、適切な指針の提示や研修及び人材育成等の必要な支援を行うこと。

イ 病床機能の再編に当たっては、地域において医療機関相互の協議が尊重されるとともに、保険者及び地域住民の意見が反映されるよう配慮すること。

ウ 医療従事者の確保に当たっては、医師の地域又は診療科間の偏在の是正等に留意しつつ、医療需要を満たすよう適切な措置を講ずること。

エ 医療従事者の勤務環境の改善については、医療従事者の離職防止及び定着促進の観点から、関係団体の意見を十分に尊重するとともに、取組が遅れている医療機関にも必要な支援がなされるよう、都道府県に対し十分な協力を行うこと。また、いわゆるチーム医療の推進を含めた医療提供体制の抜本的改革の推進に努めること。

……

キ 医療提供体制の政策立案から評価、見直しに至るP D C Aサイクルの実効性を確保するとともに、その過程における患者、住民、保険者の参画を図ること。あわせて科学的知見に基づいた制度の設計と検証に資するため、医療政策人材の育成を推進すること。

(略)

(2) 「医療従事者の需給に関する検討会医師需給分科会中間取りまとめ」

2015年12月、地域医療構想との整合性確保や地域間偏在等の是正などの観点を踏まえた医師・看護職員等の医療従事者の需給を見通し、医療従事者の確保策、地域偏在対策等について検討するため、「医療従事者の需給に関する検討会」が厚生労働省に設置された。同検討会医師需給分科会（以下「分科会」）の中間取りまとめ（2016年6月3日）では、「医師偏在対策については、医師が勤務地や診療科を自由に選択するという自主性を尊重した対策だけでなく、一定の規制を含めた対策を行っていく観点から」、地域枠の在り方の検討、専門医に関する地域での調整権限の明確化等を検

討すること、医療計画による医師確保対策の強化、地域医療支援センターの機能強化等が指摘されたほか、当面の医師養成数の基本の方針について、次のようにまとめられた。

○ 今後、……強力な医師偏在対策の検討を行っていくことを踏まえ、当面の医師養成数の基本の方針については、次のとおりとする。

(1) 平成29年度までで終了する医学部定員の暫定増の取扱いについて

「新医師確保総合対策」及び「緊急医師確保対策」に基づき、平成20・21年度に開始され、平成29年度で終了する医学部定員増の暫定措置については、次のようなことを踏まえ、当面延長する。

- これらの措置が、医師不足が特に深刻な都道府県や、医師確保が必要とされる地域・診療科を対象として設けられた仕組みであること
- 平成20年度の制度開始時の入学生がこの3月で臨床研修を終えたばかりであり、その効果についてまだ十分な検証を行うことができないこと

(2) 平成29年度から平成31年度までの医学部定員の追加増員の取扱いについて

「新成長戦略」に基づく医学部定員の暫定増については、平成29年度から平成31年度までの間、平成22年度から平成28年度までと同様に、各都道府県及び各大学が毎年医学部定員を追加増員できるが、この3年間に追加増員を行うとした場合は、中位推計ではあと8年で全国レベルの医師需給が均衡するとされる中でなお医学部定員を増員することとなることから、各都道府県からの追加増員の要望に対しては、これが本当に必要な増員であるかどうかについて、慎重に精査していく。

(3) 平成32年度以降の医師養成数について

平成32年度以降の医師養成数については、今回の医師需給推計の結果や、これまでの医学部定員の暫定増の効果、今回の見直しによる医師偏在対策の効果等について可能な限り早期に検証を行い、「経済財政改革の基本方針2009」及び「新成長戦略」に基づく平成22年度から平成31年度までの医学部定員の暫定増の取扱いも含め、結論を得ることとする。

そして、2017年4月6日には、厚生労働省に設置された「新たな医療の在り方を踏まえた医師・看護師等の働き方ビジョン検討会」の報告書が取りまとめられ、規制的手段の発想に依存すべきではないなどが指摘された。また、「経済財政運営と改革の

基本方針2017」（2017年6月9日閣議決定）において、「経済・財政一体改革の進捗・推進」における社会保障分野での改革の取り組みとして、次のような方針が示された。

地域医療構想の実現に向けて地域ごとの「地域医療構想調整会議」での具体的議論を促進する。病床の役割分担を進めるためデータを国から提供し、個別の病院名や転換する病床数等の具体的対応方針の速やかな策定に向けて、2年間程度で集中的な検討を促進する。これに向けて、介護施設や在宅医療等の提供体制の整備と統合的な慢性期機能の再編のための地域における議論の進め方を速やかに検討する。このような自主的な取組による病床の機能分化・連携が進まない場合には、都道府県知事はその役割を適切に発揮できるよう、権限の在り方について、速やかに関係審議会等において検討を進める。

（中略）

2008年度（平成20年度）以降臨時増員してきた医学部定員について、医師需給の見通しを踏まえて精査を行う。また、全体としての医師数増加が地域における医師の確保につながり全ての国民が必要な医療が受けられるよう、医師等の負担を軽減しつつ医療の質を確保するため、看護師の行う特定行為の範囲の拡大など十分な議論を行った上で、タスクシフティング（業務の移管）、タスクシェアリング（業務の共同化）を推進するとともに、複数医師によるグループ診療や遠隔診療支援等のへき地等に勤務する医師の柔軟な働き方を支援するなど抜本的な地域偏在・診療科偏在対策を検討する。

（3） 「医療従事者の需給に関する検討会医師需給分科会」第2次中間取りまとめ

分科会の中間取りまとめの後、2016年10月、厚生労働省に「新たな医療のあり方を踏まえた医師・看護師等の働き方ビジョン検討会」が設置され、同検討会報告書（2017年4月6日）において医師の偏在を喫緊の課題とした上で必要な制度改正案の取りまとめが指摘された。その後、分科会は、医師の偏在対策を中心とした「第2次中間取りまとめ」（2017年12月21日）を公表した。その基本的な考え方として、（1）医師偏在対策に有効な客観的データの整備、（2）都道府県が主体的・実効的に医師偏在対策を講じることができる体制の構築、（3）医師養成課程を通じた医師確保対策の充実、（4）医師の少ない地域での勤務を促す環境整備の推進という4つがあげられた。そして、具体的な医師偏在対策として、前記（1）については①「医師確保計画」の策定、②地域医療対策協議会の実効性確保、③効果的な医師派遣等の実施に向けた見直

し、(2)については①医学部、②臨床研修、③専門研修、(3)については地域における外来医療機能の不足・偏在等への対応、(4)については①医師個人に対する環境整備・インセンティブ、②医師派遣を支える医療機関等に対する経済的インセンティブ等、③認定医師に対する一定の医療機関の管理者としての評価等があげられた。そして、将来に向けた課題として、(1)今回の医師偏在対策の効果の検証を踏まえた継続的な議論の必要性(①専門研修における診療科ごとの都道府県別定員設定、②認定医師に対する一定の医療機関の管理者としての評価、③無床診療所の開設に対する新たな制度上の枠組みの導入)と(2)都道府県における医療行政能力の向上のための取組の必要性が指摘された。

(4) 「医療計画の見直し等に関する検討会」による了承

地域医療構想の達成のため、医療法により、都道府県知事は、知事の役割、様々な権限を行使することが認められていた。しかし、既存病床数が基準病床数25を下回るが、将来の必要病床数が既存病床数を下回る場合には、申請中止や申請病床数の削減勧告等は法定されていない。また、前述の「経済財政運営と改革の基本方針2017」では、地域医療構想の達成に向けて、「自主的な取組による病床の機能分化・連携が進まない場合には、都道府県知事はその役割を適切に発揮できるよう、権限の在り方について、速やかに関係審議会等において検討を進める」こととされた。

そこで、厚生労働省「医療計画の見直し等に関する検討会」は、2018年1月22日、前述のような問題に対処するため、必要な手続を経た上で、都道府県知事が公的医療機関については許可を与えないこと、また、民間医療機関については、申請の中止又は申請病床数の削減を勧告できる新たな権限の創設等が提案され、了承された。

以上のような分科会および医療計画の見直し等に関する検討会における議論を踏まえ、本法案の策定作業が進められ、2018年1月24日に開催された社会保障審議会医療部会にその内容等が示された。同年3月13日、内閣提出法案として、参議院に提出された。

2. 法律案の概要

本法案で最も重要な5本柱は、①医師少数区域等で勤務した医師を評価する制度の創設、

医療法及び医師法の一部を改正する法律案のポイント

現状と課題	法案の概要
<ul style="list-style-type: none"> ○2008年以降の医学部臨時定員増による地域枠での入学者が、2016年以降診療に従事。 ○地域の医師偏在是正のため、地域枠医師等が、 <ul style="list-style-type: none"> ・医師不足地域等での医療提供を積極的に選択できる環境整備とともに、 ・医師の希望等を踏まえたキャリア形成支援が必要。 ○一部都道府県の医師確保対策の体制が不十分。 <ul style="list-style-type: none"> ・地域医療対策協議会未開催 ・医師派遣時、都道府県・大学間の連携が不十分 ○都道府県が医師確保対策を主体的に実施できる体制を構築する必要。 	<p>1. 医師少数区域等で勤務した医師を評価する制度の創設</p> <ul style="list-style-type: none"> 一 医師少数区域等での勤務経験を厚生労働大臣が評価する認定制度を創設 一 認定医師のみを地域医療支援病院等の一定の病院の管理者とする
<ul style="list-style-type: none"> ○医学部段階・臨床研修段階を通じ、医師は自らが研鑽した地域に定着する傾向。 ○新専門医制度が2018年4月から開始。新制度開始後も、医師のキャリアや地域医療への配慮が継続される仕組みが必要。 	<p>2. 都道府県における医師確保対策の実施体制整備</p> <ul style="list-style-type: none"> 一 都道府県事務に、キャリア形成プログラム策定、医師少数区域への医師派遣等を追加 一 「医師確保計画」の策定や、大学・医師会・主要医療機関等を構成員とする地域医療対策協議会での具体的な医師確保対策の協議を追加
<ul style="list-style-type: none"> ○外来医療について、 <ul style="list-style-type: none"> ・無床診療所の開設状況が都市部に偏在 ・医療機関間の連携の取組が地域状況に依存 ○外来機能情報の可視化・地域での機能分化・連携方針を協議する枠組みが必要。 	<p>3. 医師養成過程を通じた医師確保対策の充実</p> <p>医学部…都道府県知事から大学に対する地域枠・地元出身者枠の創設・増加の要請</p> <p>臨床研修…厚生労働大臣から都道府県知事に臨床研修病院の指定・定員設定権限を移譲</p> <p>専門研修…日本専門医機構等に対する、専門研修実施に必要な措置実施に関する厚生労働大臣の要請規定、意見聴取規定等を追加</p>
<ul style="list-style-type: none"> ○地域医療構想の推進を促す仕組みが必要。 	<p>4. 地域での外来医療機能の偏在・不足等への対応</p> <ul style="list-style-type: none"> 一 地域ごとに外来医療提供体制の情報を可視化し、不足・偏在等への対応を協議する場の設置、協議結果の公表を追加
	<p>5. 地域医療構想の達成を図るための都道府県知事権限追加</p>

②都道府県における医師確保対策の実施体制の整備、③医師養成課程を通じた医師確保対策の充実、④地域での外来医療機能の偏在・不足等への対応、⑤地域医療構想の達成を図るための都道府県知事権限の追加である。以下、この点を中心にまとめる（本頁以下の図は厚生労働省作成による）。

（１） 医療法の一部改正

① 医師少数区域等における医療の提供に関する知見を有するために必要な経験を有する医師の認定に関する事項

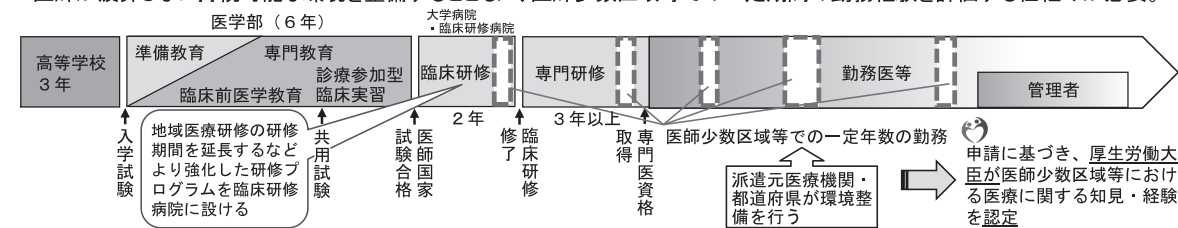
ア 厚生労働大臣は、臨床研修等修了医師の申請に基づき、当該者が、医師少数区域（（②のアのiii）の医師少数区域をいう。ウにおいて同じ。）等における医療の提供に関する知見を有するために必要な経験その他の厚生労働省令で定める経験を有するものであることの認定をすることができるものとする（第5条の2関係）。

イ 医業等に関して、アの認定を受けた医師である旨を広告することができるもの

1. 医師少数区域等で勤務した医師を評価する制度の創設について

基本的な考え方

- 医師の少ない地域での勤務を促すため、都道府県、大学医局、地域の医療機関等の関係者の連携により、医師の少ない地域で医師が疲弊しない持続可能な環境を整備するとともに、医師少数区域等での一定期間の勤務経験を評価する仕組みが必要。



※ 医療機関に対するインセンティブも別途検討

法案の内容（いずれも医療法改正）

<認定医師>

- ① 「医師少数区域」等*における医療の提供に関する一定の勤務経験を通じた地域医療への知見を有する医師を厚生労働大臣が認定できることとする。（2020年4月1日施行）

<一定の病院の管理者としての評価>

- ② 「医師少数区域」等における医療の確保のために必要な支援を行う病院その他の厚生労働省令で定める病院の開設者は、①の認定を受けた医師等に管理させなければならないこととする。（2020年4月1日施行※）

※ 施行日以降に選任する管理者にのみ適用。

* 「医師少数区域」については、「2. 都道府県における医師確保対策の実施体制の整備について」の法案の内容の①にあり、国が定める「医師偏在指標」に基づき、都道府県が「医師少数区域」又は「医師多数区域」を定めることができる。また、医師少数区域の医療機関における勤務と同等の経験が得られたと認められる者の範囲等を今後検討。

<医療機関の複数管理要件の明確化>

- ③ 病院等の管理者が「医師少数区域」等に開設する他の診療所等を管理しようとする場合に、都道府県知事が許可を行う要件を明確化する。（公布日施行）

とすること（第6条の5第3項関係）。

ウ 医師少数区域等における医療の確保のために必要な支援を行う病院その他の厚生労働省令で定める病院の開設者は、その病院が医業をなすものである場合等は、臨床研修等修了医師であってアの認定を受けたものに、これを管理させなければならないものとするとともに、地域における医療の提供に影響を与える場合等は、臨床研修等修了医師であってアの認定を受けていないものにこれを管理させることができるものとする（第10条第3項関係）。

② 都道府県における医師確保対策の実施体制の整備に関する事項

ア 医療計画等の策定事項の見直し

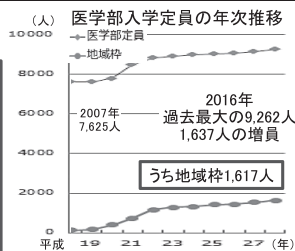
i) 厚生労働大臣が定める良質かつ適切な医療を効率的に提供する体制の確保を図るための基本的な方針において定めるものとされている事項に、外来医療に係る医療提供体制の確保に関する基本的な事項及び医師の確保に関する基本的な事項を追加すること（第30条の3第2項関係）。

ii) 都道府県が i) の基本的な方針に即して、かつ、地域の実情に応じて定める

2. 都道府県における医師確保対策の実施体制の整備について

基本的な考え方

- 都道府県が、地域の医療ニーズを踏まえて、地域医療構想等の地域の医療政策と整合的に、医師確保対策を主体的に実施することができるような仕組みとしていく必要。
- 特に、今後臨床研修を終える地域枠の医師が増加し、医師派遣等において都道府県の役割が増加することも踏まえ、都道府県が大学等の管内の関係者と連携して医師偏在対策を進めていくことができる体制を構築する必要。



2008年以降増加した地域枠での入学者が、2016年以降地域医療に従事し始めている（2024年度には約1万人の地域枠医師が地域医療に従事する見込み）。

地域医療対策協議会

都道府県・大学・医師会・主要医療機関等が合意の上、医師派遣方針、研修施設・研修医の定員等を協議



法案の内容（いずれも医療法改正）

<医師確保計画の策定>

- ① 医療計画において、二次医療圏ごとに、新たに国が定める「医師偏在指標」を踏まえた医師の確保数の目標・対策を含む「医師確保計画」を策定する。（2019年4月1日施行）
 - ※ 都道府県は、「医師偏在指標」を踏まえて「医師少数区域」又は「医師多数区域」を設定。

<地域医療対策協議会の機能強化>

- ② 地域医療対策協議会は、「医師確保計画」の実施に必要な事項について協議を行うこととする。（公布日施行）

<地域医療支援事務等の見直し>

- ③ 都道府県は、大学、医師会、主要医療機関等を構成員とする地域医療対策協議会の協議に基づき、地域医療支援事務を行うこととする。また、地域医療支援事務の内容に、キャリア形成プログラムの策定や、「医師少数区域」への医師の派遣等の事務を追加する。（公布日施行）
- ④ 都道府県の地域医療支援事務と医療勤務環境改善支援事務の実施に当たり、相互に連携を図らなければならない旨を定める。（公布日施行）

当該都道府県における医療提供体制の確保を図るための計画（以下「医療計画」という。）において定めるものとされている事項に、外来医療に係る医療提供体制の確保に関する事項、医師の確保に関する次に掲げる事項及びiii）に関する事項を追加すること（第30条の4第2項関係）。

a) 二次医療圏及び三次医療圏における医師の確保の方針

b) 厚生労働省令で定める方法により算定された二次医療圏における医師の数に関する指標を踏まえて定める二次医療圏において確保すべき医師の数の目標

c) 厚生労働省令で定める方法により算定された三次医療圏における医師の数に関する指標を踏まえて定める三次医療圏において確保すべき医師の数の目標

d) a) 及び c) に掲げる目標の達成に向けた医師の派遣その他の医師の確保に関する施策

iii) 都道府県は、ii) の医師の確保に関する事項を定めるに当たっては、提供される医療の種別ごとに、ii) の b) の指標に関し厚生労働省令で定める基準に従い、医師の数が少ないと認められる二次医療圏（以下「医師少数区域」とい

う。)及び医師の数が多いと認められる二次医療圏を定めることができるものとする(第30条の4第6項及び第7項関係)。

iv) 都道府県は、ii)の医師の確保に関する事項について、3年ごとに、調査、分析及び評価を行い、必要があると認めるときは、当該都道府県の医療計画を変更するものとする(第30条の6関係)。

イ 地域医療対策協議会の機能強化

i) 都道府県は、地域医療対策協議会において、医師の確保に関する事項の実施に必要な事項について協議を行い、協議が調った事項について、公表しなければならないものとする(第30条の23第1項関係)。

ii) 地域医療対策協議会の構成員に民間病院の管理者その他の関係者を追加すること(第30条の23第1項関係)。

iii) i)の協議を行う事項は、次に掲げる事項とする(第30条の23第2項関係)。

a) 医師少数区域等における医師の確保に資するとともに、医師少数区域等に派遣される医師の能力の開発及び向上を図ることを目的とするものとして厚生労働省令で定める計画に関する事項

b) 医師の派遣に関する事項

c) a)の計画に基づき医師少数区域等に派遣された医師の能力の開発及び向上に関する継続的な援助に関する事項

d) 医師少数区域等に派遣された医師の負担の軽減のための措置に関する事項

e) 医師少数区域等における医師の確保のために大学と都道府県とが連携して行う文部科学省令・厚生労働省令で定める取組に関する事項

f) 医師法(昭和23年法律第201号)の規定によりその権限に属させられた事項

g) その他医師の確保に関する事項

iv) 都道府県知事は、iii)のb)の事項についての協議を行うに当たっては、医師の派遣が医師少数区域等における医師の確保に資するものとなるよう、アのii)のb)の指標によって示される医師の数に関する情報を踏まえることその他の厚生労働省令で定める事項に配慮しなければならないものとする(第30条の23第3項関係)。

v) 都道府県知事は、i)の協議が調った事項に基づき、特に必要があると認め

るときは、地域医療対策協議会の構成員に対し、医師少数区域等の病院又は診療所における医師の確保に関し必要な協力を要請することができるものとし、当該構成員は当該要請に応じ、医師の確保に関し協力するよう努めなければならない（公的医療機関にあつては、協力しなければならない）ものとする（第30条の24、第30条の27及び第31条関係）。

ウ 地域医療支援事務及び医療勤務環境改善支援事務の見直し

i) 都道府県の地域医療支援事務について、イの i) の協議が調った事項に基づき実施するものとし、また、地域医療支援事務に次に掲げる事務を追加すること（第30条の25第1項関係）。

a) イの iii) の a) の計画を策定すること。

b) イの iii) の b) から d) までの事項の実施に関し必要な調整を行うこと。

ii) 都道府県又は委託を受けた者は、医療勤務環境改善支援事務を実施するに当たり、医師少数区域等に派遣される医師が勤務することとなる病院又は診療所における勤務環境の改善の重要性等について特に留意するものとする（第30条の21第3項関係）。

iii) 都道府県又は委託を受けた者は、地域医療支援事務及び医療勤務環境改善支援事務を実施するに当たっては、相互に連携を図らなければならないものとする（第30条の21第4項及び第30条の25第5項関係）。

③ 地域の外来医療機能の偏在・不足等への対応に関する事項

ア 都道府県は、二次医療圏その他の都道府県知事が適当と認める区域（ウにおいて「対象区域」という。）ごとに、診療に関する学識経験者の団体その他の医療関係者、医療保険者その他の関係者（この③において「関係者」という。）との協議の場を設け、関係者との連携を図りつつ、次に掲げる事項等について協議を行い、その結果を取りまとめ、公表するものとする（第30条の18の2第1項関係）。

i) ②のアの ii) の b) の指標によって示される医師の数に関する情報を踏まえた外来医療に係る医療提供体制の状況に関する事項

ii) 病院及び診療所の機能の分化及び連携の推進に関する事項

iii) 複数の医師が連携して行う診療の推進に関する事項

iv) 医療提供施設の建物、設備、器械及び器具の効率的な活用に関する事項

イ 関係者は、アの協議に参加するよう都道府県から求めがあった場合には、これ

4. 地域の外来医療機能の偏在・不足等への対応について

基本的な考え方

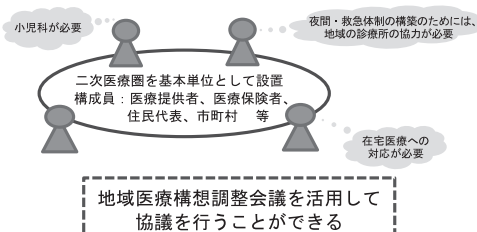
○ 外来医療については、無床診療所の開設状況が都市部に偏っており、また、夜間救急連携等の医療機関間の連携の取組が、個々の医療機関の自主的な取組に委ねられている等の状況を踏まえると、

(1) 外来医療機能に関する情報を可視化し、

(2) その情報を新規開業者等へ情報提供するとともに、

(3) 地域の医療関係者等において外来医療機関間での機能分化・連携の方針等について協議を行うことが必要。

外来医療に関する協議の場を設置



法案の内容（いずれも医療法改正）

<外来医療提供体制の確保>

① 医療計画に、新たに外来医療に係る医療提供体制の確保に関する事項を記載することとする。（2019年4月1日施行）

<外来医療提供体制の協議の場>

② 都道府県知事は、二次医療圏ごとに外来医療の提供体制に関する事項（地域の外来医療機能の状況や、救急医療体制構築、グループ診療の推進、医療設備・機器等の共同利用等の方針）について協議する場を設け、協議を行い、その結果を取りまとめて公表するものとする。（2019年4月1日施行）

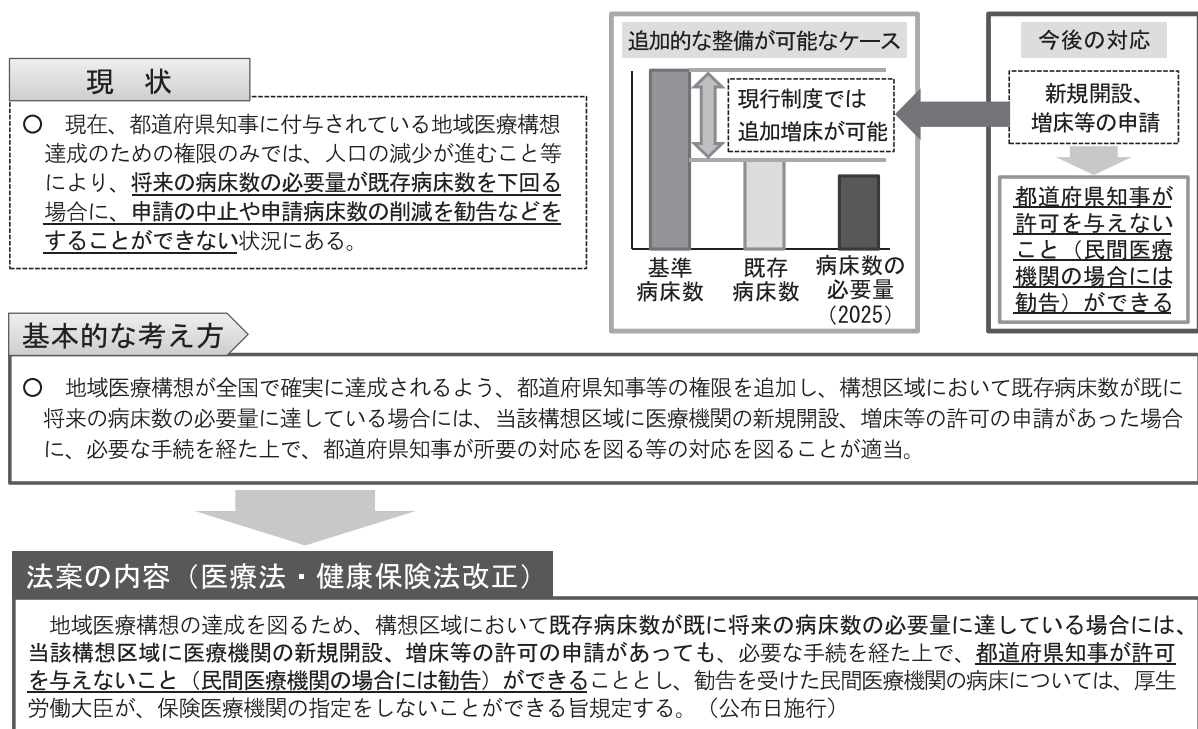
に協力するよう努めるとともに、当該協議の場において関係者間の協議が調った事項については、その実施に協力するよう努めなければならないものとする（第30条の18の2第2項関係）。

ウ 都道府県は、対象区域が構想区域その他の都道府県知事が適当と認める区域（このウにおいて「構想区域等」という。）と一致する場合には、当該対象区域におけるアの協議に代えて、当該構想区域等における地域医療構想の達成を推進するために必要な事項についての協議の場（④において「地域医療構想調整会議」という。）において、アのi）からiv）までの事項等について協議を行うことができるものとする（第30条の18の2第3項関係）。

④ 地域医療構想に係る都道府県知事の権限の追加に関する事項

ア 都道府県知事は、病院の開設又は病院の病床数の増加（以下「病院の開設等」という。）の許可の申請があった場合において、当該申請に係る病院の所在地を含む構想区域における療養病床及び一般病床の数の合計が、医療計画において定める当該構想区域における将来の病床数の必要量の合計に既に達しているか、又は当該申請に係る病院の開設等によってこれを超えることになると認めるときは、申請者に対し、当該構想区域において病院の開設等が必要である理由等を記載し

5. 地域医療構想の達成を図るための都道府県知事等の権限の追加について



- た書面の提出を求めることができるものとする(第7条の3第1項関係)。
- イ 都道府県知事は、アの理由等が十分でないとき、申請者に対し、地域医療構想調整会議における協議に参加するよう求めることができるものとし、また、地域医療構想調整会議での協議が調わないとき等は、申請者に対し、都道府県医療審議会に出席し、アの理由等について説明をするよう求めることができるものとする(第7条の3第2項及び第4項関係)。
- ウ 申請者は、都道府県知事からイの求めがあったときは、これに応ずるよう努めなければならないものとする(第7条の3第3項及び第5項関係)。
- エ 都道府県知事は、イの協議及び説明の内容を踏まえ、アの理由等がやむを得ないものと認められないときは、都道府県医療審議会の意見を聴いた上で、申請者(公的医療機関等に限る。)に対し、病院の開設等の許可を与えないことができるものとする(第7条の3第6項及び第7項関係)。
- オ アからエまでは、診療所の病床の設置又は病床数の増加の許可の申請について準用するものとする(第7条の3第8項関係)。

⑤ その他

病院等（病院、診療所又は助産所をいう。この⑤において同じ。）を管理する医師、歯科医師又は助産師は、医師少数区域等に開設する診療所を管理しようとする場合等に該当するものとしてその病院等の所在地の都道府県知事の許可を受けた場合を除くほか、他の病院等を管理しない者でなければならないものとする（第12条第2項関係）。

（2） 医師法の一部改正

① 国等の責務に関する事項

ア 国、都道府県、病院又は診療所の管理者、大学、医学医術に関する学術団体、診療に関する学識経験者の団体その他の関係者は、公衆衛生の向上及び増進を図り、国民の健康な生活を確保するため、医師がその資質の向上を図ることができるよう、適切な役割分担を行うとともに、相互に連携を図りながら協力するよう努めなければならないものとする（第1条の2関係）。

イ 国、都道府県、病院又は診療所の管理者、大学、医学医術に関する学術団体、診療に関する学識経験者の団体その他の関係者は、医療提供体制の確保に与える影響に配慮して医師の研修が行われるよう、適切な役割分担を行うとともに、相互に連携を図りながら協力するよう努めなければならないものとする（第16条の7関係）。

② 臨床研修病院の指定権限の都道府県への移譲等に関する事項

ア 診療に従事しようとする医師は、2年以上、都道府県知事の指定する病院又は外国の病院で厚生労働大臣の指定するものにおいて、臨床研修を受けなければならないものとする（第16条の2第1項関係）。

イ 厚生労働大臣又は都道府県知事は、次に掲げる基準その他厚生労働省令で定める基準を満たすと認めるときでなければ、アの指定をしてはならないものとする（第16条の2第3項関係）。

i) 臨床研修を行うために必要な診療科を置いていること。

ii) 臨床研修の実施に関し必要な施設及び設備を有していること。

iii) 臨床研修の内容が、適切な診療科での研修の実施により、基本的な診療能力を身に付けることのできるものであること。

ウ 厚生労働大臣又は都道府県知事は、アの指定等をしようとするときは、あらか

はじめ、医道審議会又は地域医療対策協議会の意見を聴かなければならないものとする（第16条の2第5項及び第6項関係）。

エ 都道府県知事は、ウにより地域医療対策協議会の意見を聴いたときは、アの指定等に当たり、当該意見を反映させるよう努めなければならないものとする（第16条の2第7項関係）。

オ 厚生労働大臣は、毎年度、あらかじめ、医道審議会の意見を聴いた上で、ケの厚生労働省令で定めるところにより、都道府県ごとの研修医（臨床研修病院（アの都道府県知事の指定する病院をいう。以下同じ。）において臨床研修を受ける医師をいう。以下同じ。）の定員を定めるものとする（第16条の3第1項及び第2項関係）。

カ 都道府県知事は、オの厚生労働大臣が定める都道府県ごとの研修医の定員の範囲内で、毎年度、医師少数区域等における医師の数の状況に配慮した上で、ケの厚生労働省令で定めるところにより、当該都道府県の区域内に所在する臨床研修病院ごとの研修医の定員を定めるものとする（第16条の3第3項及び第4項関係）。

キ 都道府県知事は、カの研修医の定員を定めようとするときは、あらかじめ、地域医療対策協議会の意見を聴いた上で、その内容について厚生労働大臣に通知しなければならないものとする（第16条の3第5項及び第6項関係）。

ク 都道府県知事は、キにより地域医療対策協議会の意見を聴いたときは、カの研修医の定員を定めるに当たり、当該意見を反映させるよう努めなければならないものとする（第16条の3第7項関係）。

ケ カの研修医の定員の定めに関して必要な事項は、厚生労働省令で定めるものとする（第16条の8関係）。

③ 医療提供体制の確保等の観点からの医師の研修を行う団体等に対する要請に関する事項

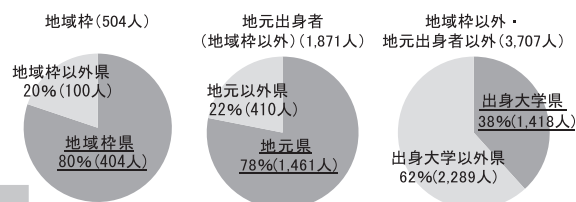
ア 医学医術に関する学術団体その他の厚生労働省令で定める団体は、医師の研修に関する計画を定め、又は変更しようとするとき（当該計画に基づき研修を実施することにより、医療提供体制の確保に重大な影響を与える場合として厚生労働省令で定める場合に限る。）は、あらかじめ、厚生労働大臣の意見を聴かなければならないものとし、当該団体は当該計画の内容に当該意見を反映させるよう努めなければならないものとする（第16条の8第1項及び第5項関係）。

3. 医師養成過程を通じた医師確保対策の充実について

基本的な考え方

- 医学部、臨床研修、専門研修を通じ、医師は自らが研さんを積んだ土地に定着するとのデータも踏まえ、医師養成過程を通じた医師偏在対策を講じる必要がある。

臨床研修修了後の勤務地



法案の内容（①については医療法、②～④については医師法改正）

<医学部関係の見直し>

- ① 都道府県知事から大学に対して、地対協の協議を経たうえで、地域枠又は地元出身者枠の創設又は増加を要請できることとする。（2019年4月1日施行）

<臨床研修関係の見直し>

- ② 法律及び臨床研修の実施に関する厚生労働省令に定める基準に基づいて、都道府県知事が臨床研修病院を指定することとする。（2020年4月1日施行）
- ③ 都道府県知事は、厚生労働大臣が定める都道府県ごとの研修医の定員の範囲内で、毎年度、厚生労働省令で定めるところにより、都道府県の区域内に所在する臨床研修病院ごとの研修医の定員を定めることとする。（2020年4月1日施行）

<専門研修関係の見直し>

- ④ 厚生労働大臣は、医師の研修機会確保のために特に必要があると認めるときは、研修を実施する日本専門医機構等に対し、当該研修の実施に関し、必要な措置の実施を要請できることとする。また、日本専門医機構等は、医師の研修に関する計画が医療提供体制に重大な影響を与える場合には、あらかじめ都道府県知事の意見を聴いた厚生労働大臣の意見を聴かなければならないこととする。（公布日施行）

