

第200臨時会～第202臨時会

# 地方自治関連立法動向

## 第8集

監修 公益財団法人 地方自治総合研究所

下山憲治 編

2021年12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10次一括法～ (令和2年6月10日法律第41号) <月刊自治総研2021年3月号より一部加筆>	上林陽治	9
● 国家戦略特別区域法の一部を改正する法律 (令和2年6月3日法律第34号) <月刊自治総研2021年2月号より>	其田茂樹	47
● 地方自治法施行令等の一部を改正する政令と自治体の条例制定動向について	下山憲治	69
第2部 税・財政関係法		
● 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 (令和2年2月5日法律第1号)	森 稔樹	89
● 地方税法等の一部を改正する法律 (令和2年3月31日法律第5号) <月刊自治総研2020年11月号より>	森 稔樹	95
● 地方交付税法等の一部を改正する法律 (令和2年3月31日法律第6号)	森 稔樹	121
● 地方税法等の一部を改正する法律 (令和2年4月30日法律第26号)	森 稔樹	147

第3部 地方自治関連法

- 新型インフルエンザ等対策特別措置法の改正について 下山憲治 …… 169
  
- 家畜伝染病予防法の一部を改正する法律  
(令和2年2月5日法律第2号、令和2年4月3日法律第16号) 権 奇法 …… 191
  
- 文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する法律  
(令和2年4月17日法律第18号) 権 奇法 …… 215
  
- 地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律  
(令和2年6月12日法律第52号) 上林陽治 …… 241

# 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8集となる。地方自治関連立法動向研究会は、2010年11月に地方自治総合研究所に設置され、10年の節目を迎えた。この地方自治関連立法動向の調査研究の目的は、2000年の地方自治法改正とその後2009年4月1日までの同法改正を取り入れ、2010年に公刊された地方自治総合研究所監修『逐条研究 地方自治法 別巻 新地方自治法（上・下）』の企画趣旨を踏まえ、地方自治に関連する主要な法律の制定改廃の動向、その立法過程を分析・検討して制定改廃の背景、趣旨、目的などを明らかにし、地方自治への意義、効果・影響等について研究する作業を進め、今後の逐条研究を著す際の基礎資料とすることにある。今後は、この作業を継続しつつ、逐条研究も併せて進めることとしたい。

この第8集では、第200回国会（臨時会、2019年10月4日から12月9日までの67日間）、第201回国会（常会、2020年1月20日から6月17日までの150日間）、そして、第202回国会（臨時会、2020年9月16日から9月18日までの3日間）の3会期で制定改正された法律を対象としている。なお、第202回国会は、安倍晋三内閣の総辞職を受け、内閣総理大臣の指名選挙が行われたもので、新規の法案提出と法律の成立はなかった。

第200回国会では、内閣提出法案17件のうち16件が成立し、1件が参議院での継続審査となった。衆議院議員提出法案61件のうち、7件が成立し、51件が継続審査、1件が審査未了で、撤回が2件あった。参議院議員提出法案16件のうち、成立は1件、参議院未付託未了が15件であった。

第201回国会では、内閣提出法案60件のうち56件が成立し、継続審査が3件、審査未了が1件であった。衆議院議員提出法案78件のうち、8件が成立し、65件が継続審査、2件が審査未了で、撤回が3件あった。参議院議員提出法案30件のうち、審査未了1件、参議院未付託未了が29件であった。

このうち、本資料集では、以下の法令を取り扱う。本資料集では、立法動向を中心に分析対象としているが、法改正に伴う政省令等で重要なものも取りあげることとしている。

**第1部 地方分権・地方創生関連法**では、次の3本を取りあげている。

**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10次一括法～**（令和2年6月10日法律第41号）は、令和元年の地方からの提案等に関する対応方針（令和元年12月23日閣議決定）のうち、都道府県から指定都市への事務・権限の移譲（1法律 軌道法）や、地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等（地方議会議員選挙の期日において住所要件を満たす者であることを宣誓書に追加（公職選挙法）、市町村が実施する森林の土地の所有者等に関する調査結果を林地台帳に反映する見直し（森林法）など9法律）を一括して改正するものである。

**国家戦略特別区域法の一部を改正する法律**（令和2年6月3日法律第34号）は、主として、スーパーシティ構想実現のために複数の先端的サービス間でデータを収集・整理して提供するデータ連携基盤の整備事業を法定化し、当該事業の実施主体が国や地方公共団体に対しその保有するデータの提

出を求めることができるようにすることや、複数の先端的サービス事業の実現に不可欠となる複数分野の規制改革を同時かつ一体的に実現できるよう、特別な手続きを整備するものである。このほか、地域限定型規制のサンドボックス制度の創設等も規定している。

**地方自治法施行令等の一部を改正する政令**（令和元年11月8日政令第156号）は、2017年地方自治法改正（平成29年法律第54号）により地方公共団体の長等の当該地方公共団体に対する賠償責任について、一定の条件を満たした場合、損害賠償責任額から条例で定める額を控除した額を定めることができることとされ、そのうち、政令で定める基準、最低限度額および一部免責の手續等について規定するものである。なお、改正対象となっているのは、地方自治法施行令のほか、公職選挙法施行令、地方公営企業法施行令、地方独立行政法人法施行令、市町村の合併の特例に関する法律附則第2条第1項ただし書の規定によりなおその効力を有するものとされた市町村の合併の特例に関する法律施行令である。

次に**第2部 税・財政関係法**では、次の4本を取りあげている。

**地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律**（令和2年2月5日法律第1号）は、2019（平成31＝令和元）年度において所得税、法人税および地方法人税の税収の減少が見込まれ、2019年度第1次補正予算により同年度分の地方交付税交付金が7,349億4,300万円の減少となったが、「同年度当初予算に計上された地方交付税の総額を確保するため」、その減少額と同額を一般会計から交付税特別会計に組み入れ、この組入額に相当する額を一般会計から交付税特別会計に組み入れるとともに、2021（令和3）年度から2030（令和12）年度までの各年度における地方交付税の総額から減額することを主な内容とする。

**地方税法等の一部を改正する法律**（令和2年3月31日法律第5号）は、2020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、発電事業等および小売電気事業等に係る法人事業税の課税方式の見直し、「企業版ふるさと納税」、所有者不明土地等に係る固定資産税の課題への対応、未婚のひとり親に対する税制上の措置および寡婦（寡夫）控除の見直し、および森林環境譲与税の見直しを主な内容とする。

**地方交付税法等の一部を改正する法律**（令和2年3月31日法律第6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、2020年度改正においては、地方交付税の総額の特例（通常収支にかかる地方交付税の総額を16兆5,882億円とする）、震災復興特別交付税の確保（総額を3,243億4,901万円とする）、地域社会再生事業費の基準財政需要額への算入、臨時財政対策特例加算（2020年度には行われない）に関する規定の追加（地方交付税附則への第4条の3の追加）、緊急浚渫推進事業費の創設（地方財政法に第33条の5の11を追加）などを主な内容とする。

**地方税法等の一部を改正する法律**（令和2年4月30日法律第26号）は、2020年に新型コロナウイルスの感染が拡大し、経済に深刻な影響が及んだことに対処するため、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策～国民の命と生活を守り抜き、経済再生へ」（同年4月7日閣議決定、同月20日に一部変更）を受けて、地方税について納税の猶予や軽減措置、非課税措置の延長など、さらに新型コロナウイルス感染症対策地方税減収補填特別交付金の交付を定めるものである。

最後に、**第3部 地方自治関連法**では、次の4本を取りあげている。

**新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律**（令和2年3月13日法律第4号）は、新型コロナウイルス感染症の発生およびそのまん延により国民の生命・健康に重大な影響を与えることが懸念されるため、新型コロナウイルス感染症を新型インフルエンザ等対策特別措置法に規定する

新型インフルエンザ等とみなし、同法に基づく措置を実施することができるようにする附則改正である。なお、この法律の施行日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日までの間、この対応を行うことが予定されている。ちなみに、同法は、第204回国会において再度改正（新型インフルエンザ等対策特別措置法等の一部を改正する法律（令和3年2月3日法律第5号））されているが、その内容等は第9集に掲載予定である。

**家畜伝染病予防法の一部を改正する法律**（令和2年2月5日法律第2号、令和2年4月3日法律第16号）は、2018年の豚熱（CSF）の発生・拡散とアジア地域におけるアフリカ豚熱（ASF）の発生・拡散を受け、衆法と閣法の2回にわたって改正が行われた。衆法は、特例的にアフリカ豚熱を予防的殺処分の対象にするものであり、野生動物における悪性伝染性疾病のまん延による当該病原体の拡散防止に係る措置を講ずるとともに、都道府県知事による飼養衛生管理基準の遵守に係る是正措置の拡充、予防的殺処分制度の対象となる家畜伝染病の拡大、輸出入検疫に係る家畜防疫官の権限の強化等の措置を講ずるものである。

**文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する法律**（令和2年4月17日法律第18号）は、近年、文化財および文化芸術資源を観光資源として活用しようとする動きが活発に行われているなかで、文化財の観光資源化としての活用を促進するための仕組みを創出するとともに、東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を控え、文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光を推進するため、国による基本方針の策定、拠点計画及び地域計画の認定、そしてこれらの認定を受けた計画に基づく事業に対する特別の措置等を定めている。

**地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律**（令和2年6月12日法律第52号）は、高齢者や障害者、子ども、生活困窮者といった福祉領域の縦割りをなくし、引きこもりや貧困、介護などの複合的な問題に市区町村が包括的な対応をできるようにすることを主目的とする（一部を除き2021年4月1日に施行）。11法律の関連部分を一括改正するいわゆる束ね法で、その内容は①複雑・複合化した支援ニーズに対応する市町村の包括的支援体制の構築の支援、②地域特性に応じた認知症施策や介護サービス提供体制の整備等の推進、③医療・介護のデータ基盤の整備推進、④介護人材確保及び業務効率化の取組の強化、⑤社会福祉連携推進法人制度の創設にまとめられる。

本研究会も、新型コロナウイルス感染症感染拡大を受け、オンライン開催の形式を導入した。対面式にはない良さもあれば、やはり対面式ならではの良さもあり、それは、教育面においても、研究面においても同様であろう。第8集の対象期間は、国においても目玉となる政策を実現するための法制度整備が進められてきた。その一方で、即座に決定しなければならずやむを得ない部分があるとしても、新型コロナウイルス感染症対策について国民も自治体も頭を悩ませる多くの問題・課題がしっかりした議論や連携、法整備のないまま、その時々、その場その場で、ちぐはぐなままに進められている感は否めない。国にあっても、地方にあっても、善し悪しの評価は様々であろうが、その対応に関する精確な記録と見直しを踏まえて今後の改善につなげていかなければならないであろう。

最後に、この資料集が地方自治の研究や自治行政実務に役立ち、地方自治の発展のためにいささかでも寄与することができれば、執筆者一同の望外のよろこびである。なお、この資料集を含め第1集から、地方自治総合研究所のホームページ、研究所資料の項目を通じてPDFファイルにてダウンロードできるようになっている。



# 第 1 部

地方分権・地方創生関連法





# 地域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10次一括法～（令和2年6月10日法律第41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32号）」（以下、「第10次一括法」という）は、2020年3月3日に閣議決定し、同日、201通常国会に提出された。審議は5月22日に衆議院本会議で可決、6月3日には参議院本会議で可決・成立し、6月10日に法律41号として公布された。衆参それぞれの可決状況は、委員会を含め全会一致であった。

第10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・神野直彦日本社会事業大学学長・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、「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針」（令和元年12月23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、都道府県から指定都市への事務・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（9法律）を一括して改正するものである。

第10次一括法で改正される法律と改正内容は、次の通り。

### A 都道府県から指定都市への事務・権限の移譲（1改正事項（1法律））

- ・ 軌道経営者に対する運輸開始の認可等に係る事務・権限を都道府県から指定都市へ移譲（軌道法） <2022年4月1日>

### B 地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等（12改正事項（9法律））

- ・ 地域型保育事業を行う者に対する確認について、事業所が所在する市町村以

外の市町村による確認を不要とする見直し（子ども・子育て支援法）＜公布の日から起算して3月を経過した日＞

- 地方公共団体の議会の議員の選挙の立候補の届出に添えなければならない宣誓書において公職の候補者となるべき者が誓う事項として、当該選挙の期日において公職選挙法第9条第2項又は第3項に規定する住所に関する要件を満たす者であることと見込まれることを追加（公職選挙法）＜公布の日から起算して3月を経過した日＞
- 公害審査委員候補者の委嘱期間について、1年を超え3年以下の期間で都道府県が条例で定めることを可能に（公害紛争処理法）＜公布の日＞
- 試験研究を行う地方独立行政法人が、成果活用事業者等への出資等を行うことを可能に（地方独立行政法人法）＜公布の日から起算して3月を経過した日＞
- 地方独立行政法人が、本来業務及び附帯する業務に該当しない土地等の貸付けを行うことを可能に（地方独立行政法人法）＜公布の日から起算して3月を経過した日＞
- 子育て短期支援事業において、市町村が児童を里親等に直接委託して実施することを可能に（児童福祉法）＜2021年4月1日＞
- 教育扶助（学校給食費等）を地方公共団体の長等に対して支払うことを可能に（生活保護法）＜2020年10月1日＞
- みなし指定介護機関に係る指定の効力について、介護保険法に基づく指定の効力の停止に連動して停止する見直し（生活保護法）＜2020年10月1日＞
- 生活保護費返還金等に係る収納事務について、私人に委託することを可能に（生活保護法）＜2020年10月1日＞
- 市町村が実施する森林の土地の所有者等に関する調査結果を林地台帳に反映する見直し（森林法）＜公布の日＞
- 町村による都市計画の決定に係る協議における都道府県同意の廃止（都市計画法）＜公布の日＞
- 不動産鑑定士の登録申請等に係る都道府県経由事務の廃止（不動産の鑑定評価に関する法律）＜公布の日から起算して3月を経過した日＞

## 1. 2019年の提案募集の取り組み

### (1) 2019年提案募集の受付及び重点事項の決定

#### ① 2019年提案募集の経過<sup>(1)</sup>

2014年に導入されて以来、都合6回目となる2019年の提案募集は、募集期間を前年とほぼ同様に、同年2月21日から事前相談・受付を開始し6月6日を受付終了とした。提案募集に際し、概要、以下の方針で臨むとした<sup>(2)</sup>。(下線は筆者)

第1に、提案のすそ野を広げるための取り組みとして、昨年につき、提案募集方式により、住民サービスの向上のみならず、事務の簡素化・効率化を図ることができることについても積極的に発信し、地方分権改革を進めていく自治体職員の意識改革を推進することとした。

第2に、提案の熟度向上のための取り組みとして、早期の相談を呼びかけつつ、提案に向けた丁寧な支援を実施し、また提案の対象性の判断等については、地方の問題意識を丁寧に汲み取りつつ、可能な限り柔軟に対応するとした。

そして第3に、対応方針において2019年度に「結論を得る」等とされた提案を中心に、着実かつ迅速に検討が行われるよう、内閣府と関係府省でより緊密に連携し、2019年の地方からの提案の検討・調整が始まる夏までの間について、途切れなく着実な検討が行われるよう、必要に応じて専門部会でのヒアリングを行う。

上記の第1点は、2018年の提案募集から強調されたものである。これは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>(3)</sup>。

なお提案の対象としない項目として、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

---

(1) 2019年提案募集の経過については、大熊智美「地方分権改革提案募集方式による『令和元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』(868)2020・3、40頁以下参照

(2) 第36回有識者会議・第89回専門部会合同会議(2019年2月20日)資料5参照

(3) 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

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>(4)</sup>。

## ② 提案状況

2019年の地方からの提案状況は、さまざまな提案促進策にもかかわらず、再び低下傾向に陥り、提案募集制度開始以来最も少ない301件であった（2018年319件、2017年311件、2016年303件、2015年334件）。一方、提案団体数は増加し、とりわけ懸案だった市区町村からの提案は282団体・222件（2018年256団体・201件、2017年129団体・198件、2016年96団体・154件）へと引き続き増加した（表1参照）。

計301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182件（うち重点事項－後述－45事項・55件）、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18件、③その他（提案募集の対象外である提案を含む）が101件となった（表2参照）。

提案内容については、権限移譲に関する提案が35件（2018年42件、2017年53件）にさらに減少し、義務付け枠付けの緩和・必置規制の見直しに関する提案も266件（2018年277件、2017年258件）へと減少に転じた。

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、2018年の116件から2019年は86件へと減少した。ここに分類されるものは、地方から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’提案であり、2018年には急増していたものである。このため先の提案募集に際して内閣府の臨む方針で「提案の熟度向上」を掲げざるをえず、この方針のもと116件から86件へと減少したものと考えられる。

内閣府の様々な努力にもかかわらず提案総数は減少し、かつ提案内容そのものを精査した結果、内閣府と関係府省との間で調整を行う提案が、提案募集制度開始以来、最も少ない件数となった。

---

(4) 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

表 1 提案団体数・件数

団体区分	2019年		2018年		
	団体数	件数	団体数	件数	
都道府県	47団体・13.1%	133件・44.2%	46団体・14.7%	160件・50.2%	
市区町村	282団体・81.8%	222件・73.8%	256団体・81.8%	201件・63.0%	
	市区	186団体・51.7%	168件・54.0%	184団体・58.8%	157件・49.2%
	町村	96団体・26.7%	54件・17.9%	72団体・23.0%	44件・13.8%
全国的連合組織等	31団体・8.6%	94件・31.2%	11団体・3.5%	96件・30.1%	
計	360団体	301件	313団体	319件	

出典) 第37回有識者会議・第91回専門部会合同会議 (2019年6月28日) 資料4より筆者作成

表 2 2019年の地方からの提案と検討区分別の状況

○2019年提案件数：301件		2018年： 319件	2017年： 311件
内閣府と関係府省との間で調整を行う提案	182件	188件	210件
重点事項（フォローアップ案件含む）	45事項	51事項	51事項
重点事項と位置付けられた提案	55件	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	18件	15件	28件
その他	101件	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	86件	101件	57件
提案募集の対象外である提案	15件	15件	16件

出典) 第37回有識者会議・第91回専門部会合同会議 (2019年6月28日) 資料3より筆者作成

### ③ 重点事項の決定

第37回有識者会議・第91回専門部会合同会議 (2019年6月28日) では、301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45事項（提案件数55件）を決定した。

重点事項を決定するメルクマールは、2017年から以下の4点となっている。

- (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り組みを加速・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) 2018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5事項(2018年6事項、2017年は10事項)で、具体的には、以下の事項である<sup>(5)</sup>。

- ① 放課後等デイサービスの利用対象を専修学校に通う児童まで拡大する見直し(児童福祉法)【法律改正】<2018年フォローアップ案件>
- 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 乗用タクシーによる貨物の有償運送の対象区域の拡大(道路運送法)【通達改正】<2017年フォローアップ案件>
- ⑤ 身体障害者手帳の再発行申請におけるマイナンバー記入の義務付け廃止(身体障害者福祉法等)【省令改正等】<2018年フォローアップ案件>

また45重点事項を分野ごとに分類すると、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。2018年から重点化された「その他関係規定の見直しにより多様なサービス提供や行政適正化・効率化等を図るもの」が9事項で2番目に多く、「民間事業者等の積極的な活用を図るもの」も3事項となっている。これら地方分権改革とは言い難い事務カイゼンや行政改革分野の提案が重点事項の3分の1を占めるのは、分権改革の変質を物語るものとして特記しておく。

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 子ども・子育てについて、柔軟な支援の提供等によりサービスの質・量の確保等を図るもの 12事項</li><li>2. 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</li></ol> |
|---|

---

(5) 第37回有識者会議・第91回専門部会合同会議(2019年6月28日)資料7参照

図るもの 6 事項

3. 街づくりや土地等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 7 事項
4. 地域における交通網・運送網の円滑な確保を図るもの 4 事項
5. 地域における安心・安全な暮らしについて、地域の迅速かつ的確な対応を図るもの 4 事項
6. 民間事業者等の積極的な活用を図るもの 3 事項
7. その他関係規定の見直しにより多様なサービス提供や行政適正化・効率化等を図るもの 9 事項

改正を求めるレベルで重点事項を分類すると、法律改正を求めるものが22事項（2018年25事項、2017年31事項）、政令改正2事項（2018年3事項、2017年3事項）、省令改正7事項（2018年16事項、2017年8事項）等で、提案段階では法令改正を求めているものが3分の2を占めていた。ただし、その数は減少している。

なお、第10次一括法で改正された10法律のうち、重点事項として選定され改正に至ったものが5法律、フォローアップ案件に係るものが1法律だった。

## （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、7月に各府省からの提案に対する第1次回答が示されたのち、8月上旬に5回の専門部会が開催され、集中的に各府省ヒアリングが行われた。

また8月29日の第97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。

9月2日の第38回有識者会議・第98回専門部会では、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、関係府省への再検討要請、10月7～18日にかけて、5回にわたり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。

その後11月19日に開催された第39回有識者会議・第104回専門部会において、「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針（案）」が取りまとめられ、12月23日に開催された政府の地方分権推進本部及び閣議において、2019年の対応方針を決定した。



### (3) 2019年の地方からの提案等に関する対応方針

2019年の対応方針では、地方からの提案301件のうち178件について関係府省と協議に付され、このうち、160件が「実現・対応」することとなったとし、実現／対応の割合は89.9%で、提案募集方式開始以来、最も実現／対応割合が高いものになったとしている（表3参照）。

表3 地方からの提案に関する対応状況

年	分類		小 計	実現できな かったもの	合 計	実現／対応 の割合
	提案の趣旨を 踏まえて対応	現行規定で 対応可能				
2014年	263	78	341	194	535	63.7%
2015年	124	42	166	62	228	72.8%
2016年	116	34	150	46	196	76.5%
2017年	157	29	186	21	207	89.9%
2018年	145	23	168	20	188	89.4%
2019年	<b>140</b>	<b>20</b>	<b>160</b>	<b>18</b>	<b>178</b>	<b>89.9%</b>

出典) 第13回推進本部(2018年12月23日)「令和元年の地方からの提案に関する対応状況」

## 2. 第10次一括法の概要

第10次一括法は、2019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2020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、都道府県から指定都市への事務・権限の移譲（1事項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（12事項9法律）に係る関係10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>(6)</sup>。

(6) 第10次一括法の概要については、中川航輔「第十次地方分権一括法について」『地方自治』(873)2020・8、25頁以下、大熊智美「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10次地方分権一括法）について」『地方財政』59(8)、2020・8、82頁以下を参照

## A 都道府県から指定都市への事務・権限の移譲

### ① 軌道経営者に対する運輸開始の認可等に係る事務・権限を都道府県から指定都市へ移譲（軌道法）

- ・ 軌道（路面電車、都市モノレールなど）に関して都道府県知事が行う運輸開始の認可等の事務・権限のうち、一の指定都市内で完結する路線に関するものについて、指定都市へ移譲する。
- ・ これにより、指定都市において道路の管理と一体的に事務を行うことが可能になり、事務の効率化に資するとともに、認可までの時間が短縮されること等により事業者の利便性の向上に資する。

#### 【提案団体】九州地方知事会

地方からの提案では、指定都市内の道路に関しては、道路法において、直轄国道を除き、指定都市が道路管理者として定められており、都道府県が管理する道路がないにもかかわらず、指定都市内で完結する軌道について、都道府県知事が認可等の事務を行うこととされており、現に道路を管理する指定都市の市長が直接処理を行っていないため、事務が非効率となっているとし、指定都市への事務・権限の移譲を求めている。

改正案では、軌道に関して都道府県知事が行う運輸開始の認可等の事務・権限のうち、一の指定都市内で完結する路線に関するものについては、指定都市に移譲することとした。

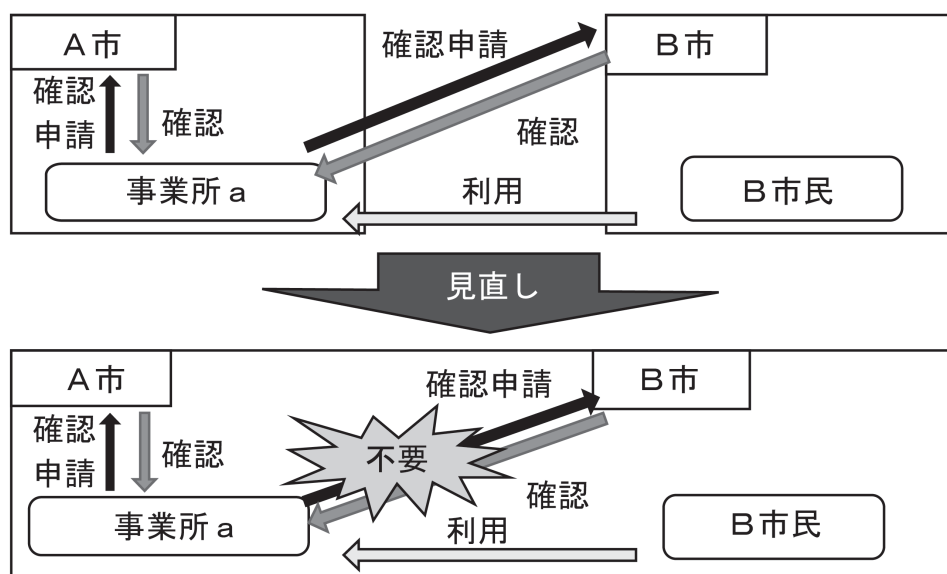
なお軌道法の改正を受け、同法施行令に規定される工事施行の認可等の都道府県経由事務も指定都市に移譲される。

## B 地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等

### ① 地域型保育事業を行う者に対する確認について、事業所が所在する市町村以外の市町村による確認を不要とする見直し（子ども・子育て支援法）

- ・ 定員20名未満かつ2歳児までの受入れを基本とする地域型保育事業（小規模保育事業、家庭的保育事業、事業所内保育事業、居宅訪問型保育事業）を広域利用する場合の事業所所在市町村以外の市町村の長による「確

認」（地域型保育給付費等の支給に当たっては、市町村の長が給付の支給に係る事業を行う者を事業所ごとに「確認」することとされている）を不要とする。



【提案団体】 豊中市

地域型保育事業において、市町村が保護者に対し地域型保育給付費を支給するに当たっては、地域型保育事業者の申請により、当該市町村の長が事業所ごとに給付の対象を特定するための確認を行う必要がある。

従来においては、当該確認の効力が、確認を行った市町村に居住する者に限定される。このため、事業所の所在地の市町村以外に居住する者が利用する場合には、事業所の所在市町村の長による確認に加えて、当該他の市町村の長も、事業所の所在市町村の長の同意を得た上で、確認を行う必要がある。

改正法では、地域型保育事業所を広域利用する場合の事業所所在市町村以外の市町村の長による確認を不要とすることとした。

② 地方議会議員選挙の立候補の届出書に添付する宣誓書の宣誓内容に「当該選挙の期日において住所要件を満たす者であることと見込まれること」を追加（公職選挙法）

- 立候補の届出書に添付する宣誓書の宣誓内容に、「当該選挙の期日において住所要件（引き続き3か月以上市町村の区域内に住所を有する者であることなど（公職選挙法第9条第2項又は第3項））を満たす者であると

見込まれること」を追加する。

上記宣誓内容に虚偽があった場合、虚偽宣誓罪（30万円以下の罰金）が適用され（公職選挙法第238条の2第1項）、原則5年間、公民権（選挙権及び被選挙権）が停止される（公職選挙法第252条第1項）。

#### 【提案団体】兵庫県、播磨町

2019年の地方議会議員選挙において、公職選挙法の住所要件（引き続き3か月以上市町村の区域内に住所を有する者であることなど）を満たさない者が当選を得られないことを承知の上で立候補する事案<sup>(7)</sup>が発生した。

地方議会議員の立候補に必要な書類が形式的に不備なく提出された場合、選挙長は、形式的審査権は有するが、実質的審査権は有しないため、住所の記載内容に疑義があっても受理せざるを得ず<sup>(8)</sup>、立候補届受理後に住所要件を満たさず被選挙権がないことが確認されれば、被選挙権のない候補者に対する投票は、無効投票として取り扱われることとなる。

このため地方からの提案では、虚偽による立候補届を行うことを抑止し、住所に疑義のある立候補届のうち少なくとも虚偽のものによって有権者の一票を無駄にしないため、住所等の届出内容が真実で、住所要件を満たしている旨の宣誓書の提出を求めている。

なおこのような改正によっても、被選挙権を有しない者が立候補した場合、開票の際に初めて非選挙権の有無について問われることについては変更がない。その結果、当該候補者への投票は無効票となるとともに、選挙関係の事務にも支障をきたすことになる。

したがって、「今後は、公職選挙法の整理を今一度行い、こうした残された課

---

(7) 兵庫県、兵庫県播磨町、東京都足立区、東京都奥多摩町、東京都日の出町

(8) 「町議会議員選挙の効力に関する訴願裁決取消請求事件」（最判一小 昭36・7・20）において、選挙長は、立候補届出の受理に当たっては、候補者が被選挙権を有するか否か等実質的な審査をする権限を有せず、開票に際し、選挙会において被選挙権の有無を決定すべきとされている。

題を解決する」必要があるとの指摘がある<sup>(9)(10)</sup>。

③ 公害審査委員候補者の委嘱期間について、1年を超え3年以下の期間で都道府県が条例で定めることを可能に（公害紛争処理法）

- ・ 公害審査会（常設の機関）を置かない都道府県は、公害審査委員候補者を委嘱することとされている。公害審査委員候補者については、「毎年」委嘱することが法定されているところ、これを1年を超え3年以下の期間で都道府県が条例で定める期間ごとに委嘱することを可能とする。

【提案団体】山梨県

都道府県は、条例で定めるところにより、都道府県公害審査会（以下「審査会」という。任期は3年）を置くことができるとされている。他方、常設の審査会を置かない都道府県においては、公害審査委員候補者を「毎年」委嘱し、公害審査委員候補者名簿を作成することとされており、同名簿を作成しているのは10県（岩手県、山梨県、長野県、和歌山県、鳥取県、島根県、徳島県、香川県、愛媛県及び長崎県）となっている。

地方からの提案は、公害審査委員候補者については、1年を超えて再任される候補者が多く、短い期間で改選手続が発生し、事務負担となっているとして、委嘱期間の条例委任を求めている。

改正案では、公害審査委員候補者を「毎年」委嘱するとしつつも、1年を超え

---

(9) 大石貴司・出石稔「第10次地方分権一括法の概要と論点」『ガバナンス』2020・4、71頁

(10) 人口減少に伴う自治体消滅を回避し、地域を再活性化するために、移住や2地域居住、関係人口の増大という施策が実施過程に入ったなかで、地方議会議員の立候補要件を狭めて規制する法改正は、時代の要請に逆行する。山下祐介氏は次のように主張する。「自治体および地方議会は、早く政策形成過程におけるメンバーシップの修正に取り組まなくてはならない。……現代社会は、広域移動社会である。人々はいくつもの地域や集団に関わって暮らしている。それに対して住民票は一つしか与えられない。……居住地主義を修正して、出身者や仕事などでかかわりのある関係人口を議会や行政の政策形成過程に取り込むなど、覚悟を決めればやれるし、やるべき議論は山ほどある。……「住民」こそが地方自治体の担い手であり、メンバーである。そのメンバーたちの未来を確実に約束できる設計図を描くことが、地方行政・議会には問われている。……「我が自治体にとって住民とは誰なのか」。実はこのことを改めて問題化していく能力こそが、この人口減少時代の自治体／地域には問われている。同「自治体にとって住民とは何か」『月刊地方自治職員研修』（731）2020・2、23頁

3年以下の期間で都道府県が条例で定める期間ごとに委嘱することも可能とした。

④ 試験研究を行う地方独立行政法人が、成果活用事業者等への出資等を行うことを可能に（地方独立行政法人法）

- ・ 試験研究を行う地方独立行政法人が、設立団体の長の認可を受けて成果活用事業者等への出資を行うこと並びに成果活用事業者への支援に伴う株式等の取得及び保有を行うことを可能とする。

【提案団体】 神奈川県

地方独立行政法人法は、地方独立行政法人の業務の範囲を定めており、試験研究を行う地方独立行政法人がベンチャー企業等に対し出資をすることはできなかった。

一方、国立研究開発法人については、2018年12月に、ベンチャー企業支援に際しての研究開発法人による出資の拡大等が行われ、公立大学法人においても、2016年5月に、当該大学における技術に関する研究の成果の活用を促進する事業を実施する者に対し、出資を行うことが可能となっている。

改正法では、試験研究を行う地方独立行政法人が、設立団体の長の許可を受けて成果活用事業者（法人発ベンチャー）<sup>(11)</sup>等への出資を行うことや、成果活用事業者への支援に伴う株式等の取得及び保有を行うことを可能とすることとしている。

⑤ 地方独立行政法人が、本来業務及び附帯する業務に該当しない土地等の貸付けを行うことを可能に（地方独立行政法人法）

- ・ 地方独立行政法人が所有する土地等について、当面使用予定がない場合に、本来業務等に支障のない範囲で、設立団体の長の認可を受けて、第三者への貸付けを行うことを可能とする。

【提案団体】 大阪府、滋賀県、京都府、堺市、兵庫県、神戸市、和歌山県、鳥取県、

---

(11) 法人発ベンチャー等における契約上の問題を指摘したものとして、山田剛志『搾取される研究者たち 産学協同研究の失敗学』光文社新書、2020年

徳島県、関西広域連合

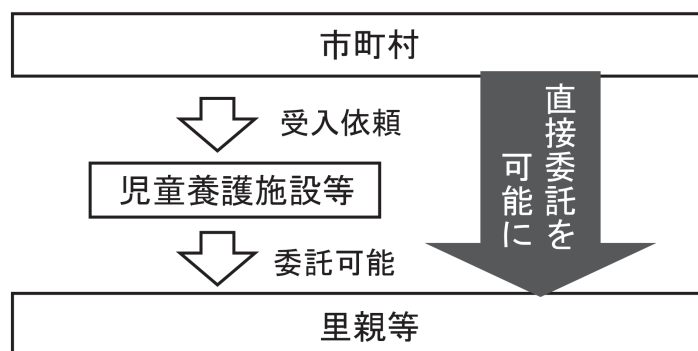
前述④の通り、地方独立行政法人が行うことができる業務の範囲は、地方独立行政法人法第21条第1号から第6号に掲げる業務及び附帯する業務のみである。このため地方独立行政法人（公立大学法人を除く。）が所有する土地等については、本来業務及びこれに附帯する業務に該当しなければ第三者に貸付けることができなかった。

一方、国立大学法人では、2016年5月の国立大学法人法の改正により、また、公立大学法人においても、2019年5月の第9次一括法における地方独立行政法人法の改正により、大学業務及びこれに附帯する業務に該当しない土地等の貸付けが可能となった。

改正法では、地方独立行政法人が、設立団体の長の認可を受けて、本来業務及びこれに附帯する業務に該当しない土地等を貸付け、その対価を本来業務のために必要な費用に充てることができることとしたもの。

⑥ 子育て短期支援事業において、市町村が児童を里親等に直接委託して実施することを可能に（児童福祉法）

- ・ 子育て短期支援事業（保護者の疾病等の理由により家庭において養育を受けることが一時的に困難となった児童を児童養護施設等に入所させ、必要な保護を行う事業）において、市町村が児童養護施設等を介さずに児童を里親等に直接委託し、必要な保護を行うことができるようにする。これにより、近隣に児童養護施設等が存在しない場合においても、地域の実情に応じた子育て短期支援事業の安定的な実施を可能とする。



【提案団体】大阪府、滋賀県、京都府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都

市、関西広域連合

子育て短期支援事業は、保護者の疾病等の理由により家庭において養育を受けることが一時的に困難となった児童を児童養護施設等に入所させ、必要な保護を行う事業である。その実施にあたっては、児童の保護・養育に関して高い専門性を有している児童養護施設等が実施施設とされている。一方、当該事業の実施主体である市町村の中には、区域内に児童養護施設等が存在しないところもあり、その場合には、児童養護施設等にあらかじめ登録された里親等に再委託しなければ子育て短期支援事業を行うことができないものとなっていた。

改正法では、子育て短期支援事業について、市町村が児童養護施設等を介さずに里親等に直接委託して、必要な保護を行うことができるようにするとしたもの。

⑦ 教育扶助（学校給食費等）を地方公共団体の長等に対して支払うことを可能に（生活保護法）

- ・ 教育扶助（学校給食費等）について、学校の長等に加え、地方公共団体の長等に支払うことを可能とする。

【提案団体】神奈川県、千葉県、川崎市、相模原市、平塚市、藤沢市、小田原市、秦野市、伊勢原市、開成町、愛川町、山梨県

学校給食費については、学校ごとに徴収・管理する「私会計」方式が採用されてきた。文部科学省は、教員の業務負担の軽減等に向け、学校給食費を地方公共団体の会計に組み入れる「公会計制度」を促進し、学校給食費の徴収・管理を自治体が自らの業務として行うことを推進している<sup>(12)</sup>。

しかしながら、公会計化した場合、教育扶助のための保護金品を自治体の長に交付できる規定はなく、徴収する際には、一旦学校長や被保護者世帯に交付された学校給食費を自治体の長に納付する等の手続がとられることとなっていた。

改正法では、教育扶助のための保護金品（学校給食費等）のうち、被保護者の親権者又は未成年後見人が支払うべき費用について、学校の長等に加え、地方公共団体の長等に対し、保護の実施機関が代わりに支払うことができるものとしている。これにより、教職員の事務負担の軽減を図るための学校給食費等の公会計

---

(12) 文部科学省「学校給食費徴収・管理に関するガイドライン」（2019年7月）



化に対応し、地方公共団体等における事務の円滑な実施に資するものとなる<sup>(13)</sup>。

⑧ みなし指定介護機関に係る指定の効力について、介護保険法に基づく指定の効力の停止に連動して停止する見直し（生活保護法）

- ・ みなし指定介護機関（介護保険法に基づく指定等を受けることで、生活保護法による指定も受けたものとみなされる）について、介護保険法による指定の効力の停止が行われた場合に、連動して生活保護法による指定の効力を停止する。

【提案団体】指定都市市長会

生活保護法において、介護機関が生活保護受給者に介護サービスの提供を行うためには、生活保護法による指定を受ける必要がある。当該指定については、介護保険法による指定又は許可を受けた介護機関は、生活保護法による指定を受けたこととみなすこととされている（みなし指定介護機関）。

従前は、みなし指定介護機関が介護保険法による指定の取消等を受けた場合、生活保護法上においても連動して指定の効力を失うこととされているが、当該みなし指定介護機関が介護保険法による指定の一部効力の停止を受けた場合、生活保護法上では当該処分に連動して一部効力の停止を行うことができる規定がない。このため、介護保険法上で指定の一部効力の停止があった場合には、行政手続法に基づく不利益処分を行い、生活保護法上の指定の一部効力の停止をしている。

改正法では、みなし指定介護機関について、介護保険法の指定等の全部又は一部の効力の停止があったときは、当該効力が停止された部分及び期間に限り、連動して生活保護法の指定の効力も停止するものとしている。

---

(13) 学校給食費等の公会計化の必要性については、中村文夫『子どもの貧困と教育の無償化 学校現場の実態と財源問題』明石書店、2017年を参照。中村は次のように指摘する。「（学校給食費）ほかの補助教材費、修学旅行費などは、どこの法律にも徴収することを可能とする文言は存在しない。公教育という公共事業にあって税外負担をする場合には、法令に基づく必要がある。ない以上は違法な行為である。さらに、取扱いでも公会計化せずに校長や担当教員の口座（校長という肩書のついた口座であっても私的口座であることには変わりがない）で金銭の保管・出し入れをすることは違法である。地方自治法210条（総額予算主義）により一切の収入及び支出は歳入歳出予算に編入することとされている。」同書、26頁

⑨ 生活保護費返還金等に係る収納事務について、私人に委託することを可能に（生活保護法）

- ・ 生活保護費返還金等に係る収納事務について、地方公共団体の判断で、私人委託（コンビニ納付）を可能とする。

【提案団体】 船橋市

地方自治体の公金の取り扱いは、地方自治法の規定により、法律またはこれに基づく政令に特別の定めがある場合を除き、公金の収納事務を私人に委託してはならないこととされているため、被生活保護者が生活保護費を返還する場合、金融機関での納付書による支払、福祉事務所での窓口支払、現金書留、口座振替等があるが、日中は就労している等の理由から金融機関での納付書払いが困難であることや、福祉事務所までの交通費がかかる等、債務者にとって利便性が低くなっている。

改正法では、生活保護費返還金等に係る収納事務について、地方公共団体の判断で、私人（コンビニ）に委託することを可能とするもの。

⑩ 市町村が実施する森林の土地の所有者等に関する調査結果を林地台帳に反映する見直し（森林法）

- ・ 市町村が実施する森林の土地の所有者等を把握するための調査により得られた情報を林地台帳へ反映するものとする。※ 地方税法上の守秘義務の対象である固定資産税情報について、本改正を受けて、市町村内部での利用を可能とする。

【提案団体】 福井市、高知県、北海道、徳島県、香川県、愛媛県、安芸市、四万十市、香美市、大豊町、佐川町、梶原町

固定資産課税台帳記載情報の内部利用について、2012年4月1日以降に森林の土地の所有者となった旨の届出の義務がある者に関する登記簿と異なる情報に限って、地方税法第22条に規定する守秘義務が課せられる情報に該当しないとして、市町村の林務部局は、税務部局から提供を受けることができることとされている。

地方からの提案では、2012年3月31日以前に森林の土地の所有者となった者の登記簿と異なる固定資産課税台帳記載情報についても、行政機関内部での利用を可能にすることを求めている。

改正法では、市町村が実施する森林の土地の所有者の氏名等を把握するための調査により得られた情報を林地台帳へ反映するものとし、この改正を受けて、現在地方税法上の守秘義務の対象である固定資産課税台帳情報の市町村内部での利用を可能とするもの。

#### ⑪ 町村による都市計画の決定に係る協議における都道府県同意の廃止（都市計画法）

- ・ 町村の都市計画の決定又は変更の際に行う都道府県知事の同意を要する協議については同意を廃止し、同意を要さない協議とする。

#### 【提案団体】酒々井町、全国町村会

市町村は、都市計画の決定又は変更の際して、都道府県知事に協議しなければならないとされており、町村にあっては都道府県知事の同意を得なければならないとされている。町村と市で「知事の同意の有無」が異なることについて、国土交通省は、「市が行う都市計画については、都市計画制度における累次の分権化により市町村が定める都市計画権限・件数が大幅に増加しており、さらに、町村と比較して市は都市計画に関する執行体制、経験等が充実していること等を踏まえ」と説明し、2011年に成立した第1次一括法において市に対する都道府県知事の同意は廃止された。

2014年の地方からの提案では、都市計画に関わる行政経験も十分ある町村や人口規模において市よりも大きい町村がある中で、町村が一律に執行体制、経験等が不足しているとの理由から同意が必要との考え方は合理性がないとし、全国町村会は、町村の都市計画の決定に関する都道府県の同意の廃止を求めている。

同提案については、2014年、2015年及び2018年に対応方針が示され、検討が進められてきた。とりわけ2015年7月には、全国町村会から制度の運用実態等についての調査・分析の報告が明らかにされ、そこでは「町村と5万人未満市や町村合併市との比較では、特に人口当たりの都市計画担当職員などはほぼ同じ状況」

「（業務経験年数は）約4年となっており……経験年数が最も長い職員の平均経験年数は約7年……約85%の町村が国や都道府県が実施する研修をはじめ、職員

に対し、研修の機会を提供している」「町村が定めている地区計画数は……5万人未満市や町村合併市よりも多い」と報告した<sup>(14)</sup>。

これらの経過を踏まえ、2019年の対応方針において、同意を廃止することとされた。

改正法では、町村の都市計画の決定又は変更に際して行う都道府県知事の同意を要する協議については同意を廃止し、同意を要さない協議とするとしている。

## ⑫ 不動産鑑定士の登録申請等に係る都道府県経由事務の廃止（不動産の鑑定評価に関する法律）

- ・ 不動産鑑定士の国（地方整備局等）に対する登録申請等（新規登録、登録の変更、死亡等の届出、登録の消除の申請）について、都道府県経由事務を廃止する。

### 【提案団体】愛知県

不動産鑑定士の新規登録、変更の登録、死亡等の届出、登録の消除に係る登録申請等の書類については、登録申請等を行う者の住所地を管轄する都道府県知事を経由して、国土交通大臣（実際には地方整備局長又は北海道開発局長）に提出しなければならないとされている。

地方からの提案では、当該業務は法定受託事務ではあるが、実際に行っているのは簡単な形式チェックのみであり、都道府県の判断を要するようなものは含まれていないにもかかわらず、都道府県における事務処理に時間を要しているため、都道府県を経由する義務付けの廃止を求めている。

この提案に対し国土交通省で検討を行ったところ、申請書類等の約8割が郵送による提出となっていることや、申請書類等は、インターネット上の案内を参照すれば容易に書類を作成できることから、対面での提出である必要はないとの結論となった。

改正法では、不動産鑑定士の登録申請等に係る都道府県経由事務を廃止し、不動産鑑定士の登録申請等の書類は、直接、国土交通大臣（地方整備局長又は北海道開発局長）に提出することとした。

---

(14) 全国町村会「町村の都市計画に係る都道府県同意の廃止について」2015年7月

### 3. 国会での議論

#### (1) 審議概要

第10次一括法案の議案審議経過は、表4の通り。

表4 第10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	201
議案番号	32
議案件名	地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案
衆議院議案受理年月日	令和2年3月3日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	令和2年5月13日／地方創生に関する特別委員会
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	令和2年5月20日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	令和2年5月22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2年3月3日
参議院議案受理年月日	令和2年5月22日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	令和2年5月26日／地方創生及び消費者問題に関する特別委員会
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	令和2年5月29日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	令和2年6月3日／可決
公布年月日／法律番号	令和2年6月10日／41

#### (2) 主な質疑

##### 総論

○10回目の一括法だということを念頭に、地方分権改革の今後のあり方について。

→提案募集方式の充実や事前情報提供制度の各府省への徹底などに取り組みながら、義務づけ、枠づけの見直しを始めとする地方分権改革の一層の推進に取り組む。

○市町村からの提案の動向は？

→平成29年に129団体・198件であったものが、平成30年には256団体・201件、令和元年には282団体・222件となるなど、平成27年以降、提案団体数、提案件数とも年々

増加、令和元年はいずれも過去最高。

○提案募集方式によるこれまでの成果は？

→地方の現場における支障を解決し、地方創生や住民サービスの向上に資する重要な意義。地方三団体からも地方分権改革の歩みを着実に進めるものとして評価。

→人口規模の小さい市町村を中心とした提案の裾野の拡大が課題。類似する制度改正などを一括して検討するため、本年（2020年）の提案募集においては重点募集テーマの設定を行うなどの工夫を行っているところ。

## 個別法課題

### ① 地域公共交通関係

○地域公共交通における分権改革はどれくらい進んだのか？

→平成25年の第4次一括法で、自家用有償旅客運送の登録、監査等に係る事務、権限を希望する都道府県又は市町村に移譲するため道路運送法の改正を行った。平成26年には、地方公共団体が町づくりなどの地域戦略と一体で公共交通ネットワークサービスを提供できるよう、地域公共交通網に関する計画の策定主体に位置付ける地域公共交通活性化再生法の改正などが行われた。また、平成26年から導入した提案募集方式でも、自家用有償旅客運送の活用促進、地域公共交通会議等の運用改善などの対応を行ってきた。

### ② 地方議会議員選挙の立候補の届出書に添付する宣誓書の宣誓内容に「当該選挙の期日において住所要件を満たす者であることと見込まれること」を追加（公職選挙法）

○提案募集で求められていたことは、①住民票提出の義務づけ、②宣誓書を提出させ、違反した場合は罰則を設けるの2つ。今回改正では住民票提出は入っていない。なぜか。

→立候補届出時に住民票を添付させることは、立候補者に新たな負担を課すことになること、地方議会議員の被選挙権に必要な住所要件はあくまで居住実態の有無により判断すべきもので、単に住民票の有無のみをもって判断することはできないことを踏まえれば、住民票添付ではなく宣誓書によって当該事案が起こらないように抑止することが適切。

○住民票の有無ではなく、居住実態の有無であるということは、住民票がその自治体の中になくても立候補できるのか。

→住民票が何らかの都合によりなくても、住所という実態があれば立候補できる。

③ 教育扶助（学校給食費等）を地方公共団体の長等に対して支払うことを可能に  
（生活保護法）

○現在、学校給食の公営化（ママ）はどの程度進められているのか、また公営化を進めていく上で地方団体や児童の保護者にどのようなメリットを伝えていくのか。

→文部科学省では、学校現場の負担軽減等の観点から、昨年（2019年）7月、学校給食費徴収・管理に関するガイドラインを公表。学校給食費の公会計化を促進するとともに、学校給食費の徴収、管理業務を地方公共団体がみずからの業務として行うことを促進。

公会計化の促進に当たり、教育委員会関係者対象の会議や文部科学省の雑誌等で周知を図ってきた。全国市長会及び全国町村会にも御協力いただき、関係会議での説明や会員用ホームページへの掲載も行っている。現在、大体40%程度。

○教育扶助のための保護金品の支払い先を政令で規定する予定としているが、支払い先にはどのようなものが含まれているのか。

→生活保護法では、学校給食費を含む義務教育に伴う費用について教育扶助として支給。この給食費につき、現行では、教育扶助を生活保護受給世帯に対して支払うことにかえ、私会計として教育費等の徴収、管理業務を行う学校長に対して直接支払うことも可能としている。学校給食費等の公会計化を踏まえ、教育費等の徴収、管理業務を行う地方公共団体に対し、今回の措置によって直接、教育扶助を支払うということを想定。

○保護世帯の子どもの保護者が生活保護世帯以外の子どもの保護者と同様に必要な教育費などの支出を行うことが本来あるべき姿。給食費の天引きのような扶助費の執行には違和感。

→今般の法改正は、学校給食費等を含む教育扶助の支払いについて、学校長等に加え地方公共団体も支払い先に加えるもの。学校給食費等が公会計化された地方公共団体においても、引き続き福祉事務所が代理で納付をすることが可能となる措置。法改正後も、福祉事務所が被保護者の自立助長のために必要と判断した場合は、一旦生活保護受給者に対し給食費を支給することも可能。福祉事務所による自立に向けた支援は重要。

④ 市町村が実施する森林の土地の所有者等に関する調査結果を林地台帳に反映する  
見直し（森林法）

○今回の森林法の改正により、所有者不明森林の対応や林業施策の推進にどのよう

な効果が期待できるのか。

→林地台帳に固定資産課税台帳の全ての森林所有者情報を反映することが可能となり、所有者の特定に効果が出てくる。これにより市町村において、森林法に基づく伐採届の確認、森林経営管理法に基づく意向調査といった所有者情報を活用する事務の効率化が図られる。さらには林地台帳のデータは間伐等の施業の集約化に取り組む森林組合、林業事業体等に提供され、間伐を始めとする森林整備の一層の推進、森林の公益的機能の発揮、林業の成長産業化につながるものと考ええる。

○まず登記簿があり、登記簿から固定資産台帳があって、一方、登記簿からもう一つの派生として林地台帳が近年スタートした。その林地台帳の方は新たな所有者情報が入るようになってきている。林地台帳をもっと正確なものにしていくために、固定資産課税台帳から今回は情報が入るようになった。これで大体網羅しているわけか。

→森林の土地の所有者情報が記載される法定の台帳等は、林地台帳、さらには登記簿、固定資産課税台帳といったものがある。林地台帳の整備に当たり、登記簿の情報、さらには固定資産課税台帳の情報を生かし、さらには林野庁の森林法に基づく届出情報を総合的に林地台帳に盛り込んで整備している。現状は、固定資産課税台帳の森林の土地の所有者情報のうち、平成24年度以降、新たに森林の土地の所有者になった者の情報は活用できるが、それ以前のものには活用できない実態。今回、森林法の改正により、市町村が林地台帳の整備のために調査する規定を設けたことを受け、固定資産課税台帳に記載された全ての森林の土地の所有者情報の内部利用が可能となる。今回の措置により乖離なく全ての情報が林地台帳で活用できる。

○登記簿は、登記しない方が多いので、実態から離れてしまい、所有者がわからない状況。森林を荒れさせないための基礎的情報は所有者情報。誰が管理するのかも含めた所見は。

→所有者不明土地問題は、公共事業用地取得や農地の集約化、森林適正管理、あるいは民間の土地取引といったさまざまな分野で問題と認識。政府は、所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議のもとで工程表を策定し、期限を区切った計画的な対策を推進。所有者不明土地の活用促進は、地方創生の観点からも極めて重要。



#### ⑤ 町村による都市計画の決定に係る協議における都道府県同意の廃止（都市計画法）

○第1次一括法で、市について都市計画決定に係る都道府県の同意が廃止されたが、都道府県と市の協議において問題は発生していないか。また、発生している場合があるとすれば、どのような内容で、どのような対応がなされているのか。

→調査では、都道府県の中で約4分の1に当たる12の団体で多少支障があったと回答。一例を挙げると、市が道路の橋のかけかえをするに当たり道路の拡幅をしようとしたが、拡幅後の道路が生活道路にぶつかり交通渋滞を招くおそれがあるということで、県と調整をし、最終的には、市の都市計画審議会の意見を伺い、拡幅部分を更に延伸することで地元で調整が図られたという事例。

○平成27年度の対応方針及び平成30年度の対応方針では、都市計画運用指針で定められた協議に当たっての留意事項を、都道府県が市町村と調整の上定める協議ルールに位置づける取り組みを進めるとされている。この留意事項を協議ルールに位置づける取り組みの定着状況は？ また、改正後においても、都道府県と市町村の協議の状況を調査し、フォローアップを行う必要があるのではないか。

→国土交通省では、平成26年の地方分権の提案募集において、全国町村会等から、都道府県知事の同意の廃止を求める提案があったことなどを契機に、必要な協議ルールの整備を進めてきた。具体的には、①都市計画決定手続等に先立ち十分な時間的余裕を持って事前協議を実施する、②協議における標準処理期間を設定する、③協議不調の場合には協議内容に対する考え方を市町村都市計画審議会に提出するの3点。令和元年度末までで全ての都道府県で協議ルールが定められた。

## 4. 2019対応方針ならびに第10次一括法等の検討

### (1) 先細る提案数

2014年からはじまった提案募集方式は、2019年で6年目を迎えた。2018年は提案件数の減少に歯止めがかかったものの、2019年は再び提案数の減少に転じた。

有識者会議、専門部会、内閣府地方分権改革推進室等の「分権改革の当事者」は対応件数に対する実現割合が最も高くなったと成果を喧伝するが、提案件数を分母にして対応割合・実現割合を算出すると、前者は2015年が最も高く68.3%、後者は2017年が最も高く59.0%で、これらに対し、2019年の提案件数に対する対応割合は59.1%、

提案件数に対する実現割合は53.2%でいずれも及ばない。

2018年は、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、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）したことから、2019年は提案そのものの質を事前に精査した結果、量そのものが落ち込んだようだ。

次に、実現した提案の中身である。

2019年の対応方針について、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48件27%。一方、法律や政省令等改正を伴って実施するものは、2019年対応方針では21%に過ぎない（表6参照）<sup>(15)</sup>。

提案の質を精査した結果、法令改正による実施の割合は増加したものの、「通知又は周知」も相当の割合を占める。後者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、この間において指摘しているように、提案募集方式は、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>(16)</sup>。

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%
2019年	301件	178件	160件	18件	59.1%	53.2%	89.9%

(15) 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。

(16) 拙稿「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律～第8次一括法～（平成30年6月27日法律66号）」『自治総研』（481）2018・11、45頁以下

表6 2019対応方針の事項の対応分類

単位：事項

	実施するもの						通知又は周知	その他措置	検討
	法律改正	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									
2. 都道府県から市町村への事務権限の移譲	2	1	1						2
3. 義務付け・枠付けの見直し	36 (8)	15 (3)	1	8 (3)	12 (2)		64 (30)	27 (13)	46
合計 <%>	38 (21)	16	2	8	12		64 (36)	27 (15)	48 (27)
<参考2018> <%>	31 (15)	5	6	12	4	4	81 (40)	23 (11)	69 (34)

出典) 2019対応方針より筆者作成。

注) 丸カッコ内は措置済みの事項

## (2) アウトソーシング推進に変質した地方分権改革～生活保護業務の外部委託を中心に～

筆者は、2018年提案募集に関して、分権改革が事務カイゼンに力点を置くものに変質したことを指摘したが<sup>(17)(18)</sup>、これに加え、2019年提案募集では、アウトソーシングを推進するために国の規制緩和を求めるものへとさらに変貌した。

たとえば2019対応方針では、アウトソーシング推進について、以下の事項が並ぶ。

- 国勢調査（5条2項）において調査員が行う事務の外部委託については、国民の統計調査への信頼及び調査の精度維持に留意した上で、令和7年の国勢調査に向けて検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。
- ケースワーク業務の外部委託については、以下のとおりとする。
  - ・ 福祉事務所の実施体制に関する調査結果や地方公共団体等の意見を踏まえつつ、現行制度で外部委託が可能な業務の範囲について令和2年度中に整理した上で、

(17) 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9次一括法～（令和元年6月7日法律26号）」『自治総研』（496）2020・2、85頁以下

(18) 谷日本経済新聞編集委員も、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(4)、47頁

必要な措置を講ずる。

- ・ 現行制度で外部委託が困難な業務については、地方公共団体等の意見を踏まえつつ、外部委託を可能とすることについて検討し、令和3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。
- 公営住宅の明渡請求後に明渡義務を履行しないこと等に基づく損害賠償金については、当該損害賠償金の徴収事務の円滑かつ効率的な実施に資するよう、当該事務のうち、私人に委託することが可能な事実行為又は補助行為の範囲を明確にした上で、その運用について留意事項とともに、地方公共団体に令和元年度中に通知する。

地方分権改革と規制緩和には親和性があることについては、つとに指摘されてきたところであり<sup>(19)</sup>、義務付け・枠付けの緩和に関しても、国による地方への規制緩和とも表現されてきた。たとえば、第28回有識者会議・第52回専門部会合同会議（2017年2月20日）の資料には、地方分権改革と規制改革・国家戦略特区との役割分担について、次のように記されている<sup>(20)</sup>。

「次のような基本的な役割分担に基づき、対応。

- ・ 規制改革……民間に対する規制緩和を、全国的に実施
- ・ 国家戦略特区……官民に対する規制緩和を、特定の区域に限定して実施
- ・ 地方分権改革……地方に対する規制緩和及び事務・権限の移譲を全国的な制度として実施」

2019年提案募集に記された事項は、地方分権改革を通じて、民間に対する規制改革を推進するという合わせ技となっている。この場合、民間に対する規制緩和が主で、それを実現するための従としての地方に対する義務付け・枠付けの緩和という並びになる。いわば「官から民へ」を実現するための「国から地方へ」なのである。

なぜ、地方分権改革は規制緩和と親和性があるのだろうか。おそらく地方分権改革

---

(19) 例えば、笠木映里「地方分権改革の位相（第7回・完） 地方分権と社会保障政策の今後——今次分権改革の動向と論点整理——」『ジュリスト』（1361）。岡崎祐司「保育の準市場化——その問題点と保育政策の展望——」『（佛教大学）社会福祉学部論集』（5）2009・3など。

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

は、誰もが反対できない理念としての争点（アジェンダ）に設定されたとしても、それを実現する政治過程においてはその理念だけでは動かず、何らかの利益の政治との合致が必要だからである<sup>(21)</sup>。

分権改革を通じて利益を得られる政治勢力とは、一つは規制緩和により公共サービスに参入できる営利企業等であろう。この間の提案募集に基づく一括法で実現した一連の法改正、例えば文化財保護法の改正や、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の改正は、もともとの発信源は未来投資会議にあり、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ための、「稼げるインフラづくり」を目的としたものなのである<sup>(22)</sup>。

さらにもう一つの利益を得られる政治勢力とは、行政改革にまい進する自治体総務・財務部門である。財政ひっ迫、人口減による税源縮小の見通しのなかで、公共サービスのアウトソーシングや公務員の非正規化をはじめとする行政リストラが喫緊の課題となっている。これら行政リストラ指向の高い自治体総務・財務部門においては、誰もが異論を唱えられない地方分権という冠を付けた提案募集方式は、絶好の機会と映る。

以下、この点について対応方針に記されたケースワーク業務の外部委託問題を中心に、どのような経過を経て対応方針の記述に至っていったのかの経過から考察する<sup>(23)</sup>。

