

第197臨時会～第199臨時会

# 地方自治関連立法動向

## 第7集

監修 公益財団法人 地方自治総合研究所

下山憲治 編

2020年8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		
● 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための 関係法律の整備に関する法律（第9次一括法） （令和元年6月7日法律第26号） ＜月刊自治総研2020年2月号より＞	上林陽治	9
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31年3月29日法律第2号） ＜月刊自治総研2019年12月号より＞	森 稔樹	61
● 森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律 （平成31年3月29日法律第3号）	森 稔樹	93
● 特別法人事業税及び特別法人事業譲与税に関する法律 （平成31年3月29日法律第4号） ＜月刊自治総研2020年1月号より＞	森 稔樹	129
● 地方交付税法等の一部を改正する法律 （平成31年3月29日法律第5号）	森 稔樹	157
第3部 地方自治関連法		
● アイヌの人々の誇りが尊重される社会を実現するための施策の推進に関する法律 （平成31年4月26日法律第16号）	堀内 匠	199
● 情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向上並びに 行政運営の簡素化及び効率化を図るための行政手続等における情報通信の 技術の利用に関する法律等の一部を改正する法律 （令和元年5月31日法律第16号）	堀内 匠	241
● 水道法の一部を改正する法律 （平成30年12月12日法律第92号）	権 奇法	287

- 子ども・子育て支援法の一部を改正する法律  
（令和元年5月17日法律第7号） 上林陽治 …… 319
  
- 医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための  
健康保険法等の一部を改正する法律  
（令和元年5月22日法律第9号） 下山憲治 …… 351
  
- 浄化槽法の一部を改正する法律  
（令和元年6月19日法律第40号） 其田茂樹 …… 391
  
- 子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律  
（令和元年6月19日法律第41号） 上林陽治 …… 421
  
- 児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律  
（令和元年6月26日法律第46号）  
＜月刊自治総研2020年3月号より＞ 下山憲治 …… 443
  
- 漁業法等の一部を改正する等の法律  
（平成30年12月14日法律第95号） 其田茂樹 …… 481
  
- 農業用ため池の管理及び保全に関する法律  
（平成31年4月26日法律第17号）  
＜月刊自治総研2020年3月号より＞ 権 奇法 …… 503
  
- 農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律  
（令和元年5月24日法律第12号） 権 奇法 …… 533

## 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（2013年8月）の発行以降、今回の発行により第7集となる。この第7集では、第6集の対象であった第197回国会で成立した一部の法律を補完すると共に、第198回国会（常会、2019年1月28日から6月26日までの150日間）～第199回国会（臨時会、2019年8月1日から8月5日までの5日間）の2会期で制定改正された法律を対象としている。なお、第199回国会は、第25回参議院議員通常選挙が行われたのを受けて召集されたもので、通過議案はなかった。

第198回国会では、内閣提出法案58件のうち55件が成立し、2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69件のうち、11件が成立し、51件が継続審査、4件が否決され、撤回が3件あった。参議院議員提出法案34件のうち、成立は4件、参議院審査未了が2件、参議院未付託未了25件、参議院での否決2件、撤回が1件であった。

以上のうち、第7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は、2018年の地方からの提案等に関する対応方針（2018年12月25日閣議決定）として取りまとめられたもののうち、都道府県から中核市への事務・権限の移譲（1法律）と、博物館、図書館、公民館等の所管を教育委員会から首長部局への移管を可能にすること（社会教育法、図書館法、博物館法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律）や放課後児童健全育成事業に従事する者およびその員数の基準を従うべき基準から参酌すべき基準に見直すこと（児童福祉法）を含む義務付け・枠付けの見直し等（12法律）を一括して改正するいわゆる第9次一括法「**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**」（令和元年6月7日法律第26号）がある。

税・財政関係法の改正としては、4法律あり、その主なものは次のとおりである。「**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）は、2019（平成31＝令和元）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、特別法人事業税の創設に合わせた法人事業税の税率の引き下げ、自動車税環境性能割、軽自動車税環境性能割、自動車税種別割など「車体課税」の見直し、「ふるさと納税」制度における指定制度の導入および「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」を主な内容とする。「**森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律**」（平成31年3月29日法律第3号）は、市町村および都道府県が行う森林整備等の施策の財源に充てるために国税としての森林環境税、および同税の収入額相当額を市町村および都道府県に対して譲与するための森林環境譲与税を創設するものである。但し、純然たる新税ではなく、「東日本大震災からの復興に関し地方公共団体が実施する防災のための施策に必要な財源の確保に係る地方税の臨時特例に関する法律」第2条に基づいて実施されてきた個人住民税均等割の標準税率特例を国税に移すものであり、地方法人税および特別法人事業税法とともに税源の逆移譲と言ふべきものとなっている。また、「**特別法人事業税及び特別法人事業譲与税に関する法律**」（平成31年3月29日法律第4号）は、都道府県間にお



ける税源の偏在と格差を是正するためとして、法人事業税の一部を国税化して特別法人事業税を創設し、その収入額相当額を特別法人事業譲与税として都道府県に譲与することを内容とする。但し、特別法人事業税、特別法人事業譲与税のいずれも、実質的には2019年10月1日に廃止された地方法人特別税および地方法人特別譲与税の再構成というべきものであり、地方法人税とともに税源の逆移譲の例といえるものである。そして、「**地方交付税法等の一部を改正する法律**」（平成31年3月29日法律第5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、2019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16兆1,809億円とする）、震災復興特別交付税の確保（総額を4,049億円、新たな確保の額を3,250億円とする）および自動車税減収補填特例交付金および軽自動車税減収補填特例交付金の創設を主要な内容とするとともに、2019年度において臨時財政対策特例加算が行われないことによる地方交付税法附則第4条の3の削除なども定める。

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11法律である。「**アイヌの人々の誇りが尊重される社会を実現するための施策の推進に関する法律**」（平成31年4月26日法律第16号）は、1997年の「アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律」（アイヌ文化振興法）に代わるものとして、アイヌを初めて「先住民族」として明記し、その文化の継承や地域振興を後押しすることを目的とした法律である。一方で先住民族たるアイヌについて「先住権」は認めないことや、また民族共生象徴空間（ウポポイ）への巨額の投資と観光化などについては批判も根強い。「**情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向上並びに行政運営の簡素化及び効率化を図るための行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律等の一部を改正する法律**」（令和元年5月31日法律第16号）は、行政のデジタル化に関する基本原則および行政手続の原則オンライン化のために必要な事項等を定める。デジタル化3原則を定め、行政手続を原則オンライン実施とすることや一部民間手続きについても行政機関との連携を確保することを謳う。また行政のデジタル化を推進するための個別施策について、①本人確認情報の保存および提供の拡大、②公的個人認証・個人番号カードの利用者・利用方法の拡大、③個人番号の利用事務および情報連携の拡大が含まれる。「**水道法の一部を改正する法律**」（平成30年12月12日法律第92号）は、近年、人口減少による料金収入の減少、施設の老朽化による水道施設の更新費用の増加などにより、水道事業の急激な経営状況の悪化が懸念されている。本改正法は、水道の基盤の強化を図るため、水道事業関係者の責務の明確化、適切な資産管理の推進、官民連携の推進、広域連携の推進、指定給水装置工事事業者の指定に係る更新制の導入などの措置を講ずるものである。「**子ども・子育て支援法の一部を改正する法律**」（令和元年5月17日法律第7号）は、少子化対策の観点から、子育て世帯の経済的負担を軽減するために幼児教育・保育の無償化を進めるというもので、市町村の確認を受けた保育園・幼稚園等を利用する保護者に対する新たな給付制度を創設する。そして、3～5歳のすべての子どもおよび0～2歳の住民税非課税世帯の子どもの幼児教育・保育の無償化するもので、財源は、2019年10月からの消費税率2%引上げによる税収増から1.7兆円程度を充てることとした。これに伴い、3,000億円の地方負担も生じた。「**医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律**」（令和元年5月22日法律第9号）は、医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図ることを目的に、電子資格確認の方法の導入、被保険者番号を個人単位化、電子資格確認の実施に必要な費用等を補助する医療情報化支援基金の創設、医療・介護給付等に関する情報を研究機関等への提供を可能とすること、高齢者保健事業について後期高齢者医療広域連合が市町村に実施を委託でき、委託を受けた市町村が国民健康保険保健事業および介護保険の地域支援事業と一体的に実施する枠組み

の設定等を定めるものである。「浄化槽法の一部を改正する法律」（令和元年6月19日法律第40号）は、単独処理浄化槽が浄化槽全体の53%にあたる400万基残存しており、これらについて合併処理浄化槽に転換を促すことと、水質に関する定期検査の受検率が40%にとどまっていることから、浄化槽管理を強化するために特定既存単独浄化槽に対する助言・指導を行うことができることや公共浄化槽の設置について市町村が所有者等の同意を得て計画を作成し、同意をした所有者等は遅滞なく排水設備等を設置することを規定したものである。「子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」（令和元年6月19日法律第41号）は、2014年制定の子どもの貧困対策法附則2条において、施行後5年を経過した時点で必要があると認めるときは検討を加え、必要な措置を講ずることを求めており、本改正法は同附則に基づく措置である。改正前の法律が議員立法であったことから、本改正法も、議員立法として進められた。本改正法は、政府が策定する新大綱において、子どもの貧困対策に関する要素の拡充を求め、この間の貧困研究を反映し、社会的排除に関する剥奪指標を採用した。また、市町村による貧困対策計画の策定を義務（努力義務）付けるものである。「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」（令和元年6月26日法律第46号）は、児童虐待防止対策の更なる強化を図るため、児童の権利擁護、児童相談所の体制強化および設置促進並びに関係機関間の連携強化等の措置を講じるものである。具体的には、「しつけ」に当たって親権者等の体罰禁止、児童の一時保護等の介入的対応を行う職員と保護者支援を行う職員を分ける措置、児童相談所において常時弁護士の見守り・指導の下で法律関連業務を行う体制整備、児童相談所への医師および保健師の配置、児童相談所の業務評価等のほか、児童福祉司の数の基準に関する政令の勘案事項の明示、管轄区域を越えた児童相談所間の連絡体制の整備等を内容とする。「漁業法等の一部を改正する等の法律」（平成30年12月14日法律第95号）は、適切な資源管理と水産業の成長産業化を両立させるため、資源管理措置並びに漁業許可および免許制度等の漁業生産に関する基本的制度を一体的に見直すことを目指して漁獲可能量（TAC）による資源管理や、生産性の向上に資するよう漁業の許可制度体系を見直し、随時の新規許可を推進すること、養殖・沿岸漁業に関して法定の優先順位を廃し、地域水産業発展の観点から漁業権を付与する者を決定するなどについて規定したものである。「農業用ため池の管理及び保全に関する法律」（平成31年4月26日法律第17号）は、近年、集中豪雨などによる土砂災害が頻発し甚大な被害をもたらしている中で、農業用ため池が決壊し被害をさらに拡大させる事例が多発しているため、本法では、農業用ため池についての防災・減災対策の強化を図るために必要な措置として、所有者等による届出制度と適正管理義務の明文化、決壊した場合に周辺地域に被害を及ぼすおそれのある特定農業用ため池の指定制度、防災工事についての施行命令および代執行制度、市町村が管理権を取得できるようにする仕組みの創設などの措置を講ずるものである。そして、最後に、「農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律」（令和元年5月24日法律第12号）は、農地中間管理機構による更なる農地の集積・集約を図るため、農地中間管理機構制度導入5年後の見直しの内容を法案化したものである。具体的には、地域における農業者等による協議の場の実質化を図り農業委員会の役割を明確化するとともに、農地中間管理機構を利用する際の手続の簡素化、従来の農地利用集積円滑化事業を農地中間管理事業に統合一体化、認定農業者の要件緩和など担い手を確保するための措置が講じられている。

以前から存在する法案提出の手法ではあるが、近年、「一括法案」ないし「束ね法案」と呼称される法案が国会に提出されることが多く見られるようになった。それは、例えば地方分権などの一定の

政策実現に向けた趣旨・目的を概ね共通にする改正であったり、さまざまな法改正の内容が相互に関連して1つの体系をなすなど、共通するコンセプトのもとでさまざまな法制度の改正を効率的に審議するために用いられる手法である。衆参両議院における法案審査に当たっては委員会が中心的役割を果たすが、その委員会は、現行の省庁の業務や責務に関連付けられて設置されているため、付託された委員会の所管範囲をはみ出す内容の法案について十分な審査ができず、あるいは、ある分野における重大な変更が多数の改正条項の中に埋もれてしまい、見えづらくなることもありうる。国会における法案審査に当たって特別委員会の設置や事前審査などの組織・手続面での対応の必要性を検討するほか、そもそも一括に束ねて審査・審議に付す必要があるのか、検討すべき点も多いように思われる。

同時に、内閣における基本方針の策定、それを実現するための国と地方レベルの計画を策定し、一定の政策を実現しようとする法律も、内閣提出法案に限らず、いわゆる議員立法において多く見られる。例えば、食品ロス削減推進法（令和元年法律第19号）の基本構造も同様である。この法律に定める政策目的を実現する手法において、食品ロスの削減推進の基本的方向や内容、重要事項を基本方針として国（政府）が定め、その基本方針を踏まえた都道府県食品ロス削減推進計画の策定と、都道府県食品ロス削減推進計画を踏まえた市町村食品ロス削減推進計画の策定がそれぞれの自治体の努力義務として規定されている。財政措置を含め、自治体の計画策定や事業実施の方向性を定めると共に、ある種の義務付けを行う法制度が増加傾向にあるようにみえる。これらの点の検証も今後の課題となろう。

今回の第7集の発刊に当たって、新型コロナウイルス感染拡大を受け、本来予定していた研究会の開催ができなかった。今後、研究を進めるに当たって、研究会の開催方法等についても、検討すべきこととなる。

現時の新型コロナウイルス感染拡大の状況は、人々のみならず、地方自治にさまざまな影響を与えている。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、地方自治制度への影響を考察し、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地方自治関連立法動向研究の意義と密接に関わる。それは、法制度の構築と運用に関わる「専門家」やその専門的知見にも及ぶと考えられる。専門家のさまざまな知見を踏まえ、とりわけ緊急時においてどのように政策に反映したり、各種の意思決定、法の解釈・適用をしていくのかという問題に突き当たる。今後、この点に関するさまざまな論点が提起されるものと思われるが、おそらく、その多くは、過去の災害時や「科学と政治」が争点となった場合と類似するであろう。緊急時・非常時には、平時に潜在していたさまざまな社会的問題・脆弱性が顕在化し、法制度の不備が指摘される。しかし、それは単に緊急時の問題ではなく、平常時における問題発見とその解決を怠ってきた場合が少なくない。つまり、これら過去の反省を他山の石として自らの問題として捉えず、何度も繰り返されてしまっているという残念な結果である。そして、その結果、国民の多くと現場で対応する自治体（職員）の負担が重くなる。さらに、長期的に見れば、その負担は、社会的・経済的立場の弱い人々に集中・集積していく。この点を肝に銘じつつ、今後も研究を進めていきたいと思う。

この資料集が、従来と同様、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。この資料集は、今後、地方自治総合研究所のホームページから、研究所資料の項目を通じてPDFファイルとしてダウンロードできる。

# 第 1 部

地方分権・地方創生関連法



# 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の 推進を図るための関係法律の整備に関する法律 (第9次一括法) (令和元年6月7日法律第26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(閣法37号)」(以下、「第9次一括法」という)は、2019年3月8日に閣議決定し、同日、198通常国会に提出された。審議は5月10日に衆議院本会議で可決、5月31日には参議院本会議で可決・成立し、6月7日に法律第26号として公布された。

第9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30年の地方からの提案等に関する対応方針」(平成30年12月25日閣議決定。以下、「対応方針」という)として取りまとめられたもののうち、都道府県から中核市への事務・権限の移譲(1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(12法律)を一括して改正するものである。

第9次一括法で改正される法律と改正内容は、次の通り。

### A 都道府県から中核市への事務・権限の移譲(1項目1法律)

- ・ 介護サービス事業者の業務管理体制の整備について、届出・立入検査等に係る事務・権限を都道府県から中核市へ移譲(介護保険法)

### B 地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等(8項目12法律)

- ・ 幼保連携型認定こども園の保育教諭の資格要件等を緩和する特例の延長(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の一部を改正する法律、教育職員免許法)



- ・ 公立大学法人が、設立団体の長の認可を受けて、大学業務及び当該業務に附帯する業務に該当しない土地等を貸し付けることを可能にする（地方独立行政法人法）
- ・ 公立社会教育施設（博物館、図書館、公民館等）について地方公共団体の判断により、教育委員会から首長部局へ移管することを可能にする（社会教育法、図書館法、博物館法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律）
- ・ 放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数の基準について、従うべき基準から参酌すべき基準に見直し（児童福祉法）
- ・ 指定管理鳥獣捕獲等事業の従事者が、一定数量の火薬類を都道府県公安委員会の許可なく譲り受けることを可能にする（火薬類取締法）
- ・ 都道府県建築士審査会の委員任期について、都道府県が条例で設定できるよう見直し（建築士法）
- ・ 食品の特別用途表示の許可申請に係る都道府県経由事務の廃止（健康増進法）
- ・ 建設業の許可申請等に係る都道府県経由事務の廃止（建設業法）

## 1. 2018年の提案募集の取り組み

### (1) 2018年提案募集の受付及び重点事項の決定

#### ① 2018年提案募集の経過<sup>(1)</sup>

2014年に導入されて以来、都合5回目となる2018年の提案募集は、募集期間を前年（2017年）とほぼ同様に、同年2月20日から6月5日とすることとし、提案募集に際し、以下の方針で臨むとした<sup>(2)</sup>。（下線は筆者）

---

(1) 2018年提案募集の経過については、山中浩太郎「地方分権改革提案募集方式による「平成三〇年の地方からの提案等に関する対応方針」について」『地方自治』（857）2019・4、31頁以下参照

(2) 第32回有識者会議・第69回専門部会合同会議（2018年2月19日）資料6  
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kaigi/doc/kaigi32shiryu06.pdf>

- 支障事例の取扱いについて
  - ・ 今後起こり得る問題の防止や、事務の改善・新事業の実施等に制度の見直しが必要であることも、支障事例として記載可能である旨を募集要項等で明確化し、募集時に地方に示していく。あわせて、より具体的な支障事例の記載例を作成し、地方に示していく。
  - ・ ただし、抽象的な「べき論」だけでは提案の実現は難しく、最終的に実現するためには制度の見直しの必要性等を明らかにする必要があることから、事前相談を通じ、現行規制・制度の問題点や見直しによる効果を具体化していくなど、提案内容の充実を支援していく。
- 事前相談の更なる取組強化
  - ・ 事前相談について、提案内容の十分な検討を行うため、まずは電話による簡易な相談を呼び掛けるなど、地方への研修等を通じて早期の相談を促進する。また、早期の相談時は、求める措置の具体的内容は不要であり、まずは支障事例等の問題意識のみでの相談で差し支えないことを明示する。
  - ・ また、提案募集方式の内容や取組事例、研修等に関する相談窓口として、「分権提案支援ダイヤル」を開設。
  - ・ 加えて、全国ブロック説明会に際し、ブロックごとに地方からの相談窓口を設け、説明会の参加団体の提案検討に関する質問や相談を一貫してフォローするなど、きめ細かな支援を実施。
- 市町村からの提案の充実
  - ・ 2017年と同様に、募集期間を最大限確保する。（2/20～6/5）
  - ・ 個々の自治体との意見交換をさらに拡充するとともに、地方への説明会・研修会の開催や、ハンドブックの作成等による地方支援を引き続き実施。
  - ・ 前述の「分権提案支援ダイヤル」やブロックごとの相談窓口による地方支援のほか、全国ブロック説明会は、北海道内2か所（釧路市、網走市）を含む全国10か所で開催。
  - ・ 自治体職員等への新たなアプローチ教材として、「地方創生カレッジ」に、「地方分権改革eラーニング講座」を開設し、これまでの地方分権改



革の経緯や成果、提案募集方式について解説。

- ・ 報道関係者へのきめ細かな情報提供や、SNSを活用した成果事例・イベント情報の発信のほか、地方における分権改革の取組・報道をSNS上で紹介するなど地方側と連携した情報発信により、住民の関心を高め、地方分権改革への参画を促進。

上記の項目のうち、下線部については、「平成30年地方分権改革に関する提案募集要項」においては、具体的な記述は見られず、2017年のそれと比較すると、「募集する提案の対象」に関する記載事項に変更はない<sup>(3)</sup>。

ところが地方からの提案の中には事務改善に関する事例が多く見られ、これを地方分権改革推進室では、「重点事項に並んで重要なテーマ」として汲み上げ、「行政事務の効率化・迅速化に資する提案」として、実務レベルで府省との調整・協議を進めることとなった<sup>(4)</sup>。

これに加え、提案の対象とならない項目として、提案募集方式開始以来、引き続き、○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対象としないとしている<sup>(5)</sup>。

## ② 提案状況

第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）では、2018年の地方からの提案件数やその傾向が報告された。提案を促進するさまざまな施策が功を奏し、計319件（2017年311件、2016年303件、2015年334件）の提案があり、2017年よりも若干件数が増えた。懸案だった市区町村からの提案は256団体・201件（2017年は129団体・198件、2016年は96団体・154件）へと引き続き増加した（表1、表2参照）。

---

(3) 内閣府地方分権改革推進室「平成30年地方分権改革に関する提案募集要項」

[https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/doc/tb30\\_youkou.pdf](https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/doc/tb30_youkou.pdf) ならびに「平成29年地方分権改革に関する提案募集要項」

[https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/tb29\\_youkou.pdf](https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/tb29_youkou.pdf) を参照

(4) 第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）資料8参照

(5) この点について谷隆徳日本経済新聞編集委員は「例えば関西広域連合のような広域組織が国の出先機関の事務権限の移譲を求めても有識者会議では門前払いになる」と指摘している。「岐路に立つ地方分権改革」『日経グローバル』（379）2020・1・6、47頁

計319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188件（うち重点事項75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15件、③その他（提案募集の対象外である提案を含む）が116件となった。

また提案内容については、権限移譲に関する提案が42件（2017年53件）に減少する一方、義務付け枠付けの緩和・必置規制の見直しに関する提案は277件（2017年258件）に増加するなど、権限移譲よりも規制緩和への要望が強い傾向となった。

なお「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」「提案募集の対象外である提案」に分類されたその他の件数は、2017年の73件から2018年に116件へと急増している。これは、内閣府の努力により提案件数は増えているものの、提案のままでは関係府省との調整には入ることができない‘精緻さに欠けた’提案が増加したことを示す。したがって、表3に示す通り、内閣府と

表1 2018年の地方からの提案と検討区分別の状況

○2018年の提案総数：319件		(参考：2017年計311件)	
内閣府と関係府省との間で調整を行う提案	188件	210件	
重点事項（フォローアップ案件含む）	51事項	51事項	
重点事項と位置付けられた提案	75件	96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	15件	28件	
その他	116件	73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	101件	57件	
提案募集の対象外である提案	15件	16件	

出典) 第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）資料2より筆者作成

表2 提案団体数・件数

団体区分	2017年		2018年		
	団体数	件数	団体数	件数	
都道府県	45団体・24.5%	186件・59.8%	46団体・14.7%	160件・50.2%	
市区町村	129団体・70.1%	198件・63.7%	256団体・81.8%	201件・63.0%	
	市区	99団体・53.8%	177件・56.9%	184団体・58.8%	157件・49.2%
	町村	30団体・16.3%	21件・6.8%	72団体・23.0%	44件・13.8%
全国的連合組織等	10団体・5.4%	112件・36.0%	11団体・3.5%	96件・30.1%	
<b>計</b>	<b>184団体</b>	<b>311件</b>	<b>313団体</b>	<b>319件</b>	

出典) 第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）資料3より筆者作成

表3 地方からの提案に関する対応状況（件数）

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%
2018年	145	23	168	20	188	89.4%

出典) 第12回推進本部（2017年12月25日）「平成30年の地方からの提案に関する対応状況」

関係府省との間で調整を行う対応する提案は、この5年間で最も少ない件数となった。

### ③ 重点事項の決定

第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）では、319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75件）を決定した。

重点事項を決定するメルクマールは、2017年と同様に、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) 2017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6事項（2017年は10事項）で、具体的には、以下の事項である<sup>(6)</sup>。

- 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）【法律改正等】＜2016・2017年からフォローアップ案件＞

(6) 第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）資料6参照

- ② 学校給食費に係る児童手当からの特別徴収（学校給食法、児童手当法）【法律改正】<2017年フォローアップ案件>
- ③ 町村の都市計画に係る都道府県同意の廃止（都市計画法）【法律改正】<2014年フォローアップ案件>
- ④ 公立社会教育施設について地方公共団体の選択により、教育委員会から首長部局への移管を可能とする見直し（地方教育行政の組織及び運営に関する法律、社会教育法、図書館法、博物館法）【法律改正】<2014年・2017年フォローアップ案件含>
- ⑤ 再発行事務におけるマイナンバー記入の廃止（介護保険法等）【省令改正】<2017年フォローアップ案件含>
- ⑥ 建設業許可申請等に係る都道府県経由事務の見直し（建設業法）【法律改正】<2017年フォローアップ案件>

また51重点事項を分野ごとに分類すると、学童保育を含む子ども・子育て事項が多数を占め、この課題が地方自治体の施策展開において桎梏になっている姿が窺われる。

1. 子ども・子育てについて、人員配置や資格の柔軟な運用等によりサービスの質・量の確保等を図るもの 12事項
2. 街づくりや土地・施設の有効活用について、要件や手続の見直し等により地域資源の活用促進等を図るもの 8事項
3. 医療・福祉について、要件の見直し等により必要なサービスの確保等を図るもの 7事項
4. マイナンバーについて、手続に伴う取扱いの見直し等により利便性の向上等を図るもの 3事項
5. 消防・災害対策等について、現場のニーズに応じた見直しにより安心・安全な生活の確保を図るもの 5事項
6. 技術の活用について、関係規定の見直しにより多様なサービス提供等を図るもの 3事項
7. 公園の利活用について、運用の見直しにより保全と活用の両立を図るもの 2事項

- |  |
|--|
| 8. 地域交通について、手続の見直し等により利便性の向上等を図るもの 3<br>事項           |
| 9. その他の各分野について、権限移譲や規制の見直し等により地方分権改革<br>の推進を図るもの 8事項 |

さらに、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25事項（2017年31事項）、政令改正3事項（2017年3事項）、省令改正16事項（2017年8事項）、通知改正7事項（2017年7事項）、要綱や手引き改正0事項（2017年2事項）で、提案段階では法律改正を求めているものが過半であったものの、前年に比べると減少した。

なお、第9次一括法で改正された13法律のうち、重点事項として選定されていて改正に至ったものが11法律、フォローアップ案件に係るものが6法律で、この点では、専門部会での審議が効果的であることがわかる結果となった<sup>(7)</sup>。

## （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1～7日の期間で5回の専門部会が開催され、集中的に調査審議が行われた。なお、前年からのフォローアップ案件である「放課後児童健全育成事業に係る「従うべき基準」等の見直しについて」は、先行して、第70回専門部会（2018年2月19日）、第71回専門部会（2018年5月11日）で、提案団体ならびに厚生労働省からのヒアリングが行われた（この点、後述）。

また8月30日の第78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、このうち全国知事会の提案では、①基準設定が条例委任されたとしても、「従うべき基準」が多用され、地方の自由度が実質的に高まっていない状況で、地方分権改革推進委員会第3次勧告等の趣旨を踏まえ、速やかに廃止又は参酌基準に改めることが必要。②188件の提案のうち、「従うべき基準」に関する提案は10件あり、この10件は全てが福祉分野ということで、この分野での「従うべき基準」の多さが表れていると意見表明した。さらに省令や通知等に関して、「法律等に比較して自律的なチェックがなされていないと考えており、新たな義

---

(7) 第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）資料6より算出

務付け・枠付けがなされている」とし、具体例として、ア放課後児童支援員の資格取得制度は、省令により支援員の資格認定研修の事務実施を都道府県に義務付けている、イ小型児童館における職員配置基準は、児童館の設置運営のガイドラインにすぎない要綱において職員配置基準の一部を定め、省令基準と一体として「従うべき基準」として機能しているとして、見直しを強く求めるものとなった。

9月5日の第34回有識者会議・第79回専門部会合同会議では、重点事項に係る関係府省からの第1次回答及び専門部会からの再検討の視点を取りまとめられ、その後、9月6～19日にかけて関係府省への再検討要請、10月3日に関係府省からの第2次回答、そして10月9～23日にかけて、専門部会で関係府省からの第2次ヒアリングが行われた。

### (3) 放課後児童健全育成事業に係る「従うべき基準」の見直し経過

#### ① 「2017年地方からの提案等に関する対応方針」

放課後児童健全育成事業に係る「従うべき基準」の見直しは、2017年からのフォローアップ事項で、2017年の対応方針では、次のように記された（下線は筆者）。

#### (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。

#### ② 放課後児童クラブの「従うべき基準」に関する実態調査

先に記したように、専門部会では、引き続き、同事項を重点課題に設定するとともに、2018年の提案募集に先行して、第70回専門部会（2018年2月19日）、第71回専門部会（2018年5月11日）で、提案団体ならびに厚生労働省からのヒアリングを行った。

第70回専門部会では、現行の従うべき基準の実態に関し、各放課後児童クラブの現状を把握する必要があるとの説明が厚生労働省からなされ、これを踏まえ、3月27日～4月16日にかけて、全市町村（特別区含む）を対象に、厚生労働省と内閣府地方分権改革推進室が共同して「放課後児童クラブの「従うべき基準」に関する実



態調査」を実施した（回答数：1,674自治体から回答（全市区町村数1,747の96%））。

同調査結果<sup>(8)</sup>は第71回専門部会において報告され、厚生労働省から、概要、以下のように説明された。

Q 義務としている放課後児童支援員研修の受講が負担であるという意見につき、改善につながると考えるものは何か。（複数回答可）

- 義務化をやめるべき 32.1%
- 保育士や教員免許資格者への研修免除や科目免除の拡大 51.4%
- 他の研修（自治体が実施するもの）などを柔軟に認める 36.7%
- 研修方法の工夫（通信教育、e-learningなど） 32.3%

Q 現行の支援の単位当たり2名の配置を改め、1名配置を可とするのであればどのような要件が必要か。（複数回答可）

- 児童館内の一室を利用したり、放課後子供教室との一体型で実施する場合等、施設全体として複数以上の職員が確保されること 33.6%
- 近接した施設の職員等が、緊急時に駆けつけられる体制が確保されること 30.5%
- 近接した他の施設等の職員が兼務すること（現行の20名未満と同じ要件） 22.0%
- 上記の安全確保の措置とは別に、時間単位で児童数が一定数以下（※）であること 28.7%
- 上記の安全確保の措置とは別に、児童数が一定数以下（※）であること 19.2%

※ 「一定数以下」については、約50%の自治体が「おおむね10人未満」と考えると回答。

これを踏まえ、厚生労働省は、「調査で明らかになった様々なニーズを満たすため、「従うべき基準」の中でどこまで柔軟化できるのか、あるいは参酌化することが適当なのか、参酌化した場合においても、必要な部分をどのような形で担保できるのか等、今の時点では幅広く考えさせていただきたい」とした<sup>(9)</sup>。

---

(8) 第71回専門部会（2018年5月11日）資料6「放課後児童健全育成事業の「従うべき基準」に関する実態調査について」

(9) 第71回専門部会議事概要

### ③ 量の拡充を重視する社会保障審議会等における議論

有識者会議や専門部会での議論と並行して、他の審議会等でも放課後児童健全育成事業に関する審議が行われていた。

2017年11月には、社会保障審議会児童部会が開催され、専門委員会を中心に、新たな「放課後子ども総合プラン」策定に向けた議論が進められ、2018年9月には、厚生労働省・文部科学省から「新・放課後子ども総合プラン」が発表された。

同プランでは、女性就業率の上昇を踏まえ2023年度末までに約30万人分の受け皿を整備する、すべての小学校区で放課後児童クラブ（厚生労働省）と放課後子ども教室（文部科学省）とを一体的に又は連携して実施する等とし、「量」を重視することを示唆する内容となっていた。

### ④ 厚生労働省の方針変更 第87回専門部会（11月19日）

数次にわたる専門部会での審議の結果、第87回専門部会（11月19日）で、厚生労働省から、概要以下のように、見解が述べられた<sup>(10)</sup>。

- これまで現行の「従うべき基準」を柔軟に見直す必要を当省としても認識していること、同時に、放課後児童クラブの質を確保する必要があることについても説明してきた。
- 放課後児童健全育成事業は今後ニーズが拡大すると見込まれ、地域の実情に応じて、市町村には積極的に放課後児童クラブを開設いただきたいと考えているが、質と量は車の両輪であり、質を蔑ろにすることは許されないとするのが当省の基本的な考え方。
- その上で、地方自治体から「従うべき基準」を遵守しながら必要な人員を確保することは、地域によっては難しい状況にあるところも多い等の理由から、参酌化について強い要望があった。加えて、放課後児童クラブの現行の基準は、平成26年に厚生労働省として基準が制定されるまでの間は、厚生労働省が示したガイドラインを踏まえつつ、地域の実情に応じて事業が実施されてきたという経緯もある。
- これらを踏まえると、放課後児童クラブの質の確保と、地域の実情に応じた放課後児童クラブの安全的・継続的な運営を両立する限界の案として、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」については、現

---

(10) 第87回専門部会議事概要



行の基準の内容を「参酌すべき基準」とする。

- 施行後3年を目途として、その施行状況を勘案し、放課後児童健全育成事業の質の確保の観点から検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

上記の厚生労働省の説明に対し、専門部会では、「支援員の待遇が必ずしも良くないのではないか、という話も伺っているが、厚生労働省として更なる処遇改善策等について御検討いただきたい」との更問があり、これに対し厚生労働省からは、「平成26年に処遇改善の補助として新たに始めた事業がある。それから、平成29年からは運営費として補助金を交付しているが、補助単価の見直しも行い、評価を得てきたという経緯もある。さらに、同年に勤続年数や研修実績等に応じて処遇改善を図るという仕組みも新たに追加しているところ。ただ、地方自治体の補助申請がまだ足りていない状況もあるため、まずは現行の補助事業自体をしっかりと周知」との回答があった<sup>(11)</sup>。

## ⑤ 2018年対応方針の内容

12月25日に内閣総理大臣を本部長とする地方分権改革推進本部（以下、「推進本部」）ならびに同日の閣議で決定した2018年対応方針では、次のように記載された。

### (2) 児童福祉法（昭22法164）

放課後児童健全育成事業（6条の3第2項及び子ども・子育て支援法（平24法65）59条5号）に従事する者及びその員数（34条の8の2第2項）に係る「従うべき基準」については、現行の基準の内容を「参酌すべき基準」とする。

なお、施行後3年を目途として、その施行の状況を勘案し、放課後児童健全育成事業の質の確保の観点から検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

---

(11) 筆者は、低処遇が支援員の不足の原因であることについて、次のように指摘していた。「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」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日法律第66号）」『自治総研』（481）2018・11、注(22)、51頁

#### (4) 公立社会教育施設について地方公共団体の選択により、教育委員会から首長部局への移管を可能とする見直し

##### ① 検討の経過

社会教育法、図書館法、博物館法ならびに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）等の規定により、公民館、図書館、博物館その他の社会教育機関については、教育委員会の所管とされている（地教行法21条12号、同法32条、社会教育法5条1項3号、4号及び6号等）。

このような所管の取り扱いについて、すでに第28次地方制度調査会（2005年12月9日）では、「文化、スポーツ、生涯学習支援、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である」との答申がなされ、これに対し、中央教育審議会からは、2008年2月の「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して～」ならびに2013年12月の「今後の地方教育行政の在り方について」の2度にわたり、政治的中立性の確保、継続性・安定性の確保、学校教育と社会教育との連携の必要性から、教育委員会が引き続き担うべきという答申が出されてきた<sup>(12)</sup>。

##### ② 2017年対応方針

2017年の提案募集では、北海道から国の観光ビジョンや成長戦略に呼応し「公立博物館の所管を教育委員会が担う規定（博物館法19条）を、地方自治体の実情に応じて、条例で所管部局を決定できるよう改正を行うべき」とする提案が出され、専門部会での文部科学省からのヒアリングを含めた検討の結果、文部科学省から「過去の経緯を踏まえると、再度、中央教育審議会で議論するというプロセスを欠くことはできない」との回答を重視し、2017年対応方針では、次のように記載された。

#### (9) 博物館法（昭和26法285）及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31法162）

公立博物館については、まちづくり行政、観光行政等の他の行政分野との一体的な取組をより一層推進するため、地方公共団体の判断で条例により地方公

---

(12) 以上の経過については、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、37頁以下を参照

共団体の長が所管することを可能とすることについて検討し、平成30年中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

### ③ 2018年の提案募集

2018年の提案募集においては、三重県名張市から、2016年度に「名張市公民館条例」を廃止、「名張市市民センター条例」を施行して市民センターへ移行することで、地域課題解決への環境を整えたとしたうえで、「現在、地方自治法に基づく事務委任・補助執行により、首長部局の職員等に社会教育施設の運営を委ねることも可能だが、最終的な責任の所在が不明確となることも懸念」するとの提案があった。

専門部会では、同提案を踏まえ、博物館だけでなく、社会教育施設全般の所管を首長部局に選択的に移すことについて検討することとなった。

### ④ 2018年の専門部会ならびに中央教育審議会における検討

上記の2017年対応方針を踏まえ、文部科学省では中央教育審議会に対し、①社会教育施設が、地域の実情を踏まえつつ、地域活性化やまちづくり等の分野と効果的に連携を図るための運営の在り方や振興のための方策について、その所管の在り方、②特に博物館については、2017年の対応方針も踏まえ、検討するよう諮問がなされた（2018年3月2日「人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策について（諮問）」）。

同諮問を踏まえ、2018年2月に設置されていた中央教育審議会生涯学習分科会の「公立社会教育施設の所管のあり方に関するワーキンググループ」が集中的な検討を行い、同年7月には生涯学習分科会から「移管を可とすべき」との報告がなされ、同年12月21日の中央教育審議会「人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策について（答申）」では、「社会教育に関する事務については今後とも教育委員会が所管することを基本とすべきであるが、公立社会教育施設の所管については、当該地方の実情等を踏まえ、当該地方にとってより効果的と判断される場合には、地方公共団体の判断により地方公共団体の長が公立社会教育施設を所管することができることとする特例を設けることについて、……社会教育の適切な実施の確保に関する担保措置が講じられることを条件に、可とすべきと考える」とされた。

「社会教育の適切な実施の確保に関する担保措置」については、例えば、地方自治体において所管の特例についての条例・規則を定める際に教育委員会の意見を聴く

こととする、教育委員会から長へ意見を述べることとする等が挙げられている<sup>(13)(14)</sup>。

#### ⑤ 2018年対応方針の内容

上記を踏まえ、2018年対応方針では、次の通り記載され、決定した。

- (6) 社会教育法（昭24法207）、図書館法（昭25法118）、博物館法（昭26法285）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）

公立社会教育施設については、社会教育の適切な実施の確保に関する一定の担保措置を講じた上で、地方公共団体の判断で条例により地方公共団体の長が所管することを可能とする。

#### (5) 行政事務の効率化・迅速化に資する提案について

先に記したように、2018年提案募集においては、募集要項に示さないまま、新たに「事務の改善・新事業の実施等の制度の見直し」の募集が加えられた。

第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）では、「重点事項以外の提案の中には、1つ1つは個別事務の問題ではあるが、国・地方を通ずる行政事務の効率化・迅速化の観点から切実なものも多い」とし、重点事項に並んで重要なテーマとして「行政事務の効率化・迅速化に資する提案について」を各府省と調整・検討することが提案された。

2018年対応方針が取りまとめられた第35回有識者会議・第88回専門部会合同会議（2018年11月19日）では、対応方針に記載されることとなった「行政事務の効率化・迅速化に資する提案」のうち主なものについて、以下の項目が列記されている<sup>(15)</sup>。

- 健全化判断比率等の算定・報告事務の効率化（地方公共団体の財政の健全化に関する法律）
  - ・ 国は、必要となるデータを抽出し、所定の様式に自動転記して提供すること
- 公共職業訓練に係る書類の記載事項の見直し（雇用保険法）【省令改正】
  - ・ 職業能力開発校等の長の氏名の記載を不要とすること及び証明事務の範囲を明確化すること

---

(13) 中央教育審議会での検討経過については、文部科学省総合教育政策局地域学習推進課「第9次地方分権一括法による社会教育関係法律等の改正について」『教育委員会月報』71(6)、2019・9を参照

(14) 社会教育施設の所管の特例移管に関する専門部会での検討経過については、前掲注(1)山中論文、43頁以下を参照

(15) 第35回有識者会議・第88回専門部会合同会議（2018年11月19日） 資料3

- 地方行政サービス改革に関する取組状況等の調査の事務負担軽減（地方行政サービス改革に関する取組状況等の調査）【要領改正】
  - ・ WEB会議方式を導入したヒアリングの実施を行うこと
- 道路の隅切りの廃止に伴う都市計画の変更手続の簡素化（都市計画法）【省令改正】
  - ・ 一般国道に属する隅切りを廃止する場合の都市計画の変更につき、軽易な変更として国土交通大臣への協議を不要とする
- 保育所から幼保連携型認定こども園へ移行する際の財産処分手続に係る添付書類の簡素化（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律）【通知改正】
  - ・ 対象施設の写真等の添付の省略及び代替を可能とすること
- 国土利用計画法に基づく土地売買等届出に係る副本提出の義務付け廃止（国土利用計画法）【通知】
  - ・ 副本の書類提出を不要とすること

#### （6） 2018年の地方からの提案等に関する対応方針

2018年の地方からの提案等に関する対応方針（案）については、2018年11月19日、第35回有識者会議・第88回専門部会において取りまとめられた。このうち公立社会教育施設の所管問題のようなその時点でペンディングであった事項は、その後、内閣府と各省庁との協議で結論が出され、「平成30年の地方からの提案等に関する対応方針」として推進本部で決定され、同日、閣議決定された。

2018年の対応方針では、地方からの提案319件のうち188件について関係府省と協議に付され、このうち、168件が「実現・対応」することとなったとし、実現／対応の割合は89.4%で、この5年間で2番目に高いものになったとしている（表3参照）。

なお、2018年の対応方針に示された事項のうち、第9次一括法による法律改正によらないもので、別途の法改正を行ったもの（措置済み含む）は以下の6法律である<sup>(16)</sup>。

##### ○ 医療法（昭23法205）

病院、診療所又は助産所の管理者については、都道府県知事等の許可を受けた場合は、医師が不足している地域内等に開設する診療所の管理者との兼務が可能であることを明確化する。〔医療法及び医師法の一部を改正する法律（平成30年法律第

---

(16) 推進本部「平成30年の地方からの提案等に関する対応方針」（2018年12月25日）に示された事項より抜粋



79号) で措置済み]

○ 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

- ・ 費用返還義務（63条）に基づき生じる債権については、国税徴収の例により徴収することのできる請求権には破産者に対する免責許可の決定の効力が及ばないこと（破産法（平16法75）253条1項1号）及び当該請求権に係る債務の弁済が偏頗行為の否認の例外として扱われること（同法163条3項）に鑑み、国税徴収の例により徴収することを可能とする。
- ・ 費用返還義務（63条）に基づき生じる債権については、被保護者の申出に基づき、あらかじめ保護費と調整することを可能とする。

[以上、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年法律第44号）により措置済み]

○ 社会福祉法

国及び都道府県以外の者が行う無料低額宿泊事業（2条3項8号）については、悪質な事業者を規制し、利用者に対する処遇の質を確保するため、設備、運営等に係る法令上の最低基準を設け、当該基準を満たさない事業者に対し、都道府県等が改善命令等を行うことを可能とするとともに、国、都道府県、市町村、特別区及び社会福祉法人以外の者が当該基準を満たしていることをあらかじめ確認することを可能とするため、都道府県等に対して事業開始の日から1月以内に行う届出を事業開始前の届出に改める。[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年法律第44号）で措置済み]<sup>(17)</sup>

○ 漁業法（昭24法267）

海区漁業調整委員会の公選委員に欠員が生じた際の補欠選挙の廃止 [漁業法等の一部を改正する法律（平成30年法律第95号）で措置]

○ 都市農地の貸借の円滑化に関する法律（平30法68）

生産緑地地区の区域内の農地（2条2項）については、自らの耕作の事業の用に供するため当該農地の所有者から賃借権等の設定を受けようとする者が作成し、当該農地の所在地を管轄する市町村長に認定された事業計画に従って設定された賃借

---

(17) 拙稿「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）」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6集』2019年、305頁以下

[http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/128/No.128\\_305-351.pdf](http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/128/No.128_305-351.pdf)

権に係る賃貸借を行うときは、法定更新（農地法（昭27法229）17条）が適用されず、賃貸借の期間終了後には、所有者に返還されることとする。〔都市農地の賃借の円滑化に関する法律（平成30年法律第68号）で措置済み〕

○ 建築基準法（昭25法201）及び都市計画法（昭43法100）

立体道路制度については、市街地の環境を確保しつつ、適正かつ合理的な土地利用の促進と都市機能の増進とを図るため、道路の上空又は路面下において建築物等の建築又は建設を行うことが適切であると認められるときは、都市再生緊急整備地域（都市再生特別措置法（平14法22）2条3項）の指定を受けていない地域の一般道路においても立体道路制度の活用を可能とする。〔都市再生特別措置法等の一部を改正する法律（平成30年法律第22号）で措置済み〕

## 2. 第9次一括法の概要

第9次一括法は、2018年の対応方針において、法律の改正により措置すべき事項は、所要の一括法案等を2019年の通常国会に提出するとしていたことを踏まえたもので、都道府県から中核市への事務・権限の移譲（1項目1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（8項目12法律）に係る関係13法律を一括して改正したものである。以下、個別法律ごとに概要を見ることとする<sup>(18)</sup>。

### A 都道府県から中核市への事務・権限の移譲（1項目1法律）

#### ① 介護サービス事業者の業務管理体制の整備について、届出・立入検査等に係る事務・権限を都道府県から中核市へ移譲（介護保険法）

【提案団体等】 山口県、中国地方知事会

【内 容】 介護サービス事業者について、事業所が一の中核市にとどまる場合には、業務管理体制の整備に関する届出の受理、立入検査等の事務・権限を中核市へ移譲する。これにより、例えば事業所で不正事案が発生した際に、事業所への立入検査に加え、事業者本部への業務管理体制の検査による包括的な確認が可能とな

---


(18) 第9次一括法の概要については、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（第九次地方分権一括法）について」『地方自治』（861）2019・8、23頁以下を参照

るなど、迅速かつ効率・効果的な監督に資する。

【支障事例】不正請求等による指定取消処分に相当する可能性がある事案が発生した場合、県と中核市の間で情報共有や検査日の調整等に時間を要するほか、事業者負担に考慮して中核市による聴聞と県による検査の日程を合わせるなどするため、検査の実施までに相当の時間がかかっている。また、実際に当該処分を受けた事業所については、業務管理体制の特別検査によって法人の役員等の組織的な関与があったと認められた場合、連座制が適用され、別途、中核市による同一法人内の他事業所への聴聞等が行われ、その結果によって処分する場合もあるが、そのための監査の実施に時間を要し、処分の決定までに時間がかかることで、多くのサービス利用者が不利益を被るといった支障が生じる場合もある。

【施行日】2021年4月1日

図1 介護サービス事業者の業務管理体制の整備について、届出・立入検査等に係る事務・権限を都道府県から中核市へ移譲

権 限	都道府県	中核市
介護サービス事業所の指定に関する事務・権限		○
介護サービス事業者の業務管理体制に関する届出・立入検査等に係る事務・権限（事業所が一の中核市に限る）	○ 	

## B 地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等（8項目12法律）

- ① 幼保連携型認定こども園の保育教諭の資格要件等を緩和する特例の延長（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の一部を改正する法律、教育職員免許法）

【提案団体等】豊中市

【内容】幼保連携型認定こども園について、2019年度末まで設けられている保育教諭となることができる者の要件に係る特例を5年間（2024年度末まで）延長し、10年とする（保育士と幼稚園教諭免許の両方の資格を持つことが保育教諭となる要件であるところ、片方の資格保有者でも保育教諭となることができるという経過措置）。

保育士登録を受けた者について、2019年度末まで設けられている幼稚園教諭免



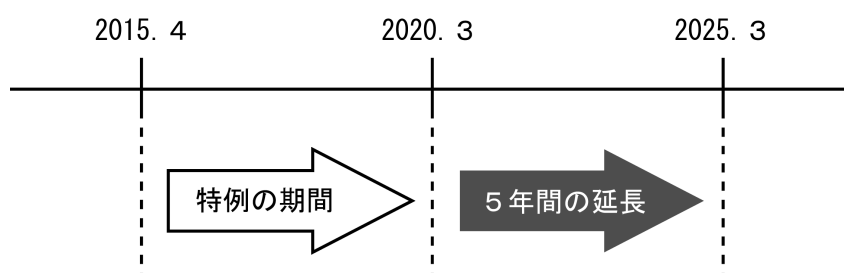
許状の授与要件に係る特例を5年間（2024年度末まで）延長し、10年とする（幼稚園教諭による保育士資格の取得の特例については、厚生労働省告示において措置）。

未更新の幼稚園教諭免許状所持者に対する特例も、2024年度末まで延長する。

【支障事例】 特例措置の期間中に免許・資格の取得を促進しているが、養成機関なども限られるうえ、認定こども園の利用希望者が多く、保育教諭不足の中で、雇用している職員が資格・免許取得の為に現場から離れてしまうことにより、保育現場に支障をきたす。現状では特例措置の期間中に全ての職員が保育教諭の免許・資格をとることが困難。また、特例措置終了後は免許・資格取得に要する期間が増加することにより、さらに取得促進が難しくなる。

【施行日】 2020年4月1日

図2 保育教諭の資格要件等を緩和する特例



- ② 公立大学法人が、設立団体の長の認可を受けて、大学業務及び当該業務に附帯する業務に該当しない土地等を貸し付けることを可能に（地方独立行政法人法79条の5）

【提案団体】 指定都市市長会

【内容】 公立大学法人においても、国立大学法人と同様、大学業務及びこれに附帯する業務に支障のない範囲内で、その対価を教育研究水準の一層の向上を図るために必要な費用に充てるため、当該業務のために当面使用されることが予定されていない土地等（土地、建物その他の土地の定着物及びその建物に附属する工作物）について、設立団体の長の認可を受けた上で、第三者に貸し付けることを可能とする。

【支障事例】 国立大学法人は、法改正により資産の有効活用を図ることができるようになり、その対価を教育研究水準の一層の向上に充てることができる。一方、公立大学法人は、地方独立行政法人法70条により、「大学の設置及び管理」及び

「これに附帯する業務」以外の業務を行ってはならないとされている。

ある公立大学では、資産の有効活用及び福利厚生の実を目的として、キャンパス内の土地にキャンパス内外から利用可能なコンビニの設置を検討したが、地方独立行政法人法70条の「附帯する事業」の範疇ではないため、設置ができない状況。

国立大学法人に認められている資産の有効活用（土地の第三者への貸し出し等）による自己収入の確保が困難で、教育研究水準の一層の向上に取り組む公立大学法人の自主・自律的な運営を阻害。

【施行日】 公布の日から3月を経過した日

図3 大学業務及び当該業務の附帯業務に該当しない土地等の第三者への貸付け

	現 行	改正後
公立大学法人	×	○
国立大学法人	○	○ (変更なし)

- ③ 公立社会教育施設（博物館、図書館、公民館等）について地方公共団体の判断により、教育委員会から首長部局へ移管を可能とする（地教行法、社会教育法、図書館法、博物館法）

【提案団体】 名張市

【内容】 公立社会教育施設について、地方公共団体の判断によって教育委員会から首長部局に移管することができるようにするため、地方公共団体の長は、図書館、博物館、公民館その他の社会教育に関する教育機関のうち、条例で定めるもの（以下「特定社会教育機関」という。）の設置、管理及び廃止に関する事務を管理・執行することができることとし（新第23条第1項第1号）、特定社会教育機関は、地方公共団体の長が所管する。

【支障事例】 名張市では、2016年度に、「名張市公民館条例」を廃止、「名張市市民センター条例」を施行。現行の社会教育法では、営利目的の事業が禁止され、活動の幅を狭めていたことから、市民センターへ移行することで、地域課題解決への環境が整うと判断。

現在、地方自治法に基づく事務委任・補助執行により、首長部局の職員等に社会教育施設の運営を委ねることも可能だが、最終的な責任の所在が不明確となることも懸念。

【施行日】 公布の日

④ 放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数の基準について、従うべき基準から参酌すべき基準に見直し（児童福祉法）

【提案団体】 全国知事会、全国市長会、全国町村会

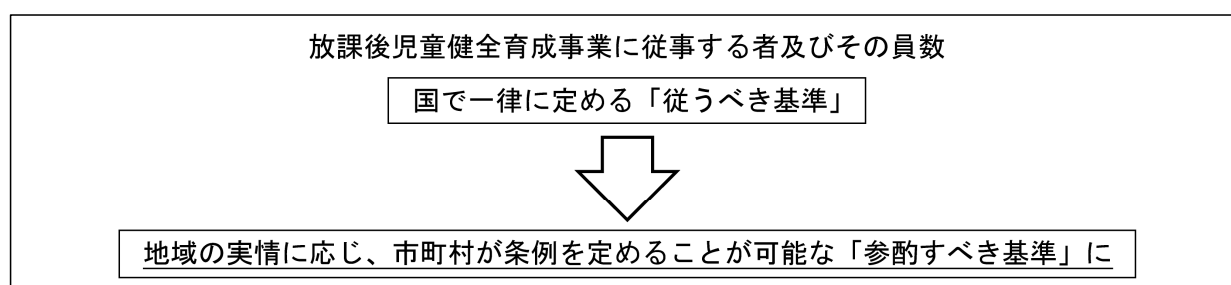
【内容】 事業の質を担保した上で、地域の実情に応じた運営が可能となるようにするため、放課後児童クラブに従事する者及びその員数の基準を「従うべき基準」から「参酌すべき基準」に変更する。市区町村が放課後児童クラブの設備及び運営について条例で基準を定めるに当たっては、厚生労働省令で定める基準を参酌するものとする。

なお、附則で、施行後3年を目途として、改正後の児童福祉法の規定の施行の状況について、放課後児童クラブの適切な実施並びに内容及び水準の向上を図る観点から検討を加え、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規定。

【支障事例】 放課後児童に関する施策については地方が先行して実施していた分野。従事する者及びその員数について「従うべき基準」とされているため、クラブの規模に応じた人員配置や人材活用が妨げられている。地方が自ら、地域の特性を踏まえて創意工夫を行うことで、クラブの質を保つことは十分に可能。地域の実情を十分に踏まえ、抜本的な基準の見直し（「従うべき基準」を「廃止」又は「参酌すべき基準」に見直し）を行うべき。

【施行日】 2020年4月1日

図4 放課後児童健全育成事業従事者の要件及び員数の基準の参酌化



⑤ 指定管理鳥獣捕獲等事業<sup>(19)</sup>の従事者が、一定数量の火薬類を都道府県公安委員会の許可なく譲り受けることを可能に（火薬類取締法）

【提案団体】福島県、茨城県、栃木県、群馬県、新潟県、岐阜県

【内容】けん銃等又は猟銃に専ら使用される実包等の火薬類を譲り受けようとする者が、指定管理鳥獣捕獲等事業を実施する都道府県、国の機関又はこれらから委託を受けた者（法人である場合には従事者証の交付を受けた者）であるときについても、鳥獣の捕獲をする目的で、内閣府令で定める数量以下の火薬類を譲り受けるときは、都道府県公安委員会の許可を不要とする。

【支障事例】原発事故による影響で、狩猟者の減少や出荷制限等による狩猟意欲の低下が著しく、イノシシが大幅に増加し、農業被害や生活環境被害が急増。これまでの狩猟・有害捕獲に加え、鳥獣保護法に基づく指定管理鳥獣捕獲等事業（受託者：福島県猟友会）を実施。事業実施に伴う火薬類取締法に基づく実包の譲受許可申請に当たり、各支部での申請者合計362人（申請件数362件）、申請手数料等の費用負担867,568円（2,400円／件＋手数料）が生じた。受託者（捕獲従事者）から「申請手続のため捕獲の着手までに手間と費用がかかった」旨の苦情等が多く寄せられ、事業の円滑な実施に支障。指定管理鳥獣捕獲等事業に用いる実包の譲受については県知事の許可が必要である一方、狩猟及び有害捕獲に用いる実包の譲受については県知事の許可が不要であることから、指定管理鳥獣捕獲等事業についても、許可不要として支障がないものとする。

【施行日】公布の日から起算して6月を経過した日から施行

⑥ 都道府県建築士審査会の委員任期について、都道府県が条例で設定できるよう見直し（建築士法）

【提案団体】群馬県、茨城県、栃木県

---

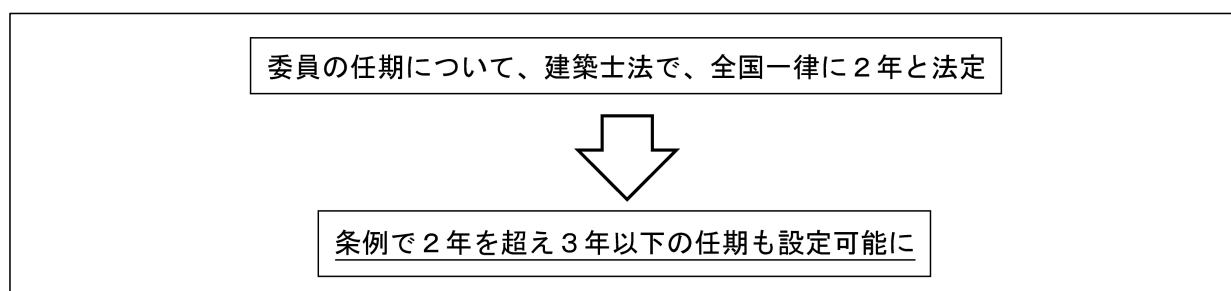
(19) 【指定管理鳥獣捕獲等事業】鳥獣による農作物等への被害が深刻化していることなどを背景として、2014年の鳥獣保護法改正により創設された制度で、集中的かつ広域的に管理を図る必要があるとして、環境大臣が定めた指定管理鳥獣（ニホンジカ及びイノシシ）について、都道府県又は国が捕獲等をする事業をいう。指定管理鳥獣捕獲等事業を実施する都道府県又は国の機関は、同事業の全部又は一部について、認定鳥獣捕獲等事業者その他環境省令で定める者に、その実施を委託することができる（鳥獣保護管理法14条の2第7項）。都道府県、国の機関又はこれらから委託を受けた者が指定管理鳥獣捕獲等事業として実施する行為については、鳥獣の捕獲等の禁止規定（鳥獣保護管理法第8条）が適用されないため、鳥獣保護管理法9条1項の規定による鳥獣の捕獲等の許可を受けずに指定管理鳥獣の捕獲等ができる

【内容】引き続き、都道府県建築士審査会の委員の任期を2年としつつも、地域の実情に応じた柔軟な任期設定を可能とするため、その任期を、2年を超え3年以下の期間で都道府県が条例で定めるときは、当該条例で定める期間を都道府県建築士審査会の委員の任期とする。

【支障事例】建築士審査会委員の任期は、建築士法30条1項により全国一律に2年と定められている。実際には、2年を超えて再任される委員が多く、当県では過去25年で、27人中25人が2年を超えて再任。一方、職員の人材不足で他業務に圧迫されているなか、短期的に改選手続が発生し、事務負担となっている。地方の実情に応じた審査会運営が可能となるよう見直しを求める。

【施行日】公布の日

図5 建築士審査会委員の任期を条例で柔軟化



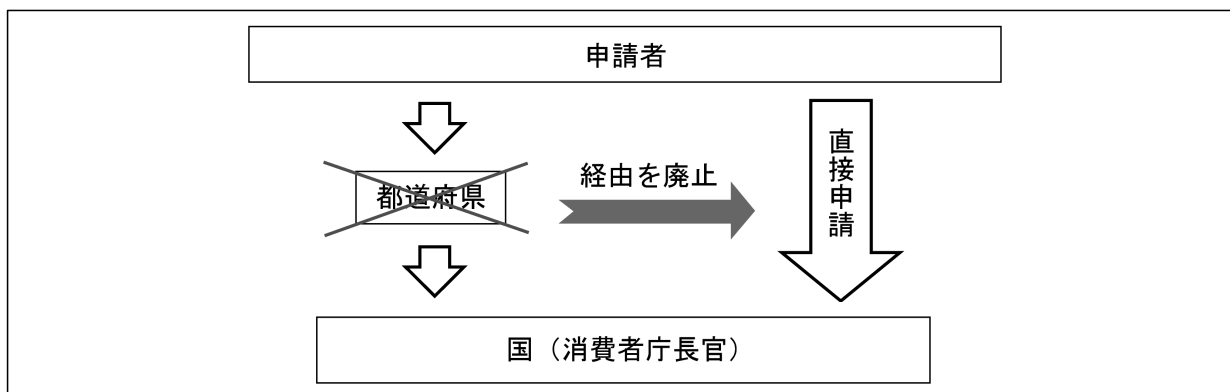
⑦ 食品の特別用途表示の許可申請に係る都道府県経由事務の廃止（健康増進法）

【提案団体】愛知県

【内容】食品の特別用途表示の許可申請に係る都道府県経由事務の廃止を求める措置。申請者から直接、内閣総理大臣（消費者庁）へ申請することとする。申請における迅速な手続による申請者の利益及び都道府県の事務負担の軽減に資するため、食品の特別用途表示の許可申請に係る都道府県経由事務を廃止し、許可申請者は、直接、内閣総理大臣（消費者庁長官）に許可申請書を提出。

【施行日】公布の日から起算して3月を経過した日

図6 食品の特別用途表示の許可申請に係る都道府県経由事務の廃止



⑧ 建設業の許可申請等に係る都道府県経由事務の廃止（建設業法）

【提案団体】神奈川県

【内容】建設業（二以上の都道府県の区域にわたる場合）の国土交通大臣に対する許可申請等<sup>(20)</sup>について、都道府県経由事務を廃止する。

【支障事例】都道府県経由で提出される国土交通大臣の経営事項審査申請書及び再申請書が毎月数十件（年間数百件）にも及び、書類管理や整理、発送事務の負担が生じている。

許可申請書及び届出書の提出先は都道府県、確認書類の提出先は地方整備局等に直接送付だが、申請者からは、窓口が一本化されておらず分かりにくいといった苦情。

国土交通大臣許可申請又は経営事項審査の申請にあつては登録免許税又は収入印紙を、都道府県知事許可又は経営事項審査にあつては県収入証紙を書類に貼り付けて提出するが、窓口が都道府県となっていることから申請者が混同し、国土交通大臣の申請書に誤って県の収入証紙を貼りつけ提出されたケースが発生。都道府県が申請書提出後の書類審査等の進捗状況について申請者から問い合わせを受けることがあり、地方整備局に問い合わせるよう案内をしても、都道府県が関知していないことについて理解が得られなかったケースなど申請者側が混同している事例。

【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

(20) 建設業の許可申請、変更及び廃業の届出、経営事項審査

### 3. 国会での議論

#### (1) 審議概要

第9次一括法案の議案審議経過は、表4の通り。

衆議院では、地方創生に関する特別委員会に付託され、同委員会は4月25日に賛成多数で原案通り可決すべきものと決定された後、5月10日、衆議院本会議において賛成多数で可決され、参議院に送付された。

なお、地方創生に関する特別委員会においては、採決に先立ち、放課後児童クラブの従事者の資格や員数について、国の基準を「参酌すべき基準」とする児童福祉法の改正部分を削除する修正案が提出され、修正案について採決を行った結果、賛成少数をもって否決した（賛成－立憲、国民、共産、社保。反対－自民、公明、維新）。採決後には、放課後児童クラブに係る改正について、子どもの安全や同事業の質が十分に確保されるよう、地方自治体等に周知徹底すること等を旨とする附帯決議を決定している。

参議院では、内閣委員会に付託され、5月30日に質疑・採決が行われた結果、同法案は賛成多数で原案通り可決すべきものと決定され、翌5月31日に参議院本会議において賛成多数により可決・成立した。

なお、参議院内閣委員会においても、児童福祉法改正部分を削除する修正案（立憲・民友会・希望の会及び国民民主党・新緑風会）が提出されたが、賛成少数で否決された。採決後には、放課後児童クラブに係る改正について、附帯決議を決定している。



表4 第9次一括法の議案審議経過

項目	内容
議案種類	閣法
議案提出回次	198
議案番号	37
衆議院議案受理年月日	平成31年3月8日
衆議院付託年月日／付託委員会	平成31年3月25日／地方創生に関する特別委員会
衆議院審査終了年月日／審査結果	平成31年4月25日／可決
衆議院審議終了年月日／審議結果	令和元年5月10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；国民民主党・無所属クラブ；公明党；日本維新の会；社会保障を立て直す国民会議；希望の党；未来日本
衆議院審議時反対党派	立憲民主党・無所属フォーラム；日本共産党；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31年3月8日
参議院議案受理年月日	令和元年5月10日
参議院付託年月日／付託委員会	令和元年5月27日／内閣
参議院審査終了年月日／審査結果	令和元年5月30日／可決
参議院審議終了年月日／審議結果	令和元年5月31日／可決
参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・国民の声；国民民主党・新緑風会；公明党；日本維新の会・希望の党；無所属クラブ；未来日本
衆議院審議時反対党派	立憲民主党・民友会・希望の会；日本共産党；沖縄の風；各派に属しない議員
公布年月日／法律番号	令和元年6月7日／26

## (2) 主な質疑

以下では、参議院での質疑状況を中心に記載する。

### 提案募集方式

○相原久美子（参/立憲民主党） 提案募集方式は5年を経過。これまでの成果、課題は。  
→山野謙（内閣府地方分権改革推進室次長） これまで累計で2,220件の提案が寄せられ、1,354件について関係府省と内閣府の間で調整。提案が実現できるもの、対応できるものの割合は7割超。



○清水貴之（参/日本維新の会） 提案実績のある市区町村が2割程度。県別データを見ると差がはっきりし、例えば愛媛、大分などは全市町村が提案。一方、提案が一つもないや、40近い市区町村があるのに一件だけの提案で提案割合が2.6%の県もある。

→山野謙 都道府県と連携しながら、研修やワークショップの機会を通じ周知を図り、提案実績ない市町村の提案を後押したい。

○田村智子（参/日本共産党） 提案少ない自治体に働きかけ、出した方がいいとするのは地方分権か。出てくる中身とえば、放課後児童クラブのように、基準を下げてください、子供たちの命に関わる基準を貶める提案。自治体が困っていることがあるなら、内閣府でなく関係省庁とやり取りし、必要な法律はそれぞれの省庁の責任で提案をして、法案担当大臣が責任持って答え、関係者からの意見も聞き、審議するのが当たり前。

→片山さつき（担当大臣） 何が支障になっているかが分からないと答えている方もたくさんいる。それを分かるようにつなげるのも地方分権あるいは地方創生である。学童保育の処遇の問題については厚労省も文科省も、我々も努力をしてまいりたい。

#### **介護サービス事業者の業務管理体制の整備について、届出・立入検査等に係る事務・権限を都道府県から中核市へ移譲**

○和田政宗（参/自由民主党・国民の声） 平成29年の対応方針では、条例による事務処理特例制度で中核市への権限移譲が可能と周知し、権限移譲の必要性は検討するとされた。平成30年の対応方針では、中核市に権限を移譲。平成29年から平成30年にかけての検討の経緯。

→山野謙 平成30年度に改めて中核市に事務、権限の移譲の意向調査。移譲に賛成する意見が多く、関係府省と調整の上、有識者会議に報告、中核市への権限移譲が適当と判断。

#### **幼保連携型認定こども園の保育教諭の資格要件等を緩和する特例の延長**

○和田政宗 経過措置の延長により全ての保育教諭が両資格を取得することができるか。

→川又竹男（内閣府子ども・子育て本部審議官） 保育教諭の現状は、総数100,307人。免許、資格両所有者の割合が90.4%、90,647人。片方の免許、資格のみを有する者が9.6%、9,660人という現状。幼稚園教諭免許は約15,000人、保育士資格は約22,000人がこの特例を活用し資格取得、年間およそ7,000人から8,000人が新たに免許又は資格を取得しているのが、5年間の状況。

→平野統三（文部科学大臣官房審議官） 保育士資格を有する者が幼稚園教諭免許状を取

得する際の受講料支援等を行い、両資格を取得しやすい環境整備を行っている。

○矢田わか子（参/国民民主党・新緑風会） 幼稚園教諭と保育士の資格を二つに分けたまま進んでいくのか。一本の資格にしたらいい。

→川又竹男 幼保連携型の認定こども園で勤務する保育教諭は、教育と保育の双方について高い専門性が求められる。幼稚園教諭免許と保育士資格の両方を有することを原則。

### **公立大学法人が、設立団体の長の認可を受けて、大学業務及び当該業務に附随する業務に該当しない土地等を貸し付けることを可能に**

○和田政宗 同制度の活用の実績や具体例は。

→玉上晃（文部科学大臣官房審議官） 平成30年度末までに9大学で12の貸付事業を認可。第三者に駐車場を用途として貸し付けるもののほか、教育研究施設としての活用を含む民間事業者のための事務所のビル、環境保全に係る再生可能エネルギー発電事業など、貸付事業を通じた新たな財源を確保するのみならず、大学の教育研究に資する事例も。

### **公立社会教育施設（博物館、図書館、公民館等）について地方公共団体の判断により、教育委員会から首長部局へ移管を可能とする**

○和田政宗 地方自治法に基づく事務委任、補助執行の活用も可能な中で、現行法でどのような支障が生じているのか。

→塩見みづ枝（文部科学省総合教育政策局社会教育振興総括官） 平成29年度、社会教育に関する事務の一部を事務委任によって首長部局が担っている都道府県、指定都市は7団体、市町村は42団体、社会教育に関する事務の一部を補助執行によって首長が担っている都道府県、政令市は9団体、市町村は90団体。事務委任や補助執行は首長の補助機関の職員等を対象としたもの。首長自身に事務委任、補助執行をさせるということではできず、権限と責任の所在が曖昧あるいは執行上の手続が煩雑との指摘がある。

○相原久美子 職員の任免も教育委員会から首長部局へ移る。図書館司書や博物館学芸員の専門性が薄れて専門外の任免にもつながりかねない。

→塩見みづ枝 法律や基準等を踏まえ、必要な専門的職員の配置あるいは研修機会の充実等を含め、社会教育施設として適切な管理運営を進めていただく必要。社会教育の適切な実施が確保されるよう教育委員会による一定の関与の仕組みを設けている。

○木戸口英司（参/国民民主党・新緑風会） 専門部会の議事録では、博物館を含む社会教育施設全体に広げて検討をすとした文部科学省に対し、部会長は、観光立国との関

係ですくい上げられる施設は博物館というピンポイントで議論できないか、社会教育施設全般という話まで広げていただくと、かえって危惧を持つと発言。社会教育施設全般にまで広げて法改正するという結論に至った経緯は。

→塩見みづ枝 公立社会教育施設は、平成26年に博物館、図書館、平成29年に博物館について、条例で首長への移管を可能とすることを求める提案が地方公共団体からなされた。平成30年6月には、社会教育施設全般について首長への移管を可能とすることを求める提案についても地方公共団体からいただいた。

○田村智子 公立社会教育施設と広がったのはなぜか。昨年、三重県の名張市が社会教育施設全般に広げる提案。名張市は、公民館条例を既に廃止し、2016年に市民センターとして教育委員会から首長部局に既に移管。我が党の市議が市の複数の担当者に聞いてもらったところ、国が名張市の先行事例を知っていて、成功事例としてのヒアリングが欲しかったのではないか、あるいは国からの要請を受けて提案した、借りをつくった、何かのときに返してもらうこともあるだろうと言っている。国が進めたい施策を自治体に提案させるということも行われているのではないか。

→山野謙 御指摘のような内閣府が地方に対して提案を出させているといった事実はないと認識。

### **放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数の基準について、従うべき基準から参酌すべき基準に見直し**

○広田一（衆/社会保障を立て直す国民会議） 平成30年7月27日の全国知事会の決議「地方分権改革の推進について」では、新たな法令などの制定により、新たな計画策定や事務の実施が求められ、従うべき基準も多用される、また、議員立法でも義務づけ等がなされてしまう現状としている。地方分権改革推進委員会第3次勧告以降創設された従うべき基準は幾つあるのか。

→山野謙 放課後児童クラブ以外のものでいきますと、三つある。

○和田政宗 資格要件が参酌基準となると、自治体ごとに放課後児童支援員の資格要件が異なり、地域ごとに差が発生するなどの懸念。放課後児童支援員の質の確保をどのように行うのか。

→本多則恵（厚生労働大臣官房審議官） 放課後児童支援員に対する研修によって支援員の質の向上を図ること、放課後児童支援員の処遇改善の推進、活動内容の質の向上のための評価の推進等など、放課後児童クラブの質の確保に努めてまいりたい。

○相原久美子 2015年に一定の基準を確保するというで従うべき基準が生まれた。この4年間の従うべき基準の検証は。放課後児童クラブに働く職員の人数と年収は。

→本多則恵 平成27年度に、職員の資格と員数は従うべき基準、面積や児童数については参酌すべき基準とし、市町村が基準を条例で定めるとした。平成30年時点で、児童一人当たりの専用区画の面積が1.65平方メートルの参酌基準以上のクラブが74.6%、また一支援単位当たりの児童数は45人以内が73.8%。平成30年5月1日現在の数字で、常勤職員が36,220人、常勤職員以外の方が107,449人。収入は平成28年度に実施した調査で、年額で270.3万円。

○相原久美子 キャリアアップ処遇改善の実態は。

→新谷正義（厚生労働大臣政務官） 本事業は始まって日が浅い。一部の市町村での実施にとどまり、低い実施率。

○木戸口英司 専門部会の部会長及び構成員は行政法等を専門に研究している方。そのような場で子供の安全に関わる基準の緩和の議論を行うことはふさわしかったのか。

→山野謙 提案を受けた関係府省は、必要に応じて関係審議会等の御意見を考慮して検討。放課後児童健全育成事業は、閣議決定で、地方分権の議論の場において検討することを明記。これは、放課後児童健全育成事業が元々地方公共団体独自で実施されてきたこと、地方三団体から参酌化を求める意見が繰り返し表明されたことを受け、地方分権の議論の場で検討することを明確化したもの。

○矢田わか子 文部科学省で所管されている放課後子供教室は、全ての子供を対象に、働いているお母さんだけではなく全ての人を対象に、開所日数、開所時間も限定され、スタッフも無資格のボランティア等にも運営を任されている。

→新谷正義 二つの取組は目的や対象児童等が異なっている。新・放課後子ども総合プランでは、一体型を一万か所以上で実施することを目指している。

○田村智子 有識者会議などでは、全国学童協など学童関係者からの意見聴取を行ったか。また、社会保障審議会放課後児童対策に関する専門委員会は、昨年7月に中間取りまとめを行っているが、この専門委員会で参酌化について議論は行ったか。

→山野謙 分権改革室の職員が、支障の具体的な内容について現場を最もよく知る地方公共団体の職員から話を聞いている。有識者会議や専門部会の皆さん、関係省庁からのお話を十分に踏まえて議論をした。

→本多則恵 平成29年の対応方針の閣議決定で、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とされた。そのため、放課後児童対

策に関する専門委員会では、参酌化に関する意見は伺っていない。

○田村智子 直近の地方分権の提案は愛知県豊田市。高卒者の実務経験2年は2000時間程度の勤務経験を求められるのが問題という。補助員は非常勤職員、一日3.5時間、週3日程度の勤務なので、2000時間程度の勤務には4年を要する、だから資格要件は自治体に任せろという。厚労省は支援員の常勤化により処遇改善を進める方向ではないのか。

→本多則恵 処遇改善は、人員確保を始め長く勤務していただく環境づくりのためにも重要。平成29年度予算から人件費積算を見直し、運営費国庫補助基準額を増額、放課後児童クラブの勤続年数や研修実績等に応じた処遇改善の経費を補助するキャリアアップ処遇改善事業の仕組みを導入。

○田村智子 指導員の処遇は自治体によってばらばら。基準を自治体任せではなく、国が守るべき基準を明らかにし、基準に達するよう支援することが本来やるべきこと。地方分権という議論にするのはお門違い。

→片山さつき 高知県における拠点を見、実態的に70人のところがあり得る都市部と同じ配置を要求するのは現実的ではない。運営責任者である自分たちに任せてほしいという主張には理由がある。運営の裁量の確保はコンセンサスがあった。

#### **指定管理鳥獣捕獲等事業の従事者が、一定数量の火薬類を都道府県公安委員会の許可なく譲り受けることを可能**

○和田政宗 許可の要不要など譲渡規制を区別する趣旨。

→米田健三（経済産業大臣官房審議官） 消費の目的が明らかで、かつ公共の安全の維持に支障を及ぼすおそれがないと認められる場合、一部無許可による譲受けを認めている。

#### **都道府県建築士審査会の委員任期について、都道府県が条例で設定できるよう見直し**

○和田政宗 一律に条例委任又は条例で法定任期以外の任期を設定可能としているが、後者を選択した理由と、3年以下の上限を設けた理由。

→眞鍋純（国土交通大臣官房審議官） 全都道府県の意向を調査。一律条例委任の場合、現状の任期で特段の支障が生じていない都道府県は、不要な条例制定作業を強いられ、これを配慮。委員の任期は、40都道府県から、条例制定せず2年の任期を維持すると回答。7都道府県からは3、4年に設定したいと回答。4年設定とされた2県に理由を確認したところ、特段の明確な理由はなく、3年設定することに支障ないと見解が寄せられた。



## 食品の特別用途表示の許可申請に係る都道府県経由事務の廃止

○竹内真二（参/公明党） 都道府県経由を必要としていたのはなぜか。都道府県の経由事務が廃止された後も、都道府県知事は特別用途食品の検査等の監督を行うが、都道府県が適切に監督を行うことができるように国と情報共有を行う必要。

→橋本次郎（消費者庁審議官） 栄養改善に資する特別用途食品は、都道府県における栄養改善の取組の一つとして都道府県で管理。平成14年に健康増進法で規定されてからも、都道府県を経由し国に申請を行う制度がそのまま維持。健康増進法27条及び32条で規定している立入検査、収去、勧告等は、内閣総理大臣、都道府県知事、保健所設置市の市長又は特別区の区長の権限とされ、法改正後も変更はない。

### (3) 附帯決議

衆議院地方創生に関する特別委員会における附帯決議は以下の通り。

#### 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に対する附帯決議

政府は、本法施行に当たり、次の事項に十分配慮すべきである。

- 一 放課後児童健全育成事業については、子どもの安全や同事業の質が十分に確保されるよう、地方公共団体等に周知徹底すること。また、子どもの安全等が損なわれるおそれがあると認める場合には、国は、当該地方公共団体に対し、適切な助言を行うこと。
- 二 放課後児童健全育成事業の見直しに関する検討を行うに当たっては、市町村、同事業の従事者、保護者等の意見を幅広く聴取するとともに、市町村による条例の改正状況や同事業の運営状況等に関する実態調査を継続的に実施すること。なお、実態調査の実施結果等について、適切な情報開示を行い、説明責任を果たすこと。
- 三 放課後児童健全育成事業の利用者の増加に伴う待機児童の解消のため、放課後児童支援員等の処遇改善等による人材の確保や、関係施設の整備等に対し、十分な財政措置を講ずること。また、同事業に係る既存の国の支援策について、その利用が促進されるよう地方公共団体に対する周知徹底を図ること。
- 四 放課後児童健全育成事業について、厚生労働省が同事業の従事者や保護者のための相談窓口を設けるとともに、当該窓口における意見等を踏まえ、地方公共団体に対し、報告聴取、情報提供及び助言を行うことも含め、事業の適切な運営を確保す



るための措置を講ずること。

五 地方公共団体の長が公立社会教育施設を所管する場合にあっては、社会教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保、地域住民の意向の反映、学校教育との連携等により、多様性にも配慮した社会教育が適切に実施されるよう、地方公共団体に対し、適切な助言を行うこと。

六 公民館の運営において、特定の政党に特に有利又は不利な条件で利用させることや、特定の政党に偏って利用させるようなことは許されないが、公民館を政党又は政治家に利用させることを一般的に禁止するものではないことを、首長部局にも周知すること。

七 本法の公立社会教育施設に関する規定の施行後三年を目途として、その施行状況を検証し、必要があると認める場合には、社会教育の適切な実施のための担保措置等について、所要の見直しを行うこと。

八 指定管理鳥獣捕獲等事業の従事者による火薬類の無許可譲受けについては、同事業従事者に対する指導を徹底するなど、実包の十分な管理体制を確保し、公共の安全の維持に万全を期すこと。

参議院内閣委員会における附帯決議は以下の通り。

#### **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 放課後児童健全育成事業については、子どもの安全や同事業の質が十分に確保されるよう、地方公共団体等に周知徹底すること。また、子どもの安全等が損なわれるおそれがあると認める場合には、国は、当該地方公共団体に対し、適切な助言を行うこと。

二 放課後児童健全育成事業の見直しに関する検討を行うに当たっては、市町村、同事業の従事者、保護者等の意見を幅広く聴取するとともに、市町村による条例の改正状況や同事業の運営状況等に関する実態調査を継続的に実施すること。なお、実態調査については、法令上に規定された基準等に基づく調査を行うとともに、実施結果等について、適切な情報開示を行い、説明責任を果たすこと。

三 放課後児童健全育成事業の利用者の増加に伴う待機児童の解消のため、放課後児

童支援員等の処遇改善等による人材の確保や、関係施設の整備等に対し、十分な財政措置を講ずること。また、同事業に係る既存の国の支援策について、その利用が促進されるよう地方公共団体に対する周知徹底を図ること。

四 放課後児童健全育成事業について、厚生労働省が同事業の従事者や保護者のための相談窓口を設けるとともに、当該窓口における意見等を踏まえ、地方公共団体に対し、報告を求めること、情報提供及び助言を行うことも含め、事業の適切な運営を確保するための措置を講ずること。

五 地方公共団体の長が公立社会教育施設を所管する場合にあっては、社会教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保、地域住民の意向の反映、住民組織やNPOなどの運営参加の促進、学校教育との連携等により、多様性にも配慮した社会教育が適切に実施されるよう、地方公共団体に対し、適切な助言を行うこと。特に、図書館、博物館等の公立社会教育施設が国民の知る権利、思想・表現の自由に資する施設であることに鑑み、格段の配慮をすること。

六 公民館の運営において、特定の政党に特に有利又は不利な条件で利用させることや、特定の政党に偏って利用させるようなことは許されないが、公民館を政党又は政治家に利用させることを一般的に禁止するものではないことを、首長部局にも周知すること。

七 本法の公立社会教育施設に関する規定の施行後三年を目途として、その施行状況を検証し、必要があると認める場合には、社会教育の適切な実施のための担保措置等について、所要の見直しを行うこと。

八 指定管理鳥獣捕獲等事業の従事者による火薬類の無許可譲受けについては、同事業従事者に対する指導を徹底するなど、実包の十分な管理体制を確保し、公共の安全の維持に万全を期すこと。

## 4. 2019対応方針ならびに第9次一括法等の検討

### (1) 提案の質の劣化と措置内容の落穂拾い化

2014年からはじまった提案募集方式は、2018年で5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年が提案件数334件・対応件数228件で割合は68.3%、2016年が提案件数304件に対し対応件数196件、割合は64.5%である。そして2017年の提案件数に対する対応割合は66.6%で、若干上昇したものの、2018年は反転し、対応割合が6割を切り、58.9%までに落ち込んだ。

さらに提案件数に対する実現割合も低下し、対応件数に対する実現割合も、前年（2017年）の水準は維持したものの、5年間で初めて下落した。

たしかに提案件数は増えたが「対応」にまで到達しないのは、提案件数を回復基調にのせるために、市町村からの積極的な提案を働きかけたからであり、いわば量を重視し、その結果、提案の質が劣化（支障事例等が示せない、提案募集の対象外等）したためではないだろうか。

そうだとすると、提案募集を進める側の姿勢として、量をかき集めるのではなく、量と質のバランスをとりつつ、質も重視する方向に転換していく必要があると思われる。

次に、実現した提案の中身である。

2018年の対応方針について、第9次一括法に結びついた事項以外の対応の分類を見ると、81件、約4割が「通知又は周知」による対応、次年度以降に結論を得るべき検討が69件、34%で、逆に、法律や政省令等改正を伴って実施するものは、2018年対応方針では15%に過ぎず、かつ、2018年の法改正で、すでに措置済みの事項が5件含まれる（表6参照）<sup>(21)</sup>。「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ず、昨年（2017年）の第8次一括法に関する拙稿で指摘したように、提案方式は、地方分権改革の落穂拾い化しているといわざるをえない<sup>(22)</sup>。

---

(21) 筆者は対応方針の個々の項目に示された措置内容をカウントし、表6の分類を作成した。対応方針の項目と地方からの提案とは、必ずしも一致しない

(22) 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日法律第66号）」『自治総研』（481）2018・11、46頁以下

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	実現できなかったもの	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	953件	535件	341件	194件	56.1%	35.8%	63.7%
2015年	334件	228件	166件	62件	68.3%	49.7%	72.8%
2016年	304件	196件	150件	46件	64.5%	49.3%	76.5%
2017年	311件	207件	186件	21件	66.6%	59.0%	89.9%
2018年	319件	188件	168件	20件	58.9%	52.7%	89.4%

表6 2018対応方針のうち第9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
	他法	政令	省令	要綱・要領・その他	告示				
1. 国から地方公共団体に事務権限の移譲		4							3
2. 都道府県から市町村への事務権限の移譲									2
3. 義務付け・枠付けの見直し		5	2	12	4	4	81	23	64
合計 (%)	31 (15)	5	6	12	4	4	81 (40)	23 (11)	69 (34)
<参考2017> (%)	18 (13)	1		4	12	1	63 (45)	14 (10)	44 (32)
<参考2016> (%)	35 (23)						52 (35)	20 (13)	42 (28)

注) 2018対応方針より筆者作成。

## (2) ナショナル・ミニマムと地域の事情の相克

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等の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。

義務付け・枠付けの緩和をめぐることは、第2次分権改革以降、とりわけ福祉分野において、施設面積、職員数等を国が法令で規定する必置規制の緩和を中心として議論が進められてきた。必置規制重視派は、保育事業や放課後児童健全育成事業等の施設・員数基準等は全国一律に定められるべき最低基準、いわばナショナル・ミニマムであると主張し、一方、必置規制緩和派は、施設・員数基準は硬直的に一律に定められるべきではなく、施策を展開する地方自治体の責任において、地域の事情・状況を勘案すべきとしてきた<sup>(23)</sup>。

第9次一括法に至る実現過程のなかで、この点が如実に表れたのが、放課後児童健全育成事業の基準に関する、参酌すべき基準化問題であろう。

国会における担当省庁の答弁では、今回の法改正に際して、共通した言語が使われている。

すなわち「従うべき基準があることで人材確保が困難になっているという地方からの要望を踏まえ」（厚生労働省）というもので、見方を変えれば、ナショナル・ミニマム維持に関する国の責任放棄ともとられかねないものとなっている。

高橋滋専門部会長は、上記の相克について、「地方分権改革がこれらの分野における国の方針と異なる施策を実施できる余地を地方公共団体に与え、国が定めたものよりも緩和された基準を設定することを地方公共団体に認めることとなる点は否定できない」という認識を示した上で、「国の機関が定めた標準、参酌すべき基準よりレベルを引き下げようとする場合には、地方公共団体は地域の住民、サービス利用者等に対して、説明責任を十分に果たすことが求められることとなる点にも留意が必要」であるとともに、「施設・人員のそれぞれを画一的・一律に縛る方式のみに依拠するのではなく、施設基準と人員基準との組み合わせに加え、その他の補助的な指標との組合せ（職員の研修、連携施設の確保、利用者との連携）のあり方を探求するほか、

---

(23) 西尾勝氏は、定員基準、施設設置基準、職員配置基準、専門職資格基準、処遇基準などの基準に示された数値がすべてナショナル・ミニマム（最低基準）であることになれば、全国津々浦々どこでも例外なく遵守されるべきものになり、「これでは、自治体ではなく、国の末端行政機関にすぎない。ナショナル・ミニマムの拡充は集権を進める方策であって、地方自治を圧殺する」としていた。西尾勝「分権改革は「ナショナル・ミニマム」の全面的な見直しを要求する」『都市問題』96(5)、2005・5、27頁



人員基準についても、保育士のみならず、補助人員との組合せ等、画一的・硬直的でない水準確保のあり方を補充しつつ追究することは可能<sup>(24)</sup>。要は、法律の規制が全国レベルでの最低限のものである以上、自治体の条例による例外措置につき、国が適正さを確保する必要があるという発想を改め、「住民及び利害関係者の権利を勘案し、（中略）最適規制を設計する責任と権限を自治体に帰属させる発想への転換が肝要」<sup>(25)</sup>なのであり、そのために住民の合意を取り付ける装置（説明責任）と施設運営の安全基準に関する代替指標の確保なのである。

放課後児童健全育成事業の運営において、職員の確保が最重要課題であることは各種調査で明らかになっている<sup>(26)</sup>が、地方自治体の側がこのような装置と代替指標を用意できていなければ、質の確保は覚束ず、参酌基準になったことを機会に量の確保に邁進しかねないという疑念は払しょくできないものと思われる。

### （3） 社会教育施設の運営目的の多様化

第9次一括法では、公立社会教育施設（博物館、図書館、公民館等）について地方公共団体の判断で、教育委員会から首長部局へ移管を可能とする法改正が行われた。同改正は、先の放課後児童健全育成事業に係る改正と並んで、反対の論調が多かった事項である。

たとえば長澤成次は、「憲法上規定された人権としての教育権・学習権をすべての住民に普遍的に保障するという社会教育行政の役割からいっても極めて問題」とし、首長が（公民館や図書館の）職員を任命し、さらに公民館運営審議会委員、図書館協議会委員も首長が委嘱・任命するという改正法の内容は、「行政的な視点が優先され、学習に関する住民の自主性・自発性が阻害される危険性が生まれることは容易に想像される」としている<sup>(27)</sup>。長澤が危惧するのは、「教育の自主性と地域住民に対する直接的責任性を担保するための制度的保障である教育委員会制度は、一般行政から独

---

(24) 高橋滋「地方分権改革の引続きの推進に向けて」総務省編『自治論文集 地方自治法施行七十周年記念』総務省、2018年、149頁以下

(25) 斎藤誠『現代地方自治の法的基礎』有斐閣、2012年、340頁（初出は同「自治体立法の将来」『都市問題研究』61(5)2009・5、97頁）

(26) 「学童保育、自治体が定員増に力」『日経グローバル』（368）2019・7・15。30頁では、職員の確保を課題に挙げる自治体が9割に上ったことを紹介する

(27) 長澤成次「人権としての教育権・学習権を保障する社会教育法制の根幹をゆるがす改正案——「第9次地方分権一括法案」を読む——」『月刊社会教育』63(5)、2019・5、63頁以下



立した行政委員会であり、社会教育施設を教育委員会が所管する」ことであったが、これが蔑ろにされることで教育の政治的中立性が保全できないことである。

また図書館界では、図書館問題研究会が、2019年3月26日、「図書館を含む社会教育機関の首長部局への所管を可能にする『第9次地方分権一括法案』に反対します（声明）」を発表した。同声明では、成人の学びは政治的な内容も含むが故に独立性が確保される必要があり、このため教育行政は政治からの独立性を確保されてきたにもかかわらず、図書館を首長部局に移管すれば、例えば住民が自治体の施策について学ぼうとする際、その自治体の施策の方針に反する内容の資料の提供制限が危惧され、憲法に謳われている国民の権利『知る自由』を守る図書館の重要な役割が阻害されかねないとしていた<sup>(28)</sup>。

このような当然に起こりうることが想定される「懸念」を押し切って、なぜ、公立社会教育施設の管理を教育委員会から首長部局へ移管することとされたのだろうか。

第一の要因として考えられるのは、社会教育施設を成長戦略化、「稼げるインフラ」に転換しやすくするためのものである。

社会教育施設管理の権限の首長部局への移管提案は、2017年の提案募集において、北海道が、国の観光ビジョンや成長戦略に呼応し、2020年開設の「国立アイヌ民族博物館」と共鳴する公立博物館との協力体制等を確立するため、公立博物館の所管を教育委員会が担う規定（博物館法19条）を、地方自治体の実情に応じて、条例で所管部局を決定できるよう改正を行うべきと提案したことに始まる。

「国の観光ビジョンや成長戦略に呼応した」稼ぐ文化への展開は、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」において方針化されており、2017年には、文化財保護行政を地方公共団体の選択により、条例で教育委員会から首長部局へ移管することを可能とする文化財保護法及び地方教育行政の

---

(28) 『みんなの図書館』（506）2019・6、63頁以下に掲載

組織及び運営に関する法律が改正されていた<sup>(29)</sup><sup>(30)</sup>。

第9次一括法における社会教育施設の所管を条例で教育委員会から首長部局へ移管することを可能としたのは、未来投資戦略に沿って文化財を観光分野に活用しやすくするように首長部局に所管を移すことを目的としたものと考えられる<sup>(31)</sup>。

だが、そうであったとしても、博物館や美術館などの「稼げる文化施設」とは距離のある図書館、公民館を含めた社会教育施設全般を、なぜ首長部局の所管に移そうとするのか疑問が残る。そこで第二の要因として、図書館等の社会教育施設をまちづくりの中核施設に位置づけようとする自治体側の構想について検討する。

図書館等を社会教育だけでなく「まちづくりの中核施設に」と考える自治体が増えている。日本図書館協会では2017年8月、公立図書館とまちづくりの関係を調査し、回答が得られた1,049自治体のうち約半数の47%がまちづくりや地域振興に役立つことを目的とした図書館事業を実施していることを明らかにした。たとえば2012年に竣工した岩手県紫波町のオガールプラザは、1階の中央部分に紫波町図書館が入居し、これに隣接して野菜や畜産加工品、魚介類などが並ぶ「紫波マルシェ」が入居するほか、飲食店、眼科、歯科などの民間テナント10店舗が入居する。2階には「交流館」と呼ばれる音楽スタジオやアトリエスタジオ、市民ギャラリーがある。オガールプラ

---

(29) 拙稿「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）」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6集』2019年、275頁以下

[http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/128/No.128\\_275-303.pdf](http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/128/No.128_275-303.pdf)

(30) 岩崎奈緒子（京都大学総合博物館教授）の以下の指摘も参照。「（二〇〇六年制定の観光立国推進基本法第13条は）「魅力ある観光地の形成を図るため、史跡、名勝、天然記念物の文化財……に関する観光資源の保護、育成及び開発に必要な施策を講ずる」とある。このように文化財の観光資源としての法的位置づけは、すでに二〇〇〇年代に確定しており、今回の（文化財—引用者）保護法改正は、その具体化をはかるために行われたものであった。「観光立国」を目指す立場からすれば、今回の文化財保護法の改正は、一九九〇年代後半以降二〇年余りをかけて進められてきた観光振興策の一つの到達点であったといえよう。」同「博物館・美術館のミライ」岩城貞二・高木博志編『博物館と文化財の危機』人文書院、2020年、23頁

(31) この認識は、有識者会議における加瀬徳幸内閣府地方分権改革推進室次長の次の発言にも明確に現れている。「公立社会教育施設につきまして、地方公共団体の選択によりまして、教育委員会から首長部局へ移管することを可能とするという見直しでございます。昨年、文化財の保護事業について提案がありましたが、その残りでございます、社会教育施設の関係でございます。（中略）博物館、図書館、公民館などの社会教育施設につきまして、観光分野や街づくり分野と一体的に所管ができるようにする、そういうものでございます。」（第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）議事録、7頁）

ザの建設は、新たに設立された「オガール紫波株式会社」というまちづくり会社が町から委託される形で金融機関から融資を受け、公共の土地に施設を建設し、図書館部分の床を町が購入するというPPP方式がとられた。年間に100万人ほどが駅前の「オガールエリア」を利用するほどの施設に成長している。

岐阜市立中央図書館は、老朽化した旧本館を移転し、図書館を中核に、市民活動交流センター、多文化交流プラザ、ホールや展示ギャラリー等を併せ持つ新たな広場として開館した。塩尻市立図書館は、塩尻駅前に、「市民交流センター・えんぱーく」として開設し、図書館の児童コーナーに隣接して子育て支援センターを併設している。

このように図書館をはじめとする社会教育施設は、他の公共的空間、公共施設と複合化することにより、新たな人の対流を呼び起こし、賑わいを創出することが期待されている。とりわけ公共施設の中でも集客力があり認知度が高い図書館を複合施設の中核に置く事例が多いが、複合の相手方は社会教育関連施設に限らず、出張所などの行政施設や商業施設など、設置目的に距離のある施設との複合化が、相乗効果が大きいといわれる<sup>(32)</sup>。

たしかに多様な目的の施設との複合化を目指すには、首長部局に施設所管を集中する方が効率的である。だが、上記で紹介した「成功」事例は、現行制度の下で、所管を教育委員会に置いたままで実施されていることに留意したい。すなわち、効率性の観点（＝手続きが煩雑など）もあるだろうが、本来、レイマンコントロール（＝素人による統制）に置かれる教育委員会による民主的な手続きを重視し、これを民主主義のコストと捉え、住民参加のもとで進められてきたのである。とりわけ図書館は、「民主主義のインフラ」といわれる<sup>(33)</sup>。

そうすると、社会教育施設の所管の変更は、さらに別の要因がありそうなのである。それは「稼げるまちづくり」への転換であり、これが第三の要因である。

「稼げるまちづくり」とは、「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）」（2016年12月22日閣議決定）において、地方都市において、地域の「稼ぐ力」や「地域価値」の向上を図り、政府の「地方創生推進交付金」などを通じてまちの賑わいと

---

(32) 植松貞夫「近年の複合施設内の図書館の傾向」『図書館雑誌』110(4)2016・4、210頁以下。同誌110巻4号は「複合施設の潮流——図書館からのアプローチ」という特集を組み、まちづくりの中核施設としての図書館の役割について、さまざまな事例を紹介する

(33) 松井裕次郎「司書資格者のワーキングプア化と公契約条例」『労働の科学』74(7)2019・7、12頁

活力を生み出し、民間投資の喚起や所得・雇用の増加等につなげていくことである。先述の岩手県紫波町の事例や、PFI方式で図書館を建設した三重県名張市の事例は、この先進例である。また、佐賀県武雄図書館の事例に見られるように、庁舎や図書館のような利用料金が見込めないが集客力のある公共施設に関しては、カフェやコンビニなど収益施設を整備することで、施設利用料や利益還元金という形で、集客力を現金化するという提言もある<sup>(34)</sup>。

「稼げるまちづくり」のために集客力のある社会教育施設を市場化する、それを効率的に進めるために、所管を選択的とはいえ首長部局に移す。本当の目的はここにあるのではないか。

そうだとすると社会教育施設の所管の首長部局への移管は、「稼げるインフラ」VS「民主主義のインフラ」という様相を呈していたのではないだろうか。したがって、社会教育施設の所管を首長部局に移す問題が民主的手続きにいかなる影響を与えるのか、議会による条例制定という手続きだけでよいのか、より深く検討すべきであったと思われる。

#### (4) 地方分権改革の事務カイゼン化～輪郭が不鮮明となった地方分権改革

第9次一括法の基礎である提案募集方式は2018年に5年目を迎えたが、回を重ねるごとに従前の分権改革の成果の落穂拾いと化し、今日では、この提案募集方式は、はたして、分権改革に資するものなのか、それとも単なる事務カイゼンなのか、不明瞭になってきている。

その意味で、提案募集方式により、地方分権改革の輪郭は不鮮明になってきたといわざるをえない。

第9次一括法で改正された「建設業の許可申請等に係る都道府県経由事務の廃止（建設業法）」に関して神奈川県が示した支障事例は、「都道府県経由で提出される国土交通大臣の経営事項審査申請書及び再申請書が毎月数十件（年間数百件）にも及び、書類管理や整理、発送事務の負担が生じている」であった<sup>(35)</sup>。また、「都道府県建築士審査会の委員任期について、都道府県が条例で設定できるよう見直し（建築

---

(34) 鈴木文彦「自治体の公共施設で稼ぐ意味～維持管理財源捻出と顧客満足～」『日経グローバル』(357)2019・2・4、32頁

(35) 第30回有識者会議・第61回専門部会合同会議（2017年9月8日）参考資料「内閣府と関係府省で調整を行う提案についての関係府省からの第1次回答及び提案団体からの見解等一覧」

士法)」に関して、群馬県が示した支障事例は、「職員の人材不足で他業務に圧迫されているなか、短期的に改選手続が発生し、事務負担となっている」であった<sup>(36)</sup>。

「事務負担」の解消は、分権改革なのだろうか。

対応方針の中でも、沢山の「事務負担」を支障事例とする項目が並んでいる。これは、専門部会自身が、事務・権限の移譲、義務付け枠付け及び必置規制の見直しという提案募集対象を拡大し、重点事項と並ぶ重要なテーマとして「行政事務の効率化・迅速化に資する提案について」を位置づけたからである。

行政事務の効率化・迅速化は、はたして、分権改革だろうか。

このように分権改革の新たな方式として導入された提案募集方式の行き着く先は、事務カイゼン運動となって、なんのための分権改革なのかの目的が希薄になってきている。今後も「行政事務の効率化・迅速化に資する提案」を募集するのであれば、分権改革の枠組みから切り離し、別の国地方間の協議機関を設けることが必要ではないだろうか<sup>(37)</sup>。

## (5) 5年目の提案募集方式の評価

### ① 成果でないものを「成果」として取り上げる内閣府・地方分権改革推進室

2019年2月20日に開催された会議において、有識者会議・専門部会の場においても、「提案募集方式の5年の成果等及び地方分権改革の今後の方向性について」<sup>(38)</sup>が議論された。図7は、当会議に提出された「提案募集方式の5年の成果等」である。議事録が未だに公表されていない(2020年1月4日日本稿執筆時点)ので、いかなる議論があったのか知りえないが、一見して指摘せざるをえないことは、提案募集以外で実現した項目が入り込んでいることである。

たとえば、「農地転用許可に係る権限移譲等(H26)」は、第1次分権改革以来

---

(36) 第34回有識者会議・第79回専門部会合同会議(2018年9月5日)参考資料「内閣府と関係府省との間で調整を行う提案についての関係府省からの第1次回答及び提案団体からの見解等一覧」

(37) 谷日本経済新聞編集員も、第10次一括法に関連してであるが、次のように指摘する。「最近の取り組みは『改革』と呼ぶよりも『事務運営の改善』と呼ぶ方がしっくりとくるような内容だ。……現在の提案募集方式の枠を超えた新たな改革に改めて踏み出すのか。それとも『分権』などと言う大げさな表現はやめて淡々と毎年『事務改善』を続けるのか」前掲注(5)、47頁

(38) 第36回有識者会議・第89回専門部会合同会議 資料3-2「提案募集方式の5年の成果等について」、資料4「地方分権改革の今後の方向性について(案)」



図7 有識者会議・専門部会における提案募集方式の5年の成果等

提案募集方式の5年の成果等	
1. 提案募集方式の成果	
【図表2】提案数及び提案への対応状況（分野別）	
<p><b>農地・農業</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農地転用許可に係る権限移譲等（H26）</li> <li>・農地中間管理事業に係る制度の見直し（H30）</li> </ul> <p>→迅速かつ臨機応変な施策の展開</p>	<p><b>地域公共交通</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・タクシーによる貨客混載（H29）</li> <li>・コミュニティバスによる路線バスの停留所使用の明確化（H29）</li> <li>・市街化調整区域において区域運行事業等の用に供する施設を設置する場合の手続の見直し（H30）</li> </ul> <p>→切れ目のない地域公共交通の確保</p>
<p><b>都市計画・まちづくり</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・町村の都市計画に係る都道府県同意の廃止（H30）</li> <li>・都市公園における運動施設の敷地面積に係る基準の弾力化（H27）</li> </ul> <p>→地域の実態に根差したまちづくりの実施</p>	<p><b>子ども・子育て</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・放課後児童クラブに係る「従うべき基準」等の見直し（H30）</li> <li>・病児保育事業の職員配置の柔軟化（H27・28）</li> </ul> <p>→柔軟な人員確保等による子育て支援の拡充</p>
<p><b>教育・文化</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・文化財・公立博物館等について教育委員会から首長部局への移管を可能とする見直し（H29・30）</li> <li>・学校給食費の私人への徴収委託の実施（H29）</li> </ul> <p>→住民サービス向上等に向けた取組促進</p>	<p><b>防災・消防・安全</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・罹災証明書の交付の迅速化（H29）</li> <li>・災害援護資金の貸付の柔軟化に係る見直し（H29・30）</li> <li>・救急隊編成基準の緩和（H27）</li> </ul> <p>→より迅速できめ細かな住民の支援・安全確保</p>
<p><b>雇用・労働</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・新たな雇用対策の仕組み（H27） （地方版ハローワークの創設、地方が国のハローワークを活用する枠組み等）</li> </ul> <p>→支援のワンストップ化等による住民サービス向上</p>	<p><b>手挙げ方式</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村水道事業の認可・監督権限（国→都道府県）</li> <li>・農地転用許可権限（都道府県→市町村）</li> </ul> <p>→地方の実情も踏まえた権限移譲の推進</p>

出典）第36回有識者会議・第89回専門部会合同会議 資料3-2より

の懸案事項で、有識者会議では、専門部会ではなく農地・農村部会において議論されたものである<sup>(39)</sup>。同様に、「新たな雇用対策の仕組み（H27）（地方版ハローワークの創設、地方が国のハローワークを活用する枠組み等）」は、第2次分権改革の出先機関の見直しに淵源を持ち、有識者会議では、雇用対策部会が設置されて、結論をみたものである<sup>(40)</sup>。

(39) 詳細は、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4次一括法～（平成26年6月4日法律第51号）」『自治総研』（438）2015・4を参照

(40) 詳細は、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日法律第47号）」『自治総研』（457）2016・11を参照



これら2つの部会は、提案募集に係る専門部会が発足する前に設置され、それぞれの課題について結論を出して報告書をまとめ、この結論がそれぞれ第4次一括法、第6次一括法として実現していった。

提案募集の成果でないものを「成果」として取り上げるその姿勢を疑わざるを得ない。

## ② 提案募集方式をめぐる論稿

新しい分権改革手法としての提案募集方式について、数々の論稿が現れるようになった。

大橋洋一は、提案募集制度の特色として、①提案の高い実現率、②「手挙げ方式」などの実現スタイルの柔軟性、③提案募集の交渉・実現プロセスの透明性を挙げる。そして提案募集という手法の新規性について、第一線の現場（そこで働く担当職員）を主役と捉え、近接性の原則や現場主義を尊重する仕組みであり、また、改革の対象が法令の改革に止まらない点に特色を持ち、さらに、提案募集を進めること自体が、地方公共団体の学びの場でもあるという点、そして、提案募集自体が一種の社会実験としての特色を持っていると指摘する<sup>(41)</sup>。

だが、提案募集方式に対する上記の見解について、俄かには同意できない。

提案の高い実現率は法令の改革に止まらない通知等での対応を認めたからであり、その通知の多くは今までの法解釈を繰り返したに過ぎず、さらには法改正を避けるために「アクロバティックな読み方をして、（中略）何とか省令改正なしに済ませようということをやっている部分」もある（第27回有識者会議・第51回専門部会合同会議（2016年11月17日）における小早川光郎座長代理の発言）。ましてや、大橋氏自身、同合同会議で、「アクロバティックな解釈で、「こういうふうにできるのです」と言われ（中略）現行法の改正にはならず、通知を出して明確化します。こういうパターンが非常に多かったという気がいたしました」として、府省側の対応を批評している<sup>(42)</sup>。

はたして、通知による対応に追い込まれたものを新規性といえるだろうか。

第二に、第一線の現場（そこで働く担当職員）といっても、大橋氏自身が認める

---

(41) 大橋洋一「分権改革としての提案募集制度の発展可能性」総務省編『自治論文集 地方自治法施行七十周年記念』総務省、2018年、161頁以下

(42) 「第27回 地方分権改革有識者会議・第51回提案募集検討専門部会合同会議議事録」（平成28年11月17日）20・22頁

ように、「地方公共団体に二つの顔が存在」し、それは政策企画・総務セクションと事業実施セクションに区分され、分権改革に関する提案は主に前者が対応していたからである<sup>(43)</sup>。その点で主役であるところの第一線の現場とは、行政改革に邁進する総務セクションの職員を念頭においているようなのである。

1990年代から本格的に開始した地方分権改革は、権限を自治体の中枢部に集中させる総務分権であった。分権改革の時代において、自治体内では権限集中が行われていた。そして総務部門系が推進する公共サービスの市場化や規制緩和を進めるために、一層の権限集中が必要なことから、提案募集制度が「活用」されてきている。教育委員会の所管事務の首長部局への移管や、福祉関連部門の規制緩和は、分権の時代における自治体内権限集中の現れと受け取るべきだろう。

伊藤正次氏は、提案募集方式に、大橋氏と同様の特色があると指摘したうえで、「提案募集型地方分権改革は、さまざまな課題を抱えている」とし、第一に、自治体の側からすると、徐々に提案の「ネタ切れ」感が強まっていること、一方、提案を受ける関係府省は、コストのかかる法令改正を回避するために現行規定で対応可能であると主張し、通知等を発出・改正するにとどめることを指摘する。そして第二に、有識者会議の設置は法定ではなく大臣決定で設置期限も定められていないことから、内閣の意向次第で、提案募集型地方分権改革は終了してしまうという脆弱性を抱えていること、第三に、サービスの質の確保を理由として、福祉分野で、「従うべき基準」を多用する例があるが、このような基準の厳格化の濫設を未然に防止するチェックシステムの整備が求められるとする<sup>(44)</sup>。

だが「『従うべき基準』が規定されている例が多い」と指摘するものの、国会審議で明らかになったように、地方分権改革推進委員会第3次勧告以降創設された従うべき基準は、この10年間で、放課後児童クラブの例をあわせても4つでしかない。はたして多用といえるのだろうか。むしろ分権改革という御旗をマジックワードにした印象操作ではないのか<sup>(45)</sup>。

---

(43) 前掲注(41) 大橋論文172頁以下参照

(44) 伊藤正次「提案募集型地方分権改革の構造と課題」総務省編『自治論文集 地方自治法施行七十周年記念』総務省、2018年、431頁以下

(45) 田村達久「これまでの地方分権改革の動向と今後の展望」『都市とガバナンス』(32)2019・9、28頁以下は、提案募集方式は、①住民等からの支障事例の聴取を行うなどの仕組みを整備すれば住民自治の拡充につながること、②地方公共団体の政策立案・形成能力の向上という、2つの効用あるいは可能性を指摘する

## 5. 地方自治法への影響

別表第一の建設業法（昭和二十四年法律第百号）の項を削り、同表健康増進法（平成十四年法律第百三号）の項中「、第二十六条第二項」を削る。

### おわりに～中央集権体制への揺り戻しのはじまり～

今日、規制改革の観点から、地方における規制のバラつきを問題視し、法令により制度の統一を図ろうとの動きが生じている。

地方分権改革と規制改革の関係について論じている田中良弘は、規制改革の視点から見た地方分権改革は、1980年代の期待期（規制緩和の推進が地方分権を推進する前提かつ国の関与の縮小は地方における規制緩和を推進する手段）に始まり、1990年代から2000年代前半にかけての転換期（地方分権と規制緩和は、中央集権型行政システムの変革を推進する「車の両輪」）を経て、2000年代後半以降、地方分権がかえって規制改革を妨げているのではないかという懸念（地方によって異なる規制が広域的な経済活動の阻害要因）が示される反動期に至っているとする<sup>(46)</sup>。

たとえば「2000個問題」という個人情報保護をめぐる課題である。

全国の都道府県や市区町村はそれぞれ個人情報保護の条例などを定め、この他、国に対する「行政機関個人情報保護法」、研究機関・国立大学・国立病院などに対する「独立行政法人個人情報保護法」などがあり、これらは個人情報の定義なども異なるため、「個人情報保護法制2000個問題」と呼ばれてきた。医療や疫学調査などでは個人情報保護ルールが壁になって個人データが入手しにくいという指摘や、入手できてもフォーマットが異なるため効率的に利用できないといった指摘がされている。

2019年4月27日には、新経済連盟（代表理事・三木谷浩史・楽天株式会社代表取締役会長兼社長）が「マイナンバー制度を活用した世界最高水準のIT国家の実現に向けて」を公表した。同提言書では、「医療・介護・健康分野へのマイナンバー制度の利活用拡大をさ

---

(46) 田中良弘「地方分権時代の規制改革：地方自治体における行政手続と法治主義」『一橋法学』18(2)121頁以下参照

らに進めていくためには、個人情報保護に関して2000近い法令（自治体、政府機関、独立行政法人等）をひとつの法令などに統合することも検討しないといけない」と指摘している。

また、規制改革推進会議は、「規制改革推進に関する第5次答申 ～平成から令和へ～多様化が切り拓く未来～」(2019年6月6日)において、行政手続に関連し、統一的・標準的な書式等の作成・検討を行うことを求めている。

まさしく、地方によって異なる規制が広域的な経済活動の阻害要因との認識が広まっており、地方分権を推進して地方に事務・権限を移譲し、枠付けを緩和して個々の自治体で基準や様式を設定するようなことは、経済効率性を優先させるなかにおいては、もはや望まれていない。そして、提案募集方式も、その提案が経済効率性に資するものかというもののさしで測られることになる。

地方分権改革は、終わりの始まりに差し掛かり、中央集権体制への揺り戻しの時代へと振り子は振れているのかもしれない。

だが、これに対し、「立法分権」を求める動きもある。

たとえば2019年7月23日に開催された全国知事会議に長野県が提出した資料「議員立法による都道府県への義務付け」(2019年7月23日現在 長野県総合政策課調べ)によると、198国会で成立した議員提出法15本のうち13本で、都道府県ないし市町村に事務を義務付けていることを明らかにした。全国知事会では、この提案等を受け、「議員立法により、義務付け・枠付けがなされてしまう現状があることから、一例として、国会に常設の委員会として「地方分権推進委員会」又は調査会を設けるなど、国会の中に地方の声を反映させるシステムを構築する」必要があるとして、2019年12月17日に「地方分権改革の推進に向けた研究会」を設置・開催し、「立法分権」をテーマの一つにしている。

経済効率性を重視した集権化圧力と、自治体の権能を強化しようとする分権志向、両者の相克をいかに克服すべきかの仕組みを考える時期にきている<sup>(47)</sup>。

(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)

---

(47) 磯崎初仁は、両議院（または参議院）に地方立法審査会（仮称）等を設置して、今後の法律の制定・改正を監視すること」を提案している。同「「立法分権」の制度設計」『地方自治職員研修』（730）2020・1、16頁以下

## 【参考文献】

脚注に示した文献のほか、以下を参照した。

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9次地方分権一括法）について」『地方財政』58（8）、2019・8、96頁以下

大熊智美「第9次地方分権一括法の解説」『自治体法務研究』（59）2019・冬、59頁以下

後藤敏行「図書館法、著作権法等の改正と図書館」『現代の図書館』57（3）、2019、176頁以下

手塚 聡「第一九八回国会で成立した主な法律の概要」『地方自治』（864）2019・11、56頁以下

青柳英治「『ささえあう』関係から賑わい創出の中心へ」『労働の科学』74（7）2019・7、4頁以下

末次健太郎「まちをつくり 市民とともにそだつ 市民の図書館」『労働の科学』74（7）2019・7、20頁以下

片山善博、糸賀雅児『地方自治と図書館：地方再生の切り札「知の地域づくり」』2017、勁草書房

磯崎初仁「義務付け・枠付け改革と条例制定の課題」『都市問題』103（12）、2012・12

## 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31年3月29日法律第2号)

森 稔 樹

## 1. はじめに

本稿は、第198回国国会会期中の2019（平成31）年2月8日に内閣提出法律案第4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29日に法律第2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<sup>(1)</sup>。

地方税法等一部改正法が「所得税法等の一部を改正する法律」（平成31年3月29日法律第6号。以下、所得税法等一部改正法）とともに2019年度税制改正の一環をなすこと、および改正点が多岐にわたることは例年通りである。しかし、今回の税制改正で目立つ点は、地方税制度に係る最も重要な改正の一部が「特別法人事業税及び特別事業譲与税に関する

---

(1) 2019年度税制改正に関する文献として、衆議院調査局総務調査室『地方税法等の一部を改正する法律案（内閣提出第4号）について〔第198回国会（常会）総務委員会参考資料〕』（2019年2月）、衆議院調査局財政金融調査室『所得税法等の一部を改正する法律案（内閣提出第3号）について』（2019年2月）、沼澤弘平「地方法人課税に関する検討会について」地方税2018年12月号31頁、総務省自治行政局企画課他「平成31年度地方税制改正を巡る議論について」地方税2019年1月号12頁、鷲頭美央「『平成31年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見』について」同116頁、西脇陽平「平成31年度地方税制改正・地方税務行政の運営に当たっての留意事項等について」地方税2019年2月号14頁、山本倫彦他「平成31年度税制改正における地方税制関係法案の解説」地方税2019年3月号9頁、星野次彦「平成31年度税制改正案」租税研究2019年3月号45頁、内藤尚志「平成31年度税制改正案について」同95頁、小西砂千夫「平成31年地方税制改正と地方財政対策——近年にない成果を実現」地方財務2019年2月号17頁、近藤貴幸「復興特区税制の概要と活用実績等について——平成31年度税制改正を踏まえて——」地方財政2019年4月号65頁、「特集 改正大綱から読むQ&A 平成31年度税制改正の要点」税2019年2月号9頁、「特集 平成31年度地方税制の改正」税2019年4月号9頁、「特集 問答解説 平成31年度 地方税法の改正」税2019年5月号9頁、地方財務協会編「月刊『地方税』別冊 改正地方財政詳解（令和元年）」（地方財務協会、2019年）などがある。

法律」（平成31年3月29日法律第4号。以下、特別法人事業税法）および「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」（平成31年3月29日法律第3号。以下、森林環境税法）の成立という形で行われたことである。いずれも国税に関する法律であるが、衆議院および参議院の総務委員会において審査が行われており、税源の再配分または逆移譲というべき状態を規律する。このような改正は地方法人税法（平成26年3月31日法律第11号）が成立した2014（平成26）年度税制改正以来のことである。

他方、2019年度税制改正は、2019（令和元）年10月1日に実施された消費税・地方消費税（以下、消費両税）の税率引き上げ（8%→10%）に対応するための経済政策、「平成31年度税制改正の大綱」（2018年12月21日、閣議決定。以下、2019年度政府税制改正大綱）の表現を借りるならば「需要変動の平準化等の観点」に立つ政策としての意味も有する<sup>(2)</sup>。

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」における議論も併せ、検討を行う。

## 2. 法律案が提出されるまでの動向

### 〔1〕2019年度税制改正の目的

2012年12月に第二次安倍内閣が発足してから現在に至るまで、内閣および与党は「デフレ脱却と経済再生」を「最重要課題」と位置づけている。このこと自体、「デフレ脱却と経済再生」があまり進んでいないことを物語っている。

しかし、「平成31年度税制改正大綱」（2018年12月14日、自由民主党、公明党。以下、2019年度与党税制改正大綱と記し、他年度のものについては20XX年度与党税制改正大綱と記す）は「アベノミクスの推進により、生産年齢人口が450万人減少する中においても、経済は10%以上成長し、雇用は250万人増加した。賃金も2%程度の賃上げが5年連続で実現しており、雇用・所得環境は大きく改善している」と評価し、「高齢者から若者まで全ての世代が安心できる全世代型の社会保障制度へと大きく転換するとともに、財政健全化も確実に進めていくため、消費税率10%への引上げを平成31年10月に確実に実施する」と述べる。他方、2014年4月の消費両税の税率引き上

---

(2) 2019年度政府税制改正大綱1頁。

げにより「駆け込み需要と反動減といった大きな需要変動が生じ、景気の回復力が弱まることとなった」という経験を踏まえ、需要変動の平準化に向けてあらゆる手立てを尽くすことが不可欠である」とも述べる<sup>(3)</sup>。この「需要変動の平準化」が、2019年度税制改正の目的の一つとなっている。

また、2019年度税制改正の目的としては、他に「地方創生の推進」、「都市・地方の持続可能な発展のための地方税体系の構築」などがあげられる。このうち、「地方創生の推進」の中心的なものが「ふるさと納税の健全な発展に向けた制度の見直し」であり、「都市・地方の持続可能な発展のための地方税体系の構築」の具体的な内容が特別法人事業税法に定められる特別法人事業税および特別法人事業譲与税である<sup>(4)</sup>。

そして、地方税法等一部改正法案の提案理由によると、2019年度税制改正のうち、地方税に関する主要な部分は「特別法人事業税の創設にあわせた法人事業税の税率の引下げ」、「自動車税の種別割の税率の引下げ」、「環境への負荷の少ない自動車を対象とした自動車取得税、自動車税及び軽自動車税の特例措置等の見直し」、「自動車重量譲与税の拡充」および「ふるさと納税」制度における「指定制度の導入」である<sup>(5)</sup>。このうち、「特別法人事業税の創設にあわせた法人事業税の税率の引下げ」は特別法人事業税法に関わる事柄であるため、本集掲載の「特別法人事業税及び特別法人事業譲与税に関する法律（平成31年3月29日法律第4号）」において扱うこととし、本稿においてはその他の内容について概観・検討する。

---

(3) 2019年度与党税制改正大綱1頁。同頁においては「消費税率引上げ分の税収については、教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等と財政再建に、概ね半分ずつ充当する」、「消費税率の引上げと事業者による価格設定との関係について、事業者・消費者の理解を深めていくための取組みを進めるとともに、予算・税制の両面からの支援により、税率引上げ後における購入も十分魅力的なものとするとの考え方の下、自動車と住宅に対する税制上の支援策を講ずる」とも述べられる。

(4) 2019年度与党税制改正大綱5頁、7頁、11頁、2019年度政府税制改正大綱1頁。

(5) 衆議院総務委員会における石田真敏総務大臣の趣旨説明（「第198回衆議院総務委員会議録第3号（平成31年2月19日）」47頁）においては「法人事業税の改正」、「車体課税の改正」および「個人住民税の改正」の3点に絞られている。同大臣の所信表明（「第198回衆議院総務委員会議録第2号（平成31年2月14日）」2頁）、衆議院本会議における麻生太郎財務大臣による趣旨説明（「第198回国会衆議院会議録第5号（平成31年2月14日）」1頁）も参照。

なお、職名、所属政党（会派）、政党（会派）名は、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2019年1月28日から3月29日まで（国務大臣については9月10日まで）の期間におけるものである。

## 〔2〕法律案提出までの経緯

### （1）経済・財政一体改革推進委員会、経済財政諮問会議

2019年度税制改正は、前述のように消費両税の税率引き上げを前提とした「需要変動の平準化」を目的の一つとする。この点において、2017年4月1日からの消費両税の税率引き上げの実施、および消費税における軽減税率の採用を明言した2016年度税制改正と共通する部分がある<sup>(6)</sup>。

しかし、消費両税の税率引き上げは二度にわたって延期された<sup>(7)</sup>。経済・財政一体改革推進委員会は、2018年3月29日にまとめた「経済・財政一体改革の中間評価」において「2014年4月の消費税率引上げは、個人消費の大きな落込みなど、日本経済に大きな影響を及ぼした。また、デフレマインドが残る中での名目賃金の伸び悩みも消費を下押しした。さらに、引上げ前年の2013年12月には、政府は国費5.5兆円程度、事業規模18.6兆円程度の『好循環実現のための経済対策』を決定したが、2013年1月に決定した『日本経済再生に向けた緊急経済対策』（国費10.3兆円、事業規模20.2兆円）の反動もあり、引上げ直後の2014年4－6月期の公的需要の成長寄与は前期比▲0.4%であり、駆け込み需要とその反動減に対して財政による調整が適切に機能しなかった可能性がある」と分析し、「2016年6月には、中国を始めとするアジアの新興国や資源国等の景気が下振れし、我が国の景気に対する下押しリスクがあったことや、2016年4月に発生した熊本地震の影響が残る中で、内需が腰折れしないようにするために、消費税率10%への引上げが2019年10月に再度延期することとされた。これにより、2018年度のP B赤字が拡大することとなった」と評価した<sup>(8)</sup>。

一方、2018年6月15日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」（以下、「骨太の方針2018」）は「消費税率引上げ延期や補正予算の影響により、2018年度のP B赤字対GDP比の見込みは2.9%程度と、当初の想定よりも進捗が遅れがみられる。また、人づくり革命の安定的財源を確保するため、2019年10月に予定されている消費税率引上げ分の使い道を見直すこととした。これらに伴い、P Bの黒字化の達成時期に影響が出ることから、2020年度のP B黒字化目標の達成は困難と

---

（6） 拙稿「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）68頁も参照。

（7） 拙稿「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地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律等の一部を改正する法律（平成28年11月28日法律第86号）」自治総研464号（2017年）68頁も参照。

（8） 経済・財政一体改革推進委員会「経済・財政一体改革の中間評価（平成30年3月）」10頁。

なった」と述べる<sup>(9)</sup>。その上で「2019年10月1日の消費税率10%への引上げに当たっては、教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等の拡充や低所得者への配慮とともに、消費税率の引上げに伴う駆け込み需要・反動減といった経済変動を可能な限り抑制することが経済全体にとって有益である」として、税率引き上げ分の用途を「教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等と、財政再建とに、それぞれ概ね半分ずつ充当する」、軽減税率を実施する、「駆け込み・反動減の平準化策」を検討するとしている<sup>(10)</sup>。

## (2) 臨時閣議、地方財政審議会

2018年10月15日に臨時閣議が開かれ、2018年度一般会計補正予算（第1号）が決定された。その折に、安倍晋三内閣総理大臣は、消費両税の税率引き上げを2019年10月1日に実施するとした上で「消費税負担が大きく感じられる大型耐久消費財について、来年10月1日以降の購入にメリットが出るように、税制・予算措置を講じます。自動車については、来年10月1日以降に購入する自動車の保有に係る税負担の軽減について検討を行い、今年末までに結論を出していただけるよう、党に審議をお願いします。同様に、住宅についても、来年10月1日以降の購入等について、メリットが出るよう施策を準備します」、「来年度、再来年度予算において、消費税対応で臨時・特別の措置を講じてまいります。消費税率引上げによる経済的影響を確実に平準化できる規模の予算を編成してまいります」と発言した<sup>(11)</sup>。

他方、地方財政審議会は、2018年5月23日より数回にわたって「地方法人課税に関する検討会」を開き、同月25日には「誰もが希望を持てる地域社会に向けた地方税財政改革についての意見」をまとめた。これは地方税制に関する具体的な提言を含んだものとなっていないが、「地方税源の偏在是正に向け、既に講じられている地方法人課税の偏在是正措置に加え、新たに抜本的な取組が必要である」、「消費税率10%段階においては、地方法人特別税・譲与税が廃止され、法人事業税に還元されること等も踏まえつつ、偏在度が大きい地方法人課税における偏在是正の新たな方策について」2019年度税制改正に向けて「検討することが必要である」と述べる点には注意を向け

---

(9) 「骨太の方針2018」48頁。

(10) 「骨太の方針2018」49頁。総務省自治行政局企画課他・前掲注(1)52頁も参照。

(11) 「臨時閣議及び閣僚懇談会議事録（平成30年10月15日）」  
(<https://www.kantei.go.jp/jp/content/301015rinjigijiroku.pdf>) 2頁、3頁。



ておく必要がある<sup>(12)</sup>。

同審議会は、2018年11月20日に「平成31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」）をまとめた。本稿の趣旨に従い、地方法人課税以外について概観する。

「地財審意見」は、まず、車体課税（自動車取得税、自動車税、軽自動車税および自動車重量税）について、2016年度税制改正において「消費税率10%への引上げ時に、自動車取得税を廃止し、自動車税及び軽自動車税に環境性能割が導入されることが制度化されている」ことに言及し、「日本の保有課税は国際水準と比較すると過重であり、自動車税を引き下げるべきとの主張もあるが、自動車ユーザーの負担水準の議論に当たっては、燃料課税も含めた自動車に係る負担全体の水準を議論すべきである」、  
「日本における走行段階の課税（燃料課税）負担はOECD加盟国の中でも低水準であり、燃料課税も含めた自動車に係る負担は欧州諸国に比して低い」、「現時点でも地方における自動車に係る行政サービスの規模が自動車ユーザーの税負担を大きく上回っている。加えて、昭和30年代や40年代に建設され、50年以上経過する社会資本の割合が増え、今後、ますます道路や橋りょう、トンネルなどの社会資本の維持管理更新費が増加する見込みであり、車体課税に係る税収を充実確保していくことが不可欠である」と述べる<sup>(13)</sup>。

次に、「ふるさと納税」については「ふるさとや地方自治体の様々な取組を応援する納税者の気持ちを橋渡しし、支え合う仕組みであるとともに、地方自治体が自ら財源を確保し、様々な施策を実現するために有効な手段であり」、「地域資源を最大限活用し、地域経済を再生させていく上で、重要な役割を果たす」と評価するが、「一部の地方自治体を送付している制度の趣旨を逸脱するような過度な返礼品に対して、強い批判の声が寄せられており、ふるさと納税制度の存続に影響を及ぼしかねない状況になって」おり、「制度的対応の方向性としては、一定のルールの中で地方自治体が創意工夫することにより全国各地の地域活性化に繋げるために、これまでの総務大臣通知の内容も踏まえ、『返礼割合3割超』又は『地場産品以外』の返礼品を送付し、制度の趣旨を歪めているような地方自治体に対して支出した寄附金については、個人住民税の特例控除が行われないこととすること等が考えられる」として、「ふるさと

---

(12) 地方財政審議会「誰もが希望を持てる地域社会に向けた地方税財政改革についての意見（平成30年5月25日）」17頁。

(13) 「地財審意見」9頁。

納税の重要な役割の一つが、地域資源を活用しながら、地域の活性化を図ることであることを踏まえれば、返礼品は区域内で生産されたものや提供されるサービスに限るべきという考え方が当然に導かれるものである<sup>(14)</sup>。「ふるさと納税」によって2019年度に他の地方公共団体に流出する住民税収入相当額が約1,600億円（例：横浜市が約136億円、名古屋市が約75億3,700万円）に上ると報じられる状況に鑑みれば<sup>(15)</sup>、都市の財政基盤を破壊するのみならず、地方公共団体の基幹税としての住民税の位置づけを失わせかねず、度々説かれる「地域社会の会費的性格」が弱められていることを意味する。「地財審意見」の「ふるさと納税」に対する評価は甘すぎる。

### (3) 2019年度政府税制改正大綱まで

自由民主党税制調査会における勉強会、および公明党税制調査会における役員勉強会は、2018年11月14日から数回開かれており、同月21日に両税制調査会の総会がそれぞれ開かれた。その後、12月14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。与党間の意見調整も11月29日、12月6日、同月11日、13日および14日に行われ、14日に2019年度与党税制改正大綱が決定された。そして、同月21日には2019年度政府税制改正大綱が閣議決定された<sup>(16)</sup>。

## 3. 地方税法等一部改正法（案）の概要

### 〔1〕車体課税

「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号カは「自動車取得税及び自動車重量税については、国及び地方を通じた関連税制の在り方の見直しを行い、安定的な財源を確保した上で、地方財政にも配慮しつつ、簡素化、負担の

---

(14) 「地財審意見」11頁。

(15) 日本経済新聞2019年5月22日付夕刊1面3版「ふるさと納税 流出1,600億円 19年度本社調査 2割増、横浜が最多」による。

(16) 総務省自治行政局企画課他・前掲注(1)13頁、衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)2頁。

軽減及びグリーン化（環境への負荷の低減に資するための施策をいう。）の観点から、見直しを行う」ことを検討課題として定めていた。これを受け、2016年度税制改正の一環である「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）は、消費増税の税率引き上げの実施と同時に自動車取得税（地方税法第113条以下）を廃止し、かつ、自動車税（同第145条以下）および軽自動車税（同第442条以下）に環境性能割を導入すること、および、電気自動車、天然ガス自動車、充電機能付電力併用自動車など一定の自動車については環境性能割を非課税とする規定（新第149条、新第446条）を置くこととしていた。しかし、「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地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律等の一部を改正する法律」（平成28年11月28日法律第86号）により、施行が2019年10月1日に延期されていた<sup>(17)</sup>。

2019年度税制改正においては、自動車取得税の廃止などを踏まえた上で車体課税の改正が行われることとなっている。

#### (1) 「エコカー」減税の延長

「エコカー」は「排出ガス性能及び燃費性能の優れた環境負荷の小さい自動車」であり、これに対する減税は自動車重量税（国税）および自動車取得税（地方税）について行われる。この適用期間を自動車重量税については2年延長するが、自動車取得税については6か月の延長に留め、2019年9月30日までとする。また、税率を80%軽減する乗用車および60%軽減する乗用車については軽減率を50%に改め、40%軽減する乗用車については25%に改める。さらに、税率を25%軽減するバスおよびトラックは除外される。その結果、「エコカー減税」は<表1>のように改められる（地方税法等一部改正法第1条による地方税法附則第12条の2および附則第12条の2の2の改正。なお、附則第12条の2の4も参照）。

---

(17) 拙稿・前掲注(7)83頁。

＜表 1＞ 自動車取得税および自動車重量税の「エコカー減税」（改正後）

区 分		自動車取得税の軽減率	自動車重量税の軽減率
電気自動車 燃料電池自動車 天然ガス自動車 （2018年規制適合または2009年規制からNOx 10%低減達成） プラグインハイブリッド車 クリーンディーゼル車 （2018年規制適合または2009年規制適合）		非課税	免税 （2020年度基準+90% 達成については、 2回目も免税）
ガソリン車 ハイブリッド車 LPG車	2020年度基準+40%達成	50%軽減	50%軽減
	2020年度基準+30%達成		
	2020年度基準+20%達成	25%軽減	
	2020年度基準+10%達成		
	2020年度基準達成		
上 記 以 外		登録車 3 %	
		軽自動車 2 %	

（出典） 衆議院調査局総務調査室・前掲注（1）17頁【総務省資料】および地方財務協会編・前掲注（1）104頁を基に、筆者が作成。

## （2） 自動車税環境性能割および軽自動車税環境性能割

前述の通り、自動車税および軽自動車税の環境性能割は2019年10月1日より施行されるが、それを前にして見直しが行われた。税率等は＜表 2＞のように改められる〔地方税法等一部改正法第2条による地方税法第149条、第157条、第446条および第451条の改正、附則第12条の2の10（新）および附則第29条の8の2の追加〕。

<表 2> 自動車税環境性能割の税率（改正後）

区 分	税 率		
	自 家 用		営 業 用
	登 録 車	軽自動車	
電気自動車 燃料電池自動車 天然ガス自動車 （2018年規制適合または2009年規制からNOx10%低減達成） プラグインハイブリッド車（登録車に限る） クリーンディーゼル車 （2018年規制適合または2009年規制適合。登録車に限る。）	非課税	非課税	非課税
ガソリン車 ハイブリッド車 LPG車	2020年度基準+20%達成		
	2020年度基準+10%達成	1%	
	2020年度基準達成	2%	1%
	2015年度基準+10%達成	3%	2%
上 記 以 外			0.5%
			1%
			2%

（出典） 衆議院調査局総務調査室・前掲注（1）21頁【総務省資料】および地方財務協会編・前掲注（1）102頁を基に、筆者が作成。なお、ガソリン車、ハイブリッド車およびLPG車に適用される排ガス要件は、2018年規制からNOx50%低減（★★★★）または2005年規制からNOx75%低減（★★★★）のものに限られる。

さらに、2019年10月1日から2020年9月30日までの間に取得された自家用車に係る環境性能割については<表 3>のとおり、さらに税率1%分を軽減する措置がとられる〔地方税法等一部改正法第2条による地方税法附則第12条の2の10（旧）の改正（同条を第12条の2の12に改めた上で第2項を追加）、および附則第29条の18に第3項を追加〕。

＜表 3＞ 2019年10月1日から2020年9月30日までの間に取得された自家用車に係る  
環境性能割の軽減

本措置を講ずる前の 自動車税環境性能割 の税率	本措置を講じた後の 自動車税環境性能割 の税率	本措置を講ずる後の 軽自動車税環境性能 割の税率	本措置を講じた後の 軽自動車税環境性能 割の税率
1%	非課税	1%	非課税
2%	1%	2%	1%
3%	2%		

(出典) 2019年度政府税制改正大綱71頁、72頁より、筆者が作成。

### (3) 自動車税種別割の税率引き下げ

環境性能割の導入に従い、従来の自動車税は自動車税種別割に変更され、その上で減税が行われる。自家用車のうち、2019年10月1日以後に新車新規登録を受けたものについては＜表 4＞のように改められる（地方税法等一部改正法第2条による地方税法附則第12条の4の追加および本則第177条の7の改正）。これは「恒久減税」とも言われる。

＜表 4＞ 自動車税（改正後は自動車税種別割）の税率

(総排気量)	改正前	改正後
1,000cc以下	29,500円	25,000円
1,000cc超1,500cc以下	34,500円	30,500円
1,500cc超2,000cc以下	39,500円	36,000円
2,000cc超2,500cc以下	45,000円	43,500円
2,500cc超3,000cc以下	51,000円	50,000円
3,000cc超3,500cc以下	58,000円	57,000円
3,500cc超4,000cc以下	66,500円	65,500円
4,000cc超4,500cc以下	76,500円	75,500円
4,500cc超6,000cc以下	88,000円	87,000円
6,000cc超	111,000円	110,000円

(出典) 2019年度政府税制改正大綱71頁。

### (4) 自動車税および軽自動車税のグリーン化特例

自動車税および軽自動車税（2019年10月1日以後は自動車税種別割および軽自動車税種別割）において講じられるグリーン化特例は、排出ガス性能および燃費性能が優



れる自動車または軽自動車について新車新規登録の翌年度1年度に限り税率を軽減する一方、新車新規登録から一定年数が経過した自動車または軽自動車について税率を重くするという制度である（地方税法附則第12条の3、同第30条）。2019年度税制改正により、グリーン化特例は2020年度まで延長されるとともに、2021年度および2022年度には、新車新規登録を受けた自動車のうち、電気自動車、燃料電池自動車、天然ガス自動車（2018年規制適合または2009年規制からNOx10%低減達成）、プラグインハイブリッド車（軽自動車を除く）およびクリーンディーゼル車（2018年規制適合または2009年規制適合。軽自動車を除く）についてのみ75%軽減を継続する。この改正の意味するところは、税負担の軽減を受けられる自動車の種類が絞り込まれ、2018年度規制からNOx50%低減を達成した自動車、または2005年規制からNOx75%低減を達成した自動車でなければグリーン化特例（軽課）を受けられなくなる、ということである。

#### （5） 自動車重量譲与税法の改正

地方税法等一部改正法第7条ないし第10条は、自動車重量譲与税法の一部を改正する旨の規定である。趣旨は自動車税種別割の税率引き下げを補うための財源の確保であり、従来から存在する市町村自動車重量譲与税に加えて新たに都道府県自動車重量税を創設するとともに、自動車重量税の収入額に対する自動車重量譲与税の割合、市町村に対する譲与割合および都道府県に対する譲与割合について変更を加えるものである。なお、都道府県自動車重量譲与税は、自家用乗用車（登録車）の保有台数で按分して譲与される。

まず、自動車重量譲与税の自動車重量税の収入額に対する割合は<表5>のように改められる。

<表5> 自動車重量譲与税の自動車重量税の収入額に対する割合

期 間	本則の割合	当分の間の割合
2018年度まで	1/3	407/1,000
2019年度から2021年度まで	348/1,000	422/1,000
2022年度から2033年度まで	357/1,000	431/1,000
2034年度	401/1,000	475/1,000
2035年度以降	416/1,000	490/1,000

（出典） 2019年度政府税制改正大綱73頁。

次に、都道府県または市町村に対する自動車重量譲与税の譲与割合は<表 6>のように改められる。

<表 6> 都道府県または市町村に対する自動車重量譲与税の譲与割合

期 間	都道府県に対する譲与割合		市町村に対する譲与割合	
	本 則	当分の間	本 則	当分の間
2018年度まで	—	—	1	1
2019年度から2021年度まで	15/348	15/422	333/348	407/422
2022年度から2033年度まで	24/357	24/431	333/357	407/431
2034年度	68/401	68/475	333/401	407/475
2035年度以降	83/416	83/490	333/416	407/490

(出典) 2019年度政府税制改正大綱73頁、74頁を基に、筆者が作成。

#### (6) 地方揮発油譲与税法の改正

地方税法等一部改正法第6条は地方揮発油税譲与税法の一部を改正する規定である。趣旨は、自動車重量譲与税と同様に自動車税種別割の税率引き下げを補うための財源の確保である。改正の内容は、道路の延長および面積を基準として都道府県および市町村に対して譲与する分に加え、2034年4月1日より、新たに、都道府県に対して自家用車の保有台数で按分して譲与する分を創設するというものである。これに伴い、地方揮発油譲与税の譲与割合は<表 7>のように改められる。

<表 7> 地方揮発油譲与税の譲与割合

期 間	都道府県および指定市に対する譲与割合 (道路の延長および面積を基準とする)	都道府県に対する譲与割合 (自家用車の保有台数を基準とする)	市町村に対する譲与割合 (道路の延長および面積を基準とする)
2033年度まで	58/100	—	42/100
2034年度から	548/1,000	55/1,000	397/1,000

(出典) 2019年度政府税制改正大綱74頁を基に、筆者が作成。

以上の前提として、所得税法等一部改正法第7条による揮発油税法第9条の改正、および所得税法等一部改正法第8条による地方揮発油税法第4条の改正がある。これらにより、2034年4月1日より、揮発油税の税率は1キロリットルあたり24,300円か

ら24,000円に、地方揮発油税の税率は4,400円から4,700円に改められる。但し、いずれの税率についても当分の間は租税特別措置法第88条の8第1項によることとされており、所得税法等一部改正法第11条による租税特別措置法第88条の8の改正を受け、2034年4月1日から、揮発油税の税率は1キロリットルあたり48,600円から48,300円に、地方揮発油税の税率は5,200円から5,500円に改められる。

## 〔2〕「ふるさと納税」

「地財審意見」も述べたように、「ふるさと納税」は、一部の地方公共団体が「過度な返礼品」を送付することを示して寄附金を集めるなど、競争が過熱し、一種の節税策にもなっており、応益負担の観点からは到底説明の付かない事態になっている。また、2017年4月および2018年4月に総務大臣通知が発せられ、同年9月には野田聖子総務大臣（当時）が「ふるさと納税」の見直しを表明するに至った<sup>(18)</sup>。そこで、2019年度税制改正においては「ふるさと納税」について、主に返礼品等の規制を内容とする改正が行われる。これは、地方税法等一部改正法第1条による地方税法第37条の2、第314条の7、附則第5条の5ないし第5条の7、附則第7条および第7条の2の改正という形をとり、2019年6月1日より実施される。

改正の第一点は、総務大臣が地方公共団体に対し、寄附金を適正に募集するための基準に適合することを求め、その基準に適合すると認められる地方公共団体に対して「ふるさと納税」の対象団体に指定することである（地方税法第37条の2第2項柱書および第314条の7第2項柱書）。地方公共団体が総務大臣の指定を受けるためには総務省令の定めるところに従って書面で申出を行わなければならない（第37条の2第3項および第314条の7第3項）。なお、適正募集の基準は「総務大臣の定める」ものであり、2019年4月1日付の総務省告示第179号として具体化されたが、同年9月3日付の国地方係争処理委員会勧告において同告示の第2条第3号が「法律の委任する募集適正実施基準の範囲を超えるおそれがある」と指摘された<sup>(19)</sup>。

---

(18) 総務省自治行政局企画課他・前掲注(1)61頁。拙稿「2015（平成27）年度税制改正の概要と論点～地方税制の重要課題を中心に～」自治総研440号（2015年）89頁も参照。

(19) 総務大臣宛勧告（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000642329.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000642329.pdf)）、泉佐野市長宛通知（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000642334.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000642334.pdf)）。なお、同勧告の検討は本稿の主題から外れるので、2019年9月11日の内閣改造に伴い就任した高市早苗総務大臣が、10月4日付で泉佐野市長に対して5月14日付の不指定の判断を維持する旨を通知したことをのみを記しておく（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000648188.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000648188.pdf)）。

第二点は、返礼品等に関する基準であり、返礼品等の額が寄附金の額の30%以下であること、および返礼品等が当該地方公共団体の区域内において生産された物品や提供される役務など（「地場産品」）であることのいずれの要件をも満たすことが求められる（第37条の2第2項各号および第314条の7第2項各号）。2019年度税制改正によって初めて法文上に返礼品等が登場したが、総務省関係者は「全ての団体が返礼品等を提供することを前提とした制度に改変しようとしているものではない」と解説する<sup>(20)</sup>。しかし、制限を加えるとは言え「ふるさと納税」に対する返礼品等の提供を法律上も正当化したと理解することも許されるであろう。

第三点は、総務大臣が「ふるさと納税」の対象団体として指定を受けた地方公共団体に対する報告徴収権を有することである（第37条の2第5項および第314条の7第5項）。

第四点は、総務大臣による指定の「取消し」であり、地方公共団体が第37条の2第2項または第314条の7第2項に示された基準に適合しないと認められるとき、または総務大臣に対する報告をせず、もしくは虚偽の報告を行ったときには、総務大臣が指定を「取り消す」ことができる（第37条の2第6項および第314条の7第6項。告示については第37条の2第7項および第314条の7第7項）。指定を「取り消」された地方公共団体は、その日から起算して2年を経過する日までの間は指定を受けることができない（第37条の2第4項および第314条の7第4項）。

第五点は、総務大臣が、基準の制定や改廃、対象団体の指定や指定の「取消し」について地方財政審議会の意見を聴かなければならないとすることである（第37条の2第8項および第314条の7第8項）。これによって「総務大臣の判断に係る客観性を担保する」と説明される<sup>(21)</sup>。

以上の改正は「ふるさと納税」の健全な発展のために必要であると言われるが、「ふるさと納税」自体が負担分任の原則（地方自治法第10条第2項）などに照らして妥当とは言えず、廃止こそが最も健全な発展であると表現しうる。今回の改正は返礼品等の規制に眼目が置かれており、これまでの姿勢に比べれば一定の評価をなしうるが、逆に言えばそこに留まっている。国が地方税財政の基盤を確保するために努力するという姿勢が見受けられないと捉えられても致し方のないところである。

---

(20) 山本他・前掲注(1)52頁、地方財務協会編・前掲注(1)242頁。

(21) 山本他・前掲注(1)55頁、地方財務協会編・前掲注(1)245頁。

### 〔3〕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

改正前の地方税法第24条の5第1項第2号および同第295条第1項第2号は「障害者、未成年者、寡婦又は寡夫（これらの前年の合計所得金額が135万円を超える場合を除く。）」に該当する者について、退職手当等に係る所得割（同第50条の2、同第328条）を除く個人住民税を非課税とする旨の規定である。これらの規定は結婚歴のない親に適用されないため、とくに未婚シングルマザーの生活を著しく困難にする原因の一つと考えられ、川崎市、横浜市などにおける「みなし寡婦（夫）控除」にもつながった。また、日本は子どもの相対的貧困率が高く、やや古いデータであるが2010年において15.7%と、OECD（経済協力開発機構）加盟国34か国においては10番目に高く、OECD平均の13.3%を上回っており、「子どもがいる世帯の相対的貧困率」のうち「大人が一人」の世帯については2009年において50.8%で加盟国中最も高かった<sup>(22)</sup>。子どもの相対的貧困率自体は低下する傾向にあるが、「大人が一人」の世帯については高いままであるとも指摘される<sup>(23)</sup>。

このような状態が続くにもかかわらず、政府は貧困問題への対処の一環として税制の改正に取り組む姿勢を積極的に見せなかった。2014年度以降の与党税制改正大綱において寡婦控除は検討事項とされ続け、ようやく、2018年度与党税制改正大綱において「子どもの貧困に対応するため、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について、児童扶養手当の支給に当たって事実婚でないことを確認する制度等も参考にしつつ、平成31年度税制改正において検討し、結論を得る」こととされた<sup>(24)</sup>。もとより、税制改正のみによって子どもの貧困率が低下する訳ではないが、少なくとも一助にはなりうる。少子高齢化社会への対策、日本社会における家族観の変化にも対応しうる税制の構築は「ふるさと納税」よりはるかに緊急性が高く、税負担の歪みの是正や応能負担原則に、さらに負担分任の原則に資する。

2019年度与党税制改正大綱は、「子どもの貧困に対応するための個人住民税の非課

---

(22) 拙稿・前掲注(18)84頁。内閣府編『平成26年度版子ども・若者白書』（2014年、日経印刷）168頁、OECD編著（高木郁朗監訳、麻生裕子訳）『図表でみる世界の社会問題3 OECD社会政策指標』（2013年、明石書店）95頁も参照。

(23) 全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書』〔2018年版〕（2018年、ひとなる書房）16頁〔小西祐馬担当〕、溝端幹雄「忍び寄る『子どもの貧困』が日本の潜在力を奪う」大和総研調査季報2019年新春号40頁。内閣府編『平成30年版子供・若者白書』（2018年、日経印刷）123頁も参照。

(24) 2018年度与党税制改正大綱130頁。



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」としており、「児童扶養手当の支給を受けている児童の父又は母のうち、現に婚姻をしていない者又は配偶者の生死の明らかでない者（これらの者の前年の合計所得金額が135万円を超える場合を除く。）を個人住民税の非課税措置の対象に加える」とした<sup>(25)</sup>。これを受けて、地方税法等一部改正法第3条は、地方税法第24条の5第1項第2号および同第295条第1項第2号を「障害者、未成年者、寡婦、寡夫又は単身児童扶養者（これらの前年の合計所得金額が135万円を超える場合を除く。）」に改めることを定める<sup>(26)</sup>。

「単身児童扶養者」は、地方税法等一部改正法第2条により地方税法第23条第1項に追加される第12号の2において「児童扶養手当法（昭和36年法律第238号）第3条第1項に規定する児童で政令で定めるものについて同法第4条第1項に規定する児童扶養手当の支給を受けている当該児童と生計を一にする同法第3条第3項に規定する父又は母のうち、婚姻（婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある場合を含む。）をしていない者又は配偶者（婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む。）の生死の明らかでない者で政令で定めるものをいう」と定義される（第292条第1項に追加される第12号の2も同一内容）。なお、2019年度与党税制改正大綱は「児童」を「父又は母と生計を一にする子で前年の総所得金額等の合計額が48万円以下であるもの」とするが<sup>(27)</sup>、法律ではなく、地方税法施行令等の一部を改正する政令（平成31年3月29日政令第87号）によって地方税法施行令に追加された新第7条の3および新第46条の2の3に規定される。

以上の改正は2020年1月1日に施行されるため、実際には2021年度分以後の個人住民税について適用される（地方税法等一部改正法附則第1条第3号）。また、「単身児童扶養者」に対する「更なる税制上の対応の要否等」については、2020年度税制改正において検討し、結論を得ることとされている<sup>(28)</sup>。