<地域医療対策協議会との関係>

- ⑤ ②～④において都道府県知事が行う事項については、地対協の意見を聴くこととする。（各施行日に準ずる）

イ 厚生労働大臣は、アの意見を述べるときは、あらかじめ、関係都道府県知事の意見を聴かなければならないものとする（第16条の8第3項関係）。

ウ 都道府県知事は、イの意見を述べるときは、あらかじめ、地域医療対策協議会の意見を聴かなければならないものとする（第16条の8第4項関係）。

エ 厚生労働大臣は、医師が医療に関する最新の知見及び技能に関する研修を受ける機会を確保できるようにするため特に必要があると認めるときは、当該研修を行い、又は行おうとする医学医術に関する学術団体その他の厚生労働省令で定める団体に対し、当該研修の実施に関し、必要な措置の実施を要請することができるものとし、当該団体は、当該要請に応じるよう努めなければならないものとする（第16条の9関係）。

(3) 施行期日等

① 施行期日

この法律は、平成31年4月1日から施行するものとする。ただし、次に掲げ

る事項は、それぞれ次に定める日から施行するものとする（附則第一条関係）。

ア（1）の②のイ（iii）のe）を除く。）及びウ、④並びに⑤並びに（2）の①及び③公布の日（平成30年7月25日）

イ（1）の①及び（2）の② 平成32年4月1日

② 検討規定

ア 政府は、医療の分野における国民の需要が高度化し、かつ、多様化している状況においても、医師がその任務を十分に果たすことができるよう、大学が行う臨床実習をはじめとする医学に係る教育の状況を勘案し、医師の資質の向上を図る観点から、医師法の規定について検討を加え、その結果に基づき、この法律の公布後3年以内に法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする（附則第2条第1項関係）。

イ 政府は、臨床研修の評価に関する調査研究を行うものとし、当該調査研究の結果を勘案し、臨床研修と医師が臨床研修を修了した後に受ける医療に関する専門的な知識及び技能に関する研修とが整合性のとれたものとする等により、医師の資質の向上がより実効的に図られるよう、臨床研修の在り方について検討を加え、その結果に基づき、この法律の公布後3年以内に法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする（附則第2条第2項関係）。

ウ 政府は、ア及びイに定める事項のほか、この法律の施行後5年を目途として、この法律による改正後の各法律の施行の状況等を勘案し、必要があると認めるときは、改正後の各法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする（附則第2条第3項関係）。

③ 経過措置等

この法律の施行に関し、必要な経過措置等を定めるとともに、関係法律について所要の改正を行うものとする（附則第3条から第15条まで関係）。

3. 国会審議の経過

（1）審議経過

第196回国会に内閣提出法案第60号として、平成30年3月13日に参議院に提出された。

審議した院／会議名	開催日	審 議 状 況
参議院／厚生労働委員会	平30. 4. 17	趣旨説明
参議院／厚生労働委員会	平30. 4. 19	質疑
参議院／厚生労働委員会	平30. 5. 15	参考人招致・参考人質疑
参議院／厚生労働委員会	平30. 5. 15	質疑
参議院／厚生労働委員会	平30. 5. 17	質疑・討論・採決、附帯決議
参議院／本会議	平30. 5. 18	委員長報告・採決（多数、反対：共産党）
衆議院／厚生労働委員会	平30. 7. 10	趣旨説明
衆議院／厚生労働委員会	平30. 7. 11	質疑
衆議院／厚生労働委員会	平30. 7. 13	参考人招致・参考人質疑
衆議院／厚生労働委員会	平30. 7. 13	質疑・討論・採決、附帯決議
衆議院／本会議	平30. 7. 18	委員長報告・採決（起立多数）

以上の審議を経て、医療法及び医師法の一部を改正する法律（平成30年7月25日法律第79号）が公布された。

（２） 法案提出の趣旨

「国務大臣（加藤勝信君） ただいま議題となりました医療法及び医師法の一部を改正する法律案につきまして、その趣旨を御説明いたします。

医師数については、戦後一貫して増加している一方、地域間や診療科間の医師の偏在については今日なおその解消に至っておりません。患者の医療アクセスの向上、医師の勤務負担の軽減等の観点から、これまで以上に実効性のある医師偏在対策が早急に求められている状況を踏まえ、医師少数区域等で勤務した医師を評価する制度の創設、都道府県における医師確保対策の実施体制の整備や医師養成過程を通じた医師確保対策の充実等を通じて、医師偏在の解消等を図り、地域における医療提供体制を確保するため、この法律案を提出いたしました。

以下、この法律案の内容につきまして、その概要を御説明いたします。

第一に、医師少数区域等における一定の勤務経験を通じた地域医療に関する知見等を有する医師を厚生労働大臣が認定する仕組みを創設し、一定の病院の管理者はこの認定を受けた者であることとします。

第二に、医療計画における医師の確保の方針、目標及びその目標の達成に向けた施策から成る実効的な医師確保計画の策定、都道府県と大学等が連携して医師確保施策

を実施すること等を目的とした地域医療対策協議会の機能強化、効果的な医師の配置調整等のための地域医療支援事務の見直しなど、都道府県における医師確保対策の実施体制を整備します。

第三に、臨床研修病院の指定権限及び研修医定員の決定権限の都道府県への移譲、都道府県の意見を踏まえ国から医師の研修を行う団体に対して地域医療の観点から必要な措置の実施を意見する仕組みの創設など、医師養成過程を通じた医師確保対策の充実を図ります。

第四に、地域の外来医療機能の偏在、不足等に対応するため、医療計画における外来医療の提供体制の確保に関する事項の策定、地域ごとの外来医療関係者の協議の場の設置、当該協議の場における協議結果の公表等の措置を講じます。

第五に、地域医療構想の達成を図るため、医療機関の開設や増床に係る都道府県知事の権限の追加等を行います。

最後に、この法律案の施行期日は、一部の規定を除き、平成三十一年四月一日としています⁽¹⁾。

(3) 国会審議の内容

① 医師の地域格差、偏在の原因

- 足立信也君 勤務医の地域偏在、地域間格差はなぜ起きたか。
- 政府参考人（武田俊彦君：厚生労働省医政局長）

「医師偏在の要因につきましては、これまでの経過の中で様々な要因が合わさって現状に至っていると考えられますけれども、地域偏在に関しましては、例えば、本人や家族の志向や子供の教育などの生活環境の問題により本人が地方に赴任したがるらない、又は、勤務地により経験できる症例数や手術の経験などが異なり、キャリアアップや専門医の維持を考慮して地方などを避ける、こういったものが、例えばということでありまして、要因としてあると考えている」。

「医師の地域偏在の現状につきましては、併せてちょっと御説明をさせていただきますと、平成二十八年の医師・歯科医師・薬剤師調査によって数字を見ますと、都道府県ごとの人口十万人対医師数については、最大の徳島県三百十五・九人と最小の埼玉県百六十・一人では二倍程度の開きがございますし、二次医療圏ごとに

(1) 第196回国会参議院厚生労働委員会会議録（平成30年4月17日）第10号41頁。

人口十万人対医師数を見た場合には、三十四の都道府県において最大と最小の医師数が二倍以上に開いている現状にある、こういったことをごさいますて、こういった様々な要因、様々な実態を踏まえて、今回の法案を提出させていただいた⁽²⁾。

② 医師偏在対策の必要性について

- 三ツ林委員 今国会でなぜ医師偏在対策法案を成立させる必要があるのか。
- 武田政府参考人

「平成二十年以降の医学部の臨時定員増などによる地域枠での入学者が順次卒業し、臨床研修を終え、地域医療に従事し始めている状況にごさいます」。 「今後、こうした地域枠医師が順次臨床研修を終え、地域医療に従事する医師が増加していくということをごさいますて、こういったことに伴いますて、都道府県ごとに置かれております地域医療支援センターによる配置調整の対象となる医師の増加が見込まれているところをごさいます。平成三十年にはこの人数は約二千二百九十三人と見込んでおりますけれども、平成三十七年には一万人を超える水準に達するものと見込んでおります」。 「一方で、医師の地域間、診療科間の偏在は長きにわたり課題として認識をされてはおりますけれども、現時点においてもなお解消が図られていない、こういう状況にごさいます。こうした状況を踏まえれば、医師の配置調整が喫緊の課題となるとともに、医師の地域偏在、診療科偏在に係る格差解消が急務であると考えた」。 「また、プログラム法、これは持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律でごさいますけれども、そのプログラム法に基づき平成二十六年に公布した地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律案、この法律案につきまして、国会でいただきました附帯決議の中におきまして、医療従事者の確保に当たっては、医師の地域又は診療科間の偏在の是正等に留意しつつ、医療需要を満たす適切な措置を講ずることとされた」。 「こういったことを踏まえ、今般、医師偏在対策法案の御審議をお願いしていることをごさいますて、こういったことが成立の必要性である⁽³⁾。

③ 診療科偏在対策について

- 福島みずほ君 法案の中で診療科偏在の是正に資する部分はどこか。

(2) 第196回国会参議院厚生労働委員会会議録（平成30年4月19日）第11号10頁。

(3) 第196回国会衆議院厚生労働委員会会議録（平成30年7月11日）第35号3頁。

○ 政府参考人（武田俊彦君）

「地域医療対策協議会での協議を踏まえて、外科、産科等の地域で不足する診療科に対して大学医局等との連携の下で効果的に医師を派遣することや、産科に多い女性医師を始めとした若手医師の希望に配慮したキャリア形成プログラムを策定、活用することになりますので、診療科偏在の是正に一定程度資するものとなる」。「今回の法案による対策以外にも、今後、人口動態や疾病構造の変化を考慮して、診療科ごとに将来必要な医師数の見通しについて、平成三十年度できるだけ早期に検討を始め、平成三十二年には国が情報提供をすることを予定しておりますので、将来の診療科別の必要医師数を見通した上で適切に診療科を選択することで、結果的に診療科偏在の是正にもつながる」。「さらに、平成三十二年からは、臨床研修の必修科目について、従前の内科、救急、地域医療の三科目から、外科、小児科、産婦人科、精神科を追加をいたしまして七科目とすることとしており、これにより、研修医がより多面的な経験を踏まえた上で将来の診療科を選択することが期待されるものと考えております。

厚生労働省としては、これらの施策を総合的に活用することで診療科偏在の是正を進めてまいりたい⁽⁴⁾。

④ 医師少数区域・医師多数区域の指定指標について

○ 伊藤孝江君 都道府県内で医師が多い地域と医師が少ない地域を可視化するための医師偏在指標ということですがけれども、この医師偏在指標は、地域的な範囲や診療科、指数の表し方など、具体的にどのように示されるのか。また、どのような根拠や計算でこの指標が算出されるのか。

○ 政府参考人（武田俊彦君）

「医師偏在指標でございますけれども、国としてこの偏在指標の基準を定めまして各都道府県に策定をしていただく……けれども、……二次医療圏ごとの医療ニーズ、これを的確に把握をし、それに対応する医師がどれくらい必要であるかということ計算をしていく」。「したがって、……その人口の数のみならず年齢構成といったことが影響いたしますので、この人口構成を勘案する。また、患者の流出入という問題がございます、医療機関が整備をされていない場合、その近隣の二次医療圏に患者が医療圏を超えて受診をしている場合、本来必要な

(4) 前注(2)・37頁。

その地域の医療ニーズということを計算する上ではこの流出入の調整を行う必要がある」。このようにして、「医師の多寡を示して可視化」していく。「もう一つ必要な……診療科という観点がございます。……特に地域医療の確保の観点から必要と言われております産科、小児科などの指標の作成ということから取り組んでいかなければならない」。「医師偏在指標の詳細な設計につきましては、法案成立後速やかに公開の場で議論を開始をいたしまして、客観的な議論に資する適切なデータを用いて、医療関係者や有識者等の方々とも十分に議論を尽くしてまいりたい」⁽⁵⁾。

⑤ 認定医制度・管理者について

○ 自見はなこ君 認定医制度における医師少数地域等の範囲、スケジュール等について。

○ 政府参考人（武田俊彦君）

医師少数区域は、「医療ニーズや人口構成、患者の流出入等を踏まえまして、二次医療圏ごとに設定した医師偏在指標を基に、医師が少ないと認められる二次医療圏を厚生労働省令で定める基準に従い各都道府県が設定をする、こういう仕組みを考えております」。「この医師偏在指標や医師少数区域の設定などの詳細な制度設計につきましては、法案成立後、速やかに公開の場で議論を開始をいたしまして、スケジュールといたしましては、平成三十年度中を目途に結論を得、医師確保計画の策定方法を都道府県にお示しする中で明らかにしていく予定としております。その後、平成三十一年度中に都道府県が医師少数区域を設定することとする予定でございます」。「制度設計に関する検討過程におきましては、客観的な議論に資する適切なデータを用いまして、医療関係者や有識者等の方々とも十分に議論を尽くしてまいりたい」。

「認定医を管理者として評価する医療機関の範囲につきましては、医療従事者の需給に関する検討会医師需給分科会における議論を踏まえ、まずは地域医療機関と連携しながら地域医療を支える地域医療支援病院のうち、医師派遣・環境整備機能を有する病院を対象とする方向で検討する」。「ただし、個別に見た場合に、施行直後の認定医師が十分に存在しない場合で管理者の変更が必要になる場合、医療機関の管理者が急に不在となって後継者が認定を取得していない場合、

(5) 前注(2)・19頁。

当該病院内で認定医師以外に管理者としてふさわしい医師がいる場合など、個別の事情を抱えるケースも想定をされますので、このような場合も含めて、地域における医療の確保に影響が生ずる場合などには認定を受けていない医師も管理者になることができるよう条文上ただし書を設け、必要な配慮を行うこととしている⁽⁶⁾。

- 伊藤孝江君 病院の管理者になることのインセンティブがどの程度有効か。
- 政府参考人（武田俊彦君）

「この医師偏在対策を実効性がある形で進めるためには、医師の少ない地域で診療に従事する医師が疲弊することなく、持続可能な仕組みを構築することが重要でございます」。「医師の少ない地域での勤務を不安と感じる原因となる障壁を取り除く環境整備を進めることに加えて、医師の少ない地域での勤務を希望する医師を後押しする施策も効果的である」。「本法案の中におきましては、医師少数区域等において一定期間以上の勤務経験を有する医師を厚生労働省が認定することとしておりまして、認定医師は地域医療支援病院等の一定の病院の管理者として評価することを検討しております」。そのほか、「例えば制度上のことでいいますと、認定医師であることを広告可能にすることに加えまして、予算措置を講じまして経済的インセンティブの対象にすることも併せて検討している⁽⁷⁾」。

⑥ 医師養成過程における医師偏在対策

- 串田委員 医師養成過程においても偏在を解消するという具体的な内容は。
- 武田政府参考人

「今回の法案において、医師養成過程における偏在対策といたしましては、一つとしては、都道府県から大学に対して地域枠や地元出身者枠の設定、拡充を要請できる仕組みの創設、臨床研修病院の指定や定員設定の権限の国から都道府県への移譲、また、専門研修について地域医療確保の観点から厚生労働大臣が意見を述べる仕組みの創設といった対策を盛り込んでいるところでございます」。

「地域枠や地元出身者枠については、医師が不足する都道府県において拡充し、大学を卒業した医師がその都道府県に定着することを促すことにより、全国的な医師偏在の是正が進んでいくと考えているところでございます」。

(6) 前注(2)・19頁。

(7) 前注(2)・29頁。

「また、臨床研修病院の指定や病院ごとの定員設定権限の国から都道府県への移譲につきましては、地域の実情を詳細に把握している都道府県が、都道府県内における指定の妥当性、また地域医療に配慮した病院群の構築などについて、よりの確に判断することが可能となるものと考えております」。

「さらに、専門研修に対しましては、厚生労働大臣から、医療提供体制の確保に重大な影響を与える場合の意見や、研修を受ける機会を確保するための必要な措置の実施の要請について仕組みを設けているところでございますので、専攻医が都市部に集中することのないよう、日本専門医機構などとも議論を尽くした上で、丁寧に進めていくこととしております」。「医師の養成過程といたしますと、六年間の大学期間、それから卒後二年間の臨床研修、そしてその後三年の専門医の養成過程、こういったものがございますけれども、それぞれに医師偏在是正の観点から対策を盛り込んでいるところでございますので、一定の効果を期待している」⁽⁸⁾。

⑦ 地域医療構想について

- 倉林明子君 地域医療構想実現のための都道府県知事の権限を追加、特に、都道府県知事が新たな病床増設、開設に対してどんな措置がとれるようにしたのか。
- 政府参考人（武田俊彦君）

「病床の整備に関して、……二〇一四年に成立した医療・介護総合確保推進法におきましては、地域医療構想を進めるための権限として、病院の新規開設などの許可申請があった場合に地域で不足している医療機能を担うよう開設などの許可に条件を付与すること、既存の医療機関が地域で既に過剰となっている医療機能に転換しようとした場合に転換の中止の命令や要請、勧告を行うこと、地域医療構想調整会議での協議が調わない場合に既存の医療機関に対し地域で不足している医療機能を担うよう指示や要請、勧告を行うこと、稼働していない病床がある場合にそれを削減するよう要請、勧告すること、こういった権限を創設したところでございます。

なお、地域医療構想の達成に向けては、地域医療構想調整会議において各医療機関が二〇二五年に担うべき役割について協議を行い、その協議の結果に沿って取組を進めていただくことが重要でございますので、こうした都道府県知事の権

(8) 前注(3)・49頁。

限は、あくまで自主的な協議だけでは病床の機能分化、連携が進まない場合に適切に行使していただくこととなる」⁽⁹⁾。

⑧ 地域医療計画・医師確保計画について

○ 倉林明子君 医療計画に新たに外来医療に係る医療提供体制の確保に関する事項を記載する目的は何か。

○ 政府参考人（武田俊彦君）

「今回の法案では、地域ごとの診療所の開設の状況等を含めた外来医療機能の可視化を行い、新規開業者への参考情報とするとともに、可視化された外来医療機能の不足、偏在等に対応するための方針を地域ごとに策定する、こうした内容について地域の医療関係者が参画し議論する協議の場を設置する、こういう取組を通じて外来医療に係る医療提供体制の確保を進めていく」ことが目的である⁽¹⁰⁾。

⑨ 地域医療構想調整会議の意義・必要性

○ 櫻井充君 地域医療のためになぜ次から次に新しい会議体をつくるのか。

○ 政府参考人（武田俊彦君）

「今回、法律におきましては、外来医療に関して地域で協議会をつくるということが盛り込まれておりますけれども、委員今御指摘もございました同じような会議が並列で行われることが非効率だという御指摘もございましたので、地域医療構想調整会議と設置主体とか設置単位、構成員を基本的に同じにいたしまして、地域医療構想調整会議も活用し、一体的な協議体とすることができるよう制度設計をしている」。「地域医療構想自体が病床機能の分化、連携ということのできた会議でございますので、今回、外来という新しい視点で地域での協議体をつくるということをまず法律上定めた上で、実態としては一体的な運用ができないか、そういうふうに考えている」⁽¹¹⁾。

○ 国務大臣（加藤勝信君）

「俯瞰的に見ると、まず基本的には、都道府県の医療審議会というのがまずあります。それ以外に、今回の地域医療対策協議会というのと地域医療構想調整会議というのがあって、それ以外にもこれは予算措置等々で、へき地医療支援機構とか地域医療支援センター運営協議会とか等々いろんなものがありました」。

(9) 前注(2)・13頁。

(10) 第196回国会参議院厚生労働委員会会議録（平成30年5月15日）第12号34頁。

(11) 前注(2)・5頁。

「そこは一応それぞれ役割が違うところもありますから、法律においてはそれぞれ看板を別にというふうにつくってはおりますけれども、まさにこれこそ地域の実情においてそこは弾力的に運用していただけるような仕組みにはさせていただいているつもりでありますから、その辺も含めてこの実施においてはよく都道府県等々ともお話をさせていただきたいというふうに思いますし、また、この地域医療連携推進協議会そのもの自体、今、都道府県を一つのカバレッジにしておりますから、今のはもうちょっと小さい二次医療圏単位でありますので、ただそこどう連携を図っていくかということは大変大事なポイントなんだろう」⁽¹²⁾。

⑩ 地域医療対策協議会の位置づけ等

- 自見はなこ君 地対協の構成要員と仕組みは。
- 国務大臣（加藤勝信君）

「地域医療対策協議会においては、今回の改正によりまして、医師確保計画に定められた医師派遣などの医師確保対策について、都道府県内の主な関係者が協議をする場として位置付けられている」。「構成員については、法律上これまで明示されていたものに加えて、民間医療機関を新たに加えているところでございますし、また、客観データとして示される医師偏在指標に基づいて、こうした幅広い方々が参加する場で医師偏在対策を協議、実施することにしております。医師派遣の方針を始めとした医師確保対策の政策決定の透明化、これは現在よりも大きく進んでいく、そのことによってこうした問題に対する対応というものも一層積極的に取り組まれることを期待をしている」。「また、地域医療対策協議会の運営について、民間の方からも様々な意見を求めていくべきでありますので、……構成員に民間病院を明確に規定をするとともに、施行をするに当たり、予定の地域医療対策協議会の運営方針においては、議長は都道府県以外の者を互選により選定する」仕組みを導入している。「またさらに、地域医療対策協議会においては、女性を含めた医師のキャリアについても議論を行う場でありますから、構成員の女性比率についても配慮するよう、これは運営方針でお示しをしていきたい」⁽¹³⁾。

- 足立信也君 地域医療支援センターとの関係は。
- 政府参考人（武田俊彦君）

(12) 前注(2)・6頁。

(13) 前注(2)・18頁。

「今回の法案におきましては、この地域医療対策協議会は、都道府県、大学、医師会、医療機関などを構成員として、医師確保計画に定められる医師確保対策の具体的な実施やその役割分担に関する関係者間の調整を一元的に行う場として位置付け、その役割や機能を明確化した」。「一方、地域医療支援センターにつきましては、地域医療対策協議会において協議が調った事項に基づき、医師派遣事務、キャリア形成プログラムの策定など、医師確保対策に関する言わば事務の実施拠点として改めて整理をした」⁽¹⁴⁾。

⑪ 新専門医制度について

- 自見はなこ君 専門医制度は学術としてのプロフェッショナルオートノミーの下で運営されている組織であることから、国の関与は最低限にすべきだという意見もあるが。
- 政府参考人（武田俊彦君） お答えをいたします。

「専門研修におけるプロフェッショナルオートノミーとは、専門医認定に必要な実技や教育内容などの研修の質に直結する部分につきまして医師が自ら制度設計や運営を行うことと認識をしております、これはあくまで尊重されるべきものである」。「本法案におきましては、専門医制度において研修計画を定める際、医療提供体制の確保に重大な影響を与える場合には、あらかじめ厚生労働大臣の意見を聴き、その意見を反映させるよう努めなければならないこととされております」。「プロフェッショナルオートノミーによる研修の質の確保については当然配慮すべきものと考えており、あくまで地域医療への配慮、こういった観点から意見を申し上げることとしてまいりたい」⁽¹⁵⁾。

⑫ 医学部における地域枠について

- 三ッ林委員 地域枠、地元出身者枠の要請によって、大学医局を含め、地域に医師が定着することにつながるのか。
- 武田政府参考人

「これまでの調査によりますと、地元出身者、県内の地域枠及び他県に設置された場合の地域枠、いずれにおきましても、臨床研修修了後、八割前後の高い定着率が示されている」。「本法案におきましては、医師養成段階における定着策を図るため、各都道府県におきまして、具体的な医師確保対策の実施を担う大学、

(14) 前注(2)・11頁。

(15) 前注(2)・17頁。

医師会、主要医療機関などを構成員とする地域医療対策協議会の協議を経て、都道府県知事が、管内の大学に対する地元出身者枠の設定や増員の要請、また都道府県内外の大学に対する地域枠の設定、増員の要請、こういったことができる仕組みを盛り込んだ。「さらに、今回の法案におきましては、こうした地域枠などの医師が、大学病院等における専門研修等も組み合わせるなど、本人の希望に応じて多様なキャリア形成を図りながら各都道府県が指定する区域等での勤務を行えるよう、各都道府県に、地域医療対策協議会の協議を経て、この地域医療対策協議会には地元の大学にも入っていただくわけではございませんけれども、こういった地域医療対策協議会の協議を経て、キャリア形成プログラムを策定するよう求めている」⁽¹⁶⁾。

⑬ 都道府県知事の「権限強化」について

- 宮島喜文君 都道府県知事の権限強化が医師の偏在の解消につながるか。
- 政府参考人（武田俊彦君）

「今回の法案におきましては、臨床研修病院の指定及び定員設定の権限について国から都道府県へ権限移譲をするという内容が盛り込まれている」。「これは、地域の医療提供体制や臨床研修病院の実情を的確に把握している都道府県が病院の定員設定等に当たることができることから、これにより、よりきめ細かな対応が可能となる」。「医師偏在との関係で申し上げますと、例えば、これまで研修医の応募が定員を上回っていた医師少数区域の臨床研修病院、こういった病院がある場合につきまして、適切な定員を設定することにより、より希望に沿ったマッチングの実現や地域医療への貢献を同時に達成することが可能になると考えております。一方で、全国的な研修体制の確保や都道府県間の研修医数の調整の観点から、臨床研修病院の指定の基準や都道府県ごとの定員数については今後も国が定める」。「また、臨床研修病院の指定に当たりましては、厚生労働大臣への協議を経ることなどの仕組みも盛り込むこととしておりまして、指定や定員設定に当たって地域医療対策協議会の意見を聴くことによりまして地域医療関係者の意見を踏まえる仕組みを設けるなど、適切な運用が行われるように対応している」⁽¹⁷⁾。

(16) 前注(3)・3頁。

(17) 前注(2)・24頁。

○ 三ッ林委員 臨床研修病院の指定権限が都道府県になり、都道府県毎に臨床研修病院の質がばらばらになってしまうのではないかと、また、臨床研修病院の定員について都道府県が定員配分を行うことになるので、公立病院等への定員配分に偏るのではないかと。

○ 武田政府参考人 お答えをいたします。

「厚生労働省といたしましては、指定や定員設定の権限を都道府県に移管した後でありましても、基本的な診療能力を持った医師が全国的に養成されるよう、具体的な指定基準につきましては厚生労働省として都道府県にお示ししたいと思っておりますし、都道府県ごとの定員設定につきましては引き続き厚生労働省が行うこととしている」。臨床研修制度については、「厚生労働省といたしましては、指定権限が都道府県に移管された後でありましても臨床研修の全国的な質の確保が図られるよう、必要な対応を行ってまいりたい」。「また、都道府県による定員設定につきましても、今回の法案におきまして、都道府県が大学、医師会その他の地域の関係者と地域医療対策協議会において事前に協議することとされておりますので、地域におきまして適切な定員配分がなされる」⁽¹⁸⁾。

⑭ 参考：反対討論

参議院厚生労働委員会では、本法案に対し、日本共産党による反対討論が行われている。その理由は、第一に、地域医療構想の達成のために病床削減のより強固な権限を都道府県に与え、地域医療の受皿も不十分なまま入院患者の押し出しにつながる病床削減を強権的に進めることにありえ、患者・家族を窮地に追い込むこと、第二に、絶対的な医師不足という現状認識を抜きにした偏在対策では、地域医療の危機と過労死を生み出す過酷な勤務環境を解決することはできず、効果は限定的であること、本法案は、病床数と医師数をコントロールする新たな仕組みを都道府県に与え、医療費抑制に一層駆り立てるものにつながり、地域の実情を無視し、機械的な地域差縮減に向けて病床、医師数を管理、抑制すれば、地域医療の一層の疲弊、医療難民を増やすことにつながることにある⁽¹⁹⁾。

(18) 前注(3)・3頁。

(19) 第196回国会参議院厚生労働委員会会議録(平成30年5月17日)第13号16頁。

(4) 附帯決議

① 参議院厚生労働委員会附帯決議

医療法及び医師法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

- 一、医師偏在対策を進めるに当たっては、医療の高度化と専門分化、医療安全対策、医師の働き方改革、新たな専門医制度など、今後の医療の供給に影響を与え得る事項を総合的に勘案した上で、関係者の意見を尊重しながら、実効性ある対策を継続的に講ずること。
- 二、地域における医療提供体制の確保については、居住する地域によって受けることができる医療に格差が生じないように配慮し、医療従事者の過度の負担に依存するのではなく、限りある医療資源を有効に活用するとともに、その課題認識が社会において共有されるよう必要な対策を講ずること。
- 三、病院勤務医の夜間・休日勤務や待機時間の実態を調査した上で、医師等の過労死・過労自殺等を防止する観点から、医師の地域偏在解消に向けた対策を強力に推進するとともに、「医師の働き方改革に関する検討会」において取りまとめられた「医師の労働時間短縮に向けた緊急的な取組」の周知・徹底を図ること。
- 四、大学病院の大半が高度の医療の提供等を目的とする特定機能病院であることに鑑み、勤務する医師が経営上の観点から本来担うべき役割に専念できないような事態が生じないように、大学病院に対する財政上の措置を含む適切な支援を行うこと。
- 五、医師が不足している地域においては看護師等の医療従事者も不足していることが多いと考えられることから、当該地域においては医師以外の医療従事者の実効性ある確保策も同時に講ずること。
- 六、医師少数区域等で勤務した医師に対する認定の創設に当たっては、認定を受けた医師や医師派遣の要請に応じて医師を派遣する病院に対する効果的な経済的インセンティブの付与について検討すること。
- 七、都道府県が医師少数区域等を設定するための医師偏在指標を定めるに当たっては、地域住民の年齢構成の推移、患者の流出入の状況、昼夜人口の変化など、地域の実情やニーズを適切に反映する客観的なデータを用いて検討を行うこと。
- 八、都道府県の地域医療対策協議会の機能強化及び外来医療の提供体制を協議する場の新設に当たっては、地域医療構想調整会議等の既存の会議と並立して非効率

に陥ることのないよう配慮し、都道府県に対して既存の会議との一体的な運用を促すこと。

九、医師偏在対策は大学医学部における医師養成段階から実施すべきものであることから、厚生労働省と文部科学省が連携して具体的施策を検討し、実施すること。

十、医師偏在対策に携わる都道府県職員が医療政策に精通し、医師養成を行う大学や地域の医療機関等と協力・連携しながら地域の実情に即した対策を進めることができるよう、都道府県に対し適切な支援を行うこと。

十一、地域における外来医療の需要は短期間で大きく変化し得ることから、外来医療に係る医療提供体制の確保に関する事項について行う調査、分析及び評価は、地域の実情に即し、六年を待たず都道府県が主体的に実施できるようにすること。

十二、離島や山間部等の、医師が不足している地域や病院へのアクセスに困難を伴う地域の医療においては、遠隔医療が大きな役割を果たすことから、遠隔医療に係る規制や仕組みの在り方について、安全・安心の確保を前提に検討を行うこと。
右決議する。

② 衆議院厚生労働委員会附帯決議

医療法及び医師法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

一 医師偏在対策を進めるに当たっては、医療の高度化と専門分化、医療安全対策、医師の働き方改革、新たな専門医制度など、今後の医療の供給に影響を与え得る事項を総合的に勘案した上で、関係者の意見を尊重しながら、実効性ある対策を継続的に講ずること。

二 地域における医療提供体制の確保については、居住する地域によって受けることができる医療に格差が生じないように配慮し、医療従事者の過度の負担に依存するのではなく、限りある医療資源を有効に活用するとともに、その課題認識が社会において共有されるよう必要な対策を講ずること。

三 病院勤務医の夜間・休日勤務や待機時間の実態を調査した上で、医師等の過労死・過労自殺等を防止する観点から、医師の地域偏在解消に向けた対策を強力に推進すること。

四 外科、産婦人科、小児科、救急等の医師が不足する診療科の勤務医に対する勤務環境改善を更に促進すること。また、特に医師が不足する診療科の女性医師に対しては、出産・育児等のライフイベントについて特段の配慮が行われるよう必

要な措置を講ずること。

- 五 大学病院の大半が高度の医療の提供等を目的とする特定機能病院であることに鑑み、勤務する医師が経営上の観点から本来担うべき役割に専念できないような事態が生じないよう、大学病院に対する財政上の措置を含む適切な支援を行うこと。
- 六 医師の地域間及び診療科間の偏在を是正するため、平成二十八年以降に新設された医学部を卒業した医師に対して、その創設の趣旨に則った進路が選択されているか検証すること。
- 七 過疎地域等の医療を守るため、関係地方自治体と協議の上で、自治医科大学医学部の入学定員の更なる拡充を促すよう必要な対応をとること。
- 八 医師が不足している地域においては看護師等の医療従事者も不足していることが多いと考えられることから、当該地域においては医師以外の医療従事者の実効性ある確保策も同時に講ずること。また、医師がその高度な医学的専門性を発揮し、本来担うべき業務に専念できるよう、抜本的なタスクシフトを進めるための具体的取組を検討すること。
- 九 医師少数区域等で勤務した医師に対する認定の創設に当たっては、認定を受けた医師や医師派遣の要請に応じて医師を派遣する病院に対する効果的な経済的インセンティブの付与について検討すること。
- 十 都道府県が医師少数区域等を設定するための医師偏在指標を定めるに当たっては、地域住民の年齢構成の推移、患者の流出入の状況、昼夜人口の変化など、地域の実情やニーズを適切に反映する客観的なデータを用いて検討を行うこと。
- 十一 都道府県の地域医療対策協議会の機能強化及び外来医療の提供体制を協議する場の新設に当たっては、地域医療構想調整会議等の既存の会議と並立して非効率に陥ることのないよう配慮し、都道府県に対して既存の会議との一体的な運用を促すこと。
- 十二 地域医療対策協議会の運営が円滑に行われ、都道府県の医師確保対策が実効性のあるものとなるよう、同協議会の運営を支える都道府県の組織の機能強化などについて必要な支援を行うこと。
- 十三 医師偏在対策は大学医学部における医師養成段階から実施すべきものであることから、厚生労働省と文部科学省が連携して具体的施策を検討し、実施すること。