#### ① 生活保護事務における「地方に対する規制緩和」 2000年地方分権一括法

2000年施行の「地方分権を推進するための関係法律の整備等に関する法律」により、生活保護法・社会福祉事業法（現在は社会福祉法）が改正された。機関委任事務の廃止と新たな事務の再編成により、生活保護に関する事務（保護決定、保護施設に関する認可、指導監督等）は、基本的に法定受託事務とされ、自治事務として

---

(21) 金井利之は次のように記す。「国政為政者から見れば、分権改革とは、自らの権力追求という利益に反する傾向が強く、それゆえに困難性が大きいということである。逆に、利益政治面ではほとんど可能性のない分権改革が起きる必要条件を考えることが、重要になってくる」。同「分権改革の困難性と可能性」『自治総研』（430）2014・8、34頁

(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9次一括法～（令和元年6月7日法律26号）」『自治総研』（496）2020・2、82頁以下

(23) 自治立法権の拡充に資するといわれる「条例による上書き権」も、その淵源を辿ると、規制緩和の受け皿としての「道州制特区」構想にたどり着く。拙稿「経済財政諮問会議的分権改革と『条例による上書き権』」『自治総研』（442）2015・8、28頁以下

自立助長のための相談及び助言事務を明確化する条文が新設された（生活保護法27条の2）。

社会福祉事業法（現在は社会福祉法）の改正に関しては、次の通り。

ア 福祉事務所の現業員（ケースワーカー）の配置数を最低配置基準から「標準数」に見直し（現行社会福祉法16条）

イ 指導監督職員（S V）及びケースワーカーの職務専任規制の緩和（現行社会福祉法17条）

ウ 福祉事務所の設置に関する法的基準の撤廃（旧社会福祉事業法13条）

上記のア～ウの見直しは、第1次分権改革における必置規制の見直しの一環として実施されたものであり、その内容からも純粹に「（国から）地方に対する規制緩和」といえるものであった。

## ② 生活保護事務の外部委託に関する経過

2000年代に入り、生活保護事務の外部委託化の議論が盛んに行われるようになる<sup>(24)</sup>。この時点では、地方分権改革とは別次元での協議であった。

### ア 行政サービスの民間開放等に係る論点について（2003年）<sup>(25)</sup>

経済財政諮問会議の命を受けた内閣府は、民間委託に関する調査において地方公共団体からの指摘でみられた項目を中心に、行政サービスの民間開放等を阻害する法令等の要因を洗い出し、論点をまとめた。

同調査では、地方からの阻害要因の指摘として、「生活保護法19条1項及び同条4項により、生活保護の決定及び実施については市長が行うこと、及び委任はその管理下にある行政庁に限ると規定されているため、外部委託できない。（富田林市、尾西市）」があった。これに対する厚生労働省の回答は、「生活保護の事務を外部委託するとした場合、①生活保護の決定及び実施に当たっては、保護の実施機関は、要保護者の資産状況、健康状態等の調査ができることとされており、被保護者の個人情報が集約されること、②被保護者に対する、保護費の返還命令等の行政処分ができることとされていることから、民間機関が実施すること

---

(24) 生活保護事務の外部委託化の議論経過については、牧園清子「生活保護と民間委託」『松山大学論集』25(2)2013・6、桜井啓太「生活保護ケースワーカー業務の外部委託化提案の経緯とこれから」『賃金と社会保障』（1754）2020・5月下旬号を参照。本稿はこれらの論稿に多くを負っている。

(25) 経済財政諮問会議「行政サービスの民間開放等に係る論点について」2003年11月26日、内閣府提出資料

は困難」というものであった。

#### イ 社会保障制度審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」<sup>(26)</sup>

新たに自治事務として地方自治体の実施すべき事務として生活保護法27条の2に規定された自立支援の具体化を検討した社会保障制度審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」報告書においては、地方自治体の役割として、「(1)就労支援、カウンセリング、多重債務問題、日常生活支援等に関する経験や専門知識を有する人材の活用、(2)社会福祉法人、民間事業者等や、民生委員、社会福祉協議会等との協力強化及びアウトソーシングの推進、(3)救護施設等の社会福祉施設との連携等、地域の様々な社会資源を活用することにより、その独自性を生かした実施体制を構築することが必要」と提言した。すなわち自立支援については民間委託が可能であるとした。

#### ウ 内閣府・規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申 — さらなる飛躍を目指して —」(2006年)<sup>(27)</sup>

2006年12月に公表された規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」においては、生活保護に係る自立支援業務に関して、「福祉事務所のケースワーカーについては、被保護世帯の増加に応じた増員が追いつかない地方公共団体が増加していることや、業務経験1年未満の職員が4分の1程度存在し、さらに社会福祉士等の専門資格を有したものは少なく必ずしも十分な知識・経験を有していない職員も多いとの指摘もあり、質・量の面での不十分さは否めない状況にある」との問題意識のもと、「自立支援業務を中心に専門性を有する社会福祉士、特定非営利活動法人等への外部委託、嘱託、非常勤職員の積極的な活用も図ることがケースワークの質を高める観点から有効」との施策を提言し、自立支援事務に関して外部委託に加え、ケースワーカーの非正規公務員化が有効であるとの認識を示した。

#### エ 生活保護制度に関する国と地方の協議に係る中間とりまとめ(2011年12月12日)

2011年に開催された生活保護制度に関する国と地方の協議は、生活保護受給世帯の増加、とりわけ稼働能力のある生活保護受給者の急増、高齢者等の就労を通じた経済的自立が容易でない者の増加等への対応に追われる地方自治体側から呼

---

(26) 「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」(2004年12月15日)

(27) 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申 — さらなる飛躍を目指して —」(2006年12月25日)

びかけられて開催された。同協議は2011年12月12日に中間とりまとめを行ったが、その中で、「実施機関の事務負担軽減に関する取組」として、次のように記述している<sup>(28)</sup>。

「受給者の自立に向けてはきめ細かな『伴走型』の支援が必要（中略）地方自治体では就労支援員等専門家の活用やNPOや社会福祉士等の専門機関への委託等を進める。また、国では、ケースワーカーの業務改善に向けた具体的検討を開始し、ケースワーカーが担うべき業務と当該専門家や外部に委託できる業務との関係整理や委託する際のマニュアルの作成を行うとともに、訪問調査回数の緩和等のケースワーカーの負担軽減策について、福祉事務所の実態を踏まえつつ、調査・検討する必要がある」。

#### オ 生活保護制度に関する国と地方の協議のとりまとめ（2017年12月5日）

生活保護制度のあり方をめぐって、2017年に6回にわたり開催された「生活保護制度に関する国と地方の実務者協議」における議論整理を踏まえ、同年12月5日、生活保護制度に関する国と地方の協議のとりまとめが行われた。そこでは、ケースワーク業務等のあり方について、「稼働能力のある者に対する就労支援や不正受給対策等の業務を効率的・効果的に行う観点から、ケースワーク業務の重点化や外部委託のあり方、生活困窮者自立支援制度との連携に関し、関係者で議論を深めていく必要」と指摘している。

上記の通り、2000年以降の生活保護業務の外部委託化に関する議論は、当初はストレートに規制緩和・民間開放の推進の観点から進められ、この点は厚生労働省の側からの強い抵抗にあって進展せず、2010年代に入ってから、急増する生活保護受給世帯への対応に迫られた地方側からの要請に基づき、厚生労働省の主導の下、福祉行政の見直しの一環として国と地方の協議の場が開催された。しかしながら、生活保護行政の抜本的改革には至らず、外部委託に関しては、生活保護法19条1項および4項に規定する生活保護事業の本体部分には手を付けられず、自立支援事業や調査等の一部の事務に関してアウトソーシングが容認されるというものに終始した。

---

(28) 第2回生活保護制度に関する国と地方の協議 中間とりまとめ（2011年12月12日）



### ③ 専門部会での議論経過

2019年の提案募集において、地方の側から、ケースワーク業務の一部外部委託化が提案される。つまり外部委託化の実現に向けた協議レベルは、民間への規制緩和（「官から民」）というステージから、地方分権改革のステージから進めるという新たな段階に入った（「官から民」を目指した「国から地方」）。

以下、有識者会議の専門部会の議論経過を振り返っておく。

#### ア 地方からの提案事項（2019年6月28日）<sup>(29)</sup>

提案団体：市川市、提案区分：地方に対する規制緩和

提案事項（事項名）：ケースワーク業務の一部外部委託化

求める措置の具体的内容：生活保護の決定及び実施に関連するケースワーク業務のうち、高齢者世帯への定期的な訪問や、被保護者からの簡易な電話問い合わせなどの一部業務について外部委託化を可能とする。

具体的な支障事例（抄）：生活保護の決定及び実施は、都道府県知事、市長及び町村長が行い、委任はその管理下にある行政庁に限るため、たとえその一部であっても外部委託することはできない。本市の生活保護の被保護者数は年々増加しており、ケースワーカーの負担が増加している中で、ケースワーカーには、被保護者の生存権を保障する支援はもちろんのこと、自立を促すための指導や、不正受給の防止など、多様な役割が求められるが、このまま被保護者数が増加する状況が続くことが見込まれる中で、十分な支援を行うことが難しくなっていく可能性がある。

根拠法令等：生活保護法第19条第1項及び第4項

制度の所管府省：厚生労働省

追加共同提案団体：松戸市、美濃加茂市、大阪府、高松市、熊本市

#### イ 厚生労働省第1次回答（2019年9月2日）<sup>(30)</sup>

当該提案事項は、専門部会において審議する重点事項とはならず、内閣府と関係府省との間で調整を行う提案に位置づけられた。

2019年9月2日に取りまとめられた厚生労働省からの第1次回答は以下の通り。

「生活保護における定期訪問等は、生活保護受給世帯の安否確認や生活の支援

---

(29) 第37回有識者会議・第91回専門部会合同会議（2019年6月28日）参考資料2

(30) 第38回有識者会議・第98回専門部会合同会議（2019年9月2日）参考資料

を行うだけでなく、訪問等を踏まえた保護の程度決定や指導指示など、国民の権利・義務に深く関係する業務であり、公権力の行使に深く関係するとともに、その実行性を担保する必要があるため、御提案の外部委託の在り方については、引き続き慎重な検討を有するものとする。なお、現在、ケースワーカーの業務負担の軽減を目的として、社会福祉推進事業において、福祉事務所の実施体制に関する悉皆調査を実施しているところである。」

この回答に対し、専門部会では、積極的に再検討を迫るものとは至らなかった。

#### ウ 令和元年度生活保護担当指導職員ブロック会議事前アンケート結果（2019年秋）

厚生労働省は、福祉事務所の実施体制に関する調査を実施し、このうち都道府県・政令市・中核市本庁の合計125自治体分について取りまとめ、令和元年度生活保護担当指導職員ブロック会議において公表した。

結果は、「ケースワーク業務の一部を外部委託することや、非常勤職員が行うことについてどのように考えますか？」という問いに対し、賛成44%（55団体）、反対26%（33団体）、その他30%（37団体）と賛成が多数という結果であった。

この調査結果については、社会福祉の研究者等から異論が出されている。たとえば吉永純は「この質問方法と結果には基本的に欠陥がある」とし、それはまったく性格の異なる外部委託（福祉事務所から直接指示ができない請負契約）と非常勤職員化（直接業務上の指示を行える雇用契約）を同じ質問項目の中で賛否を問うというもので、「意図的な水増しによって、ケースワーク業務の民間委託に自治体が賛成しているように見せかけているもの」で、悪質なものといわねばならないとする<sup>(31)</sup>。

#### エ 2019対応方針

2019年の対応方針では、次のように記載された。

- ケースワーク業務の外部委託については、以下のとおりとする。
  - ・ 福祉事務所の実施体制に関する調査結果や地方公共団体等の意見を踏まえつつ、現行制度で外部委託が可能な業務の範囲について令和2年度中に整理

---

(31) 吉永純「生活保護ケースワーク民間委託の問題点」『賃金と社会保障』（1754）2020・5月下旬号、28頁以下。また桜井啓太も前掲注(24)の論稿のなかで、「ダブルバーレル質問（委託と非常勤を一緒にたに尋ねる）」という不適切な社会調査の見本のような質問設定で、正当制は大いに疑問（非常勤は賛成だが委託は反対のようなケースも賛成にカウントされる）と指弾している。

した上で、必要な措置を講ずる。

- ・ 現行制度で外部委託が困難な業務については、地方公共団体等の意見を踏まえつつ、外部委託を可能とすることについて検討し、令和3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。

アで見たように、市川市の提案は、「ケースワーク業務のうち、高齢者世帯への定期的な訪問や、被保護者からの簡易な電話問い合わせなどの一部業務について外部委託化を可能とする」と限定的だった。ところがエで見たように、2019対応方針は、「現行制度で外部委託が困難な業務については、地方公共団体等の意見を踏まえつつ、外部委託を可能とすることについて検討」とし、外部委託の範囲を限定せずに、現行制度ではできないものは、法改正をしてでも委託を進めるとしている。

このように専門部会、有識者会議そして政府の姿勢は、外部委託化に前のめりのものとなっている。

つまり提案募集開始後の地方分権改革の性質は、落穂拾い化に始まり、事務カイゼン化に転化し、いまやアウトソーシングすることを目的とすることに変質したのである<sup>(32)</sup>。

## おわりに 6年目の提案募集方式の評価と見直しの機運

提案募集を繰り返していった、はたして、国・地方関係の抜本的改革になるのか、自治立法権<sup>(33)</sup>、自治財政権等の拡充につながるのか、という根本からの問いかけが始まろうとしている。

たとえば、有識者会議議員で、全国知事会の地方分権推進特別委員会委員長である平井鳥取県知事から第40回有識者会議・第105回専門部会に提出された資料には、次のような記載がある<sup>(34)</sup>。

---

(32) 多少、先取りすると、2020年6月29日に開催された第41回有識者会議・第106回専門部会合同会議の資料12では、令和元年対応方針のフォローアップ事項としての記載はなく、この結果、2020年の対応方針でも、生活保護事務の外部委託に関する事項そのものが消えている。

(33) 提案募集方式と自治立法権の間柄に関しては、劔持麻衣「提案募集方式を通じた自治立法権の拡充」『都市とガバナンス』(34)2020・9、98頁以下参照

(34) 第40回有識者会議・第105回専門部会(2020年2月19日)資料8平井議員提出資料

「地方分権の成果を広く地域が実感できるような制度的担保を図っていくことが重要であり、国と地方の役割分担の見直しを踏まえた以下のような制度的議論について、有識者会議においても展開していくべき。

〈有識者会議で展開していくべき制度的議論の例〉

- ・ 分権型社会を見据えた地方税財政制度の構築
- ・ 「従うべき基準」の撤廃など、条例による自治立法権の拡充・強化
- ・ 国と地方の意見調整など、立法プロセスに地方の意見を反映する仕組みづくり等

さらに第10次一括法を審議した参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会においても、概要、次のような発言が議事録に記されている<sup>(35)</sup>。

「提案募集方式だけをこれ20次、30次と続けていって、本当に真の分権改革というものが進んでいくのか甚だ疑問。やり方を抜本的に変えるべきで、委員会勧告方式と提案募集方式とのハイブリッドであるとか、そういった抜本的な改革が必要ではないか」「自治立法権の拡充強化については過去にも議論が行われ、平成21年の地方分権改革推進委員会第3次勧告では、通則規定で条例による国の法令の上書き権を保障することについて言及がなされていると聞いている」「こういった上書き権といったものをしっかりと検討していくことも必要はないか。自治事務や様々な執行基準に関しては上書き権を認めていくことにより自治立法権を拡充強化していくことをお考えになった方がいいのではないか。磯崎中央大学法学部教授は、上書き権の制度化について、そもそも憲法は包括的な条例制定権を保障し、この立法権は国の立法権から独立した権能であり、上下の関係にあるわけではない、ただ、自治体の事務に関して法律が制定された場合に、法規範間の抵触を調整する必要があるため法律に優先的効果を認めたものと解される、むしろ過剰過密な法制度が放置されている中で、地方自治の本旨を実現するために条例の上書き権が要請されていると考えるべきとしている。」

平井知事の提出資料は、全国知事会に設置された「地方分権改革の推進に向けた研究会」の議論を反映したものであるが、2020年10月29日にまとめられた「地方分権改革の推進に

---

(35) 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会 第8号 令和2年5月29日13頁、柳ヶ瀬裕文（日本維新）の発言。

に向けた研究会の報告書」<sup>(36)</sup>は、次のような提言をまとめている。

- 地域の実情に合った施策の実施が可能となるよう自治立法権を拡充・強化
  - ・ 義務付け・枠付けの緩和や法令の統廃合など、法令の規律密度緩和
  - ・ 「従うべき基準」の原則「参酌基準化」
  - ・ 条例制定をはじめとする自治立法権の積極的な行使
- 地方の負担となっている計画策定に関する規定の見直し
  - ・ 計画策定を求める法令等の見直し
  - ・ 趣旨・目的の重複や必要性の低下が見られる計画等の統廃合
- ※ 法令により計画等の策定を求める規定：157件（H4年）⇒390件（R元年）
- 国の政策決定プロセスに地方が参画する仕組みを充実
  - ・ 政策形成段階から国の政策決定プロセスに地方が参画
  - ・ 分野別分科会の設置など、「国と地方の協議の場」の制度的充実
  - ・ 議員立法に地方の意見を反映させる仕組みを導入
- 国と地方の緊密な連携による新しいパートナーシップを構築
  - ・ あらゆる分野において国と地方の代表者が実質的な議論を行う場を定常的に設置
  - ・ 国が専ら所管している行政分野における国・地方協働型の行政運営の推進
- 地方自治の基盤となる地方税財政の充実・強化
  - ・ 地方全体と個別自治体レベルとを含めた地方一般財源の確保・充実
  - ・ 国と地方の税収割合と歳出割合の乖離の縮小
  - ・ 地方税財政の制度設計や配分等の決定における地方代表の参画

要は、提案募集方式で、事務カイゼン等を繰り返しても、国・地方関係の抜本的改革に結びつかないのであり、とりわけ自治立法権を拡充・強化するためには、国の政策決定プロセスに地方が参画する仕組みを充実したり、あらゆる分野において国と地方の代表者が実質的な議論を行う場を定常的に設置するなどの新たな方策が必要なのであって、現段階は、これらの方策を議論するための新たな装置が希求されているのである。

（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）

---

(36) 全国知事会地方分権推進特別委員会、地方分権改革の推進に向けた研究会「地方分権改革の推進に向けた研究会報告書」（2020年10月）

## 【参考文献】

脚注記載のほか、以下の文献を参照した。

- 小久保哲郎「ケースワーク外部委託化の論点（その1）ケースワーク業務の外部委託化は法的に許されるのか：いま改めて立法経緯に立ち返り『国家責任の原理』を考える」『公的扶助研究』（259）2020・10
- 嶋田暁文・木佐茂男『分権危惧論の検証 教育・都市計画・福祉を題材として』公人の友社、2015年
- 小林勇人「生活保護のワークフェア改革と地方分権化」『現代思想』40（11）2012・9
- 笹口裕二「地方統治機構の改革経緯と新しい動き」『立法と調査』（360）2015・1
- 島田恵司「生活保護制度改革と自治体の課題 ― 地方分権を進めるしかない」『市政研究』（154）2007年
- 谷口伊三美「ケースワーカー業務の外部委託化～大阪市の実施体制から考える」『賃金と社会保障』（1754）2020・5月下旬号
- 中村文夫「学校給食費の自治体間格差の現状と改善の道筋」『都市問題』（109）2018・12
- 吉永純「生活保護ケースワーク民間委託の問題点：現行法制度、給付とケースワークの構造を踏まえた考察」『公的扶助研究』（258）2020・7



# 国家戦略特別区域法の一部を改正する法律 (令和2年6月3日法律第34号)

其 田 茂 樹

## はじめに

国家戦略特別区域法の一部を改正する法律（以下、「本法律」という。）は、2020年2月4日に第201回国会に提出されたものである。同年4月2日、衆議院地方創生に関する特別委員会に付託され、4月16日には衆議院を賛成多数で可決（賛成会派：自由民主党・無所属の会、公明党、日本維新の会・無所属の会、希望の党、反対会派：立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム、日本共産党）し、5月13日、参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会に付託され、5月27日に参議院において可決、6月3日に公布されたものである<sup>(1)</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を主たるものとする。ただし、紙幅の関係上、地方自治体への影響等については論点提示にとどまらざるを得ない。

本法律は、2019年の第198回国会に「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」として提出され、審議未了となった法案のうち、国家戦略特別区域法に係る部分の改正に一部追加したものである。なお、この際の構造改革特別区域法に係る部分については、同年の第200回国会に「構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」として提出され、可決・成立している。その内容は、酒税法の特例として、清酒の製造免許を保有する者が、地域の活性化を図ることを目的として構造改革特別区域内において清酒の製造体験を実施しようとする場合における酒税法の特例措置を講ずること、清酒は地域の経済や文化の発展の一端を担っていることから、清酒の製造体験の実施を通じて地域のブランド価値の更なる増進、人の交流・賑わいの確保による地域活性化を進めること

---

(1) 施行日は2020年9月1日である。



(第27条)を規定している。特例措置とは、既存の酒蔵と近接していない清酒製造体験を実施する施設についてこれらを一の製造場とみなす措置を講ずるものである。

また、地方公共団体による土地区画整理事業の施行の特例として、周辺地域の市街化の進展等が著しく、建築物の建築等に対する需要が急激に増大している等の一定の市街化調整区域について、宅地、農地等の土地利用の整序と基盤整備を地方公共団体施行の土地区画整理事業により円滑かつ迅速に行われるよう、都市計画法の特例措置を講ずる(第32条)ものである。ここでの特別措置とは、地方公共団体による一定の市街化調整区域における土地区画整理事業の施行が可能となるよう、都市計画法の特例措置を講ずるものである。

以下、本法律の概要、審議の経過等、地方自治体への影響の想定について順を追って論じていくが、本法律のうち、その主要な部分はいわゆる「スーパーシティ」に占められており、その立法事実そのものも重要な論点となると思われるため、この点は別途取り上げることにする。

## 1. 本法律の概要

図表1は、法律案の概要を示したものである。

図表1にあるように、第198回国会に提出された法律案(国家戦略特別区域法に関する部分)等と比較すると、以下のようになる。

- (1) 「スーパーシティ」構想の実現に向けた制度の整備については、「各府省による協力を強化するため、『国による援助規定』として、府省間での具体的な協力プロセスを基本方針(閣議決定)に明記すること。都市間の相互連携強化のため、接続仕様(API)をオープンにするルールを整備し、法令上義務化すること。法施行後、3年後を目途に施策を見直す『検討規定』を追加すること。」という3点を追加している。
- (2) 地域限定型 規制のサンドボックス制度の創設については、第196回国会において提出された法案に盛り込まれていたものである<sup>(2)</sup>。

---

(2) 第196回国会(2018年)に提出された「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案」は、成立せず、閉会中審査に付されていた。そこから当該分が、第198回国会における「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」に盛り込まれたものである。

図表 1 法律案の概要

※第198回(H31)国会提出法案に盛り込まれていたもの((3)を除く)

### 1. 「スーパーシティ」構想の実現に向けた制度の整備

○ 「スーパーシティ」とは、第四次産業革命における最先端の技術を活用し、未来の暮らしを先行実現する「まるごと未来都市」。規制改革を伴う複数分野のスマート化の取組を同時に暮らしに実装し、社会的課題の解決を図る生活実装実験を行う。

**スーパーシティの構成**

サービス アプリ ケーション (例)	政府	自治体	NPO	地域住民	大学	企業	観光客	
	行政 手続	物流	交通	観光	防災	医療 福祉	教育	金融
標準API								
都市OS	データ連携基盤							
	標準API							
デジタル データ (例)	行政・住民データ 政府・自治体	空間データ 地域	企業保有データ 民間企業	個人データ 個人				

(1) 「スーパーシティ」構想の実現に向け、複数の先端的サービス間でデータを収集・整理し提供するデータ連携基盤の整備事業を法定化し、事業の実施主体が、国や自治体等に対し、その保有するデータの提供を求めることができるようにする。

(2) 複数の先端的サービス事業の実現に不可欠となる、複数分野の規制改革を同時かつ一体的に実現できるよう、特別な手続を整備する。

- スーパーシティの事業計画を、住民その他の利害関係者の意向を踏まえつつ、案の段階で、必要な規制の特例措置の求めとともに、内閣総理大臣に提出することができ、その内容は、各省調整に先立ち公表される。
- 内閣総理大臣は、各規制所管大臣に対し、特例措置の検討を要請。各規制所管大臣は、その可否について、必ず国家戦略特区諮問会議の意見を聞いた上で、遅滞なく通知・公表する。
- 諮問会議は、必要に応じ、規制所管大臣に勧告を行うことができ、その内容は公表される。

(3) 従来の法案に加え、その内容を強化する観点から、以下の内容を追加。

- 各府省による協力を強化するため、「国による援助規定」を追加。府省間での具体的な協力プロセスを基本方針（閣議決定）に明記。  
※援助規定の具体策として、データ連携基盤の整備のため、令和2年度に3億円の事業費を計上（予算関連）
- 都市間の相互連携強化のため、接続仕様（API）をオープンにするルールを整備し、法令上義務化
- 法施行後、3年後を目途に施策を見直す「検討規定」を追加。

※第196回(H30)国会提出法案から盛り込まれていたもの

### 2. 地域限定型 規制のサンドボックス制度の創設

○ 自動車の自動運転、無人航空機(ドローン)、これらに関連する電波利用など、高度で革新的な近未来技術に関連する過去に類例のない実証実験を、より迅速かつ円滑に実現できるよう、関連4法(道路運送車両法、道路交通法、航空法、電波法)の一括許可等の仕組みを設ける。

※新規事項

### 3. 特区民泊における欠格事由(暴力団排除規定等)等の整備

○ 特区民泊(旅館業法の特例)について、暴力団排除規定等の欠格事由を整備するとともに、都道府県知事による認定事業者に対する立入検査や業務改善命令等、及びそれらに違反した者等に対する罰則について規定する。

(出所) 内閣府ウェブサイトより抜粋。

(3) 特区民泊における欠格事由（暴力団排除規定等）等の整備は、本法律提出時に新規に盛り込まれた事項である。

ここで、スーパーシティ以外の部分について整理しておこう。

まず、地域限定型規制のサンドボックス制度とは、**図表 1**にも記されているように、自動車の自動運転や無人航空機（ドローン）等に関連する電波利用などの高度で革新的な近未来技術に関連する過去に類例のない実証実験を、より迅速かつ円滑に実施できるよう、関連 4 法（道路運送車両法、道路交通法、航空法、電波法）の一括許可等の仕組みを設けるというものである<sup>(3)</sup>。

内閣府ウェブサイトによると、規制のサンドボックス制度とは、「イノベーション促進のために、一時的に規制の適用を停止するなど、新たなビジネスの実験場の仕組みとしてイギリスなどで始められた『規制の砂場（Regulatory Sandbox）』をいう。これを参考に、特区においても、監視・評価などの事後のチェックルールを整備し、近未来技術実証に関する事前規制・手続きを見直すことで、迅速・円滑に実証実験を実現する仕組みを設けようとするもの。」であるとされている<sup>(4)</sup>。規制のサンドボックス制度には、本法律のような地域単位のもの（地域限定型）と事業単位のもの（プロジェクト型＝新技術等実証制度）とがあり、後者は、生産性向上特別措置法等により規定されている。

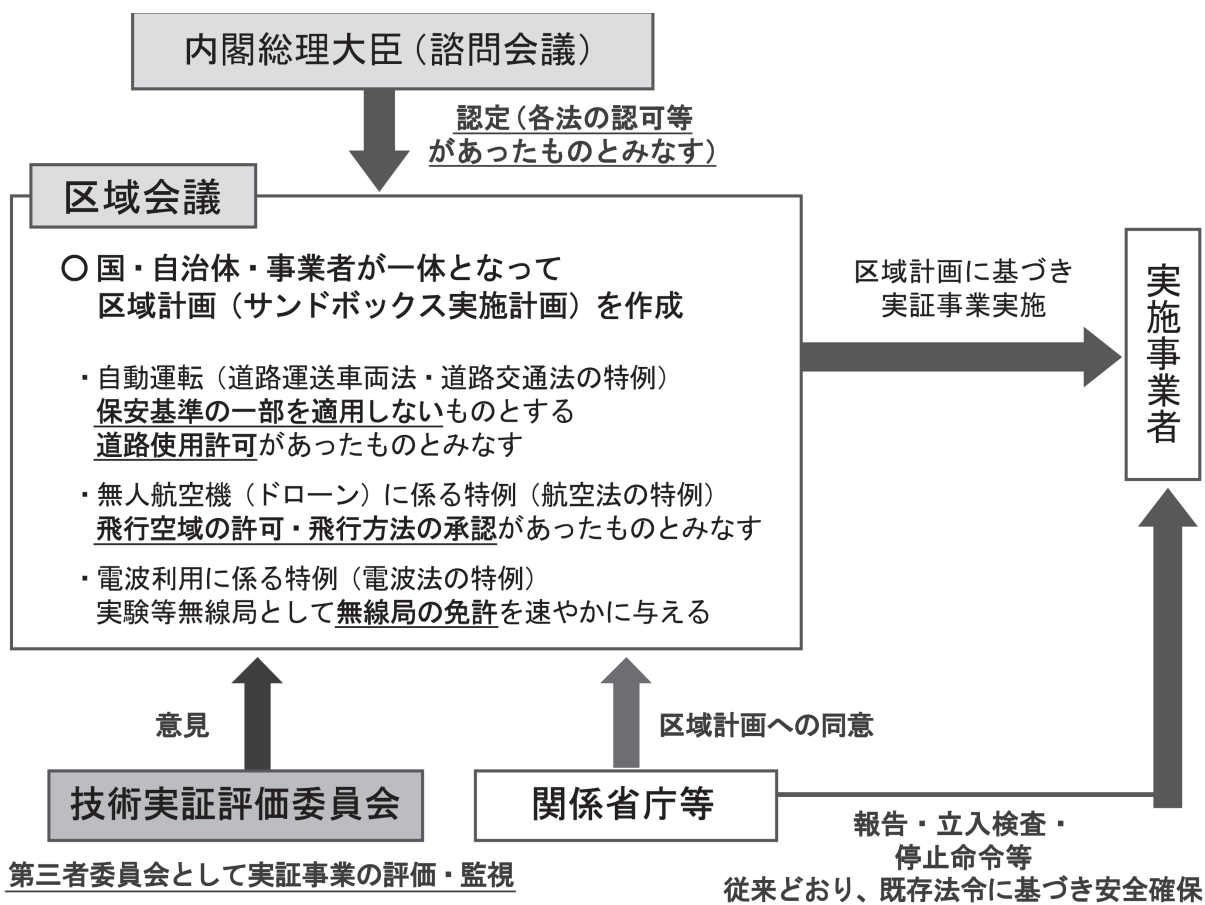
国家戦略特別区域会議は、内閣総理大臣に対して国家戦略特別区域革新的技術実証事業を定めた区域計画の認定を申請し、その認定を受けた実証事業者に対して先述の 4 法に関連した規制緩和等を内容とする書面を交付することになる。このように事前規制を最小化しつつ、事後のチェック体制として技術実証評価委員会による評価・監視体制を整備するものである（**図表 2** 参照）。

---

(3) 詳細については、法律案要綱第 3 「革新的な産業技術の有効性の実証にかかる道路運送車両法等の特例に関する措置の追加」を参照されたい。

(4) 内閣府国会提出法案、第196回通常国会国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案概要資料より抜粋。

図表2 地域限定型 規制のサンドボックス制度



(出所) 注(4)参照のこと。

次に、特区民泊における欠格事由等の整備についてである。これは、政令により要件を定め、国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業を受けることができない者を定めるとともに、都道府県知事による立入検査や業務改善命令等とともに違反者に対する罰則等を規定したものである<sup>(5)</sup>。具体的には、図表1にあるように暴力団排除規定等が整備されることとなった。

スーパーシティに関して法律案要綱に即して確認すると、まず、本法律にスーパーシティに関する事業を追加する必要がある。そのため、本法律案の要綱には第一として「新たな特定事業の追加」を規定している。具体的には、先端的区域データ活用事業活動の実

(5) 詳細については、法律案要綱第2「国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業に係る欠格事由等に関する規定の整備」を参照されたい。

施の促進を図るべき区域において、同事業活動の実施を促進するために必要なものとして政令で定める基準に従い、同事業活動を実施する主体の情報システムと区域データを保有する主体の情報システムとの相互の連携を確保するための基盤を整備するとともに、区域データを、収集及び整理をし、同事業活動を実施する主体に提供する事業を「国家戦略特別区域データ連携整備事業」として新たに特定事業に追加するものである。

ここでいう、「先端的区域データ活用事業」とは、官民データ活用推進基本法（平成28年法律第103号）第2条第2項に規定する人工知能関連技術、同条第3項に規定するインターネット・オブ・シングス活用関連技術、同条第4項に規定するクラウド・コンピューティング・サービス関連技術その他の従来の処理量に比して大量の情報の処理を可能とする先端的な技術を用いて役務の価値を高め、又はその新たな価値を生み出すことにより新たな事業の創出又は事業の革新を図る事業活動（第37条の8において「先端的技術利用事業活動」という。）であって、国家戦略特別区域データ連携基盤整備事業の実施主体から区域データの提供を受け、当該区域データを活用して、同事業活動の対象となる区域内の住民その他の者の共同の福祉又は利便の増進を図るものを指す<sup>(6)</sup>。

また、「区域データ」とは、同事業活動を実施する区域に関するデータ（電磁的記録に記録された情報（国の安全を損ない、公の秩序の維持を妨げ、又は公衆の安全の保護に支障を来すおそれがあるものを除く。））であって、同事業活動の実施に活用されるものを指す。

要綱の第5、第6には、「国の機関等に対するデータの提供の求め」、「地方公共団体に対するデータの提供の求め」がそれぞれ盛り込まれている。これは、同事業活動を実施する主体が、国や地方自治体等に対してその保有するデータが区域データとしての活用が見込まれる場合に当該データの提供を求めることができるようにするものである。

要綱の第7は、「新たな規制の特例措置の求め」として、国家戦略特別区域会議は実施主体が、同活動を実施し又はその実施を促進する必要があると認めるときに内閣総理大臣に対して規制の特例措置の整備を求めることができるなどとするものである。このとき、同会議は、区域計画又は認定区域計画を変更することになるが、それに際しては、住民その他の利害関係者の意向を踏まえなければならないものとしている。

この点は、**図表1**で見ると新たに追加された「国による援助規定」に相当し、このほか、都市間の相互連携のため、接続仕様（API）をオープンにするルールを整備し、法令上

---

(6) 本法律第2条第4項。

義務化することや、3年度を目途に施策を見直す検討規定が追加されている<sup>(7)</sup>。

以上が、法律改正の概要であるが、スーパーシティの概要と現状を次節で確認しておきたい。

## 2. スーパーシティとは

首相官邸のウェブサイト等に提示されている資料によれば、スーパーシティは、「住民が参画し、住民目線で、2030年頃に実現される未来社会を先行実現することを目指す」といい、そのポイントは、「①生活全般にまたがる複数分野の先端的サービスの提供（AIやビッグデータなど先端技術を活用し、行政手続、移動、医療、教育など幅広い分野で利便性を向上）、②複数分野間でのデータ連携（複数分野の先端的サービス実現のため『データ連携基盤』を通じて、様々なデータを連携・共有）、③大胆な規制改革（先端的サービスを実現するための規制改革を同時・一体的・包括的に推進）」の3点であるという<sup>(8)</sup>。

それに先立ち、2019年2月14日に「スーパーシティ」構想の実現に向けた有識者懇談会は最終報告を公表し、そこでは、日本国内におけるスマートシティや近未来技術実証特区などの取組を「エネルギー・交通などの個別分野での取組、個別の先端技術の実証などにとどまっていた」と評し、スーパーシティは、「これらとは次元が異なり、『丸ごと未来都市を作る』ことを目指す」という。すなわち、社会全体にまたがり未来社会での生活を先行して現実にしつつ「何より重要なことは、技術開発側・供給側の目線でなく、住民目線で理想の未来社会を追求することである」としている。

同最終報告における記述によりながらスーパーシティの具体像を全段落の丸数字に沿って展開すると、①については、移動、物流、支払い、行政、医療・介護、教育、エネルギー・水、環境・ゴミ、防災、防犯・安全の各領域を広く（少なくとも5領域以上など）カバーするものであること、②については、域内は自動走行のみ、域内は現金の取り扱い

---

(7) 要綱では、接続仕様のオープンルール化については、第9情報システム相互の連携を確保するための基盤に係る規格の整備及び互換性の確保に関する援助として、見直し規定に関しては、第10施行期日等に盛り込まれている。

(8) 首相官邸ウェブサイト

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/supercity/supercity.pdf>（最終閲覧日2021年1月15日、なお、当該ページは毎月更新されていることに留意されたい）

や紙書類のやり取りを行わないことなど、③については、住民が参画し、住民目線でより良い未来社会の実現がなされるように、ネットワークを最大限に利用することや、住民のコミュニティが中心となって、継続的に新しい取り組みがなされ、改善が進められるような新しい住民参加のモデルを目指すとしている。

このように、複数の分野の先端技術の実装を促進するために、従来のような個別の規制を各規制当局と調整するのではなく、政府がイニシアティブを発揮して一体的に進める仕組みを整備することが本法律に盛り込まれた重要な点のひとつである。

これを見る限り、①におけるどの分野の先端技術が実装されるのかによって事業主体が持つ住民のデータの種類や必要となる規制緩和の内容も異なり、それにとまって当然②の複数間の連携による効率的なサービス供給の姿も異なってくると思われる。また、③の住民合意や住民参加の具体的な手続きについても着目する必要があると思われる。

2020年12月25日にスーパーシティ型国家戦略特別区域の指定に関する公募が開始されたところであり、どのような構想が盛り込まれているかは現時点で不明である。事例として挙げられるものとして、次のような構想がある。

A市においては、免許を返納した後期高齢者が急増、減少するタクシーとその料金の高さから、通院を断念する高齢者の増加も予想されていたことから、①高齢者の通院等の交通手段として、市民の車等も活用したボランティア・タクシー事業を、タクシー事業者自ら廉価に展開、その支払手段として、ボランティア活動によってポイントが貯まり、市からも個別に補助を行える地域電子通貨を発行、その他の行政サービスの支払いや地域貢献活動などとも広く連携することとした。それに加え、②通院予約や遠隔医療を積極的に活用した地域包括ケアなどとボランティア・タクシーの配車システムを連動させ、高齢者の適切な通院などを通じた社会保障費の抑制や地域交通の合理化を図っている。

B市においては、複数個所の有名な観光地がばらばらに点在しているが、観光地間の協力関係が弱く、一緒にプロモーションしないどころか、顧客を奪い合うという関係になっており、市内では観光産業よりも、製造業の方が実質所得が高いという現状であるという。それに対して観光地を効率的に回遊する自動走行車両を導入し、通常の観光動線に加え、製造業のモノづくり体験もアドオンし、産業の壁を越えて“MaaSによるものづくりツーリズム”を実現するという。この構想には、顔認証やワンズオンリー技術を活用し、域内完全キャッシュレスを提供したり、滞在中にレンタルするヘルスケアウェアラブル端末により、健康管理やキャッシュレスでの買い物をフルサポートしたり、また、観光コンテンツの高付加価値化のため、伝統芸能の制作や着物体験とその誘客にAR・VR・アバター

技術を活用するという。

C市の構想は、隣接自治体が海に面しており、津波に備えた避難エリアを必要としていることから周辺自治体との防災連携協定を模索、耕作放棄地エリアを活用し、発災時のみならず平時にも徹底して安心して暮らせる環境づくりを実現するための構想として、温泉併設の商業施設を整備し、あらゆる客層を呼び込み、同時に防災モールとしての機能を整備、防災物流団地と連携するとともに、自動走行やドローンによる物流網を構築、隣接する公園にはキャンプ場等を整備し、発災時には仮設住宅へ転用するというものである。このほか、エネルギー集中センターを配置し、太陽光や水素を利用した発電と地区全体での共有蓄電を行うとともに、地下水や中水を利用した水循環システムにより水資源を確保することによってエネルギーの地産地消を行う自立した街を、町のインフラを監視するセンサー、高齢者や子どもを見守るスマートポールを導入することで常に町全体を安全管理、災害時にはリアルタイムに災害状況をモニタリングし、必要な場所への支援を早急に実現するという。

D市においては、脳卒中死亡率全国ワースト1位であり、増大する医療費を中心に市の社会扶助費がひっ迫していること、市民の塩分摂取量が全国比で高く、また車社会であることから市民の歩行・運動不足を助長し、不健康な健康スタイルが蔓延していることから市民を積極的に健康な生活へシフトさせ、健康寿命を延伸することが急務であり、未病と治療の垣根を超えた一貫したヘルスケアプログラムを実装したまちづくりにチャレンジするヘルスケア構想を掲げているという。

運動や食事データ等のライフログや医療データを連携することで健康～未病～治療のサイクルをシームレスに繋ぐヘルスケアプラットフォームを構築し、あらゆる運動データをウェアラブルデバイスから収集し健康状態と突合しパーソナライズ化された運動メニューの推奨や、発病リスクのアラートなどを健康アプリを通じて促進し、発病した際には、自覚症状が出る前にAI受診勧奨が行われると同時にライフログや健康診断データ等が電子カルテに統合され、最適なオンライン診療とオンライン服薬を可能とし、治療後は再発防止のためのパーソナライズ化された最適な取組み（運動・食事等）を Recommend して健康維持を促進するという。

これらは首相官邸ウェブサイトで紹介されている事例であるが、このように具体的な自治体名は伏せられた形となっている。元地方創生担当大臣としてスーパーシティに関する施策を担ってきた片山さつきは、「先行する国内での事例」として、Fujisawaサステイナブル・スマートタウン（藤沢市）、スマートシティ会津若松市（会津若松市）、柏の葉ス



スマートシティ（柏市）、ウーブンシティ（裾野市）を挙げている<sup>(9)</sup>。

現状先行しているものは、スマートシティとしているものの、先端技術の実証にとどまらない先見性等が見受けられると評価しているものと思われる。片山は、スマートシティとの違いについて、ICTを活用して都市のスマート化を目指す意味でスーパーシティとスマートシティの目指す方向性は同じとしつつ、有識者懇談会と同様の視点でその差異を論じている。すなわち、スマートシティは、特定分野の実証実験にとどまり、供給者目線、技術者目線になりがちであるのに対し、スーパーシティでは都市にかかわる様々な領域を広くカバーし、そのまちで暮らす住民の目線に立った先端的サービスを、暮らしに実装させえたかたちで提供することを目指すものであるという<sup>(10)</sup>。

このように、スーパーシティにおいては住民の意思の確認や合意形成のありかたが重要になるとと思われる。

この点については、国家戦略特別区域法施行規則に定められている。片山は、本法律の「住民合意」は、「住民等関係者の意向の確認を証する書面という法令用語上の表現であり、『意見が一致する』という辞書的な合意とは少々意味合いが異なるものであると説明している<sup>(11)</sup>。「完全な意見の一致」が難しいのは当然といえば当然であるがどのような方法により合意を得るかについては慎重な検討が必要なものと思われる。

同施行規則では、第30条第4項において「国家戦略特別区域会議は、（中略）区域の住民その他の利害関係者の意向を踏まえるため、次の各号のいずれかに該当する措置を講ずるものとする」と規定されている。

すなわち、「国家戦略特別区域会議の構成員及び当該区域の住民その他の利害関係者の代表者で組織される協議会の議決」、「当該区域に係る議会の議決」、「当該区域の住民の投票」、「その他国家戦略特別区域会議が適切と認める方法」のいずれかである。

一見すると、区域ごとに組織される国家戦略特別区域会議において住民の合意をどのように得るかを決定することができ、同会議が適切と認める方法によれば、協議会、議会、住民投票いずれの方法にもよることなく意向を踏まえたのみならず読めるように思われ、次節以降の論点を先取りすればこの点が本法律に基づいてスーパーシティの議論が

---

(9) 片山さつき『社会課題を克服する未来のまちづくり スーパーシティ』事業構想大学院大学出版部、2020年。

(10) 片山（2020）参照。同書において目新しいのは、有識者懇談会がスーパーシティで挙げた10の領域に「最近急浮上した感染症対策」を含めている点であると思われる。

(11) 片山（2020）参照。

進められる際の大きな課題であると思われる。

すでに、公募が開始されたことは先にも述べたが、現段階における公募の締切は、2021年3月26日である。なお、応募主体は、地方公共団体とされ、指定基準は、①複数分野の先端的サービスの提供（概ね5分野以上を目安）、②広範かつ大胆な規制・制度改革の提案と、先端的サービス等の事業の実現に向けた地方公共団体、民間事業者等の強いコミットメント、③構想全体を企画する者である「アーキテクト」の存在、④地方公共団体の公募による必要な能力を有する主要な事業者候補の選定、⑤地方公共団体による区域指定応募前の住民等の意向の把握、⑥データ連携基盤の互換性確保及び安全管理基準適合性、⑦住民等の個人情報の適切な取扱い、である。

このスケジュールにおいても、指定基準の⑤にある区域指定応募前の住民等の意向の確認が、新型コロナウイルス感染症の拡大を背景として十分な形で実施可能であるかが応募を検討する地方自治体にとっては大きな課題であると思われる<sup>(12)</sup>。

### 3. 審議の経過等

次に、本法律が成立する過程における国会審議について主要なものを取り上げておきたい。この点については、瀬戸山順一と中村いずみにより端的にまとめられているため、併せて参照されたい<sup>(13)</sup>。

本法律案の提案理由は、「産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成に関する施策の総合的かつ集中的な推進を図るため、国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業に係る欠格事由等に関する規定の整備、国家戦略特別区域革新的技術実証事業に係る道路運送車両法等の特例措置の追加、先端的区域データ活用事業活動の実施に活用するために必要なデータの提供を求め及び先端的区域データ活用事業の実施又はその促進に必要な新たな規制の特例措置の求めに関する規定の整備等の措置を講ずる必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。」とされている。

---

(12) もちろん、このほかにも、民間事業者とのコミットメントや「アーキテクト」の選定など課題は多く、これら構想の検討から応募に至る過程がある程度公開されている必要があると思われるが、住民の側からみて自分が住む自治体がどのような民間事業者と構想を進めつつあるのかなどの情報を得る機会は多くないと思われる。

(13) 瀬戸山順一・中村いずみ「『スーパーシティ』構想の実現に向けた法整備 ― 国家戦略特別区域法改正をめぐる国会論議 ―」『立法と調査』No.427、2020年。

まず、論点の全体像を明らかにするために野党会派から出された反対討論を参照しておこう<sup>(14)</sup>。

衆議院地方創生に関する特別委員会第6号（2020年4月15日）における亀井亜紀子の反対討論は以下のとおりである。

「私は、ただいま議題となりました国家戦略特別区域法の一部を改正する等の法律案について、反対の立場から討論いたします。

第1の反対理由は、加計学園の事例に象徴されるように、国家戦略特区の選定過程が不透明であり、公募とは形だけではないか、一部の人々の利権に結びついているのではないかという疑念が晴れないからです。

本法律案の目的である『スーパーシティ』構想の実現に向けた有識者懇談会の座長は竹中平蔵氏ですが、同氏は、きょう現在も、株式会社パソナグループ取締役会長、オリックス株式会社社外取締役です。オリックスの子会社は国家戦略特区の事業認定を受けており、利害関係者が有識者懇談会の座長であること自体が大きな問題です。

第2の理由は、国、地方公共団体等が事業者からデータ提供の求めを受けた場合、プライバシーが侵害されないか、住民合意を得るプロセスが不透明だからです。

国家戦略特別区域会議のメンバーは、担当大臣、地方公共団体の長、特定事業を実施すると見込まれる者で組織され、計画段階に住民代表はいません。どの段階で住民本人の合意を得るのか、知らぬ間に個人情報提供されるのではないかという疑念は拭えません。

第3の理由は、本法案が、国と地方との関係、地方自治の独立性を大きく変えるおそれがあるからです。

条例の制定を軸にスーパーシティをつくろうという昨年提出された法案は廃案となり、スーパーシティ、スマートシティの相互運用性の確保という形に変わりました。つまり、スーパーシティで認定された規制緩和が、全国のスマートシティ計画にトップダウンで適用される可能性があります。その際、住民の家族構成、収入、納税、健康保険等、幅広い個人情報を保有し、独自のサービスを提供する地方公共団体の独立性はどう担保されるのか、地方制度調査会で議論された形跡はありません。

自動運転車両の人身事故のルールが未整備であることなど、論点は多く残っています。

緊急事態宣言下で参考人の招致もできない中、本日の採決は拙速であり、不要不急であ

---

(14) インターネットに公表されている議事録を参照しているが、一部において「シティ」と「シティー」が混在している。本稿では、表記の統一のため「シティ」を用いる。

ると申し上げて、反対討論といたします。」

同特別委員会における清水忠史の反対討論は次のとおりである。

「反対理由は3つです。

第1は、先端技術による実験都市計画を進めるに当たり、住民の権利や個人情報の保護をないがしろにし、規制緩和が進む懸念があることです。

本法案が進めるスーパーシティ構想は、先端的技術を活用し、さまざまなサービスを提供しようとするものですが、本人が同意しない情報の利活用も計画されています。

先行するカナダのトロント市では、道路や信号機などありとあらゆる場所に人、物の動きを把握するセンサーを設置し、ビッグデータを利活用する計画を進めていたものの、データが匿名化されても、複数のデータを組み合わせることで、行動が予測できたり、人が分類され、不公平な取扱いや差別を生んだりする可能性は十分にあると住民の不安や批判が高まり、混乱しました。

個人情報の扱いは不十分です。本法案でも同様の問題が発生する懸念が残ります。

事業計画案の前提としては住民合意を求めています、その方法は定められておらず、一部の住民の合意で強引に進められる懸念が払拭されていません。

第2は、国家戦略特区で問題視されている、総理大臣によるトップダウンの仕組みが強化されることです。

事業計画の立案の段階で内閣府の職員が区域会議に参加し、そこでまとめた基本構想を総理が承認、その後各省が同時一体に規制緩和の許可を検討する仕組みを導入することになります。これでは、各省検討を事実上形骸化することになりかねません。加計学園の獣医学部創設のように、政権に近い特定の人物や事業者を優遇する総理案件が、より意のままに規制緩和を推し進める仕組みが強化されることになります。

第3は、地域限定型サンドボックス制度において、住民の合意形成が軽視され、安全性を監督する所管省庁の規制の仕組みを形骸化させるからです。

自治体、事業者の内閣府が参加する区域会議で技術実証区域計画を策定し、総理認定を受ければ、関連法ごとの許可は不要となり、一括して許可等があったとみなされてしまいます。実装実験をする際には、住民合意を丁寧に積み上げ、安全、安心を担保していくことが必要です。

以上、反対理由を申し述べ、討論といたします。」

両議員は、翌日の衆議院本会議第19号においても概ね同趣旨の討論を実施している。

以上を要するに、亀井は、国家戦略特区の選定過程が不透明であること、住民合意を得

るプロセスが不透明であること、国と地方との関係、地方自治の独立性を大きく変えるおそれがあることの3点を、清水は、住民の権利や個人情報の保護をないがしろにし、規制緩和が進む懸念があること、総理大臣によるトップダウンの仕組みが強化されること、住民の合意形成が軽視され、安全性を監督する所管省庁の規制の仕組みを形骸化させることの3点をそれぞれ反対理由として挙げている。

亀井の第1の反対理由と清水の第2の反対理由は、例えば、愛媛県今治市に設置された岡山理科大学獣医学部をめぐる一連の動向などから国家戦略特別区域制度全体に対する不信感が反映されているように思われる。スーパーシティに即して検討しても、亀井が名指ししている竹中は、片山（2020）によれば、スーパーシティを未来投資会議で唱えた人物とされている。

この点、瀬戸山・中村は、「エリア選定の透明性・公正性」という論点で整理している。これに関連して、当時の担当大臣である北村誠吾は、「可能な限り定量的な指標も活用しつつ、客観的な評価に基づいて検討を行い、選定候補について諮問会議など有識者等の第三者が加わったオープンな場に諮ることにより、透明性を確保しながら進め、最終的には、関係府省に協議した上で、閣議において決定される政令によって対象エリアを選定する旨を答弁し、その数は5都市程度」とした。本法律では、「実現すべき複数の規制改革を含む事業内容全体を一体的に検討し、各省調整の前段階で事業計画案を公表することにより、各省の検討が同時、一体、包括的に進むよう後押しする」こととしており、「指定された後に各省調整が行われる仕組みでは、指定後に計画が行き詰まるリスクも指摘された」が、「区域を政令で指定する段階で各省にも協議を行い、了解を得た上で閣議決定する旨」の答弁がなされた<sup>(15)</sup>。

これらの答弁は、松平浩一の「国家戦略特区の選定に当たって、特定の人や業者への優遇、権力者へのそんたく、そういった不公正な事情が介在しないよう、選定のプロセスの公正と透明性の強化、私は、この点こそが本改正において必須だと認識しています。

今回の制度において、一体どのようにして公正と透明性を確保し、国民の信頼を得ていくのか、北村大臣の御見解を伺います。」との質問、選定都市数、規制改革の一体的な展開については、柳ヶ瀬裕文の「スーパーシティの区域の選定については、本法成立後、速やかに国家戦略特区基本方針に選定基準を定め、ごく少数の区域を透明なプロセスで選定するとされています。再び制度への批判を招かないよう透明かつ公正な選定が何よりも求

---

(15) 引用部分は瀬戸山・中村（2020）による。

められますが、何件程度の区域を、どのような基準により選定をしていくのか、地方創生大臣に見解を伺います。」との質問と、「スーパーシティ区域の指定時には、その事業計画案に対し各省の協力が得られるとの見通しがなければならぬと考えますが、地方創生大臣の見解を伺います。」との質問にそれぞれ回答したものである<sup>(16)</sup>。

亀井の第2の反対理由と清水の第1及び第3の反対理由は、個人情報の取り扱い及び住民の合意に関する点である。この点については、瀬戸山・中村（2020）も紙幅を割き、個人情報については、「個人データの第三者提供」、「監視社会への懸念」、「マイナンバーの取扱い」に整理している。

まず、個人データの第三者提供については、データの適切な保護、利用に関しては、サービス事業者に個人情報保護関連の法令遵守を強く求めることとなる旨を、個人情報保護関連の法令によれば、個人情報保護法上、地方公共団体の場合は条例で定めるところにより、「特別の理由」があるときには例外的に本人の同意がなくとも個人情報の第三者提供が認められる場合があるが、スーパーシティにおいては「特別の理由」がある場合について提供できるケースの運用が緩むのではないかと懸念に対しては、「スーパーシティ」の導入の前後で特段ルールが変わることはなく、「スーパーシティ」であるから運用を変えることは想定していない旨、現状「特別の理由」とは相当の公益的な事情がある場合となっており、最終的には個別の事情により判断することとなるが、その公益性についてはかなり厳しく見られている旨、どのような形でデータ連携、共有を進めるかは、住民代表も入った区域会議において、基本構想の中でその連携、共有の基本的な在り方を決めていく旨を、また、国や地方自治体へのデータの求めに関しても住民の意向に反するようなデータの提供の求めや、特別な事情を無理に緩めるような運用を求めることがないよう、内閣府自ら区域会議の一員として、しっかりと現行法制の運用を行っていく旨をそれぞれ答弁している<sup>(17)</sup>。

監視社会の懸念については、海外事例に照らして提起されたものである。それに対しては、「確かに複数の異なるサービス間のデータの連携、共有を図る中で個人の行動履歴も活用されることは考えられるが、それが地域の社会的課題の解決に資するものとして関係

---

(16) 松平の質問は衆議院本会議第14号（2020年4月2日）、柳ヶ瀬の質問は参議院本会議第16号（2020年5月13日）にそれぞれなされたものである。

(17) 衆議院本会議第14号における担当大臣答弁（個人情報保護関連の法令遵守を強く求めることとなる旨）、参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会第6号（2020年5月22日）における村上敬亮内閣府地方創生推進事務局審議官の答弁（公益性の判断に関して、質問者は福島みずほ）。

者間の合意で得られることが大切である旨、加えて、個人の行動履歴を個人が特定可能な形で用いる場合は、法にのっとり個人の同意等を得ることが必要となる旨答弁し」ている。個人情報保護関連の法令遵守を求めるとの答弁が繰り返されることに対し、進化する最先端技術を後追いしている個人情報保護法制、特にEUなどの厳格なものと比較して遅れている我が国の同法制を守っても、「スーパーシティ」構想で人権を守るには不十分である旨の指摘も複数あったとされている<sup>(18)</sup>。

マイナンバーの取扱いについては、原則スーパーシティ内であってもマイナンバー法に沿った対応となるが、マイナンバー情報の共有等に関し、現行法上適法でない内容の提案があった場合の対応については、それ自身を1つの規制改革事項として取り上げ、関係省庁等と議論した上でその是非を検討する可能性がある旨の答弁があった<sup>(19)</sup>。

また、瀬戸山・中村（2020）では「住民参加・住民合意の在り方」として、種々の答弁が紹介されているほか、国家戦略特別区域諮問委員会における竹中の発言「要するに、民主主義の国ではなかなかそれがうまくいっていない。だからこそ、今回の法案のように、民主主義の国・日本で住民合意を前提に、地域の市で大胆に規制改革を進める。これは民主主義国として、この問題に挑戦する橋頭堡になると思います。」を引きながら、その背景にあるカナダ・トロント市の事例についての質疑を取り上げている。トロント市においては、「地区の再開発計画をGoogle系列会社が受託していたところ、民間企業がエリア内のあらゆる場所で人や物の動きをセンサーで把握し、ビッグデータとして、例えば交通量に応じて車道と歩道を切り替えるなど各種サービスに生かそうとする計画に対して、収集された情報の利用範囲の外縁がよく分からないことなどから近隣住民やメディアが強く反発し、計画が大幅に遅れていた」ところであったが、その後、「同社が財政上の理由により事業から撤退することを発表したと報じ」られるに至っていた<sup>(20)</sup>。

これについて北村は、事業計画を最終決定する直前に、財政的な事情とは言え、事業者が「スーパーシティ」と類似の事業から撤退することになったことは誠に残念であるが、

---

(18) 参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会第5号（2020年5月15日）における担当大臣答弁（個人の行動履歴に関する同意の必要性等について、質問者は大門実紀史）、指摘については、同日の委員会における松沢成文によるもの、同委員会第6号（2020年5月22日）における大門実紀史によるものが瀬戸山・中村（2020）には挙げられている。また、引用部は瀬戸山・中村（2020）による。

(19) 参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会第6号における村上の答弁（質問者は福島みずほ）。

(20) 引用部分は、瀬戸山・中村（2020）による。

トロント市は新たなパートナーを見付けることを表明しており、事業構想そのものが頓挫、中止になったわけではない旨の答弁をしている<sup>(21)</sup>。

亀井の第3の反対理由は、国と地方との関係、地方自治の独立性を大きく変える恐れがあることであった。この点、瀬戸山・中村（2020）にはあまり言及されていなかった。ただし、瀬戸山・中村（2020）においては、「区域会議の構成員に『住民代表』が加わるのが想定されているが、政府からは、どのような手続や基準で『住民代表』を選任するのか、『住民代表』はどこまで関与できるのかについて明確な答弁はなかった。個人情報の取扱いについて示された懸念への対応を含め、住民の不安や懸念に対し丁寧に対応し、いかに住民合意を得て構想を実現できるのか問われることとなろう。」との指摘がなされている。この点は、「住民参加・住民合意の在り方」に関する指摘であるとともに、この国と地方の関係や、地方自治体における代表のとらえ方など論点が多岐に及ぶ可能性がある重要な指摘であると思われる。

亀井自身はこの点について、「スーパーシティとスマートシティ、どう違うのかと思っていたんですけども、従来のスマートシティではなかなか事業が進まないで、今回の法改正でスーパーシティというものを別にまた認定をして、そこでは大胆な規制緩和を行う。そして、そこで行った規制緩和については、既に進んでいる各自治体でのスマートシティにもその規制緩和を適用していくのだということで、一体にする。つまり、トップダウンでいろいろな規制緩和のルールがおりてくるということではないかなと思いますけれども、そうなりますと、国と地方の関係性、地方自治の独立性を大きく変える可能性も出てくると思います。

そこで、今私がこの法案を理解した考え方、経緯は正しいかどうかということと、それから、地方制度調査会等の開催をして地方の意見は聞かれたのかどうか、参考人の方にお伺いいたします。」と問題提起している<sup>(22)</sup>。