---

(25) 2019年度与党税制改正大綱14頁、41頁。2019年度政府税制改正大綱24頁も同旨。

(26) 所得税についてはこのような改正を行わない（所得税法等一部改正法を参照）。

(27) 2019年度与党税制改正大綱41頁。2019年度政府税制改正大綱24頁も同旨。

(28) 2019年度与党税制改正大綱121頁。なお、2020年度与党税制改正大綱14頁、37頁、44頁も参照（2020年度税制改正については、機会を改めて検討を加えることとしたい）。



## 4. 国会における法律案の審議状況

以上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の概略を示す。

衆議院議案受理年月日	2019年2月8日
衆議院付託年月日	2019年2月15日（総務委員会）
衆議院審査終了年月日	2019年3月1日（可決）
衆議院審議終了年月日	2019年3月2日（可決）
参議院予備審査議案受理年月日	2019年2月8日
参議院議案受理年月日	2019年3月2日
参議院付託年月日	2019年3月13日（総務委員会）
参議院審査終了年月日	2019年3月27日（可決）
参議院審議終了年月日	2019年3月27日（可決）
公布年月日	2019年3月29日（法律第2号）

### 〔1〕衆議院総務委員会

石田真敏総務大臣による地方税法等一部改正法、特別法人事業税法、森林環境税法および「地方交付税法等の一部を改正する法律」（平成31年3月29日法律第5号。以下、地方交付税法等一部改正法）の4法律案の趣旨説明は2019年2月19日になされた。同月21日、26日および3月1日に審査が行われた上で、3月1日に4法律案の一括討論が行われた。森林環境税法以外の3法律案について高井崇志議員（立憲民主党・無所属フォーラム）、日吉雄太議員（国民民主党・無所属クラブ）および吉川元議員（社会民主党）による反対討論、地方税法等一部改正法および特別法人事業税法について足立康史議員（日本維新の会）による反対討論、4法律案の全てについて本村伸子議員（日本共産党）による反対討論が行われたが、いずれの法律案も起立多数により可決された<sup>(29)</sup>。

---

(29) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第6号（平成31年3月1日）」8頁。

## (1) 車体課税

稲富修二議員（国民民主党・無所属クラブ）が「2019年度の車体課税」の増減額について質したのに対し、内藤尚志政府参考人（総務省自治税務局長）は、国税、地方税を合わせて「自動車税の引下げ約10億円程度と環境性能割の臨時的軽減約250億円程度の合わせて260億円程度の減収と、特例措置の見直しで310億円程度の増収を見込んで」おり、「平成28年度改正による半年分の影響額といたしまして、自動車取得税の廃止と環境性能割の導入により約250億円程度の減収を見込んでいるところであり、「単純に合計をいたしますと、約200億円程度の減収になると見込んでいる」と答弁した<sup>(30)</sup>。

これを受けて、稲富議員は自動車税の恒久減税について「13年かけて1,320億の減税ということであるが「今回の税制改正によってどういう道行きをたどっていくのか」と質した。これに対し、内藤政府参考人は「消費税率引上げ後の購入された新車から適用されますので、年度ごとの減収額が毎年拡大を」するのに対し、特例措置の見直しによる増収額は国、地方を合わせて平年度ベースで約790億円を見込むが「具体的には、2026年度まで増収超過、2027年度以降に減収に転じる見込みでございまして、最終的に、2033年度以降、平年度ベースで530億円程度の減収が生じ」、「多年度での税収中立となる構造で」と答弁した。また、内藤政府参考人は「平成28年度改正の自動車取得税の廃止と環境性能割の導入によりまして、2020年度以降、毎年度、450億円程度の負担軽減が見込まれ」、「最終的に、平年度ベースではございませうけれども、530億円の減税と450億円程度の減税という大幅な負担軽減が図られている」とも述べた<sup>(31)</sup>。

## (2) 「ふるさと納税」

### ① 寄附金を「適正に」募集する

稲富議員がこの点について質しており、内藤政府参考人は「ふるさと納税を健全に発展させていきますためには、過度な返礼品を是正することに加えまして、地方団体が、多大な経費を支出して過度な広報や宣伝を競い合うことや、納税者が税の用途をみずからの意思で判断するものというふるさと納税の趣旨に反するような方法によって募集を行うこと等を避ける必要がある」とした上で「改正法案では、寄

---

(30) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」14頁。

(31) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」14頁。

附金の募集の適正な実施に係る基準に適合することを求めておきまして、当該基準の内容は現在検討中でございますけれども、例えば、寄附金のうち少なくとも半分以上が寄附先の地域の活性化のために活用されるべきとの観点から、広報等の経費も含めて、募集経費の総額を原則として、各団体における年度ごとのふるさと納税の受入額の50%以下とすること等を盛り込むことを検討している」と答弁した<sup>(32)</sup>。この内容は総務省告示第179号の第2条第2号に具体化されている。

他方、吉川議員はポータルサイトの存在をあげて「寄附額の割はこういうもの、サイトの経費として使われて」おり、「行政サービスの充実という本来の目的から外れてしまっているのではないか」と質した。古賀友一郎総務大臣政務官は「ふるさと納税の募集に関して、ポータルサイト運営事業者に多大な経費を支出して過度な広報や宣伝を競い合うことは、これは避けなければいけない」と答弁した。また、石田総務大臣は「ふるさと納税の本来の趣旨を考えれば、納税先として選ばれた地方団体が、その受入額を納税者の思いに応える形で活用することが望ましいと感じているわけでありますが、一方で、この制度の進展とともに、地域資源の活用等の観点から、返礼品が用いられることで地域の活性化につながっている」から「一定のルールを設ける中で、制度の健全な発展を期待したいと考えて」おり、「こうした観点から、過度な返礼品を是正することに加え、ふるさと納税の募集に関して地方団体が多大な経費を支出して過度な広報や宣伝を競い合うことを避けることも必要であり、今回の制度改正を通じて、こうした意味での適正化を実現したい」と答弁した<sup>(33)</sup>。

また、日吉議員は、ポータルサイト運営事業者に一定の制限を「どのようにかけるのか、かけられないのか」と質した。これに対し、内藤政府参考人は「特に返礼品を過度に強調した広報について批判があると承知しているところで」あり、「ふるさと納税の募集に関しまして、ポータルサイト運営事業者に地方団体が多大な経費を支出して過度な広報や宣伝を競い合うことは避ける必要があると考えている」と答弁した<sup>(34)</sup>。

## ② 返礼品等

吉川議員は「NPO法人への寄附など他の寄附控除制度と均衡がとれていないこ

---

(32) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」15頁。

(33) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」39頁。

(34) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第6号（平成31年3月1日）」4頁。

と、高額所得者に大変有利な制度設計になっていること、また、不交付団体の財政に大きなしわ寄せを及ぼすこと」をあげて「返礼割合3割以下」の根拠を質した。内藤政府参考人は「返礼割合につきましては、平成29年4月の総務大臣通知を発出するに際しまして検討したものでございまして、ふるさと納税の募集に際しまして、過度な返礼品を送付せず、平均的な取組を行っていると考えられる地方団体における返礼割合が当時おおむね3割だったということ、それから、有識者ヒアリングにおいて、社会通念上、3割程度が上限ではないかとの指摘があったこと」、「地域を応援したいという納税者の思いに応えるためには、寄附金のうち少なくとも半分以上が寄附先の地域の活性化のために活用されるべきと考えておりまして、返礼品の調達以外の送付料や広告料等の費用が平均で2割程度であることを踏まえますと、返礼割合が3割以下というのが妥当なところ」と答弁した<sup>(35)</sup>。

続いて、吉川議員は「ふるさと納税制度というものと返礼品というのは無関係のものだという答弁がずっと続いてきたと思」うが「今回の改正では、この制度と返礼品、これが関連づけられて、法定化をされるというふうに変わ」と質した。これに対し、内藤政府参考人は「ふるさと納税制度と返礼品とが直接結びついているわけではないが「地方団体が寄附者に対しまして返礼品を送付することが相当程度一般化をいたしまして、しかも、過度な返礼品を送付する地方団体に寄附が集中することによりまして、ふるさと納税制度そのものに対する批判が寄せられ、制度の存続が危ぶまれるような状況となっているところ」あり、「ふるさと納税制度を健全に発展させるために、地方団体が返礼品を送付する場合にあっては、送付する返礼品の内容を一定の範囲にとどめる制度の見直しを行いたいというものでございます」と答弁した<sup>(36)</sup>。

これを受けて、吉川議員は「法定化をしてしまいますと、まさに法律で返礼品というのが認められるわけです」、「返礼品のあり方を国の側から規制をし、制度と関連づけてしまうと、納税者からの寄附による地方税収入に対して国が介入することにならないのか、納税者からの寄附による収入に対して国が介入することになるのではないかと。考え方によっては、地方自治を侵害すると言われても仕方ないん

---

(35) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」38頁。「第198回国会衆議院総務委員会議録第5号（平成31年2月26日）」27頁、「第198回国会衆議院総務委員会議録第6号（平成31年3月1日）」3頁も参照。

(36) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」38頁。

じゃないか」と質した。古賀総務大臣政務官は「ふるさと納税は、地方団体がみずから財源を確保し、さまざまな施策を実現するために有効な手段となっておりますけれども、残念ながら、一部の地方団体におきまして、返礼割合の高い返礼品や地場産品以外の返礼品を送付し、多額の寄附を集めている事例が見受けられるところでございます。このことが制度そのものに対する批判につながっておりまして、地方団体からも、制度の健全化に向けた見直しを行ってほしい、そうした声が寄せられている状況でございます」と答弁したが<sup>(37)</sup>、反論になっているとは言いがたい。

そして、吉川議員は「ふるさと納税というのは地方の固有の財源である住民税等々の争奪戦であって、返礼品というのを武器にしながらやっている。結果的には不交付団体の財政にしわ寄せが行っているというのが今の率直な現状だろう」と述べた上で、地方財政法第2条第1項との関係を質した。これに対し、内藤政府参考人は「ふるさと納税は、ふるさとやお世話になった地方団体への感謝の気持ちを伝えることや、税の使い道を自分の意思で決めることを実現するため、個人住民税の一部を実質的に地方団体間で移転させるものとして、地方税法に基づいて創設された制度でございまして、地方財政法第2条第1項に抵触するものではございません」と述べた上で「一般論として申し上げますと、個々の地方団体がふるさと納税制度の趣旨に反して過度な返礼品を送付することにより、著しく多額の寄附を集め、他の地方団体の税収を大きく減少させる場合には、地方財政法第2条第1項の規定との関係が問われる可能性があると考えております」と答弁した<sup>(38)</sup>。

しかし、「ふるさと納税」の実態が地方財政法第2条第1項にいう「他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策」になっていることは否定できないのではなかろうか。答弁では「一般論として」となっているが、実際に「個々の地方団体がふるさと納税制度の趣旨に反して過度な返礼品を送付することにより、著しく多額の寄附を集め、他の地方団体の税収を大きく減少させる」という現象は生じており、少なくとも現行の制度に問題があることは明らかであろう。その意味において、地方財政法や地方自治法などの規定との関係を問う発言が他の議員からなされていない点に、国会における質疑の浅さを感じざるをえない。

---

(37) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」39頁。

(38) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」40頁。同22頁および「第198回国会衆議院総務委員会議録第5号（平成31年2月26日）」28頁も参照。



返礼品等の範囲、とくに「地場産品」の意味については、稲富議員および高井議員が質しており、石田総務大臣は「改正法案におきましては、地場産品について、当該団体の区域内において生産される物品又は提供される役務その他これらに類するものであつて、総務大臣が定める基準に適合するものと規定をしております」と述べた上で「狭義の地場産品として、区域内において生産された物品又は提供される役務としつつ、地場産品については、地域の実情に応じてさまざまな形態がありますので、その他これに類するものについても地場産品の定義に含めることとしたものであり」、「類するものの範囲等につきましては、総務大臣が基準を定めるに当たって地方団体の意見を参考とする必要があると考えておりまして、昨年末に全国全ての地方団体に対しまして、地場産品と考えられる類型を示しつつ、意見照会を行ったところをごさいます、現在、照会に対して寄せられた地方団体からの回答を参考としつつ、その地域において相応の付加価値が生じているかどうか、当該地域経済の活性化につながっているかどうかといった観点も踏まえながら、基準案について検討を進めているところをごさいます」と答弁した<sup>(39)</sup>。

また、稲富議員が旅行券や金券の配布について質したのに対し、内藤政府参考人は「商品券等金銭類似性の高いものにつきましては、従来より自粛を要請をしてきたところをごさいますけれども、今回の改正法案におきましても、金銭類似性の高いものを禁止するというような内容にはなっていない」、「引き続き自粛についてはお願いを申し上げたい」と答弁した<sup>(40)</sup>。さらに、日吉議員がギフト券や株式などの有価証券の是非に関して質したのに対し、内藤政府参考人は「禁止する規定はございませんが、換金性があるかどうかにかかわらず金銭類似性の高いものにつきましては、さまざまな商品やサービスの代金として金銭同様に使用できるとか、あるいは返礼品を紹介する際に金額を表示することとならざるを得ないとか、あるいは商品券等が転売される事例があったことを踏まえまして、累次にわたりまして返礼品として送付しないよう要請をしてきた」が「商品券と申しましてもさまざまな種類のものでございますので、一律に当てはめるということは難しく、「例えば、地場産品にしかかえられないような商品券というのもございますので、それは商品券の内容によって判断していくことになる」と答弁した<sup>(41)</sup>。

---

(39) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」13頁。同15頁も同旨。

(40) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」15頁。

(41) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」23頁。



他方、長尾秀樹議員（立憲民主党・無所属フォーラム）が返礼品等の廃止について検討したか否かを質したのに対し、内藤政府参考人は「返礼品を地場産品とすることによりまして、地域の活性化あるいは地場産業の振興等につながっている面もあるということで、過度な返礼品を送るということは今回是正すべきということで見直し案を提出させていただいておりますけれども、返礼品を廃止するというような判断にはなっていない」と答弁した<sup>(42)</sup>。石田総務大臣も「適正なルールの中でも、地域資源を活用して地域の経済の活性化につながっている、そういう事例もたくさん見えているわけでありまして、恐らく全国のほとんどの地方団体におきまして、この制度を大事に思っているのではないかと考えて」といると答弁した<sup>(43)</sup>。

### ③ 「ふるさと納税」の特例控除上限額の見直し

古賀総務大臣政務官は、稲富議員の質疑に対し、2007年の「ふるさと納税研究会」における議論に言及して「一般的に、高所得者の方々が、このふるさと納税を通じまして積極的にみずからのふるさとや地方団体を支援していただければ、地域の活性化に大きな効果を生むことにもつながるといふふうに考えているところでございまして、今回の制度見直しが実現することによりまして、ルール外の返礼品を送付する一部の地方団体にふるさと納税が集中する状況が改善をされ、一定のルールの中で地方団体同士が創意工夫をいたしまして、ふるさと納税制度が健全に発展していくことを私ども期待をしているところでございます」と答弁した<sup>(44)</sup>。

また、日吉議員が「高所得者ほどやはり税額控除を受ける絶対額が大きくなる」、「上限額を何割というわけではなくて、金額として上限を設けるとか、そういった考えはないかと質したのに対し、内藤政府参考人は「特例控除額の上限は地方六団体からの要望を踏まえて拡充したものでございまして、また、高所得者の方々がふるさと納税を通じて積極的にみずからのふるさとや地方団体を支援していただければ地域の活性化に大きな効果を生むことにもつながりますので、現段階において見直す考えはございません」と答弁した<sup>(45)</sup>。

---

(42) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第5号（平成31年2月26日）」27頁。

(43) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第5号（平成31年2月26日）」28頁。

(44) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」16頁。「第198回国会衆議院総務委員会議録第6号（平成31年3月1日）」3頁も参照。

(45) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第6号（平成31年3月1日）」3頁。

#### ④ 指定の「取消し」

日吉議員が、まず、指定の「取消し」に際しての手續について質した。これに対し、内藤政府参考人は「改正法案におきまして、地方六団体による推薦者を含めて構成される地方財政審議会の意見を聞くこととしているところで」あり、「個別の団体の取消しに当たりましては、事前に具体の状況をお伺いすることや注意喚起をすること等によりまして当該団体の実態を丁寧に捉えた上で行う必要があると考えておりまして、突然指定を取り消すというようなことは考えておりません」と答弁した。これを受けて、日吉議員が「指定を取り消された場合に、この取り消された地方団体の減収については全く国は関知しないということ」か、「自己責任として、財政の補填は一切認めないとか、この部分についてどのような対応をされるのか」と質したのに対し、内藤政府参考人は「新たな制度下におきまして指定の取消しが行われますのは、当該団体によるふるさと納税の募集が法律に基づいて定められた一定の基準に適合しなくなったとき等でございまして、その後、当該地方団体が期待する寄附金の額が減少することとなったといたしましても、それは当該地方団体の責任であり、国として補填することは考えておりません」と答弁した<sup>(46)</sup>。

#### (3) 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

稲富議員は「単身児童扶養者」について「非課税にするのか、寡婦の対象にするのか」を議論すべきであり、「2016年のデータでは、母子家庭の一割弱が非婚の母子家庭である。時代が変わってきているということを踏まえれば、私は、真正面から、寡婦控除と同じ扱いといいますか、同じようにそこに入れていくべきだというふうに思います」と質した。これに対し、古賀総務大臣政務官は「今回の税制改正におきましては、児童扶養手当の支給を受けており、所得が一定以下の一人親の方々に対しまして、個人住民税を非課税とする措置を追加することといたしております」、「これは、一人親は一般子育て世帯と比べまして平均所得が大きく下回っているなど経済的に厳しい状況にあり、所得を稼得する能力や担税力が小さいと考えられることから講ずるものでございまして、子供の貧困への対応として意義がある」、2020年度税制改正に関する与党の検討を踏まえて総務省として対応したいと答弁した<sup>(47)</sup>。

---

(46) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第6号(平成31年3月1日)」4頁。

(47) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号(平成31年2月21日)」16頁。

また、2019年度の厚生労働省予算において「未婚の児童扶養手当受給者に対する臨時・特別給付金」を創設し、「未婚の児童扶養手当受給者に対する臨時・特別給付金を給付する」こと、支給額を17,500円、支給主体を都道府県、市および福祉事務所設置町村とし、国が100%の補助を行うことが盛り込まれている<sup>(48)</sup>。その趣旨および内容について稲富議員が質したのに対し、藤原朋子政府参考人（厚生労働省子ども家庭局児童虐待防止等総合対策室長）は、2018年12月の「税制改正大綱策定に向けました与党の政調会長合意」を踏まえて「児童扶養手当の受給者のうち未婚の一人親に対して給付をするというふうにされたもので」あり、「具体的には、2019年度において1万7千5百円の支給を児童扶養手当に上乗せをするという形で給付を行うこととしておりまして、来年度に限った臨時特別な措置でございます」と答弁した<sup>(49)</sup>。

## 〔2〕衆議院本会議（2019年3月2日）

地方税法等一部改正法案、特別法人事業税法案、森林環境税法案および地方交付税法等一部改正法案は一括して議題とされた。江田康幸総務委員長の報告の後、森林環境税法案以外の3法律案について山花郁夫議員（立憲民主党・無所属フォーラム）、稲富議員、重徳和彦議員（社会保障を立て直す国民会議）による反対討論、地方税法等一部改正法案および特別法人事業税法案について足立議員による反対討論、4法律案の全てについて本村議員による反対討論を経て、4法律案は賛成多数で可決された<sup>(50)</sup>。地方税法等一部改正法案および特別法人事業税法案への賛成会派は自由民主党および公明党、反対会派は立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、日本共産党、日本維新の会、社会保障を立て直す国民会議、社会民主党・市民連合、希望の党および未来日本である<sup>(51)</sup>。

## 〔3〕参議院総務委員会

地方税法等一部改正法、特別法人事業税法、森林環境税法および地方交付税法等一部改正法の4法律案は一括して議題とされた。石田総務大臣による4法律案の趣旨説

---

(48) 厚生労働省「V 令和元年度ひとり親家庭等自立支援関係予算案の概要」  
(<https://www.mhlw.go.jp/content/000522205.pdf>)。

(49) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」16頁。

(50) 「第198回国会衆議院会議録情報第9号（平成31年3月2日）」4頁、8頁。

(51) [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/keika/1DCB576.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DCB576.htm)

明は3月14日になされ、同日、19日および20日に審査（質疑）が行われ、27日に討論および採決が行われた。森林環境税法以外の3法律案について森本真治議員（国民民主党・新緑風会）による反対討論、4法律案の全てについて山下芳生議員（日本共産党）による反対討論が行われた後、採決が行われ、いずれの法律案も賛成多数で可決された<sup>(52)</sup>。

## （1） 車体課税

まず、若松謙維議員（公明党）が「今後、EV車又は水素自動車、再エネ、これは組合せを更に促進して総合的な支援を検討すべきではないか」と質した。これに対し、安倍内閣総理大臣は「車両価格の一部購入補助などの電動車の普及策のみならず、再エネ発電と一体となった充電システムの普及に向けた取組やCO<sub>2</sub>フリー水素の生産と連動した水素ステーションの整備など、電動車の普及と電源の脱炭素化を両輪で進めていく考えであります」と答弁した<sup>(53)</sup>。

他方、片山虎之助議員（日本維新の会・希望の党）は、自動車税が「地方に向いている税金」であるとした上で減税の経緯について質した。石田総務大臣は「車体課税につきましては、消費税率の引上げが予定されるとともに、基幹産業である自動車産業が大きな変革期を迎えている中、国内自動車市場の活性化を図るため自動車ユーザーの負担を軽減すべきという御要請が一方でございます。もう一方には、住民生活に身近な行政サービスを提供している地方団体にとって貴重な財源となっているという地方税財源をしっかりと確保すべきという要請がございまして、双方の観点に十分配慮した調整が求められたところで」あり、「様々な検討を行う中で自動車税の恒久減税を実現するとともに、特例措置の見直しや、国から地方への税源移譲によりまして減収額に見合った地方税財源を確保し、あわせて、需要平準化対策として環境性能割の臨時的軽減を行い、その減収は全額国費で補填することとなったものであります。これらの措置によりまして、消費税率の引上げ前後における需要を平準化するとともに、国内自動車市場の活性化と、新車代替の促進による燃費性能の優れた自動車や先進安全技術搭載車の普及等が図られる効果を」期待していると答弁した。これを受けて、片山議員が「いつまでも排気量や燃費で自動車の税制を画するのはもう間違いだ」などと質したのに対し、石田総務大臣は「今後の自動車関係諸税の在り方につきまし

---

(52) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第7号（平成31年3月27日）」1頁。

(53) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第6号（平成31年3月20日）」17頁。

ては、技術革新や、保有から利用への変化等の自動車を取り巻く環境変化の動向や、環境負荷の低減に対する要請の高まり等を踏まえつつ、中長期的な視点に立って検討していくことが重要である」、「自動車関係諸税が住民生活に身近な行政サービスを提供している地方団体にとって貴重な財源となっていることを踏まえれば、その財源を安定的に確保していくことが前提となるものと考えておりまして、総務省としてはその方向に沿って対応してまいりたい」と答弁した<sup>(54)</sup>。

## (2) ふるさと納税

### ① 返礼品等

まず、又市征治議員（立憲民主党・民友会・希望の会所属の社会民主党）が、受入額の実績が2008年の81億円余から2017年の3,653億円余に伸びたことに言及し、返礼品競争の過熱の原因について質した。内藤政府参考人は、過熱の原因について「ふるさと納税の受入額を増やすために一部の団体が制度の趣旨に反するような過度な返礼品を送り始めたことが他の団体にも波及をいたしまして次第にエスカレートしたこと、ふるさと納税ポータルサイトを通じまして寄附者が全国の寄附先団体の情報を容易に入手できるようになったこと、ふるさと納税ポータルサイト運営事業者間においても、それぞれのサイトを通じた寄附がより多く行われるよう競争が行われるようになったこと等が原因であると認識をしております」と答弁した<sup>(55)</sup>。

次に、杉尾秀哉議員（立憲民主党・民友会・希望の会）が「返礼割合を3割以下とすること、返礼品を地場産品とすることが法律上規定されることに」なったとして、地場産品の定義について質したが、内藤政府参考人の答弁は衆議院総務委員会における答弁と同旨である<sup>(56)</sup>。

また、森本議員が、今回の改正によって「地場産業の振興ということを新たに目的の中に加えたという認識で」よいかと質したのに対し、内藤政府参考人は「ふるさと納税」の活用により「地場産業の振興ですとか、あるいは返礼品で地場産品を使うことによりまして地場産業の振興につなげていくと、そういうような実態が出てきているということかと思えます」と答弁した。これを受けて、森本議員が「費用全体」について質したのに対し、内藤政府参考人は「ふるさと納税の募集に関し

---

(54) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第6号（平成31年3月20日）」35頁。

(55) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」16頁。

(56) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」5頁。



まして、地方団体が多大な経費を支出して過大な広報や宣伝を競い合うことは避ける必要がある」として「改正法案では、寄附金の募集の適正な実施に係る基準に適合することを求めておりまして、当該基準の内容といたしまして、寄附金のうち少なくとも半分以上が寄附先の地域の活性化のために活用されるべきとの観点から、募集経費の総額を、原則として各団体における年度ごとのふるさと納税の受入額の50%以下とすることを盛り込むことを検討している」と答弁し、その基準について「過度な返礼品を送っていないと思われる団体の平均が約3割だった」ことを踏まえ、「この3割以下という団体に多大な影響を及ぼさないように、総務大臣通知を基に案を作った」と述べた<sup>(57)</sup>。さらに、内藤政府参考人は、「ふるさと納税」が「住民税の一部を実質的に移転させる効果を持つ制度」であるため、「住民税からの控除、これは特例控除と呼んでおりますけれども、ここを外すということになりますと、その部分で基本的な制度の見直しにつながるものと考えておりますので、今現在のところ、それを検討しているということはありません」と答弁した<sup>(58)</sup>。

## ② 「ふるさと納税」の対象となる地方公共団体の指定

杉尾議員が指定について「過度なキャンペーンで寄附を集めたということである波紋を呼んでいる自治体もございますけれども、そうした自治体を念頭に置いているのか」と質したのに対し、内藤政府参考人は「新たな制度の下でのふるさと納税の対象となる団体の指定でございますけれども、これは法案の成立後に基準を定めた上で行うものであり、「総務大臣によるふるさと納税の対象となる地方団体の指定につきまして、改正後の法律の規定に基づき、募集の適正な実施に係る基準に適合する地方団体として認められるかどうかをできる限り客観的な情報を基に判断した上で行う必要がある」と答弁した。これを受けて、杉尾議員が、指定が「許可制的」なものとなっていると質したのに対し、石田総務大臣は「返礼品による過剰な競争」が総務大臣からの「通達」を出しても収まらず、「やはり一定のルールが必要なのではないかと、そういうようなことを考え」と述べた<sup>(59)</sup>。

一方、江崎孝議員（立憲民主党・民友会・希望の会）は、指定について「地方自治、分権の考え方からすると極めて問題」があると質した。これに対し、内藤政府参考人は「今般の制度見直し案は、寄附金の募集を適正に行う地方団体をふるさと

---

(57) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第6号（平成31年3月20日）」32頁、33頁。

(58) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第6号（平成31年3月20日）」33頁。

(59) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」6頁。



納税の対象とするものでございまして、制度本来の趣旨を踏まえまして、法律で定められた一定の客観的なルールの下で地方団体がそれぞれに創意工夫を凝らすことのできる環境を整える」制度と考えていると答弁した<sup>(60)</sup>。

### ③ 「ふるさと納税」の特例控除上限額の見直し

杉尾議員が「高額所得者ほど控除される限度額が大きくなる」などとして上限額という「大本を見直さないのか」と質したのに対し、石田総務大臣は「特例控除額の上限について、地方六団体からも当時1割であった上限額を引き上げるようにという御要望をいただいた、そういう経緯もある中であの2割にしておるわけでございまして、その点は御理解をいただきたいと思ひますし、高額の方々はその範囲内でやっていただければ、ルールに基づいてやっていただければ、私は地域にとっては非常に大きな寄附をいただけたということにつながっていくんだろうと思っております」と答弁した<sup>(61)</sup>。

### ④ 2019年度地方財政計画における雑収入

江崎議員が「ふるさと納税」による寄附金収入の一定額を地方財政計画の雑収入に加えたこと<sup>(62)</sup>について質した。林崎理政府参考人（総務省自治財政局長）は「ほとんどの地方団体におきまして募集の取組が行われていることなどを踏まえまして、地方財政計画で翌年度に見込まれる額の一定額を雑収入という形で計上することとしている」と答弁した。これを受けて、江崎議員は、2018年度の「ふるさと納税」による住民税の減収額（2,447億円余）を示した上で「ふるさと納税」が増えて地方税の減収が進み、「財源不足に陥ると、当然臨時財政対策債を折半ルールで買うということになります。当然その半分は自治体の負担になる。そうすると、ふるさと納税とは全く関係ない、ふるさと納税制度をやっていない自治体に対しても」影響するのではないかと質したが、林崎政府参考人の答弁は不明瞭である。江崎議員は「ふるさと納税されている方は、フリーライダーとは言いませんけれども、ちょっと乗りフリーライダーなんですよ。要するに、住民税を納めないところの公

(60) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第6号（平成31年3月20日）」27頁。

(61) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」6頁。

(62) 2017年度より、「ふるさと納税」による寄附金収入見込額の半分程度を3年かけて地方財政計画に計上する、というもの。衆議院総務委員会における井上一徳議員（希望の党）の質疑および林崎政府参考人の答弁（「第198回国会衆議院総務委員会会議録第5号（平成31年2月26日）」15頁）を参照。なお、林崎政府参考人は、2019年度の「ふるさと納税に係る寄附金収入を4,586億円と見込んだ上で、この半分の2,293億円、これを雑収入として計上している」と述べる（同16頁）。

共サービスを受け取っていらっしゃるわけですから」と述べている<sup>(63)</sup>。筆者は、この江崎議員の意見に同感せざるをえない。

### (3) 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

江崎議員および山下議員が質疑を行ったが、本稿においては山下議員の質疑を取り上げる。

まず、山下議員が個人住民税の非課税措置の適用および影響額について質したのに対し、内藤政府参考人は「厚生労働省が公表しております平成28年度全国ひとり親世帯等調査等に基づきまして試算をいたしましたところ、新たに非課税の対象となる者は約1万5千人、減収額は平年度で約4億円と見込んでいる」と答弁した。また、石田総務大臣は「一人親は一般子育て世帯と比べて平均所得が大きく下回っている等、経済的に厳しい状況にあり、所得を稼得する能力や担税力が小さいと考えられることから講ずるものであり、子供の貧困への対応として意義がある」と答弁した<sup>(64)</sup>。

これを受けて、山下議員は「寡婦控除の場合は、所得500万円未満の一人親世帯に対して、寡婦世帯に対して控除がされる」と述べた上で「所得500万円未満の非婚、未婚の一人親世帯に対しても同程度の措置を適用するように、もう一步前進する必要がある」と質した。これに対し、石田総務大臣は、個人住民税の「地域社会の会費的性格をより明確化する観点」をあげた上で「総務省としては、今後の与党における議論や所得税の動向を踏まえ、適切に対応してまいりたい」と答弁した<sup>(65)</sup>。ここで「地域社会の会費的性格」が言及されることには「ふるさと納税」との関連において違和感を覚えざるをえない。

さらに、山下議員が「所得税においても決断すべき時期だと思いますが」と質したのに対し、伊佐進一財務大臣政務官は「政府としても、与党における議論を踏まえて適切に対応してまいりたい」と答弁した<sup>(66)</sup>。

### 〔4〕参議院本会議（2019年3月27日）

地方税法等一部改正法、特別法人事業税法、森林環境税法および地方交付税等一部

---

(63) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第6号（平成31年3月20日）」27頁、28頁。

(64) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」19頁。

(65) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」20頁。

(66) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」20頁。

改正法の4法律案は一括して議題とされた。秋野公造総務委員長の報告の後に、森林環境税法以外の3法律案について杉尾議員、森本議員による反対討論、地方税法等一部改正法および特別法人事業税法について行田邦子議員（日本維新の会・希望の党）による反対討論、4法律案の全てについて山下議員による反対討論を経て、地方税法等一部改正法案および特別法人事業税法案については一括して採決が行われ、投票総数：237、賛成：149、反対：88となり、地方税法等一部改正法および特別法人事業税法が成立した<sup>(67)</sup>。

## 5. おわりに

2019年度与党税制改正大綱は、2020年度税制改正に向けて「年金課税」、「金融所得課税」、「小規模企業等に係る税制のあり方」などの検討事項を掲げている<sup>(68)</sup>。国税・地方税を問わず所得課税における課題が多く残されていることがわかるが、地方税制の側面からすれば「地方税の充実確保」と「税源の偏在性が小さい地方税体系の構築」という根本的な問題を忘れてはならない。2019年度与党税制改正大綱は「両者はいわば車の両輪として常に考える必要がある」と述べるが<sup>(69)</sup>、両立が難しいことは経験的にも明らかであり、地方法人特別税、地方法人税および特別法人事業税を例とする税源の逆移譲が示すように、近年の税制改正においては「税源の偏在性」の是正に重心が置かれていることは否定できない。しかし、それは本来的に地方交付税の役割ではなかったか。2019年度与党税制改正大綱は「近年、地方税収が全体として増加する中で、地域間の財政力格差が拡大している。各種の財政指標でも、地方交付税の交付団体と不交付団体では、大きな格差が存在し、その均衡が大きく崩れている状況にある」とも述べるが<sup>(70)</sup>、これは単なる現状認識に留まるものではなく、そもそも現在の地方税制度および地方交付税制度に著しい機能不全がみられることを意味すると考えなければならない。抜本的な税源再配分などの改革が必要とされるところである。

（もり としき 大東文化大学法学部教授）

---

(67) 「第198回国会参議院会議録第10号（平成31年3月27日）」6頁、11頁。

(68) 2019年度与党税制改正大綱121頁。

(69) 2019年度与党税制改正大綱11頁。

(70) 2019年度与党税制改正大綱11頁。

# 森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律 (平成31年3月29日法律第3号)

森 稔 樹

## 1. はじめに 圧倒的多数で可決されたが……

平成時代の最後の国会である第198回国会<sup>(1)</sup>において、やはり平成時代における最後の税制改正である2019（平成31）年税制改正の成果の一つとして「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」（以下、森林環境税法）の案が、内閣提出法律案第6号として2019年2月8日に衆議院に提出され、3月27日に参議院本会議において原案通りに可決され、法律として成立した。そして、2019年3月29日に法律第3号として公布された。

森林環境税法は、提案理由によれば「森林の有する公益的機能の維持増進の重要性に鑑み、市町村及び都道府県が実施する森林の整備及びその促進に関する施策の財源に充てるため、森林環境税を創設し、その収入額に相当する額を森林環境譲与税として市町村及び都道府県に対して譲与することとする」ものである。しかし、森林環境税は純然たる新税ではなく、「東日本大震災からの復興に関し地方公共団体が実施する防災のための施策に必要な財源の確保に係る地方税の臨時特例に関する法律」（以下、復興臨時特例法）第2条に基づいて実施されてきた個人住民税均等割の標準税率特例の後継である<sup>(2)</sup>。但し、個人住民税均等割が地方税（道府県税、市町村税）であるのに対して森林環境税は国税とされるのであり、地方法人特別税、地方法人税および特別法人事業税とともに税源の逆移譲による国税の新設と言いうる。

また、第198回国会において成立した地方税財政関連法律のうち、森林環境税法は「地

---

(1) 第198回国会の会期は2019年1月28日（召集日）から6月26日までである。そのため、平成時代最後の通常国会でもあり、令和時代最初の（通常）国会であるとも言える。

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) 拙稿「国税としての『森林環境税』」大東法学71号（2018年）124頁。

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。以下、地方税法等一部改正法）、「特別法人事業税及び特別法人事業譲与税に関する法律」（平成31年3月29日法律第4号。以下、特別法人事業税法）および「地方交付税法等の一部を改正する法律」（平成31年3月29日法律第5号。以下、地方交付税法等一部改正法）と異なり、2019年3月2日の衆議院本会議および同月27日の参議院本会議において圧倒的多数の賛成を得られており、4法律（案）の全てに反対した会派は日本共産党のみであった<sup>(3)</sup>。本集掲載の拙稿「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）」、「特別法人事業税及び特別法人事業譲与税に関する法律（平成31年3月29日法律第4号）」および「地方交付税法等の一部を改正する法律（平成31年3月29日法律第5号）」と重複するが、参考のため、概要を示しておく。

## **(1) 森林環境税法**

### **① 衆議院本会議**

賛成会派：自由民主党、立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、公明党、日本維新の会、社会保障を立て直す国民会議、社会民主党・市民連合、希望の党、未来日本

反対会派：日本共産党

### **② 参議院本会議**

投票総数：237

賛成：223〔日本共産党以外の全会派（会派に所属しない議員を含む）〕

反対：14（日本共産党）

## **(2) 地方税法等一部改正法および特別法人事業税法**

### **① 衆議院本会議**

賛成会派：自由民主党、公明党

反対会派：立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、日本共産党、日本維新の会、社会保障を立て直す国民会議、社会民主党・市民連合、希望の党、未来日本

### **② 参議院本会議**

---

(3) 第198回国会最終日（2019年6月26日）における「会派別所属議員数一覧」([https://www.sangiin.go.jp/japanese/giin/old\\_kaiha/198kaiha.htm](https://www.sangiin.go.jp/japanese/giin/old_kaiha/198kaiha.htm))も参照した。

投票総数：237

賛成：149（自由民主党・国民の声、公明党、会派に所属しない議員数名）

反対：88（立憲民主党・民友会・希望の会、国民民主党・新緑風会、日本維新の会・希望の党、日本共産党、無所属クラブ、沖縄の風、会派に所属しない議員数名）

### （3） 地方交付税法等一部改正法

#### ① 衆議院本会議

賛成会派：自由民主党、公明党、日本維新の会、希望の党

反対会派：立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会保障を立て直す国民会議、社会民主党・市民連合、未来日本

#### ② 参議院本会議

投票総数：237

賛成：165〔自由民主党、公明党、日本維新の会・希望の党、会派に所属しない議員数名〕

反対：72（立憲民主党・民友会・希望の会、国民民主党・新緑風会、日本共産党、無所属クラブ、沖縄の風、会派に所属しない議員数名）

森林環境税法が多くの会派の賛成を得られたのは、同法（案）の提案理由が「森林の有する公益的機能の維持増進の重要性に鑑み、市町村及び都道府県が実施する森林の整備及びその促進に関する施策の財源に充てる」こととされた点にあらう。もっとも、後に示すように、森林環境税法に含まれる問題点が賛成会派から質されなかった訳ではない。のみならず、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年度与党税制大綱と記し、他年度のものについては20XX年度与党税制改正大綱と記す）および同月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20XX年度政府税制改正大綱と記す）において森林環境税および森林環境譲与税の新設が提言されてから、賛否それぞれの立場から、2019年度税制改正の成果のうちで森林環境税法ほどに高い関心を集めた法律はないと言える程に



多くの論考が発表されている<sup>(4)</sup>。

第198回国会において2019年度税制改正による地方税財政関連法律では最も賛成者が多かったが、国会の外では批判も少なくない森林環境税法の問題点は何か。「屋上屋を架す」に帰する懸念はあるが、本稿において、森林環境税法の成立に至る過程および同法の内容を分析し、検討を試みる。

## 2. 法律案が提出されるまでの動向

森林環境税法の成立までの過程については、既に飛田博史氏による論考があり<sup>(5)</sup>、筆者も別稿において第196回国会（2018年1月22日～同年7月22日）に至るまでの過程を検討した<sup>(6)</sup>。そこで、本稿においては、別稿に記したところを簡略化して取り上げる。なお、現在まで37府県および横浜市が森林環境および水源環境の保全を目的とする個人住民税および法人住民税の超過課税を行っているが、その経緯は省略する。

---

(4) 主要なものとして、衆議院調査局総務調査室『森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律案（内閣提出第6号）について〔第198回国会（常会）総務委員会参考資料〕』（2019年2月）、神山弘行「森林環境税（仮称）と租税法律主義に関する覚え書き」地方税2018年4月号2頁、飛田博史編『＜自治のゆくえ＞自治体森林政策の可能性——国税森林環境税・森林経営管理法を手がかりに』（公人の友社、2018年）、吉弘憲介「森林環境譲与税の譲与基準の試算及びその検討について（特別連載「国税・森林環境税の問題点」第1回）」自治総研484号（2019年）3頁、諸富徹「森林・林業再生に向けた森林環境税の意義と課題」地方税2019年2月号2頁、其田茂樹「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48頁、渋谷雅弘「森林環境税についての一考察」地方税2019年3月号2頁、青木宗明「国税・森林環境税：租税理論に反する不公平極まりない増税（特別連載「国税・森林環境税の問題点」第2回）」自治総研486号（2019年）1頁、飛田博史「国税森林環境税・譲与税創設の経緯とその問題点（特別連載「国税・森林環境税の問題点」第3回）」自治総研487号（2019年）1頁（および同論文41頁に示された諸文献）、小西砂千夫「森林環境税・同譲与税のねらいとその意義」地方税2019年5月号2頁、清水雅貴「国税・森林環境税の導入による府県・森林環境税への影響について（特別連載「国税・森林環境税の問題点」第4回）」自治総研490号（2019年）1頁がある。拙稿・前掲注(2)132頁に示した諸文献も参照。

(5) 飛田・前掲注(4)1頁。

(6) 拙稿・前掲注(2)113頁（とくに114頁以下）。

1997年12月11日に「気候変動に関する国際連合枠組条約の京都議定書」(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change)が採択され<sup>(7)</sup>、日本には、2008年から2012年までの第一約束期間における温室効果ガス排出量を1990年の排出量に比して6%削減するという義務が課された。日本政府が同議定書を受諾した2002年に、早くも環境省から「京都議定書の目標を達成するための国内制度の整備との関連を含め、地球温暖化対策としての環境税の具体化に向けて早急に検討」という要望が出され、その後も繰り返されている<sup>(8)</sup>。また、民主党・社会民主党・国民新党の連立政権が発足して間もない2009年12月22日にまとめられた2010年度政府税制改正大綱においては、「地方公共団体は、地球温暖化対策について様々な分野で多くの事業を実施しています。このような地方の役割を踏まえ、地球温暖化対策のための税を検討する場合には、地方の財源を確保する仕組みが不可欠です」として「地方環境税の検討」が掲げられた<sup>(9)</sup>。そして、「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」第7条第1号ヲは消費課税に関わるものとして「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。

2012年12月26日の第二次安倍内閣発足以降も、地球温暖化対策のための財源としての国税の導入は検討課題とされた。2013年度与党税制改正大綱においては、既に講じられている「エネルギー起源CO<sub>2</sub>排出抑制対策」としての「地球温暖化対策のための石油石炭税の税率の特例措置」に並んで「森林吸収源対策」があげられ、「森林吸収対策及び地方の地球温暖化対策に関する財源の確保について早急に総合的な検討を行う」と述べられていた<sup>(10)</sup>。2014年度与党税制改正大綱も同様であり、これを受けて、自由民主党に「森林吸収源対策等に関する財源確保についての新たな仕組みの専門検討プロジェクトチーム」が設置され、検討が進められた<sup>(11)</sup>。

---

(7) 地方財務協会編集『平成30年改正地方税制詳解(月刊「地方税」別冊)』(地方財務協会、2018年)321頁、山本洸大「森林環境税(仮称)及び森林環境贈与税(仮称)の創設について」地方税2018年7月号79頁も参照。

(8) 「平成14年度環境省税制改正要望の概要」(<https://www.env.go.jp/guide/budget/h14/h14juten/p14.html>)、「平成15年度環境省税制改正要望の概要」([https://www.env.go.jp/guide/budget/h15/h15juten-1/ref\\_02.html](https://www.env.go.jp/guide/budget/h15/h15juten-1/ref_02.html))など。

(9) 2010年度政府税制改正大綱23頁。諸富徹「地方環境税論議の現状と課題」日本都市センター編『環境税制・消費税制と都市自治体』(日本都市センター、2011年)6頁も参照。

(10) 平成25年度与党税制改正大綱91頁。

(11) 地方財務協会編集・前掲注(7)322頁。

しかし、2016年度与党税制改正大綱においては「森林吸収源対策」とは異なる観点が入り込んだ。すなわち、「森林整備や木材利用を推進することは、地球温暖化防止のみならず、国土の保全や地方創生、快適な生活環境の創出などにつながり、その効果は広く国民一人一人が恩恵を受けるものである。（中略）このため、森林整備等に関する市町村の役割の強化や、地域の森林・林業を支える人材の育成確保策について必要な施策を講じた上で、市町村が主体となった森林・林業施策を推進することとし、これに必要な財源として、都市・地方を通じて国民に等しく負担を求め、市町村による継続的かつ安定的な森林整備等の財源に充てる税制（森林環境税（仮称））等の新たな仕組みを検討する」とされた<sup>(12)</sup>。森林環境税という名称からイメージされるどころとは異なり、国土の保全、林業の振興という目的も入り込み、環境対策の財源としての性格が薄らいでいることがわかる。

2017年度与党税制改正大綱においても、まず「森林吸収源対策」として「2020年度及び2020年以降の温室効果ガス削減目標の達成に向けて、森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する安定的な財源の確保」のための措置を講ずると述べる<sup>(13)</sup>。しかし、同大綱において森林環境税の目的は拡大している。すなわち、同大綱は、「森林整備や木材利用を推進することは、地球温暖化防止のみならず、国土の保全や地方創生、快適な生活環境の創出などにつながり、その効果は広く国民一人一人が恩恵を受けるものである」とした上で、「森林現場には、森林所有者の特定困難や境界の不明、担い手の不足といった、林業・山村の疲弊により長年にわたり積み重ねられてきた根本的な課題」があり、それらへの「対策に当たっては、森林現場に近く所有者に最も身近な存在である市町村の果たす役割が重要となる」と指摘し、「市町村から所有者に対する間伐への取組要請などの働きかけの強化」、「所有者の権利行使の制限等の一定の要件の下で、所有者負担を軽減した形で市町村自らが間伐等を実施」、「要間伐森林制度を拡充し、所有者が不明の場合等においても市町村が間伐を代行」、「寄附の受入れによる公的な管理の強化」および「地域における民間の林業技術者の活用等による市町村の体制支援」の5点について具体的な施策を進めることを打ち出した<sup>(14)</sup>。これらの施策のための財源が「森林環境税」である、という訳である。

---

(12) 2016年度与党税制改正大綱16頁。さらに地方財務協会編集・前掲注(7)322頁も参照。なお、引用文中の下線は、全て引用者たる筆者によるものである。

(13) 2017年度与党税制改正大綱14頁。明言はされていないが、2015年12月12日に第21回気候変動枠組条約締約国会議（COP21）で採択されたパリ協定（Paris Agreement）を、日本政府が2016年11月8日に受諾したことを受けたものであろう。

(14) 2017年度与党税制改正大綱15頁。

そして、2018年度与党税制改正大綱において「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」ことが打ち出され<sup>(15)</sup>、2018年政府税制改正大綱においても確認された<sup>(16)</sup>。第196回国会において森林経営管理法が成立し、2018年6月1日に法律第35号として公布されたことにより、森林環境税法の制定への道筋が固まったこととなる。

一方、2017年度与党税制改正大綱の提言を受ける形で、2017年4月、総務省の地方財政審議会に「森林吸収源対策税制に関する検討会」が設置された。同検討会は11月21日「森林吸収源対策税制に関する検討会 ― 報告書 ―」（以下、「報告書」）を取りまとめた。別稿において述べたように、「報告書」は2017年度与党税制改正大綱における提言の趣旨に沿ったものであり、その趣旨を若干深めたものであるにすぎない。とくに、「報告書」が「森林整備等による効果は、地球温暖化防止、災害防止・国土保全、水源涵養等、国民に広く及ぶものであるため、森林整備等のために必要な費用を、国民一人一人が広く等しく分かち合って負担して、国民皆で協力し合い、我が国の森林を支える仕組みとして森林環境税（仮称）を創設することが適当である」（11頁）と述べる点は、2016年度以降の与党税制改正大綱の趣旨を敷衍したものとなっている。

森林環境税を国税とする意向は2016年度与党税制改正大綱にうかがわれるが、それを正当化したのも「報告書」の役割である。すなわち、「報告書」は「国民に広く等しく税負担を求めることとした場合、得られた税収は、市町村による森林整備等のために必要な財源に充てるために、税を負担する住民の所在する区域を越えて、森林整備等を行う市町村に適切に帰属させる必要がある」が「地方税は、地方団体が自らの行政を行うために必要な経費を賄うものであり、それぞれの市町村が条例に基づく課税権を行使して得た税収を、他の市町村の行政経費に充てることを目的として制度的に移転させることはできない」ために、「森林環境税」を国税とすべきである旨を述べる<sup>(17)</sup>。

他方、「報告書」は、「国（税務署）が、個人住民税均等割と同様に、所得税の課税最低限を下回る所得の者も含め、広く課税をしようとした場合、国（税務署）は、現在収集していない所得情報について、納税者に提出を求めるか、市町村に情報共有を求めた上で、

---

(15) 2018年度与党税制改正大綱1頁。

(16) 2018政府税制改正大綱27頁。

(17) 「報告書」11頁。



納税義務者を確定し、現在所得税を課されていない約900万人から新たに税を徴収する必要が生じ、納税者及び税務当局の双方に相当な追加的事務負担を発生させることとなるため、現実的ではない」として、「森林環境税」を「個人の市町村民税と併せて賦課徴収することが適当である」とする<sup>(18)</sup>。

また、「報告書」は「森林環境譲与税」について、「森林環境税」の「収入額の全額に相当する額を、地方団体に対して譲与することが適当であり、「新たな森林管理システムが導入されることを契機として、森林が所在する市町村が森林現場においてそれぞれの地域におけるニーズに対応するために行う森林整備に関する施策及びその施策を担う人材の育成・確保に関する費用等に充てられるべき」であるとする<sup>(19)</sup>。さらに、「納税義務者の立場に立てば、納税先の団体と、税収を財源として事業を実施する団体が一致しないこととなるため、譲与を受けた地方団体としては、通常の前算・決算の場合のような自らの団体の住民に対する説明責任だけでなく、他の地方団体の住民に対しても一定の説明責任を果たすことが求められる」から「当該説明責任を果たすため、森林環境譲与税（仮称）の譲与を受ける地方団体に対して、使途をインターネットの利用等の方法により公表することを義務づけることが適当である」と述べる<sup>(20)</sup>。

なお、2018年11月20日に地方財政審議会が取りまとめた「平成31年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見」は、2016年度以降の与党税制改正大綱および「報告書」に示された森林環境税および森林環境譲与税の意義を全面的に肯定し、「森林資源の適切な管理は喫緊の課題であることから、森林現場や森林所有者に近い市町村が実施する森林整備等の財源に充てられるよう、平成30年度の与党税制改正大綱に沿って、森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）を創設する法律案を平成31年通常国会に提出すべきである」と述べるとともに、「各地方自治体は、この新税の意義を十分に理解し、森林環境譲与税（仮称）を活用した効果的な森林整備等の事業を行うとともに、その使途の公表において十分な説明責任を果たすことで、国民の森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）への理解、さらには森林の重要性に対する認識が広まることが期待される」としている<sup>(21)</sup>。こうして、森林環境税および森林環境譲与税は2019年度与党税制改正大綱および2019年度

---

(18) 「報告書」14頁。

(19) 「報告書」15頁。

(20) 「報告書」18頁。

(21) 地方財政審議会「平成31年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見」14頁。総務省自治税務局企画課他「平成31年度税制改正を巡る議論について」地方税2019年1月号13頁、75頁も参照。

政府税制改正大綱に盛り込まれることとなる。

### 3. 法律の概要

森林環境税法は、本則 4 章35箇条および附則21箇条から構成される。このうち、本則の第 1 章（第 1 条）は「総則」、第 2 章（第 2 条～第26条）は「森林環境税」、第 3 章（第 27条～第34条）は「森林環境譲与税」、第 4 章（第35条）は「雑則」である。以下、構造などを概観、検討する。

#### 〔1〕森林環境税は目的税か？

森林環境税法第 1 条は森林環境税法の趣旨を定めており、森林環境税が、市町村（特別区も含む。以下も同じ）および都道府県により実施される「森林の整備及びその促進に関する施策の財源に充てるため」の税目であること、および「その収入額に相当する額を森林環境譲与税として市町村及び都道府県に対して譲与する」ことを明らかにする。

同条の表現からすれば、森林環境税は目的税である<sup>(22)</sup>。衆議院総務委員会においても、稲富修二議員（国民民主党・無所属クラブ）が森林環境税は特定財源かと質したのに対し、石田真敏総務大臣は「目的税として分類される」と答弁している<sup>(23)</sup>。

もっとも、森林環境税を目的税と理解するにせよ、地方税法に定められる目的税とは性質が異なる。たとえば、都市計画税は、地方税法第702条第 1 項により、市町村が「都市計画法に基づいて行う都市計画事業又は土地区画整理法に基づいて行う土地区画整理事業に要する費用に充てるため」に課するものであり、課税権者と税収の支出者が同一の市町村である。しかし、森林環境税の場合は、課税権者は国であるが、

---

(22) 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おいては、森林環境税の性質が明らかにされていなかったが、筆者は「目的税であるとも読み取りうる」と考えていた（拙稿・前掲注(2)122頁）。渋谷・前掲注(4)6頁も、森林環境税を目的税と理解する。なお、目的税の定義については、金子宏『租税法』〔第23版〕（弘文堂、2019年）20頁、水野忠恒『大系租税法』〔第2版〕（中央経済社、2018年）33頁、岡村忠生・酒井貴子・田中晶国『租税法』〔第2版〕（有斐閣、2019年）3頁〔岡村忠生担当〕、北野弘久（黒川功補訂）『税法学原論』〔第8版〕（勁草書房、2020年）38頁などを参照。

(23) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第 3 号（平成31年 2 月 19 日）」23頁。



「森林の整備及びその促進に関する施策」を実施するために森林環境譲与税を最終的に支出するのは市町村および都道府県である。青木宗明教授は「課税する主体（＝国）と、支出する主体（＝地方自治体）が異なるので、目的税にできるはずもない。ただし国から地方へ引き渡される譲与税（森林環境譲与税）の段階で、目的税的な用途の特定化がなされている」ために「国税・森林環境税は、厳密な意味で目的税ではない」と述べる<sup>(24)</sup>。目的税の定義如何にもよるが、特定財源と理解するほうが妥当であるのかもしれない<sup>(25)</sup>。

そればかりでなく、森林環境税法によれば、国から市町村および都道府県への森林環境譲与税の譲与が森林環境税の賦課徴収より先行する。すなわち、森林環境税法の施行日は2019年4月1日であるが（同附則第1条本文）、森林環境税を定める第2章の施行日は2024年1月1日であるから（同ただし書き）、森林環境税の賦課徴収も2024年度分以後に行われる（同附則第2条第1項）。他方、森林環境譲与税を定める第3章は2019年4月1日より施行されているので、森林環境譲与税の譲与は2019年度から行われる（同附則第2条第2項）。後にみるように、2019年度から2023年度までの5年度については森林環境譲与税に直接対応する税目が存在しない訳である。厳密に考えるならば、2019年度から2023年度まで国から市町村および都道府県に「譲与」されるものは森林環境譲与税ではなく、単にその名称が付された国庫支出金であるにすぎないと理解すべきであろう。このような目的税または特定財源は、管見の限りではあるが過去に例がない。もっとも、前述のように、森林環境税が復興臨時特例法第2条に基づき実施されてきた個人住民税均等割の標準税率特例の後継であるため、この特例に合わせる形で森林環境税法第2章の規定の施行日が決められている訳であるが、個人住民税均等割の標準税率特例と森林環境譲与税との対応関係はない。個人住民税均等割の標準税率特例と負担額が同じであること、および行政コストを理由として、課税の根拠、理由および用途が全く異なる森林環境税を導入することには疑問が残る<sup>(26)</sup>。

なお、森林環境税は国税であるが、第198回国会において「実質的な地方税源」と

---

(24) 青木・前掲注(4)11頁。

(25) 石村耕治編『税金のすべてがわかる現代税法入門塾』〔第10版〕（清文社、2020年）50頁〔石村耕治担当〕を参照。目的税と特定財源との異同については、拙稿「地方目的税の法的課題」『地方税の法的課題（日税研論集46号）』（日本税務研究センター、2001年）279頁、310頁も参照。

(26) 拙稿・前掲注(2)127頁。「報告書」14頁も参照。

する答弁がなされた<sup>(27)</sup>。しかし、この説明は森林環境譲与税に妥当するとしても、森林環境税には妥当しないであろう<sup>(28)</sup>。

以上とは別に、前述のように、現在、37の府県および1市において森林環境および水源環境の保全を目的とする個人住民税および法人住民税の超過課税が行われている。この超過課税と森林環境税は個人住民税均等割への上乗せ課税である点において共通するので、このままでは二重課税が問題となりかねない。また、超過課税を行っていない道県および市町村については、国による課税自主権の侵害につながるであろう。超過課税と森林環境税とは、課税の目的を同じくするからである。

しかし、超過課税は、最長でも2022年度までの期間限定であり、または、同年度までに見直しの期間を迎える。第196回国会において、野田聖子総務大臣（当時）は「国の森林環境税は平成36年度から課税することとしており、それまでの間に、全ての超過課税の期限や見直し時期が到来するため、関係府県等において必要に応じて超過課税の取扱いを検討していただけるものと考えてい」と答弁している<sup>(29)</sup>。後にみるように、第198回国会における古賀友一郎総務大臣政務官の答弁も同じ立場を採っている。もっとも、神奈川県が水源環境保全税として行っている超過課税について、森林環境税（および森林環境譲与税）と用途を分けることによって両者を併存させようとする動きがあり、他の県にも広がっているようであるが<sup>(30)</sup>、森林環境税法第1条および同第34条第1項に示される目的は広い意味を有すると解され、たとえば水源の環境保全も「森林の整備及びその促進に関する施策」に含まれると解することが可能である。両者の併存が可能であるとしても、個人住民税均等割に係る部分について、納税義務者の理解を得ることは困難であると考えられる。

- 
- (27) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」6頁。「地方財源」とする答弁もあるが（「第198回国会衆議院総務委員会議録第5号（平成31年2月26日）」9頁、28頁）、意識的に使い分けたか否かは不明である。また、小西・前掲注(4)4頁は、森林環境税が「新たな事務に伴う財源措置」を定めた地方財政法第13条第1項の趣旨に適合する旨を述べる。
- (28) 渋谷・前掲注(4)6頁。小西・前掲注(4)8頁も参照。
- (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）」34頁。拙稿・前掲注(2)126頁も参照。
- (30) 詳細は、清水・前掲注(4)7頁、10頁を参照。

## 〔2〕森林環境税の課税要件、賦課徴収など

### (1) 納税義務者

森林環境税法第3条は、森林環境税の納税義務者を「この法律の施行地に住所を有する個人」とする。同条において「国が均等の額により森林環境税を課する」とされており、均等課税は所得課税、消費課税などのいずれとも言い難いので、課税物件および課税標準に関する規定は存在しない。この点は、やはり均等割の課税標準に関する規定を置かない地方税法第23条第1項第1号および同第292条第1項第1号と同様である<sup>(31)</sup>。もっとも、森林環境税の賦課期日が「当該年度の初日の属する年の1月1日」とされ（同第6条）、賦課徴収については、納税義務者が住所を有する市町村が市町村民税個人均等割の賦課徴収の例によって、当該市町村を包括する都道府県の道府県民税個人均等割の「賦課徴収と併せて行うもの」とされ（同第7条第1項前段）、かつ、賦課決定をすることができる期間については「森林環境税及び個人の市町村民税住民税は、同一の税目に属する地方税とみな」される（同後段）ことから、其田茂樹氏が述べるように森林環境税を「地方税を事実上の課税標準とする国税」と評価することもできよう<sup>(32)</sup>。但し、たとえば法人住民税法人税割の課税標準は法人税額とされており（地方税法第23条第1項第3号、同第292条第1項第3号）、地方税と国税とが連動する形になっている<sup>(33)</sup>。これに対し、森林環境税法の場合は、賦課徴収、納付または納入などの手続（の一部）が個人住民税に関する手続と連動するのであって、納税義務者、課税物件および課税標準などについては地方税法とは別に定められているので、連動と言い難い部分もある。

---

(31) 地方税法第23条第1項第1号および同第292条第1項第1号の存在は、均等課税においてそもそも課税物件および課税標準が問題とならないことを示している。

敢えて記すならば、個人住民税均等割の課税物件は個人としての納税義務者、または納税義務者が当該地方公共団体に居住し、もしくは居住していないが当該地方公共団体に事務所等を所有するという事実であるとも考えられる。しかし、納税義務者を課税物件と理解することは妥当でなかろう。また、居住という事実を課税物件と考えることは可能であるが、居住は所得などと異なり、経済的取引活動の結果ではない。事務所等の所有という事実についても同様である（固定資産税などと異なり、固定資産の「価格」に着目するものではない）。そのため、課税標準が課税物件を数量的に確定するための基準（価額、金額、数量、品質など）であることを前提とするならば、納税義務者自身、納税義務者の居住の事実、または事務所等の所有の事実から直ちに課税標準を決定することはできない。

(32) 其田・前掲注(4)48頁。

(33) 個人住民税所得割についてはあるが、連動の問題点については確井光明『要説地方税のしくみと法』（学陽書房、2002年）83頁を参照。

なお、森林環境税法第4条第1項により、生活保護法に規定される「生活扶助その他これに準ずるものとして政令で定める扶助を受けている者」（同第1号）、「障害者、未成年者、寡婦、寡夫又は単身児童扶養者（これらの者の当該年度の初日の属する年の前年（次号において「前年」という。）の合計所得金額が135万円を超える場合を除く。）」（同第2号）または「前年の合計所得金額が政令で定める金額以下である者」（同第3号）のいずれかに該当する者については、森林環境税は非課税とされる。これは、地方税法第24条の5および同第295条とほぼ同旨である。また、森林環境税法第9条は、市町村長（特別区長も含む）が「地方税法第20条の5の2第1項の規定により、又は総務大臣が同条第2項の規定により個人の市町村民税の納期限を延長した場合には、当該納税者又は特別徴収義務者に係る森林環境税の納期限についても、同一期間延長されたものとする」と定める。

他方、森林環境税の免除については森林環境税法第11条に規定され、「震災、風水害、落雷、火災その他これらに類する災害により生命、身体又は財産に甚大な被害を受けた者として政令で定める者」（同第1号）、「生活保護法の規定による生活扶助その他これに準ずるものとして政令で定める扶助を受けている者」（同第2号）および「失業又は廃業により収入が著しく減少したことその他の政令で定める特別の事情により森林環境税の納付が困難と認められる者」（同第3号）とされる。市町村個人住民税の減免を定める地方税法第323条本文は「市町村長は、天災その他特別の事情がある場合において市町村民税の減免を必要とすると認める者、貧困に因り生活のため公私の扶助を受ける者その他特別の事情がある者に限り、当該市町村の条例の定めるところにより、市町村民税を減免することができる」と定めており（道府県個人住民税については同第45条を参照）、両者の関係が問題となる。森林環境税法第7条第1項が、森林環境税の賦課徴収を、国ではなく、納税義務者が賦課期日において住所を有する市町村が市町村個人住民税均等割および道府県個人住民税均等割の賦課徴収と併せて行う旨を規定するためである。

森林環境税法第11条各号は、免除の対象者を「政令で定める」者とする。これに対し、地方税法第323条本文は、免除の対象者を「条例の定めるところ」によるとする。文言に従えば、市町村個人住民税および道府県個人住民税の減免の対象者と森林環境税の減免の対象者が異なりうることとなる。仮に森林環境税の減免を「条例の定めるところ」によるとすれば、国税の減免を市町村長が行いうることとなり、租税法律主

義との関係で問題が生ずる<sup>(34)</sup>。他方、減免の対象を同じくするという要請が強く働かならば、地方税法第323条本文に基づく「条例の定め」は、実質的に森林環境税法施行令に適合させる必要が生ずるので、条例制定権の制約につながりうる<sup>(35)</sup>。

なお、森林環境税の延滞金の減免について、森林環境税法第12条は「市町村長が地方税法第15条の9、第20条の9の5、第321条の2第5項又は第326条第4項の規定により個人の市町村民税の延滞金額を減免した場合には、当該納税者又は特別徴収義務者に係る森林環境税の延滞金額についても当該個人の市町村民税の延滞金額に対する減免額の割合と同じ割合により減免されたものとする」と定める。

## (2) 税 率

森林環境税法第5条は「森林環境税の税率は、1,000円とする」と定める。道府県民税個人均等割（地方税法第38条）および市町村民税個人均等割（同第310条）と異なり、標準税率とされていない。これは森林環境税が国税であるという理由によるものであろう。しかし、森林環境税は、原則として、賦課期日——森林環境税法第6条によって「当該年度の初日の属する年の1月1日」とされる——に納税義務者が住所を有する市町村が市町村民税個人均等割の賦課徴収の例によって、当該市町村を包括する都道府県の道府県民税個人均等割の「賦課徴収と併せて行うもの」とされており（同第7条第1項前段）、賦課決定をすることができる期間については「森林環境税及び個人の市町村民税住民税は、同一の税目に属する地方税とみな」される（同後段）。そのため、住民税については市町村によって課税最低限が異なり、森林環境税と合わせても市町村によって住民の負担が異なることとなりうる<sup>(36)</sup>。これを応益課税の観点から正当化しうるかについては、疑問の余地もある。

そもそも、国税において均等課税が許されるかという問題もある。小西砂千夫教授は、2018年度与党税制改正大綱を参照し、森林環境税および森林環境譲与税の「受益は、森林整備等を通じて確保される『地球温暖化防止等の地域環境と災害防止や減災を通じた国土保全など』であって、その便益は広く国民一般に及ぶ」のに対し、「個

---

(34) この問題については、神山・前掲注(4)7頁、拙稿・前掲注(2)128頁を参照。

(35) 神山・前掲注(4)8頁を参照。なお、地方税法311条は市町村個人住民税均等割の税率の軽減に関する規定であるが、森林環境税法には森林環境税の税率の軽減に関する規定が存在しない。

(36) 神山・前掲注(4)8頁、飛田・前掲(4)5頁。



人住民税の均等割は、国民一般に対して広く薄く負担を求めるものであり、「受益と負担との関係としてみた場合に、対応関係は決して悪いものではなく、国民が広く等しく受けている恩恵に着目する仕組みにおいては、適合的なものと言える」と評価する<sup>(37)</sup>。

たしかに、2019年9月の台風15号および10月の台風19号による災害などを考えれば、小西教授の主張も理解しうる。しかし、そこから森林環境税の均等課税を正当化する根拠が導き出される訳ではない。地方自治法第10条第2項に示される負担分任の原則から一義的に課税のあり方が導き出される訳でもない<sup>(38)</sup>。受益と負担との具体的かつ明確な関係を描くことが困難であるという応益課税論の根本的難点を脇に置くとしても、渋谷雅弘教授も指摘するように、公共サービス全般による利益は国民全般に及びうるから国民全般が均等課税によって公共サービスの維持のための負担を行わなければならない、という理屈も成立する<sup>(39)</sup>。また、均等課税は、負担の公平性の観点に立つと、応能負担、応益負担のいずれによっても正当化が困難であり、納税義務者の居住市町村（都道府県）と森林環境譲与税を譲与先の市町村（都道府県）が一致するとは限らないので、国税ではあるが市町村が森林環境税の賦課徴収事務を担当することの根拠も十分に示されているとも言えない<sup>(40)</sup>。「報告書」は均等課税の正当化に対する理論的な根拠をほとんど示していないと評価してよく、問題点は森林環境譲与税についてさらに拡大することとなる。

さらに記すならば、森林環境税が個人にのみ課される点についても疑問は残る。森林環境税および森林環境譲与税の受益と負担は法人も担いうるからである。法人に対する石油石炭税の特例措置が採られていることが理由とされているが、地球温暖化対策には石油石炭税、森林吸収源対策には森林環境税という役割分担があるということなのであろうか。

### (3) 賦課徴収手続など

既に森林環境税法第6条などに言及しているが、同条から第18条までは森林環境税

---

(37) 小西・前掲注(4)7頁。

(38) 確井・前掲注(33)80頁。拙稿「個人住民税の寄付金控除制度——『ふるさと寄附金控除』制度と『ふるさと納税』制度についての若干の検討」税務弘報56巻3号(2008年)107頁も参照。

(39) 渋谷・前掲注(4)6頁。

(40) 渋谷・前掲注(4)6頁、青木・前掲注(4)6頁、同「『森林環境税』（森林吸収源対策税制）が直面する重大な問題」月刊自治研2017年10月号14頁を参照。



の賦課徴収手続に関する規定である。これらの規定による事務は、森林環境税法第21条により、市町村および都道府県の第1号法定受託事務とされる。また、森林環境税法附則第8条は、地方税法第5章を「都等及び固定資産税の特例」から「都等の特例等」に改め、従来の第2節（第740条～第747条。「固定資産税の特例」）を第3節とし、新たに第2節として「個人の市町村民税、個人の道府県民税及び森林環境税の賦課徴収に関する調整」に関する規定（第739条の2～第739条の6。いずれも2024年1月1日施行）を置く旨などを定める。

森林環境税の納税者または特別徴収義務者は「森林環境税に係る徴収金を当該住所所在市町村の個人の市町村民税に係る地方団体の徴収金の納付又は納入の例により、当該住所所在市町村の個人の市町村民税に係る地方団体の徴収金及び地方税法第42条第1項の規定によりこれと併せて納付し、又は納入する当該住所所在市町村を包括する都道府県の個人の道府県民税に係る地方団体の徴収金と併せて納付し、又は納入しなければならない」（森林環境税法第8条第1項）。市町村に納付または納入された森林環境税にかかる徴収金は、当該市町村が当該納付または納入があった月の翌月10日までに、政令で定めるところに従い、道府県に払い込まなければならない（地方税法第739条の4第2項）、都道府県は、市町村から払い込まれた森林環境税にかかる徴収金を、翌月の末日までに、政令で定めるところに従い、国に払い込まなければならない（森林環境税法第8条第2項。同第3項も参照）。

また、森林環境税に係る徴収金に過誤納金がある場合には、市町村が市町村個人住民税に係る「地方団体の徴収金に係る過誤納金の還付の例に」よって還付しなければならない（同第13条第1項。同第2項および同第3項、同第14条も参照）。

森林環境税の賦課徴収が市町村個人住民税および道府県個人住民税と併せて行われることから「賦課徴収を行う森林環境税に関する処分は、不服申立て及び訴訟については、地方税法に基づく処分とみなして、同法第1章第13節の規定を適用する」（森林環境税法第16条前段）。また、森林環境税に関する犯則事件は、市町村個人住民税に関する犯則事件とみなされ、地方税法第1章第16節の規定の適用を受ける（森林環境税法第17条）。

なお、市町村長には「政令で定めるところにより、都道府県知事を経由して総務大臣に対し、森林環境税額、森林環境税に係る免除及び滞納の状況その他必要な事項を報告する」義務が課され（同第18条第1項）、総務大臣は「必要があると認める場合には、前項に規定するもののほか、市町村長又は都道府県知事に対し、当該市町村又

は都道府県に係る森林環境税の賦課徴収に関する事項の報告を求めることができる」  
(同第2項。同第3項も参照)。

第22条以下は罰則、第24条以下は滞納処分、第26条は森林環境税に関する調査などに従事する者の秘密漏洩罪に関する規定である。

### 〔3〕 森林環境譲与税

#### (1) 森林環境譲与税の譲与額など

森林環境税法第27条は「森林環境譲与税は、森林環境税の収入額に相当する額とし、市町村及び都道府県に対して譲与するものとする」と定める<sup>(41)</sup>。

譲与額全体の10分の9は市町村に(同第28条第1項)、10分の1は都道府県に譲与される(同第29条)。但し、附則第3条各項により、2019年度から2032年度までは<表1>に示すように、本則の第28条第1項および同第29条の定めるところと異なる割合で譲与される。

<表1> 森林環境譲与税の譲与額の割合

期 間	市町村	都道府県
2019年度～2024年度	80%	20%
2025年度～2028年度	85%	15%
2029年度～2032年度	88%	12%
2033年度～	90%	10%

(出典) 森林環境税法第28条第1項、同第29条および同附則第3条各項より、筆者が作成。

譲与の基準は、市町村については同第28条、都道府県については同第29条に規定されている。まず、市町村については<表2>を、都道府県については<表3>を参照されたい。

---

(41) 端数計算については森林環境税法第31条を、譲与額の算定に錯誤があった場合の措置については同第32条を参照。

＜表 2＞ 市町村への譲与額の基準と割合

基 準	市町村譲与額に占める按分割合
「各市町村の区域内に存する私有林人工林の面積」（統計法第2条第4項に規定する基幹統計である農林業構造統計の最近に公表された結果による私有林かつ人工林の面積） <sup>(42)</sup>	10分の5
各市町村の林業就業者数（「最近の国勢調査の結果による各市町村において林業に就業する者の数をいう」）	10分の2
各市町村の人口（「最近の国勢調査の結果による人口」）	10分の3

（出典） 森林環境税法第28条第1項より、筆者が作成。

＜表 3＞ 都道府県への譲与額の基準と割合

基 準	都道府県譲与額に占める按分割合
「各都道府県の区域内の各市町村に係る私有林人工林の面積を合算した面積」	10分の5
各都道府県の林業就業者数（「最近の国勢調査の結果による各市町村において林業に就業する者の数」）	10分の2
各都道府県の人口	10分の3

（出典） 森林環境税法第29条より、筆者が作成。

前述のように、森林環境税法第3章は2019年4月1日から施行されるのに対し、同第2章は2024年1月1日に施行される。したがって、2019年度から2023年度まで、森林環境譲与税については地方交付税及び譲与税配付金特別会計における借入金をもって充てることとされる。2019年度からの5年度分における借入金の額および譲与額については、森林環境税法附則第3条第1項の適用を受けることとなる（森林環境税法の本則第27条にいう「森林環境税の収入額に相当する額」の読み替え）。

まず、2019年度より2023年度までの各年度における借入金の額および譲与額は＜表 4＞に示す通りである<sup>(43)</sup>。

(42) 森林環境税法第28条第2項も参照。

(43) なお、森林環境税法附則第17条によって特別会計に関する法律附則第4条に追加された新第2項ないし第4項も参照。

＜表 4＞ 森林環境譲与税に係る2019年度より2023年度までの各年度における借入金の額  
および譲与額

期 間	借入金の額および譲与額
2019年度から2021年度まで	200億円
2022年度および2023年度	300億円

(出典) 森林環境税法第27条および同附則第3条第1項より、筆者が作成。なお、「借入金の額および譲与額」には、別途、当該年度における利子の支払いに要する費用等に相当する額が加算される。

2024年度より「森林環境税」の賦課徴収が始められると、森林環境税の収入額から2024年における特別会計に関する法律附則第4条第2項および同第3項による借入金ならびに同第15条第1項による一時借入金の「利子の支払に充てるために必要な額に相当する金額」を控除して得られた額が、森林環境税法第27条にいう「収入額」にあたるものとされる。2025年度から2032年度までの森林環境譲与税の譲与額は＜表 5＞に示す通りである。

＜表 5＞ 森林環境譲与税に係る2025年度以降の譲与額

期 間	譲与額
2025年度から2028年度まで	収入額から、200億円および特別会計に関する法律附則第4条第4項に規定する利子支払費用相当額の6分の1に相当する金額の合計額、ならびに当該年度における同附則第4条第2項および同第4項の規定による借入金、ならびに同第15条第1項の規定による一時借入金の利子の支払に充てるために必要な額に相当する金額を控除した額
2029年度から2032年度まで	収入額から100億および特別会計に関する法律附則第4条第4項に規定する利子支払費用相当額の12分の1に相当する金額の合計額、ならびに当該年度における同附則第4条第2項および同第4項の規定による借入金、ならびに同第15条第1項の規定による一時借入金の利子の支払に充てるために必要な額に相当する金額を控除した額

(出典) 森林環境税法第7条および同附則第3条第4項・第5項より、筆者が作成。

他方、2024年度より森林環境税の賦課徴収が始められると、2019年度から2023年度までの森林環境税譲与税相当額の借入金の償還が行われることとなる。但し、実際には、2024年には償還が行われず、2025年度より2032年度までの各年度において行われることとなる（森林環境税法にはその旨の規定が存在しない）。償還額は＜表 6＞に

示す通りである。

＜表6＞ 「森林環境譲与税」に係る2025年度より2032年度までの各年度における借入金の償還額

期 間	償還額
2025年度から2028年度まで	200億円
2029年度から2032年度まで	100億円

(出典) 2019年度政府税制改正大綱17頁より、筆者が作成。なお、「償還額」には、別途、2019年度から2023年度までの利子の支払いに要した費用等に相当する額が加算される。

森林環境譲与税の譲与時期などについては、森林環境税法第30条第1項により、9月に「当該年度の初日の属する年の3月から8月までの間の収納に係る森林環境税の収入額に相当する額」を、3月に「当該年度の初日の属する年の9月から翌年の2月までの間の収納に係る森林環境税の収入額に相当する額」を、市町村および都道府県に対して譲与することが定められている(同第2項も参照)。また、総務大臣は、第28条第2項もしくは第29条に係る総務省令の制定もしくは改廃を行おうとするとき、または市町村および都道府県に対して森林環境譲与税を譲与しようとするときには「地方財政審議会の意見を聴かなければならない」(同第33条)。

## (2) 森林環境譲与税の用途

森林環境税法第34条第1項は、市町村に対し、「森林環境譲与税の総額を次に掲げる施策に要する費用に充て」ることを義務づける。

第1号：「森林の整備に関する施策」

第2号：「森林の整備を担うべき人材の育成及び確保、森林の有する公益的機能に関する普及啓発、木材の利用(公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律(平成22年法律第36号)第2条第2項に規定する木材の利用をいう。)の促進その他の森林の整備の促進に関する施策」

また、森林環境税法第34条第2項は、都道府県に対し、「森林環境譲与税の総額を次に掲げる施策に要する費用に充て」ることを義務づける。

第1号：「当該都道府県の区域内の市町村が実施する前項各号に掲げる施策の支援に関する施策」

第2号：「当該都道府県の区域内の市町村が実施する前項第1号に掲げる施策の円

滑な実施に資するための同号に掲げる施策」

第3号：「前項第2号に掲げる施策」

また、市町村長および都道府県知事は、地方自治法第233条第3項に従って決算を議会の認定に付したときは「遅滞なく、森林環境譲与税の用途に関する事項について、インターネットの利用その他適切な方法により公表しなければならない」（森林環境税法第34条第3項）。筆者は、公表義務を定めたことそのものは妥当であると考えますが、森林経営管理法の所管省庁である林野庁を初めとして、国が全く公表の義務を負わなくてよいか、市町村および都道府県が個別に公表するだけでなく、国がとりまとめて全国的な状況として公表する必要があるのではないか、など、その効果については疑問も寄せられるところである<sup>(44)</sup>。

### (3) 森林環境譲与税の問題

既に多くの先行論文で詳細に検討されているので、本稿においては若干の点について述べたい。

まず、既に指摘した、森林環境税法第1条ならびに同第34条第1項および第2項に示される目的の広さである。とくに同第34条第1項および第2項については、具体的にいかなる施策が該当しうるのが問われることとなる<sup>(45)</sup>。今後の費用、支出によっては、石村耕治教授が指摘するように、森林環境譲与税が市町村および都道府県に譲与されたからといって「本当に森林環境の改善につながるのか何の保証もない」、「『道路特定財源』のように、使い道を限定した特定財源はこれまでも無駄遣いの温床として問題となってい」る、ということになりかねない<sup>(46)</sup>。

次に、森林環境譲与税の譲与額の基準と割合である。既にみたように、市町村、都道府県のいずれについても「私有林人工林の面積」による按分割合が10分の5、人口による按分割合（以下、人口基準。人口割と称されることもある）が10分の3である。

後にみるように、「私有林人工林の面積」を基準としたことについて、国会においては国有林や公有林よりも私有林のほうが整備が進んでいないという理由付けがなされている。この点については筆者が判断する能力を十分に持ち合わせていないので、検討は差し控えることとする。

---

(44) 拙稿・前掲注(2)131頁。渋谷・前掲注(4)6頁、青木・前掲注(4)13頁も参照。

(45) 飛田・前掲注(4)3頁を参照されたい。

(46) 石村編・前掲注(25)50頁〔石村〕。



より問題が大きいのは人口基準であろう。「報告書」には根拠が明確に示されておらず、第198回国会において明らかにされたのであるが、衆議院総務委員会における内藤尚志政府参考人（総務省自治税務局長）の説明によれば、都市部にある地方公共団体において間伐材などの木材利用が進むことを想定し、37府県および1市における超過課税による税収のうちの3割程度は森林整備以外の事業に充てていることなどが理由となっている<sup>(47)</sup>。しかし、このような基準に従って森林環境譲与税を各市町村および各都道府県に配分した場合には、森林面積が少ない地方公共団体または林業費支出が少ない（場合によってはゼロ）の地方公共団体に多く譲与される場合があるという試算結果が、吉弘憲介准教授および清水雅貴教授により示されている<sup>(48)</sup>。実際にどの程度まで森林の整備のために森林環境譲与税が利用されるのかが問題となるのではなかろうか。

#### 4. 第198回国会における法律案の審議状況

森林環境税および森林環境譲与税については、既に第196回国会において質疑応答がなされていたが、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計画についてのものにすぎなかった<sup>(49)</sup>。そこで、本稿においては法律案に対する審議・審査が行われた第198回国会の様子を、項目ごとに概観する。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。

衆議院議案受理年月日	2019年2月8日
衆議院付託年月日	2019年2月15日（総務委員会）
衆議院審査終了年月日	2019年3月1日（可決）
衆議院審議終了年月日	2019年3月2日（可決）
参議院予備審査議案受理年月日	2019年2月8日

---

(47) 引用は「第198回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成31年2月19日）」16頁および24頁からであるが、「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」6頁、「第198回国会衆議院総務委員会議録第5号（平成31年2月26日）」33頁も同旨である。

(48) 吉弘・前掲注(4)8頁、清水・前掲注(4)5頁。

(49) 拙稿・前掲注(2)124頁において紹介した。

参議院議案受理年月日	2019年3月2日
参議院付託年月日	2019年3月13日（総務委員会）
参議院審査終了年月日	2019年3月27日（可決）
参議院審議終了年月日	2019年3月27日（可決）
公布年月日	2019年3月29日（法律第3号）

## 〔1〕衆議院総務委員会

衆議院総務委員会における石田真敏総務大臣による森林環境税法の案の趣旨説明は、地方税法等一部改正法、特別法人事業税法および地方交付税法等一部改正法の案とともに2019年2月19日になされた。同月21日、26日および3月1日に審査が行われた上で、3月1日に4法律案の一括討論が行われた。森林環境税法の案については、高井崇志議員（立憲民主党・無所属フォーラム）、日吉雄太議員（国民民主党・無所属クラブ）、足立康史議員（日本維新の会）、吉川元議員（社会民主党）のそれぞれによる賛成討論、本村伸子議員（日本共産党）による反対討論を経て、賛成多数で可決された<sup>(50)</sup>。なお、採決の後、自由民主党、立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、公明党、日本維新の会および希望の党の6派共同提案による「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律案に対する附帯決議」が提案され、賛成多数で可決された<sup>(51)</sup>。

### （1）森林環境税の税率

まず、税率の根拠との関係で、稲富議員が、パリ協定の採択の際に2030年度温室効果ガス削減を▲26%（2013年度比）、森林吸収源対策により▲2%（同年比）とする目標を達成するための財源確保について質疑がなされた。これに対し、織田中央政府参考人（林野庁森林整備部長）は「この達成に必要な費用の総額については試算をしたことはございませんけれども、京都議定書第一約束期間におきましては、森林吸収源対策関係の、国の予算事業の、国費といたしまして、補正予算を含めまして年間約

---

(50) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第6号（平成31年3月1日）」8頁。但し、高井議員は「譲与基準の人口案分などは今後見直す必要がありますが、放置人工林の天然林化を始め森林整備等に資する観点から」（原文のまま）の賛成、吉川議員は「税制のスキームとしては手放しで賛同できるものではありませんが、公共財としての森林整備を促進する観点から」の賛成である。

(51) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第6号（平成31年3月1日）」10頁。

2,300億円を措置して、当該期間の目標を何とか達成した」、「一方、森林環境税の制度検討の過程におきまして、整備が進んでいない条件不利な私有林を対象に、年間10万ヘクタール程度の間伐等を市町村が主体となって進めるということを前提といたしまして、森林整備やその促進に要する費用について農林水産省で試算をいたしましたところ、年間600億程度となった」と答弁した。これを受けて、稲富議員は、試算がないのは問題であるとしつつ、税率が1人1,000円となったことの根拠を質した。古賀総務大臣政務官は「整備が進んでいない条件不利な私有林を対象として、その整備をする必要がある、ここから算定をされておられるというわけでございますけれども、そういった森林整備あるいはその促進に要する費用等について、600億円という試算が示されて」おり、「これを前提といたしまして、森林は、地球温暖化防止あるいは災害防止等の公益的機能を有しまして、広く国民一人一人が恩恵を受けているということで、その整備等に必要な財源となる森林環境税につきましては、国民の皆様に広く均等に御負担をいただくという観点から、個人住民税均等割の枠組みを活用することとしておるわけでございますけれども、その納税義務者数が6,000万人強と見込んでいるというところでございます」、「森林環境税の税率については、こうした状況と国民の負担感などを総合的に勘案いたしまして、年額1,000円というところとしたところでございます」と答弁した<sup>(52)</sup>。

また、稲富議員が「我が国においてはほとんどが、率を掛ける、あるいは定率をするということがそれに資するという考え方から、多くのサービスであっても、定額じゃなくて定率を掛けていくということが大きな流れだと思う」と述べた上で個人住民税均等割の課税最低限が市町村により異なることを指摘したのに対し、内藤政府参考人は「個人住民税均等割の枠組みの活用に関して申しますと、既に全国の多くの府県等で実施をしております森林環境や水源環境の保全等を目的といたします超過課税においても均等割が活用されて、課税実務として定着をしております、国民の間で一定の理解を得られている手法である、こういうことを考えられることから、比較的円滑な導入が期待できるという評価のもとに適切とされたところでございます」と答

---

(52) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成31年2月19日）」21頁。日吉議員による質疑および織田政府参考人による答弁（「第198回国会衆議院総務委員会議録第5号（平成31年2月26日）」7頁）、本村議員による質疑および内藤尚志政府参考人（総務省自治税務局長）による答弁（同9頁）、長尾秀樹議員（立憲民主党・無所属フォーラム）による質疑および内藤政府参考人による答弁（同28頁）も参照。

弁した。また、古賀総務大臣政務官は「地球温暖化防止あるいは災害防止、こういったことは、地域の実情等々もあるかと思えますけれども、基本的には広く全国的に共有の課題であろう」、「このナショナルミニマムのな、地球温暖化防止であるとか災害防止、そういった観点から新たにこの森林環境税を設けてきている」と答弁した<sup>(53)</sup>。

## (2) 森林環境税の納税義務者

森林環境税の納税義務者が個人に限定されている点について、稲富議員は「本来であれば、二酸化炭素の排出量に応じて、今回の目標がパリ協定の枠組みの中での目標達成ということであれば、CO<sub>2</sub>の排出削減ということが目標である以上、多く排出をしている人に対して、あるいは法人に対して課税をする、重課していく」べきではないかと質した。これに対し、内藤政府参考人は「二酸化炭素の排出抑制対策につきまして、産業界は、これまでも自主行動計画等の枠組みの中で温室効果ガスの排出削減を実現いたしますとともに、平成24年度の税制改正におきまして創設されました地球温暖化対策のための税、すなわち石油石炭税の上乗せ措置でございますけれども、これを負担をしているところなど、地球温暖化対策に係る取組に産業界として既に一定の貢献をしていただいている」、これに対し、森林環境税については「森林の有する公益的機能が、広く国民一人一人が恩恵を受けておりますために、国民に広く均等に御負担をいただくとともに、法人に対してはさらなる負担を求めないこととした」と答弁した。また、内藤政府参考人は「地球温暖化対策のための税、石油石炭税の上乗せ措置でございますけれども、この税収につきましては、省エネルギー対策や再生可能エネルギー等のエネルギー起源二酸化炭素排出抑制のための諸施策を実施していくために用いられるものでございまして、いわゆる森林吸収源対策に用いられるものではございません」とも述べている<sup>(54)</sup>。

---

(53) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成31年2月19日）」22頁。

(54) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成31年2月19日）」23頁。山花郁夫議員（立憲民主党）による質疑および内藤政府参考人の答弁（「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」6頁）、本村議員による質疑ならびに石田総務大臣および織田政府参考人による答弁（「第198回国会衆議院総務委員会議録第5号（平成31年2月26日）」8頁）も参照。

### (3) 森林環境および水源環境の保全を目的とする個人住民税および法人住民税の超過課税と森林環境税との関係

この点については稲富議員および吉川議員が質している。古賀総務大臣政務官は、超過課税と森林環境税の「財源の帰属主体が基本的に異なる」が「使途において重複する可能性がございまして、その点、国の森林環境税は平成36年度から課税をすることといたしております、それまでの間に全ての超過課税の期限や見直し時期が到来するというわけがございまして、関係府県等におきまして超過課税の取扱いを御検討いただける」と考えていると答弁した<sup>(55)</sup>。

### (4) 森林環境譲与税が先行すること

この点については奥野総一郎議員（国民民主党・無所属クラブ）が質しており、内藤政府参考人は「森林整備が喫緊の課題であることや、昨年成立いたしました森林経営管理法に基づく新たな森林経営管理制度が4月から施行されることも踏まえまして、森林環境譲与税は平成31年度から地方団体に対して譲与することとしている」が、森林環境税の「負担感」を考慮した上で「全国の地方団体による防災施策の財源を確保するため、平成26年度から10年間、個人住民税均等割に1,000円上乗せする税制上の措置が講じられていることを踏まえまして、更にそれに森林環境税を上乗せすることはせず、この防災施策の財源を確保するための上乗せ措置が終了した後の平成36年度から課税を開始することとした」と答弁した<sup>(56)</sup>。

### (5) 森林環境譲与税の使途

稲富議員が、37府県および1市において行われている超過課税の使途として「都市緑化等の森林・林業関係以外や、木材利用促進、普及啓発など、森林整備以外へも幅広く活用されている状況である」として、森林環境税についてはどうかと質したのに対し、内藤政府参考人は「森林環境税の使途につきましては、法律上、森林の整備に関する施策及び森林の整備の促進に関する施策と明記をしておりますので、その範囲内でのみ使用が可能だということ」である、木材の利用促進は「森林の整備の促進に

---

(55) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成31年2月19日）」25頁、「第198回国会衆議院総務委員会議録第5号（平成31年2月26日）」32頁。

(56) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第5号（平成31年2月26日）」24頁。



関する施策の中で読める」と答弁した<sup>(57)</sup>。また、長尾議員が「森林環境保全や林業関係の業務に従事する職員の人件費に充てることは可能なかどうか」と質したのに対し、石田総務大臣は「森林経営管理制度の開始に伴いまして、経済的に成り立たない森林につきましては、市町村みずからが経営管理を行うなど、地方団体が森林の整備等に取り組むことが必要となります」とした上で、「これらの取組に必要な人件費につきましては、森林環境譲与税を充てるのが法律上可能ではありますが、既存の人件費の単なる振替等については、森林環境税を御負担いただく国民の御理解を得にくいのではないかと考えて」おり、「平成31年度の地方財政計画におきましては、既存の林業関係の業務に従事する職員を含めて地方団体の人件費を計上しつつ、新たに森林環境譲与税を財源として実施する森林の整備等の所要額について、200億円を重点課題対応分として計上している」と答弁した<sup>(58)</sup>。

#### (6) 人口基準（人口割）

森林環境譲与税法第28条第2項および第29条に定められる森林環境譲与税の譲与額の基準のうち、人口基準（人口割）が10分の3とされることにつき、伊藤俊輔議員（立憲民主党・無所属フォーラム）、稲富議員、山花郁夫議員（立憲民主党・無所属フォーラム）、長尾議員および吉川議員から質疑がなされた。

まず、内藤政府参考人は、既に引用したように「森林環境税につきましては、都市部の住民の方々も含めました国民全体の理解を得ていく必要がございますので、都市部においても実施されます木材利用の促進や普及啓発を用途の対象としている」とした上で、「森林整備が進むことで間伐材の供給がふえるということが想定されるわけでございますけれども、都市部の地方団体が間伐材等の木材利用を進めることで、山間部における森林整備から都市部における木材利用までの間の経済の好循環、これが生まれることが期待される」、「多くの府県等で実施されております森林環境の保全等を目的とした超過課税につきましても、平均すれば、おおむね3割強程度を森林整備以外の事業に充てている」、以上を総合して「森林環境譲与税のうち3割を木材利用の促進や普及啓発等に相関する指標でございます人口を基準として譲与することとしている」と説明している<sup>(59)</sup>。

---

(57) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成31年2月19日）」23頁。

(58) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第5号（平成31年2月26日）」29頁。

(59) 注(47)に同じ。



また、このような基準により、2019年度における森林環境譲与税の譲与額について、内藤政府参考人は「機械的に試算」を行ったと仮定して、上位3団体は横浜市1億4,200万円、浜松市1億2,100万円、大阪市1億1,000万円、下位3団体は渡名喜村（沖縄県）約1万数千円、北大東村（沖縄県）約2万数千円、栗国村（沖縄県）約2万数千円と明かしている<sup>(60)</sup>。吉川議員が「割合が余りにも人口に偏っている」とした上で「市町村が主体となって森林整備、そのための市町村の体制強化に向けた国の支援」について質したのに対し、織田政府参考人は「農林水産省といたしましても、地域林政アドバイザー制度の推進、あるいは市町村職員を対象とした実務研修の実施、さらには、国有林組織の技術力を生かした技術的支援等に取り組んでおりますほか、平成31年度予算案におきましては、市町村職員への指導助言を行う技術者を養成する事業を盛り込んでいる」、「現在、市町村等への助言に努めているところでございまして、さらに、4月からは、林野庁に新たに一つ室を設けまして、市町村への助言等をしっかり行っていくこととしているところでございまして、引き続き、都道府県との連携も図りつつ、市町村の体制整備を支援してまいりたい」と答弁した<sup>(61)</sup>。

## 〔2〕衆議院本会議（2019年3月2日）

前述のように圧倒的多数で可決された。なお、森林環境税法案について賛成討論を行ったのは山花議員、稲富議員、足立議員および重徳和彦議員（社会保障を立て直す国民会議）、反対討論を行ったのは本村議員である<sup>(62)</sup>。

## 〔3〕参議院総務委員会

参議院総務委員会における石田総務大臣による森林環境税法案の趣旨説明は、地方税法等一部改正法、特別法人事業税法および地方交付税法等一部改正法の各案とともに2019年3月14日になされた。同日、同月19日、20日および27日に審査が行われた上で、同日に4法律案の一括討論が行われた。森林環境税法案については、森本真治議員（国民民主党・新緑風会）による賛成討論、山下芳生議員（日本共産党）による反

---

(60) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第5号（平成31年2月26日）」28頁、32頁。

(61) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第5号（平成31年2月26日）」33頁。地域林政アドバイザー制度については「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」7頁も参照。

(62) 「第196回国会衆議院会議録第9号（平成31年3月2日）」4頁。

対討論を経て、賛成多数で可決された。なお、採決の後、自由民主党・国民の声、立憲民主党・民友会・希望の会、国民民主党・新緑風会、公明党および日本維新の会・希望の会の5派共同提案による「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律案に対する附帯決議」が賛成多数で可決された<sup>(63)</sup>。

#### (1) 森林環境税（法）の目的

又市征治（立憲民主党・民友会・希望の会所属の社民党）が「復興財源確保の措置が終了すると同時に森林環境税を導入するというのは、いかにも税金を取りやすいところから取りますよという、これは安易ではないのか」として森林環境税法の目的を質した。古賀総務大臣政務官は「森林は地球温暖化防止、国土の保全や水源の涵養などの公益的機能を有しておりまして、国民一人一人がその恩恵を受けている」が「手入れの行き届いていない森林の存在が顕在化しているところ」であり、「森林環境税は、森林整備が喫緊の課題であることや、昨年成立いたしました森林経営管理法に基づく新たな森林経営管理制度が来月4月から施行されることも踏まえまして、地方団体が実施する森林整備等に必要な財源を安定的に確保する観点から創設する」と答弁した<sup>(64)</sup>。

他方、江崎孝議員（立憲民主党・民友会・希望の会）が「林野庁としての目的」を質したのに対し、織田政府参考人は、森林の公益的機能と整備、保全の必要性をあげた上で「森林、山村をめぐる情勢でございますけれども、所有者の経営意欲の低下ですとか所有者不明森林の増加等によりまして必要な間伐等が行われないなど、適切な森林資源の管理が難しい状況も出てきている」と述べ、森林経営管理法により森林経営管理制度が創設されたことを踏まえて「主に市町村が行う森林整備等の財源を確保するために創設していただくこととなったものと思っております」と答弁した<sup>(65)</sup>。

---

(63) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第7号（平成31年3月27日）」1頁。但し、森本議員は森林環境税法に賛成する理由を明確に示していない。

(64) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」16頁。古賀総務大臣政務官は「パリ協定の枠組みの下、我が国の温室効果ガス排出削減の取組をしっかりと推進していくため、あるいは大規模な土砂崩れや洪水、浸水といった都市部の住民にも被害が及び得る災害から国民を守るためにも、こうした課題に的確に対応いたしまして、森林資源の適切な管理を推進することが必要である」とも述べる（同頁）。

(65) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第6号（平成31年3月20日）」28頁。

## (2) 森林環境税の税率

片山虎之助議員（日本維新の会・希望の党）が質しており、内藤政府参考人が答弁しているが、その内容は衆議院総務委員会におけるものと同じである<sup>(66)</sup>。

## (3) 森林環境および水源環境の保全を目的とする個人住民税および法人住民税の超過課税と森林環境税との関係

山田修路議員（自由民主党）、又市議員、杉尾議員、片山議員がこの点を質したのに対し、古賀総務大臣政務官や内藤政府参考人、さらに石田総務大臣が答弁を行っているが、その内容は衆議院総務委員会における答弁と同じである<sup>(67)</sup>。

## (4) 森林環境譲与税が先行すること

片山議員が「どういう発想ですか。恐らく、東日本大震災の特別住民税を取るのが35年までだったか6年までだ。それとの調整ですか」と質したのに対し、内藤政府参考人が衆議院総務委員会におけるのと同旨の答弁をしたが、片山議員は「待てばいいじゃないか」と発言した。これを受けて内藤政府参考人は「全国町村会を始めとする地方団体からの強い要請、あるいは、昨年成立いたしました森林経営管理法に基づきます新たな森林経営管理制度が4月から施行されることも踏まえまして、森林環境税は平成31年度から地方団体に譲与する必要があるということで、今回御提案をさせていただいた」と答弁した<sup>(68)</sup>。

## (5) 森林環境譲与税の用途

山田議員が「森林環境譲与税が適切な事業に充てられるようにどのように取り組んでいかれるのか、また、やっぱりこれは法律上、とてもちょっとこれはまずいんじゃないのかというような、そういった事業がもし仮に出てきたとした場合に国として指導等ができるのか」と質したのに対し、内藤政府参考人は「森林環境譲与税の用途につきましては、法律上、森林の整備に関する施策及び森林の整備の促進に関する施策

---

(66) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」17頁（同頁における牧元幸司林野庁長官の答弁も参照）。

(67) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」6頁、17頁、「第198回国会参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」3頁、16頁。

(68) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」17頁。

と規定しているところでございます。森林環境譲与税の用途につきましては、この法律上の用途の範囲内で各地方団体において議会等を通じて適切に判断されるものと考えておりますけれども、各地方団体の森林環境譲与税の用途につきまして、毎年度インターネット等により公表することを義務付けることとしておりまして、適正な用途に用いられることが担保されるものと考えております」と答弁し、「一般論として、地方自治法では、市町村の自治事務が法令に違反していると認められるときには、違反の是正又は改善のために必要な措置を講ずべきことを市町村に求めるように、国が都道府県に対して指示することができることとされている」と付け加えた<sup>(69)</sup>。

また、杉尾議員が「都市と山林の、山村を含めた山村の連携強化というのが重要だと思ふんですけれども、例えばお子さんたちの、子供たちの森林教育とか山村留学とか、そうした用途にも使えるのかどうなのかということも含めて、こうした取組を国としてどういうふうを考え」るかと質した。これに対し、織田政府参考人は「市町村においては、この範囲内において地域の実情に応じて幅広く弾力的に活用可能となっている」とした上で「都市部の区市等が山村地域との交流を通じて森林整備に取り組むですとか、あるいは山村地域で生産された木材を公共施設の木造化に利用すると、こういった取組は、委員御指摘のとおり、都市住民の森林・林業あるいは森林環境税に対する理解の醸成のほか、山村の振興等にもつながるものと考えて」いる、「農林水産省といたしましては、このような税の考え方を市町村等へ説明いたしますとともに、取組事例の紹介などを通じて、この都市と山村の連携による森林整備等の普及に努めてまいりたい」と答弁した<sup>(70)</sup>。

## (6) 人口基準（人口割）

山田議員は「人口のウェートというのは将来の見直しの際には更に検討していく必要がある課題ではないか」、「森林のほとんど存在しない市町村が、しかしやはり森林整備に資するように森林環境譲与税を活用していただくことが必要であると思いますが、どのような活用が想定されるのか」と質した。これに対し、内藤政府参考人は「都市部において実施される木材利用の促進」、「都市部の地方団体で木材の利用が進みまして間伐材の値段が維持又は上がっていくことによりまして、更に間伐が進み、

---

(69) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」5頁。

(70) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」5頁。

山間部における森林整備から都市部におけます木材利用までの間の経済の好循環が生まれることが期待される」と答弁した<sup>(71)</sup>。

また、片山議員が人口基準（人口割）の根拠を質したのに対し、内藤政府参考人は「森林整備の促進に関する施策につきましては、森林の整備を担うべき人材の育成及び確保、それから木材の利用の促進と森林の有する公益的機能に関する普及啓発、これが中心になると考えられる」とした上で、「森林整備が用途の中心であることを踏まえまして、森林整備に相関いたします私有林人工林面積の基準を5割に設定をした」、「多くの府県等で実施されておられる森林環境の保全等を目的とした超過課税について、平均すればおおむね3割強を森林整備以外の事業に充てていることも参考に、木材利用の促進や普及啓発等に相関する人口の基準を3割に設定をした」、「国有林の整備について、私有林同様に存在する人材育成、担い手の確保の需要にも対応いたしますため、森林面積の指標とは別に、人材育成、担い手の確保に相関いたします林業就業者数を2割に設定した」と答弁した。続けて、片山議員が都道府県への譲与の意味について質したのに対し、内藤政府参考人は「市町村がこれまで以上に森林整備等について積極的な役割を果たしますためには、現実的には、都道府県によります市町村職員に対する研修の実施ですとか、あるいは技術者と市町村との人材マッチング等が必要となってまいります。このように都道府県の役割が市町村の体制整備への支援等であることや、地方団体からの御意見などを踏まえまして、都道府県に対しまして森林環境譲与税の総額の1割を譲与することとした」と答弁した<sup>(72)</sup>。

他方、江崎議員が「私有林ゼロの自治体」への譲与額を質したのに対し、内藤政府参考人は「平成31年度に森林環境譲与税として譲与される額の総額200億円ベースで、私有林人工林面積がゼロの地方団体、これは158団体ございますけれども、この158団体に対しまして譲与する譲与額の合計を機械的に試算いたしますと約9億円となる」と答弁した。これを受け、江崎議員は、吉弘准教授の試算結果<sup>(73)</sup>を紹介しつつ、上位100市町村のうち「私有林ゼロ」、「林業従事者がゼロ」、「過去三年間の林業に対する支出、平均支出がゼロ」の市町村が7あり、とくに「過去3年間の林業に対する支出、平均支出がゼロ」である横浜市、大阪市、名古屋市、川崎市、さいたま市、世田谷区および堺市にも森林環境譲与税が譲与されることを指摘して「見直してい

---

(71) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」5頁。

(72) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」17頁。

(73) 吉弘・前掲注(4)3頁、8頁。



なければならない」と述べた<sup>(74)</sup>。

#### (7) 目的税であること

森林環境税が目的税とされることにつき、杉尾議員は「目的税は、往々にして、あるから使い切っちゃおうということで無駄遣いが生まれやすい」という懸念があると質したのに対し、内藤政府参考人は「森林環境譲与税は、法律上の使途の範囲内で各地方団体が幅広く弾力的に事業を実施できるものであるとともに、その使途を毎年度インターネット等によりまして公表することを義務付けることによりまして、適正な使途に用いられることが担保されるものと考えている」と答弁した<sup>(75)</sup>。

他方、片山議員は「何に使えるかということは極めて抽象的で曖昧」であり、「公表か何かやって一種の規制を掛けるみたいなことを言っているけど、効果があるかどうか分かりませんよ」と質したのに対し、牧元幸司林野庁長官は「市町村の職員を見てもみますと、林務担当の職員がほとんどいないというような市町村が多いというのもまた事実でございます。こういった体制につきましては、地域林政アドバイザーというような総務省の方でおつくりになった制度がございます、こういった制度なども活用しながら市町村の体制整備を図っていきたいというふうに考えている」と答弁した。また、内藤政府参考人は「私どもといたしましては、林野庁とも連携をしながら、優良事例の紹介による横展開ですとか地方団体の相談に応じること等を通じまして、森林環境譲与税が効果的な事業に活用され、税を御負担いただく国民の皆様に御理解が得られるよう取り組んでまいりたいと考えて」いると答弁した<sup>(76)</sup>。

#### 〔4〕参議院本会議（2019年3月27日）

前述のように圧倒的多数で可決された。なお、森林環境税法案について賛成討論を行ったのは杉尾議員、森本議員および行田邦子議員（日本維新の会・希望の党）、反対討論を行ったのは山下議員である<sup>(77)</sup>。

---

(74) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第6号（平成31年3月20日）」28頁、29頁。

(75) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」3頁。

(76) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」18頁。

(77) 「第198回国会参議院会議録第10号（平成31年3月27日）」7頁、11頁。



## 5. おわりに

森林環境税法は、第198回国会における質疑応答の様相から、また衆議院総務委員会、参議院総務員会にそれぞれにおいて附帯決議がなされたことから明らかであるように、国税でありながら均等課税を採用する、応益課税論者が強調する受益者負担論が極端に拡大されているために受益と負担との関係が明確にならない、など多くの問題を抱えている。それにもかかわらず、2019年度税制改革関連法律の中では唯一、圧倒的多数で可決された。とはいえ、その中には租税の構造には賛同できないが森林整備の観点から賛成するという意見もある<sup>(78)</sup>。法律の施行において逆になったものの、森林環境税があるから森林環境譲与税があると考えべきであり、「森林の整備及びその促進に関する施策の財源に充てるため」（森林環境税法第1条）の財源が確保されたからといって、租税（譲与税も含めて）の構造を問題視しつつも賛成にまわった会派の見解には理解に苦しむところもある。

既に述べたように、従前から地方税法に定められてきた目的税は、課税権者と税収の支出者が同一の地方公共団体である。これに対し、森林環境税の場合は、国が課税権者であるものの市町村が賦課徴収をするのであり、国が一定の基準に従って地方公共団体（都道府県および市町村）に森林環境譲与税の収入を配分するものの、地方公共団体が税収の最終的な支出者である。新たな形の目的税と評価すべきであるのか、目的税という形式の濫用にあたるのか、遺憾ながら筆者には現段階において判断がつかない<sup>(79)</sup>。

また、森林環境税法は、前述のように地方法人特別税、地方法人税および特別法人事業税とともに税源の逆移譲による国税の新設と言っているが、このことは、地方自治法との関連において第1号法定受託事務を増やす結果にもつながっている<sup>(80)</sup>。地方分権推進委員会の諸勧告、1999年の地方分権一括法などは地方税制度について法定受託事務が増大する可能性があったことを想定していたのであろうか。このような、地方公共団体の事務が法定受託事務とされるような税目が「形式は国税であるが実質は地方税である」という評価を受けてよいものであろうか。

---

(78) 注(50)を参照。

(79) 拙稿・前掲注(25)279頁も参照。

(80) 森林環境税法第21条、「地方法人特別税等に関する暫定措置法」第23条および特別法人事業税法第21条（同附則第10条も参照）。なお、地方法人税に係る事務は国の事務であり（地方法人税法第12条第6項、同第13条、同第22条など）、納付先も国である（同第20条、同第21条など）。

さらに、2019年度税制改正は、地方税および地方交付税に並ぶ第三の柱として、特別法人事業譲与税および森林環境譲与税という、「タイプの異なる」ものの「地方共同税的なもの」を産み出した、という評価がある<sup>(81)</sup>。しかし、地方譲与税が地方（税）財源の第三の柱であるとするのは過大評価であろう。まして、特別法人事業税、森林環境税のいずれも、本来であればそれぞれ、地方税法に定められる法人事業税、個人住民税均等割である。税源の再配分により国に逆移譲された上で、税収が各地方公共団体に按分されるにすぎない。いかなるものが「地方共同税」と評価されるべきであるのかはともあれ、「的」なものに満足してはならないはずである。

そして、森林環境税および森林環境譲与税が、真に「森林の整備及びその促進に関する施策」と言うべき施策のために用いられるのかは、今後の我々の注視にかかっている。

（もり としき 大東文化大学法学部教授）

---

(81) 小西・前掲注(4)9頁。



# 特別法人事業税及び特別法人事業譲与税に関する法律 (平成31年3月29日法律第4号)

森 稔 樹

## 1. 税源の偏在と地域間格差の是正に向けての三本目の矢？

地方公共団体間における税源の偏在と地域間格差、より精確に記すならば都道府県間の格差の問題が議論されるようになって久しい。とくに、2014年9月3日の第二次安倍改造内閣の発足時に「地方創生」が看板政策として打ち出されてから<sup>(1)</sup>、税源の偏在の是正は税制改正において取り込まれるべきものの一つとされる。その例として、2018年12月14日の「平成31年度税制改正大綱」（自由民主党および公明党。以下、2019年度与党税制改正大綱と記し、他年度のものについては20XX年度与党税制改正大綱と記す）が「地方創生を推進するとともに、都市と地方が支え合い、共に持続可能な形で発展していくため、地方税の充実確保を図りつつ、税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築に取り組む必要がある」と述べることをあげておく<sup>(2)</sup>。

税源の偏在と地域間格差の問題に対処するために、幾度かの税制改正において取組が行われた。代表的なものは「地方法人特別税等に関する暫定措置法」（平成20年4月30日法律第25号。以下、地方法人特別税法）および地方法人税法（平成26年3月31日法律第11号）である<sup>(3)</sup>。地方法人特別税法は法人事業税（道府県税）の一部を国税化して地方法人特

- 
- (1) 拙稿「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）」下山憲治編『地方自治関連立法動向第6集』（地方自治総合研究所、2019年）243頁も参照。
- (2) 2019年度与党税制改正大綱2頁。2015年度与党税制改正大綱9頁、2016年度与党税制改正大綱9頁、2018年度与党税制改正大綱12頁も参照。
- (3) 地方法人特別税法および地方法人税法については、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）73頁、吉村政穂「地方企業課税——地方間の対立と調和」租税法研究43号（2015年）49頁、飛田博史「税源偏在是正と地方創生？」都市問題2018年12月号51頁も参照。

別税を創設し、地方法人税法は法人住民税（道府県法人住民税、市町村法人住民税）法人税割の一部を国税化して地方法人税を創設した。法人事業税および法人住民税は、税源の偏在がとくに顕著と言われる税目であるから、両法律は、税源の偏在と地域間格差の是正（地方法人課税の縮小および税源再配分につながる）のために放たれた一本目および二本目の矢であった。一本目は名称の通り暫定的なもので、消費税・地方消費税（以下、消費両税）の税率再引き上げの実施とともに撤収されるはずであったが、二本目は（外部からの評価はともあれ）的を射るため本格的に作成された矢であった<sup>(4)</sup>。

しかし、地方法人税法の制定から5年が経過した第198回国会会期中の2019年2月8日、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」（以下、特別法人事業税法）の案が衆議院に提出される。特別法人事業税法は3月27日に参議院本会議で原案通りに可決・成立し、同月29日に内閣により法律第4号として公布された。これがいわば三本目の矢にあたる。また、特別法人事業税法の成立および施行に合わせる形で、法人事業税の税率の変更も行われることが「地方税法等の一部を改正する法律」（内閣提出法律案第4号、平成31年3月29日法律第2号。以下、地方税法等一部改正法）に定められる<sup>(5)</sup>。

もともと、後に概観するように、特別法人事業税は地方法人特別税の再構成というべきものである。

地方法人特別税法は、2016年度税制改正において、2017年4月1日に廃止されることが予定されていた。しかし、同日の実施予定であった消費両税の税率引き上げ（8%→10%）の延期を受けて地方法人特別税法は「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律等の一部を改正する法律」（平成28年11月28日法律第86号）第3条によって2019年10月1日に廃止されることとなっ

---

(4) なお、地方法人税法の公布時には内閣の基本政策として「地方創生」が打ち出されていなかった点に注意を要する。

(5) 特別法人事業税法に関する文献として、拙稿「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）」自治総研494号（2019年）19頁注(1)に掲げた諸文献（地方税法等一部改正法に関係するもの）の他、衆議院調査局総務調査室『特別法人事業税及び特別法人事業譲与税に関する法律案（内閣提出第5号）について〔第198回国会（常会）総務委員会参考資料〕』（2019年2月）、沼澤弘平「地方法人課税に関する検討会について」地方税2018年12月号31頁、中山貴洋「特別法人事業税及び特別法人事業譲与税に関する法律について（上）」地方税2019年7月号8頁、沼澤弘平「特別法人事業税及び特別法人事業譲与税に関する法律について（下）」地方税2019年8月号8頁などがある。



た<sup>(6)</sup>。2014年度税制改正の折には、消費両税の税率引き上げが実施された段階において、法人住民税法人税割の地方交付税原資化をさらに進めた上で地方法人特別税・地方法人特別譲与税を廃止することとされたが<sup>(7)</sup>、結局は実行されなかった。そればかりでなく、特別法人事業税法は、地方法人特別税法と同じく、法人事業税の一部を国税化すること、および収入額相当額を都道府県に譲与することを内容とするものであり、基本的構造は地方法人特別税および地方法人特別譲与税と同じである。

他方、特別法人事業税法も、地方税法等一部改正法と同じく、2019年度税制改正の一環として位置づけられるものである。その点において、「都市・地方の持続可能な発展のための地方税体系の構築の観点」はもとより、2019年10月1日実施の消費両税の税率引き上げに対応するための経済政策、「平成31年度税制改正の大綱」（2018年12月21日、閣議決定。以下、2019年度政府税制改正大綱）の表現を借りるならば「需要変動の平準化等の観点」に立つ政策としての意味も有するものと考えられる<sup>(8)</sup>。もっとも、「需要変動の平準化等の観点」が税源の偏在および地域間格差といかなる関係を有するのかは、必ずしも明らかにされていない。

果たして、特別法人事業税法により、都道府県の間には存在する税収の偏在と格差は是正されうるのか。本稿は、以下、この特別法人事業税法につき、内容および立法過程を中心に検討を試みる。

## 2. 法律案が提出されるまでの動向

### 〔1〕税源の偏在と地域間格差の問題の現状

地方分権推進委員会が1996年12月20日にまとめた「国庫補助負担金・税財源に関する中間とりまとめ」以来、税源の偏在性が少なく、かつ税収の安定性を備えた地方税体系の構築の必要性が指摘されていた<sup>(9)</sup>。しかし、税源の偏在と地域間格差が大きな問題として取り上げられるようになったのは、いわゆる三位一体改革の後のことで

---

(6) 拙稿「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地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律等の一部を改正する法律（平成28年11月28日法律第86号）」自治総研464号（2017年）85頁。

(7) 2014年度与党税制改正大綱6頁。

(8) 2019年度政府税制改正大綱1頁。

(9) 拙稿・前掲注(3)75頁。なお、**図1**も同76頁において引用したものである。

ある。

概して、地方税全体については税源の偏在度は縮小傾向にあるが、地方法人二税については、1989年度の8.6倍から縮小を続け、1999年度に4.6倍と底を打った後に上昇し、2003年度に5.2倍にまで縮小したものの2009年度まで6倍を超える状況であった（＜図1＞）。もっとも、地方法人二税と一括りにされているが、法人住民税、法人事業税のそれぞれの偏在度は明らかにされていない。法人住民税については都道府県、市町村のそれぞれが徴収するものとされていること、法人住民税が均等割と法人税割から構成されるのに対し、法人事業税は付加価値割、資本割、所有割および収入割から構成されること、および、法人所得の金額の計算において法人住民税が損金算入されない（法人税法第38条第2項第2号）のに対し、法人事業税は損金算入されることからすれば<sup>(10)</sup>、地方法人二税と一体的に扱うことについては疑問も残る。

地方法人特別税法が2008年10月1日に施行され、翌年から地方法人特別譲与税が都道府県に譲与される。これによる偏在度の縮小効果は＜図2＞に示した通りであり、2009年度より、地方法人二税の偏在度が5倍台から6倍台であるのに対し、地方法人特別譲与税を含めた場合の偏在度は概ね4倍台前半に落ち着いている。例えば、2013年度には地方法人二税の偏在度が6.3倍の偏在度であったのに対し、地方法人特別譲与税により4.3倍にまで低下した。しかし、地方消費税（清算後）の偏在度は最大でも2.0倍（2010年度および2013年度）であり、2017年度には1.2倍にまで縮小するなど、概ね2倍以下を保っていることから、確かに、地方法人二税の偏在度は、地方消費税（清算後）のそれと比較すると高いと言える。

次に、総務省がまとめた、2013年度決算から2017年度決算までの5年度平均に基づく「人口一人当たりの税収額の指数」（＜図3＞）を参照する。全国平均を100とした場合、地方税収総計では最大の東京都（163.4）と最小の沖縄県（68.6）との格差は約2.4倍である。さらに、都道府県間の税収の格差を、個人住民税、地方法人二税（地方特別法人譲与税を除く）、地方消費税（清算後）および固定資産税について概観すると、最も格差が小さいのが地方消費税（清算後）であり、最大の東京都（110.5）と最小の奈良県（86.9）との格差は約1.3倍である。逆に最も格差が大きいのが地方法人二税（地方法人特別譲与税を除く）であり、最大の東京都（250.7）と最小の奈良県（41.6）との格差は約6.0倍である。東京都の他に地方法人二税の指数

---

(10) 林宏昭『税と格差社会』（日本経済新聞出版社、2011年）153頁も参照。

が100を超えているのは愛知県（135.2）および大阪府（120.2）のみである。但し、＜図3＞からは地方法人特別譲与税による調整の効果を読み取ることができない。また、＜図4＞は、地方法人二税（地方法人特別譲与税を除く）で高い指数を示す東京都、愛知県および大阪府の、地方税収に占める割合（2017年度決算額による）を示すものであるが、＜図3＞から明らかであるように、愛知県および大阪府については常に他府県より高い指数を得ている訳でもないので、結局、東京都が突出しているということになる。

しかし、＜図1＞～＜図4＞のいずれも、税源の偏在と地域間格差を示すことには資するが、これらによって地方交付税による是正の効果、およびその効果に対する地方法人税の貢献度を知ることはできない。その意味において、東京都が2018年12月19日に公表した「平成31年度与党税制改正大綱についての都の見解」において「地域ごとに産業構造に違いがある中で税収に差が生じるのは当然であり、その財政力格差を解消し、各自治体に一定の行政サービスの提供に必要な財源を保障するために、地方交付税制度がある」とした上で「地方税に地方交付税を加えた金額で見れば、東京都と全国平均の金額に大きな乖離はない」、「税収の多寡のみを取り上げて、『偏在是正措置』が必要であると論じるのは妥当ではない」と述べる点は、妥当と評価すべきである<sup>(11)</sup>。地方交付税による是正の結果が示されなければ、税源の偏在性や地域間格差を議論するには不十分と言わざるをえない。

また、東京都は、2018年11月15日付の「地方法人課税の『偏在是正措置』に関する東京都の見解」において「平成元年度以降、都市と地方の財政力格差を名目に幾度となく繰り返されてきた不合理な税制度の見直しにより、東京都は30年間で累計約6兆円という巨額の財源の拠出を余儀なくされてきた」と述べ、その上で、2016年度税制改正大綱において「消費税率10%段階においても、地域間の税源の偏在性を是正し、財政力格差の縮小を図るための措置を講ずる。また、地方法人特別税・譲与税を廃止し、法人事業税に復元するとともに、これに代わる偏在是正措置を講ずる」、「具体的には、法人住民税法人税割の税率を引き下げるとともに、地方法人税の税率を当該

---

(11) 東京都「平成31年度与党税制改正大綱についての都の見解」7頁。飛田・前掲注(3)55頁、上村敏之「地方税の偏在性の現状と偏在是正の論点」地方税2018年6月号2頁、同「都市部における税源偏在の現状と課題」都市問題2018年12月号38頁、池上岳彦「地方税の『偏在是正』を超える改革」同61頁、倉地真太郎「税源偏在是正の構図を読み解く」同67頁、井手英策「税源の偏在から税源の拡充へ」同76頁も参照。

引下げ分相当引上げ、その税収全額を交付税及び譲与税配付金特別会計に直接繰り入れ、地方交付税原資とする」と述べられていること<sup>(12)</sup>を指摘して「検討及び代替措置については、平成28年度税制改正において決定済みであると考えるのが自然であり、「この決定により、平成20年度の税制改正以来続いてきた地方法人課税における『偏在是正』の議論は完結したと見るのが妥当である」とする<sup>(13)</sup>。税源の偏在と地域間格差の問題に関しては東京都が狙い撃ちされる場合が多いのであり、こうした反発はやむをえないところである。

## 〔2〕地方法人課税に関する検討会など

しかし、政府・与党の議論は、地方交付税などによる是正後の状態に触れることなく、税源の偏在性や地域間格差を強調する傾向にある。2018年度与党税制改正大綱は「近年、経済再生への取組みにより地方税収が全体として増加する中で、地域間の財政力格差は再び拡大する傾向にある。地方交付税の不交付団体においては、財源超過額が拡大し、その基金残高も大きく増加している。一方、交付団体においては、臨時財政対策債の残高が累増するなど、厳しい財政運営が続いている状況にある」、「地方創生を推進し、一億総活躍社会を実現するためには、税源の豊かな地方公共団体のみが発展するのではなく、都市も地方も支え合い、連携を強めることが求められる」などとして「特に偏在性の高い地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について、消費税率10%段階において地方法人特別税・譲与税が廃止され法人事業税に還元されること等も踏まえて検討し、平成31年度税制改正において結論を得る」と宣言した<sup>(14)</sup>。これを受ける形で、2018年5月、地方財政審議会に「地方法人課税に関する検討会」（以下、検討会）が設置され、同月23日より審議が開始された。

検討会は7回の審議を行っており、第2回（7月31日）には全国知事会、全国市長会および全国町村会からのヒアリングを行い、第3回（8月29日）には東京都、大阪府、愛知県、長野県、秋田県および高知県からのヒアリングを行った。第2回においては、全国知事会から「地方法人特別税・譲与税が廃止され法人事業税に還元されれば、財政力格差はさらに拡大すると見込まれる」、全国町村会から「地方法人特別税・譲与税の廃止に伴う法人事業税への還元は、単なる実施では格差が広がるだけ」

---

(12) 2016年度与党税制改正大綱9頁。

(13) 東京都「地方法人課税の『偏在是正措置』に関する東京都の見解」1頁、2頁。

(14) 2018年度与党税制改正大綱12頁。

という意見が出された<sup>(15)</sup>。また、第3回においては東京都から税源配分の変更の必要性和「偏在是正ではなく、地方税財源を充実すべき」であるという意見が出されたが、検討会の委員から「地方税源の偏在是正を行わないまま地方税の充実を進めるのは困難」などの意見が示され、秋田県や高知県からは「譲与税化や交付税原資化」を求める意見が出された<sup>(16)</sup>。

そして、検討会は2018年11月20日に「地方法人課税に関する検討会 ― 報告書 ―」（以下、「報告書」）を決定し、石田真敏総務大臣<sup>(17)</sup>に手交した。

「報告書」は、「地方税収は、近年、経済再生への取組等により全体として増加しており、足下の税収は、平成27年度以降、40兆円を超えているなどと過去最高の水準となっている」が「地方交付税の交付団体においては、臨時財政対策債の残高が累増するなど、厳しい財政状況が続いている」のに対し、「不交付団体においては、税収の増加に伴い、財源超過額が拡大し、基金残高も大きく増加している状況にある」と述べる。また、「都道府県における財政力の状況は、平成25年度以降、交付団体では0.5台で微増に止まるのに対し、不交付団体では1.1程度から1.3を超える水準に大きく増加している」などと分析する<sup>(18)</sup>。

その上で、「報告書」は「地方交付税の財源調整機能は不交付団体の超過財源には及ばないため、地方交付税制度のみで地域間の財政力格差を解消することは困難である」、「近年の地方財政の状況は、厳しい歳出抑制を行ってもなお、継続して巨額の財源不足が生じており、これに対処するため、赤字地方債である臨時財政対策債の発行を、毎年度、継続している状況にある」が「近年、地方税収が全体として増加する中で、地域間の財政力格差が拡大する『新たな状況』が発生して」おり、地方税収が「税源の偏在是正のために地方法人特別税・譲与税制度の創設を決めた平成19、20年度当時を上回る水準と」なる中で「不交付団体と交付団体の均衡が大きく崩れ、地域

---

(15) 沼澤・前掲注(5)2018年12月号35頁、36頁による。

(16) 沼澤・前掲注(5)2018年12月号37頁、39頁による（検討会の委員の意見について、発言者は明示されていない。総務省のサイト中にある検討会のページについても同様である）。尾崎正直「地方税源の偏在是正について」地方税2018年8月号2頁も参照。

(17) 以下、職名、所属政党（会派）、政党（会派）名は、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2019年1月28日から3月29日まで（国務大臣については2018年10月2日から2019年9月10日まで）の期間におけるものである。

(18) 「報告書」6／34頁。引用文中の「財政力」は「単年度の基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値」と定義される（同頁）。なお、「報告書」は地方税2018年12月号121頁に「資料篇」として掲載されている。



間の財政力格差が拡大する状況となっている」とし、大企業の本店が集中する大都市部に税収も集中する傾向にあり、この傾向に電子商取引の進展や企業の組織形態の多様化が拍車をかけていることを指摘する<sup>(19)</sup>。

そして、「報告書」は「地方法人課税における新たな偏在是正措置に係る対象税目」を法人事業税とすることが適当であるとし、「法人事業税において新たな偏在是正措置を講じる場合には、その対象は、現行の地方法人特別税と同様、法人事業税（所得割・収入割）の一部とすることが適当である」とする。「報告書」は「新たな」と表現するが、地方法人特別税の存続および恒久化を述べるに等しい。このことは、「新たな税の賦課徴収については、都道府県が法人事業税と併せて行うことが適当である」とするところからも明らかである<sup>(20)</sup>。

また、「報告書」は「地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置の方策については、譲与税化により実効性のある偏在是正措置とすることができる場合には、譲与税化を基本として考えることが適当である。一方で、十分な偏在是正効果を得られない場合には、交付税原資化も視野に入れて検討する必要がある」と述べる。そのため、基本的には地方法人特別譲与税の存続および恒久化と同じことになるが、地方法人特別譲与税が譲与の基準として人口および従業者数としたのに対し、「新たな偏在是正措置」の譲与基準は人口のみとすることも述べる<sup>(21)</sup>。

地方法人特別税および地方法人税は、法人事業税や法人住民税の一部を国税化したものであり、税源の逆移譲と評価すべきであるが、「報告書」は「税収の全額を交付税及び譲与税配付金特別会計に直入し、譲与・交付する仕組みとすることにより、地方税財源としての位置付けを明確にしてきた」と述べ、「新たな偏在是正措置」についても同様にすべきである旨を述べる<sup>(22)</sup>。

なお、2018年7月4日の全国知事会「地方税財源の確保・充実等に関する提言（案）」は「今後も地方分権改革を進め、さらなる地方税の充実を目指すためには、地方税の充実そのものが財政力格差拡大の要因とならないよう、税源の偏在性が小さい地方税体系の構築は避けては通れない課題であり、「税源自体の偏在に歯止めがかからない以上、新たな偏在是正措置を講じない限り、大半の地方団体において、地

---

(19) 「報告書」14／34頁、17／34頁、19／34頁。

(20) 「報告書」26／34頁、28／34頁。

(21) 「報告書」27／34頁、29／34頁。

(22) 「報告書」30／34頁。



方税などの財源確保には限度があ」として、「都市と地方が支え合う社会の構築に向けて、特に偏在が大きくなっている地方法人課税について、新たな偏在是正措置を講じることにより、偏在性が小さい地方税体系を構築すべきである」と述べる<sup>(23)</sup>。一方、2018年11月9日の全国知事会「平成31年度税財政等に関する提案」も同旨を述べるが、「大都市圏の都府県からは、本来、地方税の充実によって対応すべきとの意見もある」、「東京都は、本来、税収格差の是正は、国から地方への税源移譲により地方税を拡充する中で行うべきと強く主張した」とも述べており、都道府県間における厳しい対立をうかがわせる<sup>(24)</sup>。

### 〔3〕2019年度与党税制改正大綱

「報告書」を受ける形で、2019年度与党税制改正大綱は特別法人事業税および特別法人事業譲与税の像を具体化させた。その前提は「地方創生、地方分権を推進するためには地方税の充実確保が必要であるが、税源に偏在があれば、地方税を充実すると地域間の財政力格差が拡大する。このため、税源の偏在性が小さい地方税体系の構築が必要となる」というところにある<sup>(25)</sup>。2019年度与党税制改正大綱も「地方創生」という政策の一翼を担っていることからすれば「地方税の充実確保」よりも「地方税源の偏在是正」に力点が置かれていることは明らかであり、そのことは「大都市部が将来にわたり発展していくためには、地方の活力の維持が不可欠であり、持続可能な地域社会を実現するためには、安定的な地方税財政基盤を確保することが必要である」という部分からも読み取りうる<sup>(26)</sup>。

そして、「地域間の財政力格差拡大、経済社会構造の変化等に対応し、都市と地方が支え合い、共に持続可能な形で発展していくため、地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置」として、特別法人事業税および特別法人事業譲与税が提案される<sup>(27)</sup>。基本的な内容は「報告書」と同じであり、特別法人事業税は法人事業税の一部を国税化し、都道府県が法人事業税と併せて賦課徴収を行い、交付税及び譲与

---

(23) 全国知事会「地方税財源の確保・充実等に関する提言（案）（平成30年7月4日）」20頁。

(24) 全国知事会「平成31年度税財政等に関する提案（平成30年11月）」20頁、21頁。倉地・前掲注(11)70頁も参照。

(25) 2019年与党税制改正大綱11頁。

(26) 2019年与党税制改正大綱11頁。

(27) 2019年与党税制改正大綱12頁。宮沢洋一「（巻頭インタビュー）平成31年度税制改正の概要とその背景」税理2019年3月号6頁も参照。

税配付金特別会計に直接払い込むものとされる。また、国は、特別法人事業譲与税を都道府県に対し、人口を基準として譲与するが、地方交付税不交付団体に対する譲与の制限の仕組みも設けるものとされる。

前述の通り、地方法人特別税および地方法人特別譲与税は暫定的なものであったが、特別法人事業税および特別法人事業譲与税は恒久的なものとしてされた。2019年度与党税制改正大綱は「この新たな措置は、都市と地方の対立の観点から捉えるべきではない。都市と地方が相互に連携して、各地域の活力の維持向上に取り組むための地方税財政基盤を構築する観点から行うものである」と述べるが<sup>(28)</sup>、前述のように都道府県間の対立がみられたばかりでなく、池上岳彦教授の表現を借りるならば「地方税が他の地方自治体の財源となる理由」を作るものであり<sup>(29)</sup>、あるいは飛田博史氏が指摘するように「もはや地方の活性化を通じた税源の偏在是正は無理であり、東京が社会経済の中核として発展することで税収の稼ぎ頭であり続けることを国として支え、東京の税源に依存した再配分システムを強化しようとするための手段であるとも言うる<sup>(30)</sup>。

### 3. 特別法人事業税法の概要

#### 〔1〕構造および趣旨

特別法人事業税法は、本則35箇条、附則26箇条から構成される。本則の第1条は、特別法人事業税が「地方税の税源の偏在性の是正に資するための」ものであること、および特別法人事業税の「収入額に相当する額を特別法人事業譲与税として都道府県に対して譲与する」ものであることを明示する（同第29条も参照）。地方法人特別税法第1条が地方法人特別税を「税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置」と位置づけたことと比較すると、特別法人事業税が恒久的な税目であることがわかるが、税率など一部を除けば地方法人特別税法の名称を変更して暫定性を除去したものにほぼ等しい。

---

(28) 2019年与党税制改正大綱12頁。

(29) 池上・前掲注(11)61頁。「ふるさと納税」についても同様の指摘をなしうる。

(30) 飛田・前掲注(3)55頁。

## 〔2〕特別法人事業税の課税要件

特別法人事業税の納税義務者は法人であり（特別法人事業税法第4条）、人格のない社団等（同第2条第1号、地方税法第72条の2第4項）、みなし課税法人（特別法人事業税法第2条第2号、地方税法第72条の2第5項）も法人とみなされる（特別法人事業税法第3条）。

特別法人事業税の課税物件（「課税の対象」）および課税標準は基準法人所得割額（同第2条第5号）または基準法人収入割額（同第6号）であり（同第5条および第6条）、課税標準に税率を乗ずることにより税額を算定する（同第7条）。特別法人事業税の納税義務者（法人の種別）、課税物件および課税標準、ならびに税率は法人の性質によって異なっており、〈表1〉に示す通りである。

〈表1〉 特別法人事業税の納税義務者、課税物件および課税標準ならびに税率

特別法人事業税法第7条	法人の種別（納税義務者）	課税物件および課税標準	税率	（参考）地方法人特別税の税率
第1号	付加価値割額、資本割額及び所得割額の合算額により法人の事業税を課される法人	基準法人所得割額	260%	414.2% （地方法人特別税法第9条第1号）
第2号	所得割額により法人の事業税を課される特別法人（地方税法第72条の24の7第5項に規定される特別法人 <sup>(31)</sup> ）	基準法人所得割額	34.5%	43.2% （地方法人特別税法第9条第2号）
第3号	所得割額により法人の事業税を課される法人（第1号に掲げられる法人および第2号にいう特別法人を除く）	基準法人所得割額	37.0%	
第4号	収入割額により法人の事業税を課される法人	基準法人収入割額	30.0%	43.2% （地方法人特別税法第9条第3号）

（出典） 特別法人事業税法第7条および地方法人特別税法第9条より、筆者が作成。

## 〔3〕特別法人事業税の賦課徴収など

特別法人事業税は国税であるが、都道府県が法人事業税の賦課徴収と併せて行う（特別法人事業税法第8条。同第11条ないし第14条も参照）。また、法人事業税に係る申告書を提出する義務を負う法人は、法人事業税の申告書と併せて特別法人事業税

(31) 農業協同組合、消費生活協同組合、信用金庫、労働金庫、中小企業等協同組合などを指す。

の申告書を知事に提出しなければならない（同第9条。同第19条も参照）、「特別法人事業税に係る徴収金を当該都道府県の法人の事業税に係る地方団体の徴収金の納付の例により、当該都道府県の法人の事業税に係る地方団体の徴収金と併せて当該都道府県に納付しなければならない」（同第10条第1項。同第2項も参照）<sup>(32)</sup>。納付された特別法人事業税については、都道府県が「当該納付があった月の翌々月の末日までに、政令で定めるところにより、特別法人事業税に係る徴収金として納付された額を国に払い込むものとする」（同第3項）。この辺りも地方法人特別税法第10条以下と同様である<sup>(33)</sup>。

都道府県知事が行う特別法人事業税に関する処分は、不服申立ておよび訴訟において地方税法に基づく処分とみなされ（特別法人事業税法第16条。地方法人特別税法第18条と同旨）、犯則事件の調査および処分についても法人事業税に関する犯則事件とみなされる（特別法人事業税法第17条。地方法人特別税法第19条と同旨）。また、特別法人事業税法第18条は都道府県知事が総務大臣に対して行う特別法人事業税の申告件数等の報告などを定めるが、これも地方法人特別税法第20条と同旨の規定である。

なお、特別法人事業税の賦課徴収、還付、犯則調査など、特別法人事業税法第2章により都道府県が処理することとされる事務は第1号法定受託事務である（特別法人事業税法第21条、同附則第10条）。この点も地方法人特別税法第23条と同様である。

#### 〔4〕特別法人事業譲与税

特別法人事業税法第3章（第29条ないし第34条）は特別法人事業譲与税に関する規定を置く。地方法人特別税法第4章（第32条ないし第40条）に相当する部分であるが、特別法人事業譲与税は地方法人特別譲与税から大きな変更が加えられている。

特別法人事業税法第30条第1項は「毎年度、各都道府県に対して譲与する特別法人事業譲与税の額」を「基準特別法人事業譲与税額」とする旨を定めるが、「基準特別法人事業譲与税額」は都道府県の財源の状態によって異なる。そこで、先に同第2項

---

(32) 「特別法人事業税に係る徴収金」は「特別法人事業税並びにその督促手数料、延滞金、過少申告加算金、不申告加算金、重加算金及び滞納処分費」を指す（特別法人事業税法第2条第9号）。また、「地方団体の徴収金」は「地方税法第1条第1項第14号に規定する地方団体の徴収金」をいう（特別法人事業税法第2条第10号）。

(33) 但し、地方法人特別税法第12条第1項は「地方法人特別税の納税義務者は、地方法人特別税を当該都道府県の法人の事業税の納付の例により、当該都道府県の法人の事業税の納付と併せて当該都道府県に納付しなければならない」と定める。

に示されている用語の定義を概観する。

まず、「基準特別法人事業譲与税額」は、同第31条第1項に基づいて「当該年度において譲与すべき特別法人事業譲与税の総額に相当する額を各都道府県の人口で按分した額をいう」と定義される（同第30条第2項第1号。下線は筆者）。地方法人特別税法第33条第1項は、地方法人特別譲与税の譲与額につき、「地方法人特別譲与税基本額」の2分の1相当額を各都道府県の人口で按分した額と、2分の1相当額を各都道府県の従業者数で按分した額との合算額としていたので、按分の基準が変更されたことになる。

次いで、「財源超過団体」は、特別法人事業税法第30条第2項第2号イに掲げる額（これをAとする）が同ロに掲げる額（これをBとする）を超える都道府県をいう（同号）。AおよびBは、次の数式により計算される。

$$A = (\text{基準財政収入額}) - (\text{特別法人事業譲与税の収入見込額}) \times 0.75 + (\text{基準特別法人事業譲与税見込額}) \times 0.75$$
$$B = (\text{基準財政需要額})$$

また、「財源超過団体」の「財源超過額」は、AからBを控除して得られた額である（同第4号）。

一方、「財源不足団体」は「財源超過団体」以外の都道府県、すなわちA < Bとなっている都道府県である（同第3号）。

続いて、毎年の譲与額である「基準特別法人事業譲与税額」である。「財源超過団体」の場合は、第30条第1項第1号により、次の数式により得られた額とされる。

$$(\text{特別法人事業譲与税の額}) = (\text{基準特別法人事業譲与税額}) - \underline{(\text{基準特別法人事業譲与税額}) \times 0.75} \quad [\text{但し、下線部の額が財源超過額を超える場合には当該財源超過額とする。}]$$

これに対し、「財源不足団体」の場合は、同第2号により、次の数式により得られた額とされる。

$$(\text{特別法人事業譲与税の額}) = (\text{基準特別法人事業譲与税額}) + \underline{(\text{基準特別法人事業譲与税額}) \times 0.75} \times (\text{各財源不足団体の人口で按分した額})$$



特別法人事業譲与税の譲与時期および譲与額は同第31条の定めるところによる。また、総務大臣が同第30条第2項第2号もしくは同第32条の総務省令を制定もしくは改廃しようとするとき、または特別法人事業譲与税を都道府県に対して譲与しようとするときには、地方財政審議会の意見を聴かなければならない（同第33条）。さらに、国は、特別法人事業譲与税の譲与に当たって使途に条件をつけたり制限を加えたりしてはならない（同第34条）。

以上のような仕組みの特別法人事業譲与税により、税源の偏在と地域間格差はどれほどまでに縮小するのであろうか。総務省の説明によれば、地方法人二税（地方法人特別譲与税を除く）における最大約6.0倍の格差（東京都の250.7と奈良県の41.6。〈図3〉を参照）は、特別法人事業譲与税の導入により、東京都の指数が250.7から185.3に減少し、逆に奈良県の指数が41.6から58.9に増大することにより、最大格差が約3.15倍に縮小し、全都道府県を概観するならば東京都の地方法人二税の税収に占める割合が26.3%から19.8%に減少する。また、特別法人事業譲与税の導入によって全都道府県における地方法人二税の税収の割合が減少するのは東京都、愛知県および大阪府のみであり、他の道府県は僅かながら増大する<sup>(34)</sup>。地方法人特別譲与税に比して格差の縮小効果は高いと評価することができるものの、東京都のみが大きくシェアを落とし<sup>(35)</sup>、その分を愛知県および大阪府以外の道府県に薄く広く分け与えることとなる。これでは「地方税の充実確保」、さらに各道府県の税財源の「充実確保」にはつながらない。そもそも、税源の偏在そのものを税制によって是正しうる訳ではないので、現行の地方税制の大枠を保ったまま地域間格差を縮小することは限界に達しているのではなかろうか。

## 〔5〕法人事業税の税率の変更

特別法人事業税法の施行に伴い、法人事業税の所得割および収入割の標準税率も2019年10月以後に開始する事業年度から〈表2〉に示す通りに変更される。これは地方税法等一部改正法によるものである。

---

(34) 以上、総務省「説明資料〔平成31年度税制改正等について（地方税）（平成31年1月31日）〕」（<https://www.cao.go.jp/zei-cho/content/30zen21kai2.pdf>）による。この資料においては東京都の指数が250.6、奈良県の指数が41.8となっているが、〈図3〉に示された指数を採用した。

(35) 東京都・前掲注(11)8頁によれば、特別法人事業税法の施行による減収は約4,000億円であるという（「粗い試算」として示されている）。



＜表 2＞ 法人事業税（所得割および収入割）の標準税率（2019年10月以後に開始する事業年度から適用される）

	改正前	改正後
資本金の額又は出資金の額（以下「資本金」という。）1億円超の普通法人の所得割の標準税率		
年400万円以下の所得	1.9%	0.4%
年400万円超年800万円以下の所得	2.7%	0.7%
年800万円超の所得	3.6%	1.0%
資本金1億円以下の普通法人等の所得割の標準税率		
年400万円以下の所得	5.0%	3.5%
年400万円超年800万円以下の所得	7.3%	5.3%
年800万円超の所得	9.6%	7.0%
特別法人の所得割の標準税率		
年400万円以下の所得	5.0%	3.5%
年400万円超の所得	6.6%	4.9%
（特定の協同組合等の年10億円超の所得）	7.9%	5.7%
収入金額課税法人の収入割の標準税率		
電気供給業、ガス供給業及び保険業を行う法人の収入金額に対する税率	1.3%	1.0%

（出典） 2019年度政府税制改正大綱54頁より、筆者が作成。

#### 4. 国会における法律案の審議状況

前記のような内容の特別法人事業税法について、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。

衆議院議案受理年月日	2019年2月8日
衆議院付託年月日	2019年2月15日（総務委員会）
衆議院審査終了年月日	2019年3月1日（可決）
衆議院審議終了年月日	2019年3月2日（可決。賛成会派：自由民主党および公明党、反対会派：立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、日本共産党、日本維新の会、社会保障を立て直す国民会議、社会民主党・市民連合、希望の党および未来日本）
参議院予備審査議案受理年月日	2019年2月8日

参議院議案受理年月日	2019年3月2日
参議院付託年月日	2019年3月13日（総務委員会）
参議院審査終了年月日	2019年3月27日（可決）
参議院審議終了年月日	2019年3月27日（可決。投票総数：237、賛成：149、 反対：88）
公布年月日	2019年3月29日（法律第4号）

## 〔1〕衆議院総務委員会

2019年2月19日、石田総務大臣により、特別法人事業税法案、地方税法等一部改正法案、「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」案（内閣提出法律案第6号。以下、森林環境税法案）および「地方交付税法等の一部を改正する法律」案（内閣提出法律案第7号。以下、地方交付税法等改正法案）の提案理由等の説明が行われ<sup>(36)</sup>、同月21日、同月26日および3月1日にこれら4法律案の審査が行われた（特別法人事業税法案について実質的に質疑応答がなされたのは同月21日および26日である）。そして、3月1日、森林環境税法案以外の3法律案について高井崇志議員（立憲民主党・無所属フォーラム）、日吉雄太議員（国民民主党・無所属クラブ）、吉川元議員（社会民主党）による反対討論、特別法人事業税法案および地方税法等一部改正法案について足立康史議員（日本維新の会）による反対討論、4法律案の全てについて本村伸子議員（日本共産党）による反対討論を経て、採決が行われ、特別法人事業税法案（および他の3法律案）は賛成多数で可決された<sup>(37)</sup>。

### （1）偏在是正措置としての意義

まず、山花郁夫議員（立憲民主党・無所属フォーラム）が、特別法人事業税および特別法人事業譲与税が東京都にもたらす影響を、「東京都が作成をした資料」を参照して、東京都にとっては2018年度税制改正における「地方消費税の清算基準の見直しということに続いて、引き続いて2年連続の大幅な減収を伴う税制改正ということにな」と指摘した。その上で、2016年度税制改正で「一旦決着がついたのではないかと思われていた」が「今回の措置によって、もうこれで決着がついたというふう

(36) 「第198回衆議院総務委員会議録第3号（平成31年2月19日）」47頁。

(37) 「第198回衆議院総務委員会議録第6号（平成31年3月1日）」8頁、9頁。

思ってよろしいのでしょうか」と質した。これに対し、石田総務大臣は次のように答弁した<sup>(38)</sup>。

「新たな偏在是正措置は、偏在性の小さい地方税体系を構築する観点から、地域間の財政力格差の拡大や経済社会構造の変化等に対応し、大都市部に税収が集中する構造的な課題に対処するものであります。また、都道府県の行財政運営において、将来の収入に対する予見可能性を確保することも重要であります。」

「こうしたことを踏まえまして、今般の措置につきましては、将来に向かって安定的な制度とするため、恒久措置とすることとしております。現在直面している財政力格差の拡大や経済社会構造の変化等に対する地方税制上の対応としては、この新たな偏在是正措置により行われることになるものと考えています。」

「なお、中長期的に社会経済情勢が大きく変化する場合や、税制全体の抜本的な見直しが行われるような場合には、あるべき地方税制の観点から検討を行うことも必要になるものと考えております。」

続いて、山花議員が「これまでの偏在是正の効果額というのは、どういう形で活用されてきた」のかと質した。これに対し、林崎理政府参考人（総務省自治財政局長）は「平成20年度税制改正におきまして地方法人特別税・譲与税を創設した際、この際には、地方の自主的、主体的な活性化施策に必要な歳出といたしまして、地方再生対策費4千億円を地方財政計画に計上いたしまして、その財源として活用した」、「平成26年度の税制改正におきまして法人住民税法人税割の交付税原資化を行った際には、地方創生に取り組むために必要な歳出といたしまして、まち・ひと・しごと創生事業費を同じく計上いたしまして、そのための財源の一部として活用してきた」と答弁した<sup>(39)</sup>。

さらに、山花議員が「交付税方式じゃなくて譲与税方式にしたのは何でなんでしょ

---

(38) 「第198回衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」8頁（同43頁も参照）。同8頁には「東京都が作成をした資料」の具体名が記されていない。本稿の注(11)、注(13)に示したもののいずれかではないかと考えられる。なお、2018年度税制改正における「地方消費税の清算基準の見直し」は「地方税法施行令等の一部を改正する政令」（平成30年3月31日政令第125号）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の改正という形をとった（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）」下山憲治編『地方自治関連立法動向第6集』75頁、85頁も参照）。

(39) 「第198回衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」9頁。

うか」と質した。これに対し、内藤尚志政府参考人（総務省自治税務局長）は、検討会において地方交付税原資化、譲与税化のいずれが適当であるかについて大きな議論となったことに触れた上で、「地方税の一部を譲与税化したものについては実質的な地方税源とされておりまして、より地方税に近い性格の地方財源と考えられるとされている」、「法人事業税は、法人税と課税ベースが大きく異なりまして、国が法人税とあわせて賦課徴収できないということになりますので、特別法人事業税は都道府県が賦課徴収の事務を担うことが必要となってまいります」と述べ、その上で「不交付団体でございます都道府県も賦課徴収を担っていただくこととなるわけでございますけれども、交付税原資化の場合には地方交付税は不交付団体には交付されないのに対しまして、譲与税化の場合には不交付団体に対しても一定の財源が配分されることとなりますため、譲与税化の手法の方が不交付団体にも理解が得られやすいということが言われている」、「譲与税は客観的な基準に基づいて譲与されますので、財源の再配分の状況が明確でございまして、収入に対する予見可能性が高いと考えられる、このような点が検討会でも指摘をされているところでございます、新たな偏在是正措置につきましては、これらを踏まえて譲与税化の手法をとることとした」と答弁した<sup>(40)</sup>。

一方、吉川元議員（社会民主党）は「この特別法人事業税、自治体の独自財源である地方法人税を使って偏在是正、財源調整の原資とする。地方税、地方の固有の税を一旦国税化をするに等しくて、大変私は筋の悪い税制だというふうに思います」と述べた上で、「是正すべき偏在というのは一体どういう基準で出しているのか」と質した。これに対し、内藤政府参考人は「地方税収が全体として増加をしているところがございます、地方法人特別税・譲与税制度を創設した平成19年、平成20年の状況を上回り、過去最高水準となっているところで」あり、「地方交付税の交付団体においては、赤字地方債でございます臨時財政対策債の残高が累増する一方で、不交付団体においては、財源超過額等が増嵩している状況にあるということで、地域間の財政力格差が拡大しておりまして、これへの対応が喫緊の課題となっている」こと、「産業構造のサービス産業化やインターネット取引の拡大といった経済社会構造の変化等を

---

(40) 「第198回衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」9頁。内藤政府参考人の答弁を受けて、山花議員は「本来的には、これは地方の基幹税と言ってもいいような法人二税を国税化をしてしまうということですから、その地方の税源、財源という観点からすると、（中略）本来的には分権とかいう議論からすると逆方向ではないかと思えます」と述べている（同頁）。

背景として、大都市部には企業の事業活動の実態以上に税収が集中している状況にある」ことをあげて「地域間の財政力格差の拡大や経済社会構造の変化等に対応し、企業の事業活動の実態以上に大都市部に税収が集中する構造的な課題に対処しよう、そういうことで新たな偏在是正措置を講じようとするもので」と答弁した<sup>(41)</sup>。