- 十四 地域医療に志のある学生の入学を推進し、地域枠の医師を当該地域に確実に定着させる観点から、地域枠については、地域枠以外の入試枠と峻別した上で学生の募集を促すことによって必要な地域枠学生の確保が確実になされるよう、厚生労働省と文部科学省が連携して大学及び都道府県に対して必要な対応を行うこと。
- 十五 専門医制度を運営する一般社団法人日本専門医機構については、特に専門医の質の維持向上を図るため、その独立性に配慮すること。
- 十六 厚生労働大臣が一般社団法人日本専門医機構に対し意見を述べ又は必要な措置を要請した場合には、速やかにその内容を公表すること。
- 十七 平成三十年度に開始した専門医制度については、医療を受ける立場である国民の視点に立ち、国においても地域医療への影響と専門医の質との両面から検証を行い、一般社団法人日本専門医機構等と協力し、必要な対応を行うこと。
- 十八 専門医制度については、プロフェッショナルオートノミーに十分に配慮しつつ、国も医療提供体制の確保等を図る観点から、適切にその責任を果たすこと。
- 十九 医師偏在対策に携わる都道府県職員が医療政策に精通し、医師養成を行う大学や地域の医療機関等と協力・連携しながら地域の実情に即した対策を進めることができるよう、都道府県に対し適切な支援を行うこと。
- 二十 地域における外来医療の需要は短期間で大きく変化し得ることから、外来医療に係る医療提供体制の確保に関する事項について行う調査、分析及び評価は、地域の実情に即し、六年を待たず都道府県が主体的に実施できるようにすること。
- 二十一 地域医療構想の実現に向けては、地域医療構想調整会議において、都道府県がその役割を發揮できるよう好事例を横展開することや、公立・公的医療機関等と民間医療機関がそれぞれ適切な役割を果たしつつ、医療機能の見直しの検討を進め、地域の実情を踏まえた構想となるよう、国として支援すること。
- 二十二 離島や山間部等の、医師が不足している地域や病院へのアクセスに困難を伴う地域の医療においては、遠隔医療が大きな役割を果たすことから、遠隔医療に係る規制や仕組みの在り方について、安全・安心の確保を前提に検討を行うこと。
- 以上

4. 地方自治との関係

今回の法改正は地域における適切な医療確保の点で、地方自治体にとっては重要な課題である。それは、衆参両院における厚生労働委員会の審議等および附帯決議事項の内容とその多さから見ても明らかであろう。この点に関する詳細なコメントをする能力はないが、法的には、都道府県知事への権限移譲（医師法改正による臨床研修病院の指定権限と研修医定員の決定権限を都道府県に移譲）・追加（医療法改正による主に地域医療構想に関する以下の点）と組織編成が重要となるので、これらの点について簡単にまとめる。

（1） 地域医療構想に係る都道府県知事の権限の追加について

都道府県知事は、病院の開設・病床数の増加に関する許可申請があった場合、その申請に係る病院の所在地を含む構想区域における療養病床・一般病床の数の合計が、医療計画において定める当該構想区域における将来の病床数に関する必要量の合計に既に達している場合または当該申請に係る病院の開設等によってこれを超えると認めるときは、申請者に対し、当該構想区域において病院の開設等が必要である理由および当該申請に係る病床が担う予定である病床機能の具体的な内容・理由等を記載した書面の提出を求めることができることとなった（改正後医療法第7条の3第1項、改正後医療法施行規則第2条の2第1項関係）。

また、都道府県知事が前記申請者に対し都道府県医療審議会での説明を求めることができるときは、地域医療構想調整会議での協議が調わない場合または当該申請者が地域医療構想調整会議に参加しないこと等により協議を行うことが困難であると認められる場合とされている（改正後医療法第7条の3第4項、改正後医療法第2条の2第2項関係）。

指定都市の市長は、前記申請について都道府県知事に協議を行い、当該都道府県知事がこれに同意しなかったときは、申請者（改正後医療法第7条の2第1項各号に掲げる者に限る。）に対し、病院の開設等の許可を与えてはならないこととされた（改正政令による改正後の地方自治法施行令第174条の35関係）。

都道府県知事の医療法第30条の11に基づく勧告に従わずに病院の開設等を行った前記申請者から当該申請に係る病床についての保険医療機関の指定の申請があった場合、厚生労働大臣がその申請に係る病床の全部または一部を除いて指定を行うことができ

ること、さらに、保険医療機関の指定申請書の様式の一部が改正された（健康保険法第65条第4項第3号、保険医療機関及び保険薬局の指定並びに保険医及び保険薬剤師の登録に関する省令等関係）⁽²⁰⁾。

医療計画に定める病床数や勧告に関する民間医療機関との法的紛争がかつて頻繁に発生し、その中で申請に対する応答の遅延等を理由に勧告が取り消された例もある⁽²¹⁾。このように、従来、紛争の少ない点について、今回の法改正は、立法による都道府県の積極的な介入（都道府県医療審議会での説明要求等）を許容する内容となった。公私の医療機関の役割、医師の選択の自由等や医師会などとの関係、地域における医療の需給関係などそれぞれの地域性の差異もある。今回の法改正により、地域医療の提供と質の確保が担保されるようになるのか、今後、その運用等について注視していく必要がある。

（2） 医師確保に関する他の会議体の取扱いについて

都道府県内に存在する地域医療対策協議会以外の医師確保に関する会議体（へき地保健医療対策に関する協議会、専門医制度に関する都道府県協議会、地域医療支援センター運営委員会等）は、速やかに地域医療対策協議会に一本化するものの、2018年度中は移行期間として存続は差し支えないこととされている。また、会議体の一本化に伴い、各会議体の構成員を地域医療対策協議会の構成員に追加することは、必要性を精査した上で最小限の範囲で認められるとされている⁽²²⁾。

医師確保施策は、「はじめに」に記したように、いわば「猫の目」のように推移している。医療・診療を必要とする患者・需要者のニーズに適合することのほか、専門医の仕組みについては、専門家による自律性（プロフェッショナルオートノミー）を保障することも必要となる。今回の改正と制度変更が地域における医療体制の改善・向上に果たしてつながっていくのかが重要である。

（しもやま けんじ 名古屋大学大学院法学研究科教授）

(20) 厚生労働省医政局長通知「『医療法及び医師法の一部を改正する法律』の一部の施行について」（医政発0725第24号。平成30年7月25日）参照。なお、この健康保険法の規定は、国民健康保険法等の一部を改正する法律（平成10年法律第109号）により、導入されたものである。

(21) たとえば、名古屋高等裁判所金沢支部平成20年7月23日判タ1279号146頁。

(22) 前注(20)参照。

農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律 (平成30年5月18日法律第23号)

権 奇 法

1. はじめに

近年、共有農地をめぐって、遊休農地が増える傾向にあり、その利活用が大きな課題となっている。共有農地の利活用に関わる制度として、農業経営基盤強化促進法（昭和55年法律第65号。以下「基盤強化法」という。）では、共有農地の貸借について、市町村が農地の権利移動の計画（農用地利用集積計画）を作成し公告した場合には、2分の1を超える共有持分を有する者の同意により利用権を設定できる制度を置いている。また、農地法（昭和27年法律第229号）では、遊休農地について、2分の1を超える持分を有する者を確知できない場合でも、農業委員会による公示、都道府県知事による裁定を経て、農地中間管理機構に利用権を設定できる制度が平成26年に導入されている。しかし、実際の利用件数は11件、約4.6ha（平成30年2月時点）にとどまっている⁽¹⁾。その原因の一つが、2分の1を超える持分を有する者を確知できない場合があること、確知できたとしても連絡がつかないなど、制度の利用に要する時間と費用の問題である。このような問題に対処するため、本法案においては、農地の利用の効率化及び高度化の促進を図るため、共有者の一部を確知することができない農地について、農用地利用集積計画により20年を超えない期間の貸借ができるようにしたのである。

一方、近年の営農形態の多様化により、耕土を使わず農地に高設棚を設置して、砂、礫、溶液などによって作物を栽培する形（水耕栽培）が増えている。これらの営農形態においては、作業の効率化や作業環境の改善などの面から、床面を全面コンクリート張りとするニーズが増えている。これまでは、農地のまま床面を全面コンクリート張りにすることは

(1) 農林水産省調査（衆議院調査局農林水産調査室「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案（内閣提出）について（法案の概要・現状と論点）」（平成30年3月）59頁から）。

できず、農地転用の許可を得なければならなかった。そしてその手続に手間がかかること及び農地に対する税制上の優遇措置から、農地のままで床面を全面コンクリート張りにすることを可能にしてほしいとの要望があった。これらの要望に応える形で、本法案においては、床面がコンクリート等で覆われた農作物の栽培施設を農地に設置する行為を、農地転用に該当しないこととする等の措置を講ずることとなった。

以下では、本法案提出の背景及び経緯、法律案の概要、国会における審議内容を整理し、本法案の意義と課題、地方公共団体への影響について若干の検討を加えることにする。

2. 本法案提出の背景・経緯

(1) 所有者不明農地の利用促進関係

近年、不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明せず、又は判明しても連絡がつかないため、所有者を特定することが困難となっている土地が増加している。登記名義人が死亡していることが確認された「相続未登記農地」及び、住民基本台帳上ではその生死が確認できず相続未登記となっているおそれのある「相続未登記のおそれのある農地」は全農地の約2割（93.4万ha）を占めており、このうち1年以上耕作されておらず引き続き耕作される見込のない農地等の「遊休農地」となっているのは6%（5.4万ha）にとどまり、多くは実態上耕作されている⁽²⁾。

【表1】 所有者不明農地等の実態

相続未登記農地	47.7万ha
うち遊休農地	2.7万ha
相続未登記のおそれのある農地	45.8万ha
うち遊休農地	2.7万ha
合計	93.4万ha (農地(447万ha)の20.8%)
うち遊休農地	5.4万ha (相続未登記農地等の6%)

出所：農林水産省経営局「農地の取扱いの見直しについて」（平成30年2月）

(2) 農林水産省「所有者不明農地等の取扱いについて」（平成29年11月）。

このような相続未登記農地を農地中間管理機構に貸し付けようとする場合、法定相続人を探索して同意を集めなければならないため、円滑に貸付けが進まず、農地の集積・集約化の妨げとなっているのが実状である。

このような問題に対応するため、「経済財政運営と改革の基本方針2017」（平成29年6月9日閣議決定）において、所有者を特定することが困難な土地に関して、地域のニーズに対応した公共的目的のための利用を可能とする新たな仕組みの構築等について、関係省庁が一体となって検討を行い、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指すとともに、登記制度や土地所有権の在り方等の中期的課題について速やかに検討に着手するとの方針が示された。これを受け、農林水産省では、平成29年9月「相続未登記農地等の活用検討に関する意見交換会」が設置され、現場での対応状況や課題、固定資産税等の管理費用を負担している事実上の管理者の判断で農地を貸し付けることができる仕組みの創設等について意見交換が行われた⁽³⁾。また、内閣官房において、平成30年1月に、所有者不明土地等に係る諸課題について、総合的な対策を推進するための「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」が設置された。

政府は、平成35年（2023年）までに、担い手に全農地面積の8割を集積するとの目標を掲げている。平成26年3月からは、機構がリース方式を中心とする農地の集積・集約化に取り組んでいるが、思うように集積が進まないことから「日本再興戦略2016」（平成28年6月2日閣議決定）においては、農地所有者の死亡後に相続人が所有権移転登記を行っていない「相続未登記の農地が機構の活用の阻害要因となっているとの指摘があることを踏まえ、全国の状況について調査を行うとともに、政府全体で相続登記の促進などの改善策を検討する」とされた。

これを受け、平成28年8月、農林水産省が農業委員会を通じて行った相続未登記農地等の実態調査⁽⁴⁾によると、前述のように、所有者不明農地は、現時点では多くは耕作がなされているものの、今後、当該耕作者が高齢等を理由に離農し機構を通じて利用権を設定しようとする場合には、相続人の探索が困難となることが懸念されている。

以上のような課題に対応するために本法案が提出されたが、本法案の内容に直接関

(3) 衆議院調査局農林水産調査室「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案（内閣提出）について（法案の概要・現状と論点）」（平成30年3月）9頁。

(4) 前掲注(2)。

連する動きは以下のようになっている。まず、規制改革推進会議の中の農林ワーキング・グループにおいて検討が行われ、意見が公表された⁽⁵⁾。同意見においては、相続未登記農地等の農業上の利用の促進に関し、「当該農地について固定資産税を支払う等の管理費用を負担している相続人に着目して、以下のとおり簡易な手続で農地中間管理機構に利用権を設定することを可能とする制度を創設すべきである。このため、関係法律を見直すこととし、必要な法案を次期通常国会に提出すべきである」とし、具体的な措置として、次の四つを提示した。

①共有者の一部を確知できない場合には、農業委員会による公示を経て、20年を超えない範囲で農地中間管理機構に利用権を設定することを可能とする新たな制度を設けること、②不明であった共有者が事後的に現れた場合には、利用権を解約せず、利用権を設定した者から、現れた共有者に対して、賃料の持分相当額から、負担した管理費用を差し引いた金額を支払うものとする、③農業経営基盤強化促進法に基づき共有持分を有する者の過半の同意を得て農用地利用集積計画により設定される利用権及び農地法に基づき遊休農地に都道府県知事の裁定により設定される利用権の期間を、5年を超えないものから20年を超えないものに延長すること、④相続等により農地を所有した際に、農業委員会に届け出る既存の仕組みに加え、所有者死亡時の登記を促すための手続簡素化や、徴税部門と登記部門との連携による該当者の早期特定と働きかけなどの対応策を検討することである。

上記のような検討を踏まえ、政府は、平成29年12月8日、「農林水産・地域活力プラン」を改訂し、①管理費用を負担している相続人は、共有者の一部を確知できない場合には、農業委員会による公示を経て、農地中間管理機構に利用権を可能な限り長期の期間で設定することを可能とする。その際、共有者の探索方法については、必要以上の探索にならないよう明確化する上記の手続によって利用権が設定された場合において、不明な共有者が事後的に現れた場合には、利用権を解約せず、利用権を設定した者から、現れた共有者に対して、賃料の持分相当額から負担した管理費用を差し引いたものを支払う方向で検討することと、②共有持分を有する者の過半の同意を得て農用地利用集積計画により設定される利用権及び遊休農地に都道府県知事の裁定により設定される利用権の期間を、現行の5年を超えないものから可能な限り長期なも

(5) 規制改革推進会議「新たなニーズに対応した農地制度の見直しに関する意見」（平成29年11月29日）。

のに延長することとした⁽⁶⁾。

(2) 農作物栽培高度化施設関係

そもそも「農地」とは、耕作の目的に供される土地（農地法第2条第1項）を意味するものであり、従来、床面が全部コンクリートで覆われている土地などは「農地」には該当しないものとして取り扱われてきた。そのため農業ハウスなどの床面を全面コンクリート張りにするには、農地法上の農地転用許可（第4条、第5条）が必要であり、税制上の取扱いも「農業用施設の用に供される宅地」として、農地に関する税制上の優遇措置（固定資産税等の低評価、相続税等の納税猶予制度）を受けることができない。

一方、近年、農作業環境の改善及び作業の効率化を図るため作業用のレールを設置する場合も多く、また、耕土を用いない水耕栽培施設も増えてきている。このような施設の設置に当たっては、床面を全面コンクリートにするニーズが生じており、従来から農地法上の取扱いを見直すべきとの主張がなされていた。

こうした中、政府は、「未来投資戦略2017 — Society5.0の実現に向けた改革 —」（平成29年6月9日閣議決定）において、農林水産業分野において新たに講ずべき具体的施策の中で、経営体の育成・確保のための環境整備として、「農業生産を支える多様な施設・設備の設置や運用による担い手の多様な経営発展に資するため、農業ハウス等の農地法における取扱いについて検討を行う」⁽⁷⁾との方針を示した。

さらに、「規制改革実施計画」（平成29年6月9日）においても、農地における新たな農業生産施設・設備の利活用の促進として、「農地について、その将来にわたる利活用の可能性を維持しつつ、新たな技術革新を活かした農業生産を支える多様な施設・設備の設置や運用を行う場合の農地法における取扱いについて検討する」としている。

そして、規制改革推進会議農林ワーキング・グループの「新たなニーズに対応した農地制度の見直しに関する意見」においては、「コンクリート敷きの農業用ハウスやいわゆる植物工場などの農作物の栽培に必要な施設については、農地転用を必要とせず、現況農地に設置できる仕組みを設ける」⁽⁸⁾とし、さらに、すでに農地転用許可を

(6) 同「プラン」26頁。

(7) 同「戦略」147頁。

(8) 同「意見」Ⅱ-1-(1)。

得て施設を設置している者についても「実態やニーズを調査し、同様の扱いとする場合の課題や問題点について早急に検討する」⁽⁹⁾との意見が示された。

このような意見を受け、農林水産省で検討が行われ、平成29年12月8日に「農林水産業・地域の活力創造プラン」を改訂し、底地を全面コンクリート張りにした農業用ハウス等について、農地転用の許可を必要とせず、現況農地に設置できる仕組みを創設するため、①農作物の栽培に必要な一定の施設について、現況農地に設置できる（すなわち農地転用の許可を要しない）ようにすること、②この施設を設置しようとする者は、あらかじめ農業委員会に届出をするようにすること、③施設用地に係る税制上の取扱いについて、農地と同様の取扱いとなるよう検討すること、とした⁽¹⁰⁾。

以上の経緯から分かるように、法案作成の段階において、規制改革推進会議の中の農林ワーキング・グループが中心的な役割を果たしていたことは明らかである。本法案は、平成30年3月6日、第196回国会において、内閣提出法案として衆議院に提出された。

3. 法律案の概要

(1) 農業経営基盤強化促進法の一部改正

1) 共有者不明農用地等に係る農用地利用集積計画の同意手続の特例の創設

共有者不明農用地等について、基盤強化法は、市町村が定める「農用地利用集積計画」により、共有持分の2分の1以上の共有持分を有する者の同意を得ることができれば、最大5年間の利用権の設定ができるとされていた。しかし、相続時に登記がなされていないため、共有者が数十人を超える場合や、共有者の居所を把握することが困難な場合があるなどの理由から、2分の1以上の共有持分の同意を得ることができず、市町村が農用地利用集積計画を定めることができない場合があった。このような問題に対処するため、共有者の同意手続に関する特例を創設した。

具体的には、同意市町村の長は、農用地利用集積計画を定める場合において、数人の共有に係る土地であってその2分の1以上の共有持分を有する者を確知するこ

(9) 同「意見」Ⅱ-1-(3)。

(10) 同「プラン」28頁。

とができないもの（「共有者不明農用地等」）があるときは、農業委員会に対し、当該共有者不明農用地等について共有持分を有する者であって確知することができないもの（「不確知共有者」）の探索を行うよう要請することができる（第21条の2第1項）。そして、要請を受けた農業委員会は、相当の努力が支払われたと認められるものとして、政令で定める方法により、不確知共有者の探索を行う（第21条の2第2項）。

どの程度の探索をすれば、「相当な努力が払われたと認められるもの」になるかに関して、政府側は、「政令で定める手順をしっかりと踏めばそれでいい」⁽¹¹⁾とするだけで、その中身については全く政令に委ねている。政令においては、「相当の努力が支払われたと認められるもの」について、共有者不明農用地等について共有持分を有する者の氏名又は名称及び住所又は居所その他の不確知共有者を確知するために必要な情報を取得するため、①当該共有者不明農用地等の登記事項証明書の交付を請求すること、②当該共有者不明農用地等を現に占有する者その他の当該共有者不明農用地等に係る不確知共有者関連情報を保有すると思料される者であって農林水産省令で定めるもの⁽¹²⁾に対し、当該不確知共有者関連情報の提供を求めること、③登記事項証明書に記載されている所有権の登記名義人又は表題部所有者その他②の措置により判明した当該共有者不明農用地等の共有持分を有する者と思料される者（「登記名義人等」）が記録されている住民基本台帳又は法人の登記簿を備えらると思料される市町村の長又は登記所の登記官に対し、当該登記名義人等に係る不確知共有者関連情報の提供を求めること、④登記名義人等が死亡又は解散していることが判明した場合には、農林水産省令で定めるところにより、当該登記名義人等又はその相続人、合併後存続し、若しくは合併により設立された法人その他の当該共有者不明農用地等の共有持分を有する者と思料される者が記録されている戸籍簿若しくは除籍簿若しくは戸籍の附票又は法人の登記簿を備えらると思料される市町村の長又は登記所の登記官その他の当該共有者不明農用地等に係る不確知共有者関連情報を保有すると思料される者に対し、当該不確知共有者関連情報の提供を求め

(11) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

(12) 農林水産省令においては、①当該共有者不明農用地等を現に占有する者、②農業委員会が作成する農地台帳に記録された事項に基づき、当該不確知共有者関連情報を保有すると思料される者、③当該共有者不明農用地等の共有持分を有する者であって知れているもの、と定めている。農業経営基盤強化促進法施行規則（昭和55年農林水産省令第34号、平成30年農林水産省令第73号より改正）第20条の3。

ること、⑤以上の措置により判明した当該共有者不明農用地等の共有持分を有する者と思料される者に対して、当該共有者不明農用地等の共有持分を有する者を特定するための書面の送付その他の農林水産省令で定める措置をとること、と定めた⁽¹³⁾。

そして、農業委員会は、探索を行ってもなお共有者不明農用地等について2分の1以上の共有持分を有する者を確知することができないときは、①共有者不明農用地等の所在、地番、地目及び面積、②共有者不明農用地等について2分の1以上の共有持分を有する者を確知することができない旨、③農用地利用集積計画の定めるところによって農地中間管理機構が賃借権又は使用貸借による権利の設定を受ける旨、④権利の種類、内容、始期、存続期間並びに当該権利が賃借権である場合は、借賃並びにその支払の相手方及び方法、⑤不確知共有者は、公示の日から起算して6月以内に、農業委員会に申し出て、異議を述べることができる旨、⑥期間内に異議を述べなかったときは、当該不確知共有者は農用地利用集積計画について同意をしたものとみなす旨の事項を公示する（第21条の3）。

公示の結果、不確知共有者が一定の期間内に公示に係る事項について異議を述べなかった場合には、当該不確知共有者は農用地利用集積計画について同意をしたものとみなされる（第21条の4）。

なお、農林水産大臣は、共有者不明農用地等に関する情報の周知を図るため、地方公共団体その他の関係機関と連携し、公示に係る共有者不明農用地等に関する情報のインターネットの利用による提供その他の必要な措置を講ずるように努めるものとしている（第21条の5）。

2) 共有持分の2分の1を超える同意による賃借権等の存続期間の延長

従来、基盤強化法に基づく農用地利用集積計画による貸借に関しては、共有者全員の同意がなくても共有持分の過半を有する者の同意を得ることができれば賃借権等を設定することができることとされているが、その存続期間が5年を超えないものに限定されていた。しかし、近年、高額な設備投資を行うような営農が行われるなど、農業形態が多様化しており、中には5年という短い期間では投資を回収することが見込めず、より長期的な貸借が一般化している。このような状況において、共有者不明農用地等に対する賃借権等の設定を容易にするため、農用地利用集積計画によ

(13) 農業経営基盤強化促進法施行令（昭和55年政令第219号、平成30年政令第311号により改正）第7条。

り、共有持分の過半を有する者の同意により設定された賃借権等の存続期間の上限を5年から20年に延長することとした（第18条第3項第4号）。

（2） 農地法の一部改正

1） 農業委員会による農地所有者の探索義務の簡素化

改正前の農地法においては、遊休農地に関する措置として、農業委員会は、「過失なくて」所有者を確知することができない場合に、利用意向調査に代えて、その旨の公示を行うことができるとされていた。しかし、この「過失なくて」という規定について、探索義務の範囲が不明確であったことから、相続人が数十人にも上る場合は、農業委員会がそもそも探索を行うことを躊躇したり、必要以上に時間と努力をかけて過度に慎重な探索を行ったりすることで、遊休農地に関する措置が停滞しているという問題が生じていた⁽¹⁴⁾。

このような問題に対処するため、「過失なくて」に代えて、基盤強化法と同じく、「相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその農地の所有者等を確知することができないとき」にした（第32条第2項及び第3項）。

2） 都道府県知事の裁定により農地中間管理機構に設定される農地中間管理権等の存続期間の延長

改正前の、遊休農地に関する措置として、都道府県知事は、農地中間管理事業を実施することが当該農地の農業上の利用の増進を図るため必要かつ適当であると認めるときは、農地中間管理機構に対して、農地中間管理権を設定すべき旨の裁定をすることができ、その存続期間は5年が上限であった。しかしながら、前述の共有持分の2分の1を超える同意による賃借権等の存続期間の延長と同じ理由から、より長期にわたる権利設定が求められていて、これに答える形で、農地中間管理権等の存続期間の上限を5年から20年に延長した（第39条第3項）。

3） 農作物栽培高度化施設に関する農地法の特例

前述のように、近年、農業形態の多様化に伴い、農業用ハウス等の底面を全面コンクリート張りにすることで生産性を上げたいという要望が強くなってきている。

(14) 梶原正太郎＝樋口宜修「所有者不明農地の利活用を図る ― 農業経営基盤強化促進法の一部を改正する法律」時の法令2062号（平成30年11月30日）55頁。

ところが、農地の底面を全面コンクリート張りにすることは、耕作の目的に供される土地とされている農地概念（第2条第1項）から外れることから、農地転用の許可が必要であり、手続に手間がかかるだけでなく、農地に関する税制上の優遇措置も受けられなくなるなどの問題もある。

そもそも農地を転用規制にかからしめている理由は、国民に対する食糧供給の確保に資する農地を保全するという目的からであるが、生産性を向上させるための施設を設置することは、このような目的に適うものである。そこで、農業用ハウス等の底面を全面コンクリート張りにすることを、農地転用に当たらないとするための制度を創設した。

まず、農作物の栽培の効率化又は高度化を図るための施設であって周辺の農地に係る営農条件に支障を生ずるおそれがないものとして農林水産省令で定めるものを「農作物栽培高度化施設」と定義し（第43条第2項）、農業委員会に届け出て農作物栽培高度化施設の底面とするために農地をコンクリート等で覆う行為は農地転用に該当せず、転用許可を受ける必要がない。そして、農作物栽培高度化施設の用に供される農地については、農地法の規定を適用するものとした（同条第1項）。

農業委員会は、農作物栽培高度化施設において農作物の栽培が行われていない場合には、当該農作物栽培高度化施設の用に供される土地の所有者等に対し、相当の期限を定めて、農作物栽培高度化施設において農作物の栽培を行うべきことを勧告することができる。

上記勧告に従わずに農作物の栽培を行わない場合や農作物の栽培の再開の見込みが立たない場合等においては、農作物栽培高度化施設の用地は、農作物栽培高度化施設の用に要される土地ではなくなることから、違反転用になり農地法に基づく原状回復命令等の対象となる⁽¹⁵⁾。

（3） 農業振興地域の整備に関する法律の一部改正

農作物栽培高度化施設の用に供されるための農地をコンクリートで覆う場合は、農用地区域内における開発行為に関する都道府県知事等の開発許可を要しないこととした（第15条の2第1項第4号）。

(15) 梶原正太郎＝樋口宜修・前掲58頁。

4. 国会における審議

(1) 審議の経過

本法案は、平成30年3月6日に内閣提出法案として衆議院に提出され、同年5月18日に法律第23号として公布された。国会における審議の経過は以下のとおりである。

項 目	内 容
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成30年3月27日／農林水産
衆議院審査終了年月日	平成30年4月4日／可決（賛成多数）
衆議院審議終了年月日	平成30年4月5日／可決（全会一致）
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成30年4月9日／農林水産
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成30年5月10日／可決（賛成多数）
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成30年5月11日／可決（賛成多数）

(2) 審議内容

まず、農林水産大臣による法律案の提案理由及び主要内容は以下のようになっている⁽¹⁶⁾。

農業の成長産業化を図るためには、農地中間管理機構による担い手への農地の集積、集約化を進めるとともに、新技術を活用して農業の効率化、高度化を進めることが必要であります。

しかしながら、相続されても登記がなされていない農地等が全農地の約二割を占めておりますが、これらの農地は、共有持分を有する相続人の全貌の把握ができず、利用権の設定に必要な共有持分の過半の同意を得ることが困難であるなど、農地中間管理機構を通じた集積、集約化を進める上で大きな課題となっております。

また、農業の技術が進歩し、かつ、就業者数が減少する中で、品質や収量の向上、農作業の負担軽減のために新技術を導入する必要から、農業用ハウスの床面をコンクリート等で覆いたいという農業者の要望が出てきていますが、現行の農

(16) 第196回国会衆議院農林水産委員会第5号（平成30年3月28日）。

地法では、農地転用の許可を受ける必要があります。

こうした状況を踏まえ、共有者の一部が不明な農地について、簡易な手続で、農地中間管理機構に対して長期の賃借権等の設定を可能とする仕組みを設けるとともに、床面がコンクリート等で覆われた農作物の栽培施設を農地に設置する行為を農地転用に該当しないこととする等の措置を講ずるため、本法案を提出した次第であります。

次に、法律案の主要な内容につきまして、御説明申し上げます。

第一に、共有者の二分の一以上が不明な農地の農地中間管理機構に対する貸付けを可能とする制度の創設であります。農業委員会が探索、公示の手続を行い、不明な共有者からの異議が出なかった場合、市町村が作成する農用地利用集積計画の定めるところに従って農地中間管理機構に対して、存続期間が二十年以内の賃借権等が設定される制度を創設します。

なお、あわせて、遊休農地に都道府県知事の裁定等により設定される利用権の存続期間の上限を現行の五年から二十年に延長いたします。

第二に、床面がコンクリート等で覆われた農作物の栽培施設を農地に設置しても農地転用に当たらない制度の創設であります。当該施設を農業委員会に届け出た場合、その施設の用に供される農地については、農作物の栽培を耕作に該当するものとみなして、農地法の規定を適用することといたします。

(3) 主な審議内容

衆参の農林水産委員会における主な審議内容は、争点ごとに、以下のように要約することができる。

【不明所有者探索の範囲】

- 関健一郎 探索はどこまでやるのか明確に決まっているのか。
- 磯崎陽輔（農林水産副大臣） 現在は、戸籍等の公簿での調査に加えて、地域住民に聞き取り調査を行う、あるいは、数代前の登記で相続人が膨大であることが想定されるケースでも、全ての相続人の住所地を特定する、さらに、相続人の住所地が県域を超えた遠隔地であることが判明した場合に、実際に居住しているかどうか直接訪問するというところまでやっており、極めて慎重かつ時間と手間がかかっている状況である。

新たな制度においては、戸籍等の公簿による調査を原則とし、地域住民への聞き取りを不要とするとともに、探索の範囲も配偶者と子の範囲に限定をし、住所地に居住しているかどうかの確認は、遠隔地については郵送でもいいというようなことを政令の中で明確化して、探索のスピードアップを図っていきたい⁽¹⁷⁾。

○金子恵美 法案の中で「相当な努力が払われたと認められる」としているが、その相当な努力というのはどのように判断されるのか。

○齋藤健（農林水産大臣） 政令で定める手順をしっかりと踏めばそれでいいということである⁽¹⁸⁾。

【農業委員会の役割】

○神谷裕 今次の改正は農業委員会に期待をする部分が多い。今回、簡素化が図られるとはいえ、所有者不明土地の所有者の確定であるとか不確知共有者の確知作業についても大変に手間がかかる。農業委員会に対して、研修の機会や、人的や物的、予算上の支援が図られるべきであると思うが、この点を確認したい。

○大澤誠（農林水産省経営局長） 農業委員会のまず探索について、農地中間管理機構の集積支援事業により、探索や制度の研修に要する費用について助成する。人員については、農業委員会改革に伴い、改正前の体制では農業委員の数が約三万五千五百人ぐらいだったのが、改正後は農地利用最適化推進委員というのが新設され、合計すると四万三千六百名ぐらいの体制になる見込みである⁽¹⁹⁾。

【賃借権の期間】

○横山信一 農地の賃借権の存続期間について、農地法では五十年以内、中間管理機構では十五年以上となっており、本法案では二十年と、それぞれ年数が違う。これらの違いをどのように整理するのか。

○大澤誠（農林水産省経営局長） まず、農地法上の賃借権の期間の上限は、民法上の永小作権、物権である永小作権の期間の上限も五十年であり、これを踏まえてのものである。

機構関連事業については、これは農地を借り受けた担い手が長期にわたって安心して経営に専念できるようにするという観点から、昨年土地改良法の改正及びその政令において、工事完了後から少なくとも十年間は農地の貸付けが行われるよう

(17) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

(18) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

(19) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

にすると、工事に数年掛かるとするとプラス十年ということで、この管理権の設定期間が事業計画の公告日から十五年以上と、こういう考え方である。

今回の制度については、不明な共有者の財産権を少なくとも制限するものであるので、不必要に長期にするということは適当ではないということで五十年よりは短くしなきゃいけないと思う一方で、本制度を活用してこの機構関連事業、担い手の負担、農業者の負担のない土地改良事業を実施するということも想定されるが、その場合、通常の場合と違ってこれは耕作放棄のおそれのある土地なので、まず利用権を設定して、それから事業実施に向けての地元の説明なり事業計画の策定、協議というやり方になる場合もあるだろうということも想定して、十五年よりも少し長くした方がいいだろうということで二十年以内と設定した⁽²⁰⁾。

【貸付先を農地中間管理機構に限定した理由】

- 石川香織 所有者不明農地について、農業委員会の探索、公示手続を経た上で、不明な所有者の同意を得たとみなして、相続人の一人が農地中間管理機構に貸付けすることができる。今回の制度では、農地の貸付先は、この農地中間管理機構に限られている。

この機構の事業地域は農業振興地域に限られているが、それはなぜか。また、今後、農地全体に活用するような制度にする考えはあるか。

- 大澤誠（農林水産省経営局長） 今回の制度は、やはり私権の制限を伴う制度で、一定の手続を経れば、不明な共有者が手を挙げない限りはそのまま手続が進行してしまう制度なので、やはり対象地域についても一定の制約を私権の制限とのバランスでつくるべきではないかという結論に至ったわけである。そして、農業振興地域において農地の集積、集約化が最も効率的かつ確実に達成されるという必要があることから、担い手を探して農地を集積する機能を持っている公的機関としての農地中間管理機構を貸付先としたわけである⁽²¹⁾。

【共有者不明農地に係る農用地利用集積計画の同意手続の特例】

- 石川香織 本法案において、共有者不明農地に係る農用地利用集積計画の同意手続の特例が定められ、二分の一以上の持分を有する共有者を確知できない場合、農地法の遊休農地対策による都道府県知事の裁定を経なくても賃借権を設定することができるようになり、この不確知共有者の探索範囲も、政令によって一定の範囲に限

(20) 第196回国会参議院農林水産委員会第12号（平成30年4月19日）。

(21) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

定されることになった。これらにより、現行の農地法の遊休農地対策による場合よりも賃借権の設定などの期間が短縮されることが予想されるが、どのぐらいの期間短縮が期待できるか。

- 大澤誠（農林水産省経営局長）現在の遊休農地に関する裁定制度は、これまで十一件実例があるが、共有者の探索に着手してから実際に知事の裁定がされるまでに、平均で一年九カ月、最大では二年九カ月の期間を有してきた。これだけ時間がかかった原因は、共有者の探索、あるいは、そういうところに明確なルールがなかったことである。