これに対して、村上は、「地方制度調査会の御意見を伺ったかどうかという点でございますけれども、本件につきまして、本法案、確かに、複数の最先端技術を活用したサービスを実現するために、複数の異なる規制の特例を同時一体、迅速に措置するための特例的な手続を設けているというところは変わらず、事実でございます。

ただ、結果といたしまして、従来にも増して、国の側に検討を自治体側の要望により急

---

(21) 参議院本会議第16号（2020年5月13日、質問者は田村智子）。

(22) 衆議院地方創生に関する特別委員会第6号。



がせることはあっても、国の法令の枠の中でやりますと。いわば、当初、いろいろなことで言われておりました、政省令が、国の法令を上書きするというようなことがあれば、それは国と地方の基本的な関係を変えかねないということになるかと思いますが、国の法令と地方自治が、従来から認めてきた関係性の中で、そのスピードアップを手續上図るということになりましたものですから、基本的には、地方の行政体制のあり方について基本的な変更を求めるものではないだろうということで、今回は地方制度調査会の意見は伺っていないということでございます。」と答弁している。

「国と地方との関係」や「地方自治の独立性」という論点が「地方の行政体制のあり方について基本的な変更を求める」か否かという論点へと変わり、議論が微妙にすれ違っているようにも見受けられるが、質問時間等の関係からこれ以上の質疑応答は見受けられなかった。

概ね以上のような議論を経て可決・成立した本法律であるが、参議院において、以下のような附帯決議が付されている。

#### 国家戦略特別区域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な措置を講ずるべきである。

- 一 国家戦略特別区域制度の運用に当たっては、いやしくも特定の者や、その関連企業に不当な利益を与え、国民の疑惑や不信を招くことのないよう、その公平性・透明性を十分確保すること。
- 二 国家戦略特別区域における規制改革事項を決定する場合には、指定及び決定に至る全ての過程の透明性・公正性の確保、議事内容の速やかな公表等を求めた平成二十九年の国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案に対する附帯決議の趣旨を徹底すること。
- 三 地方公共団体の長等を構成員とする国家戦略特別区域会議（以下「区域会議」という。）に特定の事業者を構成員として追加する際には、その過程や議論の内容等に関する情報公開の徹底により、公平性、公正性及び透明性を確保すること。
- 四 スーパーシティ事業を実施する際の標準的な接続仕様（API）の設計に際しては、その過程や事業者の選定及び議論の内容等について、情報公開の徹底により透明性を確保すること。

- 五 スーパーシティとする区域の指定基準を、国家戦略特別区域基本方針に定めるに当たっては、当該区域において住民満足度を高め、暮らしの課題を解決する観点から、推進する利点のみならず、プライバシー侵害への懸念等に対しても十分な説明と配慮がなされ、住民自治や民主主義に基づく決定や運用が担保される「住民目線の構想」が策定されるようにすること。
- 六 住民合意を要件として行う規制の特例措置の求めについては、国家戦略特別区域諮問会議が内閣総理大臣を通じて関係行政機関の長に勧告できることも踏まえ、内閣総理大臣はスーパーシティに係る基本方針を定めるに当たっては地方自治の尊重を徹底すること。
- 七 スーパーシティ事業における新たな規制の特例措置を求めるに当たって必要となる住民合意については、住民の意向を十分に反映させるとの観点から、内閣府は、区域会議において、具体的かつ明確な手続を定めるよう努めること。その際、内閣府令で定めるところにより添付することとされている「住民合意を証する書面」が何を指すものなのか、議会による否決は可能なのかも含め、地方公共団体に対し明確に示すこと。また合意後も、住民が継続的に関与する仕組みを検討すること。
- 八 国家戦略特別区域データ連携基盤整備事業を行う実施主体に適用する安全管理基準は、個人情報の流出防止に万全を期したものを策定するとともに、その実施主体に対して、当該基準の遵守を徹底させること。またスーパーシティ事業を行う事業者に対し、本人の同意なしに顔認証システムによる個人情報の収集が行われることのないよう、個人情報保護関係法令の遵守を徹底し、サイバーセキュリティや、個人情報の流出防止を徹底するよう指導すること。
- 九 国や地方公共団体が、住民個人への合意や通知なく、個人情報を事業者に提供することのないよう、区域会議はプライバシー権や人権、国民の知る権利について考慮すること。その際、区域会議の構成員に事業者が含まれることに鑑み、政府は必要な監視を行うこと。
- 十 スーパーシティ事業に関し、万が一、個人情報が流出した場合に備えて、事後対応、補償措置等に関する運用を明確にすること。
- 十一 スーパーシティ事業に係る個人情報は本人同意の下で取り扱うとしているが、未成年者等、意思表示の難しい者からの「同意」「不同意」取付けの方法については、十分な説明をすること。

十二 スーパーシティ内での公共交通機関の縮小や廃止、現金のみの買物ができなくなるなど、新たな格差の発生や社会の寛容性が失われぬよう、デジタルデバイスについても特段の配慮を行うこと。

十三 スーパーシティ内で収益が上がらないことを理由に企業が突然、事業撤退することによる住民への影響やリスクを十分に想定し、対応策を講ずること。

十四 ライドシェア事業のような安全や雇用に問題が指摘されている事業の実証については、規制法令に違反するものが認定されることのないよう厳に対応すること。

十五 国家戦略特別区域革新的技術実証事業（地域限定型の規制のサンドボックス制度）に係る技術実証評価委員会委員の選定に当たっては、評価及び監視の中立性を確保するため、実証事業者と利害関係を有する者を選定しないようにすること。

右決議する。

#### 4. 地方自治体への影響の想定 ― 小括にかえて

本稿においては、本法律の概要を確認するとともに、成立過程を中心に論点を析出してきた。そこからは、瀬戸山・中村（2020）が端的に整理したような論点が提示されていることが確認できた。とりわけ重要となるのは、「住民参加・住民合意の在り方」についてであろう。この点、有識者懇談会での議論なども含め若干補足しておこう。

スーパーシティには、グリーンフィールド型（白地から未来都市を作り上げる）の取組とブラウンフィールド型（既存の都市を造り変えようとする）の取組とに分類される<sup>(23)</sup>。

それぞれに関しての住民合意の前提となる意向の確認方法に関しては、国家戦略特別区域法施行規則に規定されていることはすでに述べたがこれは、2020年8月25日に閣議決定された「国家戦略特別区域法施行規則の一部を改正する内閣府令」による。それに先立つ2020年7月27日に開催された「スーパーシティ」構想に関するシンポジウムにおいて、「スーパーシティに関する重要な留意事項について（案）」が資料として配布されている。

---

(23) 注(8)記載のサイト等を参照されたい。

それによると、住民等の意向確認に関する考え方として、「地方公共団体は、区域指定に応募するに当たり、住民説明会の開催、パブリックコメントの実施等によって、事前に、住民等の意向の把握に努めることとする。ただし、後述する住民投票のような住民合意手続きまでは求めない。」、「区域指定後、設置された区域会議は、基本構想を検討するに当たり、関係者の会議への参画を含め、住民等の意向の反映に努めることとする。」、「区域会議は、基本構想を申請するに当たり、当該基本構想に対し、これに関係する住民を対象に、住民投票によって住民合意を得ることを基本とする。さらに、サービスや規制改革事項の内容に応じ、追加的に、住民等の意向の確認手続を行うこととする。」、「グリーンフィールドの場合、事前の住民投票に代わり、住民となることが確定する時点で、住民投票に代わる、意向の確認手続を行うこととする。」、「ブラウンフィールドの場合、住民投票において同意が得られたサービスについては、投票の対象となった住民が全員利用することを原則とする。ただし、他に選択肢が無く、どうしても区域外への移転を希望する者が結果的に生じた場合については、こうした者への支援などの配慮も検討すべきである。」としている。この内容と、施行規則の内容とを詳細に検討する必要があるように思われる。

さらに、そもそもスーパーシティを推進するにあたり、国家戦略特区の枠組みを用いることの検討も必要であるし、「住民等の意向確認」としているが、「住民」と「その他の利害関係者」とを並列に扱うべきかなど立法事実に係る重要な論点が十分に議論されていないように思われる。

2020年度第3次補正予算と2021年度予算において、スーパーシティ構想推進事業に対しては合計10億円の予算措置がなされている<sup>(24)</sup>。また、報道等によれば、実際に応募方針を固めた自治体が現れ始めており、これらの具体的な推移に即してどのように予算が執行され、地方自治体において住民等の意向をどのように確認し、どのような事業が区域選定を受けるかなどを注視しつつ具体的な論点を検討する必要があるが、その点に関しては他日を期したい。

(そのだ しげき 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

---

(24) 首相官邸ウェブサイトにより確認。内訳は、2020年度第3次補正予算7億円、2021年度予算3億円である。



# 地方自治法施行令等の一部を改正する政令と 自治体の条例制定動向について

下山憲治

## 1. はじめに

住民訴訟制度のうち、4号訴訟は、2002年の地方自治法の改正により、代位請求から義務付け請求へと制度変更された。その理由として、2000年10月25日、第26次地方制度調査会は、「長や職員がたとえ適法な財務会計行為を行っているとしても、住民が違法であると判断すれば、長や職員個人を被告として訴えることができること、また、長や職員は裁判に伴う各種負担を個人として担わざるを得ないことから、長や職員に政策判断に対する過度の慎重化や事なかれ主義への傾斜による責任回避や士気の低下による公務能率の低下が生じ、地方公共団体が積極的な施策展開を行うことが困難になるなどの事態も指摘」され、「職員の個人責任を追及するという形をとりながら、財務会計行為の前提となっている地方公共団体の政策判断や意思決定が争われている実情にある。したがって、……訴訟類型を地方公共団体が長や職員等に対して有する損害賠償請求権や不当利得の返還請求権について地方公共団体が適切な対応を行っていないと構成することにより、機関としての長等を住民訴訟の被告とし、敗訴した場合には、当該執行機関としての長等が個人としての長や職員等の責任を追及することとすべきである」と答申した<sup>(1)</sup>。

概ね同趣旨ないしその延長上に、2017年地方自治法改正（以下「改正法」）があり、いわゆる軽過失（善意でかつ重大な過失がないとき）による長等の責任は、一定の条件と手続のもとで条例を制定することによって軽減されうることとされた（地方自治法（以下「自治法」）243条の2）。他方で、住民監査請求後に、長等に対する損害賠償請求権等の放棄を地方公共団体の議会が議決をする場合、あらかじめ監査委員の意見を聴かなければ

---

(1) 地方制度調査会「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」（2000年10月25日）。

ばならないこと等とされた（自治法242条3項並びに10・11項）。この損害賠償責任の減免責にかかわる制度変更は、かねてから執行三団体が強く求めていた。このような制度設計の理由は、長等の施策に対する萎縮、国賠法における求償制度との不均衡と議会の議決による損害賠償請求権の放棄の政治的影響などの課題の解決を図るため、自治体における不適正な事務処理の抑制と組織・運営の合理化を図る内部統制の整備、監査制度の充実強化と併せて、住民訴訟（4号請求）に関わる地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直しをしたもので、2020年4月1日から施行された。

改正法により、後者について条例によって地方公共団体の長若しくは委員会の委員若しくは委員又は地方公共団体の職員（自治法243条の2の2第3項に基づく賠償命令の対象となる者を除く。以下「長等」）の当該地方公共団体に対する損害賠償責任について、その職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、損害賠償責任額から、長等の職責その他の事情を考慮して政令で定める基準を参酌して、政令で定める額以上で当該条例で定める額（以下「最低責任負担額」）を控除して得た額を免責する旨を定めることができることとなった（自治法243条の2第1項。この損害賠償責任額の一部免除に関する条例を以下「一部免責条例」）。そして、この政令として地方自治法施行令等の一部を改正する政令（令和元年政令第156号。以下「改正令」）が2019年11月8日に公布され、2020年4月1日から施行されている。

改正令は、長等の損害賠償責任の一部免責にかかる参酌基準および責任の最低額並びに一部免責を行った場合に必要の手続を定める地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「自治令」）のほか、自治令の規定を参議院合同選挙区選挙管理委員会の委員について準用する公職選挙法施行令（昭和25年政令第89号）の一部改正、改正法施行に伴い規定整理を行う地方公営企業法施行令（昭和25年政令第89号）の一部改正、地方独立行政法人の役員等についても自治令と同様の改正を行う地方独立行政法人法施行令（平成15年政令第486号）の一部改正、そして、監査および自治法・自治令の財務に関する規定を準用する場合の技術的読替えについて規定整備を行う市町村の合併の特例に関する法律（平成16年法律第59号）附則第2条第1項ただし書の規定によりなおその効力を有するものとされた市町村の合併の特例に関する法律施行令（平成17年政令第55号）の一部改正を内容とする。

ここでは、改正令、とりわけ、自治令の内容を確認しつつ、これらを受けて地方公共団体において制定されてきている一部免責条例についてその概況といくつかの論点について検討する。

## 2. 改正令の概要

### (1) 長等の損害賠償責任の一部免責（自治法243条の2）

住民訴訟の改正に関する議論は、直接には、地方議会による権利放棄議決が論点となった第29次地方制度調査会答申「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（2009年6月16日）、この答申で提言された住民訴訟制度の見直しの具体的な方向性について、総務省に設置された「住民訴訟制度の見直しに関する懇談会」が2017年1月27日に検討結果として取りまとめた。それを受け、改正法は、第193回国会衆議院に内閣提出法案（閣法）55号として提出され、同年6月2日成立した。その内容は下記のとおりである<sup>(2)</sup>。

長等の損害賠償責任の一部免責について、自治法243条の2第1項は、普通地方公共団体は、条例で、長等の損害賠償責任を、長等が職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、長等が賠償の責任を負う額から、①長等の職責その他の事情を考慮して政令で定める基準を参酌して、②政令で定める額以上で当該条例で定める額を控除して得た額について免れさせる旨を定めることができる旨規定する。地方公共団体の議会がこの「一部免責条例」の制定改廃をしようとするときは、あらかじめ監査委員の合議によって決定された意見を聴かなければならない（同条2項、3項）と規定している。

この「職務を行うについて善意でかつ重大な過失がない」との文言は、会社法424条の特則として役員等の会社に対する責任を一部免除する425条1項等を参考にしたものである。善意の対概念である「悪意」と重過失については、「会社に対する任務懈怠により会社に損害を及ぼすことを知っていたか、そのことについて著しく注意を欠いていた状態」とされている<sup>(3)</sup>。自治法243条の2第1項にいう「職務を行うについて善意でかつ重大な過失がない」も同様に解され、「一般的には、普通地方公共団体の長等が違法な職務行為によって、当該普通地方公共団体に損害を及ぼすことを認識しておらず、かつ、認識しなかったことについて著しい不注意がない場合を指す」

---

(2) 以上の詳細は、拙稿「住民訴訟制度の改正」地方自治総合研究所監修・拙編『地方自治関連立法動向 第5集』（2018年、同研究所資料125号）105頁以下参照。

(3) 例えば、岩沼紳作『会社法コンメンタール9 ― 機関(3)』（商事法務、2014年）299頁（黒沼悦郎執筆）。



とされている<sup>(4)</sup>。ただし、役員等の損害賠償責任は、会社法330条により「委任に関する規定に従う」こととされ、役員等は受任者として「委任の本旨に従い善良なる管理者の注意をもって委任事務を処理する義務」を負い、この義務に違反した場合は債務不履行責任の特則として「厳格な法定責任である任務懈怠責任」を負うこととされている<sup>(5)</sup>。それに対し、自治法242条の2第1項4号請求にかかる長等の責任は民法上の不法行為責任とされており<sup>(6)</sup>、会社法に定める役員等に係る損害賠償責任の一部免責に関する規定・定め方が住民訴訟・4号請求における長等に係る損害賠償責任の一部免責にそのまま妥当するのか、今後の事例を踏まえて検討を要する事柄であろう。

改正令の主要な内容は、①の参酌基準は基準給与年額に役職ごとに設定された一定の乗数を乗じて得た額、②の最低額は基準給与年額とし、加えて、一部免責条例を適用した場合に一定事項を議会に報告し公表する手続を定めるものである。

この制度の対象となる「地方公共団体の職員」は、いわゆる会計職員・予算執行職員を除く、住民監査請求および住民訴訟における「職員」と同義であり、執行機関とその補助職員（一般職、特別職、常勤、非常勤および臨時職員のすべてを含む）とされている<sup>(7)</sup>。また、自治法243条の2は自治法292条により準用されており、この一部免責制度は一部事務組合の管理者、広域連合の長その他の職員等についても当てはまる。なお、一部免責条例の対象となる損害賠償責任は、直接、住民訴訟等を通じて裁判により賠償額、重過失の有無等が確定する場合のほか、自治法240条2項に基づき債権の管理権限を第一次的に有する長が一部免責条例の適用と損害賠償責任の有無を判断した上で職員に請求する場合であって、任意の支払いに応じない場合の民事訴訟、あるいは、任意の支払いに応じた場合の住民訴訟において裁判によって確定される場合も考えられる。

## (2) 条例で定める最低責任負担額について（参酌基準）

長等について、給与額との均衡を失した過大な損害賠償責任を負担させることでそ

---

(4) 「地方自治法等の一部を改正する法律の公布及び施行について」（総行行第125号・総行市第45号・総経経第41号・総財公第81号、平成29年6月9日）参照。

(5) 前注(3)・『会社法コンメンタール9 ― 機関(3)』222頁以下（森本滋執筆）。

(6) 例えば、松本英昭『新版 逐条地方自治法〈第9次改訂版〉』（学陽書房、2017年）1078頁。

(7) 陸川論「地方自治法施行令等の一部を改正する政令について（上）」地方自治865号（2019年）51頁（54頁）。以下、改正令の概要に関する記述は、同解説によるところが大きい。

の活動が萎縮してしまうことのないように、会社法における「一年間当たりの職務執行の対価」を基準として役員等の最低責任限度額を定めていることを参考に<sup>(8)</sup>、参酌基準と最低額を算定する基準となる基準給与年額は給与の一会計年度当たりの額に相当する額を基準とすることとされた。基準給与年額算定の基礎に含める給与については、普通地方公共団体において、長等が支給を受ける給与（給料、報酬、俸給および諸手当）を原則としてその算定基礎に含むこととなるが、㉞「職務の内容又は責任に応じて支給される手当」ではない扶養手当、単身赴任手当、住居手当、通勤手当および寒冷地手当並びに㉟基準給与年額を判断する損害賠償責任の原因となった事実が生じた時点で支給事由が生じていない退職手当はその算定基礎に含まれないこととされた。

㉞記載の5手当は、前記㉟の「職責その他の事情を考慮」との規定内容から、扶養者の有無、居住・家賃の状況や交通手段など「生活給的手当」や「実費弁償の手当」であり、これらに該当しないと整理された。他方、給与、俸給または報酬（以下「給与等」）は、職責に応じて支給される給与の中核をなすから、給与等に連動して額が決まる諸手当と、支給の趣旨に鑑み職務内容・執行状況又は責任に応じて支給される諸手当はこの基準給与年額算定の基礎に含まれることとされた。

㉟の退職手当は退職後に支給されるものであり、基準給与年額が長等の損害賠償責任の原因となった事実が生じた時点の職責に応じて定められる（自治令173条1項）ため、それに含まれないこととされた。

前記諸手当の取扱いは、地方公共団体の一部免責条例において最低責任負担額を定めるに当たっては地域の実情を踏まえ、各諸手当等の額を斟酌することはできる。なお、最低責任負担額の基礎となる給与の一会計年度当たりの額に相当する額である基準給与年額の算定方法は、地方自治法施行規則13条の2において規定されている。

参酌基準における乗数の設定について、基準給与年額に役職ごとに設定された一定の乗数を乗じて得た額とすることは、会社法等の責任軽減制度の制度設計が参考とされている。そして、地方公共団体の長等それぞれの地位の重要性に応じて区分し、㉠「民意に基礎を置く程度」（直接公選制や解職請求の対象となるか否か）と㉡「権限」（独立した執行権限、代表権や統括権、職員の指揮監督権や任命権）に着目し、地位

---

(8) この点は、「住民訴訟制度の見直しに関する懇談会取りまとめ」（2017年1月16日）、宇賀克也編『2017年地方自治法改正』（第一法規、2017年）29頁以下（板垣勝彦執筆）、前注(6)・松本『新版逐条地方自治法』1080頁等でも指摘されていた。

の重要性に応じて、次の表のように定められた。

乗数	役 職	区分理由
6	・ 長	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 憲法に基づき住民による直接公選制がとられており、住民の直接の信任に基礎をおく点で重要な地位にある。</li> <li>・ 長は、普通地方公共団体の統轄代表者かつ財政の責任者として、組織等に関する総合調整権、予算執行に関する調査権等、公有財産に関する総合調整権を始めとする重要な権限保有者である。</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 解職制度の対象となる者 副知事・副市町村長 総合区長 教育長・教育委員会委員 公安委員会委員 選挙管理委員会委員 監査委員 海区漁業調整委員会委員</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 解職請求の対象となっている職は、直接的な民意を一定程度反映させる必要のある重要な地位にある。</li> <li>・ 副知事等は、長に代わってその職務権限を行使することも予定され、総合区長も当該区の事務執行において代表権を有しているなど、いずれも重要な権限を有している。</li> <li>・ その他の委員については、執行機関として独立して権限を行使するものであり、他の職と比較して重要な地位にある。</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ その他の執行機関委員 人事・公平委員会委員 労働委員会委員 農業委員会委員 収用委員会委員 内水面漁場管理委員会委員 固定資産評価審査委員会委員</li> <li>・ 地方公営企業管理者</li> <li>・ 警視總監・道府県警察本部長</li> <li>・ 消防長</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ その他の執行機関委員は、解職請求制度の対象となっていないものの、執行機関として独立して権限を行使するものであり、他の職と比較して重要な地位にある。</li> <li>・ 地方公営企業の管理者、警視總監・道府県警本部長、消防長は、職員の任命権や指揮監督権を有するなど、他の職と比較して重い責任を担う常勤の職員であり、重要な地位にあるといえる。</li> <li>＊ 地方公営企業管理者：代表権（地方公営企業法8条）、指揮監督権（同法15条2項）、職員の任命権（同条1項）</li> <li>＊ 警視總監・道府県警本部長：事務の統括権・職員の指揮監督権（警察法48条2項）、職員の任命権（同法55条3項）</li> <li>＊ 消防長：消防本部の事務統括権・指揮監督権（消防組織法12条2項）、職員の任命権（同法15条1項）</li> </ul>
1	その他の職員	

（出典：陸川論「行政通知の読み方使い方〈連載第19回〉」自治体法務研究2020・春86頁を一部改変）

参酌基準における乗数の設定は、解職制度の対象となっている者を乗数4としており、解職制度の対象となっていないが、職員の指揮監督権や任命権等を有する者は乗数2とされている（パブコメの意見に対する総務省の考え方（以下「パブコメ・考え方」）より）。なお、専決権については、「地位の重要性」を示す④・⑤の着目点に含まれていない。

### (3) 最低額について（「従うべき基準」）

自治法243条の2第1項における最低額に関する②は、参酌基準を参照しても過度に低額な最低責任負担額が設定され、改正法の重要な契機となった2012年最高裁諸判決の趣旨に反し裁量権の逸脱・濫用とならないようにすることが意図されたものである。この最低額は、地方公共団体が一部免責条例を制定するに当たり従わなければならない基準（従うべき基準）であり、この額を下回る最低責任負担額を一部免責条例で設定することはできない。この最低額は、国家公務員等と比較しそれよりも下げることは許されないであろうという最低レベルの基準を設定するもので、国家公務員が懲戒停職処分を受けたとき最長で1年間無給となり得ること（人事院規則12-0（職員の懲戒）2条）等を踏まえ、基準給与年額とされた。

### (4) 一部免責を行った場合の手続について

一部免責条例を定めている地方公共団体の長は、長等が自治法243条の2第2項の規定により損害賠償責任を免れたことを知ったときは、速やかに、（i）長等の損害賠償責任の原因となった事実（長等が職務を行う上で善意かつ重大な過失がないとの判断の基礎となった事実も含まれる）および当該長等が賠償の責任を負う額、（ii）当該長等が賠償の責任を負う額から一部免責条例に基づき控除する額およびその算定の根拠、そして、（iii）自治法243条の2第1項の規定により当該長等が賠償の責任を免れた額について、当該普通地方公共団体の議会に報告すると共に、（i）～（iii）を公表しなければならない。

自治法243条の2第1項による損害賠償責任の一部免責は、損害賠償責任の原因となる事実が生じた時点で同責任の発生と同時に同責任範囲の一部が消滅する効果を生じる。一方で、損害賠償請求権の放棄は、自治法96条1項10号により議会の議決事項とされており、双方の「均衡」を図るため、手続上、議会に個別案件情報（前記（i）～（iii））を報告することを通じて一部免責条例の適正な運用が企図されている。同時に、議会だけではなく、住民に対するアカウントビリティを果たす観点から、住民が個別案件情報について情報公開請求をするまでもなく、公表することとされた。

### 3. 自治令に対する若干の検討

自治令において最低責任限度額等を設定するに当たり、外部専門家を含めた検討が求められていたように思われるが、それが行われたのか、調査した限りでは不明であった。

#### (1) 会社法における最低責任限度額との関係

取締役等の責任の一部免除制度は、株主代表訴訟が経営に対する有効なチェック手段であり、経営者（役員）に対する適度な緊張感を与える一方、経営が萎縮してしまうことなどが考慮され<sup>(9)</sup>、議員立法（商法等の一部を改正する法律（平成13年法律第149号））により導入された<sup>(10)</sup>。役員等の責任額が報酬と不釣り合いに大きくなると会社経営を過度に萎縮させてしまうため、取締役等の当該会社に対する損害賠償責任の一部免除に関する会社法425条1項が最低責任限度額（長等の場合は最低責任負担額）に関する乗数が設定されている（職務執行の対価として受け、又は受けるべき財産上の利益の一年間当たりの額に相当する額に関し、前記の役職に応じた乗数を乗じた額）。この最低責任限度額の考え方が「相場」として適切かどうか<sup>(11)</sup>という論点はひとまず措き、株主と住民、出資・投資と税をはじめ、会社経営と自治体運営、株主代表訴訟（委任ないし準委任関係上の義務違反により会社に生じた損害賠償の代位訴訟・代表訴訟<sup>(12)</sup>）と住民訴訟（4号請求：不法行為等により自治体に生じた損害賠償の代表訴訟・義務付け訴訟・客観訴訟）を同様の性格のものとして理解できる

---

(9) 大和銀行ニューヨーク支店巨額損失事件などを機に、経営サイドから要求があった。総株主による責任全部免除もあるものの、一人株主や完全子会社の場合には容易であろう（株主総会決議（425条）・取締役会決議（426条）・責任限定契約（427条））が、上場企業等の場合には事実上不可能と言われている。

(10) 岩原紳作「株主代表訴訟」ジュリ1206号（2001年）123頁、田中亘「取締役の責任軽減・代表訴訟」ジュリ1220号（2002年）32頁。

(11) 前注(3)・岩沼『会社法コンメンタール9 ― 機関(3)』300頁では、「乗数に理論的な根拠」はないとされている。立法経緯については、酒巻俊雄・龍田節編『逐条解説会社法 第5巻 機関・2』（中央経済社、2011年）378頁（松岡啓祐執筆）参照。

(12) 奥島孝康他編『基本法コンメンタール会社法3 [第2版]』（日本評論社、2015年）408頁以下（山田泰弘執筆）。

か、株主権（公益権の一つとしての代表訴訟提起権）と住民自治・参政権<sup>(13)</sup>などに関わる本質的議論と、政策目的を実現するための法技術として類似の訴訟制度・免責制度を導入しようとする議論など、詳細な検討（前者の相違は無視可能かなど）が明確に行われることが必要ではなかったかと思われる。なお、地方独立行政法人については、国の独立行政法人と同様に扱うことには相応の合理性もあろう<sup>(14)</sup>。

会社法における最低責任限度額は取締役等の役員に限られているため、それは住民訴訟における「当該職員」として首長など以外の「その他の公務員」（一般職）に関する最低責任負担額の設定に当たって参考にできない。一般職に関する乗数については、最低額を下回る設定はできないものの、職員の権限内容に対応した乗数設定も容易ではないが考えられないではなく、自治体の判断に委ねられよう。

- 
- (13) 住民訴訟の意義が「地方公共団体の住民の手によって地方自治運営の腐敗を防止矯正し、その公正を確保するために認められた住民の参政措置の一貫をなすもの」（最判昭和38・3・12集民17巻2号318頁）であり、「地方自治の本旨に基づく住民参政の一環」で住民訴訟提起権が「地方公共団体の構成員である住民全体の利益を保障するために法律によって特別に認められた参政権の一種であり、その訴訟の原告は、自己の個人的利益のためや地方公共団体そのものの利益のためではなく、もっぱら原告を含む住民全体の利益のために、いわば公益代表者として地方財務財政の適正化を主張するもの」（最判昭和53・3・30民集32巻2号485頁）である。
- (14) 独立行政法人の役員等に関する任務懈怠に対する損害賠償責任の免除については、独立行政法人の監事及び会計監査人の権限強化等と共に、独立行政法人通則法の一部を改正する法律（平成26年6月13日法律第66号）により、一般社団・財団法人の役員等に関する「損害賠償責任の免除の規定に倣ったもの」（独立行政法人制度研究会編『独立行政法人制度の解説 第3版』（第一法規、2015年）106頁以下）であって、「事業の規模や特性により巨額なものとなり得る損害賠償額の全額を一個人に負わせることは、適切な人材が得られなくなったり役員が萎縮してしまうなどのおそれがあり、妥当ではないと考えられる場合もあるため設けたもの」（第186回国会参議院内閣委員会会議録第20号（平成26年6月5日）8頁の稲田朋美大臣答弁）で、国賠法における求償制度との均衡、会社法・一般社団財団法人法において役員個人の賠償責任が明記されていること、独立行政法人において不適切な資金の支出事例があったことから、役員等の損害賠償責任に関する規定が設けられた。一般社団法人及び一般財団法人に関する法律113条および198条により、代表理事＝6、業務執行理事等＝4、それ以外の理事・監事・会計監査人＝2とされている。地方独立行政法人の役員等の損害賠償責任と最低責任限度額の設定についても同様で、損害賠償責任が無限に広がりがねないとした場合、役員等に非常に高額で不測の責任を負わせることになったり、その蓋然性の高さから適切な人材が得られなくなることから、一定の合理的な範囲内に損害賠償責任を軽減することに趣旨がある（市町村自治研究会『逐条解説 地方独立行政法人法 改訂版』（ぎょうせい、2020年）80頁以下および森佑布「地方自治法施行令等の一部を改正する政令について（下）」地方自治866号（2020年）12頁以下）。

## (2) 最低責任負担額と最低額の設定

最低責任負担額は基準給与年額と一定の乗数の積により算出される。

基準給与年額において、㊦の5手当についてはともかく、㊥の退職手当（（退職日給料月額×退職理由別・勤続年数別支給率）＋（調整月額のうちその額が多いものから60月分の額を合計した額）により算定される）は職責に応じて異なるから、本来であれば、基準給与年額に含まれても良いのかもしれない。ただ、退職者は退職手当の額が確定しているが、現職者は未確定であることに基準給与年額を算定する上での難点があるためか、自治令173条1項1号および同項2号では不法行為時（日）を基準として算定されることとなったのではないだろうか。なお、最低責任負担額の算定根拠として、違法な財務会計行為に対する是正・抑止効果が減殺されないように、損害額をも基準（損害額の10分の1）とすべきであるとの意見がある（日弁連意見書<sup>(15)</sup>）。ただ、改正法では、一部免責条例により長等の損害賠償責任の範囲を事前に明示し、一律の一部免責を可能とすることが意図されたとして、損害額は最低責任負担額の基礎にしないこととされた。また、最低額については、国家公務員の懲戒停職処分が最長一年間であり、その間、無給であることを参考にしている（以上、パブコメ・考え方）。「住民訴訟制度の見直しに関する懇談会取りまとめ」では「損害賠償責任の範囲」ではなく、「責任免除の範囲」を事前に明示することが示されており、法文も同趣旨と思われる。したがって、これらが表裏の関係であって同一内容かどうかは留意すべきであるが、いずれにしても、参酌基準であるから、基準給与年額のみではなく、損害額を考慮して最低責任負担額（計算方法）を設定することも可能ではある。ただし、地方自治法施行規則13条の2で定められているのは基準給与年額のみである。加えて、改正法の趣旨が一般的に著しく高額な損害賠償責任を負うおそれがあることで今後の人口減少社会における各種施策の積極的な立案・遂行への萎縮効果を予め最低責任負担額等を設定することで回避しようとして意図されたこと、故意又は重大な過失がある場合には一部免責条例による免責の対象とはならないことからすると、

---

(15) 日本弁護士連合会「地方自治法施行令等の一部を改正する政令案に対する意見書」（2019年（令和元年）10月3日）。なお、改正令公布後、一部免責条例の制定前に、京都弁護士会「住民訴訟制度に係る地方自治法改正に基づく条例整備についての意見書」（2020年（令和2年）1月23日）および同「普通地方公共団体の長等の損害賠償責任の一部免責に係る条例整備についての意見書」（2020年（令和2年）9月25日）、大阪弁護士会「住民訴訟制度に係る地方自治法の一部改正に基づく条例整備についての意見書」（2020年（令和2年）3月5日）が出されている。

損害額を考慮すべきではないとの考えにも説得力がある。

乗数の設定に関し、自治法243条の2第1項における前掲①「職責その他の事情」という考慮事項の範囲については、自治令では、④民意に基づく程度と⑤権限に着目している。そして、④と⑤の組み合わせにより、乗数6～1の4段階に区分された。しかし、⑤は④を前提としてその重要度が異なっているということもいえ、区別して組み合わせることの意味は明確ではなく、会社法等の既存制度を参考に乗数6～2を所与とし、その差別化をするための論理として④と⑤が区別されていると見ることができるともいえない。

ここでは、まず、最低責任負担額に関する具体的なイメージをつかむため、特別職および一般職の平均給与・報酬月額を見ておきたい。2019年4月1日地方公務員給与実態調査の結果（総務省調べ）<sup>(16)</sup>によれば、次のとおりである。なお、月額のみ記す。下付文字の乗数は、最低責任負担額を確定する際に用いられる自治令で定められた乗数である。

都道府県では、平均給料月額は、知事1,214,279円（×6）／副知事988,223円、教育長813,123円・教育委員203,522円、公安委員会委員長234,536円・委員207,026円、選挙管理委員会委員長235,786円・委員202,846円、代表監査委員（常勤）649,235円・委員（常勤）642,180円、海区漁業調整委員会会長72,000円・委員62,000円（×4）／人事委員会委員長（非常勤）228,667円・委員（非常勤）203,895円、労働委員会会長242,067円・使用者委員176,936円・労働者委員176,936円・公益委員195,907円、収用委員会会長257,286円・委員219,429円、内水面漁場管理委員会会長38,350円・委員32,000円、公営企業管理者が794,427円（×2）である。

指定都市では、市長1,182,840円（×6）／副市長972,470円、教育長766,825円、教育委員会委員240,733円、選挙管理委員会委員長214,564円・委員175,245円、代表監査委員（常勤）682,020円・監査委員（非常勤）255,244円（×4）／人事委員会委員長（常勤）713,000円・委員（非常勤）246,817円、農業委員会会長71,174円・委員45,642円、固定資産評価審査委員会委員長（日額）15,706円・委員（日額）14,678円、公営企業管理者683,616円（×2）である。

市では、市長872,228円（×6）／副市長725,069円、教育長766,825円、教育委員会委

---

(16) 2019年の地方公務員給与の実態については、総務省調べ「平成31年4月1日地方公務員給与実態調査結果」[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/h31\\_kyuuyo\\_1.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/h31_kyuuyo_1.html)（2021年3月18日アクセス）。



員71,733円、選挙管理委員会委員長41,888円・委員32,585円、代表監査委員（常勤）682,020円・監査委員（非常勤）255,244円（×4）／人事・公平委員会委員長36,166円・委員（非常勤）30,214円、農業委員会会長63,916円・委員45,940円、固定資産評価審査委員会委員長（月額）23,536円・委員（月額）20,736円、公営企業管理者712,482円（×2）である。

町村では、町村長715,793円（×6）／副町村長594,754円、教育長544,300円、教育委員会委員33,639円、選挙管理委員会委員長25,361円・委員21,164円、代表監査委員（常勤）164,667円・監査委員（非常勤）69,367円（×4）／公平委員会委員長4,425円・委員4,425円、農業委員会会長43,615円・委員31,596円、固定資産評価審査委員会委員長（月額）8,992円・委員（月額）7,962円、公営企業管理者595,054円（×2）である。

特別区では、区長1,147,935円（×6）／副区長920,074円、教育長818,057円、教育委員会委員241,623円、選挙管理委員会委員長291,565円・委員237,215円、代表監査委員（常勤）664,569円・監査委員（非常勤）299,985円（×4）／農業委員会会長123,029円・委員64,013円、固定資産評価審査委員会委員1,000円（×2）である。

一般行政職の平均給与月額は、都道府県で412,987円、指定都市で436,783円、市で401,621円、町村で360,571円、特別区で427,789円、消防職で406,308円、高校（特別支援・専修・各種）学校教育職で439,516円、小・中学校（幼稚園）教育職で414,820円、警察職で460,961円である。

たとえば、地方独法の理事長（乗数6）ないし教育長等（乗数4）と地方公営企業管理者（乗数2）、乗数設定の差は妥当か、専決権等の職務権限の相違も反映させるべきか、あるいは、後述のとおりであるが、基準給与年額の差は既に職責等を反映しているものともいえ、乗数を設定する場合、どの要素をどこまで重視すべきか、相応に説得的で透明性のある論拠が求められよう。なお、国家公務員である地方警務官制度そのものの論点はひとまず措くとして、その特殊性が参酌基準における乗数設定に十分反映されているかは議論がある<sup>(17)</sup>。

最後に、最低額の設定を役職ごとに設定するのではなく、一律に乗数1と設定しようとする根拠はどこにあるか。あらかじめ乗数を決めておいて（会社法等との関連からすると、下限の整数は1のみ）、その理由付けとして国家公務員の懲戒停職処分の

---

(17) 前注(15)・日弁連意見書参照。

例が取りあげられているに過ぎないようにも見える<sup>(18)</sup>。一律の設定が不合理というわけではないが、国の場合には内閣総理大臣や国務大臣等、地方の場合には首長等はこの懲戒停職処分の対象外であるから、乗数1を一律に設定する論拠としては必ずしも説得的ではないように思われる。また、さらに、最低責任負担額ないし最低額からすると、公務員賠償責任保険<sup>(19)</sup>によって全額分が補填される場合が多いないしその可能性が高いものと思われる。

いずれにしても、今回の改正法の立法事実として実証的な根拠が十分ではないこともあり<sup>(20)</sup>、自治令施行後、一部免責条例の運用などを含む違法な財務会計行為に対する抑止効果、長等の萎縮効果について、事例研究等が必要とされよう。

## 4. 一部免責条例の概況

### (1) 一部免責条例の制定状況

全国条例データベース（登録団体：1,738団体。2021.02.03現在）および条例Webアーカイブデータベース（対象自治体数：1,753。2021.01.31現在）を基に調査すると、一部免責条例が制定されているのは、青森・大阪・和歌山・徳島・沖縄を除く42都道府県、静岡・大阪・堺・岡山・広島<sup>(21)</sup>の5指定市ほか、15中核市等で制定されている。

上記の多くの自治体が改正令による最低責任負担額（乗数）を採用している。ただ、箕面市等<sup>(21)</sup>は、市長が基準給与年額の2倍、他の職員等は同1倍とされている（箕面市職員等の損害賠償責任の一部の免責に関する条例（令和2年3月30日条例第1

---

(18) 国の場合、職員の責任については、出納官吏の善管注意義務違反による現金亡失（会計法41条）、物品管理者等の故意・重過失による物品亡失等（物品管理法31条）、予算執行職員の故意・重過失による義務違反的支出等の行為（予算執行職員等の責任に関する法律3条）で規定され、国会の議決で免除されうる（会計検査院法32条3項、予責法7条）。

(19) この保険料は公務員個人負担になる。会社の場合には、2021年3月1日以降、役員等損害賠償責任保険の保険料を会社の経費で負担できる（会社法430条の3第1項）。

(20) 前注(2)・拙稿「住民訴訟制度の改正」124頁以下および北村和生「住民訴訟における免責制度の創設の意義と課題」自治実務セミナー671号（2018年）2頁以下参照。

(21) その他には、高槻市職員等の損害賠償責任の一部の免責に関する条例（令和2年3月25日条例第3号）がある。ただ、高槻市議会議事録を確認しても、その根拠・理由は明確ではなかった（たとえば、高槻市議会令和2年第1回定例会（第3日・3月5日）、中川総務部長答弁）。

号)。以下「箕面市条例」)。なお、吹田市も同様の条例案(以下「吹田市条例案」)が議案として提出されたが、最終的には取り下げられている。なぜこのような最低責任負担額(乗数)の設定をしたのか、その理由を知る上で重要と思われるので、ここで両市の考え方を確認しておきたい。

## (2) 箕面市の最低責任負担額の考え方

国の参酌基準により算定すると、箕面市長の場合、賠償責任の上限額は約1億950万円となる。そこで、箕面市条例に関する箕面市議会における提案理由では、「地方自治法施行令において会社法と同様の基準が示されたところでありますが、本市といたしましては、国の参酌基準による賠償額は、職員がそれを負担した上で生活を維持していくことは現実的に困難で、故意または重過失の場合の責任負担とのバランスがとれているとは言えないこと、また、市長と議会の二元代表制に基づき、予算や重要な財産取得の決定の権限は議会にあり、議会の権限が十分に発揮されている本市におきましては執行機関が独断で過剰な予算執行を行う余地が少なく、過剰な賠償リスクを執行機関のみに負わせる必要はないことと考えまして、軽過失の場合に職員が負担すべき賠償責任額は、職員が現実的に負担し得る額として、職員の1年分の年収に相当する基準給与年額とするものでございます。市長につきましては、本市の統括代表者として、財政の責任者として重要な権限を有することから、基準給与年額の2年分と提案」された。なお、市長についてはこのような権限の側面のみではなく、直接選挙で選ばれ、議会招集権など重い職責を有していること、「副市長その他の職員は市長の任命または選任によりその職につき、職責が大きく異なると考えているところから、市長とそれ以外の職員等で差を設けている」。そして、「故意、重過失の場合については全額責任を負いますし、軽過失であったとしても相応の責任を負うことは変わりございませんので、やはり職員が、この条例が制定されたからといっても変わらず緊張感を持って事務執行していく<sup>(22)</sup>」こと等が指摘された。条例の必要性等に関する反対意見もあったが、最終的には、同市一部免責条例が可決された<sup>(23)</sup>。

---

(22) 箕面市令和2年3月総務常任委員会1号(令和2年3月12日)3頁。

(23) 箕面市令和2年2月定例会第1回箕面市議会定例会継続会会議録4号(令和2年3月26日)133頁以下。

### (3) 吹田市の最低責任負担額の考え方

吹田市条例案では、軽過失の場合、一部免責条例が適用されるとしても、参酌基準に基づく賠償額では、職員（特に常勤の特別職職員）がこれを負担した上で生活を維持していくことは、現実的には困難であり、故意又は重過失の場合の責任負担とのバランスがとれているとはいえないため、最低責任負担額は職員が現実的に負担しうる額とすべきであり、職員の1年分の年収に相当する基準給与年額とする。ただし、市長は、市の統括代表者であり、財政の責任者としての重要な権限を有することから、基準給与年額の2年分とするとされた。

職員の区分	参酌基準による額	本条例案による額
市長	121,926,000円	40,642,000円
副市長	71,220,000円	17,805,000円
教育長	62,704,000円	15,676,000円
常勤の監査委員	44,124,000円	11,031,000円
水道事業管理者	31,352,000円	15,676,000円
部長級職員（平均）	10,971,000円	10,971,000円

※ 平成30年度給与額（決算額）をもとに算出

典拠：吹田市作成資料より。

同市議会の質疑に対する答弁<sup>(24)</sup>では、吹田市条例案については「萎縮効果の軽減を図り、本市職員が必要以上の心理的負担を受けずに職務を公正に執行することが可能となる」ように制定しようとするものであること、参酌基準による最低責任負担額では「萎縮効果の軽減という目的が十分達成できないのではないか」と考え、次のように検討したとされている。すなわち、「生活破綻させない額」、「個人の弁済能力」<sup>(25)</sup>を基本に、「通常の生活を営みながら蓄えていく」貯蓄額に着目して、総務省の家計調査報告で二人世帯以上の貯蓄額の平均値が1,700万円となっていたので「約1,700万円の損害額を免除することができない額の目安」として検討したところ、一般職員・副市長は1年分と設定し「生活を破綻させない個人の弁済能力の範囲内の額」とした。一方、市長は、直接公選制で選ばれており、同市を「統括代表する者であって、財務の責任者としての責任と権限」を有することからその2倍と設定された。副

(24) 吹田市令和2年3月財政総務常任委員会会議録2号（令和2年3月11日）1頁、3頁、4頁。

(25) ちなみに、さくら市事件・最判平成24年4月23日民集66巻6号2789頁における須藤政彦裁判官意見を参考としたようである。

市長等はその責任に応じた給与が支給されており、最低責任負担額には差があること、個人の弁済能力等は基準給与年額の1年分が基本であることから、乗数1が設定されていた。

ただ、結局、議会による債権放棄議決が可能であること、参酌基準および他自治体が計画している最低責任負担額の設定と吹田市一部免責条例案のそれが異なっていることや一部免責条例に基づく免責の結果報告等では議会での審議等が不十分となり得るなど様々な議論が出され、最終的には議案が取り下げられた。

自治令で示された乗数は参酌基準であるから、参酌基準を十分に参照した結果、地域の実情に合わせて異なるものを採用することはもちろん可能であり、法的には問題はない。ちなみに、一部免責条例（案）に対するパブコメにおいて、那覇市では、自治令どおりの乗数を設定していたことに対する市民からの就任期間を考慮せず高すぎないかとの意見につき、「参酌基準を十分に参照し、本市特有の事情等があれば市長についても最低額まで引き下げることが可能ですが、今回の市長等の損害賠償責任に関しては本市特有の事情は特にないことから、参酌基準どおりとすることが適切である」との考え方を示している<sup>(26)</sup>。

#### (4) 一部免責条例の適用・運用に関する組織・手続

長等の損害賠償責任につき、自治令では適用後の手続を定めているものの、住民監査請求に基づく監査委員の勧告による措置を実施するにあたり、または、住民訴訟の確定判決により請求認容判決が確定した場合の賠償命令を発するにあたり、一部免責条例の適用に関する判断が必要となる。この判断の仕方については改正令で定められておらず、地方公共団体に委ねられているものと思われる。

たとえば、北海道では、知事の権限に属する事務の執行に関し本庁の内部において協議、審議、調整等を行わせるための組織として、総務部人事局人事課に内部協議機関として「職員賞罰及び賠償審査委員会」が設置されており、職員の賞罰、自治法243条の2の2の規定による職員の賠償責任等のほか、北海道知事等の損害賠償責任の一部免責に関する条例に規定する損害賠償責任の一部免責に関しての必要な事項の調査審議又は意見の具申に関することを担当するとされている（北海道行政組織規則

---

(26) 「市長等の損害賠償責任の一部免責に関する条例（案）に対する市民からのご意見と本市の考え」令和2年8月12日那覇市総務部（人事課）。

(昭和41年4月1日規則第21号。最終改正令和2年3月31日規則第37号)26条)。同委員会は、知事の指名する副知事を委員長に、副知事・職員のうちから知事が指名する委員、計5名によって構成される(職員賞罰及び賠償審査委員会規程(昭和41年9月24日訓令第26号。最終改正平成31年4月12日訓令第5号))。

宮崎県では、知事等の損害賠償責任の一部免責に関する審査等処理するための連絡調整組織として「宮崎県損害賠償責任審査委員会」を設置した(宮崎県損害賠償責任審査会規則(令和2年3月25日規則第18号))。同審査会は、総務部長を会長、総務部次長を副会長とし、総務部総務課長、総務部人事課長、総務部人事課行政改革推進室長、総務部財政課長、会計管理局会計課長、県議会事務局総務課長、教育委員会事務局教育政策課長および警察本部監察課長によって構成される。同審査会は関係職員の意見聴取、関係機関の長に対する報告・文書の提出を求めることができ、審査結果を知事に報告することとされている。

いずれにしても、一部免除条例の運用・適用の適正化、透明性の確保等を図るための組織編成の工夫が求められる。

## 5. おわりに ― 地方議会の議決による債権放棄との関係 ―

一部免責条例に関し、改正令により、最低責任負担額に関する参酌基準と最低額に関する従うべき基準が示され、一部免責条例の個別適用事例に関する手続も明確化された。

一部免責条例を制定している場合でも、していない場合でも、自治法96条1項10号に基づき地方議会の議決による個別の債権放棄は可能ではある(なお、自治法242条10項に基づき、監査請求後は、当該議決前に監査委員の意見を聴かなければならない)。ただし、①一部免責条例で定める額を超える債権放棄は、「改正後の制度との均衡」から、「相当の事情」について説明が必要で、②一部免責条例が制定されていない場合であっても「慎重な判断」が求められ、そして、一部免除された後に重ねて権利放棄をする場合には「一層慎重かつ厳格な判断」が求められるとされている<sup>(27)</sup>。あるいは、他の法制度における役員等の損害賠償責任免除額との「均衡」の取れた損害賠償責任免除額が条例で定められた場合、軽過失の場合にそれ以上の額を免除したり、故意重過失の場合に損害賠償責任を

---

(27) 松本英昭『新版逐条地方自治法〈第9次改訂版〉』(学陽書房、2017年)1079頁。

軽減したりする権利放棄議決を行う場合には、その必要性につき「重い説明責任が課される」とされる<sup>(28)</sup>。

このような改正法の立法趣旨に基づく指摘について、議事録をみる限り、一部の地方議会は理解していないのではないかと思われる議論も散見された。また、乗数設定において、参酌基準を十分に参照した点に関するアカウンタビリティに疑問のある場合もあった。

(しもやま けんじ 一橋大学大学院法学研究科教授)

---

(28) 宇賀克也『地方自治法概説〔第9版〕』（有斐閣、2021年）390頁。

## 第 2 部

税 ・ 財 政 関 係 法





# 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 (令和2年2月5日法律第1号)

森 稔 樹

## 1. 法律の趣旨

2020（令和2）年1月20日に召集された第201回国会における内閣提出法律案第1号であり、同月30日に参議院本会議において可決・成立し、2月5日に法律第1号として公布されたのが「地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律」（以下、本法律）である。

本法律の趣旨は、同月28日の衆議院総務委員会における高市早苗総務大臣（当時）の説明によると、次のとおりである<sup>(1)</sup>。

- ・ 2019（令和元）年度補正予算第1号（一般会計、特別会計および政府関係機関）が2020年1月30日に成立したことによって同年度分の地方交付税交付金が減少するが<sup>(2)</sup>、「当初予算に計上された地方交付税の総額を確保するため」、その減少額と同額を一般

---

(1) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第1号（令和2年1月28日）」3頁。

(2) 2019年度において所得税、法人税および地方法人税の税収の減少が見込まれることにより、地方交付税交付金は7,349億4,300万円が減少する。但し、2019年度補正予算（第1号）における「地方交付税交付金」（歳出）の補正額は7,481億900万円とされる（内訳は「前年度剰余金受入見合」が985億2,800万円、「税収減に伴う一般会計の地方交付税交付金の減額の補填」が6,364億1,500万円、「地方法人税の税収減に伴う地方交付税減資の減額の補填」が131億6,600億円である）。

なお、本稿の注において2019年度補正予算（第1号および特第1号）の金額を100万円単位で記した箇所が混在している。これは、財務省主計局「令和元年度補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）等の説明（第201回国会、未定稿、令和2年1月）」も併せて参照したことによる。そのため、本文中の金額と合わない箇所があることをお断りしておく。

会計から交付税特別会計に繰り入れる<sup>(3)</sup>。

- ・ この繰入額に相当する額を、2021（令和3）年度から2030（令和12）年度までの各年度における地方交付税の総額から減額する。
- ・ 2019年度に発生した災害への対応のため、同年度分の地方交付税を950億円増額し、その全額を特別交付税とする<sup>(4)</sup>。
- ・ 「東日本大震災に係る復興事業等の実施のための特別の財政需要に対応するため」、2019年度分の震災復興特別交付税の額に504億1,960万8,000円を加算する<sup>(5)</sup>。

## 2. 法律案の提出から公布までの経緯

本法律の構成および内容を紹介する前に、本法律（案）の提出から公布までの経緯を簡単に示しておく。なお、国会における審査・審議に関する概観および検討については省略する。

衆議院議案受理年月日	2020年1月20日
衆議院付託年月日	2020年1月27日（総務委員会）
衆議院審査終了年月日	2020年1月28日（可決）
衆議院審議終了年月日	2020年1月28日（可決。賛成会派：自由民主党・無所属の会／立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム／公明党／日本維新の会／希望の党。 反対会派：日本共産党） <sup>(6)</sup>

---

(3) 2019年度特別会計（当初）予算における地方交付税交付金は16兆844億300万円とされたが、これに1,454億2,000万円が追加されることとなる。

なお、2019年度補正予算（特第1号）によると「交付税及び譲与税配付金特別会計」が一般会計から受け入れる追加額の合計は7,823億5,214万5,000円とされる〔内訳は「所得税、法人税、消費税及び地方法人税の減少見込額を計上することに伴う地方交付税交付金の減少額の一部を補填するための追加額」が6,495億8,100万円（これは、注(2)に示した「税収減に伴う一般会計の地方交付税交付金の減額の補填」と「地方法人税の税収減に伴う地方交付税減資の減額の補填」との合計の金額である）、「平成30年度の地方交付税交付金に相当する金額のうち未繰入額」が985億2,800万円、「子ども・子育て支援臨時交付金の不足見込額に充てるための追加額」が342億4,300万円である〕。

(4) この増額分は全て「交付税及び譲与税配付金特別会計」の借入金である。

(5) 「東日本大震災復興特別会計」からの受入額である。

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

参議院予備審査議案受理年月日	2020年1月20日
参議院議案受理年月日	2020年1月28日
参議院付託年月日	2020年1月30日（総務委員会）
参議院審査終了年月日	2020年1月30日（可決）
参議院審議終了年月日	2020年1月30日〔可決。投票総数：243、賛成：228 （自由民主党・国民の声／立憲・国民・新緑風 会・社民／公明党／日本維新の会／沖縄の風／碧 水会／みんなの党／各派に属しない議員）、反 対：15（日本共産党／れいわ新撰組）〕 <sup>(7)</sup>
公布年月日	2020年2月5日（法律第1号）

### 3. 法律の構成および内容

本法律は本則2か条および附則から構成される。その多くは平成から令和への改元に伴う年号表記の変更であるが、以下、改正の内容を概観する（年号表記の変更については省略する）。

#### 〔1〕 本法律第1条による地方交付税法の改正

##### (1) 地方交付税法附則第4条の改正

同条は2019年度分における「交付税の総額の特例」を定める。本法律により、次のように改正される。

- ① 柱書に定められる、震災復興特別交付税に充てる「3,249億9,897万8千円」を「3,754億1,858万6千円」に改める。504億1,960万8,000円の増額となる<sup>(8)</sup>。
- ② 第3号を第4号に改め、2019年度における借入金相当額の「31兆1,172億9,540万8千円」を「31兆2,122億9,540万8千円」に改める。950億円の増額となる。既に記したように、この増額分は全て特別交付税に充てられることとなる。
- ③ 新第3号を追加し、「令和元年度における交付税の総額を確保するため前2号に

---

(7) <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/vote/201/201-0130-v005.htm>

(8) 注(5)を参照。

掲げる額の合算額に加算する必要がある額」を6,495億8,082万円とする<sup>(9)</sup>。

## (2) 地方交付税法附則第4条の2の改正

同条は2020年度以降の「各年度分の交付税の総額の特例等」を定める。第1項にある地方交付税法「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」を2020年度以降の地方交付税の総額とする点は改められておらず、第2項および第3項についても内容の変更はない。これに対し、第4項に定められる総額からの減額の内容は次のように改められる。

年度（改正前）	年度（改正後）	減額（改正前）	減額（改正後）
2020年度および 2021年度	2020年度	2,354億8,440万円	2,354億8,440万円
2020年度および 2021年度	2021年度	2,354億8,440万円	3,004億4,248万2,000円
2022年度から 2026年度まで	2022年度から 2026年度まで	1,811億1,900万円	2,460億7,708万2,000円
2027年度から 2030年度まで	2027年度から 2030年度まで	983億8,250万円	1,633億4,058万2,000円

## (3) 地方交付税法附則第11条の改正

同条は2019年度分の「普通交付税及び特別交付税の総額の特例」を定める。本法律により、次のように改正される。

- 改正前には、交付すべき普通地方税の総額から控除する金額を、返還金等の額および2019年度震災復興特別交付税額の合算額としていた。これを、返還金等の額、950億円および2019年度震災復興特別交付税額の合算額に改める。
- 2019年度震災復興特別交付税額の変更は地方交付税法附則第4条新第4号（改正前の第3号）に定められるとおりである。

## 〔2〕本法律第2条による特別会計に関する法律の一部改正

### (1) 特別会計に関する法律附則第4条の改正

同条は「交付税特別会計における借入金の特例」として、各年度の借入金の算定について基礎となる金額から同条の表下欄に規定される金額（2025年度以降は1兆円）

(9) 注(3)を参照（但し、同法においては「6,495億8,100万円」と記した）。

を控除して得られた金額を上限として「予算で定めるところにより、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」と定める。改正を受けたのは各年度の借入金算定について基礎となる金額である。

年 度	改正前	改正後
2019年度	31兆1,702億9,540万8,000円	31兆2,122億9,540万8,000円
2020年度から2024年度まで	31兆1,702億9,540万8,000円	31兆2,122億9,540万8,000円
2025年度から2051年度まで	27兆6,172億9,540万8,000円	27兆7,122億9,540万8,000円

## (2) 特別会計法附則第9条の改正

同条は「交付税特別会計における一般会計からの繰入金の特例」を定める。改正内容は次のとおりである。

- ① 第1項を改正し、2019年度における一般会計からの繰入金の額につき、特別会計法第24条により算定した額に加算する額を、「地方交付税法附則第4条第2号に掲げる額に172億円を加算した額」から「地方交付税法附則第4条第2号及び第3号に掲げる額に172億円を加算した額」に改める。また、この加算額から減額する額を「第6号に掲げる金額」から「第7号に掲げる金額」に改める。
- ② 特別会計法附則第9条第3項を改正し、新第3号を追加して旧第3号を新第4号に、旧第4号を新第5号に改める。その上で、2020年度から2030年度までの各年度における一般会計からの繰入額を改める。次のとおりである（なお、2031年度および2032年度について内容は改められていないが、参考のため記しておく）。

年 度 (改正前)	年 度 (改正後)	繰入金額 (改正前)	繰入金額 (改正後)
2020年度および 2021年度	2020年度	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に2,533億円を加算して得られた額から2,354億8,440万円を減額した額	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に2,533億円を加算して得られた額から2,354億8,440万円を減額した額
2020年度および 2021年度	2021年度	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に2,092億円を加算して得られた額から2,354億8,440万円を減額した額	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に2,092億円を加算して得られた額から3,004億4,248万2,000円を減額した額
2022年度	2022年度	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に1,656億円を加算して得られた額から1,811億1,900万円を減額した額	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に1,656億円を加算して得られた額から2,460億7,708万2,000円を減額した額

年 度 (改正前)	年 度 (改正後)	繰入金の額 (改正前)	繰入金の額 (改正後)
2023年度	2023年度	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に1,217億円を加算して得られた額から1,811億1,900万円を減額した額	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に1,217億円を加算して得られた額から2,460億7,708万2,000円を減額した額
2024年度	2024年度	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に834億円を加算して得られた額から1,811億1,900万円を減額した額	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に834億円を加算して得られた額から2,460億7,708万2,000円を減額した額
2025年度	2025年度	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に775億円を加算して得られた額から1,811億1,900万円を減額した額	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に775億円を加算して得られた額から2,460億7,708万2,000円を減額した額
2026年度	2026年度	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に535億円を加算して得られた額から1,811億1,900万円を減額した額	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に535億円を加算して得られた額から2,460億7,708万2,000円を減額した額
2027年度	2027年度	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に134億円を加算して得られた額から983億8,250万円を減額した額	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に134億円を加算して得られた額から1,633億4,058万2,000円を減額した額
2028年度	2028年度	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に41億円を加算して得られた額から983億8,250万円を減額した額	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に41億円を加算して得られた額から1,633億4,058万2,000円を減額した額
2029年度	2029年度	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に14億円を加算して得られた額から983億8,250万円を減額した額	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に14億円を加算して得られた額から1,633億4,058万2,000円を減額した額
2030年度	2030年度	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に7億円を加算して得られた額から983億8,250万円を減額した額	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に7億円を加算して得られた額から1,633億4,058万2,000円を減額した額
2031年度	2031年度	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に3億円を加算して得られた額	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に3億円を加算して得られた額
2032年度	2032年度	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に3億円を加算して得られた額	特別会計法附則第9条第2項により算定した額に3億円を加算して得られた額

