

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というるものである。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。