改正法で提案している新制度については、農業委員会による共有者の探索範囲が明確化されることになり、また一定の範囲に限定される。また都道府県も裁定に慎重であった。今回の制度においては、裁定によらず、六カ月の公示期間を経れば手続が進められるということになるので、長くても手続開始してから一年程度で利用権設定が行われるのではないかと見込んでいる⁽²²⁾。

【利用権設定後の不明共同所有者による異議の申し出の場合】

- 石川香織 貸し付けた後に不明共有者が出てきて異論を唱える場合はどのようなのか。

- 大澤誠（農林水産省経営局長） 事後的にほかの共有者があらわれて異議を申し出た場合でも、利用権は法的には有効になる。農地法上、利用権の解約には都道府県知事の許可が必要。農地が適正に利用されている限り、実際に耕作されている者の意思に反して利用権が解除されることはないというのが農地法上のルール。

賃料は共有者の代表という形で一括して全員の共有者分の賃料を受領しているということに法的には整理されるので、この後で事後的に共有者が出た者についても、賃料を受け取る権利はある。その場合には民法の共有の規定が適用され、自己の持分に応じて賃料を請求することや、共有者が支払った管理費用で相殺するなど、民法のルールに従って行われていくことになる⁽²³⁾。

【農作物栽培高度化施設の範囲】

- 田村貴昭 規制改革推進会議の意見書では、「コンクリート敷きの農業用ハウスやいわゆる植物工場などの農作物の栽培に必要な施設については、農地転用を必要と

(22) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

(23) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

せず、現況農地に設置できる仕組みを設ける。」としているが、農地法四十三条で特例とする農作物栽培高度化施設というのは、この植物工場も含むのか。

- 齋藤健（農林水産大臣） 植物工場だから当てはまるというふうには考えておらず、省令で定める要件に該当するものが対象になるということに尽きる。
- 田村貴昭 コンクリート舗装の農地特例というのは植物工場を対象にしたもの、その本筋は企業の税負担軽減にある。植物工場は条件がかなったら排除するものではないという。こういうスキームでは、企業が節税対策をして農地に植物工場を進出させてくるのではないか、そういう傾向が強まるのではないかと懸念される。
- 齋藤健（農林水産大臣） 今回の改正において、農地所有適格法人の要件については何ら変更は加えていない。したがって、植物工場だからとか植物工場でないからという観点はない⁽²⁴⁾。

【農作物栽培高度化施設の設置を届出制にした理由】

- 森夏枝 通常、農地を農地以外にする場合には都道府県知事の許可が必要だが、本法案により、全面コンクリート張りした農業用ハウスを農地とみなす場合には、転用許可ではなく、農業委員会への届出制にした理由は何か。
- 大澤誠（農林水産省経営局長） 農作物栽培高度化施設については、まず、施設の基準について、可能な限り明確に客観的基準をつくりたい。客観的な基準ということであれば、その判断が極めて容易になり、当てはまるかどうかを確認するという作業になると思い、届出という形の中で確認をしていくという考え方で整理した⁽²⁵⁾。

【営農・耕作廃止の場合の農作物栽培高度化施設に係る原状回復】

- 加藤寛治 諸般の事情により営農、耕作廃止に至った場合に、農地におけるコンクリート面の設置並びにその状態を指導監督する方法と、その強制力について。
- 大澤誠（農林水産省経営局長） 経営悪化等になった場合で、所有者等みずからが作物の栽培を行うことが困難となった場合は、第一段階として、農業委員会等がほかに経営を行う者がいないかどうかあっせんを行う。第二段階として、それでもなお再開の見込みが立たない場合には、農作物栽培高度化施設の用に供する土地ではなくなるので、都道府県知事によりまず原状回復命令等の対象になる。第三段階として、施設の所有者等が命令に従わない場合、あるいは行方がわからなくなってい

(24) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

(25) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

る場合には、知事による原状回復による関係の代執行が可能。最後の段階として、農作物栽培高度化施設及びその用地を所有しているのが法人であって、その法人が事業を中止した場合には、農地所有適格法人の要件を欠き、国による買収の対象にもなる⁽²⁶⁾。

【生産緑地地区内における農作物栽培高度化施設の設置】

- 紙智子 都市農地円滑化法が先日参議院で可決された。生産緑地にも植物工場を設置することができるのか。
- 榑真一（国土交通大臣官房審議官） 生産緑地地区内においては、農地等が有する良好な生活環境の確保の機能を維持するため、建築物の建築等を市区町村長の許可に係らしめている。市区町村長は、建築物の建築等が農産物等の生産の用に供する施設等の設置又は管理に係る行為で、かつ良好な生活環境の確保を図る上で支障がないと認めるものである場合に限り許可することができる。農作物栽培高度化施設は農産物等の生産の用に供する施設に該当することから、市区町村長が当該施設の設置が良好な生活環境の確保を図る上で支障がないと判断した場合には生産緑地地区内での設置が可能である⁽²⁷⁾。
- 川田龍平 この法律上の農地のコンクリート張りや農作物栽培高度化施設は、大都市の市街化区域の農地ではやってはならないのか。
- 上月良祐（農林水産大臣政務官） 市街化区域内の農地であっても、あらかじめ農業委員会に届け出ることにより、農地法上は農作物栽培高度化施設を設置することは可能である。なお、生産緑地などの都市計画の用途が決められている場合には、都市計画法であるとか生産緑地法の要件を満たす必要がある⁽²⁸⁾。

【その他】

- 大串博志 共有者不明農地の利活用と床面の全面コンクリート張りの許容という二つの連関性を感じない政策を、抱き合わせで一つの法案にして出すのは問題ではないか。
- 齋藤健（農林水産大臣） 農業経営の自由度をふやすことで農地への投資を行いやすくすること、そういう二つのものであり、いずれも、より担い手が農地を利用しやすくなるということで農地の効率的かつ高度な利用の促進を図るということで、

(26) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

(27) 第196回国会参議院農林水産委員会第12号（平成30年4月19日）。

(28) 第196回国会参議院農林水産委員会第12号（平成30年4月19日）。

共通の趣旨、目的を有していると考え、一括法としている⁽²⁹⁾。

(4) 附帯決議

本法案は、衆議院農林水産委員会において賛成多数で可決され、衆議院本会議においては全会一致で可決され、参議院に送付された。参議院の農林水産委員会及び本会議においても賛成多数で可決された。本法案については、衆参両院の農林水産委員会いずれにおいても附帯決議が付されている。その内容は以下のとおりである。

衆議院農林水産委員会における附帯決議⁽³⁰⁾

農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

農業生産の基盤である農地は、国民のための限られた資源であり、かつ、地域における貴重な資源であることを踏まえ、農地の利用の効率化及び高度化の促進が図られるよう、政府は、本法の施行に当たり、左記事項の実現に万全を期すべきである。

記

- 一 相続未登記農地の発生を防ぐため、相続等による権利取得に際しての農地法第三条の三の届出義務の周知を図るとともに、相続登記の重要性について啓発を図ること。また、相続未登記農地問題の抜本的解決に向けて、登記制度及び土地所有の在り方、行政機関相互での土地所有者に関する情報の共有の仕組み等について早期に検討を進め、必要な措置を講じること。
- 二 農作物栽培高度化施設に係る農林水産省令を定めるに当たっては、周辺の農地に係る営農条件に支障を及ぼさないよう当該施設の規模等について必要な基準を定めるとともに、農地の面的集積や農業の有する多面的機能の発揮への影響について考慮すること。また、現場における運用に当たり、混乱が生じないように、基準は具体的に定めること。加えて、施設の周囲や複数の施設を一体として扱うことによって広範囲をコンクリート等で覆うことを許容するなど、法改正の趣旨を逸脱する運用が行われないようにするこ

(29) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

(30) 第196回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成30年4月4日）。

と。

三 底面をコンクリート等で覆った農作物栽培高度化施設の適正な利用を確保するため、農業委員会による利用状況調査、勧告等が適時に行われるようにすること。また、適切な利用が行われていない場合には、速やかに必要な是正措置が講じられるようにすること。

四 農業委員会が、共有者不明農用地等に係る不確知共有者の探索や農作物栽培高度化施設に係る業務を円滑に実施することができるよう、必要な支援及び体制整備を図ること。

参議院農林水産委員会における附帯決議⁽³¹⁾

農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

農業生産の基盤である農地は、国民のための限られた資源であり、かつ、地域における貴重な資源であることを踏まえ、農地の利用の効率化及び高度化の促進が図られるよう、政府は、本法の施行に当たり、次の事項の実現に万全を期すべきである。

- 一 相続未登記農地の発生を防ぐため、相続等による権利取得に際しての農地法第三条の三の届出義務の周知を図るとともに、相続登記の重要性について啓発を図ること。また、相続未登記農地問題の抜本的解決に向けて、登記制度及び土地所有の在り方、行政機関相互での土地所有者に関する情報の共有の仕組み等について早期に検討を進め、必要な措置を講じること。
- 二 農作物栽培高度化施設に係る農林水産省令を定めるに当たっては、周辺の農地に係る営農条件に支障を及ぼさないよう当該施設の規模等について必要な基準を定めるとともに、農地の面的集積や農業の有する多面的機能の発揮への影響について考慮すること。また、現場における運用に当たり、混乱が生じないように、基準は具体的に定めるとともに、農業委員会が適切に判断できるようにきめ細かく方針を示すこと。加えて、施設の周囲や複数の施設を一体として扱うことによって広範囲をコンクリート等で覆うことを許容するな

(31) 第196回国会参議院農林水産委員会第12号（平成30年4月19日）。

ど、法改正の趣旨を逸脱する運用が行われることがないようにすること。

三 底面をコンクリート等で覆った農作物栽培高度化施設の適正な利用を確保するため、農業委員会による利用状況調査、勧告等が適時に行われるようにすること。また、適切な利用が行われていない場合には、速やかに必要な是正措置が講じられるようにすること。

四 貸し出した農地に農作物栽培高度化施設が設置される農地の所有者には、民法上の手続き、当該施設が利用されなくなった場合に発生しうる責務などについて、必要な事項が伝わるよう体制整備すること。

五 農業委員会が、共有者不明農用地等に係る不確知共有者の探索や農作物栽培高度化施設に係る業務を円滑に実施することができるよう、必要な支援及び体制整備を図ること。

5. 終わりに ― 今後の課題と地方自治法との関係

近年、人口減少・高齢化の進展に伴う土地利用ニーズの低下や地方から都市等への人口移動を背景とした土地の所有意識の希薄化等により、所有者不明土地が全国的に増加している。このような現象は、土地の利活用の問題だけでなく、公共事業の推進等の様々な場面において、所有者の特定等のため多大なコストを要し、円滑な事業遂行への障壁となっているのが現状である。衆参両院農林水産委員会における附帯決議の中においても、「相続未登記農地問題の抜本的解決に向けて、登記制度及び土地所有の在り方、行政機関相互での土地所有者に関する情報の共有の仕組み等について早期に検討を進め、必要な措置を講じる」ことを求めており、政府内においても、所有者不明土地の利活用・管理に係る制度等の見直しと新しい制度の創設及び所有者探索の円滑化のための作業が進められているところである⁽³²⁾。制度の見直しなしに新たな制度が創設された場合は、その時点において、それらの制度と本法との整合性を図ることになるであろう。今後、登記制度及び土地

(32) 相続登記の義務化あるいは土地所有権の在り方の問題は、中期的な課題として法務省を中心とした研究会、「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」において、検討が進められ、平成31年2月に、最終報告書「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究報告書 ～所有者不明土地問題の解決に向けて～」が公表されている。

所有の在り方に関する立法動向に注目する必要がある。

本改正は、現行の登記制度を前提とした当面の対応策として、所有者不明農地の利活用を図るため、共有者の一部が不明な農地について、所有者の探索を簡素化することで、農地中間管理機構に対して長期の賃借権等の設定を可能とする仕組みを設けたものである。

その内容は、不明共有者の探索と農作物栽培高度化施設の届出に関するチェックなど、市町村の農業委員会の果たす役割に期待する面が多い。農業委員会の業務量が膨大となり負担増が予想され、農業委員会の体制整備が必要となる⁽³³⁾。

地方自治法との関係については、農作物栽培高度化施設の届出に係る農業委員会の事務（同一の事業の目的に供するため四ヘクタールを超える農地をコンクリートその他これに類するもので覆う行為に係るものを除く。）は、指定市町村の場合は第1号法定受託事務とし、指定市町村以外の市町村の場合は第2号法定受託事務として、地方自治法別表第一（16号）と第二（5号）の農地法の事務欄にそれぞれ追加された。

（こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部准教授）

(33) これに関しては、平成27年の「農業協同組合法等の一部を改正する法律（平成27年法律第63号）」により、農業委員会の事務を重点化するとともに、農地利用最適化推進委員が新設されている。

森林経営管理法

(平成30年6月1日法律第35号)

其 田 茂 樹

はじめに

森林経営管理法（以下、本法律という）は、2018年3月6日に閣議決定、同日、第196回国会に提出されたものである。同年3月29日に衆議院農林水産委員会に付託され、4月17日に同委員会で可決、同19日に本会議で可決（賛成会派：自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本維新の会、自由党、社会民主党・市民連合、反対会派：日本共産党）された後、審議の舞台を参議院に移している。参議院においては、5月16日に農林水産委員会に付託、同24日に同委員会で可決、翌25日には本会議で可決（賛成会派：自由民主党、公明党、国民民主党・新緑風会、立憲民主党・民友会、日本維新の会、希望の党、無所属クラブ、沖縄の風、国民の声、反対会派：日本共産党）されている⁽¹⁾。本法律の公布は、2018年6月1日である（法律番号35、施行日は2019年4月1日）。なお、両院それぞれで付託された農林水産委員会においては、独立行政法人農林漁業信用基金法の一部を改正する法律案とともに審議されている。

本稿の課題は、これらの法律改正の概要や可決に至る過程での論点、地方自治体への影響等を整理することである。

本来、本法律は、本法律の施行と同時に導入されることとなる森林環境譲与税、2024年度から導入される予定の森林環境税と併せて論じられるべきであると思われるが、ここで

(1) 希望の会（自由・社民）は、会派内で賛否が一致していない。

は、本法律を単独で扱うこととする⁽²⁾。

1. 本法律の概要

農林水産省ウェブサイト掲載の資料により、本法律の趣旨及び概要を整理すると以下のようになる⁽³⁾。

まず、趣旨において、「林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の両立を図るためには、市町村を介して林業経営の意欲の低い小規模零細な森林所有者の経営を意欲と能力のある林業経営者につなぐことで林業経営の集積・集約化を図るとともに、経済的に成り立たない森林については、市町村が自ら経営管理を行う仕組みを構築する必要がある」として、新たな立法の必要性を主張する。そこで、「①森林所有者に適切な経営管理を促すため、経営管理の責務を明確化するとともに／②森林所有者自らが経営管理を実行できない場合に、市町村が経営管理の委託を受け意欲と能力のある林業経営者に再委託する。／③再委託できない森林及び再委託に至るまでの森林においては、市町村が経営管理を行う」という新たな措置を盛り込んだものとなっている。

本法律の概要としては、①から③の新たな措置に対応する形で、森林所有者の責務の明確化、森林の経営管理の仕組み、所有者不明森林に係る措置をそれぞれ定めたものとなっている。当然、中心となるのは森林経営管理の仕組みであるが、まずは、それ以外の点について法律の条文、要綱等に従って整理しておきたい。

まず本法律の目的であるが、「森林法（昭和26年法律第249号）第5条第1項の規定によりたてられた地域森林計画の対象とする森林について、市町村が、経営管理権集積計画を定め、森林所有者から経営管理権を取得した上で、自ら経営管理を行い、又は経営管理

(2) 今井照は、本法律と対応する税制に関して「この両者は無理やりリンク『させられた』感があり、必ずしも整合的ではないし、制度設計も現実的ではない。」と評している（今井照（2018）「国税森林環境税と森林経営管理法の概要と論点について」『政策法務Facilitator』VOL.60、飛田博史編『自治体森林政策の可能性』自治総研ブックレット22、公人の友社、2018年も併せて参照のこと）。国税の森林環境税については、『自治総研』誌上における特別連載「国税・森林環境税の問題点」（2019年2月号より）、拙稿「森林環境税（仮称）導入の課題——森林環境譲与税（仮称）導入を前にして」『月刊自治研』2019年2月号なども参照されたい。

(3) 農林水産省ウェブサイト「森林経営管理法の概要」
(<http://www.maff.go.jp/j/law/bill/196houritsu/attach/pdf/index-41.pdf>) 参照。

実施権を民間事業者に設定する等の措置を講ずることにより、林業経営の効率化及び森林の管理の適正化の一体的な促進を図り、もって林業の持続的発展及び森林の有する多面的機能の発揮に資すること」（本法律第1条より）とされている。

次に、「森林」、「森林所有者」、「経営管理」、「経営管理権」、「経営管理実施権」の各用語を定義づけている（第2条）。たとえば「森林」は、森林法第2条第3項に規定する民有林としている⁽⁴⁾。法律名に「経営」とあることから、目的のうち、林業経営の効率化による林業の持続的発展が重視されていることは明らかであるが、森林の有する多面的機能を考えるとき、森林面積2,505万haのうち766万haを占める国有林についてもこれに資するための規定が設けられる必要があるように思われる⁽⁵⁾。

概要の冒頭にある森林所有者の責務の明確化については、第3条に「森林所有者は、その権原に属する森林について、適時に伐採、造林及び保育を実施することにより、経営管理を行わなければならない」とし、第2項においては、「市町村は、その区域内に存する森林について、経営管理が円滑に行われるよう、この法律に基づく措置その他必要な措置を講ずるように努めるものとする」としている⁽⁶⁾。この第2項については、森林経営管理の仕組みとして新たに創設されるものである。

住宅地についても空き家対策において問題となっているように、森林においても所有者不明森林の問題が横たわる。本法律では、経営管理の仕組みとして市町村が作成することになる経営管理権集積計画の作成手続きの特例として、①「共有者不明森林に係る特例」、

(4) 森林法第2条第3項は、「この法律において『国有林』とは、国が森林所有者である森林及び国有林野の管理経営に関する法律（昭和26年法律第246号）第10条第1号に規定する分収林である森林をいい、『民有林』とは国有林以外の森林をいう。」と定めている。

(5) さらに、これらの施策の財源となる森林環境税（仮称）、森林環境譲与税（仮称）については、「パリ協定の枠組みの下におけるわが国の温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止を図るための地方財源を安定的に確保する観点から、次期通常国会における森林関連法令の見直しを踏まえ、平成31年度税制改正において、森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）を創設する。」（平成30年度税制改正大綱より抜粋）とされていることから、本法律の目的からすれば主として多面的機能の発揮のための税制である。ただし、税制改正大綱においても、森林整備を進めるための課題として本法律に掲げる所有者の経営意欲の低下などが挙げられているが、このあたりにも本法律とこれらの税制との「無理やりリンク」があるように思われる（注(2)参照）。なお、森林面積の数値は林野庁ウェブサイト「森林資源の現況（平成29年3月31日現在）」より引用した。

(6) 本法律第2条では、森林所有者とは、「権原に基づき森林の土地の上に木竹を所有し、及び育成することができる者」、経営管理とは、「森林（略）について自然的経済的社会的諸条件に応じた適切な経営又は管理を持続的に行うこと」と定義づけている。

②「確知所有者不同意森林に係る特例」、③「所有者不明森林に係る特例」が定められている（第10条～第32条）。

①では、まず、森林所有者の一部を確知できず、かつ、当該森林所有者で知っているものの全部が当該森林経営管理権集積計画に同意しているときは、相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により、確知することができないもの（不明森林共有者）を探索する（第10条）。

次に、探索によってもなお不明森林共有者を確知できないときは、表1の内容について公告することとなっている。表1にあるとおり、公告された不明森林共有者は、規定する期間内に異議を述べなければ経営管理権集積計画に同意されたものとみなされることとなる（第12条）。以下、その場合においても同意したとみなされる森林所有者が市町村の長に対し、当該経営管理権集積計画のうち当該森林所有者に係る部分の取消しを申し出ることができる旨を規定している（第13条、第14条）。第15条には、取消しについても市町村

表1 共有者不明森林に係る特例における公告事項

1	共有者不明森林の所在、地番、地目及び面積
2	共有者不明森林の森林所有者の一部を確知することができない旨
3	共有者不明森林について、経営管理権集積計画の定めるところにより、市町村が経営管理権の設定を、森林所有者が経営管理受益権の設定を受ける旨
4	前号に規定する経営管理権に基づき、共有者不明森林について次のいずれかが行われる旨 イ 第33条第1項に規定する市町村森林経営管理事業の実施による経営管理 ロ 第35条第1項の経営管理実施権配分計画による経営管理実施権の設定及び当該経営管理実施権に基づく民間事業者による経営管理
5	共有者不明森林についての次に掲げる事項 イ 第3号に規定する経営管理権の始期及び存続期間 ロ 第3号に規定する経営管理権に基づいて行われる経営管理の内容 ハ 販売収益から伐採等に要する経費を控除してなお利益がある場合において森林所有者に支払われるべき金銭の額の算定方法並びに当該金銭の支払の時期、相手方及び方法 ニ イに規定する存続期間の満了時及び第9条第2項、第15条第2項又は第23条第2項の規定によりこれらの規定の規定する委託が解除されたものとみなされた時における清算の方法
6	不明森林共有者は、公告の日から起算して6月以内に、農林水産省令で定めるところにより、その権原を証明する書面を添えて市町村に申し出て、経営管理権集積計画又は前三号に掲げる事項について異議を述べることができる旨
7	不明森林共有者が前号に規定する期間内に異議を述べなかったときは、当該不明森林共有者は経営管理権集積計画に同意したものとみなす旨

(出所) 本法律第11条より筆者作成。

は農林水産省令の定めるところにより遅滞なく公表すること等が規定されている。

②では、市町村はまず、集積計画対象である森林所有者のうち知っている者（確知森林所有者）のうち、当該経営管理権集積計画に同意しないもの（確知所有者不同意森林）があるとき、農林水産省令で定めるところにより、当該確知森林所有者に対し同意すべき旨を勧告することができる（第16条）。

勧告した日から起算して2月以内に当該勧告を受けた確知森林所有者が経営管理権集積計画に同意しないときは、当該市町村の長は、当該勧告をした日から6月以内に、農林水産省令で定めるところにより、都道府県知事の裁定を申請することができる（第17条）。

都道府県知事は、裁定の申請があったときには、確知所有者不同意森林の確知森林所有者に対し、意見書を提出する機会を与え（第18条）、裁定することとなる（第19条、表2参照）。第21条から第23条においては、経営管理権集積計画の取消し、その公告についてが規定されている。

③については、①と同様にまず探索を行い（第24条）、さらに、公告を行う（第25条、表3参照）。

その後、期間内に申出がない場合において当該市町村の長は、当該機関が経過した日から起算して4月以内に農林水産省で定めるところにより、都道府県知事の裁定を申請することができる（第26条）。

裁定については、②における場合同様に実施され（第27条）、裁定した都道府県知事は、

表2 確知所有者不同意森林について裁定を行う際に定める事項

1	確知所有者不同意森林の所在、地番、地目及び面積
2	確知所有者不同意森林の確知森林所有者の氏名又は名称及び住所
3	市町村が設定を受ける経営管理権の始期及び残存期間
4	市町村が設定を受ける経営管理権に基づいて行われる経営管理の内容
5	販売収益から伐採等に要する経費を控除してなお利益がある場合において確知森林所有者に支払われるべき金銭の額の算定方法並びに当該金銭の支払の時期、相手方及び方法
6	確知所有者不同意森林について権利を設定し、又は移転する場合には、あらかじめ、市町村にその旨を通知しなければならない旨の条件
7	第3号に規定する存続期間の満了時及び第9条第2項、第15条第2項又は第23条第2項の規定によりこれらの規定の規定する委託が解除されたものとみなされた時における清算の方法
8	その他農林水産省令で定める事項

(出所) 本法律第19条第2項より筆者作成。

農林水産省令で定めるところにより、遅滞なく、その旨を、当該裁定の申請をした市町村の長に通知するとともに、公告し、一方、通知を受けた市町村は速やかに裁定において定

表3 所有者不明森林に係る特例における公告事項

1	所有者不明森林の所在、地番、地目及び面積
2	所有者不明森林の森林所有者を確知することができない旨
3	不明森林所有者は、公告の日から起算して6月以内に、農林水産省令で定めるところにより、その権原を証する書面を添えて市町村に申し出るべき旨
4	前号に規定する申出がないときは、所有者不明森林について、都道府県知事が第27条第1項の裁定をすることがある旨
5	所有者不明森林について、経営管理権集積計画の定めるところにより、市町村が経営管理権の設定を、森林所有者が経営管理受益権の設定を受ける旨
6	前号に規定する経営管理権に基づき、所有者不明森林について次のいずれかが行われる旨 イ 第33条第1項に規定する市町村森林経営管理事業による経営管理 ロ 第35条第1項の経営管理実施権配分計画による経営管理実施権の設定及び当該経営管理実施権に基づく民間事業者による経営管理
7	所有者不明森林についての次に掲げる事項 イ 第5号に規定する経営管理権の始期及び存続期間 ロ 第5号に規定する経営管理権に基づいて行われる経営管理の内容 ハ 販売収益から伐採等に要する経費を控除してなお利益がある場合において供託されるべき金銭の額の算定方法及び当該金銭の供託の時期 ニ イに規定する存続期間の満了時及び第9条第2項又は第32条第2項の規定によりこれらの規定に規定する委託が解除されたものとみなされる時における清算の方法
8	その他農林水産省令で定める事項

(出所) 本法律第25条より筆者作成。

表4 所有者不明森林について裁定を行う際に定める事項

1	所有者不明森林の所在、地番、地目及び面積
2	市町村が設定を受ける経営管理権の始期及び残存期間
3	市町村が設定を受ける経営管理権に基づいて行われる経営管理の内容
4	販売収益から伐採等に要する経費を控除してなお利益がある場合において供託されるべき金銭の額の算定方法及び当該金銭の供託の時期
5	所有者不明森林について権利を設定し、又は移転する場合には、あらかじめ、市町村にその旨を通知しなければならない旨の条件
6	第2号に規定する存続期間の満了時及び第9条第2項又は第32条第2項の規定によりこれらの規定に規定する委託が解除されたものとみなされた時における清算の方法
7	その他農林水産省令で定める事項

(出所) 本法律第27条第2項より筆者作成。

められた内容の経営管理権集積計画を定めるものとされている（第28条）。

第29条では、供託について定め、第30条から第32条においては、経営管理権集積計画の取消しとその公告について規定されている。

本法律の主要な部分である森林の経営管理の仕組みについては、前にも触れた第3条第2項において、市町村に対し、必要な措置を講ずる責務が与えられている。具体的には、市町村は、その区域内に存する森林の全部又は一部について、当該森林についての経営管理の状況、当該森林の存する地域の実情その他の事情を勘案して、当該森林の経営管理権を当該市町村に集積することが必要かつ適当であると認める場合に経営管理権集積計画を定める（第4条）。その場合、農林水産省令で定めるところにより、集積計画対象森林の森林所有者に対し、経営管理の意向に関する調査（経営管理意向調査）を実施する（第5条）。森林所有者は、農林水産省令の定めるところにより、その権原の属する森林について、当該森林所在地の市町村に対し、経営管理権集積計画を定めるべきことを申し出ることができ、市町村は、申出のあった森林を集積計画対象森林としないときにはその旨及びその理由を当該申出をした森林所有者に通知する（第6条）。

経営管理権集積計画を定めた市町村は、農林水産省令で定めるところにより、遅滞なく、その旨を公告し、その公告があったときは、市町村に経営管理権（森林について森林所有者が行うべき自然的経済的社会的諸条件に応じた経営又は管理を市町村が行うため、当該森林所有者の委託を受けて立木の伐採及び木材の販売、造林並びに保育を実施するための権利）が、森林所有者に金銭の支払を受ける権利（経営管理受益権）がそれぞれ設定されることとなる（第7条）。

第8条、第9条は、経営管理権集積計画の取消しとその公告について定めている。

市町村は、経営管理権を取得した森林について、経営管理を行う事業（市町村森林経営管理事業）を実施し、その際、民間事業者の能力の活用に配慮しつつ、当該市町村森林経営管理事業の対象となる森林の状況を踏まえて、複層林化その他の方法により、当該森林について経営管理を行うものと規定され（第33条）、農林水産大臣は、市町村森林経営管理事業を実施する市町村に対し、実施状況等の報告を求めることができる（第34条）。

市町村は、経営管理権を有する森林について、民間事業者に経営管理実施権の設定を行うおうとする場合には、農林水産省令の定めるところにより、経営管理実施権配分計画を定めるものとされている（第25条）。これは、第23条第2項において「民間事業者の能力の活用に配慮しつつ」とあることから、また、市町村において全ての事業を実施することが現実的でないと思われることから、定めることが原則であると思われる（第35条）。

そこで、経営管理実施権を配分する民間事業者を選定し委託することになるが、その選定は、都道府県が行う。都道府県は、農林水産省令で定めるところにより、都道府県が定める区域ごとに、経営管理実施権配分計画が定められる場合に経営管理実施権の設定を受けることを希望する民間事業者を公募し、「経営管理を効率的かつ安定的に行う能力を有すると認められること」、「経営管理を確実に行うに足りる経理的な基礎を有すると認められること」という要件に適合するもの及び応募の内容に関する情報を整理し、公表するものとされている（第36条、同条第2項）。

第37条は、市町村が経営管理実施権配分計画を定めたときは、それを公告し、その公告があったときには、当該計画に定めるところにより民間事業者に経営管理実施権が、森林所有者及び市町村に経営管理受益権がそれぞれ設定されることとなる旨等を定め、第38条は、林業経営者は、販売収益について伐採後の植栽及び保育に要すると見込まれる額を適切に留保し、これらに要する経費に充てることにより、計画的かつ確実な伐採後の植栽及び保育を実施しなければならない旨を定めている。

第39条は、市町村が林業経営者に対し、当該経営管理実施権の設定を受けた森林についての経営管理の状況その他必要な事項に関し報告を求めることができる旨を、第40条は、林業経営者の経営管理実施権を取り消す要件を定め、第41条においては、取消しの公告等について定めている。

第42条は、伐採又は保育が実施されておらず、かつ、引き続き伐採又は保育が実施されないことが確実であると見込まれる森林について、土砂の流出その他の災害の発生、水害の発生、水の確保に著しい支障を及ぼすこと、環境を著しく悪化させることをそれぞれ防止する措置（災害等防止措置）について規定し、第43条はそのための代執行等に係る規定がなされている。

第44条は国有林野事業における配慮（国有林野事業に係る伐採等を委託して実施する場合には、林業経営者に委託するように配慮する）等を、第45条は国及び都道府県による指導及び助言、第46条は、独立行政法人農林漁業信用基金による支援をそれぞれ定めている。

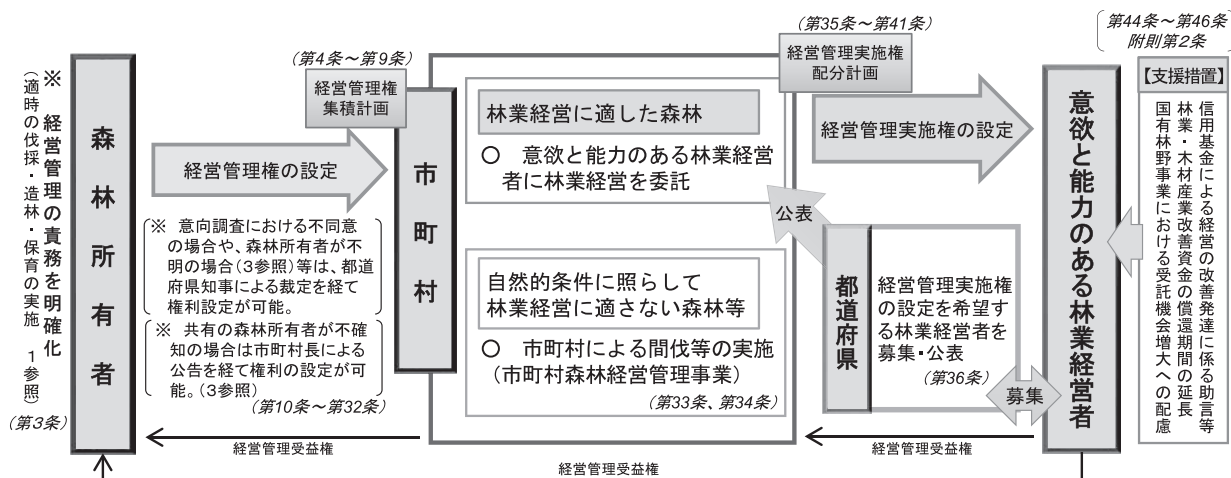
第47条以降は雑則とされているが、ここでは、第48条に触れておきたい。同条は、森林経営管理事務の代替執行を定めており、具体的には、経営管理意向調査、経営管理権集積計画の作成、市町村森林経営管理業務、経営管理実施権配分計画の作成について、都道府県がその区域内の市町村における事務の実施体制の整備の状況その他の事情を勘案して、当該市町村の当該事務の全部又は一部を、当該市町村の名において管理し、及び執行することについて、当該市町村と協議し、その同意を求めることができるとするものである。

この際、この同意があった場合、地方自治法第252条の16の2第1項の求めがあったものとみなすこととなっている。

附則についても若干触れておくと、附則第3条において、政府はこの法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認められるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとしている。

以上述べてきた森林経営管理の仕組みについてまとめたのが図1である。

図1 本法律に基づく森林の経営管理の仕組み



(出所) 農林水産省ウェブサイト。

2. 審議の経過等

ここでは、国会における質疑から本法律における論点を検討したい。まず、衆議院本会議第13号（2018年3月29日）における大河原雅子氏（立憲民主党）の質疑の一部及びそれに対する答弁の一部を抜粋しておこう。大河原氏の質疑に概ねの論点が網羅されているように思われるからである。

なお、引用中の一部用語について修正を加えている。

大河原雅子氏

「そこで、まず、林業の成長産業化に向けて、この法律が果たす役割について伺います。また、林業の成長産業化のためには、木材自給率だけでなく、木材消費量を伸ばしていく必要があります。そのために、木材等の需要拡大、販売促進などの政策も必要ですが、こ

れらについて、別途検討するのか、あわせてお答えください。

本案により、これまで放置してきた森林所有者は、所有する森林に経営管理権が設定された場合には、新たな経済的損失なく、森林所有者の責務を果たすこととなります。さらに、経営管理実施権が設定された場合には、販売収入の中から利益を得る可能性もあります。

これまで熱心に林業経営に取り組んできた森林所有者が、みずから管理しなくとも利益が得られるのであれば、経営管理権集積計画の作成を希望することもあり、逆に意欲をそぐ可能性があるのではないかと危惧されます。