(もり としき 大東文化大学法学部教授)

# 地方税法等の一部を改正する法律 (令和2年3月31日法律第5号)

森 稔 樹

## 1. はじめに

2012（平成24）年12月26日の発足以来、7年8か月半程続いた安倍晋三内閣（第2次安倍内閣～第4次安倍第2次改造内閣）は、2020（令和2）年9月16日に終止符を打った。

従って、2020年度税制改正は第2次以降の安倍内閣の下における最後の税制改正である。その一環としての「地方税法等の一部を改正する法律」（以下、地方税法等改正法）は、第201回国会会期中の2020年2月4日に内閣提出法律案第6号として衆議院に提出され、3月27日に参議院本会議で原案通りに可決・成立し、同月31日に法律第5号として公布され、一部の規定を除いて4月1日に施行された<sup>(1)</sup>。地方税法等改正法は「所得税法等の一部を改正する法律」（内閣提出法律案第3号、令和2年3月31日法律第8号。以下、所得税法等改正法）と密接な関連を有するとともに、地方税法を初めとする法律に関して多くの改正点を含んでいる。

---

(1) 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6号）について〔第201回国会（常会）総務委員会参考資料〕』（2020年2月）、沼澤弘平「政府税制調査会の動き（答申『経済社会の構造変化を踏まえた令和時代の税制のあり方』について）」地方税2019年12月号11頁、総務省自治行政局企画課他「令和2年度地方税制改正を巡る議論について」地方税2020年1月号10頁、西村高則「『令和2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99頁、卯田圭吾「令和2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2020年2月号12頁、市川康雄他「令和2年度税制改正における地方税法改正法案の解説」地方税2020年3月号8頁、関出英之「令和2年度地方税制改正と今後の課題」地方税2020年4月号2頁、矢野康治「令和2年度税制改正案」租税研究2020年3月号40頁、関出英之「令和2年度地方税制改正について」同83頁、総務省自治行政局調整課「第201回国会で成立した地方財政関係法律等の概要」地方財政2020年7月号66頁、「特集 令和2年度税制改正の要点」税2020年2月号9頁、「特集 令和2年度地方税制の改正」税2020年4月号9頁、「特集 問答解説 令和2年度地方税法の改正」税2020年5月号9頁などがある。



2020年度税制改正は、国税につき法人税法における連結納税制度の見直し、所得税における未婚のひとり親に対する税制上の措置および寡婦（寡夫）控除の見直しなどを主な内容とし、地方税につき所有者不明土地等に係る固定資産税の課題への対応、個人住民税における未婚のひとり親に対する税制上の措置および寡婦（寡夫）控除の見直し、発電事業等および小売電気事業等に係る法人事業税の課税方式の見直しなどを主な内容とする。

そこで、本稿においては、主要な改正点に対象を絞り、地方税法等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〕2020年度税制改正の目的

2019（令和元）年12月12日の「令和2年度税制改正大綱」（自由民主党、公明党。以下、2020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、税制改正の「基本的考え方」として「デフレ脱却と経済再生」、「中小企業等の支援、地方創生」、「経済のグローバル化・デジタル化への対応」、「経済社会の構造変化を踏まえた税制の見直し」および「円滑・適正な納税のための環境整備」をあげる<sup>(2)</sup>。このうち、「デフレ脱却と経済再生」に対応するのが「オープンイノベーションに係る措置」（法人税における所得控除。法人住民税および法人事業税についても法人税に準ずる）、第5世代移動通信システム（5G）、「連結納税制度の見直し」などであり、「中小企業等の支援、地方創生」に対応するのが「中小企業とベンチャー企業の協働によるイノベーション」の推進や「所有者不明土地等に関する固定資産税の課題への対応」などである。また、「経済社会の構造変化を踏まえた税制の見直し」に対応するのがNISA制度の見直しおよび延長、未婚のひとり親に対する税制上の措置および寡婦（寡夫）控除の見直しなどである。

一方、「令和2年度税制改正の大綱」（2019年12月20日閣議決定。以下、2020年度政府税制改正大綱）は、2020年度税制改正の目的を「持続的な経済成長の実現に向け、オープンイノベーションの促進及び投資や賃上げを促すための税制上の措置を講ずる

---

(2) 2020年度与党税制改正大綱2頁。

とともに、連結納税制度の抜本的な見直しを行う。さらに、経済社会の構造変化を踏まえ、全てのひとり親家庭の子どもに対する公平な税制を実現するとともに、NISA（少額投資非課税）制度の見直しを行う。このほか、国際課税制度の見直しや、所有者不明土地等に係る固定資産税の課題への対応、納税環境の整備等を行う」と表現する<sup>(3)</sup>。

そして、地方税法等改正法案の提案「理由」によると、2020年度税制改正のうち、地方税に関する主要部分は「所有者不明土地等に係る固定資産税の課税上の課題に対応するため、登記名義人等が死亡している場合における現所有者に賦課徴収に関し必要な事項を申告させることができる制度の創設及び固定資産の使用者を所有者とみなして課税することができる制度の拡大を行うとともに、経済社会の構造変化を踏まえた個人住民税における未婚のひとり親に対する税制上の措置及び寡婦（寡夫）控除の見直し、電気供給業のうち発電事業等及び小売電気事業等に係る法人事業税の課税方式の見直し等を行う」とまとめられる。2020年2月18日の衆議院総務委員会における高市早苗総務大臣による趣旨説明も同旨である<sup>(4)</sup>。

## 〔2〕法律案提出までの経緯

### （1）経済財政諮問会議

経済財政諮問会議によりまとめられた「経済財政運営と改革の基本方針2019～『令和』新時代：『Society 5.0』への挑戦～」（2019年6月21日閣議決定。以下、「骨太の方針2019」）は、目標とされるSociety 5.0の実現のためのルール作りや5G整備などを図るとする<sup>(5)</sup>。また、「骨太の方針2019」は「税制改革」につき「個人所得課税や資産課税について、人生100年時代を見据え、働き方の多様化への対応や再分配機能の向上、格差の固定化防止等の観点から、累次の改正の効果も見極めつつ、引き続き丁寧に検討を進める」こと、「個人所得課税について、ライフコースの多様化も踏まえ、老後の生活等に備える資産形成を支援する公平な制度の構築に向けて、包括的な見直しを進める」こと、「ICTの更なる活用等を通じて、納税者が簡便・正確

---

(3) 2020年度政府税制改正大綱 1頁。

(4) 「第201回衆議院総務委員会議録第4号（令和2年2月18日）」20頁を参照。なお、職名、所属会派（政党）、会派（政党）名は、本稿執筆時においてその職または会派（政党）に留まる者も含め、原則として2020年1月20日から3月27日までの期間におけるものである。

(5) 「骨太の方針2019」3頁、8頁。

に申告等を行うことができるよう納税環境の利便性を高め、社会全体のコスト削減及び企業の生産性向上を図る観点から、税務関係システムの高度化も図りつつ、税務手続の電子化等を一層推進する」ことなどをあげる<sup>(6)</sup>。

## (2) 政府税制調査会

政府税制調査会が2019年9月26日にまとめた「経済社会の構造変化を踏まえた令和時代の税制のあり方」（以下、「政府税調答申」）は「持続的かつ包摂的な経済成長の実現と財政健全化の達成の両立を目指す経済財政政策を踏まえて、『公平・中立・簡素』を基本としつつ」、「人口減少・少子高齢化」、「働き方やライフコースの多様化等」、「経済のグローバル化やデジタル化等」、「デジタル時代における納税環境の整備と適正・公平な課税の実現」および「持続可能な地方税財政基盤の構築」という課題に対応する税制を構築する旨を述べる<sup>(7)</sup>。

地方税制に関わる部分を概観するならば、まず「働き方やライフコースの多様化等」との関連において「個人所得課税における諸控除の見直し」が重要である。「政府税調答申」は「我が国の個人所得課税については、年功賃金・終身雇用を核とする日本型雇用システムの下、給与所得者が増加し納税者の大半を占めるに至る中、これまでその負担軽減を行う際には、給与所得控除等の所得計算上の控除に著しく依存した見直しが行われてきた」ために「基礎控除等の人的控除の果たす役割が比較的小さなものに止まっている」として、「今後も、働き方の多様化や格差を巡る状況の変化を注視しつつ、働き方の違いによって不利に扱われることのない、個人の選択に中立的な税制の実現に向け、所得再分配機能が適切に発揮されているかといった観点も踏まえながら、諸控除の更なる見直しを進める」、「収入のあり方の多様化も踏まえ、事業所得等に対する適正・公平な課税を実現するための環境整備についても検討していく必要がある」と述べ、企業年金や個人年金などに関する課税の扱い方につき検討の必要性を指摘する<sup>(8)</sup>。

次に、「デジタル時代における納税環境の整備と適正・公平な課税の実現」に関して「地方税におけるICTの活用等については、納税者の利便性向上、課税当局の業務効率化・省力化はもちろんのこと、国税・地方税間の連携がより一層、円滑になるこ

---

(6) 「骨太の方針2019」71頁。

(7) 「政府税調答申」8頁。

(8) 「政府税調答申」9頁。

とで、適正・公平な課税の確保にも資することや、地方税務手続の電子化が結果的に地方公共団体ごとに異なる様式の統一化、社会的なコストの低減につながることから、地方公共団体の実情に配慮しつつ、国及び地方公共団体が協力しながら積極的に進めていく必要がある」とした上で、「地方税共通納税システムの利用促進に努めるとともに、今後、当該システムの対象税目拡大等のeLTAXの機能強化や、主として個人向けの収納手段に係るICT環境の変化に対応した更なる多様化など、地方税務手続の電子化の推進について、早期に地方公共団体と情報を共有するなど、計画的な対応が重要であることにも留意しながら、引き続き、検討していくべきである」と述べる<sup>(9)</sup>。

この他、「政府税調答申」は「持続可能な地方税財政基盤の構築」として個人住民税、法人事業税、地方消費税および固定資産税に言及する。2020年度税制改正の内容に関連する事項への具体的な言及はないが「法人事業税の外形標準課税は、応益課税としての性格の明確化や税収の安定化等に資するものであり、今後もそのあり方について検討を行っていく」こと、「様々な経済社会の構造変化によって生じる課題に対し、応益課税の原則や各税目の性格等を踏まえつつ、引き続き、地方税についても対応を検討していくこと」が必要であると述べる<sup>(10)</sup>。

### (3) 地方財政審議会

2019年11月19日、地方財政審議会は「令和2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。

#### ① 地方法人課税

「地財審意見」は、まず、2019年度与党税制改正大綱において検討事項の一つとされた「収入金額による外形標準課税」のあり方について頁を割く<sup>(11)</sup>。

電気供給業については、2020年度から送配電事業との法的分離が義務化される。また、ガス供給業については、2022年度から導管事業との法的分離が義務化される。これにより、電気供給業およびガス供給業について採用されている法人事業税の収入割（地方税法第72条第5号、同第72条の2第1項第2号）を「存置する必要性に乏しい」として、経済産業省より「一般の競争下にある事業と同様の課税方式」に

---

(9) 「政府税調答申」22頁。

(10) 「政府税調答申」24頁、25頁。

(11) 2019年度与党税制改正大綱122頁。

変更する旨の要望が出されている<sup>(12)</sup>。

これに対し、「地財審意見」は、電気供給業およびガス供給業について収入割が採用される理由を述べつつ、「送配電事業・導管事業は、引き続き、総括原価方式による規制料金・地域独占が残る」、「発電事業は、原子力発電所を始めとする大規模発電施設など一般的に事業規模や周辺環境への負荷が大きく、多大な行政サービスを受益している状況に何ら変わりがない、などの理由をあげ、「要望が仮に実現した場合、応益課税としての性格を著しく損なうことに加え、全都道府県での大幅な減収、さらに市町村に交付される法人事業税交付金の減収につながり、特に我が国の電源開発に多大な貢献をし、今後も重要な役割を果たすことが期待される電源立地都道府県を中心に大きな減収が生じる」などとして「引き続き、外形標準課税である収入金額課税を堅持し、地方税収を安定的に確保すべきである」と主張する<sup>(13)</sup>。

続いて、「地財審意見」は「地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）」（以下、「企業版ふるさと納税」）を取り上げ、「企業と地方自治体の連携を強化するための支援策として効果的なものであり、「本税制を活用して移住・定住や人材育成・確保などの事業を促進する優れた事例が出てきている」と評価する。その上で「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」および「まち・ひと・しごと創生総合戦略（令和2～6年度）」を参照し、「企業が寄附を行いたいときに地方自治体において柔軟な受入れが可能となるよう検討を進めるべきである。また、税額控除割合を拡大する場合には、地方税と国税が協調して企業のインセンティブ効果を高めるよう検討を進めるべきである」と提言する<sup>(14)</sup>。しかし、内閣府は「企業版ふるさと納税」を「活用している地方公共団体数は414団体（23.7%）」であることを認めており<sup>(15)</sup>、企業や地方公共団体が「企業版ふるさと納税」の拡充および延長を求めるから適用期限の延長や税制優遇措置の拡充等へ直ちにつなげてよいか否かは、「地財審意見」も懸念するモラルハザードの点を含め、議論の余地がある。

---

(12) 経済産業省「令和2年度地方税制改正（税負担軽減措置等）要望事項」2－1頁、2－2頁、3－1頁。

(13) 「地財審意見」8頁。全国知事会「収入金額課税制度の堅持に関する緊急提言（令和元年10月18日）」も同旨。

(14) 「地財審意見」9頁、10頁。

(15) 内閣府「令和2年度地方税制改正（税負担軽減措置等）要望事項」10－1頁。

## ② 所有者不明土地等に係る固定資産税の課題への対応

「地財審意見」は「固定資産税の課税実務においても、所有者情報の把握の円滑化等の課題があり、これらについても早急な対応が必要であり、具体例として「土地や家屋について、登記簿上の所有者が賦課期日時点で死亡しており、相続登記がなされていない場合には、『現に所有している者』（通常は相続人）を課税庁が調査し、納税義務者として認定して課税することとなるが、『現に所有している者』を把握するための相続人調査等に多大な負担が生じており、賦課徴収上の支障となっている」と指摘する<sup>(16)</sup>。また、「地財審意見」は、地方税法第343条第4項（当時）によれば土地の所有者が不明である理由が震災等でなければ使用者を所有者とみなして課税できないから同項の「適用範囲の拡大等の措置を検討することが考えられる」と述べる<sup>(17)</sup>。

## ③ 地方税の電子化の推進

基本的な立場は「政府税調答申」と同様であり、「地方税務手続におけるICTの活用等については、納税者の利便性向上、課税当局の業務効率化・省力化はもちろんのこと、国税・地方税間の連携がより一層、円滑になることなど、適正・公平な課税の確保にも資する」などと評価する。その上で「今後も、eTAXを活用した、全国統一的な対応・取扱いを充実させていくことが一層求められる」、「地方税共通納税システムをはじめとするeTAXの利用は、納税者のメリットが大きいことから、地方自治体においては、周知広報による納税者への更なる普及を行うべきである」、「納税者や地方自治体から改善の要望が強いeTAXによる固定資産税（償却資産）の電子申告については、複数の地方自治体への一括申告の拡大やエラーチェック機能の強化など、納税者・地方自治体双方にメリットのある申告事務手続の効率化を図るべきである」などとまとめられている<sup>(18)</sup>。

## ④ 個人住民税

「地財審意見」は「個人住民税における働き方やライフコースの多様化等への対応」として「今後、働き方の多様化や労働市場の流動化、ライフコースの多様化等が一層進むことが予想される中で、こうした経済社会構造の変化を踏まえた個人所得課税の見直しに向けた議論が進展すると考えられるが、その見直しにあたっては、

---

(16) 「地財審意見」10頁。

(17) 「地財審意見」11頁。

(18) 「地財審意見」12頁、13頁。

公平で中立的な税制を構築することと併せ、個人住民税の性格や役割も十分に踏まえることが重要である」と述べる<sup>(19)</sup>。しかし、未婚のひとり親に対する税制上の措置および寡婦（寡夫）控除の見直しに全く言及していない。所得税とセットの改正であるからという理由も考えられるが、何らかの意見を示す必要があったのではなかろうか。

一方、「ふるさと納税」については、2019年「6月1日に新たなふるさと納税指定制度が施行され、各地方自治体の適切な理解の下、過度な返礼品が提供される事態が収束し、以前の状況に比べ、健全かつ公平な制度運用が行われているものと認められる」とした上で、「各地方自治体においては、引き続き、自らの募集方法が法令に即しているかどうかについて不断の確認を行い、広く国民や都市部の地方自治体からの理解を得られるよう、制度趣旨に即した運用を行うことが必要である」、「地方自治体において、クラウドファンディング型（目標金額や募集期間等を定め、特定の事業に寄附金を募る手法）のふるさと納税など、それぞれの地域資源を最大限活用し、これまで以上に創意工夫を凝らした取組が幅広く展開されることが重要であり、こうした取組を促進すべきである」と述べる<sup>(20)</sup>。

筆者は、これまで個人版の「ふるさと納税」に対して批判的な意見を述べてきた<sup>(21)</sup>。いかに「自らの募集方法が法令に即しているかどうかについて不断の確認を行い」、「これまで以上に創意工夫を凝らした取組が幅広く展開されることが重要である」としても、「ふるさと納税」が個人住民税の「地域社会の会費的性格」を弱め、住民自治の原則に反し、負担分任の原則（地方自治法第10条第2項）に反するという根本的な問題は変わらない。個人版、企業版を問わず「ふるさと納税」が「公平で中立的な税制」に値するのか、検証の必要がある<sup>(22)</sup>。

### 〔3〕2020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は2019年11月12日および同月19日に行われて

---

(19) 「地財審意見」14頁。

(20) 「地財審意見」14頁、15頁。

(21) 拙稿「地方税法等の一部を改正する法律（平成27年3月31日法律第2号）」自治総研446号（2015年）58頁、同「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）32頁を参照。

(22) 「特集 検証 ふるさと納税 不指定取消請求事件最高裁判決から考える制度のあり方」税2020年9月号9頁以下に掲載された諸論文も参照。

おり、同月21日に同税制調査会および公明党税制調査会の総会がそれぞれ開かれた。その後、12月12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28日、12月5日、同月10日、11日および12日に行われ、12日に2020年度与党税制改正大綱が決定された。そして、同月20日には2020年度政府税制改正大綱が閣議決定された<sup>(23)</sup>。

### 3. 地方税法等改正法（案）の概要

地方税法等改正法は、地方税法の他、航空機燃料譲与税法、「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）、「特別法人事業税及び特別法人事業税に関する法律」（以下、特別法人事業税法）、地方自治法、地方交付税法、「特別会計に関する法律」（以下、特別会計法）などの法律の一部を改正する趣旨の規定により構成される。

#### 〔1〕発電事業等および小売電気事業等に係る法人事業税の課税方式の見直し

前述の通り、電気供給業およびガス供給業については、法人の収入金額を課税標準とする収入割が実施されていた（改正前の地方税法第72条の2第1項第2号）。2020年度与党税制改正大綱は、電気供給業のうちの小売電気事業等および発電事業等に係る法人事業税につき、収入割額のみを課税から収入割額、付加価値割額および資本割額の合算額による課税、または収入割額および所得割額の合算額による課税に改める旨を述べる<sup>(24)</sup>。この内容は、地方税法等改正法第1条による地方税法第72条の2第1項、同第72条の12、同第72条の24の7、第72条の25などの改正、地方税法等改正法第7条による特別法人事業税法第7条への第5号の追加として実現された（地方税法等改正法附則第1条柱書により、2020年4月1日に施行）。

改正により、地方税法第72条の2第1項第2号にいう電気供給業から小売電気事業等および発電事業等が除かれた。その上で、小売電気事業等および発電事業等につい

---

(23) 総務省自治行政局企画課他・前掲注(1)11頁、衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)2頁。

(24) 2020年度与党税制改正大綱81頁。2020年度政府税制改正大綱64頁も同旨。一方、ガス供給業については引き続き検討課題とされた（2020年度与党税制改正大綱104頁）



ては、資本金または出資金が1億円以下の法人であれば収入割額（標準税率は0.75%）および所得割額（標準税率は1.85%）の合計により、資本金または出資金が1億円を超える法人であれば収入割額（標準税率は0.75%）、付加価値割額（標準税率は0.37%）および資本割額（標準税率は0.15%）の合計により、法人事業税が課される（同第3号、同第72条の24条の7新第3項）。

また、収入割額により法人事業税を課される法人に対して、基準法人収入割額に30%の税率を乗じて得られた金額が特別法人事業税として課されるが（特別法人事業税法第7条第4号）、小売電気事業等および発電事業等を営む法人については基準法人収入割額に40%の税率を乗じて得られた金額が特別法人事業税として課される（同第5号）。これは「特別法人事業税の規模を確保する観点」によると説明されるが<sup>(25)</sup>、以上の改正による法人事業税の減収額が約175億円と見込まれるため<sup>(26)</sup>、これを補填するための改正であると考えてよい。

## 〔2〕「企業版ふるさと納税」

2020年度与党税制改正大綱は「志ある企業の地方への寄附による地方創生の取り組みへの積極的な関与を促すことにより、地方への資金の流れを飛躍的に高めるため」として、「企業版ふるさと納税」に関する手続の「抜本的な簡略化・迅速化」を図り、税額控除割合を三割から六割に引き上げ、適用期限を5年延長する旨を述べる<sup>(27)</sup>。より具体的には、次のとおりである。

法人税については「認定地方公共団体の寄附活用事業に関連する寄附をした場合の法人税額の特別控除制度」の適用期限を2025年3月31日まで延長し、税額控除限度額を、支出した寄附金の額の合計額の40%（改正前は20%）から、その寄附金の支出について法人住民税の額から控除される金額を控除した金額（上限は10%）とする（所得税法等改正法第15条による租税特別措置法第42条の12の2第1項の改正。所得税法等改正法附則第1条柱書により、2020年4月1日より施行）。

法人住民税法人税割額および法人事業税額についても、特別控除制度の適用期限を2025年3月31日まで延長する。その上で、税額控除率を、法人道府県民税法人割につ

---

(25) 総務省「地方税法等の一部を改正する法律案の概要」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000679672.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000679672.pdf)）2頁による。

(26) 2020年度政府税制改正大綱101頁。

(27) 2020年度与党税制改正大綱6頁。

いては5.7%（改正前は2.9%）、法人市町村民税法人税割については34.3%（改正前は17.1%）、法人事業税については20%（改正前は10%）とする（地方税法等改正法第1条による地方税法附則第8条の2の2および第9条の2の2の改正。地方税法等改正法附則第1条柱書により、2020年4月1日より施行）。

国税、地方税のいずれについても「認定地方公共団体の受領する寄附金とその寄附金に関連するまち・ひと・しごと創生寄附活用事業費を上回った場合の適正化措置が講じられることを前提に、認定地方公共団体がその事業を行う前にその認定地方公共団体に対して支出する寄附金を対象寄附金とする」ものとされ、「地域再生計画に記載されるまち・ひと・しごと創生寄附活用事業について、対象事業に一定の補助金等による事業を加えた上、関係法令の改正を前提に、個別事業を認定する方式から包括的に事業を認定する方式に転換する認定手続の簡素化を行う」とされる<sup>(28)</sup>。

### 〔3〕所有者不明土地等に係る固定資産税の課題への対応

固定資産税の納税義務者は、賦課期日である1月1日（地方税法第359条）の時点における固定資産の所有者等である（同第343条第1項）。ここで所有者とは固定資産課税台帳に所有者として登記または登録される者である（同第2項前段、同第3項）。この原則は維持されるが、所有者不明土地問題に対処するための修正を加えられた。

まず、土地または家屋について登記簿等において所有者として登記等がなされている個人が死亡している場合には、その土地または家屋を現に所有している者が所有者として扱われるが（同第2項後段）、申告については制度化されていなかった。地方税法等改正法第1条によって地方税法に追加された第384条の3は「市町村長は、その市町村内の土地又は家屋について、登記簿又は土地補充課税台帳若しくは家屋補充課税台帳に所有者として登記又は登録がされている個人が死亡している場合における当該土地又は家屋を所有している者（中略）に、当該市町村の条例で定めるところにより、現所有者であることを知った日の翌日から三月を経過した日以後の日までに、当該現所有者の住所及び氏名又は名称その他固定資産税の賦課徴収に関し必要な事項を申告させることができる」と定め、現に所有している者に申告義務を課すか否かを条例に委任する。これは、市町村によって固定資産税に係る調査の対象件数が異なる

---

(28) 2020年度与党税制改正大綱70頁。2020年度政府税制改正大綱54頁も同旨。

ことによるものであり、3か月という期間は相続放棄の熟慮期間を確保するという意味がある<sup>(29)</sup>。また、条例によって申告義務が課された場合に、現に所有している者が虚偽の申告を行ったときは、1年以下の懲役または50万円の罰金に処され（地方税法第385条第1項）、「正当な事由がなくて申告をしなかつた」ときは条例の定めるところにより10万円以下の過料が課される（同第386条）。以上の改正は、2020年4月1日以後の条例の施行の日以後に現に所有している者であることを知った者について適用される（地方税法等改正法附則第14条第6項）。

次に、固定資産について、相続登記がなされなかったことなどが原因となり、地方公共団体が住民基本台帳および戸籍簿等の調査、ならびに使用者と思料される者その他の関係者への質問その他の所有者の特定のために必要な調査を尽くしたとしても、なお所有者が明らかにならない場合がある。これまでも震災、風水害、火災その他の事由によって固定資産の所有者の所在が不明である場合には、市町村がその固定資産の使用者を所有者とみなして固定資産課税台帳に登録し、使用者に固定資産税を課すことが認められた（改正前の地方税法第343条第4項）。しかし、震災などの事由が原因でない場合については規定が存在しなかった。

地方税法等改正法第1条は、地方税法第343条の各項を改正することによって固定資産の使用者を所有者とみなす場合を拡大した。とくに「市町村は、相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行つてもなお固定資産の所有者の存在が不明である場合（前項に規定する場合を除く。）には、その使用者を所有者とみなして、固定資産課税台帳に登録し、その者に固定資産税を課することができる。この場合において、当該市町村は、当該登録をしようとするときは、あらかじめ、その旨を当該使用者に通知しなければならない」と定める同新第5項の追加が重要である（後段の趣旨は改正後の同第4項にも示される）。この場合の「使用者」は、継続して居住する実態がある者、継続して事業を営む者、継続して賃貸し、家賃などを受ける者などが想定されている<sup>(30)</sup>。また、同新第5項にいう「政令で定める方法」は「地方税法施行令の一部を改正する政令」（令和2年3月31日政令第109号）により追加された地方税法施行令新第49条の2、「地方税法施行規則の一部を改正する省令」（令和2年3月31日総務省令第21号）により地方税法施行規則に追加された

---

(29) 市川他・前掲注(1)82頁。

(30) 市川他・前掲注(1)83頁。

第10条の2の12ないし第10条の2の14に定められる。以上の改正は、2021年度以後の年度分の固定資産税について適用される（地方税法等改正法附則第14条第2項、同第3項）。

#### 〔4〕未婚のひとり親に対する税制上の措置および寡婦（寡夫）控除の見直し

2019年度税制改正において「子どもの貧困に対応するための個人住民税の非課税措置」が設けられ、2020年1月1日に施行された（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）。しかし、所得税には同様の措置が設けられず、「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結論を得ることとされていた<sup>(31)</sup>。

未婚のひとり親に対する税制上の措置および寡婦（寡夫）控除の見直しは、所得税および個人住民税所得割に共通しており、所得税法等改正法第1条による所得税法第2条第1項、同第81条、同第85条、同第87条などの改正、および地方税法等改正法第1条による地方税法第23条、同第24条の5、同第34条、同第292条、同第295条、同第314条の2などの改正として実現した<sup>(32)</sup>。所得税については2020年4月1日に施行され（所得税法等改正法附則第1条柱書）、個人住民税については2021年1月1日に施行される（地方税法等改正法附則第1条第2号）。

まず、所得税については、所得税法等改正法第1条により、寡婦（寡夫）控除を定めていた所得税法旧第81条を第80条とした上で寡婦控除に改め（同第2条第1項第30号も参照）、35万円のひとり親控除を定める新第81条を追加する。ここで、ひとり親は改正後の同第2条第1項第31号において「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で政令で定めるもの」であり、「その者と生計を一にする子で政令で定めるものを有する」、「合計所得金額が500万円以下である」、および「その者と事実上婚姻関係と同様の事情にあると認められる者として財務省令で定めるものがない」という要件を充足する者と定義される。「配偶者の生死の明らかでない者」については改正後の所得税法施行令第11条の2第1項において同第11条各号に掲げる

---

(31) 2019年度与党税制改正大綱121頁。拙稿・前掲注(21)自治総研494号32頁も参照。

(32) 2020年度与党税制改正大綱14頁、37頁、44頁、2020年度政府税制改正大綱21頁、28頁も参照。未婚のひとり親に対する税制上の措置は、2019年度税制改正および2020年度税制改正に際して厚生労働省から要望された事項である（厚生労働省「平成31年度地方税制改正（税負担軽減措置等）要望事項」9－1頁、同「令和2年度地方税制改正（税負担軽減措置等）要望事項」11－1頁）。

者の配偶者と定義され、「その者と生計を一にする子」については改正後の同第11条の2第2項において「総所得金額、退職所得金額及び山林所得金額の合計額が48万円以下の子（他の者の同一生計配偶者又は扶養親族とされている者を除く。）とする」と定義される。

次に、個人住民税所得割については、地方税法等改正法第1条により、地方税法第34条第1項第8号および同第314条の2第1項第8号に定められていた寡婦（寡夫）控除を寡婦控除に改め（26万円の控除額は変更されていない）、同第34条第1項および同第314条の2第1項に第8号の2を追加し、ひとり親の所得控除額を30万円とする。地方税法第23条第1項第11号および同第292条第1項第11号に示される寡婦の定義、ならびに同第23条第1項第12号および同第292条第1項第12号に示されるひとり親の定義は、所得税法第2条第1項第30号・第31号と同旨である。

以上の改正により、ひとり親控除が適用される場合と寡婦控除が適用される場合は、<表1-1>から<表1-4>に示すとおりである。

<表1-1> 改正前の個人住民税所得割における寡婦（寡夫）控除額（納税義務者が女性の場合）

配偶関係		死 別		離 別		
本人所得		500万円以下	500万円超	500万円以下	500万円超	
扶 養 親 族	有	子	30万円	26万円	30万円	26万円
		子以外	26万円	26万円	26万円	26万円
	無	26万円	—	—	—	

出典：総務省「個人住民税をめぐる最近の動向 未婚のひとり親に対する税制上の措置及び寡婦（寡夫）控除の見直し【令和2年度税制改正】」（2020年）3頁より、筆者が作成。

<表1-2> 改正後の個人住民税所得割におけるひとり親控除額（太字）および寡婦控除額（納税義務者が女性の場合）

配偶関係		死 別		離 別		未婚のひとり親	
本人所得		500万円以下	500万円超	500万円以下	500万円超	500万円以下	
扶 養 親 族	有	子	<b>30万円</b>	—	<b>30万円</b>	—	<b>30万円</b>
		子以外	26万円	—	26万円	—	—
	無	26万円	—	—	—	—	

出典：<表1-1>に同じ。

＜表 1－3＞ 改正前の個人住民税所得割における寡婦（寡夫）控除額（納税義務者が男性の場合）

配偶関係		死 別		離 別	
本人所得		500万円以下	500万円超	500万円以下	500万円超
扶養親族	有	子	26万円	—	26万円
		子以外	—	—	—
	無	—	—	—	—

出典：＜表 1－1＞に同じ。

＜表 1－4＞ 改正後の個人住民税所得割におけるひとり親控除額（納税義務者が男性の場合）

配偶関係		死 別		離 別		未婚のひとり親
本人所得		500万円以下	500万円超	500万円以下	500万円超	500万円以下
扶養親族	有	子	30万円	—	30万円	30万円
		子以外	—	—	—	—
	無	—	—	—	—	—

出典：＜表 1－1＞に同じ。

以上の内容は、所得格差、子どもの貧困（未婚のひとり親世帯と深く関わる）など、長らく続く社会的問題への対処として評価しうる。しかし、所得制限の妥当性は脇に置くとしても、所得控除の額として十分なものであるか否かは議論の余地があろう。むしろ、未婚のひとり親世帯の多くが貧困状態にあるという現実を踏まえるならば、所得控除より税額控除のほうが高い効果をあげられるのではないか。また、施行に際しては個人情報保護にも十分な配慮を必要とすることにも注意を要する。

## 〔5〕森林環境譲与税の見直し

森林環境税法の改正は地方税法等改正法第6条によるものである。

まず、森林環境税法附則に第2条の2が追加される。これは、2020年度から2024年度までの譲与額を財政投融资特別会計の投資勘定から「交付税及び譲与税配付金特別会計に繰り入れた額の全部又は一部に相当する額を譲与する」というものである（特別会計法附則第10条第3項も参照）。2020年度政府税制改正大綱は「令和2年度から令和6年度までの各年度における森林環境譲与税については、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金を活用する」と述べ、2020年度から2024年度までの譲与額

を増やすこととした<sup>(33)</sup>。

譲与額の変更などを具体化したのが森林環境税法附則第3条各項の改正である。これにより、2019年度から2024年度までの譲与額および譲与割合が改められるとともに、2025年度から2032年度までの譲与額および譲与割合に関する規定が削除された。譲与額および譲与割合については<表2-1>および<表2-2>を参照されたい。

<表2-1> 森林環境譲与税の譲与額

年 度	譲与額	
	改正前	改正後
2020年度および2021年度	200億円	400億円
2022年度および2023年度	300億円	500億円
2024年度	森林環境税の収入額から200億円および特別会計法附則第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額を控除した額	森林環境税の収入額に相当する額に300億円を加算した額

出典：2020年度政府税制改正大綱32頁を基に、筆者が作成。

<表2-2> 森林環境譲与税の譲与割合

年 度	市町村		都道府県	
	改正前	改正後	改正前	改正後
2020年度および2021年度	80%	85%	20%	15%
2022年度および2023年度	80%	88%	20%	12%
2024年度	80%	90%	20%	10%

出典：<表2-1>に同じ。

(33) 2020年度政府税制改正大綱32頁。2020年度与党税制改正大綱49頁も同旨。なお、特別会計法附則第10条第3項は、地方公共団体金融機構法附則第14条に基づき、2020年度から2024年度まで「公庫債権金利変動準備金の一部を財政投融资特別会計の投資勘定に帰属させる」と定める。

## 4. 国会における法律案の審議状況

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

衆議院議案受理年月日	2020年2月4日
衆議院付託年月日	2020年2月13日（総務委員会）
衆議院審査終了年月日	2020年2月28日（可決）
衆議院審議終了年月日	2020年2月28日（可決。賛成会派：自由民主党・無所属の会、公明党、日本維新の会・無所属の会。反対会派：立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム、日本共産党、希望の党） <sup>(34)</sup>
参議院予備審査議案受理年月日	2020年2月4日
参議院議案受理年月日	2020年2月28日
参議院付託年月日	2020年3月11日（総務委員会）
参議院審査終了年月日	2020年3月27日（可決）
参議院審議終了年月日	2020年3月27日〔可決。投票総数：242。賛成：160（自由民主党・国民の声、公明党、日本維新の会、みんなの党、会派に所属しない議員2名）、反対：82（立憲・国民、新緑風会・社民、日本共産党、沖縄の風、れいわ新撰組、碧水会、会派に所属しない議員3名）〕 <sup>(35)</sup>

### 〔1〕衆議院総務委員会

衆議院総務委員会における高市総務大臣による地方税法等改正法案の趣旨説明は、2020年2月18日に行われた。同月20日、27日および28日に審査が行われ、28日には高井崇志議員（立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム）および本村伸子議員（日本

---

(34) [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/keika/1DCED62.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DCED62.htm)

(35) <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/vote/201/201-0327-v009.htm>



共産党)による反対討論が行われたが、採決の結果、起立多数により可決された。なお、採決の後、自由民主党・無所属の会、立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム、公明党、日本維新の会・無所属の会および希望の党の五派共同提案による「持続可能な地方税財政基盤の確立及び東日本大震災等への対応に関する件」が提出され、賛成多数で可決された<sup>(36)</sup>。

## (1) 「企業版ふるさと納税」

務台俊介議員(自由民主党)は「企業版ふるさと納税」で「返礼品など寄附者への利益供与」が禁止される理由を質した。辻庄市政府参考人(内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局次長、内閣府地方創生推進事務局審議官)は「個人に比べ社会的にも影響力の大きい法人が地方公共団体の行政運営に影響を及ぼす事態にならないよう、規定を設けているところで」あり、「今回の制度改正におきましても、企業から地方公共団体へ健全な寄附が行われることを担保するため、この規定は維持している」と答弁した<sup>(37)</sup>。

## (2) 森林環境譲与税の譲与基準

長尾秀樹議員(立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム)が、2019年9月の譲与額<sup>(38)</sup>を示して人口による譲与割合(30%)の合理性を質した。開出英之政府参考人(総務省自治税務局長)は「森林環境譲与税につきましては、都市部の住民を含めた国民全体の理解も得ていく必要があることから、木材利用の促進や普及啓発を用途の対象としており」、「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好循環が生まれることが期待されて」いること、「多くの府県等で実施されている森林環境の保全等を目的とした超過課税において、平均すればおおむね三割程度を森林整備以外の事業に充てている状況に」あることを勘案したと答弁した。また、高市総務大臣は「災害防止、国土保全機能強化などの観点から、森林整備を一層促進するために、地方公共団体金融

---

(36) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第7号(令和2年2月28日)」14頁、15頁。

(37) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第5号(令和2年2月20日)」3頁。井上一徳議員(希望の党)の質疑および辻政府参考人の答弁(同36頁)も参照。

(38) 総務省「令和元年度森林譲与税譲与額」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000668662.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000668662.pdf))によると、9月期譲与額(市区町村別)で最も多いのは横浜市で約7,104万円、次に浜松市で約6,067万円、最も少ないのは渡名喜村で約8,000円、次に北大東村で約13,000円である。

機構の公庫債権金利変動準備金を令和2年度から令和6年度までの5年間で2,300億円活用し、譲与税を前倒しで増額することとしておりますので、しっかり、各地方団体におかれましては、この増額の趣旨も踏まえて、森林整備などを一層推進していただきたいと考えております」と答弁した<sup>(39)</sup>。

吉川元議員（立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム）も人口による譲与割合の高さを問題とし、森林環境税法「第1条の目的、趣旨に従えば、人口割の配分を低くして、そして林業需要の高い自治体に譲与額を増大させることが必要なのではないかと質した。高市総務大臣は「森林環境譲与税の譲与基準につきましては、法律上の用途と相関が高い指標として定めております」とした上で、「譲与基準の見直しにつきましては、（中略）森林環境譲与税を財源とした各地方団体の森林整備の取組や施策の実施状況を見きわめて検討してまいりたい」と答弁した<sup>(40)</sup>。

岡島一正議員（立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム）も譲与割合の見直しについて質し、開出政府参考人は「地方譲与税の譲与基準につきましては、用途と関連する財政需要を反映した客観的な指標というものが必要であると考えており」、「林業費につきましては、各地方団体の判断により増額することが可能というものでもございますので、譲与基準として、中立性の観点からどうなのかという問題があることでありますとか、逆に小規模な町村におきましては、毎年度数値が大きく変動するといった問題もありますので、そういった観点から、現時点では難しい」と答弁した<sup>(41)</sup>。また、岡島議員は横浜市の2019年度予算における「木材利用の促進の予算」を例にあげて森林環境譲与税の用途について質した。これに対し、開出政府参考人は、2019年度については「約三割の団体が基金に積み立てるという調査結果で」あり、「制度開始初年度でもありまして、今後実施する事業について、地域での議論や必要な調査を行っている段階であること、また、複数年度をまとめて執行する予定であることなどにより、地域によってさまざまな事情があると承知して」といると答弁した<sup>(42)</sup>。

---

(39) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第5号（令和2年2月20日）」8頁、9頁。

(40) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第5号（令和2年2月20日）」17頁。太田昌孝議員（公明党）の質疑および開出政府参考人の答弁（「第201回国会衆議院総務委員会議録第6号（令和2年2月27日）」2頁）も参照。

(41) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第6号（令和2年2月27日）」9頁。

(42) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第6号（令和2年2月27日）」9頁。

### (3) 公庫債権金利変動準備金の活用による森林環境譲与税の譲与額の増額

岡島議員は、森林環境譲与税の財源が「当初、特別会計からとなっていたものが、たった1年で公庫債権金利変動準備金になるということ」の理由を質した。内藤尚志政府参考人（総務省自治財政局長）は、公庫債権金利変動準備金が「旧公営企業金融公庫から承継した資産、債務を管理する地方公共団体金融機構の管理勘定において、借りかえ時の金利変動リスクに備えて積み立てているもので」あり、「令和2年度に向けまして、準備金の活用可能額につきまして改めて精査をいたしまして、令和元年度末時点の準備金の残高でございますが、これも約6,000億が見込まれたところでございます。このうち、機構法上義務づけられている約3,400億円の積立額でございますとか、機構の資金繰り上必要となる手元資金を除きまして、約2,300億円の準備金を活用できるということで」あり、「これを全額、今回、森林環境譲与税の財源として活用した」と答弁した<sup>(43)</sup>。

### 〔2〕衆議院本会議（2020年2月28日）

地方税法等改正法案および「地方交付税法等の一部を改正する法律」（内閣提出法律案第7号、令和2年3月31日法律第6号。以下、地方交付税法等改正法）の案は一括して議題とされた。大口善徳総務委員長の報告の後、吉川議員および本村議員による反対討論、足立康史議員（日本維新の会）による賛成討論を経て、両法案は賛成多数で可決された<sup>(44)</sup>。

### 〔3〕参議院総務委員会

参議院総務委員会における高市総務大臣による地方税法等改正法案の趣旨説明は、2020年3月17日に行われた。同月18日および19日に審査が行われ、27日には伊藤岳議員（日本共産党）による反対討論が行われたが、採決の結果、賛成多数により可決された。なお、採決の後、自由民主党・国民の声、立憲・国民、新緑風会・社民、公明党および日本維新の会の四派共同提案による「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>(45)</sup>。

---

(43) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第6号（令和2年2月27日）」9頁、10頁。

(44) 「第201回国会衆議院会議録第8号（令和2年2月28日）」9頁、12頁。

(45) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第9号（令和2年3月27日）」1頁、2頁。

## (1) 発電事業等および小売電気事業等に係る法人事業税の課税方式の見直し

三浦靖議員（自由民主党）は「原発立地自治体といたしましては、その安全対策を始め、住民に対しての適切な行政サービスを担っており、その責任の名の下に様々な対応に迫られており」、「その点を十分に配慮した見直しが行われなければなりません」と質した。開出政府参考人は「見直しに当たりましては、原発立地団体を始めとする地方団体の要望も踏まえ、電気供給業が大規模施設を有し、多大な行政サービスを受益していること、地方財政や個々の地方団体の税収に与える影響などを十分に考慮し、発電、小売電気事業全体の二割程度を見直すこととし、大半は収入金額課税を維持することとしており」、「見直しの代替財源として、軽油引取税及び固定資産税の特例を廃止することによりまして相当程度の財源を確保することとし、見直しの影響を各地方団体の財政運営に支障がない範囲にとどめることができたものと考えて」と答弁した<sup>(46)</sup>。

## (2) 「企業版ふるさと納税」

三浦議員は「肝腎なふるさと納税に積極的な企業とのマッチング、（中略）企業を見付けられない、そういった自治体がたくさんあるというところにおいてはやはり課題が残されているのではないかなどと質した。辻政府参考人は「これまでも内閣府の地方創生SDGsプラットフォームというものの中に企業版ふるさと納税の分科会を設けまして、ここにおきましてマッチング会を開催いたしまして、地方公共団体によるプレゼンテーションでございますとか企業との個別面談の場を設けてきたところで」あり、「令和2年度においてもマッチング会の回数を増やすなど、従来の取組を更に拡充してまいりたい」などと答弁した<sup>(47)</sup>。

一方、伊藤議員は「企業版ふるさと納税」が「立地自治体に企業が払うべき税額を事実上寄附先の自治体に移転させる制度」とであると指摘した上で経済的利益の供与の禁止について質した。辻政府参考人は禁止の堅持を述べた上で「今回の制度改正と併せまして、本規定に地方公共団体が違反した場合には地方再生計画の認定を取り消すことができる旨を、地方再生基本方針、これは閣議決定しておるものでございますけれども、この基本方針において明確化することとしたい」と答弁した。これを受けて、

---

(46) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第5号（令和2年3月18日）」18頁。

(47) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第5号（令和2年3月18日）」19頁。

伊藤議員が「現行の禁止規定は極めて限定的だ」として、経済的利益の供与などについて「常時、恒常的に監視している機関があるのですか」と質したのに対し、辻政府参考人は「一般的には、地方議会あるいは地方公共団体の監査を通じてチェック機能が働くものと考えておる」と答弁した。続いて、伊藤議員が「寄附企業が非公表とする理由」について質したのに対し、辻政府参考人は「寄附をしたことを公表することによって他の地方公共団体からも寄附を求められることを防ぎたい等の理由があるというふうに承知して」いる、「企業名や寄附額の公表を一律に義務付けることは現在のところ考えておらない」と答弁した。これを受けて伊藤議員が地域再生計画に対する地方公共団体の議会によるチェックについて質した。これに対し、辻政府参考人は「地方再生計画そのものを議会にお諮りするかどうかは地方公共団体の御判断でございまして、一律にそういう仕組みになっているわけではございません」と答弁した<sup>(48)</sup>。

また、伊藤議員は「今回の改正では控除額を更に広げるわけで、寄附額の九割も負担軽減となれば、地方自治体と企業との関係を制度を通じて変質させてしまう危険が大きくなる」と質した。高市総務大臣は「志ある企業によって地方への寄附や、地方創生の取組への積極的な関与を促して、地方への資金の流れというものを飛躍的に高めるといふ点では、私は意義のある制度だと思っております」と述べた上で「地域再生法の施行規則、内閣府令になりますけれども、寄附を行う法人に対して寄附を行うことの代償として経済的な利益を供与してはならない、地方公共団体にしっかりとくぎを刺しております」と答弁した<sup>(49)</sup>。

### (3) 未婚のひとり親に対する税制上の措置および寡婦（寡夫）控除の見直し

山本博司議員（公明党）は「この控除の申告の際に婚姻歴の有無が職場などに知られることがないように、プライバシーに配慮した制度設計に努めていただきたい」と質した。開出政府参考人は「控除の適用を受けるための申告手続きにつきましても、この法律上の区分に従いまして全ての一人親について同一の手続とし、婚姻歴の有無等を申告していただく必要がないよう、プライバシーに配慮した制度設計にしたい」と答弁した。これを受けて、山本議員は「今回の見直しにもかかわらず、多くの一人親

---

(48) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第6号（令和2年3月19日）」14頁。

(49) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第6号（令和2年3月19日）」15頁。

家庭は低所得世帯であって、所得控除をしても手元にお金が残らないとの指摘もござい  
ます」、「この一人親家庭に対する更なる支援策の強化、これをすべきと思います」  
と質した。依田泰政府参考人（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、児童扶養手当における所得制限限度額の引き上げなどの拡充策をあげて「今後と  
も、新たに策定した子供の貧困対策に関する大綱に基づき、一人親家庭の所得状況や  
生活実態、経済状況の変化等を踏まえつつ、適切に対応してまいりたい」と答弁し  
た<sup>(50)</sup>。

#### （４） 森林環境譲与税の見直し

小林正夫議員（立憲・国民・新緑風会・社民）は「現在の譲与基準での森林整備が  
一層促進されるとする根拠と妥当性」について質した。高市総務大臣は「人口三割と  
設定したのは、まず都市部における木材利用を促進するという事で、木材の需要を  
高めて、それが稼げる林業につながるということ、その好循環を狙ったものでござい  
ました。そうしなければ林業に携わる方々は増えませんし、また売れない木材という  
ことになるのと森林整備も促進できないのではないかとということが一番大きな理由で」  
あると答弁した<sup>(51)</sup>。

#### 〔４〕 参議院本会議（2020年3月27日）

地方税法等改正法、地方交付税法等改正法および「市町村の合併の特例に関する法  
律の一部を改正する法律」（内閣提出法律案第8号、令和2年3月31日法律第11号）  
の三案は一括して議題とされた。若松謙維総務委員長の報告の後に、地方税法等改正  
法案および地方交付税法等改正法案について江崎孝議員（立憲・国民・新緑風会・社  
民）および伊藤議員による反対討論が行われたが、地方税法等改正法案および地方交  
付税法等改正法案は賛成多数で可決され、法律として成立した<sup>(52)</sup>。

---

(50) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第5号（令和2年3月18日）」33頁、34頁。

(51) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第5号（令和2年3月18日）」7頁。

(52) 「第201回国会参議院会議録第9号（令和2年3月27日）」8頁、10頁。

## 5. おわりに

2020年度税制改正、とくに2020年度与党税制改正大綱において示された主要な改正につき、全国知事会、全国市長会および全国町村会は概ね高い評価を与える<sup>(53)</sup>。発電事業等および小売電気事業等に係る法人事業税の課税方式の見直しにつき、全国知事会は「大半を収入金額課税としつつ、資本金1億円超の法人の課税方式について外形標準課税を維持し、また、相当程度の代替財源を確保することにより、地方財政や個々の地方公共団体の税収に与える影響に一定の配慮をしたという点において全国知事会の提言を踏まえていただいた」と述べる<sup>(54)</sup>。また、所有者不明土地等に係る固定資産税の課題への対応につき、全国市長会は「近年、所有者不明土地や空き家が全国的に増加し、都市自治体においても所有者の特定に多大な時間と労力を費やしている中、迅速かつ適正な課税に向けて大きな進展となった」、全国町村会は「職員の少ない町村の現場で苦慮している課題であり、今回固定資産税について、現所有者の申告の制度化や使用者を所有者とみなす制度の拡大を行うものとされたことは、今後の課題抑止に有効」と評価する<sup>(55)</sup>。一方、全国知事会は「企業版ふるさと納税」を高く評価するが<sup>(56)</sup>、全国市長会および全国町村会は言及していない。

第201回国会における両院の総務委員会の審査を概観すると、地方税法等改正法に関する議論が例年に比して低調であったという印象は否めない。両院の総務委員会において新型コロナウイルスや5Gに関する質疑応答が多くなされたが、地方税法等改正法の内容に直接関わるものは少なかった。地方税における外形標準課税、所有者不明土地問題と固定資産税との関係、所得控除など、地方税のあり方に関わる重要な問題が国会において十分に議論されなかったことに、疑念を覚えざるをえない。

一方、2020年度与党税制改正大綱は、2021年度税制改正に向けて「年金課税」、「小規模企業等に係る税制のあり方」、「事業税における社会保険診療報酬に係る実質的非課税

---

(53) 全国知事会「令和2年度与党税制改正大綱について」（2019年12月12日）1頁、全国市長会「令和2年度与党税制改正大綱について」（2019年12月12日）、全国町村会「令和2年度与党税制改正大綱について」（2019年12月12日）。

(54) 全国知事会・前掲注(53)1頁。全国市長会・前掲注(53)、全国町村会・前掲注(53)も参照。

(55) 全国市長会・前掲注(53)、全国町村会・前掲注(53)。

(56) 全国知事会・前掲注(53)1頁。

措置及び医療法人に対する軽減税率」などの検討事項を掲げる<sup>(57)</sup>。新型コロナウイルスの感染拡大が経済や社会に打撃を与えている現状に鑑みれば、これらの課題について2021年度与党税制改正大綱においてどの程度まで結果が示されるかは未知数である。2020年9月16日に発足した菅義偉内閣の下で、地方税財政制度の設計に変化がみられるかどうかに関心を持っておかなければならない。

(もり としき 大東文化大学法学部教授)

---

(57) 2020年度与党税制改正大綱103頁。





# 地方交付税法等の一部を改正する法律

## (令和2年3月31日法律第6号)

森 稔 樹

### 1. はじめに

本稿は、第201回国国会会期中の2020（令和2）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31日に法律第6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>。

地方交付税法等改正法は、地方交付税法、「特別会計に関する法律」（以下、特別会計法）、地方財政法および「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。その主な内容は、地方交付税法等改正法の案に付された「理由」によれば「令和2年度分の地方交付税の総額の特例措置」、「各種の制度改正等に伴って必要となる行政経費の財源を措置するための地方交付税の単位費用等の改正」、公営競技納付金制度の延長および「河川等におけるしゅんせつ等に要する経費に充てるための地方債を起すことができること」である。

なお、地方交付税法等一部改正法の前提である2020年度地方財政対策および2020年度地

---

(1) 文献として、衆議院調査局総務調査室『第201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（令和2年2月）』、島田悠介「『地方交付税法等の一部を改正する法律』の解説」地方財務2020年4月号41頁、出口和宏「令和2年度地方交付税法の改正について」地方財務2020年5月号60頁、地方財務協会編『令和2年度改正地方財政詳解』（地方財務協会、2020年）、地方交付税制度研究会編『令和2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、2020年）などがある。

方財政計画については、必要な範囲において扱う<sup>(2)</sup>。

## 2. 法律案が提出されるまでの動向

### 〔1〕2020年度予算概算要求まで

#### (1) 経済財政諮問会議

2019（平成31＝令和元）年6月21日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2019～『令和』新時代：『Society 5.0』への挑戦～」（以下、「骨太の方針2019」）は「Society 5.0時代の到来や人口減少を見据え、2040年頃までに顕在化する諸課題に今から対応する観点から地方行財政制度の在り方について検討し、必要となる取組を実行するとともに、国・地方で基調を合わせた歳出改革や効率化を積極的に推進する」として、「地方歳出についても、2020年度において、新経済・財政再生計画に定める目安に従って、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、臨時財政対策債などの債務の償還に取り組み、財政健全化につなげる」と述べ、「社会保障関係費の増加、人口減少・高齢化の下での新たなサービス需要の増加といった課題に引き続き対処し、地方自治体が、より自立的かつ自由度が高く、行財政運営できるよう、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や地方行財政の持続可能性向上に向けて取り組む。地方の安定的な行財政運営を確保しつつ、上記の観点から地方交付税制度をはじめとする地方行財政改革を進める」ことを方針としてあげる<sup>(3)</sup>。

また、「骨太の方針2019」は「地方交付税に関し、まち・ひと・しごと創生事業費の人口減少等特別対策事業費において、地方版総合戦略に基づく取組の成果の実現具合等に応じ、『成果』を反映した配分を5割以上とすることを目指す。第2期まち・

---

(2) 飛田博史「2020年度地方財政計画について」自治総研2020年2月号92頁、同「2020年度地方財政計画の概要とポイント」月刊自治研2020年2月号26頁、同「2020年度普通交付税算定結果の検証」自治総研2020年12月号39頁、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的一般財源総額の確保——」立法と調査2020年2月号49頁、大沢博「令和2年度の国の予算と地方財政対策」地方財政2020年2月号31頁、小西砂千夫「令和2年度地方財政対策と地方税制改正——懸案事項に堅実に対応」地方財務2020年2月号2頁、高橋大樹「令和2年度地方財政計画の概要」地方財務2020年4月号2頁なども参照。

(3) 「骨太の方針2019」66頁。同67頁も参照。

ひと・しごと創生総合戦略策定に向けて、地方創生関連施策のこれまでの事業全体の成果を検証するとともに、重要課題に前向きに取り組み、K P Iを設定し具体的な成果を目指して取り組む地方自治体への支援を更に強化する観点から各種支援措置のインセンティブを強化する。重点課題対応分に関連する諸施策について、地方自治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、所要の措置を講ずる」とも述べる<sup>(4)</sup>。かような方針は地方交付税を国の政策へ誘導するための道具として用いることを意味しており、中立性が求められるべき財政調整制度に相応しくない<sup>(5)</sup>。しかし、「骨太の方針2019」は「窓口業務の委託」を含めた業務改革の「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」と述べており<sup>(6)</sup>、経済成長、地方創生などの政策を実施するための手段として地方交付税制度を捉えているものと考えられる。

## 〔2〕2020年度予算概算要求

財務省は、2019年7月2日に2018年度決算概要（見込み）、同月31日に2018年度決算概要を公表した。同年11月19日に第200回国会に提出された2018年度決算によれば、「租税及印紙収入」の収納済歳入額は60兆3,563億8,450万6,255円であり、2018年度一般会計補正予算第2号（59兆9,280億円）に比して4,238億8,450万6,255円の増加となり、地方交付税法定率分については一般会計の分が約1,156億円の増加となった。但し、交付税及び譲与税配付金特別会計の歳入予算額が52兆5,309億8,494万3,000円であったのに対し、収納済み歳入額は52兆4,831億6,187万2,849円であり、478億2,307万151円が不足する結果となった<sup>(7)</sup>。

一方、2019年7月31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、同日「令和2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2019」を踏まえ「歳出全般にわたり、平成25年度予算から前年度当初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

---

(4) 「骨太の方針2019」68頁。

(5) 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）129頁も参照。

(6) 「骨太の方針2019」68頁。

(7) 財務省「平成30年度決算の概要」（第200回国会提出資料）1頁。

底して排除しつつ、予算の中身を大胆に重点化する」、「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>(8)</sup>。

同年8月30日、総務省の2020年度予算概算要求が公表された。同省の2020年度一般会計に係る要求額は17兆1,928億円（前年度比+5,633億円）であり<sup>(9)</sup>、このうち地方交付税の総額を16兆8,207億円（前年度比+6,398億円）、地方交付税および地方特例交付金についての一般財源からの繰入れを16兆4,246億円（前年度比+4,395億円）とし、事項要求も行っている。

交付税及び譲与税配付金特別会計については、一般会計からの繰入額が16兆2,266億円（前年度比+6,756億円）、地方法人税の法定率分が1兆1,707億円（前年度比+4,831億円）であり、2019年度より増加となった。また、財政投融资特別会計からの繰入額が0円（前年度比▲1,000億円）、借入金償還額が▲5,000億円（前年度と同額）、借入金等利子の額が▲770億円（前年度比+22億円）、前年度からの繰越分の額が0円（前年度比▲4,215億円）、および返還金の額が4億円（前年度比+4億円）、全体としては16兆4,246億円（前年度比+4,395億円）である。

これに対し、地方特例交付金（一般会計からの繰り入れ）は1,980億円（前年度比▲2,360億円）となった。また「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」、「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>(10)</sup>。2019年度の地方交付税の総額は16兆1,809億円であったので、6,398億円の増加となる。

しかし、2019年12月13日の臨時閣議において決定され、2020年1月30日に国会にお

---

(8) 「基本的方針」1頁、2頁。

(9) 総務省「令和2年度総務省所管予算概算要求の概要（令和元年8月）」2頁、同「令和2年度地方交付税の概算要求の概要」〔地方財務協会編・前掲注(1)31頁に掲載〕。なお、参照した文献の関係により、「2. 法律案が提出されるまでの動向」および「5. おわりに」において特に表記しない場合には単位を億円としている。このため、合計金額などが一致しない箇所がある。

(10) 総務省「令和2年度総務省所管予算概算要求の概要（令和元年8月）」3頁。志賀真幸・陸川克己「令和2年度地方交付税の概算要求及び地方債計画（案）の概要について」地方財政2019年10月号15頁、志賀真幸・安本康浩「令和2年度地方財政の課題——令和2年度地方交付税の概算要求及び地方債計画（案）の概要」地方財務2019年11月号20頁も参照。

いて成立した2019年度一般会計補正予算第1号において「租税及印紙収入」が2兆4,160億円の減少となり、同年度分の地方交付税交付金も7,349億4,300万円が減少する。これに対する補填額は2019年度補正予算（第1号）において7,481億900万円とされ、「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」（令和2年2月14日法律第1号。以下、令和2年法律第1号）による対処も行われた。