## (2) 東京都、愛知県および大阪府への影響

小倉将信議員（自由民主党）は、特別法人事業税および特別法人事業譲与税が「社会や産業構造の変化に合わせて地方税自体を変えていく取組」、「今の社会構造の変化に合わせて、より企業の生産活動の実態に税制を合わせていくような取組」と評価した上で、いわば東京都（民）向けに「制度設計」を説明するように求めた。これに対し、内藤政府参考人は「地方税収が全体として増加する中で、地域間の財政力格差が拡大いたしますとともに、（中略）経済社会構造の変化等を背景といたしまして、大都市部に、企業の事業活動の実態以上に税収が集中する状況に」あり、「新たな偏在是正措置は、偏在性の小さい地方税体系を構築する観点から、こうした地域間の財政力格差の拡大や経済社会構造の変化等に対応し、大都市部に税収が集中する構造的な課題に対処いたしますため、地域における事業活動により生ずる付加価値の総計でございます県内総生産の分布と、地方法人課税の税収をおおむね合致させることとするもの」であると答弁した。また、内藤政府参考人は「地方財政制度上、地域の独自施策を展開するための財源といたしまして留保財源がございますが、東京都におきましては財源超過額が毎年約1.2兆円あることに加えまして、毎年度1兆円を超える留保財源があることから、東京において今後必要となると見込まれる財政需要も含め、今後、適切に対応していただけるものと考えている」、「法案におきましては、制度の施行後、適当な時期において、施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは検討を加えるという、いわゆる検討条項を設けることとしている」とも述べている<sup>(42)</sup>。

一方、井上一徳議員（希望の党）が特別法人事業税法の施行による税収の減収見込みについて質したのに対し、内藤政府参考人は、東京都が約4,200億円、愛知県および大阪府が約200億円と推計されるが、愛知県および大阪府に対しては減収額の75%

---

(41) 「第198回衆議院総務委員会議録第5号（平成31年2月26日）」33頁。

(42) 「第198回衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」31頁（同43頁も参照）。引用文中の下線は筆者による。なお、内藤政府参考人の答弁中にある「検討条項」は、特別法人事業税法附則第9条のことである。



を地方交付税により補填すると答弁した<sup>(43)</sup>。これを受けて、井上議員が「その他の道府県では、地方法人課税、この税収が増加するということになりますけれども、この増収分が、地方交付税交付金が減額されるということになって、結局その増収分が帳消しになってしまうんじゃないかというような疑念も出てくる」と質したのに対し、石田総務大臣は「地方法人課税の新たな偏在是正により生ずる財源につきましては、平成31年度税制改正大綱において、『地方が偏在是正の効果を実感できるよう、必要な歳出を地方財政計画に計上するなど、その全額を地方のために活用する。』とされており」、「偏在是正措置による税収の影響が生ずる平成32年度に向けまして、大綱に沿って、地方団体の意見を伺いながら、今後、検討を進めてまいりたい」と答弁した<sup>(44)</sup>。

### (3) 地方消費税

井上議員が「税収格差が小さくて偏在性の低い税源であるので、地方消費税を地方税の柱としていくべきというような議論もあ」として総務省の見解を質したのに対し、内藤政府参考人は「地方消費税は、地域間の偏在性が小さく、税収の安定性も高いことから、社会保障制度を支える地方団体の財源としてふさわしい税目であると考えており」、「今後とも、地方消費税の充実が望ましいという基本的な考え方に立って、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築に努めてまいりたい」と答弁した<sup>(45)</sup>。

---

(43) 「第198回衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」42頁。既に本文において述べたように、実質上、東京都のみに不利益を被らせる目的があると疑われてもやむをえないであろう。

(44) 「第198回衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」42頁。これに続けて、井上議員が、偏在是正措置の効果が市町村にも及ぶような仕組みを考えていただきたいと質したのに対し、林崎政府参考人は「地方団体の意見も伺いながら今後検討を進めてまいりたい」と答弁した（同頁）。また、井上議員は、2月26日の総務委員会において安倍晋三内閣総理大臣に対して同じ質問を行った。安倍内閣総理大臣の答弁は林崎政府参考人の答弁と同旨である（「第198回衆議院総務委員会議録第5号（平成31年2月26日）」24頁）。なお、参議院総務委員会においても、若松謙維議員（公明党）が同旨の質疑を行った。当然、石田総務大臣の答弁および安倍内閣総理大臣の答弁も衆議院総務委員会におけるものと同旨である（「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」21頁、「第198回参議院総務委員会会議録第6号（平成31年3月20日）」17頁）。

(45) 「第198回衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」43頁。本稿の<図3>と同旨の答弁である。

## 〔2〕衆議院本会議

2019年3月2日の本会議（第9回）において、特別法人事業税法案、地方税法等一部改正法案、森林環境税法案および地方交付税法一部改正法案は一括して議題とされた。江田康幸総務委員長の報告の後、森林環境税法案以外の3法律案について山花議員、稲富修二議員（国民民主党・無所属クラブ）、重徳和彦議員（社会保障を立て直す国民会議）による反対討論、特別法人事業税法案および地方税法等一部改正法案について足立議員による反対討論、4法律案の全てについて本村議員による反対討論を経て、4法律案は賛成多数で可決された<sup>(46)</sup>。特別法人事業税法案への賛成会派および反対会派は前述の通りであり、これは地方税法等一部改正法案への賛成会派および反対会派と同じである<sup>(47)</sup>。

## 〔3〕参議院総務委員会

特別法人事業税法案、地方税法等一部改正法案、森林環境税法案および地方交付税法等改正法案は一括して議題とされた。2019年3月14日に石田総務大臣による提案理由等の説明が行われ<sup>(48)</sup>、同日、同月19日および20日に審査が行われた（特別法人事業税法案について実質的に質疑応答がなされたのは14日および20日である）。同月27日に、森林環境税法案以外の3法律案について森本真治議員（国民民主党・新緑風会）による反対討論、4法律案の全てについて山下芳生議員（日本共産党）による反対討論の後、採決が行われ、賛成多数で可決された<sup>(49)</sup>。なお、採決の後、江崎孝議員（立憲民主党・民友会・希望の会）により、自由民主党・国民の声、立憲民主党・民友会・希望の会、国民民主党・新緑風会、公明党および日本維新の会・希望の会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、賛成多数で可決された<sup>(50)</sup>。以下、特別法人事業税法案に関する質疑応答の様子を概観する。

山田修路議員（自由民主党）は「人の一極集中を是正をしていくためには、資金の

---

(46) 「第198回国会衆議院会議録情報第9号（平成31年3月2日）」4頁、8頁。

(47) 特別法人事業税法については[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/keika/1DCB58E.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DCB58E.htm)を、地方税法等一部改正法については[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/keika/1DCB576.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DCB576.htm)を参照した。

(48) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」2頁。

(49) 「第198回参議院総務委員会会議録第7号（平成31年3月27日）」1頁、2頁。

(50) 「第198回参議院総務委員会会議録第7号（平成31年3月27日）」3頁。

東京への偏在を解消することが必要」であり、平成「30年度の地方消費税の清算基準の見直しで約1,000億円、そして31年度の今回の地方法人課税の偏在是正措置によりまして約4,200億円が東京都から地方へ移転すると言われております。もはや地方分権という言葉は死んだと述べられた方もおられると聞いておりますけれども、財源の偏在こそ地方の危機であり、「地方財源の偏在是正に今後とも取り組むべきである」と質した。これに対し、石田総務大臣は「地方税の充実確保を図る前提として地方税源の偏在是正が必要でありまして、両者は車の両輪として常に考える必要がある」とした上で「新たな偏在是正措置は、偏在性の小さい地方税体系を構築する観点から、地域間の財政力格差の拡大や、経済社会構造の変化等に対応して、企業の事業活動の実態以上に大都市部に税収が集中する構造的な課題に対処するもので」あり、「都市、地方を通じた安定的な地方税財政基盤の構築につながるものと考え」る、「特別法人事業税は、形式的には国税という形になりますが、その税収の全額を譲与税特別会計に直入をいたしまして、譲与税として客観的な基準に基づき地方に再配分される仕組みでありまして、実質的な地方税源であることは明確であることから、地方分権に反するものではない」、「今後とも、地方創生、地方分権を推進するためにも、地方税の充実確保を図りつつ、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築に取り組んでまいりたい」と答弁した<sup>(51)</sup>。しかし、特別法人事業譲与税が「実質的な地方税源」であるかどうかについては議論の余地があり、直ちに「地方分権に反するものではない」と言い切ることはできないのではないかと。

一方、又市征治議員（立憲民主党・民友会・希望の会所属、社会民主党）は、東京都が「地方税収の格差は地方交付税を加えた住民一人当たりの一般財源で見べきである」と主張していることに言及して「税収の偏在はどの程度の水準までが妥当」と考えるのかを質した。内藤政府参考人は「地方税には税源の偏在がございまして、偏在度につきましては人口一人当たりの地方税収の差で比較するのが一般的な見方である」とした上で「地方税である以上、一定の偏在があることは、もうこれは避けられない」が「地方税財政制度全体の中で地方全体及び個々の地方団体の一般財源を適切に確保していく必要があるということございまして、一概に偏在度について申し上げることはできないわけでございますけれども、地方税制上の対応といたしましては、今回の偏在是正措

---

(51) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」3頁。森屋宏議員（自由民主党）による質疑、ならびに、これに対する石田総務大臣および安倍内閣総理大臣の答弁（「第198回参議院総務委員会会議録第6号（平成31年3月20日）」13頁）も参照。

置によりまして地方法人課税の税収と県内総生産の分布がおおむね合致いたしますので、構造的な課題による偏在は解消されることになるものと考えている」と答弁した<sup>(52)</sup>。

#### 〔4〕参議院本会議

2019年3月27日の本会議（第10回）において、特別法人事業税法、地方税法等一部改正法、森林環境税法および地方交付税法一部改正法は一括して議題とされた。秋野公造総務委員長の報告の後に、森林環境税法以外の3法律案について杉尾秀哉議員（立憲民主党・民友会・希望の会）、森本議員による反対討論、地方税法等一部改正法および特別法人事業税法について行田邦子議員（日本維新の会・希望の党）による反対討論、4法律案の全てについて山下議員による反対討論を経て、採決が行われた。特別法人事業税法案および地方税法等一部改正法案については、一括採決の結果、投票総数：237、賛成：149、反対：88となり、特別法人事業税法および地方税法等一部改正法が成立した<sup>(53)</sup>。

## 5. 法人課税の将来と税源再配分の必要性

かつて、筆者は「地方法人特別税は、既存の法人事業税の一部を国税化し、その収入額を譲与税として都道府県に交付するものであることから、地方分権改革における長らくの課題であった地方税の抜本的改革は先送りされたことを意味する。また、この税目の導入は、地方公共団体の収入の確保という面には資するものの、地方公共団体の税財源の確保ないし充実という要請とは矛盾するものである。さらに、地方法人特別譲与税は地方交付税不交付団体にも譲与されることとなるため、税源の偏在の是正という目的を実現するにも不十分であると評価することも可能であろう」と記した<sup>(54)</sup>。

特別法人事業税法についても同じ趣旨を述べる事が可能であろう。

「地方創生」政策の行く末によっては、再び税源の偏在性の地域間格差の是正への対処として地方法人課税の見直しが行われ、特別法人事業税法または地方法人税法の改正により、法人事業税または法人住民税の一部国税化が進められる可能性を否定することはでき

---

(52) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」15頁。

(53) 「第198回参議院会議録第10号（平成31年3月27日）」7頁、11頁。

(54) 拙稿・前掲注(3)78頁。

ない。

しかし、これでは対症療法の繰り返しにすぎない。抜本的な税源再配分の必要性が叫ばれて久しいが、地方法人課税については、存続の限界に達していると言えないまでも、現代日本における経済構造、社会構造の変化に対応しきれていないと評価することは許されるであろう。

検討会の「報告書」も、「経済社会構造の変化」として「我が国全体の産業構造がかつての製造業中心からサービス産業化することに伴い、第三次産業を中心に、大都市部への企業の集中が進んでいる」こと、「大都市部に集中する法人の中には、全国を対象に事業活動を行いながらも、本店や少数の支店以外に事業所等を設置していない企業がある」こと、「電子商取引の進展により、店舗を必要としない事業形態が拡大して」いることなどをあげ、さらに「企業の組織形態の多様化」として「持株会社化や一定の事業部門の子会社化」の進展、フランチャイズ事業の拡大も指摘している<sup>(55)</sup>。このような状況において、地方法人二税に関して東京都に税収が集中することは当然であるとも言えるのであり、検討会においても「『企業組織の分社化、電子商取引の進展等は、分割基準等の現行の地方税の仕組みでは対応できない。』との意見があった」<sup>(56)</sup>。これは、とりもなおさず税源の抜本的な再配分を求める意見として捉えられるべきであろう。

税源の偏在性と地域間格差にこだわるのであれば、「地方税の充実確保」を断念して法人住民税および法人事業税を完全に国税化し、その分、地方交付税の財源を充実させるほうが望ましいと言えないであろうか。少なくとも、特別法人事業税法によっては、短期的には税源の偏在性と地域間格差の是正に資するとしても、長期的な効果を得ることは困難であろう。何故に、都道府県および市町村に法人住民税および法人事業税という、法人税の付加税のような存在の税目が与えられているのかを問い直さなければ、税源の偏在性と地域間格差に対する解答を得ることはできないものと考えられる。

もとより、東京一極集中は根の深い、歴史的な検証を要する問題であって、地方税財政制度による対処のみでは不十分にすぎる。「地方創生」の下において東京一極集中が進行しているという現実は、政策として有効性を発揮できておらず、少なくとも一部が破綻していることを意味する。現状を短絡的に捉えた上での場当たりの対応ではなく、原因を把握した上での解決策を練ることが求められる。

(もり としき 大東文化大学法学部教授)

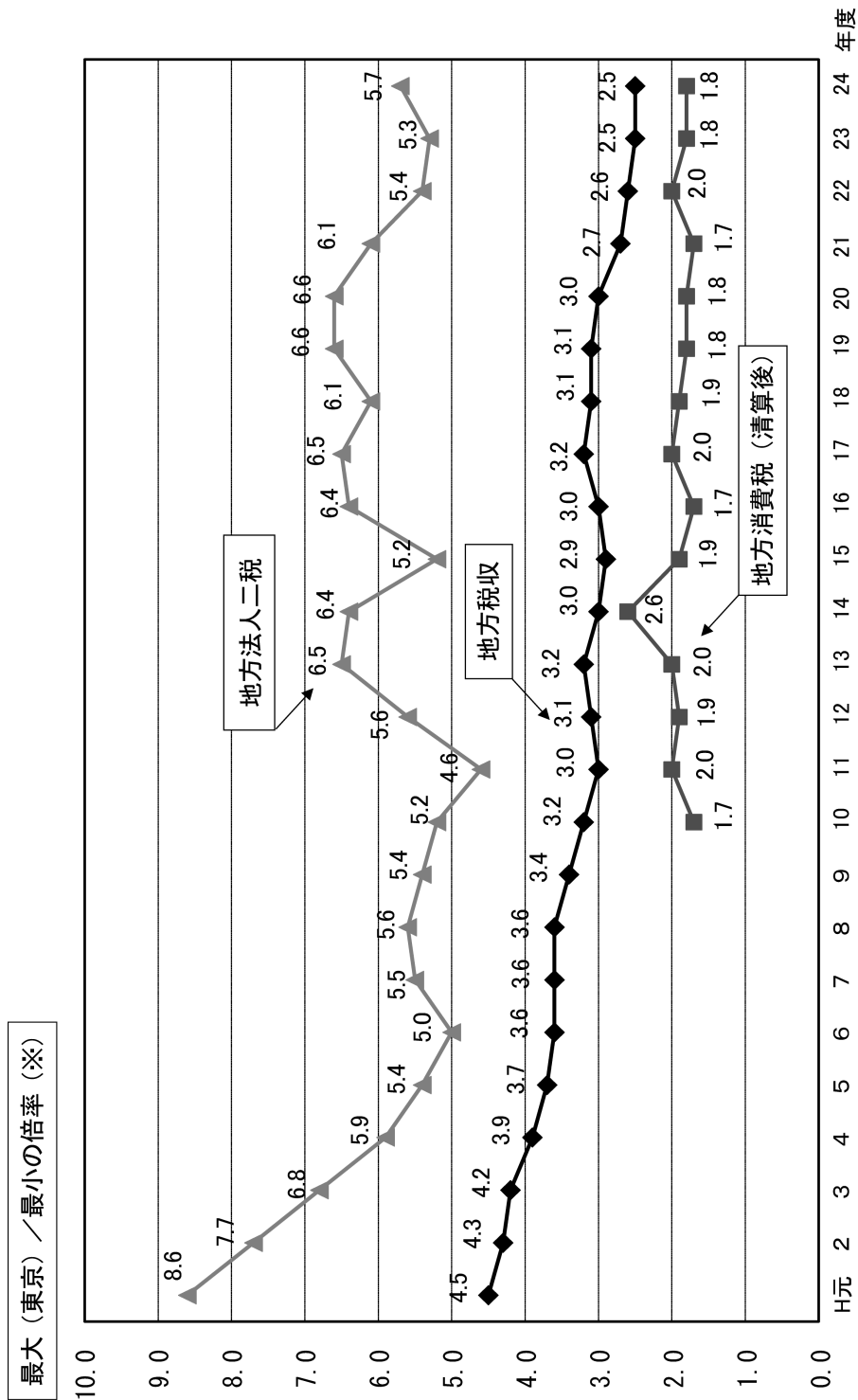
---

(55) 「報告書」19/34頁。

(56) 「報告書」21/34頁。



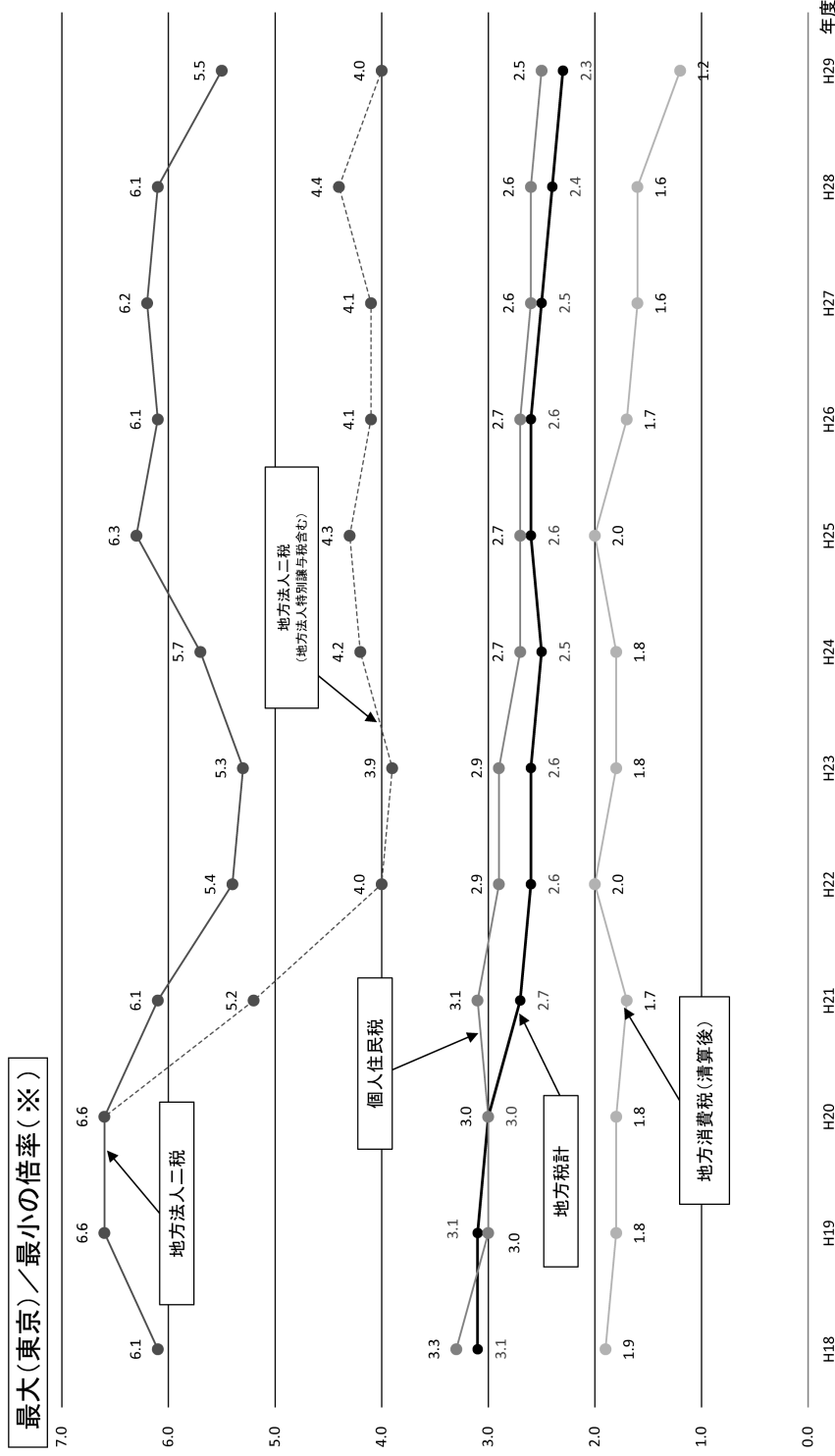
＜図1＞ 人口一人当たり税収額の偏在度の推移〔1989（平成元）年度より2012（平成24）年度まで〕



(※) 「最大(東京) / 最小の倍率」は、各都道府県ごとの人口1人当たり税収額の最大値(東京)を最小値で割った数値である。  
 (注1) 税収額については各年度の決算額(各年度とも超過課税及び法定外税等を除く)であり、人口は、平成25年3月31日現在の住民基本台帳人口による。  
 (注2) 地方税収計は、地方法人特別譲与税を含む。  
 (注3) 地方法人二税の税収額は、法人道府県民税、法人道府県民税、法人道府県民税、法人道府県民税の合計額である。  
 (注4) 地方消費税は平成9年度導入。平年度化した平成10年度から計上しており、税収額は清算後の額である。

(出典) 国立国会図書館インターネット資料収集保存事業 (元は総務省のサイトによる) 「人口一人当たり税収額の偏在度の推移」  
 ([http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9497061/www.soumu.go.jp/main\\_content/000309900.pdf](http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9497061/www.soumu.go.jp/main_content/000309900.pdf))

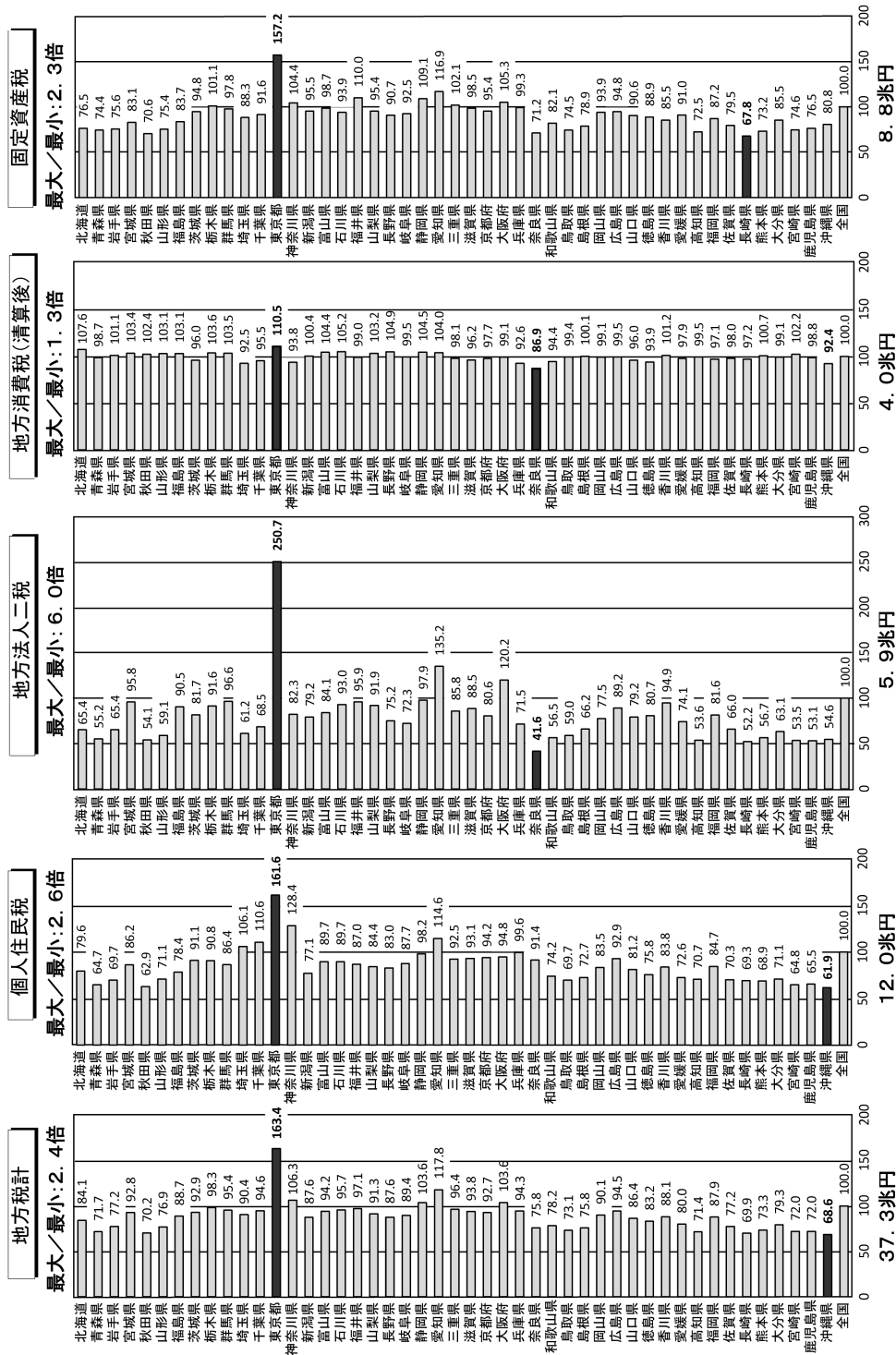
<図2> 人口一人当たり税収額の偏在度の推移 [2006 (平成18) 年度より2017 (平成29) 年度まで]



(※) 「最大 / 最小の倍率」は、各都道府県ごとの人口1人当たり税収額の最大値を最小値で割った数値である。  
 (注1) 税収額については各年度の決算額(各年度とも超過課税及び法定外税等を除く。)であり、人口は住民基本台帳人口(24年度までは各年度末日、25年度以降は各年度1月1日)による。  
 (注2) 「個人住民税」の税収額は、個人道府県民税(均等割及び所得割)及び個人市町村民税(均等割及び所得割)の合計額である。  
 (注3) 「地方法人二税」のH21以降の点線は、地方法人二税に地方法人特別課税を加えた額である。  
 (注4) 平成28年度の「地方消費税(清算後)」は平成28年度決算における清算前の税収を、平成28年度に適用される清算基準に基づき清算を行った場合の理論値である。平成29年度は平成29年度決算における清算前の税収を、平成30年度に適用される清算基準に基づき清算を行った場合の理論値である。

(出典) 総務省のサイト中の「地方税収等の状況」より「人口一人当たり税収額の偏在度の推移」  
 ([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000602277.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000602277.pdf))

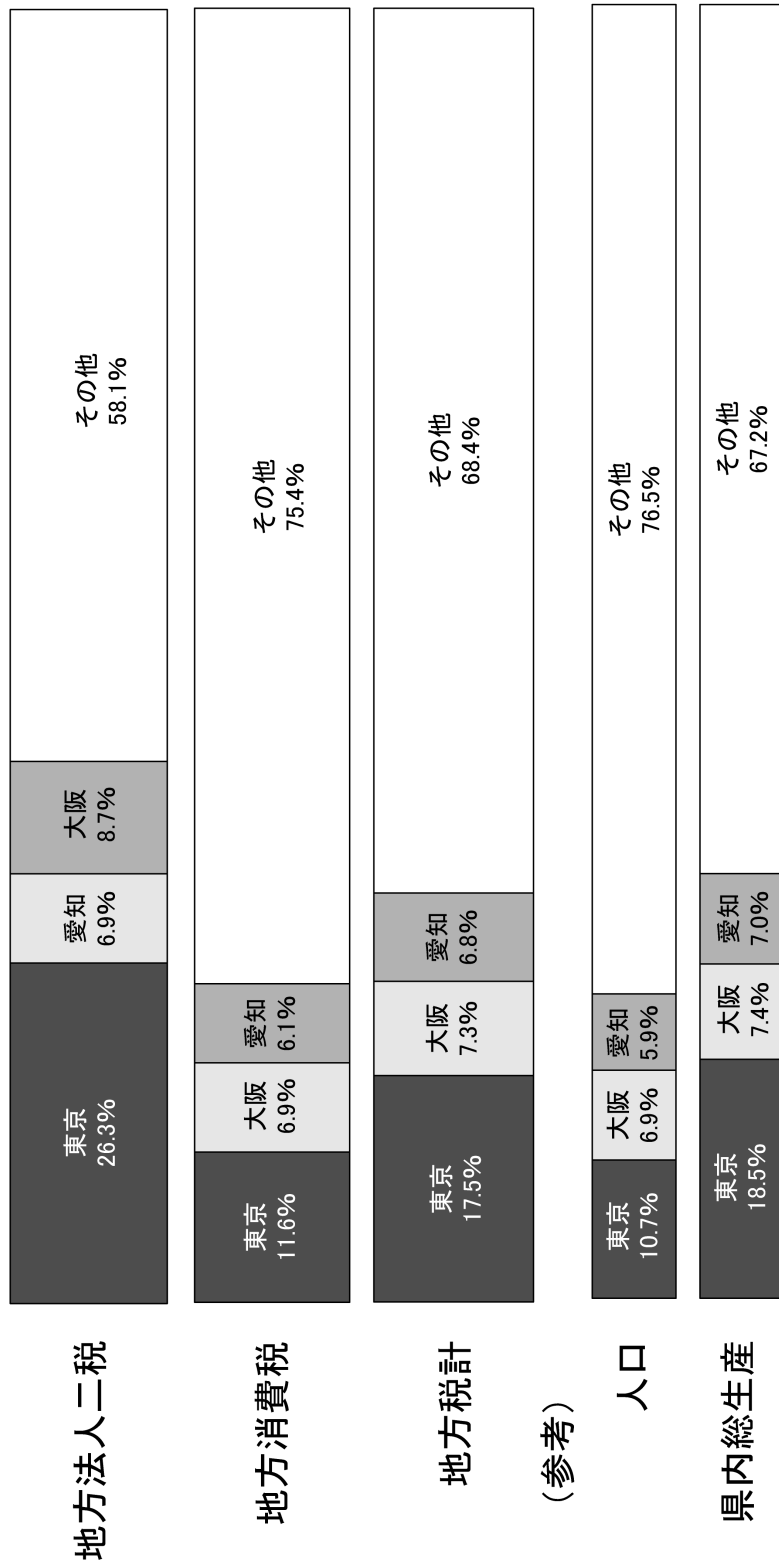
<図3> 人口一人当たりの税収額の指数 (2013 (平成25) 年度決算から2017 (平成29) 年度決算までの5年平均)



※上段の「最大/最小」は、各都道府県ごとの人口1人当たり税収額の最大値を最小値で割った数値であり、下段の数値は、税目ごとの税収総額である。  
 ※地方消費税の税収額は、平成30年度に適用される清算基準に基づき清算を行った場合の理論値である。

(出典) 総務省のサイト中の「地方税収等の状況」より「人口一人当たりの税収額の指数 (5年平均 (H25~H29決算))」  
 ([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000602276.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000602276.pdf))

＜図4＞ 地方税収に占める東京都、愛知県および大阪府の割合（2017（平成29）年度決算額）



- (注) 1. 値は平成29年度決算額の全国計におけるシェアであり、地方消費税清算後ベースである。  
 2. 地方法人二税は、法人住民税及び法人事業税の合計から超過課税等を除いた額によるものである。  
 3. 地方消費税は、平成29年度決算における清算前の税収を、平成30年度に適用される清算基準に基づき清算を行った場合の理論値である。  
 4. 地方税計は、地方法人特別譲与税を含まず、超過課税及び法定外税等を除いた額によるものである。  
 5. 人口は住民基本台帳人口（平成30年1月1日時点）の全国計におけるシェアである。  
 6. 県内総生産は平成26年度の全国計におけるシェアである。

(出典) 総務省のサイト中の「地方税収等の状況」より「地方税収に占める3都府県の割合（平成29年度決算額）」  
 ([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000602275.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000602275.pdf))

# 地方交付税法等の一部を改正する法律 (平成31年3月29日法律第5号)

森 稔 樹

## 1. はじめに

本稿は、第198回国国会会期中の2019（平成31）年2月8日に内閣提出法律案第7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29日に内閣により法律第5号として公布され、4月1日に施行された「地方交付税法等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<sup>(1)</sup>。

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、地方交付税法、「特別会計に関する法律」（以下、特別会計法）および「地方特例交付金等の地方財政の特別措置に関する法律」（以下、地方特例交付金法）の一部改正を定める<sup>(2)</sup>。その主な内容は、

- 
- (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198回国会（常会）地方交付税法等の一部を改正する法律案（閣法第7号）について（平成31年2月）』、地方財務協会編『令和元年度改正地方財政詳解』（地方財務協会、2019年）、地方交付税制度研究会編『令和元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、2019年）、地方交付税制度研究会編『令和元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）などがある。また、2019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31年3月29日法律第2号）」自治総研494号（2019年）19頁、同「税源の偏在は何処まで是正されうるか～特別法人事業税及び特別法人事業譲与税に関する法律（平成31年3月29日法律第4号）～」自治総研495号（2020年）21頁、および本集掲載の「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律（平成31年3月29日法律第3号）」を参照。
- (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）。



2019年2月19日の衆議院総務委員会における石田真敏総務大臣（当時。以下、職名、所属会派、政党などについて同じ）の説明によれば、次の通りである<sup>(3)</sup>。

- ① 「地方交付税の総額の特例」。2019年度分の通常収支に係る地方交付税の総額を16兆1,809億円とする。
- ② 「地方交付税の単位費用の改正」。
- ③ 「東日本大震災の復旧復興のための財源となる震災復興特別交付税の確保」。2019年度分の震災復興特別交付税を4,049億円とする（このうち、新たな確保の額は3,250億円）。
- ④ 自動車税減収補填特例交付金および軽自動車税減収補填特例交付金の創設。

また、2019年度においては、2001年度地方財政対策より採用されていた臨時財政対策特例加算<sup>(4)</sup>が行われなかったが、1996年度以来24年連続で地方交付税法第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<sup>(5)</sup>。

なお、地方交付税法等一部改正法的前提である2019年度地方財政対策および2019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484号に掲載されているが<sup>(6)</sup>、本稿においても必要な範囲において扱うこととする。

---

(3) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成31年2月19日）」47頁。2019年度地方財政計画の趣旨説明については同46頁を参照。

(4) 拙稿「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）」下山憲治編『地方自治関連立法動向第6集』（地方自治総合研究所、2019年）103頁も参照。

(5) 高橋大樹「平成31年度地方財政対策等の概要」地方財務777号（2019年）38頁。なお、地方交付税法第6条の3第2項については拙稿「地方交付税法第6条の3第2項の解釈と運用」早稲田法学95巻3号第2分冊（2020年）717頁において検討などを行った。

(6) 飛田博史「2019年度地方財政計画について」自治総研484号（2019年）49頁。この他、地方財務協会編・前掲注(1)26頁、高橋・前掲注(5)37頁、前田努「平成31年度地方財政対策について」ファイナンス54巻11号（2019年）15頁、飛田博史「2019年度普通交付税算定結果の検証」自治総研494号（2019年）50頁、星野菜穂子「標準財政規模の格差分析——2000年代以降の都道府県を対象に」自治総研495号（2020年）1頁も参照。

## 2. 法律案が提出されるまでの動向

### 〔1〕2019年度予算概算要求まで

毎年6月に経済財政諮問会議によりまとめられ、閣議決定される「経済財政運営と改革の基本方針」は、内閣にとっての基本政策（方針）を示すものであり<sup>(7)</sup>、地方税財政（または地方行財政）についても参照しておくことが有益である。その2018年版である「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～」（以下、「骨太の方針2018」）は2018年6月15日に閣議決定された。

「骨太の方針2018」は「地方創生の推進や東京一極集中の是正により、東京から地方への人・モノ・金の流れを促進することで、個性と活力ある地域経済に再生し、同時に、次世代に持続可能な地方財政制度を引き渡していくことが重要である」として「少子化・人口減少の中にあって、地方歳出についても、国の取組と基調を合わせて歳出改革等の加速・拡大に取り組む中で、臨時財政対策債等の発行額の圧縮、さらには、臨時財政対策債等の債務の償還に取り組み、国・地方を合わせたPB黒字化につなげる」とする<sup>(8)</sup>。ここで、本稿の主題に直接関わる訳ではないが「行政コストの効率化に向け、全ての行政分野において、多様な広域連携を推進する。また、人口規模が小さく、行財政能力の限られる地方自治体と周辺の中核的な都市や都道府県との間の連携・補完に係る制度の活用等を推進する。地方公共団体の実情に応じ、市町村合併の進捗状況が地域ごとに異なることを踏まえ、現行の合併特例法が平成31年度末に期限を迎えることへの対応を検討するとともに、公共サービスの広域化・共同化の取組を着実に推進する」と記されている点には、注意を向けておく必要がある<sup>(9)</sup>。

そして、地方交付税については「地方の安定的な行財政運営を確保しつつ、地方の実情を踏まえて補助金の自由度を高めるほか、地方交付税について改革努力等に応じた配分の強化について検討する。基準財政需要額の在り方を含め、将来の人口構造の

---

(7) 内閣府のサイトにおいて「経済財政運営と改革の基本方針」の英訳はBasic Policy on Economic and Fiscal Management and Reformとされている。

(8) 「骨太の方針2018」63頁。

(9) 「骨太の方針2018」64頁。引用文中にある「現行の合併特例法」は「市町村の合併の特例に関する法律」（平成16年5月26日法律第59号）である。なお、第201回国国会会期中の2020年2月4日に同法律の改正法律案が衆議院に提出され（内閣提出法律案第8号）、2020年3月27日に参議院本会議において可決され、法律として成立した（令和2年3月31日法律第11号）。

変化に対応した地方団体の行財政制度の在り方を検討する。また、地方の独自財源の確保とそれによる地方独自の行政サービスの向上への取組を促進する」、「頑張る地方の取組を支援する仕組みの強化の観点から、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に応じた算定へのシフトを進める。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まで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」、「先進的な業務改革の取組等の拡大を図りつつ、地方公共団体における歳出効率化効果等を改革工程表に沿って定量的に把握する。窓口業務の委託について、地方独立行政法人の活用や標準委託仕様書等の拡充・全国展開などの取組を強化し、その状況を踏まえ、トップランナー方式の2019年度の導入を視野に入れて検討する。その際、業務改革は、より質の高い行政サービスを効率的・効果的に提供していくために行うものであることに留意する。地方創生推進交付金について、各事業及び事業全体の効果を検証して効果向上を図る。地方公共団体の改革意欲を損ねないようにしつつ、業務改革の取組等の成果を、地方財政計画及び基準財政需要額の算定基礎へ適切に反映する」としている<sup>(10)</sup>。

また、2017年の経済財政諮問会議において問題とされた地方公共団体の基金の積立については「地方自治体の基金の考え方・増減の理由・今後の方針に関し、統一的な様式での公表を促すとともに、容易に比較できるよう検討し、一覧化を目指す」とされた<sup>(11)</sup>。

2018年7月に入り、財務省は4日に2017年度決算概要（見込み）、31日に2017年度決算概要を公表した。同年11月20日に（第197回）国会に提出された2017年度決算によれば、「租税及印紙収入」は58兆7,874億8,909万2,546円であり、2017年度予算（57兆7,120億円）に比して約1兆755億円の増加となり、地方交付税法定率分につい

---

(10) 「骨太の方針2018」64頁。同65頁においては「地方財政計画と決算について、よりわかりやすく比較が可能となるよう、基盤強化期間中に、地方財政計画上の各歳入・歳出項目と決算との差額及び対応関係について見える化する。また、地方財政計画の一般行政経費（単独）と対応関係にある地方単独事業（ソフト）について、実態を定量的なデータで把握するとともに、法令との関係を含めて見える化する」とも記されている。「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」)においても繰り返された「見える化」が、2018年においても度々強調されている。

(11) 「骨太の方針2018」66頁。この問題については、拙稿・前掲注(4)101頁も参照。

ては約2,684億円の増加となった<sup>(12)</sup>。一方、2018年7月9日には、内閣府が経済財政諮問会議に「中長期の経済財政に関する試算」を提出し、その翌日には「平成31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」（以下、「基本的方針」）が閣議了解される。「基本的方針」は「骨太の方針2018」において示された「『新経済・財政再生計画』の枠組みの下、引き続き手を緩めることなく本格的な歳出改革に取り組む」、「歳出全般にわたり、平成25年度予算から平成30年度予算までの安倍内閣の歳出改革の取組を強化するとともに、施策の優先順位を洗い直し、無駄を徹底して排除しつつ、予算の中身を大胆に重点化する」としつつ、「地方交付税交付金等地方交付税交付金及び地方特例交付金の合計額については、『新経済・財政再生計画』との整合性に留意しつつ、要求する」ものとした<sup>(13)</sup>。

2018年8月31日、総務省の2019年度予算概算要求が公表された。同省の2019年度一般会計に係る要求額は16兆4,645億円（前年度比+3,675億円）であり、このうち「地方交付税等財源繰入れ」を15兆8,111億円（前年度比+2,962億円）とし、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15兆6,398億円（前年度比+2,793億円）および地方法人税の法定率分6,742億円（前年度比+209億円）と2018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1,000億円（前年度比▲3,000億円）および「剰余金の活用」0円（前年度比▲750億円）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15兆9,350億円となり、前年度より734億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）は1,713億円（前年度比+169億円）となった。また、臨時財政対策特例加算として1,000億円を要求するとともに、さらに「平成31年度において、引き続き巨額の財源不足が生じ、平成8年度以来24年連続して地方交付税法第6条の3第2項の規定に該当することが見込まれることから、同項に基づく交付税率の引上げについて事項要求する」、「東日本大震災に係る地方の復旧・復興事業等に係る財源の確保については、事項要求とする」とした<sup>(14)</sup>。2018年度の地方交付税の総額は約16兆

---

(12) 「平成29年度決算の概要」（第197回国会提出資料）1頁、財務省「平成29年度歳入・歳出の概要」（[https://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/account/fy2017/ke3011c.html](https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2017/ke3011c.html)）、地方財務協会編・前掲注(1)13頁。

(13) 「基本的方針」1頁、2頁。

(14) 総務省「平成31年度総務省所管予算概算要求の概要」1頁。また、総務省による「平成31年度地方交付税の概算要求の概要」が、地方財務協会編・前掲注(1)37頁以下に掲載されている。進龍太郎・織田知裕「平成31年度地方財政の課題——平成31年度地方交付税の概算要求及び地方債計画（案）を中心に」地方財務773号（2018年）28頁も参照。

85億円であったので（事項要求を考慮に入れなければ）約734億円の減少となる。

## 〔2〕財政制度等審議会（財務省）の見解

2018年11月20日、財政制度等審議会が「平成31年度予算の編成に関する建議」（以下、「建議」）をまとめた。「建議」は、2011年度予算において導入され、「骨太の方針2018」においても維持するものとされた「一般財源総額実質同水準ルール」<sup>(15)</sup>をあげ、次のように指摘する。

- ・「一般財源総額実質同水準ルール」の下で「地方財政計画における一般財源総額は平成23年度（2011年度）以降、不交付団体の水準超経費や消費税率の8%への引上げに伴う社会保障の充実に相当する分等を踏まえた上で、60兆円前後の水準で維持されてきている。この間、景気動向や消費税率の引上げにより地方税収等の増加が続き、地方財政計画における歳出歳入ギャップが縮小してきた結果、地方交付税の総額及び臨時財政対策債の新規発行額が減少して」おり、「地方の債務残高は名目額では平成26年度（2014年度）以降5年連続、対GDP比では平成25年度（2013年度）以降6年連続で減少している」<sup>(16)</sup>。
- ・「一般財源総額実質同水準ルール」が導入された2011年度から2015年度までの決算において「税収等の上振れが続いており、（中略）累計で2.6兆円の増収となっている」が「地方税収等の地方財政計画への計上額と決算額との乖離については、上振れ・下振れとも精算が行われて」いない<sup>(17)</sup>。
- ・「地方財政計画と決算の歳出額を比較すると、計画への計上額が決算の額を継続的に上回る試算結果とな」り、その原因の一つが「国庫補助事業の不用分と『追加財政需要』の未使用分の取扱いである」。国庫補助事業の「地方負担分については決算を踏まえた地方財政計画上の精算が行われておらず、地方に『渡しきり』となっている」などの結果として「地方財政計画に計上されていない経費に係る財源まで国が保障していること」になるので、「計画への計上額が恒常的・構造的に決算の額を上回っている経費については、真に必要な財源保障の水準について検討する必

---

(15) 「骨太の方針2018」53頁は「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2018年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」ことを提唱しており、これを「建議」35頁が「一般財源総額実質同水準ルール」と称している。

(16) 「建議」35頁、36頁。

(17) 「建議」36頁。



要がある。また、計画への計上額の適正性について精査するためにも、計画と決算を分かりやすく比較できるようにすることが重要である<sup>(18)</sup>。

- ・「地方財政計画には内訳や積算が明らかでない、いわゆる『枠計上経費』が多額の規模で存在しており、これらについてはそもそも計上水準の必要性・適正性が検証できるようになっていない」ので、「国民への説明責任を果たす観点から、これらの経費により実施された事業の実績や成果等を把握し、検証する必要がある<sup>(19)</sup>。
- ・「地方の基金残高は一般財源ルールを導入後も増加を続けており、平成29年度（2017年度）には22.0兆円と過去最高となって」おり、「こうした状況にも関わらず一般財源総額の増額が必要と主張するのであれば、その前に、計画における歳出の計上額が真に必要な財源保障の水準となっているかの検証が求められることは言うまでもない。真にPDCAサイクルが機能するよう、改革工程表の見直しを含め、着実に取り組んでいくことが求められる<sup>(20)</sup>。2017年の経済財政諮問会議以来問題とされる地方公共団体の基金積立が2年連続して財政制度等審議会においても問題として記されていることは、総務省による地方交付税法第6条の3第2項に基づく事項要求を拒絶することの理由の一つとなっているものと推測される。

なお、トップランナー方式について「建議」は2017年11月29日の「平成30年度予算の編成等に関する建議」ほど積極的に言及していないが、国民健康保険を例として「施設の運営・管理や窓口業務をはじめとする地方公共団体の行政サービス」の「更なる効率化・広域化を促す仕組みを検討していくべきである<sup>(21)</sup>」と述べている。

### 〔3〕地方財政審議会（総務省）の見解

一方、「建議」から3週間後の2018年12月11日に、地方財政審議会は「今後目指すべき地方財政の姿と平成31年度の地方財政への対応についての意見」（以下、「地財審意見」）をまとめた。

まず、「地財審意見」は「建議」において示された財政制度等審議会における議論を「地方自治体が住民と向き合って自主的・自律的に財源を調達するとの理想的な姿から遠い地方税財政の実情が、財源を補填する国の財政負担に影響をもたらしている

---

(18) 「建議」37頁。

(19) 「建議」37頁（「骨太の方針2018」66頁が参照されている）。

(20) 「建議」38頁。なお、この後に「地方財政における社会保障費抑制の必要性」が続くが、紙数の関係もあるので本稿においては検討を控える。

(21) 「建議」41頁（「骨太の方針2018」64頁が参照されている）。

との議論」とまとめた上で「国が主導して地方自治体が負担する政策を決定し、地方自治体に歳出を義務付けている分野が極めて大きいことを忘れてはならない」と反論する<sup>(22)</sup>。これを始めとして、「地財審意見」には「建議」を意識しつつ反論する旨の記述が多い。その若干の例をあげておく。

- ・「地方を国と対比しうる単一の財政主体として認識すべきではない。金融・経済政策、税制等の権限の差異からも、国と地方自治体の財政状況を単純に比較することは不適當である。」<sup>(23)</sup>
- ・「地方の努力による財政健全化の成果を、国の財政収支の改善に用いるような考え方は、地方が行財政改革を進める意欲を削ぐことになりかねず、適當ではない。」<sup>(24)</sup>
- ・「歳入・歳出の変動は、基金で対応することが地方財政制度上の前提であり、一定水準の基金の確保は、財政運営上当然に必要なものである」。また、「基金の積立てに当たっては、基金設置に係る条例の制定や、毎年度の議会における予算・決算の審議を経ることにより、各地方自治体において説明責任が果たされた上で、それぞれの判断で行われるものであり、「基金残高の増減の状況は地方自治体によって様々であり、各地方自治体の自主的な判断に基づく健全な財政運営の結果として、尊重されるべきである」から、「地方全体として基金の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や、地方の財源を削減するような議論は不適當である」<sup>(25)</sup>。
- ・「地方財政計画に現実の財政運営の実態である決算の状況を反映させることは重要であるが、一方で、地方財政計画は、国が地方自治体の標準的な行政を保障するために作成する歳入・歳出総額の見込額であることから、決算額をそのまま基礎として計画を作成することは適當ではない。計画と決算は、ある程度の幅をもって考えられるべき関係にある。」<sup>(26)</sup>

そして、「地財審意見」は、地方交付税法第6条の3第2項を引用しつつ、「地方が標準的な行政サービスを行うための財源を保障することは、地方交付税法上の国の責務であり、本来、地方交付税の法定率の引上げ等により、その全額について国が対処すべきものである」が「国の財政状況を踏まえ、いわば次善の策として、国と地方

---

(22) 「地財審意見」7頁（「建議」4頁が参照されている）。

(23) 「地財審意見」7頁。

(24) 「地財審意見」8頁。

(25) 「地財審意見」8頁。

(26) 「地財審意見」12頁。

の折半により対処してきて」おり、2001年度から発行が繰り返されている臨時財政対策債のために「地方の借入金残高が約200兆円規模で推移しており、地方財政の健全化の観点から課題となっている」として、「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き上げ、臨時財政対策債の発行を抑制すべきである」、「地方の固有財源としての性格をより明確にするため、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」と述べる<sup>(27)</sup>。

他方、「地財審意見」は、トップランナー方式を窓口業務について導入することについて「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してきたところであるが、地方交付税の算定の基礎とできるほど、地方団体における業務改革は進んでいない。今後も取組を進め、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」、「業務改革の推進に当たっては、あくまで業務改革は、より質の高い行政サービスを効率的・効果的に提供していくために行うものであることに十分留意が必要である」と述べる<sup>(28)</sup>。「骨太の方針2018」や「建議」に対して抑制的な、あるいは対抗的な見解ではあるが、以前に比較すればトーンダウンしたとの印象は否めない。地方財政審議会は、2017年12月12日の「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」において、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」と述べていたからである<sup>(29)</sup>。

#### 〔4〕2019年度地方財政対策、2019年度地方財政計画、地方交付税法等一部改正法案の提出

2018年12月18日、石田真敏総務大臣と麻生太郎財務大臣が2019年度地方財政対策に

---

(27) 「地財審意見」14頁。

(28) 「地財審意見」15頁。

(29) 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）」16頁。拙稿・前掲注(4)106頁も参照。

ついて合意し<sup>(30)</sup>、同月21日に2019年度予算が閣議決定された。さらに、2019年2月8日に地方交付税法等一部改正法案、2019年度地方財政計画などが閣議決定され、同日に衆議院に提出された。

概算要求の時点においては2019年度地方交付税の総額が15兆9,350億円となっていたが、結局、2019年度地方財政対策における2019年度地方交付税の総額は16兆1,809億円となった（2019年度地方財政計画も同旨。なお、〔4〕においては億円を単位としているので、合計数等が一致しない箇所がある）。2018年度と比較すると1,724億円、率にして1.1%の増加である（〈表1〉を参照されたい）。地方交付税の総額は2013年度から減少を続けてきたので、前年度より増加したのは2012年度以来のこととなる（〈表2〉を参照されたい）。

なお、前述のように、2019年度においては臨時財政対策特例加算が行われなかったこととなった。これは、地方税の増収などによって地方の財源不足額が2018年度の6兆

〈表1〉 2019年度地方交付税（単位：億円）

〔一般会計〕	15兆5,510億円
地方交付税の法定率分等	15兆2,877億円
所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分	15兆5,232億円
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（既往法定分等）	2,633億円
〔特別会計〕	6,299億円
地方法人税の法定率分	6,876億円
交付税特別会計借入金償還額	▲5,000億円
交付税特別会計借入金支払利子	▲792億円
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	1,000億円
平成30年度からの繰越金	4,215億円
地方交付税	16兆1,809億円

（出典）総務省自治財政局「平成31年度地方財政対策の概要」（地方財務協会編・前掲注（1）49頁以下）および同「平成31年度地方財政計画の概要（平成31年2月）」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000599203.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000599203.pdf)）を基に、筆者が作成。

(30) 地方財務協会編・前掲注（1）43頁に2019年度地方財政対策の全文（覚書を含む）が掲載されている。また、同47頁に総務省自治財政局「平成31年度地方財政対策のポイント」、同49頁に総務省自治財政局「平成31年度地方財政対策の概要」が掲載されている。なお、同書においてはいずれも「平成31年1月」付とされているが、総務省のサイトにおいてはいずれも「平成30年12月21日」付となっている。

1,783億円より1兆7,681億円、率にして28.6%も減少して4兆4,101億円となり、折半対象財源不足（2018年度は3,311億円）が解消したことによる。また、臨時財政対策債の発行額も、2018年度の3兆9,865億円から7,297億円、率にして18.3%減少して3兆2,568億円とされた。2018年度までは臨時財政対策債の発行額が増えていたので、2019年度に初めて減少に転ずることとなり、一応は抑制が図られたこととなる<sup>(31)</sup>。他方、交付金特別借入金の償還は、2018年度の4,000億円から1,000億円、率にして25%増加して5,000億円とされた（以上については<表3>を参照されたい）。減少したとはいえ地方の財源不足額は残るのであるが、その補填は<表4>に示したよう

<表2> 2010年度から2019年度までの地方交付税の推移（単位：兆円）

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
16.9	17.4	17.5	17.1	16.9	16.8	16.7	16.3	16.0	16.2

（出典） <表1>に同じ。

<表3> 2019年度地方財政の「健全化」（単位：億円）

	2019年度	2018年度	増減額
地方財源不足の額	4兆4,101億円	6兆1,783億円	▲1兆7,681億円
折半対象財源不足の額	皆減（0円）	3,311億円	▲3,311億円
臨時財政対策債発行額	3兆2,568億円	3兆9,865億円	▲7,297億円
交付税特別会計借入金の償還	4,000億円	5,000億円	+1,000億円

（出典） <表1>に同じ。

<表4> 2019年度における財源不足額の補填（単位：億円）

財政対策債の発行	7,900億円	
地方交付税の増額による補填	3,633億円	
	一般会計における加算措置（既往法定分等）	2,633億円
	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	1,000億円
臨時財政対策債の発行（既往債の元利償還金分）	3兆2,568億円	

（出典） <表1>に同じ。「一般会計における加算措置」には、2017年度税制改正における配偶者控除・配偶者特別控除の見直しによる個人住民税の減収額を補填するために地方交付税の総額に加算する172億円を含む。

(31) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)16頁。



に行われることとされる。

### 3. 地方交付税法等一部改正法の概要

#### 〔1〕地方交付税法等一部改正法の全体構造

今回の地方交付税法等一部改正法は、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、そして第3条において地方特例交付金法の一部改正を定める。

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1項、第13条第4項および第5項、同法の附則第4条、第4条の2、第6条の2、第7条の4、第9条の2、第11条、第12条、第13条第1項、第14条、第15条ならびに別表第一を改めるとともに、附則第4条の3を削除し、附則旧第6条の3を第6条の4に改めた上で新たに第6条の3を追加する旨の規定である。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条は特別会計法の附則第4条第1項、第5条、第9条および第10条を改める旨の規定である。

そして、地方交付税法等一部改正法第3条は地方特例交付金法の第1条、第2条、第3条、第4条、第5条および第8条を改めるとともに、第3条の次に第3条の2および第3条の3を追加する旨の規定である。

#### 〔2〕地方交付税法および特別会計法の改正

##### (1) 地方交付税法附則第4条および特別会計法附則第9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、2019年度における地方交付税の総額に関する規定である（「平成30年度」から「平成31年度」に変更）。同条柱書は、第1号ないし第3号に掲げられる額の合算額に1,172億円を加算した額（甲）から、第4号ないし第6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3,249億9,897万8千円を加算した額を地方交付税の総額と規定する。

甲 第1号 地方交付税法第6条第2項により算定した額：16兆6,323億円

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2019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2,461億円

第3号 2019年度における借入金の額に相当する額：31兆1,172億9,540万円8千円

乙 第4号 2018年度における借入金の額に相当する額：31兆6,172億9,540万8千円

第5号 2019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およ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：792億円

第6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2019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

なお、地方交付税法附則第4条柱書にある1,172億円のうち、1,000億円は公庫債権金利変動準備金の活用額であり<sup>(32)</sup>、残る172億円は、<表4>において示したように、2017年度税制改正において個人住民税の配偶者控除・配偶者特別控除が改められたことに伴う減収を2019年度において補填するものと位置づけられている<sup>(33)</sup>。

また、地方交付税法等一部改正法第2条により特別会計法附則第9条に追加された第1項および第2項（従来の第9条は第9条第3項となる）は、地方交付税法附則第4条および第4条の2の改正に対応する規定である。このうち、地方交付税法附則第4条に対応するのが特別会計法附則第9条第1項であり、同項は「平成31年度における第24条の規定による一般会計からの繰入金の額は、同条の規定により算定した額に地方交付税法附則第4条第2号に掲げる額を加算した額に172億円を加算した額から同条第6号に掲げる額を減額した額とする」と定める。ここで加算額とされる172億円は、やはり個人住民税の配偶者控除・配偶者特別控除の改正に伴う減収分の補填額である。

---

(32) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)39頁。

(33) 地方財務協会編・前掲注(1)192頁。自由民主党・公明党「平成29年度税制改正大綱（平成28年12月8日）」4頁、19頁、「平成29年度税制改正の大綱（平成28年12月22日閣議決定）」4頁、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）198頁、207頁、211頁も参照。

## (2) 地方交付税法附則第4条の2（および特別会計法附則第9条）の改正

地方交付税法附則第4条の2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」を定めていたが、地方交付税法等一部改正法第1条によって見出しが「平成32年度以降の各年度分の交付税の総額の特例等」に改められるとともに、「平成32年度以降の各年度分の交付税の総額は、当分の間、第6条第2項の規定により算定した額に154億円を加算した額とする」と定める新第1項が追加された。また、地方交付税法等一部改正法第2条により追加された特別会計法附則第9条第2項は「平成32年度以降の各年度における第24条の規定による一般会計からの繰入金額は、当分の間、同条の規定により算定した額に154億円を加算した額とする」と定める。

地方交付税法附則第4条の2新第1項および特別会計法附則第9条第2項にある154億円は、やはり個人住民税の配偶者控除・配偶者特別控除の改正に伴う減収分の補填額である。

また、今回の改正において、2020年度から2032年度までの各年分の地方交付税の総額を定める地方交付税法附則第4条の2新第3項（旧第2項）および特別会計法附則第9条第3項の表などにおける金額が改められており、2025年度および2026年度における地方交付税の総額への加算額が250億円ずつ増額されている。これは、2019年度地方財政対策および2019年度地方財政計画において2019年度の地方交付税への加算額を2,961億円から2,461億円に減額したこと（地方交付税法附則第4条第2号の改正）に伴うものである。

なお、2018年度改正において追加された地方交付税法附則第4条の2旧第4項は新第5項となって残存する。同項は、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ことにより、本来であれば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2,245億円（地方交付税法定率分の減少額）を、2022年度ないし2026年度の5年度分に繰り延べる旨の規定である<sup>(34)</sup>。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449億172万円ずつ減額される。

## (3) 地方交付税法附則第4条の3の削除

同条は2019年度における臨時財政対策特例加算を定めていたが、前述のように2019

---

(34) 拙稿・前掲注(4)109頁を参照。

年度においては臨時財政対策特例加算が行われないこととなったため、削除された。

#### (4) 地方交付税法附則第6条の2の改正

附則第6条の2は2018年度分および2019年度分に係る基準財政需要額の算定の特例を定めていたが、改正により2019年度分のみとされるとともに、第2項に新第1号が追加されるなどの改正を受けた。とくに重要であるのは第1項各号に示される臨時財政対策債の発行可能額であろう。今回の改正により、都道府県の臨時財政対策債の発行可能額は、都道府県が1兆7,863億474万1千円（同第1号。改正前は2兆1,852億9,545万5千円）、市町村が1兆4,715億3,225万9千円（同第2号。改正前は1兆8,012億2,344万5千円）である。

#### (5) 地方交付税法附則への第6条の3の追加

2019年度地方財政対策および2019年度地方財政計画は「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策の推進」として、地方公共団体が単独事業として実施する防災インフラ整備の推進のためとして緊急自然災害対策事業費を計上し、同緊急対策に基づく直轄事業負担金および補助事業費として1兆1,518億円、緊急自然災害防止対策事業費として3,000億円を計上する旨を示す。これに対応する形で、地方交付税法附則に第6条の3が追加された。

同条は「国土強靱化施策に係る地方債の元利償還に要する経費の基準財政需要額への算入」という見出しの下に「地方団体が平成31年度において実施する施策のうち全国的に、かつ、緊急に実施する国土強靱化のための施策に要する費用に充てるために平成31年度に起こした地方債で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、平成32年度以降において、この法律の定めるところにより、当該地方団体に対して交付すべき普通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。これは「東日本大震災全国緊急防災施策債や緊急防災・減災事業債の例になら」うものであるが<sup>(35)</sup>、地方債の起債という方法としての妥当性が問われるところであろう。また、「将来的な一般財源総額の伸びが不透明な状況では、必ずしも交付税措置が見合いの一般財源を実額で保障するものではないことに留意すべきである」という指摘もなされている<sup>(36)</sup>。

---

(35) 地方財務協会編・前掲注(1)198頁。

(36) 飛田・前掲注(6)484号57頁。

#### (6) 地方交付税法附則第7条の4の改正

同条は、個人住民税（道府県および市町村）の所得割に係る基準財政収入額の算定方法の特例として、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る。地方交付税法等一部改正法第1条による改正は大掛かりなものであるが、基本的には年次進行によるものであり、算定の根拠となる法律の追加・変更に留まる。但し、地方交付税法附則第7条の4第2号に「へ平成31年地方税法等改正法の施行による地方税法第177条の6の規定により市町村に対し交付するものとされる環境性能割に係る交付金に係る平成31年度の東日本大震災に係る減収見込額として総務省令で定めるところにより算定した額」が追加されている。これは、後に概観する地方特例交付金法の改正に対応するものである。

#### (7) 地方交付税法附則第9条の2の改正

同条は、特定被災地方公共団体に係る基準財政需要額および基準財政収入額の算定方法の特例として、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。今回の改正は年次進行によるものであり、内容に変更はない。

#### (8) 地方交付税法附則第11条ないし第15条の改正

地方交付税法附則第11条は、普通交付税および特別交付税の総額の特例として、震災復興特別交付税額を定める規定である。今回の改正により、2019年度の震災復興特別交付税額は3,249億9,897万8千円となり、2018年度の3,257億3,704万8千円より7億3,807万円の減少となっている。但し、附則第11条に示された額は年度調整分の799億円が含まれていない予算計上額となっており、2019年度地方財政対策および2019年度地方財政計画においては所要額が4,049億円（前年度比▲178億円、▲4.2%）とされている<sup>(37)</sup>。

また、地方交付税法附則第12条ないし第15条は、震災復興特別交付税の交付などに

---

(37) 総務省自治財政局「平成31年度地方財政対策の概要」（地方財務協会編・前掲注(1)49頁以下）および同「平成31年度地方財政計画の概要（平成31年2月）」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000599203.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000599203.pdf)）による。



関する規定であり、これらの規定の改正は年次進行によるものである。

#### (9) 地方交付税法第12条、第13条第4項および第5項、ならびに別表第一の改正

地方交付税法第12条は経費および測定単位を定める。今回は、年次進行による改正の他、第1項の表における道府県の項の第13号（臨時税収補填償還費）、市町村の項の第14号（臨時税収補填償還費）、および第3項の表における第48号（「臨時税収補填のため平成9年度において特別に起こすことができることとされた地方債の額」）が削除され、他方で第3項の表における第22号（高等学校の生徒数）を「最近の学校基本調査の結果による当該地方団体立の高等学校（中等教育学校の後期課程を含む。）の全日制の課程又は定時制の課程に在学する生徒の数」に改められた（下線部が追加された部分である）。

また、測定単位の補正を定める第13条の第4項および第5項についても、年次進行による改正の他、第4項については表現の改正、第5項については表における道府県の項の第3号「2 河川費」の「態様補正」が「密度補正及び態様補正」に、同第5号「2 林野行政費」の「段階補正」が「段階補正、密度補正及び態様補正」に改められるとともに、同第13号（臨時税収補填償還費）および市町村の項の第13号（臨時税収補填償還費）が削除された。

そして別表第一である。改正は次の通りである。

- ・市町村の分のうち、第3号の「1 小学校費」、「2 中学校費」など、「3. 高等学校費」が増額された。これは、小学校等の冷房設備の光熱水費への措置と説明される<sup>(38)</sup>。
- ・道府県の分のうち、第4号の「2 社会福祉費」が、人口一人当たり15,700円から16,300円に増額された。これは、児童虐待防止対策の強化のために、標準団体において42名の配置となっている児童福祉司を58名に、18名の配置となっている児童心理司を22名にそれぞれ増員することに伴うものである<sup>(39)</sup>。
- ・市町村の分のうち、第4号の「2 社会福祉費」が、人口一人当たり23,400円から24,300円に増額された。これは、子ども家庭総合支援拠点および要保護児童対策協議会に配置する職員を標準団体に1名配置することに伴うものである<sup>(40)</sup>。

---

(38) 地方財務協会編・前掲注(1)193頁。

(39) 地方財務協会編・前掲注(1)193頁。

(40) 地方財務協会編・前掲注(1)193頁。

・道府県の分のうち、第5号の「2 林野行政費」が、公有以外の林野の面積1ヘクタール当たり5,020円から5,150円に、公有以外の林野の面積1ヘクタール当たり15,300円から15,400円に増額された。また、市町村の分のうち、第5号の「2 林野行政費」が、林業および水産業の従業者一人当たり285,000円から338,000円に増額された。これらは森林環境譲与税を財源として行われる森林整備等への措置と説明される<sup>(41)</sup>。

なお、経費および測定単位と関係があるトップランナー方式であるが、2018年度において導入が見送られた5業務（窓口業務、図書館管理、博物館管理、公民館管理および児童館・児童遊園管理）については、2019年度においても導入が見送られることとなった。

#### (10) 特別会計法附則第4条および第5条の改正

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」に関する規定であり、改正前には2018年度から2051年度までの各年度における借入金限度額を定める。地方交付税法等一部改正法第2条による改正により、2019年度は31兆1,172億9,540万8千円を限度額とするとともに、2020年度以降の限度額も引き下げられている。

なお、特別会計法附則第4条は、地方交付税法等一部改正法第2条による改正のみならず、森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律（平成31年3月29日法律第3号）附則第17条による改正も受けている。特別会計法附則第4条に追加された新第2項ないし新第4項がそれであり（旧第2項は第5項、旧第3項は第6項に繰り下げ）、これらの規定により、2019年度以降に森林環境譲与金を支弁するため、または森林環境譲与金に係る一時借入金の償還および利子の支払いのために「交付税特別会計の負担において、借入金をすることができる」とされる（勿論、予算の定めるところに従う）。第1項による借入金と新第2項ないし新第4項による借入金とは別枠とされており<sup>(42)</sup>、「交付税特別会計における一時借入金利子の繰入れの特例」を定める附則第5条は森林環境譲与金に適用されない旨の改正を受けた。

---

(41) 地方財務協会編・前掲注(1)193頁。

(42) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)45頁。

## (11) 特別会計法附則第10条の改正

同条は「交付税特別会計における繰入れの特例」を定める。今回の改正は年次進行、および地方特例交付金の改正に伴う修正に留まっている。

### 〔3〕地方特例交付金法の改正

地方交付税法等一部改正法第3条による地方特例交付金の改正は、2019年10月1日に実施された自動車取得税（地方税法第113条以下）の廃止、自動車税（同第145条以下）および軽自動車税（同第442条以下）への環境性能割の導入などに合わせたものであり<sup>(43)</sup>、これらによる税収の減少を補填するために国から地方公共団体に交付されるものと考えてよい（改正後の地方特例交付金法第1条）。

地方交付税法等一部改正法第3条により改正された地方特例交付金法の規定は既に示したが、重要なのは第2条の改正ならびに第3条の2および第3条の3の追加である。

まず、地方特例交付金法第2条に第2項以下が追加された。これらは、次に示すものである。

地方特例交付金法第2条第2項：「地方特例交付金の種類は、個人住民税減収補填特例交付金（個人の道府県民税の所得割及び個人の市町村民税の所得割の住宅借入金等特別税額控除による減収額を埋めるために当分の間の措置として交付する交付金をいう。以下同じ。）、自動車税減収補填特例交付金（自動車税の環境性能割の自動車税税率特例等による減収額を埋めるために平成31年度及び平成32年度において交付する交付金をいう。以下同じ。）及び軽自動車税減収補填特例交付金（軽自動車税の環境性能割の軽自動車税税率特例等による減収額を埋めるために平成31年度及び平成32年度において交付する交付金をいう。以下同じ。）とする。」

同第3項：「毎年度分として交付すべき地方特例交付金の総額は、当該年度における次条第1項に規定する個人住民税減収補填特例交付金総額（平成31年度及び平成32年度の各年度にあつては、当該個人住民税減収補填特例交付金総額に当該年度における第3条の2第1項に規定する自動車税減収補填特例交付金総額及び当該年度における第3条の3第1項に規定する軽自動車税減収補填特例交付金総額を加算した額）とする。」

---

(43) 自動車取得税の廃止などの経緯について、拙稿・前掲注(1)494号25頁も参照。

同第4項：「毎年度分として各都道府県又は各市町村に対して交付すべき地方特例交付金の額は、当該年度において次条第2項の規定により交付すべき個人住民税減収補填特例交付金の額（平成31年度及び平成32年度の各年度にあつては、当該額に当該年度において第3条の2第2項又は第3項の規定により交付すべき自動車税減収補填特例交付金の額及び当該年度において第3条の3第2項の規定により交付すべき軽自動車税減収補填特例交付金の額を加算した額）とする。」

続いて、追加された第3条の2である。同条は「自動車税減収補填特例交付金の額」という見出しの下、次のように定める。

同第1項：「平成31年度及び平成32年度の各年度分として交付すべき自動車税減収補填特例交付金の総額は、各都道府県における当該年度の自動車税の環境性能割の自動車税税率特例等による減収見込額の合計額に相当する額として予算で定める額（以下「自動車税減収補填特例交付金総額」という。）とする。」

同第2項：「平成31年度及び平成32年度の各年度分として各都道府県に対して交付すべき自動車税減収補填特例交付金の額は、自動車税減収補填特例交付金総額を、総務省令で定めるところにより、各都道府県の自動車税減収見込額（自動車税税率特例等による当該年度分の自動車税の環境性能割の収入の減少の見込額として総務省令で定めるところにより算定した額をいう。）により按分した額（次項各号において『各都道府県按分額』という。）から同項の規定により算定した当該都道府県の区域内の各市町村に対して交付すべき自動車税減収補填特例交付金の額の合計額を控除した額とする。」

同第3項：「平成31年度及び平成32年度の各年度分として各市町村に対して交付すべき自動車税減収補填特例交付金の額は、当該市町村に係る第1号に掲げる額（指定市（道路法（昭和27年法律第180号）第7条第3項に規定する指定市をいう。以下この項において同じ。）にあつては、当該額に当該指定市に係る第2号に掲げる額を加算した額）とする。

一 当該市町村を包括する都道府県に係る各都道府県按分額に地方税法第177条の6第1項に規定する政令で定める率を乗じて得た額の100分の47に相当する額を、総務省令で定めるところにより、当該都道府県内の各市町村が管理する市町村道の延長及び面積（同項に規定する市町村道の延長及び面積をいう。）により按分した額

二 当該指定市を包括する都道府県に係る各都道府県按分額に地方税法第177条の6第2項に規定する政令で定める率を乗じて得た額の100分の35に相当する額に、総

務省令で定めるところにより、当該都道府県の区域内に存する一般国道等の延長及び面積（同項に規定する一般国道等の延長及び面積をいう。以下この号において同じ。）のうちに占める当該指定市の区域内に存する一般国道等の延長及び面積の割合を乗じて得た額」

そして、第3条の3である。同条は「軽自動車税減収補填特例交付金の額」という見出しの下で、次のように定める。

第1項：「平成31年度及び平成32年度の各年度分として交付すべき軽自動車税減収補填特例交付金の総額は、各市町村における当該年度の軽自動車税の環境性能割の軽自動車税税率特例等による減収見込額の合計額に相当する額として予算で定める額（以下『軽自動車税減収補填特例交付金総額』という。）とする。」

第2項：「平成31年度及び平成32年度の各年度分として各市町村に対して交付すべき軽自動車税減収補填特例交付金の額は、軽自動車税減収補填特例交付金総額を、総務省令で定めるところにより、各市町村の軽自動車税減収見込額（軽自動車税税率特例等による当該年度分の軽自動車税の環境性能割の収入の減少の見込額として総務省令で定めるところにより算定した額をいう。）により按分した額とする。」

なお、2019年地方財政対策および2019年地方財政計画によれば、自動車税減収補填特例交付金の総額は226億円、軽自動車税減収補填特例交付金の総額は23億円である<sup>(44)</sup>。

#### 〔4〕 その他

地方交付税法等一部改正法には直接反映されているとはいえないが、2019年度地方財政対策および2019年度地方財政計画には、「幼児教育の無償化に係る財源の確保」として「子ども・子育て支援臨時交付金（仮称）」のための2,349億4,567万9千円<sup>(45)</sup>、まち・ひと・しごと創生事業費（「地域の元気創造事業費」、「人口減少等特別対策事業費」など）としての1兆円、社会保障の充実および「人づくり革命」に係る経費（「社会保障の充実分の事業費」として2兆1,930億円、「幼児教育の無償化等に係

---

(44) 総務省自治財政局「平成31年度地方財政対策の概要」（地方財務協会編・前掲注(1)49頁以下）および同「平成31年度地方財政計画の概要（平成31年2月）」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000599203.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000599203.pdf)）による。

(45) 「子ども・子育て支援臨時交付金（仮称）」は2019年度限りのものとされる。また、この臨時交付金に関しては基準財政需要額に算入されない。地方財務協会編・前掲注(1)196頁を参照。



る事業費」として4,839億円)などがあげられている<sup>(46)</sup>。

ここで「幼児教育の無償化等に係る事業費」に関連する事柄を記しておく。

幼児教育の無償化等は、2017年9月25日の経済財政諮問会議（第13回）において同会議議長の安倍晋三内閣総理大臣より、消費税・地方消費税による税収の一部を財源とすることを含めて提示された<sup>(47)</sup>。2017年12月8日の「新しい経済政策パッケージ」（閣議決定）において幼児教育の無償化等が提唱され、「骨太の方針2018」において確認された上で<sup>(48)</sup>、2018年12月28日の「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」（関係閣僚合意。以下、「無償化方針」）において相当に具体化されたものである。「無償化方針」は、財源について次のようにまとめている。

まず、幼児教育の無償化（保育を含む。以下同じ）に係る国または地方の負担に関して「2019年10月に予定される消費税率10%への引き上げによる財源を活用する。国負担分については社会保障関係費として内閣府に予算計上する。また、地方負担分についてもこの消費税の増収分を活用する。費用負担の在り方については、地方自治体の負担軽減にも配慮しつつ、国と地方で適切な役割分担をすることを基本とし、国と地方へ配分される消費税の増収分を活用することにより、必要な地方財源を確保する」と述べる<sup>(49)</sup>。

次に、高等教育の無償化に係る国または地方の負担に関しても「2019年10月に予定される消費税率10%への引き上げによる財源を活用する。国負担分については社会保障関係費として内閣府に予算計上し、文部科学省において執行する。また、地方負担分についてもこの消費税の増収分を活用する。費用負担の在り方については、地方自治体の負担軽減にも配慮しつつ、国と地方で適切な役割分担をすることを基本とし、国と地方へ配分される消費税の増収分を活用することにより、必要な地方財源を確保する」と述べる<sup>(50)</sup>。

以上は（「無償化方針」において全く言及されていないが）2012年6月の「三党合意」において示された方針を変更するものである。すなわち、同月15日、民主党（当時の与党）、自由民主党（当時の野党）および公明党（同）の「三党実務者確認書」、

---

(46) これらについては、衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)50頁、地方財務協会編・前掲注(1)194頁を参照。

(47) 「平成29年第13回経済財政諮問会議議事要旨（平成29年9月25日）」13頁。

(48) 「新しい経済政策パッケージ」2-1頁、「骨太の方針2018」9頁。

(49) 「無償化方針」5頁。

(50) 「無償化方針」12頁。

「社会保障・税一体改革に関する確認書」および「税関係協議結果」により<sup>(51)</sup>、「社会保障給付に要する公費負担の費用は、消費税収（国・地方）を主要な財源とする」（「社会保障・税一体改革に関する確認書」）、「国分の消費税収の使途のうち年金、医療、介護にかかるものについては、平成11年度以降、国分の消費税収は高齢者3経費に充当されてきた経緯等を踏まえるものとする」（「税関係協議結果」）などとされた。「無償化方針」は、少なくとも部分的に消費税収の使途を変更するものである。

一方、幼児教育の無償化に係る費用の負担割合に関して、「無償化方針」は、子ども・子育て支援法に「基づく施設型給付・地域型保育給付の対象施設については、現行制度の負担割合と同じ負担割合である国1/2、都道府県1/4、市町村1/4、公立施設17は市町村等10/10」、「新制度の対象とならない幼稚園については、現行の段階的無償化に係る負担割合も含め、国1/2、都道府県1/4、市町村1/4」、「新たに無償化の対象となる認可外保育施設、預かり保育、ファミリー・サポート・センター事業等の負担割合について、子ども・子育て支援は全ての構成員が各々の役割を果たすことが求められるという支援法の基本理念を踏まえ、国1/2、都道府県1/4、市町村1/4とする」と述べた上で、「消費税10%への引上げに伴い地方へ配分される地方消費税の増収分が2019年度（初年度）は僅かであることを踏まえ、幼児教育の無償化の実施に当たって、初年度に要する経費について全額国費による負担とする」と述べる<sup>(52)</sup>。

また、高等教育の無償化に係る費用負担の割合に関して、「無償化方針」は「給付型奨学金の支給（学生個人への支給）については、国が全額を負担し、日本学生支援機構が学生に直接支給する」、国公立大学等の「授業料等減免（大学等が実施する減免に対する機関補助）」については「国公立大学等は、設置者である国又は地方公共団体が全額負担し、各学校に交付する」、私立大学、短期大学および高等専門学校については「所轄庁である国が全額負担し、各学校に交付する」、私立専門学校は「国と都道府県が1/2ずつ負担し、所轄庁である都道府県が各学校に交付する」などと

---

(51) 本文に示した2012年6月15日の三文書、および同月21日の「三党確認書」は、いずれも民主党のサイトにおいて閲覧可能およびダウンロードが可能である（<https://www.dpj.or.jp/tag/3党合意?page=1>）。

(52) 「無償化方針」5頁。

述べる<sup>(53)</sup>。

## 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、論点を絞る。重要なものであっても取り上げることができなかつた項目があることをお断りしておきたい）。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	2019年2月8日
衆議院付託年月日	2019年2月15日（総務委員会）
衆議院審査終了年月日	2019年3月1日（可決）
衆議院審議終了年月日	2019年3月2日（可決。賛成会派：自由民主党、公明党、日本維新の会、希望の党。反対会派：立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会保障を立て直す国民会議、社会民主党・市民連合、未来日本）
参議院予備審査議案受理年月日	2019年2月8日
参議院議案受理年月日	2019年3月2日
参議院付託年月日	2019年3月13日（総務委員会）
参議院審査終了年月日	2019年3月27日（可決）
参議院審議終了年月日	2019年3月27日〔可決。投票総数：237、賛成：165（自由民主党、公明党、日本維新の会・希望の党、無所属クラブ）、反対：72（立憲民主党・民友会・希望の会、国民民主党・新緑風会、日本共産党、沖縄の風） <sup>(54)</sup> 〕

---

(53) 「無償化方針」12頁。

(54) 衆議院本会議、参議院本会議ともに、賛成会派および反対会派は、地方財務協会編・前掲注(1)189頁による。

**〔1〕衆議院総務委員会**

石田総務大臣による2019年度地方財政計画ならびに地方交付税法等一部改正法、「地方税法等の一部を改正する法律」（内閣提出法律案第4号、平成31年3月29日法律第2号。以下、地方税法等一部改正法）、「特別法人事業税及び特別事業譲与税に関する法律」（内閣提出法律案第5号、平成31年3月29日法律第4号。以下、特別法人事業税法）および「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」（内閣提出法律案第6号、平成31年3月29日法律第3号。以下、森林環境税法）の4法律案の趣旨説明は2019年2月19日に行われ、2月21日、2月26日および3月1日に審査が行われた。その後、地方交付税法等一部改正法については、高井崇志議員（立憲民主党・無所属フォーラム）、日吉雄太議員（国民民主党・無所属クラブ）、本村伸子議員（日本共産党）および吉川元議員（社会民主党）による反対討論、足立康史議員（日本維新の会）による賛成討論を経て採決が行われ、賛成多数で可決された。なお、採決の後、自由民主党、立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、公明党、日本維新の会および希望の党の六派共同提案による附帯決議「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」が提出され、賛成多数で可決された<sup>(55)</sup>。

**(1) 2019年度地方財政対策・地方財政計画****① 歳入歳出総額など**

石田総務大臣は、2019年度地方財政計画について「歳入歳出総額の規模は、通常収支分については、前年度に比べ2兆6,957円増の89兆5,930億円、東日本大震災分につきましては、復旧復興事業が、前年度に比べ92億円減の1兆987億円などとなって」と説明した<sup>(56)</sup>。また、長坂康正議員（自由民主党）の質疑に対し、石田総務大臣は「平成31年度の地方財政対策におきましては、一般財源総額の確保、その中でも地方交付税総額の確保、臨時財政対策債の抑制、さらには幼児教育の無償化等の新たな政策に係る財源の確保、そして相次ぐ災害に対応した防災・減災対

---

(55) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第6号（平成31年3月1日）」8頁、10頁、11頁。

(56) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成31年2月19日）」46頁。

策の強化といったことが最大の課題で」あり、「これらにつきましては、一般財源総額は前年度から0.6兆円増となる62.7兆円を確保する中で、地方交付税総額を0.2兆円増の16.2兆円確保するとともに、臨時財政対策債を0.7兆円減の3.3兆円と大幅に抑制することができた」、「幼児教育の無償化の財源につきまして、平成31年度は臨時交付金を創設して全額国費により対応するほか、防災インフラの整備に係る事業費及び地方財政措置を拡充することと」したと述べた<sup>(57)</sup>。

一方、吉川議員は、2018年度補正予算（一般会計、特別会計ともに2019年2月7日可決）において「4,215億円が来年度交付税原資として繰り越されました。昨年夏の概算要求段階では、交付税は今年度比マイナス734億円というふうな要求になっておりまして、今回の地財計画ではプラス1,724億円というふうになっております」、「概算要求時点から見るとマイナス734とプラス1,724ですから、その差は2,453億円ということになります。繰り越されたのは4,025億円ですから、1,757億円足りない」と質したのに対し、林崎理政府参考人（総務省自治財政局長）は「あの段階、仮試算の段階で一定の前提を置いて計算したものですけれども、今般、先日も御審議いただいた補正に関しましては、これは、国の決算も確定し、かつ、国の補正予算後の交付税額、これも確定したものですから、それを前提に地方財政対策ということになりまして、今ごらんいただいているような数字になっているということでございます」と答弁した<sup>(58)</sup>。

## ② 一般行政経費

日吉議員は、一般行政経費のうちの「その他の一般行政経費は、前年比で約4,474億円増加になって」いることについて質した。林崎政府参考人は「低所得者・子育て世帯向けプレミアムつき商品券事業というのが1,707億円増、子育てのための施設等利用給付交付金というのが1,426億円増」となったと答弁した。また、日吉議員が「公共事業費」のうちの項目「文教施設」が「前年比で約2,680億円増加していることを質したのに対し、林崎政府参考人は「今年度、全体としては1兆円ほどふえているかと思えますけれども、防災・減災、国土強靱化のための三カ年緊急対策によりまして、各事業、増加傾向にあ」り、「文教施設の事業費」の「増額の大きな要因としまして、公立文教施設整備費、これが2,722億円の増ということに

---

(57) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成31年2月19日）」2頁。

(58) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」40頁。



なっております。このほか、認定こども園施設整備交付金、16億円増といったようなものもございまして、これらが要因となっている」と答弁した<sup>(59)</sup>。

### ③ 臨時財政対策債

小倉将信議員（自由民主党）は「臨財債の残高は依然として50兆円を超えておりまして、先ほど申し上げました交付税特会の借入金の償還予定額も今後は増加をしていって、平成37年度には1兆円に達する」、「単年度の収支を見ましても、高齢化やインフラの老朽化に伴う構造的な歳出増が見込まれます」と指摘し、「平成32年度以降も、地方一般財源総額の安定的な確保に向けて、総務省の強い覚悟と決意が必要だと思」うと質した。これに対し、古賀友一郎総務大臣政務官は「平成31年度の地方財政対策におきましては、地方税の増収等によりまして、折半対象財源不足が平成20年度以来11年ぶりに解消いたしまして、臨時財政対策債が0.7兆円減少するなど、地方財政の健全化を進めることができた」が「折半対象財源不足は財源不足の全体の一部でしかございまして、地方の財源不足は来年度も4.4兆円と巨額でございまして。また、平成31年度末で臨時財政対策債の残高は53.7兆円、そして交付税特別会計借入金の残高も31.1兆円に上る見通しであるなど、地方の借入金残高は約200兆円規模で推移をいたしてございまして、地方財政は引き続き厳しい状況にある」ので「平成32年度以降につきましても、昨年閣議決定されました新経済・財政再生計画に沿いまして、地方団体が安定的な財政運営を行うことができるよう、必要な一般財源総額をしっかりと確保してまいりたい」と答弁した<sup>(60)</sup>。

### ④ 消費税

吉川議員は「現行8%の消費税率時、交付税部分の法定率は22.3%ですが、10%時には、これは平年化すると19.5%にまで低下をする。なぜ法定率を下げるのか」と質した。これに対し、林崎政府参考人は「社会保障・税一体改革におきまして、消費税を5%から10%に5%分引き上げる、この引上げ分につきまして、国と地方の配分ということが議論になったわけでありまして、社会保障四経費に沿った範囲の社会保障給付における国、地方の役割分担に応じた配分を行うという観点

---

(59) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」18頁。日吉議員は、地方消費税のうちの貨物割による収入が前年度比で2,900億円の増加であるのに対し、譲渡割が1,344億円の減少となっていることについても質している（同19頁）が、紙数の関係で省略する。

(60) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」29頁。

から、引上げ分の5%分につきましては、国分が3.46%、地方分が1.54%とした」、  
「その地方分1.54%ですけれども、そのうち、地方消費税を1.2%とした上で、交付税法定率分は0.34%とした」、「消費税に係る法定率分は、量的には、消費税率に換算しますと0.34%分ということでございまして、それを順次充実してきているわけでありまして、法定率そのものは、これは、根っこの国税である消費税率の方が引き上げられたので、それに合わせて法定率そのものは引き下がってくる」と答弁した<sup>(61)</sup>。

また、吉川議員は、2019年「10月以降、10%へと2ポイント税率がアップをするわけですが、この2%分の国と地方の増収分の配分割合と、社会保障制度充実分の国と地方の負担割合はどういうふうになっているのでしょうか」と質した。これに対し、林崎政府参考人は「社会保障の充実と人づくり革命を合わせまして、消費税充当合計額の負担割合を、充当されるものの負担割合を比較しますと、国の方が62.9%、地方の方が37.1%」、「増収分につきましては、(中略)国と地方で7対3、おおむね7対3ということになってくる」と答弁した。これを受ける形で、吉川議員は「ギャップが生まれる、国と地方、それぞれ消費税を増税したときに、7対3と5対5、以前は5対5、今度は6対4程度の割合で、実際には7対3ではないと。その間のギャップを、これまで、今年度以前は臨時財政対策特例加算で埋めてきたわけですね。これが次年度はないということもあって交付金で対応した」が、「その次の年度以降の補填のあり方というのは、今、総務省としては検討されているんですか」と質した。これに対し、林崎政府参考人は、2020年度以降については「今後検討していくということになります」と答弁した<sup>(62)</sup>。

## (2) 幼児教育の無償化等

幼児教育の無償化等はそれ自体で重要な課題の一つであり、両院の総務委員会においても質疑応答が盛んになされたが、本稿においては地方交付税法等一部改正法、2019年度地方財政対策および2019年度地方財政計画に直接関係すると思われる質疑応答に絞って取り上げることとしたい<sup>(63)</sup>。

---

(61) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号(平成31年2月21日)」41頁。

(62) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第6号(平成31年3月1日)」6頁、7頁。

(63) この問題については、本集421頁に掲載される上林陽治氏の「子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律(令和元年6月19日法律第41号)」も参照されたい。

## ① 消費税・地方消費税の税率引き上げとの関連

稲富修二議員（国民民主党・無所属クラブ）は、幼児教育の「無償化についてはある意味国がトップダウンで決めたことであるということから、（中略）当初予定していた社会保障の充実のところができなくなるんじゃないか」、「当初予定していた社会保障の充実がおくれるということがないか」と質した。これに対し、古賀総務大臣政務官は「今般の幼児教育の無償化につきましては、消費税率10%への引上げによる増収分の使い道を見直すことにより実施することといたしているわけですが、従前より消費税率10%引上げ時に実施することとされておりました、介護保険の一号保険料の低所得者軽減強化などの社会保障の充実につきましては、消費税の使い道の見直し後においても予定どおり実施をされるということになっており」、「平成31年度につきましては、消費税率引上げに伴う地方の増収がわずかであるという、こういった事情から、幼児教育の無償化に係る地方負担分を措置する子ども・子育て支援臨時交付金を創設をいたしまして、これは全額国費により対応をいたします」、「平成32年度以降につきましては、幼児教育の無償化に係る地方負担分を地方財政計画の歳出に全額計上いたしまして、一般財源総額を増額確保をした上で、個別団体の地方交付税の算定に当たりまして、地方負担分を基準財政需要額に全額算入することによりまして、必要な財源をしっかりと確保してまいる所存でございます」と答弁した<sup>(64)</sup>。

## ② 国と地方の費用負担割合

山花郁夫議員（立憲民主党・無所属フォーラム）が、全国市長会が2018年12月10日に行った「地方自治の趣旨を踏まえた国と地方の協議のあり方に関する決議」<sup>(65)</sup>を引用して質疑を行ったのに対し、川又竹男政府参考人（内閣府子ども・子育て本部審議官）は、幼児教育・保育の無償化にあたっての「費用負担割合や財政措置につきましては、昨年末、少子化対策担当大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、総務大臣、それから地方の三団体の代表者とで成ります教育の無償化に関する国と地方の協議を二回開催するなどによりまして、国から提案した内容で合意に至った」と

---

(64) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」17頁。本村議員の質疑ならびに林崎政府参考人および石田総務大臣の答弁（「第198回国会衆議院総務委員会議録第6号（平成31年3月1日）」5頁）、吉川議員の質疑および林崎政府参考人の答弁（同7頁）も参照。

(65) [http://www.mayors.or.jp/p\\_opinion/documents/301210rijihyo-ketsugi02.pdf](http://www.mayors.or.jp/p_opinion/documents/301210rijihyo-ketsugi02.pdf)

答弁した。これを受けて、山花議員が「今回、4分の1ということで、交付税で、初年度はまだ国費でということですがけれども、そもそも今回の無償化というのは、国による政策ということですので、本来であれば財政的な責任は国でやるべきではないか」、「不交付団体については持ち出しになっちゃうんじゃないか」と質したのに対し、川又政府参考人は「今般の幼児教育、保育の無償化の財源につきましては、消費税率引上げに伴って国と地方へ配分される増収分を活用するという事としておりまして、国の責任において必要な地方財源を確保するという方針で」あり、「初年度に要する経費につきましては、不交付団体も含めまして全額国費による負担とすること、あるいは、初年度の導入時に必要な事務費、システム開発費等につきましても全額国費による負担とすることなどの措置を講じております」と答弁した<sup>(66)</sup>。また、本多則恵政府参考人（厚生労働省大臣官房審議官）は、待機児童の解消と幼児教育・保育の関係について「今現在、基本的に、既にほとんどの子供が認可施設を利用できている3歳から5歳児を対象としておりますこと、また、ゼロ歳から2歳児については住民税非課税世帯に無償化の対象を限定していることから、無償化をいたしましても保育の潜在的ニーズへの影響は限定的というふうに考えております」、「子育て安心プランによる必要な保育の受皿32万人分につきましては、25歳から44歳までの女性の就業率が2022年度末に他の先進国並みの8割まで上昇しても大丈夫なように、必要な整備量を推計したものでございます。したがって、今後さまざまな要因によって保育ニーズの増大があったとしても十分対応可能なものとなっております」、「保育の受皿整備につきましては、各市町村が主体となって取り組んでいただく必要があります、引き続き、子育て安心プランに基づいて、2020年度末までに待機児童を解消できるよう全力で支援してまいります」と述べた<sup>(67)</sup>。

さらに、山花議員が保育料の設定における（市民税などの）負担能力の考慮をあげて無償化の是非を質したのに対し、川又政府参考人は「今回の幼児教育無償化というものの基本的な考え方といたしまして、国として、子育て世代あるいは子供た

---

(66) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」3頁。国、都道府県および市町村の費用負担については、稲富議員の質疑に対する川又政府参考人の答弁において「幼稚園、保育所、認定こども園のほか、新たに無償化の対象となります幼稚園の預かり保育、認可外保育施設等もあわせまして、その負担割合を国2分の1、都道府県4分の1、市町村4分の1とし、既に一般財源化されております公立施設につきましては市町村等が10分の10ということになっております」と言明されている（同16頁）。

(67) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」4頁。

ちに大胆に政策資源を投入して、社会保障制度を全世代型へと変えていく、そういった基本的な考え方に基きまして、これまでも段階的に実施をしてきました幼児教育の無償化というものを一気に進めて、3歳から5歳については所得制限を設けることなく実施するということにしたところでございます」と答弁した。また、矢野和彦政府参考人（文部科学省大臣官房審議官）は「今般の幼児教育の無償化は、幼児教育の質が法律的、制度的に担保された幼稚園、保育所、認定こども園に通う子供を対象とするとともに、待機児童対策の観点から、認可外保育施設や幼稚園の預かり保育等を利用する子供のうち保育の必要性のある子供についても対象としているところであるために「幼稚園に通う子供のうち保育の必要性のある子供につきましては、幼稚園が実施する預かり保育についても月額1万1,300円を上限といたしまして無償化されているということであり、「各幼稚園が預かり保育事業を充実させ、在籍園児の保育ニーズに適切に応えていくということにより、幼稚園の利用を希望する保護者が保育所に移っていくということは必ずしも生じないものと考えて」いると述べている<sup>(68)</sup>。

### ③ 保育需要

稲富議員が「今回の無償化によって保育需要が拡大をする、あるいはそれによって地方の財源負担がふえるということは想定していないのか」と質したのに対し、藤原朋子政府参考人（厚生労働省子ども家庭局児童虐待防止等総合対策室長）は「幼児教育、保育の無償化による保育の潜在的なニーズへの影響につきましては、既にほとんどのお子さんが認可施設を利用できている3歳から5歳児を対象としていること、0歳から2歳児につきましては住民税非課税世帯に限定をしていることから、その影響は限定的だろう」、「子育て安心プランによる必要な保育の受皿32万人分につきましては、女性の就業率が2022年度末に他の先進国並みの八割まで上昇するということを想定して、必要な整備量を推計しているものでございます。したがって、保育のニーズの増大があったとしても、十分対応可能であるというふうに考えております」と答弁した<sup>(69)</sup>。

---

(68) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」4頁、5頁。

(69) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」17頁。この点は山花議員の質疑および本多政府参考人の答弁においても言及されている（同4頁）。



### (3) まち・ひと・しごと創生事業費

本村議員は、2019年2月15日の衆議院本会議における石田総務大臣の「児童虐待防止対策体制総合強化プランに基づき児童相談所の体制強化を行う必要があること等を踏まえ、職員数削減率を用いた算定につきましては、平成32年度算定以降、見直しを行う予定でございます」という答弁<sup>(70)</sup>を踏まえ、「このまち・ひと・しごと創生事業費1兆円の中の地域元気創造事業費にある行革努力分のことをおっしゃっているんだというふうに思うんですけども、児童相談所の体制強化を図り、児童福祉司、児童心理司などの職員を増員するという取組にとっては行革努力分の算定の仕組みが逆行するから見直すということを考えているのか」と質した。これに対し、石田国務大臣は「まち・ひと・しごと創生事業の地方交付税算定におきましては、職員数の削減率といった指標を用いて行政改革の取組を算定に反映をしているところであり」、「まち・ひと・しごと創生事業費の地方交付税の算定につきましては、地方版総合戦略に基づく取組の成果の実現ぐあい等を踏まえまして、平成32年度に見直しを検討することといたしております。その中で、行政改革の取組を反映する算定についても、算定に用いる指標など算定方法について検討を行う予定であります」と答弁した。林崎政府参考人も「児童虐待防止対策体制総合強化プランに基づく児童相談所の体制強化といったようなもの、これは大変重要なことでございますので、これと、御指摘のような職員数削減率を用いた算定等につきましては、これはもう明らかに調整をしなければならぬということございまして、その影響がほうっておけば出てまいります平成32年度の算定ということになりますので、そこに向けて見直しを行っていく予定ということでございます」と答弁した<sup>(71)</sup>。

## 〔2〕衆議院本会議

2019年3月2日の本会議において、地方交付税法一部改正法、特別法人事業税法、地方税法等一部改正法および森林環境税法の4法律案は一括して議題とされた。地方交付税法等一部改正法について反対討論を行ったのは山花議員、稲富議員、重徳和彦議員（社会保障を立て直す国民会議）および本村議員であるが、4法律案は賛成多数で可決された<sup>(72)</sup>。

---

(70) 「第198回衆議院会議録第6号（平成31年2月15日）」11頁。

(71) 「第198回国会衆議院総務委員会会議録第4号（平成31年2月21日）」36頁、37頁。

(72) 「第198回国会衆議院会議録情報第9号（平成31年3月2日）」4頁、8頁。

### 〔3〕参議院総務委員会

石田総務大臣による2019年度地方財政計画、ならびに地方交付税法等一部改正法、地方税法等一部改正法、特別法人事業税法および森林環境税法の4法律案の趣旨説明は2019年3月14日に行われた<sup>(73)</sup>。4法律案は一括して議題とされ、同日、3月19日、20日に審査が行われた。同月27日に、地方交付税法等一部改正法については、森本真治議員（国民民主党・新緑風会）、山下芳生議員（日本共産党）による反対討論を経て採決が行われ、いずれの法律案も賛成多数で可決された。なお、採決の後、自由民主党・国民の声、立憲民主党・民友会・希望の会、国民民主党・新緑風会、公明党および日本維新の会・希望の会の五派共同提案による附帯決議「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」が提出され、賛成多数で可決された<sup>(74)</sup>。なお、質疑および答弁の内容により、「〔1〕衆議院総務委員会」におけるのと異なる整理を行ったことを記しておく。

#### （1）地方交付税の法定率の引き上げ

又市征治議員（立憲民主党・民友会・希望の会所属の社民党）が「なぜ法定率の引き上げが実現をしないのか、地方財政の現状に対する認識に違いがあるのかどうか、また事項要求にしている理由は何なのか」と質したのに対し、石田総務大臣は「平成31年度の概算要求におきましては、引き続き巨額の財源不足が生じ、地方交付税法第6条の3第2項の規定に該当することが見込まれたことから、同項に基づきまして交付税率の引き上げを事項要求し、財政当局と折衝を重ねてきた」が「平成31年度の地方財政対策におきましては、国、地方共に巨額の債務残高や財源不足を抱えていること等から、結果として法定率の見直しは行わず、従前と同様の方式で財源不足額を補填することとした」、「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粘り強く政府内で十分に議論してまいりたい」と答弁した<sup>(75)</sup>。

また、杉尾秀哉議員（立憲民主党・民友会・希望の会）が「現状について見ますと、地方交付税法第6条の3第2項、国税収入の法定率分が必要な地方交付税総額と比べて著しく異なる場合に当たると、こういうふうに思われます。その場合は、地方行財

---

(73) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」1頁。2019年度地方財政計画については鈴木淳司総務副大臣による補足説明も行われた（同2頁）。

(74) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第7号（平成31年3月27日）」1頁、3頁。

(75) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」12頁。

政の制度改革又は法定率の引上げ等を行うこととされております。これに従いますと、大臣は、法定率の引上げは喫緊の課題と、こういう認識はございますでしょうか」と質したのに対し、石田総務大臣は「法定率の引上げ、重要だと考えております」が「一方で、やはり、国、財政を通じて財政状況が非常に厳しいという現実もあるわけですから、そういう中で財政当局と議論をしているというところであります」と答弁した<sup>(76)</sup>。

## (2) 臨時財政対策債

又市議員が「明確な国の責任の問題について御確認をいただきたい」と質した。これに対し、石田総務大臣は「平成31年度におきましては、臨財債を大幅に抑制することによりまして元利償還金の財源の一部を地方税及び地方交付税により確保したことから、平成31年度末の臨財債の残高を前年度から0.2兆円圧縮することができたところでございまして、今後とも、臨財債の元利償還金につきましては、その全額を地方財政計画の歳出に計上いたしまして適切に財源を確保するとともに、臨時財政対策債の抑制に努め、償還財源としてできる限り地方税及び地方交付税を確保するよう努めてまいりたい」と答弁した<sup>(77)</sup>。

一方、片山虎之助議員（日本維新の会）の質疑に対し、石田総務大臣は、臨時財政対策債の発行残高が「平成30年度末には53.9兆円となる見込みで」あり、「今後の見通しということにつきましては、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、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政府部内で十分議論してまいりたい」、「歳出面では、例えばソサエティー5.0の技術を活用した行政の合理化を目指すなど、めり張りを付けて歳出構造を見直していく、これらの取組によりまして、臨時財政対策債を抑制し、残高の更なる圧縮に向けて努力してまいりたい」と答弁した<sup>(78)</sup>。

## (3) トップランナー方式

又市議員が「民間委託等の業務改革がどのような影響を住民サービスに与えているかの検証というのは総務省行われているのか、行われていればその結果、状況につい

---

(76) 「第198回参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」3頁。

(77) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」13頁。

(78) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」26頁。

て簡潔に御説明いただきたい」と質したのに対し、北崎秀一政府参考人（総務省自治行政局長）は「総務省では、毎年度、民間委託等の状況について各都道府県、指定都市の行革担当課及び各都道府県市町村担当課を対象としてヒアリングを行ってきており」、2018年12月に「窓口業務の民間委託による効果についての参考事例を公表」と答弁した。これを受けて、又市議員が「骨太の方針2018」における主張に対して総務省が「どのように評価をし、今後、この業務改革による節減成果を地財計画にどのように反映をするのか、交付税の減額に充てることも選択肢として考えているのか」と質した。これに対し、林崎政府参考人は「トップランナー方式など地方団体の行財政改革により生み出された財源につきましては、その改革意欲を損ねないように地方団体に還元をする、これが重要だというふうに私ども考えております」、2019年度「地方財政計画におきましては、トップランナー方式に着目した減額は行わないということにしておりまして、トップランナー方式による経費の減額分につきましては、これは地域課題等に対応するための地方単独事業などに要する経費の増に充ててきた」、「31年度におきましても、新たに110億円程度の影響額が生じることが見込まれるわけでございますけれども、これにつきましては、教育情報化対策でありますとかあるいは特別支援教育支援員の配置といったような経費の増に充てることとしている」と答弁した<sup>(79)</sup>。

さらに、又市議員が、窓口業務の委託について「取りあえずは地方独立行政法人の活用であるとか標準委託仕様書等の拡充、全国展開などの取組を強化をして、その状況を踏まえるということで、来年度は導入を見送ったということのようで」あるが、「これは具体的にどういうことを行おうということなのか」と質した。これに対し、北崎政府参考人は、2018年4月施行の地方独立行政法人法の一部改正によって「地方独立行政法人の業務に公権力の行使を含めた一連の窓口関連業務を追加」したことなどをあげ、「窓口関連業務への地方独立行政法人の活用については、本年度、私ども、予算事業であります業務改革モデルプロジェクトにおきましてもモデル自治体で検討を進めておりまして、今後、地方自治体向けの説明会や講演会等においてその成果を紹介させていただきたい」、「地方自治体は、それぞれ置かれております規模でありますとか、あるいはその個別の業務などは、状況は様々でございますので、総務省として一律に民間委託や地方独立行政法人の導入を地方自治体に強制する考えは持って

---

(79) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」13頁。

おりませんで、各地方自治体において地域の実情を踏まえて自主的、主体的に民間委託等に取り組んでいただきたいと考えている」と答弁した<sup>(80)</sup>。

#### (4) 幼児教育の無償化等

この点については又市議員、若松謙維議員（公明党）、片山虎之助議員（日本維新の会）、杉尾議員および小林正夫議員（国民民主党・新緑風会）が質しており、石田総務大臣、川又政府参考人、本多政府参考人および林崎政府参考人の答弁は、衆議院総務委員会におけるものと同旨である<sup>(81)</sup>。本稿においては、いくつかの答弁を紹介しておく。

まず、国と地方との関係についての石田総務大臣の答弁は、次のとおりである。

「国におきましては、地方自治体に対しまして、新たに事務又は負担を義務付ける施策を立案する場合には、事前に地方に対し情報提供をし、国と地方とが十分に協議することが重要であると認識いたしております。この観点から、幼児教育の無償化に関しまして、平成30年7月10日付けで、制度所管府省に対しまして、制度の詳細を検討するに当たっては、制度の円滑な運用が可能となるよう、地方の意見を十分に踏まえることにつきまして、総務大臣名で要請を行ったところでございます。／今般の幼児教育の無償化における国と地方の財源負担の在り方については、地方の皆さんから様々な御意見をいただいたところでございますが、昨年11月及び12月には、国と地方のトップレベルによる教育の無償化に関する国と地方の協議が開催されまして、私自身参画をさせていただきました。最終的には、国と地方の財源負担の在り方について御了解をいただけたものと認識をいたしております。／制度を所管する国と実務を担う地方が意見交換し、合意形成できたことは、有意義であったと考えておるところであります。」（／は原文改行箇所。以下同じ。）<sup>(82)</sup>

「本年10月から実施をいたします幼児教育の無償化の財源につきましては、これは、消費税率10%への引上げによる増収分のうち、元々臨時財政対策債の縮減や国債の発

---

(80) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」13頁、14頁。

(81) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」14頁、15頁、23頁、「第198回参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」2頁、3頁、14頁、「第198回参議院総務委員会会議録第6号（平成31年3月20日）」10頁、11頁。

(82) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」14頁（又市議員の質疑に対して）。「第198回参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」2頁（杉尾議員の質疑に対して）も同旨。



行抑制等に充てることとしていたものの一部の使い道を見直すことにより確保することといたしております。さらに、国と地方の財源負担の在り方については地方の皆様から様々な御意見をいただいたところでございますが、先ほども申し上げましたように、二度にわたる国と地方のトップレベルによる教育の無償化に関する国と地方の協議を経て、最終的には地方三団体の皆さんにも御了解をいただけたものと認識をいたしております。／このような経緯を踏まえますと、今般の幼児教育の無償化という施策により地方財政の自由度を不当に狭めるものではないと認識をいたしております。」<sup>(83)</sup>

次に、2020年度以降の財源に関する林崎政府参考人の答弁である。

「幼児教育の無償化の財源、31年度分については先ほど来お話があったとおりですし、32年度以降、御懸念の部分だと思えます。この点につきまして、消費税率の引上げに伴う地方の増収分が平年度化していくということで、基本としては、幼児教育に係る国と地方の適切な役割分担、それぞれが負担を行っていくということになってくるわけでありまして、その際に、ここで生じます幼児教育の無償化に係る地方負担の全額を地方財政計画の歳出に計上いたしまして、一般財源総額は増額確保する、こういったことは昨年末の関係閣僚合意文書にも明記しております。その際に、これも何度もこの委員会でお話しておりますけれども、新経済・財政再生計画におきまして、一般財源総額については平成30年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保することとしているところでございます。、（中略）しっかりと私どもの方でも一般財源総額を確保してまいりたいと、こう考えているところでございます。」<sup>(84)</sup>

#### 〔4〕参議院本会議

2019年3月27日の本会議において、地方交付税法一部改正法、特別法人事業税法、地方税法等一部改正法および森林環境税法の4法律案は一括して議題とされた。地方交付税法等一部改正法については杉尾議員、森本議員および山下議員が反対討論を、

---

(83) 「第198回参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」2頁（杉尾議員の質疑に対して）。

(84) 「第198回参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」14頁（小林議員の質疑に対して）。「第198回参議院総務委員会会議録第6号（平成31年3月20日）」10頁（片山議員の質疑に対する林崎政府参考人の答弁）も参照。

行田邦子議員（日本維新の会・希望の党）が賛成討論を行い、4法律案は賛成多数で可決され、成立した<sup>(85)</sup>。

## 5. おわりに

前述のように、2019年度の地方交付税の総額は16兆1,809億円で前年度よりも1.1%増となった。また、2019年度において折半対象財源不足が解消され<sup>(86)</sup>、臨時財政対策特例加算が行われないこととなり、地方交付税法附則第4条の3が削除されるとともに、臨時財政対策債の発行額も減少に転ずることとなった。第二次安倍内閣の発足以降、各年度の地方財政対策における財源不足額および折半対象財源不足は減少の傾向を見せていたが、地方交付税の総額も減少を続けていた。その意味においては、2019年度の地方交付税制度は多少なりとも地方財源の充実確保という観点に沿うものとも考えることもできるであろう。

しかし、地方財政の財源不足が完全に解消された訳ではない。むしろ、2019年度も地方交付税法第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」に該当するという状況から脱却できなかった。地方財政の悪化は1994（平成6）年度以降にみられる<sup>(87)</sup>。その概況を示したのが<表5>である。

---

(85) 「第198回国会参議院会議録情報第10号（平成31年3月27日）」7頁以下。

(86) 内山裕貴「令和2年度地方財政対策の概要と主な論点——財政需要が増加する中での一般財源総額の確保——」立法と調査420号（2020年）51頁によると、折半対象財源不足が解消されたのは2008年（平成20年）度以来のことである〔2007（平成19）年度にも折半対象財源不足が解消されていた〕。

(87) 小西砂千夫『日本地方財政史——制度の概要と文脈をとらえる』（有斐閣、2017年）59頁、74頁、113頁。石原信雄『新地方財政調整制度論』〔改訂版〕（ぎょうせい、2016年）117頁、164頁も参照。この点については、拙稿・前掲（5）717頁、732頁においても論じた。

<表5> 1994年度以降の財源不足額（当初予算）の推移（単位：兆円）

年度	通常収支不足額	通常収支以外の不足額（不足原因）	財源不足額合計
1994	3.0兆円	2.9兆円 特別減税分	5.9兆円
1995	4.3兆円	2.7兆円 特別減税分	6.9兆円
1996	5.8兆円	2.9兆円 特別減税分	8.6兆円
1997	4.7兆円	1.2兆円 地方消費税未平年度化分	5.9兆円
1998	4.6兆円	0.8兆円 特別減税分	5.4兆円
1999	10.4兆円	2.6兆円 恒久的な減税分	13.0兆円
2000	9.9兆円	3.5兆円 恒久的な減税分	13.4兆円
2001	10.6兆円	3.6兆円 恒久的な減税分	14.2兆円
2002	10.7兆円	3.5兆円 恒久的な減税分	14.1兆円
2003	13.4兆円	3.9兆円 恒久的な減税分、先行減税分	17.4兆円
2004	10.2兆円 〔交付税特別会計借入金償還額（2兆807億円）繰延べ後の額〕	4.0兆円 恒久的な減税分、先行減税分	14.1兆円
2005	7.5兆円	3.6兆円 恒久的な減税分、先行減税分	11.2兆円
2006	5.7兆円	3.0兆円 恒久的な減税分	8.7兆円
2007	4.4兆円	－	4.4兆円
2008	5.2兆円	－	5.2兆円
2009	10.5兆円	－	10.5兆円
2010	18.2兆円	－	18.2兆円
2011	14.2兆円	－	14.2兆円
2012	13.7兆円	－	13.7兆円
2013	13.3兆円	－	13.3兆円
2014	10.6兆円	－	10.6兆円
2015	7.8兆円	－	7.8兆円
2016	5.6兆円	－	5.6兆円
2017	7.0兆円	－	7.0兆円
2018	6.2兆円	－	6.2兆円
2019	4.4兆円	－	4.4兆円

（出典） 衆議院調査局総務調査室・前掲注（1）15頁を基にして、筆者が作成。なお、単位の関係で合計数等が一致しない箇所がある。

以上のような状況は、2020（令和2）年度においても変わらない。詳細な検討は機会を改めて行うこととしたいが、総務省は2019年8月30日に「令和2年度において、引き続き巨額の財源不足が生じ（4.7兆円）、平成8年度以来25年連続して地方交付税法第6条の

3第2項の規定に該当することが見込まれることから、同項に基づく交付税率の引上げについて事項要求する」としており<sup>(88)</sup>、四半世紀にわたって同項に該当する状況が続いている。2020年度地方財政対策および2020年度地方財政計画においても折半対象財源不足額が0円となり、臨時財政対策債の発行額も減少したとはいえ<sup>(89)</sup>、新型コロナウイルス感染症の拡大によって、国・地方の財政が打撃を受ける蓋然性を否定することはできない。現に、2020年度一般会計補正予算（第1号）、同年度特別会計補正予算（特第1号）および同年度政府関係機関補正予算（機第1号）は、2020年4月29日に衆議院本会議において全会一致で、翌30日に参議院本会議において賛成多数で可決され、成立した<sup>(90)</sup>。また、2020年度一般会計補正予算（第2号）、同年度特別会計補正予算（特第2号）および同年度政府関係機関補正予算（機第2号）は、2020年6月10日に衆議院本会議で、同月12日に参議院本会議で、いずれも賛成多数で可決され、成立した<sup>(91)</sup>。今後の日本社会の動向によってはさらなる補正予算（など）の編成もありうるのみならず、2021年度地方財政対策および2021年度地方財政計画の策定にも深刻な影響が及ぶであろう。

そのようになれば、現在の地方交付税制度をどの程度まで維持しうるかという難問が待ち受けることとなる。地方税財政の在り方が根本的に見直されるべき時期が到来したと考えるべきであろう。

（もり としき 大東文化大学法学部教授）

---

(88) 総務省「（報道資料）令和2年度の地方財政の課題（令和元年8月30日）」2頁、同「令和2年度地方交付税の概算要求の概要」地方財政58巻9号（2019年）311頁。内山・前掲注(86)55頁、拙稿・前掲注(5)718頁およびそこに掲げた文献も参照。

(89) 飛田博史「2020年度地方財政計画について」自治総研496号（2020年）98頁、内山・前掲注(86)51頁。

(90) <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/201/meisai/m201150201007.htm>、  
<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/201/meisai/m201150201008.htm>、  
<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/201/meisai/m201150201009.htm>

(91) <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/201/meisai/m201150201010.htm>、  
<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/201/meisai/m201150201011.htm>、  
<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/201/meisai/m201150201012.htm>

# 第 3 部

## 地方自治関連法





# アイヌの人々の誇りが尊重される社会を実現するための施策の推進に関する法律 (平成31年4月26日法律第16号)

堀 内 匠

## はじめに

本法は、1997年の「アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律」（アイヌ文化振興法）に代わるものとして、アイヌを初めて「先住民族」として明記し、その文化の継承や地域振興を後押しすることを目的とした法である。

## 1. 日本におけるアイヌ政策

### (1) 戦 前

日本国内におけるアイヌに対する政策は、1869年（明治2年。以下は西暦に統一）8月に「蝦夷地」を「北海道」に改称したことで和人地と蝦夷地の地域区分体制が廃止され、これによって北海道全体が「和人地化」したことにはじまる（中村2018：2）。アイヌ民族の日本国民化として手始めに1871年の戸籍法でアイヌが戸籍に記載されると、1871年10月8日「布達」、1876年9月30日の達でアイヌ民族固有の風俗や文化を「野蛮」なものとして判断し、国家権力によって一方的に禁止し、和人への同化強制が行われることとなった。アイヌを和人と区別する場合に「旧土人」と公称するようになったのは1878年の開拓使の支庁宛「達」であったとされる（中村2018：3）。

開拓使は、戸籍法施行によって和人と同様に取り扱われることとなったことを受け、1872年9月20日の開拓使布達「北海道土地売買規則」および「地所規則」はこれまで内地人に対する土地の処分方法を規定していたに過ぎなかったものをアイヌにまで対

象を広げた。これが山林や川・沢でいままでアイヌ民族が漁撈や伐木に利用してきた土地も分割私有を認めることとなり、アイヌが「自らの生産と生活の場であるアイヌ・モシリ」について一方的に奪い去られる出発点となった（中村2018：4）。

また開拓使は資源保護の観点から鮭漁や鹿猟を規制したことでアイヌ民族の漁業・狩猟の範囲は急速に狭められることとなった。開拓使は1873年ごろからウライ漁・テス網漁や夜間の漁を禁じ、1873年1月20日の太政官布告で制定した鳥獣猟規則を北海道に適用することで仕掛け弓に免許と鑑札を要求するとともに毒矢の使用を禁止する等していった。

帝国議会においてアイヌの問題が正面から採り上げられたのは、1893年第5回帝国議会衆議院本会議において民党提出の2本の「北海道士人保護法案」が審議されたことによってであるとされる（中村2018：14）。その後政府はこの2本などを参考にしながら1898年第13回帝国議会に「北海道旧土人保護法案」を提出した。法案の趣旨説明は「北海道ノ土人即チアイヌト称ヘマス……人種ハ、固ヨリ此日本帝国内ノ、矢張人民ノ一部デアリマスルガ、先ヅ優勝劣敗ノ結果トシテ、追々人種モ減ジ、生活ノ途、財産ヲ保護スル途モナク大イニ其生ヲ保ツト云フコトニ於テハ、甚ダ窮境ニ陥リツハ、アル傾デアリマスルカラ、之ヲ何トカシテ其生ヲ全クシ、其家ヲ保チ得ラルハヤウニシテヤル、其反故スルト云フコトハ、政府ノ義務デアルト云フ所カラシテ、此ノ法案ヲ提出ニナリマシタ次第」というものであった。

北海道旧土人保護法は、①土地の無償下付による農業の奨励と土地所有の制限、②貧困者に対する農具および趣旨の支給、薬価の支給、授業料支給、疾病者等の救助と埋葬料の給与などの貧困対策（ただし財源は共有財産の収益を主として充てる）、③北海道旧土人の部落をなした場所に国庫負担で小学校を設置する、④北海道庁長官は共有財産を管理し、内務大臣の許可を経て処分をなし、または拒否できること、等を内容とした。

## （2）戦後改革とアイヌ

戦後、アイヌをとりまく状況は変化した。GHQによる日本の民主化の一環として行われた第二次農地改革によって、農地調整法が改正され、また自作農創設特別土地法が制定されたことによって、不在地主の所有する小作地全部と在村地主の所有する府県で4町歩を超える小作地を政府が強制的に買収することとなった。元々がアイヌの土地であったものが、農地改革によって、アイヌの給与地は農地買収の対象とされ

た<sup>(1)</sup>。

また、旧土人保護法は改正され、生活保護法の制定とともに「背景事情が変わっておりますので、つまり、この法律によらなくても、その後つくられました生活保護法等の保護措置が十分にできますので」、として1946年には貧困者に対して「生業ニ要スル器具、資料又ハ資産」を給すること、薬価を給すること、疾病者等の救助と埋葬料の給与に関する第4条ないし第7条が削除された。生活保護のほか、社会福祉、公衆衛生、教育についても国全体の施策に組み入れられたことによって北海道旧土人保護法による特別の施策は行われなくなった。

### (3) 少数民族に関する国際情勢

政府は、1979年に国連の「市民的および政治的権利に関する国際規約」（自由権規約）を批准したが、第27条に規定された少数民族の権利に関する1980年のレポートにおいて、「本規約で規定する意味での少数民族は我が国に存在しない」とする報告を行った<sup>(2)</sup>。これに対し、自由権規約委員会の委員からはアイヌ問題の存在が指摘されている。

折しもILOや国連では先住民族をめぐる国際的な世論が高まっており、1982年「先住民族の権利に関する国際連合宣言案作成部会」の設置や1985年「世界の先住民族の国際の10年」における活動など国際的な流れのなかで、北海道ウタリ協会から、北海道旧土人保護法に代わる新たなアイヌ民族政策の根拠法を制定するよう北海道に対する陳情が行われた。

### (4) 北海道旧土人保護法廃止への流れ

北海道では、当事者団体による諸外国の先住少数民族との交流、国際人権規約批准を経て北海道ウタリ協会や学識からなる「ウタリ問題懇話会」がもうけられ、国に対

---

(1) その違法性について争った訴訟は農地買収無効確認請求事件最高裁判決（1962年8月21日第参小法廷判決）にて確定した。

(2) 「第27条で申しております少数民族は、解しますところでは、種族あるいはまた宗教、文化といった面で少数の集団であって、歴史的、社会的あるいは文化的に見て他の集団と明確な区別がある、こういう少数民族に対しておかしくあるべしという規定であるというふうに解する」「アイヌの方々に対しましてもひとしく同じ政治社会体制が適用されておるといふことでございますので、そういうことから少数民族は存しない」（1982年4月23日衆議院法務委員会における門田省三政府参考人（外務省国際連合局長）発言）

して、1988年に同懇話会がとりまとめた報告に沿う新しい法律の制定を要請した。国は北海道などの要望を受けて検討に着手し、1989年12月からアイヌ新法問題検討委員会（関係省庁課長クラスで構成）を設置している<sup>(3)</sup>。なお、1991年には、政府はアイヌ民族を国連人権規約第27条の少数民族であるとする国連への報告を行った。

1994年に発足した村山富市内閣では、このような流れを受け、五十嵐広三内閣官房長官の私的諮問機関として「ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会」が1995年に設置され、翌1996年4月に立法措置を含む新たな施策の具体化を求める報告書が提出された。

この報告書は基本理念としてアイヌの人々の民族的な誇りが尊重される社会の実現と国民文化の一層の発展を掲げ、施策の柱としては①アイヌに関する総合的かつ実践的な研究の推進、②アイヌ語をも含むアイヌ文化の振興、③伝統的生活空間の再生、④理解の促進を挙げた。

また、1997年2月に、アイヌ民族にとっての「聖地」とされる二風谷地区に建設されたダムについての建設差し止め訴訟（二風谷ダム建設差し止め訴訟）で札幌地裁がアイヌ民族を国の機関として初めて先住民族として認める判決をくだし、これを国は上告せず同判決は確定していた。

こうした流れを受け、1997年、アイヌ文化振興法が制定された。同法制定により、戦前に制定された北海道旧土人保護法および旭川市旧土人保護地処分法は廃止された。

## （5） アイヌ文化振興法

アイヌ文化振興法は、アイヌの伝承等が存立の危機にあり、また国民の理解が不十分であるという現状認識から、アイヌ文化の振興とアイヌの伝統及びアイヌ文化に関する知識の普及啓発を主たる施策として、アイヌの人々の自発的意思及び民族としての誇りが実現する社会の実現と我が国の多様な文化の発展がもたらされるよう目指す法である<sup>(4)</sup>。

アイヌ文化について具体の定義を定め（第2条。「アイヌ文化とは、アイヌ語並びにアイヌにおいて継承されてきた音楽、舞踊、工芸その他の文化的所産及びこれらか

---

(3) 以下は財団の設立経緯に関する説明 (<https://www.ff-ainu.or.jp/web/overview/about/circumstances.html> 2020年5月28日アクセス) より

(4) 国交省「アイヌ振興法の概要」立法の趣旨より (<https://www.mlit.go.jp/common/000015227.pdf> 2020年5月28日アクセス)



ら発展した文化的所産をいう」）、国の責務として、アイヌ文化の振興等を図るための施策を推進するよう努めなければならないこと、また地方公共団体の責務としては、当該区域の社会的条件に応じ、アイヌ文化の振興等を図るための施策の実施に努めなければならないことを定めている（第3条）。その際、国及び地方公共団体は、アイヌ文化の振興等を図るための施策を実施するに当たっては、アイヌの人々の自発的意思及び民族としての誇りを尊重するよう配慮するものとされた（第4条）。

また、国では、国土交通大臣及び文部科学大臣は、アイヌ文化の振興等を図るための施策に関する基本方針を定めなければならないこととされ（第5条）、政令（「アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律第6条第1項の都道府県を定める政令」）で定める都道府県（北海道）は、基本方針に則して、アイヌ文化の振興等を図るための施策に関する基本計画を定めるものとされている（第6条）。北海道では、道民への意見聴取等を経て1999年3月に「アイヌ文化の振興等を図るための施策に関する基本計画」を公表した。

特徴的なのは、指定法人である。国土交通大臣及び文部科学大臣は、アイヌ文化の振興等に関する業務を行う民法法人を、全国を通じて一に限り、指定することができるとされており（第7条）、具体的には、この指定法人には、財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構が指定された。同法人は、法の制定にあわせ北海道が設立準備し、道および道内市町村が全額出捐した上で北海道開発庁を主務官庁として設立されたものである。その後、2013年に法人は公益財団法人化されたほか、2018年4月1日に一般財団法人アイヌ民族博物館と合併し、名称を「公益財団法人アイヌ民族文化財団」へ変更した。

## （6） アイヌ民族博物館

上記指定法人と合併することとなったアイヌ民族博物館は、アイヌ文化の伝承・保存、並びに調査・研究、教育普及事業を総合的に行う社会教育施設として、1976年、財団法人白老民族文化伝承保存財団として設立されたものが起源である。1984年には、アイヌの有形・無形文化を展示し、さらに学術的に調査・研究を行う施設として白老町立でアイヌ民族博物館を並置・開館させ、1990年に「財団法人アイヌ民族博物館」に改称、2013年に公益法人制度改革により「一般財団法人アイヌ民族博物館」へ移行した。

博物館では、アイヌ民族資料5,000点やニヴフ、ウイルタ、サミ、イヌイトといっ

た北方少数民族資料約250点、関連資料などを所蔵する。また野外博物館の性質を持つ園内ではアイヌの集落を復元・展示しているほか、アイヌの歴史と文化に関する解説並びにアイヌ古式舞踊の公開を行っているほか、体験学習なども実施してきた。

博物館は2018年3月末に閉館され、アイヌ振興法の指定法人であるアイヌ文化振興・研究推進機構に吸収合併される形で公益財団法人アイヌ民族文化財団となった。新法によって2020年4月24日に民族共生象徴空間（愛称ウポポイ）の中核施設として再び開設されることとなった。

## 2. 新法制定への動き

### (1) 旧法の課題

法では、目的規定において「アイヌ民族」を明記しているものの、ウタリ問題懇話会の提案に含まれていたアイヌ民族の権利や自立化基金については織り込まれていなかった。また、法の制定の土台となった「ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会」報告書が掲げた柱のうち、③伝統的生活空間の再生については、この法によっては実現されなかった。

さらに、旧法の指定法人は文化活動の普及やアイヌ民族に関する学習等の文化関連振興施策が行われたものの、言語、音楽、舞踊、工芸等が主な対象となったため、これに含まれない伝統民族衣装の素材の採取などが十分にできない事例があること、雇用や生業につながる取組となっていないこと、また活動が主に道内に限られ、道外においてアイヌ文化の理解や活動等の取組が進んでいないこと等の指摘がなされていた（衆議院調査局2019：4）。

北海道では、旧法に基づくアイヌ文化の振興・普及啓発のほかに、生活向上策として、「アイヌの人たちの生活向上に関する推進方策（第3次）」（平成28年度～32年度）に基づいて、①生活相談員の設置や生活館・地区道路の整備、②住宅資金の貸付等の生活の安定策、③農林業の生産基盤、経営近代化施設の整備促進等の産業振興策、④職業訓練の受講機会の確保等雇用の安定策、⑤組織活動の充実及び組織間の連携強化策、が実施されている。一方で、北海道外では平成25年度から生活相談の実施や平成26年度からの高等教育機関への無利子奨学金の貸与基準緩和等の進学支援が開始されたものの、道外などアイヌ生活向上施策を実施していない市町村に居住するアイヌ

の人々に対しては、これら施策は十分に実施できていない状況にあるとされてきた（衆議院調査局2019：4）。

## （2） アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会報告書

2007年の国連総会において先住民族の権利に関する国連宣言が日本も賛成の上で採択された。これを受けて2008年6月6日に、衆参両院で「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」が全会一致で採択され、また福田内閣の町村官房長官談話において、アイヌの人々が先住民族であることの認識が示された。

この官房長官談話に基づき、2008年8月にアイヌ民族である委員を含む「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」が設置され、同懇談会は翌2009年7月に報告書を提出した。

報告書は、今後のアイヌ政策について、「アイヌの人々が先住民族であるという認識に基づいて展開していくことが必要」であること、「国には先住民族であるアイヌの文化の復興に配慮すべき強い責任がある」ことを謳い、そのための具体的な施策として、①国民の理解の促進、②広義の文化に係る政策の推進、③推進体制等の整備を掲げた。このうち②には、アイヌの文化、歴史に関する教育・研究・展示等を行う施設や、大学等に保管されているアイヌの遺骨の慰霊施設が設置される「民族共生の象徴となる空間」（象徴空間）の整備を行うことが示された。この他、イオル再生事業の拡充等のアイヌ文化の総合的な伝承活動に資する今日的な土地・資源の利活用の促進や、産業振興、北海道外のアイヌの人々の生活実態調査の実施等の生活向上関連施策が盛り込まれている。また、こうしたアイヌ政策を推進していく上で立法措置が意義を有するとしてその検討を求めた。

## （3） アイヌ政策推進会議

有識者懇談会報告書を受けて2009年12月に鳩山由紀夫内閣の平野官房長官を座長とした、アイヌ民族委員を含む「アイヌ政策推進会議」が設置され、法制化についての検討が行われることとなった。

同会議では、報告書で提案された象徴空間に関する作業部会、アイヌの生活実態調査に関する作業部会を設置し、これら作業部会が2011年6月にまとめた報告を受けて検討が行われた。

ただ、この後の活動は滞る。再び法制化へ向けた動きが出るのは2016年5月の安倍

晋三内閣での菅官房長官のアイヌ政策推進会議における「法的措置の必要性についてもしっかりと総合的に検討していきたい」とする発言であった。ここから同年7月に関係省庁の事務次官が構成員となるアイヌ総合政策推進会議が設置され、政府による地域説明会や北海道アイヌ協会との意見交換が実施された。

ここにおいて2018年12月のアイヌ政策推進会議において新交付金の創設等のアイヌ総合政策の推進と象徴空間の管理等を内容とした新法案の概要が示され、法案が閣議決定されるに至る。

以上の経緯から、新法で中心となるのは、①アイヌを先住民族として法文上明記することと、②象徴空間＝ウポポイの建設および③道外アイヌに対する振興策の充実が柱となっており、これは旧法を制定するにあたって1995年に公表された「ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会」報告書で示されたもののうち、旧法が実現しなかった課題と重なる。アイヌ文化推進施策は、四半世紀を経て積み残された課題に対処しようとしたものと言える。

### 3. 法案の概要

#### (1) 要 旨

##### (1) 目的規定、基本理念、国の責務等

目的規定においてアイヌの人々が日本列島北部周辺、とりわけ北海道の先住民族であるとの認識を示すとともに、アイヌ施策の推進に関し、基本理念、国の責務等を定める。

##### (2) アイヌ政策を総合的かつ継続的に実施するための支援措置

- 1) 政府によるアイヌ施策の総合的かつ効果的な推進を図るための基本方針の策定
- 2) 市町村による基本方針に基づくアイヌ施策推進地域計画の作成、同計画の内閣総理大臣による認定の申請
- 3) 認定を受けたアイヌ施策推進地域計画に基づく事業に関し、交付金の交付等の特別の措置

##### (3) 民族共生象徴空間の管理に関する措置

国土交通大臣及び文部科学大臣が指定する法人に対し、民族共生象徴空間を構成する施設の管理を委託

(4) アイヌ政策推進本部

アイヌ施策を総合的かつ効果的に推進するため、内閣に、アイヌ政策推進本部を設置

(5) 旧法の廃止

アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律を廃止する

(2) 旧法との比較

表1 アイヌ文化振興法（旧法）との比較

	新 法	旧 法
目的・理念	<ul style="list-style-type: none"> <li>日本列島北部周辺、とりわけ北海道の先住民族であるアイヌの人々の誇りの源泉であるアイヌの伝統及びアイヌ文化が置かれている状況並びに近年における先住民族をめぐる国際情勢に鑑み、……アイヌの人々が民族としての誇りを持って生活することができ、及びその誇りが尊重される社会の実現を図り、もって全ての国民が相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資すること（第1条）</li> <li>アイヌ施策の推進は、①アイヌの伝統等についての国民理解の深化を旨とし、②アイヌの人々の自発的意思の尊重に配慮し、③関係者の相互連携を図りつつ、全国的な視点に立って実施（第3条）</li> <li>アイヌであることを理由とした差別等の権利利益侵害行為の禁止（第4条）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>アイヌの伝承等が置かれている状況にかんがみ、アイヌの人々の民族としての誇りが尊重される社会の実現を図り、あわせて我が国の多様な文化の発展に寄与すること（第1条）</li> <li>施策の実施に当たっては、アイヌの人々の自発的意思及び民族としての誇りを尊重するよう配慮（第4条）</li> </ul>
対象施策	<p>「アイヌ施策」として</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① アイヌ文化の振興等（アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発）</li> <li>② アイヌ文化の振興等に資する環境の整備に関する施策（第2条）</li> </ul>	アイヌ文化の振興等（アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する国民に対する知識の普及及び啓発）
国等の責務	<ul style="list-style-type: none"> <li>〔国及び地方公共団体の責務〕（第5条）</li> <li>・アイヌ施策の策定及び実施</li> <li>〔国及び地方公共団体の努力義務〕（第5条）</li> <li>・アイヌ文化の継承者の育成及びアイヌの伝統等に関する国民理解の深化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〔国の努力義務〕（第3条①）</li> <li>・アイヌ文化の振興等を図るための施策の推進</li> <li>〔地方公共団体の努力義務〕（第3条②）</li> <li>・アイヌ文化の振興等を図るための施策の実施</li> </ul>
国民の努力	<ul style="list-style-type: none"> <li>・アイヌの人々が民族としての誇りを持って生活することができ、その誇りが尊重される社会の実現に寄与するよう努める（第6条）</li> </ul>	—
政策本部	<ul style="list-style-type: none"> <li>・アイヌに関する施策の総合的かつ効果的な推進のため、内閣にアイヌ政策推進本部を置く（第32条）</li> <li>本部長：内閣官房長官</li> <li>本部長：国務大臣（法務、外務、文部科学、厚生労働、農林水産、経済産業、国土交通、環境大臣等）</li> </ul>	—
基本方針	<ul style="list-style-type: none"> <li>・アイヌ政策推進本部が基本方針案を作成し、内閣総理大臣が閣議決定を請求</li> <li>① 意義及び目標に関する事項</li> <li>② 政府が実施すべきアイヌ施策に関する基本的な方針</li> <li>③ 民族共生象徴空間構成施設の管理に関する基本的な事項（第7条）</li> <li>〔都道府県方針〕都道府県知事は、当該都道府県内におけるアイヌ施策を推進するための方針（目標、都道府県が実施すべき施策に関する方針等）を定めるよう努める（第8条）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・関係行政機関の長との事前協議及び関係都道府県の意見聴取を行い、国土交通大臣及び文部科学大臣が策定</li> <li>① アイヌ文化の振興等に関する基本的な事項</li> <li>② アイヌ文化の振興等を図るための施策に関する事項 等（第5条）</li> </ul>



		新 法	旧 法
計 画	作成	アイヌ施策推進地域計画（市町村） ・市町村は、単独で又は共同して、基本方針に基づき、アイヌ施策推進地域計画を作成し、内閣総理大臣の認定を申請できる（第10条①） ・事業を実施しようとする者の計画作成の提案（自治体は作成するか否か、作成しない場合はその理由を明らかにして提案者に通知）（第10条⑦⑧）	基本計画（都道府県） ・政令で認められた都道府県（北海道）は、基本方針に即して関係都道府県におけるアイヌ文化振興等に関する基本計画を定める。 ・国土交通大臣及び文部科学大臣に提出（第6条）
	内容	1 目標 2 アイヌ施策の推進に必要な事業に関する事項 ① アイヌ文化の保存又は継承に関する事業 ② アイヌの伝統等に関する理解の促進に資する事業 ③ 観光の振興等の産業の振興に資する事業 ④ 地域内、地域間、国際交流の促進に資する事業 等 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">※ 認定計画に特別の措置が設けられる事業（特定事業関係事項） ・アイヌ文化の振興等に利用するための林産物を国有林において採取する事業－④以外 ・内水面さけ採捕事業（儀式等の保存等に利用するためのさけを内水面で採捕する事業）－④以外 ・商品等需要開拓事業（地域の名称を含む商標を使用した商品等の需要の開拓を行う事業）－③</div> 3 計画期間 等（第10条②④⑤⑥）	① アイヌ文化の振興等に関する基本的な方針 ② アイヌ文化の振興を図るための施策の実施内容に関する事項 ③ アイヌの伝統等に関する住民に対する知識の普及及び啓発を図るための施策の実施内容に関する事項 ④ その他アイヌ文化の振興等を図るための施策の実施に際し配慮すべき重要事項（第6条②）
	国の関与	・内閣総理大臣は基準（①基本方針に適合、②当該地域におけるアイヌ施策の推進に相当程度寄与、③円滑かつ確実な実施見込み）に適合すると認めるときは計画を認定（変更も同様）（第10条⑨） ・内閣総理大臣による報告の徴収（特定事業が含まれる場合は国の関係行政機関の長も可能）（第12条） ・内閣総理大臣による措置の要求（同条）（第13条） ・内閣総理大臣による認定の取消し（第14条）	・国土交通大臣及び文部科学大臣は、必要な助言、勧告及び情報の提供を行うよう努める（第6条④）
	特別の措置	・認定アイヌ施策推進地域計画に基づく事業の実施に要する経費に充てるための交付金の交付（第15条） ・〔国有林野における林産物採取事業〕— 農林水産大臣による、共用林野契約により、認定市町村の住民が国有林をアイヌ文化の振興等に利用するための林産物の採取に使用する権利の設定（第16条） ・〔内水面さけ採捕事業〕 都道府県知事等による内水面のさけ採捕の許可について適切に配慮（第17条） ・〔商品等需要開拓事業〕 特許庁長官による商標登録（地域団体商標）の登録料及び手数料の減免（第18条） ・認定アイヌ施策推進地域計画に基づく事業に充てるための地方債について、起債や財政融資資金による引き受けを配慮（第19条）	—
	象徴空間 民族共生	・国土交通大臣及び文部科学大臣は、民族共生象徴空間構成施設の管理を指定法人に委託する（第9条①） ・委託を受けた指定法人は、管理に要する費用に充てるために、民族共生象徴空間構成施設の入場料等を徴収できる（第9条②）	—

		新 法	旧 法
指定法人	指定権者	・国土交通大臣及び文部科学大臣は、アイヌ文化の振興等を目的とする一般社団法人または一般財団法人を、その申請により全国を通じて一に限り指定（第20条）	・国土交通大臣及び文部科学大臣は、アイヌ文化の振興等を目的とする一般社団法人または一般財団法人を、その申請により全国を通じて一に限り指定（第7条①）
	業 務	① 国土交通大臣及び文部科学大臣からの委託を受けて行う民族共生象徴空間構成施設の管理 ② アイヌ文化を継承する者の育成等のアイヌ文化の振興に関する業務 ③ アイヌの伝統等に関する知識の普及啓発 ④ アイヌ文化の振興等に関する調査研究 ⑤ 上記②～④を行う者に対する助成等の援助 ⑥ ①～⑤のほか、アイヌ文化の振興等を図るため必要な業務（第21条）	① アイヌ文化を継承する者の育成等アイヌ文化の振興に関する業務 ② アイヌの伝統等に関する普及啓発 ③ アイヌ文化の振興等に資する調査研究 ④ 上記①～③を行う者に対する助成等の援助 ⑤ ①～④のほか、アイヌ文化の振興等を図るため必要な業務（第8条②）
	法人の義務	・民族共生象徴空間構成施設管理業務規程（上記①の管理業務の実施方法や入場料等の業務に関する規程）の策定、国土交通大臣及び文部科学大臣の認可（第22条①②） ・事業計画書及び収支予算書の作成、国土交通大臣及び文部科学大臣の認可（第23条①） ・事業報告書及び収支決算書を作成、国土交通大臣及び文部科学大臣へ提出（第23条②） ・上記①の民族共生象徴空間構成施設管理業務と当該業務以外の業務に関する区分経理（第24条） ・役員を選任解任の国土交通大臣及び文部科学大臣の認可（第27条①）	・事業計画書（基本方針に即して定める）及び収支予算書、事業報告書及び収支決算書を作成、国土交通大臣及び文部科学大臣へ提出（第9条）
	監督等・罰則	・民族共生象徴空間厚生施設管理業務規程の変更命令（第22条③） ・国派遣職員に係る特例を設けるほか、指定法人が行う業務のための援助に必要な配慮を加えるよう努める（第25条、第26条） ・国土交通大臣及び文部科学大臣による ・役員解任命令（第27条②） ・報告徴収、立入検査（第28条） ・業務監督命令（第29条） ・指定の取消し（第30条） ・虚偽報告等 30万円以下の罰金（両罰規定）、監督命令に従わない場合50万円以下の過料（第44条、第45条）	国土交通大臣及び文部科学大臣による ・報告徴収、立入検査（第10条） ・業務改善命令（第11条） ・指定の取消し（第12条） ・虚偽報告等20万円以下の罰金（両罰規定）（第13条）
附則（法の廃止）	・アイヌ文化振興法の廃止（附第2条）	・北海道旧土人保護法の廃止（附第2条） ・北海道知事は、北海道旧土人保護法の規定により管理する共有財産を、帰属が決まるまでの間、管理。北海道知事は、返還の申請方法を官報で公示。（附第3条） ・共有財産の共有者は、公示より1年以内に返還請求ができ、期間内に請求がなされない場合は、当該共有財産は指定法人に帰属（附第3条） ・指定法人は、帰属した共有財産をアイヌ文化振興のための業務に充てる（附第3条）	

出典）衆議院調査局国土交通調査室

## 4. 論 点

### （1）先住民族の明記と先住権の不存在

法は、はじめてアイヌを先住民族として明記した。一方で、「旧土人」と「先住民族」の間にはどのような差異があるのか必ずしも明確ではない。「土人」とは「和人」とは異なる民族の意味の蔑称であるから、両者に違いはないとも言える。「旧土人」と「先住民族」について、差別用語である点を除いた差異としては、前者には「旧」とあることから、これを現在存在するものではなく、過去の一時期存在したものであ

り、それへの対応策（「保護」＝同化政策）を謳ったものである。

一方の「先住民族」については、国連総会で2007年に採択された先住民族の権利に関する国際連合宣言に関して、日本政府の立場は、アイヌには、先住権の主体となるべき集団がもはや存在しないという公式見解を変えていない（前掲注(2)）。したがって国連の宣言のいう少数民族の先住権についてはこの法で対応するものとはなっていない<sup>(5)</sup>。仮に先住権を認めた場合、土地問題、自然資源の帰属などについて、以下で見るような単なる規制緩和や文化振興策では収まらない根本的な転換を迫られることになるはずである。したがって、アイヌおよびコタン（集団）について、過去のものとしようとしている点については、新法も旧法と変わらない。

## (2) 象徴空間

### 1) 象徴空間設置に至る経緯と狙い

新法による政策上の柱は、アイヌを日本における少数民族として法文上明記したことのほか、象徴空間の建設が謳われたことがあげられる。

象徴空間については、1995年の有識者懇談会報告書において民族共生の象徴となる空間の整備として位置づけられたもので、そこではアイヌの文化・歴史等に関する教育・研究・展示等の施設や大学等に保管されている遺骨の威厳ある慰霊が可能となる施設の設置、これらの施設を囲む民族の共生の象徴となる空間を公園等として整備など、とされていた。

また、2018年のアイヌ政策推進会議の象徴空間作業部会報告においては、基本的な考え方として、象徴空間の管理運営の具体化に当たっては、アイヌ文化の復興・創造及び国民理解の促進を図る拠点として、施設整備と一体的に管理運営すること及び文化継承、人材育成等において、各地域の活動と連携し、相乗効果を享受できるネットワークを確立等とされた。

このなかで、象徴空間は、アイヌ文化復興等のナショナルセンターとして、国の主体性のもと整備し、その候補地を北海道白老町とすること、展示等は国立を含め国が主体的に文化施設を整備し、文化伝承・体験学習や国内外の文化との交流の機能を担うこと、遺骨等については、広場モニュメントを設置するとともに、遺族等

---

(5) 市川守弘 (2019) 「先住権なき『アイヌ新法』ではなく……」『住民と自治』2019年8月号 pp. 34-38参照

への返還の目処が立たないものは、国が主導して象徴空間に集約し、尊厳ある慰霊に配慮すること等象徴空間における整備・取組等の方向性が示されている（アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会報告書：34）。

政府では、これを踏まえて2012年7月31日に「『民族共生の象徴となる空間』基本構想」を定めて、さらには2014年6月13日に「アイヌ文化の復興等を促進するための民族共生の象徴となる空間の整備及び管理運営に関する基本方針について」が閣議決定された。この閣議決定では、これまで具体化が進められてきた象徴空間の主要区域や施設、運営協議会の設置などが定められたほか、一般公開の時期を2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会にあわせることが決められた。

主要施設となる博物館及び公園については、2015年4月に文化庁が「国立のアイヌ文化博物館（仮称）計画」を、2016年4月には、国土交通省が「国立の民族共生公園（仮称）基本計画」を策定し、これらを踏まえ2016年7月22日に基本構想が改定された。さらに、2017年までに基本方針が変更され、ここでは年間来場者数100万人を目指すことが新たに設定された。

### アイヌ文化の復興等を促進するための民族共生象徴空間の整備及び 管理運営に関する基本方針について（抄）

平成26年6月13日閣議決定 平成29年6月27日一部変更

- 2 象徴空間は、次に掲げる役割を担うものとする。
  - (1) アイヌ文化の復興
  - (2) アイヌの人々の遺骨及びその副葬品の慰霊及び管理
- 3 象徴空間は、次に掲げる区域及び施設で構成する。
  - (2) アイヌ文化の復興の中核となる国立アイヌ民族博物館及び国立民族共生公園（国が設置する公共空地をいう。）を設置する区域（以下「中核区域」という。）（中核区域は、北海道白老郡白老町若草町（ポロト湖畔周辺地域）に設定する。）
  - (3) 中核区域と連携してアイヌ文化の復興のための利活用を図るために別に定める関連区域
  - (4) 遺骨等の慰霊及び管理のための施設（遺骨等の慰霊及び管理のための施設は、北海道白老郡白老町字白老に整備する。）

- 4 象徴空間の一体的運営を図るため、アイヌの人々の主体的参画を確保しつつ、次の措置を講ずる。
- (1) 象徴空間全体の円滑な運営を図るため、関係者による運営協議会を設置すること。
  - (2) 象徴空間の中核区域の施設を一体的に運営し、アイヌ文化の伝承、人材育成活動、体験交流活動等の実施に当たる運営主体は、アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律（平成9年法律第52号）第7条第1項の規定に基づき指定された法人とすること。
  - (3) 象徴空間の一般公開までに、運営協議会を活用しつつ、象徴空間の運営方針の策定、運営主体の業務実績の評価その他の象徴空間の適切かつ効率的な運営を確保するために必要な仕組みを構築すること。
- 5 象徴空間は、アイヌ文化の復興等を図るとともに、国際観光や国際親善に寄与するため、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会に先立ち、平成32年4月に一般公開し、年間来場者数100万人を目指すものとする。
- また、象徴空間における遺骨等の集約については、象徴空間の一般公開に先立ち、関係者の理解及び協力の下、できる限り早期に行うものとする。

なお、2018年5月14日の第10回政策推進作業部会報告において、象徴空間の管理運営については、国からの委託等により象徴空間を一体的に運営するものとし、コンセッション方式の導入の可能性についても含め準備を進めることとされた（衆議院調査局2019：9－10）。コンセッション方式は本法には盛り込まれていないが、今後検討が進む可能性がある。

また、2018年12月に民族共生象徴空間の愛称が「ウポポイ」（（おおぜいで）歌うこと、の意）に決定した。こうして民族共生空間は、新法制定前から開業準備が進められており、博物館及び公園の整備及び開業準備に平成31年度一般会計予算において48億8,500万円、慰霊施設の整備に5,200万円等が計上されている。完成までには施設整備に要する費用について公園整備75億円、博物館施設整備に103億円、慰霊施設整備に14億円を要する見込みであるとされる（衆議院調査局2019：9－10）。



## 2) 指定法人とは何か

国設置施設の管理運営に関しては独立行政法人が施設管理等の業務を一括して、または業務ごとに分割して民間事業者に一般競争入札等で業務委託するものが多いが、本法では国が設置した象徴空間構成施設の管理は、指定により民間事業者たる指定法人に包括的に委託されることになる<sup>(6)</sup>。象徴施設に関する指定法人制度では、象徴空間関連施設の管理を行い、それについて文科省および国交省から委託費用を、また利用者やテナント等から利用料金やテナント料を得る一方で行政財産の使用料を支払うことはない。指定法人は国立アイヌ民族博物館や民族共生公園の管理運営（A）と慰霊施設の管理（B）を行うこととされているが、このうち（A）についてはテナントや各種業者に対する委託が行われる。方式としては自治体における指定管理者制度に近い。

指定法人制度は旧法から引き継がれたものだが、新法の制定によって一部規定が改められた。変更点は次の諸点である。

- 新たに法人及びその役員に関する欠格事項が設けられた。
- 財源として、象徴空間の入場料等を自主財源にできることとされた。
- 業務として、民族共生象徴空間構成施設の管理が加わった。
- 法人の義務として、事業計画書・収支予算書について提出すれば良いとされていたものが認可を必要とすることとされた。役員を選任・解任についても認可を得ることとされた。
- 国は国の職員の派遣について人的援助の配慮の努力義務が課された。
- その他、民族共生象徴空間厚生施設管理業務規程の認可、共生空間の管理とそれ以外の業務の区分経理が課せられた。
- 監督について、民族共生象徴空間厚生施設管理業務規程については変更命令および役員解任命令を出すことができることとされた。