また、意欲があり、これまで長年の取組で培ってきた能力の高い経営者は、利益の一部を森林所有者に還元することが必要であり、手元に残る利益が減ることから、新しい森林管理システムを活用するインセンティブがわかりにくいと思われれます。この点について、政府の考えを伺います。

林業は、植林から伐採、収穫までに数十年を要します。長期間の経営管理を行える林業経営者を十分に確保できる見込みがあるのか、また、そのような経営者をどのように選定するのも、あわせてお聞かせください。

次に、所有者不明森林に係る措置についても伺います。

所有者が不明の場合や共有者が不明の場合、相当な努力が払われたと認められる探索の方法は政令で定めることになっています。公簿での探索、登記簿上の所有者とその配偶者、また子までを範囲とする方向で検討されておりますが、政令で定める具体的な探索方法、また、事後に森林所有者があらわれた場合にどう対処していくのか、政府の考えをお聞かせください。

日本の森林面積は2,500万ヘクタール。このうち本案が対象とする民有林は7割であり、残り3割は国有林です。

本案の対象を民有林に限った理由について御説明ください。

また、民有林には私有林と公有林が含まれます。都道府県、市町村等が森林所有者である公有林について、経営管理権を設定することがあり得るのでしょうか。公有林に経営管理権を設定することがあるとすれば、公平性、透明性が求められます。

市町村の場合には、公有林の管理を行う者と経営管理権集積計画を作成する者が同じと想定されますが、その際の公平性、透明性はどのように担保されるのでしょうか。この点についても、政府の考え方を伺います。

最後は、市町村の実施体制についてです。都道府県、市町村の責務について伺います。

市町村は、本案によって、森林管理が円滑に行われるように必要な措置を講ずるよう努めることになっています。

新たに創設される森林管理システムでは市町村が中心的役割を果たしますが、業務の増大が想定されます。市町村は、これまでの森林・林業政策にかかわる業務に加えて、経営管理権集積計画の作成や、所有者や共有者不明森林の所有者の探索等、新たな業務が生じ、人員や活動経費などの体制整備が必須です。市町村の実施体制への支援について、政府の方針を伺います。

また、市町村が中心的役割を担うとしても、都道府県の役割が不明確です。この点についてもあわせてお答えください。」

齋藤健氏（農林水産大臣）

「森林経営管理法案が果たす役割と木材の需要拡大についてのお尋ねがありました(1)。

我が国の森林は、国土の保全、水源の涵養、温暖化防止などの公益的機能を有しているほか、資源が充実し、主伐期を迎えつつあることから、林業の成長産業化と森林資源の適切な管理を両立していく必要があります。

しかしながら、森林所有者の経営意欲が低下している中、所有者不明の森林の増加も相まって、適切な森林整備が進まず、林業の発展のみならず公益的機能の維持にも支障が生ずることが懸念されているところであります。

このため、本法案においては、森林所有者みずから経営管理できない森林のうち、経営ベースに乗る森林については、その経営管理権限を市町村を介して意欲と能力のある林業経営者に集積、集約するとともに、経済ベースに乗らない森林については、市町村が公的に管理するという仕組みを創設することとしております。

また、これにより木材の供給力の増大が図られることから、あわせて木材需要の拡大を図ることが重要です。

このため、木材需要の拡大に向けて、公共建築物を始め、これまで余り木材が使われてこなかった中高層、中大規模、非住宅など新たな分野におけるCLTの活用促進も含めた建築物の木造化、内装木質化、あるいは木質バイオマスのエネルギー利用、付加価値の高い木材製品の輸出拡大、さらに、木のよさや価値を実感できる木材製品の情報発信や木育などの普及啓発等の取組を進めていく考えです。

このような取組を通じ、林業の成長産業化と森林資源の適切な管理を実現してまいります。

森林所有者や林業経営者に対する本法案の影響についてのお尋ねがありました(2)。

林業経営に熱心に取り組む森林所有者を含む林業経営者については、経営規模を拡大したいと考える者が多い一方で、事業地の確保が困難となっているなど、林業経営者が事業規模を拡大する上で、みずからの努力では解決し得ない問題が多いものと認識しています。

このため、本法案により、経営意欲の低い森林所有者の森林を意欲と能力のある林業経営者に集積、集約化することで、林業経営者の事業規模の拡大や経営の安定化が円滑に推進することが期待されます。

林業経営者の確保と選定についてのお尋ねがありました(3)。

森林の適切な経営管理が行われるためには、経営管理実施権の設定を受ける林業経営者の役割が重要であることから、本法案においては、林業経営者に対する金融支援措置や国有林野事業の事業委託の配慮等の支援を通じて、林業経営者の育成、確保に努めてまいります。

また、林業経営者については、都道府県が経営管理実施権の設定を希望する者の募集、公表を行い、市町村は公表された中から公正な方法により選定する、そういうふうに行っているところでございます。

所有者不明森林の対処についてのお尋ねがありました(4)。

不明な森林所有者の探索については、公簿による探索など、市町村として相当な努力を払ったと認められる方法を今後検討してまいります。

また、後に不明な森林所有者があらわれた場合については、その森林所有者は、林業経営者に経営管理実施権が設定されている場合には、林業経営者の承諾が得られたときなど一定の条件を満たすとき、その他の場合には、原則として無条件で、市町村に対し経営管理権を取り消す申請を行うことができることとしております。

本法案の対象森林についてのお尋ねがありました(5)。

本法案の対象は、森林所有者がみずから経営管理できない森林で、市町村に経営管理に必要な権利を集積、集約化を図る必要がある森林となります。

そのため、国が所有者であり、既に経営管理に必要な権利を集積、集約化する必要のない国有林を除いて、民有林のみを本法案の対象とするものであります。

公有林への対応についてのお尋ねがありました(6)。

都道府県や市町村などが森林所有者である公有林については、経営管理に必要な権利を集積、集約化する必要がないので、基本的には本法案の対象としては想定しておりません。

しかしながら、公有林については、住民が共同で管理するなどさまざまな形態があることから、今後、地域から経営管理権の設定が求められる場合には、当該公有林の実態を踏

まえて、公平性、透明性にも配慮しつつ、具体的な対応を検討してまいります。

市町村の実施体制への支援についてのお尋ねがありました(7)。

御指摘のとおり、市町村には、地域の森林の経営管理が円滑に行われるように主体的に取り組むことが求められるため、実施体制の整備が重要な課題と認識しております。

そのため、市町村が林業技術者を地域林政アドバイザーとして雇用する取組を推進するとともに、本法案においては、都道府県による市町村の事務の代替執行ができるなどの制度を導入しており、必要な体制整備に向けた取組を進めることとしております。」

以上の質疑応答において答弁にカッコ数字で示した7つの論点が提示された。

(3)に関連してはいくつか派生的な質疑もつけ加えておこう。

(3-1) 人手不足の解消につながるか

岩田和親氏（自由民主党）（2018年2月21日 衆議院予算委員会第6分科会）

「人手不足をどうするかというところにやはり光を当てていかなきゃいけないんですけども、問題は、森林環境税を集めることで、この人手不足の一番キーになる部分に関してきちんと解消していけるのか、ここの部分について非常に国民の皆さん関心が高いと思うんですが、ここの点に関して農水省としてどのようにお答えになるのか」

沖修司氏（林野庁長官）

「林業経営の現状につきましては、経営規模を拡大したいと考える林業経営者が多い一方、森林の経営意欲の低い小規模零細な森林所有者が多いことから、事業地の確保が困難となっているなど、林業経営者が事業規模を拡大する上で、みずからの努力では解決し得ない問題が多いものと認識してございます。

このため、経営意欲の低い森林所有者の森林を意欲と能力のある林業経営者につなぎまして、集積、集約化することが必要と考えております。これを実現するために、新たな森林管理システムを創設する関連法案を今国会に提出するための準備を進めているところでございます。

このシステムが創設されますと、活用されることとなりますれば、林業経営者の事業規模の拡大や経営の安定化が円滑に進むことが期待されまして、林業への新規就労の促進にも資するものと考えております。

また、これらの林業経営者に雇用されます林業従事者につきましても、新規就業者を確保し、若年労働者の比率を高めることが課題となっており、緑の雇用事業などを実施していくことによりまして、人材の確保、育成を着実に図っていきたいと考えております。」

(3-2) 森林組合へのサポート体制は

緑川貴士氏（希望の党）（2018年3月29日 衆議院本会議第13号）

「林業経営者の事業体の一つに森林組合がありますが、森林組合は時代とともに合併が進み、組合員の数も減少しています。林業の成長産業化を進める上で、地域林業のこの中核的な担い手である組合を本法案ではどのように位置づけ、事業量の拡大、経営基盤の強化、施業集約化に当たって具体的に国としてどうサポートしていくのか、お尋ねいたします。」

齋藤健氏

「森林組合は、地域の森林の経営管理の主たる担い手として現在も大きな役割を果たしており、林業の成長産業化を進める上で重要な存在であると考えております。」

本法案による新たな森林管理システムにおいては、森林組合は、経営管理実施権の設定を受ける意欲と能力のある林業経営者としての役割や、市町村がみずから経営管理する森林の施業を受託すること、さらには、市町村が行う意向調査等に協力、支援を行うことなどの役割が期待されているところでございます。

これらの役割が期待される森林組合に対し、今後、事業量の拡大、経営基盤の強化等に向けて、路網整備や高性能林業機械導入、主伐、再造林の一貫作業の推進、製材業者との直接的な取引など、川下との連携強化等の取組を支援していく考えであります。」

以上のような議論を経て可決・成立した本法律であるが、衆参両院において附帯決議が付されている。以下に引用する。

森林経営管理法案に対する附帯決議（衆議院）

我が国の林業は、木材価格の低迷、森林所有者の世代交代等により、森林所有者の経営意欲の低下や所有者不明森林が増加するなど、依然として厳しい状況にある。このような中、持続可能な森林経営に向けて、森林の管理の適正化及び林業経営の効率化の一体的な促進を図ることは、森林の有する多面的機能の発揮及び林業・山村の振興の観点から極めて重要である。また、森林吸収源対策に係る地方財源確保のため、平成31年度税制改正において創設するとされている森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）については、創設の趣旨に照らし、その用途を適正かつ明確にする必要がある。

よって政府は、本法の施行に当たり、左記事項の実現に万全を期すべきである。

記

一 本法を市町村が運用するに当たって、「森林の多面的機能の発揮」「公益的機能の発揮」「生物多様性の保全」について、十分に配慮するよう助言等の支援を行うこと。

- 二 経営管理権及び経営管理実施権の設定等を内容とする新たな森林管理システムが現場に浸透し、林業の効率化及び森林管理の適正化の一体的な促進が円滑に進むよう、都道府県及び市町村と協力して、不在村森林所有者を含む森林所有者、森林組合、民間事業者など、地域の森林・林業関係者に本法の仕組みの周知を徹底すること。また、経営管理実施権の設定に当たっては、市町村が地域の実情に応じた運用ができるものとする。
- 三 市町村が区域内の森林の経営管理を行うに当たっては、その推進の在り方について広く地域住民の意見が反映されるよう助言等の支援を行うこと。
- 四 経営管理実施権を設定した林業経営者に対して、市町村が指導監督体制の確立に努めるよう助言等の支援を行うこと。さらに、国は、民間事業者の健全な育成を図るため、森林に関する高度の知識、技術、経営に関する研修計画を企画し、実施すること。経営管理実施権の設定に当たっては、生産性（生産量）の基準だけでなく、作業の質、持続性、定着性などの評価基準も重視すること。
- 五 森林の育成には、林業労働力の確保・育成は不可欠であり、林業就業者の所得の向上、労働安全対策をはじめとする就業条件改善に向けた対策の強化を図ること。
- 六 所有者不明森林の発生を防ぐため、相続等による権利取得に際しての森林法第10条の7の2の届出義務の周知を図るとともに、相続登記等の重要性について啓発を図ること。また、所有者不明森林に係る問題の抜本的解決に向けて、登記制度及び土地所有の在り方、行政機関相互での土地所有者に関する情報の共有の仕組み等について早期に検討を進め、必要な措置を講じること。
- 七 経営管理権集積計画の策定に当たり、まず前提となる森林法の趣旨にのっとり、林地台帳の整備、森林境界の明確化等に必要な取組に対する支援を一層強化すること。
- 八 市町村が、市町村森林整備計画と調和が保たれた経営管理権集積計画の作成等の新たな業務を円滑に実施することができるよう、フォレスター等の市町村の林業部門担当職員の確保・育成を図る仕組みを確立するとともに、林業技術者等の活用の充実、必要な支援及び体制整備を図ること。
- 九 市町村が、「確知所有者不同意森林」制度を運用するに当たって、森林所有者の意向等を的確に把握し、同意を取り付けるため十分な努力を行うよう助言等の支援を行うこと。
- 十 「災害等防止措置命令」制度の運用に資するよう、国は、災害等の防止と森林管理の関係についての科学的知見の蓄積に努めること。

十一 路網は、木材を安定的に供給し、森林の有する多面的機能を持続的に発揮していくために必要な造林、保育、間伐等の施業を効率的に行うために不可欠な生産基盤であることから、路網整備に対する支援を一層強化すること。なお、路網整備の方法によっては土砂災害を誘発する場合もあることから、特段の配慮をすること。

十二 森林資源の循環利用を図るため、新たな木材需要を創出するとともに、これらの需要に対応した川上から川下までの安定的、効率的な供給体制を構築すること。また、森林管理の推進に向けて、その大きな支障の一つである鳥獣被害に係る対策を含め、主伐後の植栽による再造林、保育を確実に実施する民間事業者が選定されるよう支援するとともに、他の制度との連携・強化を図ること。

十三 自伐林家や所有者から長期的に施業を任されている自伐型林業者等は、地域林業の活性化や山村振興を図る上で極めて重要な主体の一つであることから、自伐林家等が実施する森林管理や森林資源の利用の取組等に対し、更なる支援を行うこと。

十四 地球温暖化防止のための森林吸収源対策に係る地方財源の確保のため創設するとされている森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）については、その趣旨に沿って、これまでの森林施策では対応できなかった森林整備等に資するものとする。

右決議する。

森林経営管理法案に対する附帯決議（参議院）

我が国の林業は、木材価格の低迷、森林所有者の世代交代等により、森林所有者の経営意欲の低下や所有者不明森林が増加するなど、依然として厳しい状況にある。このような中、持続可能な森林経営に向けて、森林の管理の適正化及び林業経営の効率化の一体的な促進を図ることは、森林の有する多面的機能の発揮及び林業・山村の振興の観点から極めて重要である。また、森林吸収源対策に係る地方財源確保のため、平成31年度税制改正において創設するとされている森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）については、創設の趣旨に照らし、その用途を適正かつ明確にする必要がある。

よって政府は、本法の施行に当たり、次の事項の実現に万全を期すべきである。

一 本法を市町村が運用するに当たって、「森林の多面的機能の発揮」「公益的機能の発揮」「人工林から自然林への誘導」「生物多様性の保全」について、十分に配慮するよう助言等の支援を行うこと。

二 経営管理権及び経営管理実施権の設定等を内容とする新たな森林管理システムが現場

に浸透し、林業の効率化及び森林管理の適正化の一体的な促進が円滑に進むよう、都道府県及び市町村と協力して、不在村森林所有者を含む森林所有者、森林組合、民間事業者など、地域の森林・林業関係者に本法の仕組みの周知を徹底すること。また、経営管理実施権の設定に当たっては、超長期的な多間伐施業を排除することなく、市町村が地域の実情に応じた運用ができるものとする。

三 市町村が区域内の森林の経営管理を行うに当たっては、その推進の在り方について広く地域住民の意見が反映されるよう助言等の支援を行うこと。

四 経営管理実施権を設定した林業経営者に対して、市町村が指導監督体制の確立に努めるよう助言等の支援を行うこと。さらに、国は、民間事業者の健全な育成を図るため、森林に関する高度の知識、技術、経営に関する研修計画を企画し、実施すること。経営管理実施権の設定に当たっては、生産性（生産量）の基準だけでなく、作業の質、持続性、定着性、地域経済への貢献、労働安全などの評価基準も重視すること。

五 森林の育成には、林業労働力の確保・育成は不可欠であり、小規模事業者の経営者や従業員を含む林業就業者の所得の向上、労働安全対策をはじめとする就業条件改善に向けた対策の強化を図ること。

六 所有者不明森林の発生を防ぐため、相続等による権利取得に際しての森林法第10条の7の2の届出義務の周知を図るとともに、相続登記等の重要性について啓発を図ること。また、所有者不明森林に係る問題の抜本的解決に向けて、登記制度及び土地所有の在り方、行政機関相互での土地所有者に関する情報の共有の仕組み等について早期に検討を進め、必要な措置を講じること。

七 経営管理権集積計画の策定に当たり、まず前提となる森林法の趣旨にのっとり、林地台帳の整備、森林境界の明確化等に必要な取組に対する支援を一層強化すること。

八 市町村が、市町村森林整備計画と調和が保たれた経営管理権集積計画の作成等の新たな業務を円滑に実施することができるよう、フォレスター等の市町村の林業部門担当職員の確保・育成を図る仕組みを確立するとともに、林業技術者等の活用の充実、必要な支援及び体制整備を図ること。

九 市町村が、「確知所有者不同意森林」制度を運用するに当たって、森林所有者の意向等を的確に把握し、同意を取り付けるため十分な努力を行うよう助言等の支援を行うこと。

十 「災害等防止措置命令」制度の運用に資するよう、国は、災害等の防止と森林管理の関係についての科学的知見の蓄積に努めること。

十一 路網は、木材を安定的に供給し、森林の有する多面的機能を持続的に発揮していくために必要な造林、保育、間伐等の施業を効率的に行うために不可欠な生産基盤であることから、路網整備に対する支援を一層強化すること。なお、路網整備の方法によっては土砂災害を誘発する場合もあることから、特段の配慮をすること。

十二 森林資源の循環利用を図るため、新たな木材需要を創出するとともに、これらの需要に対応した川上から川下までの安定的、効率的な供給体制を構築すること。また、適正な森林管理の推進に向けて、その大きな支障の一つである鳥獣被害に係る対策を含め、主伐後の植栽による再造林、保育を確実に実施する民間事業者が選定されるよう支援するとともに、森林法による伐採後の造林命令など他の制度との連携・強化を図ること。

十三 自伐林家や所有者から長期的に施業を任されている自伐型林業者等は、地域林業の活性化や山村振興を図る上で極めて重要な主体の一つであることから、自伐林家等が実施する森林管理や森林資源の利用の取組等に対し、更なる支援を行うこと。

十四 地球温暖化防止のための森林吸収源対策に係る地方財源の確保のため創設するとされている森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）については、その趣旨に沿って、これまでの森林施策では対応できなかった森林整備等に資するものとし、その用途の公益性を担保し、国民の理解が得られるものとする。

右決議する。

両院ともほぼ同趣旨の内容であるが、参議院のものには、若干の文言が付記されている。最も議論されるべきと思われるのは、市町村を中心とした地方自治体がこれらの事業を実施するための財源についてであると思われる。これは、ここでは切り離して論じることとなっている国税の森林環境税を原資とした森林環境譲与税によるものであるとされている。附帯決議にも森林環境税に関しては言及されていることが確認できる。これらに関する議論も国会ではなされているが、ここでは取り上げず、極めて重要と思われるものに関してのみ次節で若干言及する。

3. 地方自治体等への影響等（小括にかえて）

第1節でみたとおり、本法律により、市町村は第3条第2項により責務、経営管理権集

積計画の作成やそのために必要な経営管理意向調査、不明森林共有者・不明森林所有者の探索、確知所有者不同意森林について当該確知森林所有者に対する勧告等を実施、さらには、市町村森林経営管理事業を実施するが、その際には、経営管理実施権配分計画を定めることとなる。

都道府県については、各種の裁定、「意欲と能力のある林業経営者」の募集等、市町村や林業経営者に対する指導・助言等を行うほか、市町村の事務の全部又は一部を当該市町村の名において管理し、及び実行すること（森林経営管理事務の代替執行）ができるようになる。

これらから、本法律が、森林を有する都道府県・市町村にとって影響の大きい法律であることはいうまでもない。

施行までの期間において地方自治体（特に市町村）の準備が急がれるが、法律の規定の多くは詳細が農林水産省令に委ねられており、その省令の姿は現時点で判然としていない。

また、本法律は、森林環境税、同譲与税とは切り離して扱うこととしてきたが、本法律とは別に取り扱われることになるであろうこれらの税制と本法律との関係において重要と思われる部分を抜粋しておきたい。

石川香織氏（立憲民主党）（2018年4月10日 衆議院農林水産委員会第8号）

「使途としては、具体的に、今回の新たな森林管理システムに要する費用でありましたり、森林整備、担い手確保など、いろいろなものが考えられるかと思います。ただ、何に使うかは市町村に一定の裁量がございます。その使途については、これからの議論にもよるとは思いますけれども、安易な目的税ではないというところの意義をしっかりと示していくのが、現場の混乱、特に自治体でありますけれども、混乱を避けるために必要だと思いません。」

沖修司氏

「森林環境税、まだ仮称でございますけれども、これは、パリ協定のもとでの我が国の温室効果ガスの排出削減目標の達成や、災害防止などを図るため、森林経営管理法により新たに市町村が行うこととなる森林の公的な管理を始めとする森林整備等の財源として創設されるものでございます。」

この答弁に、本法律の矛盾が凝縮されているように思われる。

本法律における森林経営管理制度は、「林業の成長産業化と森林資源の適正な管理の両立を図る」ものとしてウェブサイトをはじめとする政府資料には紹介されている。一方、森林環境税は、パリ協定のもとでの吸収源対策に端を発するものである。この「成長産業

化」と「吸収源対策」を結びつけるものとして「森林資源の適正な管理」が用いられているように思われる。

本法律第33条の市町村森林経営管理事業では、「複層林化その他の方法」により経営管理を行う旨を規定している（第2項）が、複層林化について、「公益的機能を持続的に発揮し、将来の森林管理コストの低減にも寄与」するものとして評価されている⁽⁷⁾。吸収源対策に資することは公益的機能の発揮ではあるため、まったく無関係とまでは断定できないものの、吸収源対策が後景に退いたとの評価は免れないと思われる。

少なくとも、森林環境譲与税の制度設計、特に、配分基準をみる限り、本法律に基づく事業に各自治体が用いるべき財源とは大きな過不足を生じると思われることから、これに要する財源の措置は、吸収源対策のための森林環境税とは切り離して実施される必要があると思われる。

そうでなければ、参議院の附帯決議に書き加えられた「その用途の公益性を担保し、国民の理解が得られるものとする事」は非常に困難ではないかと思われる。

（そのだ しげき 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

(7) 経済財政諮問会議 国と地方のシステムワーキング・グループ第2回会議(2017年3月6日) 資料2-2-2参照。

都市農地の貸借の円滑化に関する法律 (平成30年6月27日法律第68号)

権 奇 法

1. はじめに

平成30年6月20日、「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」が衆議院で可決・成立し、同年6月27日、法律第68号として公布された。本法律は、近年の都市農業及び都市農地に対する積極的な評価及び、都市計画法（昭和43年法律第100号）、生産緑地法（昭和49年法律第68号）、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）、都市農業振興基本法（平成27年法律第14号）等の農地関連法律における法的な位置付けの変化を反映し、都市農地の貸借の円滑化を進めることで、都市農地の保全と都市農業の振興を図るとともに、生産緑地に関するいわゆる「2022年問題」に対処するためのものである。

以下、本稿では、まず、都市農業に関する政策の変遷と制度を概観し、本法制定の背景と経緯、法律の内容、国会における審議内容を要約し、最後に、地方公共団体への影響について述べることにする。

2. 法案提出の背景と経緯

(1) 都市農地の現状と都市農業の意義

都市農業は、農林水産省の試算によれば、面積は2.3%にすぎないものの、都市農家の戸数で11%、販売金額は8%（対全国比、推計）を占め、食料自給率の確保の一翼を担っている。（【図表1】参照）

さらに、都市農業は、農産物を供給する機能だけでなく、防災の機能、良好な景観の形成の機能、国土・環境の保全の機能、農作業体験・学習・交流の場を提供する機能、農業に対する理解の醸成の機能など多様な機能を果たすことができるとされている。

【図表 1】 都市農業に関する指標（試算）

	農家戸数	農地面積	販売金額（推計）
全 国	215.5万戸	447.1万ha	5兆8,366億円
都市農地 （対全国比）	22.8万戸（11%）	7.2万ha（2%）	4,466億円（8%）
		うち生産緑地1.3万ha（0.3%）	

出所：農林水産省「都市農業をめぐる情勢について」（平成30年5月）を基に作成。

る（都市農業振興基本法第3条）。ところが、後述するように、宅地等への転用需要
 が大きい都市農地の面積は一貫して減少してきた。

（2） 都市農地に関する法律の体系

1） 都市計画法の制定

都市農地に関する政策は、社会・経済情勢によって大きく変遷してきた。まず、
 高度経済成長期以降の都市への急激な人口流入により住宅宅地需要がひっ迫する状
 況において、都市農地はその保存より宅地化の対象地として位置付けられた。すな
 わち、都市計画法の制定による区域区分制度の創設及び関連税制の改正により、市
 街化区域内の農地はいずれ宅地化すべきものとされ、「農地法」（昭和27年法律第
 229号）上も届出のみで転用が可能とされた。実際に、都市農地の面積は一貫して
 減少してきた。さらに、都市農地をめぐるのは、農村部と同じく、農業従事者の減
 少や高齢化が進む中、都市農地の保全と有効活用が大きな課題となっている。

2） 生産緑地法の制定

都市計画法上の市街化区域内の農地のうち、良好な生活環境の確保や公園、緑地、
 学校、病院等の公共施設等の敷地として適している農地を計画的に保全する必要性
 があり、昭和49年、生産緑地法が制定された。しかし、地方公共団体による宅地並
 課税の実質免除措置が行われていたこと、要件が厳格であったこと、土地の利用転
 換が制約されることへの抵抗感等から、生産緑地地区の指定件数は少なかった⁽¹⁾。

その後、昭和60年代に入り、三大都市圏を中心に地価が高騰する中、市街化区域

(1) 生産緑地の指定の経過を見ると、昭和50年度に369.6haが指定され、昭和55年時点で550.2ha、
 昭和58年度で630.2haとなっており、昭和50年度以降大幅な生産緑地の指定の伸びはなかった
 とされている。田辺真裕子（農林水産委員会調査室）「都市農地の保全と有効利用 ― 都市農
 地の貸借に関する制度と課題 ―」立法と調査第394号（2017年11月）35頁。

内の農地に対する宅地化の促進と税負担の不公平の解消が強く求められるようになった。このような中、平成3年に生産緑地法の改正が行われ、三大都市圏の特定市においては、市街化区域内の農地について、宅地化すべき農地と保全すべき農地を法制上明確に区分し、保全すべき農地については、生産緑地の指定を受けるようにした⁽²⁾。生産緑地の指定を受けた農地に関しては、相続税納税猶予及び資産税に係る農地並み課税といった優遇措置の適用を受ける一方、開発行為が制限されることとなった。そして、指定後30年経過後又は主たる従事者の死亡等の場合に生産緑地所有者が市町村長に対し買取りを申し出ることができるようにした（同法第10条）。

この平成3年の法改正を受け、平成4年に、多くの生産緑地の指定が行われることとなった。そして、平成34年（2022年）、平成4年に指定された生産緑地が指定から30年を迎えることになり、市町村長に対する買取りの申出が可能となる。これは、厳しい財政状況に置かれている市町村の対応を迫るものであり、また、市町村が買い取らず売りに出た場合は、結果として不動産市場に悪影響を及ぼすことが懸念されている。このような問題をいわゆる「2022年問題」という。

3) 食料・農業・農村基本法の制定

しかし、その後、人口減少や高齢化が進む中で、宅地需要は沈静化し、都市農地に対する開発圧力も低下してきた⁽³⁾。また、食の安全への意識の高まり、都市農業が持つ多様な機能が評価されるようになるとともに、都市農業に一定の位置付けを与えるべきとの意見が高まってきた。これらの情勢変化を受け、平成11年、食料・農業・農村基本法が制定され、「都市農業の振興」が法的に位置付けられることとなった。すなわち、「国は、都市及びその周辺における農業について、消費地に近い特性を生かし、都市住民の需要に即した農業生産の振興を図るために必要な施策を講ずるものとする」（同法第36条第2項）と規定され、同法に基づき策定された「食料・農業・農村基本計画」（平成12年3月24日閣議決定）においても、「市民農園の整備の推進」及び「都市及びその周辺の地域における農業の振興」を明記するなど、都市農業の振興に向けた施策展開の方向性が明記されることとなっ

(2) 国土交通省「第6回都市計画制度小委員会参考資料」（平成22年9月6日）。

(3) 都市農業の振興に関する検討会の「中間取りまとめ」（平成24年8月）では、「大都市圏の人口は平成22年の6,121人をピークに減少に転じるとされており、都市における開発・建築需要は、全体としては縮小に向かうものと考えられる」としている。

た⁽⁴⁾。その後、農林水産省に設置された「都市農業の振興に関する検討会」が、平成24年8月、「中間取りまとめ」を公表した。そこでは、「住民と農業・農地の関わりを深め、住宅と農地が共生するまちづくりを進めていくことが必要とされる現在、かつての急速な都市化への対応を目的とした政策の転換が求められている」としている。また、「市街化区域内の農地、農業用施設用地等について、税制上の対応を含む保全・活用策を強化していく」必要があるとし、委員からは、「市街化区域内農地について、賃貸借を行った場合でも相続税納税猶予の継続が認められるよう、市街化区域内農地の都市計画制度等における位置付けや保全・利用の在り方を含め総合的な観点から検討すべき。また、法定更新の対象とならない借地権を認める、行政・農協等を介した賃貸借の仕組みを設ける等、賃貸借円滑化のための対応も検討すべき」との意見・提案がなされていた⁽⁵⁾。

4) 都市農業振興基本法の制定

さらに、平成27年には、都市農業の安定的な継続を図るとともに、都市農業の有する機能の発揮を通じ、良好な都市環境の形成に資することを目的として、都市農業振興基本法が議員立法により制定された。この法律においては、都市農業の振興に関する基本理念として、①都市農業の有する機能の適切かつ十分な発揮と都市農地の有効な活用及び適正な保全が図られるべきこと、②都市農業のための土地とそれ以外の土地が共存する良好な市街地形成に資するよう都市農業の振興が図られるべきことが示された（同法第3条）。また、政府は、都市農業の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、「都市農業振興基本計画」を策定しなければならないとされた（同法第9条第1項）。

都市農業振興基本法の成立を受け、「都市農業振興基本計画」の策定に向けた検討が行われたが、都市農業の性質上農業政策と都市政策の両面に関わることから、また、都市農業振興基本法上「農林水産大臣及び国土交通大臣は、基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない」（同条第3項）とされていることから、農林水産省と国土交通省の共同で検討が行われた。両省共同で研究会を立ち上

(4) 平成27年3月改定の「食料・農業・農村基本計画」においても、「高齢化や人口減少が進行する中、都市における農地の有効活用や適正な保全が新たな課題となっていることを踏まえ、国民の十分な理解を得つつ、都市農業の振興や都市農地の保全に関連する制度の見直しを検討する」とされている。「食料・農業・農村基本計画」（平成27年3月閣議決定）第3-3-(3)-③。

(5) 都市農業の振興に関する検討会「中間取りまとめ」（平成24年8月）。

げ、また、農林水産省においては「食料・農業・農村政策審議会」、国土交通省においては社会資本整備審議会の都市計画・歴史的風土分科会「新たな時代の都市マネジメント小委員会」にそれぞれ諮問が行われた。そして、平成28年1月から2月にかけて、両省共同でパブリックコメントを実施し、同年5月に「都市農業振興基本計画」が閣議決定された。

この計画においては、農業政策及び都市政策の両面から都市農業の再評価が行われ、従来は「宅地化すべきもの」とされていた市街化区域内の農地を、都市の「あるべきもの」へと、位置付けが大きく見直されることとなった⁽⁶⁾。

そして、新たな施策の方向性として、①都市農業の担い手の確保、②都市農業の用に供する土地の確保、③農業振興施策の本格的展開の三つを掲げ、このうち都市農業の担い手の確保については、後継者不足が深刻化する中、都市農業の安定的な継続の観点から、家族経営を基本としつつ、営農実績を有する地域の農業者に加え、食品関連事業者、福祉や教育、IT関係のベンチャー企業等を新たな担い手として想定し、「農地の貸借を通じ意欲と能力のある都市農業者等を確保することを検討されるべき」⁽⁷⁾とし、都市農地の確保については、「都市農業の多様な機能が発揮されるためには、都市農地とそれ以外の都市的土地利用との共存を図る観点から、土地利用計画における都市農地の位置付けを転換し、計画的に農地の保全を誘導することが必要となる」⁽⁸⁾とした。

(3) 都市農地の賃貸借上の課題

都市農地の賃貸借に関しては、二つの大きな課題が存在し、それほど活用されない状況であった。課題の一つ目は、農地法上のいわゆる「法定更新」制度である。農地法は、農地を賃貸借する場合における賃借人（耕作者）の地位の安定を図る観点から、「賃貸借について期間の定めがある場合において、その当事者が、その期間の満了の1年前から6月前までの間に、相手方に対して更新をしない旨の通知をしないときは、従前の賃貸借と同一の条件で更に賃貸借をしたものとみなす」とされ（農地法第17条本文）、さらに、賃貸借の解除又は賃貸借の更新をしない旨の通知をするためには都

(6) 高橋政智「都市農地を貸借して有効活用を図る制度を創設」時の法令第2066号（平成31年1月30日）29頁。

(7) 都市農業振興基本計画第1の4の(1)。

(8) 都市農業振興基本計画第1の4の(2)。

道府県知事の許可を受けなければならない（同法第18条本文）とされている。

これまで、農地の賃借に関する農地法第17条及び第18条の適用除外を定めた例がある。「農業経営基盤強化促進法」（昭和55年法律第65号）では、意欲ある農業者に対する農地集積を促進するため、農地法の特例として、農用地利用集積計画に基づいて賃貸借等される場合（利用権設定等促進事業）がその例であるが、市街化区域はその対象外であった。さらに、「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」（平成元年法律第58号）上の都市住民等への趣味的な利用を目的とした農地の貸付けについても同規定が適用されないこととなっている。

このような「法定更新」と「契約解除の許可制」から、農地所有農家は、いったん農地を貸すとなかなか返してもらえなくなるのではないかといった懸念があり、農地を貸したがる風潮があったとされている⁽⁹⁾。

そして、二つ目の課題は、相続税の特例措置に関する課題である。農地に対して高い評価額により相続税が課税されてしまうと、農業を継続したくても相続税を払うために農地を売却せざるを得ないという問題が生じ得る。昭和50年、このような問題に対処するため、自ら農業経営を継続する相続人を税制面から支援する「相続税納税猶予制度」が設けられた。