なお、2019年11月25日に財政制度等審議会が「令和2年度予算の編成等に関する建議」をまとめ、同年12月13日に地方財政審議会が「今後目指すべき地方財政の姿と令和2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。いずれも地方財政対策、地方財政計画および地方交付税のあり方に関する重要な内容を含むが、地方交付税法等の改正に直接の関係性がないため、検討などを省略する。ただ、「地財審意見」が、会計年度任用職員制度について「任用根拠の明確化・適正化とともに、期末手当の支給が可能となるなど、処遇の適正化が図られることとなった」、「会計年度任用職員制度の導入に当たっては、各地方自治体が期末手当をはじめとする適切な給与等を支給するために必要となる歳出について、地方財政計画に適切に計上し、その財源を確実に確保すべきである」と述べていることをあげておく<sup>(11)</sup>。

### 〔3〕2020年度地方財政対策、2020年度地方財政計画、地方交付税法等改正法案の提出

2019年12月18日、高市早苗総務大臣と麻生太郎財務大臣が2020年度地方財政対策について合意し、同月21日に2020年度予算が閣議決定された<sup>(12)</sup>。さらに、2020年2月4日に地方交付税法等改正法案、2020年度地方財政計画などが閣議決定され、同月8日に衆議院に提出された。

概算要求の時点においては2020年度地方交付税の総額が16兆8,207億円であったが、2020年度地方財政対策および2020年度地方財政計画における2020年度地方交付税の総

---

(11) 「地財審意見」11頁。会計年度任用職員制度につき、上林陽治「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律」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）155頁を参照。

(12) 以下、「令和2年度地方財政対策のポイント（令和元年12月20日）」および「令和2年度地方財政対策の概要（令和元年12月20日）」からの引用については、原則として出典の記載を省略する。また、「4 国会における法律案の審議状況」まで、職名、所属会派（政党）、会派（政党）名は、本稿執筆時においてその職または会派（政党）に留まる者も含め、原則として2020年1月20日（第201回国会召集日）から同年6月17日（同国会閉会日）までの期間におけるものである。

額は16兆5,882億円（前年度比+4,073億円、+2.5%）となった（〈表1〉）。2019年度に引き続き、地方交付税の総額が増加したこととなる（〈表2〉）。

一方、2020年度においては、前年度と同じく臨時財政対策特例加算が行われないこととなった<sup>(13)</sup>。但し、2020年度における地方の財源不足額は4兆5,285億円（前年度比+1,183億円、+2.7%）であり、1996（平成8）年度以来25年連続で地方交付税法第6条の3第2項に該当する。また、2020年度の臨時財政対策債の発行額は3兆1,398億円（前年度比▲1,171億円、▲3.6%）とされた。地方の財源不足額への補填は〈表3〉に示したように行われる。

〈表1〉 2020年度地方交付税

〔一般会計〕		15兆6,085億円
地方交付税の法定率分等		15兆 898億円
	所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分	15兆3,253億円
	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）		5,187億円
〔特別会計〕		9,797億円
地方法人税の法定率分		1兆4,564億円
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		▲771億円
交付税特別会計剰余金の活用		1,000億円
返還金		4億円
地方交付税		16兆5,882億円

（出典）総務省自治財政局「令和2年度地方財政対策の概要（令和元年12月20日）」〔地方財務協会編・前掲注（1）39頁〕を基に、筆者が作成。

〈表2〉 2011年度から2020年度までの地方交付税の推移（単位：兆円）

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
17.4	17.5	17.1	16.9	16.8	16.7	16.3	16.0	16.2	16.6

（出典）〈表1〉に同じ。

(13) 臨時財政対策特例加算につき、拙稿・前掲注（5）103頁を参照。

＜表 3＞ 2020年度における財源不足額の補填

2020年度における財源不足額		4兆5,285億円
財政対策債の発行		7,700億円
地方交付税の増額による補填		6,187億円
	一般会計における加算措置（既往法定分等）	5,187億円
	交付税特別会計剰余金の活用	1,000億円
臨時財政対策債の発行（既往債の元利償還金分）		3兆1,398億円

（出典） ＜表 1＞に同じ。

### 3. 地方交付税法等改正法の概要

#### 〔1〕 地方交付税法等一部改正法の全体構造

地方交付税法等改正法は、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、第3条において地方財政法の一部改正を、そして第4条において地方特例交付金法の一部改正を定める。以下、主要な改正点を中心に概観する。

#### 〔2〕 地方交付税法の改正

##### （1） 地方交付税法第12条の改正および附則第6条の3の削除

地方交付税法第12条は基準財政需要額を算定するための測定単位および単位費用に関する規定である。多くの改正点のうち、とくに重要なものは国土強靱化施策債償還費の創設である。

国土強靱化施策債償還費は、同条第1項の表道府県の項に追加された第15号、および市町村の項に追加された第16号によれば「令和元年度において国土強靱化施策に要する費用に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債」であり、測定単位は緊急自然災害防止対策事業債の発行額である。また、同条第3項に追加された第50号は「測定単位の数値の算定の基礎」を「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令和元年度において発行について同意又は許可を得た地方債で総務大臣の指定するものの額」とする。表示単位は1,000円である。

2020年度地方財政対策および2020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に緊急自然災害対策事業費（3,000億円）を計上する。対象となる事業は「対策事業計画に基づき実施される地方単独事業」である「災害の発生予防、拡大防止を目的として、地方公共団体が策定する緊急自然災害防止」（2019年度より）、「道路防災（法面・盛土対策、冠水対策等）」（2020年度より）、「急傾斜地崩壊（市町村分）」（同）および「農業水利施設（安全対策（用水路・ため池の防護柵等）」（同）である。財源は直轄事業負担金、補助事業費の他に緊急自然災害防止対策事業債が充てられることになっており、充当率は100%、元利償還金に対する交付税措置率は70%となっている。地方交付税法第12条の改正は、緊急自然災害防止対策事業債の元利償還に要する経費を基準財政需要額に算入するためのものである。

なお、地方交付税法第12条および第13条の改正に伴い、附則第6条の3は削除された<sup>(14)</sup>。しかし、緊急自然災害防止対策事業債の元利償還に要する経費を基準財政需要額に算入するという基本的な性格が変化した訳ではなく、起債の方法としての妥当性が問われるところであろう。

## （2） 地方交付税法第13条第5項の改正

地方交付税法第13条は測定単位の数値の補正に関する規定である。

まず、国土強靱化施策債償還費については、同第5項の表道府県の項、表市町村の項のそれぞれに第15号が追加されたことにより、種別補正が行われることとなる。

次に、同項の表道府県の項第4号の4および市町村の項第4号の4に規定される高齢者保健福祉費については測定単位である「65歳以上人口」を「65歳以上人口」と「75歳人口」とに分け、後者については密度補正を加える。

また、同項の表道府県の項第8号および市町村の項第8号に規定される補正予算債償還費などについても改正が行われた。

## （3） 地方交付税法附則第4条の改正

地方交付税法附則第4条は2020年度分の地方交付税の総額に関する規定である。

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3,500億円（「かい離

---

(14) この規定につき、拙稿「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）」下山憲治編『地方自治関連立法動向 第7集』（地方自治総合研究所、2020年）171頁も参照。

是正分加算」の2,500億円と交付税特別会計剰余金の1,000億円との合算額)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に充てられるための3,423億4,901万2,000円を加算した額を地方交付税の総額とする旨を定める。

甲 第1号 地方交付税法第6条第2項により算定した額

内訳は次のとおりである。

- ・所得税、法人税、酒税、消費税及び地方法人税の収入見込額の法定率分＝約16兆7,817億円
- ・返還金(同法第19条および第20条の3第2項を参照)＝4億円
- ・過年度精算分

第2号 令和2年法律第1号第1条による改正前の地方交付税法附則第4条の2第1項および第3項により2020年度分の地方交付税の総額に加算することとされていた2,687億円

第3号 2020年度における借入金の額に相当する額：30兆7,122億9,540万8,000円

乙 第4号 2019年度における借入金の額に相当する額：31兆2,122億9,540万8,000円

第5号 2020年度における特別会計法第15条第1項による交付税及び譲与税配付金特別会計の一時借入金に係る利子、および同法附則第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必要な額：771億円

第6号 地方交付税法等改正法第1条による改正前の地方交付税法附則第4条の2第4項の規定によって2020年度分の交付税の総額から減額することとされていた額：2,354億8,440万円

#### (4) 地方交付税法附則への第4条の3の追加

前述の通り、2020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。しかし、2020年度地方財政対策において「令和2年度から令和4年度における地方財政の財源不足については、財源不足額のうち従前と同様の例により総務大臣及び財務大臣が協議して定める補填すべき額がある場合には、これを国と地方が折半してそれぞれ補填措置を講ずるものとする。この場合、国負担分については、その全額を一般

会計から交付税特別会計に繰り入れるものとし、地方負担分については、その全額を臨時財政対策債を発行すること」とされた。これは、地方交付税法附則に追加された第4条の3によって具体化された<sup>(15)</sup>。

同条第1項は、2021年度および2022年度において「地方財政の状況等に鑑み、交付税の総額の確保を図るため必要があるときは、当該各年度分の交付税の総額については」附則第4条の2第4項に定められる額に「一般会計から交付税及び譲与税配付金特別会計に繰り入れることが必要なものとして、臨時財政対策のための特例加算額を加算するものとする」ことを定める。この特例加算額は、次のように算定される。

$$A = B - (C + D)$$

A：特例加算額

B：地方財政法第33条の5の2第1項に定められる臨時財政対策債で2021年度および2022年度に総務大臣または都道府県知事が発行について同意または許可をするものの予定額の総額

C：地方交付税法「第12条第3項の表第48号（1）から（8）までに規定する地方債及び臨時財政対策債に係る当該各年度における元利償還金の支払に充てるため必要な額の総額の見込額」（地方交付税法附則第4条の3第2項第1号）

D：「その他総務大臣及び財務大臣が協議して定める額」（同第2号）

なお、附則第4条の3の追加は地方交付税法第6条の3第2項に基づく制度改正であるとする解説がある<sup>(16)</sup>。たしかに、折半措置（1996年度以降）および臨時財政対策特例加算（2001年度以降）は同項に基づくと言える。しかし、いずれも元来は暫定措置であり、抜本的な制度改正によるものではない<sup>(17)</sup>。

#### （5） 地方交付税法附則への第5条の4の追加

2020年度地方財政対策および2020年度地方財政計画は、特別法人事業税および特別法人事業譲与税の創設により生ずる地方交付税不交付団体の減収分を交付団体の財源に転化することによって地域社会再生事業費として4,200億円（道府県分2,100億円、

---

(15) 臨時財政対策特例加算は、2019年改正において削除された地方交付税法附則第4条の3に定められていた。このため、実質的に同条の復活と言える。拙稿・前掲注(14)170頁も参照。

(16) 出口・前掲注(1)65頁。

(17) 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（2020年）733頁を参照。

市町村分2,100億円)を計上する旨を示す。地域社会再生事業費は「地方団体が地域社会の維持・再生に向けた幅広い施策に自主的・主体的に取り組むため」のものであり、「地方財政計画において、不交付団体の水準超経費が同程度抑制されることから、歳出全体としては増となっていない」とされる。

地方交付税法附則に追加された第5条の4は、地域社会再生事業費を基準財政需要額に算入するための規定であり、経費として地域社会再生事業費を新設した上で、測定単位を人口とし、単位費用を1人につき1,950円とする(同第1項。道府県、市町村に共通)。また、「測定単位の数値の算定の基礎」は「官報で公示された最近の国勢調査の結果による当該地方団体の人口」であり、表示単位は人である(同第2項)。

同条の規定からは判然としないが、2020年度地方財政対策および2020年度地方財政計画によると、地域社会再生事業費の算定に際しては「人口構造の変化に応じた指標」(人口減少率、年少人口比率、高齢者人口比率および生産年齢人口比率)と「人口集積の度合に応じた指標」(「非人口集中地区(人口密度4,000人未満)の人口を基本とした指標」)を用いることとなる<sup>(18)</sup>。人口減少率や少子高齢化率が全国平均を上回る地方公共団体、または人口密度が低いために「持続可能性の深刻な危機に直面している地域の人口が多い」地方公共団体について経費の割増しが行われる他、別に道府県が実施する技術職員の充実等に要する経費について算定が行われる。

#### (6) 地方交付税法附則旧第6条の2→新第6条

地方交付税法附則旧第6条の2は2019年度分に係る基準財政需要額の特例を定めていたが、改正により第6条に改められ、2020年度から2020年度までの各年度分に係る基準財政需要額の算定方法の特例を定める規定となった。

まず、附則新第6条第1項は2020年度ないし2022年度の各年度分の基準財政需要額の算定方法を定める。まず、2020年度における道府県の基準財政需要額は、同条第1項第1号により、次のように算定される。

$$\text{道府県の基準財政需要額} = A - 1 \text{兆}7,211 \text{億}2,429 \text{万}2,000 \text{円} \times B / C$$

A：地方交付税法第11条により算定した額

---

(18) 島田・前掲注(1)57頁によると、地域社会再生事業費の2分の1程度を「人口構造の変化に応じた指標」により、残りの2分の1程度を「人口集積の度合に応じた指標」により算定する。

B：当該道府県の控除前財源不足額

C：各道府県の控除前財源不足額の合算額

なお、1兆7,211億2,429万2,000円は2020年度分の臨時財政対策債発行可能額である<sup>(19)</sup>。

次に、2020年度における市町村の基準財政需要額は、地方交付税法附則新第6条第1項第2号により、次のように算定される。

$$\text{市町村の基準財政需要額} = D - 1 \text{兆}4,186 \text{億}3,170 \text{万}9,000 \text{円} \times E / F$$

D：地方交付税法第11条により算定した額

E：当該市町村の控除前財源不足額

F：各市町村の控除前財源不足額の合算額

なお、1兆4,186億3,170万9,000円は2020年度分の臨時財政対策債発行可能額である<sup>(20)</sup>。

そして、2021年度および2022年度の基準財政需要額は、地方交付税法第11条により「算定した額から法律で定めるところにより算定した額を控除した額とする」（地方交付税法附則新第6条第1項柱書）。両年度における基準財政需要額については、それぞれの年度における「地方財政対策を経て決定される」<sup>(21)</sup>。

また、控除前財源不足額については、附則新第6条第2項に新第1号（「令和元年度における基準財政収入額を旧法附則第6条の2の規定の適用がないものとした場合における当該年度の基準財政需要額で除して得た数値」）が追加されるとともに、附則旧第6条の2第5号が削除された。

## （7） 地方交付税法附則第11条の改正

地方交付税法附則第11条は震災復興特別交付税額を定める規定である。改正により、2020年度の震災復興特別交付税額は3,243億4,901万2,000円となり、2019年度当初の3,249億9,897万8,000円より6億4,996万6,000円の減少となった。また、2019年度補正予算（第2号）および令和2年法律第1号第1条によって震災復興特別交付税の額に504億1,960万8,000円の加算がなされ、2019年度における最終的な震災復興特別交

---

(19) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)54頁。

(20) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)54頁。

(21) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)54頁。

付税額は3,754億1,858万6,000円とされたので、この金額と比較すると2020年度における震災復興特別交付税額は510億6,957万4,000円の減少となる。但し、附則第11条に示された額は年度調整分の319億円が含まれていない予算計上額となっており、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は所要額が約3,742億円（前年度比▲約307億円、▲約7.6%）とされる。

### 〔3〕特別会計法の改正

#### （1）特別会計法附則第4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2024年度までの各年度における借入金限度額を定めていた。改正により、2020年度の限度額が31兆2,122億9,540万8,000円から30兆7,122億9,540万8,000円に引き下げられた。同時に、2021年度以降の限度額も引き下げられている。

#### （2）特別会計法附則第9条の改正

特別会計法第24条は「毎会計年度、予算で定めるところにより、当該年度における所得税及び法人税の収入見込額のそれぞれ100分の33.1、酒税の収入見込額の100分の50並びに消費税の収入見込額の100分の19.5に相当する金額の合算額に、当該年度の前年度以前の年度における地方交付税法による地方交付税に相当する金額でまだ交付税特別会計に繰り入れていない額を加算し、又は当該合算額から当該前年度以前の年度において当該地方交付税に相当する金額を超えて交付税特別会計に繰り入れた額を控除した額に相当する金額を、一般会計から交付税特別会計に繰り入れるものとする」と定める。同条に対する特例を定めるのが特別会計法附則第9条であり、特別会計法第24条により算定した額に地方交付税附則第4条第2号に掲げる額を加算し、さらに一定額を加算した額から同条第6号に掲げる額を控除して得られる額が当該年度の繰入金額であるとされる。改正により、一定額が172億円から2,500億円に改められた。これは2020年度地方交付税総額の算定の際に「かい離是正分加算」の2,500億円を加算することに伴うものである<sup>(22)</sup>。

---

(22) 島田・前掲注(1)53頁。

#### 〔４〕地方財政法の改正

地方財政法第32条の2の改正により、公営競技納付金制度の適用期限が2020年度から2025年度まで延長された。また、同地方財政法第33条の5の2の改正により、臨時財政対策債の発行期限が2022年度まで延長された。

地方財政法の改正のうち、とくに重要であるのが第33条の5の11の追加である。同条は、地方公共団体に対し、2020年度から2024年度まで、河川、ダム、砂防設備および治山事業により設置された施設において実施される浚渫および樹木の伐採に係る事業のうち「総務省令で定める事項を定めた当該地方公共団体における河川等におけるしゅんせつ等に関する計画に基づいて行われるものに要する経費の財源に充てるため」に地方債の発行を認める規定である。

これは、2019年まで日本各地で水害が相次いだことを受けたものである。2020年地方財政対策および2020年地方財政計画は「各分野での個別計画に緊急的に実施する必要がある箇所として位置付けた河川、ダム、砂防及び治山に係る浚渫について」の費用として緊急浚渫推進事業費を創設し、2020年度については900億円を、2024年度までについては総額で4,900億円（見込み）を充てることとした。さらに、その事業のための経費について地方債の発行を認めることとし、地方債の充当率を100%、管理償還金に対する交付税措置率を70%とすることとした。これらの法的裏づけとなるのが地方財政法第33条の5の11である。

#### 〔５〕地方特例交付金法の改正

地方特例交付金法の改正のうち、重要と言えるものは「交付すべき額の算定に錯誤があった場合の措置」に関する規定である第7条の2の追加である。

同条は、地方特例交付金が各都道府県および各市町村に交付された後に交付額の算定に錯誤があったことを総務大臣が発見し、交付額の増加または減少の必要が生じたときに「総務省令で定めるところにより、当該増加し、又は減少すべき額を、錯誤があったことを発見した日以後初めて第4条第1項の規定により決定し、又は変更する額に加算し、又はこれから減額した額をもって各都道府県及び各市町村に交付すべき額とするものとする」と定める。同条が追加された理由として、2019年度に新設された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に伴って同年度の地方特例交付金の算定の後に複数の地方公共団体から「基礎数値の誤りがあったことが報

告された」ことがあげられる<sup>(23)</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改正法につき、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	2020年2月4日
衆議院付託年月日	2020年2月13日（総務委員会）
衆議院審査終了年月日	2020年2月28日（可決）
衆議院審議終了年月日	2020年2月28日（可決。賛成会派：自由民主党・無所属の会、公明党、日本維新の会・無所属の会、希望の党、反対会派：立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム、日本共産党） <sup>(24)</sup>
参議院予備審査議案受理年月日	2020年2月4日
参議院議案受理年月日	2020年2月28日
参議院付託年月日	2020年3月11日（総務委員会）
参議院審査終了年月日	2020年3月27日（可決）
参議院審議終了年月日	2020年3月27日（可決。投票総数：242、賛成：160、反対：82。賛成会派：自由民主党・国民の声、公明党、日本維新の会、みんなの党、会派に所属しない議員2名、反対会派：立憲・国民、新緑風会・社民、日本共産党、沖縄の風、れいわ新選組、碧水会、会派に所属しない議員3名） <sup>(25)</sup>
公布年月日	2020年3月31日（法律第6号）

---

(23) 島田・前掲注(1)60頁。

(24) [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/keika/1DCED72.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DCED72.htm)

(25) <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/vote/201/201-0327-v010.htm>



## 〔1〕衆議院総務委員会

衆議院総務委員会における高市総務大臣による地方交付税法等改正法案の趣旨説明は、2020年2月18日に行われた。同月20日、27日および28日に審査が行われ、28日には高井崇志議員（立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム）および本村伸子議員（日本共産党）による反対討論が行われたが、採決の結果、いずれも起立多数により可決された。なお、採決の後、自由民主党・無所属の会、立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム、公明党、日本維新の会・無所属の会および希望の党の五派共同提案による「持続可能な地方税財政基盤の確立及び東日本大震災等への対応に関する件」が提出され、賛成多数で可決された<sup>(26)</sup>。

### （1）地方交付税の総額

西岡秀子議員（立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム）は「今後、安定的な地方財政を確保するためには、法定税率の見直しも含めた抜本的な見直しが必要ではないか」と質した。内藤尚志政府参考人（総務省自治財政局長）は「地方の財源不足を更に縮小していくためには、地域経済の好循環を一層拡大することなどによりまして税収の増加を図るとともに、国の取組と基調を合わせ、メリ張りを付けて歳出構造を見直すことが重要で」あるなどと答弁した<sup>(27)</sup>。

### （2）地域社会再生事業費および技術職員の充実等

長尾秀樹議員（立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム）は、地域社会再生事業費の「財源が東京都などの大都市の減収分を充当したものである」と指摘して税源配分の見直しにつき質した。開出英之政府参考人（総務省自治税務局長）は「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とともに、地方の行政サービスをできる限り地方税で賄うことができるよう、地方税の充実確保に努めてまいりたい」と答弁した。また、長尾議員が「この偏在是正を財源として利用するのは適切ではない」と質したのに対し、内藤政府参考人は「技術職員の充実を通じまして防災・減災対策等を推進し、地域の安心を確保いたしますことは、地域社会の維持、再生にとっても大変重要と考えており」、「地域社会再生事業費の中に位置づけまして、

---

(26) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第7号（令和2年2月28日）」14頁、15頁。

(27) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第7号（令和2年2月28日）」9頁、10頁。

地域社会の維持、再生に向けた取組の一環として普及を促すこととしたところで」あり、「将来的に取組が各団体に幅広く普及してきた段階におきましては、給与関係経費に移しかえることも検討してまいりたい」と答弁した<sup>(28)</sup>。

さらに、長尾議員が「国による定員削減要請が与えた影響」を質した。大村慎一政府参考人（総務省自治行政局公務員部長）は「地方公共団体の技術職員数につきましては、平成10年以降、公共事業の減少などに伴いまして減少傾向にございましたが、近年では、相次ぐ震災への対応や国土強靱化への対応の必要性などから増加に転じており」、「今後とも、地方公共団体において、地域の実情に応じて必要な人員配置が行われていくものと考えて」と答弁した。これを受け、長尾議員が人材確保について質したのに対し、大村政府参考人は「防災、減災、国土強靱化などへの対応の必要性から、近年、地方公共団体の土木や建築などの技術職員の総数自体は増加に転じて」いるが「官民を問わず高いニーズがあることから、多くの団体において、さらなる獲得には課題がある状況」であり、「地方三団体などや関係省庁などとも連携して、今後必要な技術職員の確保に向けて更に取り組んでまいりたい」と答弁した<sup>(29)</sup>。

技術職員の充実等については、岡本あき子議員（立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム）が「都道府県が原則で地域社会再生事業費で、政令市、中核市は特別交付税、差をつけて、原則都道府県でという誘導」の理由を質した。大村政府参考人は「大規模災害発生時における各地方公共団体の中長期派遣要員の確保や発生後の派遣調整に関しましては、総務省や全国知事会など関係団体との緊密な連携のもとに、広域的な視点で行うことが求められ」る、「平時の市町村支援におきまして、水準の高い技術職員の育成、確保を可能とするとともに、市町村ごとの支援ニーズに弾力的に対処するためには、まとまった規模の技術職員群として確保することが望ましいという点がある」ので「市町村を包括する広域自治体である都道府県を主たる実施主体として想定をし」、「市町村にありましても、技術職員を増員し、例えば、連携協約などに基づく広域連携により平時の市町村支援と中長期派遣要員の確保に取り組む団体でありますれば、施策の目的に資するものであることから、都道府県に準ずる実施主体として考えた」、「市町村の場合には、広域連携の対応状況は地域によってさまざまですし、また、団体間の調整等に一定の時間を要するものと考えられ」るので、

---

(28) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第5号（令和2年2月20日）」6頁、7頁。

(29) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第5号（令和2年2月20日）」6頁、7頁。

「市町村による取組につきましては、現段階では、標準的な財政需要とまでは言えないことから、普通交付税ではなく特別交付税により措置をしている」と答弁した<sup>(30)</sup>。

また、岡本議員が、地方交付税による措置において人員や人件費の「減少を評価するような算定根拠にしている事業」について質した。内藤政府参考人は「まち・ひと・しごと創生事業費の地方交付税の算定のうちで、地域の元気創造事業費の算定におきましては、職員数削減率でございますとか人件費削減率といった指標を用いまして、行政改革の取組を算定に反映してきたところで」あり、2020年度においては「児童虐待防止対策の強化を進めるため、児童福祉司等の増員を進めていることでございますとか、今お話ございました技術職員の充実確保を図ることなどを踏まえまして、職員数削減率及び人件費削減率を用いた算定を廃止する見直しを行うこととしている」と答弁した。これを受け、岡本議員が2020年度の元気創造事業（費）に経常的経費削減率があり、この中に人件費も含まれていることを質した。内藤政府参考人は「さまざまな面で行政改革を行いまして歳出の効率化を図るということも重要な課題で」あり、「行政改革に取り組むというところにつきまして、経常経費全体を捉えまして指標に用いているところで」あって、「めり張りのある歳出という観点で地方団体の方々に取り組んでいただくということを期待している」と答弁した<sup>(31)</sup>。

一方、井上一徳議員（希望の党）が地域社会再生事業費の概要について質したのに対し、内藤政府参考人は「道府県分と市町村分の算定額を同額程度といたしまして、測定単位を人口といたしました上で、地域社会の維持、再生に取り組む必要が高い団体に重点的に配分を行う観点から、人口構造の変化に応じた指標及び人口集積の度合いに応じた指標を反映することといたしており」、「人口減少や少子高齢化の進展により地域社会の持続可能性への懸念が生じております地方に重点配分する」、「当分の間、4,200億円というのを維持してまいりたい」と答弁した<sup>(32)</sup>。

### (3) 緊急浚渫推進事業費

岡島一正議員（立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム）が緊急浚渫推進事業、防災・減災・国土強靱化緊急対策事業、緊急自然災害防止対策事業などの違いについて質したのに対し、内藤政府参考人は「政府の防災・減災、国土強靱化のための三カ

---

(30) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第6号（令和2年2月27日）」6頁。

(31) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第6号（令和2年2月27日）」7頁。

(32) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第5号（令和2年2月20日）」37頁。

年緊急対策の一環であるか否か、そして補助事業と単独事業のいずれであるか、あるいはインフラ整備を対象としているか否かなどにより区分をいたしまして、それぞれの事業の性格に応じた地方債措置を講じて」といって答弁した。また、内藤政府参考人は、緊急浚渫推進事業の制度設計に際して「地方団体に対します事業量調査を国土交通省と共同で実施をいたしますとともに、緊急にしゅんせつが必要な基準につきましても国土交通省の意見を踏まえて作成しており、十分に連携を進めてきた」と答弁した<sup>(33)</sup>。

一方、山花郁夫議員（立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム）が緊急浚渫事業費の計上の意味を質したのに対し、内藤政府参考人は、地方財政法第5条が「地方債の発行対象を公共施設等の建設事業等に限定をして」いるので河川の浚渫等が建設事業に該当せず、地方債起債の対象外となっているが「緊急に実施が必要な事業費が多額になるということが見込まれ」るために「緊急かつ集中的に実施が必要な河川等のしゅんせつ事業の財源に地方債が活用できるよう、地方財政法の改正案を今国会に提出させていただいている」と答弁した。これを受け、山花議員は河川の浚渫を「基準財政需要額に組み込んで普通地方交付税で交付するというのが本来のあり方ではないか」と質した。内藤政府参考人は、2020年度に「国土交通省等と連携をいたしまして、地方団体が緊急に実施する必要がある河川等のしゅんせつ事業について調査を実施いたしましたところ、必要な事業費が4,900億円と極めて多額となることが明らかとなりました」ので「今後5年間で集中的に取り組むことができるよう、緊急浚渫推進事業費による特例的な地方債措置を講じた上で、しゅんせつ事業費に応じて交付税措置を講ずることとした」と答弁した<sup>(34)</sup>。

#### （4） 会計年度任用職員

本村議員が「会計年度任用職員の手当支給等の予算措置」として「一般行政経費として1,690億円、公営企業繰り出し金に48億円ということで1,738億円」としたことの根拠について質した。大村政府参考人は「新たに必要となる期末手当などの経費につきまして、全国の地方公共団体に対して行った調査の結果を踏まえて、その所要額を適切に計上したもので」といって答弁した。これを受け、本村議員は「手当の支給のか

---

(33) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第5号（令和2年2月20日）」10頁、11頁。

(34) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第5号（令和2年2月20日）」20頁。

わりに月給を下げるなどの待遇改善になっていない実態があり」、「月々の収入が減ってむしろ生活が苦しくなる」、「改善どころか待遇引下げになったケース」もあると質した。大村政府参考人は「会計年度任用職員の給料、報酬につきましては、類似する職務に従事する常勤職員の給料月額を基礎として、職務の内容や責任、職務遂行上必要となる知識、技術及び職務経験などの要素を考慮して定めるように地方公共団体に助言をいたしており」、「単に財政上の制約のみを理由として、新たに期末手当を支給する一方で、給料や報酬を削減することは適切でない」と答弁した。また、大村政府参考人は、2019年12月に「改めて円滑な制度施行に向けた留意事項として各地方公共団体に対して通知を」しており、2020年1月には「各地方公共団体向けの会議で説明を行いますとともに、追加の質疑応答を発出いたしまして、周知を図り、繰り返し助言を行っている」と答弁した<sup>(35)</sup>。

## 〔2〕衆議院本会議（2020年2月28日）

地方交付税法等改正法案および地方税法等の一部を改正する法律（内閣提出法律案第6号、令和2年3月31日法律第5号。以下、地方税法等改正法）の案は一括して議題とされた。大口善徳総務委員長の報告の後、吉川議員および本村議員による反対討論、足立康史議員（日本維新の会）による賛成討論を経て、両法案は賛成多数で可決された<sup>(36)</sup>。

## 〔3〕参議院総務委員会

参議院総務委員会における高市総務大臣による地方交付税法等改正法案の趣旨説明は、2020年3月17日に行われた<sup>(37)</sup>。同月18日および19日に審査が行われ、27日には伊藤岳議員（日本共産党）による反対討論が行われたが、採決の結果、賛成多数により可決された。なお、採決の後、自由民主党・国民の声、立憲・国民、新緑風会・社民、公明党および日本維新の会の四派共同提案による「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>(38)</sup>。

---

(35) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第6号（令和2年2月27日）」10頁。

(36) 「第201回国会衆議院会議録第8号（令和2年2月28日）」9頁、12頁。

(37) 「第201回国会参議院総務委員会議録第4号（令和2年3月17日）」2頁。

(38) 「第201回国会参議院総務委員会議録第9号（令和2年3月27日）」1頁、2頁。

## (1) 地方交付税の総額

江崎孝議員（立憲・国民・新緑風会・社民）は、2019年度の地方交付税が補正により減額されたことに関連して「今回のような措置は過去何回ほど」あったかと質した。内藤政府参考人は直近20年間で7回、補正予算成立時点として同一政権では2001年度および2002年度、2016年度および2019年度であると答弁した。また、住澤整政府参考人（財務省大臣官房審議官）は、2009年度から2018年度までの間に「下方修正された年が2回、上方修正の年が8回」であって「必ずしも過大に見積りを行っていたという傾向があるものではない」と答弁した<sup>(39)</sup>。

## (2) 地域社会再生事業費および技術職員の充実等

徳茂雅之議員（自由民主党）が技術職員の充実を質したのに対し、大村政府参考人は「都道府県などで技術職員を増員し、平時に技術職員不足の市町村を支援するとともに、南海トラフ地震や首都直下地震など今後の大規模災害に備えて、復旧復興に必要な中長期派遣の要員を確保するための新たな仕組みを令和2年度から創設したもので」あり、「都道府県などが技術職員の増員を行った人数の範囲内で、市町村支援業務に従事する技術職員数と、今後大規模災害が発生した場合に中長期派遣可能な技術職員数、この双方を満たす人数、つまりいずれか小さい方の人数でございますが、この人件費につきまして地方交付税措置を講ずる」と答弁した<sup>(40)</sup>。

また、吉田忠智議員（立憲・国民・新緑風会・社民）が「どの程度の派遣の人員を考えているのか、（中略）財源の確保も含めてこれをどのように扱っていくのか」と質したのに対し、大村政府参考人は「今後、地方団体と協議をしながら、数年程度掛けて、おおむね千人規模のそういった人員の確保というものを目指していきたい」、「小規模市町村などで確保が困難な技術職員を都道府県などで増員をし、新たな技術職員群としてまとめて確保して、市町村業務への支援を促進するということといたしております。そのために必要な人員につきまして、こうした措置を講ずる」と答弁した。これを受け、吉田議員が「職員の人件費を個別算定経費や特別交付税ではなく地域社会再生事業費で算定をする」理由について質したが、これに対する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>(41)</sup>。

---

(39) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第6号（令和2年3月19日）」6頁、7頁。

(40) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第5号（令和2年3月18日）」17頁。

(41) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第5号（令和2年3月18日）」26頁、27頁。

### (3) 緊急浚渫推進事業費

山本博司議員（公明党）が緊急浚渫推進事業の意義について質したのに対し、高市総務大臣は「地方財政計画に新たに緊急浚渫推進事業費をまずは900億円計上するとともに、その地方負担額に地方債を特例的に充当できるようにということ」と答弁した。また、内藤政府参考人は、浚渫事業に要する経費について「地方団体の事業遂行に支障がないよう、必要な関連費用を含めて幅広く本事業債の対象としたいと考えており」、「土砂等の除去でございますとか樹木伐採に要する費用のほか、土砂の除去等に当たって必要となります測量設計費でございますとか、仮設道路の設置等の附帯工事費、（中略）除去した土砂等の運搬処分費、これらも対象とすることとしている」と答弁した<sup>(42)</sup>。

続いて、山本議員が制度設計について質したのに対し、長谷川岳総務副大臣は「地方団体の自主性あるいは自立性というのが十分に発揮されるように、自由度の高い制度とすることが重要」であり、「しゅんせつの具体的な箇所については、国からの技術的な助言を踏まえつつ、地方団体が地域の実情に応じて設定することとしております。今回のこの本事業債の活用にあたっては、個別計画に記載する事項については、しゅんせつの緊急性、計画性を明らかにするために、最低限必要となる実施箇所や実施期間等に限定する」と答弁した<sup>(43)</sup>。

緊急浚渫推進事業にも地域社会再生事業と同様の問題がある。山本議員がこの点について質したのに対し、大村政府参考人は、市町村における技術職員の総数が1997年の80,566人をピークに減少していたが「防災・減災、国土強靱化などへの対応の必要から、平成24年の69,748を底として増加に転じておりまして、平成31年は74,236人」であるが「平成31年4月1日時点では、市町村のうち約7割に当たる1,089団体におきまして土木、建築、農林水産技師のいずれかが未配置となっている」と答弁した。これを受け、山本議員が「都道府県と各市町村とがスムーズに職員派遣ができるようにするため」の「一定の統一ルール」について質したのに対し、大村政府参考人は「都道府県などにおいて技術職員を増員をし、平時に技術職員不足の市町村を支援するとともに、今後の大規模災害に備えて、復旧復興に必要な中長期派遣の要員を確保するための新たな仕組みを令和2年度から創設することと」した、「具体的には、都

---

(42) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第5号（令和2年3月18日）」31頁。

(43) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第5号（令和2年3月18日）」32頁。

道府県などが技術職員の増員を行った人数の範囲内で、市町村支援業務に従事する技術職員数と、今後大規模災害が発生した場合に中長期派遣が可能な技術職員数、この双方を満たす人数（中略）の人員費につきまして地方交付税措置を講ずる」と答弁した<sup>(44)</sup>。

最後に、山本議員が緊急自然災害防止対策事業債について「各自治体からは、この事業期間の延長や恒久化を求める要望が出ております」と質したのに対し、長谷川総務副大臣は「指定避難所へのエアコンあるいはトイレの設置、それから災害対策拠点施設の耐震化、それからブロック塀の対策、そして避難路の整備などの緊急性の高い防災・減災対策を進めるために、事業期間の延長を求める要望を強くいただいております」、「令和3年度以降の本事業の在り方については、地方団体の皆さんの取組状況、御意見などを十分お聞きして適切に検討してまいりたい」と答弁した<sup>(45)</sup>。

#### (4) 会計年度任用職員

江崎議員が、会計年度任用職員に対する期末手当の支給等に要する経費の積算について質した。大村政府参考人は「期末手当の増のほかに、退職手当の増分、それからその他保険料、報酬水準等の適正化の分」、「社会保険料の増」、さらに「公営企業に対する繰出金」をあげ、2020年に「今回の法改正の趣旨を生かす形で適正な任用の見直しを行った上での所要額というものを調査」しており、「その結果を踏まえて、地方財政計画全体で1,738億円の増額を計上した」と答弁した<sup>(46)</sup>。

続いて、江崎議員が「期末手当を支給するように改善を」するが「その分を月例給から引き下げて期末手当相当分を捻出をして、そして年収ベースでは同じにするという自治体がそれなりに多くある」と質した。これに対する大村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>(47)</sup>。

#### (5) 臨時財政対策債

吉田議員が臨時財政対策債の「発行の抑制と残高の縮減のため」の対策について質したのに対し、内藤政府参考人は「地域経済の活性化などによりまして地方税等の歳

---

(44) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第5号（令和2年3月18日）」32頁。

(45) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第5号（令和2年3月18日）」33頁。

(46) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第6号（令和2年3月19日）」3頁。

(47) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第6号（令和2年3月19日）」3頁。



入の増加に努めること」および「効率的な行財政運営に」による「めり張りを付けた歳出構造ということで、それに向けて見直していくこと」が重要であり、「毎年度の地方財政対策におきまして工夫に工夫を重ねまして、その実現に向けて努力してまいりたい」と答弁した<sup>(48)</sup>。

#### 〔4〕参議院本会議（2020年3月27日）

地方交付税法等改正法、地方税法等改正法および「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」（内閣提出法律案第8号、令和2年3月31日法律第11号）の三案は一括して議題とされた。若松謙維総務委員長の報告の後に、地方交付税法等改正法案および地方税法等改正法案について江崎議員および伊藤議員による反対討論が行われたが、地方税法等改正法案および地方交付税法等改正法案は賛成多数で可決され、法律として成立した<sup>(49)</sup>。

## 5. おわりに

2019年12月20日の地方六団体「令和2年度地方財政対策等についての共同声明」は「地方交付税について前年度を上回る16.6兆円を確保するとともに、地方の一般財源総額について、社会保障関係費、防災・減災対策、会計年度任用職員制度の導入等に係る歳出の増を踏まえ、前年度を上回る63.4兆円を確保したこと」、地域社会再生事業費および緊急浚渫推進事業費の創設を高く評価するが、「依然として巨額の財源不足が解消されていないことから地方交付税の法定率の引上げなど、特例措置に依存しない持続可能な制度の確立を目指していただきたい」という注文も付けた<sup>(50)</sup>。

しかし、国の財政状況も悪化を続ける状況において、法定率の引き上げなどは事実上困難であろう。2020年12月17日に武田良太総務大臣と麻生財務大臣が合意した2021年度地方財政対策によると、地方交付税の総額が17兆4,385億円（+5.1%）である一方、地方債は11兆2,407億円（+21.2%）、臨時財政対策債の残高は5兆4,796億円（+74.5%）と増加

---

(48) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第5号（令和2年3月18日）」26頁。

(49) 「第201回国会参議院会議録第9号（令和2年3月27日）」8頁、10頁。

(50) [http://www.nga.gr.jp/data/activity/chihogyosei/heisei31\\_reiwa01/1576821249359.html](http://www.nga.gr.jp/data/activity/chihogyosei/heisei31_reiwa01/1576821249359.html)

に転じ、2021年度には臨時財政対策特例加算が行われる見通しとなった<sup>(51)</sup>。2021年度においても地方交付税法第6条の3第2項に該当する状況は変わらず、26年度連続ということになる<sup>(52)</sup>。

不透明な情勢において今後の動向を展望するのは困難であるが、臨時財政対策債を初めとする地方債の発行残高が増えていることは大きな懸念材料である。緊急浚渫推進事業費などにも妥当することであるが、地方債の起債に頼る傾向が改められない限り、地方財政の破綻は早晚明らかになる。

---

(51) [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000724573.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000724573.pdf)

(52) 総務省「令和3年度総務省所管予算概算要求の概要（令和2年9月）」を参照。



# 地方税法等の一部を改正する法律

## (令和2年4月30日法律第26号)

森 稔 樹

### 1. はじめに

2019年12月、中華人民共和国武漢市において新型コロナウイルス感染症が確認された。感染は急速に拡大し、同月15日に日本における最初の感染例が確認され、同月30日に世界保健機関が「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」を宣言する。2020年2月3日には、横浜港へ到着したクルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス号」において新型コロナウイルスの集団感染が確認された。それ以来、日本国内における感染者数も増大し、4月7日には政府から新型インフルエンザ等対策特別措置法第32条第1項に基づく緊急事態宣言が発出されるとともに「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策～国民の命と生活を守り抜き、経済再生へ」（以下、4月7日緊急経済対策）が閣議決定されるに至った。なお、4月7日緊急経済対策は同月20日に一部変更された（以下、4月20日緊急経済対策）。

そして、4月27日、内閣から衆議院に「新型コロナウイルス感染症等の影響に対応するための国税関係法律の臨時特例に関する法律」（以下、新型コロナウイルス感染症特例法）の案（内閣提出法律案第54号）および「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）の案（内閣提出法律案第55号）ならびに2020年度補正予算第1号（一般会計、特別会計および政府関係機関）が提出された。いずれも、同月29日に衆議院本会議において全会一致で可決、翌30日に参議院本会議において起立多数で可決された<sup>(1)</sup>。

新型コロナウイルス感染症特例法、地方税法等一部改正法のいずれも、国税および地方税につき、納税の猶予や軽減措置などを定めるものであり、実務において非常に重要である。そこで、本稿は地方税法等一部改正法を中心に概観し、また必要に応じて新型コロナ

---

(1) 新型コロナウイルス感染症特例法は令和2年4月30日に法律第25号として公布された。

ウイルス感染症特例法の内容にも言及しつつ、若干の検討を試みる<sup>(2)</sup>。

## 2. 法律案が提出されるまでの動向

### 〔1〕新型コロナウイルス感染症の拡大と対応措置

日本政府が採った新型コロナウイルス感染症への最初の対応は、2020年1月21日の関係閣僚会議において決定された「新型コロナウイルスに関連した感染症への対応について」であろう。同月30日に新型コロナウイルス感染症対策本部（本部長は内閣総理大臣）が設置され、2月13日に同対策本部が総額153億円を内容とする緊急対応策をまとめた。また、3月10日には同対策本部が2019年度予算の予備費2,715億円を含む4,308億円の財政措置を講ずることを決定し、同月18日には「生活不安に対応するための緊急措置」をまとめた。その内容は「国税・社会保険料の納付の猶予等」として「現下の景気悪化への懸念が高まる状況を踏まえ、納税者等からの問合せや相談を待つだけでなく、確定申告相談等のあらゆる機会を捉えて積極的に制度を周知・広報するよう、現場に徹底する」、「地方税の徴収の猶予等」として「国税・社会保険料の納付の猶予等の取扱いを踏まえ、徴収の猶予等、迅速かつ柔軟に適切に対応するよう、地方公共団体に要請する」というものである<sup>(3)</sup>。3月中には「国民生活安定緊

- 
- (2) 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（新型コロナウイルス感染症対策関連）について〔第201回国会（常会）総務委員会参考資料〕』（2020年4月）、沼澤弘平他「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策における地方税制上の措置（地方税法等の一部を改正する法律（令和2年法律第26号）等）」地方税2020年6月号20頁、西村高則「新型コロナウイルス感染症等に係る徴収猶予の特例の取扱い及び申請書等の様式について」同43頁、同「新型コロナウイルス感染症等に係る徴収猶予の特例の取扱いに関する個別事例について」地方税2020年7月号34頁、小山里沙「徴収猶予の特例に係る電子申請について」地方税2020年6月号81頁、総務省自治財政局調整課「第201回国会で成立した地方財政関係法律等の概要」地方財政2020年7月号70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2年）」（地方財務協会、2020年）、「特集 新型コロナウイルス感染症緊急経済対策 地方税の徴収猶予 実務解説」税2020年7月号9頁、「特集 新型コロナウイルス感染症緊急経済対策 税目別特例措置Q&A」税2020年8月号11頁などがある。
- (3) 2020年4月7日以前における総務省自治税務局による対応については、西村高則「新型コロナウイルス感染症の拡大防止の観点からの申告期限等の延長及び新型コロナウイルス感染症の発生に伴い納税が困難な者への対応について」地方税2020年5月号47頁を参照。

急措置法施行令の一部を改正する政令」（令和2年3月11日政令第42号）<sup>(4)</sup>、「新型コロナウイルス感染症等対策特別措置法の一部を改正する法律」（令和2年3月13日法律第4号）など、法令の改正も進められた。

## 〔2〕4月7日緊急経済対策

緊急事態宣言と同日に公表された4月7日緊急経済対策は、中小・小規模事業者に対する「持続化給付金」や「生活に困っている世帯に対する新たな給付金〔生活支援臨時給付金（仮称）〕」<sup>(5)</sup>が盛り込まれたことで知られるが、税制措置についても次のように方針を定めている。

- ・ 「納税の猶予制度の特例」：「収入に相当の減少があった事業者の国税・地方税及び社会保険料について、無担保かつ延滞税なしで1年間、納付を猶予する特例を設ける」と説明される。
- ・ 「欠損金の繰戻しによる還付の特例」：こちらは「資本金1億円超10億円以下の企業に生じた欠損金について、欠損金の繰戻しによる法人税等の還付制度の適用を可能とする」と説明される。
- ・ 「中小事業者等が所有する償却資産及び事業用家屋に係る固定資産税及び都市計画税の軽減措置」：「厳しい経営環境にある中小事業者等に対して、令和3年度課税の1年分に限り、償却資産及び事業用家屋に係る固定資産税及び都市計画税の負担を2分の1又はゼロとする」。
- ・ 「生産性革命の実現に向けた固定資産税の特例措置の拡充・延長」
- ・ 「テレワーク等のための中小企業の設備投資税制」
- ・ 「文化芸術・スポーツイベントを中止等した主催者に対する払戻請求権を放棄した観客等への寄附金控除の適用」：これは「政府の自粛要請を踏まえて」中止などとなったコンサートやスポーツイベントなどのチケットを所持する者について「寄附金控除（所得控除又は税額控除）の対象とする」というものである。

---

(4) この政令によって国民生活安定緊急措置法施行令に追加された新第2条は、衛生マスクの高値転売を禁止するものである（罰則は同第7条）。

(5) 世帯主の2020年2月～6月のうちの任意の月における月間収入が「新型コロナウイルス感染症発生前に比べて減少し、かつ年間ベースに引き直すと個人住民税均等割非課税水準となる低所得世帯」または「新型コロナウイルス感染症発生前に比べて大幅に減少（半減以上）し、かつ年間ベースに引き直すと個人住民税均等割非課税水準の2倍以下となる世帯等」に対し、1世帯あたりで30万円を給付する、というものであった（4月7日緊急経済対策23頁）。

- ・ 「自動車税・軽自動車税環境性能割の臨時的軽減の延長」
- ・ 「住宅ローン控除の適用要件の弾力化」
- ・ 「耐震改修した住宅に係る不動産取得税の特例措置の適用要件の弾力化」
- ・ 「消費税の課税事業者選択届出書等の提出に係る特例」
- ・ 「特別貸付に係る契約書の印紙税の非課税」

以上の措置による「減収額については、全額国費で補填する」ものとされた。

なお、上記の内容は、やはり4月7日に閣議決定された2020年度補正予算第1号にも盛り込まれていた。同補正予算は、4月20日に修正された上で改めて閣議決定された。一般会計の総額（歳入・歳出）はおよそ25兆6,914億円である。

### 〔3〕 4月20日緊急経済対策

4月7日緊急経済対策に盛り込まれた「生活に困っている世帯に対する新たな給付金〔生活支援臨時給付金（仮称）〕」が与野党を含め広く国民から批判を浴びたことにより、4月20日緊急経済対策は「全国全ての人々への新たな給付金」として一人当たり一律10万円の「特別定額給付金」を設けることとした。一方、税制措置については4月7日緊急経済対策から変更されていない。

## 3. 地方税法等一部改正法（案）の概要

2020年4月28日の衆議院総務委員会における高市早苗総務大臣による趣旨説明によれば、地方税法等一部改正法（案）は「新型コロナウイルス感染症及びその蔓延防止のための措置が納税者等に及ぼす影響の緩和を図る観点から、地方税に関し、所要の施策を講ずるため」のものであり、第一に「厳しい経営環境にある中小事業者等に対して、令和3年度分に限り、償却資産及び事業用家屋に係る固定資産税及び都市計画税の負担を2分の1又はゼロとする」、第二に「新型コロナウイルス感染症等の影響により収入に相当の減少があった事業者について、無担保かつ延滞金なしで1年間、徴収を猶予する特例を設ける」、第三に「自動車税環境性能割及び軽自動車税環境性能割の税率の臨時的軽減措置について、適用期限を令和3年3月31日まで延長する」、第四に「固定資産税の減収を補填する措置

等を講ずる」ことを主な内容とする<sup>(6)</sup>。

地方税法等一部改正法は、本則4か条、附則6か条からなる。本則の第1条および第2条は地方税法、第3条は地方財政法、第4条は「地方特例交付金等の地方財政の特別措置に関する法律」のそれぞれ一部を改正する規定である。また、附則の第6条は、市町村長から道府県知事に提出された特別交付金の額の算定に用いる資料の審査および総務大臣への送付（地方税法附則第70条第2項後段）を第1号法定受託事務とする旨の規定である。

なお、地方税法等一部改正法は原則として公布日である2020年4月30日から施行されるが、同第2条（一部を除く）ならびに附則第3条および第4条は2021年1月1日から施行される。また、同第2条のうち地方税法第20条の13を改正する部分および同法附則に第65条から第77条までを追加する部分、ならびに地方税法等一部改正法第4条および同附則第6条は2021年4月1日から施行される。そのため、〔1〕～〔5〕は2020年4月30日から施行される事項、〔6〕～〔8〕は2021年1月1日から施行される事項である。

### 〔1〕地方税の徴収猶予の特例

地方団体の長は、災害、病気、事業の廃止または休止、事業における著しい損失などの事由により、納税者または特別徴収義務者が一時に徴収金（地方税）を納付または納入することができない場合に、1年以内の期間を定めた上で地方税の徴収を猶予することができる（地方税法第15条第1項、同第2項）。新型コロナウイルスの感染拡大による納税者または特別徴収義務者の収入の急減も事業における著しい損失に含まれると解することは可能であるが、徴収の猶予が認められるためには担保を供さなければならない（同第16条）。また、徴収の猶予が認められた場合には、延滞金の全額または一部が免除される（同第15条の9）。

2020年3月18日付で総務省自治税務局長から各都道府県知事宛に出された通知「新型コロナウイルス感染症の発生に伴い納税が困難な者への対応について」は、徴収の猶予を認める場合として「新型コロナウイルス感染症の患者が発生した施設で消毒作業が行われたため、備品（例：電化製品）が壊れて使用できなくなった又は棚卸資産（例：食材）を廃棄した場合」（地方税法第15条第1項第1号に該当）、「納税者又

---

(6) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第15号（令和2年4月28日）」2頁。

なお、以下、職名、所属会派（政党）、会派（政党）名は、本稿執筆時においてその職または会派（政党）に留まるものも含め、2020年4月27日から同月30日までの期間におけるものである。



はその生計を一にする親族が新型コロナウイルス感染症にり患した場合」（同第2号に該当）、「新型コロナウイルス感染症の影響により、予約キャンセルが相次いだため、事業を休廃止した場合」（同第3号に該当）および「新型コロナウイルス感染症の影響で、予約キャンセルが相次いだ、給食の食材を廃棄した等の理由により、事業に著しい損失が生じた場合」（同第4号）を例示し、申請の際の必要書類の添付を不要とする（同第15条の2第4項）、担保を徴しない（同第16条を参照）などの対応を求めている。しかし、担保を徴しない場合は条例の定めによることとされており（同条第1項）、災害等による徴収の猶予の場合はその期間に対応する延滞金の全額が免除されるが、事業の廃止や著しい損失による徴収の猶予の場合にはその期間に対応する延滞金の2分の1のみが免除される。そのため、財産の損失はないが新型コロナウイルスの感染拡大により事業に著しい損失が発生した場合には、納税者または特別徴収義務者は徴収の猶予は受けられるものの、担保を供さなければならず、延滞金を納める必要がある<sup>(7)</sup>。

新型コロナウイルスの感染拡大およびその防止措置のために入国制限措置が採られ、海外からの観光客が急減し、また国内における様々なイベントについても「自粛」が要請されて中止または延期に追い込まれるなど、事態は非常に悪化している。そこで、徴収の猶予に際して、財産の損失はないが経済的損失がある場合にも担保を不要とし、延滞金も免除するため、地方税法等一部改正法第1条によって地方税法附則に第59条が追加された。

同条第1項は、地方団体の長が、2020年2月1日以降に新型コロナウイルス感染症およびその蔓延防止のための措置の影響を受けて事業について相当な収入の減少があった、またはこれに類する事実があった納税者または特別徴収義務者に対し、申請に基づいて納期限から1年以内の期間に限定して地方団体の徴収金の全部または一部の徴収を猶予することができる旨を定める。猶予の対象は、特定日（2021年1月31日。地方税法施行令附則第36条第1項）以前に納税義務または特別徴収義務が成立した地方税（証紙徴収に係る地方税を除く。同第4項）に係る地方団体の徴収金であって納期限が2020年2月1日以後に到来するもののうち、申請日以前に納付し、または納入すべき税額が確定したもの（地方税法附則第59条第1項第1号）、中間申告に係る法

---

(7) 沼澤他・前掲注(2)26頁。地方税務研究会編『地方税法総則逐条解説』（地方財務協会、2017年）420頁も参照。

人住民税または法人事業税（地方税法施行令附則第36条第5項）に係る地方団体の徴収金で、納期限が2020年2月1日以後に到来するもののうち、申請日以前に納付し、または納入すべき税額の確定したもの（地方税法附則第59条第1項第2号）である。

徴収の猶予を求める納税者または特別徴収義務者が申請をするには「新型コロナウイルス感染症等の影響による事業収入の減少等の事実があること及びその地方団体の徴収金の全部又は一部を一時に納付し、又は納入することが困難である事情の詳細、当該猶予を受けようとする金額及びその期間その他の政令で定める事項を記載した申請書に、当該新型コロナウイルス感染症等の影響による事業収入の減少等の事実を証するに足りる書類、財産目録その他の政令で定める書類を添付し、これを地方団体の長に提出しなければならない」（同第2項）。ここにいう「政令で定める書類」は「新型コロナウイルス感染症等の影響による事業収入の減少等の事実を証するに足りる書類」、「財産目録その他の資産及び負債の状況を明らかにする書類」および「猶予を受けようとする日前の収入及び支出の実績並びに同日以後の収入及び支出の見込みを明らかにする書類」である（地方税法施行令附則第37条第2項）。申請手続については「国税の特別猶予よりも地方税の特別猶予のほうが、その申請における添付書類について事業概況や財産状況などの詳細なものを求めており」、「各税務署・都道府県・市区町村の基準、それに基づく税務職員の判断により、結果が左右されるという側面は否めない」とする批判がある<sup>(8)</sup>。もっとも、地方税法附則第59条第3項により、地方税法第15条の2（第4項以下）、第15条の2の2ないし第15条の3ならびに第15条の9第1項および第2項が申請書の提出および添付書類について準用されるため、添付書類を不要とするなどの対応も可能である<sup>(9)</sup>。

また、地方税法附則第59条第4項は、同第1項の規定による徴収の猶予を地方税法第15条第3項に規定する徴収の猶予とみなして「第15条の5第1項、第15条の6第1項および第2項、第16条の2第1項、第18条の2第4項並びに第20条の5の3の規定を適用する」と定める。ここで地方税法第16条があげられていないことから、担保の提供は不要となる。

なお、地方税法附則第59条による徴収の猶予の特例が適用される場合には、地方税法第15条による徴収の猶予を重ねて適用することができない（地方税法附則第59条第

---

(8) 吉川宏延『自治体税務職員必携新型コロナ緊急経済対策の地方税制特例Q&A』（ぎょうせい、2020年）25頁。

(9) 沼澤他・前掲注(2)28頁。

5項)<sup>(10)</sup>。

## 〔2〕自動車税および軽自動車税の非課税措置の延長

2019年10月1日より、自動車の取得者に対して自動車税環境性能割、所有者に対して自動車税種別割が課される（地方税法第146条第1項）。但し、2019年10月1日以降に自家用車で一定の環境性能を充たすもの（同第157条第1項第1号ロ、同第2号ロ）が取得された場合には自動車税環境性能割が課されない（同附則第12条の2の10第2項）。その適用期限は2020年9月30日とされていたが、地方税法等一部改正法第1条により、2021年3月31日まで延長される。

また、2019年10月1日より、軽自動車税の取得者に対して軽自動車税環境性能割、所有者に対して軽自動車税種別割が課される（地方税法第443条第1項）。但し、2019年10月1日以降に三輪以上の自家用軽自動車で一定の環境性能を充たすもの（同第451条第1項第1号）が取得された場合には軽自動車税環境性能割が課されない（同附則第29条の8の2）。その適用期限はやはり2020年9月30日とされていたが、地方税法等一部改正法第1条により、2021年3月31日まで延長される。

## 〔3〕不動産取得税の減額等の特例

地方税法第73条の27の2は、同第72条の24第3項にいう耐震基準不適合既存住宅を取得した個人がその取得日から6か月以内に耐震改修（建築物の耐震改修の促進に関する法律第2条第2項）を行い、その住宅が耐震基準に適合する旨の証明を受け、かつ、住宅を居住の用に供した場合には、道府県が不動産取得税の税額から一定額を減額する旨を定める。しかし、新型コロナウイルスの感染拡大により、住宅設備機器の納入の遅れや耐震改修工事の自粛などが生じ、取得から6か月以内に耐震改修を経て入居することができない場合が生じうる。

そこで、地方税法等一部改正法第1条により、地方税法附則に第60条が追加され<sup>(11)</sup>、特例措置の適用要件が弾力化されることとなった。すなわち、個人が耐震基準不適合既存住宅を取得し、その住宅の耐震改修に係る契約を取得日から5か月を経過する日

---

(10) 沼澤他・前掲注(2)29頁は「徴収猶予の特例を適用した場合でもなお、事態が好転せず、資金繰りに困難が生じている場合、改めて、法第15条第1項の規定による要件に合致するのであれば、徴収猶予の特例の期限後に既存の徴収猶予を適用することは可能である」と述べる。

(11) 本条は2021年1月1日から第62条となる（地方税法等一部改正法第2条による）。

または地方税法等一部改正法施行日（2021年4月30日）から2か月を経過する日のいずれか遅い日（地方税法施行令附則第38条）までに締結している個人について、総務省令で定めるところにより証明がなされた場合には、耐震改修を行った日から6か月以内（2022年3月31日までの期間に限定される）にその住宅に個人が入居したときに、不動産取得税の減額がなされることとなった。

#### 〔4〕 中小事業者等の家屋および償却資産に対する固定資産税および都市計画税の課税標準の特例

地方税法等一部改正法第1条により地方税法附則に追加された第61条<sup>(12)</sup>は、2021年度分の固定資産税および都市計画税に限定された特例である。適用の対象者は租税特別措置法第10条第7項第6号または同第42条の4第8項第7号に定められる中小事業者であるが、性風俗関連特殊営業（風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律第2条第5項）を営む者は除外される。

2021年度分に限り、中小事業者が所有し、かつ事業の用に供する家屋（減価償却額又は減価償却費が法人税法または所得税法の規定による所得の計算上損金または必要な経費に算入されるもの）および償却資産に対して課される固定資産税または都市計画税の課税標準は、新型コロナウイルス感染症およびその蔓延防止のための措置の影響を受けた中小事業者の事業収入割合に応じ、次のいずれかの額とされる。

- ① 事業収入割合が50%以下の場合：0円。
- ② 事業収入割合が50%超70%以下の場合：固定資産税または都市計画税の課税標準となるべき価格の2分の1の額。