## 3) 国の職員の派遣について

象徴空間には文化庁から職員が派遣される。

法第25条で、国家公務員が任命権者等の要請に応じて退職し、指定法人の業務に

---

(6) 類似のものとしては、港湾法にもとづく港湾運営会社の方式があげられている（衆議院調査局2019：27）が、港湾運営施設の場合、ふ頭群の運営業務等について利用者から利用料金を得つつ、行政財産に関する賃貸料を国および港湾管理者に支払うことになる。

従事する退職派遣（いわゆる現役出向）を想定し、国家公務員の再就職等あっせんに係る規制や、退職手当の期間算定等に関し、通常の出向元における内部異動等と同様に扱うための規定の整備を行っている。これはPFIのコンセッション事業者に対する措置と同様とされるが、内容としては、国家公務員法で定められるあっせん規制や求職規制の例外となる退職手当通算法人に指定法人を含めるものである。

### (3) アイヌ施策推進地域計画

#### 1) 「アイヌ施策」

アイヌ文化振興法のもとで実施されてきた文化振興施策（アイヌ文化の振興等に関する施策）に加えて、アイヌ文化の振興等に資する環境の整備に関する施策として、アイヌ施策推進地域計画制度を用いることで、地域振興・産業振興・観光振興等に対して国等が支援を行うことができるとしている。新法ではこれまで福祉に重点を置いていたアイヌ政策について、地域・産業・観光振興が「アイヌ施策」として含まれることになった。

なお、内閣官房の平成31年度予算概算要求ではアイヌ政策関連経費として、「従来型の福祉政策から地域振興、産業振興等に軸足を置いたアイヌに関する交付金に必要な経費」と書かれている。新設のアイヌ政策推進交付金には10億円が充てられる<sup>(7)</sup>。

#### 2) 国や自治体への義務づけ

国と自治体に対する義務づけは以下の通りまとめられる。新法では、新たにアイヌ文化継承者の育成と広報活動が自治体に努力義務として課された。

---

(7) 内閣官房アイヌ総合政策室「アイヌ政策の概要（平成31年度予算政府案）について」2018年12月21日

表2 国、自治体への義務づけ

		旧 法	新 法
旧法：アイヌ文化の振興等を図るための施策 新法：アイヌ施策	国	推進努力義務	策定・実施義務
	自治体	実施努力義務	策定・実施義務
アイヌ文化継承者の育成	国	努力義務	努力義務
	自治体		努力義務
広報活動 旧法：アイヌの伝統等に関する広報活動の充実 新法：教育活動、広報活動その他の活動を通じたアイヌに関する国民の理解の深化	国	努力義務	努力義務
	自治体		努力義務
アイヌ文化の振興等に資する調査研究の推進	国	努力義務	努力義務
	自治体	—	—
地方公共団体が実施するアイヌ施策を推進するための必要な助言その他の措置	国	努力義務	努力義務

出典) 衆議院国土交通調査室作成

### 3) アイヌ文化継承のための規制緩和

#### ① 国有林野の林産物の主な活用方法

認定アイヌ施策推進地域計画に記載された国有林野における林産物採取事業による林産物の採取について共用林野が設定できる利用用途に加える。

認定を受けたアイヌ施策推進地域計画に国有林野における林産物採取事業について記載された場合、それに関する特別な措置として、国と認定市町村等との間で、認定市町村の住民にアイヌ文化の振興等のための林産物の採取等のために国有林野を使用させるための契約（「国有林野の管理経営に関する法律」第十八条第三項に規定する共用林野契約とみなされる）を締結することを可能とする特例が設けられている（第16条）。これによって、共用者は、共用林野契約の期間内において安定的な使用収益権を持つこととなり、個別の住民が国との間で入林や売買契約等の手続を行う必要がなくなるほか、一定の対価の減免措置を受けられる<sup>(8)</sup>。

(8) また、既存の共用林野制度と同様に、枝等については、共用者が契約の対象となる国有林野について火災の予防等の一定の義務（保護義務）を負うことにより、対価を減免することができることとされており、そのうち対価が免除された場合は市町村に対して数量等を事後的に報告するのみでの利用が可能となることが想定される。ただし、樹皮を採取するオヒョウのような樹木に関しては、保護義務の有無にかかわらず減免は想定されておらず、売買の場合と同様に有償時価となる方向である。そのため、国と認定市町村間の共用林野契約により、共用者は国との契約は不要となるものの、市町村との間においては事前に使用料の支払いや共用林野の使用に関し一定の手続を行うこととなることが想定される（衆議院調査局2019：32-33）。

表3 国有林野の林産物の主な活用方法

		契約の性質		価 格	用 途
現 行	販売 ・立木 ・素材 (丸太)	売買	—	原則有償（時価）	—
	共有林野	私権設定 使用収益権	5年以内	原則有償（時価） ※ 枝等については保護義務によって減免可能	① 自家用薪炭の原料に用いる枝又は落枝の採取 ② 自家用の肥料若しくは飼料又はこれらの原料に用いる落葉又は草の採取 ③ 自家用薪炭の原木の採取 ④ エネルギー源として共同の利用に供するための林産物その他農林水産省令で定める林産物の採取 ⑤ 耕作に付随して飼養する家畜の放牧

(アイヌ文化の振興等に関して以下を追加)

		契約の性質		価 格	用 途
新 法	共有林野	私権設定 使用収益権	5年以内	原則有償（時価） ※ 枝等については保護義務によって減免可能	<u>アイヌにおいて継承されてきた儀式の実施その他のアイヌ文化の振興等に利用するための林産物の採取（認定アイヌ施策推進地域計画に記載）</u>

出典) 国土交通調査室作成

## ② 内水面におけるさけの採捕

水産資源保護法により、内水面におけるさけの採捕は、漁業免許者であるか、農林水産省令又は都道府県の漁業調整規則に基づく許可を受けた者を除き、禁止されている。一方で、実態として、内水面においてさけの漁業の免許を受けている者はおらず、内水面のさけの採捕に係る農林水産省令も設けられていないため、都道府県知事が定める漁業調整規則に基づく知事の許可を得た場合のみ採捕が可能となっている（衆議院調査局2019：35）。

北海道では、「北海道内水面漁業調整規則」が定められ、さけの採捕を禁止しているが、アイヌの文化継承のためのさけ漁は、これまでこの北海道内水面漁業調整規則に基づく特別採捕により許可されてきた<sup>(9)</sup>ものの、現状においても手

(9) 2005年の同規則改正により、特別採捕が認められる場合として「伝統的な儀式若しくは漁法の伝承及び保存並びにこれらに関する知識の普及啓発」のための採捕が明文上加わった。

続が煩雑である等の指摘がある。そこで本法において認定アイヌ施策推進地域計画に記載された内水面さけ採捕事業に対する特別の措置として、これをさらに推し進め、内水面におけるさけの採捕に関し都道府県知事等の許可の際の配慮がなされることとされた（第17条）。

### ③ アイヌブランドの確立

アイヌブランドの確立を図る地域団体商標等の活用が望まれるとして、認定アイヌ施策推進地域計画に記載された商品等需要開拓事業に対する特別の措置として、当該市町村における地域の名称等を含む商標（地域団体商標）を使用する商品やサービスに係る商標の登録料及び出願手数料の減免措置が設けられた。

## （４） アイヌ政策推進本部

アイヌ関連施策は、アイヌ民族文化財団への補助について文部科学省と国土交通省が、北海道生活向上関連施策の支援について文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省が、人権教育について文部科学省が、人権啓発について法務省といったように関係各省が実施している。このほかに、内閣官房長官を座長として、地方公共団体やアイヌ関係団体の役員等を構成員とするアイヌ政策推進会議が設置され、また連絡調整のために事務次官級のアイヌ総合政策推進会議が設置されている。

ここに新法では新たに内閣に内閣官房長官をトップとして、関係大臣を構成員とするアイヌ政策推進本部が置かれることとなる。推進本部は、基本方針案の作成、基本方針の実施推進、アイヌ施策で重要なものの企画立案および総合調整を所掌する。アイヌ施策推進地域計画の認定及びアイヌ施策推進地域計画に係る交付金の交付等の事務は内閣府が所掌する。



## 5. 国会審議

### (1) 経過

項目	内容
衆議院議案受理年月日	2019年2月15日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	2019年4月8日／国土交通
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	2019年4月10日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	2019年4月11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・無所属フォーラム；国民民主党・無所属クラブ；公明党；日本共産党；社会保障を立て直す国民会議；社会民主党・市民連合；未来日本
衆議院審議時反対党派	日本維新の会；希望の党
参議院予備審査議案受理年月日	2019年2月15日
参議院議案受理年月日	2019年4月11日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	2019年4月15日／国土交通
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	2019年4月18日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	2019年4月19日／可決
参議院審議時党派態度	多数
参議院審議時賛成党派	自由民主党・国民の声；立憲民主党・民友会・希望の会；国民民主党・新緑風会；公明党；日本共産党；無所属クラブ；沖縄の風
参議院審議時反対党派	日本維新の会・希望の党
公布年月日／法律番号	2019年4月26日／16

### (2) 主な質疑

#### 1) アイヌの人々とは誰か

- 朝日健太郎委員（自由民主党） アイヌの人々とは誰を指す言葉なのか
- 橋本元秀政府参考人（内閣官房アイヌ総合政策室長） アイヌの人々を説明する場合には様々な言い方が可能だと存じますが、一つには、古くから北海道に居住し、自然と共生する生活の中でアイヌ語、ユーカラ等様々な固有の文化を発展させてきた人々と言うことができると存じます。

また、政府といたしましては、アイヌの人々につきまして、日本列島北部周辺、とりわけ北海道の先住民族であり、今日においても独自の言語、文化や民族への帰属意識などの面から民族としての独自性を有しているものと認識している次第でございます。

なお、本法案におきましては、アイヌの人々自体について特定して特別な権利を付与するというようなことは行っておりませんので、アイヌの人々に関する定義は特に置いていないところでございます。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

## 2) 文化継承となりわいの関係

○ 紙智子委員（日本共産党） 政府は、文化振興法に焦点を当てて、今回の法律で文化振興に資する環境の整備ということが入ったんだというふうに言います。文化継承すること自体がなりわいにつながるというようにおっしゃっているんですけれども、例えば農業とか漁業とかですね、なりわいというのは、これは文化を継承するものなんではないかと、……生活のためではないかというように思うんですけれども、大臣、この点はいかがでしょう。

○ 石井啓一国土大臣（国土交通大臣） アイヌの方々からは、アイヌ文化の伝承が担い手のなりわいとなるような施策など、自立的、安定的なアイヌ文化の振興等を可能とするための環境整備も求められておまして、このため、本法案におきましては、アイヌ施策の定義に、アイヌ文化の振興等に加えて、アイヌ文化の振興等に資する環境整備が含まれることを明記をした上で、アイヌの人々の民族の誇りや尊厳の保持のため、本法律案により新たに創設する交付金制度により、各地域の創意工夫に基づく地域振興、産業振興、観光振興の取組を国として支援をしようとするところであります。

この新交付金によりまして、アイヌの人々のなりわいに資する施策について、例えばアイヌ文化のブランド化やアイヌ文化に関連した観光プロモーションなどに対する支援を行うことによりまして、アイヌ文化の伝承に携わる人々のなりわいにつながるような取組を支援をしてまいりたいと考えています。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

## 3) 新たに創設する交付金制度について

○ 橋本元秀政府参考人（内閣官房アイヌ総合政策室長） 本法案に基づき新たに創設する交付金制度は、アイヌ文化の振興等に資する環境の整備及びアイヌの人々が抱える課題の解決のため、従来の文化振興や福祉施策に加え、地域振興、産業振興、観光振興等を含めた市町村の事業に対して支援を行うものでございま

す。

交付金制度を含むアイヌ施策の推進に当たりましてはアイヌの人々の意見を尊重することが重要であると認識しており、本法案の基本理念のところにおきましても、アイヌの人々が民族としての誇りを持って生活することができるよう、アイヌの人々の自発的意思の尊重に配慮しつつ行われなければならないものとしております。

また、当該交付金は市町村が作成したアイヌ施策を推進するための計画に基づき交付されるものでございますが、計画を作成する際、事業の実施主体の意見を聴くことについて定めております。事業の実施主体はアイヌの人々が中心となるということが想定されますことから、アイヌの人々の要望や意見が適切に反映され、実効性のある交付金となるものと考えております。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

- 橋本元秀政府参考人（内閣官房アイヌ総合政策室長） 新交付金につきましては、昨年秋以降、四十弱の北海道内の市町村、また二、三の北海道外の市町村から意見、要望をお伺いしております。また、東京二十三区の区長会におきましても新交付金を紹介するなど、その活用について働きかけを行ってきているところでございます。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

- 平山佐知子委員（無党派） 本法律案によって実施される予算措置の概要を教えてください。

- 橋本元秀政府参考人（内閣官房アイヌ総合政策室長） 三十一年度予算といたしましては、十億円を計上しているところでございます。

新交付金につきましては、市町村提案型により地域のアイヌの方々ニーズに対応した事業を幅広く対象とすることを考えており、アイヌの人々と地域住民交流の場の整備であるとか、アイヌの高齢者のコミュニティー活動への支援であるとか、伝統的なアイヌ文化、生活の場の再生支援、アイヌ文化のブランド化推進、アイヌ文化関連の観光プロモーションの実施、アイヌの観光振興、コミュニティー活動のためのバス運営などを対象とするものと想定しているところでございます。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

○ 平山佐知子委員（無党派） 今回の予算措置十億円も、どこに、どのように使われて、またどのような効果が出たのか、これをきちんと検証していただいて、冒頭のアイヌ政策推進本部に報告すべきだというふうにも考えますが、どのような監査、検証をしていくおつもりなのか、お答えください。

○ 橋本元秀政府参考人（内閣官房アイヌ総合政策室長） 本法案の中におきましては、国は市町村に対してアイヌ施策推進地域計画の実施状況について報告を求め、また計画が認定どおり行われるように、必要があれば是正措置を求めるといったような規定が規定されているところでございます。

したがって、交付金事業がアイヌの人々の要望にかなった適切なものとなるよう、日頃から認定市町村、都道府県、関係省庁と密に意思疎通を図るとともに、毎年交付金事業の実施状況について報告を求めることとし、情報公開等によって透明性を確保しながら、アイヌ施策の効果的な推進を図ってまいりたいと、そのように考えております。

#### 4) 象徴空間目標来場者数100万人への取組

○ 朝日健太郎委員（自由民主党） 象徴空間の中には、国立民族共生公園、国立アイヌ民族博物館、慰霊施設から成る……ウポポイであります。……初年度より目標来場者数を年間百万人と非常に高めの設定をされております。……この目標について、……政府においてどのような取組が行われているのか

○ 牧野たかお副大臣（国土交通副大臣） 政府ではこれまでも、新聞や鉄道などの交通機関を活用した広告とか、羽田空港でのアイヌ舞踊の披露などのイベントの開催、また特に子供のアイヌ文化への理解促進を目的とした教育関係者へのPR活動などの情報発信を行ってきております。

今後、さらに、G20観光大臣会合などの国際イベントや、毎年各国で開かれている旅行博との連携、そしてウェブサイトを活用したPR動画の配信などによる情報発信についても行ってまいりたいと考えております。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

○ 牧野たかお副大臣（国土交通副大臣） ウポポイへの年間来場者百万人の達成に向けては、認知度の向上をすることが非常に重要だと考えております。そのために、国内外からの来訪者がウポポイまでスムーズに移動できるようアクセスを

向上させることも極めて重要だと認識しております。

国土交通省といたしましては、新千歳空港のエプロン拡張による受入れ機能の強化とか国道三十六号の拡幅事業を実施するとともに、北海道や白老町が実施する白老駅の自由通路の設置やウポポイ周辺の道路整備を行ったり、室蘭市が実施する室蘭港の岸壁改良によるクルーズ船の受入れ機能の強化を支援しております。

また、観光振興につきましては、バス運行への支援や、観光地や交通機関の多言語対応や、無料W i F i の受入れ環境の整備、さらにはDMOを中心とした多様な関係者の広域的な連携の促進などに取り組んでまいります。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

- 和泉晶裕政府参考人（国土交通省北海道局長） 開業後も安定的に来場者を確保していくためには魅力的な施設運営が必要だと考えております。アイヌ古式舞踊や伝統工芸の魅力を伝えるプログラムや、食文化に触れる機会の提供に取り組むことはもちろん、リピーター客の確保を目指し、最新の映像音響技術を用いた芸能プログラムの高度化や、各地の多様なアイヌ文化、舞踊や工芸、食等に触れることができる機会の充実など、魅力的かつ新鮮味のある施設運営を促進してまいる所存でございます。

また、ウポポイ周辺の登別や洞爺、また全道のアイヌ関連施設などとの相乗効果を得るべく取り組んでいくことが重要と考えているところでございます。このため、既に旅行会社等に向けた説明会も実施しているところでございますが、今後も引き続き旅行会社と連携してまいる所存でございます。

さらに、一人でも多くの訪日外国人の方々にウポポイまでお越しいただけるよう、北海道庁が海外で取り組みます道産品フェアなどのプロモーションと連携するなど、海外でのPRにも取り組んでまいります。

あわせて、多言語による音声ガイドアプリケーションの提供やW i F i 環境の整備等の訪日外国人の利便性向上にも取り組んでまいります。

以上のような取組を通じまして、年間百万人の来場者数を官民挙げて目指してまいる所存でございます。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

- 室井邦彦委員（日本維新の会） 二〇二〇年東京オリパラ競技大会に先立ち、



二〇二〇年四月にこの一般公開をするということであります。年間来場者数百万人の達成を目標にしておられますが、……その目的達成には非常に無理があるような感がしてなりません。

- 石井啓一国土交通大臣（国土交通大臣） 百万人という目標来場者数につきましては、政府といたしまして、訪日外国人旅行者数が飛躍的に伸びている中で、二〇二〇年の東京オリンピックの開催効果も見込みまして百万人を超える来場者数としたところでありまして、是非実現をしたいと考えております。また、開業年のみならず将来にわたり多くの来場者数を確保できるよう、国、地方、民間等の関係者の力を結集しまして魅力的な施設運営に取り組んでまいりたいと考えております。

政府といたしましては、この民族共生象徴空間に一人でも多くの方々にお越しをいただき、アイヌの歴史、文化等に触れていただくことを通じまして国民の幅広い理解を図ってまいる考えであります。

## 5) 道内観光施策との関係

- 朝日健太郎委員（自由民主党） 釧路市の観光立国ショーケース、現在の取組状況と今後の展望についてお聞きをいたします。
- 平岡成哲政府参考人（観光庁観光地域振興部長） 観光立国ショーケースは、訪日外国人旅行者を地方へ誘客するモデルケースを確立する取組で、釧路市を含む三市が平成二十八年に選定され、各市において観光資源の磨き上げなどの取組を推進しているところです。

今後、釧路市においては、自然やアイヌ文化に関連した着地型旅行商品の造成や地域資源を生かした夜間の観光コンテンツの開発を重点項目として取り組むと伺っております。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

- 朝日健太郎委員（自由民主党） 阿寒摩周国立公園満喫プロジェクトについて伺います。……来年度でいよいよ五か年を迎えるわけですが、このプロジェクト、今後どのように運用されていくのか、お聞かせください。
- 正田寛政府参考人（環境省自然環境局長） 国立公園満喫プロジェクトの二〇二〇年訪日外国人利用者一千万人という目標の達成に向けまして、阿寒摩周国立

公園におきましては、平成二十八年十二月に地域協議会において策定されましたステップアッププログラム二〇二〇に基づきまして、ビジターセンターにおけるアイヌ関連展示の新設や多言語化等による情報提供機能の強化、多様な宿泊体験の提供に向けたグランピングの試行的な実施、民間事業者と連携した二次交通の充実等の取組を推進してまいりました。

さらに、阿寒湖温泉におきまして、アイヌ文化を生かした景観形成を推進するため、アイヌ文化を活かした景観デザインの手引きを策定したところをごさいます。これに沿いまして、地域の店舗等の外観にアイヌ文様等を活用するといった取組が進められているところをごさいます。

今後は、利用拠点におきます廃屋撤去と跡地の民間活用による景観再生、アイヌ文化を体感できる夜間イベントを始めとする体験型コンテンツの充実等を地域と一体となって推進することにより、引き続き阿寒摩周国立公園の魅力向上を図り、観光を通じた地域活性化につなげてまいり所存をごさいます。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

## 6) アイヌ儀式等の継承についての規制緩和

- 舟山康江委員（立憲・国民・新緑風会・社民） アイヌの儀式等の継承についてお聞きしたいと思っておりますけれども、今回、国有林野における林産物の採取に関する特例とか、サケの採捕への配慮等が特例措置として盛り込まれておりますが、市町村が作成し、内閣総理大臣が認定した計画に関するものに対象が限定されております。本来、やはり様々な生活の中でいろんな、結果的にこういった儀式とか様々な生活様式が継承されていくわけですから、特例措置にとどまるのではなくて、土地や資源に関する権利を回復するという観点に立って対象を拡大すべきではないかと思っておりますけれども、いかがでしょうか。
- 石井啓一国務大臣（国土交通大臣） アイヌの人々のみを対象といたしまして、土地、資源に関する権利を一般的な権利として措置を講ずることにつきましては、他の権利を侵害するおそれがあること、国民の理解が得られず新たな差別につながるおそれがあることなどの問題があり、適切ではないと考えております。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

## 7) 道外アイヌへの支援について

- 朝日健太郎委員（自由民主党） 北海道以外の……アイヌの方々……へ、……今回の法律が成立することによってきめ細やかな支援の手が届くようになるのか
- 橋本元秀政府参考人（内閣官房アイヌ総合政策室長） 北海道外のアイヌの人々への施策といたしましては、御視察いただきましたアイヌ民族文化財団アイヌ文化交流センター、都内に設置しておりますアイヌ文化交流センターでの情報発信、文化伝承事業、また厚生労働省の電話相談事業などが実施されているところでございます。

加えまして、本法案に基づき新たに創設する交付金制度につきましては、アイヌ文化の振興等に資する環境の整備及びアイヌの人々が抱える課題の解決のため、従来の文化振興や福祉施策に加え、地域振興、産業振興、観光振興等を含めた市町村の事業に対して支援を行うものであるため、特定の市町村に偏ることがないようできるだけ多くの市町村に活用いただきたいと、そのように考えているところでございます。

このため、既に二、三の北海道外の市町村から新交付金についての御意見、御要望をお伺いしているところでございますし、東京二十三区の区長会におきましても新交付金を紹介するなど、その活用について働きかけを行っているところでございます。

いずれにいたしましても、政府としては、北海道内に限らず、東京など北海道以外の地域におきましても、当該交付金制度について広く周知徹底して、文化伝承などの取組に対して支援を行ってまいりたいと考えているところでございます。

## 8) アイヌ諸団体からの反対意見の受け止め

- 紙智子委員（日本共産党） アイヌ新法案が国会に提出されたのが二月十五日です。衆参で一度の視察と関係者からの意見聴取を行って、法案の質疑、僅か三時間、参考人質疑は行われておりません、それで採決までということなんですけれども……国会議員の中でも、十分中身を知らないまま採決をしようとしているんじゃないかと。私、率直に言って、そもそもこういう扱いでいいのかなということ強く感じております。

政府は、二年前から、現地を訪問してアイヌの方々に説明をし、意見交換したということです。しかし、そこで出された意見がどのように扱われて、どうい

理由で反映されたのか不透明です。一昨日の視察で、アイヌ新法として初めて議論されるのに、アイヌの当事者の意見を広く拾い上げる点では不十分であるという意見も、指摘もありました。しかも、アイヌ新法に対して撤回を求める意見が、例えば少数民族懇談会ですとか紋別アイヌ協会、アイヌ政策検討市民会議、アイヌ民族の権利を取り戻すウコチャランケの会などから上がっています。

そこで、国土交通大臣、この撤回を求める意見が次々出ているということはなぜだと思われませんか。

- 石井啓一国土大臣（国土交通大臣） 本法案につきましては、国会提出後も衆参の国土交通委員会で現地視察や関係者からの意見聴取を行うなど、丁寧な議論がなされてきたものと承知をしております。また、本法案に対しまして、多くのアイヌの方々から早期成立を求める意見もあると承知をしております。他方、先住民族の権利に関する国際連合宣言に従って権利を保障していない、過去についての国の謝罪がないことなどの意見もあると承知をしております。

国連宣言につきましては、先住民族に係る政策の在り方の一般的な国際指針と認識をしております、その採択に当たり、我が国は一定の留保条件を付けましたが、賛成票を投じたところでもあります。

この国連宣言は、検討の過程で各国の様々な先住民族の意見を取り入れたことから、前文において、地域ごと及び国ごとに先住民族の状況が異なること、国及び地域の特殊性、多様な歴史的及び文化的な背景の重要性が考慮されるべき旨が明記をされ、また法的拘束は有しない性格のものでございます。したがって、宣言の内容を全て実施すべきものではないと考えております。

本法案におきましては、国会決議におきまして国連宣言の関連条項を参照しつつとされていることを踏まえまして、先住民族の文化に関する権利、差別を受けない権利、国民の理解の促進、土地資源に関する権利の規定を参照いたしまして、この趣旨に対応する措置を盛り込んだところでございます。

このため、国連宣言に示されている国の果たすべき責務につきまして、憲法との課題整理を図る必要があるものを除きまして、本法と関連法令によりおおむね措置されているものと考えているところでございます。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

- 紙智子委員（日本共産党） 撤回を求めている理由が何かというと、法案でア

アイヌは先住民族と認めながら、国連先住民の権利宣言及び国際人権規約の趣旨に従って自己決定権や自決権並びに土地権など先住民族の古来持っていた権利など、アイヌが求めている具体的権利については触れていないと。明治政府の、1869年  
以来、北海道150年と言われているんですけれども、歴代の政府は、アイヌモシリ全土を持ち主なき土地として取り上げて、開拓移民に土地を与えてしまったと。  
土地、生活、自然など、全てを破壊したことを反省して謝罪すべきであるという  
意見なんですね。

政府のこの厳粛に受け止めるという答弁ではやっぱり納得しないということで、  
やっぱり謝罪すべきじゃないかと思うんですけれども、いかがでしょうか。

- 石井啓一 国務大臣（国土交通大臣） 我が国が近代化する過程におきまして、  
法的にはひとしく国民でありながらも差別をされ貧窮を余儀なくされたアイヌの  
人々が多数に上ったという歴史的事実につきましては、政府として厳粛に受け止  
めております。

その上で、平成二十年の衆参両議院による決議におきましては、アイヌの人々が先住民族であるとの認識の下に、総合的な施策の確立に取り組むことを政府に求めています。

そのような決議の指摘を踏まえ、本法律案におきまして、アイヌの人々が先住民族であるとの認識を示し、またアイヌ施策については、従来の生活向上策や文化施策に加え、産業振興、観光振興、地域振興など、総合的な施策の確立に取り組むこととしております。

今回の法律によりまして、アイヌの人々が民族としての誇りを持って生活する  
ことができ、その誇りが尊重される社会の実現を図り、もって国民が相互に人格  
と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現を目指してまいる考えであります。

「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

## 9) アイヌ民族の遺骨返還へ向けて

- 紙智子委員（日本共産党） アイヌ民族の遺骨問題について……国連宣言の十  
二条は遺骨の返還に対する権利を有すると書いてあって、なぜこれを法案に入れ  
ていないんでしょうか。
- 橋本元秀政府参考人（内閣官房アイヌ総合政策室長） 政府といたしましては、  
遺骨等の一日も早い返還を希望するアイヌの方々の御希望を踏まえまして、迅速



かつ柔軟に対応できるよう、順次遺骨の返還についてのガイドラインを策定し、  
手続を進めてきているところでございます。「第198回国会参議院国土交通委員  
会会議録（2019年4月18日）第8号」

#### 10) アイヌへの謝罪

- 紙智子委員（日本共産党） なぜ日本は謝罪をしないのでしょうか。
- 橋本元秀政府参考人（内閣官房アイヌ総合政策室長） 本法案を作成する過程  
におきましては、私どももアイヌの方々と多数意見交換を開催、実施しておりま  
す。その中で、いろいろな意見、御要望をいただいたところでございます。確か  
にその中で、謝罪を求める、そういった意見もございましたけれども、民族の共  
生に向けて、国民の理解を深め、未来志向で物事をしっかりと進めるべきである  
という意見が強かったと、そのように承知しております。「第198回国会参議院  
国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

- 紙智子委員（日本共産党） 二〇〇八年の国会決議は、先住民族の権利に関す  
る国際連合宣言が我が国も賛成する中で採択をされた。これはアイヌ民族の長年  
の悲願を映したものであり、同時に、その趣旨を体して具体的な行動を取ること  
が国連人権条約監視機関から我が国に求められているというふうに書いているわ  
けですよ、決議に。国際情勢に鑑みてということではなくて、国会決議にも書い  
てあるこの国連宣言の趣旨を体して、あるいは踏まえてとなぜ法案に書けないん  
でしょうか。

- 橋本元秀政府参考人（内閣官房アイヌ総合政策室長） 本法案の目的規定でご  
ざいます第一条において、近年の先住民族をめぐる国際情勢に鑑みと、そのよう  
に規定しております。これは、本法案が、先住民族の権利に関する国際連合宣言  
の採択のほか、各国の先住民間の交流が活発化するなど、幅広い内容の先住民族  
に関する国際動向に鑑みて立案されたということによるものでございます。

なお、本法案の提案理由説明におきましては、国際連合において先住民族の権  
利に関する国際連合宣言が採択されるなど、国内外において先住民族への配慮を  
求める要請が高まっていると、そのように申し上げているところございまして、  
先住民族をめぐる国際情勢について国際宣言の採択が含まれることを明確化して  
いると承知しております。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年

4月18日) 第8号」

- 紙智子委員 (日本共産党) 自己決定権については入っているのでしょうか。
- 橋本元秀政府参考人 (内閣官房アイヌ総合政策室長) 先住民族の権利に関する国際連合宣言に記載されている自決権や自治の権利……につきましては様々な見解があり、共通理解が図られているものではないと承知しております。

これらの権利につきましては、国の在り方の根幹に関わるものであるという見解に立てば、我が国の憲法との課題整理を図る必要があります、法律に規定することは慎重であるべきと、そのように考えております。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録 (2019年4月18日) 第8号」

## 11) 生活支援

- 舟山康江委員 (立憲・国民新緑風会・社民) 進学率の格差の要因と解消に向けた具体的な対応策について。
- 森晃憲政府参考人 (文部科学大臣官房審議官) 文部科学省におきましては、日本学生支援機構による学生一般を対象とする奨学事業に加えまして、道内に居住するアイヌの子弟に対しては、大学等に進学する意欲等あるものの経済的理由により修学困難な方を対象に、北海道が行っている修学資金の貸与事業への補助を行ってきたところでございます。

さらに、二〇二〇年度からは、真に支援が必要な低所得世帯の学生に対しまして、確実に授業料等が減免されるとともに、学生生活の費用をカバーするために十分な給付型奨学金を支給するため今国会に関連法案を提出しているところでございまして、アイヌの方々を含め、学生に対する修学支援を更に充実してまいりたいと考えております。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録 (2019年4月18日) 第8号」

- 舟山康江委員 (立憲・国民新緑風会・社民) 生活、それから教育だけではなくて、就労、こういった意味で何か孤立無援になって相談もできない、こういった現状に対してやっぱり相談窓口なり、その体制、生活全般に対する支援の必要性を私は感じているんですけれども、その点いかがでしょうか。
- 橋本元秀政府参考人 (内閣官房アイヌ総合政策室長) これまで、アイヌの

人々の生活支援につきましては、各地域におけるアイヌの人々とそれ以外の地域住民の間の格差是正を目的といたしまして、地域の状況に応じて地方公共団体が取り組み、国が財政支援を行ってまいりました。

アイヌの人々の民族の誇りや尊厳の保持のため、こうした従来の取組を引き続き推進することに加えまして、本法律案によりまして新たに創設する交付金制度によって、各地域の創意工夫に基づく生活支援の取組を国として支援してまいりたいと考えております。

すなわち、従来の文化振興、福祉施策に加えまして、新交付金によります総合的な施策を推進する中で、アイヌの生活向上に資する施策、例えばアイヌの文化の伝承に携わる方々のなりわい、生業を支援するほか、地域住民の交流の場となる多機能な生活館の整備、コミュニティー活動や観光振興を支えるバスの運営、また学校外教育による教育支援などを進めてまいりたいと考えている次第でございます。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

## 12) アイヌの個人認定のデメリット解消

- 室井邦彦委員（日本維新の会） アイヌの人々を対象とする対策には個人認定を必要とするものがあり、例えば高等教育機関への進学支援を受けるための認定手続が実施されていると承知をしております。認定手続の実施に際し、個人認定の実施に伴うデメリットをどのように解消し、適切な手続として担保されているのか、お聞きをします。
- 橋本元秀政府参考人（内閣官房アイヌ総合政策室長） 御指摘のとおり、個人認定を必要とする施策といたしましては、現在、北海道庁が実施しているアイヌの子弟に対する修学資金の貸付け等がございますが、アイヌである旨の確認にはアイヌ協会理事長等の推薦書の提出を求めているところでございます。推薦におきましては、戸籍を遡り、アイヌ語名があることなど、客観的な資料を基にしながらアイヌであることを確認していると承知しております。

個人認定の実施に伴うデメリットという御指摘がございましたが、本法案におきましては、アイヌであるかどうかという個人認定を必要とする施策は盛り込んでいないところでございます。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

### 13) アイヌへの差別のヘイトスピーチ禁止法

- 舟山康江委員（立憲・国民新緑風会・社民） 法四条の差別には差別的言動も含まれると考えておりますが、いかがでしょうか。
- 阿達雅志大臣政務官（国土交通大臣政務官） アイヌの人々に対する差別は政府としても重要な課題と考えており、本法案においてアイヌの人々に対する差別をしてはならないことを基本理念と明記しております。したがって、明確にアイヌの人々を差別することを目的としたヘイトスピーチは本条に反するものと承知しています。

また、第四条においては、アイヌの人々に対してと規定しており、必ずしも個人を対象としない差別的言動も本条に反すると考えております。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

- 舟山康江委員（立憲・国民新緑風会・社民） 四条では明確に差別は禁止と定めておりますけれども、罰則規定を設けなかったのはなぜでしょうか。
- 石井啓一国務大臣（国土交通大臣） 一方、罰則につきましては、差別には様々な形態のものがありまして、罰則の構成要件とするほど厳密に定義することは困難であること、刑法において既に名誉毀損罪、侮辱罪等の罰則規定が整備されていることなどから、本法案においては規定をしておりません。

政府といたしましては、アイヌの人々に対する差別の解消のためには、アイヌの歴史や文化の魅力について国民の理解を深めることが重要と考えておりまして、そのための施策を関係機関と連携をしつつ実施をしてまいりたいと考えています。  
「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

### 14) 自治体の責務

- 三浦信祐委員（公明党） 地方公共団体の責務について伺います。  
第二の基本方針等において都道府県方針として第八条に、知事にアイヌ施策を推進するための方針、都道府県指針を定めることを努力規定としております。  
これまでアイヌの方々との関わりが余りないような地方公共団体等はどうのよう  
に指針策定、体制整備をしていくことになるのでしょうか。
- 橋本元秀政府参考人（内閣官房アイヌ総合政策室長） 地域におけますアイヌ施策を効果的に推進するためには、市町村、また都道府県が連携して取り組むこ

とが重要であり、都道府県におきましても本法に則した施策が展開することが望ましいと考えております。御指摘のように、こうした都道府県による取組は、これまでアイヌの方々と共に余り関わりがなかった都道府県を含めて広く取り組むことが重要であると、そのように認識しております。

今後、本法案に係る都道府県、市町村向けの説明会の開催、国の基本方針において都道府県の役割を明確化するなど、都道府県を支援してまいりたいと思っております。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

- 平山佐知子委員（無会派） 町村作成のアイヌ施策推進地域計画について……  
国としてどのように市町村に働きかけていくのか
- 橋本元秀政府参考人（内閣官房アイヌ総合政策室長） 今御指摘いただきましたように、アイヌ施策の推進に当たってアイヌの人々の意見を尊重することについて、基本理念にあるとおりでございます。その基本理念にのっとり、市町村は、国もそうですが、アイヌ施策を策定し実施する責務を有すると、そのように認識しております。

市町村がアイヌ施策推進地域計画を作成する際には事業の実施主体の意見を聴かなければならないという、そのような規定もございます。事業の実施主体はアイヌの人々が中心になると想定されることから、アイヌの人々の要望や意見が適切に反映されるものと考えております。

さらに、法案成立後の市町村向けの説明会であるとか市町村から問合せがあった際には、市町村が作成する計画にアイヌの人々の要望や意見を反映するように周知してまいりたいと、そのように考えております。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

## 15) アイヌに関する研究支援

- 三浦信祐委員（公明党） アイヌの歴史、文化、芸術等、後世に伝承していくためには継続的研究が必要であると考えます。……大学等においてどのような研究がされているのでしょうか。また、本法律が制定された場合、引き続き幅広く研究を支えるべきだと考えますが、いかがでしょうか。
- 増子宏政府参考人（文部科学大臣官房審議官） 大学等におけますアイヌに関する研究につきましては、それぞれ研究者の自発的な発想に基づくものでござい



ますが、例えば、アイヌ文化の歴史研究、アイヌ語の継承や言語学的な研究、さらにはアイヌ文化と他の民族文化との比較研究、そのようなアイヌの歴史、文化、芸術に関する多様な研究が実施されていると承知しているところでございます。

こうした大学などにおけます研究活動につきましては、大学の基盤的経費でございませ運営費交付金、あるいは科学研究費助成事業、このようなものにより支えられてきたものでございませて、文部科学省としましてもその経費の確保に努めてきたところでございませす。

今般御審議いただいております本法案をお認めいただいた場合も、文部科学省といたしましては、引き続き、大学等におけます研究活動に資する経費の確保を通じませて、アイヌの歴史、文化、芸術に関する学術研究を始めとします幅広い研究の支援に努めてまいりたいというふうに考えているところでございませす。

「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

## 16) 当事者参加の保障

- 舟山康江委員（立憲・国民新緑風会・社民） 今回の法律案では国、都道府県、市町村が様々なアイヌの施策推進地域計画等を策定するとなつておりますけれども、その際にやはり重要なのは、アイヌの方々の意見がきちっと反映されるということではないのかなと思つています。

この当事者であるアイヌの方々の意見が反映されるような体制をどのようにつくっていくのか、その必要性をどのようにお考えなのか。本来は条文で明記してはどうかと思つておりますけれども、その点についてのお考えをお願いします。

- 牧野たかお副大臣（国土交通副大臣） 本法案の十条では、市町村がアイヌ施策推進地域計画を作成する際に「事業を実施する者の意見を聴かなければならない。」としておりませて、この事業を実施する者についてはアイヌの人々が中心になると想定しております。このことから、アイヌの人々の要望や意見が適切に反映されることになると考えております。さらに、法案成立後の市町村向けの説明会や問合せにおきませても、計画にアイヌの人々の要望や意見を十分反映するよう周知いたします。

なお、国においては、構成員の半分近くがアイヌの方であるアイヌ政策推進会議を開催しておりませて、このような場も活用しながらアイヌの人々の意見を伺つてまいりませす。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18

日) 第8号」

- 野田国義委員（立憲民主党） 内閣官房長官を本部長とするアイヌ政策推進本部が設置をされるわけでありましたが、実際に本部はアイヌの人々の意見をどのように集約して生かして施策へと反映をしていくのか
- 橋本元秀政府参考人（内閣官房アイヌ総合政策室長） この本部におきます具体的な議事といたしましては、アイヌ施策の総合的かつ効果的な推進を図るため、基本方針の案の作成に関する事、基本方針の実施を推進するため、各省庁によるアイヌ施策の取組や省庁横断的な施策に関する事、アイヌの方々のニーズに対応した新たなアイヌ施策の企画立案に関する事などを想定しているところでございます。  
また、本部の事務局は、法律三十九条にあるように内閣官房において務めることとしております。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

#### 17) 旧法廃止と助成事業の申請窓口変更について

- 野田国義委員（立憲民主党） 本法案の成立によりまして、アイヌ文化振興法、平成九年、は廃止されるわけでありましたが、例えば、公益財団法人アイヌ民族文化財団が行ってきた助成事業の申請窓口などに変更はあるのかどうか、またアイヌ施策推進地域計画を策定する市町村が受けられる交流金を利用して当該市町村は更なる助成事業を行うことができるのかということで、具体的にお答えいただきたいと思っております。
- 橋本元秀政府参考人（内閣官房アイヌ総合政策室長） 御指摘のとおり、本法案の成立に伴いましてアイヌ文化振興法は廃止となりますが、アイヌの人々の民族としての誇りや尊厳の保持のためには、従来から行ってまいりました文化振興や福祉施策は引き続き重要な施策であると、そのように認識しております。したがって、本法案成立後におきましても、これらの施策につきましては国として引き続き支援してまいりたいと考えておりまして、その際には、委員御指摘の公益財団法人アイヌ民族文化財団が行ってきた助成事業の申請窓口など、制度的な枠組みは変更することなく実施してまいりたいと、そのように考えております。  
また、新交付金は、アイヌ文化の振興等に資する環境の整備、またアイヌの

人々が抱える課題の解決のため、従来の文化振興や福祉施策に加え、地域振興、産業振興、観光振興等含めた市町村の事業に対して支援を行うものでございます。委員御指摘の交付金を利用した更なる助成事業の実施についてでございますが、これは内容をやはり個別に検討する必要があるとは存じますが、当該事業が市町村が民間事業を御支援するといったようなことと交付金事業の対象になる可能性があると、そのように承知しております。「第198回国会参議院国土交通委員会会議録（2019年4月18日）第8号」

### (3) 附帯決議

自由民主党・国民の声、立憲民主党・民友会・希望の会、国民民主党・新緑風会、公明党、日本維新の会・希望の党及び無所属クラブの各派共同提案による附帯決議が提案され、可決した。

#### アイヌの人々の誇りが尊重される社会を実現するための 施策の推進に関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じ、その運用に万全を期すべきである。

- 一 過去の国会決議や本法等に基づくアイヌ施策を推進するに当たっては、我が国が近代化する過程において多くのアイヌの人々が苦難を受けたという歴史的事実を厳粛に受け止め、アイヌの人々の自主性を尊重し、その意向が十分反映されるよう努めること。
- 二 「先住民族の権利に関する国際連合宣言」の趣旨を踏まえるとともに、我が国のアイヌ政策に係る国連人権条約監視機関による勧告や、諸外国における先住民族政策の状況にも留意し、アイヌの人々に関する施策の更なる検討に努めること。
- 三 アイヌ文化の振興等に資する環境の整備に関する施策の推進に当たっては、アイヌの人々の実態等の把握に努めるとともに、国、地方公共団体等の連携の強化を図ること。
- 四 アイヌの人々に対する差別を根絶し、アイヌの人々の民族としての誇りの尊重と共生社会の実現を図るため、アイヌに関する教育並びにアイヌへの理解を

深めるための啓発及び広報活動の充実に向けた取組を推進すること。あわせて、本法第四条の規定を踏まえ、不当な差別的言動の解消に向けた実効性のある具体的措置を講ずること。

五 アイヌの人々の民族としての誇りの尊重と我が国の多様な生活文化の発展を図るため、アイヌの人々の生活支援及び教育支援に資する事業や、存続の危機にあるアイヌ語の復興に向けた取組、アイヌ文化の振興等の充実に関し、今後とも一層努めるとともに、アイヌの人々が北海道のみならず全国において生活していることを踏まえて、北海道外に居住するアイヌの人々を対象とする施策の充実に努めること。

六 本法に基づく措置、とりわけ交付金制度については、本法の目的に沿ってアイヌ施策を適正かつ効率的に推進するため、制度の適切な運用を図ること。あわせて、市町村によるアイヌ施策推進地域計画の作成に当たり、アイヌの人々の要望等が十分に反映されるよう、適切な指導を行うこと。

七 本法において特例措置が設けられる認定アイヌ施策推進地域計画に係る地域団体商標の取得を契機に、アイヌ文化のブランド化の確立や販路拡大などの産業振興を図るため、交付金制度の活用や国等からのノウハウの提供等により、アイヌの人々の自立を最大限支援すること。

八 内水面におけるさけの採捕や国有林野における林産物の採取といった本法の特例措置に関し、アイヌにおいて継承されてきた儀式の保存又は継承等を事業の目的とする趣旨に鑑み、関係機関との緊密な連携の下、アイヌの人々の視点に立ち、制度の円滑な運用に努めること。

九 国内外においてアイヌの伝統等に関する理解が一層深まるよう、民族共生象徴空間への誘客促進に向けた広報活動やアクセスの改善等を行うこと。また、民族共生象徴空間に関し、適切な運営が行われるよう、指定法人に対する指導監督に努めること。

十 本法の施行後、本法の施行状況について適時適切に検討を行い、その結果に基づき得られた課題に関し、必要な措置を講ずること。なお、その際にはアイヌの人々の意見を十分踏まえること。

右決議する。

## 6. 地方自治への影響

### (1) 北海道のアイヌ政策への影響

北海道旧土人保護法第10条はアイヌの共有財産について、①北海道庁長官は、北海道旧土人共有財産を管理することができる、②北海道庁長官は、内務大臣の認可を経て、共有者の利益のために共有財産の処分をなし、また、必要と認めるときはその分割を拒むことができる、③北海道庁長官の管理する共有財産は、北海道庁長官が指定することを定めた。共有財産による収益は貧困者への農具・種子の給与、疾病者への薬価給与、疾病等のため自活不能者への救助と救助中死亡者の埋葬料、貧困者の指定への授業料給与に充てられることになっていた。すなわちアイヌの共有財産を管理する北海道は、代わりにその収益をアイヌの生活向上推進に充てる責務が生じた<sup>(10)</sup>。

以降、本稿冒頭で見たアイヌ政策の歴史上の経緯も踏まえ、アイヌ政策は開拓使及び道庁を中心として実施されてきた。現在の北海道でアイヌ政策は次の施策が実施されている。

#### ① アイヌの人たちの生活向上に関する推進方策（現在第3次）

「教育の充実」、「雇用の安定」、「産業の振興」、「生活の安定」、「組織活動の充実及び組織間の連携強化」の5つを施策の柱とする。

#### ② アイヌ関連道立施設

北海道では、アイヌに関する専門的施設として、平成3年度には、アイヌ民族の歴史に対する認識を深め、アイヌ文化の伝承及び保存の促進を図るためにウタリ総合センター（現在はアイヌ総合センター、18年度から指定管理者制度を導入）を設置するとともに、6年度には、無形文化を中心としたアイヌ文化の調査研究及びその成果の普及を目的として、アイヌ民族文化研究センターを設置している。

また、北海道庁のアイヌ関連予算措置については以下の通りとなっている。

---

(10) 関連して、旭川旧土人保護地処分法（1934年）が制定されている。また、近年でも共有地の返還及び管理を巡りアイヌ文化振興法の違憲等を争った共有地訴訟判決（最高裁2006年3月24日第二小法廷決定）等がある。



表4 北海道庁アイヌ関連予算

事業名	事業内容	予算額（千円）	
		30年度	29年度
アイヌ生活向上推進費			
生活館整備等事業費			
民族共生象徴空間誘客促進・地域連携事業	民族共生象徴空間の整備に向け、道内外の機運情勢や誘客促進を図るため、国内プロモーションや道内の地域連携体制の検討、海外での道産品PRと連携したアイヌ文化の発信強化など	310,520	42,236
生活館整備事業費補助金・生活環境施設改善整備事務費	生活の向上を図るため、市町村が設置している生活館の施設整備及び運営に要する経費に対する助成	115,777	115,975
高等学校等進学奨励費			
専修学校等進学奨励費補助金	教育の振興を図るため、専修・各種学校の進学に要する支度金・修学資金の助成	14,112	17,224
高等学校等進学奨励費	教育の振興を図るため高校（助成）・大学（貸付金）の進学に要する経費の助成又は貸付	139,519	154,528
高等学校通学費補助金	教育の振興を図るため遠距離通学者に対する交通費の助成	1,374	1,458
就職奨励事業費補助金	就職を容易にするため各種運転免許の取得に要する経費及び中学卒業者が就職する際の経費に対する助成	1,000	1,000
アイヌ中小企業振興特別対策費補助金	民芸品等の展示会や工芸者技術研修事業、アイヌ中小企業者を対象とした相談・指導事業に対する助成	10,903	11,802
アイヌ雇用促進費補助金	ハローワークに配置された雇用推進員の雇用相談事務等の活動に対する助成	1,293	1,265
アイヌ協会活動促進費（アイヌ協会補助金）	（公社）北海道アイヌ協会の活動事業に対する助成（補助対象：研修会等開催事業、アイヌ伝統工芸展開催事業、組織活動強化事業、広報啓発活動促進事業）	38,753	61,549
アイヌ住宅改良事業費補助金	居住環境の整備のため、住宅の新築・改築等に必要な資金の貸付けを行う市町村に対して助成	10,350	13,450
公共訓練費			
公共職業訓練手当	公共職業訓練を受講する者で、一定の条件を満たす者に対する訓練手当を支給	14,367	17,240
入校対策費	公共職業訓練を受講する者に対する受講仕度金又は受講奨励金を支給	633	633
アイヌ農林漁業対策事業費	アイヌ農林漁家の所得及び生活水準の向上を図るため、生産基盤及び経営近代化施設等の整備に対する助成	233,241	233,241
アイヌ文化振興・研究推進機構事業費補助金	アイヌ文化振興法に基づく国の指定を受け、アイヌ文化の振興等の事業を行うアイヌ民族文化財団の事業への助成	323,669	319,314
アイヌ文化施設管理費（アイヌ総合センター管理運営費）	歴史に対する認識を深めるとともに、アイヌ文化の伝承及び保存の促進を図るための道立アイヌ総合センターの管理運営	11,949	10,956
文化財保存対策費（アイヌ文化保存対策費）	アイヌ文化の保存・伝承を図るため、調査・記録保存及び伝承者を養成	11,135	13,046
教育指導費（アイヌ教育相談員設置費）	アイヌの人たちの歴史及び文化に関する教育相談について指導、助言を行い、アイヌに関する教育を振興	2,316	2,316
総額		1,240,911	1,017,233

出典）井ノ口2014：31、北海道アイヌ政策推進局資料を元に作成

近年は象徴空間の建設に充てるため、関連経費が増大していることが指摘できる。また北海道庁のアイヌ政策に充てる費用のうち、国は平成31年度予算で4億1,600万円を補助している。

本法の制定により、これまでのような北海道庁の福祉重視の政策・予算について、今後は観光・地域振興系の予算にシフトしていくことも想定され得る。法は明確に域内アイヌ文化の観光産業化を指向しており、文化振興の意味するところが生業＝生活援助から観光振興へ転換されかねない。

## (2) 道外でのアイヌ施策推進地域計画

市町村は北海道内だけでなく道外についてもアイヌ施策推進地域計画が策定され、認定を申請することが想定される。すでに道外からの問い合わせもあるとされる。その際、とりわけ道外市町村では、補助金を目当てに既存施策をアイヌ政策として位置づけを転換させる可能性がある。一方で道外市町村では、これまで政策の対象として見なしてこなかった少数民族「アイヌ」と遭遇することになる。上述北海道庁の生活向上策にある通り、福祉、教育、差別対策などに関する特別の手当が必要となるが、その備えなしに単に補助金を得る目的で計画づくりが行われることが懸念される。

## (3) オリンピック後

本法がG20およびオリンピックを契機とした特需利権にあずかろうとする法である以上、オリンピック後の施設管理および振興施策の継続性については疑義がある。とりわけ、100万人という過大な来場者数の見積もりとそれに付随する莫大な公共事業のツケは、地域経済への深刻な打撃を与えかねない。そのとき、アイヌ政策全体が批判の対象になる可能性もあり、アイヌの当事者団体からも批判の声があがっている。

なお、本稿執筆時点（2020年5月末）は新型コロナウイルス感染拡大に伴う緊急事態宣言下にあつて、東京オリンピックの開催延期が決定され、また当初4月24日に開業予定だった「民族共生象徴空間（ウポポイ）」は、開業を「当面の間」延期することとされている。

(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】

衆議院調査局（2019）「アイヌの人々の誇りが尊重される社会を実現するための施策の推進に関する法律案（内閣提出第24号）参考資料」

中村睦夫（2018）『アイヌ民族法制と憲法』北海道大学出版会

井ノ口淳治（2014）「北海道におけるアイヌ政策」『開発こうほう』2014年6月号

# 情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の 利便性の向上並びに行政運営の簡素化及び効率化を 図るための行政手続等における情報通信の技術の利用に 関する法律等の一部を改正する法律

(令和元年5月31日法律第16号)

堀 内 匠

## はじめに

本法<sup>(1)</sup>は、デジタル技術を活用し、行政手続等の利便性の向上や行政運営の簡素化・効率化を図るため、行政のデジタル化に関する基本原則及び行政手続の原則オンライン化のために必要な事項等を定めるものである。主となる改正法律は、いわゆる行政手続オンライン化関係三法である。第一に行政デジタル化に関する基本原則を掲げたもの（行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律改正）であり、第二に、行政のデジタル化を推進するための個別施策について、①本人確認情報の保存及び提供の拡大（住民基本台帳法改正）、②公的個人認証（電子証明書）・個人番号カードの利用者・利用方法の拡大（公的個人認証法およびマイナンバー法改正）、③個人番号の利用事務及び情報連携の拡大（マイナンバー法改正）が含まれる。

## 1. 行政デジタル化に関する基本原則

法の柱の第一は、行政手続きのオンライン化を推進することである。以下に、2000年以

---

(1) 通称：デジタルファースト法、デジタル手続き法、デジタル手続法

降の政府の取り組みについて、体制、戦略を概観する<sup>(2)</sup>。

## (1) 政府の体制

2001年1月、「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」（平成12年法律第144号、「IT基本法」）の施行に伴い内閣に「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」（IT総合戦略本部）が設置された。IT総合戦略本部は首相官邸に置かれ、内閣総理大臣を本部長とし、高度情報通信ネットワーク社会に関する重点計画、官民データ活用推進基本計画の作成・推進を担うなど政府におけるIT化推進の中核と位置づけられた。

ただ、平成20年代前半における政府によるIT投資等については、各省庁個別に行われた結果、重複や連携不足による無駄の発生、利便性の低下などの問題を抱えることが指摘され、そこで政府全体のIT政策を統括する者を設置し、各府省との調整を行うことが急務とされた（「『政府CIO制度』の方向性（論点）」2010年12月20日IT総合戦略本部第7回電子行政に関するタスクフォース配布資料）。これを踏まえた内閣法改正（平成25年5月31日法律第22号）で政府CIOが設置され、政府CIOは、政府情報システムの運用コスト3割削減、府省共通の人事給与システムの本格稼働、語彙・コード・文字等の行政データ標準の確立など中央省庁間横断的な取り組みのほか、自治体クラウドの導入推進、農地情報公開システムの全国一元化、オープンデータの推進などの地方公共団体まで含めた施策の推進、シェアリングエコノミーなど民間への展開の旗振り役となった。

続いて、2014年6月には、世界最先端のIT国家の実現を目指し、行政のIT化と業務改革の同時・一体的改革を推進することを目的として、IT総合戦略本部の下に、内閣官房長官を議長とする「eガバメント閣僚会議」が設置された。この会議は、2018年1月には、「デジタル・ガバメント実行計画」を策定した。同年6月、会議の目的・構成員が整理されて「デジタル・ガバメント閣僚会議」へと名称変更が行われた。

さらに、2016年12月には官民データ議連による「官民データ活用推進基本法」（平成28年12月14日法律第103号）に基づいてIT総合戦略本部の下に官民データ活用推

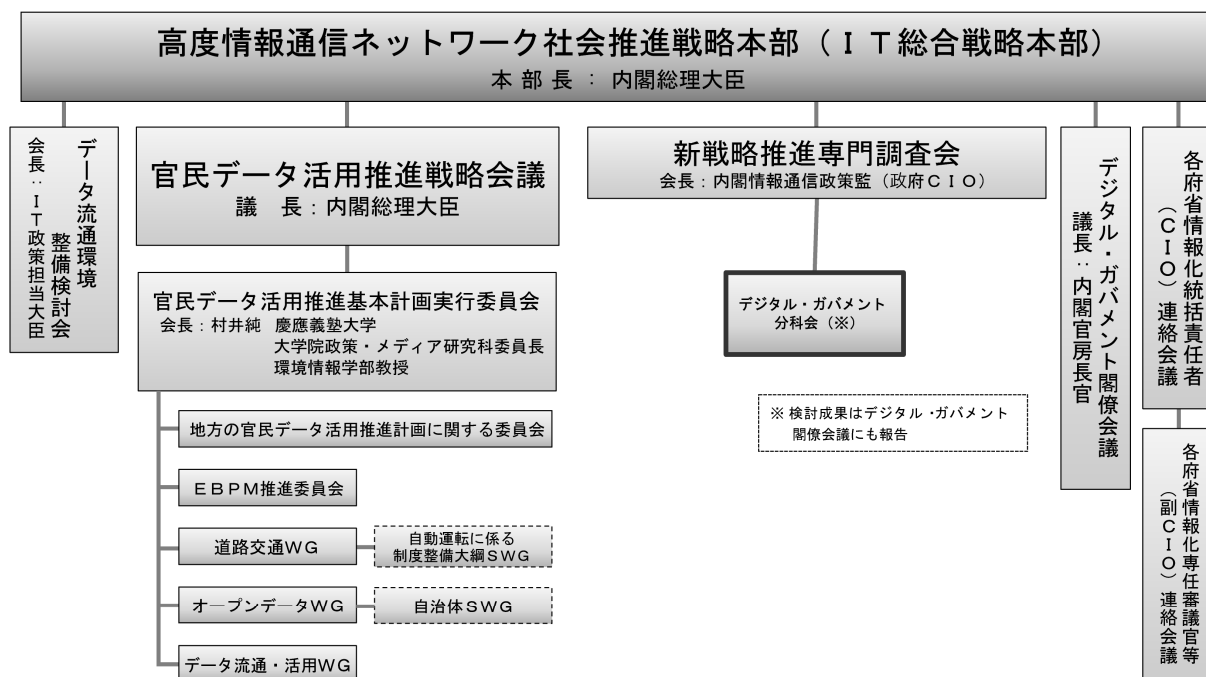
---

(2) 衆議院調査局内閣調査室作成「情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向上並びに行政運営の簡素化及び効率化を図るための行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律等の一部を改正する法律案（内閣提出第47号）に関する資料」に依拠する。



進戦略会議が設置され、官民データ活用推進基本計画の作成・推進主体と位置づけられた<sup>(3)</sup>。

以上を整理すると、現在の政府IT化推進体制は下図の通りである。



出典) 第1回新戦略推進専門調査会デジタル・ガバメント分科会第20回各府省情報化専任審議官等連絡会議合同会議 (2018年6月7日) 配布資料から作成

## (2) 政府の戦略

IT総合戦略本部は、2001年1月にe-Japan戦略、2003年7月にe-Japan戦略IIを作成してきた。

2016年12月に、官民データ活用推進基本法が成立し、データ流通環境の整備や行政手続のオンライン利用の原則化など、官民データの活用にあ資する各種施策の推進が政府の取り組みとして義務づけられた。そこで、2017年5月、同法及びIT基本法に基づく取り組みを具体化するものとして「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」が、また2018年6月には「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民

(3) 同法では、地方公共団体も官民データ活用推進計画を策定することとされ (都道府県は義務、市町村は努力義務)、同計画には各地方公共団体の区域における官民データ活用の推進に関する施策を記載することとされている。2019年4月1日時点で22都道府県、74市町村が策定済み。2020年度までにすべての都道府県で計画策定完了予定とされている。

データ活用推進基本計画」がそれぞれ閣議決定されることとなった。これらのなかで、政府は「ITを活用した社会システムの抜本改革」として、行政サービス改革、地方のデジタル政策、民間部門のデジタル改革等の重点取り組みを進めることとされた。

とりわけ、デジタルファースト、ワンスオンリー、コネクテッド・ワンストップの3原則に沿って政府一体となったBPR（Business Process Reengineering）を徹底し、手続オンライン化の徹底、添付書類の撤廃、ワンストップサービスの推進に取り組み、国民・企業の時間・労力の無駄を削減するとともに、行政運営の効率化を実現し、真に必要な分野・業務に行政資源を振り向けていくよう努めることとされたが、この方針が電子行政分野に関する詳細計画である「デジタル・ガバメント実行計画」（2018年7月20日デジタル・ガバメント閣僚会議決定）に引き継がれた。

### （3）これまでのオンライン化と検討の状況

#### 1）e-Japan戦略（2001年1月22日IT総合戦略本部決定）

e-Japan戦略において「2003年（平成15年）までに国が提供する実質的にすべての行政手続をインターネット経由で可能とする」こととされた。これをうけて「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律」（平成14年12月13日法律第151号、オンライン化法）が制定され、政府による基盤整備が進められ、2005年時点でオンライン利用可能な手続きは96%（13,719手続）に達した。

一方で、きわめて申請件数が少ない手続き（過去一度も書面による申請が行われたこともない手続）までもがオンライン化されたこと、オンライン化されても利用率が伸びなかったものなど、利用者の視点に立った業務の分析・見直しや申請システムの設計等が不十分であることが会計検査院報告により指摘される等、費用対効果の点から取り組みの見直しが必要とされた（『情報通信白書』平成25年度版、p.151）。

#### 2）IT新改革戦略（2006年1月19日IT総合戦略本部決定）

IT新改革戦略では、国・地方公共団体に対する申請・届出等手続におけるオンライン利用率を2010年度までに50%以上とする目標が掲げられた。これをうけた「オンライン利用拡大行動計画」（2008年9月12日IT総合戦略本部決定）に基づき、政府は国民や企業による利用頻度が高い手続や主として企業等が反復的又は継続的に利用する手続（71重点手続）を中心にオンライン利用の改善に取り組むとと

もに、オンラインの利用が低調で今後も改善の見込みのない手続についてはシステムの停止を含めた見直しを進めた。

### 3) 新たな情報通信技術戦略 (2010年5月11日 I T 総合戦略本部決定)

ここでも「行政サービスのオンライン利用については、費用対効果を検証し、対象サービスの範囲等に係る基準を整理した上で、業務プロセスを徹底的に見直す」とされ、「新たなオンライン利用に関する計画」(2011年8月3日 I T 総合戦略本部決定)に基づき、約3,500手続のオンライン利用を停止した。

### 4) 世界最先端 I T 国家創造宣言 (2013年6月14日閣議決定)

行政手続の I T 化に関し、利用者中心のサービス設計を行うこととされ、オンライン手続の利便性向上に向けた改善促進手続(57手続)を選定し、各府省による改善取組計画の策定等を進めた。

### 5) 世界最先端 I T 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画 (2017年5月30日閣議決定)

重点施策として、行政手続等(官-民、地方-民、民-民)の棚卸し、業務の見直し(BPR)を踏まえたシステム改革、オンライン化原則に向けた法整備等に取り組むこととされた。全数調査(棚卸)の結果、約58,000種類の手続のうち、オンラインで手続が可能なのは、種類ベースで12%、件数ベースで73%であること、オンライン手続可能な全処理のうち実際にオンラインで処理されたものは55%であること等が示された。

同日、「デジタル・ガバメント推進方針」(2017年5月30日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定)が策定されている。

### 6) 規制改革推進会議における行政手続のコスト削減に関する検討

一方で規制改革会議でも行政手続のデジタル化が検討されている。

#### a. 「日本再興戦略2016 ― 第4次産業革命に向けて ―」(2016年6月2日閣議決定)

「規制・手続コスト削減に係る手法や目標設定の在り方を検討した上で、本年

度中を目途に、本格的に規制改革、行政手続の簡素化、IT化を一体的に進めるべき重点分野の幅広い選定と規制・行政手続コスト削減目標の決定を行い、計画的な取組を推進する」とされた。2016年9月に規制改革推進会議の下に行政手続部会が設置された。

b. 「行政手続部会取りまとめ～行政手続コストの削減に向けて～」2017年3月29日

同日、規制改革推進会議で安倍首相が「平成31年度末までに行政手続コスト（事業者の作業時間）の20%以上を削減する」との目標に向け、行政手続簡素化3原則に沿って作業計画を策定するよう指示。同年6月、各省庁が基本計画（簡素化計画）を策定した。

c. 「行政手続コスト削減に向けて（見直し結果と今後の方針）」2018年4月24日

行政手続部会は各府省の基本計画についての集中点検を行い、結果を公表。各省庁の基本計画に基づく取り組みによるコスト削減効果は毎年金額換算で1,958億円、削減率22.2%とした。

行政手続の完全デジタル化や省庁の枠を超えたワンスオンリーの実現、地方公共団体の手続の簡素化等の取り組みを進め、さらなる行政コストの削減を目指すこととした。

これらの内容が盛り込まれた「規制改革推進に関する第3次答申」（2018年6月4日規制改革推進会議）を踏まえ、「規制改革実施計画」が閣議決定された。

d. 「未来投資戦略2018 — 『Society5.0』 『データ駆動型社会』 への変革」2018年6月15日

「未来投資戦略2018」においては、さまざまな手続で求められる添付書類についてバックオフィス連携等により撤廃することに加え、押印や対面手続等の本人確認手法の見直し、手数料支払のオンライン化、API整備等について、本年中に国会に提出する予定のデジタルファースト法案（仮称）において必要な措置を盛り込む旨が盛り込まれた。このデジタルファースト法とは本法を指す。

## 7) 超党派議員連盟との併走

政府および社会のデジタル化を推進しようとする法律及び施策については、以上にみた閣法ベースのもの一方に、議員立法によって成立してきた各種の改革推進基本法の存在もある。

2000年にデジタル社会実現のための基盤法とすることを意図して第150臨時会に

において閣法で高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（平成12年12月6日法律第144号、IT基本法）が成立すると、サイバーセキュリティ基本法<sup>(4)</sup>（平成26年11月12日法律第104号<sup>(5)</sup>）、官民データ活用推進基本法<sup>(6)</sup>（平成28年12月14日法律第103号<sup>(7)</sup>）がいずれも議員立法で成立した。両法は自民党IT戦略特命委員会を中心にIT基本法を補完するものとして共同提案されたものである。構想は自民党が下野していた民主党政権時代にあるとされるが、各党では本部を立ち上げており、自民党IT戦略特命委員会、公明党ICT社会推進本部、民主党情報通信議員連盟、民進党情報通信議員連盟などが中心となって法案作成を行っている。

これらがベースとなって、2017年2月には60名超で超党派のデジタルソサエティ推進議員連盟が立ち上げられ、2018年には「社会全体におけるデジタル化の推進に関する法律案」が編まれ第197臨時会での提出・成立が目指された。だが同法案については各党の了承を得るための十分な時間を確保することができず、提出に至らなかった。議連は引き続き法案の検討を続けながら政府提出の「デジタル手続法」

- 
- (4) インターネットその他の高度情報通信ネットワークの整備及び情報通信技術の活用の進展に伴って世界的規模で生じているサイバーセキュリティに対する脅威の深刻化その他の内外の諸情勢の変化に伴い、情報の自由な流通を確保しつつ、サイバーセキュリティの確保を図ることが喫緊の課題となっている状況に鑑み、我が国のサイバーセキュリティに関する施策に関し、基本理念を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにし、並びにサイバーセキュリティ戦略の策定その他サイバーセキュリティに関する施策の基本となる事項を定めるとともに、サイバーセキュリティ戦略本部を設置すること等により、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（平成十二年法律第百四十四号）と相まって、サイバーセキュリティに関する施策を総合的かつ効果的に推進し、もって経済社会の活力の向上及び持続的発展並びに国民が安全で安心して暮らせる社会の実現を図るとともに、国際社会の平和及び安全の確保並びに我が国の安全保障に寄与することを目的とする。（第1条目的）
- (5) 自民、民主、日本維新、公明、みんな、生活共同提案。国会で答弁に立った各会派代表は、自民＝平井卓也、民主＝原口一博、日本維新、公明＝遠山清彦。
- (6) インターネットその他の高度情報通信ネットワークを通じて流通する多様かつ大量の情報を適正かつ効果的に活用することにより、急速な少子高齢化の進展への対応等の我が国が直面する課題の解決に資する環境をより一層整備することが重要であることに鑑み、官民データの適正かつ効果的な活用（以下「官民データ活用」という。）の推進に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及び事業者の責務を明らかにし、並びに官民データ活用推進基本計画の策定その他官民データ活用の推進に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、官民データ活用推進戦略会議を設置することにより、官民データ活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進し、もって国民が安全で安心して暮らせる社会及び快適な生活環境の実現に寄与することを目的とする。
- (7) 自民、民進、公明、日本維新の共同提案。国会で答弁に立った各会派代表は、自民＝平井卓也、民進＝原口一博、公明＝濱村進。



への働きかけも行ってきた。超党派議連は、法整備をめぐって内閣と併走するように活動してきた。

なお、議連はデジタル手続法成立以降もさらにIT基本法、サイバー基本法、官民データ基本法等を改正し、デジタル化を加速させる「デジタル推進法案」を提出しようと活動を続けている。

## 2. 法律の概要

### (1) 目的（第1条）

本法の目的は第1条に以下の通り規定されている。

「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（平成12年法律第144号）第十三条及び官民データ活用推進基本法（平成28年法律第103号）第七条の規定に基づく法制上の措置として、国、地方公共団体、民間事業者、国民その他の者があらゆる活動において情報通信技術の便益を享受できる社会が実現されるよう、情報通信技術を活用した行政の推進について、その基本原則及び情報システムの整備、情報通信技術の利用のための能力又は利用の機会における格差の是正その他の情報通信技術を利用する方法により手続等を行うために必要となる事項を定めるとともに、民間手続における情報通信技術の活用の促進に関する施策について定めることにより、手続等に係る関係者の利便性の向上、行政運営の簡素化及び効率化並びに社会経済活動の更なる円滑化を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。」

### (2) 概要

#### 1) 行政のデジタル化に関する基本原則等（行政手続オンライン化法の改正）

##### a. 法律の名称変更

「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律」（行政手続オンライン化法）2002年12月13日法律第151号は、本法により法律名を「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」（デジタル行政推進法）へ改称する。

法が本法改正で行政手続のオンライン化のみならず、データの標準化やクラウドの活用、業務改革（BPR）の推進等、行政のデジタル化に関する様々な内容



を盛り込んだことによる（浦上・廣瀬2019：16）。

また、法律名の「利用」と「活用」については福嶋（2020：6）参照。

#### b. デジタル化基本原則の提唱（第2条）

デジタル化の基本原則を掲げる。このデジタル化3原則は、現行の政府戦略である「デジタル宣言・官民データ計画」やデジタル・ガバメント実行計画においても、これらの原則に沿って行政手続オンライン化等の推進に取り組むこととされている以下の原則である。

- ① デジタルファースト<sup>(8)</sup>：手続等並びにこれに関連する行政機関等の事務及び民間事業者の業務の処理に係る一連の行程が情報通信技術を利用して行われるようにすること。
- ② ワンスオンリー：民間事業者その他の者から行政機関等に提供された情報については、行政機関等が相互に連携して情報システムを利用した当該情報の共有を図ることにより、当該情報と同一の内容の情報の提供を要しないものとする。
- ③ コネクテッド・ワンストップ：民間サービスを含め、複数の手続き・サービスをワンストップで実現する。社会生活又は事業活動に伴い同一の機会に通常必要とされる多数の手続等について、行政機関等及び民間事業者が相互に連携することにより、情報通信技術を利用して当該手続等を一括して行うことができるようにすること。

#### c. 情報システム整備計画（第4条、第5条）

政府は、情報通信技術を利用して行われる手続等に係る国の行政機関等の情報システムの整備を総合的かつ計画的に実施するため、情報システムの整備に関する計画（情報システム整備計画）を作成する。国の行政機関以外の行政機関では国が講じる措置に準じて必要な措置を講ずるよう努める。

計画には、申請及び申請等に基づく処分通知等を電子情報処理組織を使用する方法により行うために必要な情報システムの整備に関する事項、申請等にかかる書面等の添付を省略するために必要な情報システムの整備に関する事項、情報シ

---

(8) 当原則は国・地方公共団体を問わず適用されるため、多くの手続をオンライン化することが可能となるように、汎用電子申請システムを整備することが求められる。そのためのプラットフォームとして、総務省は「マイナポータル・ぴったりサービス」を推奨する（浦上・廣瀬2019：23）。

システムを利用して迅速に情報の授受を行うために講ずべき事項等が盛り込まれる（第4条）。なかでも情報システムを利用して迅速に情報の授受を行うために講ずべき事項としては、オンライン原則や添付書類の撤廃を実現するための情報システム整備計画、データの標準化、API（外部連携機能）の整備、情報システムの共用化を進めることが記載されねばならないことが法定されている。

#### d. 行政手続の原則オンライン実施（第6条）

行政手続（申請及び申請に基づく処分通知）についてオンライン実施を原則化する。地方公共団体等は努力義務とする。これにより地方公共団体は、手続オンライン化等について、いつまでに何を行うのか、計画的に進めていくことが求められ、仮にオンライン化等を行わない手続があるならば、なぜ行わないのかを議会や住民に対して説明する責任を負うことになる（浦上・廣瀬2019：22）。本人確認や手数料納付もオンラインで実施することを原則とする。

行政手続きについて添付書面がオンライン手続の利用の障害になっていることから、これを撤廃することができるようにする。「申請等」「処分通知等」「縦覧等」「作成等」の区分（定義：デジタル行政推進法第3条8項～11項）に従って、それぞれ〈書面によって行う〉〈署名が必要〉〈収入印紙が必要〉などが法令に定められている部分については、行政機関間の情報連携等により省略可能となる添付書類について、主務省令に規定することで、省略可能とし、電子的な手段に置き換えることを可能とする。

申請等、処分通知等および作成等においては、適用除外として、申請等では、「対面により本人確認をするべき事情がある」、「書面の原本を確認する必要がある」、その他デジタル化が困難または著しく不相当と認められる場合に、また処分通知等では、「対面により本人確認をするべき事情がある」、「原本を交付する必要がある」、その他デジタル化が困難または著しく不相当と認められる場合に、作成等においては「対面により確認する必要がある」、「許可証その他の処分通知等に係る書面等を事業所に備え付ける必要があることその他の事由」によりデジタル化が適当でない場合に、主務省令を定めることによって適用を除外できる。

#### e. 民間手続における情報通信技術の活用の促進のための環境整備等（第14、15条）

改正前のオンライン化法が行政機関等に係る手続き等に関する共通事項を定めていたのに対して、改正法では行政手続きに関連する民間手続きをワンストップ

化するため、法令に基づく民間手続きについて、支障が無いと認める場合に、オンライン化を可能とする法制上の措置を実施する。

「手続等密接関連業務を行う民間事業者は、民間手続を情報通信技術を利用する方法により行うとともに、行政機関等との連携を確保するよう努めなければならない」（第14条）とされ、引越や死亡・相続などの手続等密接関連業務<sup>(9)</sup>を取り扱う民間事業者は、当該手続等と一括して民間手続が行われるよう行政機関等との連携を確保するよう努めねばならないとされる。これに対して国は民間事業者に対して必要な情報の提供、助言、その他の援助を行う。

#### f. デジタルデバイドの解消

高齢者等に対する相談・助言その他の措置を通じて情報通信技術の利用のための能力等の格差の是正を図る。（第12条）

地方公共団体は、国に準じて、条例又は規則に基づく手続等のデジタル化、通信技術の利用のための能力又は利用の機会における格差の是正、について必要な施策を講ずるよう努めなければならない（第5条4項、第12条2項、第13条）。

## 2) 行政のデジタル化を推進するための個別施策（住民基本台帳法、公的個人認証法、マイナンバー法改正）

国外転出者に関する手続きについて、マイナンバーカード・公的個人認証が住民票を基礎とした制度であることから、国外に転出して住民票が消除されると利用できない状況を改め、国外転出者についても利用可能な「戸籍の附票」を公的個人認証基盤に活用することとする。

土地所有問題への対応など現在の居住関係の公証につながる「過去の居住関係」が公証されることへのニーズの高まりを背景として、現在の条例にもとづき法令の保存期間を超えて保存している状況を改める。具体的には住民票の除票（簿）および戸籍の附票の除票（簿）の位置づけを明確にし、その写しの交付等を制度上明記する。また保存期間を現行の5年から150年へと延長することを政令改正で措置する。

転居時等における記載事項変更の手続きが住民及び市町村職員の双方に負担であ

---

(9) 手続等に密接に関連し、これと同一の機会に民間手続（契約の申込み又は承諾その他の通知をいい、裁判手続等において行うもの及び申請等又は処分通知等として行うものを除く。）が必要となる業務。

るとして、マイナンバーカードの取得を促進するため、通知カードを廃止する。通知カードの記載事項変更等の手続きを廃止する一方で、経過措置として通知カードについてはその記載事項に変更がない又は正しく手続きがとられている限りはマイナンバー証明書類として利用することとする。

### 3. 本法に基づくその後の経過

#### (1) 「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」（2019年6月14日閣議決定）

「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」では、Ⅲ. 我が国社会全体を通じたデジタル・ガバメント 1 デジタル技術を徹底的に活用した行政サービス改革(1)デジタル手続法に基づく情報システム整備計画の作成等で、「行政手続のオンライン化や添付書面等の撤廃等を実現するため、デジタル手続法の政省令及び同法に基づく情報システム整備計画を、年内を目途に作成する。」ことが位置づけられた。

なお、地方公共団体のデジタル化については、住民とのインターフェースのデジタル化（マイナンバーカードの普及拡大に加え、マイナポータルの電子申請受付機能の活用に向けた地方公共団体への支援を実施）、システム等の共同利用（複数団体による共同でのクラウド化を行う自治体クラウドについて、2023年度末までに約1,100団体での導入を目標として推進。また令和元年中に、地方公共団体がシステム等を共同利用することを容易にする場「自治体ピッチ」<sup>(10)</sup>を設ける）、地方の官民データ活用推進計画（地方公共団体のデジタル化のために財政面を含めた支援を行い取り組みを促進し、2020年度末までに全ての都道府県で計画策定を完了）とされている。

---

(10) 自治体ピッチとは、設計段階から、地方自治体職員と開発者（ベンダー等）が利用者視点に立ったサービスデザイン思考の下、対話を重ねながら、地方自治体が共同利用することを前提として開発したシステムやアプリケーション等を、開発者（ベンダー等）が複数の地方自治体に対して提案する場のこと。ピッチとはプレゼンテーションの意。プレゼンテーションは2019年9月3日、フィードバックは同月5日～13日に実施された。

## (2) 政省令改正

法施行日に合わせて行政手続オンライン化法の施行令を改正し、ア)「国の行政機関等」に該当する独法等の指定、イ)適用除外(性質上オンライン不可)の対象手続の指定=別表改正、ウ)添付書類の省略の対象と代替措置の指定=表改正、が行われた。また、オンライン手続の細則についての関連政令・各府省主務省令の規定整備が行われた。

## (3) 新デジタル・ガバメント実行計画

法4条・5条で作成が義務づけられた情報システム整備計画として、デジタル・ガバメント実行計画が改定された。

改正されたデジタル・ガバメント推進計画は、官民データ活用推進基本法及び「デジタル・ガバメント推進方針」に示された方向性を具体化する計画として、2018年1月に初版が策定されていた。本法および「政府情報システムの予算要求から執行の各段階における一元的なプロジェクト管理の強化について」(2019年6月4日デジタル・ガバメント閣僚会議決定)と14日の「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」閣議決定を受け、これを改訂した。

本計画改訂は法4条に基づく情報通信技術を利用して行われる手続等に係る国の行政機関等の情報システムの整備に関する計画<sup>(11)</sup>と一体のものとして2019年12月20日に策定され、閣議決定された。行政内部のデジタル化やITガバナンスの強化、地方公共団体のデジタル化、民間手続のオンライン化といった内容も記載され、さらに情報システム整備計画として国の行政機関等が整備し、かつ手続等に関する情報システムが対象となる。

同実行計画のうち地方公共団体に関する規定のみを本稿末に資料として掲載している。

## (4) 総務省内研究会およびその他の審議会への反映

総務省の「地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及びAI・ロボティクスの活用に関する研究会」(スマート自治体研究会)は、当初は業務プロセ

---

(11) 国の行政機関等が整備し、かつ手続等に関する情報システムが情報システム整備計画の対象となる。

ス・システムの標準化や共同化とA I・R P Aを討議したが、最終的には国民や企業との接点の電子化も主要なテーマに盛り込んだ。その後、この研究会報告書が提唱したスマート自治体の実現へ向けては、省内に「自治体システム等標準化検討会」が立ち上げられる等してさらなる検討が進められているところである。また同時並行で審議が進む32次地方制度調査会も行政のデジタル化が柱とされ答申にも盛り込まれた。

## 4. 法案審議

### (1) 審議日程

衆議院議案受理年月日	2019年3月15日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	2019年4月16日／内閣
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	2019年4月26日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	2019年5月10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・無所属フォーラム；国民民主党・無所属クラブ；公明党；日本維新の会；社会保障を立て直す国民会議；希望の党；未来日本
衆議院審議時反対党派	日本共産党；社会民主党・市民連合
参議院予備審査議案受理年月日	2019年3月15日
参議院議案受理年月日	2019年5月10日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	2019年5月20日／内閣
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	2019年5月23日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	2019年5月24日／可決
公布年月日／法律番号	2019年5月31日／16

### (2) 衆議院における主な質疑内容（衆議院内閣委員（2019年4月26日））

#### （法案の意義）

- 平井卓也国務大臣（情報通信技術（I T）政策担当） 政府でも、ソサエティー五・〇を掲げて、経済発展と社会的課題の解決を両立する次の新たな社会を目指しておりますが、本法案は、行政のあり方の原則を紙からデジタルに転換することにより、単に過去の延長線上で今の行政をデジタル化するのではなくて、デジタルのよさを十分考えて、対する考え方を導入して、デジタルを前提とした次の時代のための新たな社会基盤を構築するということが大きいことだと思います。このチャレンジは、世界で高齢化の先頭にいる我が国が世界から注目される先行事例として、



歴史的にも大きな意義があると考えています。

#### (日本が目指す世界最先端デジタル国家とは)

- 平井卓也国務大臣（情報通信技術（IT）政策担当） IT戦略で掲げた世界最先端デジタル国家は、デジタル技術を徹底的に活用した行政サービス改革の断行を起点として、地方や民間部門のデジタル化を推進することにより、さまざまな社会問題を解決して、安全で安心な暮らしや豊かさを実感できる社会の実現を目指すものです。

その端緒として、本法案は、行政のあり方の原則を紙からデジタルに転換する、ここが一番大きいところだと思います。単に過去の延長線上で今の行政をデジタル化するのではなくて、デジタルに対する考え方を変えて、次の、デジタルを前提とした時代の新たな社会基盤をつくっていかうとするものです。

本法案によって、我が国が抱える少子高齢化、人口減少を始めとする社会課題にデジタル技術を最大限に活用して、チャレンジして、次の時代に承継できる社会基盤を築けるようにしようというふうに考えています。

経団連が言うソサエティー五・〇とかそういうものも、サイバーとフィジカルがうまく、いいところを組み合わせ、過ごしやすい幸せな環境をつくろうということだと思います。

委員もきょうはタブレットをお使いですけれども、紙もタブレットも両方、いい面とそうじゃない面もあるので、使い勝手のいいようにいろいろ組み合わせることが必要だと思っています。

その意味で、日本流の、日本の高齢社会においても、皆さんが安心して生活できるような、要するに、世界最先端のデジタル国家というのは今どこにも存在しませんので、そういうものを目指していきたい、そのように思っています。

#### (行政サービスデジタル化の範囲・対象)

- 二宮清治政府参考人（内閣官房内閣審議官） 本法案に基づきましてデジタル化を進めるに当たりましては、国民と行政機関のインターフェースとなる行政手続のオンライン化のみならず、行政の内部の業務処理のデジタル化までを含めまして、エンド・ツー・エンドで行政サービスをデジタル化していくこととなりますけれども、その具体的な範囲につきましては、今後策定いたします情報システム整備計画

において明らかにすることとしているところでございます。

- 時澤忠政府参考人（内閣官房内閣審議官） 現在、各府省からの回答を集計しております行政手続等の棚卸し調査というのがございます。今後の精査によって変わる可能性もある暫定的な数値でございますが、法令に基づく行政手続は約六万種類でございます。

…

法令に基づく行政手続のうち、オンライン化義務の対象となります国に対する申請及び当該申請に基づく処分通知の行政手続、約三万種類弱という感じでございます。

…

オンライン化義務の対象となる行政手続のうち、まず、オンラインで行うことができる国の行政手続は、約五千種類でございます。オンラインで行うことができない国の行政手続は、二万件超という感じでございます。

…

オンライン化義務の対象となる国の行政手続のうち、今申されました一年間に一万件以上利用されている国の行政手続、約千三百種類ございます。

このうち、オンラインで行うことができる手続は、千三百種類の半分程度でございます。オンラインで行うことができないのは、同じく半分程度ということで、半々となっております。

#### （情報システム整備の方針）

- 二宮清治政府参考人（内閣官房内閣審議官） 政府情報システムの整備、管理に関します手続、手順等を定めました政府共通のルールといたしまして、デジタル・ガバメント推進標準ガイドラインというものを私ども策定をしているところでございます<sup>(12)</sup>。各府省は、このガイドラインに基づきまして情報システムの整備を進めていくということとなっているところでございます。

このガイドラインにおきまして、個々の仕様の策定等の情報システムの整備過程

---

(12) サービス・業務改革並びにこれらに伴う政府情報システムの整備及び管理に関して、その手続・手順に関する基本的な方針及び事項並びに政府内の各組織の役割等を定める体系的な政府の共通ルール。2020年3月30日に改定された。

におきましてパブリックコメントを行うことは明確には定めていないところではありますが、利用者中心の行政サービスを提供するために必要となる心構えと視点ということで、「サービス設計十二箇条」というものを設けておりまして、これに基づきまして取組をすることを定めているところでございます。

この定めに基づきまして、各府省において、各情報システムが取り扱う手続等の利用者の要望、意見等を踏まえながら整備を進めているものと認識をしているところでございます。

#### (システムの標準仕様策定にあたって)

○ 浅野哲委員（国民民主） 情報システム仕様を、国のシステムあるいは自治体で使う際のシステム、このあたりに、ある一定の普遍性、一定の共通仕様、これを設けるべきではないかという声もあるんですけども、これに対して、政府として今どのような考え、どのような取組を行っているのか、御答弁をいただきたいと思えます。

○ 二宮清治政府参考人（内閣官房内閣審議官） 先ほど来から言及させていただいておりますデジタル・ガバメント推進標準ガイドライン、こちらにおきまして、調達の前定価格が一定規模以上の案件につきましては、調達仕様書を確定する前に民間事業者から意見招請を行うというふうに規定がされているところでございまして、政府機関の考えだけではなく、民間事業者の声も踏まえつつ、よりの確な情報システムの要件等を決定していくことになっているものでございます。

今後は、政府内はもとより、御指摘の国、地方も含めたシームレスな情報連携、情報システムの共用化等が大変重要になってくるというふうに考えておりますので、その推進に当たりましては、情報システムの構築を担う民間事業者のわかりやすさという観点も踏まえつつ、政府ルールにのっとって適切に進めていただきたいというふうに考えているところでございます。

#### (自治体における手続オンライン義務化)

○ 岡本あき子委員（立憲民主党） 本気でデジタル化一〇〇%を目指すということであれば、市町村、自治体の行政サービス、この情報システム計画も義務化とするべきではないかと思いますが、お答えいただけますか。

- 時澤忠政府参考人（内閣官房内閣審議官） 手続のオンライン化につきましては、地方自治体の組織や運営にかかわることでもありますので、地方分権の観点から、義務づけというのは困難でございます。これは、都道府県も市町村も同じでございます。この法案においては、努力義務というふうになっております。

ただ、自治体に対する手続、自治体の行う手続は非常に大事でございますので、私どもといたしましては、自治体が、それぞれの事情を踏まえつつ、スピード感を持ってオンライン化を進めていただけるよう、国としても、地方公共団体のデジタル化の取組を支援していきたいと考えております。

#### （国による自治体標準システムの構築）

- 岡本あき子委員（立憲民主党） 国で一定程度共通の行政サービスについては、標準のシステムを構築して、地方自治体が特徴に応じてアレンジできる仕組みを広めていく、そういうやりの方が効率的で効果的ではないかと思えます。ぜひこの点もお答えいただきたいと思えます。

- 時澤忠政府参考人（内閣官房内閣審議官） 地方公共団体のデジタル化を支えるシステムにつきましては、やはり、ばらばらに構築するということは非効率でございまして、今後の方針、方向といたしましては、地方公共団体がシステムを共同で使うということが望ましいことだというふうに考えております。

これまでも、自治体クラウド、共通で使うクラウドにつきましては、かなり進んできているところでございます。

今後、先ほど議員もお話がありましたように、さらなる共同利用の方策としましては、例えば国がプラットフォームをつくって地方公共団体が利用する方法があると思えます。さらに、地方公共団体が共同利用することを前提に開発した優良なアプリケーション、これを地方公共団体がつくり、それを横展開していくという方法も考えられると思えます。

ただ、システムの共同利用を実現していく上では、業務の標準化でありますとか、既存システムの整合性のとり方でありますとか、合意形成とか、課題もございまして、そうした課題等も踏まえながら、最新の技術の動向も研究して、実現可能なところから着実に推進していきたいと考えております。

#### (地方版・情報システム整備計画)

- 向井治紀（内閣官房内閣審議官） 官民データ活用計画と似たような構造になっておりますけれども、いずれにしても、自治体には努力義務というのがかかっておりますので、それについては自治体が努力していただくということになりますけれども、当然のことながら、国はサポートする必要があると思っております、私どもとしては、各自治体にそういう計画をつくっていただけるような環境をつくるとともに、助言等のお手伝いをさせていただきたいというふうに思っています。
  
- 向井治紀政府参考人（内閣官房内閣審議官） 国に準じてということでございますので、まず、国の計画をつくった上で、何らかのひな形を示すような形で、こういうふうなものというのは一応お示しした上でつくっていただくというふうな、そういうふうな手続になるのではないかと想定されます。

#### (自治体クラウド導入計画)

- 塩川鉄也委員（日本共産党） 骨太方針に、クラウド導入計画の策定を自治体に求め、国が進捗を管理するとあるものだから、今回の法案に言う国の計画に準じて自治体によるしくというのは、このクラウドの導入計画も含むんですか。
  
- 佐々木浩政府参考人（総務省大臣官房地域力創造審議官） 法案自体の中身についてはIT室に確認していただきたいとは思いますが、今回の計画というのは、これまでのクラウド計画とは違うものでございます。今回、国が制定するやり方、国が取り組むやり方に準じてということですので、その準じるという側面において違ってくるといふことだろうと考えております。
  
- 塩川鉄也委員（日本共産党） 自治体クラウドについてはさまざまな批判があります。例えば、富山県上市町の場合ですけれども、我が党の町会議員さんが三人目の子供の国保税の均等割の免除、また六十五歳以上の重度障害者の医療費窓口負担の償還払いを現物給付にと具体的な提案を議会で行ったところ、町長が、自治体クラウドを採用しており町独自のシステムのカスタマイズはできないということで、できませんという答弁を行ったということなんです。

自治体クラウドによって、行政の仕事内容をシステムに合わせることとなり、自

治体独自の行政サービスの提供が阻害されているんじゃないでしょうか。

- 佐々木浩政府参考人（総務省大臣官房地域力創造審議官） 御指摘された富山県上市町における議会でのやりとりということは、同町のホームページにおいて確認したところでございます。

同町長の議会答弁そのものについての個別のコメントは差し控えさせていただきたいのですが、総務省としては、クラウドについても、パッケージソフトに対するカスタマイズは行わないことを原則とすべきという基本方針を、助言という形で示しております。

ただ、その方針の中では、住民サービスの維持向上等の観点からパッケージ機能による対応では不十分である場合であって、カスタマイズ以外の代替措置で対応することが困難であるなどの事由がある場合には、カスタマイズを行うこともやむを得ないという助言をさせていただいているところでございます。

カスタマイズそのものにつきましては、むしろ、効率化の原則とか共同処理のメリットを出す意味でできるだけ控えた方がいいというのは当然ですが、個々の具体的なケースにおいて、どうしてもカスタマイズしないとそういう住民サービスの向上ができない、いけないという場合には当然許容されているというふうに総務省としては助言しているところでございます。

- 塩川鉄也委員（日本共産党） 地方クラウドを推進する国がカスタマイズを抑制することを求めていることは、私は地方自治の侵害だと言わざるを得ません。この自治体クラウドによって、業務の効率化を優先して、システムに業務を合わせるようになっているわけです。ですから、住民の多様なニーズに応えることを棚上げをして、住民サービス拡充の障害になっている。そういった点でも、本来、多様な地域に多様な自治体が存在しているわけで、この自治体クラウドはその自治体の多様性を損なうものとなっているという点は極めて重大だと言わざるを得ません。

この点について、総務省、どうですか。

- 佐々木浩政府参考人（総務省大臣官房地域力創造審議官） 委員御指摘の論点については、カスタマイズの中身の定義の問題だと思います。

我々として、地方自治体が、議会、首長が同意して、住民サービスの向上をした



いという判断をした場合に、そのカスタマイズ、それに伴うシステムの改修を行ってはいけないという助言はしていないところでございます。

#### **(行政手続きのデジタル化と窓口削減)**

- 塩川鉄也委員（日本共産党） 自治体では、行政手続きのデジタル化を理由に、行政サービス、窓口サービスなどの利便性が後退する事態が起きていることで、こういったことが国で起きないということが言えるのでしょうか。
  
- 平井卓也国務大臣（情報通信技術（IT）政策担当） このデジタルガバメントの推進というのは、要するに、利用者中心の行政サービスを実現するためであって、効率化による人員削減を目的としたものではありません。

#### **(情報システム整備計画とデジタル・ガバメント実行計画)**

- 塩川鉄也委員（日本共産党） 今回の法案では、デジタルを活用した行政の推進のため、情報システム整備計画を作成するとしています。このポイントは何でしょうか。これまでのデジタル・ガバメント実行計画や各府省デジタル・ガバメント中長期計画とどこが違うのでしょうか。
  
- 向井治紀政府参考人（内閣官房内閣審議官） 今回の、まさに情報システム整備計画は、より具体的に、こういう事務のこういう手続について、情報システムをこういうふうな感じで整備して、いついつまでにするというふうなものでございまして、より細かく、しかも、BPRとかあるいは手法とかを細かく定めたようなものになるというふうに想定してございます。

#### **(セキュリティインシデントに対する官民責任分担)**

- 向井治紀政府参考人（内閣官房内閣審議官） 情報セキュリティーに関する官民の責任分界については、クラウドからの通知やデータ送信について、行政機関のシステムに到達する前の処理過程、伝送過程で誤りや改ざんがあった場合には民間側の責任、行政機関のシステムに到達した後の処理過程での誤りや改ざんがあった場合は行政側の責任とする一方、行政機関からクラウドへの処分通知等につきましては、クラウドに到達する前の処理過程や伝送過程での誤りや改ざんがあった場合は

行政側の責任、クラウドに到達した後の処理過程で誤りや改ざんがあった場合は民間側の責任になるものと考えているところ。

### (予算、調達の一元化)

- 平井卓也国務大臣（情報通信技術（IT）政策担当） 今後のデジタル社会では、政府情報システムについて、データが標準化され、情報システム間での情報連携が図られるとともに、法律や制度の改正といった変化に柔軟かつ簡単に対応できるよう再構築していかなければなりません。

現在の政府情報システムの予算、調達のあり方は、府省縦割りとなっておりまして、こうした今後の情報システムのあり方を実現するために必要不可欠な政府横断的視点で取組を進めるということが今までは困難となっていました。

このため、内閣官房IT室のリーダーシップのもと、予算、調達の一元化を含め、予算の要求から執行までを通した一元的なプロジェクト管理の強化に向けて検討を進めているところです。

この具体的な効果のうち、予算面については、各府省が縦割りで行っていた予算要求と予算措置が一括要求、一括計上に変わることにより、重複要求、重複投資の回避、そして、情報システムの共用、集約化の進展による効率化、新技術の活用など、経済成長につながる分野への投資が図られると考えています。

なお、これらの取組は、一時的な投資額はふえるということが必要かと思いますが、長期的には、システムの運用経費や定期的な改修経費等の削減につながり、投資対効果を十分に高めることになると考えております。

……政府情報システムの予算、調達の一元化を含めた一元的なプロジェクト管理の強化によって、従来各府省単位だった調達に対し、内閣官房による政府横断的な視点での審査が入ることになります。

これによりまして、政府横断的なクラウドサービス等の活用によるスケールメリットの享受、統一的なセキュリティー水準の確保、情報システムの構成やデータの標準化の進展、一者応札の要因でもある複雑、硬直的なシステム構成の解消、最新の動向を踏まえた新技術の導入や、機動的かつ柔軟な開発手法の活用といった効果が得られるものと考えています。

- 塩川鉄也委員（日本共産党） 附則の第九条の検討条項にそういう中身が入って

いるということですので、そういう趣旨として承知をしているところです。IT室が予算の要求から配分まで一元的に管理することになります。

そこで、大臣に伺いたいんですが、おとといの質疑で指摘をされましたように、IT室には営利企業から給与補填を受けている出向者が多数在籍をしておられるわけです。私、そういう点でも官民癒着の批判は免れないわけで、この公務の公正性の確保に疑念のあるIT室で予算の要求から執行まで一元的に管理することには重大な懸念を覚えるんですが、大臣はどのようにお考えでしょうか。

- 平井卓也国務大臣（情報通信技術（IT）政策担当） 前回も答弁をさせていただいておりますが、公務の公正性に疑念を抱かれることがないように十分に留意する必要がありますが、今回、新しい取組ですし、それぞれ職員が入りますと調達制限にも入りますし、企業も必ずしもハッピーではないんですね。

それでも、今、全体のシステムを変えていかなきゃいけないということなので、このような形で我々が一元化を受けて、もともと各省庁がちゃんとした調達をできているんだったら、こんなことはしていないわけです。ですから、このサイロに陥った調達というものが国民にとって大きなマイナスなので、ここは、初めてのやり方ですけれども一元化して、そして、新しい知見を持った人たちにも協力してもらって、この窮地を乗り越りたいというような取組だと考えていただければと思います。

#### （人材や体制面での効果）

- 平井卓也国務大臣（情報通信技術（IT）政策担当） 政府情報システムにおける人材面、体制面については、情報システムに知見を有する職員が不足している、業務経験から得られたノウハウ等について政府として継続的に蓄積して横展開する仕組みがない、最先端の知識、技術を習得する機会が少ないといった課題が挙げられます。

こうした課題を踏まえ、現在、政府情報システムの一元的なプロジェクト管理を強化するための取組として、情報システム単位で、内閣官房と各府省が一体となって予算、調達に係る業務に取り組む仕組みを検討しているところです。

この仕組みができれば、各府省の担当者にとって、情報システムの予算、調達に係る業務機会がふえるとともに、IT室に在籍する、情報システムの開発や整備を

現場で行ってきたエキスパートから知見やノウハウを得ることができます。

#### (自治体への財政的取組)

- 時澤忠（内閣官房内閣審議官） 自治体クラウド、共同でクラウドをやる場合には、総務省の方で地方財政措置を講じていただいておりますので、そうした例も参考にしながら、積極的にデジタル化に取り組む地方公共団体を応援していきたいと思っています。

#### (自治体のオンライン利用促進対象手続のオンライン化状況)

- 佐々木浩政府参考人（総務省大臣官房地域力創造審議官） 総務省では、平成十八年度に、地方公共団体が電子申請等のオンライン化に取り組むための指針として、地方公共団体におけるオンライン利用促進指針を策定し、地方公共団体の取組を促してきたところでございます。

この指針においては、特に重点的にオンライン化に取り組むオンライン利用促進対象手続を定めた上で、総務省において、毎年度これらの手続に関するオンライン利用率を調査の上、公表しているところでございます。

平成二十九年度における率は五二・四％となっており、前年度比で一・〇ポイントの増、五年前と比べると一〇ポイント程度の増となっているところでございます。

#### (選定の際のベンチャー優遇措置)

- 平井卓也国務大臣（情報通信技術（IT）政策担当） 今後、本法案に基づいて行うシステム整備については、費用対効果の精査等を通じて効率的なシステム整備を図ることはもとより、ベンチャー企業の新しいアイデアや技術も取り入れながら、デジタル時代にふさわしい、付加価値が高く効率的なシステムの構築を実現してまいります。

実は、地方自治体においてもトライアル発注という制度がもう既にあって、こういうことに取り組む地方自治体に更に支援策を広げていくということが必要かなと考えております。

#### (デジタルデバイド解消方策)

- 塩川鉄也委員（日本共産党） 経済的事情でIT機器を取得できないような人に

ついて、デジタルで手続してくださいというのは困難だと思うんですが、そういったデジタル機器の入手が経済的事情で困難な人に対してはIT機器を配るということはあるんですか。そういった方々はどうするんですか。

- 向井治紀政府参考人（内閣官房内閣審議官） 基本的には、やはり自治体の窓口とか、そういうところに置くというのが基本になるかと思います。それを更に超えてどういうふうにやっていくかというのはやはりケース・バイ・ケースで考えますけれども、一律にそういうのを配るといふふうなことにはなかなかならないのではないかと思います。

#### （申請の期日）

- 向井治紀政府参考人（内閣官房内閣審議官） 本法案による改正後の行政手続オンライン化法第六条第一項に定める申請等につきましては、同法第六条第三項におきまして、「申請等を受ける行政機関等の使用に係る電子計算機に備えられたファイルへの記録がされた時に当該行政機関等に到達したものとみなす。」と規定しておるところでございます。

現在検討を進めております社会保険・税ワンストップサービスに係るクラウドを活用した申請等におきましては、企業は事前にクラウドを用いて提出を行う旨の申請を行政機関等に対して行い、行政機関等がこれを承認した後に、クラウドへのアクセス権限を当該行政機関等に対して付与する、そういうふうな仕組みになるというふうに考えてございますが、当該事前の申請、承認を経たクラウドへのアクセス権限が行政機関等に付与されたことをもちまして、このクラウドが、第六条第三項に規定いたします「行政機関等の使用に係る電子計算機」というふうになると考えております。

その上で、このクラウドに提出データが記録された時点で、同法第六条第三項に規定いたします「行政機関等の使用に係る電子計算機に備えられたファイルへの記録がされた」こととなるために、当該記録された時点が申請等の到達時点になると法的に整理しているところでございます。また、その際には、当該クラウドに提出データが記録された旨を直ちに行政機関等に通知する仕組みを設けることとしております。

なお、企業がまずこの事前の申請、承認を経たクラウドに提出データを記録し、その後、当該クラウドへのアクセス権限を行政機関等に対して付与した場合は、当該

アクセス権限を付与された時点で、「行政機関等の使用に係る電子計算機に備えられたファイルへの記録がされた」ということとなりますので、当該アクセス権限が付与された時点が申請等の到達時点になると整理しているところでございます。

#### (住民票の除票)

- 北崎秀一政府参考人（総務省自治行政局長） 今回、デジタル手続法案におきまして、住民票を削除した後も除票として保存をしつつ、安全管理等の措置を講ずることを法文上明確化させていただいております。具体的には、市町村長は、住民票の除票等に記載されている事項の漏えい、滅失及び毀損の防止等、適切な管理のために必要な措置を講じなければならないとさせていただきました。

また、仮に、住民票の除票の写し等を不正に取得した場合や、市町村職員が不正な利益を図る目的で職務上知り得た情報を提供、盗用した場合には、罰則を科することとさせていただいております。

現在、住民票の磁気ディスクでの保存に当たりましては、既に、技術的基準を定め、その管理方法について規定しているところでありますが、住民票の除票につきましても同様に、技術的基準に明確に位置づけて、アクセス権限を限定し、ファイルの不当な使用の防止等の措置を講ずる等、適切に管理してまいりたいと考えております。

#### (パスポート申請・発行の事例)

- 山尾志桜里委員（立憲民主党） 皆さん御案内のとおり、パスポートの手続というのは、国の手続と都道府県、市町村の手続が混在しております。あえて言うと、国の手続というのは、手続中の発行決定の部分だけでありまして、申請の受理だとか、決定された後の作成だとか、作成された後の交付だとか、こういうものは都道府県ないし自治体、市町村が担っています。

そうすると、事務方にお伺いしますけれども、この法案でいくと、実は、義務化される場所というのは、自治体が担っている、それこそパスポートセンターから外務省に対して、こういう申請がありましたので決定をしてください、この部分のルートはオンライン申請が義務化されるんだけれども、最も核となる、国民が申請するときあるいは交付を受けるとき、ここら辺のところは必ずしも義務化の対象となっていない。



- 岡田健一政府参考人（外務省大臣官房サイバーセキュリティ・情報化参事官）  
行政手続のオンライン化や添付書類の撤廃などのデジタル手続法案の趣旨を踏まえまして、申請者の利便性の向上及び旅券事務の効率化のため、旅券発給申請手続におきまして、パソコンやスマートフォンを使用して旅券の発給申請が申請者の方ができるように、電子申請を導入させていただきます。

したがいまして、ここの部分は義務化の部分ではないのでございますけれども、努力目標ではございますけれども、外務省といたしましては、電子申請を導入し、申請者の方の利便性を図るということを考えております。

また、それ以外にも、現在、申請者の方は、委員御指摘のとおり、旅券の申請時と交付時の二回、旅券事務所に出頭していただく必要がございますけれども、この出頭回数も削減するため、例えば旅券を宅配で交付することも検討をしております。

さらに、現在は収入印紙で納付していただいております手数料をクレジットカードで納付できるようにして利便性を図る、こういったことについても検討いたしております。

さらに、今国会で戸籍法が改正されまして、戸籍電子証明書を発行する制度が創設される場合、旅券発給審査に必要な戸籍情報の入手がもし可能となるということでございますれば、原則として旅券発給申請時における戸籍謄抄本の提出を省略ということも検討すべく、現在、関係府省庁と協議をしておるところでございます。

…

各自治体におかれても、さまざまな御事情等、またまた違ったところもございまして、よく自治体の方々とも相談をし、自治体の特殊な事情も踏まえて協力を得つつ、この問題を進めていきたいというふうに考えております。

#### （引越し手続の事例）

- 山尾志桜里委員（立憲民主党） 引越しの起点というのは、御存じのとおり、転入、転出届なんですけれども、これはこの法案化によって、自治体なので義務化ではないと。努力義務の対象になるんでしょうか。それとも、その届出の性質からいって努力義務の範疇外だ、やりたいという自治体があってもこれはやるのはちょっと難しい、こういうものなんでしょうか。
- 向井治紀政府参考人（内閣官房内閣審議官） 先生御指摘のとおり、転入、転出

の手続そのものは自治体の手続でございますし、引っ越しに伴いましてさまざまな手続が必要となってまいります。その大半についてはやはり自治体のものが多いということも事実でございますので、したがって、そういう意味では努力義務という形になろうかとは思いますが。

- 時澤忠（内閣官房内閣審議官） 今考えております引っ越しのワンストップでございますが、これは民間の手続と市町村への住民票の手続というのがあります。

まず、民間事業者には引っ越しポータルサイトというのをつくっていただきます。そこで、例えばポータルサイトに登録した人は、ポータルサイトから適当なタイミングで必要な手続、こういうふうになるというような案内、誘導が来る。それに基づいて、今言いました住民票につきましては、これはそのポータルを通じて、マイナポータルというものがありますので、そこに行くようにします。

先ほど向井審議官から話がありました特例転入届というのがあります。特例転入届は郵送でもいいですし、今、電子申請で転入届を受け入れている団体もあります。それをマイナポータルでやりましょうということです。したがって、先ほど言いましたように、転出先には行く必要がなくなります。

あわせて、引っ越し先の自治体に、要するに台帳予約、いついつ行きますという予約も含めて登録できるようにする。そうしますと、転出先には行く必要がありませんけれども、転入先に行く、なおかつ予約ができますということで、利便性が向上するということでもあります。必ず行かないといけませんので、その特例を使って一回に行く、それをマイナポータルを使ってやる、そのマイナポータルには、先ほど言いました引っ越しポータルサイトと連携をしています。

もう一つ、民間の手続。

ライフライン、いろいろありますけれども、今までは、それぞれについて住所変更の手続が要りました。今回、先ほど言いました引っ越しポータルサイトで、ポータルサイトに入力した氏名、住所があります、それを一回入力すれば複数の手続のところ自動的に行く、そういったものをまとめて一括してできるというようなものを考えております。

ただ、これは実現のためにはいろいろな人に参加していただかないといけませんので、今参加を呼びかけておりますし、実証実験等もことし行う予定です、その結果でいろいろとサービスを充実していくんですけれども。

基本的には、市町村への手続は、必ずやらないといけないんですが利便性を向上させる、民間については、一度入力すればそれが必要なところに行く、そういうイメージで捉えていただければと思います。

**(位置情報取得にあたっての総務・法務不一致)**

- 山尾志桜里委員（立憲民主党） 総務の政務官にお伺いをいたします。  
スマホゲーム事業者が持っている位置情報、これを捜査上取得するにあたっての原則と例外についての理解をお答えください。
  
- 國重徹大臣政務官（総務大臣政務官） 全てのスマホゲームアプリ事業者が、電気通信事業における個人情報保護に関するガイドラインの適用対象になるわけではありませんが、スマホゲームアプリ事業者が電気通信事業者や電気通信事業を営む者に該当する場合は、同事業者にはガイドラインに従った取扱いが求められることとなります。  
同ガイドラインにおいて、通信の秘密に該当する位置情報については、電気通信事業者又は電気通信事業を営む者は、あらかじめ利用者の同意を得ている場合や裁判官の発付した令状に従う場合その他の違法性阻却事由がある場合に限り、第三者に提供できる旨を定めております。  
したがって、原則として裁判官が発付した令状を必要としているものと考えます。  
また、通信の秘密に該当しない位置情報につきましても、一般論として申し上げれば、電気通信事業者又は電気通信事業を営む者がこれを捜査当局に提供することができるのは、同ガイドラインに照らして、先ほどと同様、原則として裁判官が発付した令状に従う場合に限られるものと考えます。
  
- 山尾志桜里委員（立憲民主党） 法務の政務官にお伺いをいたします。  
今の見解、要するに、通信の秘密に当たる位置情報であっても、当たらない位置情報であっても、原則令状を必要とするという理解でありました。法務省の見解はいかがですか。
  
- 門山宏哲大臣政務官（法務大臣政務官） スマホゲーム事業者が位置情報という、

具体的な特定の事業下で、まず、いかなる捜査手法がとられるかについてお答えすることは、一般的には差し控えさせていただいているところでございますが、繰り返しになりますけれども、ゆっくり読ませていただきますけれども、その上で、強制処分の意義、令状が必要とする強制処分の意義というのは、これは例えば五十一年の最高裁決定において、個人の意思を制圧し、身体、住居、財産等に制約を加え、強制的に捜査目的を実現する行為など、特別の根拠規定がなければ許容することが相当でない手段を意味すると判示されております。

また、そして、これは一般論ですけれども、位置情報を取得する捜査が強制処分に該当し、令状に基づいて実施すべきものであるか否かにつきましては、今申し上げた判例のほか、あるいは車両GPS捜査における最高裁判決を含む一連の最高裁判例の内容を踏まえつつ、当該情報の性質や情報を入手する態様、事業者の対応など、個別具体的な事案に応じて判断されるべき事柄であるというふうに考えております。

そして、御指摘のガイドライン、総務省のガイドラインですけれども、これは、これも前回お答えさせていただきましたけれども、電気通信事業者等に対して告示の形式で個人情報の取扱いの具体的な指針を示すものでありますけれども、刑事訴訟法に基づく捜査の適法性、要するに強制処分性については、ガイドラインにではなく、あくまでも刑事訴訟法の規定の解釈によって定まるものでございまして、強制処分の意義につきましては先ほど述べたとおりでございますけれども、この位置情報を取得する捜査が強制処分に該当するかどうかという場合には、これはいろいろな事情を踏まえた上での個別具体的な事情によって判断すべき事柄と考えている次第です。

ただ、その上で、山尾先生も先ほど明確に区別されて質問されておりましたけれども、捜査機関において、通信の秘密に該当する、そういう構成に該当する情報を取得するに当たっては、これは、原則として、百九十七条二項の捜査関係事項照会ではなく、令状による運用が行われているというのが今の法務省の見解でございます。

- 山尾志桜里委員（立憲民主党）　ということで、整理をしますと、通信の秘密に必ずしも該当しない位置情報について、事業者から見ると、総務省のガイドラインで、照会ではその情報を原則出しちゃだめですよ、令状を出して、出してください

ねというふうになるわけです。一方で、じゃ、それに対して、求める側の捜査機関は、個別具体的事案によっては我々は照会で要求することもありますよと言っているわけです。

そのやはり不一致というのは、国民の側に立ったときに、大変大きな不一致だと思うんですね。捜査機関は照会をかけてもいい、でも国民の側は照会を出しちゃダメ。この不一致は解消していただきたい。理事会で協議をいただきたいと思います。

○ 牧原かれん委員長 後刻、理事会で協議をいたします。

### (3) 参議院における主な質疑内容（参議院内閣委員会（2019年5月23日））

#### （行政のデジタル化が進んでこなかった理由・法案提出タイミング）

○ 牧山ひろえ委員（立憲民主党） 行政のデジタル化が進んでこなかった理由をどのように分析されているのでしょうか。そしてまた、なぜこのタイミングでデジタル手続法案を提出されたのか、御説明願いたいと思います。

○ 平井卓也国務大臣（情報通信技術（IT）政策担当） このデジタルガバメントという言葉は最近使っていますが、それまでには、二〇〇〇年から言うと、電子政府、電子行政というふうに言葉がどんどん変わってきています。二〇〇〇年のIT基本法が導入されて、その後、マイナンバー制度が導入、政府CIOの設置、サイバーセキュリティ基本法とか官民データ活用推進基本法、これは議員立法ですけど、そういうものが整備されて、政府情報システムの運用コストなんかは明らかに三割削減することができています。これは間違いなくそうなんですけど、ただ、やっぱり進んでいないように思われるのは、圧倒的な国民の利便性が要するに顕在化していないところに私はあると思います。

…

一方で、少子高齢化とか人口減少とか生産性の低下とか地方自治体の苦しい状況とかいろいろ考えると、ここら辺りでデジタル化をうまく活用して活路を見出さないと、もうそういう時期に来ているということだと思います。デジタル化はもう止まらないということがみんな分かったので、なら、やっぱりそれをうまく進めようという意味で、今回この法律を出すというのはタイミング的にはもうぎりぎりのタイミングではないかというふうに思います。

この法案によって、次の時代に進化、発展させていけるようなデジタルの基盤をつくっておくということが一番重要なことではないのかなというふうに思います。よく我々は国民目線とかいう言葉を使いますが、使ったときに限って国民目線になっていないことの方が多いんですね。ですから、そこを要するに徹底的にここはもうやっぱり変えなきゃいけないというふうに考えております。また、是非御協力いただくことをお願いしたいと思います。

#### (官民データ活用推進計画策定状況について)

- 牧山ひろえ委員（立憲民主党） 官民データ活用推進基本法第九条第一項において、都道府県は都道府県官民データ活用推進計画を定めなければならないとされています。また、第三項において、市町村は市町村官民データ活用推進計画を定めるよう努めるものとされています。

市町村における同計画の策定状況、並びに都道府県、また市町村の同計画に基づく情報システムの整備を含めた官民データの活用状況について、どのように評価されておられますでしょうか。

- 時澤忠政府参考人（内閣官房内閣審議官） お尋ねのありました官民データ活用基本法に基づきまして、市町村、都道府県、取り組んでいただいておりますが、四月一日現在で都道府県につきましては二十二の団体が計画の策定を終えております。二〇二〇年、来年度までには全ての都道府県が策定を終える見込みとなっております。一方、市町村につきましては、策定済団体、七十四団体ということにとどまっております。今後、市町村におけます計画策定の推進というのが課題だというふうに認識をしております。

この計画に基づく官民データの活用状況につきましては、まだ計画策定直後ということで、今後フォローアップしてまいりたいというふうに考えております。

現時点での計画、一般論で申し上げますと、地方公共団体の情報システム、主な幾つかの項目がありますが、例えば電子申請につきましては、電子申請の整備状況、都道府県では全ての団体が整備、市町村では千四百八十一が整備、未整備が二百六十市町村でございます。また、クラウドも、今、自治体クラウドも推進しておりますけれども、三十年四月現在におけます自治体クラウド導入数、四百七となっております。



一方、この三月十一日、三月時点におけます地方公共団体のオープンデータの取組状況でございますが、都道府県は全ての団体で取り組んでいただいておりますが、市町村では四百十八というふうになっております。

今後、今申し上げましたように、市町村を中心にいかに策定、あるいはいろいろなことに取り組んでいただくかというのが課題でございますので、そういったことを念頭に置いて各いろいろな施策を講じていきたいと考えております。

#### (デジタル化例外事務の例)

- 時澤忠政府参考人（内閣官房内閣審議官） 現時点で確定した例ではございませんが、想定される例でございます。まず、運転免許証の交付、これは、申請者が視力等の運転に必要な適性を有する者かというのをまず対面で確認する、さらに、運転時に携帯する免許証というのを交付するという手続がありますので、これが適用除外になるだろうと。さらに、生活の保護、これは申請者の生活状況や就労又は求職活動の状況について、窓口での対面でのやり取りによってその実情を把握するということが必要でございますので、これも例外というふうに考えられるのではないかと考えております。

#### (在外邦人のマイナンバーと戸籍)

- 吉川浩民政府参考人（総務大臣官房審議官） 現行法上、マイナンバーカードや公的個人認証は住民票を基礎としておりますため、国外に転出して住民票が消除された方は利用できないこととなっております。

今回の改正におきましては、国外転出者について、海外に行っても消除されない戸籍の付票、これを基礎といたしますことでマイナンバーカードや公的個人認証の利用を可能とし、国外転出者のオンラインでの確実な本人確認やそれを基にした様々な行政手続を実現しようとするものでございます。

マイナンバーカード、公的個人認証を国外で利用するための手続につきましては、国外転出時には最終住所地市町村で行っていただくことが可能でございますが、国外転出後につきましては、国内に住所を有する方と同等の厳格な本人確認が必要でございますため、戸籍の付票を管理する本籍地市町村において厳格な本人確認を受けていただくこととしております。

#### (罹災証明書におけるマイナンバーの利用)

- 米澤健政府参考人（内閣府大臣官房審議官） 被災者の負担軽減及び被災自治体の行政運営の効率化を図る観点から、本法案におきまして、罹災証明書の交付事務を個人番号利用事務に新たに位置付けることとしたところでございます。これによりまして、市町村は、罹災証明書の交付申請の受理、申請内容の審査、応答に関する事務につきまして個人番号を利用することができるようになりまして、罹災証明書の情報を迅速かつ正確に検索し、管理することが可能となります。

さらに、市町村が罹災証明書の情報に係る庁内連携条例を定めた場合には、当該市町村内で個人番号を用いた罹災証明書の情報と税、社会保障の情報の連携により、減免申請等の罹災証明書の添付が不要となってまいります。

罹災証明書の情報の情報連携につきましては、市町村における罹災証明書の交付に係るシステムの整備動向を見極めつつ、被災自治体の事務負担の軽減の観点にも留意し、検討を進めてまいりたいと考えております。

#### (マイナンバー通知カード廃止理由)

- 吉川浩民政府参考人（総務大臣官房審議官） 通知カードは、平成二十七年十月のマイナンバー制度施行後、国民の皆様に対しマイナンバーを速やかに通知するほか、まず必要となります職場等へのマイナンバー提示の際にマイナンバーを証明する書類として役割を果たしてきたところでございます。

一方、通知カードの記載の正確性を維持するために転居等の際に記載事項変更が必要となっておりまして、住民、市町村職員の双方に負担になっているとして見直しが求められてきたものでございます。また、社会のデジタル化を進める観点からは、紙製の通知カードから公的個人認証の電子証明書が搭載されたマイナンバーカードへの移行を早期に促していくことが重要でございます。

こうしたことを踏まえまして、通知カードの新規発行や記載事項変更の手続等を廃止することとしており、国民の皆様にはマイナンバーカードを早期に取得することで御対応いただきたいと考えているところでございます。

#### (4) 修正案

山内康一ほか2名から、立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブの共同提案による修正案が提出され、採決の結果否決された。

- 後藤祐一委員（国民民主党） ただいま議題となりました情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向上並びに行政運営の簡素化及び効率化を図るための行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律等の一部を改正する法律案に対する修正案につきまして、提出者を代表して、その趣旨を御説明申し上げます。

政府原案の方向性には賛成をしておりますが、社会課題の迅速かつ柔軟な解決、持続的な経済成長の実現のためには、個人情報保護やデジタルデバイドに配慮しながら、より一層のデジタル化を進めることが必要であると考え、本修正案を提出した次第であります。

以下、本修正案の主な内容について御説明申し上げます。

第一に、基本原則として、「情報通信技術を活用した行政の推進は、個人情報の保護に十分配慮するとともに、個人の権利利益が害されることのないように配慮して行われなければならない。」との規定を追加しております。

第二に、法令に基づく申請に際し省略できる添付書面等に、マイナンバー法別表第二の第四欄に掲げる特定個人情報が記載された書面等が含まれることを明記するとともに、地方公共団体が条例等に基づく手続をオンラインで行う場合においては、法令に基づく申請の場合と同様に、特別な事由がない限り、添付書面等を省略するとの規定を設けました。これに伴い、行政機関等又は地方公共団体が添付書面等の省略のために特定個人情報を入手し、又は参照することができるよう、特定個人情報の提供の制限に係るマイナンバー法の規定を改正しております。

第三に、地方公共団体が行うデジタルデバイスへの対応に関する施策の例示として、「情報通信技術の利用のための能力又は知識経験が十分でない者が身近に相談、助言その他の援助を求めることができる機会の確保、当該援助を行うために必要な資質を有する者の確保及び配置」を明記することとしております。

第四に、地方公共団体がオンライン化施策を講ずるよう努めるべき手続について、条例又は規則に基づく手続のほか、地方公共団体が行う施策の実施に関する指針、基準その他これらに類するものに基づく手続が含まれることを明記するとともに、地方公共団体によるオンライン化施策に対する国の支援措置について、これを努力義務から明確に義務づけ規定とし、その支援措置に技術的及び財政的援助が含まれることを明記しております。

第五に、政府は、国民によるオンライン手続を促進するため、オンライン手続に

係る手数料の費用効果分析の結果を踏まえた減額又は免除、オンライン手続の処理に際しての優先的取扱いその他の優遇措置を講ずるものとする事としております。

以上が、本修正案の趣旨であります。

## (5) 付帯決議

衆参両院において、各派共同提案<sup>(13)</sup>による以下の附帯決議案が提出され、賛成多数で可決された。

政府は、本法による行政のデジタル化の推進に当たり、次の諸点について適切な措置を講ずるべきである。

- 一 情報の改ざん、漏えい、不正使用等が行われないよう、技術革新に対応したセキュリティ対策及び個人情報の保護その他の個人の権利利益の保護のための措置を講じ、業務の信頼性・安全性の確保を図ること。
- 二 経済的事情によりパソコン・スマートフォン等の情報通信機器を所有していない者も、情報通信技術の便益を享受できるよう、必要な施策を講ずること。
- 三 地方公共団体が、情報通信技術の利用のための能力等における格差の是正を図るため、当該能力等が十分でない者が身近に相談、助言その他の援助を求めることができる機会の確保、当該援助を行うために必要な資質を有する者の確保及び配置等の施策を講ずることができるよう、必要な支援を行うこと。
- 四 地方公共団体が、行政のデジタル化の推進を図るため、条例又は規則に基づく手続について情報通信技術を利用する方法により行うことができるようにするための施策を講ずるに当たり、必要な情報の提供その他の援助を行うこと。
- 五 マイナポータルを使用する際に必要な個人番号カードの読み取りに対応したICカードリーダーライター又はスマートフォン等の普及に努めるとともに、多くの国民がその利便性を享受できるよう、制度の周知徹底を図ること。
- 六 地方公共団体の業務において窓口における対面業務が市民と接する上で重要な機能を有していることに鑑み、このような機能が損なわれないよう配慮すること。

---

(13) 衆議院＝自由民主党、立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、公明党、日本維新の会。参議院＝自由民主党・国民の声、立憲民主党・民友会・希望の会、国民民主党・新緑風会、公明党及び日本維新の会・希望の党

- 七 行政運営の簡素化及び効率化により、行政機関等の職員の事務の負担が軽減されるよう配慮するとともに、行政のデジタル化の推進は、真に必要な行政分野にリソースを配分することにより、行政サービスの質の向上を図るものとなるよう十分留意すること。
- 八 情報システム整備計画の作成に当たり、国民が情報通信技術を利用する方法により申請、届出その他の手続を行うことを促進するため、当該方法による手続に係る手数料の費用効果分析の結果を踏まえた減額、当該方法による手続の処理に際しての優先的取扱いその他の優遇措置を講ずるよう必要な検討を行うこと。
- 九 情報通信技術を利用する方法による手続を促進するに当たっては、その利便性や留意点、具体的な申請方法等について、国民に丁寧かつ分かりやすい説明・広報を行うよう努めること。
- 十 国外に転出した者が、円滑に個人番号カード及び電子証明書を取得し、及び利用し続けることができるよう、在外公館において個人番号カード及び電子証明書の交付及び更新の事務を行うことについて検討を行い、関係府省が連携して体制の整備に取り組むこと。
- 十一 健康保険証としての活用等により個人番号カード及び電子証明書が必要となる場が拡大することを踏まえ、これらの交付及び更新を無償で行うとともに、交付及び更新が円滑に進むよう地方公共団体等の体制強化や国民に対する十分な周知に関係府省が連携して取り組むこと。
- 右決議する。

## おわりに

本法は、行政のデジタル化を推進する政策基本法としての「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律」改正と、その基盤となる住民基本台帳法やマイナンバー法等の改正とが含まれる。

とりわけ前者については、自治体の業務について直接的な作用を及ぼす法でもなく、また新たな組織を規定するものではないが、行政のデジタル化を進めることを規定路線化し一層強固なベクトルを示したことに意義がある。とりわけ新デジタル・ガバメント実行計画に見られるように、自治体行政のデジタル化を中央政府が主導する方針が本法によって

根拠づけられることとなった。また政策推進基本法的な性格を有する本法は、上で触れたいくつかのデジタル関連の議員立法と親和的な関係にあり、各種利益団体との関係性にも留意すべきである。

いま、スマート自治体研究会、第32次地方制度調査会、骨太の方針2020を経て、この動きは不可逆的なものとなりつつある。先端技術利用のための個人情報への扱いに関する規制緩和を含むスーパーシティ法（国家戦略特区法改正法）が成立（2020年5月27日）した。また今般の新型コロナウイルス禍をめぐっては、経済財政諮問会議民間議員（竹森俊平慶応大学教授ら）が行政の電子化を1～2年で集中的に進めるよう提言している<sup>(14)</sup>。危機下におけるマイナンバーをめぐる混乱ぶりをめぐっても、誠実な検証を経ることなく、デジタル化の動きをさらに加速化・推進しようとするこのような前のめりの動きには首を傾げざるを得ない。その根元にあるのが果たして住民の利便性向上にあるのか、企業が行政のもつビッグデータを活用してビジネスを展開しようとするなかで情報システムの標準化を実現しようとするところにあるのかは慎重に見極める必要がある。

（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】

- 浦上哲朗・廣瀬一郎（2019）「デジタル手続法（デジタル行政推進法部分）について」『地方自治』863号  
福嶋円香（2020）「デジタル手続法の解説」『時の法令』2094号

---

(14) 竹森俊平教授は新型コロナウイルス対応のため政府が設置した「基本的対処方針等諮問委員会」に加わる経済学者。なお本稿執筆時点（2020年5月27日）で提言文は一般に公開されていない。提言は7月にまとめる経済財政運営と改革の基本方針（骨太方針）のたたき台とし、2021年度予算の概算要求に反映されるという。（日経新聞2020年5月27日）



## ③社会保障（厚生労働省）

国民健康保険に係る業務支援システムは、標準システムの導入意義や効果を広く周知するとともに機能改善を図って効果をより高めるほか、導入後の課題を把握し、効率的な業務プロセスや情報システム設計に見直すことにより、導入地方公共団体を広げるための改善策を検討する。

介護保険、障害者福祉に係る業務支援システムは、「地方自治体業務プロセス・システム標準化に関する関係府省庁連絡会議（仮称）」の方針を踏まえ、速やかに地方公共団体における業務プロセスや情報システム整備の実態を把握し、標準化・共有化に向けた検討体制を構築する。その後、住民記録システムの成果を反映し、2020年度（令和2年度）における検討後1年以内に標準仕様書を作成する等、標準的なクラウドシステムへの移行に向けた技術的作業を進める。

児童扶養手当、生活保護に係る業務支援システムについても、速やかに地方公共団体における業務プロセスや情報システム整備の実態を把握し、標準化・共有化に向けた検討体制を構築する。

## ④教育（文部科学省）

就学に係る学齢簿作成、就学援助認定等のシステムは、速やかに地方公共団体の業務プロセスや情報システム整備の実態を把握し、標準化・共有化に向けた検討体制を構築する。その後、住民記録システムの成果を反映し、2020年度（令和2年度）における検討後1年以内に標準仕様書を作成する。

内閣府、総務省及び厚生労働省は、2021年度（令和3年度）及び2022年度（令和4年度）に、情報システムの標準化に向けた調査に基づき地方公共団体の状況等を踏まえた課題を整理し、情報システム標準化による効果が見込める業務について、地方公共団体関係者や事業者等を含めた研究会を組織し標準仕様書を作成するなど、標準的なクラウドシステムへの移行に向けた技術的作業を進める。

内閣官房は、内閣府及び総務省の協力を得て、関係府省の検討の支援や府省横断的な事項の処理を行う。

内閣官房及び関係府省は、地方公共団体の業務プロセス・情報システムの標準化に関する政府全体の方針調整及び進捗管理を行うため、早期に「地方自治体業務プロセス・システム標準化等に関する関係府省庁連絡会議（仮称）」を組織、運営する。

内閣官房及び関係府省は、それぞれの事務の業務プロセス・情報システム標準化の検討状況について地方公共団体への適時適切な情報提供を行う。

(2) 地方公共団体における業務プロセス・情報システムの標準化の推進（◎内閣官房、◎総務省、内閣府、文部科学省、厚生労働省、関係省庁）

地方公共団体における情報システム等の共同利用を推進するため、地方公共団体の業務プロセス・情報システムの標準化に取り組む。

具体的には、内閣府、総務省、文部科学省及び厚生労働省は、2020年度（令和2年度）に、部内の検討体制を整備の上、市町村が情報システムを構築している地域情報プラットフォーム標準仕様又は中間標準レイアウト仕様で示されている業務（児童手当（内閣府）、選挙人名簿管理、固定資産税、個人住民税、法人住民税及び軽自動車税（総務省）、就学（文部科学省）、国民健康保険、国民年金、障害者福祉、後期高齢者医療、介護保険、生活保護、健康管理及び児童扶養手当（厚生労働省）並びに子ども・子育て支援（内閣府、厚生労働省））について、業務プロセス・情報システムの標準化に向け市町村の業務プロセスや情報システムのカスタマイズ状況等についての調査を行う。

上記の作業を踏まえ、行政サービスの利用者の利便性向上並びに行政運営の簡素化及び効率化に立ち返った業務改革（BPR）の徹底を前提に業務プロセス・情報システムの標準化を進める。特に地方税、介護保険、国民健康保険、障害者福祉及び就学業務については、速やかに地方公共団体の状況等を踏まえた課題を整理し、業務プロセス・情報システムの標準化により効果が見込める場合には、地方公共団体関係者や事業者等を含めた研究会を組織し標準仕様書を作成するなど、標準的なクラウドシステムへの移行に向けた技術的作業に着手する。

このほか、各省は以下の事項に取り組む。

## ①住民記録（総務省）

すでに検討に着手している住民記録システムについては、2020年（令和2年）夏頃までに地方公共団体関係者などと、標準的な機能や様式等を盛り込んだ標準仕様書を作成する。住民記録システムが他の基幹システムの基礎となるため、普及策や他システムとの連携方策も検討する。

## ②地方税（総務省）

地方税に係る情報システムに関して、納税者からの電子納税を可能とする地方税共通納税システムについては、対象税目を地方法人二税等から更に拡大するため、2019年度（令和元年度）の課題整理に基づき、地方公共団体などにも取組を進める。市町村の基幹税務システムについては、2020年（令和2年）夏以降住民記録システムの成果も反映し標準仕様書の作成を進める。

国が主導して情報システムの標準化を進めるため、総務省は、地方制度調査会における地方自治制度との関係を含めた議論等も踏まえ、関係府省と連携して、法制上の措置も視野に、必要な検討を行う。

RPI：対象業務に対して、実際に標準仕様が作成された業務の割合

RPI：標準仕様が作成された業務における当該標準仕様が利用された情報システムを利用する地方公共団体の割合

(3) 地方公共団体における地域情報プラットフォーム標準製品の導入及び中間標準レイアウトの利用の推進（◎総務省）

地方公共団体において地域情報プラットフォーム標準仕様製品を導入することで、ベンダーロックインの解消が可能となり、業務ごとの最適な製品の選定、費用削減及び業務の利便性向上に寄与する。同様に地方公共団体における業務システム更改時に中間標準レイアウト仕様を利用することで、ベンダーロックインの解消が可能となり、将来的なデータ移行費の削減に寄与する。

総務省は、両仕様について各種セミナー等を通じて地方公共団体に対して周知広報し、導入率・利用率の向上を図るとともに、自治体システムデータの連携の標準に係る現状の課題と今後の方針について検討を行う。

RPI：地方公共団体における標準製品の導入率（地域情報プラットフォーム）

RPI：地方公共団体における利用率（中間標準レイアウト）

(4) 地方公共団体における適正な情報セキュリティ対策（◎総務省）  
デジタル技術の進展により生じるリスクが顕在化してきており、行政サービスの連携を担う地方公共団体においても、情報セキュリティ対策が一層重要な課題となっている。また、庁内業務遂行において効率性を発揮できる業務環境を整備することも重要である。

総務省では、マイナンバーの情報連携開始に向けて、地方公共団体に対していわゆる「三層の対策」に取り組むよう働きかけ（平成27年12月25日付け各都道府県知事及び各市区町村長宛に総務大臣通知「新たな自治体情報セキュリティ対策の抜本的強化について」）、これにより、地方公共団体においては情報セキュリティ対策の強化が図られたところであるが、技術の進展やセキュリティ上の脅威の変化も踏まえつつ、セキュリティ対策を講じたクラウドサー

ビスの利用やリモートアクセス、次期自治体情報セキュリティクラウドサービス等の在り方を含めて、新たな情報セキュリティ対策を検討する。

RPI：地方公共団体における新たな情報セキュリティ対策の検討

RPI：地方公共団体における新たな情報セキュリティ対策に係る検討を踏まえた「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」の改定

11.3 地方公共団体におけるAI・RPA等による業務効率化の推進（◎総務省、◎内閣官房）

本格的な人口減少社会となる2040年頃を見据え、希少化する人的資源を本来注力すべき業務に振り向けるため、地方公共団体の業務の在り方そのものを刷新することが必要である。AIやRPA等のデジタル技術は地方公共団体の業務を改善する有力なツールであり、限られた経営資源の中で持続可能な行政サービスを提供し続けていくために今後積極的に活用すべきものである。

総務省は、2019年度（令和元年度）から開始した「自治体行政スマートプロジェクト」において、地方公共団体の基幹的な業務（住民基本台帳・税務等）について、人口規模ごとに複数の地方公共団体による検討グループを組み、そのグループ内で、業務プロセスの団体間比較を実施することで、AI・RPAなどのデジタル技術を活用した業務プロセスの標準モデルを構築する。

また、総務省は、2020年度（令和2年度）未までにAIなどの革新的ビッグデータ処理技術を活用する地域数300を実現するとともに、中小を含む地方公共団体が共同でAI導入を進めるための標準的な仕様及び導入手順を整理した「自治体AI活用ガイドブック（仮称）」を2020年度（令和2年度）中に策定する。

加えて、総務省は、地方公共団体に対するAI・IoT等の先進事例について、横展開を推進する。

RPI：AI、RPAなどの革新的ビッグデータ処理技術を活用する地域数

内閣官房は、総務省と協力して、AIの活用を含めた新たな情報システムを導入するに当たっては、少数の地方公共団体がそれぞれの分野でバラバラに開発するのではなく、当初から多くの地方公共団体を巻き込み、地方公共団体が共同利用する前提で開発することを促すため、2019年度（令和元年度）に開催した自治体ピッチ～Pitch to Local Governments～（設計段階から、地方公共団体の職員と開発者等が利用者視点に立ったサービスデザイン思考の下、対話

を重ねながら、地方公共団体が共同利用することを前提として開発した情報システムやアプリケーション等を、開発者等が複数の地方公共団体に対して提案する場）を2020年度（令和2年度）においても開催する。

KPI：自治体ピッチにおける地方公共団体からの質問・コメント数

#### 11.4 地方公共団体におけるオープンデータの推進（◎内閣官房、総務省、関係府省）

官民データ活用推進基本法では、地方公共団体は、国と同様に、保有するデータを国民が容易に利用できるような必要な措置を講ずるものとされている。地方公共団体は、同法の趣旨、オープンデータ基本指針及び本計画を踏まえ、行政保有データを原則オープン化し、オープンデータを活用した地方発ベンチャーの創出の促進、地域の課題の解決を図る。その際、地方公共団体向けのガイドライン・手引書、「推奨データセット」等も参考にしながら、利用者ニーズに即したオープンデータ化を積極的に進めるとともに、オープンデータ・バイ・デザイン・デザインの考え方に基づく情報システム（当該情報システムに係る行政手続を含む。）の設計や整備を含めたオープンデータ及び行政内部でのデータ活用を推進することが望ましい。また、各府省は自府省に関連する分野のオープンデータの取組について、地方公共団体に対しても必要な働きかけや支援等を行い、積極的に推進を図っていく。これにより、オープンデータを活用した地方発のベンチャー企業の創出等を促進する。

KPI：地方公共団体におけるオープンデータ取組率（2020年度（令和2年度）までに100%）

#### 11.5 地方公共団体のガバナンス強化と人材確保・育成（◎総務省、内閣官房）

地方公共団体の中には、ガバナンスの強化のため、政府CIOと同様に、自治体CIOを設置する団体も存在し、2018年（平成30年）時点で、1,505団体が自治体CIOを設置している。

地方公共団体の内部のガバナンスの在り方については、各団体の組織運営に関わることであり、団体によって様々な方法が考えられる。国は、地方公共団体からの相談に応じて、政府CIOによるガバナンスについて情報提供するなど、必要な技術的助言を行う。

また、地方公共団体のデジタル・ガバメントを推進するためには、それを支えるセキユリティ・IT人材の確保・育成が重要である。

総務省は、地方公共団体のデジタル技術の活用等を支援するため、「地域情報化アドバイザー」の活用促進等を図るとともに、地方公共団体のCIO育成研修の実施、オープンデータを担当する地方公共団体職員向け研修等の全国実施の推進及び国立研究開発法人情報通信研究機構が行う実践的サイバー防衛演習に協力する。

KPI：地域情報化アドバイザーの派遣団体数

#### 11.6 地方公共団体のデジタル・ガバメントの構築に向けた地方公共団体の官民データ活用推進計画策定の推進（◎内閣官房、総務省、関係府省）

官民データ活用推進基本法においては、都道府県には官民データ活用の推進に関する施策の基本的な計画についての策定義務が、市町村（特別区を含む。）には同計画の策定の努力義務が定められている。

これまで内閣官房は、地方公共団体の官民データ活用推進計画の策定のため、手引を公表し、当該手引等を踏まえ、地方公共団体は計画策定に取組み、2019年（平成31年）3月時点で、22都道府県、74市町村が計画を策定している。

地方公共団体のデジタル・ガバメントの構築を計画的に進めていくため、地方公共団体の官民データ活用推進計画を地方公共団体のデジタル・ガバメント構築のための総合的な戦略と位置付けることとしている。また、地方公共団体の業務改革（BPR）を前提として、国は、デジタル化の状況の見える化を進め、官民データ活用推進計画に位置付けられた施策に対して積極的に支援する

こと等により、各地方公共団体の取組を促し、2020年度（令和2年度）末までに、全ての都道府県において計画を策定することを目指す。

内閣官房は、総務省、内閣府及び関係府省と協力して、2019年度（令和元年）までに、市町村の官民データ活用度を把握することを促すための基礎的なデータを政府CIOポータルに公表する。

また、2020年度（令和2年度）以降、「市町村官民データ活用推進計画策定の手引」に記載された施策のうち地方公共団体のデジタル・ガバメント構築を推進するものについて国が地方公共団体に対し財政支援する場合は、地方公共団体の官民データ活用推進計画に位置付けられた施策を対象とする。

API：都道府県における官民データ活用推進計画の策定状況（2020年度（令和2年度）末までに全ての都道府県での計画策定を達成）

## 12 民間手続オンライン化の推進のフォローアップ（◎内閣官房、関係府省）

法令上、オンライン手続を認められていない民間手続について、内閣官房において、オンライン手続を認めていないその阻害要因とともに取りまとめを行い、2018年（平成30年）3月に公表した。また、デジタル技術を活用して書面・対面なしで取引を完結させている事例集を取りまとめ、2018年（平成30年）3月に公表した。

社会全体のデジタル化を実現するためには、行政手続にとどまらず、民間手続のオンライン化を進めることが重要である。そのため、デジタル手続法においては、国に対して、民間事業者による情報提供が適正になされるよう指導することや、オンライン取引における注意点の一般消費者への啓発活動の実施といった、民間手続におけるオンライン化の促進のための環境整備を義務付けるとともに、デジタル技術の安全かつ適正な利用に支障がないと認める場合には、法令に基づく民間手続をオンラインで行うことが可能となるよう法制上の措置を講ずることを義務付けている。

各府省は、デジタル手続法に基づき、法令に基づく民間手続のオンライン化に向けた検討状況を、各府省中長期計画に記載する。

内閣官房は、民間手続のオンライン化の取組が政府全体で推進されるように、その進捗状況を確認し、フォローアップを行う。



### 13 フォローアップと見直し

デジタル・ガバメントの実現に向けた取組を政府全体として着実に進めていくため、行政手続等の棚卸を継続的に実施し、本計画及び各府省中長期計画の両者を一体として取組を進める。取組に当たっては、PJ管理強化方針によるガバナンスを徹底しつつ、高速なPDCAサイクルの推進による改善を繰り返しながら、「サービス設計12箇条」や費用対効果等の観点から施策のフォローアップ及び見直しを実施し、スケジュールの詳細化やKPIの見直しを随時行っていく。なお、フォローアップの際には、当該時点における課題等についてもしっかりと把握し、進捗が芳しくない場合は、その理由についても明らかにするとともに、状況の好転を図る。

また、政府全体が進めるべき施策については、政府CIOによる進捗状況の把握を実施し、少なくとも年1回、重要な施策については更に高い頻度で取組状況の評価を行い、内容の適切な見直し、段階的な拡充及び詳細化を行う。

各府省の施策については、各府省CIO及び副CIOのリーダーシップの下、政府CIO補佐官の助言を得つつ、PMOにおいて進捗状況の把握を実施し、PJMOと密接に連携しながらプロジェクトを実施する。また、少なくとも年1回、重要な施策については更に高い頻度で、各府省において取組状況の評価を行い、内容の適切な見直し、段階的な拡充及び詳細化を行う。

内閣官房及び総務省は、毎年度、各府省中長期計画の取組状況について取りまとめ、CIO連絡会議に報告する。

こうしたフォローアップを踏まえ、必要に応じて随時、本計画の改定を行う。改定については、社会状況に合わせた実効的な計画とするために、少なくとも年1回の改定を行う。

なお、「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」(令和元年6月14日閣議決定)に基づき、本計画のうち、本計画及び各府省中長期計画に記載されているものについては、本計画に定めるところによりフォローアップ及び見直しを行う。

#### 改定履歴

2018年(平成30年)1月16日	初版	eガバメント閣僚会議決定
2018年(平成30年)7月20日	改定	デジタル・ガバメント閣僚会議決定
2019年(令和元年)12月20日	改定	閣議決定

## 別紙目次

<b>別紙1 オンライン化等を実施する行政手続等</b>	8
<b>I 国民等、民間事業者等国等との間の手続</b>	8
1. 法人設立登記関係手続 (◎法務省、財務省)	8
2. 在留資格に関する手続 (◎法務省)	10
3. 在外公館における査証申請・交付 (◎外務省)	11
4. 旅券の発給申請等 (◎外務省)	13
5. 揮発油税等の申告等 (◎財務省)	15
6. 高等学校等就学支援金の受給資格認定申請等 (◎文部科学省)	16
7. 医薬品等製造業等の許可申請等 (◎厚生労働省)	17
8. 解体・改修工事の届出 (◎厚生労働省)	21
9. ハローワークの求人・求職の申込み等 (◎厚生労働省)	22
10. 保険医療機関等の指定変更申請等 (◎厚生労働省)	24
11. 技能検定の受検の申請及び合格通知等 (◎厚生労働省)	25
12. 賃金構造基本統計調査の調査票の提出 (◎厚生労働省)	27
13. 農林漁業者等に係る農林水産省関係手続 (◎農林水産省)	28
14. 肥料登録申請等 (◎農林水産省)	31
15. 輸出証明書発行申請 (◎農林水産省、厚生労働省)	34
16. 産業保安・製品安全法令に基づく手続 (◎経済産業省)	35
17. 中小企業等経営強化法に基づく申請 (◎経済産業省)	40
18. 揮発油販売業者の登録申請等 (◎経済産業省)	42
19. 汎用受付システムで実施する国土交通省関係手続 (◎国土交通省)	47
20. 船舶の電子証書の交付 (◎国土交通省)	53
21. 犬猫へのマイクロチップ装着義務化に係る情報登録 (◎環境省)	58
22. 拉致被害者等に対する支援関係手続 (◎内閣府)	60
23. 電気通信サービスを取り扱う販売代理店による報告 (◎総務省)	62
24. 予防接種後副反応疑い報告 (◎厚生労働省)	63
25. 確認を受けた新規化学物質に係る報告 (◎経済産業省)	64
26. 地熱等に係る発電設備の定期報告 (◎経済産業省)	65
27. 特定改定等の許可の申請 (◎国土交通省)	66
28. 航空従事者技能証明の申請等 (◎国土交通省)	67

39. 自動車保有関係手続等 (◎国土交通省) ..... 89  
 42. 住宅建設瑕疵担保保証金等の供託等の届出 (◎国土交通省) ..... 94  
 III その他 ..... 100

47. 特定健康診査等に関する記録の提供等 (◎厚生労働省) ..... 100  
 48. 特殊車両通行許可に係る道路管理者間の協議 (◎国土交通省) ..... 101  
 49. 外国人雇用状況届出情報と在留管理情報の連携 (◎法務省、◎厚生労働省) ..... 102  
 50. 死亡等に関する事項の税務署長への通知 (◎財務省、法務省) ..... 103  
 51. 特別休暇・年次休暇等の請求、承認等に係る経済産業省内部手続 (◎経済産業省) ..... 104  
 52. 国家公務員の勤務延長の期限の延長の申請 (◎人事院) ..... 107

**別紙2 添付書類の省略を実施する行政手続** ..... 108  
 I 登記事項証明書の添付省略 ..... 108

(1) 法人及び不動産の登記情報に係る情報連携の仕組みの構築 (◎法務省) 108  
 (2) 登記事項証明書 (商業法人) の添付を省略する手続 ..... 108  
 1. 物品・役務に係る競争入札参加資格申請 (◎総務省) ..... 108  
 2. 公益社団法人及び公益財団法人に係る認定手続等 (◎内閣府) ..... 108  
 3. 農林水産省共通申請サービスを活用する手続 (◎農林水産省) ..... 110  
 4. 輸出証明書の発行申請 (◎農林水産省、厚生労働省) ..... 111  
 5. 経営革新等支援機関等の認定等申請手続 (◎経済産業省) ..... 111  
 II 戸籍謄本等の添付省略 ..... 112

(1) 情報連携等の仕組みの構築 (◎法務省) ..... 112  
 III 納税証明書の添付省略 ..... 112  
 6. 物品・役務に係る競争入札参加資格申請 (◎総務省) ..... 112

**別紙3 更なる利便性の向上を図る行政手続等** ..... 113  
 I オンライン化の共通基盤 ..... 113

29. 南極地域活動の制限に関する届出 (◎環境省) ..... 69  
 30. 防衛施設建設工事申請 (◎防衛省) ..... 70  
 31. 金融機関に対する預貯金等の照会・回答 (◎内閣官房、内閣府、警察庁、金融庁、総務省、法務省、財務省、厚生労働省、関係省庁) ..... 71  
 32. 独占禁止法等に基づく手続 (◎公正取引委員会) ..... 78  
 33. 在外公館等における証明申請 (◎外務省) ..... 79  
 34. 医師法等に基づく氏名等の届出 (◎厚生労働省) ..... 81  
 35. 乗監証明の発給申請 (◎厚生労働省) ..... 82  
 36. 漁獲成績報告書の提出 (◎農林水産省) ..... 83  
 37. アルコール製造事業の許可申請等 (◎経済産業省) ..... 84  
 38. 電気・ガス事業者による申請・届出等 (◎経済産業省) ..... 88  
 39. 自動車保有関係手続等 (◎国土交通省) ..... 89  
 40. 適格消費者団体等の認定の申請に係る事項の変更の届出 (◎消費者庁) ..... 90  
 41. 化学兵器禁止法に基づく届出 (◎経済産業省) ..... 91  
 42. 住宅建設瑕疵担保保証金等の供託等の届出 (◎国土交通省) ..... 94  
 43. 中央調達業務の総合評価落札方式に係る手続 (◎防衛省) ..... 95  
 II 国民等、民間事業者等と地方公共団体等との間の手続 ..... 96

44. 食品衛生営業許可申請等 (◎厚生労働省) ..... 96  
 45. 指定難病等の医療費支給認定の申請 (◎厚生労働省) ..... 98  
 46. 建築物等の解体等工事に伴う事前調査結果の報告等 (◎環境省) ..... 99  
 《以下、Iに掲載されたものの再掲》  
 4. 旅券の発給申請等 (◎外務省) ..... 13  
 6. 高等学校等就学支援金の受給資格認定申請等 (◎文部科学省) ..... 16  
 7. 医薬品等製造業等の許可申請等 (◎厚生労働省) ..... 17  
 11. 技能検定の受検の申請及び合格通知等 (◎厚生労働省) ..... 25  
 13. 農林漁業者等に係る農林水産省関係手続 (◎農林水産省) ..... 28  
 14. 肥料登録申請等 (◎農林水産省) ..... 31  
 15. 輸出証明書の発行申請 (◎農林水産省、厚生労働省) ..... 34  
 21. 犬猫へのマイクロチップ装着義務化に係る情報登録 (◎環境省) ..... 58  
 31. 金融機関に対する預貯金等の照会・回答 (◎内閣官房、内閣府、警察庁、金融庁、総務省、法務省、財務省、厚生労働省、関係省庁) ..... 71  
 34. 医師法等に基づく氏名等の届出 (◎厚生労働省) ..... 81