その後、三大都市圏を中心として地価が高騰する中、市街化区域内の農地に対しては、宅地化の促進と税負担の公平の確保が強く求められるようになったことから、平成3年、三大都市圏の特定市において市街化区域内の農地を、宅地化すべき農地と保全すべき農地（生産緑地）とに区分し、宅地化すべき農地については、納税猶予制度の対象から除外した。

また、従来、本制度は相続人自らが農業の用に供する場合のみを対象としていたが、農地の効率的利用を促進する観点から、平成21年、市街化区域外の農地に限り、「農業経営基盤強化促進法」等に基づく事業による貸付け（「特定貸付け」）を行っている場合についても適用できるようにした。

「特定貸付け」を除いて、相続税の納税猶予制度の適用を受けている農地について、貸付けが行われる場合、納税猶予が打ち切られ、多額の相続税に猶予期間に応じた利子税を加えて納税しなければならないことになることから、都市農地の貸付けが行えないという問題である。

(9) 高橋政智・前掲30頁。

以上の二つの課題に対応し都市農地の貸借の円滑化を推進するため、農地法の特例措置を創設するとともに、相続税の農政猶予制度の適用条件を緩和する仕組みを創設するため、本法律案が提出されたのである。

なお、すでに、平成30年度の税制改正において、本法律案の成立を前提に、生産緑地を貸借しても相続税の納税猶予措置が継続されるようになった。（【図表2】参照）

一方、農地に係る固定資産税はその区分によってそれぞれ課税されている。まず、一般農地については、農地評価が行われ、課税に当たっては一般農地の負担調整措置（税額の増を対前年度比最大+10%までに抑制する措置）が講じられる（農地課税）。市街化区域農地のうち、生産緑地地区の農地については、生産緑地法により開発規制がされているため、一般農地と同様に評価した価格に対し固定資産税が課税される。一方、生産緑地以外の市街化区域農地については、宅地並評価の対象とされる。ただし、三大都市圏の特定市以外の都市では、税額の算出の際、一般農地と同様の負担調整措置が講じられている。

【図表2】相続税納税猶予制度の適用条件

		三大都市圏の特定市	三大都市圏の特定市以外の市町村	納税猶予期間の終了事由とならない貸付け	農地転用規制	生産緑地法上の規制
市街化区域内の農地	生産緑地地区	適用 (終身営農が必要)	適用 (終身営農が必要) (注3)	営農困難時の貸付け(注1) 都市農地に係る新法による政策的貸付け	事前届出	終身又は30年間農地として管理 開発行為の制限
		適用なし	適用 (20年継続免除)	営農困難時の貸付け(注1)		—
農振農用地等		適用(終身営農が必要)		営農困難時の貸付け(注1) 基盤法等による政策的貸付け(注2)	許可	—

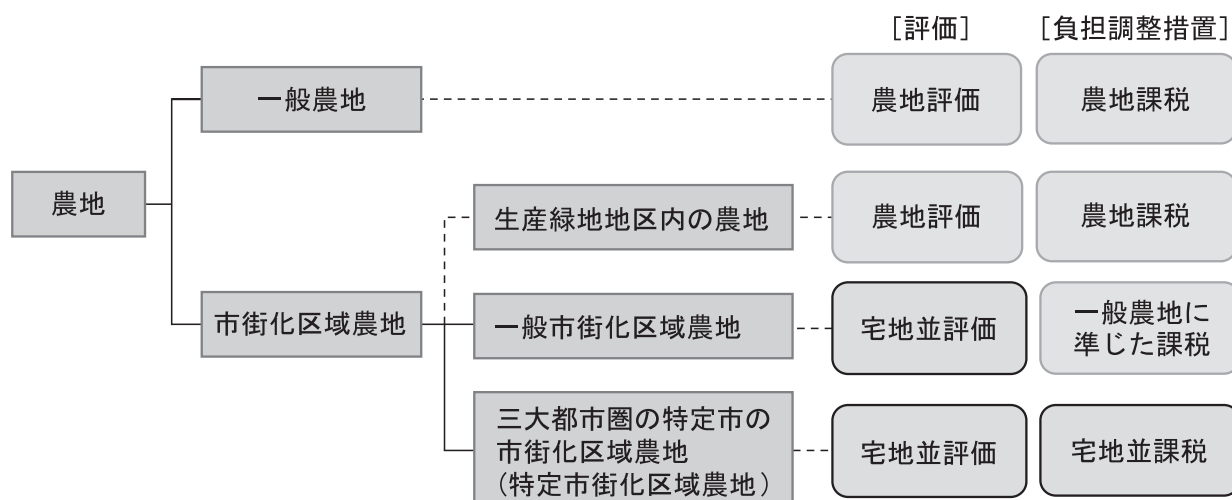
(注1) 営農困難時の貸付けとは、猶予期間中に身体障害等により営農継続が困難となった場合の農地の貸付けをいう。

(注2) 農業経営基盤法による政策的貸付けに係る特例は、市街化区域を除いて認められている。

(注3) 既適用者に対する経過措置として、①既存の納税猶予適用農地を引き続きすべて自作する場合は、20年継続免除を適用、②適用農地を貸し付けることも可能(この場合、適用農地はすべて終身利用する必要がある。)

出所：農林水産省「都市農業をめぐる情勢について」(平成30年5月)を基に作成。

【図表3】農地に係る固定資産税



* 農地評価：農地の売買価格

* 宅地並評価：近傍類似宅地の価格－造成費相当額

* 造成費相当額：当該農地を宅地に転用する場合において通常必要と認められる造成費に相当する額

出所：農林水産省「農地の保有に係る特例措置について知りたい」から。

(4) 法案の提出

以上で見たように、「食料・農業・農村基本法」及び「食料・農業・農村基本計画」において、都市農業の振興が明記され、また、「都市農業振興基本法」及び「都市農業振興基本計画」において、都市農地の位置付けが「宅地化すべきもの」から都市の「あるべきもの」へと大きく転換した。このような流れに沿った形で、政府においては、都市農地の保存と都市農業の推進のための新たな政策を進めるための検討が行われた。

平成29年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017～人材への投資を通じた生産性向上～」では、「都市農業については、生産緑地の貸借に係る制度を創設し、相続税の納税猶予制度の適用について検討する」⁽¹⁰⁾、同日閣議決定された「未来投資戦略2017 — Society5.0の実現に向けた改革 —」では、「都市農業振興のため都市農地の貸借の促進に係る制度を創設する」⁽¹¹⁾とされた。

以上のような経緯と背景から、平成30年3月6日、第196回国会において、「都市

(10) 「経済財政運営と改革の基本方針2017～人材への投資を通じた生産性向上～」第2章の4の(2)。

(11) 「未来投資戦略2017 — Society5.0の実現に向けた改革 —」第2のⅢの2の(2)のi)の③。

農地の貸借の円滑化に関する法律案」が参議院に提出された。

3. 法律の概要

(1) 定義と基本理念

本法において、「農地」とは、農地法上の概念と同様に、「耕作の目的に供される土地」とされている。そして、「都市農地」とは、市街化区域内の農地のうち、生産緑地法第3条第1項の規定により定められた生産緑地地区の区域内の農地と定義された。「都市農業」について、理念法である「都市農業振興基本法」においては、「市街地及びその周辺の地域で行われる農業」（同法第2条）とのみ規定し、厳密な定義を行っていない。しかし本法は、法律上の効果を伴う具体的な措置を講ずるものであることから、その範囲をより明確にし、かつ、本法の対象となる都市農地と合致するよう⁽¹²⁾、「都市農地において行われる耕作の事業」と規定している（第2条）。

基本理念として、「都市農地の貸借の円滑化のための措置は、都市農地が自ら耕作の事業を行う者又は特定都市農地貸付けを行う者により有効に活用され、都市農業の安定的な継続が図られることを旨として、講ぜられなければならない」としている（第3条）。

(2) 自らの耕作の事業の用に供するための都市農地の貸借の円滑化

本法では、自らの耕作の事業の用に供するための都市農地の貸借の円滑化を進めるために、事業計画の認定制度を創設し、当該計画に基づいた貸借権等が設定される場合には、農地法の特例が適用されるようにしている。ほかにも、認定事業者による都市農地の利用状況の報告、事業計画の変更手続、報告徴収及び立入検査について定めている。

1) 事業計画の認定

都市農地について貸借権又は使用貸借による権利（以下「貸借権等」という。）の設定を受けようとする者（以下「申請者」という。）は、当該貸借権等の設定に係る都市農地における耕作の事業に関する計画（以下「事業計画」という。）を作

(12) 高橋政智・前掲34頁。

成し、市町村長に提出して、その認定を受けることができる制度を創設した（第4条第1項）。事業計画に係る市町村長の認定は、事業計画の変更に当たっても同じである。ただし、農林水産省令で定める軽微な変更をしたときは、遅滞なく、その旨を市町村長に届け出なければならない（第6条）。

事業計画には、①申請者及び当該都市農地、所有者に関する事項、②設定を受ける賃借権等の種類、③始期及び存続期間、④都市農地における耕作の事業の内容、⑤その他農林水産省令で定める事項を記載しなければならない（同条第2項）。

市町村長は、事業計画の申請が認定要件を満たしていると判断した場合は、農業委員会の決定を経て、認定をする。ただし、農業委員会を置かない市町村にあって

【図表4】事業計画の認定要件

事業計画の認定要件（法第4条第3項各号）		農協・農協連 合会・政令で 定める ⁽¹³⁾ 者	農作業に常時従 事する者・農地 所有適格法人	その他 (企業等)
①	耕作の事業の内容が、都市農業の有する機能の発揮に特に資するものとして農林水産省令で定める基準に適合していると認められること	○	○	○
②	耕作の事業により、周辺の地域における農地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障を生ずるおそれがないと認められること		○	○
③	耕作の事業の用に供すべき農地の全てを効率的に利用して耕作の事業を行うと認められること		○	○
④	事業計画に従って耕作の事業を行っていないと認められる場合に解除をする旨の条件が、書面による契約において付されていること			○
⑤	地域の農業における他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれること			○
⑥	法人の場合は、業務執行役員等のうち一人以上の者が耕作事業に常時従事すると認められること			○

* 注：申請者の区分に応じ、それぞれ「○」のついた要件をすべて満たすことが必要

①：本法独自の要件

②～⑥：農地法と同様の要件

出所：高橋政智「都市農地を貸借して有効活用を図る制度を創設」時の法令第2066号（平成31年1月30日）36頁を基に作成。

(13) 「政令で定める者」については、「都市農地の貸借の円滑化に関する法律施行令」（平成30年政令第234号）において、地方公共団体としている。

は、農業委員会の決定を経ることを要しない。

市町村長が認定をする際の要件としては、その事業計画が、以下の六つの要件に照らして判断することとされている。その際、申請者の属性によって、求められる要件が異なっている（同条第3項）。なお、これらの要件は、農地法第3条の許可要件とほぼ同じである。

法第4条第1号の「耕作の事業の内容が、都市農業の有する機能の発揮に特に資するもの」の要件に関しては、都市農地の貸借の円滑化に関する法律施行規則（平成30年農林水産省令第54号）において具体的に定められ、①地域内において農産物の生産・製造・加工された物品を販売、②都市住民の農作業体験・交流及び都市農業の振興に関し必要な調査研究又は農業者の育成及び確保に関する取組、③都市農地を災害発生時に避難場所として提供するなど、防災協力に関する協定を地方公共団体その他の者と締結すること、さらには、周辺的生活環境と調和のとれた都市農地の利用を確保すると認められることなどの基準を示している（同規則第3条）。これらの内容は、衆議院及び参議院の農林水産委員会附帯決議において、「事業計画の認定に係る基準を定めるに当たっては、地域の実情に応じた多様な取組を行うことができるようにすること」とされたことを踏まえた内容であるとする⁽¹⁴⁾。

2) 適正な都市農地利用状況の確保

事業計画につき認定を受けた者は、毎年、認定都市農地の利用状況について、市町村長に報告しなければならない（第5条）。

市町村長は、認定事業者が認定事業計画に従って耕作の事業を行っていないと認める場合等には、認定事業者に対し、相当の期限を定めて、必要な措置を講ずべきことを勧告することができる（第7条第1項）。市町村長は、認定事業者がこの勧告に従わなかった場合等には、農業委員会の決定を経て、認定を取り消すことができる。

市町村は、認定を取り消した場合には、当該取消しに係る都市農地の所有者に対し、当該都市農地についての賃借権等の設定に関し、あつせんその他の必要な援助を行うものとしている。法第4条第3項第4号の条件に基づく賃貸借等の解除の場合も同様である（第7条第3項）。

市町村長は、認定事業者に対し、当該認定事業者の行う耕作の事業の実施状況に

(14) 高橋政智・前掲36～37頁。

ついて報告を求めることができ、認定都市農地、認定事業者の事務所その他の必要な場所に立ち入り、当該認定事業者の行う耕作の事業の実施状況等について検査させることができる（第9条）。

3) 農地法の特例

認定事業計画に従って都市農地について賃借権等が設定される場合には、農地法上の特例が適用される。まず、農地法第3条の農業委員会の許可に係る規定は、適用されない。また、認定事業計画に従って認定都市農地について設定された賃借権に係る賃貸借については、農地法第17条のいわゆる賃貸借の「法定更新」の規定は、適用されない。そして、法第4条第3項第4号の条件に基づく賃貸借等の解除の場合であって、市町村長に届出を行ったときは、賃貸借の解除、解約の申入れ、合意による解約、又は賃貸借の更新をしない旨の通知に係る都道府県知事の許可に関する農地法第18条第1項本文の規定は適用されない（第8条）。

(3) 特定都市農地貸付けの用に供するための都市農地の貸借の円滑化

1) 特定農地貸付け

「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」（以下「特定農地貸付法」という。）は、都市住民等への趣味的な利用を目的とした農地の貸付けについて、農地法等に関する特例を措置している。「特定農地貸付け」とは、10 a 未満の農地の貸付けで相当数の者を対象として定型的条件で行われる、営利を目的としない農作物の栽培の用に供するための農地の貸付けで、貸付期間が5年を超えないものとされている（特定農地貸付法第2条第2項第1号～第3号）。特定農地貸付けを行おうとする者（市民農園開設者）は、農業委員会に承認を申請し承認を受けなければならないこととなっている。このような特定農地貸付け農地について賃貸借等が行われる場合には、①権利移動の許可（農地法第3条）、②賃貸借の法定更新（農地法第17条）の規定等が適用されない（特定農地貸付法第4条）。

このような「特定農地貸付け」制度は、いわゆる市民農園の開設方法の一つである。近年の都市住民の農業への関心の高まりを背景に、都市部での市民農園の開設

数が伸びているのが現状である⁽¹⁵⁾。しかしながら、地方公共団体や農協ではなく、農地所有者でもない民間企業・NPO等が市民農園を開設しようとする場合は、農地の所有者から直接農地に関する権利を取得することはできず、地方公共団体や農地中間管理機構等から転貸を受ける方法のみが認められている。しかしながら、農地中間管理機構等の活用が難しい都市農地に関しては、企業等による市民農園の開設が難しい面があった⁽¹⁶⁾。

2) 特定都市農地貸付けの創設

このような問題に対処するため、本法においては、市民農園を開設しようとする企業等が、「特定農地貸付け」の方法によって農地所有者から直接市民農園の用地を借り入れることができる「特定都市農地貸付け」を創設した。

本法は、「特定都市農地貸付け」を、「特定農地貸付け」の要件を満たしたうえで、さらに、地方公共団体及び農業協同組合以外の者が都市農地の所有者から賃借権等の設定を受けている都市農地に係るものと定義している。そして、この都市農地は、地方公共団体及び農業協同組合以外の者が、都市農地の所有者及び市町村との間で、次の事項を内容とする協定を締結していることを要件としている。協定の内容は、①地方公共団体及び農業協同組合以外の者が都市農地を適切に利用していないと認められる場合に市町村が協定を廃止する旨、②準用する特定農地貸付法第3条第2項の承認を取り消した場合又は協定を廃止した場合に市町村が講ずべき措置、③その他都市農地貸付けの実施に当たって合意しておくべきものとして農林水産省令で定める事項、である（第10条）。

「特定都市農地貸付け」には、特定農地貸付法の承認の規定が準用され（第11条）、農地法の特例に関しても、「特定農地貸付け」と同じく取り扱う規定を置いている（第12条）。

(15) 農林水産省の調査によると、平成29年における市民農園の数は4,165カ所であり、開設主体別市民農園数は、「地方公共団体」2,208カ所、「農業協同組合」491カ所、「農業者」1,148カ所、「企業・NPO等」318カ所である。地方公共団体が平成19年以来減少傾向に転じたことに対して、農業者及び企業・NPO等（平成15年度の構造改革特区制度により開設が認められ、平成17年特定農地貸付法の改正により全国展開）の伸び率が大きいこととなっている。農林水産省「市民農園をめぐる状況」（農林水産省ホームページ参照）。

(16) 高橋政智・前掲38頁。

(4) その他

市町村は、認定事業計画に従って行われる耕作の事業又は承認都市農地について行われる特定都市農地貸付けの実施に必要な助言、指導その他の援助を行うよう努めるとともに、都市農地について賃借権等の設定を受けようとする者からあつせんその他の援助を求められた場合には、これに応ずるよう努めるものとしている（第13条）。

都市農業振興基本計画では、「都市農業者を含む多様な主体による都市農業の振興を図るため、農業委員会等の公的機関が農地の貸手と借り手とのマッチングの役割を果たすように積極的に関与するとともに、教育や福祉等、農業以外の分野の民間企業等がその能力に応じて都市農業の振興に関与することができるよう、多様化する都市住民のニーズとこれに対応可能な民間企業等を結びつける体制の構築を検討する」⁽¹⁷⁾としており、こうした体制をどのように構築していくかが課題となり、その際、市町村と農業委員会の役割分担や連携が重要であることは言うまでもない。

4. 国会における審議

(1) 審議の経過

本法案は、平成30年3月6日に内閣提出法案として参議院に提出され、同年6月27日に法律第68号として公布された。国会における審議の経過は以下のとおりである。

項 目	内 容
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成30年6月6日／農林水産
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成30年6月19日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成30年6月20日／可決
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成30年4月2日／農林水産
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成30年4月5日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成30年4月6日／可決
公布年月日／法律番号	平成30年6月27日／68

(17) 都市農業振興基本計画第2の1の(1)。

(2) 審議内容

1) 提案理由及び主要内容

本法案は、参議院先議となっており、まず、参議院農林水産委員会において述べられた農林水産大臣による法律案の提案理由及び主要内容は、以下のようになっている⁽¹⁸⁾。

都市農業は、都市住民に地域産の新鮮な農産物を供給するとともに、都市住民が身近に農作業に親しむ場の提供、都市住民の農業に対する理解の醸成等多様な機能を有しています。こうした機能を将来にわたって適切かつ十分に発揮させるためには、都市農業者により都市農地の有効な活用を図ることが不可欠であります。

他方、農業従事者の減少や高齢化が進展する中、都市農地の所有者だけでなく、都市農業に取り組む意欲のある者により、都市農地が有効に活用されることも重要であります。

こうした状況を踏まえ、都市農業に取り組む意欲のある者に対し、都市農地の貸借の円滑化のための措置を講ずることにより、都市農地の有効な活用を図り、都市農業の健全な発展に寄与するとともに、都市農業の有する機能の発揮を通じて都市住民の生活の向上に資することを目的として、この法律案を提出した次第であります。

次に、この法律案の主要内容につきまして、御説明申し上げます。

第一に、自らの耕作の事業の用に供するための都市農地の貸借の円滑化に関する措置であります。都市農地において取り組む耕作の事業の内容等を記載した計画について、都市農業の有する機能の発揮に特に資するものとして定める基準に適合する等により市町村長が認定した場合に、賃借権等が設定される制度を創設することとしています。

また、当該賃借権等の設定については、農地法に基づく農業委員会の許可や法定更新の適用等が除外されることとしており、都市農地の貸借が円滑に行われるようにすることとしています。

第二に、都市農地を市民農園の開設に必要な特定都市農地貸付けの用に供す

(18) 第196回国会参議院農林水産委員会第8号(平成30年4月3日)。

るための貸借の円滑化に関する措置であります。市民農園を開設するため都市農地を借り受けようとする者は、現行の特定農地貸付けのように地方公共団体を經由して借り受けなくても、農地所有者から直接借り受けることができることとしています。

2) 主な審議内容

本法律案は、提案理由及び主要内容の説明を除けば、衆・参それぞれの農林水産委員会において、1回だけの審議で採決まで行われている。新法ではあるが、その内容が全く新しい制度を創設するものではなく、既存の制度を活用した仕組みを創設するものであり、また、法案に反対する会派もなかったことがその理由であると思われる。主な審議内容は、争点ごとに、以下のように整理することができる⁽¹⁹⁾。

【生産緑地制度関連】

- 舟山康江君 都市部の農地はすべからく守ってもらいたいという思いの反面、都合に合わせて簡単に転用されるということになってしまえばせっかく投入したその政策も無駄になってしまう。この都市農業基本法の中でも、いわゆる逆線引きとか、生産緑地に入れていこうというような方向性も書かれているが、この逆線引き若しくは生産緑地への指定というのはどのような現状なのか。
- 政府参考人（榊真一君） 市街化区域から市街化調整区域へと区域区分を変更するいわゆる逆線引きは、都市農地の保全を図る上で有効な手法の一つであると考えている。都市計画制度に関する技術的指針である都市計画運用指針においても、将来にわたり保全することが適当な農地等を相当規模含む土地の区域については、区域区分を変更し、市街化調整区域に編入することが望ましいとしている。平成二十九年度には、三つの都市計画区域において合計約四十四ヘクタールの逆線引きを行った。
- 紙智子君 二〇一五年には都市農業振興基本法が制定をされて、昨年には生産緑地法の改正があつて、生産緑地指定の要件を条例によって引き下げることが可能になった。なおかつ今回新法を作る必要性はなにか。
- 国務大臣（齋藤健君） 農地法にはない新たな計画制度の体系を創設をするとい

(19) 以下、質問者が「君」付けの場合は、第196回国会参議院農林水産委員会第9号（平成30年4月5日）によるものであり、「委員」付けの場合は、第196回国会衆議院農林水産委員会第22号（平成30年6月19日）によるものである。

う側面を持っているのと同時に、またその対象は生産緑地地区内の農地に限定をすることとしており、農地法に特例を置くよりも農地法とは別に新たな法制度とすべきであるという結論に達した。特定農地貸付法とか農業経営基盤強化促進法等のように、独自の政策目的を実現するために農地法の特例措置を講ずる場合に、別法で新たな制度を定めているケースがある。

○佐藤（英）委員 生産緑地指定を受けている農地は、ほとんどが三大都市圏に集中している。データによると、全国一万三千ヘクタールの生産緑地のうち、三大都市圏を除く地方都市ではわずかに百ヘクタールしか指定されていない。この地方都市における生産緑地指定の問題について、今後拡大を進めるために国土交通省は現在どのような取組をされているのか。

○榊政府参考人 国土交通省では、地方都市における生産緑地制度の導入を促進するため、平成二十八年五月に閣議決定された都市農業振興基本計画を踏まえ、平成二十九年に都市計画運用指針を改正し、三大都市圏特定市以外の地方都市においても生産緑地制度の導入が望ましい旨を明確に記載した。昨年度は、全国都市計画主管課長会議等を通じて働きかけを行うだけでなく、JAなど関係団体と連携して、地方都市向けの説明会を全国で八回開催した。さらに、今年度は、農林水産省と連携してブロック単位で説明会を開催するなど、さらなる制度の周知に努めるとともに、制度導入の機運のある都市に対しては個別相談を行うなど、地方都市における生産緑地制度の活用に関する取組を支援していきたい。

【農業経営基盤強化促進事業との関係】

○舟山康江君 生産緑地については、これ法改正のたびに位置付けが少しずつ変わっており、平成五年の改正では農業経営基盤強化促進事業の実施区域から除外され、十七年の改正では再び実施区域内になり、二十一年農地法改正でまた除外され、位置付けがそのたびごとに変わっている理由は何か。

○政府参考人（大澤誠君） 平成十七年から平成二十一年までの間、生産緑地は農業経営基盤強化促進法の対象地域であった。これは、主に遊休農地の措置の位置付けの変遷に伴うものである。平成十七年の改正により、遊休農地対策、現在は農地法で一般的に遊休農地対策が取られているが、当時は基盤法で、まず市町村が定める基本構想の中に要活用農地というものを定め、この要活用農地を対象に遊休農地の防止を図るための措置を講ずるとされていた。当時の資料によると、農業経営基盤強化促進事業は、この遊休農地の発生を防止するためのある意味で

前提となる事業として位置付けられ、事業の対象になっていたが、二十一年の改正により、遊休農地対策の重要性から全農地を対象とする措置にしたことに伴い基盤法での対策は削除され、農地法による対策に位置付けられた。

○舟山康江君 今回の法律の施行に伴って、少なくとも対象にしている生産緑地については基盤強化促進事業の対象にしてもいいのではないか。

○国務大臣（齋藤健君） 生産緑地については、まず、今回、新法によって、都市農業の実態に即してその機能の発展を図るということで、市町村長が事業計画を認定して、それに従って行う都市農地の貸借の円滑化を図る仕組みを設けるのが今回の新法であるが、一方、農業経営基盤強化促進法上の農業経営基盤強化促進事業は農業構造の改善の観点ということで農用地の利用集積等を行う仕組みということであるので、生産緑地は現在事業の対象外となっている。したがって、今後の都市農地の貸借については新たな制度が活用されるということが適当ではないかと考えている。

○大河原委員 農業経営基盤強化法ができて、生産緑地も、施設をつくって、その床をコンクリートにすることが可能になった。コンクリート農地が地域に、生産緑地にたくさんできてしまうことについては、気をつけてほしい。このコンクリート農地の基準はなにか。

○大澤政府参考人 今国会で成立した農業経営基盤強化促進法等の一部改正において、一定の場合に、農地にコンクリートを張っても農地転用に該当しないということ措置したが、これは、周辺の営農条件に支障が生じないようにする必要というのが絶対の条件である。具体的にはこの施設としてどういうものを農地で認めるかということについて、省令においては、専ら農作物の栽培の用に供されるものであること、あるいは、周辺農地の日照が制限されないように施設の高さについての基準を設けること、それから、周囲の営農条件に支障が生じないように必要な排水施設を設けること、を定めることを考えている。

【生産緑地以外の農地の保全】

○舟山康江君 生産緑地以外の農地も都市農地全体を守るべき農地として位置付けていくべきではないか。

○国務大臣（齋藤健君） 生産緑地以外の農地も都市農地全体を守るべき農地として位置付けていくべきではないかという話は、政府においては、平成二十七年四月に施行された都市農業振興基本法に基づいて、平成二十八年五月には都市農業

振興基本計画を閣議決定して、都市農地の位置付けを宅地化すべきものというものから都市にあるべきものへと大きく転換して計画的に保全すべきだという位置付けにしたところであるが、生産緑地については、指定後原則三十年間の開発規制があるということと、さきの通常国会において、生産緑地法の改正において三十年経過した後も十年ごとの延長制度が導入されたということで、長期間にわたって農地として保全されることが担保をされているという点が他の都市農地との大きな違いであり、そういう意味では、長期間にわたって農地として保全されることを推進していくためには、やはり市街化区域内の農地については是非生産緑地に指定される方向で進めていきたい。

【農地関連税制】

- 紙智子君 営農継続を保障する上でも、営農に不可欠な作業場だとか、あるいは農機具倉庫、それから畜舎などの農業用施設用地なども相続税の納税猶予の制度の対象に加えるべきではないか。
- 国務大臣（齋藤健君） 農業用施設用地は既に耕作ができない状況となっており、農地と異なって権利移転や転用行為に係る厳しい規制が存在するわけではない。このため、このような土地にまで相続税の納税猶予といった優遇措置を講ずることは課税の公平性という観点から見て問題があると考えている。なお、農用地区域内及び生産緑地地区内の農業用施設用地については、農業振興地域の整備に関する法律等において建築物の建築等への土地の利用が制限をされており、相続税の評価額については宅地に比べては低くなるように一定の配慮がなされている。
- 佐藤（英）委員 生産緑地における貸借の円滑化により都市農地の有効活用が実現されるために、三十年度の税制改正ではどのような措置を行ったのか。
- 荒川政府参考人 都市農業に係る平成三十年度税制改正事項としては、今国会に提出しているこの法律案に基づき、認定事業計画に基づく貸付けが行われた貸付けについて相続税の納税猶予を継続するということとあわせ、市民農園の開設に係るものとして、本法律案に規定する特定都市農地貸付け用の土地に供されるための貸付けなどについて、生産緑地内の農地について相続税の納税猶予が継続する措置等を講ずることとされている。

【生産緑地の賃借のマッチング】

- 横山信一君 東京都の平成二十七年度の都市農業実態調査の中で、生産緑地の賃借が可能となった場合の生産緑地の借入れの意向という問いに対して、借りたい

と答えたのは僅か一〇・五％。このような状況の下で果たしてこの借り手が付くのかということに関して、意欲ある都市農業者というのはどういう者を想定しているのか。

○副大臣（谷合正明君） この調査結果のうち、農産物の売上高が六百万円以上の農業者に限れば約三二％の人が生産緑地を借りたいと回答しており、農産物の売上高が大きいほどこの借り入れたいという意向が強くなっている。また、本法律案においては、都市農地についてどのような者でも認定されれば賃借権等の設定を受けることができることから、都市農業の借り手としては、アンケート調査の対象となった農業者のみならず、農協、企業、NPO法人など、まさに多様な主体が想定されている。

○横山信一君 この平成二十七年度の東京都の都市農業実態調査のさらに別の項目で、生産緑地の貸借が可能となった場合の貸したい相手というその問いに対しては、区市などの地方自治体が三五・八％、農協が二六・七％、これに対して、意欲ある農業者に貸したいというのは二二・五％にとどまっている。やはり信頼の置ける人に貸したい所有者の心理があると思うが、この状態であれば、貸したい相手が見付からず貸借がうまくいかないと、結果的に農地保全がうまくいなくなる。この貸したい相手が二割程度しかないところとそれから意欲ある農業者との貸借をどのように成立をさせていくのか。

○副大臣（谷合正明君） 本法律案においては、意欲ある都市農業者を含め、農地を借りたい者からあつせんその他の援助を求められれば、市町村はこれに応ずるよう努めなければならないこととしている。また、実際に地域の都市農地の状況やまた日頃の農地の見回り活動の中で、農地所有者の貸付けの意向や都市農業者の規模拡大の意向等を把握している農業委員会や地元の農協などと協力しながら、市町村が中心となって貸し手と借り手のマッチングを図っていくことが重要であると考えている。

○大河原委員 東京都の実態調査によると、生産緑地の貸借が可能になった場合でも、借りたいと余り思わない、借りたくない人が八一・八％、貸したい人も八・九％である。この法律を有効に機能させていくためには、具体的にどんな方法をとっていくと今この意向調査にあらわれた数字が変わっていくのか。

○荒川政府参考人 平成二十七年に東京都が、一定面積の生産緑地を有する区市において、十アール以上の農地面積を有する農家の約一万戸を対象としたアンケート

ト調査の結果である。これによると、生産緑地を借りたいというふうに回答された方は、有効回答数約五千戸のうちの約一割程度しかないというのは事実である。一方で、農産物の売上高が六百万円以上の、比較的意欲的に営農されている農業者に限ると、三二%が借りたいと回答していることも、このアンケートから見てとれる。また、貸付先や貸付条件などによっては貸してもよいという方が四割ほどで、合わせると五割ぐらゐは、条件によっては貸したいという話もある。この法律案により法定更新の除外と相続税の納税猶予の継続というものが存在しない中でのアンケート調査で、これから法律案の内容をしっかりと説明していけば、また意向は変わっていくのではないかと考えている。

【地方公共団体の役割】

- 紙智子君 事業計画を認定した後に、貸し手と借り手の当事者間で契約上のトラブル、契約内容と異なるような事業を行っていたり、あるいは借りた側が、例えばビニールハウスなりを建てて営農していたけれど途中で耕作を放棄して、そしてビニールハウスなどもそのままにして放置して農地が原状回復されないというようなことがあった場合に、自治体や農業委員会は関係するのか。
- 政府参考人（荒川隆君） 何かトラブルがあつて借り手の方が計画どおりに事業を行っていないといったような場合とか、認定要件を満たしていない状態になった場合には、市町村長は、相当の期間を定めた上で、借り手の方にきちんと是正をするべく勧告をするという手続をまず取ることになっている。その上で、勧告に従わない場合には、最終的には市町村長は認定を取り消す。この場合は、市町村が中心になって、農業委員会やJAと連携をして、新たな借り手を探すのを手伝うことも法律に書いてある。

【事業計画の認定関連】

- 森ゆうこ君 第七条の認定の取消し等について、第二号、周辺の地域における農地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障が生じている、あるいは第四号、適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行っていないとき、第五号、当該法人の業務執行役員等のいずれもが当該法人の行う耕作の事業に常時従事していないときを、具体的に答えていただきたい。
- 政府参考人（荒川隆君） 基本的には、認定要件を満たさなくなったということを裏から書いているが、まず一号は、認定事業者が認定事業計画に従って耕作の事業を行っていないときは、耕作放棄地になっているとか捨て作りになっている

場合である。それから、周辺の地域における農地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障が生じているとか、四号の、認定事業者が地域の農業における他の農業者との適切な役割分担の下に農業経営を行っていないときは、やはり農業は面的に広がりがあるので、地域で協調してやる必要がある。例えば、周りが普通に商業生産をしている、例えば畑作をやっているときに、真ん中の農地で有機農業をやるということで、農薬を使わないで虫や病気がぼんぼん出ているといったようなことで迷惑が掛かるといったことが想定される。

それから、一般的な農地法の要件にも関わるもので、全ての農地を効率的に利用していないとか、法人にあっては、業務執行役員の誰も農業に従事していないというようなことについては、元々農地法で権利移動の制限が掛かるものである。

○石原（伸）委員 認定の要件の一つとして、事業の内容が都市農業の有する機能の発揮に特に役立つということを求めており、具体的にどんな基準になるのか。

○荒川政府参考人 現時点で想定される基準としては、例えば、農産物の一定割合を地元の直売所とか地元のレストラン等に販売し、地元の都市住民が農作業体験を通じて農作業に親しむ取組を行うようなこと、それから、学童農園ですとか福祉農園としての活用を考えている。