ここで事業収入割合は、2020年2月から10月までの間における連続する3か月の期間の中小事業者の収入の合計額を、その期間の初日の1年前の日から起算して3か月を経過するまでの期間の中小事業者の収入の合計額で除して得られた割合である。

中小事業者が以上の特例の適用を受けるためには、2021年1月31日までに市町村長（または総務大臣もしくは道府県知事）に申告を行わなければならない（地方税法附則第61条第2項。期間経過後の申告については同第3項。虚偽申告の罰則は同第4項および同第5項）。

---

(12) 本条は2021年1月1日から第63条となる（地方税法等一部改正法第2条による）。

## 〔5〕先端設備等に該当する家屋および構築物に対する固定資産税の課税標準の特例

地方税法等一部改正法第1条により地方税法附則に追加された第62条<sup>(13)</sup>も、やはり中小事業者に関する固定資産税の課税標準に関する特例を定める。

地方税法附則第15条第41項は、中小事業者が認定先端設備等導入計画（生産性向上特別措置法第41条第2項）に従って取得した先端設備等（同第36条第1項）に該当する機械および装置、工具、器具および備品ならびに建物設備品で地方税法施行令第11条第40項で定めるものに対して課する固定資産税の課税標準を、新たに固定資産税が課されることになった年度から3年度分の固定資産税に限定して、固定資産税の課税標準となるべき価格に市町村の条例で定める割合（0%以上50%以下）を乗じて得られた額とする旨を定める<sup>(14)</sup>。この特例は生産性革命集中投資期間における措置であり、2021年3月31日が適用の期限とされている。地方税法附則第62条は、適用の対象を事業の用に供する家屋および構築物にも広げた上で、適用期限を2023年3月31日に延長する旨の規定である（生産性向上特別措置法の改正が前提となる）。対象が拡大された理由は「テレワークのためのサテライトオフィスやローカル5Gを利用した通信設備も対象となりうるよう」にするとのことであるが、「地方団体からも期限の到来をもって確実に終了することや期限内の拡充を行わないことを強く求められて」おり<sup>(15)</sup>、いかに減収分を国費補填することとしたとはいえ、立法のあり方として問題があるろう。

## 〔6〕個人住民税の寄附金税額控除の特例

地方税法等一部改正法第2条により地方税法附則に追加された第60条は、新型コロナウイルス感染症特例法第5条第4項において指定される行事（「文化芸術又はスポーツに関する行事のうち、不特定かつ多数の者から入場料金、参加料金その他の対価の支払を受けて、当該対価の支払をした者に見せ、聴かせ、又は参加させる行事であって、政令で定めるもの」）が中止もしくは延期され、または規模が縮小されたことにより生じた入場料金等払戻請求権（都道府県または市町村の条例で定められるもの）の全部または一部を、個人住民税所得割の納税義務者が指定期間（2020年2月1

---

(13) 地方税法等一部改正法第2条により、本条は2021年1月1日から第64条となる。

(14) 拙稿「地方税法等の一部を改正する法律（平成30年3月31日法律第3号）」自治総研478号（2018年）45頁（下山憲治編『地方自治関連立法動向 第6集』（2019年）83頁）も参照。

(15) 沼澤他・前掲注(2)33頁。

日から2021年12月31日まで) 内に放棄した場合に、その放棄した入場料金等払戻請求権相当額を寄附金(地方税法第37条の2第1項第3号、同第314条の7第1項第3号)を支出したものとみなす旨を定める。これにより、一定のコンサートやスポーツイベントなどのチケットについて払い戻しを行わなかった者に寄附金税額控除の適用が認められることとなる。

納税義務者が放棄した入場料金等払戻請求権相当額は、その年の指定期間内における入場料金等払戻請求権の価額に相当する額の合計額であるが、上限は20万円とされる(地方税法附則第60条第2項、同第4項)。また、適用下限額は2,000円であり、他の寄附金と合わせての適用上限額は総所得の30%である(地方税法第37条の2第1項柱書、同第314条の7第1項柱書)。

また、納税義務者が入場料金等払戻請求権を行使した場合であっても、払い戻しをした者に対して払い戻しを受けた金額以下の金額の寄附金を支出した場合にも、その寄附金支出額を「当該放棄をした部分の入場料金等払戻請求権の価額とみなして」寄附金税額控除の適用を受けることができる(地方税法等一部改正法附則第3条および同第4条)。

## 〔7〕 個人住民税の住宅借入金等特別税額控除の特例

住宅借入金等特別税額控除は、住宅借入金等の年末残高の合計額の最大1%を、原則として10年間、所得税額から控除し、なお控除しきれない場合に個人住民税所得割の額から控除するという制度である(租税特別措置法第41条、同第41条の2、地方税法附則第5条の4の2第1項)。但し、個人が一定の住宅を取得して2019年10月1日から2020年12月31日までの間に居住の用に供した場合には13年間の税額控除が認められる(租税特別措置法第41条第13項および同第16項)。

新型コロナウイルスの感染拡大により、住宅借入金等を得て中古住宅を取得してから6か月以内に居住の用に供することができない、新築住宅を取得してから2020年12月31日までに入居できない場合などが想定された。そこで、新型コロナウイルス感染症特例法第6条は、中古住宅を取得してから6か月以内に居住の用に供することができなかったなどの場合に、2021年12月31日までに居住の用に供することなどを要件とする住宅借入金等特別税額控除の特例を定めた。地方税法等一部改正法に関するのは新型コロナウイルス感染症特例法第6条第4項であり、同項は、住宅の取得等で特別特定取得(租税特別措置法第41条第14項)に該当するものをした個人などが、新型

新型コロナウイルス感染症およびその蔓延防止のための措置の影響によって2020年12月31日までに家屋を居住の用に供することができなかった場合には、2021年1月1日から同年12月31日までに居住の用に供すること、および、居住用家屋または認定住宅（同第10項）の新築については2020年9月30日まで（新型コロナウイルス感染症特例法施行令第4条第3項第1号）、建売住宅もしくは中古住宅の取得または増改築等については同年11月30日まで（同第2号）の間に取得に係る契約が締結されていることを要件として、所得税について13年間の住宅借入金等特別税額控除の適用を受けることができる旨を定める。

以上の改正に合わせたのが、地方税法等一部改正法第2条により地方税法附則に追加された第61条である。個人住民税所得割についても所得税と同様に13年間の住宅借入金等特別税額控除の適用を認めるため、「前年分の所得税につき新型コロナウイルス感染症特例法第6条第4項の規定の適用を受けた場合における」地方税法附則第5条の4の2の適用について、同第1項および第5項に「『令和15年度』とあるのは、『令和16年度』とする」と定める。

#### 〔8〕新型コロナウイルス感染症対策地方税減収補填特別交付金

地方税法等一部改正法第2条は、地方税法附則に第65条から第77条までを追加し、特例によって生じる地方税の減収に対応するための新型コロナウイルス感染症対策地方税減収補填特別交付金（地方税法附則第65条第1項。以下、特別交付金）を定める。

特別交付金は、地方税法附則第63条および第64条（2020年12月31日までは第61条および第62条）に定められる特例による固定資産税および都市計画税の減収を補填するため、2021年度から2024年度まで交付されるものであり、2021年度から2024年度まで交付される固定資産税減収補填特別交付金（同第65条第2項）と2021年度のみ交付される都市計画税減収補填特別交付金（同項）とに分かれる。特別交付金の総額は、2021年度においては固定資産税減収補填特別交付金総額および都市計画税減収補填特別交付金総額の合算額であり、2022年度から2024年度までは固定資産税減収補填特別交付金総額である（同第3項）。また、各年度分として各道府県または各市町村に対して交付すべき特別交付金の額は、2021年度においては固定資産税減収補填特別交付金の額と都市計画税減収補填特別交付金の額の合算額であり、2022年度から2024年度までは固定資産税減収補填特別交付金の額である（同第4項）。

固定資産税減収補填特別交付金の総額は「各道府県及び各市町村における当該年度

の固定資産税の課税標準特例による減収見込額の合算額に相当する額として予算で定める額」であり（同第66条第1項）、各道府県または各市町村に対して交付すべき額は「当該年度の固定資産税の課税標準特例による減収額に相当する額として総務省令で定めるところにより算定した額」である（同第2項および同第3項。同第4項も参照）。

都市計画税減収補填特別交付金の総額は「各市町村における当該年度の都市計画税の課税標準特例による減収見込額の合算額に相当する額として予算で定める額」であり（同第67条第1項）、各市町村に対して交付すべき額は「各市町村における当該年度の都市計画税の課税標準特例による減収額に相当する額として総務省令で定めるところにより算定した額」である（同第2項。同第3項も参照）。

各道府県または各市町村に交付すべき特別交付金の額の決定時期および交付時期は各年度の3月中であり（同第68条および同第69条）、総務大臣が特別交付金の額を決定しようとする場合には地方財政審議会の意見を聴かななければならない（同第76条。総務大臣が特別交付金の交付に関する命令の制定または改廃の立案をしようとする場合も同じ）。一方、道府県知事および市町村長は「特別交付金の額の算定に用いる資料」の提出義務を負う（同第70条）。また、市町村は、交付された都市計画税減収補填特別交付金の額を「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」（地方税法第702条第1項）に充てなければならない（地方税法等附則第71条）。

なお、特別交付金の総額は「一般会計から交付税及び譲与税配付金特別会計に繰り入れ」（同第72条第1項）、「前項の規定による一般会計からの繰入金は令和3年度から令和6年度までの各年度における交付税及び譲与税配付金特別会計の歳入とし、特別交付金は当該各年度における同会計の歳出とする」（同第2項）。

#### 4. 国会における法律案の審議状況

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

衆議院議案受理年月日

2020年4月27日



衆議院付託年月日	2020年4月27日（総務委員会）
衆議院審査終了年月日	2020年4月29日（可決）
衆議院審議終了年月日	2020年4月29日（可決。全会一致）
参議院予備審査議案受理年月日	2020年4月27日
参議院議案受理年月日	2020年4月29日
参議院付託年月日	2020年4月29日（総務委員会）
参議院審査終了年月日	2020年4月30日（可決）
参議院審議終了年月日	2020年4月30日（可決。起立多数）
公布年月日	2020年4月30日（法律第26号）

## 〔1〕 衆議院総務委員会

衆議院総務委員会における高市総務大臣による地方税法等一部改正法案の趣旨説明は2020年4月28日になされた。同日に審査が行われたが、討論の申出がなかったため、翌29日に採決が行われ、全会一致で可決された<sup>(16)</sup>。但し、28日の審査においては特別定額給付金などに関する質疑応答のほうが多くなされており、地方税法等一部改正法案に関する質疑応答はあまり多くなされていない。

### (1) 個人住民税における寄附金控除

高木錬太郎議員（立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム）が、この寄附金控除の広報のあり方について質した。これに対し、森孝之政府参考人（文化庁審議官）は「文部科学省では、文化芸術団体及びスポーツ団体に対しましてこの制度に関する説明を行いますとともに、文化庁、スポーツ庁のホームページに掲載をするなど、広く国民に対する周知を図ってきたところで」あり、「今後ともさまざまな広報手段を活用し、さらなる広報、周知に努めてまいりたい」と答弁した<sup>(17)</sup>。

一方、本村伸子議員（日本共産党）は「今回、所得税の方は文部科学省で許可基準をつくる、個人住民税の方は地方自治体が決めるということですがけれども、表現の自由との関係で、イベントや団体など、内容を検閲するようなことがあってはならない」と述べた上で、「文化芸術、スポーツイベントなどの自粛、キャンセルなどによって

(16) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第16号（令和2年4月29日）」1頁。

(17) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第15号（令和2年4月28日）」5頁。

大きな損害を受けているわけで」あり、「そうしたことに対してしっかりと補償することが必要で、今回の税制改正だけでは全く足りない」から「文化芸術、スポーツイベントの自粛、キャンセルなどによって受けた大きな損害について補償すべきだ」と質した。これに対し、森政府参考人は「国税につきましては、イベント主催者の申請に基づき、文部科学省において指定をする、また、地方税においては、この指定イベントのうち、住民福祉の増進に寄与するものとして各自治体の条例において定めるというふうに承知をして」おり、「文部科学省としましては、対象イベントの指定に当たりましては、新型コロナウイルスの感染拡大防止措置の円滑な実施という観点も踏まえまして、文化芸術、スポーツに関連するものでありまして、一定の形式的な要件を満たすものであれば幅広く対象とすることを想定している」と答弁した。また、上野通子文部科学副大臣は「政府全体としての方針として、新型コロナウイルスの影響によりさまざまに発生する各事業者の個別の損失を直接補償することは難しいと考えていますが、現在厳しい状況にある文化芸術やスポーツ関係者に対する支援を行うことは、議員おっしゃるとおり、大変重要であると考えております」、「イベントの自粛によって主催者に大きな損失が生じている状況を踏まえて、イベントのチケットを払い戻さず寄附することで税優遇を受けられる制度も新設します」と答弁した<sup>(18)</sup>。

## (2) 固定資産税および都市計画税の減免

本村議員が店舗兼住宅および土地を減免対象にすべきであると質したのに対し、高市総務大臣は「今回の措置は、新型コロナウイルス感染症の影響によって厳しい経営環境にある中小事業者などの事業継続を支援するために、稼働率が著しく落ちている事業用資産に対する固定資産税を軽減する」が、「固定資産税は地方の行政サービスを支える基幹税でございますから、その安定確保は非常に重要でございますので、対象資産は必要な範囲に限定すべきものだと考えており」、「事業用資産として、その減価償却費が法人税や所得税において損金や経費に算入される償却資産及び事業用家屋を対象とすることといたしました」と答弁した<sup>(19)</sup>。

また、本村議員が「事業用ではない個人の固定資産税そして都市計画税の減免も考

---

(18) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第15号（令和2年4月28日）」9頁。

(19) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第15号（令和2年4月28日）」8頁。

えるべきだ」と質したのに対し、高市総務大臣は「中小事業者などの負担を軽減し、事業継続を支援する観点から、固定資産税を軽減することと」したのであり、「個人の方に対する経済支援としては、今般の経済対策の中において給付金などさまざまな予算措置も講じられておりますので、個々の納税者の実情に応じて適切に対応していただけるものと考えております」と答弁した<sup>(20)</sup>。

## 〔2〕衆議院本会議（2020年4月29日）

地方税法等一部改正法案および「令和二年度特別定額給付金等に係る差押禁止等に関する法律」案（第201回国会衆議院議員提出法律案第10号、令和2年4月30日法律第27号）は一括して議題とされ、両案について大口善徳総務委員会委員長による報告が行われた。直ちに採決が行われ、全会一致で可決された。新型コロナウイルス感染症特例法についても同様であり、田中良生財務金融委員会委員長による報告の後、直ちに全会一致で可決された<sup>(21)</sup>。

## 〔3〕参議院総務委員会

参議院総務委員会における高市早苗総務大臣による地方税法等一部改正法案の趣旨説明は2020年4月30日になされた。同日に審査が行われたが、討論の申出がなかったため、直ちに採決が行われ、全会一致で可決された<sup>(22)</sup>。但し、28日の審査においては特別定額給付金などに関する質疑応答のほうが多くなされており、地方税法等一部改正法案に関する質疑応答はあまり多くなされていない。

### （1）地方公共団体の税収の減少に対する措置など

徳茂雅之議員（自由民主党）がこの点を質したのに対し、内藤尚志政府参考人（総務省自治財政局長）は「今回の地方税法改正案に盛り込まれております徴収猶予の特例に対しましては、納付までの間の一時的な減収に対応いたしますために、特例債でございます資金手当のための地方債を発行することができることといたしてお」り、「固定資産税及び都市計画税の軽減措置につきましては、この令和三年度以降の減収額を補填いたしますために、今回の改正法案によりまして新型コロナウイルス感染症

---

(20) 「第201回国会衆議院総務委員会議録第15号（令和2年4月28日）」8頁。

(21) 「第201回国会衆議院会議録第22号（令和2年4月29日）」6頁、7頁。

(22) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第13号（令和2年4月30日）」1頁、11頁。

対策地方税減収補填特別交付金を創設することとしております」と答弁した<sup>(23)</sup>。

一方、岸真紀子議員（立憲・国民・新緑風会・社民）が2020年度の「地方財政の見込み」について質したのに対し、内藤政府参考人は、具体的な見込額などを示していないが「今回のコロナウイルス感染症によります影響によりまして、地方税収に様々な影響が生じるというふうに見込んでおります」とした上で「年度途中の地方税の減収につきましては、現行制度上、税収の変動が大きい法人関係税等につきましては、翌年度以降の三年度間に地方交付税の精算を行いますこととございますとか、当該年度に減収補填債の発行が可能となっている」が、「今回の景気変動に伴いましてその他の税においても影響が生じることが予想されますので、今後、地方団体の実情を丁寧にお伺いをいたしまして状況の把握に努めてまいりたい」と答弁した。これを受けて岸議員が「地財計画での見込みから相当な落ち込みが予想され」とした上で、「税収見込みが甘くて国税が減収となった影響で、後年度精算分として2021年度は3,004億円の交付税減額が生じて」いるなどと質した。これに対し、内藤政府参考人は「地方交付税の原資でございます国税五税が減額補正となった事例は平成20年度以降四例ございますけれども、いずれの場合も、地方交付税の法定率分の減少について、一般会計からその全額を加算した上で、当初予算における財源不足の補填ルール、いわゆる折半ルールでございますけれども、これに基づき後年度に精算を行って」おり、「今年度、このような事態が生じた場合ということでございますけれども、財政当局とも協議いたしますが、地方団体の財政運営に支障が生じないよう適切な補填措置を講じますとともに、将来の地方財政への影響をできる限り緩和するという観点も踏まえ、適切に対応してまいりたい」と答弁した<sup>(24)</sup>。

## （２） 徴収猶予の特例制度

岸議員は、徴収猶予の特例制度の対象が2020年2月1日から2021年1月31日までの間に納期限が到来するものとされる点について、終期を「政令で定めるという認識でよいか」、「猶予によって滞納繰越しという扱いになるので、徴収率に影響が出てくるのではないかと考えられ」、「現場は事務手続上に相当混乱が生じるおそれがあるので、丁寧な周知をお願いしたい」と質した。これに対し、開出英之政府参考人（総務省自治税務局長）は、終期を政令で定めると述べた上で「この扱いにつきましては

---

(23) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第13号（令和2年4月30日）」2頁。

(24) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第13号（令和2年4月30日）」3頁。

既に地方団体に考え方を示しているところをございますけれども、今後につきましても、具体的な適用が可能になるように地方団体に考え方を更にお示ししたい」と答弁した<sup>(25)</sup>。

#### 〔４〕参議院本会議（2020年4月30日）

地方税法等一部改正法案および「令和2年度特別定額給付金等に係る差押禁止等に関する法律」（第201回国会衆議院議員提出法律案第10号。令和2年4月30日法律第27号）の案は一括して議題とされ、両案について若松謙維総務委員会委員長による報告が行われた。直ちに採決が行われ、起立多数で可決された。新型コロナウイルス感染症特例法についても同様であり、中西祐介財務金融委員会委員長による報告の後、直ちに採決が行われ、起立多数で可決された<sup>(26)</sup>。

## 5. おわりに 2020年度補正予算第2号（一般会計、特別会計および政府機関関係）など

新型コロナウイルス感染症特例法および地方税法等一部改正法は（経済上の）緊急事態に対処するための法律であると評価してよいであろう。その意味において、地方税法等一部改正法が地方税収入の大幅な低下を引き起こすものであるとしてもやむをえない部分はある。しかし、既に先端設備等に該当する家屋および構築物に対する固定資産税の課税標準の特例についてみたように、緊急経済対策の下に不拡充や終了を求められていたものを拡充および延長することには、地方自治の理念に照らして疑義を覚える。また、特例措置が恒久化する可能性も否定できず、地方税財源の確保および充実という要請に沿った、税源の再配分を含む税制の再構築は一層難しくなったと言いうるであろう。

ここで、地方税法等一部改正法が施行されてからの状況を取り上げておきたい。

2020年5月27日の持ち回り閣議において2020年度補正予算第2号のうち一般会計の分が決定され、6月8日の持ち回り閣議においては特別会計の分および政府関係機関の分も決定された。

---

(25) 「第201回国会参議院総務委員会会議録第13号（令和2年4月30日）」2頁。

(26) 「第201回国会参議院会議録第15号（令和2年4月30日）」6頁、7頁（この会議録には賛成者数、反対者数の詳細が記載されていない）。

財務省の説明によると「令和2年度補正予算（第2号、特第2号及び機第2号）は、令和2年4月30日に成立した令和2年度補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）を強化するために必要な経費の追加等を行う一方、歳入面において、公債金の増額を行うことを内容とするものである」<sup>(27)</sup>。本稿においては一般会計を取り上げておくと、歳出については「新型コロナウイルス感染症対策関連経費」として31兆8,170億5,400万円を計上し、963億4,300万円を国債整理基金特別会計に繰り入れるなどにより、31兆9,133億9,700万円の追加となる。一方、歳入は全て公債金であり、内訳は、財政法第4条第1項ただし書きによる公債金が9兆2,990億円の追加、「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」第3条第1項の規定による特例公債金が22兆6,123億7,100万円の追加、合わせて31兆9,113億7,100万円の追加である。これにより、公債依存度は56.3%となった。歳入歳出額の増加の幅、公債依存度のいずれも過去最高である。

●2020年度一般会計予算の歳入歳出額および公債依存度（10万円以下を四捨五入）

	予算（当初）	補正予算第1号	補正予算第2号
歳入歳出額	102兆6,579億7,100万円	128兆3,493億2,500万円	160兆2,606億9,500万円
公債依存度	31.7%	45.4%	56.3%

出典：財務省主計局「令和2年度補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）等の説明（第201回国会）」（未定稿、2020年4月）1頁、2頁、財務省主計局・前掲注(27)1頁、2頁より、筆者が作成。

2020年度補正予算第2号は、6月8日に衆議院に提出され、10日に衆議院本会議、12日に参議院本会議において、いずれも賛成多数で可決され、成立した。

補正予算第2号の成立により、2020年度予算において租税および印紙による収入は63兆5,130億円（一般会計歳入総額の39.6%）が見込まれるのに対し、公債金は90兆1,589億円となる。新型コロナウイルス感染症に対処するためにやむをえない側面もあるとはいえ、将来の財政状況への不安が生じるであろう<sup>(28)</sup>。

(27) 財務省主計局「令和2年度補正予算（第2号、特第2号及び機第2号）等の説明（第201回国会）」（未定稿、2020年6月）1頁。なお、この「説明」においては金額が全て100万円を単位として記載されており、本文において示した金額もそれになっている。従って合計額が一致しないこともある。

(28) なお、2020年12月15日に閣議決定された2020年度補正予算第3号（一般会計および特別会計）は、2021年1月18日に衆議院に提出され、26日に衆議院本会議、28日に参議院本会議において、いずれも賛成多数で可決され、成立した。

また、9月30日が期限とされていた2021年度予算の概算要求の総額は105億円を超え、過去最高となったのみならず、事項要求が多くなったと報じられた<sup>(29)</sup>。たとえば厚生労働省は、9月25日に要求額（一般会計）が過去最大の32兆9,895億円になる旨を発表しているが、これは新型コロナウイルスへの対策費用（金額未定）を除いた分である<sup>(30)</sup>。転じて、総務省の概算要求をみると、一般会計の総額は16兆8,263億円（事項要求の分を含まず）で2020年度よりも572億円増であるが、とくに目立つのが東日本大震災復興特別会計（総務省関係分）であり、復興庁所管計上額の2億円（2020年度より6億円減）に対して総務省所管計上額（地方交付税）は事項要求（2020年度は3,398億円）となっている<sup>(31)</sup>。かくして、2021年度一般会計予算における歳入歳出額は過去最大の106兆6,097億787万5千円となった。また、特例公債発行限度額は37兆2,560億円であり、歳入額の約34.9%を占める<sup>(32)</sup>。財政規律の弛緩の懸念とともに、地方税財政への影響も注視しなければならない。

（もり としき 大東文化大学法学部教授）

- 
- (29) 朝日新聞2020年10月1日付朝刊1面14版△「概算要求額『未定』相次ぐ 来年度予算 105兆円増額確実」、同3面14版「『未定』要求見えぬ全体像 感染拡大の行方次第『菅印』政策も」などを参照。例年であれば各国家機関からの概算要求の期限は8月31日であるが、2021年度予算については2020年9月30日が期限とされた。税制改正要望についても同様である（「閣議及び閣僚懇談会議事録（令和2年7月21日）」3頁、4頁）。
- (30) 厚生労働省「令和3年度予算概算要求の概要」（2020年9月）1頁、朝日新聞2020年9月26日付朝刊4面14版「厚労省の概算要求 コロナ除き33兆円 テレワーク補助大幅増」による。
- (31) 総務省「令和3年度総務省所管予算概算要求の概要」（2020年9月）1頁。
- (32) 建設公債（財政法第4条第1項ただし書き）の発行限度額は6兆3,410億円である。

# 第 3 部

## 地方自治関連法





# 新型インフルエンザ等対策特別措置法の改正について

下山憲治

## はじめに

感染症に対する法制度（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：感染症法、検疫法と新型インフルエンザ等対策特別措置法：特措法）の基本的考え方と法的仕組みを踏まえ、新型インフルエンザ等対策特別措置法改正（2020年3月13日法律第4号）とその運用等に関し、地方自治に関する論点を中心にまとめる。なお、特措法等は第204国会においても改正され、2021年2月3日法律第5号として公布され、同年4月1日から施行されているが、その改正と経緯等についてはここでは言及しない。

## 1. 感染症に対する法制度の展開

### （1）伝染病予防法から感染症法へ

明治期のコレラ蔓延対策を中心に制定されたかつての伝染病予防法（1897年4月1日法律第36号）では、集団の感染予防に重点を置き、患者・感染者を社会から「隔離」するなどの権利制限措置を基本として制度設計された。しかし、それから100年が経過し、遅まきながら、日本国憲法の下で基本的人権（自由権・財産権と生存権）が保障されたこと、ハンセン病などかつての法的措置・社会的な差別などに対する反省を踏まえ、新しい時代の感染症対策が検討され、1997年に公衆衛生審議会伝染病予防部会基本問題検討小委員会の報告書<sup>(1)</sup>が公表された。それによる感染症対策の法制度の基本的考え方は、①個人の生存権を保障する観点から個々人に向けた適切な感染症

---

(1) 公衆衛生審議会伝染病予防部会・基本問題検討小委員会「新しい時代の感染症対策について」（1997年12月8日）。

予防・治療対策の実施、②その積み重ねを通じて社会全体の感染症予防を図ること、そして、③人権を尊重する趣旨から国民の権利制限を必要最小限度で均衡のとれたもの（比例原則）とすべきこととされ、他者の権利・自由保障を目的にある者の権利・自由を制限するため、一般的にいえば、それに見合うだけの科学的根拠・エビデンスが求められる。同時に、④感染症の発生・拡大を阻止するための危機管理という観点から迅速かつ確かな対応も求められ、以上のポイントを総合し、バランスのとれた制御を求めるものであった。ただ、実際の法律の運用に当たっては③と④の整合性をどのように図るのかは難しい問題となる。

感染症法は、「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関し必要な措置を定めることにより、感染症の発生を予防し、及びそのまん延の防止」を目的とし、「感染症の発生の予防及びそのまん延の防止を目的として国及び地方公共団体が講ずる施策は、これらを目的とする施策に関する国際的動向を踏まえつつ、保健医療を取り巻く環境の変化、国際交流の進展等に即応し、新感染症その他の感染症に迅速かつ適確に対応することができるよう、感染症の患者等が置かれている状況を深く認識し、これらの者の人権を尊重しつつ、総合的かつ計画的に推進」を基本理念とする。これに沿って、感染症法が解釈・運用されることになる。

## （２） 感染症法による規制手法と規制の制限

感染症法の適用対象として、エボラ出血熱やペストなどの一類感染症、SARS・MERS、特定の鳥インフルエンザなどの二類感染症など危険性の度合い等に応じて5種類のほか、新型インフルエンザ等感染症<sup>(2)</sup>、指定感染症<sup>(3)</sup>と新感染症<sup>(4)</sup>を定める。

- 
- (2) 2008（平成20）年改正により新設。新たに人から人に伝染する能力を有することとなったウイルスを病原体とするインフルエンザであって、一般に国民が当該感染症に対する免疫を獲得していないことから、当該感染症の全国的かつ急速なまん延により国民の生命及び健康に重大な影響を与えるおそれがあると認められる新型インフルエンザと再興型インフルエンザである。
- (3) 既に知られている感染症であって一類感染症から三類感染症および新型インフルエンザ等感染症と同等の危険性があり、感染症法に定める一定の措置を準用しなければ、当該疾病のまん延により国民の生命及び健康に重大な影響を与えるおそれがあるものとして政令で定めるものをいう。
- (4) 人から人に伝染すると認められる疾病であって、既に知られている感染性の疾病とその病状又は治療の結果が明らかに異なるもので、当該疾病にかかった場合の病状の程度が重篤であり、かつ、当該疾病のまん延により国民の生命及び健康に重大な影響を与えるおそれがあると認められるものをいう。

その規制手法は、感染症予防の総合的な推進を図るための国による基本指針の策定、基本指針に則した都道府県による予防計画の策定をベースに行われ、感染症の類型に応じ、感染症に関する情報収集（医師の届出等や都道府県知事による感染症発生の状況・動向把握や公表）、健康診断・就業制限・入院・医療提供、汚染された場所の消毒やネズミ等の駆除、物件・建物等に対する措置のほか、交通の制限・遮断等について定めている。なお、新型インフルエンザ等感染症の場合には、当該感染症にかかっていると疑うに足りる正当な理由のある者の感染防止協力に関する努力義務等も規定されている。また、伝染病予防法等で認められていたいわゆる都市・地域封鎖は「極めて大規模の感染症の集団発生等があった場合を想定した措置」であるが、「現代の公衆衛生水準」に鑑み想定しがたく、また、「社会的に認めがたい措置」であり、「国民への情報提供と誘導」で対応可能であることを理由に廃止が提案された<sup>(5)</sup>ものの、患者・感染者の人権尊重と共に「的確かつ迅速に感染症の拡大防止を図ることが国民が健康で安心して生活するために必要であるとの視点に立って、種々の措置の内容について更に検討を続けられたい」との追加意見<sup>(6)</sup>を踏まえ、一定地域に短期間でペスト感染が多数発生した場合などを想定し、72時間に限り、限定的な区域の交通制限・遮断は可能とはなっている。また、この審議会意見の中で言及されたものの、患者・感染者に対する措置に関する事前手続の保障規定がなかったり、逆に、何ら言及・検討されていない「指定感染症」に関する定めが導入された。

感染症法および後述の特措法でも明示的に定められているとおり、国民・患者の権利・自由を制限する規制措置も少なくない。この規制措置については、「感染症の発生を予防し、又はそのまん延を防止するため必要な最小限度」、「新型インフルエンザ等対策を実施するため必要最小限」でなければならないとされている。このような規制措置はしたがって、通常、その措置が必要であること、その措置が必要性を充たすに適切な手段であること、そして、その措置が国民の権利・自由を過剰に制約するものではなく、また、過小な規制でもないことが求められている。ただし、この点についてはどの程度の蓋然性・確度や信頼性を持った科学的知見・エビデンスによる根拠付けが必要か、重要な論点がある。

---

(5) 前注(1)公衆衛生審議会伝染病予防部会・基本問題検討小委員会報告書参照。

(6) 公衆衛生審議会「新しい時代の感染症対策について（意見）」（1997年12月24日）。

### (3) 特措法の制定

特措法は、鳥インフルエンザ（H5N1）が家禽類から人に感染、死亡例がある旨報告された（2003年以降）こともあり、2005年に「新型インフルエンザ対策行動計画」が策定され、備えが進められた。その後、2009年に豚由来の新型インフルエンザ（A/H1N1）感染症が流行し、感染者が確認された学校への休業要請などの経験を踏まえ、実効性ある対策に向けた法制度の整備が必要とされた<sup>(7)</sup>。

2011年9月20日、閣議口頭了解により「新型インフルエンザ対策閣僚会議」が設置され、「新型インフルエンザ対策行動計画」が改訂され、国・地方・民間の協力体制、感染拡大防止措置などの実効性を高めるため、翌年3月9日に特措法案が国会に提出され、成立・公布（2012年5月11日）・施行（2013年4月13日）された。

## 感染症に対する主な措置等

措置内容	感染症法に基づく措置				検疫法に基づく隔離等	新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく措置
	医師から保健所への届出	病原体を媒介するねずみ、昆虫等の駆除 汚染された場所の消毒	就業制限 健康診断受診の勧告・実施	入院の勧告・措置		
新型インフルエンザ等					建物の立入制限・封鎖 交通の制限	<b>&lt;蔓延防止&gt;</b> ・ 検疫飛行場及び検疫港の集約化 ・ 航空機や船舶の運航自粛 ・ 外出自粛の要請 ・ 興行場、催物等の制限等の要請・指示 等
一類感染症						<b>&lt;社会機能の維持&gt;</b> ・ 臨時の医療施設の設置 ・ 緊急物資の運送の要請・指示 ・ 特定物資の売渡しの要請・収用 ・ 生活関連物資等の価格の安定 ・ 行政上の手続に係る期限の延長等（運転免許証等） （・ 予防接種の実施） 等
指定感染症 （新型コロナウイルス）					※検疫法に基づく隔離等	
二類感染症					新型インフルエンザ等：新型インフルエンザ、再興型インフルエンザ、新感染症 （新型インフルエンザ等対策特別措置法）	
三類感染症					一類感染症：エボラ出血熱、ペスト、ラッサ熱 等 二類感染症：結核、SARS、鳥インフルエンザ（H5N1・H7N9）、MERS 等 三類感染症：コレラ、細菌性赤痢、腸チフス 等 四類感染症：狂犬病、マラリア、デング熱 等 五類感染症：インフルエンザ、性器クラミジア感染症、梅毒 等 （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）	
四類感染症						
五類感染症						

典拠：内閣官房作成資料より。

(7) 全国知事会「今後の新型インフルエンザ対策について」（2010年6月29日）。

同法の内容を概観すると、計画（国・自治体：行動計画、指定公共機関：業務計画）の作成→新型インフルエンザ等の発生→国・都道府県：対策本部の設置（基本的対処方針の策定）が基本となる。そして、国・地方における権限を箇条書きにすると次のようになる。

- ・ 政府本部長の権限：新型インフルエンザ等対策の総合調整
- ・ 都道府県対策本部長の権限：区域内における総合調整や政府との調整、公私団体・個人に対する必要な協力要請
- ・ 市町村：緊急事態宣言により対策本部の設置等
- ・ まん延防止措置（特定都道府県知事）：①「生活の維持に必要な場合を除きみだりに」居宅等から外出しないこと等の必要な協力要請、②学校・興行場等多数の者が利用する施設管理者等に対する施設使用制限・停止、催物開催制限・停止の要請、③②の要請に正当な理由がないのに応じないときであって「特に必要があると認めるときに限り」要請による措置の指示、④②と③の公表、⑤予防接種、⑥医療等の確保など
- ・ 国民生活・経済の安定措置（それぞれ権限保有者）：物資・資材の供給要請、電気等の安定供給、運送・通信等の確保、物資売り渡し要請、生活関連物資等の価格安定措置等

## 2. Covid-19対応とそのリスク・クライシスの法的制御

### (1) 指定感染症の指定（政令）とその対応

Covid-19について、2020年2月に「新型コロナウイルス感染症を指定感染症として定める等の政令」が施行された。原因は特定されていたため、厚生科学審議会感染症分科会の議論（持ち回り）を経て、指定感染症として指定された（当初は二類感染症相当。その後、概ね新型インフルエンザ等感染症相当に訂正）。指定感染症は政令により指定されるもので、しかも、感染症法に定める措置（規定）の中で何を適用するのかについても政令で定めることになっている。現在、二類感染症とされているSARSとMERSコロナウイルスによる感染症も最初はこの指定感染症とされ、対策がとられた。

## 【参考】感染症法に基づく主な措置の概要（政令による準用の有無）

	指定感染症	一類感染症	二類感染症	三類感染症	四類感染症	五類感染症	新型インフルエンザ等感染症
規定されている疾病名	新型コロナウイルス感染症	エボラ出血熱・ペスト・ラッサ熱 等	結核・SARS 鳥インフルエンザ (H5N1) 等	コレラ・細菌性赤痢 腸チフス 等	黄熱・鳥インフルエンザ (H5N1以外) 等	インフルエンザ・性器クラミジア感染症・梅毒 等	新型インフルエンザ・再興型インフルエンザ
疾病名の規定方法	政令 <small>具体的に適用する規定は、感染症毎に政令で規定</small>	法律	法律	法律	法律・政令	法律・省令	法律
疑似症患者への適用	○	○	○ (政令で定める感染症のみ)	—	—	—	○
無症状病原体保有者への適用	○	○	—	—	—	—	○
診断・死亡したときの医師による届出	○ (直ちに)	○ (直ちに)	○ (直ちに)	○ (直ちに)	○ (直ちに)	○ (7日以内)	○ (直ちに)
獣医師の届出、動物の輸入に関する措置	—	○	○	○	○	—	○
患者情報等の定点把握	—	—	△ (一部の疑似症のみ)	△ (一部の疑似症のみ)	△ (一部の疑似症のみ)	○	—
積極的疫学調査の実施	○	○	○	○	○	○	○
健康診断受診の勧告・実施	○	○	○	○	—	—	○
就業制限	○	○	○	○	—	—	○
入院の勧告・措置	○	○	○	—	—	—	○
検体の収去・採取等	○	○	○	—	—	—	○
汚染された場所の消毒、物件の廃棄等	○	○	○	○	○	—	○
ねずみ、昆虫等の駆除	○	○	○	○	○	—	○(※)
生活用水の使用制限	○	○	○	○	—	—	○(※)
建物の立入制限・封鎖、交通の制限	○	○	—	—	—	—	○(※)
発生・実施する措置等の公表	○	—	—	—	—	—	○
健康状態の報告、外出自粛等の要請	○	—	—	—	—	—	○
都道府県による経過報告	○	—	—	—	—	—	○

□：指定時に適用（2/1施行） ■：改正時に適用（2/14施行） ▣：改正時に適用（3/27施行）

※ 感染症法44条の4に基づき政令が定められ、適用することとされた場合に適用  
典拠：厚生労働省作成資料を一部変更。

## （2） 国レベルの対応（組織を含む）動向

2020年1月21日に「新型コロナウイルスに関連した感染症対策に関する関係閣僚会議」により、検疫等各種対策強化が打ち出され、1月28日に新型コロナウイルス感染症が指定感染症に指定された。2月3日には、クルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス号」横浜港入港とその対応が進められた。2月初めに、厚生労働省対策本部の下に「新型コロナウイルス感染症対策アドバイザリーボード」（新型コロナウイルスに関連した感染症対策に関する厚生労働省対策推進本部設置規程（2020年1月28日厚生労働大臣伺い定め）5条）が設置された。2月14日には、全閣僚によって構成させる「新型コロナウイルス感染症対策本部」（2020年1月30日閣議決定により設置。以下「対策本部」）の下、「新型コロナウイルス感染症の対策について医学的な見地から助言等を行うため」に、「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議」（以下「専門家会議」）が新設された。専門家会議は、感染症法等に根拠があるわけではなく、対策本部に対する助言をするための諮問機関として設置された。

2月25日、対策本部は「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針」を決定し、2

月27日に「既存の各対策の実効性を更に高めるとともに、感染拡大を抑制し、国民生活や経済に及ぼす影響が最小となるようにするため、必要となる法案について、早急に準備」するよう対策本部長が指示した。そして、後述のとおり、特措法が改正され、3月14日に同法施行後、3月26日に厚労大臣から内閣総理大臣に、新型コロナウイルス感染症について、その蔓延のおそれが高いと認められる旨が報告され、「**新型コロナウイルス感染症対策本部**」が設置された。

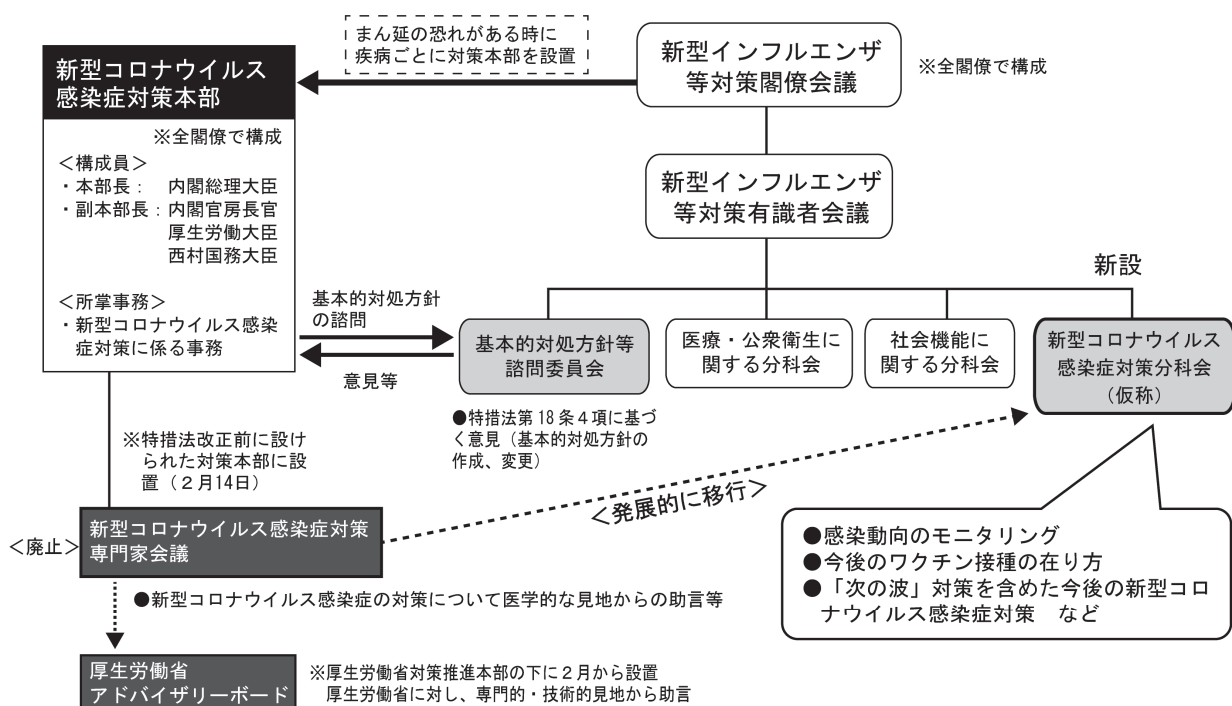
なお、前記の組織新設等とは別に、新型インフルエンザ等感染症及び全国的かつ急速なまん延のおそれのある新感染症の発生に備え、関係省庁の緊密な連携を確保し、政府一体となって対応するため**新型インフルエンザ等対策閣僚会議**が2011年9月20日に閣議口頭了解で設置されていた。同閣僚会議の下、2012年8月3日、**新型インフルエンザ等対策有識者会議**（政府行動計画案の作成をするときと対策の円滑な推進のための専門的助言）と、同有識者会議の下に、**基本的対処方針等諮問委員会**（基本的対処方針を定めるときと発生時の対策に関する専門的助言）、**医療・公衆衛生に関する分科会**（医療提供体制の確保など医療・公衆衛生に関する事項）・**社会機能に関する分科会**（予防接種に関する登録事業者の登録基準にかかる事項等）が2012年8月3日に設置されていた。これら組織編成の整理は後述のとおり2020年7月3日に行われる。

2020年3月28日には、特措法18条に基づく基本的対処方針が策定（後に2回改正）され、4月7日緊急事態宣言（当初は4月7日から5月6日まで。その後、一部地域は5月21日、最終的には5月25日に解除）が発せられ、緊急事態措置の対象範囲（特に休業要請の範囲）等を巡り、政府と東京都で調整が続き、東京都では4月11日から緊急事態措置が実施されることとなった。

同年7月3日の新型コロナウイルス感染症対策本部の決定により、「専門家会議の開催について」が廃止され、同日、関係閣僚会議決定の一部改正により、新型インフルエンザ等対策有識者会議の下に、「**新型コロナウイルス感染症対策分科会**」（ワクチン接種にかかる事項を含む新型コロナウイルス感染症対策に関する事項。医療・公衆衛生に関する分科会の検討事項から新型コロナウイルス感染症対策分科会の検討事項が除外されている）が新設された。



## 新型コロナウイルス感染症対策に係る政府の実施体制



典拠：内閣官房作成資料より。

### 3. 特措法改正について

#### (1) 概要

2020年3月13日に特措法附則が改正され(翌日施行)、その内容は、指定感染症である新型コロナウイルス感染症を新型インフルエンザ等とみなして特措法の適用対象とすること、その期間は2年を超えない範囲内とされた。附則は本則で定められた事項に付随して必要となる事項が定められるが、特例を定める場合も多く、この改正も特例を定める内容となっている。また、みなし規定とされているのは、本来性質が異なるものではあるが、一定期間、特措法では同一視することを意味する。

今回の新型コロナウイルスでは無症状者からの感染が無視できない感染経路であるとする、個別の感染者に対応していく感染症法の基本方針による対策では不十分となり、発症の有無にかかわらず、国民全体に向けた行動の自主制限や人が集合する一定施設の利用や行事の制限措置が必要になる。そして、特措法改正により、緊急事

態宣言を契機に各種措置が法的に可能となった。

## (2) 改正内容

### ① 新型コロナウイルス感染症に関する特措法の適用の特例（附則 1 条の 2 第 1 項）

新型コロナウイルス感染症（病原体がベータコロナウイルス属のコロナウイルス（2020年1月に、中華人民共和国から世界保健機関に対して、人に伝染する能力を有することが新たに報告されたものに限る。）であるものに限る。以下同じ。）については、改正特措法の施行の日（2020年3月14日）から政令で定める日（政令により2021年1月31日）までの間、特措法に規定する「新型インフルエンザ等」とみなして、特措法及びそれに基づく命令（告示を含む。）の規定を適用すること。

### ② 特措法14条に関する経過措置（附則 1 条の 2 第 2 項）

特措法14条は、新型インフルエンザ等の発生等に関する厚生労働大臣による報告に関し規定しているが、新型コロナウイルス感染症においては、感染症法44条の2第1項に基づく公表によることなく、新型コロナウイルス感染症の状況に応じた報告を行うことができるよう附則 1 条の 2 第 2 項に規定する。この規定による読替後の特措法14条の報告に基づき、特措法15条に規定する政府対策本部設置の検討が想定されている。

### ③ 行動計画等に関する経過措置（附則 1 条の 2 第 3 項）

特措法 6 条から 9 条までに規定する政府行動計画、都道府県行動計画、市町村行動計画及び業務計画については、既存の行動計画等における記載を施行後に、新型コロナウイルス感染症の記載としてみなすことができる旨を規定した。

## 4. 国会審議

### (1) 審議経過

「新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律案」は、第201国会に内閣提出法案第46号として提出され、共産党を除き、賛成多数により成立し、2020年3月13日法律第4号として公布され、翌14日に施行された。

衆議院議案受理年月日	2020年3月10日
衆議院付託年月日	2020年3月10日／内閣委員会
衆議院審査終了年月日	2020年3月11日／可決
衆議院審議終了年月日	本会議 2020年3月12日／可決（多数）
参議院議案受理年月日	2020年3月12日
参議院付託年月日	2020年3月12日／内閣委員会
参議院審査終了年月日	2020年3月13日／可決
参議院審議終了年月日	本会議 2020年3月13日／可決（多数）

## （２） 審議・審査の内容

### ① 提案理由と概要について

#### ○ 西村国務大臣

「新型コロナウイルス感染症の発生及びその蔓延により国民の生命及び健康に重大な影響を与えることが懸念される状況に鑑み、必要な法制を整え、国民生活や国民経済に及ぼされる重大な影響に対し総合的な対策を講じることができるようにすることが喫緊の課題であります。

本法律案は、政府行動計画等の策定、政府対策本部の設置等の措置及び新型インフルエンザ等緊急事態が発生したときにおける特別な措置等を定める新型インフルエンザ等対策特別措置法の適用の対象に、新型コロナウイルス感染症を暫定的に位置づけることにより、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすることを目的とするものであります。

以上が、この法律案の提案理由であります。

次に、この法律案の内容について、その概要を御説明いたします。

この法律の施行の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日までの間、新型コロナウイルス感染症を新型インフルエンザ等対策特別措置法に規定する新型インフルエンザ等とみなして同法の規定を適用し、同法に基づく措置を実施することができるようにします<sup>(8)</sup>。

### ② 感染症法・特措法による措置と権利制限について

#### ○ 西村国務大臣

---

(8) 第201回国会衆議院内閣委員会議録第3号（令和2年3月11日）1頁。

「特措法、この措置については、私人の大きな権利制約を伴うものもたくさんございます。したがって、弾力的な解釈によって新感染症の、いわゆる未知のものとの範囲に該当することについて、これは、やはり私権制約との関係上、慎重であるべきというふうに考えております。

したがって、基本的には、このインフル特措法のような更に強力な措置をお願いする場合には、今回の新型コロナウイルス感染症もそうでありまして、今回もそれに限ってやっておりますけれども、法改正をお願いするのが適切というふうに考えているところであります<sup>(9)</sup>。

○ 西村国務大臣

「この感染症法も非常に強い権限がありますし、さらに、インフル特措法は強力な措置が都道府県知事に与えられますので、そういう意味で……、第五条に、基本的人権をしっかりと尊重する、私権の制約に対しては最小限とするものという規定がございます」。「そうした非常に強い法律で、私権の制約を伴うものであるということを考えれば、裁量の余地は余り広くしない方がいい、恣意的な運用がなされないようにする方がいいということでもありますので、その要請とあわせて、しかし、万が一のときにはこのインフル特措法の措置を使わないと、国民生活、経済、何より生命に大きな影響を与えることとなりますので、そういう道は残しておかなきゃいけないと思いますけれども、そうしたバランスを考えながら、今回、全て終わった後にしっかりと検証して、どういうやり方がいいのか考えていければというふうに思っております<sup>(10)</sup>。

③ 感染症法、検疫法と特措法との関係について

○ 西村国務大臣

「感染症に対応する主な法律として、感染症法、検疫法、そして今回改正をお願いしております新型インフルエンザ等対策特別措置法、この三つがございます。これは、お互いに補完し合いながら、そして感染症の拡大を防いでいくという関係にあるというふうに理解をしております」。「まず、感染症法は、感染症の予防及び感染症の患者さんに対する医療、ここに関して必要な措置を定めることによって、感染症の発生を予防し、及びその蔓延の防止を図り、もって公衆衛

---

(9) 前注(8)2頁

(10) 前注(8)8頁。

生の向上、増進を図るということを目的としております。患者さんの医療に着目して、そこにさまざまな規定を設けているということでもあります。「また、検疫法は、これは、国内にふだんはない、普通はない、常在しない感染症の病原体が船舶や航空機を介して国内に侵入することを防止するというとともに、その船舶や航空機に関して予防のために必要な措置を講ずるということを目的としております」。「感染症法と検疫法に基づく措置は、個々の感染者等を特定をして、そして、その患者さんに対する措置を前提としたものでございます」。「他方、新型インフルエンザ等、これは国民の大部分がその免疫を持っていないということで、全国的かつ急速に広がる、蔓延するおそれがある、そしてまた、感染した場合の病状が重篤になるおそれがあるということで、蔓延によって国民生活、国民経済に重大な影響を及ぼすという特殊性がありますので、このような事態に備えて、まさに国民生活、国民経済の安定を図る法律が必要となるということで、この特殊性に鑑みて、感染症法等と相まってさまざまな措置を講ずることによって国民生活、国民経済に与える影響が最小とする、こういったことを目的としてこの法律があるというふうに理解をしております<sup>(11)</sup>。

#### ④ 対策本部長（内閣総理大臣）総合調整権限について

##### ○ 西村国務大臣

「特措法の対象とすることによって、まさに政府対策本部が立ち上がって、その後に緊急事態宣言が発出されれば、……例えば四十九条の土地の使用、これは所有者、占有者の同意を得ないで土地の使用はできるようになるとか、あるいは、物資の売渡しの要請、これは医薬品とかマスクとかも含めてですけれども、これについてそういうことを要請ができ、さらにはそれを保管をすることもできますし、その物資を収用することもできます。そして、この規定には罰則もございません。等々、幾つかの規定で相当強力な措置が、これは都道府県知事に与えられる権限でありますけれども、こうした規定が使えるようになるということでもあります。これに対しては、政府対策本部長たる総理大臣から都道府県知事に指示もできるようになるわけであります<sup>(12)</sup>。

##### ○ 西村国務大臣

---

(11) 前注(8)6頁。

(12) 前注(8)13頁。

「今ある新型インフルエンザ特措法に基づいて、政府も行動計画をもう閣議決定しておりますし、各都道府県、市町村においても行動計画が策定されているものというふうに承知をしております」。「その行動計画を踏まえて、感染拡大への備え、医療体制の整備などを行っていくことが考えられますけれども、政府対策本部が立ち上がれば、総合調整の機能がありますので、これは都道府県からさまざまな要請も上がってくる、要望も上がってくる、あるいはこちらから、こういうことはできないのかという、そういう調整を行う機能もこれはインフル特措法に基づいてできるようになりますので、そうしたことを通じて、都道府県側からの相談、要望にもしっかりと応えながら、しっかりと国、地方が連携をとって、この事態を収束に向けて全力を挙げていけるようにできればと思っているところでございます」<sup>(13)</sup>。

○ 国務大臣（西村康稔君）

「特措法では、政府対策本部が定めた基本的対処方針に基づいて、国、地方公共団体、指定公共機関等がそれぞれ対策を実施をすることを想定しております。そして、その関係機関の間において何らかの調整が必要となった場合に、その調整を的確かつ迅速に実施するためにこの政府対策本部長による総合調整機能が規定をされておまして、その対象には当然、緊急事態措置に係るものも含まれるわけでございます」。「これは、例えば都道府県知事が意見を申し出るとか、あるいはこちらから助言をすとか、あるいはこういうことはできないのかという、そういう調整を行っていくわけでありまして、双方向の意思表示を経て、行いながら調整を行っていくということになります」。「これによって、関係府省庁、都道府県、そして市町村がより相互に緊密に連携して効果的な有効な対策を進めることができると考えておりますし、その際にも専門家の意見を聴く、聴いて対処方針を作っておりますので、その中にもしっかりと明記をしたいと思いますが、専門家の意見は常に聴きつつ、そして都道府県知事などが適切な判断を行えるように対応していきたいというふうに考えております」<sup>(14)</sup>。

⑤ 都道府県知事の権限

○ 西村国務大臣

---

(13) 前注(8)17頁。

(14) 第201回国会参議院内閣委員会会議録第4号（令和2年3月13日）26頁。

特措法45条については、「使用制限、停止の要請あるいは指示……ができるわけですけれども、その期間とかそれから範囲について、それをどの範囲で行うか……、確かに、……都道府県知事は専門家の意見を聞くことにはなっていないんですけれども、法文上はなっていないんですが、法体系でいいますと、……全体の基本的対処方針が専門家の意見を聞き設定されて、そのもとで、内閣総理大臣たる政府対策本部長が総合調整を行うということで、都道府県知事もさまざまな調整を行って行く中で、そうした専門家の考え方なども都道府県知事にはしっかりとお示ししながら対応していくことになるというのが実態だと思います……」<sup>(15)</sup>。

## ⑥ 補償について

### ○ 神田大臣政務官

特措法「第四十五条の要請について、施設を管理する者又は催物を開催する者に対して行われるものでありますのですが、当該施設が感染の蔓延の原因となることから実施されるものでありまして、そもそも、危険な事業等は自粛されるべきものであり、使用制限等を要請する期間は、一般的に一時的であること、それから、事業主は要請により法的義務を負うものの、罰則による担保等により強制的に使用を中止されるものではないこととなっております。よって、法律上、補償については規定をしておりません」<sup>(16)</sup>。

## (3) 附帯決議

### ① 衆議院内閣委員会

新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律案に対する附帯決議  
政府は、本法の施行に当たっては、次の諸点に留意し、その運用等について遺憾なきを期すべきである。

一 新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下「特措法」という。）に定める新型インフルエンザ等緊急事態宣言（以下「緊急事態宣言」という。）に係る各種の措置は国民生活に重大な影響を与える可能性のあることに鑑み、定められた要件への該当性については、多方面からの専門的な知見に基づき慎重に判断するこ

---

(15) 前注(8)19頁。

(16) 前注(8)5頁。

- と。
- 二 政府対策本部長は、新型インフルエンザ等緊急事態が発生したと認める判断をするに当たっては、あらかじめ、感染症に関する専門的な知識を有する者その他の学識経験者の意見を聴取すること。
  - 三 緊急事態宣言をするに当たっては、特に緊急の必要がありやむを得ない場合を除き、国会へその旨及び必要な事項について事前に報告すること。緊急事態宣言を延長する、区域を変更する、又は解除する場合も同様とすること。
  - 四 特定都道府県知事及び特定市町村長並びに指定公共機関及び指定地方公共機関は、新型インフルエンザ等緊急事態措置を実施したときは、遅滞なく、その旨及びその理由を政府対策本部長に報告すること。政府対策本部長は、報告を受けた事項を取りまとめ、緊急事態宣言の実施状況について、適時に国会に報告すること。
  - 五 課題の共有・解決に向け、与野党に対して必要な情報共有を適時、適切に行うとともに、与野党の意見を尊重して施策の実施に当たること。
  - 六 特措法に定める政府行動計画に基づき、必要な措置を迅速かつ組織的に幅広く実施すること。その際、都道府県・市町村等がそれぞれの行動計画等に基づき迅速・的確に施策を実行できるよう、政府が持つ情報や学識経験者の意見を提供し、最大限の支援を行うこと。
  - 七 各種対策を実施する場合においては、国民の自由と権利の制限は必要最小限のものとする。また、関係機関に対しても、その旨徹底すること。
  - 八 必要と認められる者については、早期にPCR検査を実施するとともに、健康観察を行うための体制を確立すること。
  - 九 今回の事態により、大幅なマイナス成長になる可能性が極めて高いことを前提に、消費と雇用に重点を置いた万全の金融・財政政策を講ずること。その際、サプライチェーンの寸断等や風評被害を含む顧客の大幅減少により大きな経済的影響を受けている中小・小規模企業、個人事業主・フリーランスのうち、新型コロナウイルス拡大に伴う減収が一定程度を超える事業者に対して、事業継続が可能となるよう特に配慮すること。
  - 十 特措法第四十五条における施設利用等の制限要請等を行うに当たっては、その実効性の一層の確保を図るため、当該要請等によって経済的不利益を受ける者への配慮を十分に検討すること。



- 十一 企業及び個人（奨学金を含む。）に対する貸付条件等について、国から金融機関等に対して柔軟な対応を要請すること。
- 十二 生活や経済に支障が生ずる国民や企業が相談できる窓口を開設し、ワンストップで各種支援制度の申請手続が行えるよう早急に検討すること。その際、緊急的かつ深刻な経済情勢に鑑み、申請手続における提出書類や各種条件を極力簡素化するとともに、審査は迅速かつ合理的に行うようにすること。
- 十三 過去の経験に照らせば、新型コロナウイルス感染症の影響が、健康問題にとどまらず、経済・生活問題、さらには自殺リスクの高まりにも発展しかねない状況となっていることを踏まえ、政府は一人の命も犠牲にしないという強い決意のもとに、全国の自治体と連携し、自殺対策（生きることの包括的支援）を万全に講ずること。
- 十四 国民、企業などが、不必要な混乱を避け、冷静で的確な行動がとれるよう、科学的見地からも正確で必要十分な情報発信を適時、適切に行うこと。特に、医療従事者、高齢者、学校関係者、訪日・在留外国人、海外等への情報発信には最大限留意すること。また、ウイルスの肺以外の臓器や血液への影響、排泄物を通じた感染、動物への感染などについて、医学的に検証し、その結果についてもきめ細かく情報提供するよう努めること。
- 十五 農水産品の流通及び輸出入に支障が生じないよう努めるとともに、国産の輸出農水産品について科学的知見を踏まえて対応し、風評被害防止に努めること。
- 十六 中小企業金融の返済期限、雇用保険の給付期間の延長などについて、東日本大震災に伴って実施された期限延長措置にならい、その実施を検討すること。
- 十七 国が自治体等の事務に関し方針等を定めた場合には、国は自治体等からの質問に対して誠実に回答すること。
- 十八 専門的知見を活用し、感染症対策を一元的に担う危機管理組織の在り方（日本版CDC等の設置）を検討すること。
- 十九 今回の新型コロナウイルス感染症への政府がとった対応について、第三者的立場から、客観的、科学的に検証し、その結果を明らかにすること。
- 二十 特措法の適用の対象となる感染症の範囲（当該感染症に係る法令の規定の解釈により含まれるものの範囲を含む。）について、速やかに検討すること。