20. 独自利用事務の情報連携に係る届出に関する事務処理の効率化（◎個人情報保護委員会）……………118

21. 国勢調査の調査事項情報のオンラインによる審査等の事務処理の効率化（◎総務省）……………118

22. 国家公務員等への旅費の支給等のユーザビリティ改善（◎経済産業省）118

**別紙4 マイナンバーカードを活用した各種カード等のデジタル化等に向けた工程表**・119

**別紙5 地方公共団体が優先的にオンライン化を推進すべき手続**……………120

1. マイナンバーの機能の拡充（◎内閣府）……………113

2. e-Gov を活用した行政手続オンライン化への対応（◎総務省）……………113

3. 法人向けの行政手続のデジタル化（◎経済産業省）……………113

**II 国民等、民間事業者等国等との間の手続**……………114

4. 自動車安全運転センターによる各種証明書発行サービスの利便性向上（◎警察庁）……………114

5. 政府調達におけるオンラインによる競争参加資格申請等のマルチブラウザ対応等（◎総務省）……………114

6. 無線局開設手続等に係る行政サービスの更なるデジタル化（◎総務省）……………115

7. 家計調査のオンライン回答の入力簡易化（◎総務省）……………115

8. 供託のオンライン申請等の入力簡易化（◎法務省）……………115

9. 国税の電子申告におけるデータ形式の柔軟化等（◎財務省）……………115

10. 労働保険関係成立届のマイナンバーによるオンライン提出（◎厚生労働省）……………116

11. 公的年金関連手続のマイナンバーによるオンライン提出（◎厚生労働省）……………116

12. 無人航空機の飛行許可申請の多言語化等（◎国土交通省）……………116

13. 品種登録のオンライン出願の利便性向上（◎農林水産省）……………116

14. 特許情報提供サービスの迅速化（◎経済産業省）……………116

15. 温室効果ガス排出者の温室効果ガス排出量の一元的な管理の実現（◎環境省）……………117

16. 外為法に基づく許可承認等申請のユーザビリティ向上（◎経済産業省）117

**III 国民等、民間事業者等と地方公共団体等との間の手続**……………117

17. 遺失物法関係サービスの利便性向上（◎警察庁）……………117

18. 住民税の特別徴収税額通知の電子化等（◎総務省）……………117

《以下、IIに掲載されたものの再掲》

9. 国税の電子申告におけるデータ形式の柔軟化等（◎財務省）……………115

**IV その他**……………117

19. 国家公務員への給与支払の支出官払に係る事務処理の効率化（◎人事院）……………117



# 水道法の一部を改正する法律

## (平成30年12月12日法律第92号)

権 奇 法

### 1. はじめに

平成30年12月6日、水道の基盤強化を図ることを目的とする「水道法の一部を改正する法律案」が可決・成立し、同月12日に平成30年法律第92号として公布された。

水道は、国民生活に必須不可欠なものであって、水道事業はその高い公共性から典型的な公益事業の一つとされ、原則的に市町村が経営することとなっている。このような水道事業をめぐるのは、近年、人口減少や節水意識の高まりに伴う料金収入の減少、水道施設の老朽化による更新費用の増加などによる急激な経営状況の悪化が懸念されている。このことは水道事業だけでなく市町村の財政そのものをひっ迫する大きな要因となっている。また、水道関係の深刻な人材不足の問題もあり、各地で漏水や破損事故が相次いでいる。

本改正は、このような水道事業が直面する課題に対応し、水道の基盤の強化を図るための措置を講ずるためのものとされている。講じられた主な措置は、①水道事業関係者の責務の明確化、②広域連携の推進、③適切な資産管理の推進、④官民連携の推進、⑤指定給水装置工事事業者の指定に係る更新制の導入などである。

以下では、水道関連法制の沿革と内容を概観し、法案提出の背景と経緯、改正内容、国会における審議内容を要約し、最後に地方公共団体に対する影響と課題についてふれることとする。

### 2. 法案提出の背景と経緯

#### (1) 水道関連法制の概観

水道法（昭和32年法律第177号）は、制定以来、何回かの大きな改正を経てきた。

まず、昭和52年の改正においては、市町村の要請に基づいた広域的な水道整備の導入するとともに、原則として市町村が水道事業を経営するものとし、市町村以外の者は市町村の同意を得た場合に限り水道事業を営むことができることとした。

平成8年の改正においては、それまでに水道事業者によってまちまちであった指定の要件を統一化・明確化した指定給水装置工事事業者制度を導入し、給水装置工事事業者への新規参入及び競争の促進が図られた<sup>(1)</sup>。

さらに、平成13年の改正においては、「水道の管理に関する技術上の業務の全部又は一部を他の水道事業者若しくは水道用水供給事業者又は当該業務を適正かつ確実に実施することができる者として政令で定める要件に該当するものに委託することができる。」（水道法24条の3第1項）とし、いわゆる「第三者委託」制度が新たに導入された<sup>(2)</sup>。

一方、水道事業への民間の参与に係る法制度として、平成11年に、「民間の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『PFI法』という。）」が制定された。同法第2条では、水道施設を「公共施設等」として明記し、水道事業へのPFIの活用が想定されていた。さらに、平成23年のPFI法改正の際には「公共施設等運営権制度（いわゆる『コンセッション方式』）」が創設され、水道事業への積極的な活用を推奨してきた。

さらに、平成15年の地方自治法（昭和22年法律第67号）改正の際には、公の施設の管理に関する「指定管理者制度」が創設された（同法第244条の2）。水道施設も公の施設に含まれることから、水道事業における指定管理者制度の導入が可能となったが、導入された事例は少なかった。実際に導入された事例においても、水道事業全般に係るものではなく施設の一部の管理に限定するものがほとんどであった。また、指定管理者が条例の定めるところにより自ら水道料金を収入として収受する「利用料金制」（同法第244条の2第8項及び第9項）を採用した事例は見当たらず、地方公共団体が水道料金を収受し指定管理者に対して委託料を支払う「代行制」が採られていた<sup>(3)</sup>。

- 
- (1) 衆議院調査局厚生労働調査室「水道法の一部を改正する法律案（内閣提出第48号）参考資料」（平成30年6月）3頁。
  - (2) 権奇法「公益事業規制の在り方——水道事業における規制緩和・民間化の動向からみて」首藤重幸・岡田正則編『経済行政法の理論（佐藤英善先生古希記念論文集）』（日本評論社、2010年）361～362頁。
  - (3) 権・前掲注(2)362～363頁。

## (2) 水道を取り巻く現状

日本の水道普及率は98%に達しており（平成30年3月末時点）<sup>(4)</sup>、他の社会基盤施設と同様、水道施設の拡張整備の時代から既存の施設の維持・更新が重要な時代に入っている。そして、水道施設の維持・更新には、水道事業に特有な幾つかの大きな課題がある。

### ① 水道施設の老朽化

高度経済成長期に整備された水道施設の老朽化が進行している。特に、施設投資額の約6割を占める水道管路の場合、法定耐用年数の40年を超えた割合が年々上昇しているにもかかわらず（平成28年度14.8%）、管路更新率は0.75%にとどまっております<sup>(5)</sup>、管路の更新が進んでいない状況である。単純計算で言えば、全ての管路を更新するのに130年以上を要することになる。

### ② 耐震化の遅れ

基幹管路の耐震適合率は4割に満たない状況であるなど<sup>(6)</sup>、水道施設の耐震化も喫緊の課題となっている。特に、平成23年の東日本大震災と平成28年の熊本震災のときは数カ月にもわたって断水状態が続いていたように、大規模災害時に断水が長期化することも懸念されている。

### ③ 小規模水道事業者における経営基盤の脆弱性

水道事業は基本的に市町村単位で経営されており、多くの事業者が小規模で経営されている。このような小規模水道事業は、経営状況が悪化している場合が多い。また行財政改革による職員数の減少により、適切な資産管理が行われず、地震や豪雨災害時、事故の発生時などに対応するための危機管理能力が低下していることの問題点が指摘されている。

---

(4) 厚生労働省資料「平成29年度現在給水人口と水道普及率」。

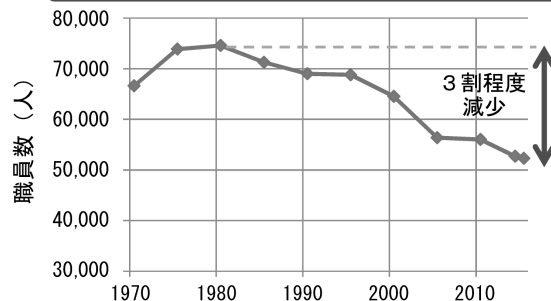
(5) 水道統計。なお、管路経年率(%)は「法定耐用年数を超えた管路延長／管路総延長×100」を、管路更新率(%)は「更新された管路延長／管路総延長×100」をそれぞれ意味する。

(6) 厚生労働省資料「水道の現状について」。平成29年末時点で39.3%となっている。

【図表 1】 水道事業における職員数の状況

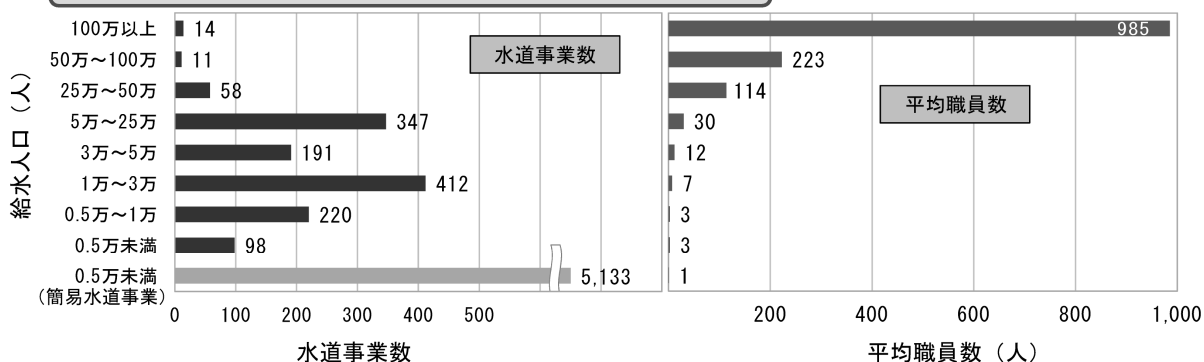
- ▶ 水道事業に携わる職員数は、ピークと比べて3割程度減少している。
- ▶ 全国に6,000以上の水道事業が存在。小規模で職員数が少ない水道事業者が非常に多い。

水道事業における職員数の推移



出典：水道統計（日本水道協会）

給水人口別の水道事業数と平均職員数（平成28年度）



出典：平成28年度水道統計（日本水道協会）及び平成28年度簡易水道統計（全国簡易水道協議会）

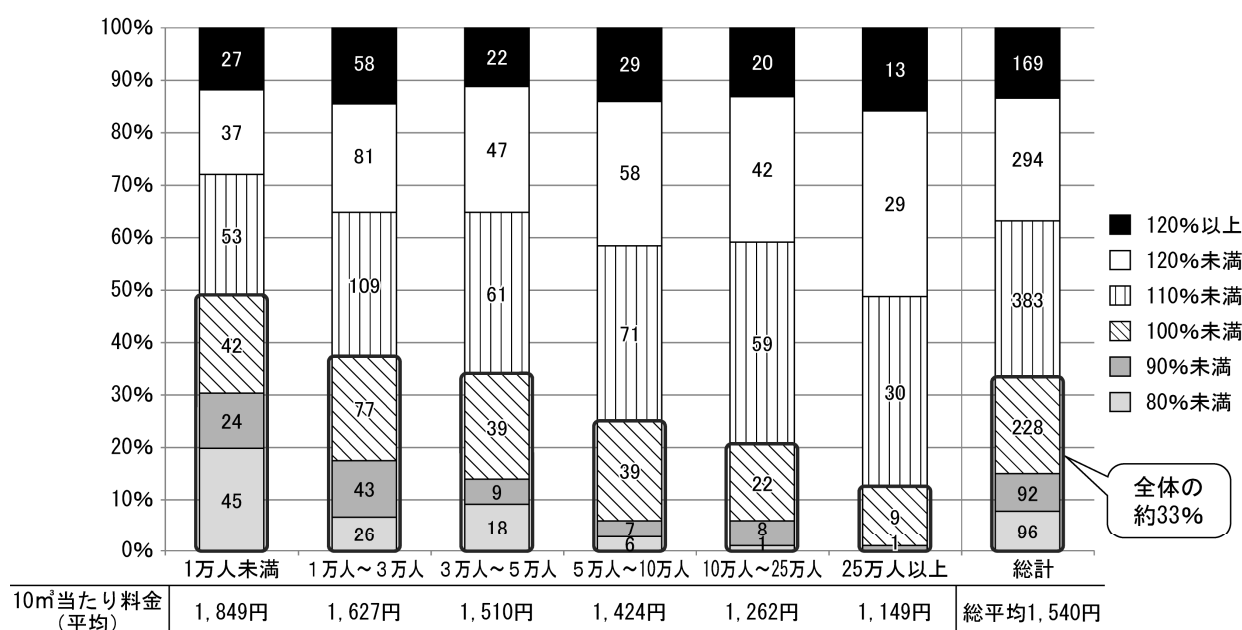
#### ④ 更新費用の増大

多くの水道事業者において、給水原価が供給単価を上回る原価割れ状態に陥っており、このような現象は特に小規模の水道事業者において顕著に現れ、政令指定都市以外のほぼ全ての事業者規模で累積欠損金が発生している<sup>(7)</sup>。

(7) 厚生労働省医療・生活衛生局水道課「最近の水道行政の動向について」（第4回水道の基盤強化のための地域懇談会資料、平成29年9月）。



【図表 2】 上水道事業の料金回収率（供給単価／給水原価）



出典：厚生労働省資料「水道の現状について」

このような状況において、本来なら水道料金の値上げを行い原価割れ状態を回避すべきではあるが、平成29年度に料金改訂を行った上水道の事業者数は68で、集計事業者に対する割合は約5.3%にとどまっており、平均改定率は約11.0%である（うち料金値下げは8事業者）<sup>(8)</sup>。

【図表 3】 水道料金の改定状況（平成20年～29年）

	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29
値上げ事業者数 <sup>注1)</sup>	65	49	79	48	40	63	50	49	59	60
値下げ事業者数	31	26	54	29	27	29	24	16	15	8
全水道事業者数	1,316	1,286	1,283	1,280	1,279	1,275	1,274	1,264	1,272	1,260
平均料金 (円) <sup>注2)</sup>	3,090	3,096	3,099	3,107	3,109	3,196	3,202	3,215	3,228	3,244

注1) 料金体系の改定を含む

注2) 家事用20㎡平均料金

出典：「水道料金表（平成30年4月1日現在）」（公益社団法人日本水道協会）を基に作成

(8) 厚生労働省資料「水道の現状について」。

人口減少等の要因により料金収入が減少する事業者が事業運営のために本来必要となる水道料金の値上げを実施しないということは、水道施設の計画的な更新のために必要な財源を十分に確保することができないことを意味する。そして、実際にこのような事業者が増加しているのが現状である。

以上のような水道を取り巻く状況においては、水道施設の老朽化・耐震化費用の増大と経営基盤の脆弱化が相まって、将来的には、水道水の安定的な供給が難しくなることや急激な水道料金の値上げを余儀なくされるおそれがある。このような課題に対処し将来にわたり安全な水道水の供給を持続していくための水道の基盤強化が喫緊の課題となっている。

### (3) 厚生労働省の取組み

厚生労働省においては、以上のような課題に対処するため様々な取組みを行ってきた。まず、平成16年6月、水道ビジョンを策定（平成20年7月改定）し、水道のあるべき将来像を示すとともに、それを実現するための具体的な施策及びその工程等を包括的に明示することとなった。水道ビジョンでは、おおむね10年を目標期間とし、長期的な政策目標として、①安心（全ての国民が安心しておいしく飲める水道水の供給）、②安定（いつでもどこでも安定的に生活用水を確保）、③持続（地域特性にあった運営基盤の強化、水道文化・技術の継承と発展、需要者ニーズを踏まえた給水サービスの充実）、④環境（環境保全への貢献）、⑤国際（我が国の経験の海外移転による国際貢献）が掲げられた。

水道ビジョンの策定以降も、水道管路の老朽化の改善が思うように進まない中で、また人口減少社会の到来による給水人口及び給水量が減少する中で、老朽化施設の更新需要に対応していかなければならない、また、平成23年3月に発生した東日本大震災のときは、東北地方から北海道、関東地方の広範囲にわたって水道施設に甚大な被害をもたらされたことから、これまでの災害対策を見直し、危機管理を抜本的に強化する必要性が生じた。このような状況に対応するために、平成25年3月には、「新水道ビジョン」が策定された。

新水道ビジョンでは、水道の給水対象である「地域」と、これまで築き上げてきた「信頼」を重要視し、水道を次の世代に継承するため、「地域とともに、信頼を未来につなぐ日本の水道」が基本理念として掲げられた。また、水道の理想像として、①持続（水道サービスの持続性の確保）、②安全（安全な水の供給の保証）、③強靱

(危機管理への対応の徹底)の3つの観点から提示することとし、将来の水道の事業環境について人口減少や水源汚染等の「外部環境」と施設の老朽化や職員数の減少等の「内部環境」とに整理するとともに、水道の理想像の実現に向けて「挑戦」と「連携」により取組みを推進することとされた。

さらに、水道事業におけるアセットマネジメント(資産管理)に関する手引き(平成21年7月)や水道の耐震化計画策定ツール(平成27年6月)、予算措置による誘導などをもって、水道事業者の取組みを促してきた。

しかしながら、人口減少がますます進む中で、水道施設の更新・耐震化は依然として大きな課題であり、また従来 of 事業統合にとどまらない発展的な広域化を促すため、従来の手法を超える行政手法に踏み出す必要性が生じていたとする<sup>(9)</sup>。

#### (4) 法案作成の経緯

##### 1) 日本経済再生本部等における議論

平成23年のPFI法改正によるコンセッション方式の導入以来、PFI事業の積極的な推進を促すため、「日本経済再生本部」が毎年策定する「成長戦略」に水道事業におけるPFIの推進が記載された。また、同本部に設置された「産業競争力会議」における議論を踏まえた「日本再興戦略」(平成25年6月14日閣議決定)においても、様々な分野におけるコンセッション方式の導入の推進が明記された。さらに、改訂版の「日本再興戦略2014」(平成26年6月24日閣議決定)においては、平成28年度までに水道分野における6件のコンセッションの導入を数値目標として設定した。しかし、数値目標の達成のための進捗は芳ばしくない状況であった。

このような状況を受け、水道事業分野におけるコンセッション方式の導入をより積極的に推進するため、「日本再興戦略2016」(平成28年6月2日閣議決定)においては、以下の内容が検討事項として示された。

- ① 水道事業において、地方公共団体が安心して公共施設等運営権方式を活用できるよう、地方公共団体が公共施設等運営権方式活用時においても水道事業へ関与できる根拠を残す仕組み、運営権者の経営状況や水質等を国が重点的に点検する仕組み、民間企業が水道事業の運営に関わることを前提にした料金原価の算定方法等について、水道法に規定することを検討する。

---

(9) 倉吉紘子「改正水道法の立案の経緯」水道公論第55巻第2号(2019年2月号)37～38頁。

② コンセッション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、補償金の免除・軽減やその代替措置について検討し、結論を得る。

③ 水道の利用人口の本格的な減少の中で、安定的な経営を確保し、効率的な整備・管理を実施するため、地域の実情に応じて、事業の広域化を推進することにより、コンセッション方式の導入を促進する。

続いて、産業競争力会議を引き継ぐ「未来投資会議」での議論を反映した「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）においても、以下の内容が示された。

① 地方公共団体によるコンセッション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。

② 料金原価の算定方法等に関する事項について、関連する地方公共団体や民間企業、専門家の意見等を踏まえながら、必要な措置を講ずる。

③ 水道事業において、先行案件を形成するために、コンセッション方式の国内における成果が確認される前に取り組む案件など一定のものに限って、交付金や補助金による措置等によって、地方公共団体の新たな負担感を最大限なくす仕組みの導入について検討する。

## 2) 水道事業基盤強化方策検討会における議論

水道を取り巻く状況が厳しさを増している中で、その打開策として提案されている広域化及び官民連携が進んでいない現状が明らかになり<sup>(10)</sup>、さらなる対策の強化が求められていた。一方、「地方分権改革有識者会議」における、平成26年地方分権改革に関する提案募集の結果、福島県、愛知県、大阪府、和歌山県、広島県、鳥取県、中国地方知事会から、都道府県の主導により水道事業の統合・広域化を推進するために水道事業等の認可に係る権限を国から都道府県に移譲する要望が提出

---

(10) 厚生労働省「水道事業の統合と施設の再構築に関する調査（官民連携及び広域化等の推進に関する調査）報告書」（平成27年3月）。

された。これを受け、「提案募集検討専門部会」において重点事項として検討が進められ、「平成26年の地方からの提案に関する対応方針」（平成27年1月30日閣議決定）が策定された。

その中では、水道事業に係る認可等の厚生労働大臣の権限に属する事務について、「広域化等を推進する水道事業基盤強化計画（仮称）を策定した上で、業務の監視体制を十分に整える都道府県であって、当該事務・権限の移譲を希望するものに対し」当該事務・権限を移譲すべきことが示された。

これを受け、都道府県への認可権限移譲に当たっての要件等の検討を含めた<sup>(11)</sup>、水道事業基盤強化に関する検討を行うため、「水道事業基盤強化方策検討会」が厚生労働省に設置され（平成27年9月）、検討に着手した。同検討会は、平成28年1月、都道府県が水道事業の広域連携における推進役としての役割を担わせることなどを主な内容とする中間とりまとめ「水道事業の基盤強化方策に盛り込むべき事項」を公表した。その中には、国及び地方公共団体の責務の整理と都道府県の機能の強化、広域連携の推進、官民連携の推進、アセットマネジメントの義務付け、水道料金適正化の促進などの内容が盛り込まれた。

### 3) 指定給水装置工事事業者制度に係る検討会における議論

平成8年の規制緩和の要請に基づいた指定給水装置工事事業者制度の導入以来、指定の数が大幅に増加したことなどが原因で、指定事業者の所在確認が取れない、一部の事業者による無届工事や不良工事などトラブルの発生が相次いでいたことから、何らかの対策を講ずる必要性があった。

このような状況を受け、厚生労働省は、平成27年、指定給水装置工事事業者制度に関する調査検討を日本水道協会に委託した。日本水道協会においては、まず指定給水装置工事事業者に関する実態調査を行うとともに、「平成27年度指定給水装置工事事業者制度に係る検討会」を設置し検討を進めた。同検討会は、調査の結果を基に問題や課題を把握整理し、課題解決の方向性を報告書としてまとめ公表し

---

(11) その後、国から都道府県への認可権限移譲については、水道法施行令の一部を改正する政令（平成28年政令第102号）により、平成28年4月から給水人口が5万人を超える水道事業等についても、厚生労働省の指定を受けた都道府県に権限等を委譲することが可能になった。



た<sup>(12)</sup>。課題解決の方向性としては、①指定工事事業者制度への更新制の導入をはじめ、②適切な配管技能者の適正な配置の促進、③主任技術者の講習会受講の促進、④指定工事事業者講習会の実施の促進、⑤処分環境の整備、⑥水道利用者への情報提供の充実の6項目が提示されている。

さらに、平成28年4月に発生した熊本地震の際には、水道の復旧に当たり、管路に比べ給水装置の復旧が遅れた事例があったとされ、指定事業者の稼働状況を地方公共団体が適切に把握するとともに、指定事業者への連絡方法に関する被災者への情報提供の方法を改善するなど、今後取り組むべき課題が指摘された<sup>(13)</sup>。

#### 4) 水道事業の維持・向上に関する専門委員会における議論

上記水道事業基盤強化方策検討会及び指定給水装置工事事業者制度に係る検討会における議論を踏まえ、平成28年3月、厚生科学審議会生活環境水道部会において、水道事業の基盤強化及び水道施設の更新・強靱化の促進方策並びに前述した指定給水装置工事事業者制度の課題解決に向けた対応策に係る専門的事項について検討することを目的とする「水道事業の維持・向上に関する専門委員会」が設置された。同専門委員会における検討の結果が同年11月に報告書として提出された<sup>(14)</sup>。

この中では、水道事業基盤強化のための課題に対する具体的な対応として、適切な資産管理の推進、持続可能なサービスに見合う水道料金の設定、広域連携の推進、官民連携の推進、指定給水装置工事事業者制度の改善が提言された。具体的には、①水道台帳整備の義務付け、点検を含む維持・修繕、更新需要及び財政収支の見通しの試算並びに計画的な更新、給水需要に見合った施設規模への見直しを行うことで、適切な資産管理の推進を図ること、②水道事業の持続性確保のための取組みも含めて提供されるサービスの内容を見込んだ総括原価主義に基づき料金が設定されることが必要であり、将来にわたり、健全な経営の下で、安定的な水の供給が確保されるべきことを水道法の体系において明確にすべきこと、③広域連携の推進に当たっては、事業運営を適切かつ効率的に実施するための広域連携を推進する協議の

---

(12) 日本水道協会「給水装置の構造材質及び指定給水装置工事事業者制度に関する調査検討業務報告書」（平成28年3月）。

(13) 内閣官房平成28年熊本地震に係る初動対応検証チーム「平成28年熊本地震に係る初動対応の検証レポート」（平成28年7月）。

(14) 厚生科学審議会生活環境水道部会・水道事業の維持・向上に関する専門委員会報告書「国民生活を支える水道事業の基盤強化等に向けて講ずべき施策について」（平成28年11月）。



場を設けることができること、厚生労働大臣が水道事業の基盤強化を図るための基本方針を定め、都道府県は、基本方針に基づき、関係市町村の同意を得て、水道事業基盤強化計画を策定できるものとし、都道府県が広域連携の主導的役割を果たすことができる仕組みを水道法に明記すること、④官民連携の推進、特に、コンセッション方式については、水道事業及び水道用水供給事業において現実的な選択肢となり得るよう、災害等の不測の事態も想定した官民の権利・義務関係の明確化、適切なモニタリング体制や水質の安全性の確保を含め、事業の安定性、安全性、持続性を確保する観点から、水道法の趣旨・性格、関係法令間の法的整合性に十分留意し法制的に必要な対応を行うこと、⑤指定給水装置工事事業者制度の改善に関しては、指定工事事業者を巡るトラブルの防止や指定後の実態を把握し、指定工事事業者の資質が継続して保持されるよう、指定に有効期間を設ける更新制を導入すべきであること、が提言されている。

#### (5) 法案の提出

以上のような背景及び検討過程を経て、「水道法の一部を改正する法律案」が作成され、平成29年3月7日、閣議決定を経て第193回国会に提出された。しかし、法案は審議に入らないまま衆議院において継続審議とされていたが、第194回の9月28日の衆議院解散に伴い審議未了となった。そして、平成30年3月9日、第196回国会において、同じ内容の法律案が内閣提出法案第48号として提出された。

### 3. 法律の概要

#### (1) 法律の目的及び関係者の責務の明確化

すでに述べたように、平成30年3月末時点の水道普及率が98%に達している反面、水道を取り巻く環境は厳しさを増している中で、水道事業の基盤強化が一層求められているところである。このような認識に立ち、まず水道法の目的規定を改正し、「水道を計画的に整備し、及び水道事業を保護育成すること」を「水道の基盤を強化すること」に改めた（第1条）。これに関しては、水道の計画的な整備及び水道事業の保護育成から既存の水道施設の維持・更新への政策転換と捉えるのではなく、むしろ水道の計画的な整備及び水道事業の保護育成を基盤強化の重要な要素と解さざるを得な

いことから法制的な審査の中で削除されたとする<sup>(15)</sup>。

水道事業関係者の責任に関する改正前の第2条の2第1項における「地方公共団体」は都道府県、市町村、及び一部事務組合が含まれ、行政主体としての責務と水道事業等を経営する事業主体としての責務が混在していたため<sup>(16)</sup>、改正法では、これを分けて規定することで関係者の責務の明確にした。まず、国の責務規定については、「水源の開発その他の水道の整備に関する施策」の策定・援助から、「水道の基盤の強化に関する基本的かつ総合的な施策」の策定・援助に改めた（第2条の2第1項）。また、都道府県、市町村及び水道事業者等の責務規定を新たに設けることとした。特に、都道府県については、その区域の自然的社会的諸条件に応じて、その区域内における水道事業者等の広域的な連携の推進その他の水道の基盤の強化に関する施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならないとしている（同条第2項）。また、市町村は、その区域内における水道事業者等の間の連携の推進その他の水道の基盤の強化に関する施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならないとした（同条第3項）。

本改正においては、都道府県の果たす役割に大きく期待する内容となっている。これは管轄市町村の実情を熟知していること、広域災害が発生した時に関係者が相互に連携を図る必要があること等から、都道府県が水道事業の基盤強化に向けた中心的役割を果たすべきとする法案作成過程の議論を踏まえたものである。この点に関しては、水道事業が市町村を中心に運営されていることから、都道府県において水道事業に携わる人材が不足していることが想定される。今後の広域連携の推進に向け、都道府県が中心となって実効性のある施策を展開していくためにも、人材の確保が急務となる。また、それぞれの義務を努力義務として定めたことで責任の明確化が徹底されたとはいえない。水道事業者等間で施設整備水準、財政面等の格差がある場合に調整等がうまくいかず、結果として広域連携が必要な中小規模の水道事業者等が取り残されてしまうのではないかという懸念もある<sup>(17)</sup>。

---

(15) 倉吉・前掲注(9)42頁。

(16) 倉吉・前掲注(9)42～43頁。

(17) 衆議院調査局厚生労働調査室「水道法の一部を改正する法律案（内閣提出第48号）参考資料」（平成30年6月）20頁。

## (2) 広域連携の推進

改正法においては、広域連携の推進にあつての都道府県の役割の強化を図っている。具体的には、まず、厚生労働大臣は、水道の基盤を強化するための基本的な方針（以下「基本方針」という。）を定めるものとし、基本方針においては、水道の基盤の強化に関する基本的事項、水道施設の維持管理及び計画的な更新に関する事項その他の事項を定めることとした（第5条の2）。

そして、改正前の「広域的水道整備計画」を廃止し<sup>(18)</sup>、新たに、都道府県は、国の基本方針に基づき「水道基盤強化計画」を定めることができることとした。水道基盤強化計画においては、計画区域を記載するほか、水道の基盤の強化に関する基本的事項、水道基盤強化計画の期間、計画区域における水道の基盤の強化のために都道府県及び市町村が講ずべき施策並びに水道事業者等が講ずべき措置に関する事項その他の事項について定めるものとした（第5条の3第1項～第3項）。都道府県が水道基盤強化計画を定めるときは、あらかじめ計画区域内の市町村並びに水道事業者及び水道用水供給事業者の同意を得る必要がある（第5条の3第4項）。関係市町村の同意については、改正前の「広域的水道整備計画」の手続のように、議会の同意まで求めるものではなく、水道基盤強化計画を策定する会議の構成員であれば、会議における合意を同意とすることも差し支えないとされる<sup>(19)</sup>。

さらに、都道府県は、市町村の区域を超えた広域的な水道事業者等との連携等の推進に関し必要な協議を行うため、当該都道府県が定める区域において広域的連携等推進協議会を組織することができるものとした（第5条の4第1項）。この協議会は議決機関ではないが、協議が調った事項については、構成員はその協議の結果を尊重しなければならない（第5条の4第3項）。「水道基盤強化計画」の策定に関連して、計画の区域に協議会の区域が含まれている場合は、あらかじめ意見を聴かなければならないとされている（第5条の3第7項）。

## (3) 供給規程に関する事項

水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規程を定めなければならない（第14条第1項）。また、水道料金は、地方公共団

---

(18) 厚生労働省資料「広域的水道整備計画策定状況（平成29年4月1日現在）」によると、36都道府県において広域的水道整備計画が策定されている。

(19) 倉吉・前掲注(9)43頁。

体が水道事業を経営する場合には、議会の議決を経た条例で定めなければならない<sup>(20)</sup>、原則として独立採算制を採用しなければならない<sup>(21)</sup>。

水道料金に関しては、すでに述べたように、給水人口の減少などにより、収入の減少が続いており、いわゆる原価割れの水道事業者は全体の33%<sup>(22)</sup>である一方、平成22年から26年までの5年間平均では水道料金の値上げを行った水道事業者は、全体の4%に過ぎない<sup>(23)</sup>。実際に、多くの市町村等において、水道事業の赤字を一般会計からの繰入れにより補てんしている状況にある。このことは、水道料金において、総括原価主義が適用されていないことを意味し、このままでは、将来急激な水道料金の値上げを余儀なくされ、また施設の更新費用の確保ができないことが懸念される。

このような事態に対処するため、供給規程において定められる「料金が、能率的な経営の下における適正な原価に照らし公正妥当なものであること」という水道料金に関する規定を、運営経費は水道料金により継続して確保していく必要があることから、「料金が、能率的な経営の下における適正な原価に照らし、健全な経営を確保することができる公正妥当なものであること」に改めることとなった（第14条第1項）。独立採算制の原則からして当たり前のことを、より明確に定めたものということができる。

#### （４） 適切な資産管理の推進

水道事業者は、当該水道により給水を受ける者に対し、常時水を供給しなければならない（第15条第2項）。そのためには、水道法の定める施設基準（第5条）を常時保持しなければならない。しかし、すでに述べたように、水道施設の老朽化が進んでおり、計画的な維持・更新が求められるところである。このような問題は、水道施設に限るのではなく他の社会資本施設に共通する問題であり、道路法及び下水道法並びに河川法等においては施設の維持・修繕そして点検に関する規定が設けられており、また、適正な公共施設の管理のため、施設の管理者にその管理する施設の台帳の作成と保管を義務付けている<sup>(24)</sup>。

---

(20) 地方自治法（昭和22年法律第67号）第228条。

(21) 地方公営企業法（昭和27年法律第292号）第17条の2。

(22) 厚生労働省資料「水道事業の経営状況」。

(23) 厚生労働省資料「水道料金の改定状況」。

(24) 下水道法（昭和33年法律第79号）第23条、道路法（昭和27年法律第180号）第28条、河川法（昭和39年法律第167号）第12条。

本改正においては、まず、水道事業者は、厚生労働省令で定める基準に従い、水道施設を良好な状態に保つため、その維持及び修繕を行わなければならないとした（第22条の2）。水道事業者等が点検を含む維持・修繕を行うにあたり参考となるよう、水道施設の点検を含む維持・修繕の実施に関するガイドラインが作成される予定であるとす。また、水道施設の台帳の作成・保管を義務付けることとした（第22条の3）。水道施設台帳は、水道施設の適切な管理、計画的な更新や災害対応等に必要な情報を保存するために必要不可欠な役割を果たしている。水道施設の多くを占める管路は地下に埋設されることが多いため、水道施設台帳の作成及び保管は、特に重要である<sup>(25)</sup>。

水道施設の老朽化や人口減少による料金収入の減少など水道を取り巻く状況が厳しくなっていく中で、水道サービスを維持するためには、中長期的な視点に立った計画的・効率的な水道施設の改築・更新や維持管理・運営、そして施設の更新に必要な資金を確保する必要がある。厚生労働省は、これまで水道ビジョン等において、水道におけるアセットマネジメント（資産管理）<sup>(26)</sup>の導入を促し、水道事業者等の取組みを支援してきた。その結果、平成28年度で約7割の水道事業者がアセットマネジメントによる更新需要と財政収支の見通し試算を行っている状況である<sup>(27)</sup>。

本改正においては、アセットマネジメントを法制化し、水道事業者は、長期的な観点から、給水区域における一般の水の需要に鑑み、水道施設の計画的な更新に努めるとともに、厚生労働省令で定めるところにより、水道施設の更新に要する費用を含むその事業に係る収支の見通しを作成し、これを公表するよう努めなければならないとした（第22条の4）。収支の見通しの作成及び公表の要件については、30年以上の期間を定めて、その事業にかかる長期的な収支を試算すること、総務省が水道事業者等に策定を推進している経営戦略との関係に配慮した公表の方式、収支の見通しを作成・公表した場合、水道料金の見直しの期間と連動した収支の見通しの見直しの期間の設定等が想定されるとされている<sup>(28)</sup>。

---

(25) 倉吉・前掲注(9)43頁。

(26) 水道におけるアセットマネジメント（資産管理）とは、「持続可能な水道事業を実現するために、中長期的な視点に立ち、水道施設のライフサイクル全体にわたって効率的かつ効果的に水道施設を管理運営する体系化された実践活動」を指す。厚生労働省健康局水道課「水道事業におけるアセットマネジメント（資産管理）に関する手引き～中長期的な視点に立った水道施設の更新と資金確保～」（平成21年7月）。

(27) 厚生労働省資料「アセットマネジメントに関する取り組み状況」。

(28) 倉吉・前掲注(9)45頁。



## (5) 官民連携の推進

官民連携の推進、特に水道事業における新しいコンセッション方式の導入と推進は、「水道民営化法案」と言われ今回の法改正で最も注目を浴びたところである。水道事業における官民連携は、個別的業務委託、包括的業務委託、第三者委託、PFI、指定管理者制度など様々な形で連携が行われている。特に、PFIについては、平成23年6月の改正によりコンセッション方式が創設されPFI制度の活用が推進されてきたところである。水道事業に関する推進政策として、厚生労働省は、平成26年3月に、コンセッション方式の本格的な導入に向けた検討に係る内容等を盛り込んだ「水道事業における官民連携に関する手引き」を作成・公表している。政府レベルにおいても、平成26年6月、内閣府の民間資金等活用事業推進会議において、平成26年度から平成28年度末までを水道事業等に係るコンセッション方式の推進に取り組む集中強化期間とし、水道事業のコンセッション事業の具体化目標を6件と定め、同月に閣議決定した「『日本再興戦略』改訂2014 ― 未来への挑戦 ―」においても、水道事業におけるコンセッション方式の導入に係る集中強化期間及び数値目標が同様に定められた。また、平成27年12月、民間資金等活用事業推進会議は、「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」を決定し、上水道等の公共施設においての積極的に導入することを求め、平成29年6月には、「PPP/PFI推進アクションプラン（平成29年改定版）」を決定し、集中強化期間を平成30年度末まで延ばしたうえで、コンセッション事業の着実な導入促進を図っている。

改正前の水道法上、水道事業にコンセッション方式を導入するためには、まず既存の水道事業者である地方公共団体が厚生労働大臣に対して当該水道事業の廃止の許可申請を行い、コンセッション方式によって運営権の設定を受けようとする者が新しい水道事業の認可を受ける必要があるとされていた<sup>(29)</sup>。その場合、災害対応等について、地方公共団体は水道施設の所有者として対応に当たることが可能であるものの、認可を取得した運営権者が全責任を負い、地方公共団体が水道法上の責任を果たせないことから、地方公共団体に水道事業の認可を残したまま、運営権の設定を可能にしてほしいという要望が一部の地方公共団体からなされていた。

以上のような状況を踏まえ、本改正においては、水道事業等においてコンセッショ

---

(29) 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」（平成25年9月20日閣議決定）において、「事業を運営するには、各事業法に基づく許可等を受けることが必要」とされている。



ン方式が現実的な選択肢となり得るよう制度上の環境整備を行い、具体的には、地方公共団体が、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、水道施設に関する公共施設等運営権を民間事業者に設定できる仕組みを導入した（第24条の4）。

許可制とした理由については、同一の給水区域における複数の水道事業者の存在の容認、水道の高い公益性、事業開始後の排除の困難さなどから、運営権設定にかかる厚生労働大臣の関与は、現行の認可制度と同程度の強いものとするのが適切であると判断したからであるとされる<sup>(30)</sup>。

厚生労働大臣による許可制度の詳細については、まず、地方公共団体である水道事業者が厚生労働大臣に公共施設等運営権設定に係る許可の申請をするときは、水道施設運営等事業実施計画書その他厚生労働省令で定める書類を添えた申請書を提出しなければならない（24条の5第1項）。水道施設運営等事業実施計画書には、①水道施設の名称及び立地、②事業の内容、③運営権の存続期間、④事業の開始の予定日、⑤事業の適正を期するために講ずる措置、⑥災害その他非常の場合における水道事業の継続のための措置、⑦事業の継続が困難となった場合における措置、⑧選定事業者の経常収支の概算、⑨選定事業者が自らの収入として収受しようとする水道施設運営等事業の対象となる水道施設の利用料金、⑩その他厚生労働省令で定める事項を記載しなければならない（同条第3項）。

コンセッション方式による安定的な事業継続のためには、問題発生の予防や早期発見が重要であり、そのためには適切な監視・監督の実施が不可欠である。改正法においては、運営権者たる民間事業者は、報告徴収・立入検査を受けるなどモニタリングの対象となる（第24条の8第2項）。また、厚生労働大臣は、水道施設運営権者が水道法又は水道法に基づく命令の規定に違反した場合には、PFI法第29条第1項第1号に掲げる場合に該当するとして、水道施設運営権を設定した地方公共団体である水道事業者に対して、水道施設運営権の取消し又は行使の停止処分をするように求めることができるとした（第24条の12）。

厚生労働大臣が直接許可の取消又は行使の停止をできることとせず、また法令違反の場合に限定した理由に関しては、生活上必要不可欠な水の供給が止まることがあってはならないことから、認可取消しが正当な理由なく一定期間給水を行わなかった場

---

(30) 倉吉・前掲注(9)47頁。

合に限定されていることに鑑み、また許可の取消しの場合水道施設運営権者に代わって水を供給することができる地方公共団体である水道事業者の判断にかからしめることとしたとされる<sup>(31)</sup>。

さらに、PFI法に基づく手続として、運営等の基準や利用料金に関する事項などを盛り込んだ実施方針に関する条例の制定、制定された条例に基づく実施方針の策定、実施する特定事業の選定、民間事業者の公募・選定、運営権設定の議会の議決を経た運営権の設定、運営権の実施契約の締結、公共施設等運営権者から地方公共団体に対する利用料金の届出を行う必要がある。

公共施設等運営権は、分割又は併合はできないが（PFI法第26条第1項）、公共施設等の管理者の許可を得て移転することができる（同条第2項）。水道施設運営権も同じであるが、地方公共団体である水道事業者が移転の許可をする際には、あらかじめ、厚生労働大臣に協議しなければならない（水道法第24条の11）。

#### （6） 指定給水装置工事事業者制度の改善

改正前においては、新規の指定制度のみが制度化されており、指定後の指定事業者の休廃止等の実態の把握が難しく、指定事業者によるトラブルが多発していた。本改正においては、指定後の指定事業者の実態を把握するとともに、指定事業者をめぐるトラブルを防止し、指定事業者の資質を継続して保持するため、指定給水装置工事事業者制度に有効期間を5年とする更新制を導入した（第25条の3の2）。

そして、更新にあわせて、指定工事事業者講習会の受講状況、主任技術者等の研修会の受講状況、配管技能者の配置状況、指定工事事業者の業務内容を確認することが望ましいとされている<sup>(32)</sup>。

## 4. 国会における審議

### （1） 審議の経過

本法案に対する審議は、事実上、衆議院は第196回国会において、参議院は第197回

---

(31) 倉吉・前掲注(9)50頁。

(32) 厚生労働省医療・生活衛生局水道課「最近の水道行政の動向について」（第4回水道の基盤強化のための地域懇談会資料、平成29年9月）。

国会（臨時会）において行われた。すなわち、第196回国会においては、衆議院本会議で可決され参議院に送付され継続審議となった。そして、第197回国会においては、すでに衆議院で可決した経緯を踏まえ参議院先議となり、参議院本会議で可決され衆議院に送付された。衆議院厚生労働委員会では質疑を省略し採決が行われ可決され、平成30年12月6日に衆議院本会議において可決・成立した。国会における審議の経過は、以下のとおりである。

### 【第196回国会における審議経過】

項 目	内 容
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／衆議院付託委員会	平成30年6月27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7月4日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成30年7月5日／可決
衆議院審議時賛成会派	自由民主党；公明党；日本維新の会；希望の党
衆議院審議時反対会派	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3月9日
参議院議案受理年月日	平成30年7月5日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成30年7月19日／厚生労働 →閉会中審査
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	閉会中審査

### 【第197回国会における審議経過】

項 目	内 容
衆議院議案受理年月日	平成30年12月5日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成30年12月5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12月5日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成30年12月6日／可決
衆議院審議時賛成会派	自由民主党；公明党；日本維新の会；希望の党； 未来日本
衆議院審議時反対会派	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；社会民主党・市民連合；自由党
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成30年7月19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12月4日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成30年12月5日／可決
公布年月日／法律番号	平成30年12月12日／92

## (2) 提案理由及び審議内容

水道法改正案の提案理由に関しては、「水道施設の老朽化が今後ますます進むと見込まれる一方で、人口減少に伴い、料金収入が減少するとともに、事業を担う人材も不足するなど、水道事業は深刻な課題に直面しています。このような状況を踏まえ、水道事業の広域連携や多様な官民連携を進めるとともに、水道事業者等に対し水道施設の適切な管理を求めること等により、水道の基盤の強化を図るため<sup>(33)</sup>とされている。

衆参両院における審議は多くの部分が、水道民営化ないしコンセッション方式の導入の是非及び海外の水道再民営化に関する調査などの立法事実、水道事業の現状、モニタリング問題、広域連携、災害発生時の対応、人材確保問題などに関する審議が行われた。主な審議内容は以下のように要約することができる。また、参議院厚生労働審議会においては、参考人質疑が行われた<sup>(34)</sup>。なお、衆参両院の厚生労働委員会において、反対会派から水道施設運営権の設定の許可に関する規定の削除を内容とする修正案が提出されたが、いずれも否決された。

以下では、衆参両院の厚生労働委員会における審議内容を主な争点ごとに要約することとする。

### 【コンセッション方式の導入】

○質問：コンセッション方式の導入の前提となる立法事実、中でも海外の事例調査が不十分であり、平成26年度の報告書から引用された2010年以前の三例しかないことは問題ではないか。（石橋通宏委員）

○答弁：決して御指摘のようなことではなくて、例えば今回の事例、三例についてはそういう状況もございますが、それを専門家の委員会にかけさせていただいて、専門家の委員の意見、専門家の方々それぞれのいろんな状況とか知見をお持ちだと思いますが、そういう御意見も踏まえてまとめられた専門委員会の報告書を基に法案を作成させていただいたという経緯でございます。（厚生労働大臣官房生活衛生・食品安全審議官・宮寄雅則）<sup>(35)</sup>

---

(33) 第196回国会衆議院厚生労働委員会第30号（平成30年6月27日）。

(34) 宮城県知事村井嘉浩氏、東洋大学経営学部教授石井晴夫氏、水ジャーナリスト、アクアスフィア・水教育研究所代表橋本淳司氏及び全日本水道労働組合中央執行委員長二階堂健男氏に対する参考人質疑が行われた。第197回国会参議院厚生労働委員会第6号（平成30年11月29日）。

(35) 第197回国会参議院厚生労働委員会第7号（平成30年12月4日）。

○質問：コンセッションは小さい自治体向けではない、経営が苦しい事業者向けではない、そういう選択肢で提供したのではないということなんでしょうか。確認させてください。

（石橋通宏委員）

○答弁：小さい事業者かどうか、あるいは黒字か経営の状況が厳しいか、それを、私は様々な選択があると思います。その自治体がコンセッション方式を導入することによってより効率的に安定的に運営できると、いろいろな作業を経てですよ。それは、その結果そういう自治体が、要は、規模は、私はある程度規模の大きな自治体だと思いますが、コンセッション方式が効果があるのは。ただ、それは、実際どういう状況があるかという中で、これはあくまでも一つの選択肢ですから、それは決め付けるわけにはいかないと私は思います。（厚生労働大臣・根本匠）<sup>(36)</sup>

○質問：水道を一旦民営化してしまうと、担う職員がいない状況になり再公営化が難しいのではないか。（初鹿明博委員）

○答弁：コンセッション方式を導入する場合には、地方公共団体がコンセッション事業者の業務、経理の実施状況等に関しまして四半期ごとに報告を求めるなど、定期的にモニタリング、報告徴収、実地調査をすることになっておりまして、事業継続が不可能になる前に対処することが重要と考えております。

このため、今般の法改正におきまして、厚生労働大臣が、地方公共団体のモニタリング体制が専門的な知見や知識を有する者により適時適切に実施できる体制となっているかを確認した上で許可することとしております。

加えまして、許可の際には、厚生労働大臣は、地方公共団体がコンセッション事業者の事業継続が困難となった事態をあらかじめ想定しまして、迅速に事業の継続体制を構築できるよう、その対応方法につきましても確認をすることとしております。（厚生労働副大臣・高木美智代）<sup>(37)</sup>

○質問：不祥事が発生した場合の責任は市町村にあるのか。（吉田統彦委員）

○答弁：水道事業の最終的な給水の責任は、水道事業者である地方公共団体が負うこととなります。（厚生労働副大臣・高木美智代）<sup>(38)</sup>

---

(36) 第197回国会参議院厚生労働委員会第5号（平成30年11月27日）。

(37) 第196回国会衆議院厚生労働委員会第31号（平成30年6月29日）。

(38) 第196回国会衆議院厚生労働委員会第31号（平成30年6月29日）。



## 【災害時の対応】

○質問：コンセッション方式で災害時にちゃんと対応できる制度となっているのか。（中野洋昌委員）

○答弁：災害時の対応につきましては、水道事業者である地方公共団体は、災害等の非常時における当面の事業継続のための措置をあらかじめ定めることが求められてございまして、厚生労働大臣がその措置について確認した上で許可を与えることとしているところでございます。仮に大災害によってコンセッション事業の継続が一時的に困難となった場合であっても、導入前と同様に、全国の水道事業者等の関係者の協力、これは市町村が事業者となっているということで他の市町村からの応援が可能ということでございます、こういった協力や、必要に応じて国や都道府県の支援も得て、応急給水や復旧に取り組むということで、水道事業の継続を確保することとなるということでございます。（厚生労働省大臣官房生活衛生食品安全審議官・宇都宮啓）<sup>(39)</sup>

○質問：自治体同士で協定を組む形で災害時の応援体制をつくっているが、水道事業者が民間事業者になった場合、このスキームは変わらないのか。（高橋千鶴子委員）

○答弁：水道の災害時における協力体制としては、日本水道協会が災害の程度に応じて都道府県や地方支部などの単位で広域的な応援体制を構築しているところでございます。

今般導入するコンセッション方式におきましては、水道法に基づく認可を有する水道事業者は地方公共団体のままでございまして、これまでと変わらないため、基本的にこの枠組みで行う、つまり、同じスキームで行うということとなることでございます。

コンセッション導入時の災害時の対応について、どこまでを民間企業に委ねるかは、あらかじめPFI法に基づく実施方針及び実施契約で決めることとなるということでございます。このため、災害を受けた自治体への応援を民間事業者に行わせることも可能でございます。

なお、コンセッション方式を導入するに当たりまして、水道事業者である地方自治体は、災害等の非常時における当面の事業継続のための措置について、費用負担を含めまして、あらかじめ定めることが求められておりまして、厚労大臣が、その措置について確認した上で許可を与えることとしてございます。

また、費用のことでございますが、応急給水につきましては、災害救助法に基づく措置

---

(39) 第196回国会衆議院厚生労働委員会第31号（平成30年6月29日）。



として、都道府県が実施し、国がその費用の一部を負担する制度がございまして、コンセッション事業者が応急給水を実施する場合も同様の措置がとられると考えられるところでございます。（宇都宮政府参考人）<sup>(40)</sup>

### 【モニタリング】

○質問：今、8割の水道事業者が水質検査を登録機関に依存をしている。民間に運営を任せたとして、職員がどうやってモニタリングをするのか、どのようにその体制を確保するのか。（高橋千鶴子委員）

○答弁：モニタリングにつきましては、水道法に基づく水道施設運営権の設定の許可を受ける地方自治体が責任を持って行う必要がございまして、場合によっては、必ずしもその全てを水道事業者自身がみずから行う必要はなくて、水質検査機関等の専門的知見を持つ第三者の役割や専門性を踏まえて、適切なモニタリングの体制を構築して行うということも考えられるところでございます。

今後、省令におきまして、許可基準に関する技術的細目として詳細な基準を定めまともに、ガイドライン等において許可基準の明確化や許可申請時の留意事項等を示してまいりたいと考えているところでございます。（宇都宮政府参考人）<sup>(41)</sup>

### 【広域連携】

○質問：全国で広域化がなかなか進まない最大の原因は何か。（浦野靖人委員）

○水道事業は主に市町村ごとに経営されてございまして、それぞれの事業は、安価に利用できる水源の有無や地理的条件、それから水道事業の経営条件の違い等によりまして、施設の整備水準、水道料金を始めといたします事業基盤に格差がございまして、したがって、水道事業の広域化に当たりましては、住民や議会の理解を得ることを含めまして、その調整が非常に難しいものがございます。そういったことが広域化が進まない大きな要因であると考えてございます。

このため、水道事業者等との間の調整を行います広域連携の推進役が必要でございまして、今般の水道法改正法案におきましては、都道府県に対しまして、広域的な水道事業者等の連携等を進める責務に加えまして、協議会の設置や基本方針に基づく水道基盤強化計画の

---

(40) 第196回国会衆議院厚生労働委員会第32号（平成30年7月4日）。

(41) 第196回国会衆議院厚生労働委員会第31号（平成30年6月29日）。

作成といったものを法的に位置づけることとしているところでございます。（宇都宮政府参考人）<sup>(42)</sup>

○質問：この法律によってどのように広域化を進めるのか。（中野洋昌委員）

○答弁：都道府県に、市町村を超えた広域的な見地から調整を行う広域連携の推進役としての役割を担っていただくということを考えているところでございまして、今般の改正法案におきましては、都道府県に対しまして、広域的な連携等を進める責務に加えて、協議会の設置や基本方針に基づく水道基盤強化計画の作成を法的に位置づけることとしているところでございます。（宇都宮政府参考人）<sup>(43)</sup>

### 【給水装置工事事業者の更新制度】

○質問：なぜ給水装置工事事業者数が急増したのか、その背景と、事業者数が増加したことによってどのような弊害と問題が起こっているのか。（宮島喜文委員）

○答弁：給水装置工事事業者につきましては、従来、各水道事業者が独自の指定基準で指定していたところでございますが、規制緩和の要請も受けまして、平成8年の水道法改正により全国一律の指定基準が設けられたところでございます。その結果、水道事業の区域を超えた参入が進み、事業者数が大幅に増えたものでございます。

一方で、現行の制度では、指定の有効期間がなく、指定工事事業者の廃止、休止等の状況が反映されにくいために、指定工事事業者の実態を把握することが困難となっているところでございます。また、無届けで工事を実施するなどの不適切工事等も発生しているところでございます。（厚生労働大臣官房生活衛生・食品安全審議官政府参考人・宮寄雅則）

○質問：制度導入の効果をどのように考えているのか。（宮島喜文委員）

○答弁：指定給水装置工事事業者の名称あるいは所在地、連絡先の情報については、多くの水道事業者がホームページで提供を行っております。今回の改正によりましてこの指定の更新制度が導入されるに伴って、水道事業者は更新時に指定給水装置工事事業者の業務内容等を確認することになっております。それらの情報のうち、対応工事の内容、定休日、営業時間等、あるいは利用者に有用なものを情報提供することによって利便性向上につな

---

(42) 第196回国会衆議院厚生労働委員会第31号（平成30年6月29日）。

(43) 第196回国会衆議院厚生労働委員会第31号（平成30年6月29日）。

げることとも可能であると考えておりますし、関係団体にもやはりこの情報提供に協力していただけるようお願いしていきたいと思っております。

また、更新に際しては、講習会の参加実績、主任技術者等への研修機会の確保の状況、配管技能者の配置状況を確認し、必要に応じて指導を行うことから、不適切な工事を行う事業者等が減り、工事事業者の質の向上にもつながると考えております。（厚生労働副大臣・大口善徳）<sup>(44)</sup>

### 【アセットマネジメント】

○質問：アセットマネジメントは、水道事業者の7割が実施しているが、アセットマネジメントの結果を利用した事業者というのは半分にとどまっている。実施率、活用率の向上に向けてどのように取り組んでいくのか。（河野義博委員）

○答弁：水道事業におけるアセットマネジメントにつきましては、今委員から御紹介がありました。手引を作成したり、あるいは簡易支援ツールを作成して、全ての都道府県に対する講習会の実施等によりましてその実施率の向上を図ってきたところでございますが、計画給水人口が5万人以上の大規模事業者における実施率は9割を超えているのに対しまして、5万人未満の中小事業者では6割程度と低い状況でございます。また、議員からも御指摘がございましたが、アセットマネジメント結果を更新計画等に活用している事業者は、アセットマネジメント実施事業者の約半数にとどまっている状況でございます。

今般の水道法改正案におきましては、長期的な視点からの水道施設の計画的な更新やその費用を含む事業収支の見通しの作成、公表に関する努力義務を新たに規定することを踏まえ、中小事業者における取組がより促進されるように手引や簡易支援ツールの改良、あるいは活用事例の紹介等を行うことによりましてアセットマネジメントの実施率、活用率の向上に取り組んでまいりたいと考えているところでございます。（政府参考人・宮寄雅則）<sup>(45)</sup>

### 【水道料金】

○質問：改正法案第14条第2項第1号、「健全な経営を確保することができる」という文言修正を入れた意図、法的な趣旨は何か。コンセッションで受託した民間企業が、容易に

---

(44) 第197回国会参議院厚生労働委員会第5号（平成30年11月27日）。

(45) 第197回国会参議院厚生労働委員会第5号（平成30年11月27日）。

料金を値上げすることができるようにするためのものではないか。（石橋通宏委員）

○答弁：ここの入念的に明示したのは、別にコンセッション事業者に限ったことではございませんで、水道事業の運営、経営に関して基本的なことをここで入念的に明示させていただいたものでございます。

料金の改定につきましては、地方自治体で条例で枠を定めますが、その枠を見直すときには、改めてまたPFI法の規定に基づきまして地方議会で御議論いただくという手順がございますので、無制限に料金が高騰するとか、そういう御懸念は当たらないのではないかと考えております。（政府参考人・宮寄雅則）<sup>(46)</sup>

### （3） 附帯決議

#### 1） 衆議院の付帯決議<sup>(47)</sup>

衆議院厚生労働委員会の審査においては、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、公明党及び日本維新の会提案による附帯決議が付された。内容は、以下のとおりである。

#### 水道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 水道の基盤強化においては、水道の高い公共性に鑑み、水が国民共有の貴重な財産であることを再認識しつつ、水が健全に循環し、そのもたらす恵沢を将来にわたり享受できることが確保されることを理念として、国、地方公共団体及び水道事業者等の相互の連携を深めること。
- 二 大規模災害の発生に備え、管路の老朽化への対応及び耐震化の推進等水道施設の整備に万全を期すとともに、施設整備の体制を支える人員及び予算が十分に確保されるよう努めること。また、災害時における速やかな復旧を図るための組織体制、災害対応システム等が十分に整備・運用されるよう、必要な措置を講ずること。
- 三 水道の基盤強化を図るために、水道事業に携わる人材の確保、技術の継承及び

(46) 第197回国会参議院厚生労働委員会第5号（平成30年11月27日）。

(47) 第196回国会衆議院構成労働委員会第32号（平成30年7月4日）。

労働環境の改善が必要であることに鑑み、地方公共団体がこれらを実現するために必要な支援を行うこと。特に官民連携を行うに当たって、この点が重要となることを十分認識し、事業運営に支障を来すことのないよう、総合的な施策を講ずること。

四 経営基盤が脆弱な小規模の水道事業者に対しては、水道の基盤強化の基本的かつ総合的な施策の推進において十分配慮するとともに、必要な支援を行うこと。

五 水道施設運営権の設定については、水及び水道施設が国民共有の貴重な財産であることに鑑み、公共性及び持続性に十分留意したものとなるよう、地方公共団体において検討すべき事項の具体的な指針を本法施行までに明示すること。

六 水道施設運営権の設定の許可に当たっては、地方公共団体においてその運営状況をモニタリングするための適切な体制が確保されているかについて厳格に審査を行うとともに、運営における公共性・公平性・公益性の確保を明確にするための具体的な指標等を示すこと。

七 水道施設の維持管理、修繕及び計画的な更新が、地域の健康資本の基盤として極めて重要であることに鑑み、これらの措置が適切に行われるよう、必要な支援を含めた包括的水道事業システムの構築に努めること。

八 水道の需給バランスの平準化を進める観点等から、水道スマートメーターを含む周辺機器の研究及び開発を促進するため、必要な措置を講ずること。

## 2) 参議院の付帯決議<sup>(48)</sup>

参議院厚生労働委員会の審査においても、自由民主党・国民の声、公明党、立憲民主党・民友会、国民民主党・新緑風会及び無所属クラブの提案による付帯決議が付された。内容は以下のとおりである。

### 水道法の一部を改正する法律案に対する付帯決議

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 水道の基盤強化に当たっては、水道が極めて公共性の高い、国民の日常生活や

(48) 第197回国会参議院厚生労働委員会第7号(平成30年12月4日)。



命にも直結する貴重な財産であることを踏まえ、全ての国民が水道の恩恵と安心・安全な水の供給を将来にわたって享受できるよう、国、地方公共団体及び水道事業者等の相互の連携を深めること。

二 将来にわたって国民生活の安心と安全を確保するとともに、大規模災害の発生等にも備えるため、管路の老朽化への対応及び耐震化の推進等、水道施設の継続的な更新と整備に万全を期すとともに、地方公共団体において施設整備の体制を支える人員及び予算が十分に確保されるよう努めること。また、災害時における速やかな応急給水・応急復旧を図るための組織体制、災害対応システム等が十分に整備・運用されるよう、必要な措置を講ずること。

三 水道の基盤強化を図るために、水道事業に携わる人材の確保、技術の継承及び労働環境の改善が必要であることに鑑み、地方公共団体がこれらを実現するために必要な支援を行うこと。特に官民連携を行うに当たって、この点が重要となることを十分認識し、事業運営に支障を来すことのないよう、海外の再公営化事例の検証を含めて総合的な施策を講ずること。

四 水道の基盤強化の基本的かつ総合的な施策の推進に当たっては、中山間部、過疎地域や人口減少の著しい地域等の自然的・社会的条件の厳しい地域を抱える地方公共団体や、経営基盤が脆弱な小規模の水道事業者に十分配慮して、必要な技術的・財政的援助を行うこと。

五 水道施設運営権の設定については、水及び水道施設が国民共有の貴重な財産であること、また、重要な生活インフラである水道事業に外国資本が参入する可能性や、将来的に料金が高騰したりサービス品質が低下したりする可能性に留意し、その決定は厳に地方公共団体が住民の意思を十分に踏まえた上での自主的な判断に委ねられるべきであることを大前提に、公正かつ公平な手続や透明性を十分に確保した民間事業者の選定を含め、公共性及び持続性に十分留意したものとなるよう、地方公共団体において検討すべき事項の具体的な指針を本法施行までに明示すること。

六 水道施設運営権の設定の許可に当たっては、地方公共団体において民間事業者の運営状況をモニタリングするための適切な体制が確保されているかについて厳格に審査を行うとともに、水道料金や水質基準への適合などの規制・モニタリングが確実に実施され、必要に応じ第三者による確認も得つつ、運営における公共性・公平性・公益性の確保を明確にするための具体的な指標等を示すこと。



- 七 水道施設の維持管理、修繕及び計画的な更新が、地域の生活インフラの基盤として極めて重要であることに鑑み、これらの措置が適切に行われるよう、必要な支援を含めた包括的水道事業システムの構築に努めること。
- 八 指定給水装置工事事業者の更新時に取得する修繕対応の可否等の情報、修繕時のトラブル防止や悪質商法に関する情報等を水道利用者に分かりやすく提供するよう、水道事業者に対し指導すること。また、給水装置工事主任技術者、配管工事に携わる者の技術・技能の維持・向上を図るための研修の充実等を通じて指定工事事業者の質の向上を図ること。
- 九 水道の需給バランスの平準化を進める観点等から、水道スマートメーターを含む周辺機器の研究及び開発を促進するため、必要な措置を講ずること。
- 十 上工下水、農業用水等の人間が利用する水のみならず、表流水、地下水等を一体として捉える水循環の視点から水利用の最適化を図ることにより、低廉で高品質な水道水を供給できる体制の維持に努めること。

## 5. 地方公共団体への影響と課題

日本の水道を取り巻く状況は厳しさを増しており、一刻も早い対応が必要とされていることは異論のないところである。本改正もこのような必要性から、水道の基盤強化を図ることを目的として、関係者の責任の明確化するとともに、コンセッションの活用推進、広域連携の推進、適切な資産管理、指定水道工事事業者への更新制度の創設などの措置を講じる内容となっている。

本改正における官民連携の推進は、法案提出の段階から、事実上の民営化を可能にするものではないかという批判があったこともあり、地方公共団体が水道事業者として最終的に責任を負うことができるような形でコンセッションを活用することができるようにしたものである。法改正の前後を通じて、水道事業におけるコンセッションの導入に積極的な地方公共団体は少ない。むしろ、これまで最も前向きに検討を進めてきた浜松市においてさえ、住民からの反対が強くコンセッションに関する議論を当面延期すると発表した<sup>(49)</sup>。

---

(49) 日本経済新聞2019年1月31日。

今後、水道事業におけるコンセッションの導入の動向に注目する必要がある。

いずれにせよ、地方公共団体は、水道事業における官民連携を推進するか否か、推進する場合にどのような方式を採るかを決めていく必要がある。その際、水道水の供給が住民生活にとって必須不可欠な行政サービスであることに鑑み、低廉で良質な水道水を安定的に供給する義務が地方公共団体にあることを忘れてはならない。

なお、水道事業におけるコンセッションの活用を促すための措置として、水道法の改正と歩調を合わせるような形で、第196回国会において「PFI法の一部を改正する法律」が成立し、水道事業にコンセッションを導入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金のみで繰上償還することを認める特例が、時限的措置として講じられている<sup>(50)</sup>。

改正法は、都道府県、市町村及び水道事業者等の責務規定を新たに設け、特に、広域連携の推進にあつての都道府県の役割強化を図っている。確かに経営基盤が脆弱な小規模の水道事業者同士の話し合いによっては広域化を推進することは難しく、都道府県のリーダーシップが求められるところである。具体的には、都道府県が「水道基盤強化計画」を定めるとき、そして「広域的連携等推進協議会」の場における主導的な役割が期待されることになるが、そのためにはいくつかの課題をクリアーする必要があると思われる。まずは、どのようにして区域内の水道事業者間の合意形成をしていくかの問題である。各水道事業者の水道施設の状況、水道料金水準、経営状況はばらばらであることから、計画の策定及び協議会における協議が難航することが予想される。例えば、平成30年4月に「香川県広域水道企業団」が事業を開始していて、水道広域化の先行・先進事例と言われる香川県の場合、平成20年に担当者レベルの勉強会を開始してから「香川県水道広域化協議会」<sup>(51)</sup>の設置まで5年、事業開始までさらに5年がかかったとする<sup>(52)</sup>。もちろん、今回の法改正前の事例であつて、直接参考にすることはできないが、改正法におけるそれぞれの義務は努力義務となっており、水道事業者間の格差によってうまく調整がつかず、結果として本来に広域連携による基盤強化が必要な中小規模の水道事業者等が取り残されてしまうことが懸念される。都道府県には、「広域的連携等推進協議会」における主導的な役割と、具

---

(50) 詳細は、権奇法「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（PFI法）の改正（平成30年6月20日法律第60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6集』153頁以下参照。

(51) この協議会は任意協議会で、平成27年に法定協議会として「香川県広域水道事業体設立準備協議会」が設置された。

(52) 香川県広域水道企業団「香川県における水道広域化について」。

体性・実効性のある「水道基盤強化計画」が期待される。そのためには水道事業ノウハウの蓄積と人材の確保が急務である<sup>(53)</sup>。

改正法は、官民連携及び広域連携を柱とし水道事業の基盤強化を図るものであるが、特に中小規模の水道事業者がいずれの連携にも参加することができず、取り残されてしまう可能性がある。このような水道事業者に対しては、国及び都道府県の支援を前提とした広域化を考える必要がある。これに関しては、水道水の質、量、料金のすべての面において本島との格差が激しかった沖縄本島周辺の離島8村<sup>(54)</sup>を対象とした、沖縄県企業局による水道用水供給事業の実施を通じた広域化がその良い例になると思われる。

今回の法改正は、市町村及び都道府県委水道事業に大きく影響するものであり、各地方公共団体においては、今回の法改正を期に、中長期的な観点から地域の水道事業について、住民と問題意識を共有しながら持続可能な水道事業の将来像を示していくことが求められる。その際、先進的な先行事例を参考にしながら各地方公共団体ごとの創意工夫を施した政策決定や条例制定を進めていくことが求められる。

(こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部准教授)

---

(53) この点、香川県広域水道企業団へのインタビュー調査によると、香川県の場合従来から「香川用水」事業を通じて水道事業に深くかかわっていたことが広域化進展の大きな要因となっているという。

(54) 渡嘉敷村、座間味村、粟国村、渡名喜村、南大東村、北大東村、伊平屋村、伊是名村。



# 子ども・子育て支援法の一部を改正する法律 (令和元年5月17日法律第7号)

上 林 陽 治

## はじめに

2019年5月10日、198常会において「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律」(以下「改正法」という)が成立、同月17日に公布され、一部を除き2019年10月1日に施行した。

改正法は、少子化対策の観点から、子育て世帯の経済的負担を軽減するために幼児教育・保育の無償化を進めるというもので、市町村の確認を受けた保育園・幼稚園等を利用する保護者に対する新たな給付制度を創設するというものである。

## 1. 改正法に至る経緯と背景

### (1) 少子化の現状

日本の年間出生数は、第1次及び第2次ベビーブーム期には年間200万人を超えていたが、2016年には97万6,978人となり、1899年の統計開始以来、初めて100万人を割った。そして2019年には、遂に90万人を割り込み、出生数は86万4,000人と推計されている。

合計特殊出生率をみると、第1次ベビーブーム期には4.3を超えていたが、その後急激に低下し、第2次ベビーブーム期を含め、ほぼ2.1台で推移していたものの、1975年に2.0を下回ってからは低下傾向となり、2005年には過去最低の水準である1.26まで落ち込んでいる。その後は、横ばい若しくは微増傾向となり、2016年は1.44

まで回復したものの、2019年には1.42まで低下すると推計されている<sup>(1)</sup>。

## (2) 少子化対策

少子化と高齢化の同時進行により、社会保障制度を財政的にも制度的にも安定させることが必要となってきたことから、2008年の「社会保障国民会議」における議論を皮切りに社会保障制度の見直しが進められてきた。

2009年の所得税法等の一部を改正する法律附則第104条には、消費税の全額が「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用」に充てられることを含め税制の抜本的な改革を行うための法制上の措置を2011年度までに講ずることを明記した。

## (3) 子ども・子育て関連3法の成立と改正経緯

2012年8月、180常会において、社会保障と税の一体改革関連法が成立した。この中で、消費税率引上げによる増収分を含む消費税収（現行の地方消費税収を除く）は、すべて社会保障の財源とされるとともに、消費税率を5%から10%に引き上げた時には、国・地方分を合わせて、社会保障の安定化に約4%分が、社会保障の充実に約1%分が、それぞれ振り向けられることとされた。

社会保障と税の一体改革関連法においては、子ども・子育て支援などを中心に全世代型社会保障制度に改革することを目指して、「子ども・子育て支援法」、「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の一部を改正する法律」、「子ども・子育て支援法及び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の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の子ども・子育て関連3法が成立した<sup>(2)</sup>。

2015年4月1日には、子ども・子育て関連3法に基づき、子ども・子育て支援関連の制度、財源及び給付を一元化するとともに、制度の実施主体を市町村（基礎自治体）とし、国・都道府県が制度の実施を重層的に支える子ども・子育て支援新制度（以下

---

(1) 以上の数値は、厚生労働省「令和元年（2019）人口動態統計の年間推計」

(2) 2012年の消費税法改正で、消費税法1条に次の2項が付加された。「消費税の収入については、地方交付税法（昭和二十五年法律第二百十一号）に定めるところによるほか、毎年度、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする」

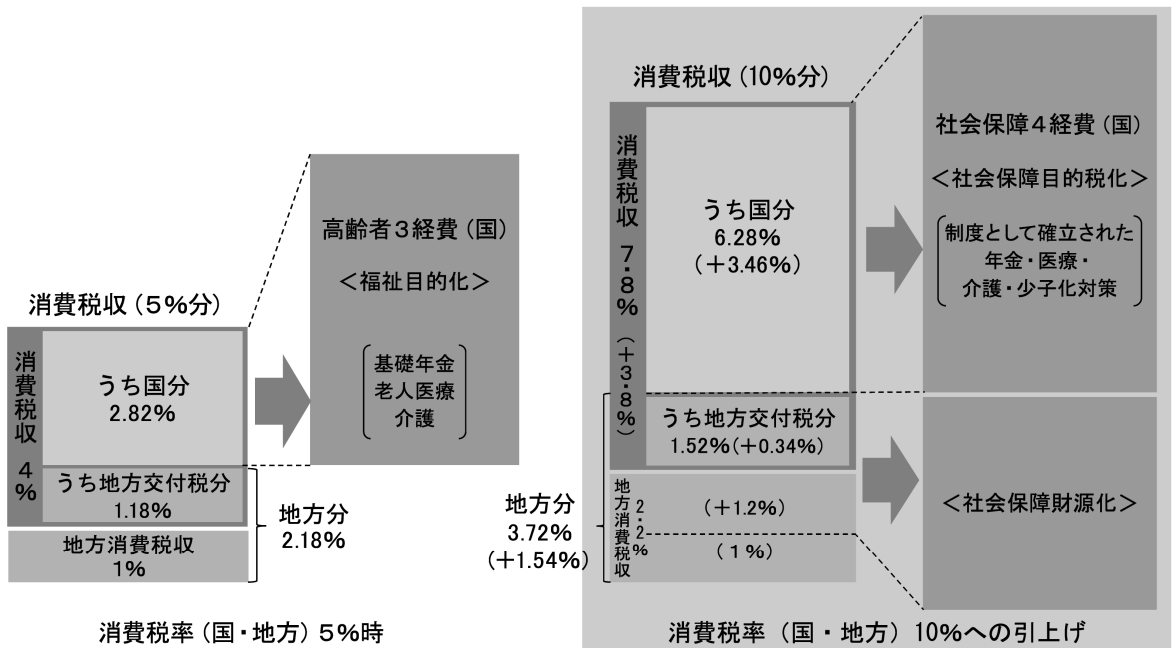


「新制度」という)が本格施行した。新制度では、これまで消費税収の国分の使途について、高齢者3経費(基礎年金、老人医療、介護)のみに充てられることとなっていたものを、使途を拡大し、新たに社会保障4経費(年金、医療、介護、少子化対策)として、子育て分野にも充てることとしたものである。具体的には、消費税率10%への引上げにより社会保障の充実の財源に充てられる2.8兆円のうち0.7兆円程度を子ども・子育て支援に充てることとしたものだが、保育所整備など「量の拡充」と保育士の確保など「質の向上」に1兆円超の財源を必要としており、0.3兆円分については恒久財源が見つからず毎年の予算編成の宿題になってきた。

新制度では、①認定こども園、幼稚園、保育所の施設型給付及び小規模保育・家庭的保育・事業所内保育等(地域型保育給付)の創設、②地域の実情に応じた子ども・子育て支援の充実により、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進するとした。このうち認定こども園制度は、幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型の4類型に分類され、2018年4月現在、6,160園が開設している。

また、2016年の190常会では、子ども・子育て支援の提供体制の充実を図るため、事業主拠出金を財源とする仕事・子育て両立支援事業(企業主導型保育事業等)が創設されるとともに、同拠出金の率の上限を引き上げること等を内容とする、子ども・子育て支援法の改正が行われた。

図表 1 消費税収の国・地方の配分と用途



出典) 財務省「消費税の用途に関する資料」

[https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/consumption/d05.htm](https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/consumption/d05.htm) (2020年3月24日閲覧)

#### (4) 無償化に関する2017年衆議院選挙における自民党の突然の公約

子ども・子育て関連3法案に対する附帯決議等に盛り込まれた幼児教育の無償化に関して検討を行うため、2013年3月から、幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議が開催され、同会議で取りまとめられた基本方向<sup>(3)</sup>を踏まえ、生活保護世帯、市町村民税非課税世帯、低所得世帯を中心として、保育料等の軽減措置や無償化が、2014年度から段階的に進められてきた。

そうした中、2017年9月25日、安倍内閣総理大臣は、衆議院の解散を表明した記者会見において、「2020年度までに3～5歳まで、すべての子どもたちの幼稚園や保育園の費用を無償化します。0～2歳児も、所得の低い世帯では全面的に無償化します。」「本年6月に策定した子育て安心プランを前倒しし、2020年度までに32万人分の受皿整備を進めます。」と発表した。そして、子育て世代への投資を拡充するため、その財源として、2019年10月に予定されている消費税率10%への引上げに伴う税収増の用途を見直し、2兆円規模の新たな政策を実施し、社会保障制度を全世代型へと大

(3) 「『幼児教育無償化』について」(2013年6月6日幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議)

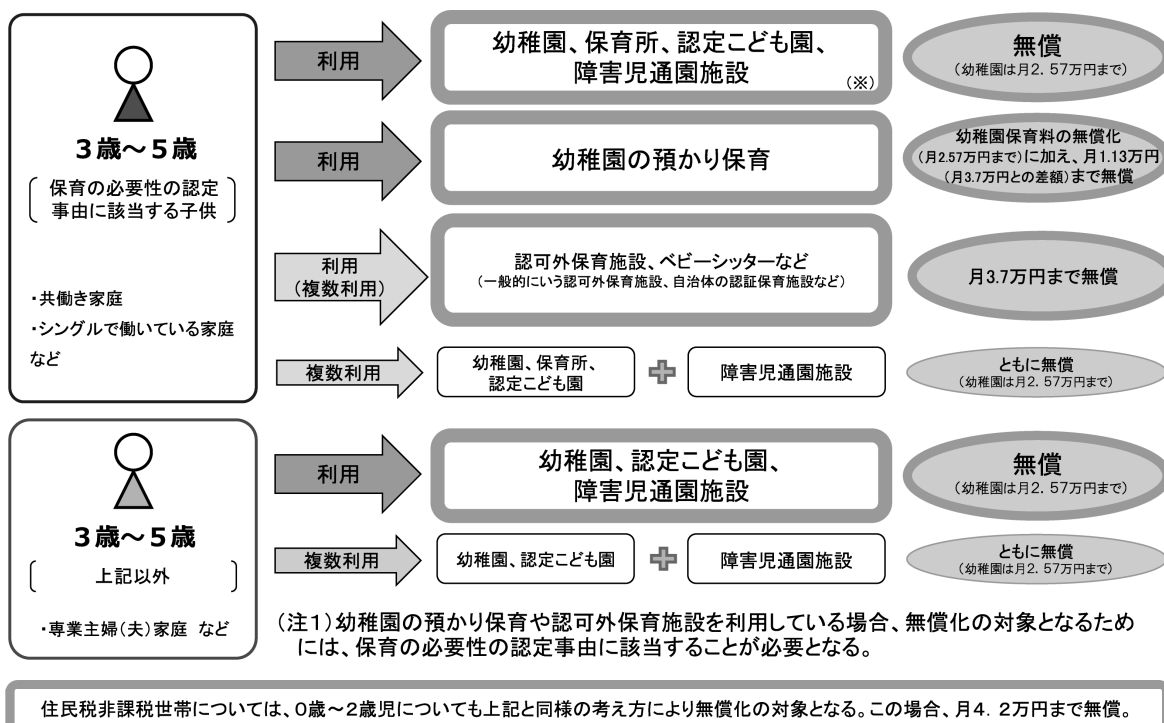
きく転換することを表明した。その後、同年11月1日、安倍内閣総理大臣は、第4次内閣発足後の記者会見において、幼児教育・保育の無償化を進めていく旨を改めて表明した。

#### (5) 幼児教育・保育の無償化措置の具体化

2017年12月8日、政府は「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定し、その中で、「保育の受け皿拡大を図りつつ、幼児教育の無償化をはじめとする負担軽減措置を講じることは、重要な少子化対策の一つである」とし、3～5歳のすべての子ども及び0～2歳の住民税非課税世帯の子どもの幼児教育・保育の無償化、待機児童の解消等を内容とする2兆円規模の施策を盛り込んだ。これらの財源については、2019年10月に予定されている消費税率2%引上げにより見込まれる5兆円強の税収の使途を見直し、1.7兆円程度を充てることとした。これに加え、社会全体で子育て世代を応援していくとの方向性の中で、個人と企業が負担を分かち合う観点から、事業主拠出金を0.3兆円増額することとした。

2018年5月31日には、学識経験者による「無償化措置の対象範囲等に関する検討会報告」がまとめられ、幼稚園の預かり保育事業や認可外保育施設など、認可保育所に入所することのできない子どもも対象範囲とするべきとの提言があり、これを受けた「経済財政運営と改革の基本方針2018」（2018年6月15日閣議決定）で、幼児教育・保育の無償化の方向性が固まった。（**図表2**参照）

図表2 幼児教育・保育の無償化の具体的なイメージ



(注2) 上記のうち認可外保育施設及びベビーシッターについては、認可外保育施設の届出をし、指導監督の基準を満たすものに限る(ただし、5年間の経過措置として、指導監督の基準を満たしていない場合でも無償化の対象とする猶予期間を設ける)。(※) 地域型保育も対象。また、企業主導型保育事業(標準的な利用料)も対象。

出典) 内閣府ホームページより

## (6) 国・地方の協議

無償化事業における国と地方の負担割合については、2018年末まで国・地方間で協議が行われた。

「経済財政運営と改革の基本方針2018」の閣議決定以降、国と地方の負担割合について、国と地方の協議の場等で検討が進められてきたが、2018年11月14日には、全国市長会が、国が求める新たな費用負担に反対する方針を表明した。市長会側は、「無償化は全額国費で負担するはずであった」「地方に財政負担を突然強いるのは、地方自治法の趣旨から逸脱している」との理由を挙げ、強く反発した。

これに対し、11月21日に内閣府で開催された「教育の無償化に関する国と地方の協議」において、政府から、現行制度があるもの以外(認可外保育施設、預かり保育、ファミリー・サポート・センター事業等)に係る負担割合については、国3分の1、都道府県3分の1、市町村3分の1とすること等を内容とする「幼児教育無償化に係る国・地方の負担割合の基本的な考え方(案)」が示された。

その後、更なる検討が進められた結果、同年12月3日、「教育の無償化に関する国と地方の協議」において、再び「幼児教育無償化に係る国・地方の負担割合の基本的な考え方（案）」が示され、○認可保育所、幼稚園、認定こども園については、これまでの段階的無償化を加速化することを踏まえ、現行の負担割合通り。ただし、幼稚園（未移行園）に係る負担割合については、国が2分の1、都道府県4分の1、市町村が4分の1、○新たに無償化の対象となる認可外保育施設、預かり保育、ファミリー・サポート・センター事業等の負担割合について、国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1とすることとなった（図表3）。

図表3 幼児教育・保育の無償化に当たっての施設ごとの国・都道府県・市町村の負担割合

法律上の位置付け (予定)	区 分	負担割合			
		国	都道府県	市町村	
施設型給付 (地域型保育給付含む)	<新制度>保育所・幼稚園等	私立	1/2	1/4	1/4
		公立	-	-	10/10
子育て支援 施設等利用給付 (仮称)	<旧制度>私立幼稚園	1/3 ⇒1/2	- ⇒1/4	2/3 ⇒1/4	
	認可外保育施設	1/3 ⇒1/2	1/3 ⇒1/4	1/3 ⇒1/4	
	一時預かり事業、ファミリー・サポート・センター事業、病児保育事業	1/3 ⇒1/2	1/3 ⇒1/4	1/3 ⇒1/4	
	預かり保育	1/3 ⇒1/2	1/3 ⇒1/4	1/3 ⇒1/4	

出典)「幼児教育の無償化について」(2018年12月3日教育の無償化に関する国と地方の協議配付資料)

これに対し全国市長会は、12月10日、年間総額約8千億円の無償化財源のうち、約3千億円を負担する国の案を受け入れると表明、当初案より1,000億円少ない負担とすることで決着した。さらに負担割合については、次のようにまとまることとなった。

- 初年度(2019年度10月～)に要する経費について全額国費による負担
- 初年度及び2年目(2020年度)の導入時に必要な事務費について全額国費による負担
- 幼児教育・保育の無償化に係る地方負担については、地方財政計画の歳出に全額計上し、地方消費税、地方交付税等の一般財源総額を増額確保した上で、地方交付税による財源調整を行い、個々の団体に必要な財源を確保

さらに、国・地方間協議では、認可外保育所を無償化措置の対象とするかも焦点であったが、12月25日に開催された協議会で、市町村の条例で対象の可否を決定できるものとした。

## 2. 改正法の概要

2014年度から生活保護世帯、市町村民税非課税世帯、低所得世帯を中心に進められてきた保育料等の軽減措置や無償化は、法改正を伴わず、同法施行令の改正によって対応してきており、今次の幼稚園、保育園等の無償化措置の具体化も施行令の改正による。

したがって、改正法の主な内容は、改正前において給付制度の対象となっていない幼稚園や認可外保育施設等の利用に関し、保護者に対する新たな給付制度を創設するものである。

改正法の概要は、以下の通りである。

### (1) 基本理念の追加

子ども・子育て支援の内容及び水準について、すべての子どもが健やかに成長するように支援するものであって、良質かつ適切なものであることに加え、子どもの保護者の経済的負担の軽減に適切に配慮されたものとする旨を基本理念に追加した（2条2項）。

※ この具体化は、既に軽減措置や無償化として個人給付の対象となっている認定子ども園、幼稚園、保育所等については、子ども・子育て支援法施行令を改正し、利用者負担を無償化する措置が講じられた。

※ 就学前の障害児の発達支援についても、児童福祉法施行令を改正し、利用者負担を無償化する措置が講じられた。

### (2) 子育てのための施設等利用給付の創設

#### ① 対象施設等を利用した際に要する費用の支給

市町村は、ア対象施設等を、イ支給要件を満たした子どもが利用した際に要する費用を支給する。



## ア 対象施設等

子どものための教育・保育給付の対象外である幼稚園、特別支援学校の幼稚部、認可外保育施設、預かり保育事業、一時預かり事業、病児保育事業、子育て援助活動支援事業であって、市町村の確認を受けたもの（7条10項及び58条の2関係）。

認可外保育施設については、児童福祉法に基づく届出がされ、国が定める基準を満たすものに限るが、5年間は届出のみで足りる経過措置を設ける（経過措置期間内において、市町村が条例により基準を定める場合、対象施設をその基準を満たす施設にできることとする）（改正法附則4条2項関係）。

## イ 支給要件

保護者に対し、以下のいずれかに該当する子どもであって市町村の認定を受けたものを対象に、施設等利用費を支給する（30条の11第2項関係）。

- ・30条の4第1号・第2号認定 3～5歳まで（小学校就学前まで）の子ども
- ・30条の4第3号認定 0～2歳までの住民税非課税世帯の子どもであって、保育の必要性がある子ども

## ウ 施設利用費の支給

保護者に対し支給される施設利用費（副食費、通園送迎費、行事費などの日常生活に要する費用等を除く）を上記イの区分ごとに、政令で定めるところにより算定した額とする（30条の11第2項関係）。（**図表4**参照）

なお、年収360万円を下回る世帯は、副食費月4,500円が免除される。

## ② 費用負担

本給付に要する費用は、原則、国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1を負担する（65条3～5号、66条2号、66条の2、67条2項及び68条2項関係）

なお、2019年度に限り、地方負担部分について全額国費（＝子ども・子育て支援臨時交付金）により補填し（改正法附則15条、25条関係）、この子ども・子育て支援臨時交付金の額の算定及び交付に関する事務に関しては、都道府県の法定受託事務とする（改正法附則18条及び19条2項後段ならびに改正地方自治法別表第一第一号法定受託事務）。

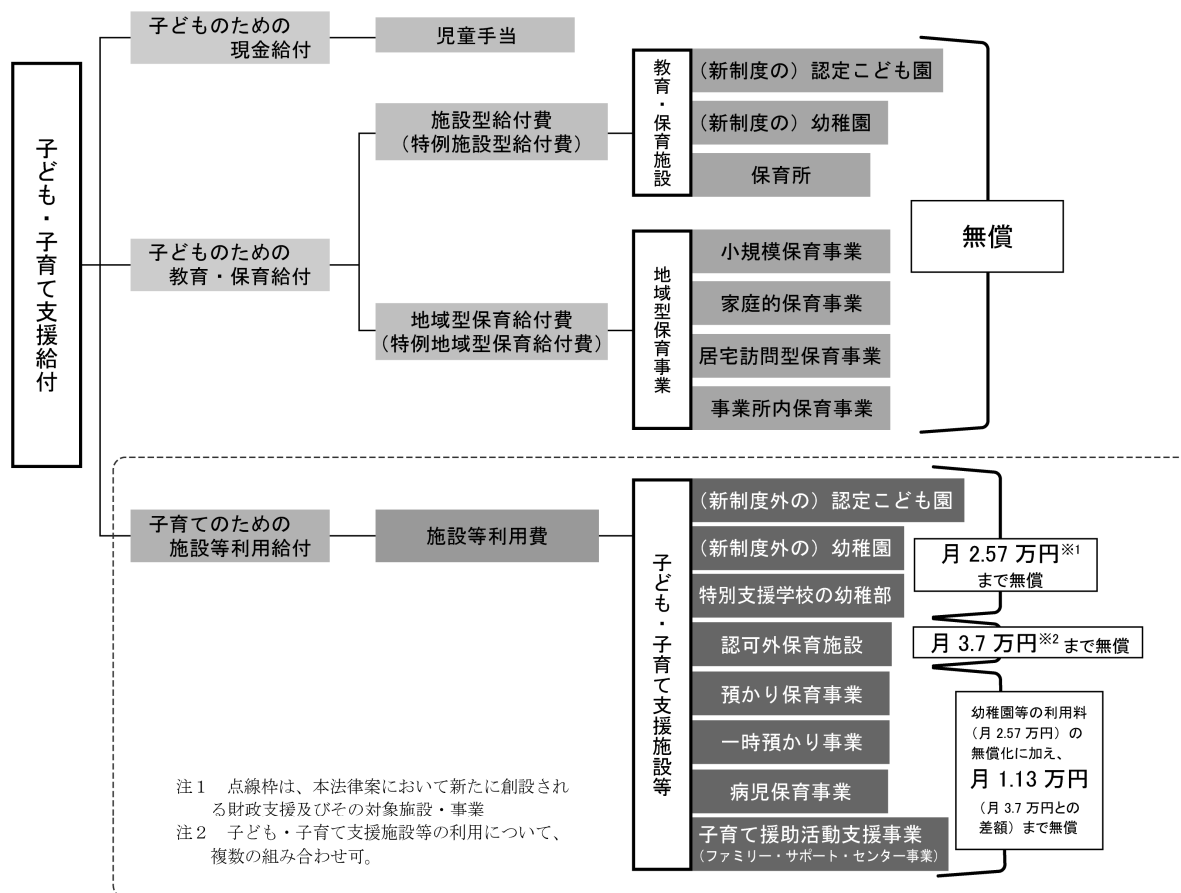
## ③ その他

市町村長は、対象施設等を確認し、必要に応じ報告、公表、命令等を行い、確認

を取り消し、効力を停止することができる（58条の9及び58条の10関係）。

市町村は、偽りその他不正の手段により施設等利用給付を受けた者から、その金額の全部または一部を徴収することができる（30条の3関係）。

図表4 子ども・子育て支援給付の種類



出典) 衆議院調査局内閣調査室作成資料

### 3. 国会審議状況

#### (1) 審議概要

改正法の議案審議経過は、図表5の通り。

衆議院では、内閣委員会に付託され、同委員会は3月13日～4月3日まで6回にわたり審議を行い、3月27日には参考人質疑、3月28日には衆議院内閣委員会、文部科

学委員会、厚生労働委員会の連合審査会を開催した。また採決が行われた4月3日には安倍内閣総理大臣出席のもと審議が行われた。同委員会の採決では賛成多数で原案通り可決すべきものと決定された後、4月9日、衆議院本会議において賛成多数で可決され、参議院に送付された。なお、内閣委員会においては、採決に先立ち、「子ども・子育て支援の量的拡充及び質の向上」「保育等従業者の処遇の改善」「保育士及び保育士資格を有する者であって現に保育に関する業務に従事していないものについて職業紹介を行う体制の整備」等に係る立憲民主党・無所属フォーラム・国民民主党・無所属クラブ共同提案による修正案が提出されたが、賛成少数をもって否決した。また、採決後には、待機児童問題の早急な解消、保育士の配置基準の改善・処遇の改善、保育士資格等を有する者の職業紹介体制の確立、すべての0～2歳児の無償化の検討、幼稚園類似施設等を給付対象とすることの検討を求める附帯決議を議決している。

参議院では、4月12日に内閣委員会に付託され、4月18日～5月9日の間で6回の審議が行われた。4月25日午後には参議院内閣委員会、文教科学委員会、厚生労働委員会の連合審査会が、5月7日には参考人質疑がそれぞれ開催された。5月9日の採決では、賛成多数で原案通り可決すべきものと決定され、翌5月10日に参議院本会議において賛成多数により可決・成立した。

なお、参議院内閣委員会においても、修正案が提出されたが賛成少数で否決され、採決後には附帯決議を議決している。

図表5 議案審議経過

項目	内容
議案種類	閣法
議案提出回次	198
議案番号	15
議案件名	子ども・子育て支援法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	2019年2月12日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	2019年3月12日／内閣
委員会審査終了年月日／審査結果	2019年4月3日／可決
衆議院審議終了年月日／審議結果	2019年4月9日／可決
衆議院審議時党派態度	多数
参議院予備審査議案受理年月日	2019年2月12日
参議院議案受理年月日	2019年4月9日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	2019年4月12日／内閣
委員会審査終了年月日／審査結果	2019年5月9日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	2019年5月10日／可決
公布年月日／法律番号	2019年5月17日／7

## (2) 主な質疑

改正法案の質疑に関しては、衆参両院において、都合12回にわたり審議が行われた。このため議事録も膨大な量にわたったが、各党・会派をまたがり、同様の質問が出され、かつそれに対する政府側の回答も同様のものが多くみられた。

したがって、以下の質疑の状況については、議員名・所属院・会派等を記述せず、主要な質問とそれに対する政府側の回答のみを掲載することとする。

### 無償化の趣旨・目的

○無償化はどのような趣旨で実施されようとしているのか。

→子育て世代、子どもたちに大胆に政策資源を投入し、社会保障制度を全世代型へと変えていくもの。若い世代が理想の子ども数を持たない理由として、8割前後の方が子育てや教育にお金がかかり過ぎることを挙げている。

### 無償化対象規模

○どれぐらいの子どもたちが恩恵を受けられるのか。施設ごとの対象者数や予算規模は。

→3～5歳までの保育所等に通う子どもが約152万人で約4,630億円、0～2歳までの保育所等に通う住民税非課税世帯の子どもが約15万人で約27億円、幼稚園等に通う子どもが

約140万人で約2,490億円、認可外保育施設等に通う子どもが約9万人で約282億円、預かり保育等に通う子どもが約57万人で約336億円

### **副食費、行事費等の取り扱い**

- これまで保護者の方々にお支払いをいただいている、バス等々の送迎代や給食の食材費、あるいは遠足などの行事に係る費用は従来どおり御負担をいただくのか。  
→引き続き御負担が必要。なお、副食費は、年収360万円未満相当世帯は免除される。
- 保育所では、所得に応じた給食費の徴収という新たな事務作業が発生。現状のままでは、保育士が徴収の事務まで担い、保育の質の低下につながることを危惧。  
→これまでも保護者が負担していた主食費や行事費等に合わせて副食費も徴収するものなので、新たに大きな事務負担が発生するものではない。
- 保育所等は、主食費は実費という扱い。しかし現状は実費で徴収しているところは41%しかない。残り6割は、自分で弁当を持っていくとか、徴収していないか低い額を徴収。この6割は、新たに負担がふえる。これは無償化とは言えない。新たな徴収は、施設には相当負担。給食費は無償化に含めるべき。  
→在宅で子育てする場合でも生じる費用であること、既に無償化されている義務教育でも実費相当の負担をいただいている。在宅で子育てしている方々が負担し、幼稚園、保育園に通う方々は、食費負担なしということは、おかしい。

### **保育の受け皿づくり 無償化よりも全入を優先すべき**

- 今まで、保育の受皿で0～2歳を増やしてきた。結果として、2歳を過ぎた後の行き先を探すのに苦慮しているという実態。これに加え3歳以上無償化とあれば、更に待機児童の増が心配。まずは受皿を整備、そして質を担保、その上で無償化と段階的に取り組むべき。  
→引き続き待機児童解消に向けた取組を推進。子育て安心プランに基づき、2020年度末までに32万人分の保育の受皿確保に取り組む。3歳児の動向についても注視したい。
- 今回の幼児教育無償化を契機に保育ニーズがふえ、待機児童がふえてしまうのではないかという懸念。  
→次の理由から限定的ではないか。
  - 1点目に、既にほとんどの子どもが認可施設を利用できている3～5歳児を対象としていること。2点目に、0～2歳児は、住民税非課税世帯に限定していること。子育て安

心プランによる必要な保育の受皿32万人分は、25歳から44歳までの女性の就業率が2022年度末にほかの先進国並みの8割まで上昇することを想定して整備量推計。

### 保育士の人材確保・処遇改善

- 転職支援会社が現役の保育士、幼稚園教諭に行った幼児教育、保育無償化についてのアンケートによると、回答者の67.1%が反対、反対の理由は業務負担の増加に不安が74.0%、保育の質の低下が69.7%、待機児童増加が51.1%という結果。現場の保育士や幼稚園教諭は、これ以上の負担増と保育の質の低下に大きな懸念。
  - 2013年度以降、月額約38,000円の処遇改善を行ってきた。2017年度からは、技能、経験に応じて月額最大4万円の処遇改善を実施。さらに、2019年度予算案では3,000円相当の処遇改善を実施予定。このほか新規の資格取得の促進、就業継続、離職者の再就職の促進等総合的支援に力を尽くしている。
- （年収水準は）全産業が491万円、保育士の方が342万円、この差は149万円ほどの開きがある。政府としては、縮まってきている、加算をしているからいいんだという考えか。
  - 縮まってはきていると認識。まだ差があるのも事実。
- 人件費は公定価格に基づいて保育園に支払われているが、人件費比率が30%という保育園まである。改善するには、人件費比率を公表させるのが一番手っ取り早いのではないか。
  - 私立保育所の委託費は、保育の質に関する要件を満たすことを前提に、一定の範囲で当該保育所の運営費以外に充てることができるよう弾力的な運用を認めている。ただ、処遇改善等加算一の賃金改善要件分と処遇改善等加算二は、賃金総額がふえることなどを要件として弾力運用は認めておらず、確実な賃上げにつながる仕組み。経営実態調査をしっかりと行う中で、処遇改善に取り組む。
- この10年間で保育士の数が、箇所数としても、あるいは定員としてもふえている。更にふやす考えはあるか。
  - 指定保育士養成施設の入学定員は増加してきており、2014年から2018年にかけて、約5.6万人から約6.1万人に約5,000人分定員増加。

### 認可外施設等の取り扱い

- 認可外保育施設で指導監督基準を満たさない施設が一体どれぐらいあるのか。どのように基準を満たす施設に指導していくのか。



→2017年3月31日時点で、全国の届出対象施設数は7,916カ所。この中で、指導監督基準において都道府県等に年1回以上の立入調査を義務づけていないベビーシッターを除くと7,013カ所。2016年度に立入調査を実施した施設は約68%、4,771カ所。立入調査を実施した施設に占める指導監督基準を満たしていない施設は約43%、2,062カ所。

○立入調査の対象となる認可外施設がおよそ7,000カ所、事業所内保育施設プラスベビーシッターで、7,000カ所が11,700カ所になる。立入調査の対象になる施設は1.7倍。立入調査が全体でも68%といった状況で、本当に大丈夫なのか。

→巡回支援指導員の配置拡充や、指導監督の手法、ルールの明確化等により、児童福祉法に基づく都道府県等による指導監督の徹底を図る。また、基準を満たし、認可施設に移行するための運営費の補助等の支援を行う。待機児童状況が地域で異なることを踏まえ、市町村が、保育の需給状況等を勘案し、条例によって無償化対象施設の範囲を定めることを可能とする仕組みを盛り込んだ。

また、無償化の給付主体である市町村の役割も極めて重要。改正法案では、市町村長に対して、対象となる施設を特定する確認、必要に応じた施設からの報告徴収、勧告、命令、確認の取消し、さらに、都道府県知事に対する必要な協力要請などの権限を与えるための規定を設ける。

○巡回支援指導員の予算上の配置人数と実績は。巡回支援指導員で指導監督に置きかえることはできないのではないかと。

→巡回支援指導員は、2017年度から都道府県等への配置を支援している。予算上の人数は、2017年度は690人、2018年度は706人、2019年度の予算案上は1,221人。実際の配置状況は、2017年度は21自治体97名。2018年度の配置状況は、集計中。巡回支援指導員は、法令上の根拠はなく、予算上の事業。もちろん立入調査に代替できるものではないが、効果的な情報共有により効率的に進めていくことは可能。自治体の指導監督体制の強化は地方財政措置を講じることにしている。

○条例により無償化対象施設が自治体により異なるが。

→今回の仕組みは、ほかの市の施設を越境利用する場合も、通う施設が存在する自治体のルールではなく、利用者が居住する自治体のルールに従うことになる。条例を制定した市町村の住民の場合、ほかの自治体にある認可外保育施設の利用も含めて当該条例のルールが適用、条例制定していない市町村の住民の場合、ほかの自治体にある認可外保育施設の利用も含めて、5年間の猶予期間中は、認可外保育施設の届出があれば無償化の対象。

○認可外保育施設に関する情報共有のために、国においては、自治体の圏域を越えて直接閲覧できるような情報共有システムを2019年度中に構築して、これを活用して都道府県と市町村の認可外施設を情報共有するとしているが。

→市町村は、都道府県等の認可外保育施設の情報を利用して、認可外保育施設の利用料に関する給付事務を行う。児童福祉法では、都道府県等に提出された認可外保育施設の届出や運営状況の報告等の情報を施設が所在する市町村に通知することとされており、これを徹底するよう促す。さらに、市町村での認可外保育施設の情報を確認可能とする情報共有システムを、2019年度中における運用開始を目指す。

### ベビーシッターの取り扱い

○ベビーシッターの利用も、全国平均額、月額37,000円まで利用ができる。しかし、ベビーシッターに公的な免許制度というものはなく、都道府県への届出制のみ。今後、どのような資格や研修を必要としていくのか。

→地方自治体との協議の場での議論等を通じ自治体の御意見も伺いながら、関係団体の代表者や有識者、自治体関係者をメンバーとする社会保障審議会児童部会のもとに設けられている子どもの預かりサービスの在り方に関する専門委員会で議論を行っていく予定。

### 企業主導型保育事業の問題

#### 児童育成協会の体制

○審査開始当初、審査担当の児童育成協会の職員、それから建築士の数、それから審査の責任者というのは、それぞれ何名で児童育成協会は行っていったのか。

→事業が開始した2016年4月1日時点で4名、同年度末で24名、2017年度末で41名。また児童育成協会に所属する建築士は、2016年度末で2名、2017年度末で4名、2018年度末で7名。

○助成決定に当たっての現地確認は約2,600施設のうちわずか6件、審査もたった5人が年3回の会議で行うというもので、とても慎重な審査が行われているとは言えない。

→検討委員会<sup>(4)</sup>の提言を受けて改善に向けた検討をしている。

---

(4) 企業主導型保育事業の様々な問題指摘を受け、2018年12月に厚生労働省が設置した「企業主導型保育事業の円滑な実施に向けた検討委員会」（座長：前田正子・甲南大学マネジメント創造学部教授、元横浜市副市長）。2019年3月18日に報告書をまとめた。

## パソナと利益相反問題

○パソナフォスターはパソナの関連会社で、パソナが監査をしている。パソナフォスターは12施設の園を運営している。またコンサルをパソナフォスターがたくさんやっている。パソナフォスターがコンサルをしている園がどのくらいあるか把握をしているか。

→パソナフォスターがコンサルをしている園の数は把握していない。コンサルティングを行うことも、指導監査業務に関し、利益相反を排除し、中立性を確保していく上で課題と認識。検討委員会の取りまとめ案を踏まえ、検討してまいりたい。

○パソナとパソナフォスターの関係は連結子会社。企業主導型ではコンサルが全部取りまとめ、保育園事業に入っていく。当然、利益相反。

→今般の検討委員会の取りまとめ案では、「指導監査業務の一部を外部に委託する場合は、中立性・専門性の確保が必要である。」とされ、指導監査を行う者が、施設の顧問を務める場合、資本関係がある場合など「一定の関係性を有する場合は、利益相反が生じないよう必要な措置を講じるべき」としている。

○もともと規制改革会議で、企業主導型はパソナが提案。自分の会社に仕事を持ってくる、そして監査までする。企業主導型保育助成事業の指導監査費は、2018年度7.1億円のうち6.9億はパソナに委託。ほとんどをパソナが監査、育成協会は審査だけ。この年、児童育成協会に17億円支払っているが、そのうち7億円がパソナの委託費。

→パソナのグループ会社であるパソナフォスターが企業主導型保育施設の運営を行うこと、企業主導型保育施設のコンサルティングを行うことは、児童育成協会が指導監査業務の委託先を募集する際の募集要項や委託契約書の規定に抵触するものではないと承知。一方で、パソナフォスターが運営を行っている施設の指導監査は、児童育成協会の判断で、誤解を招くことがないよう協会みずからが監査に入ることとしている。

## 市町村による関与

○企業主導型に自治体、市区町村による指導監査は考えないのか。

→企業主導型保育事業の監査は、事業の実施機関が認可外保育施設の指導監査を行う都道府県と連携を図るよう、都道府県に対して協力を求めている。市町村との連携も非常に重要で、地域枠を設定する場合に、あらかじめ市町村と相談をすることを、今以上に連携を入れ、指導監査の面でも何らかの連携ができないか引き続き検討。

## 保育資格者の配置基準

○長時間労働や深夜労働がある中で、夜間、休日勤務、短時間勤務、一時預かりなど、柔軟にニーズに応えるには、保育者には通常の保育以上に専門性の発揮が要求されている。

このような条件に対応した保育を行うためには、保育士の割合は75%などと言わずに、認可と同様に100%にするのは当然。

→検討委員会から子どもの安全第一の観点から、保育の質の確保、向上を重視し、審査、指導監査のあり方を検証し、見直すといった改善方策が示されている。

### 無償化対象外施設

○森の幼稚園と呼ばれるような無償化の対象から漏れてしまう施設があるが。

→そのような施設、団体の中には、地域や保護者のニーズに応え重要な役割を果たしているものもあると承知。保育の必要性のない子どもの保護者負担軽減のあり方については、まずは各自治体において検討いただきたい。その上で、関係府省と連携しつつ、国と地方が協力して支援を行う方向で検討をしているところ。

○認可外の幼稚園は今回の無償化の対象には加わっていない。その理由は。

→いわゆる幼児教育類似施設は、法令上の定めや基準等はなく、多種多様なものが存在。また、設置形態等も施設によってさまざま。一律に無償化の対象とすることは困難。しかしながら、今般の無償化は、自治体独自の取組と相まって、子育て支援の充実につなげていくことが重要であるため、そのような施設に対して、関係府省とも連携しつつ、国と地方が協力した支援のあり方について検討している。

○インターナショナルスクールの幼稚部やプリスクール、朝鮮初級学校の幼稚班又は幼稚部といった各種学校は適用外か。

→各種学校は、各種学校規程という基準はあるものの、幼児教育を含む個別の教育に関する基準とはなっておらず、法律により幼児教育の質が制度的に担保されているとは言えない。また学校教育法に基づく教育施設は、児童福祉法上、認可外保育施設には該当しないことから、今般の無償化の対象とはならない。

また、インターナショナルスクールは、法令上の定義はなく、設置形態等は施設によってさまざま。今般の無償化の対象となるかどうかは、それぞれの施設の設置形態や子どもの保育の必要性等によって異なってくる。

### 保育料の値上げ

○無償化によって、今後、理由なき保育料の値上げということも考えられる懸念の一つ。どのような対策を取るのか。

→文部科学省、厚生労働省と連携し、新制度未移行の幼稚園や認可外保育施設について、

関係団体への働きかけを行うこと、保育料の変更の理由を届けさせたり保護者に説明させること、実態を調査、把握することなどを検討。

→認可外保育施設については、年度内をめぐりに児童福祉法施行規則を改正し、認可外保育施設の設置者は、サービス内容や利用料を変更した場合は変更内容及びその理由を掲示することといった措置をとる予定。

### 消費税による措置と高所得者優遇

○消費増税分の無償化予算は4,656億円のうち、年収が640万円以上の世帯の方には2,320億、全体の50%以上が配分。一方で、年収の260万円までの住民税非課税世帯には1%にとどまる。高所得者優遇と言われるゆえん。

→所得の低い方の保育料は既に公費を投じて負担軽減を図っており、これまで低所得者世帯中心に先んじて段階的に無償化の範囲を拡大。生活保護世帯と住民税非課税世帯に対し、4,500億円の公費を投じ負担軽減を図ってきた。今回の公費負担額のみをもって低所得者に恩恵が少ないとの指摘は当たらない。加えて0～2歳までの子どもは、住民税非課税世帯のみを対象として進めることにし、また、低所得者世帯の子どもを対象とした高等教育も無償化。教育の無償化全体として低所得者世帯に手厚いもの。

○保育所の無償化に関しては、年収260～330万の方々への恩恵は年間10万円。年収1,130万円への一年間の恩恵は51万円。5倍違う。幼稚園も、住民税非課税世帯、年収270万円以下は4.6万円の恩恵。しかし、年収680万円以上では228,000円。これも約5倍の恩恵。この法案の成立で格差は拡大する。

→今回の無償化は、第一に少子化対策の観点から、20代から30代の若い世代の8割前後の方が子育てや教育にお金がかかり過ぎることを挙げ、また、どのような支援があれば子どもが欲しいと思うかとの質問に、すべての所得階層で、将来の教育費に対する補助や幼稚園、保育所などの費用の補助との回答が最も多い。

### 国・地方の財源負担

○無償化に係る財源負担7,764億円のうち、国が3,065億円、都道府県が1,532億円、市町村が3,167億円で、市町村の負担が懸念されている。そこで、初年度は経費を全額国費、事務費は初年度と2年目を全額国費負担、認可外保育施設等の5年間の経過措置期間に係る費用相当額も全額国費負担。自治体によっては財源が浮く。

→昨年末、関係閣僚で合意した方針では、今般の無償化に当たり、自治体独自の取組の財



源を、地域における子育て支援のさらなる充実等に活用することが重要とされている。

### (3) 附帯決議

附帯決議は以下の通り

○2019年4月3日衆議院内閣委員会

#### 子ども・子育て支援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、次の諸点について適切に対応すべきである。

- 一 待機児童に関する問題の早急な解消、保育士の配置基準の改善その他の児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の見直し等教育・保育その他の子ども・子育て支援の量的拡充及び質の向上を図るための措置を講ずるとともに、これに必要な安定した財源の確保に努めるものとする。
- 二 保育等従業者の職務がその重要性にふさわしい魅力あるものとなるよう、保育等従業者の賃金その他の保育等従業者の処遇の改善について、速やかに、必要な措置を講ずるものとする。
- 三 保育士及び保育士資格を有する者であって現に保育に関する業務に従事していないものについて職業紹介を行う体制の整備及び充実等教育・保育その他の子ども・子育て支援に係る人材確保のための措置について、速やかに、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。
- 四 子どものための教育・保育給付及び子育てのための施設等利用給付について、安定した財源を確保しつつ、零歳から二歳までの保育の必要性がある子ども全てが対象となるよう検討を行い、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。
- 五 本法の施行後五年を目途として行われる検討に際しては、幼稚園と類似の機能を有する施設・事業であって学校教育法第四条第一項の規定による都道府県知事の認可を受けていないものを子育てのための施設等利用給付の対象とすることを含め、検討を行うこと。



### 子ども・子育て支援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 潜在的待機児童を含む待機児童の早急な解消、保育士の負担を軽減する配置基準の改善その他の児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の見直し等教育・保育その他の子ども・子育て支援の量的拡充及び子どもの安全確保に係る質の向上を図るための措置を講ずるとともに、これに必要な安定した財源の確保に努めるものとする事。
- 二 保育等従業者の職務がその重要性にふさわしい魅力あるものとなるよう、短時間労働の非常勤職員を含めた保育等従業者の賃金その他の保育等従業者の処遇の改善について、速やかに、必要な措置を講ずるものとする事。
- 三 保育士及び保育士資格を有する者であって現に保育に関する業務に従事していないものについて就職相談や職業紹介を行う体制の整備及び充実、処遇の改善、労働負荷の軽減策等、教育・保育その他の子ども・子育て支援に係る人材確保のための措置について、速やかに、検討を加え、その結果に基づいて予算の確保を含め所要の措置を講ずるものとする事。
- 四 保護者の負担が重く待機児童数が多い零歳から二歳までの保育については、子どものための教育・保育給付及び子育てのための施設等利用給付について、安定した財源を確保しつつ、保育の必要性がある子ども全てが対象となるよう検討を行い、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする事。特に待機児童問題が解消するまでの間については、必要な子育て支援策を講ずること。
- 五 認可外保育施設に対する国の指導監督基準に満たない認可外保育施設は、五年間にわたり無償化の対象となるが、子どもの安全確保のため、特にベビーホテルに重点を置いた定期的な巡回指導を確実に行うよう地方自治体を指導すること。
- 六 幼児教育の無償化措置に便乗して、質の向上を伴わない保育料の引上げを計画している私立幼稚園が多くあることは、幼児を持つ世帯の負担を軽減すると

いう本法の趣旨に反するものであり、関係団体を通じて便乗値上げをしないよう求めること。

七 企業主導型保育事業者については保育の需給調整が必要なことから、市町村との連携を強化する措置を講ずること。あわせて本年度の実施機関の公募・選定に当たっては、全国の個別の保育事業所を確実に監査指導できる機関を選定するとともに、業務の引継ぎ若しくは継続が円滑に行われるよう、必要な措置を講ずること。

八 本法の施行後五年を目途として行われる検討に際しては、幼稚園と類似の機能を有する施設・事業であって学校教育法第四条第一項の規定による都道府県知事の認可を受けていないものを子育てのための施設等利用給付の対象とすることを含め、検討を行うこと。

右決議する。

## 4. 幼児教育・保育無償化措置の検証

2019年10月1日、保育施設や幼稚園の利用者を対象にした幼児教育・保育の無償化が始まった。2017年9月の安倍内閣総理大臣の突然の発言を契機に、制度設計、財源措置、法制定までわずか1年半。そして法制定から半年に満たない期間で、同制度は始まった。したがって無償化スタート前後から様々な懸念が表明され、あるいは問題を引き起こした。

### (1) 無償化の効果への疑問

政府は改正法の趣旨として、国難ともいえる少子化への対策として子育て世代、子どもたちに大胆に政策資源を投入することを挙げた。

しかし少子化対策になるとのエビデンスはまったく示されていない。一方で、先行して2012年から無償化を実施してきた韓国では出生率は改善せず、0.95にまで落ち込んでいる。

2019年1月27日に東洋大学で講演した白仙姫・韓国国立育児政策研究所長は、「無償化で巨額の保育予算を使っているにもかかわらず、少子化が進んでいるという非難が、韓国社会で出ている」とし、利用者が急増し予算が肥大化する一方、保育の中身

や保育士に投資できなくなったため、保育所内の虐待が社会問題化していると指摘、「無償化の開始は公立の保育園や幼稚園を確保し、質を向上させた後にすればよかった」と発言している。

このように無償化よりも待機児童対策を優先すべきだったとする多くの指摘がある。

日本経済新聞は、2019年9月20日朝刊から3回連載で「幼保無償化の論点」を取り上げたが、登場した識者は3人とも待機児童の解消を最優先で実施すべきことを強調した。

八田達夫（アジア成長研究所所長）は、「中産階級にとっての障害である待機児童数は増えてしまう。認可保育所を無償にすれば認可保育サービスへの需要量は大幅に増えるが、供給量は保育士の数により制限されているからだ」と述べた上で、「今回の無償化はもともと低く設定されている保育料をさらにゼロまで引き下げるのだから、待機児童問題を悪化させる」と指摘する<sup>(5)</sup>。

柴田悠（京都大学准教授）も「最大の課題は主に都市部で待機児童が増えること」とし、その影響として「第1に保育の質が低下し子どもの発達に悪影響」「第2に職場復帰がかなわなかった母親は、孤立育児によるストレスが高まりかねない」「第3に職場復帰できなかった母親の持つスキルが職場で生かされず、人手不足にも拍車がかかり、企業経営や経済成長に悪影響」「第4にそれらが総じて育児環境の悪化につながり少子化が一層進行する」と問題点を列挙した<sup>(6)</sup>。まさしく韓国で起こったことが日本で再現しかねない。

中室牧子（慶応義塾大学教授）は、幼児教育・保育の質が園児の発達に与える影響について、カナダ・ケベック州での保育料引き下げにより保育所利用者が増加したことの影響調査を紹介し、「子供らが20代になった時の非認知能力や健康、社会生活面での安定にマイナスの影響が見られた。……従って今私たちがなすべきことは、幼児教育無償化のような教育需要サイドに働きかける再分配政策ではなく、子供らの将来に好影響をもたらす質の高い幼児教育を実現するための投資」だとした<sup>(7)</sup>。

---

(5) 八田達夫「待機児童の解消 最優先で 幼保無償化の論点・上」『日本経済新聞Analysis』2019年9月20日付朝刊

(6) 柴田悠「上限額設定・所得制限検討を 幼保無償化の論点・中」『日本経済新聞Analysis』2019年9月23日付朝刊

(7) 中室牧子「幼児教育の質向上が急務 幼保無償化の論点・下」『日本経済新聞Analysis』2019年9月24日付朝刊

## (2) 無償化措置による待機児童問題への影響

2018年7月中旬から8月に実施した共同通信社のアンケート調査（回答自治体は計81市区）では、20政令指定都市、54中核市、その他県庁所在地（東京都は新宿区）の計83市区のうち、63市区（78%）が無償化により入所を希望する人が増えると予想し、その結果「待機児童が増えると思う」が49市区（60%）に上っていた。

国に先んじて2016年から保育無償化に取り組んでいた兵庫県明石市の待機児童数は、2018年段階で全国で最も多い571人となっており、国による無償化が入所希望者を惹起し、結果として待機児童を増加させる懸念は杞憂のものではなかった。

2020年4月からの認可保育園の無償化後初の申し込み状況を調べた読売新聞の調査（2～3月に県庁所在市、政令市、東京23区等143市区町村を対象に実施）では、利用申込者は昨年比で0.5%増加し、1次選考では、4人に1人が落選していた。落選者が増えた自治体に要因を尋ねたアンケートには、「駅前保育所などに希望が集中」「保育士不足で受け入れ制限」に加え「無償化の影響で申し込みが増えたと思われる」が続いていた。

このアンケート結果だけでは軽々に判断することは差し控えるべきだが、少なくとも、自治体の側は無償化により申込者が増加したという認識にある。

## (3) 保育士不足・保育士等の処遇改善

保育士不足が待機児童解消の足かせになっている実態も明らかになっている。

2019年1月の保育士の有効求人倍率は前年同月比0.26ポイント上昇し3.64倍、東京都は6.71倍で過去5年間の最高を更新した。独立行政法人福祉医療機構によると、29.4%の保育所が人手不足で、うち8.5%が児童の受け入れを制限せざるを得ない状況となっている。

一方で保育士の給与水準は月額平均23万円で、常用労働者の平均より10万円程度低いままとなっている<sup>(8)</sup>。資格を持っているのに福祉施設などで働いていない「潜在保育士」は70万人以上いる。しかしながら、処遇改善のため国が2016～17年度に支出した保育施設への交付金のうち、職員の勤続年数などに応じて増額される「処遇改善等加算」の7億円が使われていなかったという調査結果を会計検査院が明らかにした。7億円は当該年度に使い切れなかった残額で、翌年度の職員の賃金に上乗せする運用

---

(8) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査（2018年）」より

となっていたが、残額のまま放置され、あるいは他の支出に流用したというのが主な理由であった。

小尾晴美の研究によると、民営保育所の保育士の月当たりの所定内給与は、2000年の22万2,900円をピークに減少し始め、2013年には20万6,900円まで下がり、女性労働者全体の賃金水準からも2000年以降下回り、2016年には3万円の差が開いているという<sup>(9)</sup>。

公営保育所に関しては、従事保育士の半分以上は非正規保育士で、その年収水準は200万円前後となっている<sup>(10)</sup>。

保育士の処遇がこのような扱いのため、無償化措置の施行を前にして、各地の認可保育所で、一斉に退職する事態が相次いだ。2018年11月30日、宮城県名取市の保育園で保育士7人が一斉退職した。残業代未払いやパワハラが横行し経営者に訴えても改善されなかったためである。2018年春に園長を含め11人の保育士が一斉退職した横浜市鶴見区の認可保育園では、2019年3月、運営会社が閉園することを決定した。東京・多摩地区の認可保育園では、同年3月末、正規保育士21人のうち11人が退職、東京都中央区の保育所でも園長含む10人の職員が一斉退職した。2020年3月26日には、東京都三鷹市の認可保育園で、保育士の増員を求めて保育士10人以上がストライキに突入するという事態まで生じた。

認可保育所や企業主導型保育事業などにより受け入れ定員は拡大したものの、保育士数は追いつかず、人手不足感が蔓延する中で、労働環境は急速に悪化、同時に「保育の質」も劣化し、十分な保育ができないという葛藤から離職するという悪循環を招いていた。

離職を招く要因として、幼児教育・保育という職業に対する社会的評価が低いという問題もある。2019年10月25日に公表された経済協力開発機構（OECD）の保育士や幼児教育に携わる幼稚園教諭らを対象にした国際比較調査では、「社会から評価されている」と感じている割合は日本は3割で、調査8か国中最も低く、給与への満足

---

(9) 小尾晴美「子どもの育ちを支える保育士の現状」松本伊智朗他編著『子どもの貧困①生まれ、育つ基盤』明石書店、2019年、111頁

(10) 拙稿「制度適用段階で多発する惨劇」『月刊労働組合』（671）2020・1、27頁



度も低かった<sup>(11)</sup>。

#### (4) 今般の無償化措置による各所得世帯への影響

幼児教育・保育の無償化については、高所得層に偏って恩恵が及ぶとの批判が生じた。

内閣府が、2018年12月に明らかにした試算では、所得階層別の配分割合をみると、年収約260万円までの非課税世帯に全体の1%、330万円までに4%、470万円を超え640万円までの世帯には33%、640万円を超える世帯に50%であった。つまり平均以上の所得階層に無償化措置で必要な財源の88%が配分される。

無償化措置の財源となる消費税は低所得層も負担することから、財政機能の所得再分配機能を見捨てた高額所得者優遇措置であると批判されている。

これらの批判に対し井手英策は、「安倍政権が消費税の用途を変更し、すべての所得階層を対象とした幼稚園や保育所の無償化に踏み切ったのは歴史的な政策転換」との評価を与える。井手の評価の背景には、中高所得層の痛税感による租税抵抗を和らげるために、消費税を財源調達という国庫目的に特化させ、給付の対象を広げつつ、中高所得層を受益者にかえることで、増税への合意と格差縮小を両立させてきた欧州の経験があるからである。

すでに利用料が減免されている低所得層には、制度移行期にはメリットがなく、高所得層ほどメリットが多いという問題に関して井手は、先進国の中で例外的に存在しない住宅手当を制度化して直接低所得層の負担を軽減することを提唱し、その財源として所得・資産課税を強化することを提案する<sup>(12)</sup>。要は、格差是正につながるような一層の税と社会保障の一体改革が要するということなのであろう。

#### (5) 負担増

保育園の給食費の取り扱いについては、年収360万円以上の世帯では給食費がすべて実費負担となったことから、地方自治体が給食費の減免措置を取らない限り、負担

---

(11) 「OECD（経済協力開発機構）国際幼児教育・保育従事者調査2018 「保育の実践に関する保育者の意識」について（概要）」厚生労働省「保育所等における保育の質の確保・向上に関する検討会（第8回）資料1-2」2020・1・24、<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000587580.pdf> 2020年3月29日閲覧

(12) 井手英策「生活保障・連帯強化の柱に 消費税増税実現後の課題・下」『日本経済新聞 Analysis』2019年9月27日付朝刊



が増えることになった。

従前はおかずなどの副食費（月4,500円）は保育に要する費用として保育の公定価格に含められてきたが、保育無償化に伴い保護者の実費負担となった。これら実費負担分は、各施設が直接保護者から徴収することになるため、相当程度の事務負担が生じる。

ご飯やパンなどの主食費（月3,000円）はこれまでも保護者負担とされてきたので、自治体によっては7,500円の保護者負担となる。内閣府の調査では13自治体で給食費の減免をやめ保育料の無償化措置により負担が増えるとしている。

国会審議でも明らかなように、政府の立場は「在宅で子育てする場合でも生じる費用であること、既に無償化されている義務教育でも実費相当の負担、在宅の子育ては保護者負担で、幼稚園、保育園に通う方々は食費負担なしは公平性に欠ける」という立場（いわゆるホテルコスト）だが、従前は、公定価格に副食費を含めてきたのであるから、ホテルコスト論には論理の飛躍があるといわざるをえない<sup>(13)</sup>。

## （6） 財源不足

2019年10月にスタートした幼児教育・保育の無償化制度は、2019年度分は10月からの半年分で3,882億円を計上、年間の利用者は300万人と見込んでいた。ところが制度開始1月後の11月20日には、財源が数百億円程度不足する見通しとなった。原因は単価の高い保育所利用者のうち中高所得者の利用が想定を上回ったことにある。

## （7） 企業主導型保育所

待機児童対策の切り札として導入された企業主導型保育事業でも、さまざまな問題が露呈していた。

企業主導型保育事業とは、2016年4月に内閣府が主導した制度で、利用者は就労状況に応じて、自治体に保育の必要性を認定してもらうことなく、保育所と直接契約するというもの。設置にあたっては、事業主拠出金を財源とすることから自治体の関与はなく、かつ運営費・整備費について認可保育所と同程度の助成金が国から支給される。定員20人のモデル例だと整備費に1億1,000万円、運営費に年3,300万円程度支払

---

(13) 垣内国光「子育て自己責任としての「保育無償化」」『季刊自治と分権』（78）2020・1、81－82頁

われ、家賃や延長保育の実績に応じた加算額も用意されていた。このため発足後1年で、全国に2,597か所作られ、定員は6万人に上り、2017年度に拡大した保育の受け皿10万7,824人分のうち36%が企業主導型だった。

保育士の配置基準も認可に比べて緩い（有資格者が50%。認可保育所は100%）ことも急増の理由だが、制度開始当初から、「保育の質」についての危惧が表明されていた。

企業主導型保育所の制度運営の実務を担う児童育成協会が2017年度に800カ所を立入調査した結果、76%に当たる600か所で保育計画などに不備があり、指導監督基準を満たしていなかった。

手厚い助成金をあてにした安易な参入も見られた。内閣府が2019年1月21日に公表した調査では、2018年3月現在、定員の充足率は全国平均で61%にとどまり、0～2歳は72%だったものの、3歳以上は22%だった。同年4月23日には、会計検査院がサンプル調査した結果を公表し、全体の約4割で充足率が5割未満、充足率が2割未満は15%を占めるとし、「助成の効果が十分に表れていない」として、内閣府に改善を求めた。

同年4月26日、内閣府は、2016・17年度に開設した企業主導型保育所のうち、約1割の252施設が保育事業を取りやめ、214施設は開始にも至らなかったとの調査結果を明らかにした。取りやめた施設のうち整備費の助成金返還が必要となった57施設中7施設は返還に応じていなかった。このため児童育成協会は、4施設について助成金の返還を求める訴訟を起こした。さらに東京地検特捜部は、7月3日、名古屋市の企業主導型保育所の整備名目で偽の「助成決定通知書」を金融機関に提出し、約1億1千万円をだまし取ったとして、全国で複数の企業主導型保育所の運営に携わる福岡市の経営コンサルタント会社の社長ら3人を詐欺容疑で逮捕した。これらの不正の温床には、ずさんな審査体制が横たわっていた。

2019年12月26日公表の内閣府調査では、水増しなどにより不正に請求された助成金は、2016～18年度の3年間で少なくとも約8億3,000万円にのぼることを明らかにした。

内閣府から委託を受け、企業主導型保育事業を審査・指導し、助成金を支給する公益財団法人「児童育成協会」にも多数の問題があることが指摘されていた。第1に、人員体制が薄いため事務作業が遅れ、助成金のうち家賃や延長保育などの実績に応じて支払われる運営費加算の支払いが大幅に遅れていた。また内閣府でも、助成金がど

の事業者にいくら支出されていたのか把握していない実態も明らかになった。

これらの指摘を受け、政府は2018年12月に有識者による「企業主導型保育事業の円滑な実施に向けた検討委員会」を立ち上げた。

2019年3月18日にまとめられた同検討委員会報告書では、企業主導型保育事業の改善策として、①参入要件の厳格化（新設には5年以上の事業実績を要する、保育士比率は50%以上から75%以上に引き上げる）、②指導監査の強化（国が助成審査や指導監査・充足率等の情報公開などの基本ルールを策定する、悪質な施設に対しては国が直接指導する、自治体へ定期報告）、③施設を指導監査する実施機関に対しては、国が毎年度外部評価を行い、透明性の高い事業運営を確保する、④実施機関は改めて公募を実施する、というものであった。この結果、公益財団法人児童育成協会は、いったん実施機関として、外れることとなった。

公益財団法人児童育成協会が委託先として選定された時の公募には6事業者から応募があったが、公募要件に適合しない4事業者は失格となり、残りの2事業者について、委員5人が採点した。同協会の評価点は5割に満たない44%であった。

問題発覚後の実施機関の再公募では、2020年3月6日、内閣府はこれまでと同じ公益財団法人「児童育成協会」を再選定した。再公募には児童育成協会を含む2団体が参加したが、もう一つの団体は企業主導型保育事業を運営し、審査を受ける側にも該当するため、選考されなかった。

## （8） 認可外保育施設を対象にしたことの是非

改正法では、劣悪な施設を排除するために設けられた認可外保育施設の指導監督基準を満たさない施設も、5年の経過措置を置いて、無償化措置の対象とした。

希望したのに認可保育所に入れない待機児童は2018年4月時点で約2万人おり、多くは認可外を利用している。

都道府県が2016年度に立入調査を実施した施設は約68%、4,771か所で、このうち指導監督基準を満たしていない施設は約43%、2,062か所に及んでいた。2017年度調査では、認可外施設9,666か所、ベビーシッターを除くと7,689か所のうち5,362か所の調査（実施率69.3%）で、監督基準を満たしていない施設は約45%、2,407か所に及んでいた。

国は、無償化を契機に質の向上を図っていくと説明し、認可施設に移行するための運営費補助や、巡回支援指導員の配置拡充、指導監督の手法・ルールの明確化等によ

り、児童福祉法に基づく都道府県等による指導監督の徹底を図るとしているが、立入調査権限のない巡回支援指導員の指導にどれほどの効力があるのか、さらにはその巡回指導員自身が不足している中で、認可外保育施設の保育の質の確保は危ぶまれている。

改正法は、市町村が基準を満たさない施設を条例で無償化の対象外にできるとしたが、制度施行時点で17自治体、制定予定を含めると50自治体で無償化の対象外とする条例を制定している。なお、今回の仕組みは、通う施設が存在する自治体のルールではなく、利用者が居住する自治体のルールに従うことになるため、条例を制定した市町村の住民の場合、ほかの自治体にある認可外保育施設の利用も含めて当該条例のルールが適用され無償化の対象とならず、条例制定していない市町村の住民の場合、ほかの自治体にある認可外保育施設の利用も含めて、5年間の猶予期間中は、認可外保育施設の届出があれば無償化の対象となる。

また、当初、無償化措置の対象となっていなかった幼稚園類似施設に関しては、無償化の対象とする方向で検討が始まり、2020年度予算案に関連費用として約2億円を計上することとなった。自治体が認証する施設や団体に財政支援する仕組みとしている。

## (9) 便乗値上げ

厚生労働省と文部科学省は、2019年11月7日、前月10月に始まった無償化に伴い、便乗値上げをしたと思われる認可外保育所施設や私立幼稚園が全国で少なくとも計33施設あったとの調査結果を明らかにした。両省が都道府県、政令市、中核市を通じ、同年10月7日時点で約8,000認可外保育施設と約4,000の私立幼稚園の状況を聞いた。

## 5. 地方自治法等への影響

2019年度に限り、地方負担部分について全額国費（＝子ども・子育て支援臨時交付金）により補填される（改正法附則15条、25条関係）。この子ども・子育て支援臨時交付金の額の算定及び交付に関する事務に関しては、都道府県の法定受託事務となった（改正法附則18条及び19条2項後段ならびに改正地方自治法別表第一第一号法定受託事務）。これらの結果、地方自治法別表第一が改定された。

また地方財政法が改定され、その第10条「地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務であつて、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要がある次に掲げるものについては、国が、その経費の全部又は一部を負担する」の第33号に下線部分が追加された。

「子どものための教育・保育給付に要する経費（地方公共団体の設置する教育・保育施設に係るものを除く。）及び子育てのための施設等利用給付に要する経費（地方公共団体又は公立大学法人の設置する認定こども園、幼稚園又は特別支援学校に係るものを除く。）」

## おわりに

無償化措置は、高額所得者にメリットが集中することから、「財政の3機能の一つである所得再分配機能を完全に忘れてしまった政策」といわれる<sup>(14)</sup>。

さらにこれまでの国・地方の保育政策は「失敗の政策」の典型例としてやり玉に挙げられている<sup>(15)</sup>。

すでに2012年には、池本美香・日本総合研究所主任研究員がスウェーデンの経験を踏まえ、「乳幼児期の保育の質が高いほど、その後の成績が良いなどの研究結果を踏まえ、教育政策全体の効果を高めるうえで乳幼児期の保育の質が極めて重要であるとの認識が強まって」「女性の就労のために、保育の質を切り下げて量的拡大のみを図れば、子どもの能力を伸ばすことができず、そのことは子どもの権利との関係にとどまらず、将来的な労働力の質という面でマイナスとなる可能性が高い」との見解を明らかにしていた<sup>(16)</sup>。い

---

(14) 関口浩「保育・教育無償化要求の嵐」『生活経済政策』（265）2019年2月、35頁

(15) たとえば、次のような指摘は的を射ているように思われる。「自治体の保育行政においても公立保育所による直接供給を縮小し、民営化や外部委託化が進められ、実施機能を分離する方向で改革が行われてきた。しかしながら、それは結果として保育士不足を招き、円滑な政策実施を妨げる状況を生み出した。行政改革は公共部門のパフォーマンスの向上を企図しているにもかかわらず、現実には政策失敗の要因と化しているのではないか。」西岡晋「政策実施過程の構造的文脈——NPM型行政改革と政策失敗の因果的連鎖——」『公共政策研究』（17）2017、36頁

(16) 池本美香「保育の質を保障していくために」『都市問題』103(12)、2012・12、75頁



まから8年も前の、保育所等の児童福祉施設の最低基準を「従うべき基準」や「参酌すべき基準」として条例委任とした「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」（第1次一括法）が施行した2012年度時のこの主張に耳を傾けるとするならば、待機児童問題を放置して保育の質を劣化させ、少子化対策にも、将来の社会生活面での安定にも寄与しない幼児教育・保育無償化措置は、早急に見直す必要があるといわざるを得ない。さらに、子育てに関わる政策は、雇用労働政策の一体となった改革が必要である。男女共同社会の実現に際し、男女が共に家庭責任を等分に負うようにするためには、フルタイム雇用者の所定労働時間そのものを短縮することが重要となっている。

（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】

- 脚注に示した文献のほか、以下を参照した。
- 中村文夫『子供の貧困と教育の無償化』明石書店、2017年
- 小尾晴美「公立保育所における非正規保育士の基幹化とその処遇をめぐる問題」『（明治大学経営学部）経営論集』66(2)2019・3、341頁以下
- 菅原敏夫「2019年度自治体施策の行方 — 幼児教育・保育の無償化を中心に」『埼玉自治研』(54)2019・9、60頁以下
- 岡田英幸・宮武佑衣・中村允彦「解説 幼児教育・保育の無償化について — 「子ども・子育て支援法一部改正法」の成立 —」『RESEARCH BUREAU論究』(16)2019・12、279頁以下
- 西山文代「幼児教育・保育の無償化に向けた法整備 — 子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案の成立」『立法と調査』(414)2019・7、33頁以下
- 久本憲夫「働き方における、これからのマジョリティ 再論：共稼ぎ正社員モデル主流化」『労働の科学』75(1)2020・1、4頁以下



# 医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための 健康保険法等の一部を改正する法律

(令和元年5月22日法律第9号)

下 山 憲 治

## はじめに

日本の医療保険は、自営業者等を加入対象とする国民健康保険（国民健康保険法）と被用者が加入する健康保険（健康保険法、国家公務員共済組合法・地方公務員共済組合法・私立学校共済組合法、船員保険法）に加えて、これら保険制度で原則として加入対象とはならない75歳以上の者を加入対象とする後期高齢者医療制度がある。近年の科学・技術水準、とりわけ、医療水準の向上などから、国民の「健康寿命」の延びと医療に対するニーズの多様化がみられること、ITの進展を背景として医療の品質と効率の向上が求められることとなった。そこで、医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律（令和元年法律第9号。以下「本法」）は、医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るため、保険者間で被保険者資格の情報を一元的に管理する仕組みの創設およびその適切な実施等のために医療機関等へ支援を行う医療情報化支援基金の創設、医療および介護給付の費用の状況等に関する情報の連結解析および提供に関する仕組みの創設、市町村において高齢者の保健事業と介護予防を一体的に実施する枠組みの構築、被扶養者の要件の適正化、社会保険診療報酬支払基金の組織改革等の措置を講ずることを趣旨として、制定された。その主な内容は、次のとおりである<sup>(1)</sup>。

- ① 健康保険・国民健康保険等のオンライン資格確認の導入と共に、個人単位の被保険者番号について個人情報保護の観点から健康保険事業の遂行等の目的以外で告知を求めることを禁止すること、

---

(1) 本法の概要と経緯については、菅野喜之「被保険者資格情報を一元的に管理する仕組みを創設 ― あわせて、NDB、介護DBの連結解析等、高齢者の保険事業と介護予防の一体的実施、被扶養者要件の適正化等」時の法令2095号（2020年）4頁以下。

- ② オンライン資格確認や電子カルテ等の普及のための医療情報化支援基金を創設すること、
  - ③ レセプト情報・特定健診保健指導情報データベース（NDB）、介護保険総合データベース（介護DB）等を連結・解析すると共に、研究機関への提供等、公益目的によるこれらデータの利用促進を図ること（審議会による事前審査、情報管理義務、国による検査等）、
  - ④ 75歳以上高齢者に対する保健事業を市町村が介護保険の地域支援事業等と一体的に実施することができるようにするため、国・広域連合・市町村の役割等を定めると共に、市町村等において、高齢者の医療・健診・介護情報等を一括して把握できるよう規定の整備等を行うこと、
  - ⑤ 被用者保険の被扶養者等の要件について、一定の例外を設けつつ、原則として、国内に居住していること等を追加すること、市町村による関係者への報告徴収権について、新たに被保険者の資格取得に関する事項等を追加し、国民健康保険の資格管理を適正化すること、
  - ⑥ 社会保険診療報酬支払基金（支払基金）について、本部の調整機能を強化するため、支部長の権限を本部に集約すること、医療保険情報に係るデータ分析等に関する業務を追加すること（支払基金・国保連共通）、医療の質の向上に向け公正かつ中立な審査を実施する等、審査支払機関の審査の基本理念を創設すること（支払基金・国保連共通）、
  - ⑦ 未適用事業所が遡及して社会保険に加入する等の場合に発生し得る国民健康保険と健康保険の間における保険料の二重払いを解消すること、
- がそれである。

ここでは、これら改正内容の概要と同法律案（以下「本法案」）の検討過程<sup>(2)</sup>と国会審議等を分析しつつ、地方自治への影響を検討する。

---

(2) 本法案に関する検討過程の詳細は、衆議院調査局厚生労働調査室『医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案（内閣提出第25号）参考資料』（2019年3月）が詳しく、本稿作成に当たっても大いに参考にさせていただいた。

# I 法案の主な内容と法案検討過程

## 1. オンライン資格確認の導入・医療情報化支援基金の創設

### (1) 改正の背景と内容

医療保険給付を受ける場合、被保険者証を提示し、保健医療機関等がその資格情報を確認した上で、保険者に対して費用の一部を請求し、保険者が支払うこととなっている。被保険者番号は、後期高齢者医療制度は個人単位、それ以外は世帯単位で付番されている。保険者の費用支払い業務に当たる事務負担の軽減と被保険者の資格情報管理の適正化に資するという観点から、個人番号（マイナンバー）カードを利用したオンライン資格確認を導入することとされた（**図－1** オンライン資格確認全体概要図。厚生労働省作成資料より）。

2012（平成24）年4月に、厚生労働省と内閣官房による「社会保障分野サブWG」<sup>(3)</sup>と「医療機関等における個人情報保護のあり方に関する検討会」（厚生労働省医政局政策統括官（社会保障担当）による検討会）が合同開催され、同年9月に「医療等分野における情報の利活用と保護のための環境整備のあり方に関する報告書」が取りまとめられた。同報告書では、マイナンバーとは異なる医療・介護等の分野独自の個別法を制定し、医療等分野のみで用いられる番号「医療等ID（仮称）」について、医療等情報の利活用について「医療等中継データベース（仮称）」について検討することが必要であるとされた。

上記提言を受け、2014（平成26）年5月に、厚生労働省に「医療等分野における番号制度の活用等に関する研究会」が設置され、2015（平成27）年12月に、同委員会報告書が取りまとめられた。同報告書では、医療等分野の個人情報の特性と情報連携による「安全で質の高い医療・介護の提供」、医学研究の発展や医療の高度化の意義を踏まえ、ICカードの二重投資を避けるなどの観点から、マイナンバーカードの活用を基本とすること、マイナンバーとは異なる医療等分野の情報連携に「地域医療連携用ID（仮称）」について検討すること等が提言された。この報告書を受ける形で、

---

(3) このWGは、政府・与党社会保障改革本部における社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会の下に設置された個人情報保護WGと情報連携基盤技術WGの下に設置されたサブWGである。



号の個人単位化とマイナンバーカードのインフラを活用し、個人単位で資格情報などのデータの一元的管理を可能とすること、マイナンバーカードを健康保険証として利用できるオンライン資格確認の運用を2020年度に開始する等の方針が示された。また、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（2018年6月15日閣議決定）も同様であった。

### (3) 被保険者記号・番号の個人単位化、告知要求制限の創設

本法案では、被保険者記号・番号について、国民健康保険および雇用者保険について、世帯単位にかえて個人単位（被保険者又は被扶養者ごと）に定め、保険者を異動しても個人として資格管理を可能とした。また、個人情報の中でもプライバシーに当たる情報が多いため、その保護の観点から、健康保険事業とこれに関連する事務以外に、被保険者記号・番号の告知を要求することを制限することとし、違反した場合の勧告・命令、立入検査および罰則規定を設けた。

### (4) 医療情報化支援基金の創設

2018年12月17日、2019年度予算編成の最終調整において、厚生労働大臣と財務大臣による折衝により、消費税引き上げによる増収分を財源として、オンライン資格確認等の導入経費等を支援する基金創設（医療情報化支援基金）が合意された。同年度の一般会計予算に300億円が計上された<sup>(4)</sup>が、その対象事業は、オンライン資格確認の導入に向けた医療機関・薬局のシステム整備、保険医療機関・薬局での初期導入経費（システム整備・改修等）の補助および電子カルテの標準化に向けた医療機関の電子カルテシステム等導入の支援として、国の指定する標準規格を用いて相互に連携可能な電子カルテシステム等を導入する医療機関での初期導入経費の補助である。

## 2. NDB・介護DBの連結解析等

### (1) NDBと介護DBの概要

NDBは、「高齢者の医療の確保に関する法律」に基づき医療費適正化計画の作成・実施・評価のための調査・分析に資するために運用される匿名化したレセプト（診療報酬明細書）情報と特定健診・特定保険指導情報のデータベースである。介護

---

(4) 前注(2)衆議院調査局厚生労働調査室・5頁。



DBは、介護保険法に基づき、介護保険事業（支援）計画等の作成・実施等、国民の健康保持増進等に資するため、匿名化した要介護認定情報、介護レセプト情報のデータベースである。

## （２） 医療・介護等情報（ビッグデータ）の活用

2016（平成28）年4月、効率的で質の高い医療を実現するため、ICTとビッグデータの活用に向け、「データヘルス時代の質の高い医療の実現に向けた有識者検討会」が厚生労働省に設置された。同検討会は、2017（平成29）年1月に、社会保険診療報酬支払基金（以下「支払基金」）をはじめとする審査支払機関の審査業務の効率化・審査基準の統一化、ビッグデータ活用に関し、都道府県支部組織のあり方、審査の一元化、ビッグデータ活用における審査支払機関の役割と支払基金等の組織のガバナンス強化等に関する報告書を取りまとめた。

「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、健康・医療、介護に関するビッグデータの連結と活用、データベースの作成に関するスケジュールが、「未来投資戦略2017」（2017年6月9日閣議決定）において、これらビッグデータを個人のヒストリーとして連結分析するための「保健医療データプラットフォーム」の実証事業等について示された。

その後、2017年7月に、厚生労働省・支払基金・国民健康保険中央会により、全国的なネットワーク構築による医療・介護現場での健康・医療・介護の最適提供、国民の健康確保に向けた健康・医療・介護のビッグデータ連結・活用、科学的介護の実現と最先端技術の導入等に関する「国民の健康確保のためのビッグデータ活用推進に関するデータヘルス改革推進計画・工程表」が策定された。

## （３） 医療・介護データ等の解析基盤に関する有識者会議の設置と検討

NDBと介護DBに関し、地域包括ケアシステムの構築など、両者の情報の連結解析・提供が可能となる基盤構築の重要性が指摘されてきたこと、セキュリティや実施体制確保などの問題に関し検討する必要があるため、2018（平成30）年5月、厚生労働省に、「医療・介護データ等の解析基盤に関する有識者会議」が設置された。同有識者会議は、同年11月に、これら両DBは「悉皆的にデータを収集した世界に類を見ない規模の保健医療介護に関するビッグデータであり、経時的な変化も把握・分析可能なデータベースとして構築」されており、これらDBの「連結解析や幅広い主体に



よる利活用によって、地域包括ケアシステムの構築などの政策分野のみならず、学術研究や研究開発等の発展に寄与し、ひいては我が国の国民生活の向上につながるものが期待されている」との認識を示し、法的対応が必要な課題として、データ収集・利用目的の整備、個人特定可能性への対応、第三者提供の制度化等を指摘した。

#### (4) 本法案の概要

本法案では、国が保有する医療・介護分野のビッグデータについて、安全性の確保に配慮しつつ、幅広い主体による利活用を進め、学術研究、研究開発の発展等につなげていくため、研究者等へのデータ提供、連結解析に関する規定を整備している。すなわち、NDBと介護DBの情報について、相当の公益性を有する研究等を行う自治体・研究者・民間事業者等の幅広い主体に対して、特定個人を識別できない情報の提供を可能にすること、実費相当の手数料を徴収すること、情報提供を受けた者に対し、安全管理等の義務を課し、特定個人を識別する目的で他の情報との照合を禁止すること、これら義務違反に対する監督措置と制裁（罰則）を定めること等である。なお、診療群分類別包括支払（DPC）制度に基づくDBも同様の規定が整備される。

### 3. 高齢者の保険事業と介護予防の一体的な実施等

#### (1) 高齢期の保険事業、介護保険制度と介護予防

各都道府県に設置された後期高齢者医療広域連合（以下「広域連合」）は、高齢者の心身の特性に応じ、健康相談や保健指導、疾病予防に係る被保険者の自助努力に関する支援等必要な事業を実施する努力義務を負っており、また、被保険者もメタボリックシンドローム対策などの指導等を実施することが義務付けられている。

介護保険制度では、市町村は、被保険者が要介護状態になることの予防、要介護状態の軽減若しくは悪化防止等の施策を総合的かつ一体的に行うため、地域支援事業を行うこととなっている。

#### (2) 保険事業と介護予防の一体的な実施に向けた検討

日本における平均寿命と健康寿命の差の縮小を目指し、健康寿命の延伸等に向け、さまざまな取り組みが必要とされてきた。「経済財政運営と改革の基本方針2018」（2018（平成30）年6月15日閣議決定）では、健康寿命の地域間格差の解消に向け、

各種支援を都道府県等と連携して市町村が一体的に実施する仕組みを検討することとされた。

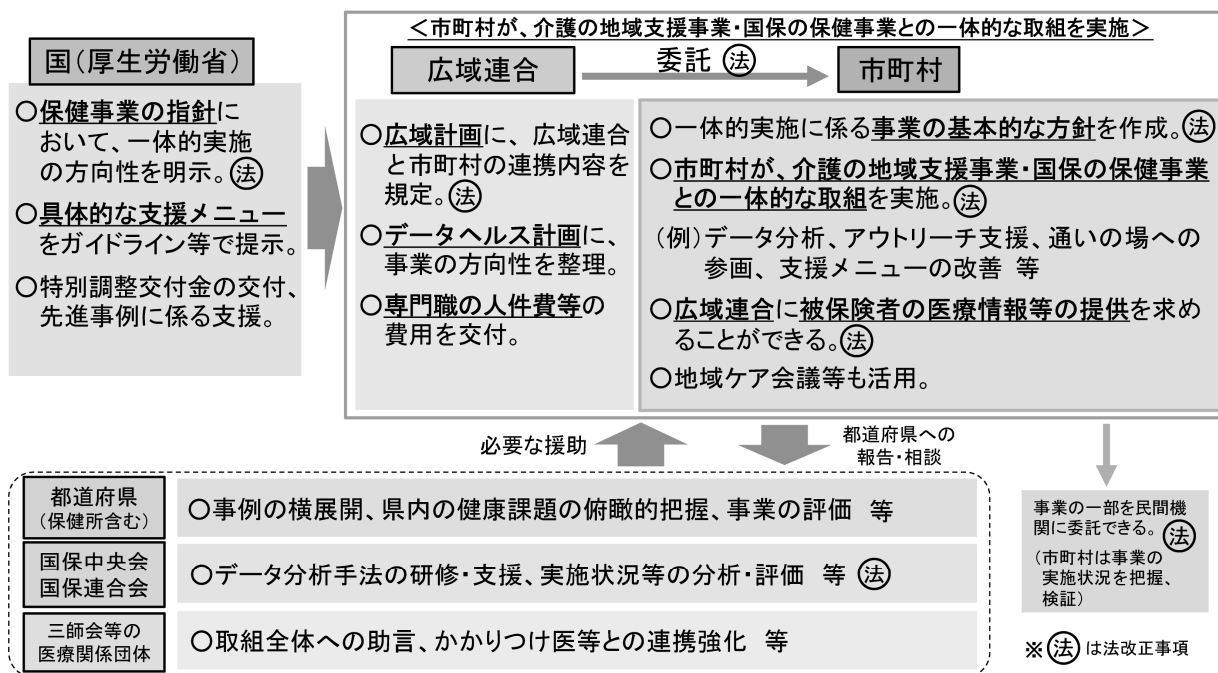
これを受け、同年9月、厚生労働省に「高齢者の保険事業と介護予防の一体的な実施に関する有識者会議」が設置され、この点に関する法制度・実務上の論点の整理と検討が進められた。同年12月に、同有識者会議は、国民健康保険の保険事業と後期高齢者医療制度の保険事業の接続、保険事業と介護予防の一体的な実施、後期高齢者医療広域連合と市町村の連携とその具体的な取り組みや実施体制等について、報告書を取りまとめた。