【田園住居地域】

○大河原委員 新たに用途地域の類型として創設されたものの中に、田園住居地域について、国交省から、何を期待した制度なのか説明をいただきたい。

○榊政府参考人 平成二十八年に閣議決定された都市農業振興基本計画により、都市農地の位置づけが、都市にあるべきものへと大きく転換された。これを受けて、田園住居地域は、用途地域の一類型として、農業の利便の増進を図りつつ、これと調和した低層住宅に係る良好な住居の環境を保護する目的で創設されたものである。このため、田園住居地域においては、戸建て住宅等の低層建築物に立地を限定することで農地の日照等を確保し、都市農地が多く存在する低層住居専用地域において、制限されていた農家レストラン等の立地を可能とする措置を講ずることで、都市農地と住居の双方がよい影響を及ぼし合って、良好な環境の形成が面的に図られることを期待しているものである。

(3) 附帯決議

参議院農林水産委員会の審査においては、自由民主党・こころ、民進党・新緑風会、

公明党、日本共産党、日本維新の会、希望の会（自由・社民）及び立憲民主党の共同提案による附帯決議が付されている⁽²⁰⁾。

都市農地の賃借の円滑化に関する法律案に対する附帯決議

我が国の都市農業は、大消費地に新鮮な農産物を供給する機能に加え、防災、良好な景観の形成、国土・環境の保全、農作業体験及び学習の場の提供等、多様な機能を有しており、これを十分に発揮させるためには、都市農地を適正に保全するとともに、その有効な活用を図っていくことが不可欠である。

よって政府は、本法の施行に当たり、次の事項の実現に万全を期すべきである。

- 一 事業計画の認定に係る基準を定めるに当たっては、地域の実情に応じた多様な取組を行うことができるようにすること。
- 二 認定都市農地の適正な利用を確保するため、耕作の事業等について、市町村による必要な援助が行われるよう、指導及び助言を行うこと。
- 三 認定都市農地の適正な利用が行われていない場合に、農業委員会による調査や指導、市町村長による勧告、認定の取消し等の適切な措置が執られるとともに、都市農地の適正な利用の継続に向けて、市町村による賃借権等の設定に関するあっせん等の取組が行われるよう、指導及び助言を行うこと。
- 四 市民農園は、都市において農作業体験を行うことができ、都市住民の需要も高い施設であることから、開設数の拡大等、一層の充実を図ること。また、農業体験農園についても、一層の振興を図ること。
- 五 都市農業の振興及び都市農地の保全については、関係省庁が連携を強化して取り組むこと。
- 六 市街化区域内農地の保全を図るために、生産緑地地区の指定が促進されるよう支援すること。

衆議院の審査においても、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、国民民主党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本共産党及び日本維新の会の共同提案による附

(20) 第196回国会参議院農林水産委員会第9号（平成30年4月5日）。

帯決議が付されている⁽²¹⁾。

都市農地の貸借の円滑化に関する法律案に対する附帯決議

我が国の都市農業は、大消費地に新鮮な農産物を供給する機能に加え、防災、良好な景観の形成、国土・環境の保全、農作業体験及び学習の場の提供等、多様な機能を有しており、これを十分に発揮させるためには、都市農地を適正に保全するとともに、その有効な活用を図っていくことが不可欠である。

よって政府は、本法の施行に当たり、左記事項の実現に万全を期すべきである。

記

- 一 平成三十四年に現在生産緑地地区に指定されている土地の八割で指定後三十年が経過し、生産緑地の所有者は買取りの申出をすることができるようになることから、本法に基づく新たな貸借制度について速やかに農地所有者や農業関係者に周知を図ること。
- 二 都市農業においても農業従事者の高齢化や後継者不足が深刻化していることから、新規就農者の確保・育成を図ること。また、多様な主体による都市農業の振興を図るため、農業委員会等が農地の貸し手と借り手とのマッチングの役割を果たせるよう支援すること。
- 三 事業計画の認定に係る基準を定めるに当たっては、地域の実情に応じた多様な取組を行うことができるようにすること。
- 四 認定都市農地の適正な利用を確保するため、耕作の事業等について、市町村による必要な援助が行われるよう、指導及び助言を行うこと。
- 五 認定都市農地の適正な利用が行われていない場合に、農業委員会による調査や指導、市町村長による勧告、認定の取消し等の適切な措置が執られるとともに、都市農地の適正な利用の継続に向けて、市町村による貸借権等の設定に関するあっせん等の取組が行われるよう、指導及び助言を行うこと。
- 六 市民農園・農業体験農園は、都市において農作業体験を行うことができ、都市住民の需要も高い施設であることから、開設数の拡大等、一層の充実を図ること。

(21) 第196回国会衆議院農林水産委員会第22号（平成30年6月19日）。

七 市街化区域内農地の保全を図るために、生産緑地地区の指定が促進されるよう支援すること。

八 本法の対象は生産緑地地区の区域内の農地に限定されているが、都市農業振興基本法においては、「都市農業」とは「市街地及びその周辺の地域において行われる農業」とされ、都市農業振興基本法に基づく都市農業振興基本計画における「都市農地」は生産緑地地区に限定されるものではないことから、政府は、生産緑地地区の区域内の農地以外も含めた都市農業の振興及び都市農地の保全に引き続き取り組むこと。その取組に当たっては、関係省庁の連携を強化して取り組むこと。

九 各種の農業支援策は、都市農業者のニーズも踏まえたものとする。

本法は、以上のような審議過程を経て、平成30年6月20日、衆議院本会議において、可決・成立した。

5. 終わりに ～地方自治法及び自治体への影響

都市農業の果たす役割の積極的な再評価と都市農地の保全が求められる中、平成29年の生産緑地法の改正と本法の制定が行われた。まず、生産緑地法の改正においては、生産緑地の拡大と保全を図るため、①面積要件が300㎡まで引き下がり（同法第3条第2項に基づいた政令）、②生産緑地内に農産物等加工施設、農産物等直売所及び農家レストランが設置可能とし（同法第8条第2項第2号）、さらに、③生産緑地所有者の意向に基づき、市町村が当該生産緑地を「特定生産緑地」として指定し、30年の期限を10年ごとに延長することができるようにした（同法第10条の2及び同条の3）。そして、本法の制定においては、都市農地の所有者以外の者による都市農業の活性化と都市農地の保全を図るための措置として、貸借の円滑化を図るための市町村長が認定する事業計画に基づいた都市農地の賃貸借に関する農地法の特例を定めた。

これらの法改正及び制定は、いずれも2022年問題の対策として位置付けることができる。多くの生産緑地の指定から30年を迎える2022年、多くの生産緑地の買取り申出が市町村に対して行われる可能性がある。このような2022年問題は、不動産市場への悪影響だけでなく、厳しい財政状況にある市町村をひっ迫する可能性がある。

市町村が採り得る対策としては、まず、都市農地の保全の観点から、生産緑地法に基づいて「特定生産緑地」として指定することや、賃借をあっせんすることで買取りの申出を極力抑えることが考えられる。そして、買取りの申出が行われた場合には、買い取って公共施設等で活用するか、それとも買取りをせず賃借のあっせんをすることで都市農地の保全を図るかを検討することになる。

その際、各市町村においては、住宅需要の程度やコンパクトシティーの構築などの状況がそれぞれ異なる。域内の都市計画の全体像を考慮したうえで、地域の実情に合った対策が必要である。また、都市農業の振興と都市農地の保全に関しては、地元の農地及び農業者等に関して最も詳しい農業委員会及び農協との連携が不可欠であり、さらには、営農希望者及び農地所有者の意向を踏まえた対応が求められる。

なお、本法で規定する市町村の事務のうち、特定都市農地貸付けの実施に必要な助言・指導その他の援助に関する努力義務、及び都市農地について賃借権等の設定を受けようとする者に対するあっせん・援助を求められた場合、これに応ずる努力義務以外の事務は、すべて第1号法定受託事務となっており（第15条第1項）、地方自治法別表第一に「都市農地の賃借の円滑化に関する法律」が追加された（附則第3条）。第1号法定受託事務として定めた理由としては、農地法の適用除外規定及び相続税納税猶予制度と連動していることから、地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）上の法定受託事務とするメルクマールのうち、「国が直接執行する事務の前提となる手続の一部のみを地方公共団体が処理することとされている事務で、当該事務のみでは行政目的を達成し得ないもの」に該当すると判断されたのではないかと推察される。

（こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部准教授）

所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法 (平成30年6月13日法律第49号)

森 稔 樹

1. はじめに

日本の総人口は、2008年に約1億2,808万人となってピークを迎えて以来、減少を続けている⁽¹⁾。2018年9月1日現在の人口(確定値)は、総人口が約1億2,641万7千人であり、このうち、15歳未満人口が約1,543万1千人、15～64歳人口が約7,544万人、65歳以上人口は約3,554万6千人であり、65歳以上人口が前年同月に比べて1.25%の増加となった他は減少している。また、日本人人口は約1億2,425万9千人で、これも前年同月に比べて0.34%の減少となっている⁽²⁾。一方で高齢化は進んでおり、増田寛也氏によれば、高齢化率は、2010年に23.0%であったのが2020年に29.1%に、2030年には31.6%に上昇し、その後もしばらくは上昇が見込まれている⁽³⁾。

少子高齢化、東京(首都圏)への一極集中、過疎化の進行、農業や林業などにおける後継者の不在、相続の増加、などという社会情勢の変化の下で、所有者不明土地問題が2010年代に入ってから注目を集めてきた。この問題は1990年代より農業や林業の現場において知られていたとのことであるが、顕在化したのは2011年3月11日の東日本大震災からの復

(1) 日本統計協会編『統計でみる日本2019』(日本統計協会、2019年)8頁、総務省統計局編『日本の統計2018年版』(日本統計協会、2018年)8頁による。なお、本稿においては、紀年法につき、原則として西暦で記す。

(2) 総務省統計局「人口推計 2019年(平成31年)2月報」(2019年2月20日。<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/201902.pdf>)による。

(3) 増田寛也「『地域消滅時代』を見据えた今後の国土交通戦略のあり方について(国土交通政策研究所「政策課題勉強会」、2014年11月5日)」(http://www.mlit.go.jp/pri/kouenkai/syousai/pdf/b-141105_2.pdf)。

興事業である⁽⁴⁾。同事業の過程において、例えば住宅を高台へ移転しようとする際に、移転先として予定されていた土地の登記名義人が既に死亡しており、その登記名義人の相続人が多数にのぼって何十人（場合によっては何百人）の相続人の共有状態となっているために用地取得手続が難航した、というような事例が少なからず発生した。その後も、2016年4月14日および16日の熊本地震、同年9月20日の台風16号による災害に際して、所有者不明土地の存在により復興事業や復旧作業が難航したという事例が見受けられる⁽⁵⁾。

もとより、所有者不明土地問題は農地や森林に限られるものではなく、都市部を中心として住宅地にも存在する。その典型例である空き家問題については、2010年からいわゆる空き家条例が次々に制定され、2014年には「空き家対策の推進に関する特別措置法」（平成26年11月27日法律第127号。以下、空き家対策法）が制定・施行されている。しかし、空き家問題は、部分的に所有者不明土地問題と重なり合うものの、常に一致する訳ではない。むしろ、空き家対策法は、第1条に示されるように「地域住民の生命、身体又は財産を保護するとともに、その生活環境の保全を図」り、「地域住民の生活環境」の保全、および「空き家の活用」の促進に重点を置く⁽⁶⁾。

後に概観するように、所有者不明土地問題への対応に向けた立法への動きは2015年から見られるようになる。そして、第196回国国会会期中の2018年3月9日に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（以下、所有者不明土地法。また、単に法とのみ記すこともある）の案が内閣提出法律案第52号として衆議院に提出され、5月24日に衆議院本会議で可決、6月6日には参議院本会議で可決・成立し、同月13日に法律第49号とし

-
- (4) 吉原祥子『人口減少時代の土地問題』（中公新書、2017年）iii頁、続橋亮「所有者不明農地の問題とその対応」自治体法務研究55号（2018年）16頁、衆議院調査局国土交通調査室『第196回国会 所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案（内閣提出第52号）参考資料』（平成30年4月）1頁。なお、飛田博史編『《自治のゆくえ》自治体森林政策の可能性』（公人の友社、2018年）も参照。
- (5) 吉原祥子「『所有者不明土地問題』の現状と課題」自治体法務研究55号6頁。「所有者不明土地問題研究会最終報告（平成29年12月）」5頁も参照。
- (6) 岩崎忠「自治体の空き家対策の検証と今後の課題」自治総研459号（2017年）59頁、北村喜宣『空き家問題解決のための政策法務』（第一法規、2018年）も参照。

て公布された⁽⁷⁾。11月9日には所有者不明土地法施行令（平成30年11月15日政令第308号。以下、施行令）が公布され、所有者不明土地法が同月15日から施行された⁽⁸⁾。

2. 法律案が提出されるまでの動向

日本創成会議・人口減少問題検討分科会（座長：増田寛也氏）が2014年5月8日付で公表した「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」（以下、「増田レポート」）は、人口減少および「東京一極集中」が止まらなければ「多くの地域は将来消滅するおそれがある」と述べ、世論に衝撃を与えた⁽⁹⁾。「増田レポート」の主眼は出生率の上昇および「東京一極集中」への歯止め、さらに「海外からの『高度人材』の受け入れ」に置かれており、所有者不明土地問題などへの言及はないが、この問題への取り組みに少なからぬ影響が及んだものと考えられる。

2015年には国土交通省に「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会」が設置され、同年7月31日に「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策 中間とりまとめ」（以下、「2015年中間とりまとめ」）を、2016年3月15日に「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策 最終とりまとめ」（以下、「最終とりまとめ」）を公表した。「2015年中間とりまとめ」は「所有者の所在の把握が難しい土地」を「不動産登

(7) 解説として、衆議院調査局国土交通調査室・前掲注(4)、山野目章夫「『所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法』の成立を受けて」人と国土21（国土計画協会発行）44巻2号（2018年）6頁、国土交通省土地・建設産業局企画課「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の概要」市民と法113号（2018年）20頁、同「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法について」研究所だより（一般財団法人建設経済研究所発行）354号（2018年）2頁、田邊直輝「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の概要」法律のひろば71巻8号（2018年）62頁、同「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の概要」NBL1128号（2018年）65頁、同「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の解説」自治体法務研究55号11頁、水津太郎「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の制定」ジュリスト1525号（2018年）74頁、盛山正仁編著『所有者不明土地問題の解決に向けて』（大成出版社、2019年）がある。

(8) 但し、所有者不明土地法の第6条から第37条まで、第44条、第46条、第49条から第51条まで、および附則第3項、ならびに施行令の第5条から第9条まで、および第11条は2019年6月1日から施行される。

(9) 「増田レポート」（<http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>）14頁。時事通信社編『全論点人口急減と自治体消滅』（時事通信社、2015年）も参照。

記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明しない、又は判明しても連絡がつかない土地」と定義づけ、これらが「増大すれば、公共事業のみならず、民間を含め様々な事業の推進において土地の円滑な利活用に支障を来すだけでなく、所有者の探索や所有権の取得等に要する負担も増大するおそれがある」と指摘する⁽¹⁰⁾。その上で、「検討の方向性」として「所有者の探索方法の明確化等、所有者探索における実務担当者の負担を軽減するための取組」（ガイドラインの作成、所有者の探索結果等に関する情報の共有、行政が保有する所有者情報の利活用、「基礎自治体・専門家等関係者の連携」）、「所有者の所在の把握が難しい土地を増加させないための取組」（「相続時の各種届出の促進」、「届出窓口・相談窓口の一覧化」、「登記を促進する取組の検討」）を示した⁽¹¹⁾。

「最終とりまとめ」も「国、地方公共団体及び関係団体が取り組むべき対策」として「2015年中間とりまとめ」と同様の事項を提言したが、「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン」を策定しており⁽¹²⁾、引き続いて「相続登記に係る登録免許税の免除・減免措置」、「国土調査法第19条第5項に基づき国土交通大臣等が行う地籍調査以外の測量成果の指定」の活用などについて検討することとし、さらに「問題の根本には、社会経済情勢が変化する中で、新たな国土政策や土地制度はいかにあるべきかという検討課題が横たわっている」として「国土を荒廃させず、適切に管理し、安全・安心で持続的な国土を形成していくためには、当該土地の国土全体、あるいは地域のなかで果たす役割に応じた新たな国土政策や土地制度の在り方について提示するなど、長期的な視点からのあるべき政策論」を求めている⁽¹³⁾。

2016年に入ってから、動きは加速される。同年10月18日より、自由民主党に「『所有者不明土地問題』に関する議員懇談会」（会長は衆議院議員の保岡興治氏⁽¹⁴⁾）が組織され、5回の会合の後、2017年4月6日に提言をとりまとめた。同月18日には、自由民主党政務

(10) 「2015年中間とりまとめ」1頁。

(11) 「2015年中間とりまとめ」17頁。なお、ここで提案されている登録免許税の減免は平成30年度税制改正において実現した〔所得税法等の一部を改正する法律（平成30年3月31日法律第7号）第15条による租税特別措置法第84条の2の3の追加〕。

(12) <http://www.mlit.go.jp/common/001178691.pdf> 但し、現在は2017年3月の第2版が掲載されている。なお、上林陽治「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8次一括法～（平成30年6月27日法律66号）」自治総研481号（2018年）29頁も参照。

(13) 「最終とりまとめ」17頁、19頁。

(14) 以下、職名、所属政党（会派）、政党（会派名）については、本稿執筆時においてその職または政党（会派）に留まる者も含め、原則として当時のものである。

調査会に「所有者不明土地に関する特命委員会」が組織され（委員長は衆議院議員の野田毅氏）、議論が重ねられた。

やや時間を戻して同年1月23日、一般社団法人国土計画協会の「所有者不明土地問題研究会」（座長は増田寛也氏）の第1回会合が開かれ、以後、6月26日に「中間整理」、さらに12月13日に「最終報告」がまとめられた。この研究会のメンバーには、顧問として加藤勝信氏（衆議院議員、厚生労働大臣）、関係自治体委員として久元喜造氏（神戸市長）、清原慶子氏（三鷹市長）、近藤隆則氏（高梁市長）および岩崎憲郎氏（大豊町長）、オブザーバーとして総務省、法務省、農林水産省、林野庁、国土交通省および全国市長会が名を連ねる他、「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会」または国土審議会土地政策分科会特別部会の委員ともなっている者が存在することに、注意を向けしておく必要がある。

他方、同年5月23日、指定都市市長会は「所有者不明土地対策の推進に関する提言」（以下、「提言」）⁽¹⁵⁾を公表した。「提言」は「地方自治体の取組みを後押しする実効性のある法整備に向けて、『所有者不明土地』の発生を防止するための措置及び『所有者不明土地』に対して地方自治体が適正に事業執行できるようにするための措置等の内容を盛り込んだ『所有者不明土地対策の推進に関する特別措置法（仮称）』の制定を提言するとともに、次期通常国会における法案の成立を強く要望する」と述べる。その上で「所有者不明土地の発生を防止するための措置」として「不動産登記（権利に関する登記）の義務化及び罰則の制定」、「法務局内における死亡届に係る情報の活用」などを提案する。また、「所有者不明土地に対して地方自治体が適正に事業執行できるようにするための措置」の一つとして「地方公共団体への財産管理人選任の申立権の付与」をあげ、次のように述べる。

「財産管理人の選任は、利害関係人又は検察官のみが申立権者として法定されているが、相続財産が十分でなく金銭負担が生じる場合においては、利害関係人にとって活用しにくい制度となっている。また、公益の代表者として検察官による申立てが可能とされている一方で、地方公共団体は利害関係人と認められなければ申立てできない。／管理が不適切な所有者不明土地は、地域の良好な生活環境を維持する責務があり、地域住民の声を聞く立場にもある地方公共団体が適切に管理すべきであるほか、公共事業等で土地を取得する

(15) 衆議院調査局国土交通調査室・前掲注(4)122頁に掲載されている。本稿における引用もこれによること、および該当頁の摘示を省略することを記しておく。

場合においても、地方公共団体を公益の代表としての申立権者と明確に位置づけ、柔軟な運用を可能にすべきである。」（／は原文改行箇所。下線は引用者による。以下も同じ。）

また、2017年6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017～人材への投資を通じた生産性向上～」（以下、「骨太の方針2017」）は「公共事業や農地・林地の集約化等において共通課題となっている所有者を特定することが困難な土地」について「『所有者不明土地問題研究会』における法務省・国土交通省の調査によれば、現在、50年以上所有権の移転の登記等がされていない土地が、中山間地等では26.6%、大都市部でも6.6%に上るとともに、約2割の土地が所有者の所在の把握が難しい土地に該当する」として「地域の実情に応じた適切な利用や管理が図られるよう、共有地の管理に係る同意要件の明確化や、公的機関の関与により地域ニーズに対応した幅広い公共的目的のための利用を可能とする新たな仕組みの構築、長期間相続登記が未了の土地の解消を図るための方策等について、関係省庁が一体となって検討を行い、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指す」、「人口減少に伴い所有者を特定することが困難な土地が増大することも見据えて、登記制度や土地所有権の在り方等の中長期的課題については、関連する審議会等において速やかに検討に着手し、経済財政諮問会議に状況を報告する」と述べる⁽¹⁶⁾。

「骨太の方針2017」よりも具体的な方向を示したのが、自由民主党政務調査会の「所有者不明土地に関する特命委員会」による「中間とりまとめ」（以下、「2017年与党中間とりまとめ」）である⁽¹⁷⁾。「2017年与党中間とりまとめ」は「我が国が直面する所有者不明土地等問題を克服し、今日的に必要な公共的な目的のために実施される『公共的事業』を、スピード感をもって進めていくことができるかは、今後の成長戦略の重要な柱であり、我が国の発展と競争力を左右する」、「憲法が保障する財産権は、公共の福祉のためには制約を受けうるものであり、本来、土地所有者は権利を有するとともに、土地を適切に管理する責任を負うべきである」から「所有権と公共的目的による土地の利用ニーズとの両立を目指すべきである」と述べる。その上で「所有者不明土地等について、公的機関の関与により公共的事業による利用を可能とする制度について、関係省庁が協力して検討すべきである」、「所有者不明土地等に係る財産管理制度について、関係機関が連携して運用改善のあり方を検討するとともに、不在者財産管理人等の申立権を市町村長に付与する特例についても検討すべきである」、「土地収用法に基づく不明裁決制度について、制度・

(16) 「骨太の方針2017」37頁。

(17) 衆議院調査局国土交通調査室・前掲注(4)113頁に掲載されている。本稿における引用もこれによること、および該当頁の摘示を省略することを記しておく。

運用の改善を図るべきであり、「事業認定の円滑化に向け、さらなる制度・運用の改善・合理化を検討すべきである」などの提言を行っている。この他、「2017年与党中間とりまとめ」は、相続登記の促進、不動産登記簿情報のオンライン化なども提言するものの、所有者不明土地を「公共的事業」で活用するために土地収用制度の特例を設けて手続の迅速化を図るという意向を優先する。

なお、ここで注意を向けおかなければならないのは「2017年与党中間とりまとめ」に示された憲法観または人権観である。野田毅氏は、次のように述べる。

「土地については、所有より利用のほうが優先する。『憲法第12条が原点だ』と強調しました。（中略）所有権絶対主義ではないのです。（中略）大原則は、所有権ではないのですよ。今までこの解釈が間違っていたのだと思います。／要するに土地もそうなのですが、基本的に権利や自由は、公共の福祉と密接不可分なのです。そういう意味でいうと、所有権絶対主義に少し毒され過ぎているのではないかと思います。憲法解釈をみんな国民レベルで頭の中から変えてみようではないかということです。『土地は利用するためにある』と。そして、同時に『管理する責任もある』と。」⁽¹⁸⁾

野田氏の発言は「日本国憲法改正草案」（自由民主党、2012年4月27日決定）の第12条に「自由及び権利には責任及び義務が伴うことを自覚し、常に公益及び公の秩序に反してはならない」という一節があることを想起させる（念頭に置かれているのであろう）。しかし、現在の憲法学説において、文字通りの所有権絶対主義は説かれておらず、むしろ経済的自由権は法律による広範な制約に服することが前提とされている⁽¹⁹⁾。民法学説においても同様である⁽²⁰⁾。敢えて「憲法解釈をみんな国民レベルで頭の中から変えてみる」必要はないのである。

ともあれ、「骨太の方針2017」、「2017年与党中間とりまとめ」などを受けて、2017年8月29日、国土交通省の国土審議会土地政策分科会に特別部会が設置され（部会長は早稲田大学教授の山野目章夫氏）、9月12日に第1回会合が開かれた。同部会は、3回の会合を経て、同年12月12日に「国土審議会土地政策分科会特別部会中間とりまとめ」（2017年

(18) 盛山編著・前掲注(7)107頁。増田氏も野田氏の意見に賛同する（同108頁）。

(19) 例として、佐藤功『憲法（上）』〔新版〕（有斐閣、1983年）481頁、芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法』〔第7版〕（岩波書店、2019年）、戸松秀典『憲法』（弘文堂、2015年）319頁、高橋和之『立憲主義と日本国憲法』〔第4版〕（有斐閣、2017年）274頁を参照。

(20) 例として、四宮和夫・能見善久『民法総則』〔第9版〕（弘文堂、2018年）10頁、我妻榮・有泉亨・清水誠・田山輝明『我妻・有泉コンメンタール民法総則・物権・債権』〔第5版〕（日本評論社、2018年）21頁、429頁、431頁を参照。

6月1日。以下、「2017年特別部会中間とりまとめ」)を提示した。

「2017年特別部会中間とりまとめ」は「所有者不明土地が存在することで、公共事業や民間の事業においてその土地を取得・利用しようとする際に、所有者の探索等に多大な時間・費用・努力を費やすことが強いられており、特に市町村が公共事業を実施しようとする場合に直ちにその土地を使えないという状況も生じている」として「所有者不明土地の発生予防等」に向けて抜本的な検討を行う必要性を指摘しつつも、「所有者探索の合理化」や「所有者不明土地を円滑に利用する仕組み」の構築を当面の課題と位置づける⁽²¹⁾。この文書には、所有者不明土地法の内容となる事項が多く提案されているので、概観しておくこととする。

まず、所有者不明土地の収用手続の対象は「土地収用法第3条において列挙され、事業認定を受けた」事業、「行おうとする事業やそれに伴う補償の内容について、判明している共有者で反対する者がいない土地、あるいは所有者の全てが不明である土地」、「現に居住や事業のために利用されておらず（営業補償等が発生しない）、定型的な補償算定が困難な建築物が存在しない土地」とされる⁽²²⁾。

次に、収用手続の合理化である。「2017年特別部会中間とりまとめ」は、所有者不明土地が上記のようなものであることから「補償の内容に関する先鋭的な利益対立が存在せず、かつ、補償額が簡易に算定できることから、専門の機関である収用委員会が対立する意見を聴いた上で高度な判断を行う必要はなく、実務的な補償算定のノウハウを有する都道府県知事が迅速に裁定することが可能と考えられ」、かつ「意見を述べることを希望する者が存在しないことから、公開の場で補償について意見を述べる場である審理手続も不要と考えられ」、「都道府県知事の裁定においては、権利取得裁決と明渡裁決の手続を一本化することが考えられる」と述べる⁽²³⁾。この内容は所有者不明土地法に取り入れられるが、国会において疑念が提起されただけでなく、同法（案）に対する反対意見もこの点を理由としており、衆参両院で附帯決議がなされるに至ったところである。

続いて「収用制度の対象とならない公共的事業への対応」である。これは、公園や緑地などのように、国や地方公共団体が「実施主体」であれば収用適格事業であるが民間（民間企業その他、NPO、地域コミュニティも含まれる）が「実施主体」である場合には収用適格事業とならないもの、購買施設や文化教養施設などのように、収用適格事業ではない

(21) 「2017年特別部会中間とりまとめ」1頁。同4頁も参照。

(22) 「2017年特別部会中間とりまとめ」6頁。

(23) 「2017年特別部会中間とりまとめ」7頁。

が「地域住民等の福利の増進に資すると認められる施設」の設置に向けたものであり、「最低5年間程度の一定期間の利用権を設定」し、不明者が現れなければ期間の延長を可能とする一方で、不明者が現れて土地の明渡を求めた場合には期間終了後に原状回復の上で明け渡す、というものである⁽²⁴⁾。対象となる土地は、所有者不明土地の収用手続の場合と同様である⁽²⁵⁾。

また、「2017年特別部会中間とりまとめ」は、所有者の探索の範囲につき、「公簿調査」が「所有者の特定に繋がる客観性の高い資料を調査するものであるため、所有者の多寡にかかわらず、確実に実施する必要がある」という前提を踏まえつつ、固定資産課税台帳などへの「アクセスを可能とすることが求められる」とする一方、実務において行われている「地元精通者、近隣住民などへの現地での聞き取り調査」によっては「地縁的關係が希薄化している現代においては端緒情報を得られないことが多くなっているほか、個人情報保護の観点からも問題が生じる可能性が指摘されている」として「親族等合理的な範囲に限定することなどが考えられる」と述べる⁽²⁶⁾。

2018年に入ってから、以上の点を含めて「2017年特別部会中間とりまとめ」が行った提言を基にする形で所有者不明土地法案がまとめられた。

3. 法律（案）の概要

所有者不明土地法は、提出理由（法律案）によれば「所有者不明土地の利用の円滑化及び土地の所有者の効果的な探索を図るため、国土交通大臣及び法務大臣による基本方針の策定について定めるとともに、地域福利増進事業の実施のための措置、所有者不明土地の収用又は使用に関する土地収用法の特例、土地の所有者等に関する情報の利用及び提供その他の特別の措置を講ずる」ものであり、6章51か条および附則から構成される。そして、第1条は、法律の目的を「社会経済情勢の変化に伴い所有者不明土地が増加していることに鑑み、所有者不明土地の利用の円滑化及び土地の所有者の効果的な探索を図るため、国土交通大臣及び法務大臣による基本方針の策定について定めるとともに、地域福利増進事業の実施のための措置、所有者不明土地の収用又は使用に関する土地収用法（昭和26年法

(24) 「2017年特別部会中間とりまとめ」8頁。

(25) 「2017年特別部会中間とりまとめ」9頁。

(26) 「2017年特別部会中間とりまとめ」11頁。

律第219号)の特例、土地の所有者等に関する情報の利用及び提供その他の特別の措置を講じ、もって国土の適正かつ合理的な利用に寄与すること」とする。

〔1〕所有者不明土地などの定義

まず、法第2条第1項は、所有者不明土地を「相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその所有者の全部又は一部を確知することができない一筆の土地をいう」と定義する。続いて同第2項は、「特定所有者不明土地」を「所有者不明土地のうち、現に建築物（物置その他の政令で定める簡易な構造の建築物で政令で定める規模未満のもの（以下「簡易建築物」という。）を除く。）が存せず、かつ、業務の用その他の特別の用途に供されていない土地をいう」と定義する。

或る土地が所有者不明土地であるか否かの判断の前提は「探索」であるが、その方法は政令に委ねられる。施行令第1条は、探索の方法として登記事項証明書（第1号）、土地所有者確知必要情報（第2号）、「住民基本台帳、法人登記簿その他の国土交通省令で定める書類」（第3号）、「戸籍簿若しくは除籍簿若しくは戸籍の附票又は法人の登記簿その他の国土交通省令で定める書類」（第4号）などを定めるが、固定資産課税台帳、地積調査票および農地台帳は明示されず、所有者不明土地法施行規則（平成30年11月9日国土交通省令第83号。以下、施行規則）第1条第5号から第7号によろやく登場する。また、探索の対象者も法には示されず、施行令第1条第2号にいう「当該土地を現に占有する者その他の当該土地に係る土地所有者確知必要情報を保有すると思料される者であって国土交通省令で定めるもの」を受けて施行規則第1条各号において具体的に示されている。このように、法律→政令→省令という委任を採る必然性が何処まで存在するのかについては、疑念も生ずるところである。

「特定所有者不明土地」の具体的な意味が施行令第2条に定められることについても、同様の指摘をなす。

次に、法は「2017年特別部会中間とりまとめ」を受ける形で、所有者不明土地に一定期間の使用権を設定して「地域福祉増進事業」のために利用できるという制度を創設する。「地域福祉増進事業」の定義は法第2条第3項において「地域住民その他の者の共同の福祉又は利便の増進を図るために行われる」事業とされ、道路、路外駐車場など一般交通の用に供する施設（第1号）、学校などの教育施設（第2号）、公民館、図書館（第3号）、「社会福祉事業の用に供する施設」（第4号）、「病院、療

養所、診療所又は助産所」(第5号)、「公園、緑地、広場又は運動場の整備に関する事業」(第6号)、住宅整備に関する事業のうち、災害救助法が適用される市町村の区域においておこなわれるもの(第7号)、「購買施設、教養文化施設その他の施設で地域住民その他の者の共同の福祉又は利便の増進に資するものとして政令で定めるもの」(第8号)⁽²⁷⁾、「土地収用法第3条各号に掲げるもののうち地域住民その他の者の共同の福祉又は利便の増進に資するものとして政令で定めるもの」(第9号)⁽²⁸⁾、以上の「事業のために欠くことができない通路、材料置場その他の施設」(第10号)が列挙される。

そして、法第2条第4項は「特定登記未了土地」を「所有権の登記名義人の死亡後に相続登記等(相続による所有権の移転の登記その他の所有権の登記をいう。以下同じ。)がされていない土地であって、土地収用法第3条各号に掲げるものに関する事業(第27条第1項及び第39条第1項において「収用適格事業」という。)を実施しようとする区域の適切な選定その他の公共の利益となる事業の円滑な遂行を図るため当該土地の所有権の登記名義人となり得る者を探索する必要があるものをいう」と定義する。

〔2〕基本方針

法第3条は、国土交通大臣および法務大臣に対して「所有者不明土地の利用の円滑化」および「土地の所有者の効果的な探索」に関する基本方針の策定および公表、さらに策定の際に関係行政機関の長との協議を義務づけた。基本方針には「所有者不明土地の利用の円滑化等の意義及び基本的な方向」、「所有者不明土地の利用の円滑化等のための施策に関する基本的な事項」、「特定所有者不明土地を使用する地域福利増進事業に関する基本的な事項」、「特定登記未了土地の相続登記等の促進に関する基本的な事項」などが定められることとなっている(同第2項)。また、国は所有者不明土地の利用の円滑化等に関する施策の策定・実施の責務を有し(第4条)、地方公共団体は区域の実情に応じた施策の策定・実施の責務を有する(第5条)⁽²⁹⁾。

(27) 施行令第3条は購買施設および教養文化施設のみを列挙する。

(28) 施行令第4条第1号から第16号まで列挙される。

(29) なお、2018年10月31日に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法ガイドライン検討会」の第1回会合が開かれた(http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000102.html)。

〔3〕 「地域福利増進事業」

法第3章第1節第1款（第6条～第9条）は「地域福利増進事業」の実施のための準備に関する規定を置き、続く第2款（第10条～第26条）が「地域福利増進事業」のために「特定所有者不明土地」を使用するための手続に関する規定を置く。

