

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。