### (3) 本法案の概要

以上のような検討を経て、本法案では、高齢者保険事業、国民健康保険の保険事業および介護保険の地域支援事業との一体的な実施に関する理念規定の新設、広域連合による広域計画において市町村との連携について定める努力義務の設定と広域連合が行う高齢者保険事業について国の指針においても同様の事項を定めること、高齢者保険事業を市町村へ委託することができる旨定めること等、受託市町村・広域連合が、他の市町村・広域連合に対し被保険者の高齢者医療保険事業に関する記録の提供を求めることができること、広域連合または受託市町村が高齢者保険事業の一部を関係機関・関係団体に委託できること、市町村等が行う保険事業を支援する都道府県の努力義務、市町村に対しレセプト情報・特定健康保険審査等に関する情報提供を都道府県が求めることができること等とされた（**図－2** 高齢者の保健事業と介護予防一体的な実施スキーム図。厚生労働省作成資料より）。

図－２ 高齢者の保健事業と介護予防一体的な実施スキーム図

高齢者の心身の多様な課題に対応し、きめ細かな支援を実施するため、高齢者の保健事業について、広域連合と市町村の連携内容を明示し、市町村において、介護保険の地域支援事業や国民健康保険の保健事業と一体的に実施。



出典：厚生労働省作成資料より。

#### 4. 被扶養者等の要件の見直し、国民健康保険の資格管理の適正化

##### (1) 被扶養者等に対する保険給付について指摘されてきた課題

健康保険制度の創設当初、被扶養者に対する保険給付は行われていなかったが、被保険者への経済的負担や精神面での圧迫などがあって、被保険者のみではなくその家族の生活安定を図る必要性が意識され、被扶養者の事故に対しても保険給付が行われるようになった。その後、さまざまな政策判断により、被扶養者の範囲が見直されてきた<sup>(5)</sup>。

グローバル化が進展し、健康保険による海外療養費の支給件数も増加してきているが、海外での証明書類の発行や物価の相違などのため、海外に居住する被扶養者認定や療養費支給について正確な把握が困難とされてきた。他方また、日本国内における

(5) 前注(1)菅野喜之・時の法令19頁。

被扶養者の療養についても、外国人による不適正な使用（高額な医療サービスについて）に当たる可能性のある例がわずかではあるが、指摘された。

## （２） 課題解決に向けた取り組み

前記課題の解決にあたり、2018年1月、厚生労働省と法務省の連携により、在留資格に沿わないと市町村が判断した外国人被保険者を地方入国管理局に通知でき、それを受けた地方入国管理局は、調査により偽装滞在であると判断した場合には在留資格を取り消す仕組みが試行的に取り入れられた。また、同年3月には、海外に居住し国内に住所を持たない被扶養者認定の厳格化等も進められた<sup>(6)</sup>。

2018年11月、出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律の成立にあたり、衆議院における修正で、「政府は、この法律の公布後、速やかに、本邦に在留する外国人に係る在留管理、雇用管理及び社会保険制度における在留カード番号その他の特定の個人を識別することができる番号等の利用の在り方について検討を加え、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ものとする」旨の附則が追加された。また、衆議院法務委員会における附帯決議<sup>(7)</sup>で、「在留外国人に対する社会保障制度の適正な適用を確保するために、関係機関の連携を強化し、効果的な方策を検討すること」や、参議院法務委員会における附帯決議<sup>(8)</sup>で「外国人労働者及びその家族に関する社会保障制度及び日本語教育を含む教育制度の在り方について、これらの制度の適切な運用を確保しつつ共生社会を実現する観点から検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること」などが決議された。

外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議は、2018年12月25日、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を決定し、社会保険への加入促進と共に、「医療保険の適正な利用の確保のため、健康保険の被扶養者や国民年金第3号被保険者の認定において、原則として国内に居住しているという要件を導入する。ただし、留学生や海外赴任に同行する家族など一時的に国外に居住し、国内に生活の本拠がないとまではいえないケースなど、一定の例外を設ける。その際、いわゆる『医療滞在ビザ』で来日して国内に居住する者については、国民健康保険と同様に健康保険の対象としないこととする。なお、制度改正が実施されるまでの間については、平成30年3月か

---

(6) 前注(2)衆議院調査局厚生労働調査室・参考資料11頁。

(7) 第197回国会衆議院法務委員会議録第8号（平成30年11月27日）17頁。

(8) 第197回国会参議院法務委員会議録第9号（平成30年12月8日）2頁。

ら実施している被扶養者の認定方法を公的書類等による認定に統一化する取組のフォローアップを行いつつ、引き続き厳格な認定を行う」こと、「また、国民健康保険については、市町村において、在留資格の本来活動を行っていない可能性があると考えられる場合に法務省に通知する枠組みを試行的に創設したが、高額療養費の現物支給に必要な限度額認定証の申請時においてのみ通知する仕組みであることから、更なる連携強化を図るため、海外療養費や出産育児一時金の支給申請時など、通知対象を拡大する。また、市町村が関係者に報告を求めること等ができる対象として、被保険者の資格の得喪に関する情報を追加し、市町村における調査対象として明確化する」こと、さらに、「海外での出産の事実自体を偽装した出産育児一時金の不正受給を防止する観点から、これまでに実施した海外療養費における対策を踏まえ、出産育児一時金の請求に必要な書類の統一化を図り、審査の厳格化を行う。なお、海外療養費における不正受給対策についても、引き続きその周知や実施の促進を図る」ことに加え、「他人の被保険者証を流用するいわゆる『なりすまし』に対しては、医療機関が必要と判断する場合には、被保険者証とともに本人確認書類の提示を求めることができるよう、必要な対応を行う。その際、本人確認書類が提示されないことのみをもって保険給付を否定する取扱いとはしないこととする」とされた。

### (3) 本法案の概要

これらを受け、本法案では、健康保険の被扶養者認定において原則として国内居住していることを要件とすること、日本人を含む国保被保険者の資格管理等の観点から、市町村が関係者に報告を求めることができるなど、被保険者資格の得喪に関する情報を市町村における調査対象として明確化することとされた。

## 5. 審査支払機関の機能強化

### (1) 診療報酬の審査・支払い業務について

診療報酬の審査と支払いは、それが保険診療の基準に適合するかどうかの審査を経て保健医療機関に支払われるが、事務負担等が大きいため、保険者が診療報酬審査・支払い業務を支払基金（社会保険診療報酬支払基金法）、国保連（国民健康保険法）の審査支払機関に委託している。

この審査支払業務について、「規制改革推進3か年計画」（2001（平成13）年3月



30日閣議決定)を契機に検討するとともに、電子レセプトの導入も進んだ。2011(平成23)年11月の衆議院決算行政監視委員会(行政監視に関する小委員会)は医療費レセプト審査事務の検証を行い、支払基金と国保連のレセプト審査事務の質の向上とコスト削減等を「行政監視に基づく事業の見直しに関する決議」(同年12月8日)に盛り込むこと等が行われた。

その後、2016(平成28)年2月、規制改革会議健康・医療WG「診療報酬の審査の効率化と統一性の確保について(論点整理)」とそれを受けた「規制改革実施計画」(平成28年6月2日閣議決定)において診療報酬の審査の在り方の見直しが示され、厚生労働省において前述の「データヘルス時代の質の高い医療の実現に向けた有識者検討会」が設置され、その報告書が提出された。

2017(平成29)年4月に規制改革推進会議がコンピュータシステムの刷新と業務の見直しや支部の統合・集約化、審査の一元化、保険者によるガバナンス機能の強化等について「社会保険診療報酬支払基金の見直しに関する意見」により提言を行った。

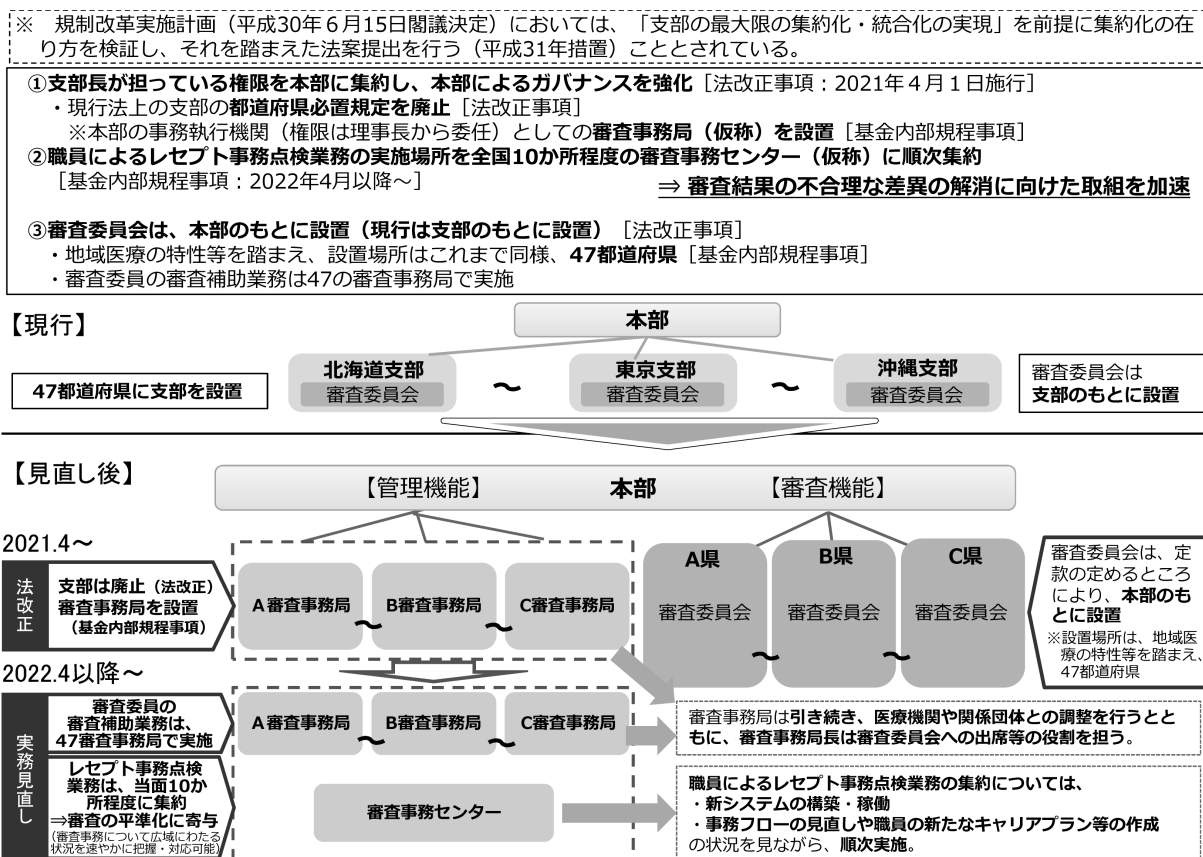
「規制改革実施計画」(同年6月9日・2018年6月15日閣議決定)においてこの提言に沿った検討と法案提出について方針が示され、厚生労働省と支払基金による検討が進められ、本法案が提出された。

## (2) 本法案の概要

本法案では、支払基金・国保連の業務運営に関する基本理念として、公正中立な審査の実施やデータ分析等を通じた国民の保健医療の向上及び福祉増進、情報通信技術(ICT)の活用による業務運営効率化、業務運営の透明性確保、適正なレセプトの提出に向けた医療機関等への支援、国保連との有機的な連携の推進等の定めが新設された。加えて、データ分析等に関する業務の追加、審査委員の見直しに関する事項が盛り込まれた(図-3 審査支払機関の機能強化。厚生労働省作成資料より)。



図－3 審査支払機関の機能強化



出典：厚生労働省作成資料より。

## 6. 国民健康保険と健康保険の間における保険料の二重払いの解消

### (1) 問題の所在

健康保険のみ適用事業所が遡及して健康保険に加入する場合には、当該事業所の被用者は同様に健康保険の資格を取得し、同時に、国民健康保険の資格を喪失する。健康保険料は遡及徴収される一方、既納の国民健康保険料は還付される。健康保険料は、消滅時効（2年）の規定（健康保険法193条1項）により、月単位で2年分徴収されるが、国民健康保険料の還付は保険料の「減額の賦課決定」が年度単位で判断されるため、年度途中で健康保険に加入した場合には2年分のすべてが還付されるわけではなく（当該年度の既払い分とその前年度分のみ還付。前々年度分の一部が還付対象とならない）、双方の保険料の算定基礎となる期間が重複し、保険料の二重払いの問題が生じた。この問題は、地方自治法232条の2に基づく寄付により「返還」すること

で「解決」された。その過程で、総務省行政評価局のあっせん（2018（平成30）年7月18日）があり、関係法令の改正について早急な検討が求められていた。

## （2） 本法案の概要

被保険者の責に帰することのできない事由によって健康保険法等との適用関係の調整を要することが後に判明した場合、保険料の二重払いが生じないように、当該年度の最初の保険料の納期の翌日から2年経過した後であっても、国民健康保険料を減額賦課決定できることとした。

# II 本法の概要

## 1. 健康保険法の一部改正

### （1） 被扶養者に関する事項

被扶養者の要件について、日本国内に住所を有するもの又は外国において留学をする学生その他の日本国内に住所を有しないが渡航目的その他の事情を考慮して日本国内に生活の基礎があると認められるものとして厚生労働省令で定めるものであることを加えるとともに、この法律の適用を除外すべき特別の理由がある者として厚生労働省令で定める者を被扶養者とししないものとする。 （第3条第7項関係）

### （2） 医療及び介護給付の費用の状況等に関する情報の連結解析及び提供に関する仕組みの創設に関する事項

#### ① 国民保健の向上のための匿名診療等関連情報の利用又は提供

（ア） 厚生労働大臣は、国民保健の向上に資するため、匿名診療等関連情報（診療等関連情報に係る特定の被保険者その他の厚生労働省令で定める者（②において「本人」という。）を識別すること及びその作成に用いる診療等関連情報を復元することができないようにするために厚生労働省令で定める基準に従い加工した診療等関連情報をいう。以下同じ。）を利用し、又は厚生労働省令で定めるところにより、次に掲げる者であって、匿名診療等関連情報の提供を受けて行うことについて相当の公益性を有すると認められる業務としてそれぞれ次

に定めるものを行うものに提供することができるものとする。 (第150条の2第1項関係)

(i) 国の他の行政機関及び地方公共団体：適正な保健医療サービスの提供に資する施策の企画及び立案に関する調査

(ii) 大学その他の研究機関：疾病の原因並びに疾病の予防、診断及び治療の方法に関する研究その他の公衆衛生の向上及び増進に関する研究

(iii) 民間事業者その他の厚生労働省令で定める者：医療分野の研究開発に資する分析その他の厚生労働省令で定める業務（特定の商品又は役務の広告又は宣伝に利用するために行うものを除く。）

(イ) 厚生労働大臣は、(ア)の規定による利用又は提供を行う場合には、当該匿名診療等関連情報を高齢者の医療の確保に関する法律に規定する匿名医療保険等関連情報、介護保険法に規定する匿名介護保険等関連情報その他の厚生労働省令で定めるものと連結して利用し、又は連結して利用することができる状態で提供することができるものとする。 (第150条の2第2項関係)

## ② 匿名診療等関連情報の適切な管理

①の(ア)の規定により匿名診療等関連情報の提供を受け、これを利用する者（以下「匿名診療等関連情報利用者」という。）は、匿名診療等関連情報を取り扱うに当たっては、当該匿名診療等関連情報の作成に用いられた診療等関連情報に係る本人を識別するために、当該診療等関連情報から削除された記述等若しくは匿名診療等関連情報の作成に用いられた加工の方法に関する情報を取得し、又は当該匿名診療等関連情報を他の情報と照合してはならないもの等とすること。 (第150条の3から第150条の6まで関係)

## ③ 厚生労働大臣による是正命令等

(ア) 厚生労働大臣は、匿名診療等関連情報利用者が②の規定に違反していると認めるときは、その者に対し、当該違反を是正するため必要な措置をとるべきことを命ずることができるものとする。 (第150条の8関係)

(イ) (ア)の命令等に違反した匿名診療等関連情報利用者については、所要の罰則を科すものとする。 (第207条の3及び第213条の2第1号関係)

### (3) 電子資格確認及び被保険者等記号・番号等の告知制限等に関する事項

#### ① 電子資格確認に関する事項

- (ア) この法律において「電子資格確認」とは、保険医療機関等から療養を受けようとする者又は指定訪問看護事業者から指定訪問看護を受けようとする者が、保険者に対し、個人番号カードに記録された利用者証明用電子証明書を送信する方法により、被保険者又は被扶養者の資格に係る情報の照会を行い、情報通信の技術を利用する方法により、保険者から回答を受けて当該情報を当該保険医療機関等又は指定訪問看護事業者に提供し、当該保険医療機関等又は指定訪問看護事業者から被保険者又は被扶養者であることの確認を受けることをいうものとする。 (第3条第13項関係)
- (イ) 療養の給付等を受けようとする者は、厚生労働省令で定めるところにより、保険医療機関等又は指定訪問看護事業者のうち、自己の選定するものから、電子資格確認その他厚生労働省令で定める方法により、被保険者等であることの確認を受け、当該給付等を受けるものとする。 (第63条第3項、第85条第1項、第85条の2第1項、第86条第1項及び第88条第3項関係)
- (ウ) 国、全国健康保険協会及び健康保険組合並びに保険医療機関等その他の関係者は、電子資格確認の仕組みの導入その他手続における情報通信の技術の利用の推進により、医療保険各法等の規定により行われる事務が円滑に実施されるよう、相互に連携を図りながら協力するものとする。 (第205条の5関係)

#### ② 被保険者等記号・番号等の告知制限等に関する事項

- (ア) 厚生労働大臣、保険者、保険医療機関等、指定訪問看護事業者その他の健康保険事業又は当該事業に関連する事務の遂行のため被保険者等記号・番号等を利用する者として厚生労働省令で定める者 ((イ)において「厚生労働大臣等」という。) は、当該事業又は事務の遂行のため必要がある場合を除き、何人に対しても、その者又はその者以外の者に係る被保険者等記号・番号等を告知することを求めてはならないものとする。 (第194条の2第1項関係)
- (イ) 厚生労働大臣等以外の者は、健康保険事業又は当該事業に関連する事務の遂行のため被保険者等記号・番号等の利用が特に必要な場合として厚生労働省令で定める場合を除き、何人に対しても、その者又はその者以外の者に係る被保険者等記号・番号等を告知することを求めてはならないものとする。 (第194条の2第2項関係)

(4) その他所要の改正を行うこと。

## 2. 高齢者の医療の確保に関する法律の一部改正

### (1) 高齢者の保健事業と介護予防の一体的実施に関する事項

- ① 後期高齢者医療広域連合は、高齢者保健事業を行うに当たっては、高齢者の身体的、精神的及び社会的な特性を踏まえ、高齢者保健事業を効果的かつ効率的で被保険者の状況に応じたきめ細かなものとするため、市町村（特別区を含む。以下同じ。）との連携の下に、市町村が実施する国民健康保険法の規定による国民健康保険保健事業（④において単に「国民健康保険保健事業」という。）及び介護保険法の規定による地域支援事業（④において単に「地域支援事業」という。）と一体的に実施するものとする。こと。（第125条第3項関係）
- ② 後期高齢者医療広域連合は、高齢者保健事業を行うに当たっては、効果的かつ効率的で被保険者の状況に応じたきめ細かな高齢者保健事業が推進されるよう、地方自治法に規定する広域計画に、後期高齢者医療広域連合における市町村との連携に関する事項を定めるよう努めなければならないものとする。こと。（第125条第4項関係）
- ③ 厚生労働大臣は、高齢者保健事業に関して、その適切かつ有効な実施を図るため公表する指針において、高齢者保健事業の効果的かつ効率的な実施に向けた後期高齢者医療広域連合と市町村との連携に関する事項等を定めるものとする。こと。（第125条第7項関係）
- ④ 後期高齢者医療広域連合は、当該後期高齢者医療広域連合の広域計画に基づき、高齢者保健事業の一部について、加入する市町村に対し、その実施を委託することができるものとし、当該委託を受けた市町村は、被保険者に対する高齢者保健事業の効果的かつ効率的な実施を図る観点から、その実施に関し、国民健康保険保健事業及び地域支援事業との一体的な実施の在り方を含む基本的な方針を定めるものとする。こと。この場合において、後期高齢者医療広域連合は、当該委託を受けた市町村に対し、委託した高齢者保健事業の実施に必要な範囲において、自らが保有する被保険者に係る療養に関する情報又は健康診査若しくは保健指導に関する記録の写しその他高齢者保健事業を効果的かつ効率的に実施するために必要な情報として厚生労働省令で定めるものを提供することができるものとする。こと。（第125条の2



第1項関係)

- ⑤ 後期高齢者医療広域連合は、被保険者ごとの身体的、精神的及び社会的な状態の整理及び分析を行い、被保険者に対する高齢者保健事業の効果的かつ効率的な実施を図る観点から、必要があると認めるときは、市町村及び他の後期高齢者医療広域連合に対し、当該被保険者に係る医療及び介護に関する情報等その他高齢者保健事業を効果的かつ効率的に実施するために必要な情報として厚生労働省令で定めるものの提供を求めることができるものとする。 (第125条の3第1項関係)
- ⑥ 市町村は、④の規定により高齢者保健事業の委託を受けた場合であって、被保険者ごとの身体的、精神的及び社会的な状態の整理及び分析を行い、被保険者に対する当該事業の効果的かつ効率的な実施を図る観点から、必要があると認めるときは、他の市町村及び後期高齢者医療広域連合に対し、当該被保険者に係る医療及び介護に関する情報等その他高齢者保健事業を効果的かつ効率的に実施するために必要な情報として厚生労働省令で定めるものの提供を求めることができるものとし、自らが保有する当該被保険者に係る医療及び介護に関する情報等と併せて活用することができるものとする。 (第125条の3第2項及び第4項関係)
- ⑦ ⑤及び⑥の規定により、情報等の提供を求められた市町村及び後期高齢者医療広域連合は、厚生労働省令で定めるところにより、当該情報等を提供しなければならないものとする。 (第125条の3第3項関係)
- ⑧ 国民健康保険団体連合会及び指定法人は、後期高齢者医療の運営の安定化を図るため、高齢者保健事業等に関する調査研究及び高齢者保健事業等の実施に係る後期高齢者医療広域連合間 (後期高齢者医療広域連合と当該後期高齢者医療広域連合から高齢者保健事業の委託を受けた市町村との間及び当該委託を受けた市町村間を含む。) の連絡調整を行うとともに、高齢者保健事業等に関し、専門的な技術又は知識を有する者の派遣、情報の提供、高齢者保健事業等の実施状況の分析及び評価その他の必要な援助を行うよう努めなければならないものとする。 (第131条関係)

(2) 賦課決定の期間制限に関する事項

保険料の賦課決定の期間制限について、4.の(1)に準じた改正を行うこと。 (第160条の2第2項関係)



(3) **医療及び介護給付の費用の状況等に関する情報の連結解析及び提供に関する仕組みの創設に関する事項**

医療及び介護給付の費用の状況等に関する情報の連結解析及び提供に関する仕組みの創設について、1.の(2)に準じた改正を行うこと。(第16条の2から第16条の8まで、第167条の2及び第168条第3項関係)

(4) **電子資格確認及び被保険者番号等の告知制限等に関する事項**

電子資格確認及び被保険者番号等の告知制限等について、1.の(3)に準じた改正を行うこと。(第64条第3項、第77条第2項、第78条第3項、第82条第4項、第161条の2及び第165条の3関係)

(5) **その他所要の改正を行うこと。**

### **3. 社会保険診療報酬支払基金法の一部改正**

(1) **社会保険診療報酬支払基金の機能の強化に関する事項**

① 社会保険診療報酬支払基金(以下「支払基金」という。)の目的に、国民の保健医療の向上及び福祉の増進に資する情報の収集、整理及び分析並びにその結果の活用促進に関する事務を行うことを加えるものとする。 (第1条関係)

② 支払基金は、診療報酬請求書の審査における公正性及び中立性の確保並びに診療報酬請求書情報等の分析等(④の事務をいう。)を通じた国民の保健医療の向上及び福祉の増進、情報通信の技術の活用による業務運営の効率化の推進並びに業務運営における透明性の確保に努めるとともに、医療保険制度の安定的かつ効率的な運営に資するよう、国民健康保険団体連合会と有機的に連携しつつ、診療担当者に対する診療報酬の適正な請求に資する支援その他の取組を行うよう努めなければならないものとする。 (第1条の2関係)

③ 従たる事務所を廃止するものとする。 (第3条関係)

④ 支払基金の業務に、診療報酬請求書及び特定健康診査等に関する記録に係る情報その他の国民の保健医療の向上及び福祉の増進に資する情報の収集、整理及び分析並びにその結果の活用促進に関する事務を加えるとともに、当該事務に係る業務の運営に関する事項を定めるに当たっては、当該業務に関し専門的な知識及び経験

を有する者の意見を聴かなければならないものとする。 (第15条第1項第8号及び第5項関係)

- ⑤ 支払基金は、定款の定めるところにより審査委員会を設けるものとするとともに、審査委員会の委員は理事長が委嘱するものとする。 (第16条第1項及び第2項関係)
- ⑥ 審査委員会の委員の数について、診療担当者を代表する者、保険者を代表する者及び学識経験者それぞれ同数としていたものを、診療担当者を代表する者及び保険者を代表する者を同数とするものとする。 (第16条第2項関係)
- ⑦ 支払基金は、各保険者に、診療報酬請求書の審査等の業務に関する事務の執行に要する費用を、その提出する診療報酬請求書の数、当該診療報酬請求書の審査の内容その他の当該費用を算出するに当たり考慮すべき事項として厚生労働省令で定めるものを基準として負担させるものとする。 (第26条関係)

(2) その他所要の改正を行うこと。

#### 4. 国民健康保険法の一部改正

(1) 賦課決定の期間制限に関する事項

保険料の賦課決定をした後に、被保険者の責めに帰することのできない事由によって被保険者に関する健康保険法等との間における適用関係の調整を要することが判明した場合における保険料の額を減少させる賦課決定は、当該年度における最初の保険料の納期の翌日から起算して2年を経過した日以後であっても、当該年度における最初の保険料の納期の翌日から起算して調整に必要と認められる期間に相当する期間を経過する日まですることができるものとする。 (第110条の2第2項関係)

(2) 資料の提供等に関する事項

市町村は、世帯主の資産の状況等に加え、被保険者の資格の取得及び喪失に関する事項についても、関係者に報告等を求めることができるものとする。 (第113条の2第1項関係)

### (3) 国民健康保険団体連合会に関する事項

- ① 国民健康保険団体連合会は、診療報酬請求書の審査における公正性及び中立性の確保並びに診療報酬請求書情報等の分析等（②の事務をいう。）を通じた国民の保健医療の向上及び福祉の増進、情報通信の技術の活用による業務運営の効率化の推進並びに業務運営における透明性の確保に努めるとともに、医療保険制度の安定的かつ効率的な運営に資するよう、支払基金と有機的に連携しつつ、診療報酬の適正な請求に資する支援その他の取組を行うよう努めなければならないものとする。  
（第85条の2関係）
- ② 国民健康保険団体連合会は、第45条第5項の規定により市町村及び国民健康保険組合から委託を受けて行う療養の給付に要する費用等の請求に関する審査及び支払の業務を行うこととするとともに、診療報酬請求書及び特定健康診査等に関する記録に係る情報その他の国民の保健医療の向上及び福祉の増進に資する情報の収集、整理及び分析並びにその結果の活用の促進に関する事務等を行うことができるものとする。（第85条の3関係）

### (4) 都道府県による保健事業の支援に関する事項

都道府県は、第82条第1項の規定により市町村及び国民健康保険組合が行う被保険者の健康の保持増進のために必要な事業に関して、その適切かつ有効な実施を図るため、当該事業の実施のために必要な支援を行うよう努めなければならないものとする。とともに、当該支援のため、厚生労働省令で定めるところにより、当該都道府県内の市町村に対し、当該被保険者に係る保険給付の審査及び支払に係る情報等の提供を求めることができるものとする。（第82条第11項及び第12項関係）

### (5) 高齢者の保健事業と介護予防の一体的実施に関する事項

高齢者の保健事業と介護予防の一体的実施について、2.の(1)に準じた改正を行うこと。（第82条第3項から第6項まで関係）

### (6) 電子資格確認及び被保険者記号・番号等の告知制限等に関する事項

電子資格確認及び被保険者記号・番号等の告知制限等について、1.の(3)に準じた改正を行うこと。（第36条第3項、第54条第2項、第54条の2第3項、第54条の3第4項、第111条の2及び第113条の4関係）

(7) その他所要の改正を行うこと。

## 5. 地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律の一部改正

### (1) 医療情報化支援基金に関する事項

- ① 支払基金は、保険医療機関等又は指定訪問看護事業者が行う電子資格確認の実施に必要な費用その他地域において効率的かつ質の高い医療提供体制を構築するための医療機関等の提供する医療に係る情報化の促進に要する費用を補助する業務及びこれに附帯する業務（②において「医療機関等情報化補助業務」という。）を行うものとする。こと。（第23条関係）
- ② 支払基金は、医療機関等情報化補助業務に要する費用に充てるために医療情報化支援基金を設け、③の規定により交付を受けた補助金をもってこれに充てるものとする。こと。（第31条第1項関係）
- ③ 政府は、予算の範囲内において、支払基金に対し、医療情報化支援基金に充てる資金を補助することができるものとする。こと。（第31条第5項関係）
- ④ ③の規定により政府が交付する補助金の財源については、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の施行により増加する消費税の収入をもって充てるものとする。こと。（第31条第6項関係）

(2) その他所要の改正を行うこと。

## 6. 介護保険法の一部改正

- (1) 高齢者の保健事業と介護予防の一体的実施について、2.の(1)に準じた改正を行うこと。（第115条の45第5項から第8項まで及び第117条第3項第6号関係）
- (2) 医療及び介護給付の費用の状況等に関する情報の連結解析及び提供に関する仕組みの創設について、1.の(2)に準じた改正を行うこと。（第118条の3から第118条の9まで、第205条の3及び第206条の2第4号関係）
- (3) その他所要の改正を行うこと。

## 7. 船員保険法の一部改正

- (1) 被扶養者の要件について、1.の(1)に準じた改正を行うこと。(第2条第9項関係)
- (2) 電子資格確認及び被保険者等記号・番号等の告知制限等について、1.の(3)に準じた改正を行うこと。(第2条第12項、第53条第6項、第61条第1項、第62条第1項、第63条第1項、第65条第3項、第143条の2及び第153条の11関係)
- (3) その他所要の改正を行うこと。

## 8. 国民年金法の一部改正

被保険者の資格について、1.の(1)に準じた改正を行うこと。(第7条から第9条まで関係)

## 9. 施行期日等

### (1) 施行期日

この法律は、令和2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。(改正法附則第1条関係)

- ① 前記2.の(2)、3.の(1)の⑥並びに4.の(1)及び(2) 公布の日
- ② 前記5. 令和元年10月1日
- ③ 前記1.の(2)(1.の(2)の①の(イ)を除く。)、2.の(3)、3.の(1)の①、②及び④、4.の(3)並びに6.の(2) 令和2年10月1日
- ④ 前記1.の(3)、2.の(4)、4.の(6)及び7.の(2) 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
- ⑤ 前記3.の(1)の③、⑤及び⑦ 令和3年4月1日
- ⑥ 前記1.の(2)の①の(イ) 令和4年4月1日

### (2) 検討規定

政府は、この法律の施行後3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施行の状況、医療の質の向上に資するための情報の活用の状況、個人番号カー

ドの普及の状況その他社会経済の情報化の進展状況等を勘案し、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必要な措置を講ずるものとする。こと。（改正法附則第2条関係）

### (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。こと。（改正法附則第3条から第16条まで関係）

## III 国会での審議

### 1. 法案審議の経過

本法案は、第198回国会内閣提出法案（閣法25号）として提出され、下記のような審査・審議を経て、2019（令和元）年5月22日法律第9号として公布された。

#### 審議日程

衆議院議案受理年月日	2019（平成31）年2月15日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	2019（平成31）年3月18日／厚生労働
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	2019（平成31）年4月12日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	2019（平成31）年4月16日／可決
／衆議院採決態様・方法	多数・起立
／衆議院審議時賛成会派	自由民主党；立憲民主党・無所属フォーラム；国民民主党・無所属クラブ；公明党；日本維新の会；社会保障を立て直す国民会議；希望の党；未来日本
／衆議院審議時反対会派	日本共産党；社会民主党・市民連合
参議院予備審査議案受理年月日	2019（平成31）年2月15日
参議院議案受理年月日	2019（平成31）年4月16日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	2019（平成31）年4月24日／厚生労働
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	2019（令和元）年5月14日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	2019（令和元）年5月15日／可決
／参議院採決態様・方法	多数・押しボタン



## 2. 法案審議の概要

### (1) 提案理由

#### ○ 根本匠国务大臣（厚生労働大臣）

「近年、医療水準の高度化等により、国民の健康寿命が延び、医療に対する国民のニーズが多様化する中で、公的医療保険制度における保険者に対し、これまで以上に、保険者事務の適正な実施と、予防、健康づくりに資する保健事業の充実が求められています。また、近年、社会経済のあらゆる分野において情報通信技術が目覚ましく進展する中で、医療機関や保険者における情報化の推進により、良質な医療をより効率的に提供できるようにすることが求められています。

これらを踏まえ、医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図ることを目的として、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、被保険者番号を個人単位化し、電子資格確認による被保険者資格の確認の仕組みを設けるとともに、被保険者番号を健康保険事業等以外に用いないよう利用制限等を設けます。あわせて、電子資格確認を始め医療分野における情報化の促進を図るために医療機関等へ支援を行う医療情報化支援基金を創設します。

第二に、医療及び介護給付の費用の状況等に関する情報について、連結して解析するとともに、幅広い主体による利活用を促進するため、安全管理措置等の義務を課した上で、地方公共団体、研究機関、民間事業者等に提供するための枠組みを設けます。

第三に、高齢者の保健事業を効果的かつ効率的で、きめ細かなものとするため、後期高齢者医療広域連合が、高齢者の保健事業を市町村に委託できることを規定し、委託を受けた市町村が、高齢者の保健事業を国民健康保険の保健事業や介護保険の地域支援事業と一体的に実施するための枠組みを設けます。

第四に、被用者保険の被扶養者等の要件について、一定の例外を設けつつ、日本国内に住所を有することを追加することとします。

第五に、社会保険診療報酬支払基金について、従たる事務所の廃止や診療報酬請求書情報の分析等の業務の追加等の組織改革を行います。

最後に、この法律案の施行期日は、一部の規定を除き、平成三十二年四月一日と

しています」<sup>(9)</sup>。

## (2) オンライン資格確認の導入・医療情報化支援基金の創設

### ① オンライン資格確認とマイナンバーカード

#### ○ 樽見英樹政府参考人（厚生労働省保険局長）

「まさに、いわゆる成り済まし対策、成り済ましの実例もあるという報告があるということをお先ほど申し上げましたけれども、……国民からの医療保険制度に対する信頼を確保する、あるいは医療機関を受診する患者の誤認を予防するという医療上の点も含めまして重要だというふうに思います」。写真つきの被保険者証との提案については、発行コスト、例えば就職や出生に伴う新規加入、あるいは異動、転職、引っ越しなど「一定期間ごとに写真の更新」が必要になってくることなど、写真つきの被保険者証の普及は、「乗り越えなければならない点もかなりある」。「一方で、マイナンバーカードは、……二〇二一年の三月からはこれが保険証になるということですので、……このマイナンバーカードの利用が広がれば、結果的に成り済まし対策にもつながるといようなこととなりますので、マイナンバーカードを普及していくということと、それから保険証と写真つきの身分証というものを併用しながら確認していくということと、……御本人の確認ということについてはしっかり取り組んでいきたい」<sup>(10)</sup>。

#### ○ 樽見政府参考人

マイナンバーカードによるオンライン資格確認の仕組みは、「医療機関あるいは薬局の窓口で、患者の皆さんがお持ちのマイナンバーカードのICチップの中の、本人を確認するための電子証明書というものを読み取る、それで、医療機関、薬局から支払基金あるいは国保連が管理するオンライン資格確認等システムというものにアクセスをしまして、オンラインで資格情報を照会する、その情報が医療機関に戻ってくるということで、支払基金と国保中央会では保険者から資格情報の管理の委託を受けるという仕組みになっておりますので、それで患者の電子証明情報をもとに患者の資格情報を検索しまして、医療機関、薬局に対してオンラインで資格情報をリアルタイムで提供するということになるわけです」。「で

---

(9) 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第4号（平成31年3月19日）27頁。

(10) 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第5号（平成31年3月27日）7頁。

すので、マイナンバーカードと言っていますが、マイナンバーそのものはこの仕組みの中にどこにも出てこないのをごさいます。ですので、マイナンバーと診療情報が結びつけられるといったようなことはないという仕組みでございませ<sup>(11)</sup>。

## ② 医療情報化支援基金

### ○ 樽見政府参考人

「今回新たに創設いたします医療情報化支援基金につきましては、社会保険診療報酬支払基金に設置をするということを考えています」。「これは、支払基金が、まさにレセプトのオンライン化のための助成金を交付した実績があるとか、オンライン資格確認のいわばデータを突き合わせする、その実施主体であるということ、保険医療機関や薬局とも密接なかかわりがあるということから、支払基金に設置するということにしているところをごさいます」。「このために、おっしゃいました地域医療介護総合確保基金、これは都道府県に設置をしているわけですが、それとは違いまして、支払基金に対して医療機関や薬局から直接に申請をしていただく、そういう仕組みになるということをごさいます<sup>(12)</sup>。

## (3) NDB・介護DBの連結解析等

### ○ 新谷正義厚生労働大臣政務官

「NDB、介護DBの第三者提供につきましては、相当な公益性を有する研究等を行う者に対しまして、その自主的な利用申請に基づき、審議会の審査を経た上でデータを提供するものをごさいます」。「その上で、厚労省としましては、今回の法改正を契機としまして、この第三者提供がさらなる地域の効果的、効率的な医療・介護サービスの構築や民間の研究開発の促進等につながることを期待しているものをごさいまして、こうした目的に沿って幅広い主体からの利用申請が活発になるよう、今回の見直しの趣旨の周知やあるいは第三者提供の利用実績、研究結果の公表等に努めてまいりたいと思っております<sup>(13)</sup>。

### ○ 樽見政府参考人

「NDBと介護DBの一体的な名寄せとか解析ということも今回の法律案の中に

---

(11) 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号（平成31年4月3日）37頁。

(12) 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第5号（平成31年3月27日）5頁。

(13) 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第5号（平成31年3月27日）8頁。

入っておりますけれども、それはまさにビッグデータとしてのデータの分析であり活用ということになります」。「市町村がいわば高齢者の保健事業と介護予防を一体的に実施する、また、そこで地域のニーズを洗い出したりハイリスク者を洗い出したりする。そういうための医療・介護データ解析、国保データベースを活用してのデータ解析は、先生御指摘のとおり、これはいわば名前つきの情報という形になりますので、同時に、これはしかし、一つの市町村の中の情報ということになりますから、日本全国で突き合わせて解析というような性質のものではございません」。「そういう意味で、市町村には情報の管理をしっかりとやっていただきたいと思えますし、そういう情報の管理の安全性というところについては気をつけていく必要があるというふうに私どもも思いますけれども、情報についてはそういうことになっております。その上で、特別調整交付金というもので一体的な実施というところについて支援をしていくということを考えております」。「ただ、これは、いわば、今、市町村において一体的な実施ということに向けた体制が必ずしも十分ではないところが多いと思えます。そこをしっかりとした体制を組んで一体的な実施をやっていただくということが主たる目的でございますので、何か、医療費適正化効果があるから特別調整交付金をつけるというようなことを今の段階で考えているということではなくて、まさに地域でどういう体制をつくっていただくかということに着目をしてつけていきたいというふうに考えているところでございます」<sup>(14)</sup>。

#### (4) 高齢者の保険事業と介護予防の一体的な実施等

##### ○ 樽見政府参考人

「今回の法案は、市町村が、高齢者の保健事業、国保の保健事業、介護予防事業、これを一体的に実施するためのスキームを構築するというものでございます。これを効果的に進めるためには、後期高齢者医療の保険者であります広域連合が、域内の保健事業の方針あるいは事業の連携内容を明確にするとともに、保険者として必要な財源を確保していくことが必要というふうに思っております」。「広域連合の役割ということになりますが、広域連合は構成の市町村と十分協議していただいて、高齢者の保健事業について、市町村と広域連合の連携内容、お互い、何をどういうふうにするのか、それを広域計画の中で明示しまして、管内の市町村にその市町村

---

(14) 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第7号（平成31年4月10日）23頁。

の役割のところをしっかりと委託する」。 「域内の全体の高齢者の健康の課題、あるいは市町村における保健事業の取組状況の整理、把握あるいはその分析、また、保険者として医療費というものを管理しているわけでありますから、そういう観点からの、どこに力を入れなければいけないか、そういった分析といったものをしっかりと進めていただくのが広域連合の役割ということになると思います」。 「都道府県は、現在の高齢者医療確保法の中では、『後期高齢者医療制度の運営が健全かつ円滑に行われるように、必要な助言及び適切な援助をするものとする。』、そういう役割だということになっています」。 「したがって、今後取りまとめます一体的実施に関するガイドラインというものの中で都道府県の役割というものについても書き込んでいくことを考えておりますけれども、具体的には、都道府県内の健康課題を都道府県は俯瞰的に把握できる立場にありますので、県内における好事例の横展開でありますとか、複数の市町村にまたがる広域的な課題への対応でありますとか、あるいはまた、都道府県は医療提供体制に責任を持っています。あるいは、医療関係団体とのかかわりがございます。そういう意味で、例えば都道府県単位の医師会などとの連携でありますとか、あるいは市町村の取組に対する援助あるいは取組結果の評価、そういったような役割が想定されるというふうに思っております<sup>(15)</sup>。

## (5) 被扶養者等の要件の見直し、国民健康保険の資格管理の適正化

### ○ 国務大臣（根本匠君）

「国内居住要件、これは……立法事実としては、元々、生活の拠点が日本にない親族までが健康保険の給付を受けることができるという在外被扶養者に関する問題、課題、これは前々から指摘されておりました」。 「今回、要は、原則に立ち戻って、国内居住者要件というのを、我々、基本は国内居住者要件だということにしたわけです。ただし、留学生とか海外に赴任する、これはきちんと例外として認めましょう、こういう体系につくり変えました」。 「その意味では、基本的には、今のような事案については、海外居住者はその国の公的社会保障を受けることが原則として考えておりますが、各国が公的社会保障をどの程度の範囲で設けるかどうか、これは各国政府の判断であって、今般の国内居住要件の導入によって被扶養者の要件を

---

(15) 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第5号（平成31年3月27日）4頁。



満たさなくなる外国人労働者の家族について、母国で公的社会保障の対象になるかどうか、これは把握しておりませんが、しかし、原則は、やっぱりそれぞれの国の公的な社会保障を受ける、これが原則だと思います。そして、我が国も、今回、国内居住者要件という、要は、本来の原則に立ち返って、そして今回の改正をしていると、こういうことでもあります<sup>(16)</sup>。

○ 根本国務大臣

「国保制度はお互いの支え合い、そして制度への信頼、これが私は大事だと思っております」。「国保制度において、適正な在留資格を有して日本国内に住所を有する者を被保険者としており、医療滞在ビザの者等は適用除外としております」。

「その意味で、市町村から入国管理局に対する通知の仕組み、これについては、国保制度の被保険者資格を踏まえて、適正な資格管理を確保するという観点から行っているものであります」。「これは、市町村において、外国人被保険者に対し一律に対応するものではなくて、あくまでも在留資格の本来活動を行っていない可能性があると考えられる場合に、個別に聞き取りを行い、通知をするものであります」。

「国籍による差別にならないことは当然であって、引き続き、国保の適正な利用に向けて取り組んでいきたいと考えています<sup>(17)</sup>」。

○ 樽見政府参考人

「健康保険の今度は被扶養者の国内居住要件というものを入れるということにこの法律案はなっております、その国内居住要件ということを確認するとき何によって確認するのか……、全ての被扶養者の居住実態を保険者が全て確認するというのはなかなか現実的ではないものですから、住民票ということを確認するというのを考えているわけでございます」。「住所と居住実態が異なって、住民票は国内にあるけれども実際には海外で生活している被扶養者ということになりますと、実際、その被扶養者の方が海外で医療機関にかかって、それを海外療養費で保険で払ってくださいというふうに申請が来るという形になるものですから、その審査の段階で被扶養者の認定要件についても改めて確認を行うということになるわけでございます」。「ですので、具体的には、住民票を持っておられる被扶養者の方であっても、海外療養費の請求が来るとということになりますと、その審査の過程にお

---

(16) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第7号（令和元年5月9日）19頁。

(17) 第198回国会衆議院厚生労働委員会会議録第6号（平成31年4月3日）9頁。



いて、例えば海外への渡航理由、渡航の際のビザで、それが就労であるというふうになっているかどうかとか、あるいは、実態を聞きまして、明らかに日本に生活の基礎がないというようなことで、ほかの被扶養者との公平性の観点から健康保険の適用になじまないということが判明した場合などには、国内居住要件を満たさないものとするということを検討しています<sup>(18)</sup>。

## (6) 審査支払機関の機能強化

### ① 基本理念等

#### ○ 根本国務大臣

「今後の医療の質の向上や医療関係者の働き方の見直しを進めていく上で、データヘルスの推進は大きな柱であります」。「このような中で、支払基金や国保連においては、これまで膨大なレセプトの審査支払い業務を担ってきた経験や知見を生かした役割を果たしていくことが期待されております」。「具体的には、現時点において期待されるものとして、支払基金や国保などの既存のインフラを活用して、次のような取組を行うことが考えられます」。「健保組合等の保険者に対し、保健事業に資するよう、加入者の健康状態や医療費、予防、健康づくりへの取組状況などのデータを提供する、あるいは、疾病別や地域別に医療費を分析し、その結果を都道府県等に提供することで、医療費適正化計画などの作成、実施を支援する」。「このため、支払基金や国保連の基本理念に、新たに診療報酬請求書情報等の分析等を通じた国民の保健医療の向上及び福祉の増進などを位置づけるとともに、データ分析等に関する業務を追加することとしたものであります」。「支払基金において具体的にどのような業務を行うかについては、現行の審査支払い業務の見直し状況なども踏まえ今後検討していきますが、まずは、NDBや介護DBの連結解析に係る業務を行うことなどを想定しています<sup>(19)</sup>。

#### ○ 樽見政府参考人

「今回の法律改正の中で理念規定を新設することにしています。これは、支払基金においても国保連においても理念規定を新設するわけではありますが、その中で、「診療担当者に対する診療報酬の適正な請求に資する支援その他の取

---

(18) 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号（平成31年4月3日）12頁。

(19) 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号（平成31年4月3日）35頁。

組」ということを入れていまして、今回、法律改正の中で、こういう審査支払い機関のこれまで培ってきた知識経験というものをレセプトの請求というところを効率化していくために役立つ、まず理念規定の中に入れていくというところがございます。「医療機関の方からより適正なレセプトが提出される環境が整うということになりますと、審査支払い機関からレセプトを返戻するという必要も減ってくるということになりますので、医療機関側においても審査支払い機関の側においても、双方の業務の合理化も図られるというふうに考えているところがございます」。

「支払基金と国保連が連携しながら、審査委員の審査の前段階でレセプトのコンピューターチェックというのをやっているわけでありまして、「これに加えまして、二〇二一年の秋ごろから支払基金が新たな審査支払いシステムというものを稼働させるということを予定しているわけがございます」。「医療機関等からのオンライン請求に係るシステムというものを拡充しまして、こうしたコンピューターチェックルールというものをここに搭載して、支払基金が正式にレセプトを受け付ける前にこのチェックにひっかかるという請求であればそれを医療機関にお知らせするというシステムを、これは二〇二一年の秋ごろからの稼働のシステムの中でこれを入れるということを今検討しているところがございます」。

「こうした取組を進めることによりまして、医療機関の請求事務と審査支払い機関の審査業務の効率化ということに向けて、引き続きしっかりと取り組んでいきたいというふうに考えているところでございます」<sup>(20)</sup>。

## ② 支払基金の業務効率化・審査委員会等

### ○ 根本国務大臣

「一昨年七月に支払基金業務効率化・高度化計画を策定いたしました。本計画に基づいて業務効率化を着実に進め、遅くとも二〇二四年度末段階で現行定員の二〇%程度、八百人程度の削減を計画的に進めることとしています」。「八百人分の業務削減については、職員の業務負担を減らすことを通じて対応していくということを考えています。具体的には、査定につながる可能性の高いレセプトを抽出するためにコンピューターチェックの精度を向上させること、判断が明らかなレセプトについて、請求受け付け時点で職員が目視確認の対象から除く機

---

(20) 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第7号（平成31年4月10日）4頁。

能をシステム導入すること等により対応していくということで対応したいと思えます」。一方、具体的な定員削減の方法については、定年退職者等の退職者と新規採用職員などの雇用を調整していくことにより対応可能と考えています。このため、整理解雇が必要となるとは考えておらず、支払基金においてもそのような考えであるものと承知しています。「さらに、支払基金の職員の人事配置については、支払基金において職員の意向をしっかりと聞きながら丁寧に対応を進めていくよう、国としても指導していきたいと思えます」<sup>(21)</sup>。

○ 樽見政府参考人

「今般の法改正で、支払基金の支部というものは廃止をする、審査委員会につきましても、今までは支部にありましたけれども、本部のもとに設置をするというふうなたてつけに見直すということにしているわけでございます」。「その際、審査ということがどういうことをやっているかという、医療というのは一つ一つが非常に個別性があるものでございますけれども、その個別性のあるものといわば全国統一的な保険診療として認められる範囲のルールというものを当てはめていくという作業でございます。そういうことで、審査結果に対するその地域のお医者さんの信頼感、納得感ということも必要であるというふうに考えておりますので、審査委員会につきましては引き続き各都道府県に存置する、設置するということが適切だというふうに考えているわけでございます」。「審査の事務局につきましても、本部の事務執行機関という位置づけにはなりますけれども、各審査委員会ごとに設置するということでありますので、四十七都道府県に設置をするという考えです」<sup>(22)</sup>。

○ 政府参考人（樽見英樹君）

「診療報酬の請求はレセプトという形で医療機関から上がってくる、これは元々は紙であったということでございまして、多くの医療機関から上がってくるその紙を整理をして、また、保険者も、全国で多くの健保組合、市町村という形で、多くの保険者があるわけでございます。そういう多くの保険者に多くの医療機関からあるものを整理をして、きちんと請求をして支払を実施するということのために、それぞれの県ごとの支部という単位で整理をして事務を行ってけると

---

(21) 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号（平成31年4月3日）18頁。

(22) 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号（平成31年4月3日）22頁。

いう仕組みになっていたわけでごさいます、これは、言わば支払基金の制度が発足したときには合理的な制度であったというふうに思うわけでごさいますけれども、しかし、現在は、今お話がありましたように、電子レセプトの請求というものが非常に多くなってきたということでございまして、そうしますと、各支部においては、これまでの審査あるいは再審査の結果の知見といったようなものを踏まえまして、独自にコンピューターチェックルールを設定すると。それによって事務の効率化が図られてきているわけでごさいますけれども、一方で、結果的に支部間の不合理な審査結果の差異の一因であるというふうに指摘をされているところでございまして。「同時に、こういうオンライン請求というものができてきますと、物理的に紙を集めて仕分けをしてという、そういうことはなくなってきますので、支部ごとということの言わば業務上の合理性というものについてもだんだんと薄れてきているということが一方であるわけでごさいます」。

「一方で、そういう支部ごとの事務で行っているということの合理性が薄れる中で、支部ごとの不合理な審査結果の差異というものがあるのではないかと、また、それが支部ごとに独自のコンピューターチェックルールを設定しているということであるのではないかと、そういう問題の中で今回の支部を廃止するというにすることによってございまして、まさに、これまで不合理な差異が生じることがあり得るといことが、医療を受ける患者、国民の立場から見れば公平性の観点から課題があったというふうに考えているところでございまして、こうした審査結果の不合理な差異について、本部の調整機能を強化した組織体制に見直すということによって解消を図っていきたいというふうに考えているところでございまして」<sup>(23)</sup>。

○ 政府参考人（樽見英樹君）

「審査委員会、……これまでは、診療担当者代表、保険者代表、学識経験者代表、三者構成で三者同数となっておりました。したがって、常に、審査委員の規模を変えるときには、お一人増やそうと思うと三人増えるということで、常に定員は三の倍数になるという形になっていたわけでごさいます。「ですが、特に地域によっては審査委員の確保がなかなか難しいという地域がある中で、常に三の倍数でないといかぬというところについてはより機動的に対応できないか

---

(23) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第7号（令和元年5月9日）6頁。

という御要望がかねてからあったわけでございます。そういうことでこの規制を緩和することとしたものでありまして、言わば、性質上、診療担当者代表と保険者代表については同数だということにさせていただいて、学識経験者代表というところについては同数でなくてよい、したがって、三の倍数で増減させるということにはこだわらないというふうにしたわけでございます。「ですが、これは法律上学識経験者代表というのは必要でございますので、まさに法律上最低何人かということでも問われれば、一人でございます。ゼロはありません。一人でございますが、ただ、ここはまさにその地域の実情に即して適正な審査が行われる規模ということについては確保してもらいたいというふうに考えているところでございます」<sup>(24)</sup>。

#### (7) 国民健康保険と健康保険の間における保険料の二重払いの解消

##### ○ 樽見政府参考人

「国民健康保険と健康保険の間におきます保険料の二重払いということでございますけれども、本来健康保険の対象であるにもかかわらず適用を逃れていた事業所が、遡及して健康保険の適用事業所になった、そういうような場合に、加入者の方も、本来は健康保険であった者が国民健康保険の方に入っていたということになりますので、国民健康保険から健康保険に遡及をして加入することになるんだということでございます。「健康保険の保険料は時効二年間ということで、二年間分さかのぼって徴収されるという形になるのでございますけれども、国民健康保険料につきましては年度単位でということで、遡及して年度単位で賦課、減額を行った上で還付するんですけれども、賦課決定は各年度の最初の保険料の納期から二年経過以降はできないということになっておりましたので、健康保険料は二年間さかのぼって徴収されるんですが、国民健康保険料が返還されるのは二年丸々にならないということが生じるということで、結果として保険料が二重払いとなるということがございましたので、これを解消したいということでございます」。

##### ○ 樽見政府参考人

「国民健康保険税で保険の負担を求めている自治体がございます。保険税の場合には、賦課決定は各年度の最初の保険税の納期から五年を経過する日までというこ

---

(24) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第7号（令和元年5月9日）34頁。



とになっておりまして、時効二年よりも長い期間、地方税法で賦課決定がさかのぼってできるということになっておりますので、税でやっているところについては健康保険との間における二重払いは生じないということになっております」<sup>(25)</sup>。

### 3. 附帯決議

#### (1) 衆議院厚生労働委員会附帯決議（2019年4月12日）

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 今回の医療保険制度の運営に関する改正に続き、二〇二五年には団塊の世代が後期高齢者に移行することなどから、少子高齢社会の進展を見据えた取組を早期に開始し、医療保険制度の健全な運営に努めること。
- 二 個人番号カードによるオンライン資格確認が導入されることを踏まえ、個人番号カードの更なる普及拡大に向けて、セキュリティ対策の充実など、効果的な施策を検討するとともに、関係府省が連携して取り組むこと。
- 三 介護分野において、医療分野と比べて進んでいないデータ集積・分析の一層の推進を図ることにより、科学的根拠に裏付けられた介護サービスの提供に係る方法論を確立するとともに、その普及を図ること。
- 四 高齢者の保健事業と介護予防の一体的な実施において、市町村が配置する保健師等の医療専門職については、適切な人数及び処遇が確保されるよう、必要な支援を行うこと。
- 五 我が国の医療保険制度は内外無差別の原則を採っているとともに、外国人による医療保険の不適正利用の実態が十分に把握されていないことを踏まえ、健康保険の被扶養者等の国内居住要件の例外要件の設定等に当たっては、国籍による差別的な取扱いとならないようにすること。
- 六 被扶養者の国内居住要件の例外規定については、保険者が円滑に認定事務を行えるよう、具体的かつ明確に定めること。また、保険者が被扶養認定を行うに当たり、被扶養者の身分関係、生計維持要件を適切に確認するよう指導すること。
- 七 治療目的で来日する外国人が在留資格を留学等と偽って高額な保険給付を受けることのないよう、高額療養費等の申請があった際には、必要な調査等を徹底するこ

---

(25) 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第7号（平成31年4月10日）20頁。



- と。
- 八 外国人のなりすまし受診対策を実施するに当たっては、被保険者証とともに在留カード等の本人確認書類が提示されないことのみをもって保険給付を否定する取扱いとはしない旨を医療機関に周知徹底すること。
  - 九 年収がほぼ同じ夫婦の子について、保険者間でいずれの被扶養者とするかを調整する間、その子が無保険状態となって償還払いを強いられることのないよう、被扶養認定の具体的かつ明確な基準を策定すること。
  - 十 社会保険診療報酬支払基金の組織見直しに当たっては、審査結果の不合理的な差異の解消に向けて、適切に指導すること。また、社会保険診療報酬支払基金がレセプト事務点検作業の集約化を進めるに当たっては、職員の家庭の実情等に十分配慮すること。
  - 十一 社会保険診療報酬支払基金の審査委員会及び審査事務局については、地域医療の特性を踏まえ、引き続き四十七都道府県に設置されるよう、必要な措置を講ずること。
  - 十二 近年の後期高齢者支援金や介護納付金の総報酬割の導入等に伴い、健康保険組合等の財政負担が増加していることを踏まえ、財政状況が厳しい健康保険組合等に対する必要な支援を検討すること。

## (2) 参議院厚生労働委員会附帯決議 (2019年5月14日)

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、今回の医療保険制度の運営に関する改正に続き、二〇二五年には団塊の世代が後期高齢者に移行することなどから、少子高齢社会の進展を見据えた取組を早期に開始し、医療保険制度の健全な運営に努めること。
- 二、保険医療機関等における個人番号カードによるオンライン資格確認が導入されることを踏まえ、個人番号カードの更なる普及拡大に向けて、国民にとって利便性の高い利用機会の創出やセキュリティ対策の充実など、効果的な施策を検討するとともに、その広報・周知も含め、関係府省が連携して取り組むこと。
- 三、個人番号カードによるオンライン資格確認の導入に当たっては、過度な事務的、金銭的負担とならないよう保険医療機関等に対する支援を丁寧に行うとともに、保険者や保険医療機関等に対する負担軽減の観点から、システムの維持・運営に係る経費の縮減に向けた不断の見直しを行うこと。

四、レセプト情報・特定健診等情報データベース、介護保険総合データベース等の情報を民間企業等の第三者に提供するに当たっては、医療情報等の機微性に鑑み、国民の不安を招くことのないよう、透明性の高いルールの下で提供の可否を判断すること。

また、提供された情報が適切に管理されるよう、十分な監督指導体制を整備するとともに、その利活用によって得られるメリットが広く国民に還元・享受されるシステムを確保すること。

五、介護分野において、医療分野と比べて進んでいないデータ集積・分析の一層の推進を図ることにより、科学的根拠に裏付けられた介護サービスの提供に係る方法論を確立するとともに、その普及を図ること。

六、高齢者の保健事業と介護予防の一体的な実施において、市町村が配置する保健師等の医療専門職については、適切な人数及び処遇が確保されるよう、必要な支援を行うこと。また、後期高齢者医療広域連合に交付される特別調整交付金を活用する際には、市町村において煩雑な事務手続を必要とせず、創意工夫を活かせる制度となるよう、関係者の意見を十分に踏まえた制度設計を行うこと。

七、我が国の医療保険制度は内外無差別の原則を採っていることを踏まえ、健康保険の被扶養者等の認定等に当たっては、国籍による差別的な取扱いとならないよう取扱いを明確にすること。

八、被扶養者の国内居住要件の例外規定については、国籍や在留資格等による差別的な取扱いとならないようにすること。また、保険者が被扶養認定を行うに当たり、被扶養者の身分関係、生計維持要件を適切に確認するよう指導すること。

九、年収がほぼ同じ夫婦の子について、保険者間でいずれの被扶養者とするかを調整する間、その子が無保険状態となって償還払いを強いられることのないよう、被扶養認定の具体的かつ明確な基準を策定すること。

十、社会保険診療報酬支払基金の組織見直しに当たっては、審査結果の不合理的な差異の解消に向けて、適切に指導すること。また、社会保険診療報酬支払基金がレセプト事務点検作業の集約化を進めるに当たっては、職員の家庭の実情等に十分配慮すること。

十一、社会保険診療報酬支払基金の審査委員会及び審査事務局については、地域医療の特性を踏まえ、引き続き四十七都道府県に設置されるよう、必要な措置を講ずること。

- 十二、介護納付金算定に係る事務誤り事案を踏まえ、社会保険診療報酬支払基金及び厚生労働省においては、関係者間における情報共有及びリスク管理を徹底するとともに、必要な専門性を確保する観点から人員及び人材育成の強化を行い、保険者等の関係団体とも緊密に連携しながら、再発防止に向けた取組を進めること。
- 十三、近年の後期高齢者支援金や介護納付金の総報酬割の導入等に伴い、健康保険組合等の財政負担が増加していることを踏まえ、財政状況が厳しい健康保険組合等に対する必要な支援を検討すること。
- 十四、高齢社会化が今後ますます進行し、医療保険制度の運営が更に重要性を増す一方、身体能力や健康状態は個人によって様々であることを踏まえ、高齢者を対象とする健診（検診）の対象や結果の基準範囲の考え方について、老年医学の見識も参考にしつつ、検討を加えること。
- 十五、市町村におけるデータ分析を実効的に機能させるため、あらかじめ厚生労働省や保険者の全国団体等による基礎的な分析を行ったり、実用性の高い分析ツールやフォーマットを整備したりすることにより、簡便で信頼性の高い分析や得られた知見の活用を市町村が無理なく行えるよう必要な支援を行うこと。
- 右決議する。

## IV おわりに

本法は8つの法律に渡り、しかも、複数の政策を実現するためのいわゆる「束ね法」であり、論点は多数あるが、ここでは、下記の点のみに限定しておきたい。

### 1. マイナンバーカードの利用と「ビッグデータ」の利活用について

健康保険証は身分証明の方法の1つとして利用されることが多く、一方、マイナンバーカードは広く普及しているとはいえない状況にある。しかし、今回の法改正により、マイナンバーカードを保有することが医療保険給付に必要とするよう法改正されたことは、不正利用の防止や効率化などさまざまなメリットが叫ばれるが、長期的視点に立ったとき、果たして国民・住民などのための制度となっているのか、それはあわせて、国民健康保険の保険者たる自治体にも大きな影響を持つため、継続的な検証が必要となろう。

また、2015年・2016年の個人情報保護法等の改正を通じて、情報通信技術の進展に伴い、利用価値の高い個人情報を匿名加工し、ビッグデータとして、利活用を図ることが政策として積極的に進められている。利用者が民間事業者に提供した情報であればともかく、非識別加工情報については、行政機関に公共サービスの利用等に当たって提供を義務付けられ、収集された国民・住民の情報を非識別加工し、民間事業者の提案を審査して提供される仕組みが既にある。しかし、従来、医療保険関係の個人情報は非識別加工情報の提案の募集をする個人情報ファイルには該当しないとされてきた。この制度や運用の是非はともかく、国の個人情報保護制度の改正等ではなく、それとは別制度として、匿名医療保険等関連情報の提供を本法が制度化する必要性・公共性や、その提供を正当化する根拠など、今回、それらは必ずしも明確で説得的ではなかったように思われる。いずれにしても、広範な活用を目指すための法制度化であり、今後、提供実態の公開など、少なくとも透明性確保が重要となる。

## 2. 国民健康保険の資格管理の適正化

改正前の国民健康保険法では、市町村は、被保険者の資格等に関し、必要があると認めるときに、官公署や銀行等に対して必要書類の閲覧等や報告を求めることができる。本法により、被保険者の資格の得喪に関する事項も追加された。もともとは、外国人による不適正事例があること等が指摘されていたものの、前述のとおり、調査の結果、その件数は多くなく、はっきりとした根拠・データがあるわけではなかった。また、この資格確認と同時に、被用者保険における被扶養者資格の国内居住要件など、従前の外国人政策との整合性も問題となろう。一般論として被保険者の資格確認の必要性は否定できないため、実際の資格確認の調査にあたっては、国会の審議において明らかにされたように、外国人の資格管理のみが対象ではなく、差別的取扱いをしてはならない点には留意が必要である。

(しもやま けんじ 一橋大学大学院法学研究科教授)

# 浄化槽法の一部を改正する法律 (令和元年6月19日法律第40号)

其 田 茂 樹

## はじめに

浄化槽法の一部を改正する法律（以下、本法律という）は、衆議院環境委員長により法律案が第198回国会に提出された（2019年6月4日受理）。2019年6月6日に衆議院本会議で可決（賛成会派：自由民主党、立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、公明党、日本維新の会、社会保障を立て直す国民会議、社会民主党・市民連合、希望の党、未来日本、反対会派：日本共産党）された。同日、参議院に送付され、参議院においては環境委員会に付託された。6月11日に同委員会で可決、翌12日には本会議で可決（賛成会派：自由民主党・国民の声、立憲民主党・民友会・希望の会、国民民主党・新緑風会、公明党、日本維新の会・希望の党、無所属クラブ、沖縄の風、反対会派：日本共産党）されている<sup>(1)</sup>。本法律の公布は、2018年6月19日である（法律番号40、施行日は「浄化槽法の一部を改正する法律の施行期日を定める政令」（2019年9月6日閣議決定、同年9月11日公布）により2020年4月1日とされた）。

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、今回の改正は「第4次改正」と位置付けられている。

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。

---

(1) 各派に属しない議員3名のうち、議長を除く2名はいずれも賛成である。

## 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。

浄化槽法の目的は、「浄化槽の設置、保守点検、清掃及び製造について規制するとともに、浄化槽工事業者の登録制度及び浄化槽清掃業の許可制度を整備し、浄化槽設備士及び浄化槽管理士の資格を定めること等により、公共用水域等の水質の保全等の観点から浄化槽によるし尿及び雑排水の適正な処理を図り、もって生活環境の保全及び公衆衛生の向上に寄与すること」（第 1 条）である。本法律が、「生活環境の保全及び公衆衛生の向上」のために必要となった背景も重要であると思われる。

図表 1 をみると、その背景には、単独処理浄化槽が浄化槽全体の 53%、400 万基残存していることから、環境負荷の低い合併処理浄化槽への転換を促すことが必要であること、水質に関する定期検査の受検率は 40%にとどまり、浄化槽管理の強化が必要であることが挙げられている。



図表 1 法律案の概要

<p><b>法改正の背景</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>我が国では単独処理浄化槽（※）が浄化槽全体の53%、400万基残存。環境負荷の低い合併処理浄化槽への転換を促すことが必要。⇒ <b>第1</b>・<b>第2</b>・<b>第5</b></li> <li>※し尿のみを処理する浄化槽。平成12年法改正で原則として新設は禁止。</li> <li>水質に関する定期検査の受検率は40%にとどまり、<u>浄化槽管理の強化が必要</u>。⇒ <b>第3</b>～<b>第7</b></li> </ul>	
<p><b>第1 特定既存単独処理浄化槽に対する措置</b></p> <p>都道府県知事は、特定既存単独処理浄化槽（※）に係る浄化槽管理者に対し、当該特定既存単独処理浄化槽に関し、除却その他生活環境の保全及び公衆衛生上必要な措置をとるよう助言又は指導をすることができること。 ⇒相当の期限を定めて勧告・命令も可能。</p> <p>※「特定既存単独処理浄化槽」＝既存単独処理浄化槽であって、そのまま放置すれば生活環境の保全及び公衆衛生上重大な支障が生ずるおそれのある状態にあると認められるもの</p>	<p><b>第3 浄化槽の使用の休止及び義務の免除</b></p> <p>浄化槽管理者が清掃をして、その使用の休止を都道府県知事に届け出た浄化槽について、保守点検、清掃及び定期検査の義務を免除すること。</p>
<p><b>第2 公共浄化槽</b></p> <p>一 公共浄化槽の設置に関する計画 市町村は、公共浄化槽の設置をしようとするときは、当該公共浄化槽の設置について建築物の所有者等の同意を得て、計画を作成すること。 （計画は、下水道（予定）処理区域外の浄化槽処理促進区域を対象）</p> <p>二 排水設備の設置等 ・公共浄化槽の設置が完了したときは、一の同意をした建築物の所有者は、遅滞なく、汚水を当該公共浄化槽に流入させるために必要な排水設備を設置し、及びくみ取便所を水洗便所に改造しなければならないこと。 ⇒違反者には勧告・命令が可能。 ・市町村は、排水設備を設置しようとする者に必要な資金の融通又はそのあっせん等の援助に努めること。（国による市町村への援助も規定）</p> <p>三 その他公共浄化槽に関し必要な事項 ・排水設備の検査 ・使用に係る料金など</p>	<p><b>第4 浄化槽台帳の整備</b></p> <p>都道府県知事は、浄化槽に関する台帳を作成し、保管しなければならないこと。</p> <p><b>第5 協議会の設置</b></p> <p>地方公共団体は、浄化槽の設置及び管理に関し必要な協議を行うための協議会を組織することができること。</p> <p><b>第6 浄化槽管理士に対する研修の機会の確保</b></p> <p>保守点検業者の登録に関し、浄化槽管理士に対する研修の機会の確保に関する事項を追加すること。</p> <p><b>第7 環境大臣の責務</b></p> <p>環境大臣は、都道府県知事に対して、定期検査に関する事務等に関し必要な助言、情報の提供その他の支援を行うように努めなければならないこと。</p>

（出所） [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/198hou16siryou.pdf/\\$File/198hou16siryou.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/198hou16siryou.pdf/$File/198hou16siryou.pdf)（閲覧日2019年11月7日）。

以下、**図表 1**の項目を中心にして具体的に整理しておく。

#### (1) 特定既存単独処理浄化槽に対する措置（要綱第六：附則第11条関係）

ここでは、特定既存単独処理浄化槽を位置付け、それに対する都道府県知事の措置を定めている。

**図表 1**では、これを「既存単独処理浄化槽であって、そのまま放置すれば生活環境の保全及び公衆衛生上重大な支障を生ずるおそれのある状態にあると認められるもの」としている。既存単独処理浄化槽は、2000年における浄化槽法の改正（平成12年6月2日法律第106号）において、浄化槽の定義から単独合併処理浄化槽を削除した（合併処理浄化槽の設置を義務付けた）ことにともない、既存の単独処理浄化槽については、改正後もいわゆる「みなし浄化槽」として浄化槽法上の浄化槽とみなしつつ、原則として、合併処理浄化槽への設置替え等に努めなければならないこととしているが、この「みなし浄化槽」が既存単独処理浄化槽にあたる<sup>(2)</sup>。

このような既存単独処理浄化槽のうち、浄化槽法に定める水質検査（第7条）、定期検査（第11条）による報告、その他の情報から判断してそのまま放置すれば生活環境の保全及び公衆衛生上重大な支障が生ずるおそれのある状態にあると認められるものを特定既存単独処理浄化槽と規定し当該浄化槽の管理者に対して除却その他生活環境の保全及び公衆衛生上必要な措置をとるよう助言又は指導することができる（附則第11条）。

都道府県知事は、助言又は指導をした場合においてなお改善されないと認めるときには勧告を（同条第2項）、さらには、当該勧告に期限を定めて、措置をとることを命ずることもできる（同条第3項）。第3項の命令に違反した者には30万円以下の罰金が科せられる（同条第5項）。

#### (2) 公共浄化槽（要綱第二）

この法律において「公共浄化槽」とは、浄化槽処理促進区域（第12条の4）内に存する浄化槽のうち、市町村の設置計画（第12条の5）に基づき市町村が管理するもの等を指す。

---

(2) 例外とされたのは、下水道法第4条第1項等により定められた予定処理区域内で排出されるし尿である。

要綱第二は浄化槽処理促進区域（第3章の2関係）とされており、改正後の法律においては、目次に「第3章の2 浄化槽処理促進区域」、「第1節 浄化槽処理促進区域の指定（第12条の4）」、「第2節 公共浄化槽（第12条の5－第12条の17）」を新設するなど本法律において新たに定められることとなった主要な部分であると思われる。

浄化槽処理促進区域は、市町村が、当該市町村の区域（下水道法に規定する処理区域及び予定処理区域を除く）のうち浄化槽による汚水の適正な処理を特に促進する必要があると認められる区域を指定することができるもので、指定にあたってはあらかじめ都道府県知事と協議しなければならない（第12条の4第2項）<sup>(3)</sup>。

設置計画については、設置場所、種類、規模及び能力、設置の予定年月日等を定めるものとする（第12条の5第2項）こと、設置計画作成に際しては、あらかじめ当該浄化槽が設置される土地の所有者及び当該浄化槽で汚水を処理させる建物の所有者の同意を得なければならないこと（同条第3項）等が規定されている。

市町村は、公共浄化槽の設置が完了したとき、当該浄化槽で汚水を処理させることとなる建築物の所有者に対しその旨を通知しなければならない（第12条の7）、それを受けた所有者等は遅滞なく当該建築物の汚水を公共浄化槽に流入させるために必要な排水設備を設置しなければならない（第12条の8）<sup>(4)</sup>。市町村は、これに違反している者に対して、相当の期限を定めて実施を命令することができる（第12条の8第3項）。ただし、当該建築物が近く除却され又は移転される予定のものである場合、必要な資金の調達が困難な事情がある場合等相当の理由があると認められる場合は、この限りではない<sup>(5)</sup>。

資金調達については、市町村が資金の融通又はあっせんに努めるものとする（第12条の8第4項）ほか、国は、市町村が当該の資金の融通を行う場合に、これに必要な資金の融通又はあっせんに努めるものとしてとされている（第12条の8第5項）。

その他、排水設備等の検査に関する市町村の権限（第12条の12）や料金（第12条の

---

(3) 要綱第二の最初の項目は、この浄化槽処理促進区域の指定である。

(4) この場合において、当該建築物にくみ取便所が設けられているときは、遅滞なく、その汲み取便所を水洗便所に改造しなければならない。

(5) ここには、特に罰則の規定はない。

14) 等について規定されている<sup>(6)</sup>。

### (3) 浄化槽の使用の中止及び義務の免除及び環境大臣の責務（要綱第一）

図表 1 においては、第 3 と第 7 に分かれているが、要綱においては第一「浄化槽の管理に関する事項」としてまとめられているため、本稿においてもここで取り上げることにする。

前者に関しては、浄化槽管理者は、浄化槽を清掃したうえで当該浄化槽の使用を休止するときは、その旨を都道府県知事に届け出ることができ（第11条の2）、また、使用を再開したとき又は使用が再開されていることを知ったときには、30日以内にその旨を都道府県知事に届け出なければならない（同条第2項）ことを新たに規定している。

この届出のあった浄化槽に関しては、浄化槽管理者の義務として、環境省令に定めるところにより浄化槽の保守点検及び浄化槽の清掃をしなければならない（第10条）、指定検査機関の行う水質に関する検査を受けなければならない（第11条）旨をそれぞれ規定しているのに対し、使用の休止の届出にかかる浄化槽については例外とする旨を付け加え、届出のあった浄化槽については当該浄化槽の使用の再開までは保守点検等の義務を免除することとするものである。

後者については、環境大臣は、都道府県知事に対して先述の水質検査に関する事務その他第3章（第8条から第12条の3）に規定する事務の実施に関し必要な助言、情報の提供その他の支援を行うように努めなければならない（第12条の3）としている。

### (4) 浄化槽台帳の整備（要綱第四）

都道府県知事、保健所設置市及び特別区の長は、それぞれの区域に存する浄化槽ごとに土地の所在及び地番並びに浄化槽管理者の氏名又は名称、水質に関する検査の実施状況等を記した台帳を作成するもの（第49条）とされ、当該台帳作成のために必要があると認めるときは、関係地方公共団体の長その他の者に対し、浄化槽に関する情

---

(6) 料金については、条例で定めるところにより徴収することができる（第12条の14）とし、汚水の量及び水質その他使用者の使用の態容に応じて妥当なものであること、能率的な管理の下における適正な原価を超えないものであること、定率又は定額をもって明確に定められていること、特定の使用者に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと、を原則としている（同条第2項）。

報の提供を求めることができる（同条第2項）ものとした。

#### （5） 協議会の設置（要綱第五）

都道府県及び市町村は、浄化槽管理者に対する支援、公共下水道の設置等、浄化槽台帳の作成その他の都道府県又は市町村の区域における浄化槽による汚水の適正な処理の促進に関し必要な協議を行うため、当該都道府県または市町村、関係地方公共団体及び浄化槽管理者、浄化槽工事業者、浄化槽清掃業者、浄化槽の保守点検をする者、指定検査機関その他の当該都道府県又は市町村が必要と認める者により構成される協議会を組織することができる（第54条）こと等が定められた。

#### （6） 浄化槽管理士に対する研修の機会の確保（要綱第三）

これは、都道府県等において条例により浄化槽の保守点検を業とする者の登録制度を設けることができることを定めた第48条について、当該条例に定めるべき事項を列挙した同条第2項のうち第3号を「浄化槽管理士の設置に関する事項」から「浄化槽管理士の設置及び浄化槽管理士に対する研修の機会の確保に関する事項」と改めるものである。

図表1によれば、環境負荷の低い合併処理浄化槽への転換を促すのが、第1・第2・第5、浄化槽管理の強化につながるのが、第3から第7であるとしている。

前者について、特に、特定既存単独処理浄化槽について、罰金の定めまで行いながらその解消を目指そうとしている点や、「公共浄化槽」を法的に位置づけ、その設置に関する規定を整備していること（すなわち、第3章の2の新設）は、本法律における特徴であると思われる。また、図表1では後者に位置付けられているが、浄化槽台帳を整備し、都道府県等が現状を把握しようとしていることも、合併処理浄化槽への転換促進にもつながるのではないかと思われる。

なお、公共下水道という名称は用いていないが、従前から浄化槽設置整備事業には個人設置型と市町村設置型が存在しており、個人設置型が約6割の個人負担であるところ、市町村設置型では約1割となっている。本法律における公共下水道は前述のとおり排水設備を個人負担で行い、その資金について融通又はあっせんに努めることとなっているが、市町村設置型と比較してどの程度の負担軽減となっているか等が普及させるための重要な要素となると思われる。

さらに、市町村設置型や公共下水道の場合、複数世帯の汚水を同時に処理する共同

設置も検討されることになると思われ、これは、共同浄化槽の位置によって排水設備の費用負担も異なる可能性があることから行政による調整が重要となると思われる。

後者については、休止等された浄化槽について点検等の義務を免除することで、より実質的な受検率とすることができる可能性があると思われる。この意味においては、浄化槽設置区域における人口（世帯数）の減少（これ自体は着実に進展しているものと思われる）も受検率の向上要件となりうるであろう。現に、受検率そのものは増加傾向にある（**図表 2** 参照）<sup>(7)</sup>。これらのことから考えると、本法律の立法事実としては前者の方がより重要なものと位置付けられていると思われる。

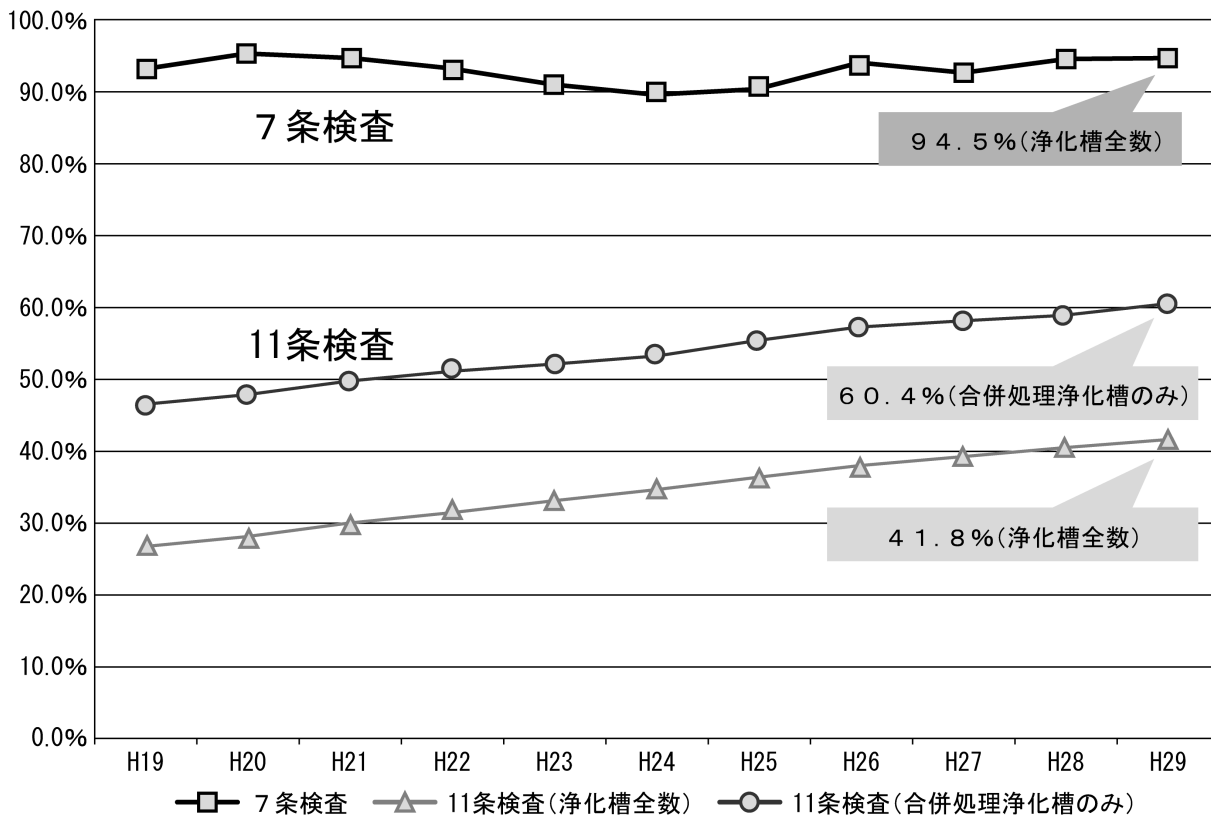
以上が、本法律において改正された点の概要である。次に、議員立法であること等からそれほど多くの質疑がなされたわけではないが、法案の審議状況から論点を析出し、課題への接近を試みる。

---

(7) **図表 2**からもわかるように**図表 1**のいう受検率40%は、11条検査（第11条において原則として年に1回の水質検査が定められている）における浄化槽全数の数値を指しているものと思われる。



図表2 法定検査の受検率の推移



		H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29
7条検査	浄化槽全数	93.2%	95.0%	94.7%	93.1%	91.1%	89.7%	90.4%	93.8%	92.5%	94.5%	94.5%
	合併処理浄化槽のみ	46.4%	47.8%	49.7%	51.3%	52.3%	53.4%	55.4%	57.1%	58.3%	58.9%	60.4%
11条検査	浄化槽全数	26.6%	28.2%	29.9%	31.8%	33.2%	34.6%	36.3%	37.9%	39.4%	40.3%	41.8%
	合併処理浄化槽のみ	46.4%	47.8%	49.7%	51.3%	52.3%	53.4%	55.4%	57.1%	58.3%	58.9%	60.4%

備考

平成26年度調査より、受検率の算出方法を変更したため、以前の受検率についても同様の計算方法で再計算を行っている。

- ・平成26年度調査以降の計算方法（検査対象基数を正確に把握していない都道府県に対し、適用している）

（7条検査）検査対象基数算定式 [検査対象基数] = [前年度新設基数] \* 11/24 + [当該年度新設基数] \* 13/24

（11条検査）検査対象基数算定式 [検査対象基数] = [当該年度設置基数] - [前年度新設基数] \* 11/24 - [当該年度新設基数]

（出所）環境省ウェブサイト

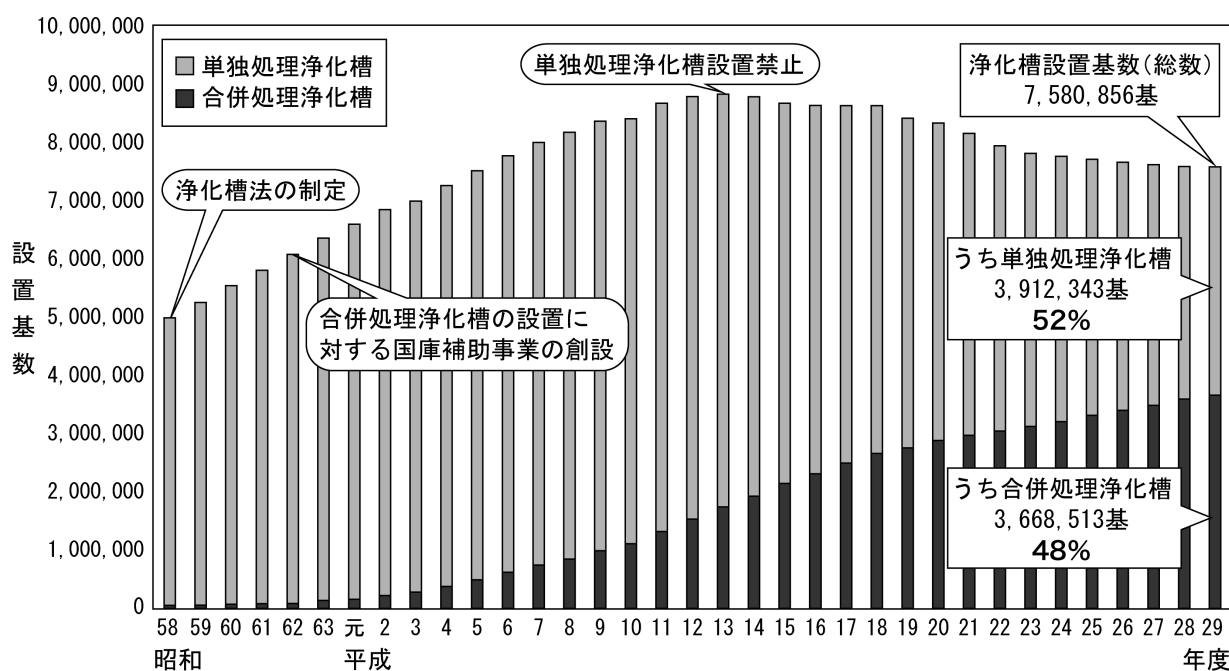
<http://www.env.go.jp/press/files/jp/111070.pdf>（閲覧日2019年11月7日）

## 2. 審議の経過等

浄化槽法は、第96回国会に議員立法として提出されたものに端を発する。会期との関係で2度の継続審査を経て1983年4月26日に第98回国会において、継続審査とされていた同法案を撤回、新たに「浄化槽法案」を衆議院社会労働委員長から提出されたものである。この法案が可決成立し、昭和58年法律第43号として1983年5月18日に公布、1985年10月1日に施行されたものである。

図表3は浄化槽設置基数の推移であるが、浄化槽法制定から基数は順調に伸びていくものの、そのほとんどが単独処理浄化槽であったことがわかる。2000年の改正において単独処理浄化槽の設置が禁じられて以降も今日に至るまで浄化槽の過半が単独処理浄化槽であることが見て取れる<sup>(8)</sup>。

図表3 浄化槽設置基数の推移



(出所) 図表2に同じ。

(8) このときの改正では、浄化槽の定義から単独処理浄化槽を削除し、合併処理浄化槽のみを浄化槽とすること、原則として浄化槽をし尿のために使用する者は、雑排水を浄化槽で処理した後でなければ公共用水域等に放流してはならないものとするなどの改正が行われた。

2000年以降の大きな改正としては、2005年の改正がある。このときには、浄化槽法の目的に「公共用水域等の水質の保全等」を明示、「し尿等」を「し尿及び雑排水」と改めること、浄化槽からの放流水の水質基準を定める等したこと、浄化槽設置後の水質検査の検査時期を明確にすること等の改正が行われている。

本法律は、衆議院において委員会付託等が省略されている。そこで、本法律の起案説明や環境の基本施策に関する件などとして言及されたものも含めて検討していく。

時系列的には本法律の提出前である2019年5月10日に開かれた衆議院環境委員会（第5号）において国民民主党の小宮山泰子氏、公明党の古谷範子氏が浄化槽を題材に質問している（引用中の下線は筆者による、また、適宜省略等している）。

### 小宮山氏

「全国にいままだ約1,200万人が、くみ取り式であったり、また単独浄化槽等が使用されておりまして、生活雑排水はいまだ未処理の状態が続いていると言えます。

単独浄化槽から合併浄化槽への転換をより積極的に推進するための内容や、公共浄化槽の設置に関する規定、浄化槽台帳の整備、協議会の設置など、改正において、これまでも議員立法などで進めさせていただいておりましたけれども、やはり盛り込んでいくべきだと考えております。平成12年には、浄化槽法改正によって、新設浄化槽は合併処理浄化槽とすることが義務づけられましたけれども、新設が禁止となる中でありますが、単独処理槽が約400万基、現在も残っているのが日本の現状であります。

単独浄化槽から合併浄化槽への転換推進などは最重要課題とも言えますけれども、単独浄化槽から合併浄化槽へ転換推進について、環境省の現在の取組について、また今後の展望についてお聞かせください。」

### 山本昌宏氏（環境省環境再生・資源循環局長）

「ただいま御指摘いただきましたように、単独処理浄化槽、まだ約400万基残っているということで、これを合併処理浄化槽に転換していくということは最重要課題の一つと認識しております。中でも、水質改善や防災対策の観点からも重要ですし、老朽化が進んでおりますので、特に公衆衛生上の観点からも合併処理浄化槽への転換促進を行う必要があるという認識でございます。

政府では、昨年6月に廃棄物処理施設整備計画を閣議決定いたしまして、この中で、浄化槽整備区域内の単独処理浄化槽から合併処理浄化槽への転換につきまして具体的な目標を新たに設定いたしました。

それに加えて、本年度予算におきましては、合併処理浄化槽への転換というところ

に重点化をいたしまして、その転換のために必要な宅内配管工事費用、これを新たに補助の対象としております。

「このように補助の制度も変わりましたので、こういったものを最大限活用して、積極的に地方公共団体あるいは団体に対しても周知を図りながら、単独処理浄化槽からの転換というのを全力で進めてまいりたいと考えております。」

**古屋氏**

「初めに、合併処理浄化槽の整備状況とその特性についてお伺いをいたします。」

**山本氏**

「まず、合併処理浄化槽の普及状況ということでございますが、平成29年度末現在において、約367万基という整備状況となっております。

それから、特性につきましてですが、浄化槽は、水環境保全上につきましては下水道と同等の処理性能を有している、そして、特に人口密度の低い地域において比較的安価に整備できて、短期間で整備できる、さらに、地震等の災害に強いというような特徴を有しております。また、地域の水環境保全を通じまして農林水産業や観光業の振興といった地方創生につながる地域の活性化を図るという意味でも、重要な汚水処理施設と考えてございます。」

**古屋氏**

「そこでまず、単独処理浄化槽設置者に対する指導を強化していく、あわせて合併処理浄化槽への転換を強力に推進すべきと考えます。また、浄化槽本体のみならず、転換に付随する宅内配管工事への助成が必要と考えます。これは本年度予算での対応が図られていると承知をしておりますけれども、その詳細についてお伺いをいたします。

せっかくの政策予算も知らないと使われないわけですので、徹底した周知が必要かと思います。その対応についてもお伺いをいたします。

あわせて、市町村整備推進事業の市町村の浄化槽を整備する区域において、単独浄化槽等を使用している住民が同意した場合には、市町村が設置する合併処理浄化槽の使用を推進すべきというふうに考えております。」

**山本氏**

「個人の方にとりましては、既に単独処理浄化槽をつけることでトイレの水洗化が実現してしまっているので、そこであえて生活雑排水まで含めて処理をする、コストのかかることをやっていただくというのは非常に大きなハードルがございました。それで、先ほど御指摘ありました本年度の予算で、こちら単独処理浄化槽から合併処理浄化槽に転換する

場合、その宅内配管工事、水回りの工事をしていただく費用を新たに補助の対象に追加するという予算をお認めいただいたところでございます。これは、従来、なかなか普及の進まなかった個人の方に対する訴求という意味では非常に大きな変更だと考えております。それから、もう一点、市町村整備事業についての御指摘がございました。こちら、浄化槽は、基本的には個人が設置するものに対して市町村が助成するという形なんですが、市町村みずからが、下水道と同様に、市町村の事業として、設置主体となって浄化槽を整備する浄化槽の市町村整備推進事業ということがございまして、これは特に生活排水対策が重要な地域を面的に整備していけるという意味でも重要な施策だと考えております。これに関連しまして、本年度の予算で、浄化槽の整備区域におきましては、汚水処理人口100人以内で、比較的小規模で処理を行う共同浄化槽の整備に対しても予算として新たなメニューを設けさせていただきました。個々につけるとコストがかさむ場合で、何軒か一緒になってやることでコスト的にも安くできる、こういった形でできるようになりましたので、こういったものも活用して、地域の実情に沿って多様な形で汚水処理施設の整備が可能となりました。」

#### 古屋氏

「次に、検査体制についてお伺いをしてまいりたいと思います。浄化槽が、持続可能で信頼をされる汚水処理サービスとして生かされていくために、浄化槽システムへの信頼性を向上することが必要であると考えております。単独浄化槽を含めて検査体制を強化していくことが必要だと思います。2005年の浄化法改正によりまして、法定検査に基づいて行政指導を行うということが明確化をされました。これを契機に、浄化槽法定検査の見直しに関する検討が進められてまいりました。浄化槽の設置及び維持管理に対する行政指導を強化していくためには、公平性の観点から、浄化槽法第7条検査及び第11条検査の受検を徹底していく必要があります。資料をいただきましたけれども、2017年度末時点において、全国平均の受検率が今41.8%ということでありまして、合併処理浄化槽に限れば60.4%ということで、いまだ低い水準になっておりまして、多くの都道府県では第11条検査の受検率向上が喫緊の課題となっております。さらに、近年、合併浄化槽の省スペース、高性能化による構造が複雑化をしております、浄化槽管理士の高い維持管理技術というものが求められていると思います。一部の自治体では、保守点検業者の技術力向上に関する都道府県の取組を条例で規定をしております。また、浄化槽管理士の知識及び技術の向上に向けた取組は極めて重要だと思っております。登録、更新の際に、浄化槽管理士が最新の浄化槽技術、知識を身につけていくことができるよう、研修の仕組みというものも重要ではな

いかというふうに考えているところでございます。この受検率の向上のためには、受検者のメリットを高める必要があり、検査結果から浄化槽の調整や補修が必要と認められた場合には、速やかに改善できる仕組みを地域で構築していくことが必要だと思います。

この検査体制強化の取組について伺いをいたします。」

## 山本氏

「委員御指摘のとおり、浄化槽法第7条、第11条に基づきまして検査をするというところをしっかりとやっていくことが浄化槽の信頼性向上にとって非常に大きいということは、おっしゃるとおりでございます。特に、定期検査は、浄化槽が適正に設置されて、その後、保守点検、清掃が適正にやられている、浄化槽の機能が正常に維持されているということを確認するという意味で、都道府県が指定する検査機関が年1回行うという仕組みでありますので、これは浄化槽の信頼性を保つ根幹となる仕組みだと考えております。ただ、受検率は、委員御指摘のとおり、単独処理浄化槽も含めた全体では41.8%、合併処理浄化槽に限ってもまだ60.4%ということでもありますので、まだまだ改善を図らなければならない状況だと考えております。特に受検率の高い地方公共団体もございまして、そういったところは、浄化槽台帳システムを整備したり、あるいは保守点検、清掃、法定検査などを一括で契約したりとか、あるいは、未受検者に対しての受検の勧奨というのを組織的に取り組んでいる。さまざまそういった優良な取組もありますので、そういった優良な取組も参考にしながら、これをしっかりと後押ししていくような取組を進めてまいりたいと思えます。その意味でも、まず未受検の浄化槽をなくしていくという意味では、浄化槽台帳システムをしっかりと整備するということも重要でありますし、あるいは、行政と検査機関、それから維持管理の業者が連携して受検手続を円滑にできるようにする、そういったような取組も重要でございますので、こういったところに積極的に取り組む地方公共団体をしっかりと支援するようにしていきたいと考えております。それから、あと、御指摘のありました浄化槽管理士ですね、実際にそれを管理する国家資格を持った方々の資質向上というのも重要でございます。委員御指摘のとおり、浄化槽もどんどん性能が上がってきて、かつコンパクトなものになってきて、従来と同じような形で維持管理しているだけではいけなくて、また留意すべき点も変わってきているということがありますので、その点につきまして、研修なりを各都道府県で工夫されてやっておられるところがあって、それは本当に望ましいことだと考えておりますので、こういったことに関してもできるだけ支援をしていくというようなことを方向としては考えていきたい。委員御指摘のように、受検者がメリットがあるというのと同時に、やはり受検していないところで不適切なことが起きて



いるということがありますので、まずはしっかりと受検をしていただいて、悪い浄化槽をしっかりと浄化槽法に基づいて指導していった改善をしていくということが重要だと思いますので、そのための手だて、引き続きしっかりと検討して、講じてまいりたいと考えております。」

## 古屋氏

「この浄化槽の台帳整備について、引き続きお伺いをしてまいります。

この浄化槽台帳システムというのは、行政において、浄化槽管理者から届出による情報、指定検査機関からの報告、その他浄化槽関係者からの情報整理をして電子データ化をして、データベースとそれを管理するシステムで構成されたものであります。

平成30年度、浄化槽の指導普及に関する調査結果によりますと、都道府県の台帳整備状況は、約17%が未整備、また、システム台帳管理は約70%というふうになっております。また、市町村の台帳整備の状況におきましては、約34%が未整備、システムによる台帳は約30%という結果が出ております。この法定検査受検率の高い県を見ると、先ほどおっしゃいましたように、この台帳整備一括契約、未受検者に対する受検勧奨などが行われているわけでありまして、行政による浄化槽の台帳システムが整備をされれば、維持管理状況等、的確な把握により、行政によるきめ細かな管理指導が可能となってまいります。またさらに、この台帳を整備した上で、過疎化による空き家が増加をしております、当然、その空き家では、使われていない浄化槽が増加をしております。浄化槽法でも、休止や停止などの概念がないために、長期にわたり使用しない浄化槽があっても、年1回の法定検査、数カ月に一度の保守点検が求められております。都道府県や市町村によっては、休止や停止を条例、規則等で規定をしているところもあります。資料をいただきましたけれども、調査によれば、355の自治体において休止制度を活用している、採用しているということであります。浄化槽台帳とあわせて、過疎化で使用していない浄化槽の把握、適切な管理、そして休止などの措置が必要と思いますが、この点についてお伺いをいたします。」

## 山本氏

「浄化槽台帳に関する問題点、課題につきましては、委員がただいま御指摘のとおりでございます。特に、設置状況、維持管理状況を把握する上で台帳システムは重要であります。先ほど最初の方で御指摘いただいた単独処理浄化槽から合併処理浄化槽に転換していくという際にもそういった情報がないといけませんし、あと、先ほど御指摘いただいた休止している浄化槽、これもなかなか行政によっては十分把握できていない。そもそも、どこにどういうものがついているのかが十分把握できていないとその先の施策というのは

できませんので、そういったものをしっかりと把握するという意味でも、浄化槽台帳システムは重要と考えております。」

#### 古屋氏

「次に、災害時における学校、公民館、また公共施設と避難場所への浄化槽の設置についてお伺いをしてまいります。近年、大きな災害が頻発をしております。浄化槽は、分散処理であるために長い配管整備を伴わないために地震等の災害に強い、個別処理であることから、施設がもし損壊した場合でも、その影響範囲が屋内にとどまるために広範囲に影響を及ぼしにくいという特性を持っていると思います。避難場所等災害拠点においても適切な衛生環境、生活環境保全を確保するためにも、平時から地域内にし尿浄化槽汚泥収集システムを確保して、緊急時に必要に応じて利用することができるよう、こうした避難指定場所への浄化槽の設置を進めるべきと考えます。この点についてのお考えをお伺いいたします。」

#### 山本氏

「合併処理浄化槽は、御指摘のとおり、災害に強い構造であって、被災しても早期復旧が可能ということでもありますので、災害に強い町づくりや国土強靱化の観点から重要というふうに考えております。また、さらに、御指摘いただいたように、避難所にそれを設置するということにつきましても非常に有効な手段だと思っております。現状ですが、全国の防災拠点に設置してある浄化槽の基数は、平成29年度末時点で約23,000基ですが、残念ながらそのうちの約1万基は単独処理浄化槽ということでもありますので、こういったものも合併処理浄化槽にしていく必要があると考えております。環境省といたしましては、市町村が地域防災計画等に位置づけて実施する浄化槽の面的整備でありますとか、あるいは防災拠点における浄化槽整備を財政的にも支援しておりますので、引き続き、こういったものを通じて、浄化槽の災害対応ということで整備推進に努めてまいりたいと考えております。」

#### 古屋氏

「最後の質問になります。午前中、小宮山委員も質問されていたんですが、日本の浄化槽の情報発信、国際展開の強化についてお伺いをしてまいります。」

#### 山本氏

「海外からも非常に最近強くそういう期待感があらわれておりますので、今後とも、関係機関、民間企業と連携しながら、しっかりと、浄化槽ニーズの高い国を中心に海外展開を戦略的に推進して、SDGsの国際目標に貢献できるように取り組んでまいりたいと考

えております。」

このように、**図表 1**の記載に内容を中心に法案提出に先駆けて内容を敷衍するようなやり取りが中心となっている。答弁においては、「地方創生」や「国土強靱化」、さらには「SDG s」にも浄化槽が資するものであるとして法案成立をサポート・アピールするものとなっている。法案には盛り込まれなかった海外展開についても「成長産業化」に資するものという認識であると思われる。

2019年6月4日の衆議院環境委員会（第8号）においては、「浄化槽法の一部を改正する法律案起草の件」が議題となり、起草案を成案とし、本委員会提出の法律案として決定すべきとの動議が提出されている。

提出者を代表して公明党の江田康幸氏から趣旨および内容についての説明があり、それに対する質疑が立憲民主党の山本和嘉子氏、国民民主党の西岡秀子氏、日本共産党の田村貴昭氏により行われた。

#### **山本（和）氏**

「本法律案の浄化槽転換における意義と目標についてお伺いしたいと思います。」

#### **生方幸夫氏（立憲民主党）**

「これらの法改正を通じて、単独浄化槽の合併浄化槽への転換が促進され、汚水処理施設の未普及状況が解消されるとともに、さらなる水環境の水質改善に寄与することが期待されております。」

#### **山本（和）氏**

「今回の法案では、従来、保守点検や清掃について、できているところとそうでないところがまちまちであったところを、クラウドサーバーなどを用いて情報連携そして保守点検の質を向上するということを目指しておられるということですが、これらについて、法改正後、具体的な効果、また導入のスケジュールなど、わかっているだけであれば教えていただければと思います。」

#### **江田氏**

「今回の法改正では、都道府県等に浄化槽台帳の作成、保管を義務づけることとしております。その趣旨は、単独処理浄化槽から合併処理浄化槽への転換の推進や、この適正な維持管理、災害対応力の強化に向けた情報整理等を効率的に行うためには、浄化槽の設置状況や維持管理状況などを把握することが重要であるということ踏まえたものでございます。この趣旨に照らせば、浄化槽台帳においては、検査機関や保守点検業者、清掃業者等が把握する情報もあわせて一元的に把握することが望ましいと考えられます。政府に対

しては、浄化槽の維持管理の状況を把握するために、都道府県、そして保守点検業者、清掃業者、検査機関等が有するデータを情報共有する浄化槽台帳システムを構築するとともに、その浄化槽台帳システムを広く地方自治体に活用してもらうため、必要な措置を講ずるよう期待しているものでございます。」

**山本（和）氏**

「合併浄化槽の普及について、政府の浄化槽普及の全体の方針についてお伺いしたいと思います。」

**山本昌宏氏（環境省環境再生・資源循環局長）**

「まず、御指摘のあった下水道も含めて汚水処理施設、公共下水道、集落排水施設、合併処理浄化槽、それぞれありますので、その特性、経済性等を勘案して、地域の実情に応じた最適な手法を選択して整備をするということが重要と考えております。このため、国土交通省、農林水産省それから環境省の関係3省で、都道府県構想策定のためのマニュアルを策定しております。これをもちまして、今後10年程度を目標に汚水処理未普及地域が解消するように三省で取り組んでいく、全体としてはそういうことでございます。そして、合併処理浄化槽につきましても、昨年6月に、廃棄物処理施設整備計画、こちらを閣議決定いたしまして、その中に、今後五年間の具体的な目標といたしまして、浄化槽整備区域内の合併処理浄化槽の普及率を50%から70%に引き上げる、また、浄化槽整備区域内に合併処理浄化槽の基数の占める割合を62%から76%に引き上げる、こういった具体的な目標を掲げておりまして、環境省といたしましては、交付金や補助金による支援といったようなことを通じまして、これをしっかりと普及拡大に努めているというところでございます。」

**山本（和）氏**

「次に、下水道との絡みでお伺いをいたしますけれども、既に浄化槽を設置したところに後から下水道ができたために、下水への接続が進まないというケースがこれまでであったというふうにも聞いております。国交省が所管する下水道事業と環境省が所管する浄化槽事業の十分な連携がとられていなかったためにこういったケースがあったのかなというふうにも思います。また、時代の変化で、かつては下水道整備が予定されていたけれども、現在、現実にそぐわないという地域も多いのではないかなと思うんですが、こうした状況を今後どのように見直していくのか、具体的に教えていただければと思います。」

**山本（昌）氏**

「まさに今委員御指摘の点が問題となりまして、これはしっかりと政府の中で連携を

とって進めていかなければならないということで、先ほど申しあげました3省庁での都道府県構想策定マニュアルをつくるということをしております。そのマニュアルに基づきまして、汚水処理施設の計画の見直しが、今現在、各地で進められておまして、近年の地方自治体の財政状況や人口減少の状況に鑑みまして、今後、浄化槽の果たす役割はますます大きくなっていくと考えております。今般御提案いただいております浄化槽法の改正案におきましては、浄化槽による汚水の適正な処理を特に推進する必要があると認められる区域を浄化槽処理促進区域として市町村が指定することができるかとされてございますので、環境省としては、その都道府県構想を踏まえて、しっかりと市町村が円滑に区域の指定ができるように取り組むとともに、関係府省と連携して浄化槽の整備に取り組んでまいります。」

#### 西岡氏

「平成31年度に改正をされました浄化槽設置整備事業実施要綱についてお尋ねをいたします。」

#### 山本（昌）氏

「今御指摘のありました浄化槽の設置整備事業実施要綱につきましては、平成31年の3月29日付で改正をしております。その基本的な方向性としましては、まず一つは、汚水処理未普及人口がまだまだ残っているということで、その解消をしていくという観点から、単独処理浄化槽やくみ取り便槽の合併処理浄化槽への転換に予算の重点配分をする。それからまた、浄化槽の市町村整備推進事業を重視して、特に市町村にとってコスト削減や経営改善につながるような、PFIの民間活用、大型浄化槽による共同化、公営企業会計の適用というものを重点配分するというような方向性を出しております。それで、具体的には、浄化槽整備区域内におきまして、先ほど御答弁申しあげたような共同浄化槽の整備でありますとか、あるいは、単独処理浄化槽に、転換していただく場合の宅内配管工事、これを新たな補助の対象とするということで、むしろそういったところについては従来より手厚く支援をするという形にさせていただいております。」

#### 田村氏

「単独浄化槽から合併浄化槽への転換にはどのぐらいの費用がかかるのでしょうか。単独浄化槽の撤去について、生活雑排水を浄化槽に引き入れる宅内配管工事について、合併浄化槽本体の購入と設置工事費、それぞれについて教えてください。」

#### 山本（昌）氏

「単独処理浄化槽から合併処理浄化槽への転換に要する費用、仮に五人槽の浄化槽を転



換する場合のモデルケースについて申し上げますと、まず、単独処理浄化槽を撤去する費用として約9万円、それから合併処理浄化槽本体を設置する費用に約90万円、それから雑排水などの配管工事費用に約40万円ということで、合計で約140万円の費用がかかるものと試算されます。」

**田村氏**

「では、合併浄化槽本体の購入それから設置工事費の自己負担というのは、どの程度のものになるのでしょうか。」

**山本（昌）氏**

「先ほどのモデルケースで申し上げますと、本体の工事費90万円に対しまして個人負担分6割の54万円が個人負担となるということでございます。」

**田村氏**

「個人の合併浄化槽を設置する場合に4割の補助がある。市町村設置型では9割ですよ。これは一つの大きな問題になっているわけなんですね。ですから、合併浄化槽を入れたいんだけど、お金の負担の問題があって、しかも、5人槽の場合だったら54万円も自己負担が生じる、ここが合併浄化槽への転換が図られない大きな要因になっているというふうに私は考えるものであります。そこで、この法案なんですけれども、個人の合併浄化槽の本体購入費用と設置の費用に対する新たな支援の拡充というのは盛り込まれているのでしょうか。提案者にお伺いしたいと思います。」

**小林鷹之氏（自由民主党）**

「新たに何か今回の法改正で規定を設けるというわけではありません。ただ、繰り返しになりますけれども、今申し上げましたもともとの現行法の51条におきまして、国、地方公共団体に対して合併浄化槽の設置、援助の努力義務というものが既に課されているわけですので、今回の法改正の趣旨にのっとり、国、地方自治体に対して相応の対応をしていただくことを期待しているところであります。」

**田村氏**

「単独浄化槽、全国391万基あって、この合併浄化槽への転換が進んでこなかったその理由は何かとずっと今質問してきたわけなんですけれども、単独で既にトイレの水洗化ができたので、生活排水への浄化は進まないといったところの理由も挙げられていました。しかし、やはり生活していく上で、高齢者世帯が多い、その高齢者世帯は合併浄化槽への経済的な負担がやはり重過ぎる、ここが挙げられると思うんです。それが合併浄化槽への転換が図られなかった大きな理由であると思いますけれども、環境省いかがですか。」



## 山本（昌）氏

「確かに、今御指摘ありましたようなところが大きな理由だと考えております。特に、私ども、大きな理由の一つとしては、宅内配管工事の負担、これが、トイレの水洗化が実現してしまっているがゆえに、個人にとっては、新たに台所の水などの処理をするというのは、公共のためであって個人の便益につながらないということが最大の要因かと考えておまして、今回、その宅内配管工事に踏み込む補助を認めていただいたということでございます。これを、本年度からでございますので、しっかり運用をしてみても、また、市町村とも意見交換をしながら、よりよい制度を目指して努めてまいりたいと考えております。」

## 田村氏

「今回の改正案においては、費用負担の改善を行うものとはなっておりません。その一方で、転換を行わない所有者に対しては、罰則をもって勧告、命令を行うこととなっているわけでありまして。ここは問題であります。こうした問題があり、賛成できないということをお願いして、質疑を終わります。」

この後、起草案を成案と決定し、これを委員会提出法律案とすることが賛成多数で決定した。

2019年6月6日の衆議院本会議（第21号）において、環境委員長提出の本法律案は、同じく環境委員長提出の動物の愛護及び管理に関する法律等の一部を改正する法律案と一括して議題となった。質疑・討論等は行われず採決の結果賛成多数で可決されている。

本法律は、2019年6月11日の参議院環境委員会（第9号）において、衆議院本会議と同様に動物の愛護及び管理に関する法律等の一部を改正する法律案と一括して質疑された。

提出者である衆議院環境委員長秋葉賢也氏（自由民主党）より趣旨説明があり、宮沢由佳氏（立憲民主党）、武田良介氏（日本共産党）から質疑があった。

## 宮沢氏

「生活排水垂れ流しによってどのような問題が生じているのでしょうか。実例を挙げていただけますでしょうか。」

## 山本昌宏氏（環境省環境再生・資源循環局長）

「生活排水の垂れ流しは河川汚濁の原因となっておりまして、悪臭の発生や景観への影響、水道水源の汚染といった問題が生じます。一例でございますけれども、ある県の県内の河川の水質汚濁は約五割が生活雑排水による影響というような調査結果もございます。国内には、し尿のみを処理する単独処理浄化槽、約四百万基ありますが、この単独処理浄

化槽は合併処理浄化槽と比べて約八倍の汚濁負荷があるということで、水質に対する影響が大きいと考えております。」

#### 宮沢氏

「環境省は、この点、今後十数年程度を目標に汚水処理未普及地域を解消させるマニュアルを国交省、農水省とともに作成されているとのことですが、今回の改正案はどのようにここに貢献されていくのでしょうか。」

#### 山本氏

「委員御指摘のとおり、公共下水道、集落排水施設、合併処理浄化槽、それぞれの特性に応じて整備を進めていくということで、三省が連携をいたしましてマニュアルを策定して、今後10年程度を目標に汚水処理未普及地域を解消しようということで取り組んでございます。昨年6月に閣議決定されました廃棄物処理施設整備計画の中で、今後五年間の具体的な目標として、浄化槽整備区域内の合併処理浄化槽の普及率を50から70%に引き上げる、あるいは、浄化槽整備区域内に合併処理浄化槽の基数の占める割合を62から76%に引き上げるというような目標を定めております。今回の改正案の中にございます、浄化槽による汚水の適正な処理を特に推進する必要があると認められる区域を浄化槽処理促進区域として市町村が指定することができることとされてございます。環境省といたしましては、都道府県の構想を踏まえて市町村が円滑に浄化槽処理促進区域の指定を行うよう促すとともに、交付金や補助金による浄化槽整備の支援を進めることによりまして、目標達成に向けて浄化槽整備促進に取り組んでまいりたいと考えております。」

#### 宮沢氏

「高齢化や人口減少によって、今後浄化槽の果たす役割はどのようにお考えでしょうか。下水道の普及との関係も併せて、環境省、お答えください。」

#### 山本氏

「浄化槽は、特徴といたしまして、特に人口密度の低い地域において比較的安価に整備でき、短期間で整備できるという優れた特徴を有してございまして、中山間地域での汚水処理に有効であります。また、今後、地域の水環境保全を通じて、農林水産業や観光業の振興、あるいは地方創生につながる地域の活性化という意味でも重要な汚水処理施設であると考えております。」

特に、御指摘のありましたような背景で、今後は人口減少等の社会情勢の変化によりまして、過疎地域など人口密度の低い地域を中心に汚水処理のための施設の整備が進められることとなりますので、浄化槽の役割がより一層重要になるものと認識しております。」

## 宮沢氏

「台帳に関してですが、台帳の整備についてもこれまでどのような扱いになっていたのでしょうか。都道府県は約20%、市町村は約35%が未整備とのことですが、実際の運用面はどうなっているのでしょうか。」

「今回、台帳整備が義務化されますが、環境省は自治体に対してこのような支援を行いますでしょうか。環境省、お願いします。」

## 山本氏

「ただいま御指摘いただきました浄化槽台帳につきましては、浄化槽の設置状況、維持管理状況を把握するために非常に重要であるということでありまして、今問題となっております単独処理浄化槽から合併処理浄化槽への転換の推進、あるいは適正な維持管理を図る上でも効果的だと考えておりまして、従来から環境省では、台帳の電子化、あるいは関係機関との連携、それからGISの活用などを図るために台帳システムの整備や施策への活用を促進するマニュアルを整備して、そういったものの台帳システムの導入に前向きな地方自治体への導入支援といったことに役立たせてきておるところでございます。」

「今回の改正案を受けまして義務付けられるということになりますので、都道府県等に浄化槽台帳の作成、保管が義務付けられることになりますので、環境省といたしましては、この整備が更に促進されていくように具体的な方策について検討し、しっかりと取り組んでまいりたいと考えております。」

## 宮沢氏

「公共浄化槽の使用料について伺います。改正法案12条の14で、使用料徴収について規定されています。市町村によって違うのはもちろんですが、おおよそ使用料のめどについて教えていただきたいと思えます。また、同意をした建築物の所有者は、公共浄化槽への排水施設設置、水洗トイレの改造について遅滞なく行うように義務化されていますが、遅滞なくとはどのくらいの期間を想定されていますでしょうか、お願いいたします。」

## 生方幸男氏

「公共浄化槽の使用料については市町村の条例で定められることにはなりますが、その額については市町村の人口規模や自然的、経済的、社会的な状況に左右されるため、一概にお答えすることは困難であります。なお、現在条例で実施されている市町村設置型浄化槽については、市町村によって使用料に幅はあるものの、1月当たり平均約3千円から4千円程度であると承知をいたしております。遅滞なくの意味としては、一般に、即時性が強

く要求されるが、その場合でも正当な又は合理的な理由に基づく遅滞は許されるというように解釈をいたしております。公共浄化槽の設置が完了した場合における排水設備の設置義務及び水洗トイレへの改造義務については、あらかじめ、これらの義務が課されることとなる建築物の所有者の同意を得る仕組みとしております。その同意をした方には、公共浄化槽の設置の完了後、事情の許す限り速やかに排水設備の設置等を行っていただきたいというふうに考えております。」

#### **宮沢氏**

「特定既存単独処理浄化槽に関し、都道府県知事が助言、指導を行い、次に勧告を行い、それでも従わなければ改善等の命令をするということになってはいますが、それぞれ相当の期限を定めるということになっています。この相当の期限とはどのくらいの期限を示すのか、教えていただきたいと思っております。」

#### **小林鷹之氏**

「必要な措置を講ずるために要する期間につきましては、その措置の内容次第で変わり得るものでありますから、一概にお答えすることは困難であります。ただ、いずれにいたしましても、勧告、命令を行う場合につきましては、その対象となる特定既存単独処理浄化槽の状態、必要な措置の内容などを勘案して、その実施のために適切な期限が設定されるものと考えております。また、委員御指摘の、重大な支障が生じた場合の行政対応についてですけれども、これについては、現行法の浄化槽法の第12条の第1項や2項におきまして、都道府県知事は、生活環境の保全及び公衆衛生上必要があると認めるときは、浄化槽管理者に対しまして必要な助言、指導又は勧告ができるというふうにされております。さらに、浄化槽の保守点検ですとか、また清掃が行われていないと認められるときにつきましては、必要な改善措置を命じて、又は浄化槽の使用停止を命ずることができるとされております。御指摘のような、実際に環境の保全及び公衆衛生上重大な支障が生じた場合につきましては、行政においてそのような措置も視野に適切な対応がなされるものと考えております。」

#### **武田氏**

「現在でもこの2つの型の推進事業に取り組んでおられるわけですけれども、それでもくみ取り式や単独浄化槽からの転換が進まない理由というのはどこにあるのでしょうか。」

#### **山本氏**

「単独処理浄化槽がなかなか転換できない理由としては、転換時の設置費用の個人負担が重い、特に宅内配管工事を含めて余計に費用が掛かるということで、この個人負担が大

きいということがございます。それから、単独処理浄化槽を既に付けているということはトイレの水洗化が既に実現しているということで、なかなか設置者の転換のインセンティブが働きにくいというようなことが要因だと考えております。」

#### 武田氏

「今回の法改正で公共浄化槽の設置が新たに位置付けられておりますけれども、これに対する推進事業というのは、個人型と市町村設置型、どちらに該当するのでしょうか。」

#### 山本氏

「改正案におきまして、御指摘の公共浄化槽につきましては、浄化槽処理促進区域内に存する浄化槽のうち、市町村が作成する浄化槽の設置に関する計画に基づき設置された浄化槽であって市町村が管理するものと定義されております。したがって、市町村設置事業で設置された浄化槽が公共浄化槽に該当するということになります。」

#### 武田氏

「市町村設置型ということでありまして。つまり、今回の法改正で公共浄化槽の設置を進めるということは、市町村の負担を増やすということにこれにつながります。資料を見ましたら、市町村設置型浄化槽のメリット、デメリットというのが中ほどにありますけれども、デメリットのところには市町村の金銭的負担増加、事務作業量増加というのがありますけれども、市町村の負担が増加するということがここにも記載をされております。今回の法改正で公共浄化槽を設置しようと、市町村の判断で地域指定を行っていくということになっていると思いますけれども、市町村自身の負担が増えて、それで本当に転換が進むのでしょうか。環境省、まずお願いします。」

#### 山本氏

「御指摘の点につきましては、今回の改正と並行して予算措置で、本年度から、先ほども申しましたように、単独処理浄化槽からの転換の部分、なかなか設置、転換に踏み切れなかった方に対する宅内配管工事についての新設ということもありますし、あと共同浄化槽というような形で、従来、各戸別の浄化槽でなくて、ある程度おうちがまとまっているところについては集合型での浄化槽の整備も可能にすると。そういったような選択肢を増やしておりますので、市町村としてより柔軟に地域の実情に応じた整備が進められるようになっているというふうに考えておりますので、こういった予算措置と相まって進めてまいりたいというふうに考えております。」

#### 小宮山氏

「公共浄化槽は、現在行われている浄化槽市町村整備推進事業と同様に市町村が浄化槽



を整備することとなっており、御指摘のとおり、市町村の負担が増えることは想定されております。 今回の公共浄化槽については、市町村に整備を義務付けるものでもなく、市町村においては財源と見合いを踏まえながら公共浄化槽の整備を進めていただきたいということで予定をさせていただいております。他方、単独浄化槽の合併浄化槽への転換を促進するためには、公共浄化槽が重要な仕組みであると考えております。地形の問題など様々な課題で今まで浄化槽を入れづらかったところ、また単独浄化槽の転換がしづらかったところなどもございます。市町村が公共浄化槽の仕組みを活用できるように、政府においては、市町村の負担軽減策や助成制度の周知を含めて適切な運用がされるものと考えております。」

#### 武田氏

「環境省から事前に私もお話伺いましたけれども、市町村の負担を軽減をしていくためにPFI方式で運営をしていくということ、これを今環境省の方でも進めておられるわけですが、御説明いただきましたら、これまで全国17の自治体でPFI方式を導入したということをお伺いをいたしました。昨日もお伺いしましたら、このうち、今1期目で、運営中の自治体が9自治体あって、導入後、1期目を終えて2期目も継続しているという自治体は2自治体、PFI方式をやめた自治体が6自治体あるということでありました。なぜPFI方式をやめることにならざるを得なかったのか、この点については法案作成の中で何か検討があったのかどうか、発議者の方にお伺いをしたいと思います。」

#### 小林氏

「今回の法改正案に盛り込ませていただきました公共浄化槽につきましては、PFI方式に限定するものではなくて、公共浄化槽を整備するに当たっては市町村において必要に応じて適切な手法を検討していただきたいと考えております。政府におきましても、どのような手法が本当に効果的なのか、市町村に対し周知をしていただきたいと考えております。なお、今回の法改正におきまして、公共浄化槽の整備等に関して必要な協議を行うために市町村は協議会を組織することができることとなっておりまして、この協議が調った場合につきましては、その構成員はその協議結果を尊重しなければならないこととしております。この協議会におきまして、地域の実情に応じた公共浄化槽の整備手法について協議することも考えられると考えております。」

以上の質疑を経て、討論等は特になく採決の結果多数決により委員会可決した。

2019年6月12日参議院本会議（第25号）では、那谷屋正義参議院環境委員長（立憲民主党）より審査の経過と結果の報告があり、質疑・討論等は特になく採決され、賛成多数で



可決、成立している。

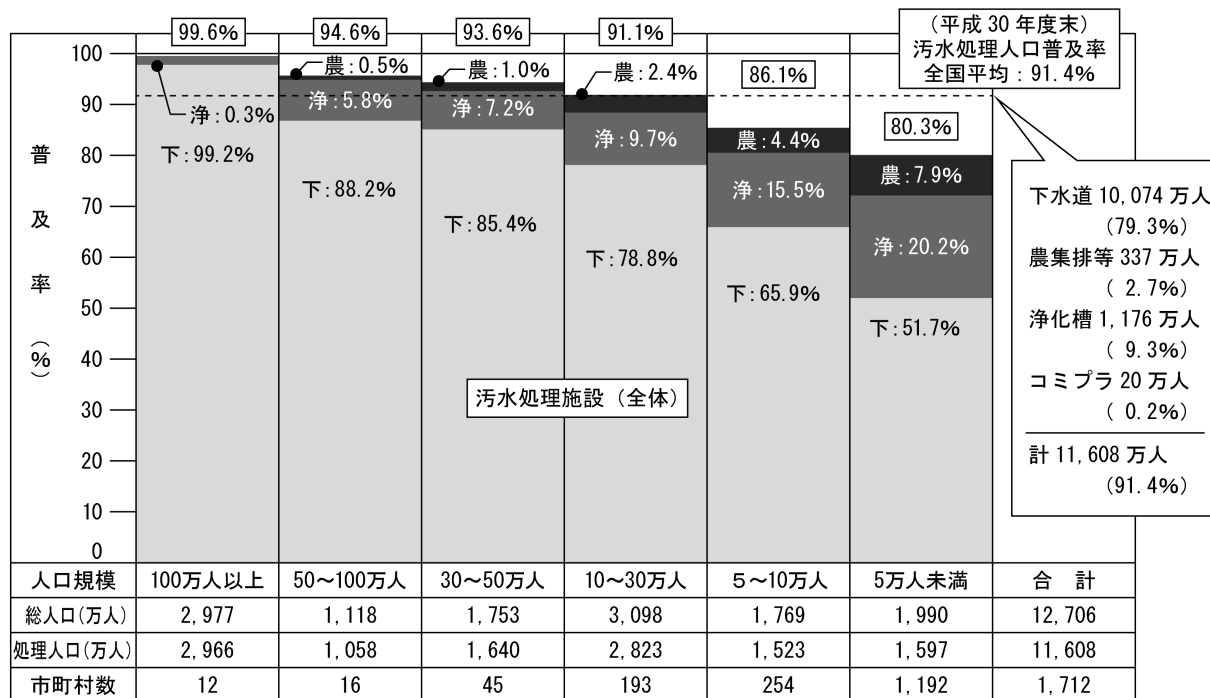
### 3. 地方自治体等への影響等（小括にかえて）

本法律による地方自治体への影響を概観して本稿をまとめたい。浄化槽法は、本法律に至るまで何度かの改正を経ているがその都度課題となったのは、浄化槽設置の普及、さらには、合併処理浄化槽の設置を普及させることであったと思われる。また、設置された浄化槽が適正に運用されているかについての検査も重要であり、すでに**図表 1** でみたとおりであるが、それらの課題に対応すべく本法律が用意されていることがわかる。

地方自治体行政への影響については、自治体によって大きく異なるものと思われる。すなわち、**図表 4** に見るように人口100万人以上の都市などにおいては、汚水処理人口普及率も高く、汚水処理施設のほとんどが下水道であることから本法律により受ける影響はほぼないものと思われる。

一方で、**図表 4** から人口5万人未満の市町村においては、汚水処理人口普及率は80.3%と低く、浄化槽による汚水処理人口は20.2%と比較的高くなっている。

図表 4 都市規模別汚水処理人口普及率



(注) 1. 総市町村数 1,712 の内訳は、市 794、町 733、村 185 (東京都区部は市数に 1 市として含む)  
 2. 総人口、処理人口は 1 万人未満を四捨五入した。  
 3. 都市規模別の各汚水処理施設の普及率が 0.5%未満の数値は表記していないため、合計値と内訳が一致しないことがある。  
 4. 平成 30 年度調査は、福島県において、東日本大震災の影響により調査不能な町村 (檜葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯舘村) を除いた値を公表している。

(出所) 環境省ウェブサイト

このように比較的小規模な自治体においては、本法律に沿って、既存のものを合併処理浄化槽に転換し、また、汚水処理人口普及率を向上させる取り組みが求められることになると思われる。

その際に必要となるのは、当該地方自治体内において浄化槽のみならず、下水道等を含めた汚水処理における最適化であると思われる。図表 5 は、佐賀県における取組事例を示したものであるが、佐賀県では、「持続的な汚水処理システム構築に向けた都道府県構想策定マニュアル」により「佐賀県生活排水処理施設整備構想」を見直し、新たに「佐賀県生活排水処理構想」して策定するにあたり、公共下水道、農業集落排水の処理区域を減らし、その分、浄化槽による処理区域を拡大するという「最適化」に行き着いた<sup>(9)</sup>。

(9) 同マニュアルは、2014年に汚水処理を所管する 3 省 (国土交通省、農林水産省、環境省) が連携し「都道府県構想策定マニュアル検討委員会」を設置して取りまとめたものである。

図表5 佐賀県・佐賀市における「最適化」

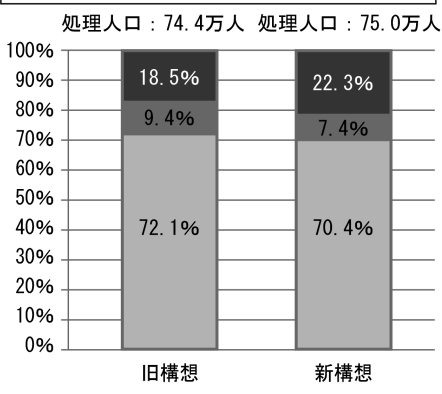
### 最適な污水处理施設の選択（最適化）（佐賀県）

○持続的な污水处理システム構築に向けた都道府県構想策定マニュアル（平成26年1月30日公表）に基づく都道府県構想等の見直し事例

<都道府県構想の見直し事例（佐賀県）>

佐賀県においては、平成28年3月に都道府県構想が見直され、浄化槽で処理される人口の割合が、18.5%から22.3%へ3.8ポイント増加。

#### 構想見直しの事例



- ※1 集落排水には、農業集落排水施設及び漁業集落排水施設を含む
- ※2 浄化槽には、コミュニティプラント等を含む

（出所）総務省ウェブサイト

<市町村単位での見直し事例（佐賀市※）>

※H28.3に見直された佐賀県の都道府県構想以前の取り組み内容

○污水处理に係る計画の見直しを実施

- ・公共下水道の処理区を統合し、終末処理場を削減、農業集落排水の処理施設を削減
- ・公共下水道と農業集落排水の処理区域を見直し、削減分を浄化槽に転換

○平成18年度に検討開始、平成30年度に下水道概成予定

	処理区域（単位：ha）			終末処理場・処理施設		
	旧計画	新計画	増減	旧計画	新計画	増減
公共下水道	4,791	4,776	▲15	5	4	▲1
農業集落排水	790	358	▲432	27	15	▲12
浄化槽	37,560	38,007	+447	—	—	—

○効果額（計画）

【イニシャルコスト】

- ・処理施設減による削減効果額
- 建設改良費△248億円
- ・浄化槽設置費用+35億円

【ランニングコスト】

- ・維持管理費△2.8億円（年間）

なお、2018年度末現在、同マニュアルに基づく都道府県構想の見直しは福島県、福井県、静岡県、広島県以外の都道府県において実施済みである（東京都については、污水处理概成済みのため、「見直し済み」として取り扱う）。都道府県内の各市町村においてもこの構想の見直しを受けて、域内の污水处理に関する検討が必要となり、そのための経費や人員を確保する必要が出てくると思われる。

国会における議論の中で公共浄化槽についてのPFI方式に関する議論が若干なされている。これは、地方自治体の財源、人材を民間部門の参画によって補おうとするものであるが、国会の議論であったように、1期で終了している事例が少なからず存在している。

今後、これらの検証も含めて、地方自治体における污水处理の「最適化」がなされることでより本法律が有効に機能すると思われる。

（そのだ しげき 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）



# 子どもの貧困対策の推進に関する法律の 一部を改正する法律 (令和元年6月19日法律第41号)

上 林 陽 治

## はじめに

2013年に制定された子どもの貧困対策の推進に関する法律は、附則2条で、「政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、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必要な措置を講ずるものとする」と定めていた。

2016年2月23日に超党派の国会議員40名で設立した「子どもの貧困対策推進議員連盟」（会長：田村憲久元厚生労働大臣）は、2018年12月から法改正に向けた議論を開始し、2019年4月には、法制定時から要望の強かった子どもの貧困率、ひとり親世帯の貧困率などの改善数値目標を大綱で定めるよう規定すること、市区町村にも計画策定の努力義務を付すこと、貧困対策については貧困が個人的問題でなく社会的背景があることを踏まえて取り組むこと等をポイントとする原案を取りまとめた。ただし、同月25日の法改正案では、大綱で改善数値目標を明示するよう求める規定は、一転して削除されていた。

上記の経過を踏まえてまとめられた「子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案（衆法13号）」は、2019年5月31日に衆議院内閣委員会において、内閣委員長が提出する法律案として提出することを決定し（審査省略）、6月6日の衆議院本会議で、全会一致で可決された。同11日には参議院内閣委員会及び12日の参議院本会議で可決（全会一致）・成立し、19日に「子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律（令和元年法律41号）」として公布、同年9月7日に施行した（表1参照）。

なお、以下の本文では、「子供」という表記については、政府関連文書も含め、すべて「子ども」に置き換えていることをお断りしておく。

表 1 子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案の審議経過

項 目	内 容
議案種類	衆法
議案提出回次	198
議案番号	13
議案件名	子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案
議案提出者	内閣委員長
衆議院議案受理年月日	令和元年 5 月 31 日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	審査省略
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	令和元年 6 月 6 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	令和元年 5 月 31 日
参議院議案受理年月日	令和元年 6 月 6 日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	令和元年 6 月 10 日／内閣
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	令和元年 6 月 11 日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	令和元年 6 月 12 日／可決
公布年月日／法律番号	令和元年 6 月 19 日／41

## 1. 一部改正法制定までの経過

### (1) 子どもの貧困対策の推進に関する法律の制定<sup>(1)</sup>

改正前の子どもの貧困対策の推進に関する法律（以下「子どもの貧困対策法」という）は、2013年の第183回国会において、民主党・みんなの党・生活の党・社会民主党による野党案と、自由民主党・公明党による与党案が、それぞれ議員立法として提出されたものを一本化したものである。

両案の差異は、①子どもの貧困率等の削減目標の設定可否、②「子ども貧困」等に関する定義付け、③都道府県における計画策定の義務付けの程度、④具体的な施策の列記の可否であった。

両案は与野党の修正協議を経て、子どもの貧困対策法案として衆議院厚生労働委員長提出の議員立法として一本化され、同年6月、衆参両院において全会一致で可決、

---

(1) 子どもの貧困対策の推進に関する法律の制定経緯ならびに課題等については、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）」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、61頁以下参照。[http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/114/No.114\\_061-075.pdf](http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/114/No.114_061-075.pdf)



成立した。そして翌2014年1月17日に施行されたが、その概要は次の通りで、与党案をベースにしたものであった。

- ① 政府策定の「子どもの貧困対策に関する大綱」（以下「大綱」という）において、「子どもの貧困率」「生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率」「子どもの貧困に関する指標及び当該指標の改善に向けた施策」を定める。
- ② 子どもの貧困率等の定義は、政令で定める。
- ③ 大綱を踏まえた都道府県の計画策定は努力義務とする。
- ④ 具体的な施策は盛り込まない。

## (2) 子どもの貧困対策に関する大綱

子どもの貧困対策法は基本法的性格が強いもので、具体的な施策は政府が閣議決定する大綱で示される。その大綱は内閣総理大臣が会長を務める「子どもの貧困対策会議」で策定されることとなっており（子どもの貧困対策法8条）、2014年8月29日に閣議決定された。

大綱は10項目の基本的な方針と、子どもの貧困率等の25の子どもの貧困に関する指標を示した。そして当面の重点施策として、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、多岐にわたる施策を示し、具体的な施策としては、例えば教育の支援として、スクールソーシャルワーカーの配置充実、所得連動返還型奨学金制度の導入等を設定した。さらに大綱は、社会経済情勢の変化や施策の実施状況等を踏まえ、5年ごとを目途に見直しを検討するとした。

子どもの貧困に関する指標に関しては、それぞれの項目ごとに現状の指標を改善に向け努力することがうたわれた（具体的な指標は表2を参照）。

## (3) すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト

子どもの貧困対策会議は、2015年12月、支援充実策として「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」（以下「実現プロジェクト」という）を取りまとめた。実現プロジェクトは、子どもの貧困対策のうち、主にひとり親家庭等に対する生活、学習、就労、住宅等の支援策をまとめた「ひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクト」と、児童虐待対策に関する「児童虐待防止対策強化プロジェクト」から成り立っている。

実現プロジェクトに関連して、2016年の190回国会では、児童扶養手当について第

2子以降の加算額を倍増すること等を主な内容とする「児童扶養手当法の一部を改正する法律」（平成28年法律第37号）と、児童虐待の発生予防や被虐待児童に対する支援に関連した「児童福祉法等の一部を改正する法律」（平成28年法律第63号）が成立している<sup>(2)</sup>。

#### (4) 子どもの未来応援国民運動

大綱では「官公民の連携等によって子どもの貧困対策を国民運動として展開する」ことを掲げ、2015年4月には、官民共同による「子どもの未来応援国民運動」の開始が発表された。同運動の趣意書では「民間資金を核とする基金創設の検討」が挙げられ、同年10月には「子どもの未来応援基金」への募金受入れが開始した。子どもの未来応援基金は独立行政法人福祉医療機構（事務局は内閣府、文部科学省、厚生労働省及び同機構によって構成）が管理し、「未来応援ネットワーク事業」が行われている。その支出については、民間有識者らから成る子どもの未来応援基金事業審査委員会において、支援策の公募及び選定が行われている。

#### (5) 地方公共団体による計画策定

子どもの貧困対策法9条により、都道府県は大綱を勘案して子どもの貧困対策に関する計画を定めるように努めることとされていた。内閣府のまとめによれば、すべての都道府県において都道府県計画が策定<sup>(3)(4)</sup>され、また、市町村にはこうした努力義務はないものの、2019年6月12日現在、145市区町村で独自に子どもの貧困対策に関する計画を策定していた。

---

(2) 改正経過については、下山憲治「児童福祉法等の一部を改正する法律（平成28年6月3日法律第63号）」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4集（第190常会～第192臨時会）』2017年、157頁以下参照。

[http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/121/No.121\\_157-182.pdf](http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/121/No.121_157-182.pdf)

(3) 2019年1月9日現在 <https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/keikaku/sakutei.html>

(4) [https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/keikaku/sakutei\\_city.html](https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/keikaku/sakutei_city.html) 2020年1月20日閲覧。湯澤直美「都道府県における子どもの貧困対策計画の策定状況」『都市問題』107(6)、2016・6、9頁以下は、妊娠・出産期、乳幼児期の取り組みを中心に、当時策定されていた都道府県計画について分析し、「支援を必要とする親子をいかに発見し、機関や事業につないでいくのか、具体策が必要」としている。

## (6) 子どもの貧困対策に関する有識者会議と子どもの貧困対策の実施状況

2015年8月28日には、大綱に掲げられている施策の実施状況や対策の効果等を検証・評価し、子どもの貧困対策についての検討を行うためとして、「子どもの貧困対策に関する有識者会議」（座長：宮本みち子（放送大学名誉教授・千葉大学名誉教授）。以下「有識者会議」という）が設置された。

2019年6月25日に開催された第13回有識者会議では、「子どもの貧困対策に関する大綱（平成26年8月29日閣議決定）に記載した25の指標の現状」が示され、2014年以降の指標の改善状況について、表2のように示された。

表2 「子どもの貧困対策に関する大綱（平成26年8月29日閣議決定）に記載した25の指標の現状」（2019年6月25日現在）

生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率
90.8%（2013年4月1日現在）→93.7%（2018年4月1日現在）
生活保護世帯に属する子どもの高等学校等中退率
5.3%（2013年4月1日現在）→4.1%（2018年4月1日現在）
生活保護世帯に属する子どもの大学等進学率
32.9%（2013年4月1日現在）→36.0%（2018年4月1日現在）
児童養護施設の子どもの進学率（中学校卒業後）
96.6%（2014年5月1日現在）→95.8%（2018年5月1日現在）
児童養護施設の子どもの進学率（高等学校卒業後）
22.6%（2014年5月1日現在）→30.8%（2018年5月1日現在）
ひとり親家庭の子どもの就園率（保育所・幼稚園）
72.3%（2011年度）→73.4%（2016年度）
ひとり親家庭の子どもの進学率（中学校卒業後）
93.9%（2011年度）→96.3%（2016年度）
ひとり親家庭の子どもの進学率（高等学校卒業後）
41.6%（2011年度）→58.5%（2016年度）
スクールソーシャルワーカーの配置人数
1,008人（2013年度実績）→2,041人（2017年度実績）
スクールカウンセラーの配置率（小学校）

37.6% (2012年度実績) →66.0% (2017年度実績)  
 スクールカウンセラーの配置率 (中学校)  
 82.4% (2012年度実績) →89.6% (2017年度実績)  
 就学援助制度に関する周知状況 (毎年度の進級時に学校で就学援助制度の書類を配付している市町村の割合) 61.9% (2013年度) →77.9% (2017年度)  
 就学援助制度に関する周知状況 (入学時に学校で就学援助制度の書類を配付している市町村の割合) 61.0% (2013年度) →75.4% (2017年度)  
 日本学生支援機構の奨学金の貸与基準を満たす希望者のうち、奨学金の貸与を認められた者の割合 (無利子) 予約採用段階40.0%・在学採用段階100.0% (2013年度実績) →予約採用段階100.0%・在学採用段階100.0% (2018年度実績)  
 日本学生支援機構の奨学金の貸与基準を満たす希望者のうち、奨学金の貸与を認められた者の割合 (有利子) 予約採用段階100.0%・在学採用段階100.0% (2013年度実績) →予約採用段階100.0%・在学採用段階100.0% (2018年度実績)  
 生活保護世帯に属する子どもの就職率 (中学校卒業後)  
 2.5% (2013年4月1日現在) →1.5% (2018年4月1日現在)  
 生活保護世帯に属する子どもの就職率 (高等学校等卒業後)  
 46.1% (2013年4月1日現在) →46.6% (2018年4月1日現在)  
 児童養護施設の子どもの就職率 (中学校卒業後)  
 2.1% (2014年5月1日現在) →2.4% (2018年5月1日現在)  
 児童養護施設の子どもの就職率 (高等学校卒業後)  
 69.8% (2014年5月1日現在) →62.5% (2018年5月1日現在)  
 ひとり親家庭の子どもの就職率 (中学校卒業後)  
 0.8% (2011年度) →1.7% (2016年度)  
 ひとり親家庭の子どもの就職率 (高等学校卒業後)  
 33.0% (2011年度) →24.8% (2016年度)  
 ひとり親家庭の親の就業率 (母子家庭) 80.6% (2011年度) →81.8% (2016年度)  
 ひとり親家庭の親の就業率 (父子家庭) 91.3% (2011年度) →85.4% (2016年度)  
 子どもの貧困率 16.3% (2012年) →13.9% (2015年)  
 子どもがいる現役世帯のうち大人が一人の貧困率  
 54.6% (2012年) →50.8% (2015年)

出典) 第13回子どもの貧困対策に関する有識者会議 (2019年6月25日) 資料3-1を筆者加工。

先に記したように、大綱では、当面の重点施策として、①教育の支援、②生活の支援、③保護者に対する就労の支援、④経済的支援等を示していたが、子どもの貧困対策法制定以降のそれぞれの実施状況は、次の通りである<sup>(5)</sup>。

#### 教育の支援

- 幼児教育・保育及び高等教育の無償化
  - ・ 2019年10月から、幼稚園、保育所、認定こども園等の費用を無償化
  - ・ 住民税非課税世帯及びそれに準ずる世帯の学生を対象に、授業料及び入学金の減免制度の創設
  - ・ 独立行政法人日本学生支援機構が実施する学資支給（給付型奨学金の支給）の拡充
- 「子どもの学習・生活支援事業」の強化
  - ・ 改正生活困窮者自立支援法において、これまでの「子どもの学習支援事業」の学習支援に加え、生活習慣・育成環境の改善に関する助言等を行う。

#### 生活の支援

- 児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律
  - ・ 体罰禁止の法定化、一時保護等を行う「介入」の担当者と「保護者支援」の担当者の分離、児童相談所における弁護士等の配置促進、DV対策との連携強化
- 被保護者健康管理支援事業創設
  - ・ 生活保護法を改正し、データに基づき生活習慣病の発症予防や重症化予防を行う事業

#### 保護者に対する就労支援

- 高等職業訓練促進給付金事業拡充
  - ・ 准看護師資格取得後、引き続き正看護師資格取得を目指し、修学を行う者に対しても支給可能とするよう制度変更

#### 経済的支援

- 児童扶養手当の見直し

---

(5) 生活困窮者支援ならびに生活保護受給者関連の施策は、「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」により、すでに実施に移されていた。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6集（第196常会～第197臨時会）』2019年、305頁以下の拙稿参照。

[http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/128/No.128\\_305-351.pdf](http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/128/No.128_305-351.pdf)

- ・ 利便性の向上及び家計の安定を図るため、支払回数を年3回から年6回へ
- ・ 全部支給所得制限限度額を130万円から160万円に引き上げ
- 生活保護世帯の子どもの進学支援
  - ・ 大学等へ進学する生活保護世帯の子どもに対し、進学準備のための一時金（進学準備給付金）を支給。大学就学中に住宅扶助を減額しない措置を実施
  - ・ 高等学校等の入学考査料の支給回数を原則2回までに増加。やむを得ない理由がある場合には必要最小限度の回数の給付

#### 施策の推進体制

- 子どもの未来応援地域ネットワーク形成支援事業の推進
  - ・ 「地域子どもの未来応援交付金」の当初予算化

## 2. 改正法案の概要

2014年に制定された子どもの貧困対策法は、附則2条で、政府は、施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、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必要な措置を講ずるとしていた。

2018年11月27日には、子どもの貧困対策会議が、「子どもの貧困対策の推進に関する法律（平成25年法律第64号）第15条第2項第1号の規定に基づき、現大綱策定以降の社会経済情勢の変化等を踏まえて、平成31年度内を目途に、新たな子どもの貧困対策に関する大綱の案の作成を行う」ことを決定し、「有識者会議において、現大綱に基づく諸施策の進捗状況を把握し、幅広く意見を聴取することとする」とした<sup>(6)</sup>。

これを踏まえ有識者会議では、新たな大綱の策定に向けた意見交換を数次にわたり行い、第13回会議で「有識者会議における意見」<sup>(7)</sup>を取りまとめている。その中で、2014年以降のこれまでの歩みについて、相対的貧困という捉え方が国民に広がり、25の指標も改善していることは評価しつつ、なお子どもの貧困率やひとり親の状況は厳しいとして、継続的な施策の実施を求めた。

---

(6) 第9回有識者会議（2018年12月3日）資料1  
[https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/youshikisya/k\\_9/pdf/s1.pdf](https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/youshikisya/k_9/pdf/s1.pdf)

(7) 第13回有識者会議（2019年6月25日）資料4  
[https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/youshikisya/k\\_13/pdf/s4.pdf](https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/youshikisya/k_13/pdf/s4.pdf)



本法改正案は、概ね、この有識者会議の意見を取り込んだものとなっている。

以下、改正条文に即してコメントを加える。

### (1) 目的規定（1条関係）

- ① 子どもの将来だけでなく、「現在」もその生まれ育った環境によって左右されないことを確認した。その日の食事にも困るような貧困の子どもに対する施策が十分ではないとの関係団体からの意見を踏まえたものである。
- ② 「児童の権利に関する条約の精神」を明記し、子どもの貧困対策に関する施策を受けることは子どもの権利であることを明確にしたものである。

### (2) 基本理念（2条）

- ① 児童福祉法2条1項を参考にして、基本理念に追加した（1項を新設）
- ② 新2項で、「生活の支援」「就労の支援」という単純な記載から、「生活の安定に資するため」「職業生活の安定と向上に資するため」との目的を明記した。これはそれぞれの果たすべき質を重視したものである。
- ③ 新3項で、「子どもの貧困対策は、子どもの貧困の背景に様々な社会的な要因があることを踏まえ、推進されなければならない」との基本理念を新設した。これは貧困に陥ることに関する自己責任論を排除する趣旨である。

### (3) 子どもの貧困対策に関する大綱の要素の拡充（8条2項）

法8条2項は、「大綱は、次に掲げる事項について定めるものとする」とし、取るべき施策事項を列記している。改正法では、以下の事項が追加された。

- ① 一人親世帯の貧困率 一人親世帯の貧困率が諸外国と比べて著しく高く、2013年から2016年にかけて、いくぶんか改善されたとはいえ、なお半数以上が貧困線を下回ることから、その対策を重視するため追加された。
- ② 生活保護世帯に属する子どもの大学等進学率 生活保護世帯に属する子どもの高等学校進学率に加え、大学等進学率が追加された。大学進学率が著しく低いことを

反映したものである<sup>(8)</sup>。

- ③ 検証評価 子どもの貧困対策に関する施策の実施状況についての検証及び評価その他の子どもの貧困対策に関する施策の推進体制に関する事項を、大綱に定めることとした。

#### (4) 市町村による貧困対策計画の策定（9条2項）

都道府県に加え、市町村も、子どもの貧困対策についての計画を定めることについて努めることとした。これは子どもの貧困対策に関する地域間のアンバランスが指摘されてきたためである<sup>(9)</sup>。

#### (5) 調査研究（14条）

「子どもの貧困に関する指標に関する研究」を明記することにより、この間の貧困研究の水準を反映し、社会的排除に係る物質的剥奪指標について調査研究を進めることを明記したものである。

なお、衆参両院で、以下の附帯決議が可決している。

- 衆議院内閣委員会 第198回国会 5月31日内閣委員会決議

#### 子どもの貧困対策の推進に関する件

政府は、子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に当たっては、次の事項に留意し、その運用について万全を期すべきである。

- 一 本法による市町村計画の策定に係る規定は、市町村の個別の状況が十分勘案されるものであり、市町村計画の策定に関しては、市町村の意思が十分に尊重されなければならないこと。

- (8) 厚生労働省「生活保護世帯出身の大学生等の生活実態調査」（2018年6月25日公表）では、生活保護世帯の子どもの進学率は、大学・短期大学が19.0%、専修学校・各種学校が16.3%の一方、全体の進学率は、大学・短期大学が52.0%、専修学校・各種学校が20.9%で、著しい格差が生じていた。
- (9) 「各市町村における実態把握の状況はまだまだ格差があるのではないか。また、貧困対策の事業格差も出てきていると感じる」第13回有識者会議資料4 2頁以下。

二 市町村計画を策定する市町村に過重な負担が生じることのないよう、当該市町村に対し、必要な学術的又は財政的支援その他の援助を行うよう努めること。

三 貧困状態にある子どもがどこの地域に住んでいようと適切な取組の下での支援を受けられるよう、市町村計画が定められているか否かにかかわらず各市町村と十分な連携を行い、子どもの貧困対策に関する施策の充実を図ること。