## ② 参議院内閣委員会

新型インフルエンザ等対策特別措置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な措置を講ずるべきである。

- 一 新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下「特措法」という。）に定める新型インフルエンザ等緊急事態宣言（以下「緊急事態宣言」という。）に係る各種の措置は国民生活に重大な影響を与える可能性のあることに鑑み、定められた要件への該当性については、ウイルスの病原性、感染力等の科学的知見に基づき、感染者の状況、感染地域を考慮し、慎重に判断すること。その際、医学・公衆衛生等の専門家の意見を十分踏まえること。
- 二 政府対策本部長は、新型インフルエンザ等緊急事態が発生したと認める判断をするに当たっては、あらかじめ、感染症に関する専門的な知識を有する者その他の学識経験者の意見を聴取すること。
- 三 緊急事態宣言をするに当たっては、特に緊急の必要がありやむを得ない場合を除き、国会へその旨及び必要な事項について事前に報告すること。緊急事態宣言を延長する、区域を変更する、又は解除する場合も同様とすること。
- 四 特措法に定める政府行動計画に基づき、必要な措置を迅速かつ組織的に幅広く実施すること。その際、都道府県・市町村等がそれぞれの行動計画等に基づき迅速・的確に施策を実行できるよう、政府が持つ情報や学識経験者の意見を提供し、最大限の支援を行うこと。
- 五 特定都道府県知事及び特定市町村長並びに指定公共機関及び指定地方公共機関は、新型インフルエンザ等緊急事態措置を実施したときは、遅滞なく、その旨及びその理由を政府対策本部長に報告すること。政府対策本部長は、報告を受けた事項を取りまとめるとともに、緊急事態宣言の実施状況について、適時に国会に報告すること。
- 六 課題の共有・解決に向け、与野党に対して必要な情報共有を適時、適切に行うとともに、与野党の意見を尊重して施策の実施に当たること。
- 七 新型インフルエンザ等が周期的に発生することに鑑み、政府対策本部、都道府県対策本部及び市町村対策本部等においては、新型コロナウイルスの感染拡大をめぐる事態が行政文書の管理に関するガイドラインに基づく「歴史的緊急事態」に指定されたことを踏まえ、特に、緊急事態宣言の決定に至り得る場合においては、会議録等の経過記録と科学的根拠となるデータ保存に万全を期し、国民への説明責任を果たすとともに、海外関係諸機関との情報共有を行い、次代への教訓として活用できるようにすること。

- 八 各種対策を実施する場合においては、国民の自由と権利の制限は必要最小限のものとする。また、関係機関に対しても、その旨徹底すること。
- 九 放送事業者への指定公共機関の指定は限定するとともに、感染症に関する報道・論評の自律を保障し、言論その他表現の自由が確保されるよう特段の配慮を行うこと。
- 十 必要と認められる者については、早期にPCR検査を実施するとともに、健康観察を行うための体制を確立すること。
- 十一 今回の事態により、大幅なマイナス成長になる可能性が極めて高いことを前提に、消費と雇用に重点を置いた万全の金融・財政政策を講ずること。その際、サプライチェーンの寸断等や風評被害を含む顧客の大幅減少により大きな経済的影響を受けている中小・小規模企業、個人事業主・フリーランスのうち、新型コロナウイルス拡大に伴う減収が一定程度を超える事業者に対して、事業継続が可能となるよう特に配慮すること。
- 十二 小学校等の臨時休業により、仕事を休まざるを得なくなった保護者等への支援策や、放課後児童クラブ等の子供の居場所の確保に万全を期すること。
- 十三 特措法第四十五条における施設利用等の制限要請等を行う政令については、消毒液の設置、人数制限等のより人権制約の度合いの小さい措置が可能であることを明示し、集会の自由等の人権が過度に制約されないようにすること。その際、感染症の専門家及び現場の意見を十分踏まえること。
- 十四 特措法第四十五条における施設利用等の制限要請等を行うに当たっては、その実効性の一層の確保を図るため、当該要請等によって経済的不利益を受ける者への配慮を十分に検討すること。
- 十五 企業及び個人（奨学金を含む。）に対する貸付条件等について、国から金融機関等に対して柔軟な対応を要請すること。
- 十六 生活や経済に支障が生ずる国民や企業が相談できる窓口を開設し、ワンストップで各種支援制度の申請手続が行えるよう早急に検討すること。その際、緊急的かつ深刻な経済情勢に鑑み、申請手続における提出書類や各種条件を極力簡素化するとともに、審査は迅速かつ合理的に行うようにすること。
- 十七 過去の経験に照らせば、新型コロナウイルス感染症の影響が、健康問題にとどまらず、経済・生活問題、さらには自殺リスクの高まりにも発展しかねない状況となっていることを踏まえ、政府は一人の命も犠牲にしないという強い決意の下

に、全国の自治体と連携し、自殺対策（生きることの包括的支援）を万全に講ずること。

十八 国民、企業などが、不必要な混乱を避け、冷静で的確な行動がとれるよう、科学的見地からも正確で必要十分な情報発信を適時、適切に行うこと。特に、医療従事者、高齢者、障害者、学校関係者、訪日・在留外国人、海外等への情報発信及び相談・支援体制の構築には最大限留意すること。また、ウイルスの肺以外の臓器や血液への影響、排泄物を通じた感染、動物への感染などについて、医学的に検証し、その結果についてもきめ細かく情報提供するよう努めること。

十九 農水産品の流通及び輸出入に支障が生じないよう努めるとともに、国産の輸出農水産品について科学的知見を踏まえて対応し、風評被害防止に努めること。

二十 中小企業金融の返済期限、雇用保険の給付期間の延長などについて、東日本大震災に伴って実施された期限延長措置にならい、その実施を検討すること。

二十一 感染症対策を一元的に担い、一定の権限を持つ危機管理組織の在り方（日本版CDC等の設置）を検討すること。

二十二 今回の新型コロナウイルス感染症への政府がとった対応について、第三者的立場から、客観的、科学的に検証し、その結果を明らかにすること。

二十三 特措法の適用の対象となる感染症の範囲（当該感染症に係る法令の規定の解釈により含まれるものの範囲を含む。）について、速やかに検討すること。

二十四 感染国から在留邦人、邦人旅行者を早期に出国させるため、出国手段等の確保に万全を尽くすこと。また、船舶での感染症対策について、国際的な協議を速やかに行うこと。

二十五 新型インフルエンザ等対策等については引き続き国際的な連携を図るとともに、特に発展途上国での医療体制や公衆衛生の向上に積極的に貢献すること。

右決議する。

## 5. 地方自治（法）との関連

### (1) 国と地方の権限関係・事務論

特措法に基づく事務は第一号法定受託事務と位置づけられ<sup>(17)</sup>（同法74条）、感染症法の場合、平常時は自治事務、広域的事務・緊急時の事務は第一号法定受託事務とされている<sup>(18)</sup>（同法65条の2）。

新型コロナウイルス感染症対策は、特措法の枠組みを用いて実施されている。特措法では、あらかじめ、国（政府）において政府行動計画を作成し、都道府県知事は政府行動計画に基づき都道府県行動計画を、市町村長は都道府県行動計画に基づき市町村行動計画を作成することとなっている（特措法6条から8条）。そして、厚労大臣による新型インフルエンザ等の発生に関する報告があったときは、内閣総理大臣は内閣に新型インフルエンザ等対策本部を設置し、同本部は政府行動計画に基づき「基本的対処方針」を定める（特措法14条から18条）。地方公共団体は、この基本的対処方針に基づき、対策を的確かつ迅速に実施する責務を負う（特措法3条4項）。同本部長は、対策を「的確かつ迅速に実施するために必要があると認めるときは、基本的対処方針に基づき」、都道府県知事に対し「総合調整」を行うことができ、都道府県はこの総合調整に関して意見を申し出ることができる（特措法20条）。なお、この総合調整に基づく措置が実施されない場合、政府対策本部長は、的確かつ迅速な対策実施上「特に必要があると認めるときは、その必要な限度で」「必要な指示をすることができる」（特措法33条1項）。

ここでいう「総合調整」は特措法制定時の災害対策基本法等が参考にされ<sup>(19)</sup>、「それぞれの活動又は行為が、その目的、手段、手続き、経費等の見地から相互に調和して行われるように、必要に応じた措置をとること」であり、「助言、要請、ある

---

(17) 新型インフルエンザ等対策研究会編『逐条解説 新型インフルエンザ等対策特別措置法』（2013年、中央法規）280頁。

(18) 厚生労働省健康局結核感染症課監修『詳解 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 四訂版』（中央法規、2016年）349頁以下。

(19) 防災行政研究会編『逐条解説 災害対策基本法（改訂版）』（1997年、ぎょうせい）121頁参照。なお、その後、中央省庁等の改革に伴う内閣法における権限として「総合調整」概念が明確化されたことに伴い同法28条1項は「調整」と文言が変更されている。防災行政研究会編『逐条解説 災害対策基本法（第二次改訂版）』（2002年、ぎょうせい）159頁。

いは、勧告等により、双方向の意思表示を経て調整を行う手法」とされている<sup>(20)</sup>。  
また、政府対策本部長による前記指示は、自治法245条1号への「指示」である<sup>(21)</sup>。

基本的対処方針<sup>(22)</sup>は、「発生状況に関する事実」に応じ各種対策の方針、方向性を定める「対処に関する全般的な方針」と実施する個別の対策について記載する「対策実施の重要事項」を定めることとされている<sup>(23)</sup>。実際の基本的対処方針（新型コロナウイルス感染症対策本部決定）では国に対する「事前協議」を求める内容となっている<sup>(24)</sup>。この種の事前協議に関する定めは、特措法上存在せず、その法的位置づけ（総合調整のプロセスの一つなのか、自治法245条2号に定める関与の一つとしての「協議」なのか）が明確ではない。

## （２） 特別定額給付金事業の給付と事務論

「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（2020年4月20日閣議決定）において、「新型インフルエンザ等対策特別措置法の緊急事態宣言の下、生活の維持に必要な場合を除き、外出を自粛し、人と人との接触を最大限削減する必要がある。医療現場をはじめとして全国各地のあらゆる現場で取り組んでおられる方々への敬意と感謝の気持ちを持ち、人々が連帯して一致団結し、見えざる敵との闘いという国難を克服しなければならない」ことから、簡素な仕組みで迅速かつ的確に家計への支援を行うこととされた。

この事業の実施主体は市区町村とされ、実施経費の負担は国が補助（補助率10/10）、給付対象者は2020年4月27日現在において住民基本台帳に記録されている者で、給付対象者1人につき10万円が給付された。この給付事務は自治事務とされて

---

(20) 前注(17)・77頁。

(21) 前注(17)・124頁。

(22) 飯島淳子「パンデミック対応における地方自治」論究ジュリ35号（2020年）23頁では、この基本的対処方針は地方自治法245条の9第1項・3項に規定する処理基準であるとの見方が示されている。

(23) 前注(17)・73頁以下。

(24) 令和2年3月28日版ではこの種の手続きに関する定めはないが、令和2年4月7日版以降は、特措法24条9項に基づく施設の使用制限の要請を行い、同法45条2項から4項までにに基づく施設の使用制限の要請・指示等を行うにあたっては、「国に協議の上」で「行うものとする」旨、また、「緊急事態宣言後の様々な措置を実施するにあたっては、予め政府対策本部と協議し、迅速な情報共有を行う」旨の定め等がおかれた。

いる<sup>(25)</sup>が、その根拠・理由が明確ではない。類似しているのはリーマンショック時の定額給付金事業であるが、その事務論について地方財政審議会2009年5月1日の議事要旨によれば、「定額給付金事業は自治事務と位置付けられているが、性格的には本来法定受託事務になるのではないか」との問に対する回答は、次のとおりであった。

定額給付金事業は、地方分権推進計画における法定受託事務のメルクマール（「生存にかかわるナショナル・ミニマム」）や、地方分権一括法の附則（「法定受託事務についてはできる限り新たに設けない」）を踏まえると、法定受託事務とすることは適当でなく、景気後退下での生活者の支援や地域の経済対策という事業の意義も踏まえ、自治事務として位置付けたものである。

この回答の内容は明確ではなく、上記定額給付金事業は、その実質において「法定受託事務」と考えられるが、法定化されないまま「自治事務」扱いとしているに過ぎないようにも見える。今般の特別定額給付金事業についても、時間的な制約などもあつてか、同様のようと思われる。

### （3）新型コロナウイルス感染症対策条例制定動向

新型コロナウイルス感染症対策については、自治体条例における取り組みも見られる。その内容は、基本的に、各アクターの責務と役割を規定し、協力要請・各種支援を定めるものである。最初のもは、調査した限り、2020年3月10日の名古屋市条例：「新型コロナウイルス感染症の感染拡大を全市一丸となって防止するための条例」であり、その後、2020年3月19日岡山県総社市の「新型インフルエンザ等対策条例」、2020年4月7日には「東京都新型コロナウイルス感染症対策条例」が専決処分により制定された（同年4月22日に都議会承認）。加えて、「東京都における新型コロナウイルス感染症のまん延の影響を受けた者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する条例」（4月22日公布施行）もある。なお、これら条例中には、感染者等に対する差別・人権侵害対策なども取り入れられており、地域における問題の深刻さが分かるものとなっている<sup>(26)</sup>。

（しもやま けんじ 一橋大学大学院法学研究科教授）

(25) 今井照「新型コロナウイルス感染症対策と地方自治」自治総研501号（2020年）1頁以下参照。

(26) 詳細は、阿部昌樹「新型コロナウイルス感染症への地方自治体の対応」都市と社会5号（2021年）2頁参照。

# 家畜伝染病予防法の一部を改正する法律 (令和2年2月5日法律第2号、令和2年4月3日法律第16号)

権 奇 法

## 1. はじめに

2018年、日本において26年ぶりに豚熱（CSF）の発生と拡散が確認された。また、アジア地域においては、アフリカ豚熱（ASF）<sup>(1)</sup>が発生し急速に拡大していた。このような状況への対応が急がれることを受け、第201回国会（常会）において、2回にわたって「家畜伝染病予防法」（昭和26年法律第166号。以下「家伝法」）が改正された。まず、令和2年1月30日、特例的にアフリカ豚熱を予防的殺処分の対象にするなどの改正法案が議員立法として提出され成立・公布された（令和2年2月5日法律第2号。以下「衆法」）。続いて、同年3月27日には、新たに野生動物における悪性伝染性疾病のまん延による当該病原体の拡散防止に係る措置を講ずるとともに、都道府県知事による飼養衛生管理基準の遵守に係る是正措置の拡充、予防的殺処分制度の対象となる家畜伝染病の拡大、輸出入検疫に係る家畜防疫官の権限の強化等の措置を講ずることにより、家畜防疫を的確に実施するための改正法案が閣法として提出され成立・公布された（令和2年4月3日法律第16号。以下「閣法」）。

以下では、法改正の背景と経緯、改正内容、国会における審議内容を整理し、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) 「豚熱」と「アフリカ豚熱」は、従来「豚コレラ」、「アフリカ豚コレラ」と称されていたが、令和2年1月30日改正の際に、国際獣疫事務局などの国際機関において用いられている名称に即して、それぞれに変更された名称である。



## 2. 法律改正の背景と経緯

### (1) 豚熱について

豚熱は、豚熱ウイルスの感染による豚とイノシシの伝染病で、感染動物との直接接触、その鼻汁や排せつ物の飛沫（ひまつ）・付着物との間接触による強い伝染力と高い致死率が特徴である。人への感染や食による人体への影響はないとされている<sup>(2)</sup>。ワクチン接種によって予防することはできるが、感染した場合の有効な治療法がなく、一旦発生してしまうと畜産農家に甚大な影響を及ぼすことから、法定家畜伝染病として指定<sup>(3)</sup>されている。

日本では生ワクチンの使用が限定的に認められていたが、2006年3月にワクチン接種を完全に中止して、摘発淘汰（とうた）を基本とした防疫体制となり、2007年4月1日より国際獣疫事務局（OIE）の規約に基づき、豚熱清浄国として認定された。しかし、2018年、国内における豚熱の発生が確認されたことと、2019年10月以降、野生のイノシシからの感染を防ぐためワクチン接種を行っていることから、2020年9月3日付けで、OIEは日本の豚熱清浄国認定を取り消した<sup>(4)</sup>。

### (2) 政府の対応

2018年9月、岐阜県の養豚農場において、26年ぶりに国内における豚熱の発生が確認され、2020年2月26日までに岐阜県をはじめ8県<sup>(5)</sup>において事例の発生が確認された。政府は、最初の豚熱発生が確認された当日、農林水産大臣を本部長とする農林水産省豚コレラ防疫対策本部を開催し、「豚コレラに関する特定家畜伝染病防疫指針」に基づき、飼養豚の殺処分、移動制限区域の設定、消毒ポイントの設置等の必要な防

---

(2) 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）「CSF（豚熱）Q&A」（[http://www.naro.affrc.go.jp/org/niah/disease\\_dictionary/houtei/k20.html](http://www.naro.affrc.go.jp/org/niah/disease_dictionary/houtei/k20.html)）。

(3) 家伝法第2条は、28種類の伝染性疾病と当該疾病に関係する家畜を定めている。

(4) NHK政治マガジン「『豚熱』終息せず日本は“清浄国”の認定取り消される」（2020年9月4日）（<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/statement/44086.html>）。

(5) 岐阜県、愛知県、長野県、三重県、福井県、埼玉県、山梨県、沖縄県の8県。なお、野生イノシシの豚熱陽性が確認されたのは、上記の8県のうち沖縄県を除く7県に加え、富山県、石川県、滋賀県、群馬県、静岡県、新潟県、京都府及び神奈川県<sup>(5)</sup>の8府県で、計1府14県であった（2020年6月時点）。農林水産省消費・安全局動物衛生課「CSF・ASF対策について」。

疫措置を実施する方針が決定され、直ちに殺処分等の防疫措置を行った。

また、豚熱のまん延の原因の一つであると考えられる野生イノシシ対策として、岐阜県と愛知県の養豚農場の防護柵設置や捕獲活動等の支援、野生イノシシへの経口ワクチンの散布などを行った。さらに、2019年7月、三重県や福井県など他県でも豚熱が発生したことを受け、全国の養豚農場に対し、豚熱の侵入防止を徹底する観点から、防護柵設置の支援も開始した。

また、岐阜県における豚熱の発生直後に、「拡大豚コレラ疫学調査チーム」が設置され、今般の豚熱の発生及び感染拡大の要因についての情報の収集・分析を行い、2019年8月8日、調査結果をまとめた「中間取りまとめ」を公表した<sup>(6)</sup>。同中間取りまとめにおいては、今回の豚熱発生原因が中国又はその周辺国から侵入したものであると推定され、輸入検疫を受けずに旅行者の手荷物や国際小包により、豚熱ウイルスに汚染された肉・肉製品が持ち込まれ不適切に廃棄されたことによって、野生イノシシに感染しその後発生農場に伝播した可能性が指摘された。

そして、農場及び豚舎内への豚コレラウイルスの推定侵入ルートを遮断するため対策として、①毎日の健康観察と早期通報・相談、②防護柵の設置の徹底などの野生動物対策、③農場や豚舎への出入口付近や出入りする人及び車両等の消毒の徹底、④農場内での豚の移動時の対策、⑤適切な飼料の給与、⑥感染リスクがある地域の農場から豚を出荷する場合の対策の徹底、⑦適切な水の使用、が提言された。

また、海外からの肉又は肉製品の持ち込みを防止するため、肉又は肉製品の持ち込みが禁止されていることについて外国人旅行者等に対する周知を徹底するとともに、違反事例に対する取り締まりの徹底や罰則の強化、これらが持ち込まれた場合に、野生イノシシが感染することを防止するため、イノシシ等の野生動物が出現するおそれのある行楽地や観光地等におけるごみの放置禁止及びごみ置き場等における野生動物の接触防止等の対策を徹底する必要があるとした。

さらに、豚熱の拡散を受け、2019年10月15日には、「豚コレラに関する特定家畜伝染病防疫指針」が改正され、飼養豚への予防的ワクチン接種を可能とした。同指針に基づき、野生イノシシ感染地域と畜産業や養豚業の関係性の強さや、飼養衛生管理の徹底のみでは豚等における感染防止が困難と認められた24都府県をワクチン接種推奨

---

(6) 農林水産省拡大豚コレラ疫学調査チーム「豚コレラの疫学調査に係る中間取りまとめ」(2019年8月8日)。

地域に設定し（2020年時点）、都道府県が「ワクチン接種プログラム」を作成し、農水省の確認を受けたうえで、知事が接種を最終判断する形でワクチン接種が順次行われた。

### （3） 「我が国の家畜防疫のあり方についての検討会」における検討

2018年9月以降の豚熱の発生状況、アフリカ豚熱をはじめとした越境性動物疾病の侵入脅威の拡大<sup>(7)</sup>等を踏まえ、家伝法の改正事項等の検討を行うため、地方行政、家畜衛生等関係する分野の専門家から構成される「我が国の家畜防疫のあり方についての検討会」が設置された（2019年10月）。同検討会においては、今般の豚熱の発生への対応状況、家畜の所有者による飼養衛生管理基準の遵守に関する状況、各都道府県による家畜の所有者への指導等の状況、野生イノシシなどの野生動物対策への対応の状況、輸出入検疫の状況等、家畜防疫をめぐる幅広い課題について議論され、法律上の改正事項だけでなく、運用上の改善、特に、制度の周知、関係者の意識向上、これらに関する地域一体となった取組みの重要性などについて議論が行われ、同年12月6日、「我が国の家畜防疫のあり方について（中間取りまとめ）」が取りまとめられた。同取りまとめの主な内容は以下のようになっている<sup>(8)</sup>。

#### 1 飼養衛生管理のあり方について

##### （1） 家畜の所有者による飼養衛生管理の徹底

- ① 農場ごとに飼養衛生管理の責任者を設置すること
- ② 飼養衛生管理基準の遵守の実効性を高めるため、担保措置の一つとして遵守に係る命令違反者に対する罰則を強化すること
- ③ 家畜の所有者による定期報告が適切に行われるため、報告しなかった違反者に対する罰則を強化すること

##### （2） 都道府県による飼養衛生管理の指導強化

- ① 都道府県知事が、指導計画の策定等を通じて、地域の実情に即しつつ、飼

---

（7） 2018年8月、中国におけるアフリカ豚熱の発生以降、アジアの13の国と地域において発生が拡大していて、中国やベトナムから日本に持ち込まれた肉製品88件から、アフリカ豚熱ウイルスの遺伝子が検出されていた（2020年6月時点）。

（8） 我が国の家畜防疫のあり方についての検討会「我が国の家畜防疫のあり方について（中間取りまとめ）」2019年12月6日。

養衛生管理の指導等を計画的・積極的に行うことを可能とすること

- ② 都道府県知事が飼養衛生管理の指導等を行う場合の方針の提示や手続等の明確化を図ること
- (3) まん延防止事務等に対する国の関与の強化
  - ① 家畜伝染病のまん延防止のため必要があるなどの緊急時には、都道府県知事が、家畜の所有者に対し、飼養衛生管理基準の遵守について、指導・助言を経ないで緊急に勧告・命令を行うことができるようにすること
  - ② この都道府県知事の勧告・命令の事務を、地方公共団体が行う事務のうち法定受託事務として、必要に応じ、農林水産大臣が都道府県知事に指示することができるようにすること
- (4) 飼養衛生管理基準の見直しと分かりやすい周知
- (5) 飼養衛生管理基準の遵守のための体制整備

## 2 野生動物対策のあり方について

### (1) 能動的な野生動物対策の確立

捕獲された野生イノシシに由来する検体を確保することや、病原体の拡散防止に必要な広域的な経口ワクチンを散布すること等の能動的な野生動物対策を、法定受託事務として、家伝法に位置付けるとともに、安定的な財政措置も含め、国が責任を持って対応すること

### (2) 周辺農場に対する病原体拡散防止策の強化

野生動物において悪性伝染性疾病への感染が発見された場合にも、家畜における感染の発見時と同様に、周辺農場に対して、家畜の移動制限等の病原体拡散防止策を行うことなどができるようにしておくこと

### (3) 関連施設・事業者による病原体拡散防止策の強化と畜場、家畜市場などの関係施設に出入りする人・車両や、複数の農場に出入りする関係事業者の車両の消毒等の病原体拡散防止策を行うことができるようにすること

### (4) 野生イノシシの捕獲の強化

## 3 予防的殺処分を含むまん延防止措置のあり方について

### (1) 予防的殺処分の対象疾病へのアフリカ豚熱の追加

### (2) 予防的殺処分を含むまん延防止措置の発動基準、手続等の明確化

(3) 防疫演習の実施等円滑な執行のための体制整備

4 輸出入検疫のあり方について

(1) 家畜防疫官の権限の強化

家畜防疫官に質問・検査（携帯品の開披を含む。）を行う権限を付与することで、違反畜産物等の摘発の実効性を担保すること

出国者の携帯品についても、同様の権限を家畜防疫官に付与することが適当  
国際郵便物として持ち込まれた違反畜産物等については、家畜防疫官が一定条件下で円滑に処分できるようにしておくこと

(2) 輸出入検疫違反に係る罰則の強化

(3) 違反畜産物等を持ってこさせないための対策の強化

(4) 関係機関との連携強化と動物検疫所の体制整備

(4) 各党における検討と法律案の提出

政府において法改正が進められるなか、豚熱やアフリカ豚熱の感染状況を踏まえ、各党においても検討が進められ、家伝法の改正に向けた提言書<sup>(9)</sup>ないし要望書<sup>(10)</sup>が農林水産大臣に提出された。そして、各党・会派の提案において、アフリカ豚熱を予防的殺処分の対象に追加することは共通しており、また、現段階では有効なワクチンが存在しないアフリカ豚熱の侵入に早急に備える必要性があることから、この部分について、政府が提出予定の同法改正案に先行して、議員立法による法改正を行う方針を与野党で合意した<sup>(11)</sup>。これを受けて、2020年1月28日、衆議院農林水産委員会において「家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案」が委員会提出法律案として提出され、同月30日に成立し、2月5日に公布、施行された。

以上のような経緯を経て、2020年2月25日、「家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案」が内閣提出第25号として、第201回国会衆議院に提出された。

---

(9) 2019年12月6日、「家畜伝染病予防法の改正に向けた提言書」（自由民主党）。

(10) 2019年12月24日、「家畜伝染病予防法の改正についての要望書」（立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム（衆議院会派）と立憲・国民・新緑風会・社民（参議院会派）の共同会派）。

(11) 「アフリカ豚コレラ対策議員立法で月内成立へ自民・立憲合意」『日本経済新聞』（2020年1月23日）。

### 3. 改正内容

#### (1) 衆法

##### 1) 豚コレラ及びアフリカ豚コレラの名称変更

「豚コレラ」、「アフリカ豚コレラ」の名称を、国際獣疫事務局などの国際機関において用いられている名称<sup>(12)</sup>に即して、それぞれ「豚熱」、「アフリカ豚熱」に変更した。

##### 2) アフリカ豚熱に関する特例

###### ① 家伝法第17条の2に基づく予防的殺処分の対象疾病へのアフリカ豚熱の追加

家伝法における家畜伝染病のうち、豚熱やアフリカ豚熱等の疾病について、家畜所有者は患畜及び疑似患畜をと殺する義務がある（第16条）。これに加え、他の方法によりまん延防止が困難である場合、地域を限定し、患畜及び疑似患畜以外の家畜についても殺すことを予防的殺処分<sup>(13)</sup>という。

アフリカ豚熱は有効な治療法がなく、またワクチンが開発されていないことから、従来は口蹄疫にのみ認められていた予防的殺処分を、閣法が施行されるまでの当分の間、特例として認めることとした。

###### ② 他のアフリカ豚熱のまん延防止措置

家畜以外の動物におけるアフリカ豚熱のまん延による病原体の拡散防止のため、閣法による改正を予定しているまん延防止措置の一部を先行して講ずることができるようにした。具体的には、野生動物による病原体の拡散を防止するため、既存のまん延防止措置の特例（付則第5条第3項）、野生動物の感染が発見された場所の消毒・通行制限（付則第6条・同第10条第1号）、飼養衛生管理基準の遵守に係る勧告・命令（付則第7条・同第10条第2号）の措置を講ずることができるものとした。

---

(12) 国際獣疫事務局においては、「Classical swine fever」及び「African swine fever」という名称を使用している。

(13) 平成22年の宮崎県における口蹄疫の発生に伴い、平成24年3月31日までの時限立法として成立した「口蹄疫対策特別措置法」（平成22年法律第44号）に規定され、平成23年の家伝法改正により家伝法に位置付けられた。

## (2) 閣 法

### 1) 家畜の伝染性疾病の名称の変更

「水胞性口炎」、「ブルセラ病」、「結核病」、「ピロプラズマ病」、「アナプラズマ病」、「豚水胞病」及び「家きんサルモネラ感染症」の名称を、それぞれ「水疱性口内炎」、「ブルセラ症」、「結核」、「ピロプラズマ症」、「アナプラズマ症」、「豚水疱病」及び「家きんサルモネラ症」に変更した。(第2条第1項の表、第17条第1項、第21条第1項等)

### 2) 家畜の所有者・国・都道府県・市町村・関連事業者の責任の明確化

#### ① 家畜の所有者

家畜の所有者は、その飼養している家畜につき家畜の伝染性疾病の発生を予防し、当該家畜に起因する家畜の伝染性疾病のまん延を防止することについて「第一義的責任」を有していることを自覚し、家畜の伝染性疾病の発生の予防及びまん延の防止のために、必要な知識及び技術の習得に努めるとともに、家畜の飼養に係る衛生管理その他の措置を適切に実施するよう努めることとした。改正前の家畜の所有者の責任が「重要な責任」としていたことと対比される。(第2条の2)

#### ② 国・都道府県・市町村の責務

国は、最新の科学的知見並びに家畜の伝染性疾病の我が国及び外国における発生の状況及び動向を踏まえ、家畜の伝染性疾病の発生の予防及びまん延の防止に関する施策を総合的に策定し、及び実施するとともに、地方公共団体における家畜の伝染性疾病の発生の予防及びまん延の防止のための措置の適切な実施を確保するために必要な助言その他の措置並びに輸出入検疫の適切な実施に必要な措置を講ずるよう努める。(第2条の3第1項)

都道府県は、その区域内における家畜の飼養に係る衛生管理の状況並びに家畜の伝染性疾病の発生の状況及び動向その他の地域の実情に応じ、国及び市町村と連携を図りながら、家畜の伝染性疾病の発生の予防及びまん延の防止のための措置を適切に講ずるために必要な体制の整備を図りつつ、これらの措置を一体的かつ効果的に実施するよう努める。(同条第2項)

市町村は、国及び都道府県の施策に協力して、家畜の伝染性疾病の発生の予防及びまん延の防止に資する措置を講ずるよう努める。(同条第3項)

### ③ 国及び地方公共団体の連携

国及び地方公共団体は、協議会の開催等により、家畜の伝染性疾病に関する正しい知識の普及のための広報活動その他の家畜の伝染性疾病の発生の予防及びまん延の防止に関する施策の実施について相互に連携するとともに、地域における家畜の伝染性疾病の発生の予防及びまん延の防止に寄与するものである家畜の所有者又はその組織する団体が行う家畜の伝染性疾病の発生の予防のための自主的措置を助長するため、これらの者に対し、必要な助言及び指導を行うよう努める<sup>(14)</sup>。

(第2条の3第4項)

### ④ 関連事業者の責務

複数の畜舎及びその敷地に入出入りする者、家畜を集合させる催物の開催者又は家畜の集合する施設の所有者その他の畜産業に関連する事業を行う者は、その事業活動に関し、家畜の伝染性疾病の病原体の拡散を防止するための措置を講ずるよう努めるとともに、国及び地方公共団体を実施する家畜の伝染性疾病の発生の予防及びまん延の防止のための施策に協力するよう努める。(第2条の4)

## 3) 飼養衛生管理基準の遵守に係る是正措置等の拡充

### ① 飼養衛生管理基準に定める事項を明確化

飼養衛生管理基準に、ア. 当該家畜の飼養に係る衛生管理の方法に関する基本的な事項、イ. 衛生管理区域への家畜の伝染性疾病の病原体の侵入の防止の方法に関する事項、ウ. 衛生管理区域内における家畜の伝染性疾病の病原体による汚染の拡大の防止の方法に関する事項、エ. 衛生管理区域外への家畜の伝染性疾病の病原体の拡散の防止の方法に関する事項、オ. そのほか、当該家畜の飼養に係る衛生管理の方法に関し必要な事項について定めるものとした。(第12条の3第2項)

### ② 飼養衛生管理者の選任

家畜の所有者は、衛生管理区域<sup>(15)</sup>ごとに、当該家畜の飼養を行う者その他当

---

(14) 令和2年度中に現在の都道府県ブロック会議を協議会に改編するとしている。農林水産省「ブロック会議の協議会化における整理」(食料・農業・農村政策審議会家畜衛生部会第57回牛豚等疾病小委員会(令和2年5月19日)配付資料別紙3)。

(15) 畜舎及びふ卵舎並びにその敷地(専ら居住の用に供されている敷地を除く)(施行規則第14条の3、第14条の4)。



該衛生管理区域に出入りする者の管理等を行う飼養衛生管理者を選任しなければならないものとした。（第12条の3の2）

### ③ 飼養衛生管理指導の指針及び計画の策定

農林水産大臣は、指導及び助言勧告並びに命令その他都道府県知事が行う飼養衛生管理基準が定められた家畜の飼養に係る衛生管理の改善を図るための措置（「飼養衛生管理に係る指導等」）の実施に関する指針（「飼養衛生管理指導等指針」）を定めなければならない。飼養衛生管理指導等指針には、ア．飼養衛生管理に係る指導等の実施に関する基本的な方向、イ．重点的に飼養衛生管理に係る指導等を実施すべき事項、ウ．飼養衛生管理に係る指導等の実施体制に関する事項、エ．そのほか、飼養衛生管理に係る指導等の実施に関する重要事項を定める。農林水産大臣が、飼養衛生管理指導等指針を定め、又は変更しようとするときは、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴かななければならない。（第12条の3の3）

都道府県知事は、国の飼養衛生管理指導等指針に即して、計画的に試用衛生管理基準の遵守に係る指導等を行うよう、3年ごとに、3年を1期として、飼養衛生管理に係る指導等の実施に関する計画（「飼養衛生管理指導等計画」）を定めなければならないこととし当該計画に即して指導・助言・勧告及び命令を行うこととした。（第12条の3の4、第12条の5、第12条の6）

### ④ 都道府県知事の権限の強化

都道府県知事は、家畜伝染病のまん延を防止するため必要がある場合において、飼養衛生管理基準が定められた家畜の所有者が当該飼養衛生管理基準を遵守していないと認めるときは、指導・助言を経ないで、改善すべき事項を記載した文書の提示その他の農林水産省令で定める方法により、その者に対し、期限を定めて、改善すべきことを勧告することができることとし、勧告を受けた者がその勧告に従わないときは、期限を定めて、その勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができることとした。（第34条の2第1項・第2項）

さらに、都道府県知事は、命令を受けた者が、正当な理由がなくてその命令に従わなかったときは、その旨を公表することができることとした。（第12条の6第3項、第34条の2第3項）

### ⑤ 国の都道府県知事に対する関与の強化

改正前においては、飼養衛生管理基準の遵守に係る指導等は、自治事務とされ

ており、家畜伝染病のまん延を防止するため、緊急に飼養衛生管理の状態を改善させる必要がある場合であっても、農林水産大臣はその旨を指示できなかった。改正法では、まん延防止措置（法第3章）に係る事務を法定受託事務とし、農林水産大臣の都道府県知事に対する指示の対象に、通行制限又は遮断（第15条）、野生動物における伝染病まん延防止対策（第25条の2、第31条第2項）、衛生管理区域外への病原体拡散の防止のための勧告・命令（第34条の2）を追加した。

また、農林水産大臣は、家畜伝染病のまん延を防止するため必要があるときは、都道府県知事に対し、第12条の4の規定による、飼養衛生管理基準が定められた家畜の所有者によるその飼養している当該家畜の頭羽数及び当該家畜の飼養に係る衛生管理の状況に関する都道府県知事への報告資料の提出を求めることができることとした。（第34条の3）

#### 4）野生動物における悪性伝染性疾患のまん延防止措置の法への位置付け

①特定家畜伝染病防疫指針に記載する内容に、野生動物における伝染性疾患のまん延による当該病原体の拡散の防止のための措置を追加するものとした。（第3条の2第1項）

②都道府県知事は、衛生管理区域周辺以外の場所において野生動物が伝染性疾患にかかっていることが発見された場合にも、当該動物がいた場所等の消毒のほか、必要な限度において期間を定め、当該場所とその他の場所との通行の制限又は遮断をすることができるものとした。（第25条の2）

③従来のまん延防止措置のうち、倉庫等の消毒（第26条）、消毒設備の設置場所を通行する者の消毒義務（第28条の2）、消毒方法の実施命令（第30条）、家畜の検査、注射、薬浴又は投薬（第31条第1項）、家畜等の移動制限（第32条）、家畜集合施設の開催等の制限（第33条）、放牧等の制限（第34条）及び報告・通報の義務（第35条）について、野生動物における伝染性疾患のまん延による当該病原体の拡散の防止のために必要な場合においても、これらの措置をとることができるようにした。（第26条第1項及び第28条の2第2項）

④また、都道府県知事は、野生動物における伝染性疾患の病原体の拡散を防止するために、当該都道府県の職員に、当該動物の検査、注射、薬浴又は投薬を行わせることができるものとした。（第31条第2項）

費用に関しては、動物用生物学的製剤の購入費又は製造費の全額を国が負担する

ものとした。（第60条第1項）

## 5) 予防的殺処分の対象疾病の拡大

予防的殺処分は、2011年の法改正において口蹄疫について定められたものであり、本改正に先行した衆法により、当分の間の措置として、アフリカ豚熱に関する予防的殺処分が附則で定められていた。

本改正では、恒久措置として、予防的殺処分の対象疾病にアフリカ豚熱を追加するとともに、野生動物が口蹄疫又はアフリカ豚熱にかかっていることが発見された場合にも、当該殺処分を実施することができるものとした。（第17条の2第1項～第3項）

予防的殺処分を行うためには、地域を指定することとされており、野生動物で口蹄疫又はアフリカ豚熱の感染が発見された場合における指定の範囲は、①野生動物がいた場所又はその死体があった場所の周辺における野生動物の生息状況、②野生動物における病原体の拡散状況、③周辺における家畜の飼養に係る衛生管理の状況を考慮して定めることとされている（改正後第17条の2第2項）。地域等の指定に当たっては、農林水産大臣は都道府県知事の意見を聴くこととされていたが、野生動物で口蹄疫又はアフリカ豚熱が確認された場合においては、都道府県知事だけでなく食料・農業・農村政策審議会の意見を聴くこととしている。（第17条の2第3項）

## 6) 家畜防疫官の権限強化

①家畜防疫官は、入国者及び出国者の携帯品中の指定検疫物又は要検査物の有無を判断するため、必要な質問を行うとともに、必要な限度において、当該携帯品の検査を行うことができるものとした。（第40条第5項及び第45条第5項）

改正前は、例えば、監視伝染病（家畜伝染病又は届出伝染病）が発生している国の牧場等に立ち寄った際に着用していた衣類、靴などの「要消毒物品」について、質問、携帯品の検査及び消毒を行う権限が付与されていたが（改正前の第46条の2、第46条の3）、肉製品を始め輸入が制限されている「指定検疫物」については、法が貨物を想定していたことから、輸入者に受検義務を課しているのみで、家畜防疫官に携帯品の検査等の権限は付与されていなかった（改正前の第40条）。

②家畜防疫官が行う要消毒物品の有無についての質問及び検査並びに要消毒物品

の消毒について、出国者に対しても行うことができるものとした。（第46条の2第2項及び第46条の3）

③家畜防疫官は、輸出入検疫の結果、輸出入検疫に係る規定に違反している事実があると認めるときは、当該物品を廃棄することができるものとした。（第46条4項）

④動物検疫所長は、輸出入検疫等の事務を円滑に行うため必要があるときは、船舶又は航空機の所有者等に対し、必要な協力を求めることができるものとした。（第46条の4第1項）

## 4. 国会における審議

### (1) 審議の経過

まず、衆法は、2020年1月28日、第201回国会において、衆議院農林水産委員会から衆議院提出法案第2号として提出された。同日に衆議院本会議において全会一致で可決され、同月30日に参議院農林水産委員会及び本会議において全会一致で可決・成立、令和2年2月5日法律第2号として公布・施行された。

一方、閣法は、2020年2月25日、同じく第201回国会において、内閣提出法案第25号として提出された。3月18日の衆議院農林水産委員会及び翌19日の衆議院本会議において、いずれも全会一致で可決され、参議院に送付された。参議院では、3月27日に農林水産委員会及び本会議において全会一致で可決・成立、令和2年4月3日法律第16号として公布された。一部規定を除くほか、2020年7月1日から施行されている。

両法律案の国会における審議経過は、以下のとおりである。

「家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案」（衆議院提出第2号）

項目	内容
議案種類	衆法
議案提出回次	201
議案番号	2
議案提出者	農林水産委員長
衆議院議案受理年月日	令和2年1月28日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	審査省略

項 目	内 容
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	令和2年1月28日／可決
衆議院審議時会派態度	全会一致
参議院議案受理年月日	令和2年1月28日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	令和2年1月30日／農林水産
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	令和2年1月30日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	令和2年1月30日／可決
公布年月日／法律番号	令和2年2月5日／2

「家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案」（内閣提出第25号）

項 目	内 容
議案種類	閣法
議案提出回次	201
議案番号	25
議案提出者	内閣
衆議院議案受理年月日	令和2年2月25日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	令和2年3月4日／農林水産
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	令和2年3月18日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	令和2年3月19日／可決
衆議院審議時会派態度	全会一致
参議院議案受理年月日	令和2年3月19日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	令和2年3月23日／農林水産
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	令和2年3月27日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	令和2年3月27日／可決
公布年月日／法律番号	令和2年4月3日／16

## （２） 法律案の提案理由及び内容の概要

江藤拓農林水産大臣による法律案の提案理由と法律案の概要は以下のとおりである<sup>(16)</sup>。

家畜防疫は、畜産の振興及び畜産物の安定供給を図る上で重要な役割を担っておりますが、一昨年以降、アジア地域においてアフリカ豚熱の発生が急速に拡大し、我が国への侵入の脅威が一段と高まっている中、家畜防疫の重要性は著しく高まっています。

(16) 第201回国会衆議院農林水産委員会第3号（令和2年3月5日）。

す。こうした中、平成三十年九月に我が国で二十六年ぶりに発生が確認された豚熱については、同病に感染した野生イノシシによって広域に病原体が拡散し、現在に至ってもなお終息に至っておりません。このため、野生動物の感染に対する対策を強化するとともに、農場における飼養衛生管理を徹底し、家畜の伝染性疾病の発生予防及び蔓延防止を図る必要があります。さらに、畜産物の輸出入検疫を強化し、アフリカ豚熱を含む悪性伝染性疾病の侵入防止を徹底する必要があるため、この法律案を提出することとした次第であります。

なお、先般、議員立法により当分の間として附則で措置していただいた、家畜又は野生動物でアフリカ豚熱の感染が発見された場合の予防的殺処分を始めとする、アフリカ豚熱に関する特例については、本則に位置づけることとしております。

次に、この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、家畜の伝染性疾病の発生予防及び蔓延防止については家畜の所有者が第一義的責任を有していることや、国及び地方公共団体がその施策の実施について相互に連携することなど、家畜の所有者、国及び地方公共団体並びに関係事業者の責務を明確にすることとしております。

第二に、家畜の所有者は、衛生管理区域ごとに、飼養衛生管理に係る責任者を選任し、責任者について必要な知識、技術の習得及び向上を図ることとする制度を創設することとしております。

第三に、飼養衛生管理に係る指導等について、国が策定する指針に即して、都道府県が計画を策定し、的確に指導等を行うこととする制度を創設するとともに、蔓延防止措置として、都道府県知事は、家畜の所有者に対し、飼養衛生管理基準の遵守について、指導助言を経ないで緊急に勧告、命令を実施できるよう措置することとしております。

第四に、野生動物における悪性伝染性疾病の蔓延防止措置として、野生動物における悪性伝染性疾病の浸潤状況調査、経口ワクチン散布等を法に位置づけるとともに、野生動物で悪性伝染性疾病の感染が発見された場合にも、発見された場所等の消毒や通行制限、周辺農場等に対する家畜の移動制限、飼料業者、運搬業者等の関連事業者に対する倉庫、車両の消毒などの病原体拡散防止措置を実施できるよう措置することとしております。

第五に、今般新たに措置する蔓延防止措置について、国が都道府県に対して、その実施を指示することができるよう措置することとしております。

第六に、予防的殺処分の対象疾病にアフリカ豚熱を追加するとともに、野生動物が口蹄疫又はアフリカ豚熱にかかっていることが発見された場合にも、予防的殺処分を実施できるよう措置することとしております。

第七に、入国者の携行品中の肉製品の有無を、家畜防疫官が質問、検査できるよう措置するとともに、輸出入検査の結果、発見された違法な肉製品について、家畜防疫官が廃棄できるよう措置するなど、家畜防疫官の権限を強化することとしております。

第八に、輸入検査の違反者に対する罰則を、現行の百万円以下の罰金から、個人については三百万円以下の罰金に、法人については五千万円以下の罰金に引き上げるなど、所要の罰則を強化することとしております。

### (3) 主な審議内容

#### 1) 衆法の審議

○国内でアフリカ豚コレラが発生していない状況の下で予防的殺処分を可能にせざるを得ないその現状認識と法案提出の経緯について問われ、宮腰光寛衆議院議員は、ASFは、CSFよりも病原性が強く、口蹄疫と異なり、ワクチンも存在せず、周辺諸国においては急速に拡大している。既に、水際には、一昨年10月以降、生きたASFウイルスが二件確認されたほか、ASFウイルスの遺伝子を含む肉製品等が80件以上確認をされている。平成22年の口蹄疫の発生時には予防的殺処分という法制度が存在せず、感染拡大のスピードを抑えるため、農家の協力を得て、殺処分を前提としたワクチン接種を開始し、その後、与野党合意の下に議員立法で予防的殺処分を可能とする口蹄疫対策特別措置法を制定し、その施行後直ちに予防的殺処分を行い、その封じ込めに成功したという経緯がある。口蹄疫の発生時の経緯も踏まえれば、ASFの急速かつ広範囲な蔓延を一刻も早く防止するためにはあらかじめ予防的殺処分を可能とするための法整備をしておく必要があり、家伝法の抜本的な見直しに先行して、与野党合意の下に緊急に法整備を目指すこととなったと答弁した<sup>(17)</sup>。

○財産権に踏み込む公権力の行使である予防的殺処分について、関係者の理解と補

---

(17) 第201回国会参議院農林水産委員会第1号(令和2年1月30日)。

償に関する認識を問われ、江藤拓農林水産大臣は、今まで以上に都道府県、関係者の方々、農家の方々の理解や協力を得られるように、情報提供していきたい。そして、本法に基づいて殺処分を行った場合には、現行法の第60条の2、その第1項に基づいて、評価額の全額を補償するということにいたしたいとの認識が示された<sup>(18)</sup>。

## 2) 閣法の審議

### 【関係者の責務と防疫体制の強化】

- 家畜の所有者の責務について「重要な責任」（改正前の第62条の2）から「一義的な責任」（改正後の第2条の2）に改める趣旨について問われ、農林水産大臣は、今般の豚熱の発生事例には飼養衛生管理基準が遵守されていなかった事例や、罹患した豚の報告が遅れる事例があり、自らの財産や業界を守る意識をより高く持ってもらいたい趣旨であり、責任を家畜の所有者に押し付ける趣旨ではないと答弁した<sup>(19)</sup>。
- 国及び地方公共団体の責務規定を設けた理由について問われ、農林水産省は、改正前の第62条の2ではそれぞれの責務が明確でなかったため、改正後の第2条の3にそれぞれの責務とどのように協力するかを規定したと答弁している<sup>(20)</sup>。
- 市町村に期待される役割について問われ、農林水産副大臣は、家伝法は都道府県が防疫措置を行うと規定するが、現場に近い市町村には、発生直後の住民説明会、通行の制限・遮断、埋却地の確保、消毒ポイントの設置、発生農家への再建支援等で協力を得ており、都道府県、市町村、国が連携し発生予防とまん延防止に取り組むことが重要であると答弁した<sup>(21)</sup>。
- 国及び地方公共団体の相互の連携のために開催する協議会の運用について問われ、農林水産省は、改正後の家伝法に基づく国の飼養衛生指導等指針に即して都道府県が策定する飼養衛生管理指導等計画に位置付け、関係道府県と国が家畜衛生に関する取組みの連携強化を図るために定期的を実施しているブロック会議等の取

---

(18) 第201回国会参議院農林水産委員会第1号。

(19) 第201回国会参議院農林水産委員会第6号（令和2年3月26日）。

(20) 第201回国会衆議院農林水産委員会第5号（令和2年3月17日）。

(21) 第201回国会参議院農林水産委員会第6号。



組みを強化したいと答弁した<sup>(22)</sup>。

- 都道府県において防疫措置を担う家畜防疫員（地方公務員）の確保・育成に向けた取り組みについて問われ、農林水産副大臣は、伝染性疾病の発生時には速やかに防疫措置を完了させるため、他県の家畜防疫員の派遣について調整するほか、不足する場合には民間獣医師を臨時の家畜防疫員として任命するよう助言をし、人材育成については平時から現場で必要とされる知識向上のための講習会を行い、都道府県と連携して人材の確保・育成に努めると答弁した<sup>(23)</sup>。

### 【飼養衛生管理の遵守】

- 新たに飼養衛生管理者の規定を設ける（改正後の第12条の3の2）ことの趣旨について問われ、農林水産省は、畜産経営の大規模化に伴い一人の家畜所有者が複数の農場を所有して管理する場合や従業員を雇用し管理させている場合が増えていくが、今般の豚熱の発生事例において飼養衛生管理が徹底されていない事例があったため、最新の疫学上の情報を共有し適切な衛生管理が行われるよう、衛生管理区域ごとに「飼養衛生管理者」の設置を義務付けることとした。そして、飼養衛生管理者の資格要件について、経験や知見が豊富な者であることが望ましいが、特に資格を定めるまでの必要はないと答弁した<sup>(24)</sup>。
- 第12条の6に基づく衛生管理の方法を改善すべき命令に従わなかった場合にその旨を公表する制度を設けることの趣旨について問われ、農林水産省は、違反に対する抑止力を高めると同時に、周辺の所有者に対して事例を共有することで、地域全体での防衛意識を高めてもらう趣旨であると答弁した<sup>(25)</sup>。
- 飼養衛生管理に関する罰則強化の趣旨について問われ、農林水産大臣は、厳しく対応する面もあるが、飼養衛生管理を守ることの大切さを明瞭に表しており、必ず守ってもらいたいとの思いが込められていると答弁した<sup>(26)</sup>。

### 【殺処分の実施と補償】

- 殺処分の法律上の権限と責任の所在について問われ、農林水産大臣は、家畜法第16条には、「家畜の所有者は、家畜防疫員の指示に従い、直ちに当該家畜を殺さ

---

(22) 第201回国会衆議院農林水産委員会第4号（令和2年3月11日）。

(23) 第201回国会参議院農林水産委員会第6号。

(24) 第201回国会衆議院農林水産委員会第4号。

(25) 第201回国会衆議院農林水産委員会第5号。

(26) 第201回国会衆議院農林水産委員会第4号。

なければならない。」と規定しているが、実際は、所有者が殺処分を行うのは不可能であることから、実際に殺処分等を行うときには、同条の第3項に基づいて家畜防疫員が殺処分を実施することになると答弁した<sup>(27)</sup>。

○殺処分に伴う補償金、手当金の水準について、農林水産省は、家伝法に基づき、家畜評価額の全額を手当金として交付をすることにしており、家畜の評価については、その基準、算出方法について国で定め、都道府県知事に示して、手続の簡素化を図っている。具体的には、肥育豚であれば発生農家が通常利用している市場での市場価格、繁殖豚であれば血統等による価値や導入時の価格等を考慮して、適正かつ客観的な評価をすることとなっていると答弁した<sup>(28)</sup>。

○口蹄疫に加えてアフリカ豚熱も対象となる予防的殺処分について、あらかじめ手順や定量的基準を示す必要性について問われ、農林水産大臣は、近隣にどの程度の養豚農家があるかも考慮しなければならず、定量的な基準は難しいが、都道府県知事等への意見照会等の法的な手続を踏まえ、早いタイミングで範囲を大臣が決定し、実行に移すことが一番肝要と考える旨答弁した<sup>(29)</sup>。

○予防的殺処分における種豚や種牛の隔離移転について問われ、農林水産大臣は、予防的殺処分は極めて短い期間の中で一斉に例外なく行われなければならないが、既に隔離が決まっているアグー以外にも優秀な血統の豚について分散飼育を考える必要もあり、農林水産省として逐次指導したいと答弁した<sup>(30)</sup>。

#### 【水際対策の強化】

○検疫を担う家畜防疫官が質問、携帯品の検査及び消毒を行う権限の対象に指定検疫物を加えるとともに廃棄の権限を付与するなどの家畜防疫官の権限強化の趣旨について問われ、農林水産省は、アフリカ豚熱の発生国を含む全ての国際定期便が到着する空港や港で家畜防疫官と税関職員が荷物検査を行っているが、税関と同じ権限を家畜防疫官に付与することによって、いわば税関と二重の検疫体制になると答弁した<sup>(31)</sup>。

○現在、新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る「出入国管理及び難民認定法」

---

(27) 第201回国会衆議院農林水産委員会第4号。

(28) 第201回国会衆議院農林水産委員会第4号。

(29) 第201回国会参議院農林水産委員会第6号。

(30) 第201回国会参議院農林水産委員会第5号。

(31) 第201回国会衆議院農林水産委員会第4号。

に基づく上陸拒否が行われているが、家伝法上違法な畜産物を持ち込んだ者についても同様の措置を講ずる必要性について問われ、法務副大臣は、上陸審査の過程で輸入禁止畜産物を持ち込み売買しようとしていると判明する等、在留資格で行える活動でないと認められた場合や、豚熱ウイルス等を本邦内で拡散する等の目的で感染した畜産物を持ち込もうとする場合（出入国管理及び難民認定法第5条第1項第14号に該当する場合）に上陸拒否は可能である旨答弁した<sup>(32)</sup>。

#### (4) 付帯決議

参議院農林水産委員会においては、自由民主党・国民の声、立憲・国民、新緑風会・社民、公明党、日本維新の会及び日本共産党の各派共同提案による付帯決議が全会一致で付されている。内容は以下のとおりである<sup>(33)</sup>。

##### 家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案に対する付帯決議（案）

平成三十年九月以降、国内における豚熱の発生を受け、農林水産省は、都道府県や関係省庁と連携し、防疫の基本となる飼養衛生管理の徹底、予防的ワクチンの接種、野生イノシシの捕獲強化や経口ワクチン散布等を行い、豚熱の封じ込めに向けて対策を講じてきたところである。

一方、ワクチンや有効な治療方法がないアフリカ豚熱はアジア地域で急速に拡大し、我が国への侵入の脅威が一層高まっている。国会においては、家畜の悪性伝染性疾病のまん延は我が国畜産業に深刻な打撃を与えるという認識の下に、本法律案の提出に先立ち、当分の間の措置を定めたアフリカ豚熱を予防的殺処分の対象とするための法整備を行ったところである。

豚熱を早期に終息させ、アフリカ豚熱等の悪性伝染性疾病の国内への侵入を防止することは、我が国の畜産の振興を図る上で最優先かつ最重要の課題であり、引き続き、政府、都道府県、関係者一体となって家畜防疫に取り組む必要がある。

また、口蹄疫、高病原性鳥インフルエンザ、豚流行性下痢、ヨーネ病等の伝染性疾病の脅威が引き続き存在しており、適切に対応していくことが求められている。

よって、政府は、本法の施行に当たり、次の事項の実現に万全を期すべきである。

(32) 第201回国会衆議院農林水産委員会第5号。

(33) 第201回国会参議院農林水産委員会第7号（令和2年3月27日）。

一 都道府県が飼養衛生管理に係る指導等に積極的に取り組むために、都道府県の飼養衛生管理指導等計画の策定について十分な指導及び助言を行い、家畜の伝染性疾患の発生予防を図ること。

また、都道府県による飼養衛生管理に係る指導等の取組状況を正確に把握し、的確な指導を行うこと。特に、養豚農場における飼養衛生管理の水準が向上するよう措置すること。

二 家畜の伝染性疾患の発生予防及びまん延防止のための措置に係る国、地方公共団体、家畜の所有者、関連事業者及び自衛防疫団体の相互の連携を強化し、実効性のある防疫措置を実施するために、協議会を積極的に開催し、その活用を図るとともに、獣医師である家畜防疫員の十分な確保など体制を強化すること。

また、人に危害を及ぼすおそれのある人獣共通感染症等の未知の家畜伝染性新疾患の発生に備え、実効性のある防疫措置の実施、予防法や治療法の開発等ができるよう、体制の整備を図ること。

三 家畜伝染病の発生時における適切かつ迅速な初動対応を実施するために、家畜の健康観察により特定症状が確認された場合には、直ちに家畜保健衛生所に通報するよう、都道府県と連携しつつ、家畜の所有者その他畜産業従事者への周知を徹底すること。

四 海外からの畜産物の違法持込みに対する罰則強化、当該違反畜産物の廃棄等の家畜防疫官の権限強化については、厳格に運用し摘発を強化するとともに、外国政府、船舶・航空会社及び旅行会社等を通じてその周知を徹底すること。

また、家畜防疫官の増員、検疫探知犬の増頭等により水際検疫に係る体制の充実・強化を図ること。

さらに、口蹄疫や高病原性鳥インフルエンザ等の家畜の伝染性疾患が海外でまん延している現状に鑑み、その国際的な拡散を防止するため、近隣諸国と協力し、疾病情報等の共有を進めるとともに、防疫対策の向上を推進すること。

五 野生動物に悪性伝染性疾患の発生が確認された場合においては、飼養衛生管理基準の遵守に係る勧告・命令を含むまん延防止措置が的確に行われるよう速やかに都道府県知事に指示すること。

また、野生鳥獣の捕獲活動に従事する者の高齢化・減少が進む中、野生イノシシによる養豚農場への豚熱等の侵入リスクの軽減及び浸潤状況調査のため、関係者が緊密に連携して、戦略的にその捕獲を強化するとともに、陰性が確認された個体の

適切な利用に向けた取組を推進すること。

六 飼養衛生管理基準の見直しによるエコフィードに係る加熱処理条件の引上げについては、農場における遵守はもとより、食品リサイクル事業者が円滑に対応できるよう、施設の更新に係る低利融資等の支援を行うこと。

## 5. 終わりに

### (1) 地方自治法別表第一の改正

家畜伝染病のまん延防止に係る家伝法第3章の都道府県知事の事務はすべて法定受託事務とされていた。これは、家畜伝染病がいったん発生すると都道府県の区域を越えて広域に被害がまん延する性格を有していることから、そのまん延を防止するためには、全国かつ統一的に的確な防疫措置をとることが極めて重要であり、そのまん延防止措置は基本的には国が果たすべき責務に係る事務と位置付けられているからである。

本改正において、都道府県に、殺処分に伴う死体の焼却又は埋却に必要な土地の確保その他の措置に関する情報の提供、助言、指導、補完的に提供する土地の準備その他の必要な措置を講ずる努力義務が設けられ（第21条第6項）、また、そのために必要な措置を講ずるため特に必要があると認めるときは、農林水産大臣及び市町村長に対し、協力を求めることができる（同条第7項）としたが、この事務を法定受託事務とすることは適正でないことから、地方自治法別表第一家畜伝染病予防法の項中「第3章」の下に「（第21条第6項及び第7項を除く。）」を加えた。

### (2) 都道府県知事の権限の強化と国による関与の強化

家畜の伝染性疾病のまん延の防止に係る都道府県知事の権限が強化された。すなわち、都道府県知事は、家畜伝染病のまん延を防止するため必要がある場合において、飼養衛生管理基準が定められた家畜の所有者が当該飼養衛生管理基準（第12条の3第2項第3号及び第4号に掲げる事項に係る基準に限る。）を遵守していないと認めるときは、指導や助言を挟むことなく、期限を定めて改善すべきことを勧告することができ、勧告に従わないときは、期限を定めてその勧告に係る措置をとるべきことを命