「地域福利増進事業」の事業者は「特定所有者不明土地」を管轄する都道府県知事に対して、土地の使用権の取得について裁定申請を行う（第10条）。都道府県知事は公告および縦覧を行うとともに、事業の内容、「特定所有者不明土地」への該当性などについて確認をしなければならず、関係市町村長などの意見を聴かなければならない（第11条）。確認の結果によっては都道府県知事が裁定申請を却下するが（第12条）、都道府県知事が「裁定申請をした事業者が土地使用権等を取得することが当該裁定申請に係る事業を実施するため必要かつ適当であると認めるとき」は、あらかじめ収用委員会の意見を聴いた上で、土地使用権の存続期間について10年を限度として裁定を行わなければならない（第13条）。裁定は事業者、「特定所有者不明土地」の所有者で所在が知られる者に文書で通知し、かつ公告される（第14条）。また、裁定により、事業者は土地使用権等を取得するとともに「特定所有者不明土地等に関するその他の権利は、当該事業者による当該特定所有者不明土地等の使用のため必要な限度においてその行使を制限される」（第15条。損失補償については第16条および第17条）。

事業者は、「特定所有者不明土地」の使用権の期間が満了する日の9か月前から6か月前までの間に、都道府県知事に対して期間の延長につき裁定を申請することができる（第19条第1項。都道府県知事の裁定については同第3項）。他方、都道府県知事が裁定を「取り消」した場合（その要件について第23条を参照）、または土地使用権の存続期間が満了した場合には、使用権者が原状回復および返還の義務を負う（第24条。原状回復命令については第25条および第26条）。

〔4〕 土地収用法の特例

法第3章第2節（第27条～第37条）は「特定所有者不明土地の収用又は使用に関する土地収用法の特例」を定める。また、この節の規定において定められる都道府県の事務はいずれも第1号法定受託事務である（第46条）。

起業者が収用適格事業（土地収用法第20条）につき、その起業地内にある「特定所有者不明土地」を収用または使用しようとするときは、告示があった日から1年以内

に、管轄の都道府県知事に対して裁定を申請することができる（法第27条第1項）。すなわち、都道府県の収用委員会に対する裁決の申請（土地収用法第39条）を行う必要がない。

起業者の裁定申請を受けて、都道府県知事は公告および縦覧を行わなければならない（法第28条）。その際には、特に「特定所有者不明土地所有者等又は特定所有者不明土地の準関係人」であって裁定申請書または補償金額見積書に記載された事項につき異議のあるものは「当該異議の内容及びその理由」を、「特定所有者不明土地の所有者」であって「補償金額見積書に特定所有者不明土地の確知所有者として記載されていないもの」は「当該特定所有者不明土地の所有者である旨」を、縦覧期間内に都道府県知事に申し出なければならず（同条第1項第3号）、縦覧期間内に「特定所有者不明土地所有者等又は特定所有者不明土地の準関係人」から申出があったとき、または「特定所有者不明土地の所有者」であって「補償金額見積書に特定所有者不明土地の確知所有者として記載されていないもの」の全てから申出があったときには、都道府県知事は裁定申請を却下しなければならない（第29条第2項）。

他方、都道府県知事は、裁定申請を却下するときを除き、縦覧機会の経過後に遅滞なく「特定所有者不明土地の収用又は使用についての裁定手続の開始を決定してその旨を公告し、かつ、当該特定所有者不明土地の所在地を管轄する登記所に、当該特定所有者不明土地及び当該特定所有者不明土地に関する権利について、特定所有者不明土地の収用又は使用についての裁定手続の開始の登記を囑託しなければならない」

（法第30条。行政手続法第3章の適用は除外される）。また、「特定所有者不明土地」については土地収用法第39条第1項による裁決の申請が認められず、同第29条第1項の適用もない他、「特定所有者不明土地」については土地調書および物件調書（土地収用法第36条以下）を作成する必要がない（法第31条）。

都道府県知事は、法第29条または第32条第1項第1号および第2号に定められる場合を除き、あらかじめ収用委員会の意見を聴いた上で「特定所有者不明土地」の収用または使用について裁定を行い（第32条）、起業者および「特定所有者不明土地」の所有者等で所在が知られている者に文書で通知するとともに公告を行わなければならない（第33条）。また、この公告があったときには「当該裁定に係る特定所有者不明土地について土地収用法第48条第1項の権利取得裁決及び同法第49条第1項の明渡裁決があったものとみなして、同法第7章の規定を適用する」（法第34条）。

なお、土地所有者または関係人の氏名または住所を確知することができない場合に

については、既に土地収用法第48条第4項ただし書きおよび第49条第2項による不明裁決の制度がある。また、「特定所有者不明土地」の収用または使用に際し、所有者不明土地法に従って都道府県知事に裁定を求めるか、都道府県収用委員会に裁決を申請するかについては「起業者の自主的な判断に委ねられ」る⁽³⁰⁾。不明裁決と都道府県知事の裁定との違いで大きなものの一つは、収用委員会の審理は原則として公開されなければならない（土地収用法第62条本文）のに対し、都道府県知事の裁定手続はそもそも審理の形を採らないという点であり、手続の透明性や公平性において疑問が寄せられるところであろう。

〔5〕都市計画事業に関する特例

施行者は、都市計画法に定められる都市計画事業につき、その事業地内にある「特定所有者不明土地」を収用または使用しようとするときは、管轄の都道府県知事に対して裁定を申請することができる（法第37条。同条により、第27条第2項および第3項、第28条から第30条まで、第31条第1項および第3項から第5項まで、第32条第2項から第6項まで、ならびに第33条から第36条の規定が、都市計画事業について準用される）。

〔6〕民法の特例

法第38条は、所有者不明土地につき、国の行政機関の長または地方公共団体の長が、家庭裁判所に対して命令（民法第25条第1項）または相続財産の管理人選任の請求（同第952条第1項）をすることができる旨を定める。

〔7〕土地所有者等関連情報の利用および提供

都道府県知事および市町村長は、地域福利増進事業、収用適格事業または都市計画事業の実施の準備のために当該地域福利増進事業等を実施しようとする区域内の土地の所有者等を知る必要があるときは、当該土地所有者等の探索に必要な限度で、その保有する「土地所有者等関連情報」を、保有にあたり特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる（法第39条第1項）。また、都道府県知事お

(30) 国土交通省総合政策局総務課「不明裁決申請に係る権利者調査のガイドライン」〔第2版〕（2018年11月）2頁。

よび市町村長は、地域福利増進事業等を実施しようとする者から、準備のために実施しようとする区域内的の「土地所有者等関連情報」の提供を求められたときには、探索に必要な限度で「土地所有者等関連情報」を提供する（同第2項）。ここにいう「土地所有者等関連情報」は土地の所有者等と「思料される者に関する情報のうちその者の氏名又は名称、住所その他国土交通省令で定めるもの」であり、施行令第1条および施行規則第1条に定められるものである。したがって、固定資産課税台帳、地積調査票および農地台帳などを内部で利用することができるということになる。

〔8〕不動産登記法の特例

法第40条第1項は「起業者その他の公共の利益となる事業を実施しようとする者からの求めに応じ、当該事業を実施しようとする区域内的の土地につきその所有権の登記名義人に係る死亡の事実の有無を調査した場合において、当該土地が特定登記未了土地に該当し、かつ、当該土地につきその所有権の登記名義人の死亡後10年以上30年以内において政令で定める期間を超えて相続登記等がされていないと認めるときは、当該土地の所有権の登記名義人となり得る者を探索した上、職権で、所有権の登記名義人の死亡後長期間にわたり相続登記等がされていない土地である旨その他当該探索の結果を確認するために必要な事項として法務省令で定めるものをその所有権の登記に付記することができる」と定める。探索によって登記官が当該土地の所有権の登記名義人となりうる者を知ったときは「その者に対し、当該土地についての相続登記等の申請を勧告することができ」、「相当でないときを除き、相続登記等を申請するために必要な情報を併せて通知する」（同第2項）。また、登記官は、同条第1項および第2項の施行に「必要な限度で、関係地方公共団体の長その他の者に対し、第1項の土地の所有権の登記名義人に係る死亡の事実その他当該土地の所有権の登記名義人となり得る者に関する情報の提供を求めることができる」（同第3項）。

4. 国会における法律案の審議状況

前記のような内容の所有者不明土地法について、衆参両院において審査・審議がなされた。その様子を、項目毎に概観する。なお、便宜のため、法律案の提出から公布までの経過について概略を示す。

●所有者不明土地法

衆議院議案受理年月日	平成30年3月9日
衆議院付託年月日	平成30年5月15日（国土交通委員会）
衆議院審査終了年月日	平成30年5月23日（可決）
衆議院審議終了年月日	平成30年5月24日（可決）
参議院予備審査議案受理年月日	平成30年3月9日
参議院議案受理年月日	平成30年5月24日
参議院付託年月日	平成30年5月28日（国土交通委員会）
参議院審査終了年月日	平成30年6月5日（可決）
参議院審議終了年月日	平成30年6月6日（可決）
公布年月日	平成30年6月13日（法律第49号）

〔1〕衆議院国土交通委員会

2018年5月16日に石井啓一国土交通大臣による趣旨説明が行われ、同月18日〔政府参考人として、田村計氏（国土交通省土地・建設産業局長）および筒井健夫氏（法務省大臣官房審議官）が出席〕、22日〔参考人として山野目章夫氏および橋本良仁氏（公共事業改革市民会議代表）、政府参考人として田村氏および筒井氏が出席〕、および23日に審査が行われ、起立多数で可決された。便宜上、22日に行われた参考人の意見陳述から概観する。

（1）参考人質疑

山野目氏は国土審議会土地政策分科会特別部会長であるので、賛成の立場を採ることは言うまでもない。基本的には法律案の趣旨を解説した上で、今後の課題について意見を述べるに留まると評すべきであろう⁽³¹⁾。なお、山野目氏は、所有者不明土地法が「所有者所在不明土地問題に関する体系的な法制上の措置として御採択いただければ最初のものになり、「半歩の前進」であるとしつつも「応急措置である彩りが強いもの」であって「この問題について政府は様々な施策を準備していかなければいけない」とも述べる⁽³²⁾。

(31) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第16号（平成30年5月22日）」1頁を参照。

(32) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第16号（平成30年5月22日）」6頁。

これに対し、橋本氏は反対の立場を表明した。但し、橋本氏は「地域福利増進事業等」の創設が土地の荒廃の防止に一定の効果をもたらす、「土地等権利者関連情報の利用及び提供等の制度の創設」は必要な措置であると評価する。その上で「最大の問題は、公共事業の決定プロセスにおいて、情報公開が著しく乏しく、国民の声が反映されるそういう仕組みが確立されていないことにある」、「土地収用法の事業認定に至る手続は、公聴会を開催して第三者機関の意見聴取をすることになって」いるが「この第三者機関というのは、国土交通省の社会資本整備審議会であり、主に審議するところは土地収用部会であり、その「委員は、起業推進をする国土交通大臣がその責任者であり、その審査をするところも国土交通省の事業認定庁である。その後の、知事が事業認定をして、知事がこの案件では裁決もできるというふうになっていますけれども、ありていに言えば、左手で答案用紙を自分でつくって右手でサインをする、オーケーです、こういうことになるのではないかと述べる⁽³³⁾。

(2) 所有者不明土地問題の発生状況

衆議院国土交通委員会では、所有者不明土地法の用語の意味についての確認的質問、所有者不明土地問題の実情（例、地籍調査の進捗具合）、同法の内容に盛り込まれていない諸問題（例、相続登記の義務化）に関する質問が多く、同法そのものが抱える問題点についての質疑応答は少なかった。

ただ、法律案が提出されたからには、それなりの理由が存在するはずである。そこで、全国的な発生状況はどの程度であるのかという疑問が生ずる。この点については、門博文議員（自由民主党）、森山浩行議員（立憲民主党）、井上英孝議員（日本維新の会）が質している。

田村氏は「所有者不明土地につきましてその総量を網羅的に把握したものは」としつつ、「部分的な調査といたしましては、平成28年度の地籍調査を行った約62万筆におきまして、不動産登記簿により所有者の所在が判明しなかった土地、すなわち、先ほどのお答えで、広い意味での所有者不明土地の割合は、筆数のベースで約20%となっており」、「同調査におきまして、市町村による所有者探索の結果、最終的に所有者の所在が判明しなかった土地の割合は、筆数ベースで約0.4%です。これが、この本法案の定義による所有者不明土地の割合に近いものと考えております」と答弁し

(33) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第16号（平成30年5月22日）」3頁。

た⁽³⁴⁾。

(3) 所有者不明土地の定義

所有者不明土地法第2条第1項に示される所有者不明土地の定義について谷川とむ議員（自由民主党）が質したのに対し、田村氏は「所有者不明土地は、共有地であることが多く、その共有地の一部の共有者がわからないという場合も数多く見られるところであり、「土地の売却や長期の賃貸借につきましては、民法上、これらを行うためには土地所有者全員の同意が必要とされている」ので「共有者の一部がわからない土地につきましても、公共事業等に用いることが可能となるよう、本法案において対象としている」と答弁した⁽³⁵⁾。

また、鳩山二郎議員（自由民主党）が「所有者不明土地を円滑に利用する仕組みの要件として、いわゆる上に建築物がない土地に限って」いる点について質したのに対し、田村氏は「特定の所有者不明土地につきましては、不明とはいえ所有者はいるということでございまして、その財産権の強い侵害にならないよう、土地が現に利用されている場合や、簡易なものを除き建築物が存在する土地については対象としていない」と答弁した⁽³⁶⁾。

(4) 所有者の探索の範囲

谷川議員が所有者の探索の合理化について質したのに対し、田村氏は「基本的な考え方は変更せず、公簿に基づく調査と関係者からの聞き取り調査による所有者探索を行う」とした上で「これまで利用することができなかった固定資産課税台帳、地籍調査票等につきましても、個人情報保護に配慮をした上で、所有者探索に利用できるよう措置して」いる、また「これまで行われてきた、いわゆる地元の精通者や海外の県人会等への聞き取りが、多大な労力を要するにもかかわらず、地縁の希薄化等を背景に情報を得られにくくなっていることや、個人情報保護の観点を踏まえ、親族等の合理的な範囲に対して行うこととしており」、「所有者探索に関する従来の基本的な考え方を変更することなく、社会経済情勢の変化を踏まえ、より効果的な探索を行う」

(34) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」2頁。「第196回衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」13頁、16頁も参照。

(35) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」4頁。

(36) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」6頁。

と答弁した⁽³⁷⁾。

また、階猛議員が（国民民主党）の親族への照会を何親等までとするのかと質したのに対し、田村氏は「登記名義人の法定相続人につきましては、親等が離れていまして相続により所有者となり得ることから、探索の範囲の限定はいたしません」、「法定相続人以外の親族につきましては、相続人ではない者も含まれますが、調査の過程の中で所在が把握できた者に限定して照会をするということといたします」と答弁した。これを受けて階議員が「合理化するというのであれば、ある程度のところで区切って、それで照会するというふうにしないと、今までと余り変わらないような気がする」と質した。これに対し、田村氏は「やはり不明ではあっても所有権は持ち得るということですので、（中略）財産権の保障の観点から、やはり探索する必要はあるのではないか」、「一方で照会の、調査の仕方といたしましては、書面の送付、その他の合理的な方法によるということ、現地へ赴いて事情を聞いたりとか、そういったことにつきましては要しないというふうなことにしたいと考えておりますし、それから、法定相続人以外のところについては、（中略）調査の過程で所在が把握された者に限定をするということですので、そういったところでも合理化が図られるものと考えております」と答弁した⁽³⁸⁾。

（５） 都道府県知事の裁定

最も多く質疑応答がなされたのが、所有不明土地法第32条に定められる都道府県知事の裁定である。この点については、谷川議員、高木陽介議員（公明党）、矢上雅義議員（立憲民主党）、宮本岳志議員（日本共産党）、井上議員が質疑を行っている。

田村氏は、繁閑の差はあるものの答弁において次のような趣旨の発言を繰り返している。

「収用委員会は、土地収用法上、収用しようとする土地について、適切な補償内容を判断するということとされており、このための専門的知見や高度な中立性、公平性を有する機関として、都道府県知事のもとに置かれているものであります。／新制度は、簡易なものを除き建築物が存在せず、現に利用されていない土地に限って対

(37) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」4頁。

(38) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第16号（平成30年5月22日）」16頁。森田俊和議員（国民民主党）の質疑に対する田村氏の答弁（同19頁）、矢上議員の質疑に対する田村氏の答弁〔「第196回衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」2頁〕も参照。

象とするものであることから、個別性の強い建築物の補償や移転料、営業補償の算定は不要となります。また、補償金額等につきまして、明示的な反対者がいないことを公告縦覧により確認することから、意見聴取手続も不要でございます。／このため、収用委員会並みの補償算定に関する専門的知見や高度な中立性、公平性は不要であると考えられます。／他方、収用委員会は7名の合議体であり、日程調整等に時間を要するなど機動的な対応が難しい面もございます。また、多くの事案を抱えているケースもございます。／そこで、本法案では、適切な事務配分の観点も踏まえ、都道府県知事が裁定をすることとしております。これは、収用委員会の事務局も置かれており、都道府県が土地の評価など簡易な補償額の算定を行う能力を十分に有していると判断をしたものでございます。」⁽³⁹⁾

また、都道府県知事が裁定を行うということで、事業実施主体と裁定主体が同じとなる場合が存在しうる。その場合の措置について、田村氏は「新制度では、事業が地域住民等の共同の福祉又は利便の増進に資するものかどうかといった要件に該当することの確認や、補償金額の算定等を行う裁定につきましては、都道府県知事に事務を担っていただくこととしており」、「都道府県知事が事業を実施する場合につきましては、直接事業を担当する部局とは別の部局が確認や裁定を担当することをこの法律の基本方針等におきまして定めることとして」いる、「地域住民等の共同の福祉又は利便の増進の観点については、地域の実情を把握する関係市町村長の意見を聞くこと」、「補償金額につきましては、収用委員会の意見を聞くこと」、「これらの措置によりまして一定の中立性が担保されるものと考えて」いると答弁した⁽⁴⁰⁾。

さらに、宮本議員が都道府県知事の裁定手続を「簡素化」であって「土地所有者に対し公開の審理を保障してきた収用委員会を知事の裁定にかえる」という点が「財産権保障にとって重大な変更だと思う」、「公開の収用委員会の審理手続をなくして知事の裁定にかえ、不明とはいえ、存在する土地所有者の手続保障の機会をなくすことについて、憲法29条の財産権保障との関係で検討はした」かと質したのに対し、田村

(39) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」5頁、10頁、「第196回国会衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」3頁、7頁、16頁。

(40) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」5頁。また、田村氏は「道路整備を担当する部署などの事業を直接担当する部署とは異なる部署が裁定の事務を担当することを基本方針等において定めること、それから、補償金額について収用委員会の意見を聞くこと等の措置を講ずることによりまして、一定の客観性や中立性が担保される」とも答弁した〔「第196回衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」8頁〕。

氏は「本特例の対象となる土地を、所有者不明土地ということで法令に定められた探索をまず行った上で所有者が明らかでない土地という中で、さらに、簡易なものを除きまして建築物が存在せず、利用されていない特定の所有者不明土地に限定をしているため、個別性の強い建築物の補償や移転料、営業補償の算定が不要となりますので、収用委員会並みの補償算定に関する専門的知識は不要であること、明示的に反対する権利者がいないことを手続的に担保する条文も設けてございます」から「本法案の土地収用法の特例は、現行の土地収用法と比べて財産権の保障を何ら弱めるものではなく、憲法29条の関係で問題はないものと考え」と答弁した⁽⁴¹⁾。

(6) 土地使用权の存続期限

前述のように、「2017年特別部会中間とりまとめ」が地域福利増進事業に係る土地利用権の存続期限を5年間としていたのに対し、所有者不明土地法第13条第3項は10年間とする。この点について、田村氏は「地域福利増進事業の使用権につきましては、地域福利増進事業は一定の公益性を認められた事業であること、それから、所有者を探索するための措置を尽くすことから、不明所有者が事後的にあらわれる蓋然性が低いこと、現に利用されていない土地であり、不明者が積極的な利用意向を持っている可能性が低いこと、不明者は賃料相当の補償金を受け取り、原状回復された状態で土地の返還を受けることができることから、不明所有者の財産的な損失は生じないこと、そういったことを勘案いたしまして、より長期の存続期間とすることが許容され得るものと考え」る、「実際にその土地を使う事業者の使い勝手にも配慮をいたしまして、借地借家法における事業用定期借地権の下限の期間が10年とされていることも踏まえ、存続期間の上限を10年とした」と答弁した⁽⁴²⁾。

また、鳩山議員、本村賢太郎議員（無所属の会）および井上議員が「10年間で100件程度」という想定について質したのに対し、田村氏は「利用が容易に想定されるケースを念頭に市町村に対してアンケートを実施」した結果に基づいて推計したと答

(41) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」7頁。また、宮本議員は「所有者不明土地がなぜ生じるのか、今空き地となっている所有者不明土地をどう管理し、治安などを守っていくのか、相続登記がなされないことや土地所有権放棄が認められていない問題をどうするのかなど、関係閣僚会議でもまだ議論しているようなこういう状況のもとで、なぜ原因の対処法を確立しないまま利用の円滑化ばかり急ぐのか」とも批判する（同6頁）。

(42) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」5頁、「第196回国会衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」17頁。

弁した⁽⁴³⁾。

(7) 反対討論

宮本議員による反対討論は、大きく二点にわたる。

第一に所有者不明土地法（案）が「収用委員会の公開の審理や裁決の手続を省略し、一方的な知事の裁定にかえることは、本来存在する土地所有権者の手続関与の機会を不当に奪うもので」あり、「憲法29条に基づく権利者の保護のためには、現行の収用手続をより充実させることや、法務局職員の増員こそ重要で」とあるという主張である。宮本議員は、土地収用法第48条第4項ただし書きおよび第49条第2項による不明裁決によっても所有者不明土地の収用は可能であり、都道府県知事の裁定手続は不要である、とも述べている。

第二に、都道府県知事の裁定手続を採用することによって「事業者と裁定者が同一人になる場合が生じ得ることになり」、「事業実施主体と裁定主体が同じになれば、客観的な確認や裁定は担保されず、（中略）手続の透明性、公平性が確保される保証がありません」と述べる。

さらに、宮本議員は、リニア中央新幹線建設事業が所有者不明土地法の適用対象になりうるとして「政府は、既にJR東海に3兆円の公的資金を投入し、さらに、土地収用にも使い勝手のいい制度を用意する、そんな至れり尽くせりには断固反対」と主張した⁽⁴⁴⁾。

(8) 附帯決議

法律案の可決の後、盛山正仁議員（自由民主党）、小宮山泰子議員（国民民主党）外4名から、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、国民民主党・無所属クラブ、公明党、無所属の会および日本維新の会の六会派共同提案による附帯決議について動議が提出され、小宮山議員が案文を朗読した後、起立多数で可決された⁽⁴⁵⁾。附帯決議は次の通りである。

(43) 「第196回衆議院国土交通委員会議録第15号（平成30年5月18日）」8頁、「第196回国会衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」12頁、17頁。

(44) 「第196回国会衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」18頁。参議院国土交通委員会における山添拓議員（日本共産党）による反対討論〔「第196回国会参議院国土交通委員会議録第17号（平成30年6月5日）」21頁〕も同旨。

(45) 「第196回国会衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」18頁。

「政府は、本法の施行に当たっては、次の諸点に留意し、その運用について遺漏なきを期すべきである。

- 一 裁定主体である都道府県知事が地域福利増進事業者又は土地収用法に定める起業者となる場合には、裁定の透明性及び公平性が確保されるよう、必要な措置を講ずること。
- 二 現に所有者が不明となっている土地についての相続登記を促進するため、相続により土地の所有権を取得した者が当該土地の相続登記を行おうとする場合において、所有者不明土地の相続人の負担軽減を図ること。
- 三 所有者不明土地の発生を抑制するためには相続登記の促進が必要であることから、市町村から登記官に登記名義人の死亡の情報が伝達されるなど、登記官がその死亡事実を把握することができるようにして、共同相続人に遺産分割の協議や相続登記を促す仕組みを検討すること。
- 四 財産管理制度の円滑な利用を図るため、複数の土地共有者が不在者であるときは、不在者財産管理人は、複数の土地共有者を代理することができる仕組みを検討すること。
- 五 土地の管理の放置を防ぐため、土地の所有権の放棄の在り方について検討すること。」⁽⁴⁶⁾

〔2〕衆議院本会議

2018年5月24日の本会議において、所有者不明土地法案は、西村明宏国土交通委員長の報告を経て賛成多数で可決された⁽⁴⁷⁾。賛成会派は自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、国民民主党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本維新の会、自由党、社会民主党・市民連合および希望の党であり、反対会派は日本共産党である⁽⁴⁸⁾。

〔3〕参議院国土交通委員会

2018年5月29日において石井国土交通大臣による趣旨説明が行われ、同月31日〔参考人として、吉原祥子氏（公益財団法人東京財団政策研究所研究員・政策オフィサー）および嶋津暉之氏（水源開発問題全国連絡会共同代表）が出席〕、6月5日（政府参

(46) 「第196回国会衆議院国土交通委員会議録第17号（平成30年5月23日）」18頁。

(47) 「第196回国会衆議院会議録第29号（平成30年5月24日）」14頁。

(48) http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DC84BE.htm

考人として田村氏および筒井氏が出席)において審査が行われ、挙手多数で可決された。

議員の質疑応答は少なくないが、衆議院国土交通委員会における質疑応答と同旨であり、大同小異に過ぎないものが多いので、概観などは省略する。

吉原氏は、参考人の意見陳述において「この度の法案は、既に所有者不明となった土地の利用をいかに促進するかというものであり、まさに、この前者の既に発生している問題への対応策として極めて重要な第一歩であると考えます。本法案でうたわれている地域福利増進事業の創設、公共事業における収用手続の合理化、円滑化、さらに所有者探索の合理化の仕組みなどは、いずれも地域の土地利用において必要なものです。是非、今後、各種手続について基本方針やガイドライン、マニュアルなどにおいて具体的かつ分かりやすく提示され、これらの仕組みが各地域において広く活用されることが望まれます」と述べ、賛成の意を示した。吉原氏は、さらに「現在の日本の土地制度は、明治の近代国家成立時に確立し、戦後、右肩上がりの経済成長時代に修正、補完されてきたものです。地価高騰や乱開発など過剰利用への対応が中心であり、過疎化や人口減少に伴う様々な課題を十分に想定した制度とは言えないとして「まずは、人口減少を前提とした国土保全の理念を打ち立て、これまで明治の頃から築き上げられてきた制度を生かしつつ、国としての共通基盤の上にそれぞれの地域になじむ多様な方法を一つ一つつくっていくことが必要です。特に、土地についての制度改革は、財産権に関わる問題でもあり、国民の理解がなければ進めることはできません」とも述べている⁽⁴⁹⁾。

これに対し、嶋津氏は、所有者不明土地法(案)の柱を①「国、都道府県知事が事業認定した公共事業について、収用委員会に代わり都道府県知事が裁定する収用手続に変えること」、②「地域福利増進事業を創設し、利用権を設定して所有権不明土地の利用を図ること」および③「土地の所有者の探索のために必要な公的情報を行政機関が利用できる制度を創設すること」とまとめる。その上で、②および③に対する異論はないものの①が問題であり、憲法第29条による財産権の保障の趣旨から「収用委員会という第三者機関による公開審理は不可欠のものであると考え」るが、「収用委員会の公開審理をなくし、都道府県知事の裁定に代えること」となれば「都道府県の公共事業の場合は、事業者も、そしてこの収用の裁定者も同じ都道府県になります。

(49) 「第196回国会参議院国土交通委員会会議録第16号(平成30年5月31日)」2頁。

都道府県の判断だけで進むことになり、公正な収用であるかどうか、所有者不明土地とされているが調査を尽くしたものであるかどうかについて第三者機関によるチェックが行われないことにな」と述べ、所有者不明土地法（案）に反対の意を示した。また、嶋津氏は「収用委員会の公開審理をなくし都道府県知事が裁定するようにすること、さらに、国土交通省が近く策定する事業認定の円滑化マニュアルを普及させることによって、事業認定申請から事業者が所有権を取得するまでの期間を大幅に短縮することになって」いるが「所有者不明土地への対応が必要だということを名目にして収用手段の簡素化が進められれば、必要性が希薄な公共事業が一層まかり通る可能性が高くなることを強く危惧せざるを得ない」とも述べる⁽⁵⁰⁾。

なお、採決の後、羽田雄一郎議員（国民民主党）より、自由民主党・こころ、公明党、国民民主党・新緑風会、日本維新の会、希望の会（自由・社民）、希望の党および国民の声の各派、並びに野田国義議員（会派に所属していない）の共同提案による附帯決議案が提出され、挙手多数により可決された。附帯決議は以下の通りである。

「政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講じ、その運用に万全を期すべきである。

- 一 裁定主体である都道府県知事が地域福利増進事業者又は土地収用法に定める起業者となる場合には、裁定の透明性及び公平性が確保されるよう、必要な措置を講ずること。
- 二 現に所有者が不明となっている土地についての相続登記を促進するため、相続により土地の所有権を取得した者が当該土地の相続登記を行おうとする場合において、所有者不明土地の相続人の負担軽減を図ること。
- 三 所有者不明土地の発生を抑制するためには相続登記の促進が必要であることから、市町村から登記官に登記名義人の死亡の情報が伝達されるなど、登記官がその死亡事実を把握することができるようにして、共同相続人に遺産分割の協議や相続登記を促す仕組みを検討すること。
- 四 財産管理制度の円滑な利用を図るため、複数の土地共有者が不在者であるときは、不在者財産管理人は、複数の土地共有者を代理することができる仕組みを検討すること。
- 五 本法に基づく制度が効果的かつ適切・円滑に運用されるよう、丁寧で分かりや

(50) 「第196回国会参議院国土交通委員会会議録第16号（平成30年5月31日）」2頁。

すいガイドライン等の整備、説明会の開催などを通じて、地方公共団体や関係する専門家等に対し制度を周知するとともに、所有者探索に有効な方策の情報共有に努めること。

六 所有者不明土地の発生の抑制・解消に向けて、関係府省が一体となって土地に関する基本的な制度の在り方等について可能な限り早期に検討を行い、所要の措置を講ずるよう努めること。その際、土地の管理の放置を防ぐため、土地の所有権の放棄の在り方や使われないまま放置されている土地の管理等に係る新たな『受け皿』づくりについても検討すること。」⁽⁵¹⁾

〔4〕参議院本会議

2018年6月6日の参議院本会議において、所有者不明土地法は、長浜博行国土交通委員長の報告を経て、賛成222、反対14で可決され、成立した⁽⁵²⁾。

5. おわりに 残された課題

所有者不明土地法は所有者不明土地問題への取り組みの第一歩に過ぎない。このことは「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」(2018年6月15日閣議決定)⁽⁵³⁾において「土地の管理や利用に関し所有者が負うべき責務やその担保方策、所有者が不明な場合を含めて地籍調査を円滑かつ迅速に進めるための措置、相続登記の義務化等を含めて相続等を登記に反映させるための仕組み、登記簿と戸籍等の連携等による所有者情報を円滑に把握する仕組み、土地を手放すための仕組み等について検討し、2018年度中に年度中に制度改正の具体的方向性を提示した上で、2020年までに必要な制度改正の実現を目指す」とされたことから明らかである⁽⁵⁴⁾。

より具体的な方針が示されたのは、6月1日にまとめられた「所有者不明土地等対策の

(51) 「第196回国会参議院国土交通委員会会議録第17号(平成30年6月5日)」22頁。

(52) 「第196回国会参議院会議録第26号(平成30年6月6日)」14頁。

(53) 其田茂樹「『骨太2018』と地方行財政の課題」自治総研479号(2018年)32頁も参照。

(54) 「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」62頁。なお、朝日新聞2019年2月9日付朝刊5面13版「所有者不明土地 法改正へ 相続登記の義務化■放棄制度創設」によれば、山下貴司法務大臣は、同月8日に「相続登記の義務化や土地所有権の放棄制度の創設のため、法制審議会に諮問する」ことを発表した。

推進のための関係閣僚会議」の「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」（以下、「推進基本方針」）においてである。「推進基本方針」は、所有者不明土地法（など関連法律）の円滑な施行はもとより、今後に取り組むべき課題として「土地所有に関する基本制度の見直し」（民事基本法制および土地基本法の見直しを含む）、「地籍調査等の着実な実施、登記所備付地図の整備」（国土調査法などの見直しも含む）、「変則型登記」（表題部所有者の氏名、住所が正常に記録されていない登記のこと）を改めるための法制度の整備、「登記制度・土地所有権等の在り方、相続登記の促進」（相続登記の義務化、管理不全な土地の所有権を放棄することができる仕組み、土地所有権の「みなし放棄」制度の検討）、「土地所有者情報を円滑に把握する仕組み」（戸籍情報の提供のための法整備やシステムの設計・開発、「登記簿と戸籍等を連携するために必要な制度の整備」など）をあげ、それぞれについて遅くとも2020年度までに実現する旨の目標を示している⁽⁵⁵⁾。

「推進基本方針」において掲げられた事項は、いずれも従前より所有者不明土地問題の解決のために必要であると指摘されてきたものである。しかし、例えば地籍調査は1951年から進められているにもかかわらず、2017年度末の時点において日本全国の進捗率が52%に留まる⁽⁵⁶⁾。とくに都市部および山村部において進捗率が低いと言われており、都道府県別では佐賀県および沖縄県で99%、青森県で93%、岩手県で91%と高いのに対し、京都府で8%、三重県で10%、大阪府で11%、奈良県で12%と低い。地籍調査が十分に行われなければ、登記所において管理されている地図や図面は土地の位置や形状等を示す情報としては不正確なままで終わってしまうおそれが高く、所有者不明土地問題の解決を遅らせることともなる。

また、相続登記の義務化も必要であるとは思われるが、そもそも日本では登記は対抗要件としての位置づけが与えられているものの、物権変動の要件とはされておらず、公信力が認められる訳でもない。そのため、（登記のコストとインセンティブという問題を脇に置くとしても）義務化のみでは問題の解決につながらないのではないかと考えられる。登記の位置づけについて民法および不動産登記法の抜本的な見直しが必要であり、社会にも多大な影響が及ぶことは必然であろう。

紙数および筆者の能力の関係により、その他の問題については述べないが、人口減少社会、少子高齢化社会のステージに入っている日本（人）の土地に対する観念なり感覚な

(55) <http://www.mlit.go.jp/common/001249406.pdf>

(56) 国土交通省「全国の地籍調査の実施状況」(<http://www.chiseki.go.jp/situation/status/index.html>)による。

りがどのように変化していくのかが、所有者不明土地問題への取り組みの成否に関わってくるのではなかろうか。

(もり としき 大東文化大学法学部教授)