四 子どもの貧困に関する調査が全国的に実施されるよう努めること。

右決議する。

参議院内閣委員会（令和元年6月11日）

#### 子どもの貧困対策の推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、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

一 本法が、子どもの「将来」のみならず「現在」の貧困状態の改善を目的に加え、生活の支援については子どもへの直接的な支援以外の支援も含むことを強調したこと、保護者への就労支援は就労後の所得の増大その他の職業生活の安定と向上に資するための支援を含むことを明確にしたことを十分に踏まえ、大綱の変更等を適切に行うこと

二 大綱案の作成及び変更の際には、貧困の状況にある子ども及びその保護者、学識経験者、子どもの貧困対策に係る活動を行う民間の団体その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとされた趣旨を踏まえ、都道府県計画、市町村計画の策定に当たってもこれらの者の意見ができるだけ反映されるよう努めること。

三 貧困状態にある子どもがどこの地域に住んでいようと適切な取組の下での支援を受けられるよう、市町村計画が定められているか否かにかかわらず各市町村と十分な連携を行い、子どもの貧困対策に関する施策の充実を図ること。

四 本法による市町村計画の策定に係る規定は、市町村の個別の状況が十分勘案されるものであり、市町村計画の策定に関しては、市町村の意思が十分に尊重されなければならないこと。

五 市町村計画を策定する市町村に過重な負担が生じることのないよう、当該市町村に対し、必要な学術的又は財政的支援その他の援助を行うよう努めること。

六 子どもの貧困に関する調査が全国的に実施されるよう努めること。

右決議する

### 3. 具体的施策の課題と展望

#### (1) 新たな大綱の閣議決定

子どもの貧困対策法の施行を受けて、2019年11月29日、「子どもの貧困対策に関する大綱～日本の将来を担う子どもたちを誰一人取り残すことがない社会に向けて～」(以下、「新大綱」という)を閣議決定した。

新大綱は、子どもの貧困対策の目的として、改正子どもの貧困対策法をなぞり、現在から将来にわたる対策を射程に入れ、子育てや貧困を家庭のみの責任とせず、支援を包括的・早期に実施することに据えた。そして基本の方針として、以下の事項を挙げている。

- 親の妊娠・出産期から子どもの社会的自立までの切れ目のない支援 子どものライフステージに応じて早期の課題把握
- 支援が届かない又は届きにくい子ども・家庭への配慮 声を上げられない子どもや家庭の早期発見と支援の多様化
- 地方公共団体による取組の充実 計画策定や取組の充実、市町村等が保有する情報の活用促進

#### ① 物質的剥奪指標 (material deprivation index) の採用

新大綱では、子どもの貧困指標に関して、ひとり親の正規雇用割合、食料又は衣服が買えない経験等を追加し、指標数は25から39へと増加した。しかし、2014年の法制定当時からの要望が強かった改善数値目標は、今回も設定するに至らなかった。

指標の設定に関しては、旧大綱が、どちらかという子どもの将来における貧困への連鎖を断ち切ることに焦点をあて、教育の機会を拡大する必要ならびに相対的貧困率の改善に着目したことから、指標も教育に関わる指標と経済的指標に重点が

置かれていた<sup>(10)</sup>。これに対し新大綱の新たな指標では、【生活の安定に資するための支援】に関する指標が多く採用されている。

これは、この間の貧困研究の深化を反映したものといえる。すなわち、従来は「所得が低い」こととして捉えられてきた貧困を、「社会的排除」という概念で捉え直し、人が貧困に陥るのは、そこに至るまでの過程で、「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」きたという、社会的に排除されてきたプロセスがあったことを重要視するようになってきたためである<sup>(11)</sup>。

この結果、貧困の指標の捉え直しも進み、経済的指標にあわせて、物質的剥奪指標が採用されるようになってきている。物質的剥奪指標とは、その国で典型的に保持・享受するものとされている財・サービスの欠如を示す指標であり、また、社会参加への困難（「身近な相談相手の有無」等）の状況等を調査し、その結果を広く貧困・社会的排除を示す指標として用いることがある。新大綱の指標に関しては、「電気、ガス、水道料金の未払い経験」「食料又は衣服が買えない経験」「子どもがある世帯の世帯員で頼れる人がいないと答えた人の割合」が、この物質的剥奪指標や社会的排除を直接測定する指標として採用されたことになる。

これら物質的剥奪指標等は、日本の政府統計では調査が行われていなかったが、唯一、国立社会保障・人口問題研究所の「生活と支え合いに関する調査」<sup>(12)</sup>において、過去1年に食料や衣服が買えなかった経験の有無等、剥奪状態に関する調査を行っていたものの、「物質的剥奪率」等の指標化は行われていなかった。新大綱の【生活の安定に資するための支援】に関して示された指標は、この「生活と支え合

---

(10) 松本伊智朗氏は、所得補償抜きで「教育」に下駄を預ける構図は、下駄を預けられた「教育」への公的支出が低いので、結局「親の財布」と「個人のがんばり」次第ということになり、教育という公共的領域で成功するために、家族という私的領域の役割が強調され、公が私に依存し、公私の間柄が逆転しているとしている。同「なぜ、どのように、子どもの貧困を問題にするのか」松本伊智朗・湯澤直美編『生まれ、育つ基盤——子どもの貧困と家族・社会』2019年、55頁注28参照。

(11) 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

(12) [http://www.ipss.go.jp/ss-seikatsu/j/2017/seikatsu2017\\_kekka.pdf](http://www.ipss.go.jp/ss-seikatsu/j/2017/seikatsu2017_kekka.pdf)

いに関する調査」を特別集計したものである<sup>(13)(14)</sup>。

表3 新大綱における子どもの貧困に関する指標（概要）

※ 下線部は新たに設定された指標

<p><b>【教育の支援】</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ 生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率 93.7%（2018年4月1日現在）</li><li>○ 生活保護世帯に属する子どもの高等学校等中退率 4.1%（2018年4月1日現在）</li><li>○ 生活保護世帯に属する子どもの大学等進学率 36.0%（2018年4月1日現在）</li><li>○ 児童養護施設の子どもの進学率<ul style="list-style-type: none"><li>・中学校卒業後 95.8%（2018年5月1日現在）</li><li>・高等学校等卒業後 30.8%（2018年5月1日現在）</li></ul></li><li>○ ひとり親家庭の子どもの就園率（保育所・幼稚園等） 81.7%（2016年11月1日現在）</li><li>○ ひとり親家庭の子どもの進学率<ul style="list-style-type: none"><li>・中学校卒業後 95.9%（2016年11月1日現在）</li><li>・高等学校等卒業後 58.5%（2016年11月1日現在）</li></ul></li><li><u>○ 全世帯の子どもの高等学校中退率 1.4%（2018年度）</u></li><li><u>○ 全世帯の子どもの高等学校中退者数 48,594人（2018年度）</u></li></ul>
---

(13) 貧困指標としては、経済的指標である所得データを用いた相対的貧困率（OECD方式）、物質的剥奪指標（EU方式）のほか、「家計の逼迫」（→食料が買えなかった経験等）「子どもの所有物・体験の欠如」（→家族旅行に行く、クリスマス・プレゼントをもらえる等）「低所得」（→日本全体の等価世帯所得の中央値の50%以下）の3つの組み合わせで分析する生活困難度指標（首都大方式）がある。首都大方式は東京都「子どもの生活実態調査」で採用されている。阿部彩「指標から見る子どもの貧困」松本伊智朗・湯澤直美編『生まれ、育つ基盤—子どもの貧困と家族・社会』2019年、268-278頁参照。

(14) 新たな貧困指標をふまえ、子どもの貧困の定義について、「子どもの発育に重要な事柄が、実際に子どもに十分に提供されているか」を反映する必要があるとしているものとして、池谷和子、足立文美恵、今出和利「子どもの貧困の定義を探る—法政策の検討に向けて—」『（東洋大学）現代社会研究』（17）2020・3、1頁以下



○ スクールソーシャルワーカーによる対応実績のある学校の割合

・ 小学校 50.9% (2018年度)

・ 中学校 58.4% (2018年度)

○ スクールカウンセラーの配置率

・ 小学校 67.6% (2018年度)

・ 中学校 89.0% (2018年度)

○ 就学援助制度に関する周知状況 65.6% (2017年度)

○ 新入学児童生徒学用品費等の入学前支給の実施状況

・ 小学校 47.2% (2018年度)

・ 中学校 56.8% (2018年度)

○ 高等教育の修学支援新制度の利用者数

・ 大学

・ 短期大学

・ 高等専門学校

・ 専門学校

**【保護者に対する職業生活の安定と向上に資するための就労の支援】**

○ ひとり親家庭の親の就業率

・ 母子世帯 80.8% (2015年)

・ 父子世帯 88.1% (2015年)

○ ひとり親家庭の親の正規の職員・従業員の割合

・ 母子世帯 44.4% (2015年)

・ 父子世帯 69.4% (2015年)

**【生活の安定に資するための支援】**

○ 電気、ガス、水道料金の未払い経験

・ ひとり親世帯 (2017年)

電気料金 14.8% ガス料金 17.2% 水道料金 13.8%

・ 子どもがある全世帯 (2017年)

電気料金 5.3% ガス料金 6.2% 水道料金 5.3%

○ 食料又は衣服が買えない経験

・ ひとり親世帯 (2017年)

食料が買えない経験 34.9%

(よくあった6.7%、ときどきあった11.8%、まれにあった16.4%の合計)

衣服が買えない経験 39.7%

(よくあった10.0%、ときどきあった10.5%、まれにあった19.2%の合計)

・ 子どもがある全世帯 (2017年)

食料が買えない経験 16.9%

(よくあった2.5%、ときどきあった5.1%、まれにあった9.2%の合計)

衣服が買えない経験 20.9%

(よくあった3.0%、ときどきあった5.6%、まれにあった12.3%の合計)

○ 子どもがある世帯の世帯員で頼れる人がいないと答えた人の割合

・ ひとり親世帯 (2017年)

重要な事柄の相談 8.9% いざというときのお金の援助 25.9%

・ 等価可処分所得第Ⅰ～Ⅲ十分位 (2017年)

重要な事柄の相談 7.2% いざというときのお金の援助 20.4%

#### **【経済的支援】**

○ 子どもの貧困率

・ 国民生活基礎調査 13.9% (2017年)

・ 全国消費実態調査 7.9% (2014年)

○ ひとり親世帯の貧困率

・ 国民生活基礎調査 50.8% (2015年)

・ 全国消費実態調査 47.7% (2014年)

○ ひとり親家庭のうち養育費についての取決めをしている割合

・ 母子世帯 42.9% (2016年度)

・ 父子世帯 20.8% (2016年度)

○ ひとり親家庭で養育費を受け取っていない子どもの割合

・ 母子世帯 69.8% (2016年度)

・ 父子世帯 90.2% (2016年度)

出典) 内閣府「子どもの貧困対策に関する大綱のポイント (令和元年11月29日閣議決定)」  
を一部筆者加工

## ② 新味に欠ける「指標の改善に向けた重点施策」

新たな指標は、物質的剥奪指標を取り入れるなど新規性のあるものになったが、

指標の改善に向けた重点施策に関しては、高等教育や幼児教育・保育の無償化、授業料等の減免措置と給付型奨学金の拡充を併せて行う高等教育の修学支援新制度の実施による大学等の修学に係る経済的負担の軽減、支援体制の強化・児童家庭支援センターの相談機能の強化・社会的養護の体制整備・市町村等の体制強化、ひとり親支援に係る地方公共団体窓口のワンストップ化等の推進、児童手当や低所得の一人親世帯に支給される児童扶養手当の着実な実施など、既存の政策や実施決定済みの施策を羅列し、これらを着実に実行するとしているにすぎない。その意味で、「子どもの貧困対策」として、今後5年間で新たに取り組むべき課題と方向性は、ないに等しいものとなった。とりわけ支援団体などが強く求めていた児童手当や児童扶養手当のさらなる増額は盛り込まれなかったことは、問題である。

このような羅列に終わった原因は、今次新大綱においても改善数値目標を設定できなかったためであり、それは「予算の担保ができていないものは書けない」（厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課談）という財政上の壁が厚いことによる<sup>(15)</sup>。

---

(15) 『東京新聞』2019年11月30日付朝刊

図1 新大綱における「指標の改善に向けた重点施策」

**教育の支援**

- 幼児教育・保育の無償化の推進及び質の向上 ・ 幼児教育・保育の無償化 ・ 幼児教育・保育の質の向上
- 地域に開かれた子供の貧困対策のプラットフォームとしての学校指導・運営体制の構築  
 ・ スクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラーが機能する体制の構築等 ・ 少人数指導や習熟度別指導、補習等のための指導体制の充実等を通じた学校教育による学力保障
- 高等学校等における修学継続のための支援 ・ 高校中退の予防のための取組 ・ 高校中退後の支援
- 大学等進学に対する教育機会の提供 ・ 高等教育の修学支援
- 特に配慮を要する子供への支援 ・ 児童養護施設等の子供への学習・進学支援 ・ 特別支援教育に関する支援の充実 ・ 外国人児童生徒等への支援
- 教育費負担の軽減 ・ 義務教育段階の就学支援の充実 ・ 高校生等への修学支援等による経済的負担の軽減 ・ 生活困窮世帯等・ひとり親家庭への進学費用等の負担軽減
- 地域における学習支援等 ・ 地域学校協働活動における学習支援等 ・ 生活困窮世帯等への学習支援
- その他の教育支援 ・ 学生支援ネットワークの構築 ・ 夜間中学の設置促進・充実 ・ 学校給食を通じた子供の食事・栄養状態の確保 ・ 多様な体験活動の機会の提供

**生活の安定に資するための支援**

- 親の妊娠・出産期、子供の乳幼児期における支援 ・ 妊娠・出産期からの相談・切れ目のない支援 ・ 特定妊婦等困難を抱えた女性の把握と支援
- 保護者の生活支援 ・ 保護者の自立支援 ・ 保育等の確保 ・ 保護者の育児負担の軽減
- 子供の生活支援 ・ 生活困窮世帯等の子供への生活支援・社会的養育が必要な子供への生活支援 ・ 食育の推進に関する支援
- 子供の就労支援 ・ 生活困窮世帯等の子供に対する進路選択等の支援 ・ 高校中退者等・児童福祉施設入所児童等への就労支援 ・ 子供の社会的自立の確立のための支援
- 住宅に関する支援
- 児童養護施設退所者等に関する支援 ・ 家庭への復帰支援 ・ 退所等後の相談支援
- 支援体制の強化 ・ 児童家庭支援センターの相談機能の強化 ・ 社会的養護の体制整備 ・ 市町村等の体制強化  
 ・ ひとり親支援に係る地方公共団体窓口のワンストップ化等の推進 ・ 生活困窮者自立支援制度とひとり親家庭向けの施策の連携の推進 ・ 相談職員の資質向上

**保護者に対する職業生活の安定と向上に資するための就労の支援**

- 職業生活の安定と向上のための支援 ・ 所得向上策の推進、職業と家庭が安心して両立できる働き方の実現
- ひとり親に対する就労支援 ・ ひとり親家庭の親への就労支援 ・ 職業と家庭の両立 ・ 学び直しの支援 ・ 企業表彰
- ふたり親世帯を含む困窮世帯等への就労支援 ・ 就労機会の確保 ・ 学び直しの支援 ・ 非正規雇用から正規雇用への転換

**経済的支援**

- 児童手当・児童扶養手当制度の着実な実施
- 養育費の確保の推進
- 教育費負担の軽減

**V 子供の貧困に関する調査研究等**

- 子供の貧困の実態等を把握するための調査研究
- 子供の貧困に関する指標に関する調査研究
- 地方公共団体による実態把握の支援

**VI 施策の推進体制等**

- 国における推進体制 ○ 地域における施策推進への支援
- 官公民の連携・協働プロジェクトの推進、国民運動の展開
- 施策の実施状況等の検証・評価 ○ 大綱の見直し

出典) 内閣府「子どもの貧困対策に関する大綱のポイント(令和元年11月29日閣議決定)」より

## (2) 残された課題と展望

### ① 長期トレンドとしての貧困率の上昇とその要因

では、どのような子どもの貧困対策が必要だったのか。それを提示するためには、「なぜ子どもの貧困は増加したのか」を分析する必要がある。

子ども（17歳以下）の相対的貧困率は、長期トレンドとして上昇している（表4参照）。1985年（昭和60年）は10.9%だったものが、2012年（平成24年）には、16.1%＝6人に1人まで上昇している。阿部彩氏の一連の研究<sup>(16)</sup>によれば、日本社会の構造的な変化が貧困率を徐々に押し上げているとして、3つの要因を挙げている。

表4 貧困率の年次推移

	昭和 60年	63	平成 3年	6	9	12	15	18	21	24	27
	(単位：%)										
相対的貧困率	12.0	13.2	13.5	13.8	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0	16.1	15.6
子どもの貧困率	10.9	12.9	12.8	12.2	13.4	14.4	13.7	14.2	15.7	16.3	13.9
子どもがいる現役世帯	10.3	11.9	11.6	11.3	12.2	13.0	12.5	12.2	14.6	15.1	12.9
大人が一人	54.5	51.4	50.1	53.5	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8	54.6	50.8
大人が二人以上	9.6	11.1	10.7	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7	12.4	10.7
	(単位：万円)										
中央値 (a)	216	227	270	289	297	274	260	254	250	244	245
貧困線 (a/2)	108	114	135	144	149	137	130	127	125	122	122

注：1) 平成6年の数値は、兵庫県を除いたものである。

2) 平成27年の数値は、熊本県を除いたものである。

3) 貧困率は、OECDの作成基準に基づいて算出している。

4) 大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者をいい、現役世帯とは世帯主が18歳以上65歳未満の世帯をいう。

5) 等価可処分所得金額不詳の世帯員は除く。

出典) 厚生労働省「平成28年国民生活基礎調査」

第1が、世帯タイプの構成割合の変化で、貧困率が突出して高い（2012年で54.6%）ひとり親と未婚子の世帯割合が4.2%（1985年）から7.5%（2013年）へと増加したこと、ならびに、7割以上の子どもが含まれる大人が2人以上の世帯においても貧困率が高まったこと（1985年9.6%→2012年12.4%）である。

(16) 阿部彩「なぜ子どもの貧困は増加したのか」『経済セミナー』（707）2019・4、32-37頁

第2に、就労形態の変化である。二人親世帯において、父母のどちらも正規の職に就いていない割合は、小学5年生では12.6%、中学2年生では15.4%、16～17歳では14.4%で、二人親世帯であっても、1割以上の子どもが両親ともに正規雇用者ではない世帯に育っている。大人が2人以上の世帯において貧困率が高まっているのは、このような親世代における雇用の不安定性がある。

そして第3に、ライフサイクルの変化である。子どもの年齢別の貧困率をみると、最も上昇幅が大きいのは20～24歳で、これは子どもが自分の所得によって経済的に自立する時期が遅くなっていることを示し、かつ、晩産化によって、親が高齢期を迎える時期に子どもの教育支出が最も嵩む時期に差し掛かることである。

## ② 具体的な子どもの貧困政策

子どもの貧困が増加した原因が上記①の通りであるとすれば、具体的な子どもの貧困対策はその原因に直接効果のあるものが望まれる。

第1の対策は、ひとり親世帯に対する児童扶養手当のさらなる引き上げである。

ひとり親世帯の貧困率は突出して高い。表4に示した通り、現役のひとり親世帯の半分は相対的貧困線以下の所得しか得られていない。とりわけ母子世帯は、80%以上が就業しているにもかかわらず、非正規率が57%と高く、平均年間就労収入が181万円に過ぎない<sup>(17)</sup>。なぜなら、ひとり親世帯は、「子どもと過ごす時間や自分の体調を保つための睡眠時間を大きく削って仕事時間を増やして何とか生活に必要な所得が得られることをとるか、子どものケアのために仕事にあてることのできる時間が限られた日々の必要に足りるだけの所得を得られないことをとるか、といったトレードオフ<sup>(18)</sup>」の関係にあるからである。児童扶養手当はこれらを補うためにあるのであって、いわば命綱である。フランスでは、貧困対策として、最低賃金の引き上げよりも低所得者向けの社会保障の拡充の方が貧困対策として有効とされており<sup>(19)</sup>、この点からしても、児童扶養手当引き上げの必要性は高い。

第2の対策は、社会保障政策としての住宅費補助制度である。日本では、生活困窮者自立支援制度の中に、家賃相当額を支給する住居確保給付金の支給があるが、

---

(17) 赤石千衣子「公的支援が届かない人々」『都市問題』107(6)2016・6、28頁

(18) 鳥山まどか「ひとり親世帯の貧困——所得と時間」松本伊智朗・湯澤直美編『生まれ、育つ基盤——子どもの貧困と家族・社会』2019年、188頁参照

(19) 神吉知郁子「Analysis 貧困対策の現状と対策① サービス給付の保障 中心に」『日本経済新聞』2019年12月30日付朝刊



就労に向けた活動を条件としていて、期間も6月に限定されている。OECD諸国で低所得者向けの期間の定めのない住宅費補助制度を持たない国はごく少数である。

第3の対策は、非正規労働の正規化である。子どもの1割以上が、両親とも正規職についていない。労働契約法により契約更新を繰り返し、5年以上に及んだ場合は、無期転換申し入れ権が発生するとの措置が始まったが、処遇の改善を伴わなければ、低所得対策とはならない。同一労働同一賃金施策の一層の展開が必要である。

最後に教育負担の軽減である。2020年度より低所得者向けの給付型奨学金が創設されたが、経済的理由により大学等の高等教育への進学に困難を抱えるのは、低所得者だけでなく、中間所得層にまで拡大している。さらに給付型奨学金を拡大すべきである<sup>(20)</sup>。

## おわりに～議員立法における地方自治体への事務の義務付けの是非～

子どもの貧困対策改正法では、9条2項で、都道府県に加え、市町村も、子どもの貧困対策についての計画を定めることを努力義務と規定した。

これは子どもの貧困対策法が、貧困状態にある子どもがどこの地域に住んでいようと適切な取り組みの下で支援を受けられるようにすることを立法趣旨としているからである。すなわち子どもの貧困対策をナショナルスタンダードとするというもので、教育や福祉の領域では、このような考え方が強くにじみ出ている。

また、この考え方の背景には、市町村間の対策の格差がある<sup>(21)</sup>。

これに対し、衆参両院の附帯決議では、①市町村計画の策定に際し、市町村の個別の状況が十分勘案され、市町村計画の策定に関しては、市町村の意思が十分に尊重されなければならないこと、②市町村計画を策定する市町村に過重な負担が生じることのないよう、当該市町村に対し、必要な学術的又は財政的支援その他の援助を行うよう努めることを政府に求めている。

---

(20) 岩重佳治「奨学金問題の現状と課題」『都市問題』107(6)2016・6、44頁

(21) 横山純一は、修学援助への取り組み方や、給付内容、認定基準等について市町村間での差異が大きいことを明らかにしている。同「「子どもの貧困」と就学援助制度の動向」『自治総研』(473)2018・3、1頁以下

附帯決議で上記のように記した経緯については知りえないが、今日、都道府県・市町村に何らかの事務とりわけ計画策定を義務付ける法律が数多く制定されていること、とりわけ議員立法にその傾向が強いことが、地方分権改革との関連で問題視されているという背景があることを指摘しておきたい。

両者の相克をいかに克服すべきかの仕組みを考える時期にきている<sup>(22)</sup>。

(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】

- 本文脚注で触れた論稿の外、以下の文献を参照。
- テス・リッジ『子どもの貧困と社会的排除』桜井書店、2010年
- 中村文夫『子どもの貧困と教育の無償化』明石書店、2017年
- 邊見剣太郎（衆議院法制局第一部第一課）「貧困対策計画策定の努力義務を市町村まで拡大」『時の法令』（2086）2019・11・30、41－45頁
- 「子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」『法令解説資料総覧』（453）2019・10、21－24頁
- 渡辺寛人「子どもの貧困からワーキングプアへ」『POSSE』（43）2019・11、8－17頁
- 堀内雄斗（国立国会図書館 調査及び立法考査局社会労働課）「『子どもの貧困』の把握と対策」『国立国会図書館 調査と情報 — ISSUE BRIEF —』（1061）2019・6・25
- 「特集 20年後、子どもたちの貧困問題」『社会運動』（426）2017・4、4頁以下
- 我那覇圭「社会全体で問題解決へ — 子どもの貧困の現状と政府対応」『都市問題』107（6）、2016・6、4－8頁
- 西澤晃彦「社会的排除と子どもの貧困」『D I O』（305）2015・6、4頁以下
- 橋本達昌「疲弊する社会的擁護ケアワーカー」『D I O』（305）2015・6、12頁以下

---

(22) 磯崎初仁は、両議院（または参議院）に地方立法審査会（仮称）等を設置して、今後の法律の制定・改正を監視することを提案している。同「「立法分権」の制度設計」『地方自治職員研修』（730）2020・1、16頁以下

# 児童虐待防止対策の強化を図るための 児童福祉法等の一部を改正する法律 (令和元年6月26日法律第46号)

下山憲治

## はじめに

児童の権利擁護や虐待の防止対策は、児童福祉法および児童虐待の防止等に関する法律（以下「児童虐待防止法」）を中心に法制度が構築されてきた。そして、近年の児童虐待件数の増加や虐待によって児童が死亡するなどその深刻化が社会的な取り組み課題として意識され、これら法律について頻繁に改正が行われてきた。

2016（平成28）年、第190回国会で成立した「児童福祉法等の一部を改正する法律」（以下「2016年改正法」）では、児童が権利の主体であることを児童福祉法の理念として明確化するとともに、特別区が希望に応じて児童相談所（以下「児相」）を設置できること、児童虐待防止法における懲戒権規定について親権者は児童の「しつけ」に際して監護および教育に必要な範囲を超えて児童を懲戒してはならないことを明示したり、児相に、児童心理司、医師または保健師、指導・教育担当の児童福祉司（スーパーバイザー）のほか、弁護士の配置またはこれに準ずる措置を行うこと等とされた<sup>(1)</sup>。

つぎに、2017（平成29）年、第193回国会で成立した「児童福祉法及び児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律」（以下「2017年改正法」）では、2016年改正法の附則第2条第2項において検討課題とされた裁判所の関与の在り方の検討と必要な措置について、虐待を受けている児童等の保護者に対する指導に関する司法関与と家庭裁判所による一時保護の審査制度の導入ほか、接近禁止命令を発することができる要件の拡大等が行われた<sup>(2)</sup>。

2018（平成30）年度の児相における児童虐待相談対応件数は、表-1にあるとおり、16

---

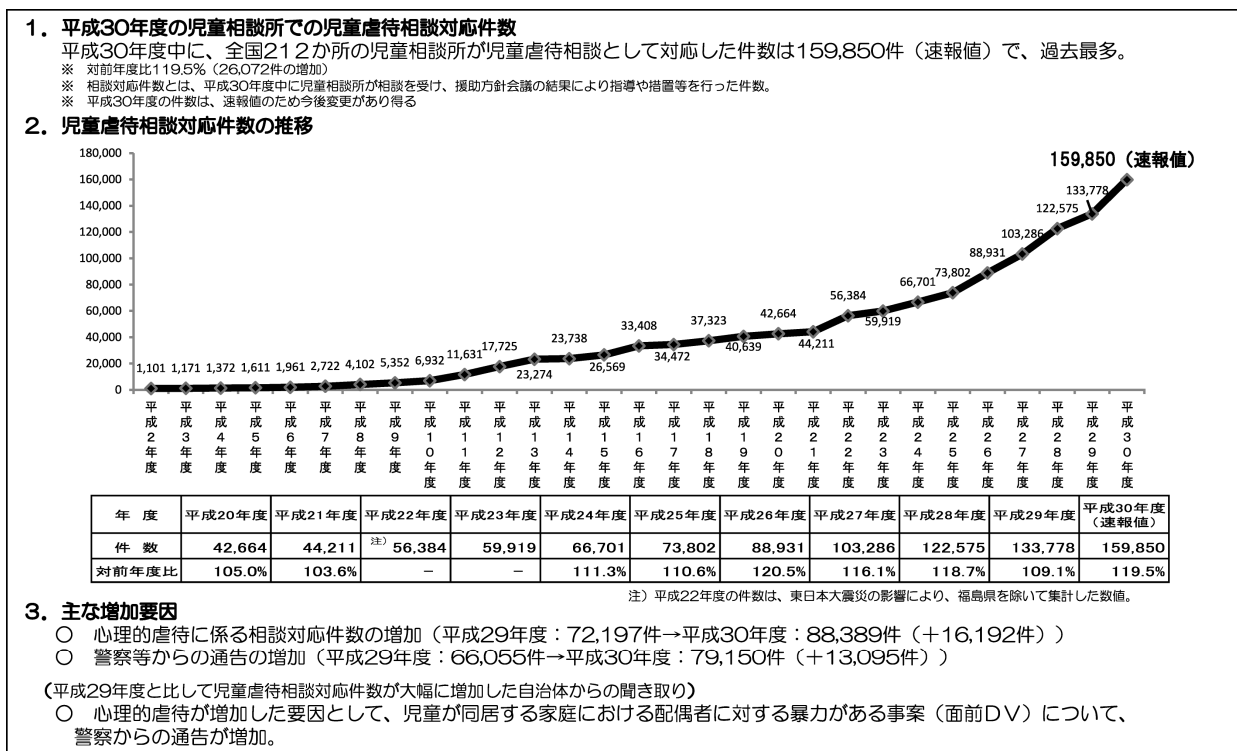
(1) 拙稿「児童福祉法等の改正について」自治総研463号（2017年）79頁以下参照。

(2) 拙稿「児童福祉法及び児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律」拙編『地方自治関連立法動向 第5集 第193常会～第195特別会』（2018年）333頁以下参照。

万件近くとなり、増加し続けている。その主な要因は、心理的虐待に係る相談件数の増加と、警察等からの通告件数の増加があげられている。また、表-2にあるとおり、深刻な児童虐待により死亡事例も毎年記録されており、2017年度の児童虐待による死亡事例は52人（心中を除く）となっている。

2017年改正法施行直前に目黒区で虐待による5歳児の死亡事例が報道等を通じて大きく取り上げられたこともあり、同法施行後、転居に伴う児相間の情報共有の徹底や子どもの安全確認、児相と市町村の体制・専門性の強化などについて、児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」（2018年7月20日。以下「緊急総合対策」）や児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」（2018年12月18日。以下「新プラン」）が決定された。さらに、2019（平成31）年には千葉県野田市・北海道札幌市でも死亡事例があり、児相と市町村の専門性・体制の更なる強化に向け、児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議「『児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策』の更なる徹底・強化について」（2019年2月8日）と、児童の権利擁護や児童虐待発生予防・迅速対応等を推進する同「児童虐待防止対策の抜本的強化につ

表-1 児相での児童虐待相談対応件数とその推移

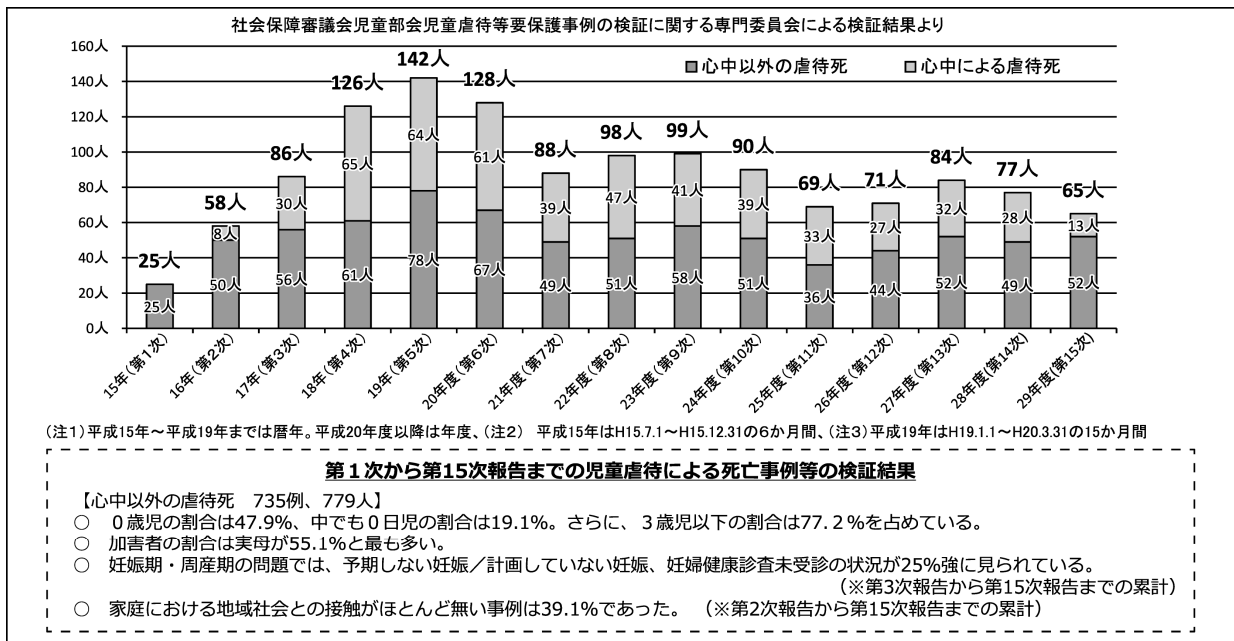


出典：厚生労働省作成「令和元年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議」資料より。

いて」（2019年3月19日）が相次いで決定され、それに基づく対策が講じられてきている。

2019（令和元）年、198回国会で成立した「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」（以下「本法」）は、2016年改正法附則第2条第3項で、同法施行後2年以内に「児童相談所の業務の在り方、……要保護児童の通告の在り方、児童及び妊産婦の福祉に関する業務に従事する者の資質の向上を図るための方策」について検討を加え、必要な措置を講ずることとされていたことを受けたものである。2019年3月19日に第198回国会に内閣から本法の基礎となる同改正法案（以下「改正法案」）が提出され<sup>(3)</sup>、衆議院で一部修正された（以下「本法案」）上で、2019年6月19日に本法<sup>(4)</sup>が成立し、同年6月26日に公布された。

表一 児童虐待による死亡事例の推移（児童数）



出典：厚生労働省作成「令和元年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議」資料より。

(3) この改正法案については、鈴木亜由美「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等改正案——主な内容と論点——」立法と調査412号（2019年）70頁以下および衆議院調査局厚生労働調査室『第198回国会 児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律案（内閣提出第55号）』（令和元年5月）が詳しく、本稿でも参考にした。

(4) 本法については、厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課虐待防止対策推進室「児童の虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」法律のひろば72巻10号（2019年）4頁以下および早川直樹「児童虐待防止対策の強化——児童の権利擁護、児童相談所の体制強化、関係機関間の連携強化など」時の法令2085号（2019年）32頁以下参照。

# I 改正法案の検討過程とその内容

## 1. 厚生労働省の審議会等における議論

### (1) 新しい社会的養育ビジョン

2016年改正法を受け、社会的養育の在り方を検討するため、厚生労働省に「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」が設置された。同検討会は2017年8月2日に「新しい社会的養育ビジョン」（以下「ビジョン」）を取りまとめ、市町村を中心とした支援体制の構築、児相の機能強化等の改革項目が示され、目標年限とその実現の計画的推進が示された。その中では、特に子どもの権利を保障するため、児相の機能強化、市区町村の子ども家庭支援や子どもを含めた意思決定等が提言された。

### (2) 市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループとりまとめ

2018年8月、2016年改正法附則第2条第3項に関する検討を行うため、社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会に「市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループ」（以下「WG」）が設置された。WGは、今後の児相の業務の在り方等を含めた市町村と都道府県の取組と方向性および取り組むべき事項を整理した。

同年12月27日に公表された「市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループとりまとめ」（以下「WGとりまとめ」）では、児相における通告に対する迅速かつ的確な初期対応と必要な保護実施のための体制が必要であり、児相における保護機能と支援マネジメント機能の分化、弁護士・医師との日常的な対応に向けた体制整備、児相のみではなく、市町村における相談・支援体制の強化等が提言された。さらに、児童福祉司等の任用要件の厳格化、人材の資格化の検討、子どもの意見表明権を保障する仕組みの創設等が示された。



## 2. 改正法案の主な内容

### (1) 児童の権利擁護

#### ① 親権者等による体罰の禁止と懲戒権の在り方の検討

2016年改正法では体罰禁止の明文化は見送られたものの、国会審議においても論点の一つとなった<sup>(5)</sup>。児童の権利に関する条約（以下「児童の権利条約」）第19条第1項では、保護者による「あらゆる形態の身体的若しくは精神的暴力」等から子どもを保護するための立法等を締約国に求めており、国連子どもの権利委員会も、体罰禁止規定の創設を日本に勧告している<sup>(6)</sup>。

改正法案では、児童の親権者は、児童のしつけに際して、体罰を加えることその他民法第820条の規定による監護・教育に必要な範囲を超える行為により当該児童を懲戒してはならないこと、児相所長等も、監護、教育および懲戒に関し必要な措置を採ることができるが、体罰を加えることはできないこととし、施行後2年を目途として、民法第822条の懲戒権の在り方について検討し、必要な措置を講ずるものとされた。

#### ② 児童の安全確保に関する児相業務の明確化

虐待の危険性が解消されたと判断して子どもが家庭に復帰した後も虐待が再発する事例があり、緊急総合対策で取り上げられているとおり、児相による継続的な家庭状況等の把握や援助が必要とされている。

改正法案では、児相の業務として、児童の権利保護の観点から、一時保護の解除後の家庭その他の環境の調整、当該児童の状況の把握その他の措置により当該児童の安全を確保することとされた。

#### ③ 児童が意見を述べる場合における配慮および児童の意見表明権の保障に向けた検討

子どもの意見表明権は児童の権利条約第12条第1項で規定されているものの、2016年改正法では十分な対応ができなかった。ビジョンでは「子どもの意見表明権の保障」について新制度の構築が求められ、また、WGとりまとめでも、すべての

---

(5) たとえば、第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第18号（平成28年5月18日）9頁2段目以下および11頁2段目以下参照。

(6) Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Japan, 5 March 2019, CRC/C/JPN/CO/4-5, p. 6.

子どもの意見表明権を保障する制度構築を目指し、海外も含めた先行事例の検討と速やかな展開（たとえば第三者性のある後見監督人的なアドボケイター制度など）が提言された。

改正法案では、児童福祉審議会が児童等の意見を聴く場合においては、意見を述べる者の心身の状況、その者の置かれている環境その他の状況に配慮しなければならないこと、また、政府は、改正法案の施行後2年を目途として、児童の保護・支援に当たって、児童が意見を述べるができる機会の確保、当該機会における児童を支援する仕組みの構築その他の児童の意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されるための措置の在り方について検討を加え、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が付された。

## （２） 児相の体制強化・関係機関間の連携強化

### ① 児相の介入機能と支援機能の分離等

児相職員の業務分担の在り方は、原則として各自治体または各児相に委ねられているが、児相職員が当該家族との関係を重視する余り一時保護等の介入措置を躊躇してしまい、介入的対応が不十分で、適切な保護機能を果たせていない児相がある等の指摘があることが社会保障審議会児童部会新たな子ども家庭福祉の在り方に関する専門委員会「報告（提言）」（2016年3月10日。以下「報告（提言）」）で取りあげられていた。

改正法案では、児童の一時保護等を行った児童福祉司等以外の者に当該児童の保護者への指導を行わせることなど必要な措置を都道府県が講じなければならないとされた。

### ② 児相への弁護士、医師・保健師の配置等

2016年改正法により、都道府県は児相における弁護士の配置またはこれに準ずる措置を行うものとされた。同法施行後、児相に配置されている弁護士数は常勤・非常勤とも増加傾向にあるが、半数の児相は弁護士事務所との契約等によるなど、自治体による対応は分かれている（表－3）。また、同改正法では、児相に医師または保健師を配置することとされ、全国の児相の91.6%に医師が、55.3%に保健師が配置されている（表－4）。

改正法案では、都道府県は、児相がその業務のうち法律に関する専門的な知識経験を必要とするもの等について常時弁護士による助言・指導の下で適切かつ円滑に

行うための体制整備を促進するため、児相における弁護士の配置またはこれに準ずる措置を行うこととされた。また、児童の健康・心身の発達に関する専門的な知識および技術を必要とする指導に当たる所員の中に医師および保健師がそれぞれ一人以上含まなければならないこととされた。

表－3 児相における弁護士の活用状況等（厚生労働省子ども家庭局福祉課調べ）

平成31年4月1日現在における弁護士の活用状況					
児童相談所数	常勤職員*		非常勤職員		弁護士事務所との契約等箇所数 (配置割合(÷児童相談所数))
	(配置割合(÷児童相談所数)) 箇所数	人数	(配置割合(÷児童相談所数)) 箇所数	人数	
215箇所	11箇所 (5.1%)	14人	94箇所 (43.7%)	156人	110箇所 (51.2%)

(※) 常勤弁護士を配置している自治体は、和歌山県（1箇所、1人）、福岡県（1箇所、1人）、横浜市（1箇所、1人）、川崎市（1箇所、1人）、新潟市（1箇所、3人（本庁と兼任））、名古屋市（3箇所、3人）、大阪市（1箇所、1人）、福岡市（1箇所、1人）、明石市（1箇所、2人）

表－4 児相における医師・保健師の配置状況（児相数215か所）

○医師	
配置児童相談所数	未配置児童相談所数
197か所（91.6%）	18か所（8.4%）
(参考) 常勤配置 30か所（14.0%） 非常勤配置 184か所（85.6%）	
○保健師	
配置児童相談所数	未配置児童相談所数
119か所（55.3%）	96か所（44.7%）
(参考) 常勤配置 102か所（47.4%） 非常勤配置 22か所（10.2%）	
※ 医師・保健師両方配置児童相談所数 : 108か所（50.2%）	
【厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課調べ H31.4.1現在】	

出典：2019年8月2日児童虐待防止対策に係る体制強化の在り方に関する協議の場（第1回）参考資料より。

### ③ 児童心理司とその配置基準

児童心理司は、2016年改正法により児相に配置しなければならないこととされ、医師であって精神保健に関する学識経験者等の任用要件が定められたほか、配置基準については政令で定める基準を標準として都道府県が定めるとされた。しかし、政令による基準は設定されず、児相運営指針において児童福祉司2人につき1人以上配置するとされていた。

改正法案では、虐待等を受けた子どもに対するカウンセリング充実等の観点から、心理に関する専門的な知識および技術を必要とする指導をつかさどる所員（児童心理司）の数は、政令で定める基準を標準として都道府県が定めることと条文が整理された。

### ④ 児童福祉司・指導教育担当児童福祉司（スーパーバイザー）の任用要件の見直し等

児童福祉司は児相の業務において中核的な役割を担うが、人事異動や退職などにより勤務経験が短い職員が多く、専門性向上が課題として指摘された。WGとりまとめでは、人材の資質向上に向けて年限を区切った検討が提言され、また、児童福祉司およびスーパーバイザーの任用要件を厳格化することによる専門性の強化も求められた。

改正法案では、児童福祉司の任用要件の一部について、社会福祉主事として2年以上相談援助業務（児童その他の者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導その他の援助を行う業務）に従事した者であって、厚生労働大臣が定める講習会の課程を修了したもの等を加えること、児相所長および児童福祉司として任用することができる者として精神保健福祉士および公認心理師を追加することとされた。

スーパーバイザーについて、児童福祉司として概ね5年以上勤務したものであって、厚生労働大臣が定める基準に適合する研修の課程を修了したものでなければならないこととされた。

また、政府は、改正法案の施行後1年を目途として、改正法案の施行の状況等を勘案し、児童の福祉に関し専門的な知識および技術を必要とする支援を行う者についての資格の在り方その他当該者についての必要な資質の向上を図るための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こととされた。

### ⑤ 児相の業務評価の実施

児相および市町村の業務内容は児相運営指針等によって示されているが、報告（提言）では、そのクオリティには相違があると指摘され、「自治体が行う子ども

家庭相談支援が全国どこの自治体においても高い水準を保つためには、的確に評価できる機関による第三者評価制度が必要」であるとされた。また、ビジョンにおいても、「児童相談所を含めたすべての児童福祉機関の評価を行う機構の創設」が求められた。WGとりまとめでは、「行政組織内だけではなく、第三者の視点も踏まえた見直しを進めることができる仕組みが必要」とされ、「自己評価及び第三者評価を行う仕組みの創設に迅速に取り組む」こと、また、「既に取り組んでいる自治体の取組例や海外の例等も参考とし、国において、標準的な指標や評価機構なども含め、評価にばらつきが生じないように、より効果的な評価の在り方を検討した上で、ガイドラインの策定等を行い、全国展開に向けて段階的に取り組む」ことが提言された。

改正法案では、都道府県知事は、児相が行う業務の質の評価を行うことその他必要な措置を講ずることにより、当該業務の質の向上に努めなければならないこととされた。

### (3) 児相の設置促進

現在、児相の設置は都道府県と政令市に義務付けられており、2006（平成18）年4月からは中核市も児相を設置でき、2016年改正法により2017年4月からは特別区も児相を設置できることとなった。2016年改正法附則第3条では、中核市と特別区における児相の設置について同法施行後5年を目途として設置支援等の必要な措置を講ずるとされたが、2019年4月現在、中核市で児相を設置しているのは3市である（表-5）。

また、児相は、かつて人口50万人に最低1か所等との基準が児相運営指針で記載されていたが2009（平成21）年に削除され、現在、児童福祉法施行規則第5条の2において、児相の管轄区域は「居住する児童数その他社会的環境を考慮して」定めなければならないとされ、児相ごとに管轄区域面積や居住児童数、職員の担当件数にもばらつきがある。

改正法案では、児相の管轄区域は、地理的条件、人口、交通事情その他の社会的条件について政令で定める基準を参酌して都道府県が定めるものとするとしてされた。なお、政府は、改正法案の施行後5年間を目途として、児相および児童を一時保護する施設の整備の状況、児童福祉司その他の児相の職員の確保の状況等を勘案し、中核市および特別区が児相を設置することができるよう、児相等の整備並びに職員の確保・育成

の支援その他必要な措置を講ずることとされた。

表一五 中核市等児相の設置について（平成31年4月時点）

<b>1 中核市</b> （対象：54市）	
・「設置済」（3ヶ所）	: 横須賀市、金沢市、明石市（平成31年4月設置）
・「設置する方向」（1ヶ所）	: 奈良市
・「設置の方向で検討中」（5ヶ所）	: 旭川市、船橋市、柏市、豊橋市、鹿児島市
・「設置の有無を含めて検討中」（26ヶ所）	: 盛岡市、秋田市、郡山市、いわき市、宇都宮市、前橋市、高崎市、川越市、八王子市、長野市、岐阜市、豊中市、高槻市、枚方市、東大阪市、姫路市、和歌山市、松江市、呉市、福山市、松山市、久留米市、長崎市、佐世保市、大分市、宮崎市
<b>2 特別区</b> （対象：23区）	
・「設置する方向」（16ヶ所）	: 千代田区、港区、新宿区、文京区、墨田区、江東区、品川区、目黒区、大田区、世田谷区、中野区、豊島区、荒川区、板橋区、葛飾区、江戸川区
・「設置の方向で検討中」（6ヶ所）	: 中央区、台東区、渋谷区、杉並区、北区、足立区
※ 上記に記載のない市区については、調査時点において「設置しない」若しくは「未検討」と回答。	
【厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課調べ】	

出典：2019年8月2日児童虐待防止対策に係る体制強化の在り方に関する協議の場（第1回）参考資料より。

#### （4） 関係機関間の連携強化

##### ① 関係機関の職員等の守秘義務と関係機関間の情報共有

児相職員には守秘義務とその義務違反に対する罰則（児童福祉法第61条）が、また、市町村に設置される要保護児童対策地域協議会において要保護児童等に関する情報交換を行う構成員にも守秘義務が課されている（同法第25条の5）。しかし、前述の野田市の事例では教育委員会が児童のアンケートの写しを虐待していたとされる保護者に渡してしまったことが問題視された。

改正法案では、虐待を発見しやすい学校の教職員、児童福祉施設の職員等児童の福祉に職務上関係のある者は、正当な理由がなく、その職務に関して知り得た児童虐待を受けたと思われる児童に関する秘密を漏らしてはならないこととされた。な



お、守秘義務に関する法律の規定は、国・地方公共団体の施策に協力するように努める義務の遵守を妨げるものと解釈してはならない旨も明記された。

## ② 早期発見とDV・児童虐待対応の連携強化

前述の野田市の事例では両親の間でDVがあったとされ、配偶者間に暴力のある家庭では児童への暴力もある傾向にあるとの調査結果（内閣府男女共同参画局「男女間における暴力に関する調査報告書」（2018年3月））があり、配偶者間の暴力と児童虐待への対応について連携した協力体制の更なる充実が求められた。

改正法案では、児童虐待の早期発見に努めなければならない団体に都道府県警察、婦人相談所、教育委員会および配偶者暴力相談支援センターが含まれること等が明確化され、また、「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」の改正により、被害者の保護を行うに当たって、その適切な保護が行われるよう、相互に連携を図りながら協力するよう努めるべき関係機関に児相が含まれることが明確化された。

## （５） 検討規定

改正法案附則では、①一時保護等の措置に係る手続の在り方、②児童福祉司の資格の在り方や資質向上のための方策、③児童の意見表明の機会の確保と支援の仕組み、④民法第822条の懲戒権の規定の在り方、⑤中核市・特別区の児相設置に係る支援、そして、⑥児相等の整備と職員の確保・育成支援等について、検討を加え、必要な措置を講ずるものとされた。

## （６） 施行期日

改正法案の施行期日は、2020年4月1日とされた。なお、弁護士の配置、医師および保健師の配置並びに児童福祉司およびスーパーバイザーの任用要件の見直しについては2022年4月1日、児相の管轄区域については2023年4月1日が施行期日とされた。

## Ⅱ 本法の概要

後述のとおり、改正法案は衆議院において一部修正を受け、本法案が参議院で成立し本法となっている。これら改正の趣旨は、児童虐待防止対策の強化を図るため、児童の権利

擁護、児相の体制強化および関係機関間の連携強化等の措置を講ずることにある。本法の概要は、次のとおりである。なお、下線部は衆議院による修正部分である。

## 1. 児童の権利擁護

### (1) 親権者等による体罰の禁止（2020（令和2）年4月1日施行）

- ① 児童の親権を行う者は、児童のしつけに際して、体罰を加えることその他民法第820条の規定による監護および教育に必要な範囲を超える行為により当該児童を懲戒してはならないこと（虐待防止法第14条第1項関係）。
- ② 児相所長、児童福祉施設の長、その住居において養育を行う児童福祉法第6条の3第8項に規定する厚生労働省令で定める者（小規模住居型児童養育事業における養育者）および里親は、監護、教育および懲戒に関し必要な措置をとることができる児童に対し、体罰を加えることはできないこと（児童福祉法第33条の2第2項および第47条第3項関係）。

### (2) 懲戒権の在り方の検討（2020年4月1日施行）

政府は、本法の施行後2年を目途として、民法第822条の規定の在り方について検討を加え、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（本法附則第7条第5項関係）。

### (3) 児童の安全確保に関する児相の業務の明確化（2020年4月1日施行）

都道府県（児相）の業務として、児童の権利の保護の観点から、一時保護の解除後の家庭その他の環境の調整、当該児童の状況の把握その他の措置により当該児童の安全を確保することを規定すること（児童福祉法第11条第1項関係）。

### (4) 児童福祉審議会における児童等の意見聴取の際の配慮事項（2020年4月1日施行）

児童福祉審議会が児童福祉法第8条第6項の規定により児童、妊産婦および知的障害者、これらの者の家族その他の関係者の意見を聴く場合においては、意見を述べる者の心身の状況、その者の置かれている環境その他の状況に配慮しなければならないこと（児童福祉法第8条第7項関係）。

(5) **児童の意見表明権を保障する仕組みの検討**（2020年4月1日施行）

政府は、本法の施行後2年を目途として、児童の保護および支援に当たって、児童の意見を聴く機会および児童が自ら意見を述べることができる機会の確保、当該機会における児童を支援する仕組みの構築、児童の権利を擁護する仕組みの構築その他の児童の意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されるための措置の在り方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（本法附則第7条第4項関係）。

## 2. 市町村および児相の体制強化等

(1) **市町村・都道府県における体制の整備等に対する国の支援等**（2020年4月1日施行）

- ① 都道府県知事は、市町村の児童福祉法第10条第1項各号に掲げる業務の適切な実施を確保するため必要があると認めるときは、市町村に対し、体制の整備その他の措置について必要な助言を行うことができること（児童福祉法第11条第2項関係）。
- ② 都道府県は、児童福祉法による事務を適切に行うために必要な体制の整備に努めるとともに、当該事務に従事する職員の人材の確保および資質の向上のために必要な措置を講じなければならないこと（児童福祉法第11条第6項関係）。
- ③ 国は、市町村および都道府県における児童福祉法第10条第4項および第11条第6項の体制の整備および措置の実施に関し、必要な支援を行うように努めなければならないこと（児童福祉法第10条第5項および第11条第7項関係）。

(2) **児相の介入機能と支援機能の分離等**（2020年4月1日施行）

都道府県は、保護者への指導を効果的に行うため、児童の一時保護等を行った児童福祉司等以外の者に当該児童に係る保護者への指導を行わせることその他の必要な措置を講じなければならないこと（虐待防止法第11条第7項関係）。

(3) **児相への弁護士配置等**（2022（令和4）年4月1日施行）

都道府県は、児相がその業務のうち、児童福祉法第28条第1項各号に掲げる措置を採ることその他の法律に関する専門的な知識経験を必要とするものについて、常時弁護士による助言または指導の下で適切かつ円滑に行うため、児相における弁護士の配置またはこれに準ずる措置を行うものとする（児童福祉法第12条第4項関係）。

(4) 児相への児童心理司の配置基準 (2020年4月1日施行)

心理に関する専門的な知識および技術を必要とする指導をつかさどる所員(児童心理司)の数は、政令で定める基準を標準として都道府県が定めるものとする(児童福祉法第12条の3第7項関係)。

(5) 児相への医師および保健師の配置 (2022年4月1日施行)

児童の健康および心身の発達に関する専門的な知識および技術を必要とする指導をつかさどる所員の中には、医師および保健師が、それぞれ1人以上含まれなければならない(児童福祉法第12条の3第8項関係)。

(6) 児相への児童福祉司およびスーパーバイザーの配置基準等(下記の①から④まで、⑥および⑧は2020年4月1日施行、⑤および⑦は2022年4月1日施行)

① 児童福祉司の数の基準は、各児相の管轄区域内の人口、児童虐待に係る相談に応じた件数、里親への委託の状況および市町村における児童福祉法による事務の実施状況その他の条件を総合的に勘案して政令で定めるものとする(児童福祉法第13条第2項関係)。

② 児童福祉司の数の基準については、児童福祉司の数に対する児童虐待に係る相談に応ずる件数が過重なものとならないよう、必要な見直しが行われるものとする(本法附則第6条関係)。

③ 児相所長および児童福祉司として任用することができる者に精神保健福祉士および公認心理師を追加すること(児童福祉法第12条の3第2項および第13条第3項関係)。

④ 判定をつかさどる所員および児童心理司の中に含まれなければならない者として公認心理師を追加すること等(児童福祉法第12条の3第5項および第6項関係)。

⑤ 児童福祉司として任用することができる者のうち、社会福祉主事である者に必要な実務経験について、児童その他の者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導その他の援助を行う業務(相談援助業務)に2年以上従事したこととする(児童福祉法第13条第3項関係)。

⑥ 児童福祉司の中には、他の児童福祉司がその職務を行うため必要な専門的技術に関する指導および教育を行うスーパーバイザーが含まれなければならない(児童福祉法第13条第5項関係)。

⑦ スーパーバイザーは、児童福祉司としておおむね5年以上勤務した者であって、

厚生労働大臣が定める基準に適合する研修の課程を修了したものでなければならぬこと（児童福祉法第13条第6項関係）。

- ⑧ 都道府県は、保護者への指導を効果的に行うため、スーパーバイザーに児童福祉司がその職務を行うため必要な専門的技術に関する指導および教育のほか保護者への指導を行う者に対する専門的技術に関する指導および教育を行わせなければならないこと（虐待防止法第11条第7項関係）。

**(7) 児相の業務に関する質の評価等（2020年4月1日施行）**

- ① 都道府県知事は、児相が行う業務の質の評価を行うこと等により、当該業務の質の向上に努めなければならないこと（児童福祉法第12条第6項関係）。
- ② 国は、前記①の措置を援助するために、都道府県知事が行う児相の業務の質の適切な評価の実施に資するための措置を講ずるよう努めなければならないこと（児童福祉法第12条第7項）。

**(8) 児童虐待の再発防止のための措置（2020年4月1日施行）**

- ① 都道府県知事または児相所長は、児童虐待を行った保護者について児童福祉法第27条第1項第2号または第26条第1項第2号の規定により指導を行う場合は、当該保護者について、児童虐待の再発を防止するため、医学的または心理学的知見に基づく指導を行うよう努めるものとすること（虐待防止法第11条第1項関係）。
- ② 都道府県知事が児童虐待を受けた児童について採られた施設入所等の措置を解除しようとするときの勘案事項に、当該児童の家庭環境が含まれる旨を明確化すること（虐待防止法第13条第1項関係）。

**(9) 児相の体制の強化に対する国の支援等の在り方の検討（公布日施行）**

政府は、速やかに、児相の職員の処遇の改善に資するための措置、一時保護所および委託を受けて一時保護を行う者の量的拡充に係る方策、当該施設または当該者が行う一時保護の質的向上に係る方策その他の児相の体制の強化に対する国の支援その他の措置の在り方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こと（本法附則第7条第1項関係）。

(10) 児童の福祉に関し支援を行う者についての必要な資質の向上を図るための方策の検討（2020年4月1日施行）

政府は、本法の施行後1年を目途として、本法の施行の状況等を勘案し、児童の福祉に関し専門的な知識および技術を必要とする支援を行う者についての資格の在り方その他当該者についての必要な資質の向上を図るための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（本法附則第7条第3項関係）。

### 3. 児相の設置促進

(1) 児相の管轄区域の策定基準（2023（令和5）年4月1日施行）

児相の管轄区域は、地理的条件、人口、交通事情その他の社会的条件について政令で定める基準を参酌して都道府県が定めるものとする（児童福祉法第12条第2項関係）。

(2) 中核市および特別区に対する児相の設置支援（2020年4月1日施行）

① 政府は、本法の施行後5年間を目途として、児相および一時保護所の整備の状況、児童福祉司その他の児相の職員の確保の状況等を勘案し、中核市および特別区が児相を設置することができるよう、児相および一時保護所の整備並びに職員の確保および育成の支援その他必要な措置を講ずるものとする（本法附則第7条第6項関係）。

② 政府は、前記①の支援を講ずるに当たっては、関係地方公共団体その他の関係団体との連携を図るものとする（本法附則第7条第7項関係）。

③ 政府は、本法の施行後5年を目途として、前記①の支援その他必要な措置の実施状況、児相の設置状況および児童虐待をめぐる状況等を勘案し、児相および一時保護所の整備並びに職員の確保および育成の支援の在り方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（本法附則第7条第8項関係）。

### 4. 関係機関間の連携強化

(1) 連携強化すべき関係機関の明確化（2020年4月1日施行）

国および地方公共団体による児童虐待の防止等のために必要な体制の整備に関し、強化を図るべき関係機関間の連携の例示として、関係地方公共団体相互間並びに市町



村、児相、福祉事務所、配偶者暴力相談支援センター、学校および医療機関の間の連携を明記すること（虐待防止法第4条第1項関係）。

**(2) 児童虐待の早期発見の努力義務の対象者の明確化（2020年4月1日施行）**

児童虐待を発見しやすい立場にあることを自覚し、児童虐待の早期発見に努めなければならない団体に都道府県警察、婦人相談所、教育委員会および配偶者暴力相談支援センターが含まれること、並びに児童虐待の早期発見に努めなければならない者に警察官および婦人相談員が含まれることを明確化すること（虐待防止法第5条第1項関係）。

**(3) 児童の福祉に職務上関係のある者の守秘義務（2020年4月1日施行）**

① 学校の教職員、児童福祉施設の職員等児童の福祉に職務上関係のある者は、正当な理由がなく、その職務に関して知り得た児童虐待を受けたと思われる児童に関する秘密を漏らしてはならないこと（虐待防止法第5条第3項関係）。

② 前記①の規定その他の守秘義務に関する法律の規定は、虐待防止法第5条第2項の規定による国および地方公共団体の施策に協力するように努める義務の遵守を妨げるものと解釈してはならないこと（虐待防止法第5条第4項関係）。

**(4) DV対応と児童虐待対応との連携強化（2020年4月1日施行）**

DV被害者およびその同伴する家族の保護を行うに当たって、その適切な保護が行われるよう、相互に連携を図りながら協力するよう努めるべき関係機関に児相が含まれることを明確化すること（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第9条関係）。

**(5) 要保護児童対策地域協議会からの情報提供等の求めへの応答の努力義務（2020年4月1日施行）**

関係機関等は、児童福祉法第25条の3第1項の規定に基づき、要保護児童対策地域協議会から資料または情報の提供、意見の開陳その他必要な協力の求めがあった場合には、これに応ずるよう努めなければならないこと（児童福祉法第25条の3第2項関係）。

## (6) 児童が転居する場合の措置 (2020年4月1日施行)

児相所長は、児童虐待を受けた児童が住所または居所を当該児相の管轄区域外に移転する場合においては、当該児童の家庭環境その他の環境の変化による影響に鑑み、当該児童および当該児童虐待を行った保護者について、その移転の前後において指導、助言その他の必要な支援が切れ目なく行われるよう、移転先の住所または居所を管轄する児相所長に対し、速やかに必要な情報の提供を行うものとする。この場合において、当該情報の提供を受けた児相所長は、要保護児童対策地域協議会が速やかに当該情報の交換を行うことができるための措置その他の緊密な連携を図るために必要な措置を講ずるものとする (虐待防止法第4条第6項関係)。

## 5. 検討事項等

### (1) 検討事項 (③および④は公布日施行、①および②は2020年4月1日施行)

政府は、1.(2)および(5)、2.(9)および(10)並びに3.(2)③に加え、以下の事項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。

① 政府は、本法の施行後1年を目途として、要保護児童を適切に保護するために都道府県および児相が採る一時保護その他の措置に係る手続の在り方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 (本法附則第7条第2項関係)。

② 政府は、本法の施行後5年を目途として、本法による改正後の児童福祉法および虐待防止法の規定の施行の状況を勘案し、児童虐待の予防および早期発見のための方策、児童虐待を受けた児童の保護および自立の支援並びに保護者に対する指導および支援の在り方その他の児童虐待の防止等に関する施策の在り方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 (本法附則第7条第9項関係)。

③ 政府は、本法の公布後3年を目途に、配偶者からの暴力の発見者による通報の対象となる配偶者からの暴力の形態および保護命令の申立てをすることができる被害者の範囲の拡大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 (本法附則第8条第1項関係)。

④ 政府は、本法の公布後3年を目途に、配偶者からの暴力に係る加害者の地域社会における更生のための指導および支援の在り方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こと（本法附則第8条第2項関係）。

## （2） 経過措置等（一部の規定を除き2020年4月1日施行）

本法の施行に関し、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こと（本法附則第2条から第5条までおよび第9条）。

# Ⅲ 国会での審議

## 1. 法案審議の経過

改正法案は、2019年3月19日に閣法第55号として第198回国会衆議院に提出された。一方、衆法第7号として「児童虐待を防止し、児童の権利利益の擁護を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律案」が2019年4月26日に発議され、同年5月10日に衆議院厚生労働委員会に付託された。次のような審査の過程において、与野党協議が成立し、同年5月24日に衆法第7号は撤回され、改正法案に一部修正が加えられた本法案が2019年6月19日に成立し、同年6月26日に令和元年法律第46号として公布された。

審議した院	会議名	開催日	審議状況
衆議院	厚生労働委員会	令和元年5月10日	付託
〃	〃	令和元年5月24日	審査結果／修正
〃	本会議	令和元年5月28日	修正（全会一致）
参議院	厚生労働委員会	令和元年6月5日	付託
〃	〃	令和元年6月18日	審査結果／可決
〃	本会議	令和元年6月19日	審議結果／可決

## 2. 法案審議の概要

### （1） 改正法案・同修正案に関する趣旨説明

#### ① 改正法案の趣旨

- ・ 国務大臣（根本匠君）「児童相談所における児童虐待相談への対応件数は、一貫して増加が続いており、平成二十九年度には十三万件を超えています。時に痛ましい事件により、かけがえのない子供の命が失われる状況が生じており、児童相談所の

体制強化、関係機関間の連携強化等の対策が喫緊の課題となっております」。「こうした状況を深刻に受け止め、児童虐待防止対策の強化を図るため、この法律案を提出いたしました」。

「第一に、児童の権利擁護であります」。「体罰禁止を法定化するとともに、政府は、この法律の施行後二年をめぐりとして、民法に定める懲戒権の在り方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しています。また、児童相談所の業務として、児童の安全確保を明文化するほか、児童福祉審議会において児童に意見を聞く場合においては、その児童の状況や環境等に配慮することとしています」。

「第二に、児童相談所の体制強化であります」。「児童相談所がちゅうちょなく一時保護などの介入的対応を行うことができるよう、介入的対応を行う職員と保護者支援を行う職員を分けること等としています。また、児童相談所において常時弁護士の指導の下で法律関連業務を行うための体制整備、医師及び保健師の配置、児童福祉司の任用要件の見直し等による職員の資質の向上を図るとともに、児童相談所の業務に係る第三者評価を努力義務として規定することとしています」。

「第三に、児童相談所の設置促進であります」。「児童相談所の管轄区域に関し、人口その他の社会的条件について定める参酌基準を法定化するとともに、政府は、この法律の施行後五年間をめぐりとして、中核市及び特別区が児童相談所を設置できるよう、設置に係る支援その他の必要な措置を講ずることとしています」。

「第四に、関係機関間の連携強化であります」。「学校、教育委員会、児童福祉施設等の職員について守秘義務を規定するとともに、ドメスティック・バイオレンス対策との連携強化を図るため、児童相談所と配偶者暴力相談支援センターについて、相互に連携協力を努めるべき機関として法律上明確化することとしています」。

「最後に、この法律案の施行期日は、一部の規定を除き、平成三十二年四月一日としています」。

「以上がこの法律案の趣旨でございますが、この法律案につきましては、衆議院において、元号表記を改めるほか、一部修正が行われたところであります」<sup>(7)</sup>。

## ② 改正法案に対する衆議院における修正の趣旨

・衆議院議員（西村智奈美君）「本修正は、子供の命を守る観点から、政府提出の法

---

(7) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第15号（令和元年6月6日）42頁2段目以下。

律案を一層充実させ、児童虐待防止対策の更なる強化を図ろうとするもので、その主な内容は、第一に、児童相談所長等は、児童虐待を行った保護者について、児童虐待の再発を防止するため、医学的又は心理学的知見に基づく指導を行うよう努めるものとする。

第二に、政府が検討を加えるべき、児童の意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されるための措置の例示として、児童の意見を聞く機会の確保及び児童の権利を擁護する仕組みの構築を追加すること。

第三に、児童福祉司の数の基準に関する政令は、各児童相談所の管轄区域内の人口、児童虐待に係る相談に応じた件数、里親への委託の状況及び市町村における児童福祉法による事務の実施状況その他の条件を総合的に勘案して定めるものとする。

第四に、関係機関等は、要保護児童対策地域協議会から資料又は情報の提供、意見の開陳その他必要な協力の求めがあった場合には、これに応ずるよう努めなければならないものとする。

第五に、児童相談所長は、児童虐待を受けた児童が住所等を管轄区域外に移転する場合には、当該児童及び児童虐待を行った保護者について、移転の前後における支援が切れ目なく行われるよう、移転先の児童相談所長に対し、速やかに必要な情報の提供を行うものとするとともに、当該情報の提供を受けた児童相談所長は、要保護児童対策地域協議会が速やかに当該情報の交換を行うことができるための措置その他の緊密な連携を図るために必要な措置を講ずるものとする。

第六に、児童相談所の体制強化に対する国の支援の在り方についての検討規定、通報の対象となるDVの形態及び保護命令に係るDV被害者の範囲の拡大についての検討規定等を追加すること<sup>(8)</sup>。

## (2) 児童の権利擁護

### ① 体罰禁止法定化の趣旨と体罰の範囲

- ・内閣総理大臣（安倍晋三君）改正法案においては、「体罰を加えることが、民法上の懲戒権の範囲を超え、許されないものであることを法律上明確化しております。これにより、親権の行使における体罰は一切禁止されることとなります」。「また、

---

(8) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第15号（令和元年6月6日）42頁4段目以下。



……懲戒権については、家族の在り方に関わり、国民の間でも様々な議論があると承知しています。このため、その規定の在り方については、国会における議論等も踏まえながら十分に議論を尽くす必要があり、そのような過程を経ることなく直ちに懲戒権の規定を削除するのは適当ではないと考えています<sup>(9)</sup>。

- ・政府参考人（浜谷浩樹君：厚生労働省子ども家庭局長）「今回の体罰禁止の法定化の趣旨でございますけれども、痛みや苦しみを利用して子供の言動を支配するのではなくて、子供が健やかに育つことについて、子育て中の親に対する支援も含めて、社会全体で啓発していくために行うものでございます。そういう意味では、体罰を禁止する本質的な理由につきましては、子供に対して痛み、苦しみを与えようとする、その痛み、苦しみを利用した懲戒により子供の言動を支配しようとする、これらにより、体罰が子供の心身の健全な育成の観点から悪影響があることにあると考えております」。「……具体的な体罰の範囲につきましては、今後、学校教育法のこうした体罰の範囲等も参考にしながら、有識者の意見も踏まえ、ガイドラインを策定してまいりたいというふうに考えております<sup>(10)</sup>。
- ・政府参考人（浜谷浩樹君）「今回禁止される体罰の範囲には、言葉により戒める行為は含まれません。ただし、著しい暴言等に該当するものにつきましては、児童虐待の心理的虐待に該当し、禁止をされております」。「それで、今回の体罰の範囲に言葉による戒めを含めていない理由でございますけれども、正当な言葉による叱責と不当な言葉掛けとの線引きについて国民的な合意ができておらず、言葉による心理的負荷については明示的に禁止することが現段階では困難ではないかというふうに考えております<sup>(11)</sup>。

## ② 児童の意見表明

- ・政府参考人（浜谷浩樹君）「厚生労働省におきましては、児童福祉審議会を活用して子供の意見を受け付け、必要な助言、調整を行います取組等をまとめたガイドラインを策定したところでございます。……子供からの意見表明につきまして調査、審議する部会を置き、その部会の委員といたしましては、まずは、子供の権利擁護を始め児童福祉全般に精通した者を選任すべきこと、二つ目には、委員はその子供の意見表明を受け付けてから可能な限り迅速な対応が可能な人材が望ましいこと、

---

(9) 第198回国会参議院本会議録第23号（令和元年6月5日）4頁3段目以下。

(10) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第16号（令和元年6月11日）22頁2段目以下。

(11) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第18号（令和元年6月18日）6頁1段目。



それから三点目ですけれども、……独立性、第三者性を担保するため児童相談所の関係者は望ましくないことを示しますとともに、子供の意見表明を支援する支援員が施設等を定期的に巡回いたしますとともに、子供から意見表明があったときに意見を聞き取り、サポートすること等を示したものとなっております。「さらに、法律上もこうした枠組みの適切な運営がなされますように、本法案におきましては、意見を述べる児童を支援する専門的知識及び技能を持つ職員の児童福祉審議会事務局への配置、あるいは審議会場で児童が安心して意見を述べることのできる雰囲気づくり等の配慮を行わなければならないというふうにしております」。「また、本法案の附則におきましては、その施行後二年をめぐるといたしまして、児童の意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されるための措置といたしまして、児童が意見を述べることのできる機会の確保、そうした機会において児童を支援する仕組みの構築等について検討することといたしております」<sup>(12)</sup>。

### (3) 児相の体制強化・関係機関間の連携強化

#### ① 介入機能と支援機能の分離

- ・政府参考人（浜谷浩樹君）「今後……児童相談所におきまして、機能に応じて部署を分ける、あるいは職員を分けること等のほかに、専門人材の確保及び育成に関する方策など体制整備を推進することにつきまして、国におきましてその取組内容を示しますとともに、都道府県等におきまして体制整備に関する計画策定を進めることといたしております」。「こうした取組を通じまして、児童相談所の介入機能と保護者支援機能、この二つの機能につきまして両面からの強化を図ってまいりたいというふうに考えております」<sup>(13)</sup>。

#### ② 児童福祉司の増員

- ・内閣総理大臣（安倍晋三君）「児童福祉司の増員については、今後の虐待相談対応件数の増加やケースの複雑化に応じて、機動的な対応が必要です」。「こうした観点から、児童福祉司の配置数については、従来から政令において定めることとしており、政府案においては児童福祉司の具体的な数値を盛り込まなかったところ。また、修正案においても、与野党協議の結果、配置数は盛り込まれず、人口や相談

---

(12) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第17号（令和元年6月13日）22頁3段目以下。

(13) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第16号（令和元年6月11日）9頁2段目。

件数、市町村における事務の実施状況を総合的に勘案して定めることとされているものと承知しています」。「昨年十二月に策定された新プランについては、現在約三千人の児童福祉司を二〇二二年度には約五千人体制とすることなどを内容としており、今後、このプランや修正案で示された勘案事項に基づいて、着実に児童相談所の体制強化を図ってまいります」。

- ・ 国務大臣（根本匠君）「児童相談所における個々の児童福祉司の担当ケース数については把握しておりませんが、新プランにおいては、児童虐待相談及びそれ以外の相談を併せて児童福祉司一人当たり五十ケース相当だった配置標準を四十ケース相当となるよう見直すこととしています<sup>(14)</sup>」。
- ・ 衆議院議員（岡本充功君）「衆議院での修正は、……児童福祉司の数の基準を定めるに当たって勘案すべき事項を法律上明確にする観点から、児童福祉司の数の基準に関する政令は、各児童相談所の管轄区域内の人口、児童虐待に係る相談に応じた件数、里親への委託の状況及び市町村における児童福祉法による事務の実施状況その他の条件を総合的に勘案して定めることというふうにしました」。「これから先、児童虐待に係る相談件数が更に増加するような事態に備えては、児童福祉司の数の基準については、児童虐待に係る相談に応ずる件数が過重なものとならないよう、必要な見直しが行われるものとする規定を修正に加えまして、今後増えていくそうした件数に対応できるように修正を図ったというふうに御説明させていただきたいと思います」。
- ・ 政府参考人（浜谷浩樹君）「新プランに掲げるケース数でございますけれども、これは、単純にその件数を人数で割るのではなくて、特定の時点におけます児童福祉司の担当ケース数の平均を基に、相談種別の業務量を踏まえて計算しております」。「すなわちですけれども、虐待につきましては、基本的には継続ケースとかが多く手間が掛かりますので、そういう意味では、虐待は一件でもその業務量が多い。一方で、その他の相談につきましては、割と簡易にといいますか、相談してその応答しておしまいとか、そういうものもございますので、そういう意味では虐待に比べますと一件当たりの手間が小さいものと考えております」。「そういう意味では、そういった虐待以外のものについては、そういう手間が少ないことも考慮した件数、

---

(14) 第198回国会参議院本会議録第23号（令和元年6月5日）6頁4段目および12頁2段目。

そういう考え方でございます」<sup>(15)</sup>。

### ③ 児相の専門性強化

- ・政府参考人（浜谷浩樹君）「常勤の弁護士を置くことに加えまして、この準ずる措置におきまして、例えば外部の弁護士事務所と委託契約を結びまして、常時必要な法的助言を受けることができる体制を構築すること等も考えられると思います。これは、地域によってやはり弁護士の配置形態、様々でございます。弁護士の人数、確保策も地域によって様々でありますので、配置方法については一律に定めるのではなくて、地域の実情に応じまして実質的に日常的に弁護士が関与できる体制が取れるよう、常時弁護士による助言又は指導の下で法的な業務を行える体制整備、こういった形で地域の実情に応じて推進していただくことが重要と考えております」<sup>(16)</sup>。

### ④ 児相の設置促進

- ・内閣総理大臣（安倍晋三君）「中核市、特別区による児童相談所の設置は、身近な地域で子育て支援から虐待対応までの切れ目ない一貫した対応につながるものと考えています。一方、人口規模や当該自治体の有する人材などの状況も様々であり、一律に義務化することは適切ではないなどの意見が地方団体等から寄せられています」。「こうしたことを踏まえ、政府案においては一律の義務化とはしていません。また、修正案においても、与野党協議の結果、必置義務は盛り込まれなかったものと承知しています。国としては、今後、施設整備や人材確保、育成など、児童相談所の設置に向けた支援を抜本的に拡充してまいります」。「設置の見込みについては、既に、児童相談所を設置する方向や、設置する方向で検討中の自治体が数多くあり、こうした取組を通じて児童相談所の設置を推進してまいります」。「五年間の支援期間については、施設整備や人材育成、確保などには一定期間が必要であり、五年間の集中支援期間を設定しております」<sup>(17)</sup>。

- ・政府参考人（浜谷浩樹君）「今回の法案では、児童相談所の管轄区域について、地理的条件、人口、交通事情その他の社会的条件について政令で定める基準を参酌して都道府県が定めるというような規定を新設いたしております」。「具体的な基準設定につきましては、……過去、人口五十万人に一か所程度という基準があったこ

---

(15) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第17号（令和元年6月13日）28頁1段目、26頁4段目および27頁1段目。

(16) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第16号（令和元年6月11日）28頁4段目。

(17) 第198回国会参議院本会議録第23号（令和元年6月5日）6頁4段目以下。

とも踏まえまして、虐待予防、早期発見から虐待発生時の迅速、的確な対応を切れ目なく行う、一つ一つのケースに対しまして一層きめ細やかな対応を取ることが可能となる、こういった観点から、今後、地方団体とも協議しながら検討していく予定でございます<sup>(18)</sup>。

#### ⑤ 関係機関間の連携強化

- ・内閣総理大臣（安倍晋三君）「転居ケースなどにおいて自治体間の引継ぎを効率的に行うため、情報システムを活用することは有効と考えています」。「本年三月の関係閣僚会議において、全都道府県においてシステム整備の構築を進めること、その際、国において、情報共有の標準的な仕様を示すとともに、システム構築に必要な費用を支援すること、加えて、全国の都道府県間の情報共有システム構築に向けた検討を進めることを決定しているところであり、より効率的に情報共有できるシステムの構築に努めてまいります<sup>(19)</sup>。
- ・政府参考人（浜谷浩樹君）「児童相談所におきまして情報共有を行う目的は、情報共有を契機といたしまして、警察と連携して子供の安全確認を確実に行う、安全確認を必要な支援につなげるということでございます」。「警察との情報共有等に当たりましては、単なる情報共有にとどまるのではなくて、円滑に連携が図られるように、要対協も活用して、児童相談所等の支援の方針等を警察とも共有して、方向性を一つにした対応を取ることが重要であるというふうに考えております。先行する自治体ではこうした考え方の下に取組をされておりますので、引き続き、先行する自治体での取組も十分踏まえながら、情報共有の在り方について検討してまいりたいと考えております<sup>(20)</sup>。
- ・衆議院議員（岡本充功君）「児童虐待を受けた児童が転居をした場合においても切れ目のない対応が行われるよう、転居前の児童相談所の所長は転居先の児童相談所の所長に対して速やかに必要な情報の提供を行うとともに、転居先の児童相談所の所長は要対協が速やかに当該情報の交換を行うことができるための措置その他の緊密な連携を図るための必要な措置を講ずるものというふうな修正を加えました」。「結果として、施設入所等の措置の解除に当たり、指導の効果、再発予防の措置について見込まれる効果等を勘案しなければならないとあるところ、これらの勘案要

---

(18) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第16号（令和元年6月11日）17頁3段目。

(19) 第198回国会参議院本会議録第23号（令和元年6月5日）9頁1段目。

(20) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第18号（令和元年6月18日）8頁3段目以下。

件に加えて、……児童の家庭環境を勘案事項として法律に明記しました」<sup>(21)</sup>。

#### ⑥ 要保護児童対策地域協議会からの情報提供の求めに対する関係機関等の応諾

- ・衆議院議員（西村智奈美君）「児童虐待を早期に発見し、各関係機関が適切な役割分担の下で児童虐待への対応を進める上で、要保護児童対策協議会は極めて重要な役割を担っております。そのため、現行の児福法においては、要保護児童対策地域協議会は、関係機関等に対して資料又は情報の提供、意見の開陳その他必要な協力を求めることができる旨の規定が整備されております」。「こうした情報提供等が確実に行われるようにするため、修正案においては、要保護児童対策地域協議会から情報提供等を求められた場合に、関係機関はこれに応ずるよう努めなければならないというふうに定めたところでございます」<sup>(22)</sup>。

#### (4) 検討規定：DV対策との連動性の検討

- ・衆議院議員（西村智奈美君）「DV被害が生じた場合、その背景には様々な要因があると考えられますが、DV加害者について何らの指導や支援も行われなければ、DVやその裏に隠れた児童虐待が繰り返されるおそれは否定できません。このため、二度とそのような行いを繰り返さないように、繰り返させないようにするためには、DV加害者に対して、適切な体制の下に効果的な指導や支援を行うことが重要であると考えております」。「DV加害者の更生のための指導、支援については、昨今、民間主導による実施が広がりを見せつつも、自治体レベルでは都道府県や政令指定都市であっても十分に行われているというふうには言い難い状況にあります。そこで、民間主導の動きを更に後押ししていくような支援の在り方や、地域の実情に応じた民間団体と関係機関との間の連携協力の在り方なども含め、幅広い視点から検討を加えるということを想定し、この規定を追加したところであります」<sup>(23)</sup>。
- ・衆議院議員（岡本充功君）「児童が同居する家庭におけるDVは、児童虐待防止法において児童に対する心理的虐待に当たることとされており、また、DVが発生している状況の下では児童虐待を制止することは困難となる場合もあることから、DVと児童虐待が重複して発生する事態について児童相談所と配偶者暴力相談支援センターが緊密に連携、対応していくことが必要と考えています。そのため、先ほど御指摘のよ

---

(21) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第17号（令和元年6月13日）31頁3段目。

(22) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第16号（令和元年6月11日）16頁3段目。

(23) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第16号（令和元年6月11日）16頁4段目。



うな衆議院での修正になりました。連携強化を図るべき関係機関の例示として、配偶者暴力相談支援センターが明記されたわけであります」<sup>(24)</sup>。

### 3. 附帯決議

#### (1) 衆議院厚生労働委員会附帯決議

児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉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 体罰によらない子育てを推進するに当たり、子どもの権利条約を参考に具体的な例示を示したガイドライン等を早期に作成するとともに、体罰が子どもに与える影響について広く国民が理解できるよう啓発活動に努めること。その際、子どもに手を上げてしまった保護者を追い込むのではなく、可能な限り早期に適切な子育ての方法や相談窓口についても周知し、支援すること。

また、法施行後二年を目途として検討される民法の懲戒権の在り方については、児童の権利の擁護に関する国際的動向を踏まえ、規定の削除を含め、早急に検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。

二 虐待リスクの高い子どもを早期に発見し、支援につなげられるよう、乳幼児健診及び就学時健診未受診者、未就園、不就学等の子どもに関する安全確認を定期的に実施すること。また、学校健診、保育園健診の充実を検討すること。

三 若い世代をはじめ、子育てに悩みを抱える者等が相談・支援につながりやすい仕組みづくりを進めるため、SNS等を活用した相談窓口の開設を進めること。

四 医師、歯科医師その他の医療従事者から児童虐待に関する通告又は児童相談所の対応に対して意見等があった場合には、その医学的知見に基づく意見等が十分勘案されるようにすること。

また、地域の医師会等と協力して研修等を実施するなど、医師等の児童虐待対応の向上に努めること。

児童虐待の発見のため必要な知識・技術を十分に有する医師、歯科医師、保健師、助産師及び看護師の確保、養成に努めること。

---

(24) 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第17号（令和元年6月13日）30頁4段目。



五 子ども自身が教職員等に適切に相談することができるよう、学校教育の場において児童虐待に対する正しい知識を提供できる取組を推進すること。

また、学校、教育委員会の教職員等に対し、子どもの権利条約の周知も含めて必要な研修を実施するなど、教育現場における児童虐待対応の向上に努めること。

六 児童虐待防止対策体制総合強化プランに基づく児童福祉司等の増員を確実に進めるとともに、その資質の向上が図られるよう、中長期的な研修の実施を含め、人材確保のため必要な措置を講ずること。

また、児童福祉司一人当たりの相談対応件数が平均で四十件を超えないよう、更なる増員に向けた人材・財源確保に努めるとともに、非常勤職員の常勤化を含め、児童虐待に係る相談に応ずるための職員の処遇改善に努めること。

七 児童福祉司をはじめとした児童福祉を担う人材の専門性の向上に当たっては、地方自治体の職員が十分な経験を積み上げることが必要不可欠であることから、当該職員の人事異動等に際し、地方自治体に対し配慮を求めるなど、必要な措置を講ずること。

また、児童相談所における介入機能と支援機能の分化に当たっては、一体的な対応が必要なケースもあることを踏まえつつ、各児童相談所の実情等に応じた柔軟な取組が行えるようにすること。

八 市町村における相談支援体制を強化するため、全市町村における子ども家庭総合支援拠点の設置・運営のため必要な支援の拡充を図ること。

九 一時保護を必要とする子どもが適切な環境の下で保護されるよう、一時保護の受け皿の整備を早急に進めること。

また、一時保護中においても、従前の学校に通学できるようにするなど、子どもの生活環境に配慮した一時保護所の環境改善に努めること。

十 要保護児童対策地域協議会の実効性を向上させ、関係機関が有機的に連携しながら活動できるよう、調整担当者の研修内容の充実や入ることが望ましい構成機関、効果的な運営方法に関するガイドラインの作成などにより必要な支援を講ずること。

十一 中核市及び特別区における児童相談所の設置を目指し、設置に係る必要かつ十分な支援を講ずること。併せて中核市及び特別区の理解が得られるよう努めること。

また、不交付団体に対する支援について検討すること。

- 十二 児童虐待の対応に当たり、家庭が転居する際には、リスクが増加するため十分な注意を払いつつ、地方自治体間の引継ぎを徹底するとともに、児童相談所及び市町村相互間の情報共有を効率的かつ効果的に行うことができるよう、全都道府県において情報共有システムの構築を推進すること。
- 十三 児童相談所における援助方針会議の会議録には、後で検証ができるように、組織としての判断とその判断の理由を明確に記録するよう支援を行うこと。
- 十四 警察と児童相談所との連携が円滑にいくよう警察と児童相談所の合同研修の実施や、警察における虐待対応の専門部署の設置等を通じ、交番等における早期発見など、警察及び児童相談所双方の対応力の強化を図ること。
- 十五 虐待対応とDV対応の連携の実効性を確保するため、婦人相談員の専門性確保や待遇改善など、必要となる体制整備等の措置を講ずること。
- 十六 虐待の再発を防止するため、加害者である保護者への支援プログラムについて、必要な専門人材の養成などの支援体制を充実させ、プログラムの実施を推進すること。
- 十七 一時保護等から家庭復帰した後の虐待の再発により、子どもが被害を受けることも少なくないことから、家庭復帰後の一定期間においては児童相談所による家庭訪問の実施等を通じて児童からの意見の聴取や養育状況等を把握するとともに、切れ目なく保護者支援が実施されるよう、必要な措置を講ずること。
- 十八 児童虐待が再発した状況等に関する調査、分析等を行い、必要な対策を講ずること。
- 十九 新しい社会的養育ビジョンを踏まえ、里親の開拓、研修及び養成のほか、フォスターリング機関の整備等の支援体制を拡充すること。
- 二十 心理的困難や苦しみを抱えているなど、里親委託が難しい子どもたちもいることから、心理的治療や相談援助を行う児童心理治療施設の整備が図られるよう、必要な支援を講ずること。
- 二十一 児童養護施設等の施設内における暴力、性暴力について、実態調査の結果等を踏まえ、子ども間に限らず、問題の発生を防止するための効果的な対策について早急に検討を行い、必要な措置を講ずること。
- また、被害にあった子どもが、継続的に心身のケアを受けることができるために必要な措置を早急に講ずること。
- 二十二 子どもの死因に関する情報の収集、管理、活用等に関する体制整備の在り方に

ついて速やかに検討し、虐待の再発防止に資するよう必要な措置を講ずること。

二十三 子どもが意見を述べることを支援するための制度を構築し、子どもの最善の利益を確保するため、いわゆるアドボケイト制度の導入に向けた検討を早急に行うこと。

二十四 児童相談所全国共通ダイヤル一八九（いちはやく）について早急に無料化を実現するとともに、運用改善による通告者及び相談者等の利便性の向上に努めること。

## （２） 参議院厚生労働委員会附帯決議

児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉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、深刻な児童虐待事件が後を絶たない事態に鑑み、児童虐待の根絶に向けて、本法及び関係閣僚会議等において定めた対応策を着実に実施するとともに、子どもの命を守ることを何よりも第一に据え、国・地方自治体・関係機関が一体となって児童虐待防止対策の更なる強化を図るため、必要な取組を率先して進めること。

二、体罰によらない子育てを推進するに当たり、子どもの権利条約を参考に具体例を示したガイドライン等を早期に作成するとともに、体罰が子どもに与える影響について広く国民が理解できるよう啓発に努めること。その際、子どもに体罰をしてしまった保護者を追い込むのではなく、その行為の非を自ら認知し、再発の防止が確保されるよう、可能な限り早期に適切な子育ての方法や相談窓口について周知し、支援すること。また、本法施行後二年を目途として検討される民法の懲戒権の在り方については、子どもの権利の擁護に関する国際的動向を踏まえ、規定の削除を含め、早急に検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。

三、虐待リスクの高い子どもを早期に発見し、支援につなげられるよう、乳幼児健診及び就学時健診未受診者、未就園、不就学等の子どもに関する安全確認を実施すること。あわせて、乳幼児健診、就学時健診、学校健診及び保育園健診の充実を検討するとともに、乳幼児・子どもの健診等の機会を活用して保護者、とりわけ母親に対する相談・支援の拡充について検討し、必要な施策を講ずること。さらに、虐待の未然防止を図るため、支援を必要とする保護者、特に妊産婦への産

前・産後の支援を強化すること。

四、医師、歯科医師その他の医療従事者から児童虐待に関する通告又は児童相談所の対応に対して意見等があった場合には、その医学的知見に基づく意見等が十分に勘案されるようにすること。また、地域の医師会等と協力して研修等を実施するなど、医師等の児童虐待対応の向上に努めること。さらに、児童虐待の発見のため必要な知識・技術を十分に有する医師、歯科医師、保健師、助産師及び看護師の確保、養成に努めること。

五、子どもの適切な保護の実施及び一時保護等の解除の判定に当たっては、医療とのより密接な連携の強化が必要であることから、協同面接と医学的判断とを連携させたアセスメントの取組を参考とするなど、具体的な方策を検討し、必要な措置を講ずること。

六、子ども自身が教職員等に適切に相談することができるよう、学校教育の場において児童虐待に対する正しい知識を提供できる取組を推進すること。また、学校、教育委員会の教職員等に対し、子どもの権利条約の周知も含めて必要な研修を実施するなど、教育現場における児童虐待対応の向上に努めること。

七、児童虐待防止対策体制総合強化プランに基づく児童福祉司等の増員を確実に進めるとともに、その資質の向上が図られるよう、中長期的な研修の実施を含め、人材確保のため必要な措置を講ずること。また、児童福祉司一人当たりの相談対応件数が平均で四十件を超えないよう、更なる増員に向けた人材・財源確保に努めるとともに、非常勤職員の常勤化を含め、児童虐待に係る相談に応ずるための職員の処遇改善に努めること。

八、児童福祉司を始め、児童福祉を担う人材の専門性の向上に当たっては、地方自治体の職員が十分な経験を積み上げることが必要不可欠であることから、当該職員の人事異動等に際し、地方自治体に対し配慮を求めるなど、必要な措置を講ずること。また、児童相談所における介入機能と支援機能の分化に当たっては、一体的な対応が必要なケースもあることを踏まえつつ、各児童相談所の実情等に応じた柔軟な取組が行えるようにすること。

九、保護者を孤立させず、妊娠期からの切れ目のない支援を実施するため、市町村における相談支援体制の強化に向け、全市町村における子ども家庭総合支援拠点及び子育て世代包括支援センターの設置・運営や人材育成のため必要な支援の拡充を図るとともに、そのための財源の確保に努めること。

- 十、一時保護を必要とする子どもが一時保護中においても従前の学校に通学できるようにするなど、子どもの生活環境に配慮した一時保護所の環境改善に努めるとともに、一時保護の受皿の整備を早急に進めること。また、一時保護所が安心・安全な場となるよう、個別的な対応ができる職員体制の強化のため必要な支援の拡充を図るため、職員の配置基準の改善と地方交付税の単位費用算定基礎や措置費の充実について改善に向けた検討を進めること。
- 十一、要保護児童対策地域協議会の実効性を向上させ、関係機関が有機的に連携しながら活動できるよう、調整担当者の研修内容の充実や参画することが望ましい構成機関、効果的な運営方法に関するガイドラインの作成などにより必要な支援を講ずること。
- 十二、中核市及び特別区における児童相談所の設置を目指し、設置に係る必要かつ十分な支援を講ずるとともに、中核市及び特別区の理解が得られるよう努めること。また、不交付団体に対する支援について検討すること。
- 十三、学校の教職員、児童福祉施設の職員等子どもの福祉に職務上関係のある者の守秘義務については、職務に関して知り得た秘密の漏えいが深刻な事態を招きかねないことに鑑み、十分に徹底するとともに、関係機関間において必要な情報提供等を妨げることをないようにすること。
- 十四、児童虐待の対応に当たり、家庭が転居する際には、リスクが増加するため十分な注意を払いつつ、地方自治体間及び児童相談所間の引継ぎを徹底するとともに、児童相談所及び市区町村相互間の情報共有を効率的かつ効果的に行うことができるよう、全国統一ルールを作成を検討するほか、全都道府県において情報共有システムの構築を推進すること。あわせて、同一都道府県内だけでなく全国の都道府県間の情報共有システムの構築についても速やかに検討すること。
- 十五、児童相談所における援助方針会議の会議録には、事後に検証ができるよう、組織としての判断とその判断の理由を明確に記録するよう支援を行うこと。
- 十六、警察と児童相談所の合同研修の実施や、警察における虐待対応の専門部署の設置等を通じ、警察及び児童相談所双方の対応力の強化を図ること。また、児童相談所や警察等の関係機関間で要保護児童の情報を共有できる共通データベースシステムの整備について、必要な検討を進めること。
- 十七、虐待対応とDV対応の連携の実効性を確保するため、婦人相談員の配置促進や専門性確保、待遇改善など、必要となる体制整備等の措置を講ずること。そのた



めに、また婦人相談所と一時保護所の環境改善に向け、職員の配置基準の改善と地方交付税の単位費用算定基礎や措置費の充実について改善に向けた検討を進めること。

十八、児童虐待の再発を防止するため、加害者、特に虐待を行ってしまった保護者への支援プログラムについて、既に支援を実施している民間団体等との協力・連携を進め、必要な専門人材の養成などの支援体制を充実させ、保護者の抱える複合的な問題に寄り添った継続的な支援を実施することを念頭に、個々の事情やニーズに応じた支援プログラムの開発及び実施を推進すること。

十九、一時保護等から家庭復帰した後の虐待の再発により、子どもが被害を受けることも少なくないことから、家庭復帰後の一定期間においては児童相談所による家庭訪問の実施等を通じて子どもから意見を聴取するなど、養育状況等を把握するとともに、切れ目なく保護者支援が実施されるよう、必要な措置を講ずること。

二十、児童虐待が再発した状況等に関する調査、分析等を行い、必要な対策を講ずること。

二十一、新しい社会的養育ビジョンを踏まえ、里親の開拓、研修及び養成のほか、フォスタリング機関の整備等の支援体制を拡充すること。

二十二、心理的困難や苦しみを抱えているなど、里親委託が難しい子どももいることから、心理的治療や相談援助を行う児童心理治療施設の整備が図られるよう、必要な支援を講ずること。

二十三、児童養護施設等の施設内における暴力、性暴力について、実態調査の結果等を踏まえ、子ども間に限らず、問題の発生を防止するための効果的な対策について早急に検討を行い、必要な措置を講ずること。また、被害に遭った子どもが、継続的に心身のケアを受けることができるために必要な措置を早急に講ずること。

二十四、子どもの死因に関する情報の収集、管理、活用等に関し、府省間での情報共有を含む体制整備の在り方について速やかに検討し、虐待の再発防止に資するよう必要な措置を講ずること。

二十五、子どもが意見を述べることを支援するための制度を構築し、子どもの最善の利益を確保するため、いわゆるアドボケイト制度の導入に向けた検討を早急に行うこと。

二十六、若い世代を始め、子育てに悩みを抱える者等が相談・支援につながりやすい仕組みづくりを進めるため、児童相談所全国共通ダイヤル一八九（いちはやく）に



ついて早急に無料化を実現するとともに、運用改善による通告者及び相談者等の利便性の向上に努めること。加えて、SNS等を活用した相談窓口の開設を進めるとともに、専門性を有する対応者の育成・確保に努めること。

二十七、日本で暮らした経験が限られるために、日本語や日本の社会通念等について意思疎通が難しい子ども・家族が一定程度存在していることから、そのような子ども・家族に対応する児童相談所等における対応の実態を調査し、適切な支援を行うこと。

二十八、過去の虐待により心の傷を負ったことで、社会生活を送る上での困難を抱えている成人に対する支援を充実させるよう、必要な検討を進めること。

二十九、児童虐待相談対応件数の急増に伴って児童相談所の業務量も大きく増加している中で、児童相談所の確実な業務遂行体制が確保されなくなる懸念が生じていることから、保健所、子ども家庭総合支援拠点、子育て世代包括支援センター等への将来の業務移管を含め、児童相談所の業務内容を必要に応じて検証すること。

三十、児童相談所の設置目的について、子どもの命を第一に掲げるという理念を宣言する内容に改正することの検討を行うこと。また、職員一人一人に児童相談所の設置目的とその理念が浸透するよう、必要な研修等を行うこと。

三十一、オレンジリボン運動を国民運動として強力に推進するため、企業・団体・個人のサポーター会員の募集やポスターコンクールとその配布の活性化など、政府として積極的に関わること。

右決議する。

## IV 地方自治との関係

### (1) 児童の権利擁護

子どもの権利擁護については、本法成立前、たとえば、川崎市子どもの権利に関する条例（2000（平成12）年12月21日条例第72号、最近改正2005（平成17）年3月24日）第15条第1号で子どもの「参加する権利」の一つとして「自分の意見を表明し、その意見が尊重されること」（かつ、その権利保障に関する第32条以下も併せて参照）、また、同条例第19条で「親等は、その養育する子どもに対して、虐待及び体罰を行ってはならない」こと、第23条第1項で「施設関係者は、その子どもに対し、虐待及び体罰を

行ってはならない」旨が定められていた。また、都道府県レベルで初めて体罰禁止を定めたとされる東京都子供への虐待の防止等に関する条例（2019（平成31）年3月29日条例第50号）では、第6条第2項で保護者の責務として「保護者は、体罰その他の子供の品位を傷つける罰を与えてはならない」と定めている。ここでいう「子供の品位を傷つける罰」とは、「保護者が、しつけに際し、子供に対して行う、肉体的苦痛又は精神的苦痛を与える行為（当該子供が苦痛を感じていない場合を含む。）であって、子供の利益に反するもの」をいう（同条例第2条第1項第7号）。

「体罰」には、明確にそういえるものもあれば、その境界設定が難しいグレーゾーンもある。自治体のみではなく、国レベルの法制度（ガイドラインを含む）においても、できるだけ明確化に努めると共に、これら取り組みを踏まえつつ、社会意識や状況変化などに対応し、適時かつ適切に見直すことも重要である。また、本法では、継続的な検討課題とされているが、児童虐待対応と子どもの意見表明権については、法律と条例間で齟齬を来すことがないように配慮し、また、条例等による法制度化やその適用・運用に当たって、自治体としての積極的取り組みが重要となる<sup>(25)</sup>。

## （2） 児相の体制強化と設置の促進

児相の体制強化と設置促進には共通の課題がある。それは、専門性が必要となる児相人員の急激な増加は「質の低下を招く」おそれがあり、相応の時間が必要となること、そして、専門性を高めるためには財政的裏付けも必要となることなどである。

まず、体制強化については、新プランにより2022年度までに児相における児童福祉司が約2,000人増、児童心理司が約800人増のほか、本法により2022年4月からすべての児相に医師および保健師の配置が進められることとなる。それぞれの職員が専門性を高めることで児相の体制強化につながるよう取り組むことが必要となる。なお、児童福祉司の相談対応件数については、衆参両議院の厚生労働委員会附帯決議において、一人当たり40件を超えないよう努めることが求められているが、相談種別や業務量等の重み付けなども考慮されることが本法案審査において答弁されており、これらの点の明確化が必要となろう。加えて、児相において「常時」弁護士の助言・指導を受ける体制が求められているが、子どもや保護者、家族関係などに関わる福祉分野ならで

---

(25) 小野善郎・薬師寺真編著『児童虐待対応と「子どもの意見表明権」——一時保護所での子どもの人権を保障する取り組み——』（明石書店、2019年）における岡山県の弁護士と連携した取組事例も参考になる。

はこの視点や専門性が求められる<sup>(26)</sup>。また、児童心理司の配置基準のほか、児相の業務評価の方法と基準やその活用方法、業務評価に必要な書類作成などの作業量なども今後の注目点となる。

なお、介入対応を行う職員と保護者支援を行う職員を分ける機能分離について、その趣旨とするところは理解できるところがある。ただ、実態面からみた場合、一時保護等の介入を実施しない多くの虐待相談に関する役割分担を検討する必要があり、児相の相談体制や地域事情を考慮して自治体や児相が考えていくべき課題であるとの指摘もある<sup>(27)</sup>。後述の市町村の役割分担とも関連する重要な指摘であろう。

中核市等における児相の設置状況等については、表－５にあるとおりである。特別区では、練馬区が児相設置方針を採っていない。その理由<sup>(28)</sup>は、通告件数に比し、一時保護児童数はさほど増加していないことや、財政面（財源移譲）<sup>(29)</sup>などのほか、専門的知見が必要な児相職員の増員が容易ではないこと、区ごとの児相設置は児童養護施設の開設にも連動しうることなどがあげられている。ただ、児相の機能は必要と考えられているため同区内の子ども家庭支援センターに東京都の児相機能と職員を配置する協定締結や同センター内に「練馬区虐待対応拠点」を設置し、都児相職員による相談・調査のほか、広域的・専門的支援に対応するなどの取り組みが行われる。このような取り組みに対する評価は、国の方針とも関わり分かれるところであろうが、一つの自治の現れとして、今後、継続的な分析・検討が必要となろう。

なお、本法では、児相の管轄区域について、政府は地理的条件、人口、交通事情その他の社会的条件を考慮して基準を定めるとされており、どのような基準とすべきかが課題となる。児相における相談業務には虐待対応を含む養護相談のみではなく、障害相談、育成相談、非行相談などがあり、相談件数の差異、地域住民間の近接性など

---

(26) 磯谷文明「児童虐待の現状と防止対策の今後」法律のひろば72巻10号（2019年）42頁以下および日本弁護士連合会子どもの権利委員会編『子どもの虐待防止・法的実務マニュアル』（明石書店、第6版、2017年）参照。

(27) 影山孝・大友桂子「児童福祉法改正と児童相談所」法律のひろば72巻10号（2019年）12頁（15頁以下）参照。

(28) 練馬区長の記者会見（2016年第二回定例会：<https://www.city.nerima.tokyo.jp/kucho/kaiken/20160608.html>：2020年2月14日現在。以下同様）および練馬区長所信表明（令和2年第一回定例会：<https://www.city.nerima.tokyo.jp/kucho/shoshin/020205.html>）参照。

(29) 2020（令和2）年度都区財政調整協議の結果（速報）によれば、児相の設置に伴い、2020年度から都区間の財源配分割合が0.1%増額され、2024年度の配分の在り方を改めて協議することとなっている（<http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/seido/kyougi.html>）。

地域事情も業務量に影響することもあり、児相の規模、相談体制などを十分勘案することが必要であるとの指摘がある<sup>(30)</sup>。あわせて、中核市において児相の設置が進んでいない原因を分析し、有効な支援策を実施する必要がある。

### (3) 関係機関間の連携強化

本法では、前述のとおり、守秘義務の「法定化」のほか、連携機関の明記による連携強化が意図されている。守秘義務自体は公務員法等の個別法令で定めが既にあり、児童虐待防止法における「明確化」は経緯からすれば確認的な意味をもつものといえよう。ただ、それと併せて、適切な連携を阻害するような運用が否定されている点にも留意が必要である。

児相は、当初、児童に関するあらゆる相談に応じることが目的であったが、2004年児童福祉法改正により、児童家庭相談については市町村が、そのうち専門的知識等を要する場合や市町村間の連絡調整等を児相が担うこととされた。それゆえ、児相のみではなく、児童等にとってより身近な市町村の役割、その相談体制（子育て世代包括支援センターや子ども家庭総合支援拠点を含む）も今後注目すべき重要な点である<sup>(31)</sup>。

(しもやま けんじ 一橋大学大学院法学研究科教授)

---

(30) 前注(27)影山・大友論文12頁以下参照。

(31) 川崎二三彦「関連機関の連携強化に向けて」法律のひろば72巻10号（2019年）21頁以下参照。

# 漁業法等の一部を改正する等の法律 (平成30年12月14日法律第95号)

其 田 茂 樹

## はじめに

漁業法等の一部を改正する等の法律（以下、本法律という）は、2018年11月6日に閣議決定され、同日に提出されたものである。同年11月15日に農林水産委員会に付託され、同月28日に同委員会で可決、翌日の11月29日に衆議院本会議で可決（賛成会派：自由民主党、公明党、日本維新の会、希望の党、未来日本、反対会派：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、社会民主党・市民連合、自由党）された。同日、参議院に送付され、参議院においても農林水産委員会に付託された（11月30日）。12月7日に同委員会で可決、翌8日には本会議で可決（賛成会派：自由民主党・国民の声、公明党、日本維新の会、希望の党、無所属クラブ、反対会派：立憲民主党・民友会、国民民主党・新緑風会、日本共産党、希望の会、沖縄の風）されている<sup>(1)</sup>。本法律の公布は、2018年12月14日である（法律番号95）。なお、施行日は改正法の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とされている<sup>(2)</sup>。

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。

---

(1) ただし、参議院無所属クラブは、会派所属議員2名のうち賛成票を投じたのは1名、残る1名は無投票である。

(2) 2020年7月8日公布の「漁業法等の一部を改正する等の法律の施行期日を定める政令」により施行日は、2020年12月1日となった。

## 1. 主要改正箇所等の概要

### (1) 新たな資源管理システムの構築

図表 1 は、国会提出時における本法律案の概要を示したものである。

安倍晋三首相は、2018年10月24日の衆議院本会議（第 1 号）で行った所信表明演説の中に「次は水産業改革。70年ぶりに漁業法を抜本的に改正いたします。／漁獲量による資源管理を導入し、船のトン数規制から転換する。大型化を可能とすることで、漁業の生産性を高めます。漁業権の新たな付与について、法律で優先順位を定めた現行制度を廃止し、養殖業の新規参入、規模拡大を促してまいります。」と述べており、大規模な改正となることが示唆されている。

図表 1 をみると、「趣旨」として「適切な資源管理と水産業の成長産業化を両立させる」ための改正であることが指摘されている。また、図表 1 には触れられていないが、本法律により漁業法第 1 条に掲げた目的規定が改正対象となった。すなわち、第 1 条が「この法律は、漁業生産に関する基本的制度を定め、漁業者及び漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用によつて水面を総合的に利用し、もつて漁業生産力を発展させ、あわせて漁業の民主化を図ることを目的とする。」から「この法律は、漁業が国民に対して水産物を供給する使命を有し、かつ、漁業者の秩序ある生産活動がその使命の実現に不可欠であることに鑑み、水産資源の保存及び管理のための措置並びに漁業の許可及び免許に関する制度その他の漁業生産に関する基本的制度を定めることにより、水産資源の持続的な利用を確保するとともに、水面の総合的な利用を図り、もつて漁業生産力を発展させることを目的とする。」と変更されている（要綱第一の一）。

また、第 1 章総則に第 6 条を追加し、そこには、国及び都道府県の責務として「国及び都道府県は、漁業生産力を発展させるため、水産資源の保存及び管理を適切に行うとともに、漁場の使用に関する紛争の防止及び解決を図るために必要な措置を講ずる責務を有する。」と規定されている（要綱第一の二）。

第 2 章は「漁業権及び入漁権」から「水産資源の保存及び管理」と改められ、資源管理の面が強調されることとなり、各条文も第 7 条（第 1 節総則）において「漁獲可能量」、「管理区分」、「漁獲努力量」「漁獲努力可能量」などを定義し、そのうえで、図表 1 にもある通り、第 8 条において資源管理の基本原則を定めている（要綱



第一の三（一））。

資源管理をめぐっては、海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（TAC法）により定められていたが、**図表 1**にある通り、本法律により漁業法と統合されることとなった（TAC制度については、**図表 2**参照のこと）。そのため、第8条において資源管理の基本原則を定めることとなった。ここでは、漁獲可能量による管理を基本としつつ、必要な場合には、それ以外の手法による管理を合わせて行うものとしている。また、第8条第3項では、漁獲量の管理は、それぞれの管理区分において水産資源を採捕しようとする者に対し、船舶等ごとに当該管理区分に係る漁獲可能量の範囲内で水産資源の採捕をすることができる数量を割り当てる（＝漁獲割当（IQ）による管理）を原則とすることを原則として規定している。本法律では、IQによる管理がTAC管理の基本となっているが、このほかの管理手法として、非個別割当方式（自由競争による漁獲を認め、漁獲量の上限に達した時点で操業を停止させる）、譲渡性個別割当方式（漁獲可能量を漁業者等に割り当てるが、当該割当量に譲渡性を付与し、他の漁業者に譲渡・貸付ができる）があるとされている（要綱第一の三（二））。

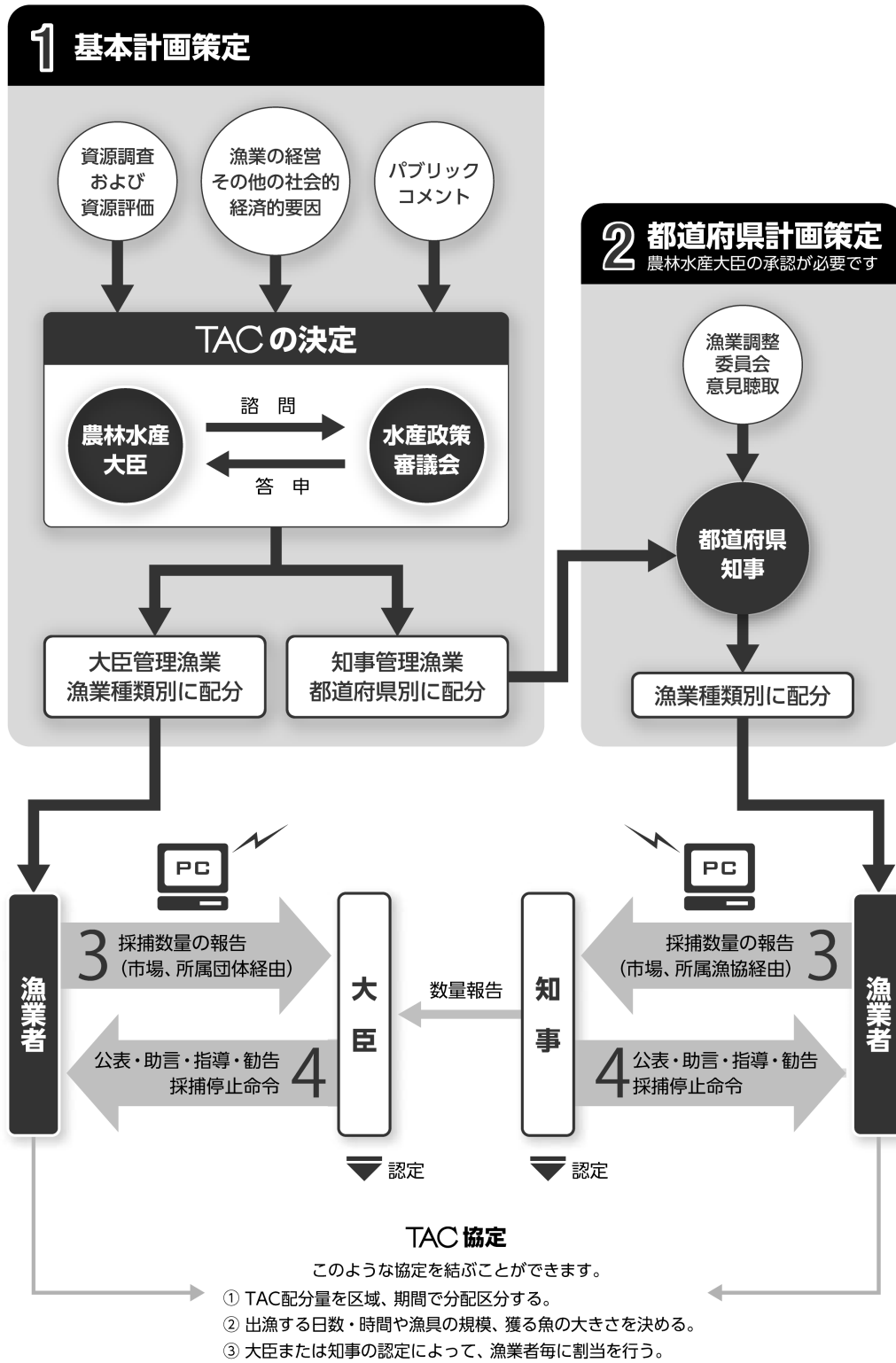
第9条は、資源調査を行い、その結果に基づいて最新の科学的知見を踏まえて資源評価を行い、資源評価を踏まえて資源管理基本方針を定めるものとしており、その資源管理基本方針については、第11条において規定している。また、第14条には、都道府県知事は、資源管理基本方針に即して、都道府県資源管理方針を定めるものとする旨が規定されている（要綱第一の三（三））。その他、**図表 3**のような枠組みで漁獲可能量が管理されることとなる。

図表 1 法律案の概要

<b>趣 旨</b>	
<p>漁業は、国民に対し水産物を供給する使命を有しているが、水産資源の減少等により生産量や漁業者数は長期的に減少傾向。他方、我が国周辺には世界有数の広大な漁場が広がっており、漁業の潜在力は大きい。適切な資源管理と水産業の成長産業化を両立させるため、資源管理措置並びに漁業許可及び免許制度等の漁業生産に関する基本的制度を一体的に見直す。</p>	
<b>改正の概要</b>	
<b>I 漁業法の改正</b> （※海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（TAC法）を漁業法に統合）	
<b>(1) 新たな資源管理システムの構築</b>	<b>(3) 養殖・沿岸漁業の発展に資する海面利用制度の見直し</b>
<p>科学的根拠に基づき目標設定、資源を維持回復</p> <p><b>【資源管理の基本原則】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>資源管理は、資源評価に基づき、漁獲可能量（TAC）による管理を行い、持続可能な資源水準に維持・回復させることが基本（第8条）</li> <li>TAC管理は、個別の漁獲割当て（IQ）による管理が基本（IQの準備が整っていない場合、管理区分における漁獲量の合計で管理）（第8条）</li> </ul> <p><b>【漁獲可能量（TAC）の決定】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>農林水産大臣は、資源管理の目標を定め、その目標の水準に資源を回復させるべく、漁獲可能量を決定（第11条）</li> </ul> <p><b>【漁獲割当て（IQ）】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>農林水産大臣又は都道府県知事は、漁獲実績等を勘案して、船舶等ごとに漁獲割当てを設定（第17条）</li> <li>割当量の移転は、船舶の譲渡等、一定の場合に限定（第22条）</li> </ul>	<p>水域の適切・有効な活用を図るための見直しを実施</p> <p><b>【海区漁場計画の策定プロセスの透明化】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>都道府県知事は、計画案について、漁業者や漁業を営もうとする者等の意見を聴いて検討し、その結果を公表</li> <li>知事は海面が最大限に活用されるよう漁業権の内容等を海区漁場計画に規定（第62条～第64条）</li> </ul> <p><b>【漁業権を付与する者の決定】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>既存の漁業権者が漁場を適切かつ有効に活用している場合は、その者に免許。既存の漁業権がない等の場合は、地域水産業の発展に最も寄与する者に免許（法定の優先順位は廃止）（第73条）</li> </ul> <p><b>【漁場の適切・有効な活用の促進】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>漁業権者には、その漁場を適切・有効に活用する責務を課すとともに、漁場活用に関する情報の報告を義務付け（第74条、第90条）</li> </ul> <p><b>【沿岸漁場管理】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>漁協等が都道府県の指定を受けて沿岸漁場の保全活動を実施する仕組みを導入（第109条～第116条）</li> </ul>
<b>(2) 生産性の向上に資する漁業許可制度の見直し</b>	<b>(4) 漁村の活性化と多面的機能の発揮</b>
<p>競争力を高め、若者に魅力ある漁船漁業を実現</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>漁船の安全性、居住性等の向上に向けて、船舶の規模に係る規制を見直し（第43条）</li> <li>許可体系を見直し、随時の新規許可を推進（第42条）</li> <li>許可を受けた者には、適切な資源管理・生産性向上に係る責務を課す。漁業生産に関する情報等の報告を義務付け（第52条）</li> </ul>	<p>国及び都道府県は、漁業・漁村が多面的機能を有していることに鑑み、漁業者等の活動が健全に行われ、漁村が活性化するよう十分配慮（第174条）</p>
	<b>(5) その他</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>海区漁業調整委員会について、漁業者代表を中心とする行政委員会との性質を維持。漁業者委員の公選制を知事が議会の同意を得て任命する仕組みに見直し（第138条）</li> <li>密漁対策のため罰則を強化（第132条、第189条）</li> </ul>
<b>II 水産業協同組合法の改正</b>	
<p>水産改革に合わせた漁協制度の見直し</p> <p>販売のプロの役員への登用、公認会計士監査の導入等により事業・経営基盤の強化を図る。</p>	

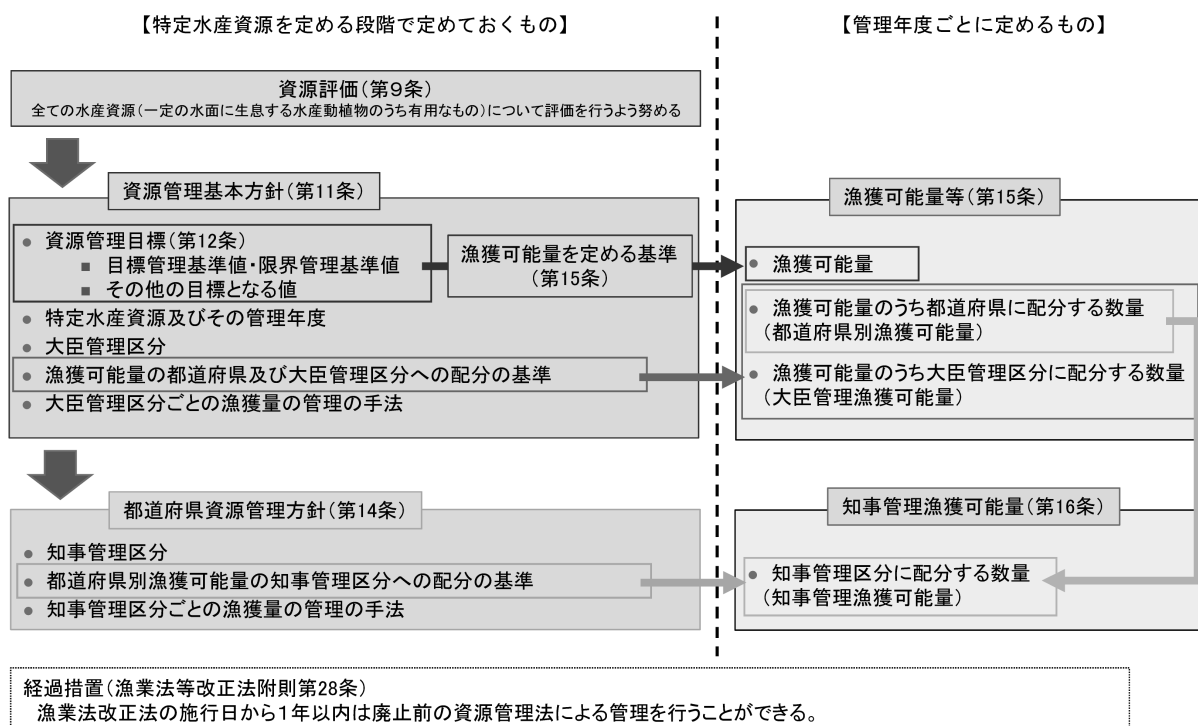
（出所） <http://www.maff.go.jp/j/law/bill/197/attach/pdf/index-9.pdf>：閲覧日2019年12月1日）

図表2 TAC制度のしくみ



(出所) [http://www.jfa.maff.go.jp/j/suisin/s\\_tac/attach/pdf/index-110.pdf](http://www.jfa.maff.go.jp/j/suisin/s_tac/attach/pdf/index-110.pdf) : 閲覧日2019年12月1日

図表3 本法律における漁獲可能量管理の枠組み



(出所) <http://www.jfa.maff.go.jp/j/council/seisaku/kanri/attach/pdf/190605-18.pdf> : 閲覧日2019年12月1日

## (2) 生産性の向上に資する漁業許可制度の見直し

本法律により、漁業法の第3章は、「指定漁業」から「許可漁業」に改められることとなった。具体的には、従来「指定漁業」、「特定大臣許可漁業」と呼ばれていたものを「大臣許可漁業」とし、同じく「法定知事許可漁業」、「知事許可漁業」とされていたものを「知事許可漁業」とするものである(図表4参照)。

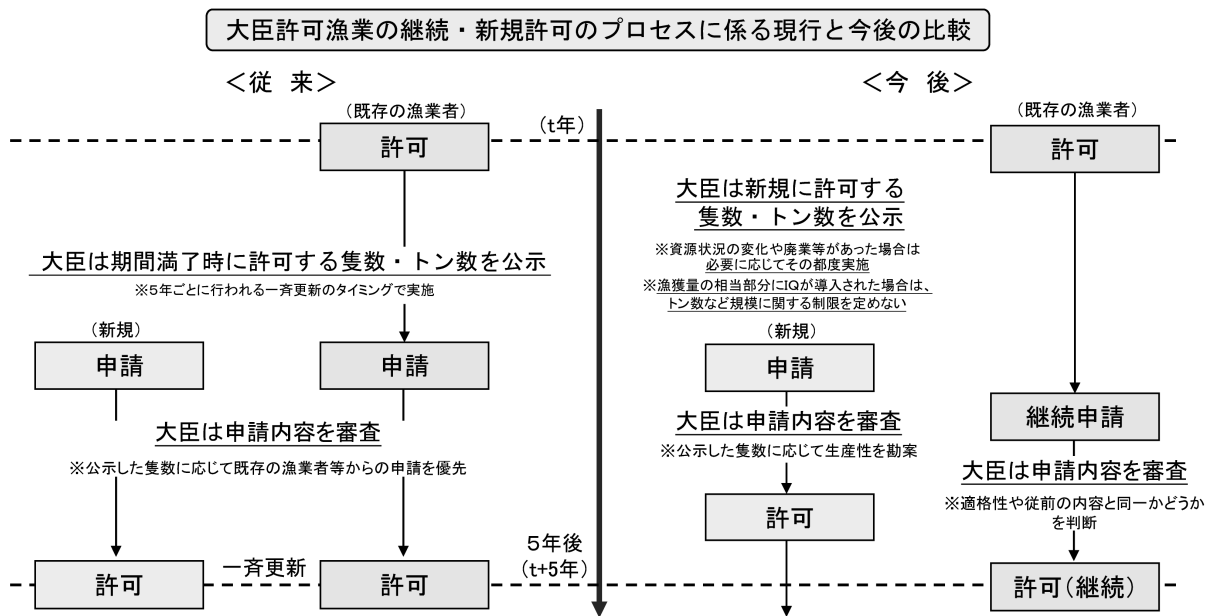
このほか、図表1にもあるように、第42条で農林水産大臣は、許可又は起業の認可をしようとするときは、当該大臣許可漁業を営む者の数、当該大臣許可漁業に係る船舶の数およびその創業の実態その他の事情を勘案して、許可または企業の認可をすべき船舶の数及び船舶の総トン数、操業区域、漁業時期等に関する制限措置を定め、これらの内容及び許可又は起業の認可を申請すべき期間を公示しなければならないものとするにより、許可体系を見直し、随時の新規許可を推進することとなっている(図表5参照)。

図表 4 漁業許可の体系

	従 来	今 後
農林水産大臣が許可をする漁業	<b>指定漁業</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>政府間の取決め、漁場の位置などにより国が統一して漁業者やその使用する船舶について制限を行うことが適当な漁業（現行法第52条）</li> <li>沖合底びき漁業、大中型まき網漁業、遠洋かつお・まぐろ漁業等（政令に規定）</li> </ul>	<b>大臣許可漁業</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>政府間の取決め、漁場の区域の広さなどにより国が措置を統一して漁業者やその使用する船舶について制限措置を講ずることが適当な漁業（改正法第36条）</li> <li>沖合底びき漁業、大中型まき網漁業、遠洋かつお・まぐろ漁業、ずわいがに漁業、東シナ海はえ縄漁業等（省令に規定見込み）</li> </ul>
	<b>特定大臣許可漁業</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>国が統一的規制を行う漁業として、毎年、船舶ごとに農林水産大臣の許可を受けなければ営めない漁業（現行法第65条等）</li> <li>ずわいがに漁業、東シナ海はえ縄漁業等（省令に規定）</li> </ul>	
都道府県知事が許可をする漁業	<b>法定知事許可漁業</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>農林水産大臣が設定する許可隻数等の枠内で都道府県知事の許可を受けなければ営めない漁業（現行法第66条）</li> <li>中型まき網漁業、小型機船底びき網漁業等（法律に規定）</li> </ul>	<b>知事許可漁業</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>農林水産大臣や都道府県知事が設定する許可隻数等の枠内で都道府県知事の許可を受けなければ営めない漁業（改正法第57条）</li> <li>中型まき網漁業、小型機船底びき網漁業等（省令に規定見込み）</li> <li>都道府県知事が定める漁業（規則に規定）</li> <li>※ 都道府県知事が許可隻数等を設定しない場合は、改正法119条に基づき許可。</li> </ul>
	<b>知事許可漁業</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>法定知事許可漁業以外で都道府県知事の許可を受けなければ営めない漁業（現行法第65条等）</li> <li>小型まき網漁業、機船船びき網漁業等（規則に規定）</li> </ul>	

(出所) 図表 3 に同じ。

図表 5 大臣許可漁業の継続・新規許可のプロセスに係る現行と今後の比較



(出所) 図表 3 に同じ。

第43条においては、資源量の減少が見込まれる場合を除いて、船舶の数や総トン数等の規模に関する制限措置を定めないとされているが、**図表1**によれば、これは、漁船の安全性、居住性の向上に向けた見直しであると思われる。一方で、第52条により許可を受けた者に対しては適正な資源管理・生産性向上にかかる責務を課し、漁業生産に関する情報等の報告を義務付けている。

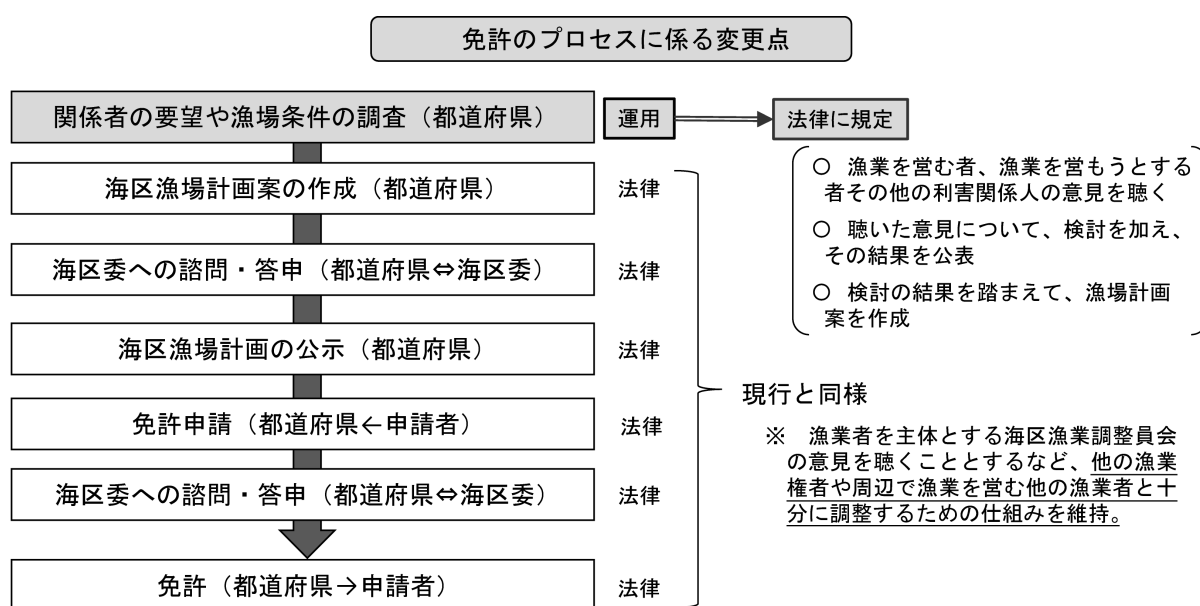
第57条では、知事許可漁業について規定するとともに、第58条においては、大臣許可漁業の規定を準用する旨が定められている（要綱第一の四）。

### (3) 養殖・沿岸漁業の発展に資する海面利用制度の見直し

漁業法の第4章は、「漁業調整」から「漁業権及び沿岸漁場管理」に変更された。改正前の漁業法では第6条に規定されていた漁業権の定義は、本法律により第60条に規定されることとなった。「漁業権」が、定置漁業権、区画漁業権及び共同漁業権をさすという意味においては変更されていないが、漁業権付与のプロセスに関してはいくつかの変更がなされている（**図表6**参照）（要綱第一の五）。

さらに、漁業権を付与するにあたって設けられていた優先順位についても見直され、第73条において、法定されていた優先順位は廃止され、水域を適切かつ有効に活用し

図表6 漁業権の免許のプロセスに関する変更点



（出所） 図表3に同じ。



ている者（地域の水産業の発展に最も寄与する者）に免許されることとなった（図表7参照）。

この規定ぶりが、民間企業等の新規参入を積極的に推進するもので、漁業協同組合をはじめとする従来からの漁業者が排除されるのではないかと不安を惹起したと思われる。

全国漁業協同組合連合会では、長屋信博代表理事専務名で「我が国漁業の将来展望を切り拓く改革とするために——新たな漁業法案でも漁業権制度は守られるのか——」を2018年11月に公表している。そこには、これらの不安に対応すべく「新たな漁業法の法案でも、法律で優先順位を詳細に定めることをやめるということで、知事が免許する際の優先順位を何もなくしてしまうということではありません」、「どこに免許するかの詳細な優先順位については知事に委ねられることとなりますが、現行の法律で定められている優先順位の考え方を引き継いでいくことになると思われ、何のルールもなく知事がどこに免許するかを決めることはあり得ないと考えます。」などと言及している。

図表7 免許の優先順位の見直し

	従 来	今 後
共同漁業権	漁協(管理)	漁協(管理)
定置漁業権	漁業者 ①地元漁民世帯の7割以上を含む法人 ②地元漁民の7人以上で構成される法人 ③当該海区で同種漁業の経験がある漁業者・漁業従事者 以下14位まで法定	漁業者 漁業権者が水域を適切かつ有効に活用している場合は、その者に優先して免許 (上記以外の場合は、地域の水産業の発展に最も寄与する者に免許)
区画漁業権	漁業者 (真珠養殖業) ①真珠養殖業の経験がある漁業者・漁業従事者 ②当該海区で真珠養殖業以外の経験がある漁業者・漁業従事者 以下6位まで法定 (真珠養殖業以外) ①当該海区で同種漁業の経験がある地元漁民 ②当該海区では経験がないが同種漁業の経験がある地元漁民 以下36位まで法定	団体漁業権：漁協(管理) 個別漁業権：漁業者 漁業権者が水域を適切かつ有効に活用している場合は、その者に優先して免許 (上記以外の場合は、地域の水産業の発展に最も寄与する者に免許)
特定区画漁業権 漁業者間の調整が必要な養殖業を法定	漁協(管理)・漁業者 ①地元漁協(自ら営まず組合員間の内部調整を行う場合に限り。) ②地元漁民世帯の7割以上を含む法人 ③地元漁民の7人以上で構成される法人 以下39位まで法定	※ 団体漁業権・個別漁業権の別は、海区漁場計画の策定時に、利害関係人等の意見を聴いた上で漁場の活用の現況等を踏まえ決定。

(出所) 図表3に同じ。

(4) 漁村の活性化と多面的機能の発揮

第9章「雑則」で第174条には「運用上の配慮」として、「国及び都道府県は、この法律の運用に当たっては、漁業及び漁村が、海面及び内水面における環境の保全、海上における不審な行動の抑止その他の多面にわたる機能を有していることに鑑み、当該機能が将来にわたって適切かつ十分に発揮されるよう、漁業者及び漁業協同組合その他漁業者団体の漁業に関する活動が健全に行われ、並びに漁村が活性化するように十分配慮するものとする」と規定している（要綱第一の八）。

(5) その他

図表1で「その他」としてあるが、図表8にあるような海区漁業調整委員会の選出方法の変更（要綱第一の六）が実施されることとなり、漁業者等委員の選出方法を公選から議会に同意を得て知事が任命する仕組みへと変更する（第138条）等した。この点については、目的規定の変更とともに重要と思われるため、第3節で改めて触れることとする。

密漁対策の強化についても本法律に盛り込まれることとなり（要綱第一の七）図表9にあるように、密漁に対しては、罰則の新設及び引上げが実施されることとなった<sup>(3)</sup>。

図表8 海区漁業調整委員会の委員構成・選任方法等に関する変更

委員構成・選任方法等に係る現行と今後の比較			
		従 来	今 後
権限		○ 漁場計画の策定、漁業権の免許等について、知事への意見 ○ 漁業調整のための指示 等	○ 都道府県資源管理方針の策定、漁場計画の策定、漁業権の免許、沿岸漁場管理団体の指定等について、知事への意見 ○ 漁業調整のための指示 等
議事の決定		過半数	過半数
委員構成	総数	15名(10名)※	15名 (条例により10~20名の間で変更可)
	漁業者等委員	9名(6名)※	過半数以上 (総数15名の場合、最大13名まで可)
	学識経験 公益代表委員	6名(4名)※ ※ 括弧内は大臣が指定する海区の人数	資源管理・漁業経営に学識経験を有する者 利害関係を有しない者は必須
委員の 選任方法	漁業者等委員	公選	知事選任（議会の同意）
	学識経験 公益代表委員	知事選任	知事選任（議会の同意）

＜経過措置＞

- 現在の委員の任期は、平成33年3月末まで延長
- 改正漁業法施行前でも欠員が生じた場合は選挙を実施せず、改正後の選任方法によって知事が選任

漁業者団体等からの公募や選定委員会の設置等により、漁業の実態に合った委員を高い公平性・透明性の下で選任

(出所) 図表3に同じ。

(3) この点については、北村喜宣「厳罰化の目論見と予期せざる現実」(1)(2)『自治研究』第95巻第1号、同第3号を参照されたい。

図表9 漁業法における罰則の比較

違反内容	懲役刑	罰金刑	
特定の水産動植物を採捕した場合、密漁品を取得する等した場合 ※対象となる水産動植物は省令に規定	—	—	【罰則の新設】 3年以下の懲役 3,000万円以下の罰金
省令に基づく大臣許可漁業又は調整規則に基づく知事許可漁業を無許可で営んだ場合  (例) ・大臣許可の場合：ずわいがに漁業、東シナ海はえ縄漁業等 ・知事許可の場合：小型まき網漁業、機船船びき網漁業、潜水器漁業 等	3年	200万円	【罰則の引上げ】 300万円
漁業権又は漁協の組合員の漁業を営む権利を侵害  (例) 漁業権設定区域における一般遊漁者によるサザエ、イセエビ等の採捕	—	20万円	【罰則の引上げ】 100万円

(出所) 図表3に同じ。

(6) 水産業協同組合法の改正

図表1では、漁業法の改正が中心となっているが、水産業協同組合法についても数多くの個所が改正対象となっている。要綱では、第二及び第三が水産業協同組合法の一部改正に言及するものであり、前者においては、漁業生産組合に関する規定の整備として漁業生産組合を設立するには、3人以上の漁民が発起人となることを必要とすること（第85条の2関係）、漁業生産組合は、役員として理事を一人以上置かなければならないものとするとともに、幹事の設置については任意とするものとする（第83条の2関係）、漁業生産組合は、その組織を変更し、株式会社になることができるものとし、総会における組織変更承認、行政庁への届出その他の組織変更の手続きについて定めること（第86条の2から第86条の12まで関係）等が定められている。

後者については、まず、「漁業協同組合等の役割の明確化」として、漁業協同組合及び漁業協同組合連合会（以下「組合等」という。）は、その事業を行うに当たっては、水産資源の持続的な利用の確保及び漁業生産力の発展を図りつつ、漁業所得の増大に最大限の配慮をしなければならないこと、漁業法に規定する沿岸漁場管理団体として行う同法に規定する保全活動その他漁場の管理を、組合等の事業として規定すること等が規定された。

「理事等の構成」として、組合員の漁獲物その他の生産物の販売の事業を行う漁業協同組合の理事のうち1人以上は、水産物の販売等に関し実践的な能力を有する者でなければならないこと等とした。

「信用事業を行う漁業協同組合等の会計監査人の設置」として、一定規模以上の信用事業を行う組合等は、会計監査人の監査を受けなければならないこと等とした。

「内水面組合の組合員資格」として、内水面組合にあっては、水産動植物の採捕、養殖又は増殖をする日数が1年を通じて30日から90日までの間で定款で定める日数を超える個人は、正組合員資格を有すること等とした。

#### (7) 本法律によるその他の法改正等

以上のほか、水産物資源管理法、内水面漁業の振興に関する法律がそれぞれ一部改正され、海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（TAC法）は廃止されることとなっている（要綱第四から要綱第六）。

なお、施行期日等については冒頭にも触れたが、このほか、要綱第七として、「政府は漁業者の収入に著しい変動が生じた場合における漁業の経営に及ぼす影響を緩和するための施策について、漁業災害補償の制度の在り方を含めて検討を加え、その結果に基づいて必要な法制上の措置を講ずるものとする」（附則第33条第1項関係）、「この法律の施行後10年以内に、この法律による改正後のそれぞれの法律の状況等を勘案し、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必要な措置を講ずるものとする」（同条第2項関係）等が規定されている<sup>(4)</sup>。

以上のように、多岐にわたる改正個所を持つ本法律であるが、次節で触れる審議の期間はごく短時間であった。このこと自身も国会では指摘されることとなった点である<sup>(5)</sup>。

---

(4) 施行日については、注(2)参照のこと。

(5) 例えば、亀井亜紀子氏（立憲民主党）は、衆議院農林水産委員会での質疑において「今回の漁業法、70年ぶりの改正ですが、それに対して質疑時間が大変短く、余りにも拙速だと思います。皆様もお持ちだと思いますけれども、この法律案、電話帳のようです。中身を見ましても、新旧対照になっておりません。つまり、新法に近いと思います。」などと指摘し、紙智子氏（日本共産党）は、参議院農林水産委員会での討論において「70年ぶりの改正でありながら質疑時間は8時間45分だけです。」などと批判している。さらに、与党である古川康氏（自由民主党）も「浜を回っておりますと、改革方針の公表が突然で、漁業者への事前説明がなかったというような声があります。」と指摘している。

## 2. 審議の経過等

審議の経過において取り上げられた論点について端的に整理しておきたい。ただし、地方自治との関係においてより重要と思われる点については次節で触れることとする。

前節において改正個所の整理を行ったため、ここで、大臣による提案理由を引用することは避けるが、提案理由それぞれについて質疑が行われた。

まず、審議時間の不足とともに多く指摘されたのが、本法律の改正内容について漁業者に正しく周知し、その理解を得られているかについてである。

この点について例えば、緑川貴士氏（国民民主党）は、「海洋環境を保全する責務、漁場を統一的にまとめる役割を担ってきた主体である地元の漁業者の皆様が、この70年ぶりの大変革について理解、納得が、残念ながらいまだに進んでおりません。現場への周知がとにかく不十分であるというふうに思います。」と指摘している<sup>(6)</sup>。

これらに対して、政府側の答弁は、「現場への丁寧な説明でありますけれども、漁業者への説明につきましては、水産政策の改革の内容や改正法案の考え方等につきまして、漁業者団体の開催する会議などさまざまな機会を通じて説明を行ってきております。また、本年六月から10月末までの間に全国各地で99回の説明会等も実施をしてきたところでもございます。／今後も、このような説明会を引き続き実施をしていかなければなりませんし、全国の浜の要望に応じて説明に出向くことはもちろんのことでありますけれども、現場の漁業者の皆さんと信頼関係を築いた上で、改革が実行できるように努めていかなければならないと存じております。」というようなものであった<sup>(7)</sup>。

この点、参議院においても、小川勝也氏（立憲民主党）、徳永エリ氏（国民民主党）、森ゆうこ氏（希望の会）などから質疑や討論を通じて言及があった。

漁獲可能量による資源管理等に関して、大臣許可漁業について、許可の要件となる制限措置等に関する規定を整備するとともに、漁獲割当ての対象となる特定水産資源を採捕するものについては、一定の場合を除き、船舶の規模に関する制限措置を定めないものとすることについて、たとえば、稲津久氏（公明党）は小規模な漁業者に対する配慮、漁業者の支援について質している<sup>(8)</sup>。

---

(6) 2018年11月27日衆議院農林水産委員会第9号。

(7) 吉川貴盛農林水産大臣の答弁。

(8) 2018年11月22日衆議院農林水産委員会第7号。



これに対しては、「魚種の選択性が低い定置網漁業を含めまして、極めて多様な漁法で行われている日本の漁業、そして対象種も非常に多いというその沿岸の小規模な漁業者の実態、そういうものに十分配慮して、漁業者の負担を最小化しながら効果を最大限発揮できるように、漁業者の方々の意見を伺いながら、管理手法を丁寧に丁寧に構築していく必要があるというふうに思っております。／さらに、そういった取組をしていただく漁業者に対する経営の支援ということでもあります。委員から言及していただきましたけれども、漁獲共済、漁業共済と積立ぶらすで収入の方の安定を図りながら、セーフティーネット事業と言っておりますけれども、漁船漁業については燃油、魚類養殖については餌というようなことで、コスト対策もあわせて、こういうものを動員しながら、こういった経営安定対策の活用を十分に図って進めてまいりたいというふうに思っております。」との答弁が行われた<sup>(9)</sup>。

漁業権制度について、海区漁場計画の作成の手続を定めるとともに、漁業権がその存続期間の満了により消滅した後に設定する漁業権について、漁業権の申請が重複したときは法定の優先順位に従って免許する仕組みにかえて、新たに、存続期間が満了する漁業権を有する者が漁場を適切かつ有効に活用している場合はその者に、それ以外の場合には地域の水産業の発展に最も寄与すると認められる者に免許することとしたことについては、近藤和也氏（国民民主党）は、「地元を優先するという考え、漁協を優先順位一番から省く部分があるわけですね。こういったところは、私は、先ほど多面的機能という話もありましたけれども、地元の安定性、漁業者がいかにか、この優先順位をなくすことによつての地元の考えが薄れることを、大きく懸念をしています。」と、問題提起がされ、金子恵美氏（無所属の会）は、「もう先ほど来何度も何度も他の委員の方々が御質問されているんですけれども、この漁業権の付与についてでありますけれども、優先順位の法定制は廃止される、そして、これにかわつて都道府県が付与する際の考慮事項を決定するということではあるけれども、でも、実際には中身については全くわからないということでもあります。／適切かつ有効というものはどういうことなのか。既存漁業権については、漁場を適切かつ有効に活用していると認められる者による申請がある場合は当該者に対して漁業権の免許をするものとされています。そして、免許の内容たる漁業による漁業生産の増大並びにこれを通じた漁業所得の向上及び就業機会の確保その他の地域の水産業の発展に最も寄与すると認められる者に免許すると言われています。／適切かつ有効とは具体的にどのよう

---

(9) 長谷成人水産庁長官の答弁。



なものです。そしてまた、地域の水産業の発展に最も寄与すると認められるということはどういうことですか。この具体的な基準はどのように決められますか。お伺いします。」と質している<sup>(10)</sup>。

これにする答弁は、「適切かつ有効に活用している場合とは、漁場の環境に適合するように資源管理や養殖生産を行い、将来にわたり持続的に漁業生産力を高めるように漁場を活用している状況と考えております。／地域の水産業の発展に最も寄与するとの判断でありますけれども、例えば、漁業生産がふえて地域の漁業者の所得向上につながる、さらには地元の雇用創出や就業者の増加につながるなど、地域の水産業の発展に寄与する度合いによって判断されることとなると思っております。／地域の実情に応じて総合的に行われるものと考えております。／実際には、各地域のさまざまな条件のもとで多様な漁場の活用実態というのがあります。地域の漁業に精通する都道府県が実態に即して判断することになりますけれども、都道府県によって判断の基準が大きく異なることのないようにする観点から、法案成立後、都道府県の実務者からも更に意見を伺った上で、国が技術的助言として考え方を示していく考え方もございます。」と、法律が成立した後での対応が主となることが示唆されている<sup>(11)</sup>。

これらの問題に対して、参議院においては、鉢呂吉雄氏（立憲民主党）、藤田幸久氏（国民民主党）紙智子氏（日本共産党）などからも同様の質疑がなされている。

このほか、第1節で取り上げた密漁対策の強化などについても質疑が行われている。

以上のような質疑を経て、本法律には、衆議院で以下のような付帯決議がなされている。

#### 漁業法等の一部を改正する等の法律案に対する付帯決議

近年、世界で水産物需要が大きな伸びをみせている中、我が国の漁業は、資源の変動による漁獲量の減少や魚介類の消費量の低迷等厳しい状況が続いている。また、漁村地域においては、人口減少と地域経済の縮小が続いている。

---

(10) 2018年11月28日、衆議院農林水産員会第10号。同氏は、「今回の漁業法改正の真の目的は、漁業者や漁協への漁業権の優先的付与を廃止し、企業の新規参入を促すことにあります。」と指摘したうえで、「水産政策の改革については、これまでの農協改革等と同じで、規制改革推進会議において議論、策定されました。まるで、現在の漁業、水産業は効率が悪いので、効率重視の大資本にお願いし、漁業を再生していただき、成長産業にしたいと言っているようです。水産改革の重要な方向性は、漁業者、漁村、地域社会を守ることであるべきです。」と主張している（2018年11月15日、衆議院本会議第6号）。

(11) 吉川貴盛農林水産大臣の答弁。

こうした状況を踏まえ、水産資源の持続的な利用を確保しつつ、漁業生産力の発展を図り、水面を総合的に利用するとともに、漁業・漁村が有する多面的機能の発揮及び漁村の振興を図ることが極めて重要である。

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 漁獲可能量及び漁獲割当割合の設定等に当たっては、漁業者及び漁業者団体の意見を十分かつ丁寧に聴き、現場の実態を十分に反映するものとする。また、漁獲割当ての沿岸漁業への導入については、多種多様な資源を漁獲対象としている特性を十分踏まえ、資源評価の精度向上、管理手法の確立、漁業経営への影響緩和策の充実等万全の体制が整うまで慎重を期すること。
- 二 漁業権の存続期間の満了に際し、既存の漁業権者が漁場を「適切かつ有効」に活用している場合はその者に引き続き免許すること。「適切かつ有効」であることの判断基準を具体的かつ明確にし、漁業者等が不安なく経営を継続できるようにすること。
- 三 海区漁業調整委員会は、漁業者代表を中心とする組織であるという基本的性格を維持すること。このため、海区漁業調整委員会の委員の任命については、適正かつ公正な手続により行われるようにすること。
- 四 沖合・遠洋漁業の漁船の大型化については、関係沿岸漁業者及び漁業者団体との十分な調整を行うとともに、漁獲割当てのみならず、操業区域、漁業時期、漁具の種類等の制限措置を講じることにより、資源管理の着実な実施及び漁場の使用に関する紛争の防止が確保できることが確認された場合にのみ認めること。
- 五 漁業権者以外の者が実質上当該漁業権の内容たる漁業の経営を支配しているような場合に特に注意を払いつつ、当該経営に関わる漁業権者が適切に漁業を行っていないと認められる場合、都道府県知事が漁業権の取消しも含めて是正措置を講じること。
- 六 都道府県知事が沿岸漁場管理団体を指定するに当たっては、地元の漁業協同組合を優先すること。また、それ以外の団体を指定しようとする場合には、地元漁業者や漁業協同組合が参画した組織を対象とすべきこと。
- 七 全漁連監査から公認会計士監査への移行に当たっては、配慮事項を確実に実施し、現場に混乱を招かないよう万全の措置を講じること。
- 八 我が国周辺海域における水産資源管理に重大な影響を与える外国漁船の違法操業等については、漁業取締体制を強化し、厳格に対応するとともに、周辺諸国・地域との協議や、地域漁業管理機関での議論の場において、我が国の立場を毅然と主張し、我

が国の漁業者の安定した操業を確保すること。

九 今回の水産政策の改革について、現場の漁業者の十分な理解と納得が得られるよう更に丁寧な説明を継続して行うこと。

右決議する。

### 3. 地方自治体等への影響等（小括にかえて）

まず、地方自治法の改正についてであるが、本法律によって第1号法定受託事務を掲げた別表第1に改正があり、また、第2号法定受託事務を掲げた別表第2から漁業法の項が削除されることとなった<sup>(12)</sup>。

本法律と地方自治体との関係において重要なポイントとしてここでは2点とりあげる点とする。第1点は、本法律において目的規定が変更された点で、これは、地方自治体との関係もさることながら、法律そのものにとって極めて重要な意味を持つ点であると思われる。

先述した通り、改正前漁業法第1条は、水面を総合的に利用し、もって漁業生産力を発展させ、あわせて漁業の民主化を図ること」を目的としていたところ、文言としては「漁業の民主化」が抜け落ちている。

この点に関して、成長産業化のための改正において法の目的に変更が及ぼされた経緯、すなわち、立法事実はさらに明らかにされる必要があるように思われる。国会の場においては、例えば、田村貴昭氏（日本共産党）が、2018年11月15日衆議院本会議において、「漁業権について審議する海区漁業調整委員会の公選制も廃止し、知事による任命制にしています。これは漁業者の声を封じるものではありませんか。第一条の目的から漁業の民主化を図るの文言を削った理由とあわせて答弁を求めます。」と質したのに対し、吉川貴盛農林水産大臣は「目的規定については、漁業法の制定から約70年間の運用によって、当時の課題であった封建的な漁業慣行は解消され、当初の目的である民主的な漁場の利用形態の構築は既に実現されております。／このため、現時点でなお漁業の民主化を法の目的とする必要はないと考えております。」と答弁している。漁業調整委員会の公選制廃止については、別途取り上げる。

---

(12) 詳細は、本法律第37条（地方自治法の一部改正）参照のこと。

本法律をめぐることは、衆議院では、2018年11月26日衆議院農林水産委員会第8号（参考人は、全国漁業協同組合連合会代表理事長岸宏氏、東京大学大学院農学生命科学研究科農学国際専攻教授八木信行氏、鹿児島大学水産学部教授佐野雅昭氏、帝京大学経済学部地域経済学科教授加瀬和俊氏）において、参議院では、2018年12月6日参議院農林水産委員会第6号において（全国漁業協同組合連合会代表理事長岸宏氏、宮城海区漁業調整委員会（公選）赤間廣志氏、香川海区漁業調整委員会会長濱本俊策氏）において参考人を招致しての質疑が行われている。

これらのうち、加瀬和俊氏は、「漁業法改正案の第1の問題点は、第1条で、現行法の2つの目的のうち、漁業の民主化が削除され、漁業法の目的が漁業生産力の発展だけになったことです。／この理由は、民主化は既に達成されたということのようですが、地元の自然資源を、地元に住み、みずから労働する漁業者が優先的に利用できるという原則を外し、資源がありながら地元漁業者はそれを利用できず、外部の企業が優先的にこれを利用するとなる、戦前型のシステムというものには賛成できません。／農地改革は小作人に土地の所有権を移しましたから、民主化が達成され、後戻りもできない状態になったと言えますが、同じ時期に実施された漁業制度改革は、海の所有権を地元漁業者に与えたわけではなく、地元漁業者が漁場で操業する権利と企業が漁場を利用する権利とがぶつかった場合には、地元漁業者が優先するという原則を定めたものです。／したがって、今回の改正で、その点を事実上企業優先に変更するわけですから、それは戦前のシステムに後戻りすることを意味することになります。」と指摘している。

この加瀬氏の発言に対し、福山守氏（自由民主党）は、質疑の中で法律案をみても、都道府県知事が何かを決定する場合に、海区漁業調整委員会の意見を聞かなければならないといった規定も置かれており、ことさらに企業優遇にはなっていないと思われるにもかかわらず、このような主張を行う根拠がどこにあるかについて質問をしている。

加瀬氏はこれに対し、「御発言の中で、海区漁業調整委員会に発言の機会があるので企業本位にはならないのではないかと御発言がございましたけれども、海区調整委員会は、それぞれの決定プロセスの中で意見を聞かなければならないという規定は全てあるわけですが、それで現場側の利害というものが守られるのかといえば、海区調整委員会から聞く意見には、当然のことながら対立する意見もあるわけですね。どなたに対しても漁業者は発言できるようになっていますので、対立する意見でも聞けばいいということですから、したがって、委員会の発言を聞かなければならないということが、その地域で大きな問題を避けることができるという保証には全くならないのではないかとこのように考えて

おります。／私は、企業が入ってくるのがまずいというふうに言っているわけではなくて、企業は、現在のシステムの中で入ってくる形が、現場の漁業者と、地元漁業者と企業との協調的な形での操業、これにとって最も適切であると思うからです。／これを法案のような形で直した場合には、一方の側は一方的に漁場を奪われるという形になってしまうわけですから、その点で敵対が避けられなくなるというふうに理解しております。」と回答しているが本法律の成立過程を通じてこの論点が深められることはなかった。

地方自治体との関係で重要となる改正箇所は、先にも触れたが海区漁業調整委員会の委員の選任方法の変更であると思われる（**図表 9** 参照）。

金田禎之は、「いかに漁業生産力を発展させ、いかに漁業の民主化を図るか」については、「漁業者及び漁業従事者の代表を中心とする民主的な調整機構として漁民の意思を反映する唯一の機構である」ところの漁業調整委員会の役割を重視している<sup>(13)</sup>。

その漁業調整委員会の一つである海区漁業調整委員会の委員の選任方法について**図表 9**にあるように漁業者等委員を公選から知事選任に変更している。ここでいう「公選」とは、「漁民が漁民の中から選挙した委員で、被選挙権のある者は個人のみでなく法人でもなり得る」ものである<sup>(14)</sup>。

この点について、『法令解説資料総覧455号』においては、「漁業者を主体とする同委員会の組織・機能を残しつつ、地域の実情に柔軟に対応できるようにするため、漁業に関する識見を有し、その職務を適切に行うことができる者のうちから、都道府県知事が議会の同意を得て任命する仕組みとした」との説明はあるが、なぜ、公選を廃したのかについての言及はない。

先述の田村貴昭氏の質疑に対して吉川貴盛農林水産大臣は、「海区漁業調整委員会については、漁業者を主体とする組織の性格や機能を維持した上で、実態に即した選任方法に改めるものであり、漁業者の声を封じるようなものではありません。」との答弁を行っている。

この点について、衆議院の参考人質疑において、福山守氏は、加瀬氏に対して「実際に選挙を行っている海区はわずかでありまして、地域のバランスをとって漁業者、委員を選ぶために、新たな選出方法の方が、かえって時代に、実態に即しているんじゃないか」との疑問を呈している<sup>(15)</sup>。

---

(13) 金田禎之『新編漁業法詳解 増補四訂版』成山堂出版、2013年。

(14) 金田前掲書。

(15) 時間の関係で加瀬氏の回答は省略されている。



この点について、亀井亜紀子氏は、「海区漁業調整委員会の委員公選制を廃止する、これは、今回の改正で一条から除かれた漁業の民主化にやはり逆行する動きだと思います。／自治体の選挙に例えますが、今、例えば町会議員選挙などで無投票で決まってしまうという、地方議員のなり手がいない問題がありますけれども、じゃ、選挙にならないからといって町長が議員を指名していいか、任命していいかといったら、それにはかなりの反論があると思います。それと同じことだと思います。／現時点で、選挙になっていないからといって選挙権を取り上げてしまう、この理由はなぜでしょうか、伺います。大臣、お願いいたします。」と質している<sup>(16)</sup>。

これに対する吉川貴盛農林水産大臣の答弁は、「海区漁業調整委員会の委員公選制を廃止する理由を今問われたところではありますが、この漁業調整委員会が適切に漁業調整の役割を果たすためには、漁業者委員について、地区や漁業種類に著しい偏りが無いものとする必要があると考えております。／他方、現行制度における漁業者委員につきましては、まず、選挙を行うと漁業者の多い地区や漁業種類から委員が選ばれやすい上に、実際は投票実施率が低いこと、そして二つ目でありますけれども、学識経験委員として本来漁業者委員の対象となる漁業者を選任するケースがあることなどの問題があると考えておりまして、このために、今般のこの改正の機会に、これらの問題を先送りすることなく、漁業者を主体とする漁業調整委員会の組織、機能を残しつつも、地区や漁業種類に著しい偏りが生じないように、公選制から知事の選任制に移行するものと承知をいたしております。」というもので、具体的に質問に対して答えるものではなかった。

参議院の参考人招致においては、まさに公選の海区漁業調整委員である赤間廣志氏が、「水産特区の議論の中で思ったことは、知事の権限の大きさであります。今度の漁業法の改定では、今にも増して知事の権限は大きくなります。公選制を廃して、企業への開放に知事が積極的な場合、海区漁業調整委員会、全て知事任命になることにより、恣意的な選任が行われることが懸念されます。そうなれば、水産特区と同じ混乱が生じるのではないのでしょうか。これは、我々、7年前に十分に感じております。」との懸念を表明し、「漁村の民主化を阻害するものを排除するとする項目は、今回の法律ではかけらもなくなっています。このように、新たな漁業法の下での海区漁業調整委員会は、恐らく有名無実と化すのではないかと。これまで達成してきた現場の民主的利用もかなり劣化します。したがって、漁業の民主化の実現に見た現行漁業法一条を大幅に書き換え、海区漁業調整委員会の

---

(16) 2018年11月27日衆議院農林水産委員会第9号。



公選制をなくすことは強く反対申し上げます。」との見解を示している<sup>(17)</sup>。

ここでは、濱本俊策氏も「公選制は、たとえ選挙がなくても、公選制を前提として選ばれた、そういうことが大事なんです、地元での調整には。だから、これは確実にのけてはいけないと。水産庁の理屈は、単に総務省が言っていることの同じことを言っておるだけです。それを何の弁護もしていない。要は、言われるとおりでという、そういうことでやっておるだけです。」と、選挙の実施等とリンクした法改正への疑義を呈している。

一方、岸宏氏は、自身も海区調整委員を務めていることに触れながら、「公選制が廃止されて知事の任命制になるということはいろんな心配点が聞こえるわけではありますが、選任の仕方もありますが、実質的に私は漁業調整の機能が発揮される、それがやっぱり海区の委員会の重要性であろうという思いがいたしております。今回の改正によりまして選任の方法は変わるわけではありますが、漁民委員が過半数を占めることが法定されておるわけですので、漁業者代表を中心にした、中心に据えた組織であることの性格は私は変わらないと思っております。したがって、漁業調整の役割は引き続きしっかりと私は維持されると理解しております。／今後また政省令の中で具体的にいろいろなことが出るわけではありますが、調整機能が引き続きしっかりと維持されるように、私どもとしても国の方へもしっかり話をさせていただきたい、こんなふうに思っております。」と、法改正に対して一応の理解を示している。このように、漁業者の間においても、本法律に対する理解や議論が不十分であることが浮き彫りになっている。

以上を要するに、本法律は、目的規定の変更を含む大規模な変更であるにもかかわらず、そのための立法事実の提示も、また、そのことに対する審議も不足している。このように、改正内容の是非以外の点で大きな課題を抱えた法律であると思われる。

(そのだ しげき 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

---

(17) ここで、赤間氏のいう「7年前」とは、「創造的復興」を掲げて宮城県知事が提案した「水産特区」を指す。赤間氏は、これを「漁業法より特区法を優先し、企業への漁業権認可の先鞭を着け」たものと評価している。



# 農業用ため池の管理及び保全に関する法律

## (平成31年4月26日法律第17号)

権 奇 法

### 1. はじめに

農業用ため池とは、農業用水の確保を目的として人工的に作られた池である。農業用ため池をめぐるのは、近年、集中豪雨などによる土砂災害が頻発し甚大な被害をもたらしている中で、農業用ため池が決壊し被害をさらに拡大させる事例が増えている。防災・減災の観点からの農業用ため池の適正な管理・保全が急務となっている。ところが、農業用ため池をめぐるのは、その権利関係が不明確かつ複雑化していること、また、近年の利用者の離農及び高齢化による管理組織の弱体化が進んでいる現状がある。このような現状は、行政機関による農業用ため池の管理・保全を阻害する大きな要因でもある。

農業用ため池の管理及び保全に関する法律（平成31年4月26日法律第17号）は、以上のような状況を踏まえ、防災・減災対策の強化を図るために必要な措置として、所有者等による届出制度と適正管理義務の明文化、決壊した場合に周辺地域に被害を及ぼすおそれのある特定農業用ため池の指定制度、防災工事についての施行命令及び代執行制度、市町村が管理権を取得できる制度を設けている。

以下では、まず、法律制定の背景として、農業用ため池の現状と近年の被災状況を概観し、次に、法案提出に至るまでのため池の防災対策に向けた議論を整理する。そして、法律の概要と国会における審議内容を踏まえ、最後に、地方自治法及び地方公共団体への影響について検討することとする。

## 2. 法律制定の背景

### (1) 農業用ため池の現状

農業用ため池（以下、単に「ため池」とする場合もある。）は、「降水量が少なく流域の大きい河川に恵まれない地域などで、農業用水を確保するために水を貯え取水ができるよう、人工的に造成された池」<sup>(1)</sup>と定義されている。農林水産省の調べによると、ため池は、全国で約20万か所存在しており、降水量が少なく、大きな河川に恵まれない西日本を中心に分布し、次の【表1】で見ると、特に、瀬戸内地域で全国の約6割が集中している。

ため池は、農業用水の供給機能だけでなく、洪水調節や土砂流出防止機能などの防

【表1】 都道府県別の農業用ため池の数（個所数順）

1	兵庫	43,245	17	岩手	3,150	33	千葉	1,079
2	広島	19,609	18	石川	3,127	34	福井	877
3	香川	14,619	19	秋田	2,705	35	北海道	819
4	大阪	11,077	20	愛知	2,672	36	宮崎	741
5	山口	9,995	21	佐賀	2,638	37	静岡	668
6	岡山	9,754	22	岐阜	2,459	38	鹿児島	619
7	宮城	6,093	23	大分	2,248	39	群馬	594
8	新潟	5,793	24	富山	2,195	40	徳島	550
9	奈良	5,707	25	熊本	2,158	41	埼玉	531
10	和歌山	5,236	26	長野	1,892	42	栃木	501
11	福岡	5,232	27	青森	1,813	43	高知	415
12	島根	5,041	28	京都	1,579	44	山梨	124
13	三重	4,000	29	滋賀	1,554	45	沖縄	60
14	福島	3,730	30	茨城	1,510	46	神奈川	21
15	長崎	3,680	31	鳥取	1,209	47	東京	8
16	愛媛	3,255	32	山形	1,160	計：197,742		

出所：農林水産省農村振興局「平成30年7月豪雨等を踏まえた今後のため池対策の進め方について」（平成30年度第3回食料・農業・農村政策審議会農業農村振興整備部会（平成31年1月15日）配付資料）を基に作成。

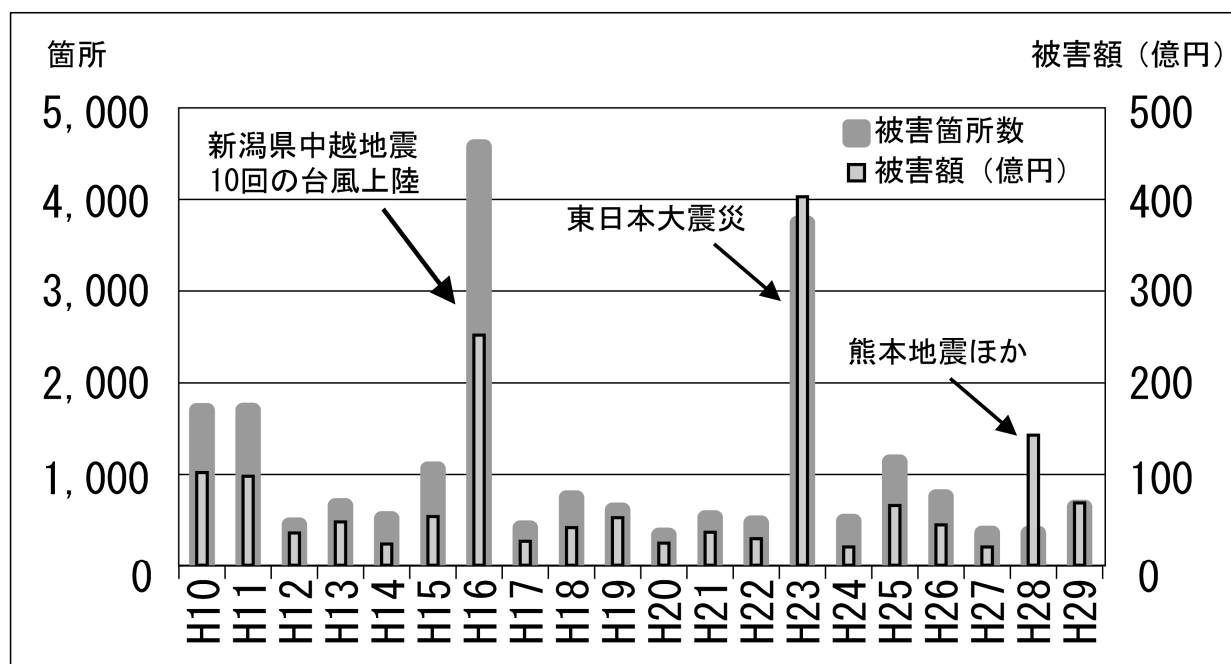
(1) 農林水産省「ため池の概要」（[http://www.maff.go.jp/j/nousin/bousai/bousai\\_saigai/b\\_tameike/attach/pdf/index-65.pdf](http://www.maff.go.jp/j/nousin/bousai/bousai_saigai/b_tameike/attach/pdf/index-65.pdf)、令和2年2月1日最終アクセス）（平成30年3月時点）。

災機能、飲料水、生活用水や防災用水の水源としても機能し、さらに、地域住民の親水空間、小動物などの生息空間としての重要性も計り知れないものがある。このように、ため池は、地域の農業と農村の生活に密接に関わる必要不可欠な存在となっており、一つの歴史的な財産であるといえる<sup>(2)</sup>。このようなため池の約7割は、江戸時代以前に築造もしくは築造時期不明のものであり、ため池周囲の地盤、施設の材料・構造等が不明であるものも少なくない状況にある<sup>(3)</sup>。

## (2) ため池の被災状況

近年、台風や集中豪雨、そして大規模地震による災害が頻発かつ激甚化し、特に、平成23年の東日本大震災や平成30年の西日本豪雨災害の際には、ため池の決壊により住宅や農地に甚大な被害をもたらされ、人的被害も発生した。

【図1】 自然災害によるため池の被害推移



出所：農林水産省「ため池の被災状況」

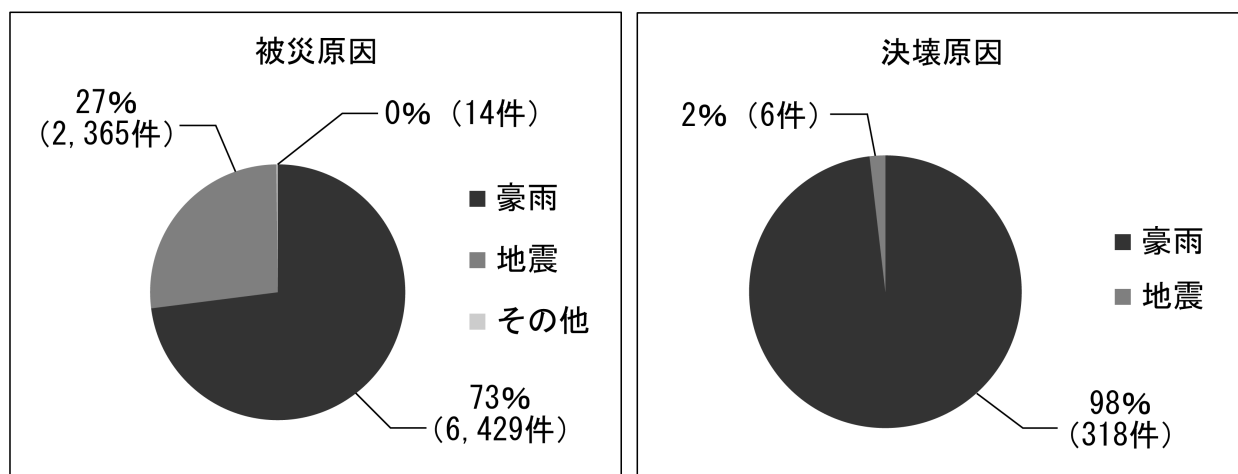
([http://www.maff.go.jp/j/nousin/bousai/bousai\\_saigai/b\\_tameike/attach/pdf/index-58.pdf](http://www.maff.go.jp/j/nousin/bousai/bousai_saigai/b_tameike/attach/pdf/index-58.pdf))

(2) 堀俊和「農業用ため池の豪雨災害に関する研究」農業工学研究所報告第44号（2005年）141頁。

(3) 天野英二郎「急がれるため池の防災対策に向けて——農業用ため池の管理及び保全に関する法律案の成立——」立法と調査No.44（2019年7月）65～66頁。

ため池の被災の原因については、平成20年から平成29年までの10年間で見ると、豪雨によるものが73%（6,429件）、地震によるものが27%（2,365件）となっている。ため池の決壊に限定してみると、豪雨によるものが98%を占めている。

【図2】 ため池の被災原因と決壊原因（平成20～29年の10年間）



出所：農林水産省「ため池の被災状況」

農林水産省農村振興局整備部防災課調べ（平成30年10月）

### （3）ため池の防災対策

ため池の被災・決壊の発生は、直接的には豪雨や台風によるものであるが、気候変動による集中豪雨や台風の発生が増加する中で、適正な管理・保全が行われず、老朽化が進み安全性に欠けているため池が増えていることも重要な要因の一つである。

これまで、政府は、ため池の防災対策のため、「土地改良法」（昭和24年法律第195号）に基づいた「土地改良事業」、そして「国営総合農地防災事業」、「農村地域防災減災事業」、「農業水路等長寿命化・防災減災事業」などの予算措置による事業支援によってため池の整備を進めてきた。また、農山漁村地域整備交付金の交付によって、都道府県主導の「農地防災事業」を活用したため池の整備も進めてきたが、近年の被災状況からすれば、ため池の適正な管理・保全が行われていたとは言い難い状況であった。適正な管理・保全が行われなかった理由は、ため池の老朽化に加え、前述のように、農業者の離農と高齢化によって管理組織が弱体化したことと権利関係の不明確さから行政が的確にため池の現状を把握し対策を講ずることが難しいことが大きく影響しているといえる。



### 3. 法案提出までの政府の動き

以上のような状況及び課題に対処するため、政府は、ため池の決壊による被害防止対策に向けた調査・検討を進めてきた。政府の調査・検討は、主に、平成23年の東日本大震災と平成30年7月の西日本豪雨災害時のため池の決壊による被害を踏まえたものとなっている。

#### (1) 国土強靱化基本法の制定等

政府は、東日本大震災の教訓を踏まえ、事前防災及び減災、そして迅速な復旧復興の観点から、国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある大規模自然災害等に備えた国土の全域にわたる強靱な国づくりを推進するための法律として、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（以下、『国土強靱化法』）」（平成25年法律第95号）を制定した。同法は、基本理念を定めることで国等の責務を明らかにするとともに、国土強靱化推進本部の設置、国土強靱化に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための国土強靱化基本計画の策定などを定めている（同法第1条）。

同法に基づいて策定された国土強靱化基本計画（平成26年6月3日閣議決定）においては、ため池に関連して、「ため池のハザードマップの作成・周知、施設管理者のBCP作成など、ハード対策とソフト対策を組み合わせた防災・減災対策を関係機関が連携して強化する」としている。

また、土地改良法においても、巨大地震発生リスクが高まる中、国又は地方公共団体が、自ら耐震化事業を早急に行うための対策が講じられた（「土地改良法等の一部を改正する法律」（平成29年法律第39号））。すなわち、ため池等の耐震化事業について、農業者からの申請によらず、国又は地方公共団体が、原則として農業者の費用負担や同意を求めずに事業を実施できる新たな仕組みが創設（土地改良法第87条の4）されたのである<sup>(4)</sup>。

---

(4) 農林水産省「土地改良制度の見直しについて〈改正事項の概要〉」（平成29年5月）。

## (2) ため池一斉点検及び詳細調査

近年のため池の決壊による被害、特に、平成23年の東日本大震災時における被害を踏まえて、政府は、平成25年度から27年度の3か年で、市町村及び都道府県を通じて、全国のため池についての一斉点検を実施した<sup>(5)</sup>。点検が実施された96,074か所のため池のうち、決壊した場合に人的被害を与えるおそれのあるもの<sup>(6)</sup>として選定された「防災重点ため池」(詳細は、後述)は11,318か所であり、そのうち3,391か所が洪水流下能力や耐震性能などに関して、詳細な調査の優先度が高いとの結果であった。また、ため池の耐震調査の実施状況についても取りまとめられ、耐震調査を実施した防災重点ため池3,281か所のうち1,837か所で耐震不足が確認された。

この結果を受けて、地震及び豪雨に対する詳細調査や、ハザードマップの作成・公表状況に関する調査を行い、調査の結果は以下の【表2】から【表4】のとおりである。

【表2】 地震に対する詳細調査等の実施状況 (平成30年3月末時点)

防災重点ため池	廃止	地震に対する詳細調査の実施		
			耐震不足を確認	
				対策が完了
11,399か所 〔11,362か所〕 (11,318か所)	45か所 〔21か所〕	1,837か所 〔4,444か所〕 (3,281か所)	2,860か所 〔2,434か所〕 (1,837か所)	412か所 〔295か所〕

\* 中段〔〕は平成29年3月末時点、下段( )は平成28年3月末時点

(5) 一斉点検の内容は、受益面積0.5ha以上のため池(必要がある場合は、0.5ha未満のため池を含む。)を点検の対象とし、ため池の構造、周辺環境、下流状況、ため池の利用状況、立地状況、その他の基本状況に対する点検を行うものであった。

(6) 「人的被害を与えるおそれ」に関する具体的な基準は、「特定農業用ため池」の指定要件(後述)と同じである。

農林水産省「平成30年7月豪雨等を踏まえた今後のため池対策の進め方～防災重点ため池の再選定と今後の対策～」。

【表3】 豪雨に対する詳細調査等の実施状況（平成30年3月末時点）

防災重点ため池	廃止	豪雨に対する詳細調査の実施		
			豪雨対策が必要	
				対策が完了
11,399か所 〔11,362か所〕	45か所 〔21か所〕	4,855か所 〔3,634か所〕	1,830か所 〔1,399か所〕	763か所 〔653か所〕

\* 下段〔〕は平成29年3月末時点

【表4】 ハザードマップの作成・公表状況（平成30年3月末時点）

防災重点ため池	廃止	ハザードマップを作成	
			ハザードマップを公表
11,399か所 〔11,362か所〕 (11,318か所)	45か所 〔21か所〕	6,547か所 〔5,441か所〕 (4,357か所)	5,487か所 〔4,030か所〕 (3,248か所)

\* 中段〔〕は平成29年3月末時点、下段（）は平成28年3月末時点

出所：【表2】から【表4】は、いずれも衆議院調査局農林水産調査室「農業用ため池の管理及び保全に関する法律案（内閣提出）について（法案の概要・現状と論点）」（平成31年3月）を基に作成。（元資料は、農林水産省「ハザードマップの作成・公表状況（平成29年3月末及び平成30年3月末時点）」）

### （3）平成30年7月豪雨被害を踏まえた対応

政府において、ため池対策を進めていた最中、平成30年7月には、西日本を中心とする記録的な大雨により、2府4県の32か所のため池が決壊し、住宅や農地だけでなく人的被害も発生した。決壊した32か所のうち、防災重点ため池は3か所のみで、防災重点ため池ではない小規模なため池で甚大な被害が発生した結果となった。

これを受け、農林水産省は、ため池対策検討チームを設置し、防災重点ため池の選定の考え方の見直しや、緊急時の迅速な避難行動につなげる対策、施設機能の適切な維持、補強に向けた対策について検討を進め、平成30年11月13日に、その結果を「平成30年7月豪雨等を踏まえた今後のため池対策の進め方」として取りまとめた。

同とりまとめは、まず、①決壊した32か所のため池のうち29か所が防災重点ため池に選定されていなかったこと、②避難行動に係る判断に必要なため池の現状や豪雨時等の情報収集が十分でないこと、③農業利用されておらず、適正に管理されていないため池が存在することを、ため池対策の課題として挙げている。そして、防災重点た

め池の見直しと今後の対策として、①国が示す新たな選定基準により、都道府県が市町村等と調整して防災重点ため池を再選定、②避難行動につなげる対策と施設機能の適切な維持、③補強に向けた対策の効果的な推進を示している<sup>(7)</sup>。

さらに、ため池対策の実効性を確保するための方策として、①農業用ため池の把握、②防災重点ため池について関係者が果たすべき役割の明確化、③権利関係が不明確なため池の保全・管理体制の強化、④統廃合を含む補強対策の着実な実施を挙げている<sup>(8)</sup>。この四つの方策が本法律の骨格をなしていることができる。

そして、次のように、四つの方策の対応方向を提示している。まず、「農業用ため池の把握」に関しては、農業用ため池の所在地、所有・管理者、諸元・構造等に関する情報を行政機関が正確に把握するための仕組みとして、農業用ため池の届出の義務付けとデータベースの整備・公表である。

二つ目の「防災重点ため池について関係者が果たすべき役割の明確化」に関しては、国及び地方公共団体の役割分担、そして、所有者や管理者などの関係者が果たすべき責務を明らかにするとともに、周辺住民への正しい情報の提供により緊急時の避難対策を効果的に実施する仕組みとして、都道府県知事による「特定農業用ため池」の指定、所有者等による適正管理の（努力）義務化、市町村によるハザードマップの作成などである。

三つ目の「権利関係が不明確なため池の保全・管理体制の強化」に関しては、所有者及び管理者が不明で適切な管理が行われないおそれがある場合に、行政機関に管理権限を付与できる仕組みを創設することである。

最後の「統廃合を含む補強対策の着実な実施」に関しては、土地改良事業は農業者からの申請と同意が必要であり、権利関係が複雑化して所有者を特定できない場合や事業内容について合意形成が困難な場合は、防災上必要な統廃合や補強対策が難しくなる。そのため、行政機関が主導して農業用ため池の防災上必要な工事を確実に実施させる仕組みとして、防災工事（改良・廃止）の届出、都道府県知事による防災工事命令と代執行制度の導入を示している。

また、平成30年8月31日には、中央防災会議防災対策実行会議の下に「平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」が設置され、

---

(7) 農林水産省農村振興局整備部「平成30年7月豪雨等を踏まえた今後のため池対策の進め方」（平成30年11月13日）。

(8) 同上。

同年12月26日、住民が「自らの命は自らが守る」意識を持って自らの判断で避難行動を取り、行政はそれを全力で支援するという、住民主体の取組み強化による防災意識の高い社会の構築に向けて、①「自らの命は自らが守る」意識の徹底や災害リスクと住民の取るべき避難行動の理解促進、②地域における防災力の強化等、今後実施すべき対策を「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について」として取りまとめた。

さらに、国土強靱化基本計画を改定し、廃止も含めたため池の総合的な対策の推進を定めると同時に（平成30年12月14日閣議決定）、ため池に関する点検の結果等も踏まえ、防災のための重要インフラ等の機能維持及び国民経済・生活を支える重要インフラ等の機能維持の観点から、特に緊急に実施すべきハード・ソフト対策を3年間で集中的に実施することを内容とする「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」が策定された（平成30年12月14日閣議決定）。その取り組む対策の具体的措置の中には「ため池に関する緊急対策」が挙げられている。

以上のような背景と経緯を経て、第198回国会において、「農業用ため池の管理及び保全に関する法律案」が、閣法第29号として提出された。

## 4. 法律の概要

農業用ため池の管理及び保全に関する法律は、本則6章と付則5箇条からなる法律で、このうち、第1章は総則（第1条～第3条）、第2章は農業用ため池の管理（第4条～第6条）、第3章は特定農業用ため池の指定等（第7条～第12条）、第4章は裁定による農業用ため池の管理（第13条～第17条）、第5章は雑則（第18条～第22条）、第6章は罰則（第23条～第25条）で構成されている。

### （1） 目的

本法の目的は、第1条において、農業用ため池の現状を踏まえ、その適正な管理及び保全に必要な措置を講ずることにより、農業用水の確保を図るとともに、農業用ため池の決壊による災害を防止することにより、農業の持続的な発展と国土の保全に資することとしている。

## (2) 用語の定義

本法における「農業用ため池」とは、農業用水の供給の用に供される貯水施設（河川法（昭和39年法律第167号）に規定する河川管理施設であるものを除く。）であって、農林水産省令で定める要件に適合するものとしている。農林水産省令<sup>(9)</sup>においては、堤体及び取水設備により構成される施設であるとし、河川法上の河川管理施設及び堤高15m以上のダム<sup>(10)</sup>は、本法の対象とする「農業用ため池」に含めないこととしている（施行規則第2条）。

次に、「管理者」とは、農業用ため池について所有権以外の権原に基づき操作、維持、修繕その他の管理を行う者としている。農業用ため池の管理者が有する所有権以外の権原に基づく管理の例としては、所有者から地上権、賃借権や使用借権の設定を受けている場合が考えられるが、そのほかにも、地域の関係者が任意団体を組織して管理している場合など、所有者との間で明確な権利設定がなされていなくても、入会権、占有権や事務管理による権原を有している場合も含まれ得るとの見解<sup>(11)</sup>が示されている。所有権以外の権限による管理者は、民法第717条の工作物責任における占有者とみること、所有者だけでなく占有者も日常の維持管理を通じて損害の防止措置を講じ得る考えとして管理者に位置付けることとしたものである<sup>(12)</sup>。

また、「防災工事」とは、農業用ため池を廃止するために施行する工事を含む農業用ため池の決壊を防止するために施行する工事とされている（以上第2条）。

## (3) 国及び地方公共団体の責務

都道府県及び市町村は、相互に連携を図りながら、本法に基づく措置その他農業用ため池の適正な管理及び保全に関する施策を講ずるよう努めるものとし、国は、都道府県及び市町村に対し、調査研究、情報の提供その他の必要な支援を行うよう努めるものとした（第3条）。具体的には、都道府県は、特定農業用ため池の選定、ため池のデータベースの整備・管理、ため池の整備の技術的支援を行い、市町村は、ため池

---

(9) 農業用ため池の管理及び保全に関する法律施行規則（令和元年農林水産省令第9号）。

(10) 河川法第44条第1項により規定するダムとして、貯水施設の構造に関する近代的な技術基準に基づいて設置され、かつ土地改良法等に基づく施設管理規程が整備されているものをいう。

(11) 「農業用ため池の管理及び保全に関する法律の運用について」（令和元年7月1日付元農振第872号農村振興局長通知）第2の2。

(12) 農林水産省農村振興局「農業用ため池の管理及び保全に関するガイドライン」（令和元年7月）6頁。



の管理状況の把握、周辺住民の避難対策等を講じることである。また、国は、広域的な見地からの調整を行うとともに、ため池防災支援システムの開発や、各種マニュアルの策定、情報提供などを行うことである。

#### (4) 農業用ため池の管理

##### 1) 農業用ため池の届出

農業用ため池（国又は地方公共団体が所有するものを除く）の所有者（既存農業用ため池については管理者を含む）は、当該ため池を設置・変更・廃止したときは、遅滞なく都道府県知事に届け出なければならない（第4条第1項・第2項）。届出事項は、①ため池の名称及び所在地、②所有者の氏名又は名称及び住所、法人にあってはその代表者の氏名、③管理者がある場合は、管理者の氏名又は名称及び住所、法人が管理者の場合は代表者の氏名、④その他農林水産省令で定める事項である。農林水産省令では、堤頂高及び堤頂長、総貯水量、管理権限の種類及び内容を届出事項として定めている（施行規則第4条）。そして、既存農業用ため池については、施行日から6か月以内に所有者又は管理者が届出を行う必要がある（附則第2条第1項）。

##### 2) データベースの整備・公表

都道府県知事は、農業用ため池に関するデータベースを整備するとともに、農業用ため池の名称及び所在地、その他農林水産省令で定める事項をインターネットの利用その他の方法により公表することとした（第4条第3項）。農林水産省令で定める事項としては、①農業用ため池の名称及び所在地のほか、②農業用ため池の所有者等の名称（所有者等が自然人である場合はその旨）、③ため池の堤頂高、堤頂長、総貯水量、④届出の有無及び届出があった場合は、届出の年月日、⑤特定農業用ため池の指定の有無及び指定を受けている場合は、当該指定の年月日、となっている。個人情報保護の観点から所有者の氏名及び住所は公表しないこととしている。

##### 3) 農業用ため池の管理と勧告

農業用ため池の管理に関して、所有者及び管理者等は、農業用ため池の機能が十分に発揮されるよう、適正な管理に努めなければならない（第5条）。所有者等がため池の管理上必要な措置を講じていないと認めるときは、都道府県知事は、所有者等に対し、防災工事の施行、管理者の選任その他の必要な措置を講ずる旨の勧告を行うことができるとしている（第6条）。この勧告に法的拘束力が認められるわ

けではないが、勧告を受けた特定農業用ため池について防災工事が行われなかった場合、防災工事の施行に関する命令（第10条）及び代執行（第11条）をすることができる。

## （5） 特定農業用ため池の指定等

### 1） 特定農業用ため池の指定

都道府県知事は、決壊による水害その他の災害により周辺の区域に被害を及ぼすおそれがあるものとして、政令で定める要件に該当するものを、市町村の意見を聴いた上で、「特定農業用ため池」として指定することができる（第7条）。政令<sup>(13)</sup>で定める要件は、①当該ため池から100m未満の浸水区域内に家屋、公共施設等があること、②ため池から100～500mの浸水区域内に家屋、公共施設等があり、かつ貯水量が1,000m<sup>3</sup>以上であること、③当該ため池から500m以上の浸水区域内に家屋、公共施設等があり、かつ貯水量が5,000m<sup>3</sup>以上であること、④当該ため池の周辺の区域の自然的条件、社会的条件その他の状況からみて、その決壊による水害その他の災害を防止する必要性が特に高いと認められるものとして農林水産省令で定める要件に該当するものとしている（施行令第1条）。さらに、農林水産省令においては、①から③の要件に準ずるものとして、当該農業用ための管理を行う者を確知することができないことその他の状況からみて、当該農業用ため池が決壊した場合にはその周辺の区域の住宅等の居住者又は利用者に被害を及ぼすおそれ大きいと認められることとしている（施行規則第7条）。

一方、ため池マップや緊急連絡体制の整備など避難行動につながる対策を講じるとともに、優先度に応じてため池の補強やハザードマップなどの対策を実施するため池として、「防災重点ため池」<sup>(14)</sup>が存在し、この「防災重点ため池」の選定基準は「特定農業用ため池」の指定要件と全く同じ内容となっている。両制度を併存させることとした理由に関しては、特定農業用ため池は、第8条の「行為の制限」、第9条の「防災工事の施行」等の規定の適用を受けるが、国又は地方公共団体が所有する農業用ため池については、国有財産法や地方自治法等の法令に基づき適正に管理されることとなるため、「特定農業用ため池」の指定の対象外としている一方、「防災重点ため池」として防災対策を講じていく必要があることから、両概念を併

---

(13) 農業用ため池の管理及び保全に関する法律施行令（令和元年政令第22号）。

(14) 農村振興局防災課長通知「今後のため池対策について」（平成31年3月29日）。

存させることとしたと説明されている<sup>(15)</sup>。

## 2) 行為制限

特定農業用ため池について、土地の掘削、盛土又は切土、竹木の植栽その他当該特定農業用ため池の保全に影響を及ぼすおそれのある行為で、政令で定める行為をしようとする者は、あらかじめ都道府県知事の許可を受けなければならない（第8条第1項）。政令においては、①当該特定農業用ため池に係る水底の掘削、②当該特定農業用ため池に係る岸の形状の変更、③取水設備又は洪水吐きの変更又は廃止行為を定めている（施行令第2条）。

ただし、土地改良法に基づく土地改良事業、第9条の防災工事として行う場合、非常災害のため必要な応急措置等は許可を不要とする。国又は地方公共団体が行うときは、あらかじめ都道府県知事に協議することで足りる（同条第3項）。

### (6) 特定農業用ため池に係る防災工事の施行

特定農業用ため池の所有者等は、防災工事を施行しようとするときは、当該防災工事に関する計画について都道府県知事に届け出なければならない。都道府県知事は、当該計画が当該特定農業用ため池の決壊による水害その他の災害を防止する上で十分でないとき認めるときは、当該計画の変更を命ずることができる（第9条）。

また、都道府県知事は、第6条の勧告を受けた特定農業用ため池の所有者等が正当な理由がなく当該勧告に係る防災工事の施行をしないとき、又は届出のあった計画に従って防災工事を施行していないとき認めるときは、相当の期限を定めて、当該防災工事について必要な命令をすることができる（第10条）。

そして、都道府県知事は、特定農業用ため池の所有者等が防災工事についての命令に係る防災工事を施行しないとき、相当な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探索を行ってもなお特定農業用ため池の所有者等を確認することができないため第6条の勧告をすることができないとき等に該当すると認めるときは、自らその防災工事の全部又は一部を施行することができる。この場合、防災工事の代執行に要した費用は、所有者等から徴収することができる（第11条）。

なお、「相当な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」とは、

---

(15) 衆議院農林水産委員会における濱村進農林水産大臣政務官の答弁（第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号（平成31年3月20日）2頁）。また、前掲注(12)・「農業用ため池の管理及び保全に関するガイドライン」27頁。

①登記事項証明書の交付請求、②不確知所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<sup>(16)</sup>に対し、当該不確知所有者関連情報提供の求め、③農業用ため池に関するデータベース上の所有者又は所有者と思料される者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ると思料される市町村の長又は登記所の登記官に対する不確知所有者関連情報提供の求め、④登記名義人が死亡又は解散していることが判明した場合には、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特定農業用ため池の所有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農業用ため池等に係る不確知所有者関連情報を保有すると思料される者に対する不確知所有者関連情報提供の求めによって探索を行うこととされている（施行令第3条）。

探索の方法に関しては、書留郵便その他配達を試みたことを証明することができる方法により送付することによって行うが、当該特定農業用ため池の所有者と思料される者を訪問する措置によることも可能としている（施行令第3条第1項第5号、施行規則第13条）。

#### （7） 裁定による特定農業用ため池の管理

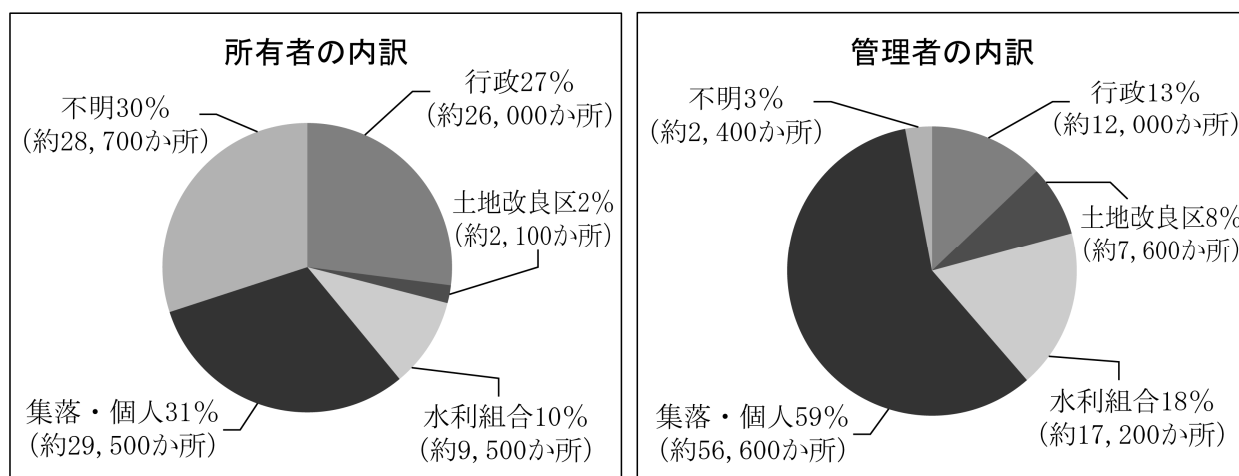
ため池データベースの登録されている9.6万か所のうち、3割のため池が所有者不明となっており、集落や個人が管理者となっているため池が全体の約6割を占めている<sup>(17)</sup>。農業人口の減少及び高齢化によりこれらのため池に関しては、今後適切な管理がされなくなるおそれがあることから、行政機関に管理権限を付与できる仕組みの導入が必要であるとされ、都道府県知事の裁定によって市町村に管理権限を設定することができるようになった。

---

(16) 農林水産省令においては、①当該特定農業用ため池を現に占有する者、②当該特定農業用ため池の敷地である土地について所有権その他の権利（登記されたものに限る。）を有する者、③都道府県知事が保有する情報に基づき、不確知所有者関連情報を有すると思料される者、としている（施行規則第11条）。

(17) 前掲注(7)「平成30年7月豪雨等を踏まえた今後のため池対策の進め方」。

【図3】 農業用ため池の所有者と管理者



\* ため池データベースの9.6万か所を対象とした調査で、所有者と管理者は任意の聞き取りによるものであり、データベース上未記入のものも含め「不明」として計上している。

出所：農林水産省農村振興局「平成30年7月豪雨等を踏まえた今後のため池対策の進め方について」（平成30年度第3回食料・農業・農村政策審議会農業農村振興整備部会（平成31年1月15日）配付資料）を基に作成。

すなわち、市町村長は、その区域内に存する特定農業用ため池について、現に管理上必要な措置が講じられておらず、かつ、引き続き管理上必要な措置が講じられないことが確実であると見込まれる場合であって、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当該特定農業用ため池の所有者（数人の共有に属する特定農業用ため池にあつては、当該特定農業用ため池について2分の1を超える持分を有する者）を確知することができないときは、都道府県知事に対し、当該特定農業用ため池の施設管理権（当該特定農業用ため池の所有者のために当該特定農業用ため池の操作、維持、修繕その他の管理を行う権利をいう。）の設定に関し裁定を申請することができる（第13条第1項）。「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」は、第11条の場合と同じである（施行令第4条）。

また、特定農業用ため池の所有者（共有持分が過半に満たない場合）又は農業用水の利水者等の利害関係人は、施設管理権の設定に関する裁定の申請をすべき旨を市町村に申し出ることができる（第13条第2項）。

都道府県知事は、市町村長による裁定の申請があつたときは、当該特定農業用ため池の名称及び所在地、公告の日から起算して6月以内に当該申請について異議を述べることができる旨等を公告するとともに、数人の共有に属する特定農業用ため池の所



有者の一部が確知されているときは、当該確知されている所有者にこれを通知し（第14条）、当該申請に係る特定農業用ため池について、引き続き管理上必要な措置が講じられないことによりその保全上著しい支障が生ずるおそれがあり、かつ、当該特定農業用ため池の施設管理権を当該申請をした市町村長に設定することが必要かつ適当と認めるときは、施設管理権を設定すべき旨の裁定をする（第15条）。

裁定について公告があったときは、市町村長は、当該裁定の定めるところにより施設管理権を取得し、当該特定農業用ため池に関するその他の権利は、当該施設管理権に基づく措置のため必要な限度において行使することができる。市町村長は、農林水産省令で定めるところにより、裁定に係る特定農業用ため池の管理に要する費用を当該特定農業用ため池の所有者から徴収することができ、特に必要があると認めるときは、当該特定農業用ため池の施設管理権に基づく措置の一部を土地改良区その他の者に行わせることができる（第16条）。

裁定における管理権の存続期間は20年を限度としているが（第15条第3項）、市町村はその存続期間の延長の裁定を都道府県知事に申請することができる（第17条）。

## **（8） その他**

### **1） 都道府県知事による報告徴収及び立入調査**

都道府県知事は、本法の施行のために必要があるときは、農業用ため池の所有者等に対して管理の状況に関する報告を求めることができ、必要があるときは、農業用ため池又は他人の土地に職員又は委任した者に立ち入らせ、測量若しくは調査を行うことができる。立ち入りについては必要があるときは、市町村に必要な協力を求めることができる。占有者は正当な理由がない限り、立ち入りを拒み又は妨げてはならない（第18条）。

### **2） 農林水産大臣の指示**

農林水産大臣は、農業用ため池の決壊による水害その他の災害を防止するため緊急の必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、必要な指示をすることができる（第19条）。必要な指示の具体的な内容は、勧告（第6条）、特定農業用ため池の指定（第7条第1項）、行為の制限に係る許可（第8条第1項）、防災工事計画の届出に対する変更命令（第9条第2項）、防災工事の施行に関する命令（第10条）、代執行（第11条第1項）、報告徴収及び立入調査（第18条第1項及び第2項）に関する事務である。



### 3) 補助及び援助

国は都道府県に対し、都道府県は市町村及び農業用ため池の所有者等に対し、それぞれ予算の範囲内において、防災工事に要する費用の一部を補助することができる（第20条）。また、国及び地方公共団体は、農業用ため池の所有者等が行う農業用ため池の適正な管理に必要な資金の確保、技術的な指導その他の援助に努めるとし、援助に関し必要があるときは、土地改良区、土地改良区連合又は土地改良事業団体連合会に対し、必要な協力を求めることができる（第21条）。

## 5. 国会における審議

### (1) 審議の経過

「農業用ため池の管理及び保全に関する法律案」の審議経過及び結果は、以下の【表5】のようになっている。

【表5】 審議経過情報

項目	内容
衆議院議案受理年月日	平成31年2月19日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成31年3月13日／農林水産
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成31年3月20日／可決（全会一致）
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成31年3月26日／可決（全会一致）
参議院予備審査議案受理年月日	平成31年2月19日
参議院議案受理年月日	平成31年3月26日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成31年4月15日／農林水産
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成31年4月18日／可決（全会一致）
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成31年4月19日／可決（全会一致）

出所：衆議院ホームページ（<http://www.shugiin.go.jp/internet/index.nsf/html/index.htm>）から作成。

### (2) 法律案の提案理由及び内容の概要

衆議院農林水産委員会における、吉川貴盛農林水産大臣による提案の理由及び主要内容の説明は以下のとおりである<sup>(18)</sup>。

---

(18) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第3号（平成31年3月14日）20頁。

農業用ため池は、農業生産に不可欠な農業用水を供給する施設として、西日本地域を中心に多くの施設が築造され、我が国農業の発展に重要な役割を果たしてきたところです。

しかしながら、近年、台風等による豪雨や大規模な地震により農業用ため池が被災する事例が発生している一方で、江戸時代以前に築造された古い施設や築造時期が明らかでない施設が多いことから、権利者の世代交代が進み、権利関係が不明確かつ複雑になる事例や、離農や高齢化により利用者を主体とする管理組織が弱体化している事例など、日常の維持管理が適正に行われなくなることが懸念される状況にあります。

このような状況を踏まえ、農業用ため池が有する農業用水の供給機能の確保を図りつつ、決壊による水害等の被害の防止を図る観点から、防災上重要な農業用ため池を指定し、必要な防災工事の施行を命ずることができることとする等の措置を講ずるため、この法律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、農業用ため池の届出についてであります。

農業用ため池の所有者等に対し都道府県知事への届出を義務づけるとともに、都道府県知事が農業用ため池に関するデータベースを整備し、公表することとしています。また、農業用ため池の所有者等は、当該農業用ため池の適正な管理に努めなければならないこととし、農業用ため池の管理上必要な措置が行われていないときは、都道府県知事が必要な措置を講ずべき旨の勧告をすることができることとしています。

第二に、特定農業用ため池の指定についてであります。

都道府県知事は、決壊による水害等の災害により周辺の区域に被害を及ぼすおそれのある農業用ため池を特定農業用ため池として指定することができることとしています。特定農業用ため池の保全に影響を及ぼすおそれのある土地の掘削等の行為について都道府県知事の許可制とするほか、市町村長は災害時の避難に関する印刷物配布等の措置を講ずるよう努めることとしています。

第三に、特定農業用ため池の防災工事の施行についてであります。

特定農業用ため池の決壊を防止するために施行する工事及び廃止のために施行する工事について、都道府県知事への工事計画の事前届出を義務づけるとともに、必要な工事が適切に行われない場合には、都道府県知事が防災工事の施行に関す

る命令及び代執行を行うことができることとしています。

第四に、裁定による特定農業用ため池の管理についてであります。

市町村長は、特定農業用ため池の管理上必要な措置が行われていない場合であって、所有者を確知することができないときは、都道府県知事の裁定により、施設管理権を取得することができることとしています。

### (3) 主な審議内容

本法は、農林水産大臣による法案提出の趣旨説明を除けば、衆参両院の農林水産委員会においてそれぞれ1回のみ審査で採決まで行われ、両院本会議の審議においても質疑応答はなく農林水産委員長報告のみで採決が行われた<sup>(19)</sup>。近年の頻発化・激甚化する自然災害に対応するための措置を早急に講じる必要があることから反対会派もなく、衆参両院の農林水産委員会及び本会議において全会一致で可決された。衆参両院の農林水産委員会における主な審査内容は、農業用ため池の現状と近年の被災状況、ため池届出制度創設の趣旨と運用、ため池防災工事について質疑応答が行われた。以下、審査の主な内容を整理する。

#### 1) ため池の現状について

ため池の現状に関する質問が多くなされ、とりわけ、池田道孝委員（自由民主党）の質問に対して、吉川貴盛農林水産大臣は、「農業用ため池は、農業生産上不可欠な水を供給する施設として、江戸時代以前から築造されております。全国で約20万か所が設置されるなど、我が国農業の発展に大きな役割を果たしてきたところでもございます。」「しかしながら、……近年、豪雨や大規模な地震により被災するケースが多発している一方で、築造から相当な期間が経過する中、権利者の世代交代が進み、権利関係が不明確かつ複雑となっております。離農や高齢化によりまして管理組織が弱体化しているなどにより、日常の維持管理が適正に行われなくなることも懸念をされるような状況になってきております」<sup>(20)</sup>と答弁した<sup>(21)</sup>。

---

(19) 第198回国会衆議院会議録第14号（平成31年3月26日）2頁、第198回国会参議院会議録第13号（平成31年4月19日）11～12頁。

(20) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号2頁。

(21) 同趣旨のものとして、進藤金日子委員の質問と農林水産大臣の答弁がある。第198回国会参議院農林水産委員会会議録第7号（平成31年4月18日）3頁。

## 2) 特定農業用ため池と防災重点ため池の相違

特定農業用ため池の指定要件と防災重点ため池の相違に関する稲津久委員（公明党）の質問に対して、濱村進農林水産大臣政務官は、「これまでは、農林水産省の、平成27年、課長通達に基づきまして、下流に住宅や公共施設などが存在し、決壊した場合に影響を与えるおそれのあるため池を防災重点ため池として各都道府県で選定していたところでございますが、課題としては、選定の考え方が統一されていないという状況にございました。また、行政機関、所有者等の果たすべき役割を明文化したものが無い等の課題がございましたもので、今回、特定農業用ため池は、防災重点ため池の仕組みを法定化し、また、各都道府県の考え方を統一するとともに、行政機関、所有者等の果たすべき役割を明確にしたところでございます。

このため、特定農業用ため池は、新たに現在選定中の防災重点ため池と同一の選定基準とする考えでございますけれども、国又は地方公共団体という行政機関以外の、個人や改良区、水利組合等の民間で所有する防災重点ため池につきましては、適切な管理が行われなくなるおそれがございますものから、防災工事命令など、本法案に基づく措置を講ずることができるように、特定農業用ため池として指定することとしたものでございます。

なお、行政機関が所有するため池に対しても、予算措置として補修、補強等の防災・減災対策を講ずる必要が引き続きあることから、法施行後も防災重点ため池という名称は引き続き併存させる考えでございます<sup>(22)</sup>と答弁した。

## 3) 農業用ため池の届出制度と「ため池防災支援システム」の活用

農業用ため池を届出ることには何かインセンティブがあるかという進藤金日子委員（自由民主党）の質問に対して、室本隆司政府参考人（農林水産省農村振興局長）は、「現在でも、施設管理者あるいはその所有者に対しましては民法上の工作物責任を負っておりまして、届出をしなくても、何か災害があつて被害があれば損害賠償責任を負う場合があるということ、それから、届出を行うことによりましてため池の所在が明らかになるということで、都道府県を始め関係機関の様々な支援を受けることが可能となる<sup>(23)</sup>と答弁した。

ため池届出制度における国、都道府県、市町村の役割分担に関する神谷裕委員

---

(22) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号3～4頁。

(23) 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第7号3頁。

(立憲民主党)の質問に対して、室本政府参考人は、「まず、所有者等による届出の受理というのは、これはデータベースの整備の前提となる……ことから、現在ため池データベースを管理している……都道府県の責任において処理をするということになっております。……他方で、ため池の管理の状況の把握とか、あるいは管理者に対する指導等の事務、これは現場に最も近い市町村の果たす役割が大きいと考えておまして、よって、新たに創設する施設管理権の裁定制度においても、市町村を申請主体に位置づけております。……他方で、国の責務としては、各地方公共団体がその役割を十分に果たせるよう、全国的な見地からの調整とか支援、こういったことを行っていくということで、国、県、市町村がそれぞれ明確な役割を持ってこの法案の措置に対応していきたい」<sup>(24)</sup>と答弁した。

また、玉木雄一郎委員(国民民主党)から、「法律上は都道府県対象になっていますけれども、市町村を経由して届出をするなど、運用上の改善をして、市町村がぜひデータを把握できるように、防災の観点からもやっていただきたい」という提案があり、これに対して、室本政府参考人は、「ため池に最も身近なのは市町村だということをごさいます、市町村に実施事務を移すべく、このあたりは県、市町村とも十分調整をしていきたい」<sup>(25)</sup>と答弁した。

そして、農業用ため池のデータベースの整備に関連して、国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構(農研機構)が開発した「ため池防災支援システム」の活用についての堀越哲仁委員(立憲民主党)の質問があり、室本政府参考人から「今回の法案に基づく届出された情報は全てこの防災支援システムに登録することを今考えてございます。……降雨予測データを活用した危険なため池の予測とか、豪雨、地震時において点検を行うため池の抽出、あるいは関係機関における被災ため池に係る情報共有、こういったことにも活用することができるということでございます。

このシステムを有効活用するためには、やはり、国、地方公共団体、ため池管理者、これが一体的にこのシステムを利用することが非常に重要であるということですから、この法案の施行と合わせて、来年度から試行的に届出の登録とかそういった面での運用を開始していく、そういう予定にさせていただきます」<sup>(26)</sup>との答弁があっ

---

(24) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号8～9頁。

(25) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号17頁。

(26) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号12頁。



た。

また、同趣旨の進藤委員などからの質問に対しても、室本政府参考人は、「この都道府県で整備いたしますデータベースについては、その届出情報を的確に登録、更新できるということ、これら情報を活用したため池対策に資する情報分析が行えると、そういった機能を持ち合わせる必要があるだろうと考えております。国立研究開発法人農研機構がため池防災支援システムというのを内閣府のS I Pで開発していただきましたので、この持っているデータベース機能を全国で統一的に活用できるよう現在準備を進めてございます。このシステムを活用しまして届出情報の登録、更新を行うことによって、都道府県の事務量としてはかなり軽減されるといった側面と、都道府県、市町村、国が最新の情報を日常的に共有して、適宜情報を取得、確認することが可能になるというふうに考えてございます」<sup>(27)</sup>と答弁した。

#### 4) ため池の所有者確知のあり方

神谷委員から、ほかの法案では、所有者を確知するに当たって、簡易な方法でのいわば特例的な措置もとられているが、本法案では、そういう措置はとられていないということかという質問があり、室本政府参考人は、「探索の方法は、これは、最近できた法律に倣いまして、一定のところまでやって、それで、なかなか所有者が一定の数以上見つからない、これは各工法によって所有者を見つける数が変わってくると思います、例えば全面改修であれば、基本、全員確知しなければいけないということになりますが、一定のところまでやって見つからなければ、これは一定期間工事をして、名乗り出なければ代執行、そういう手続はこの法律の中で措置をしております」<sup>(28)</sup>と答弁した。

さらに、ため池の所有者の確知の在り方に関する神谷委員の質問に対して、室本政府参考人は、「民法上の工作物責任を負うのは、一義的には、被害防止措置を講ずることができる工作物の占有者というふうな考え方になっておりまして、これは構造物を支配する者というふうな考え方でございますが、この所有者の特定が仮に難しい場合にあっても、農業用ため池の管理者が適正に管理を行うことでため池の機能を維持することは可能ではないかというふうに考えてございます。……既存の農業用ため池の届出については、管理者による届出も可能としたところでございま

---

(27) 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第7号4頁。また、儀間光男委員（日本維新の会）からも同趣旨の質問があった。第198回国会参議院農林水産委員会会議録第7号15～16頁。

(28) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号6頁。



して、管理者から届出が出された場合には、所有者については、不動産登記簿上の名義人を特定しておけば足りる」と答弁し、「他方で、仮に本格的な補修工事を行うような場合、この場合には、所有者との調整が当然必要となってくる」としたうえで、所有者の探索は登記簿の確認、住民票の確認、本籍地の戸籍簿の確認という順に追っていくことになると答弁した<sup>(29)</sup>。

## 5) 防災工事の代行

稲津委員から具体的な防災工事の方法についての質問があり、室本政府参考人は、「例えば、豪雨時における堤体の越流等に対し安全性を確保するための洪水吐き能力の拡大あるいは堤体のかさ上げ、地震時における安定性を確保するための堤体の拡幅などの補強、老朽化による損傷に対し安全性を確保するための堤体や護岸の補修、……そして、ため池に貯水できないような、堤体をV字カットするとか、そもそも撤去をしてしまうということとか、埋立てを行う、こういったことを想定しております」<sup>(30)</sup>と答弁した。

堀越委員から農業のため池の廃止にかかわる手続を進める上で、受益者の水利権との関係についてどのように整理されているのかという質問があり、室本政府参考人は、「水利権を持っている者、水を使っている者が何人いてるか（原文ママ）というところで、これを廃止する際には、その利用している者の間の合意が当然必要になってくるわけでございまして、これはもう十分調整をしていただくということ以外に方法はないかな、このように思います」<sup>(31)</sup>と答弁した。

土地改良法に基づく防災事業との相違に関する進藤委員の質問に対して、室本政府参考人が、「この法律に関連して新たな事業を創設することというのは一切考えておりません。従来から豪雨対策、耐震対策、老朽化対策という防災工事を行ってまいりましたが、公共事業である農村地域防災減災事業、それから非公共事業である農業水路等長寿命化・防災減災事業と、この二本の事業で対応していくということになろうかと思っております。

そして、第9条の届出が必要な防災工事から土地改良事業を除くとしておりますが、これは、土地改良法とこの法律の二重の手続を避けるというふうな意味合いから、そのような規定を設けております。

---

(29) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号6頁。

(30) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号4～5頁。

(31) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号10頁。

技術基準につきましても、農水省において土地改良事業設計指針『ため池整備』という設計指針ございまして、土地改良事業と同じようにこの設計指針を参考として設計を行うこととしておりまして、基本的に、技術基準、それから事業、この二点について土地改良事業と同じ扱いになるというように考えてございます<sup>(32)</sup>と答弁した。

工事の費用負担に関して、例えば、長期間放置されているなど適正な管理がされていないことが原因で防災工事が必要となった場合の所有者あるいは管理者の事業費負担に関する神谷委員の質問に対して、室本政府参考人は、「耐震とか豪雨対策については、……農業者の負担がないという形で実施することになると思っておりますが、例えば、今回の法律で管理者と所有者等の適正管理が義務化されますので、今後を考えた場合は、適切に管理されていないという状況が仮にあった場合は、その補修の原因が所有者の責めに帰すものであるというふうなことになってしまいますので、その場合には所有者が応分の負担を出すべきというふうに考えております。

ただ、……実際の防災工事に当たって、どの程度管理の瑕疵みたいなものがあるかどうかというのは、その所有者なり管理者の負担能力とか、あるいは、そのため池に関する防災上の意義がどの程度のものかといったものをやはり総合的に勘案しながら負担額を決めていくということになるろうかと思えます<sup>(33)</sup>と答弁した。

## 6) 農林水産大臣の指示

法第19条の農林水産大臣による指示に関連して、緊急の必要があると認めるときの状況と必要な指示の具体的な内容についての稲津委員の質問に対して、室本政府参考人が、「緊急の必要があると認める、例示をしますと、一つは、第6条の勧告については、堤体の補修、洪水吐けの流木とか堆積土砂の除去、こういったことが行われないうまま放置をされ、大雨により決壊するおそれがある状態、あるいは、第7条の特定農業用ため池の指定の関係でございますが、下流に家屋等が存在しているものの、管理者が不在のまま選任されていないような状態、第10条の防災工事命令、第11条の代執行については、堤体の老朽化が著しいにもかかわらず、例えば所有者不明によって防災工事についての権利者間の合意形成が困難で、放置されたままの状態である。そういったことが、必要があると認める状態だというふうに考え

---

(32) 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第7号4頁。

(33) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号8頁。

てございます」<sup>(34)</sup>と答弁した。

## 7) 住民への周知

法案において、ハザードマップないし避難体制の住民への周知を努力義務にとどめている理由は何かという森ゆうこ委員（国民民主党）の質問に対し、室本政府参考人は、「努力義務規定であっても、これまでもハザードマップを作って住民参加で退避体制を組んでいただいて、全国でも約7千か所のハザードマップを作っただけで、今回法律に位置付けることによってその辺の周知をしっかりとやっていけば、努力義務規定でも十分対応できるというふうに考えてございます。

一方で、例えば土砂警戒区域とか地すべり区域、こういったものというのはその周辺でそういう災害が起きる可能性が十分ありますので、こういった法律においては極めて厳しい措置がとられておりますが、このため池に関しては、ため池の構造物に雨とか地震とかその影響があつて、それが決壊するような場合にそれを未然に防止するという、そのための法律でございますので、ハザードマップも努力義務規定で十分周知徹底していけば対応は可能だと、このように考えてございます」<sup>(35)</sup>と答弁した。

## (4) 付帯決議

参議院農林水産委員会においては、下記のような付帯決議案が提出され、全会一致で決定された。

### 農業用ため池の管理及び保全に関する法律案に対する附帯決議<sup>(36)</sup>

農業用ため池は、農業用水を供給する施設として我が国農業の発展に重要な役割を果たしてきた。近年、台風等による豪雨や大規模な地震等により農業用ため池が被災する事例が発生している一方で、江戸時代以前に築造された古い施設や築造時期が明らかでない施設が多く、管理が適正に行われなくなることが懸念される状況にある。

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

---

(34) 第198回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号4頁。

(35) 第198回国会参議院農林水産委員会第7号8～9頁。

(36) 第198回国会参議院農林水産委員会第7号19頁。

る。

- 一 都道府県及び市町村が農業用ため池の適正な管理及び保全に関する施策を講ずるに当たって、農業用ため池に係る正確な情報が、都道府県の整備する農業用ため池に関するデータベースに蓄積されることが前提となる。このため、所有者等による届出が確実に行われるよう周知徹底を図るとともに、市町村が農業用ため池に係る情報を把握できるよう配慮すること。
- 二 決壊による水害等により周辺区域に被害を及ぼすおそれがあるため池の防災工事が迅速かつ確実に行われるよう、特定農業用ため池の指定の要件を適切に定めること。
- 三 農業用ため池の管理や廃止に当たっては、地域における水利用の在り方、農業用ため池の位置付け、必要な対策について、農業用ため池の所有者・管理者、農業用水の供給を受ける農業者及び地方公共団体の関係者が十分に話し合いを行うよう、ガイドラインの策定等による支援を行うこと。
- 四 地方公共団体又は農業用ため池の所有者等が施行する防災工事に対して、適切な財政上の支援を確保するとともに、農業用ため池の所有者等が行う適正な管理に対して、必要となる資金面及び技術面からの援助を実施すること。

右議決する。

## 6. 地方自治法及び地方公共団体への影響

### (1) 農林水産大臣の指示について

まず、地方自治法（昭和22年法律第67号）との関連で、第19条は、農林水産大臣は、農業用ため池の決壊による水害その他の災害を防止するため緊急の必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、所有者等に対する勧告（第6条）、特定農業用ため池の指定（第7条第1項）、行為の制限に係る許可（第8条第1項）、防災工事計画の届出に対する変更命令（第9条第2項）、防災工事の施行に関する命令（第10条）、代執行（第11条第1項）、報告徴収及び立入調査（第18条第1項及び第2項）に関し必要な指示をすることができるとしている。

本法における農林水産大臣の指示は、個別法において自治事務に関する国の関与の手段としての指示を定めたものである。このような指示は、災害対策基本法（昭和36

年法律第223号) 上の非常災害対策本部長の地方公共団体及び他の執行機関に対する指示(第28条第2項)や、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律(平成10年法律第114号) 上の厚生労働大臣の都道府県知事に対する指示(第63条の2)、家畜伝染病予防法(昭和26年法律第166号) 上の農林水産大臣の都道府県知事に対する指示などでも確認することができる。

そもそも、自治事務に対する国の関与の手段としての指示について、地方自治法は、国民の生命、身体又は財産の保護のため緊急に自治事務の的確な処理を確保する必要がある場合等特に必要と認められる場合を除いては、自治事務の処理に関する指示による関与を禁じている(第245条の3第6項)。また、地方分権推進計画における自治事務に係る特別の関与のメルクマール<sup>(37)</sup>でも、指示に関して、国民の生命、健康、安全に直接関係する事務(j)、広域的な被害まん延防止の観点からの事務(k)、その他、個別の法律における必要性から特別に国が指示することができる場合(1)に限定しているが、本法における指示は、ため池の決壊による災害を防止するという目的からすれば、地方自治法の規定及び上記メルクマールの要件を充足しているといえよう。

ただ、早急な対策が必要なため池に関して、都道府県が、財政上の問題や技術上の問題などで対策を講じることができない状況は考えられても、意図的に必要な対策措置を怠ることは考えにくいのであって、そういった場合は、財政支援や地方自治法上の技術的助言及び勧告(第245条の4第1項)や是正の要求(第245条の5)でも十分に対応できるはずである。わざわざ強い関与手段である指示ができるようにしたことには少々疑念が残る。

## (2) 既存のため池関連条例との関係

本法の制定以前に、地方公共団体において、ため池の管理保存に関する条例が制定されている例がある。いくつか例を挙げると、奈良県「ため池の保全に関する条例」(昭和29年9月24日条例第38号)、兵庫県「ため池の保全等に関する条例」(平成27年3月19日条例第18号)、香川県「ため池の保全に関する条例」(昭和41年10月13日条例第36号)などである。

本法の制定によって、法律との整合性を取るため条例ないし条例の施行規則の改正が必要となる場合があろう。実際に、前記【表1】で見ると、全国でもずば抜け

---

(37) 地方分権推進計画(平成10年5月29日閣議決定)別紙1末尾より抜粋。



て多くのため池が存在する兵庫県においては、本法の内容に合わせて県の「ため池の保全等に関する条例」の改正を行った（令和元年6月26日改正）。兵庫県の改正条例は、届出の義務者や期限、特定ため池の指定、防災工事の届出などに関する内容を法律に合わせて改正していることが特徴的である。また、香川県においては、条例そのものではなく条例の施行規則（昭和41年12月20日規則第88号）を改定し、本法第2条に規定する農業用ため池については条例上の届出義務と必要な措置の勧告に関する規定を適用除外とし、特定農業用ため池については行為の禁止の規定を適用除外するなど、法律との重複適用を回避していることが特徴的である。

### （3）所有者等確知について

近年、所有者不明の農地、森林、土地などの利活用を円滑にするための法律の制定改正が相次いでいる。例えば、「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）、「森林経営管理法」（平成30年6月1日法律第35号）、「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）がその例である。いずれも第196回国会で成立した法律であるが、これらの法律においては、本法と同じく、不確知所有者等に対する「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」による探索の規定が置かれている。

まず、「農業経営基盤強化促進法」においては、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措置として、市町村の長の探索要請を受けた農業委員会が、「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っても（同法第21条の2第1項及び第2項）確知できなかった場合は同意したものとみなされる（同法第21条の4）仕組みが創設された。また、「森林経営管理法」においては、「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」により探索を行っても森林の共有者を確知できなかった場合は、市町村の経営管理権集積計画の公告に異議の申し出がなかったときは同計画に同意したとみなされる（同法第10条）。「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」上の「所有者不明土地」の定義において、「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」（同法第2条第1項）による探索が規定されている<sup>(38)</sup>。

---

(38) 「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」上の探索方法に関する解説と問題点に関しては、森稔樹「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）」本誌第485号（2019年3月）55～56頁参照。



「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」という文言は同じであるが、探索の範囲や密度は本法も含めそれぞれ異なっている。大まかにいうと、本法の方が探索の範囲が狭く、比較的簡易な手続で探索を終えることができるようになっている。この点は、農地中間管理機構に対する賃借権の設定、市町村に対する森林経営管理権の設定、事業者に対する土地所有権の設定という権利の本質的な部分に影響するか否かの違いを考慮したものと理解することができる。また、所有者不明の遊休農地の利用促進、林業経営の効率化及び森林の管理の適正化、所有者不明土地を利用した地域福利増進事業という事業目的と防災・減災のための対策を講ずるという事業の目的の違いをも考慮したものと理解することができる。

市町村ないし農業委員会が、それぞれの法律に基づいた所有者または共有者の探索事務を遂行するに当たっては、経験不足や人員不足、そして時間をかけて行わざるを得ない事務の性質からして苦勞することが予想される。今後の実際の運用と、これに対する国及び都道府県の支援の在り方に注目する必要があると思われる。

#### (4) 農業用ため池の届出制度の運用について

本法においては、農業用ため池の届出先とデータベース整備の主体がいずれも都道府県となっている。しかし、法制定後の実際の運用を見ると、ため池届出先と防災工事の届出先を市町村の担当部署と明示し市町村経由で受け付けている例<sup>(39)</sup>もあれば、届出先を県としたうえで構成市町村でも受け付けている例<sup>(40)</sup>もある。ため池の現状を最も的確に把握し迅速に対応できるのは身近な市町村であり、またデータベースを利用したハザードマップの作成や住民への周知活動に当たるのも市町村である。ため池の防災対策をめぐっては、必然的に市町村の果たす役割が重要であり、都道府県と構成市町村との連携体制の構築が必要となる。

農業用ため池データベースを活用した防災対策の具体的方法としては、法案審査段階においても議論された「ため池防災支援システム」の活用が期待されている。

「ため池防災支援システム」とは、豪雨・地震時のため池決壊と下流被害の危険度をリアルタイムで予測・表示し、それらの被害を防止するための情報を提供するための

---

(39) 奈良県、兵庫県、愛媛県、香川県、徳島県、高知県などがその例である。（各県及び構成市町村のホームページ掲載のパンフレットで確認）

(40) 和歌山県がその例である。（和歌山県及び構成市町村のホームページ掲載のパンフレットで確認）

災害情報システム<sup>(41)</sup>として、国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構（農研機構）が開発したものである。行政機関が保有する防災情報を重ね合わせて、総合的な防災・減災対策を支援することが期待される。今後、この地方公共団体における「ため池防災支援システム」の活用とその成果についても注目する必要があるだろう。

## 7. 終わりに

本法は、平成31年4月19日に成立し、同月26日に公布され、令和元年7月1日施行された。本法の施行を受けて、市町村及び都道府県において、既存の農業用ため池の届け出と特定農業用ため池の指定を進めていた最中、同年10月の台風19号と豪雨によって、東北や関東を中心に甚大な被害が発生した。防災重点ため池に関していえば、計127か所が被災し、うち12か所が決壊（宮城県6か所、福島県5か所、栃木県1か所）する被害が発生した。また、防災重点ため池以外のため池についても、福島県、栃木県、長野県、三重県において、4か所が被災（うち2か所で決壊）した<sup>(42)</sup>。この教訓からしても、都道府県と市町村の連携のもと、本法に基づく、農業用ため池のデータベースの作成や特定農業用ため池の指定、そして防災工事の実施が急がれるところである。

（こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部准教授）

---

(41) 農研機構ホームページ（[http://www.naro.affrc.go.jp/publicity\\_report/press/laboratory/nire/082685.html](http://www.naro.affrc.go.jp/publicity_report/press/laboratory/nire/082685.html)、令和2年2月1日最終アクセス）。

(42) 農林水産省ホームページ（<https://www.maff.go.jp/j/saigai/typhoon/191011/index.html>、令和2年2月1日最終アクセス）。

# 農地中間管理事業の推進に関する 法律等の一部を改正する法律 (令和元年5月24日法律第12号)

権 奇 法

## 1. はじめに

令和元年5月17日、第198回国会において、「農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律案」が可決・成立した（令和元年5月24日法律第12号）。本改正は、農地中間管理機構の仕組みを改善するとともに、同機構と農業委員会、農業協同組合、土地改良区との連携強化、担い手の確保に向けた措置を講じることを主な内容としている。

農地中間管理事業は、平成25年の第185回国会において成立した「農地中間管理事業の推進に関する法律（平成25年法律第101号）」及び「農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律（平成25年法律第102号）」のいわゆる「農地中間管理機構関連2法」によって実施されるものである。ところで、両法律においては、成立当初から、施行5年後の農地中間管理事業全般の在り方に関する見直し規定<sup>(1)</sup>が置かれていて、今回の改正はこの規定を受けた見直し案として国会に提出され成立したものである。

以下では、法律改正の背景として、「農地中間管理機構関連2法」成立時の議論、農地・担い手をめぐる状況、法律案提出までの政府の動きを概観する。そして、改正内容及び国会における審議内容を検討し、最後に、地方自治法及び地方公共団体への影響について述べることとする。

---

(1) 「農地中間管理事業の推進に関する法律」附則第2条及び「農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律」附則第12条。

## 2. 法律改正の背景

### (1) 農地制度の変遷

戦後の農地改革の結果として成立した農地法（昭和27年法律第129号）は、農地改革の根拠法であった自作農創設特別措置法、ポツダム宣言と農地調整法を受け継いで統合したものである。当初、農地法は、その基本理念として「農地はその耕作者みずからが所有すること」が最も適当という自作農主義を掲げ（第1条）、農地の権利取得や利用に関して厳格な規制を設けていた。しかし、このような農地の位置づけは、社会情勢の変化とともに、徐々に、時には大きく変化していく。

その最初の転機が農業基本法（昭和36年法律第127号）の制定であった。農業基本法は、経済成長に伴って生じた他産業従事者との格差を是正するため、農業構造の改善、農業近代化を進める方針を示したものである。この農業基本法を受けて、翌年には、農地法が改正され、農業生産法人制度や農地信託制度が設けられた。農地法だけでなく、「農用地利用増進法（昭和55年法律第65号）、平成5年に『農業経営基盤強化促進法』に改名」の制定・改正も農地制度の変遷に大きくかかわるものであった。これらの法律の制定・改正は、農地の所有及び賃借に関する規制緩和の流れに沿ったものであった。

一方、農地に関する法制度として、農地法に並んで重要な法律として、「農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号、農振法）」がある。1960年代、高度経済成長に伴う急速な都市化と無秩序な都市の拡大に対処するため都市計画法が制定され、都市計画区域が指定された。農振法は、この都市側からの「囲い込み」に対抗し、農業振興地域整備計画に基づいて農振地域を指定し、特に農業の振興を図るべき農地について、原則として農地以外の用途に転用することを規制する「農用地区域」を設定することができるようにしたのである。

こうした両制度の発足の経緯と行政の縦割り構造のため、都市計画区域と農振地域とは重なる部分が多く、統一的な土地利用計画制度になっていないという問題があった。また、市街化区域内にも多くの農地が残されたため、その後、市街化区域内農地の「宅地並み課税」が大きな問題となり、生産緑地法（昭和49年法律第68号）が制定

され、相続税納税猶予制度が設けられるようになった<sup>(2)</sup>。

## (2) 農地中間管理機構関連 2 法制定の経緯

平成24年の第2次安倍政権発足後、農業の成長戦略としての位置付け、農業分野における規制緩和を進める中で、農地の中間的受け皿としての「農地中間管理機構」が徐々に具体化され法案としてまとめられることになる。

### ① 産業競争力会議における議論

まず、平成25年1月25日、安倍内閣総理大臣は、日本経済再生本部に対して、「攻めの農業政策」を構築すべく、農産品輸出拡大策の強化、農業競争力強化策についての検討を指示する。これを受ける形で、同年2月18日の第2回産業競争力会議において、当時の林芳正農林水産大臣が、農地集積と耕作放棄地の解消を加速化していくために、県段階の農地の中間的受け皿を整備し、積極的に活用することが効果的であると表明し、さらに、同年4月23日の第7回産業競争力会議では、「中間的受け皿の業務については、市町村・民間企業等に委託することも可能とし、総力を挙げて、法制度の整備と合わせて、十分な国費を投入する必要がある」と述べた。

### ② 「日本再復興戦略」

産業競争力会議での議論を経て取りまとめられた「成長戦略」は、日本経済再生本部の議論を経て「日本再興戦略 — JAPAN is BACK —」として閣議決定される（平成25年6月14日）。この中で、成果目標として、「今後10年間で、全農地面積の8割が『担い手』によって利用され、産業界の努力も反映して担い手のコメの生産コストを現状全国平均比4割削減し、法人経営体数を5万法人とする」ことが盛り込まれた。また、「農地中間管理機構が、市町村や民間企業等に業務委託を行い、地域の総力を挙げた体制を構築しつつ、法人経営、大規模家族経営、集落営農、企業等の担い手への農地集積・集約化に配慮して貸し付ける農地再配分スキームを確立する」とされた。「日本再復興戦略」では、担い手を「法人経営、大規模家族経営、企業、新規就農者等」と記載している<sup>(3)</sup>。

---

(2) 清水徹朗「日本の農地制度と農地政策 — その形成過程と改革の方向 —」（農林金融2007・7）6頁。

(3) 「担い手」概念の変遷に関しては、山内良一・岩尾悠久「わが国農業における『担い手』の現状と課題 — 熊本県の営農事例を素材として —」産業経営研究第30号（熊本学園大学付属産業経営研究所、2011年3月）43～46頁参照。

### ③ 規制改革会議における議論

規制改革会議においても、平成25年9月19日、「農地中間管理機構（仮称）の創設に関する規制改革会議の意見」が取りまとめられ、次のように述べている。

「農業従事者の高齢化等の現下の農業を巡る深刻な環境を踏まえれば、今回の農地中間管理機構の創設は、国民の期待に応える農業改革のラストチャンスである。競争力ある農業、魅力ある農業、農業の成長産業化を実現するためには、国、都道府県及び市町村それぞれの権限と責任を明確にし、役割分担を明らかにしたうえで、関係者が目標と政策課題を共有し、新規参入者を含め地域が一体となり、意欲ある多様な担い手への農地集積と集約化を公平・公正に促進していくことが重要である。政府においては、こうした基本的考え方に立って、農地を集約し大規模な生産性の高い農業を実現すること、新規参入の促進を図ること等を目指した農地中間管理機構の制度化を図るべきである。その際には、……業務執行の効率性、財政の健全性及び執行手続の透明性の確保に十分留意すべきである」<sup>(4)</sup>。

### ④ 法律案の提出

平成25年10月1日、日本経済再生本部は、産業競争力会議等の議論を経て、「成長戦略の当面の実行方針」を決定した。この中で、「構造改革等による戦略市場の創出」の一環として、「農地集約、生産合理化等による農業の競争力強化」が掲げられ、「担い手（法人経営、大規模家族経営、企業、新規就農者等）への農地集積・集約化を進める農地中間管理機構（仮称）を整備するため、次期臨時国会に関連法案を提出する」<sup>(5)</sup>とされた。

以上のような経緯を経て、第185回国会において、「農地中間管理事業の推進に関する法律案」及び「農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律案」の農地中間管理機構関連2法案が国会に提出された。

### ⑤ 法案審議過程における修正

平成25年11月27日、衆議院農林水産委員会において、法案の修正案が提出され、採決の結果、両法律案は修正議決すべきものと議決された。同年11月28日に衆議院本会議で可決され、同年12月5日に参議院本会議で可決・成立した（平成26年3月1日施行）。衆議院農林水産委員会における修正の内容は以下のとおりである。

一 市町村は、農地中間管理事業の円滑な推進と地域との調和に配慮した農業の

---

(4) 同意見1頁。

(5) 同決定4頁。



発展を図る観点から、当該市町村内の適切と認める区域ごとに、農林水産省令で定めるところにより、当該区域における農業において中心的な役割を果たすことが見込まれる農業者、当該区域における農業の将来の在り方及びそれに向けた農地中間管理事業の利用等に関する事項について、農業者等による協議の場を設け、その協議の結果を取りまとめ、公表するものとする

二 政府は、この法律の施行後5年を目途として、農地中間管理事業及びこれに関連する事業に関し、その実施主体、これらの事業に対する国の財政措置の見直し（農地中間管理機構に対する賃料に係る助成の見直しを含む。）その他のこれらの事業の在り方全般について検討を加え、その結果に基づいて必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする

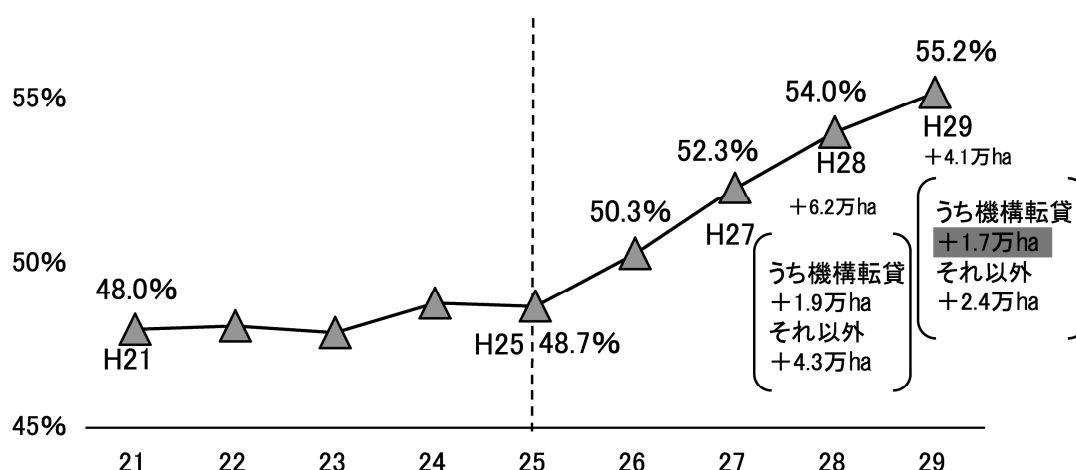
### （3） 農地・担い手をめぐる状況及び課題

#### ① 農地集積・集約化の現状

農地中間管理機構法の施行を受け、平成26年3月から農地中間管理機構が農地中間管理事業を開始して以降、担い手への農地集積率は徐々に上昇し、平成29年度には、平成25年の48.7%から55.2%に上昇している（【図表1】参照）。

また、転貸面積からみると、平成26年の2.4万haから18.5万haまで拡大している（【図表2】参照）。

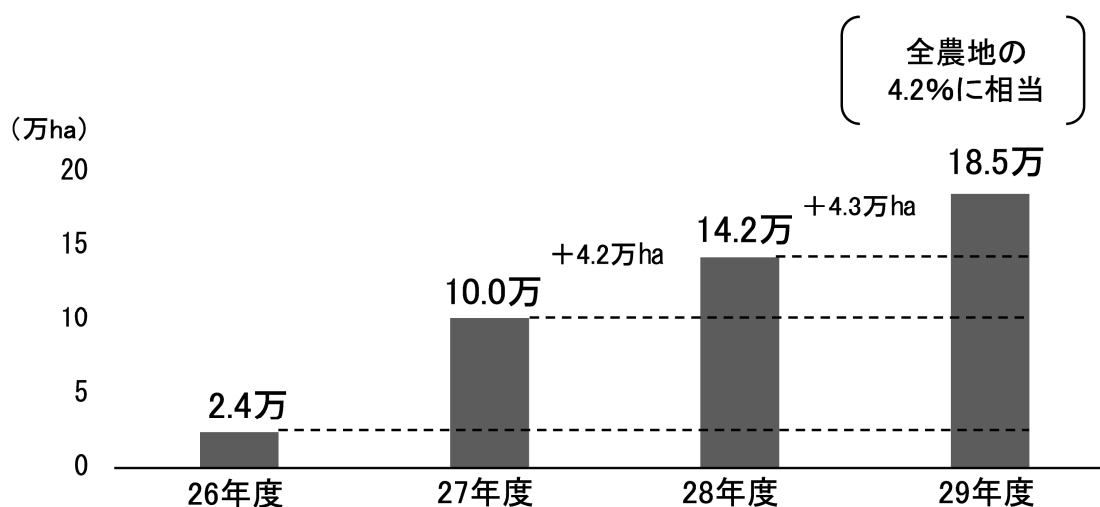
【図表1】 全耕地面積に占める担い手の利用面積のシェア



注) 農地中間管理機構以外によるものを含む

出所：農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」（平成30年11月）

【図表 2】 農地中間管理機構の取扱実績（累積転貸面積）



出所：農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」（平成30年11月）

ただし、上記のシェア及び面積には、既に利用権が設定されている農地について、従来の契約を解除した上で、機構を經由して元の耕作者に貸し付ける「付け替え」や出し手と受け手が同じケースが含まれており<sup>(6)</sup>、また農地の面積が減少したことが集積率を上げている面もあり<sup>(7)</sup>、必ずしも純粋な意味で増加とは言えない側面がある。

## ② 農地中間管理事業の課題

農地中間管理事業の実施5年目を迎え、平成29年度には農地集積率55.2%に達しているが、現状のままでは、農地中間管理機構創設当初掲げていた「担い手の農地利用が全農地の8割を占める農業構造の実現」を達成することが難しいと見込まれていた。農地の集積をさらに加速化させる必要があったが、既存の制度には乗り越えなければならない幾つかの課題が指摘されていた。

まず、担い手が付きやすく、平場の水田地帯の集落営農による農地中間管理事業が一巡し、今後は農地の集積・集約化の前提となる地域の話合いから始めなければならない地域が多くなっているが、地域内における話合いが低調である、という問

(6) 参議院農林水産委員会における徳永エリ委員の発言。第198回国会参議院農林水産委員会議事録第10号（令和元年5月16日）。

(7) 衆議院農林水産委員会における田村貴昭委員の発言。第198回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成31年4月11日）。

題である。

次に、特に中山間地域では、農地の出し手は多いが農地の担い手が不足しており、担い手の確保が重要な課題となっていた。

また、農地中間管理事業を実施するに当たっての手續が煩雑で長時間を要することから手續の簡素化も重要な課題として指摘されていた。具体的には、農地利用集積計画及び配分計画の作成事務の簡素化、利用権存続期間延長手續の緩和、農地中間管理機構が行う単純な業務の委託に係る都道府県知事の承認の廃止などであった<sup>(8)</sup>。

担い手からは、農業経営改善計画を認定（認定農業者制度）する市町村にとっては、外部の担い手の見極めは難しく、事務手續に時間がかかるケースがあることから、現在の市町村認定の仕組みを見直して欲しいとの意見が出されていた<sup>(9)</sup>。また、経営ノウハウの共有や資金調達の円滑化の観点から、複数会社で兼務する役員 of 農業への常時従事要件を緩和できないかとの意見も出されていた<sup>(10)</sup>。

#### （４） 法律案提出に向けた動き

##### １） 「未来投資戦略2018」と「規制改革実施計画」

このような状況下において、また、農地中間管理機構法施行5年後の見直しの時期に合わせる形で、改正法案の作成に向けた動きが加速化する。まず、政府は、「未来投資戦略2018」（平成30年6月15日閣議決定）において、農地中間管理機構の機能強化のための具体的施策として、「担い手に対する農地の集積・集約化を加速するため、これまでの取組の検証を踏まえ、機構を中心とした推進体制の確立、機構の手續の簡素化などの施策を講ずる。」<sup>(11)</sup>との方針が示された。

また、同日閣議決定の「規制改革実施計画」においても、「農業の発展に資するその他の改革」の一つとして、「農地集積・集約化等を通じた農業競争力強化のための規制改革」を掲げ、具体的には、「農地中間管理事業の推進に関する法律附則

---

(8) 平成30年地方分権改革に関する提案募集における青森県からの提案事項と福島県、栃木県、群馬県、埼玉県、静岡県、島田市、山口県、徳島県、高知県、熊本県、沖縄県からの追加共同提案事項。

(9) 規制改革推進会議第4回農林ワーキンググループ農林水産省提出資料「農地中間管理事業の5年後見直し等について（論点整理）」（平成30年11月）。

(10) 同上。

(11) 同戦略69頁。

第2条に基づき、施行後5年を目途に更なる改革について検討を進めるため、①農地中間管理機構を軸とする農地の集積・集約化の更なる推進、農地の有効利用のための流動化に資する転用期待の抑制に関する取組を引き続き徹底し、その評価を実施する、②農地の効率的な利活用を進める観点から、農地を所有できる法人の役員要件・構成員要件の見直しを含め、これまでの改革に関し、実績の把握、効果の検証を進めるとともに、その結果を評価する。その際、これまでリース方式や所有方式で参入した企業の状況等も踏まえる。（平成30年度結論、結論を得次第速やかに措置）」との方針が示された。

## 2) 「規制改革推進に関する第4次答申」

さらに、規制改革推進会議の「規制改革推進に関する第4次答申」（平成30年11月19日）では、上記「未来投資戦略2018」と「規制改革実施計画」を受ける形で、農地利用の集積・集約化を通じた農業競争力強化のための規制改革として、①利用集積・集約化に係る手続の改善と体制の一体化、②地域における農業者等による協議の場の実質化、③その他の措置に分けて、具体的な実施事項を示している<sup>(12)</sup>。

まず、利用集積・集約化に係る手続の改善と体制の一体化に関しては、以下の4項目を提案している。

- ① 市町村による農用地利用集積計画により、農地中間管理機構を通じた借入れと転貸を一括で策定できる仕組みを設ける。
- ② 農用地利用配分計画案の縦覧については、今まで意見書提出の実績がないことも考慮し、他の担い手に意見表明の機会を与えるための代替措置を講じた上で廃止する。
- ③ 受け手から農地中間管理機構への利用状況報告は、農業委員会の利用状況調査と重複することから廃止する。
- ④ 農地利用集積円滑化事業は、担い手への農地集約を一体的で使いやすい仕組みにより行う観点から、必要な経過措置を設けた上で農地中間管理事業に統合一体化する。ただし、地域に根ざした特色ある農地利用集積円滑化事業の実績を有する団体に限定して、農用地利用配分計画の案の策定を認めるなど農地利用集積円滑化事業を担っている者の協力を得るための仕組みを設ける。

次に、協議の場の実質化に関しては、「人・農地プランの作成に当たり、地域の

---

(12) 同答申13～15頁。

農地利用の現況把握（マップ化）、及び受け手となり得る担い手の明確化を求める。その際、農地利用最適化推進委員等が人・農地プランの話合いのコーディネーターとして、積極的に参加することを確保できるよう措置する」としている。

さらに、その他の措置として、以下の事項を示している。

- ① 認定農業者による農地利用の広域化が進んでいることを踏まえ、認定農業者について、国・都道府県が認定できる仕組みを設ける。
- ② 農業法人の活動実態が拡大し、役員ของกลุ่ม会社間での兼務といった農業経営上の新たなニーズが生じていることを踏まえ、農地所有適格法人の役員について、農業への従事日数（150日以上）要件を見直して、現在、事実上2つに限られている兼務を拡大する。
- ③ 担い手に対する農地利用の集積・集約化を促進するため、農地の効率的利用に支障が生じないよう転用許可基準を見直す。

### 3) 「農林水産業・地域の活力創造プラン」の改訂

政府は、農林水産業・地域の活力創造本部において、農地中間管理事業の在り方全般についての検討が進められ、平成30年11月27日、「農林水産業・地域の活力創造プラン」を改訂するとともに、別紙10の「農地中間管理事業の5年後見直し等について」を取りまとめ、関係法律の見直しについての方針が示された。見直し方針の基本的な枠組みは、上記「規制改革推進に関する第4次答申」と重なっており、①地域における農業者等による協議の場の実質化、②農地バンクの仕組みの改善と農地の集積・集約化を支援する体制の一体化、③農地の利用集積・集約化を促進するためのその他の措置について、より具体化された詳細な内容が示されている。本法律案は、この「農地中間管理事業の5年後見直し等について」に沿って法案化されたといえることができる。

以上のような背景と経緯を経て、平成31年2月12日、第198回国会において、「農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律案」が閣法第23号として、衆議院に提出された。

## 3. 改正の内容

以下、法律案の概要に沿って、主な改正内容を整理する。

## (1) 地域における農業者等による「協議の場」の設置と「人・農地プラン」の実質化

協議の場は、農地中間管理法制定時の原案にはなかったものを、衆議院農林水産委員会の審議過程において、与野党双方から「農業者等による協議の場の設置」等を含む修正案が提出され、採決の結果、政府原案を修正議決すべきものと議決されたものである。その理由は、農地の流動化、集約化を進めるためには、農地中間管理機構だけでは足りず、それを活用するベースとなる地域の農業者等の話し合いが不可欠であることの認識の下、「人・農地プラン」の作成に農業者等の参加を促すためであるとされている。

平成30年3月末時点における「人・農地プラン」の作成状況は、プラン作成予定の1,596市町村、15,373地域のうち、市町村では1,587市町村（99%）、地域では15,023地域（98%）となっている<sup>(13)</sup>。しかしながら、人・農地プランの実態を見ると、人・農地プランの中に農地の出し手が記載されていないものが半数を占め、市町村の担当者の認識では、出し手が十分把握できていないとするものが約7割を占めていた。さらに、人・農地プランの中には、アンケート等を通じて農業者の意向が十分反映されているものもあれば、地区内の経営体や農地の一部しか把握していないなど、実質的とは言い難い人・農地プランもあるのが実態であった<sup>(14)</sup>。

改正法では、協議の場及び「人・農地プラン」の実質化を図るため、まず、市町村が、農業者等による地域協議の場において、農地に関する地図を活用して農業者について年齢別構成及び農業後継者の確保の状況その他の必要な情報の提供に努めることとしている。「農地に関する地図」は、すでに農地法上、農業委員会による作成・公表が義務付けられており（同法第52条の3第2項）、農業者等の協議の場における情報提供については、市町村と農業委員会が共同で行うことになるであろう。

さらに、市町村の農業関係の職員数が減少している中で、農業委員会の果たす役割に期待するしかなく、農業委員会は、農地の保有及び利用の状況、効率的な利用に関する状況等の提供、農業委員及び農地利用最適化推進委員の協議の場への出席など、協議の円滑な実施のために必要な協力を行うものとした（農地中間管理事業の推進に関する法律（以下、「機構法」）第26条第2項及び第3項）。

---

(13) 農林水産省「人・農地プランの進捗状況（平成30年3月末時点）」。

(14) 農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」（平成30年11月）。



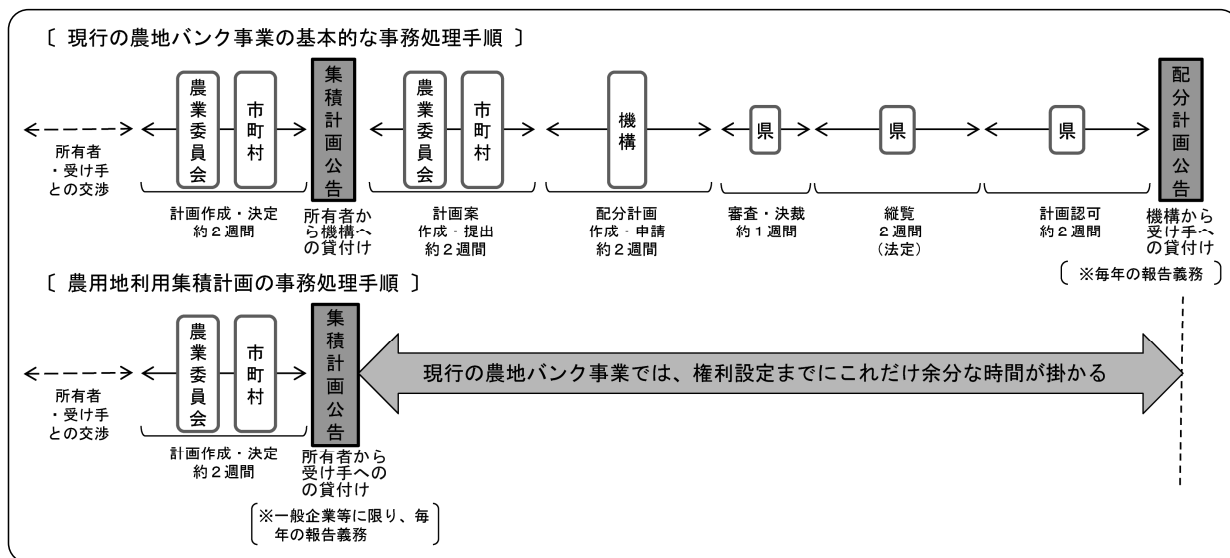
## (2) 農地中間管理機構の仕組みの改善

### 1) 農用地利用配分計画によらない貸付け

改正前の制度では、農地中間管理機構が農地を借入れ・転貸するためには、借入れの計画（基盤強化法に基づき市町村が作成する農用地利用集積計画）と転貸の計画（農用地利用配分計画）を別々に作成する必要があり、下記【図表3】で見るように農用地利用集積計画における所有者から受け手への貸付けに比べ、約9週間多く時間を要するとされ、担い手や現場の農地中間管理機構の担当者からは、借入・転貸に係る手続の簡素化が要望されていた<sup>(15)</sup>。

改正法によって、一つの農用地利用集積計画において、機構が借受けと貸付けを同時に行う場合には、農用地利用配分計画によらず、農用地利用集積計画のみに基づき行うことができることとし、当該貸付けを行うことについて同意をしようとするときは、都道府県知事に協議しなければならないこととした。さらに、その際には、配分計画の認可申請手続（機構法第18条第3項及び第4項）と同様、利害関係人の意見を聴取し、その意見を記載した書類を都道府県知事に提出しなければならないこととした（機構法第19条の2）。

【図表3】 農地中間管理事業及び農用地利用配分計画の事務処理手順



出所：農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」（平成30年11月）

(15) 農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」。

## 2) 縦覧等の手続の廃止

改正前の制度では、知事は、農用地利用配分計画の申請があった場合、認可の前に、当該計画を2週間の縦覧に供し、利害関係者の意見を聴く手続を踏まなければならないこととされているが、実際においては、縦覧にあたって意見書が提出されたことはこれまで一回もなかったことから、縦覧等の手続を廃止してほしいとの意見もあった<sup>(16)</sup>。

改正法においては、農地中間管理機構は、あらかじめ、利害関係人からの意見聴取を行い、聴取した意見を記載した書類を都道府県知事に提出しなければならないこととした（機構法第18条第3項及び第4項）。

## 3) 利用状況報告の廃止

改正前の制度では、貸し付けた農地の適正利用を確保するため、農地中間管理機構から農地を借り受けた者は、毎年、農地の利用状況を農地管理機構に報告しなければならなかった。報告の内容は、賃借権の設定を受けた者の氏名又は名称及び住所、農地の面積や作物種類別の作付面積・生産数量、周辺の農用地の農業に及ぼす影響、地域の農業における他の農業者との役割分担、法人が賃借権の設定を受けた場合は、常時従事する者の役職及び氏名並びに従事状況などである。農業者によっては、報告書の分量が10ページ以上に及ぶなど、大きな負担となっていることから、例えば農業委員会の行う農地の利用状況調査の結果を活用することによって、農業者の負担を軽減することができないかという意見が、担い手農業者から出ていた<sup>(17)</sup>。

そこで、改正法においては、農地中間管理機構に対する毎年の利用状況の報告義務を廃止し、代わりに、農地中間管理機構が、賃借権の設定等を受けた者に対し農用地等の利用の状況について報告を求めることができるようにした（機構法第21条第1項）。

合わせて、一般企業（農地所有適格法人以外の者）が農地を借り受けた場合の利用状況報告先を農業委員会に統一した（農地法第6条の2）。つまり、これまでは、農地法上は農業委員会に（第3条第6項）、機構法上は中間管理機構（法第21条）、農業経営基盤強化法上は同意市町村（第18条第2項7号）にそれぞれ報告しなければならなかったが、この報告先を農業委員会に統一したのである。

---

(16) 農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」。

(17) 農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」。

#### 4) 業務委託

改正前においては、農地中間管理機構が当該事業に係る業務の一部を他の者に委託しようとするときには、あらかじめ都道府県知事の承認を受けなければならなかった。これに関しては事務手続の簡素化の観点から廃止を求める要望が出されていた。実際に、農地中間管理機構から業務委託を受けている農地利用集積円滑化団体が約60%となっており、残りの40%も農地中間管理機構の業務に協力している状況であった。委託又は協力の内容をみると、相談窓口や農地の出し手の掘り起し、農用地利用配分計画の原案の作成などであり、すでに、農地中間管理事業の根幹となる業務を多くの農地利用集積円滑化団体が担っている状況であった<sup>(18)</sup>。

改正法においては、業務委託についての規定に、①基盤整備等のうち農林水産省令で定める軽微なもの、②土地管理、③①及び②のほか、農林水産省令で定める軽微な業務については、その業務を適正かつ確実に実施することができると認められるものとして都道府県知事が指定する者に委託しようとするときは、都道府県知事による承認を不要とするとの規定を、但し書として加えた（機構法第22条第2項）。

#### (3) 農地の集積・集約化を支援する体制の一体化

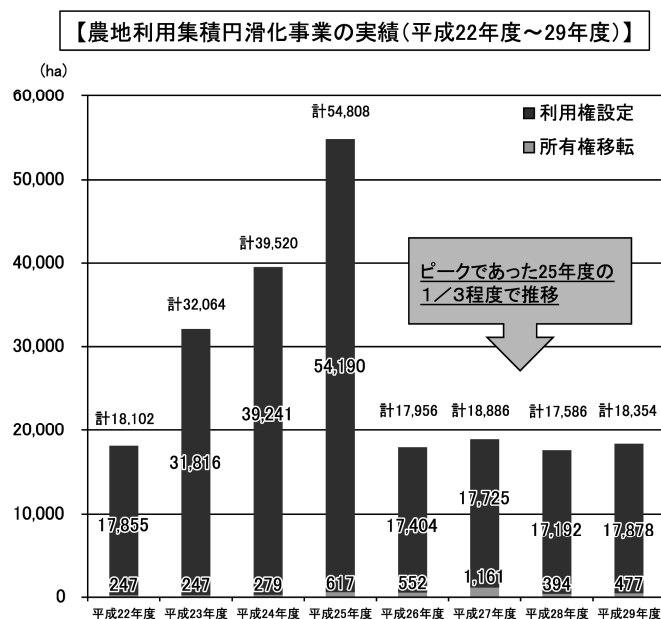
農地利用集積円滑化事業は、農地等の効率的な利用に向け、その集積を促進するため、平成21年12月に施行された改正農地法により創設（農業経営基盤強化促進法に措置）された制度である。市町村、市町村公社、農協、土地改良区、地域農業担い手協議会などの実施主体（農地利用集積円滑化団体）が、地権者から委任を受けて、代理で農地等について売渡しや貸付け等を行う「農地所有者代理事業」、地権者から農地等の買入れや借入れを行い、その農地等の売渡しや貸付けを行う「農地売買等事業」、農地売買等事業により一時的に保有する農地等を活用して、新規就農希望者に対して農業の技術、経営の方法等に関する実地研修を行う「研修等事業」の三つの事業を農地利用集積円滑化事業という。

これまでの実績を見ると、【図表4】で分かるように、制度創設されて以降、順調に実績を伸ばしていたが、農地中間管理事業の創設に伴い農地中間管理事業への自発的な移行が進められたこともあり、平成26年度以降の実績は大きく減少しており、平成29年度において実績のある農地利用集積円滑化団体は、団体数全体の26%となっ

---

(18) 農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」。

【図表 4】 農地利用集積円滑化事業の実績



【農地利用集積円滑化団体数(平成30年3月末現在)】

	円滑化団体数(※)	うち29年度の実績がある団体数	
		B	割合 B/A
市町村	496	31	6%
公社	122	91	75%
農協	938	339	36%
その他	259	16	6%
合計	1,815	477	26%

※ 団体数は、市町村による農地利用集積円滑化事業規程の承認件数であり、同一団体が複数市町村で承認を受けている場合は、複数カウントしている。

【主体別の実績(平成29年度)】

	利用権設定	所有権移転	合計 (ha)	
			合計	割合
市町村	914	134	1,048	6%
公社	5,884	105	5,990	33%
農協	10,817	227	11,044	60%
その他	262	10	272	1%
合計	17,878	477	18,354	100%

資料：農林水産省経営局農地政策課調べ

出所：農林水産省ホームページ

([https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/ryuudouka/attach/pdf/ry\\_index-6.pdf](https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/ryuudouka/attach/pdf/ry_index-6.pdf)) [最終アクセス日：2020年3月5日]

ている。

一方、平成29年度の都道府県別の実績を見ると、北海道、栃木県、長野県、新潟県、愛知県の5道県の合計面積が約1万haで全国実績(1.8万ha)の5割超を占めているが、新潟県以外の4道県では、農地利用集積円滑化事業の実績が農地中間管理事業を上回っている<sup>(19)</sup>。

改正法においては、農地利用集積円滑化事業を農地中間管理事業に統合一体化することにしたが(農業経営基盤強化法第11条の11～第11条の15の削除)、従来の農地利用集積円滑化事業の実績を考慮した三つの措置も同時に採用している。

一つ目は、機構が配分計画の案の提出等の協力を求めることできる対象として、市町村に加え、農用地の利用の促進を行う者であって農林水産省令で定める基準に適合するものとして市町村が指定するものを追加することとした(機構法第19条)。

その理由に関しては、上記5道県では、農地利用集積円滑化事業が活発に利用されていることから統合一体化に当たっては、「このような実績ある円滑化団体が配分計

(19) 農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」。

画の原案を作成できるようにすることで、旧円滑化団体の事業を農地バンクの事業として実施できるようにする<sup>(20)</sup>ためと説明されている。また、「農林水産省令で定める基準」には、「省令で改正法の施行の際現に存する農地利用集積円滑化団体のうち実績のある者を指定の基準として定める予定<sup>(21)</sup>であることを明らかにしている。

二つ目は、農地中間管理事業の実施地域を旧農地利用集積円滑化事業と同様に、市街化区域外の区域まで拡大させたことである（機構法第2条第3項）。従来、農地中間管理事業の実施区域は、農振法の規定による農業振興地域の区域内とされる一方で、農地利用集積円滑化事業の実施区域は、市街化区域を除く区域とされていたが、これを統一したのである。

三つ目は、旧円滑化団体が、機構に対して、農地売買等事業のために借り受け、貸し付けている農用地等に係る権利及び義務を機構の公告により一括して承継する仕組みを設ける等、旧円滑化団体に係る所要の経過措置を定めている（改正法附則第3条及び第4条）。

#### （４） 担い手の確保等農地の利用集積・集約化を促進するためのその他の措置

##### １） 認定農業者要件の緩和

農業人口が減少し高齢化していく中で、地域によっては地元で担い手を見つけることが難しく、またすでに担い手になっている農業者の高齢化も進んでいる状況において、担い手による農地利用の広域化が一つの解決策となり得ると考えられる。しかし、改正前の制度においては、認定農業者となるためには、市町村長から農業経営改善計画の認定を受ける必要があり、複数市町村にまたがる場合はそれぞれの市町村において認定を受けなければならなかった。

改正法では、複数の市町村において農業経営を営み又は営もうとする者が、農林水産省令で定めるところにより、農業経営改善計画を作成し、当該計画が適当である旨の認定を受ける場合には、農林水産大臣又は都道府県知事が処理することとした（農業経営基盤強化促進法（以下「基盤強化法」）法第13条の2第1項）。そして、農林水産大臣又は都道府県知事が上記認定をしようとするときは、各市町村の意見を聴かなければならないとされた（同条第3項）。

---

(20) 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第9号（令和元年5月14日）16頁。

(21) 農林水産省「農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律案の概要」（平成31年3月）。



## 2) 農地所有適格法人の役員の資格要件の緩和

農地法では、農地所有適格法人の役員要件として、①役員の過半が、原則として年間150日以上法人の行う農業に常時従事する構成員であること、②役員又は重要な使用人の1人以上が、原則年間60日以上法人の行う農業に従事することが要件となっている（農地法第2条第3項、農地法施行規則第8条及び第9条）。この要件については、すでに述べたとおり、農業者から、経営ノウハウの共有や資金調達の円滑化の観点から、複数会社で兼務する役員が農業への常時従事要件を緩和できないかとの意見が出されていた。

法人の農業参入の要件については、平成28年4月の農地法改正の際に、従来の「農業生産法人」を「農地所有適格法人」に改めるとともに、役員要件を「その常時従事者である役員の過半が農作業に従事」を「役員又は重要な使用人のうち、1人以上が農作業に従事」に緩和した経緯がある。そして、平成26年6月の「政府・与党決定」において、農地中間管理法の5年後見直しに際して、さらなる緩和を検討することとされていた。

改正法においては、基盤強化法において、農地法の特例として、認定農業者である農地所有適格法人（親会社）の役員が、出資先の農地所有適格法人（子会社）の役員を兼務できることとし、当該役員は農業の常時従事者たる役員とする措置を追加した（基盤強化法第14条第2項）。なお、ここでいう「農業の常時従事者」とは、実際に農作業を行う者だけでなく、労務管理、市場開拓等が含まれ、さらに、その法人が生産した農畜産物の加工販売等の関連事業も含まれるとされている<sup>(22)</sup>。

## 3) 青年等就農資金の償還期間の延長等

青年等就農資金制度は、新たに農業経営を営もうとする青年等に対し、農業経営を開始するために必要な資金を長期かつ無利子で貸し付ける制度である。平成30年3月末の認定新規就農者数は10,715経営体であったが、青年等就農資金の融資先は1,512経営体（平成29年度）<sup>(23)</sup>にとどまっている。また、認定新規就農者数は、近年増加傾向にあるが、新規就農者の約3割は生計が安定しないことから5年以内に離農していると推計されている<sup>(24)</sup>。

---

(22) 参議院農林水産委員会における紙智子委員の質疑に対する大澤誠政府参考人の答弁。第198回国会参議院農林水産委員会議事録第9号（令和元年5月14日）。

(23) 日本政策金融公庫「農林水産事業のご案内2018」（平成30年7月）。

(24) 農林水産省「平成26年度食料・農業・農村白書」106頁。



現行の基盤強化法では、青年等就農資金の償還期限を12年以内としているが、日本政策金融公庫が行ったアンケートによれば、青年等就農資金利用時に制度面で支障に感じた点として、26%の認定新規就農者が「償還期間が短い」と回答している<sup>(25)</sup>。

改正前は、青年等就農資金の償還期限を「12年以内」から「17年以内」に延長するとともに、これに対応して政府が行う公庫に対する利子補給金の支給可能年限を「15年度以内」から「20年度以内」に延長した（基盤強化法第14条の7及び第14条の9）。

#### 4) 農用地利用規定の特例

農用地利用改善団体は、集落などの一定の地縁的なまとまりのある区域内の農用地の所有者及び利用者等で構成する団体であり、農用地利用規程を定め、農作業の効率化や農地の利用関係の改善等の農用地利用改善事業を実施している。そして、市町村の作成する農用地利用集積計画は、本来農用地利用改善団体による自主的な担い手への利用権設定を促進するツールであるが、実際の農用地利用改善団体からの申出に基づく集積計画はわずかであり<sup>(26)</sup>、また、北海道を除く都府県でみると、集積計画による利用権設定のうち、認定農業者、円滑化団体、農地中間管理機構以外の者への利用権設定が、件数で35%、面積で27%を占めているなど、担い手に農地を集積するための運用の改善が求められていた<sup>(27)</sup>。

改正法においては、農用地利用改善団体は、農用地の保有及び利用の現況及び将来の見通し等からみて効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農用地の利用の集積を図ることが特に必要であると認めるときは、農用地利用規程において、農地の所有者等の3分の2の同意を得て利用権の設定等を受ける者を認定農業者及び機構に限定することにより、担い手へ農地の利用集積・集約化を促進する仕組みを創設した（基盤強化法第23条の2）。

#### 5) 農地転用の不許可要件の追加

農地法上、基盤強化法に基づく農用地利用集積計画により農地転用が行われる場合には、都道府県知事等の許可は不要であるが、改正法においては、これに加え、

---

(25) 日本政策金融公庫「平成30年度認定新規就農者融資先フォローアップ調査結果報告書」（平成30年7月）。

(26) 農用地利用改善団体数は2,891団体（平成29年3月末現在）であるが、農用地利用改善団体が農業集落内に存在しない集落営農数は10,798と、全体（15,111）の約71%（平成30年2月1日現在）を占めている。

(27) 農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて」（平成30年11月）。

中間管理法に基づく農用地利用配分計画の定めるところにより農地転用が行われる場合も、都道府県知事等の許可を不要とした（農地法第4条1項及び第5条1項）。

また、農地法では、農地転用については、都道府県知事等の許可を受けなければならないこととし、許可をすることができない要件を定めている（農地法第4条、第5条）が、改正法においては、許可をすることができない要件として、農地転用により、地域における効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農地の利用の集積に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合等を追加することとした（農地法第4条6項及び第5条2項）。端的に言うと、所有者の転用期待を抑制することで、農地利用集積を円滑に進めようとするところにその狙いがある。実際に、農地の所有者が農地の転用利益を期待し、農地の転用の機会があったときに円滑に農地を売却できるように、農地の貸付けを敬遠する、すなわち転用期待が、農地の流動化を図る上での阻害要因となっているのではないかということが、長らく指摘されてきたとされ、平成26年3月に行われた規制改革会議による農業者からのヒアリングにおいても、転用期待が農地を貸してもらえない原因であるという趣旨の発言があったとされている<sup>(28)</sup>。

## （5） 施行期日

農地利用集積円滑化団体の統合一体化関係及び都道府県知事等による農業経営改善計画の認定関係については、公布の日から起算して1年3月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こととし<sup>(29)</sup>、その他の改正事項については、公布の日から起算して6月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こととした<sup>(30)</sup>。

---

(28) 農地流動化の促進の観点からの転用規制のあり方に関する検討会「農地流動化の促進の観点からの転用規制のあり方について ― 中間とりまとめ ―」（平成29年3月14日）2頁。

(29) 政令においては、令和2年4月1日を施行日とした。農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律の施行期日を定める政令（令和元年9月11日政令第101号）。

(30) 政令においては、令和2年4月1日を施行日とした。

## 4. 国会における審議

### (1) 審議の経過

本法案は198回国会において、内閣提出23号として提出され、衆参の農林水産委員会において審査された。平成31年4月23日、衆議院本会議において可決後参議院に送られ、令和元年5月17日、参議院本会で可決・成立した。審議経過の詳細は、以下のようになっている。

#### 【国会における審議経過】

項目	内容
議案種類	閣法
議案提出回次	198
議案番号	23
衆議院議案受理年月日	平成31年2月12日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成31年4月2日／農林水産
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成31年4月18日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成31年4月23日／可決
衆議院審議時賛成会派	自由民主党；公明党；日本維新の会；希望の党；未来日本
衆議院審議時反対会派	立憲民主党・無所属フォーラム；国民民主党・無所属クラブ；日本共産党；社会保障を立て直す国民会議；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31年2月12日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	令和元年5月8日／農林水産
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	令和元年5月16日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	令和元年5月17日／可決
公布年月日／法律番号	令和元年5月24日／12

### (2) 法律案の提案理由及び内容の概要

吉川農林水産大臣による法律案の提案理由と主要な内容は、以下のとおりである<sup>(31)</sup>。

農業の成長産業化を図るためには、担い手の経営規模を拡大するとともに、分散錯圃を解消していくことにより、農業の生産性を向上させることが必要であることから、各都道府県に農地中間管理機構を設置し、担い手への農地利用の集積、集約化を進め

---

(31) 第198回国会衆議院農林水産委員会第5号（平成31年4月9日）及び第198回国会参議院農林水産委員会第8号（令和元年5月9日）。

ているところであります。

農地中間管理機構が活動を開始した平成26年以降、担い手の農地利用面積のシェアは着実に上昇しているものの、その伸びは鈍化しており、今後さらなる農地利用の集積、集約化を進めるためには、地域における話合いの活性化や、農地中間管理事業を始めとする関係制度の見直し、担い手確保のための措置の改善を図る必要があります。

こうした状況を踏まえ、農地中間管理事業に係る手続の簡素化、農地中間管理機構と農業委員会その他の関係機関との連携強化、農用地利用改善事業等による担い手への農地の集約の加速化、農地利用の集積に支障を及ぼす場合の転用不許可要件への追加等の措置を講ずるため、この法律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、地域における農業者等による協議の場の実質化であります。農業者等による地域協議の場において、市町村が農地に関する地図を活用して農業者の年齢別構成及び農業後継者の確保の状況その他の必要な情報の提供に努めることとするとともに、協議の場における農業委員会の役割を明確化いたします。

第二に、農地中間管理機構の仕組みの改善であります。農地中間管理機構による担い手への農用地等の貸付けについては、農地中間管理機構が借受けと貸付けを同時に行う場合には、農用地利用配分計画によらず、農用地利用集積計画のみに基づき行うことができることとするとともに、農用地利用配分計画の認可申請後の縦覧等の手続を廃止いたします。

第三に、農地利用の集積、集約化を支援する体制の一体化であります。農地中間管理機構が農用地利用配分計画の案の提出等の協力を求めることができる対象に、農用地の利用の促進を行う者であって市町村が指定するものを追加し、農地中間管理事業の実施地域について、市街化区域外の区域に拡大するとともに、所要の経過措置を講じた上で、農地利用集積円滑化事業を農地中間管理事業に統合一体化いたします。

第四に、担い手の確保等、農地利用の集積、集約化を促進するための措置の充実であります。まず、農用地利用規程において、農用地の所有者等の同意を得て、利用権の設定等を受ける者を認定農業者及び農地中間管理機構に限定する仕組みを創設いたします。次に、複数の市町村の区域内において農業経営を営む農業者の農業経営改善計画については、都道府県知事又は農林水産大臣が認定する仕組みを創設するとともに、農地所有適格法人に出資している会社の役員が農業経営改善計画に従って出資先の法人の役員を兼務する場合等には、役員の時常従事者要件を緩和いたします。

また、青年等就農資金について償還期限を延長いたします。

さらに、農地の転用不許可要件について、地域における担い手に対する農地利用の集積に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合等を追加いたします。

### (3) 主な審議内容<sup>(32)</sup>

#### 1) 農地集積・集約化に対する評価

##### ① 農地中間管理事業の評価

農地中間管理事業の成果について、政府は、「平成26年度の農地バンク発足以来、それまで停滞をしていた担い手への農地の集積状況が、48.7%から、平成29年度には55.2%に上昇した。その中で、農地バンクは、全国の農地の4.2%に当たる約18万5千ヘクタールの農地を担い手に転貸しており、一定の成果を上げているものと認識をしている<sup>(33)</sup>」と答弁している。

また、近年集積率の増加が鈍化し、本来の機能を発揮できなくなった理由については、「既に農地の集積、集約化の機運があった平場の水田地帯での取組が一巡して、これからは中山間地域を始めとして新たに地域の話合いから始めなければいけない地域が多くなってきたというふうに分析をしている<sup>(34)</sup>」と答弁した。

これに対しては、農地は、2009年度から2013年度までで7万2千ヘクタール、2013年度から2017年度まででは9万3千ヘクタール減少しており耕地面積が減少すれば、数字としての集積率は、おのずと上がる側面があることが指摘されている<sup>(35)</sup>。また、「もともと中間管理機構の役割は、……中間管理権というもので受けて、……それを交換分合、リシャッフルを行って集約化することによって、効率が上がり、コストが下がるというロジックだった。……それが本当にできているかという、調査すら行われていないということが現実……すなわち、現実には私は行われていないと推論することの方が正しいんじゃないか<sup>(36)</sup>」という指

---

(33) 国会における法案の審議内容を整理した文献としては、日下裕子「担い手への農地集積・集約化の加速化に向けて ― 農地中間管理機構法施行5年後見直しの国会議論 ―」（立法と調査No.415（2019年9月）95～105頁）がある。

(33) 第198回国会衆議院農林水産委員会第6号（平成31年4月11日）。

(34) 第198回国会参議院農林水産委員会第9号（令和元年5月14日）、第198回国会参議院農林水産委員会第10号（令和元年5月16日）。

(35) 田村貴昭委員の発言。第198回国会衆議院農林水産委員会第6号。

(36) 大串博志委員の発言。第198回国会衆議院農林水産委員会第7号（平成31年4月17日）。



摘もされている。

## ② 農地集積 8 割目標

政府が掲げている担い手への農地集積率 8 割目標の意義及び実現可能性について、政府側は、「集約するということになると、生産性が向上するということで、農業全体の成長産業化につながる、こういうのがこの 8 割目標で我々が本来狙い<sup>(37)</sup>であるとし、「相当程度加速をしなければ、2020年に 8 割を集積するということに至らないということは事実……しかしながら、今後相当程度の農業者が高齢のためリタイアするということを考えますと、農業が持続的に発展するためには、一刻も早く担い手が相当程度の農地を使いやすい形で利用していく必要がある。

このような中で目標を見直すと、生産現場に誤ったメッセージを送ることになりかねないので、目標の見直しは考えていない<sup>(38)</sup>と答弁した。

## 2) 人・農地プランの実質化

今回の法改正においては、地域における協議の場の活性化を通じた農地集積の推進が目玉となっていることから、人・農地プランの実質化に多くの質問が集中した。

### ① 現状と目標

まず、人・農地プランの現状について、政府側は、「現在、9 割以上の市町村、1,587市町村において約 1 万 5 千のプランが作成されているが、プランの中には、農地の出し手が記載されていないものが半数を占めるなど、地域の話合いに基づくものとは言いがたいものもあると認識をしている<sup>(39)</sup>とし、また、「地域の真剣な話合いに基づいた人・農地プランが既に作成されていると思われる地区はおよそ 3 割ほどある一方で、ほかの地域について、農業者の年齢別構成や後継者の確保の状況など、地域の現状を地図によって関係者に示し、将来の議論を促すこと、市町村、農業委員会など地域の関係者が一体となって話合いをコーディネートする体制を構築することなどにより、全集落の少なくとも 5 割以上の地区において人・農地プランの実質化を図って、全体として約 8 割の地区の人・農地プランの実質化を進めていきたい<sup>(40)</sup>」との方針を述べている。

---

(37) 第198回国会衆議院農林水産委員会第 6 号。

(38) 第198回国会衆議院農林水産委員会第 6 号。

(39) 第198回国会衆議院農林水産委員会第 7 号。

(40) 第198回国会衆議院農林水産委員会第 6 号。



## ② 実質化の意味

具体的に人・農地プランの実質化が何を意味するかについて、政府側は、「まず、実質化されていないプランというのは、人・農地プランの中で、農地の出し手が記載されていないものは、やはり地域の人と農地の将来の設計図とは言いがたい。

だからといって、強制で全部人の名前と農地を書かせるというわけにはいかないので、今回我々が考えている実質化というのは、結果というよりもむしろプロセスに着目をしたいと考えている。そのプロセスというのは、今回農業委員会もコーディネーター役として位置づける、地図をつくってもらう、そういうようなプロセスを踏んだ上で、地域の、今回については、担い手が誰で、出し手が誰だとまでは求めない。農地がどこかというのも求めるのではなくて、大まかな方針でいいと思う。そのかわり、そういうプロセスを踏んで話し合いが行われて、地図もできているということ、一つ一つステップを踏んでいくということ、この実質化を見る際の一つの基準にしていきたい<sup>(41)</sup>としている。

## ③ 人・農地プランの作成手順と位置づけ

人・農地プランの作成手順と位置づけについて、吉川農水大臣は、「今後の人・農地プランの作成に当たっては、話し合いの際に、地域の農業者の年齢別構成や後継者の確保状況等について、地図を活用して関係者に改めて地域の状況を理解をしていただき、地域の問題解決に向けた機運を盛り上げること、農業委員や推進委員など、地域のコーディネーター役が話し合いに参加することを促している。

このようにして作成されました人・農地プランの実施を担保するために、運用上、施設整備事業や機構集積協力金、次世代人材投資事業等の支援実施を重点化させることとしている。こうした措置を講ずることにより、各地域において、人・農地プランが農業振興の基本的なツールとなるようにしていく考えでもある<sup>(42)</sup>と述べている。

## 3) 農地利用集積円滑化事業と農地中間管理事業の統合

### ① 農地利用集積円滑化事業の実績

農地利用集積円滑化事業がこれまで果たしてきた役割についての認識を問う質

---

(41) 第198回国会衆議院農林水産委員会第7号。

(42) 第198回国会衆議院農林水産委員会第6号。

問が多くなされ、政府側は、「農地バンク創設以降、ピーク時の3分の1程度まで減少している。全国的には農地バンク事業への移行が進んでいると承知をいたしており、一方、一部の道県においては、特色ある取組を行い、現在でも担い手への農地の集積、集約化に寄与しているものと認識をしている」<sup>(43)</sup>と答弁した。

## ② 役割分担

市町村、農業委員会、JA等、コーディネーターと機構の役割を含めた各組織の役割分担についての質問があり、政府側は、「人・農地プランの取りまとめの役割を法律上与えられている市町村、あるいは今回改正で必要な協力を行うよう位置づけられた農業委員会、これについては、各地域においてこの人・農地プランづくりに参画していただきたいと考えている。それに加えた組織については、それこそ地域の実情に応じ、JAがしっかりやっているところについてはJAあるいは市町村公社、それから基盤整備を契機として話合いが行われているところでは土地改良区、それから、そうした、必要に応じて、普及員とかそのOB、市町村職員のOBなどなど、地域の実情において、その地域でやはりコーディネーター役をしっかりとできる方、こういう方を選んでいきたい」<sup>(44)</sup>と答弁した。

特に、集中的に質問されたのは、農業委員会の位置づけについてであって、政府側は、「人・農地プランの根拠規定である26条に3項として位置づけたわけである。我々としては、農業委員さんあるいは農地利用最適化推進委員さんがその会議の場でコーディネーター役を担っていただき、市町村と協力しながらコーディネーター役を担っていただいて、地域の話合いを実質的に活性化させていただくモーターとなっただけことを期待している」と述べている<sup>(45)</sup>。農業委員会の位置づけに関しては、以前に戻したとの見方もあれば下請け組織として認識しているのではないかという意見もあった。

堀越啓仁委員から、「本改正案では、農用地利用の配分計画案の提出等を求めることができる対象として、市町村に加えて、農用地の利用促進を行う者であって省令で定める基準に適合するものとして市町村が指定するものを追加することとしているが、農林水産省令で定める基準について、教えていただきたい。また、本改正案の概要を見てもみますと、実績のある旧円滑化団体が配分計画案を作成で

---

(43) 第198回国会衆議院農林水産委員会第6号。

(44) 第198回国会衆議院農林水産委員会第6号。

(45) 第198回国会衆議院農林水産委員会第7号。

きるようにすると記載していますが、それ以外の組織は指定されないのか」という質問があり、政府側は、「配分計画案の作成主体に追加する者としては、ブロックローテーションや新規就農の促進と結びついた取組を行っている旧円滑化団体、また、農地の集積、集約化のために所有権を一時所有するというユニークな取組を行っている旧円滑化団体、それから、担い手である集落営農法人の設立を促進しているような旧円滑化団体、こういう者を想定している」<sup>(46)</sup>と答弁している。

### ③ 中間管理事業を都道府県が担うことの是非

大串博志委員や神谷裕委員らから、「これまで集約の仕事、集積の仕事、農業委員会の皆さんやあるいはJAの皆さんを中心とした保有合理化事業、あるいは集積円滑化団体を通じた集積円滑化事業などで、市町村、地域の話合いの中でいろいろ行って、努力されていて、まさに顔の見える関係の中で行われてきた。今回の法案もその時代に戻ろうとしているような感じもする。であるとすると、なぜ中間管理機構の仕事をわざわざ都道府県に置く必要があるのか、その必要性を教えていただきたい」という質問があり、政府側は、「担い手の不足、あるいは担い手の活動の広域化の中で、やはり地域で担い手がない場合には、地域外も含めて、広く担い手を探すことが必要であろうと考えている。法制定当初から、例えば、農地バンクの配分計画の原案は市町村もつくれる仕組みはもう導入しており、国会での修正により、人・農地プランもこの機構の活動に資するものとして位置づけられており、我々としては、当初から、都道府県段階にバンクは置くけれども、地域との連携は同時に強めていくという考え方は持っていたと認識しており、今回はそれを更に拡充したいということである」<sup>(47)</sup>と答弁している。

本法律案の審議においては、特に、農地利用集積円滑化事業を都道府県に設置されている農地中間管理事業に統合することについて、野党側が強く反対し、衆議院農林水産委員会においては、本改正案に対する修正案が、立憲民主党・無所属フォーラムから提出されていた。結果的に、否決されたが、修正案提出の趣旨と内容は、以下のとおりである。

---

(46) 第198回国会衆議院農林水産委員会第7号。

(47) 第198回国会衆議院農林水産委員会第6号。

「農地中間管理事業は、これまで、農地の集積、集約化について十分な成果を上げておらず、直近の担い手への農地の集積率は、政府が2023年の目標として掲げる8割にはほど遠く、事業開始時からわずか6.5%増の55.2%にとどまっています。また、農地中間管理機構は、政府が都道府県段階に設置した目的として挙げている、公的機関として農地を一旦借り受けて、交換分合し、まとまった形で担い手に再配分する役割、又は地域で担い手がない場合に、地域外も含めて広く担い手を探し出す役割を全くというほど果たしておりません。やはり、都道府県段階に農地中間管理機構を設置したことに無理があったと言わざるを得ず、発想の転換をして、農地の集積、集約化は、市町村段階、地域段階において、農業委員会や農協等を中心として進め、そのための財源を確保することこそが肝要であります。

そこで、政府原案に対して、まず、法律の題名を農地中間管理事業の推進に関する法律を廃止する等の法律に修正し、農地中間管理事業の推進に関する法律を廃止した上で、国は、効率的かつ安定的な農業経営を営む者への農用地の利用集積の円滑化のために農業委員会や農地利用集積円滑化団体が講ずる措置を促進するため、必要な財政上の措置等を講ずるよう努めるとともに、米穀、麦その他の重要な農産物の生産を行う農業者の所得を補償するための交付金に係る必要な法制上の措置を速やかに講ずるものとする等の変更を加えることとするため、本修正案を提出した次第であります。」<sup>(48)</sup>

この修正案について政府側は、農地バンクを廃止すると、これらの農地について担い手が再交渉するという必要が生じることとなり、現場への影響が大きい。また、円滑化団体については、既に9割の団体が実績がほとんどなく、今の農地バンクの役割を完全に担わせることは困難である。農林水産省としては、都道府県単位の農地バンクか市町村段階の組織かという二者択一で考えるのではなくて、それぞれの良さを生かして一体的にこの集積、集約化を進めていく考えである。旧戸別所得補償制度については、全ての主食用米の販売農家を対象に交付金を支払うものであるが、担い手への農地の集積ペースを遅らせる面があること、十分な国境措置がある米への支援について、他の農産物の生産者とか他産業、納税者の理解が得難い等の課題があるものと考えているという見解<sup>(49)</sup>を述べている。

---

(48) 第198回国会衆議院農林水産委員会第8号（平成31年4月18日）。

(49) 第198回国会参議院農林水産委員会第9号。

#### 4) 今後の課題

##### ① 担い手の確保

人口減少、過疎化が進む中、これまで地域に縁のなかった企業などを、農地中間管理機構による農地集約を契機として、新たな担い手として呼び込むための方策について、政府側は、「地域の合意のもとで外部の人材の活用も検討することが重要であると思っており、……やはり人・農地プランの実質化の観点から、地域の方々に本気になっていただくということで、地図も活用して、耕作者等の年齢別構成、後継者の確保状況というのを関係者の共有の認識にしていく、その上で、現場に即して話合いの活性化を促して、誰が将来の農地を担うべきかという真剣な議論を行っていただく、そういう中に、地域の意向がある場合には、企業も含めた新たな担い手が参入できるという仕組みの取組を進めていきたい」<sup>(50)</sup>と答弁した。

##### ② 中山間地域における農地集積・集約の支援

中山間地域における農地集積・集約の課題と対策に関する質問が多くなされ、政府側は、まず、支援措置として、「予算面でも、地域集積協力金では、まず全体の地域集積協力金の6割を中山間地域向けの優先枠にした。それから、中山間地域における最低集積要件を平場の5分の1に緩和したということで、少しでも取り組めば取っかかりができるという考え方の下で予算面もこういう使いやすい予算にした」<sup>(51)</sup>、また、「平成29年の土地改良法改正により、農家負担や同意によらない基盤整備事業を創設して、その中でも、特に中山間地域の面積要件を緩和した」<sup>(52)</sup>と答弁した。

徳永エリ委員から、農村地域工業等導入促進法では基盤整備から8年たっていない優良農地も転用できることになっているが、中間管理機構に集積された農地も転用が可能かという質問があり、政府側は、「中間管理機構関連農地整備事業を実施した農地について農産法に基づき施設整備を行う場合、中間管理権の存続期間中は転用できないということになっている。農産法に基づく国の基本方針の中で、中間管理権の存続期間中は機構関連事業を実施した農地について施設を導入する地区に含めてはならないと方針を国が示しているので、基本的には中間管

---

(50) 第198回国会衆議院農林水産委員会第6号。

(51) 第198回国会参議院農林水産委員会第9号。

(52) 第198回国会参議院農林水産委員会第10号。



理権の存続期間中は転用はできないという扱いである。

国の基本方針の中では、中間管理権の存続期間が満了した農用地についても、やむを得ない場合を除いて産業導入地区には含めてはならないという方針を示しており、原則、農村産業法による転用は認めないというのが基本的な方針になっている<sup>(53)</sup>と答弁した。

そのほか、農地中間管理機構法の制定時と今回の改正時における、アドバイザー・グループからの意見のとりえ方の問題点を指摘し質問をする委員が多かった。例えば、小川勝也委員から、今回の法案作成にあたってのアドバイザー・グループからの意見の捉え方についての質問がなされ、これに対して、政府側は、「本法案は、まず、順序からして、農地バンクの当事者を始め、市町村、JA等の円滑化団体、関係機関、担い手など現場の様々な意見を十分聞き取り見直しの内容を検討を進めてきた。規制改革推進会議との関係では、この検証の資料をまず作った上で、昨年11月8日及び15日の農林ワーキング・グループで、農林省からこの現状を説明し、15日には見直しの内容を説明した。これは、規制改革会議に先立って見直しの内容を説明したところである。それを受け、同月の19日に農林水産省の説明した見直し内容と同様の内容の答申が規制改革会議から出されたということである。そういう経緯から、私どもとしては、この附帯決議も十分踏まえて、現場の意見を聞きながら、案をまず作り、それを規制改革会議にも説明したというのが経緯である」と答弁した<sup>(54)</sup>。

## 5) 参考人質疑

参議院農林水産委員会においては、佐藤博氏（公益社団法人秋田県農業公社理事長）と、宇田篤弘氏（紀ノ川農業協同組合組合長理事）、安藤光義氏（東京大学大学院農学生命科学研究科教授）の3名の参考人に対する意見聴取が行われた。そこで述べられた意見の概略は以下のとおりである<sup>(55)</sup>。

### ○佐藤博参考人

まず、地域の話合いの活性化とその成果としての人・農地プランの実質化については、すでに、秋田県では、農業委員、最適化推進委員の一人一人が市町村と二人

---

(53) 第198回国会参議院農林水産委員会第10号。

(54) 第198回国会参議院農林水産委員会第10号。

(55) 第198回国会参議院農林水産委員会第9号。



三脚で三つのステップを踏んで活動を行うというもので、この三つのステップというのは、アンケート調査の実施と、それから人・農地プランの見直しと、それと中間管理事業を活用したマッチング、集積の推進に取り組んでいて、今回の見直しの目指すところで、農業委員会が地域の話合いのコーディネーター役としてしっかり法的に位置付けられたことは評価したい。

次に、機構の仕組み、事務手続の改善については、今回の改正で集積計画と配分計画の一本化が可能となったこと、担い手の農地利用状況報告が廃止されたこと、機構からの業務委託に関しまして知事承認が簡略化されたことで、利用者はもちろん、機構としても事務の簡素化につながる改正である。

最後、三つ目の農地利用集積円滑化事業との統合一体化については、スムーズに機構事業へ統合一体化することが望ましい。

#### ○宇田篤弘参考人

和歌山の場合は、非常に果樹、果物が中心になっておりますので、正直なところ、この中間管理機構について余り関心がないというふうな状態。最大の課題は担い手、生産量をどう維持していくかということで、持続可能な環境保全型農業をどう発展させるかということの一つのテーマにし、耕作放棄地を再生するに当たってボランティアで参加してもらう人的交流、トレーニングファームの設立に取り組んでいる。和歌山の場合、果物の生産額が全体の63%を占めていて（全国平均が9%）、傾斜地が多いことから、それを面的に集約していくというところは、正直なところ、非常に難しく感じる。

そういう中で、地域が持続していけるようにということで、地域づくりを今展開をしている。自分たちがなかなか足を踏み出せないというところがあるが、自分たちが描いた将来に向かって行動していくということをどうつくり上げていくかということが非常に大事。

この間取り組んできて、コーディネートする人がいればそういうことはできるのではないかなと。そういうところに農業委員会とか行政が、そういう役割の持てる人を育てていく、配置していくということが非常に大事ではないかなと思う。

#### ○安藤光義参考人

農地中間管理機構が創設されて5年目を迎えたが、その成果は決して芳しいものとは言えない。そうした結果になることは当初から予想されていた。歴史的に振り返ってみると、担い手への農地集積はこれまで市町村や農協が担ってきたのだが、

それを都道府県レベルで動かそうということ自体にそもそも無理があった。

農地中間管理事業のポイントは、機構が農地を借り受けるプロセスと農地を貸し付けるプロセスを切り離れた点にあり……この方式によって、誰に農地を貸すかは機構に白紙委任されることになった。しかし、農村の現場では、誰に農地を貸すかは相手との信頼関係が決定的に重要であり、機構への農地の貸付けも、借り手が事前に内定している場合が多く、当初の想定どおりにはならなかったというのが実際のところである。

機構は現地での実動部隊を持たないので、市町村や農協と業務委託契約を結んで対応してきた。これまで農地集積に取り組んできたところは別だが、そうした蓄積のない市町村に動いてもらうのは大変なことである。市町村合併以降、地方自治体は弱体化しており、そこに大きな負担を押し付けるのは無理がある。今後、重要な役割を担うことが想定されている農業委員会の事務局体制についても同様。制度から外されていた農協も、農地利用集積円滑化事業に熱心だったところは引き続き頑張っていて、農地を守るという組合員のための仕事でもあるので業務の委託先にもなっているわけである。しかし、円滑化事業を廃止してしまえば、今後、農協からの協力も得られなくなってしまうかもしれない。すなわち、現在の業務委託体制がうまく機能しなくなる可能性が高いということである。

それを避けるためにも市町村や農協が主体的に動ける制度にしていく必要があるが、そうすると、もし本当に市町村、農協、現場に権限を移譲してしまえば、都道府県レベルの機構は不要で、そうしたものを市町村に設置すればよいということになってしまう。現在の機構は廃止という結論になってしまうわけである。最初からボタンを掛け間違えており、その問題は早くから認識されていたのに問題がここまで放置されてきたというのが参考人の機構に対する評価である。

## 6) 反対討論

森ゆうこ委員（国民民主党・新緑風会を代表）から、①機構がその役割を果たしていないこと、②農業委員会が改正案で明確に位置付けることで、農業委員会や農協などに責任や業務の押し付けることになるのではないかと懸念、③地代の未収問題の頻発、出し手への地代の支払や契約の更新など、今後、業務量の増大に機構が耐えられるのかという構造的問題が残されている点を理由とする反対討論が行われ

た<sup>(56)</sup>。

また、紙智子委員（日本共産党を代表）から、①安倍官邸農政の基本を維持、②円滑化事業を廃止する必要はなく、中間管理事業と連携するなど、地域の実情に委ねるべき、③農業委員会の役割を弱め、農地中間管理機構の下請機関にするもの、④耕作放棄地対策、中山間地対策がない、⑤認定農業者をつくり、農地所有適格化法人の中でグループ経営を行う際に役員要件を緩和して労務管理を広域で行うなど、アグリビジネス化を推進していることを理由とする反対討論が行われた<sup>(57)</sup>。

#### （４） 付帯決議

衆議院農林水産委員会においては採決後、自由民主党、立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、公明党、日本共産党及び日本維新の会の六派共同提案による付帯決議が付された。内容は以下のとおりである<sup>(58)</sup>。

### 農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する

#### 法律案に対する付帯決議

農業者の減少及び高齢化、農地面積の減少が進む中、農業の生産性を向上し、持続可能なものとするのが不可欠である。そのため、担い手の育成・確保を図りつつ、担い手への農地の集積・集約化を加速化させること等により、農用地の利用の効率化及び高度化を一層促進することが重要である。

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 地域における農業者等による協議の場において作成する人・農地プランが、単に支援措置を活用するためのものではなく、地域の農業の将来像を見通すことのできるものとして実質化されるよう、地域の農業事情に精通した市町村、農業委員会等が、農業者等の協議において調整能力を発揮しうよう、その活動に対して十分な支援を行うこと。

また、農業者等による協議の場が適時適切に開催されるとともに、その

(56) 第198回国会参議院農林水産委員会第10号。

(57) 第198回国会参議院農林水産委員会第10号。

(58) 第198回国会衆議院農林水産委員会第8号。

協議の場に地域の農業者はもとより、新たに農業経営を営もうとする者等多様な農業者等が参画し、十分な議論を行い、関係者の合意が形成されるよう留意すること。その際、これらの取組に対して十分な支援を行うこと。

二 農地利用集積円滑化事業の農地中間管理事業への統合一体化に当たっては、これまで旧円滑化団体が実績を有している地域において混乱が生じないよう、旧円滑化団体の機能が存続し、効果を発揮していることを明確化した上で、本改正内容を丁寧に周知すること。

三 農地中間管理機構が、農用地利用配分計画案の提出等の協力を求めることができる対象として追加される市町村が指定するものの基準については、各地域における農地の集積・集約化の取組等を踏まえ、旧円滑化団体を位置付ける等、地域の実情に即した実効ある体制を整備すること。

四 中山間地域等の条件不利地域においては、農地の受け手不足等、平坦地との格差により農地の集積・集約化を進めることが困難であることに鑑み、当該地域の実情を考慮した事業運用を図るとともに、関連施策との連携を図る等効果的な支援措置を講ずること。

五 複数の市町村にわたる農業経営改善計画の認定等に当たっては、申請する農業者に混乱を生じさせず、円滑な認定等が行われるよう、農林水産省、都道府県及び市町村が相互に協力・連携する体制を整備すること。

六 農用地利用改善団体が農用地利用規程に利用権の設定等を受ける者を認定農業者及び農地中間管理機構に限定する旨を定めようとするため、農地の所有者等の同意を得るに当たっては、極力、全ての農地の所有者等の同意が得られるよう努めること。

七 認定農業者及び認定新規就農者に関する情報の利用等に当たっては、本法の施行に必要な限度を超えることのないよう十分に配慮すること。

八 新規就農者の定着状況について把握・分析し、その結果と現場のニーズ等を踏まえながら、新規就農に係る支援措置を講ずること。

九 農地転用の不許可要件として追加される、地域における効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農地の利用の集積に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合について、具体的な事項を早急に示し、転用期待の抑制につながる実効性あるものとする。

十 この法律の施行後五年を目途として、施行状況等の勘案を行うに当たっては、施行直後より、農地及び農業経営をめぐる多様な状況、農地の集積・集約化によるコストの低減効果等について、常時、きめ細かく把握し、分析すること。

参議院農林水産委員会においても、自由民主党・国民の声、立憲民主党・民友会・希望の会、国民民主党・新緑風会、公明党、日本維新の会・希望の党及び日本共産党の各派共同提案による附帯決議が付された。内容は、衆議院農林水産委員会の付帯決議とほぼ同じものとなっている<sup>(59)</sup>。

## 5. 地方公共団体への影響と課題

### (1) 法案作成過程の問題

まず、機構法制定時の国会審議において、いわゆる官邸農政あるいは産業競争力会議や規制改革会議が主導して法案作成が行われたことに対する懸念が強く示され、例えば、参議院農林水産委員会の付帯決議には、「アドバイザー・グループである産業競争力会議・規制改革会議等の意見については参考とするにとどめ、現場の実態を踏まえ現場で十分機能するものとなることを第一義として、制度の運用を行うこと。」という一項が設けられた。今回の改正法案作成過程についても同じような問題があるとの指摘がされており、上記付帯決議の内容を踏まえたものになっているかについては疑問が呈されていることを指摘しておく必要がある。

### (2) 制度的な課題

改正法に基づいた農地の集積・集約事業の推進については、国会の審議過程における質疑において、幾つかの制度的課題点が指摘されている。まずは、これからの農地集積・集約の主な対象となる中山間地域等の条件不利地域において、どのようにして農地中間管理事業を推進するかの問題である。これらの地域は、新たに話し合いから始めなければならないところが多く、また農地の担い手を見つけることが難しい地域で

---

(59) 第198回国会参議院農林水産委員会第10号。



ある。この点について、政府側は、あくまでも「地域の徹底した話し合いとそのための体制づくり」を繰り返すだけである。「地域集積協力金」の優先配分と最低集積要件の緩和を対策として示してはいるものの根本的な対策とは言い難い。

また、事業推進が容易な集落営農はほとんど残っていないので、事実上、地域集積協力金の出番はなくなってきていることや、これまでは集落を単位とすればよかったが、担い手の経営規模が拡大し複数集落で農地を集積しているような状況を考えると、協議の場をどのように設定するかが難しい、という問題も指摘されている<sup>(60)</sup>。

農地中間管理機構が農地の交換を行って面的集積を実現するためには、地域内での地代の統一が不可欠である。ところが、地代無料の貸し借りが増えており、通常は低い方の地代に統一していくのだが、さすがに無料に統一することはできないし、だからといって有料にすると、無料で借りている担い手の了解を得ることは難しい問題がある<sup>(61)</sup>。また、農地中間管理機構は、相続等のより地代の支払い手続き、そして地代未収や借り手からの地代の減額請求にも対応しなければならず、今後の業務負担が増大することが予想される。さらに、農地の集積・集約による大規模経営者の後継者が確保できない場合、離農による耕作放棄地が発生する恐れがあり、その受け皿の確保もこれからの課題となることが予想される。

### (3) 地方公共団体の役割と連携体制の構築

農地中間管理事業は、都道府県に置かれている農地中間管理機構の責任で行われることになるが、今回の法改正によって、農業委員会が果たす役割が重要になっている。ところが、農業委員会に関しては、農地の権利移動に係る許可、遊休農地に係る調査、農地利用の最適化のための活動など、近年の法改正によってさまざまな業務を遂行することになっていることから、過重な業務負担を課しているのではないかということが懸念される。新たに農地の利用状況等の提供や協議の場への出席等の業務を行うこととなることから、人員や活動費など体制を整備することが必要と考えられる。このことは、協議の場や農地の集積・集約の一角を担うこととなる農協にもあてはまることである。

---

(60) 参議院農林水産委員会における安藤光義参考人の指摘（第198回国会参議院農林水産委員会第9号）。

(61) 同上。



#### (4) 今後の課題

農地面積の確保と農業の継続の観点からすると、農地の集積・集約が難しい農地及び農家に対する支援策も重要である。むしろ、これらの農家の方が農業経営の面において厳しい状況に置かれていることは容易に推測できる。これらの農家を切り捨てるのではなく、何らかの支援策を講ずることも、農地の集積・集約と並行して行わなければならないが、そのような動きはあまり見受けられない。もちろん、支援策として、農業者の所得を補償するための交付金措置を講ずることが、農地の集積・集約の阻害要因となってしまう側面があることは否定できない。

また、国会の法案審議において、農地中間管理事業を利用したコスト削減効果、リサイクル率などに関する農林水産省の調査とデータが不足していることが多く指摘されている。付帯決議にもあるように、改正法の施工直後より、農地及び農業経営をめぐる多様な状況、農地の集積・集約化によるコストの低減効果等について、常時、きめ細かく把握・分析し、5年後の見直しに備えることが必要である。

次の5年後見直しの時期は、農地集積率「8割目標」の期限と重なる。人口減少による担い手不足と農地の減少が進む中で、日本における農政の在り方を見通したうえでの見直しに向けた準備を進める必要がある。この点に関連しては、すでに始まっている次期「食料・農地・農村基本計画」の策定に向けた検討の中で、農地の集積・集約と担い手の確保に関する議論がどのように進むのかにも注目する必要がある。

(こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部准教授)