ずることができるようになった。さらに、命令を受けた者が、正当な理由がなくてその命令に従わなかったときは、その旨を公表することもできる（第34条の2）。

以上のような権限の強化と同時に、国の都道府県に対する関与の強化が図られた。まず、農林水産大臣は、飼養衛生管理事務に係る都道府県の指導に関して、飼養衛生管理指導等指針を策定することとした（第12条の3の3）。そして、都道府県知事は、この指針に即して、飼養衛生管理指導等計画を定めなければならないとしている（第12条の3の4）。自治事務である飼養衛生管理事務について、国が指針を定め、地方公共団体がこの指針に即して計画を定め事務処理に当たるようにしたものである。

この点に関しては、都道府県への飼養衛生管理基準の改正に関する意見照会の中で、「細部まで基準として定められていることから、都道府県の間で指導内容のばらつきが生じないように、指導等の判断基準を国が示す」という意見<sup>(34)</sup>が出されていることを踏まえた結果と理解することもできる。専門的な知識やノウハウが不足している中で、決定や指導などの行政活動の基準を国が明確に示してほしいという地方公共団体の思惑が分からないわけではない。また、住民の権利利益に直結する敏感な事務の処理について、国が示す基準をもって裏付けをするという側面もあると思われる。しかし、結果的には、地方公共団体の事務処理の自律性の確保と地方公共団体間の事務処理の統一性ないし事務処理の便宜という、ある意味相反する要請のうち、後者を優先したことになる。各地方公共団体の事情や事務の性質によって状況が異なることはあろうが、自治事務の処理の基準を国に頼ること自体は、地方分権の観点から慎重でなければならないはずである。

そして、このような要望に応えるような形で、「政省令」、「基本方針」、「基本計画」、「指針」、などで基準が示され、その拘束の度合いも「従って」、「即して」、「基づいて」、「参酌して」、「反しない限り」<sup>(35)</sup>などさまざまである。この

---

(34) 食料・農業・農村政策審議会第40回家畜衛生部会・第52回牛豚等疾病小委員会合同会議配布資料「飼養衛生管理基準の改正についての都道府県知事への意見照会概要」。

[https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/eisei/bukai\\_40/attach/pdf/index-11.pdf](https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/eisei/bukai_40/attach/pdf/index-11.pdf)。

(35) 例えば、食品衛生法第50条第2項は、営業の施設内外の清潔保持、ねずみ、昆虫等の駆除その他公衆衛生上講ずべき措置に関する事務は自治事務であり、必要な基準（「管理運営基準」）を条例で定めることができるとしている。ところが、2018年の改正（2018年6月13日法律第46号）の際に、HACCP（Hazard Analysis and Critical Control Point、危害要因分析重要管理点）の制度化との関係で、既に条例等による自治体の取組みがある中で、省令で基準を定め、それに違反しない限り条例で定めることができるとした。詳細については、下山憲治「食品衛生法等の改正について」自治総研483号（2019年1月）28頁以下を参照。

ような表現の法的意味も明確とは言えない。例えば、本法で義務付けられている都道府県知事が定める飼養衛生管理指導等計画が、大臣が定める飼養衛生管理指導等指針に即していないと判断される場合、都道府県の計画に基づいて行われた指導は違法の判定を受けることになるのかどうかは、直ちに明確に判断できるものではない。

### (3) 養豚農業振興法の改正

当初、家伝法の改正によって豚熱等の疾病対策として飼養衛生管理の徹底を畜産農家に求めるに当たり、畜産農家の負担軽減を図るための新法の制定が野党共同会派から提言されていた。施行後3年間の時限措置として、国が集中的に支援を行い同基準を満たすレベルにまで緊急に引き上げるために、農場飼養衛生管理改善計画を作成し都道府県知事の認定を受けた畜産農家に対して施設整備等の資金確保等を支援する内容であったが、新法の制定については、短期間で合意が困難であることなどから、既にある「養豚農業振興法」（平成26年法律第101号）の改正<sup>(36)</sup>により、豚の伝染性疾病の発生の予防及び豚の伝染性疾病が養豚農家の経営に及ぼす影響の緩和等の措置を講ずることとなった。

### (4) 政省令等の改正

家伝法改正への対応と疾病の名称変更のため、いずれも令和2年6月24日公布、7月1日施行の施行令及び施行規則の改正が行われた<sup>(37)</sup>。また、特定家畜伝染病防疫指針の再検討が行われ、7月1日に牛疫、牛肺疫、口蹄疫、豚熱、アフリカ豚熱、高病原性鳥インフルエンザ及び低病原性鳥インフルエンザに関する防疫指針の全部改正が行われた<sup>(38)</sup>。

(こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部教授)

---

(36) 閣法と同日の、2020年3月27日成立「養豚農業振興法の一部を改正する法律」（令和2年4月3日法律第17号）。

(37) 家畜伝染病予防法施行令の一部を改正する政令（令和2年政令201号）及び家畜伝染病予防法施行規則等の一部を改正する省令（令和2年農林水産省令第44号）。

(38) 農林水産省「特定家畜伝染病防疫指針の変更について」（令和2年4月9日）。

# 文化観光拠点施設を中核とした地域における 文化観光の推進に関する法律 (令和2年4月17日法律第18号)

権 奇 法

## 1. はじめに

近年、文化財及び文化芸術資源を観光資源として活用しようとする動きが活発化されている。これらの動きは単に政策として進められるだけでなく、法律の制定及び改正にもつながっている。例えば、2017年の文化芸術基本法の改正においては、文化芸術施策の基本理念について、文化芸術そのものの振興にとどまらず、「観光、まちづくり、国際交流等を取り込み、それら関連分野における施策との有機的な連携を図る」<sup>(1)</sup>こととされた。また、同年の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改正<sup>(2)</sup>においては、文化財保護行政の所管を、条例を定めることによって教育委員会から首長部局へ移すことを可能にしたが（地教行法第23条第1項）、その主たる目的は、文化財の観光資源としての活用を容易にするためのものであったといえることができる。この文化財保護法の改正については、「これからは活用の時代だということを法的に示す大きな一歩だ。新しい仕事生まれる可能性もある」<sup>(3)</sup>と肯定的に評価する者もいる。しかし、当然ながら、文化財を観光資源として活用するということは、観光資源として価値のある文化財を取捨選択することにつながり、従前の保護に重点を置いた施策から大きく逸脱するものであり、文化財保護の観点がおろそかにされかねないとの批判もある。いずれにせよ、従来の「保

---

(1) 文化芸術基本法（文化芸術振興基本法の改正により法律名変更）第2条第10項。

(2) 同法律案の改正の経緯と意義については、上林陽治「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）」地方自治関連立法動向 第6集（地方自治総合研究所、2019年5月）275頁以下を参照。（<http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/128/index.html>）

(3) 「文化財保護法改正で活用に転換—未指定・未登録の歴史的建造物を消滅から救う」NIKKEI ARCHITECTURE 2018年5月24日。



護行政」から「活用しながら保存」へと大きくかじを切るものであったことは否定できないだろう。

2020年4月10日、第201回国会において成立した「文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する法律（同年4月17日公布法律第18号、同年5月1日施行。以下「本法」）」も上記のような流れに沿った内容の法律であり、ある意味では、文化財の観光資源化のための仕組みの完成形を創出するものともいうことができる。

本法は、文化の振興を、観光の振興と地域の活性化につなげ、これによる経済効果が文化の振興に再投資される好循環を創出することを目的としている。そのためには、これまで連携が進んでこなかった地域の観光関係事業者等と連携することによって、来訪者が学びを深められるよう、歴史的・文化的背景やストーリー性を考慮した文化資源の魅力の解説・紹介を行うとともに、来訪者を惹きつけるよう、積極的な情報発信、交通アクセスの向上、多言語・Wi-Fi・キャッシュレスの整備を行うなど、文化施設そのものの機能強化とともに、地域一体となった取組を進めていくことが必要とされている。さらに、東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を控え、文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進が重要な課題となっていた。本法は、文化観光の推進のため、主務大臣（文部科学大臣及び国土交通大臣）による基本方針の策定、拠点計画及び地域計画の認定、そしてこれらの認定を受けた計画に基づく事業に対する特別の措置等について定めるものである。

以下では、まず、本法案提出に至る経緯を確認したうえで、法律の内容と国会における審議内容を整理し、最後に、地方公共団体への影響と課題について述べることとする。

## 2. 法案提出の背景と経緯

### (1) 観光立国の推進

観光立国推進基本法（平成18年法律第117号）は、観光を、地域経済の活性化、雇用の機会の増大等国民経済の発展に寄与するとともに、国民生活の安定向上に貢献するものであることに加え、国際相互理解を増進するもの（同法前文）として位置付けており、政府において、観光立国の実現に向けた取組が行われてきた。政府は、訪日外国人旅行者数を「2020年に4,000万人、2030年に6,000万人」とすることを掲げてお

り<sup>(4)</sup>、実際の訪日外国人旅行者数は、観光立国推進基本法が施行された2007年においては約835万人であったものが2019年には約3,188万人と4倍弱になっている<sup>(5)</sup>。

## (2) 観光資源としての文化の利活用政策

近年、観光振興を通じた地域活性化の動きが活発化する中で、文化財を観光資源として積極的に利活用すべきとの考え方が強くなっていった。

- 明日の日本を支える観光ビジョン構想会議『明日の日本を支える観光ビジョン——世界が訪れたい日本へ——』（平成28年3月策定）：文化財を、「保存優先」から観光客目線での「理解促進」、そして「活用」へという視点から、2020年までに、文化財を核とする観光拠点を全国で200整備、わかりやすい多言語解説など1,000事業を展開し、集中的に支援強化という施策を打ち出している<sup>(6)</sup>。
- 観光立国推進基本法に基づく『観光立国推進基本計画』（平成29年3月閣議決定）：観光資源の活用による地域の特性を生かした魅力ある観光地域を形成するため、文化財等の保存・活用や文化財の観光資源としての魅力向上等に取り組むこととしている。さらに、「爆買い」とも呼ばれる訪日外国人旅行者の消費行動に代表される「モノ消費」から日本ならではの文化や自然等を体験・体感する「コト消費」への消費スタイルのシフト等への対応等が課題とされた。
- 『文化芸術推進基本計画』（平成30年3月閣議決定）：文化芸術基本法に基づいた同計画において、文化財の積極的な保存・活用による地域振興や観光振興等を通じた社会的・経済的な価値を、文化財の継承や地域の維持発展に役立てる好循環を創り上げることとされた。
- 内閣官房及び文化庁『文化経済戦略』（平成29年12月策定）：観光やまちづくり等への文化財の積極的な活用を促進するため、文化財を中核とする観光拠点の形成、史跡等の大型文化財の公開や活用の機能充実のための整備を促進するとともに、文化財を公開する際は、外国人旅行者や障害者を含めた多様な鑑賞者がより深く理解し、親しむことのできる機会の充実を図るべく、多言語や多様な方法による情報発

---

(4) 明日の日本を支える観光ビジョン構想会議『明日の日本を支える観光ビジョン——世界が訪れたい日本へ——』（平成28年3月）。

(5) 日本政府観光局（JNTO）資料。実際、2014年の観光立国推進閣僚会議においては、2020年に向けて訪日外国人旅行者数2,000万人を目指すとしていたが、すでに2016年の訪日外国人旅行者数が2,400万人を超えていた。

(6) 前掲・注(4)『明日の日本を支える観光ビジョン』。

信をはじめ、文化財の有する価値や背景情報等の丁寧な説明等の取組を推進していくこととした。

### (3) 文化観光推進の拠点形成の取組み

- ・ 『文化経済戦略』：文化による国家ブランド戦略の構築と文化芸術産業の経済規模（文化GDP）の拡大に向けた取組の推進、地方創生の礎にするための文化芸術資源のより一層の活用の推進、また、文化芸術資源を活用した経済社会の活性化に果たす博物館・美術館の機能強化が必要である。
- ・ 「博物館クラスター形成支援事業<sup>(7)</sup>」：博物館が持つ専門的な機能を生かし、地域文化資源の面的・一体的整備に関する取組を展開する地域の博物館を中核とした文化クラスター形成のための予算措置事業を実施している。
- ・ 文部科学省設置法改正（平成30年10月）：博物館の更なる振興と行政の効率化を図るため<sup>(8)</sup>、これまで一部を文部科学省本省が所管していた博物館に関する事務を、文化庁が一括して所管することとなった。これを受け、文化庁文化審議会に博物館部会が設置され、博物館に係る総合的な検討が開始された。
- ・ 『経済財政運営と改革の基本方針2019』（令和元年6月閣議決定）：文化施設を拠点とした文化資源の好循環創出に民間や地方と連携して取り組むこととされた。

### (4) 「文化施設を中心とした文化観光の在り方に関する検討会議」における検討

文化庁及び観光庁は、2020年のオリンピック・パラリンピック等を契機に、豊富で多様な観光資源の主要なものである文化の魅力を国内外に発信することは、文化及び

---

(7) 平成30年度から始まった事業であり、地域の文化財の魅力発信、地域振興、観光振興、多言語化による国際発信、ユニークベニュー（歴史的建造物、文化施設や公的空間等、特別感や地域特性を演出できる会場で会議・レセプションを開催すること）の促進など、美術館・歴史博物館を中核とした関係機関との連携による文化クラスター（文化集積地）創出に向けた地域文化資源の面的・一体的整備に関する取組を支援している。

(8) なお、地方公共団体においても、令和元年6月、「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）により博物館法が改正され、公立博物館の所管を地方公共団体の教育委員会から首長部局に移管できることとなり、公立博物館とまちづくり・観光行政との総合的・一体的な取組を推進することができるようとなった。詳細については、上林陽治「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律～第9次一括法～（令和元年6月7日法律26号）」自治総研496号（地方自治総合研究所、2020年2月）81頁以下を参照。

観光の振興において非常に重要であるとして、両分野の有識者から構成される「文化施設を中心とした文化観光の在り方に関する検討会議」を設置し（令和元年11月）検討を行い、令和2年1月、「文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進について（まとめ）～文化の振興と観光の振興で地域の活性化を図る仕組みづくり～」を取りまとめた。同まとめの概要は以下のとおりである。

まず、博物館（歴史、美術、自然科学等の多様な分野を含む）等の文化施設のうち、文化観光の推進に意欲があり、積極的に取り組む施設を「文化観光拠点施設」として、国から集中的な支援を講じるべきとしたうえで、当該施設を中核として、地方公共団体が総合的・一体的に文化観光を推進する「文化観光を推進する地域」を形成すべきとしている。

「文化観光拠点施設が目指すべき姿」として、魅力的な文化資源を有し、その魅力をわかりやすく解説・紹介することを通じ、文化観光に資するとともに、旅行業者、観光地域づくり法人（Destination Management / Marketing Organization:DMO）、観光協会等の文化観光推進事業者との連携により文化観光拠点施設の魅力づくりを行うとしている。具体的には、①コレクションやコンテンツの魅力向上、②分かりやすい解説・展示の工夫、③来訪者アクセスの向上、④飲食・買い物等を楽しむ工夫、⑤JNTOと観光推進事業者との連携による魅力発信、⑥必要な施設・設備の整備を行うとしている。

そして、「文化観光を推進する地域が目指すべき姿」として、地方公共団体と文化観光拠点施設が有機的に連携し、地域一体で文化観光の推進に取り組むとしている。具体的には、①来訪者の楽しむ機会の充実、②来訪者アクセスの向上、③商店街や飲食店等との連携、④情報提供の充実強化、⑤必要な施設・設備の整備、⑥地域住民との連携を行うとしている。

「文化観光拠点施設」及び「文化観光を推進する地域」の計画に対する国の支援措置について、①文化観光拠点施設の魅力向上、来訪者の利便性の向上のための予算措置、②企業版ふるさと納税の制度の活用、コレクションの充実を図るための税制上の措置、③交通アクセスの向上、オブジェ等の設置、登録文化財の提案権の付与などの手続の簡素化、④国立博物館等による助言やJNTOによる海外プロモーションなどの支援措置を挙げている。

以上のような経緯を経て、政府は令和2年2月7日、「文化観光拠点施設を中核とした

地域における文化観光の推進に関する法律案」を閣議決定し、国会に提出した。

### 3. 法律の概要

#### (1) 目的

本法は、地域の様々な文化資源を活用し、日本文化についての理解を深める機会を充実させ、これによって国内外からの観光客の来訪を促進することによって、文化振興→観光振興→地域活性化の好循環を生み出すことを目的としている（第1条）。

#### (2) 定義

1) 「文化観光」：有形又は無形の文化的所産その他の文化に関する資源（文化資源）の観覧、文化資源に関する体験活動その他の活動を通じて文化についての理解を深めることを目的とする観光（第2条第1項）

「文化観光」の概念については、平成24年3月に閣議決定された『観光立国推進基本計画』において、「日本の歴史、伝統といった文化的な要素に対する知的欲求を満たすことを目的とする観光」と位置付けられたが、本法において初めて法律レベルで定義されることとなった。本法における「文化観光」は、工芸品、彫刻、書跡、典籍、古文書、考古資料、歴史資料などの有形の文化的所産や、演劇、音楽、工芸技術などの無形の文化的所産のほか、風俗慣習、民俗芸能、民俗技術などを幅広く「文化資源」として捉えるとともに、これらの観覧にとどまらず、体験活動等を通じて文化についての理解を深めることまでを求めるところに特徴があるとする<sup>(9)</sup>。

2) 「文化観光拠点施設」：文化資源の保存及び活用を行う施設（文化資源保存活用施設）のうち、主務省令で定めるところにより、国内外からの観光旅客が文化についての理解を深めることに資するよう当該文化資源の解説及び紹介をするとともに、当該文化資源保存活用施設の所在する地域に係る文化観光の推進に関す

---

(9) 「文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する法律案（内閣提出第19号）に関する資料」（衆議院調査局文部科学調査室、令和2年3月）9頁。

る事業を行う者（文化観光推進事業者）と連携することにより、当該地域における文化観光の推進の拠点となるもの（同条第2項）

主に想定される施設は、博物館、美術館及び寺社仏閣等であるが、本規定及び主務省令の条件を満たせば、それ以外の施設でも文化観光拠点施設になり得る。また、文化観光の推進に関する事業を行う者は、観光協会、観光地域づくり法人（DMO）や民間の旅行会社等が想定される。

3) 「文化観光拠点施設機能強化事業」：文化資源保存活用施設の文化観光拠点施設としての機能の強化に資する事業であって、次に掲げるもの<sup>(10)</sup>（同条第3項）。

- ・ 文化資源保存活用施設における文化資源の魅力の増進に関する事業（第1号）
- ・ 文化資源保存活用施設における情報通信技術を活用した展示、外国語による情報の提供その他の国内外からの観光旅客が文化についての理解を深めることに資する措置に関する事業（第2号）
- ・ 文化資源保存活用施設に来訪する国内外からの観光旅客の移動の利便の増進等に関する事業（第3号）
- ・ 文化資源保存活用施設が保存及び活用を行う文化資源に関する工芸品、食品その他の物品の販売又は提供に関する事業（第4号）
- ・ 国内外における文化資源保存活用施設の宣伝に関する事業（第5号）
- ・ 上記事業に必要な施設又は設備の整備に関する事業（第6号）
- ・ その他文化資源保存活用施設の文化観光拠点施設としての機能の強化に資する事業として主務省令で定めるもの（第7号）

---

(10) 検討会議まとめにおける具体例としては、①文化資源に関する詳細な調査研究の着実な実施、展示内容の更新、デジタルアーカイブ化も含む所有するコレクションの充実、他の文化施設等との交流を通じた展示品等の貸与、②歴史的、文化的背景のわかりやすい解説・紹介、映像により理解を深めるコンテンツの充実、VR（仮想現実）やAR（拡張現実）を活用した体験型の展示、多言語での展示解説、オーディオガイドの導入、通訳案内士の活用、ガイドツアーの導入、③様々な交通手段（鉄道、バス、タクシー、旅客船、航空等の公共交通、レンタカー、自転車、徒歩、自家用車等）を活用した移動、チケットをネットで購入できるシステムや開館時間の延長、④ミュージアムカフェやミュージアムショップ等の充実、鑑賞に加えて文化観光拠点施設内やその周辺での飲食、買い物、休憩など、⑤海外への宣伝について多くの知見を持つJNTO等との連携による積極的な海外へのデジタルを含めた情報発信及び海外プロモーション、⑥多言語による情報提供、Wi-fiの設置、キャッシュレス、バリアフリーが挙げられている。

4) 「地域文化観光推進事業」：文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の総合的かつ一体的な推進に資する事業であって、次に掲げるもの（同条第4項）。

- ・ 地域における文化資源の総合的な魅力の増進に関する事業（第1号）
- ・ 地域内を移動する国内外からの観光旅客の移動の利便の増進等に関する事業（第2号）
- ・ 地域における文化観光拠点施設その他の文化資源保存活用施設と飲食店、販売施設、宿泊施設その他の国内外からの観光旅客の利便に供する施設との連携の促進に関する事業（第3号）
- ・ 国内外における地域の宣伝に関する事業（第4号）
- ・ 上記事業に必要な施設又は設備の整備に関する事業（第5号）
- ・ その他文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の総合的かつ一体的な推進に資する事業として主務省令で定めるもの（第6号）

### （3）基本方針の策定

主務大臣は、後述の「拠点計画」及び「地域計画」の認定の基準等を示すため、文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する基本方針を定めることとし（第3条第1項）、基本方針には、文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進の意義及び目標に関する事項（同条第2項第1号）、文化観光拠点施設機能強化事業に関する基本的な事項（第2号）、地域文化観光推進事業に関する基本的な事項（第3号）、拠点計画の認定に関する基本的な事項（第4号）、地域計画の認定に関する基本的な事項（第5号）、関連する文化の振興に関する施策及び観光の振興に関する施策との連携に関する基本的な事項（第6号）、その他文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する重要事項（第7号）について定めることとした。

そして、主務大臣は、基本方針を定め、又はこれを変更しようとするときは、あらかじめ、関係行政機関の長と協議しなければならない（同条第3項）、基本方針を策定又は変更したときは、遅滞なく公表しなければならない（同条第4項）。

なお、本法における主務大臣は、文部科学大臣及び国土交通大臣である（第22条第1項）。

## (4) 拠点計画

### 1) 申請

文化資源保存活用施設の設置者は、基本方針に基づき、主務省令で定めるところにより、文化観光拠点施設機能強化事業を実施しようとする文化観光推進事業者と共同して、その設置する文化資源保存活用施設の文化観光拠点施設としての機能の強化に関する計画（拠点計画）を作成し、主務大臣の認定を申請することができる（第4条第1項）。

拠点計画には、当該文化資源保存活用施設の文化観光拠点施設としての機能の強化に関する基本的な方針、拠点計画の目標、前号の目標を達成するために行う文化観光拠点施設機能強化事業の内容、実施主体及び実施時期、文化観光拠点施設機能強化事業を行うのに必要な資金の額及びその調達方法、計画期間、その他主務省令で定める事項を記載するものとした（同条第2項各号）。

### 2) 認定、報告徴収、認定取消

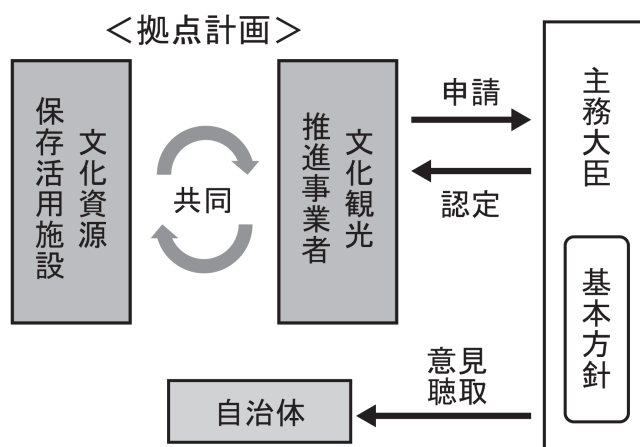
主務大臣は、拠点計画の認定申請があった場合、当該申請に係る拠点計画が、基本方針に照らして適切なものであること、当該拠点計画の実施が当該文化資源保存活用施設の文化観光拠点施設としての機能の強化に寄与するものであると認められること、円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであることの各要件に適合すると認められるときは、その認定をするものとした（同条第3項）。

主務大臣は、拠点計画の認定をしようとするときは、あらかじめ、当該拠点計画に係る市町村及び都道府県の意見を聴かなければならないこととし（同条第4項）、認定をしたときは、当該認定に係る拠点計画の内容を公表するものとした（同条第5項）。

主務大臣は、拠点計画の認定を受けた者に対し、実施状況について報告を求めることができ（第6条）、認定拠点計画が認定要件に適合しなくなると認めるときは、その認定を取り消すことができる（第7条）。



## 【拠点計画の申請・認定のイメージ】



出所：文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する法律案の概要

### 3) 認定拠点計画に基づく事業に対する特別の措置

本法は、文化観光拠点施設機能強化事業を行おうとする者が認定拠点計画に基づく事業の実施について、観光旅客の移動の利便の増進を図る事業の実施に当たっての道路運送法、海上運送法その他の関係法律に基づく手続について特例を設けた。

まず、認定拠点計画に基づいて電車・バス・フェリー等の共通乗車船券の運賃・料金の割引を行う場合、本来は各運送事業者が個別に国土交通大臣に届出をしなければならないところ、当該運送事業者が共同して国土交通大臣にその旨の届出を一括して行うことにより、各運送事業者が各法に基づく届出をしたものとみなされることとした（第8条）。

次に、道路運送法の特例を設け、認定拠点計画に基づいて運送事業者が乗合バスの運行回数の増加等を行う際、当該乗合バスに係る事業計画又は運行計画の変更について、本来は認可を受け又は届出を行わなければならないところ、国土交通大臣にその旨を事後に遅滞なく届け出ることによって足りることとした（第9条）。

また、海上運送法の特例を設け、旅客定員12人以下の船舶による航路事業の開始手続について、本来は事前の届け出を要するところ、拠点計画に記載し認定を受けることで届出をしたものとみなすこととし（第10条第1項）、旅客定員13人以上の船舶運行回数の増加等に係る認可又は事前届け出については、国土交通大臣にその旨を事後に遅滞なく届け出ることによって足りることとした（同条第2項）。

## (5) 地域計画

### 1) 協議会

市町村又は都道府県は、単独で又は共同して、当該市町村又は都道府県の区域内について、文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の総合的かつ一体的な推進を図るために必要な協議を行うため、当該市町村又は都道府県のほか、文化観光拠点施設等の設置者や文化観光推進事業者、関係する住民、学識経験者等によって構成される協議会を組織することができることとした（第11条）。

協議会の設置主体は市町村又は都道府県としているが、当該市町村又は都道府県において協議会が設置されていない場合、文化観光拠点施設又は文化観光拠点施設になろうとする文化資源保存活用施設の設置者は、市町村又は都道府県に対し協議会の組織を要請することができることとした（同条第3項）。

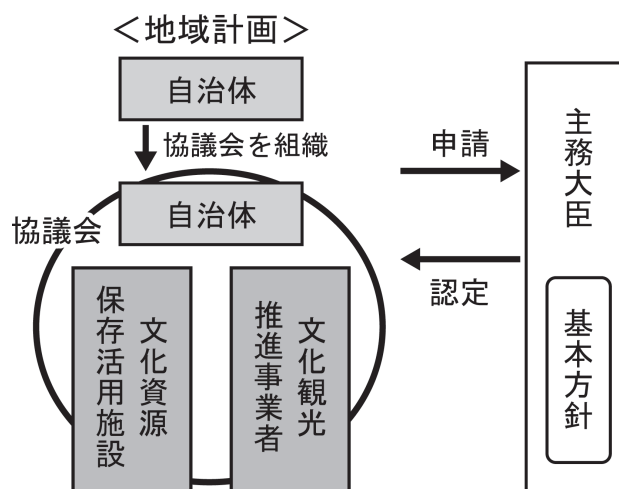
市町村又は都道府県は、協議会を組織したときは、その旨を遅滞なく公表しなければならない（同条第4項）。協議会の組織が公表されたとき、文化観光拠点施設等の設置者又は文化観光推進事業者は、自己を協議会の構成員として加えるよう市町村又は都道府県に対し申し出ることができる（同条第5項）。この場合において、申出を受けた市町村又は都道府県は、正当な理由がある場合を除き、当該申出に応じなければならない（同条第6項）。

### 2) 申請

協議会において、基本方針に基づき、文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の総合的かつ一体的な推進に関する計画（地域計画）を作成したときは、市町村又は都道府県、中核とする文化観光拠点施設の設置者及び地域文化観光推進事業の実施主体である文化観光推進事業者は、共同で、主務大臣の認定を申請することができる（第12条第1項）。

地域計画には、地域計画の区域、中核とする文化観光拠点施設の名称及び位置、計画区域における文化観光拠点施設を中核とした文化観光の総合的かつ一体的な推進に関する基本的な方針、地域計画の目標、目標を達成するために行う地域文化観光推進事業の内容、実施主体及び実施時期、地域文化観光推進事業を行うのに必要な資金の額及びその調達方法、計画期間、その他主務省令で定める事項を記載することとした（同条第2項）。

## 【地域計画の申請・認定イメージ】



出所：文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する法律案の概要

### 3) 認定、報告徴収、認定取消

主務大臣は、地域計画認定の申請があった場合において、当該申請に係る地域計画が、基本方針に照らして適切なものであること、当該地域計画の実施が計画区域における文化観光拠点施設を中核とした文化観光の総合的かつ一体的な推進に寄与するものであると認められること、円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであることの要件に適合するものであると認めるときは、その認定をするものとする（同条第4項）。

そして、主務大臣は、地域計画を認定したときは、主務省令で定めるところにより、当該認定に係る地域計画の内容を公表するものとする（同条第5項）。

主務大臣は、認定した地域計画が予定通り実施されているかを確認するため、計画の実施状況について報告を求めることができ（第14条）、認定地域計画が認定の基準に適合しなくなったと認められる場合は、認定を取り消すことができる（第15条第1項）。

### 4) 認定地域計画に基づく事業に対する特別の措置

#### ① 文化財の登録の提案

文化財保護法に基づく文化財の登録の提案についての特例を定めた。すなわち、地域文化観光推進事業を実施しようとする市町村又は都道府県が、地域における

文化資源の総合的な魅力の増進に関する事業であって、計画区域内に存する文化財について専門的な調査を行い、当該調査に基づき必要な保存及び活用のための措置を行うものに関する事項が記載された地域計画について主務大臣の認定を受けた場合には、当該市町村又は都道府県の教育委員会（地方文化財保護審議会を置くものに限る）<sup>(11)</sup>は、当該文化財であって文化財保護法の規定（第57条第1項、第90条第1項又は第132条第1項）により登録されることが適当であると思料するものがあるときは、文部科学省令で定めるところにより、文部科学大臣に対し、当該文化財を文化財登録原簿に登録することを提案することができることとした。なお、文化財登録の提案の際には、あらかじめ地方文化財保護審議会の意見を聴かなければならない（第16条）。

## ② 共通乗車船券、道路運送法、海上運送法の特例

拠点計画の認定の場合と同様、地域計画の認定の場合においても、道路運送法、海上運送法その他の関係法律に基づく手続についての特例を認めることとし、拠点計画における特例に関する規定（第8条から第10条）を準用することとした（第17条）。

拠点計画と地域計画はそれぞれ独立したものであるが、両方が策定される場合には整合性がとれたものである必要がある。そのため、地域計画を策定する協議会において、必要に応じて拠点計画の策定について議論することも考えられる。2020年11月時点において、拠点計画が15、地域計画が10の合わせて25の計画が認定を受けている<sup>(12)</sup>。

## （6） 国等の援助

### 1） 国等の援助及び連携

国及び地方公共団体は、拠点計画又は地域計画の認定を受けた者に対し、計画の円滑かつ確実な実施に関し必要な助言等を行うように努めなければならないとし、さらに、国、地方公共団体、文化資源保存活用施設の設置者及び文化観光推進事業者は、拠点計画又は地域計画の認定の有無によらず、文化観光拠点施設を中核とし

---

(11) 条例を制定し、文化財の保護に関する事務を教育委員会から長に移管した地方公共団体にあつては、その長。

(12) 観光庁ホームページ (<https://www.mlit.go.jp/kankocho/content/001372860.pdf>) 文末資料。

た地域における文化観光の推進に関し、相互に連携を図り協力していかねなければならないこととした（第18条）。

## 2) 独立行政法人による助言等

国立科学博物館、国立美術館、国立文化財機構及び日本芸術文化振興会の独立行政法人は、拠点計画又は地域計画の認定を受けた文化資源保存活用施設の設置者や市町村・都道府県の求めに応じ、国内外からの観光旅客が文化についての理解を深めることに資するために必要な、情報通信技術を活用した展示、外国語による情報の提供その他の国内外からの観光旅客が文化についての理解を深めることに資する措置の実施に必要な助言その他の援助を行うよう努めなければならないこととした（第19条）。

## 3) 海外における宣伝等の措置

J N T Oは、拠点計画の認定を受けた文化観光拠点施設及び地域計画の認定を受けた計画区域について、海外における宣伝を行うほか、拠点計画又は地域計画の認定を受けた者の求めに応じ、宣伝に関する助言その他の措置を講ずるよう努めなければならない（第20条）。日本政府観光局のインフラや海外における宣伝等のノウハウを活用して、認定を受けた拠点計画又は地域計画についての情報を発信し、国外からの観光旅客の来訪を促進しようとするものである。

## 4) 国等による資料の公開への協力

国、国立科学博物館、国立美術館及び国立文化財機構は、文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に資するため、その所有する資料を文化観光拠点施設において公開の用に供するため出品するよう当該文化観光拠点施設の設置者から求めがあった場合には、これに協力するよう努めなければならないこととした（第21条）。

## 4. 国会における審議

### (1) 審議の経過

本法案は、第201回国会において、内閣提出法案第19号として提出され、衆議院の文部科学委員会及び参議院の文教科学委員会に付託された。両院の付託委員会いずれにおいても全会一致で可決され、本会議においても全会一致で可決された。法案の国会における審議経過は、以下のとおりである。

「文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する法律案」

項 目	内 容
議案種類	閣法
議案提出回次	201
議案番号	19
衆議院議案受理年月日	令和2年2月7日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	令和2年3月17日／文部科学
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	令和2年3月25日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	令和2年3月26日／可決
衆議院審議時派態度	全会一致
参議院議案受理年月日	令和2年3月26日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	令和2年4月1日／文教科学
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	令和2年4月7日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	令和2年4月10日／可決
公布年月日／法律番号	令和2年4月17日／18

### (2) 法律案の提案理由及び内容の概要

萩生田光一文部科学大臣による法律案の提案理由及び法律案の概要は以下のとおりである<sup>(13)</sup>。

我が国においては、地域におけるさまざまな文化資源の保存及び活用を通じた文化による国づくりを推進するとともに、日本文化の魅力を国内外に向けて積極的に発信することに政府を挙げて取り組んでまいりました。本年開催される東京オリンピック・パラリンピック競技大会は、世界じゅうの注目が日本に集まる絶好の機会であ

(13) 第201回国会衆議院文部科学委員会第4号（令和2年3月18日）。

り、この機を捉えて文化の振興、観光の振興及び地域の活性化の好循環を創出するため、地域において文化についての理解を深めることができる機会を拡大し、国内外からの観光旅客の来訪を促進していくことが重要となっております。

この法律案は、このような観点から、文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光を推進するため、主務大臣が定める基本方針に基づく拠点計画及び地域計画の認定や、当該認定を受けた計画に基づく事業に対する特別の措置等について定めるものであります。

次に、この法律案の内容の概要について御説明を申し上げます。

第一に、文部科学大臣及び国土交通大臣は、主務大臣として、文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する基本方針を定めることとしております。

第二に、文化資源保存活用施設の設置者が、文化観光推進事業者と共同して、当該施設の文化観光拠点施設としての機能強化を図る拠点計画を作成することができるのとするとともに、市町村又は都道府県が組織する協議会において、文化資源保存活用施設の設置者や文化観光推進事業者等とともに、地域における文化観光の総合的かつ一体的な推進を図る地域計画を作成することができることとし、主務大臣は、これらの計画について認定をするものとしております。

第三に、当該認定を受けた拠点計画又は地域計画に基づく事業に対して関係法律の特例措置等を講ずるほか、国等は、その所有する文化資源を文化観光拠点施設において公開することに協力するよう努めることとしております。

このほか、所要の規定の整備を行うこととしております。

### (3) 主な審議内容

本法案については、法案の趣旨説明を除いて、衆議院の文部科学委員会において2回、参議院の文教科学委員会において1回の審査がそれぞれ行われた。以下では、両委員会における審査内容を争点ごとに要約することとする。

#### 【新型コロナの影響】

- 石井浩郎委員 新型コロナウイルスの対応で文化イベントの自粛に伴う文化関係者への影響、また、インバウンドの減少で観光業界への影響が出ているときに文化観光の推進

を議論するのかという声も一部あるなか、この法案を準備しておく必要性はどこにあるのか。

- 今里讓政府参考人（文化庁次長） 現在の感染拡大防止に取り組む期間は、本法案が目指す文化観光の推進による地域の活性化に向けての助走期間として、各施設や自治体において取組の構想を検討する期間と位置付けられると考えている。具体的には、地域の現状分析や目標の設定を行った上で、文化資源の魅力の向上、多言語化、キャッシュレス、交通アクセスの充実など、事業への円滑な着手に向けて計画を検討してもらう。文化施設や自治体から、本法案における取組を早期に行いたいという要望があり、本法案の成立後、速やかに政省令の制定、基本方針の策定を行い、文化観光を推進するための制度的な仕組みを整えたいと考えている<sup>(14)</sup>。

#### 【本法の用いる手法の是非について】

- 吉良州司委員 他省庁、他案件についても、ほとんど類似のパターンが多い。目的を設定し、その目的を達成するために主務大臣が基本方針を定める、そして基本方針のもと、それに沿う形で計画をつくる、申請して認可されれば、補助金を含めて何らかの支援が得られる。この手法によって、本当に法案の目的が達成できると考えるか。
- 萩生田光一国務大臣（文部科学大臣） 今までなかなか国の光が当たらなかった、国が目を向けることもなかったような埋もれた施設を、地元がブラッシュアップして、みんなこれを拠点に町づくりをしていく、文化の盛り上げをしていくということを提案してもらうことが極めて重要だと思い、そういう提出を期待している<sup>(15)</sup>。
- 船後靖彦委員 拠点計画及び、地域計画の策定にはコンサルタントを入れて進められることもあろうが、そのような場合、認定という結果を重視し、地域の実態や要望と懸け離れた内容が盛り込まれてしまい、せっかく作って認定された計画が地域住民から浮いてしまうことになりがち。その点、地域文化の拠点となることを重視した計画策定が重要だが、拠点計画、地域計画を認定するに当たり、どのような項目、基準を考えているか。
- 萩生田大臣 説明上手な申請書が出てきて、それをもって了とするのではなくて、大事なのはやっぱり地域の盛り上がり、地域の皆さんの協力だと思う。地域の皆さん、様々

---

(14) 第201回国会参議院文教科学委員会第5号（令和2年4月7日）。

(15) 第201回国会衆議院文部科学委員会第6号（令和2年3月25日）。



な人たちと協力しながら是非申請書を作って、皆さんが同じ思いでその認定を待っていただくということが極めて大事だと思うので、コンサル任せの申請書をうのみをするようなことのないように、しっかりと目を配って行きたい<sup>(16)</sup>。

### 【観光振興等を通じた地方創生や地域経済の活性化の方策としての文化財の活用】

- 城井崇委員 文化財の保存から観光振興等を通じた地方創生や地域経済の活性化の方策として活用を推進する動きが強まる中、保存がおろそかになるのではないかと懸念している。
- 萩生田大臣 文化財の保存と活用は、ともに文化財の保護には重要な柱であり、本法案に基づく文化観光の推進により更に保存と活用のサイクルをしっかりと回していくことが大事。文化財の保存に関しては、文部科学省において、文化財保護法に基づく文化財の指定や現状変更規制などの保護措置等を講じるほか、文化財の適切な周期での修理や防災対策に要する経費の支援を行い、文化財の保存が着実に進められるように取り組んでいる<sup>(17)</sup>。
- 畑野君枝委員 本法案は、文化財や博物館を観光振興や地域活性化に活用しようというものだが、その活用は、文化財の確実な保存、継承や博物館の本来の機能の発揮がしっかりと確保されてこそ図られるべき。そうした趣旨を国の基本方針に反映させるべきではないかと懸念している。
- 萩生田大臣 本法案における文化観光を推進していく上で、文化財の確実な保存、継承や博物館等の文化施設が本来の機能を発揮することは必要不可欠な基盤だと考えている。また、本法案は、文化の振興を起点として観光の振興と地域の活性化につなげ、これによる経済効果が文化の振興に再投資される好循環を創出することを目的として地域における文化観光を推進していくもので、これによって更にこのような基盤を強化していくことができると考えており、このような趣旨については基本方針においても盛り込んでいくことを想定している<sup>(18)</sup>。

### 【平成三十年の文部科学省設置法の改正との関係】

- 宮路拓馬委員 博物館行政を文化庁に移管したが、そのことにより何が変わったのか、そしてそれが今般の法改正にどう結びついたのであるか。

---

(16) 第201回国会参議院文教科学委員会第5号。

(17) 第201回国会衆議院文部科学委員会第5号（令和2年3月24日）。

(18) 第201回国会衆議院文部科学委員会第6号。

○今里政府参考人 従前、博物館に関する事務は、美術館及び歴史博物館以外は文部科学省本省が所掌していた。平成三十年の文部科学省設置法の改正により、博物館に関する事務は文化庁が一括して所管することになったことにより、文化庁において、博物館に関する横断的な政策立案が可能となり、社会教育施設としての博物館の振興を図ることが可能となった。あわせて、今回の法案にも関連して、観光、町づくり、産業等の多様な分野との連携を通じたさらなる活性化方策について、関係省庁との議論も進みやすくなった。また、博物館の制度や振興方策等を総合的に検討する場として、文化審議会に博物館部会を新設しており、そこでの議論も踏まえつつ、必要な取組を進める<sup>(19)</sup>。

### 【文化観光拠点施設】

○石井委員 文化観光拠点施設とは具体的にどのような施設なのか。日本が誇る文化資源には、歴史的資料や美術品などの有形のものだけではなく、例えば地域の伝統的なお祭りなどの無形のものも当然あるが、全て対象に含まれることとなるのか。また、この法案ではなぜこのような施設を中核とする必要があったのか。

○今里政府参考人 文化観光拠点施設には、歴史博物館や美術館のみならず、動物園、漫画、アニメの資料館や寺社仏閣の宝物館、お祭りなどの伝統芸能の資料館等も含まれ得る。また、有形無形の文化的所産などの文化財の保存、活用については、文化財保護法等に基づいて各種施策を講じてきたが、本法案のように、施設に着目して文化観光を推進する法律はこれまでなかった。本法案においては、魅力ある文化資源が集積して、その魅力について解説、紹介を行う施設が中核となり、その周辺地域も巻き込んだ取組を通じて文化観光の推進に当たり、これらの拠点となる施設と地域の事業者や自治体とが恒常的に連携した事業実施体制、これを構築することにより、文化観光拠点施設や周辺地域へ国内外からの観光旅客が一時的ではなく恒常的に来訪し、その経済効果が文化の振興に再投資されることで、文化、観光、地域活性化の好循環を生み出すことができると考えている<sup>(20)</sup>。

### 【拠点計画と地域計画】

○宮路委員 今般、拠点施設となるに当たり、拠点計画と地域計画という二種類の計画が

---

(19) 第201回国会衆議院文部科学委員会第6号。

(20) 第201回国会参議院文教科学委員会第5号。

ある。なぜ二種類にしたのか。

○今里政府参考人 二つの取組のうち、前者、すなわち文化施設の機能強化の取組は文化施設の設置者が拠点計画を作成して取り組む、そして後者、文化施設を中核とした地域単位での総合的かつ一体的な取組は都道府県又は市町村が組織した協議会が地域計画を作成して取り組む、こういう仕組みになっており、それぞれの文化施設や地域の実情に応じて、実施主体が責任を持って取組を進めることができるような仕組みとしている<sup>(21)</sup>。

○畑野委員 地域計画を作成する協議会の構成員には、どのような人を想定しているのか。また、協議会を構成するに当たっては、地域住民の意向の反映や、文化財や博物館に関する学識経験者の知見を尊重するとの観点を基本方針に盛り込むべきではないか。

○萩生田大臣 地域の住民の意見や、地域の文化財や文化施設等に関する学識経験者等の知見等を反映させることによって、地域の実情を踏まえ、地域に支えられた持続可能な形での文化観光を推進していくことができると考えており、このような趣旨も基本方針にしっかり盛り込んでいくことを想定している<sup>(22)</sup>。

○石井委員 文化観光拠点施設の定義として、文化資源についての解説、紹介や文化観光推進事業者との連携ということがその要件として定められているが、これはどういった趣旨でどういう内容を想定しているのか。

○今里政府参考人 まず、文化資源についての解説、紹介については、国内外からの来訪者が文化についての理解を深めることに資するように、例えば文化資源の魅力について歴史的、文化的背景などとともに分かりやすく伝えることとか、二次元コードなどの活用による解説、紹介のデジタル化や、高精細映像やVR等を活用した体験プログラムなどの情報通信技術の活用、我が国の文化に関する前提となる知識や理解を補って、外国人にも分かりやすい内容での多言語化などを行うことが必要となる。また、文化観光推進事業者との連携については、観光地域づくり法人、いわゆるDMO、あるいは観光協会、旅行者等々の民間事業者など、地域において文化観光の推進を戦略的に行うための企画、立案ができる者とともに多様な関係者との連携体制の構築、各種データの収集、分析、これに基づく戦略の策定、KPIの設定やPDCAサイクルの確立、国内外への情報発信などを行うことに加え、地域の交通事業者、飲食店や土産物屋、宿泊施設等の

---

(21) 第201回国会衆議院文部科学委員会第6号。

(22) 第201回国会衆議院文部科学委員会第6号。

関係事業者とともに共同事業の企画や実施を行うことが必要になると考えている<sup>(23)</sup>。

### 【特例措置と支援策】

- 城井崇委員 共通乗車船券について、既に外国人観光旅客の来訪の促進等による国際観光の振興に関する法律第六条等において同様の仕組みが運用されているのに、なぜ今回の措置の提案に至ったのか。
- 和田政宗（国土交通大臣政務官） 国際観光振興法では外国人観光客を対象とする手続の緩和が措置されているが、本法案では、文化観光拠点施設への交通アクセスの改善を図る場合には、日本人も含めた内外の観光客を対象とする手続の緩和が措置されることになる<sup>(24)</sup>。
- 宮路委員 国の支援措置の中で、国等による文化資源の公開への協力ということが掲げられているが、その具体的な内容はなにか。
- 今里政府参考人 本法案では、国や国立博物館に対して、その所有する文化資源を地域の文化観光拠点施設において公開するよう求められた場合にはこれに協力する努力義務を規定している。これにより、例えば、国や国立博物館の所有する各地域ゆかりの土器などの出土品、旧大名家に伝わる調度品等の文化資源を各地の文化観光拠点施設で見ることができ、当該施設にある展示品とともに、地域ゆかりの文化資源の魅力を高めることにつながる。なお、令和二年度予算案では、国際観光旅客税を活用した事業として、国等有する地域ゆかりの文化財等を活用し、地域の歴史、文化を魅力的に発信する地方博物館の取組を支援することとしており、本法案で認定された拠点計画又は地域計画に基づく取組である場合には、補助率のかさ上げを行うことが可能である<sup>(25)</sup>。
- 宮路委員 国からの支援措置の中で、日本政府観光局、いわゆるJNTOによる海外宣伝等があるが、その具体的な内容はなにか。
- 村田茂樹政府参考人（観光庁観光地域振興部長） 本法案における拠点計画や地域計画の認定を受けた文化観光拠点施設や地域に関しては、海外各地に事務所を多数有するなどネットワークを有する日本政府観光局、JNTOにおいて、ウェブサイトやSNS等を活用した情報発信とか、現地旅行会社によるツアーの造成を促すための旅行会社の招請や商談会、また海外メディアによる情報発信を働きかけるためのメディア招請などの

---

(23) 第201回国会参議院文教科学委員会第5号。

(24) 第201回国会衆議院文部科学委員会第5号。

(25) 第201回国会衆議院文部科学委員会第6号。

海外宣伝を行うように努めることとしている。文化観光拠点施設や地域については、このような効果的な海外宣伝を行うことで、文化観光拠点施設や地域に対する外国人旅行者の来訪を促進して行きたいと考えている<sup>(26)</sup>。

○横沢高德委員 令和二年度予算には、本法律案で認定された拠点計画、地域計画に基づく事業に対しての支援を行う新規事業として博物館クラスター推進事業が計上されている。一方、文化庁は、平成三十年代及び令和元年度にも同趣旨の事業を計上し、観光振興、多言語化による国際発信、ユニークベニユーの促進など、博物館を中核とした文化集積地区、クラスターの創出に向けての支援を行ってきた。従来予算事業を充実させていくのではなく、あえて本法律案を提出する必要性は何なのか、従来予算事業には何の問題があったのか。

○今里政府参考人 従来取組を本法案と相まって更に進めるために、新たな博物館等を中心とした文化クラスター推進事業を、この法案により認定が行われた拠点計画、地域計画での取組に対して支援をすることを考えている。既存事業から支援対象経費を拡充した点について説明すると、新たに文化資源の磨き上げとかWiFi、キャッシュレスの整備、学芸員等の確保、バリアフリー、展示改修等の整備等について支援を従前より上乘せして行えるというところである<sup>(27)</sup>。

○水岡俊一委員 どのように学芸員を確保しようとしているのか、その学芸員の育成にどのように関わってきているのか。

○今里政府参考人 文部科学省では、従来から、学芸員を始めとした人材の育成確保などに向けた取組として学芸員の資質向上のための各種の研修事業等を実施しているが、令和二年度からは、こうした人材育成に係る予算や内容面について拡充をして実施していく。具体的には、博物館の人材育成に関する経費、昨年、令和元年度予算では一千三百万円であったが、これを約四倍の五千六百万円とし、拡充した予算を組んでいる。そして、これを活用して、従来から取り組んできた中堅学芸員、新任博物館館長、博物館マネジメント層、教育普及活動向けなどの多様な研修を実施するほか、令和二年度からは若手学芸員等の海外研修事業の対象人数や期間を拡大。具体的には、令和元年度はその人数が二名から五名程度であったところが、令和二年度は予算上五名から十名を派遣する、そして期間については、令和元年度一か月から三か月程度としていたのを三か月か

---

(26) 第201回国会衆議院文部科学委員会第6号。

(27) 第201回国会参議院文教科学委員会第5号。

ら一年の期間とするという形に拡充して、派遣期間中の人的な補填も行うなど、多様なニーズに対応した人材育成に努めていく。また、このような予算の事業を進めつつ、平成三十年十月の文化庁の組織再編に伴い、従前、美術館及び歴史博物館のみが所管であったものを博物館全体の所管を文化庁に一元化したことを踏まえて、昨年十一月、文化審議会に新たに博物館部会を設置した。この博物館部会において総合的な博物館の振興方策の検討に着手したところで、そこでの検討も踏まえて、学芸員などの人材育成も含めた今後の博物館支援策を講じて行きたい<sup>(28)</sup>。

#### (4) 附帯決議

参議院文教科学委員会においては、自由民主党・国民の声、立憲・国民、新緑風会・社民、公明党、日本維新の会、日本共産党及びれいわ新選組の各派共同提案による附帯決議案が提出され、全会一致で採択された。その内容は以下のとおりである<sup>(29)</sup>。

文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する法律案に対する附帯決議（案）

政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

- 一、本法に基づく博物館等に対する財政的支援が、文化観光を推進する少数の拠点への集中的な支援であることを踏まえ、我が国全体の博物館等を広く下支えする財政的支援にも努め、文化芸術の保存、継承や発信、社会教育等といった博物館の基本的機能の維持向上を図ること。
- 二、国、地方公共団体及び本法に定めのある独立行政法人は、本法における計画の認定を受けた者に対する助言その他の援助等にとどまらず、我が国の博物館等の振興のため、広く一般の博物館等からの助言等の求めに対し、可能な限り応じるよう努めること。特に博物館等の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。
- 三、文化観光拠点施設の機能強化を図る上で、文化財の価値等を分かりやすく説明できる学芸員等の育成・配置が重要であることを踏まえ、我が国の文化活動の基

(28) 第201回国会参議院文教科学委員会第5号。

(29) 第201回国会参議院文教科学委員会第5号。

盤を担う人材の育成・確保等に向けた更なる研修制度の充実、社会的地位の向上及び雇用の安定等の処遇改善に努めること。

四、本法における共通乗車船券や道路運送法の特例等の認定拠点計画及び地域計画に対する特例措置及び支援については、既存の法律及び予算によって対応が可能と考えられるものもあることに鑑み、国は、本法に係る予算の執行等に当たり、政策の重複による税金の無駄遣いとならないよう十分留意すること。

五、本法は、東京オリンピック・パラリンピック競技大会を契機とした文化観光の推進という目標を掲げているものの、同大会が延期されたことに鑑み、本法の成立に期待をかける地方公共団体や文化観光拠点施設等の関係者の要望を勘案しつつ、十分な配慮と責任を持った判断に基づき、本法の施行に向けた万全の準備に取り組むこと。

六、本法に基づき文化観光推進施策を進めるに当たっては、主務大臣である文部科学大臣と国土交通大臣による緊密な連携が不可欠である。さらに、地域の要望に適切に応えるためには、本法に関連する各種事業に係る企画立案業務に関して、環境省、警察庁、経済産業省など、幅広い省庁との調整等を遺漏なく行うことが必要であることから、効果的・効率的な事務遂行と必要な体制整備のため、政府において特段の配慮を行うこと。

## 5. おわりに — 地方公共団体への影響など —

本法において、地方公共団体に対して新たに義務付けをするような仕組みは存在しない。しかし、本法の定める各種特例措置の適用や国からの援助を受けるためには、国が定める基本方針に沿って拠点計画及び地域計画を策定し、国の認定を受けなければならない。このような、国の基本方針に基づいた手上げ方式の手法というものは、近年、多くの法律において用いられている。義務付けではなく、あくまでも手を挙げるかどうかは地方公共団体の選択であることから、一定程度分権改革の観点からの検証を回避することができ、比較的容易に導入できる仕組みと考えられる。このような手法については、新たな集権のツールとなっているのではないかと、そして地方公共団体間の格差の発生・拡大、地方公共団体の事務処理能力の限界、コンサルタント費用の増加など負の側面があることを忘れて

はならない。資源配分及び効率性、そしてその効果について総括する必要がある。またその結果を、今後の立法政策に反映していくことが重要になると思われる。

冒頭で述べたように、近年の文化行政をめぐる動きは、明らかに「文化財の保護」から「文化財の観光資源としての活用」へとシフトしている。本法も文化財を観光資源として活用し経済効果を産み出し、それを文化の振興に再投資するという好循環を創出することを目的としている。ところが、本法においては、「文化財の観光資源化」の仕組みは設けられているが、「文化振興への再投資」の仕組みについては全く言及されていない。運用によっては、文化財が観光資源として消耗していく、または観光資源としての価値のある文化財は保存されるがそうでないものは置き去りにされてしまうということにもなりかねない。このような懸念については、地方公共団体の一般行政部門だけでなく、従来から文化財保護の中核を担ってきた教育委員会などの教育行政部門の果たす役割が依然として重要であると言わざるを得ない。

最後に、本法は、当初、2020東京オリンピック・パラリンピック競技大会を契機とした文化観光の推進という目標を掲げていた。ところが、法案の国会審議の最中に同大会の延期が決定された。また新型コロナが猛威を振るうなか、既存の観光施設・産業も大きなダメージを受けている。このような状況のなかで、法案成立を急ぐ必要があるのかという疑問も出されていた。このような指摘に対して、政府側は、「文化観光の推進による地域の活性化に向けての助走期間として、各施設や自治体において取組の構想を検討する期間」<sup>(30)</sup>と位置付けているとしている。確かに、本法の想定する文化観光の推進が2020東京オリンピック・パラリンピック競技大会をきっかけに訪日する観光客のみを対象とするものではない。近年、訪日外国人旅行者数が急増しており、またその観光ニーズも多様化してきているなか、そのような情勢に対応するための内容でもある。一方、ポストコロナ時代における観光産業の行方が不透明な状況であり、地方公共団体としてもポストコロナ時代を見据えた観光戦略の見直しを迫られる状況である。このような状況下において、本法の定める各種の仕組みがどのように活用され、実際に効果を上げることができるかについて、今後の地方公共団体の対応及びその結果に注目したい。

(こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部教授)

---

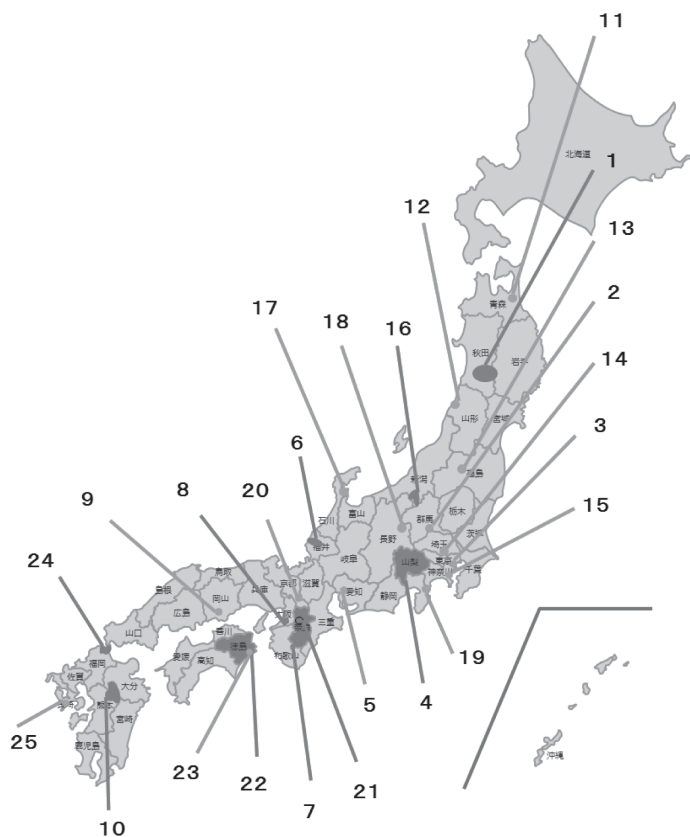
(30) 第201回国会参議院文教科学委員会第5号。



【資料】

文化観光推進法 認定計画（25計画）R2年11月時点

別紙1



認定	番号	計画	文化観光拠点施設
令和2年 8月12日	1	地域	横手市増田まんが美術館
	2	拠点	群馬県立歴史博物館
	3	拠点	TERRADA ART MUSEUM (仮称)
	4	地域	山梨県立美術館、平山郁夫シルクロード美術館、中村キースヘリング美術館、清春芸術村
	5	拠点	徳川美術館
	6	地域	福井県立一乗谷朝倉氏遺跡資料館、特別史跡一乗谷朝倉氏遺跡
	7	地域	奈良国立博物館、奈良県立美術館、奈良県立民俗博物館、奈良県立橿原考古学研究所附属博物館、奈良県立万葉文化館、なら歴史芸術文化村
	8	地域	堺市博物館、さかい利晶の杜、堺伝統産業会館
	9	拠点	大原美術館
	10	地域	阿蘇火山博物館
令和2年 11月18日	11	拠点	十和田市現代美術館
	12	拠点	公益財団法人本間美術館
	13	拠点	福島県立博物館
	14	拠点	角川武蔵野ミュージアム
	15	拠点	横浜美術館
	16	地域	十日町市博物館、越後妻有交流館キナーレ、まつだい雪国農耕文化村センター、越後松之山「森の学校」キョロロ、十日町市清津峡渓谷步道トンネル
	17	拠点	和倉温泉お祭り会館
	18	拠点	MMoP   御代田写真美術館 (仮称)
	19	拠点	MOA美術館
	20	拠点	琵琶湖疏水記念館
	21	地域	飛鳥宮跡、飛鳥京跡苑池、飛鳥水落遺跡、酒船石遺跡、石舞台古墳、牽牛子塚古墳、中尾山古墳、キトラ古墳、高松塚古墳
	22	地域	徳島県立博物館、徳島県立阿波十郎兵衛屋敷、阿波おどり会館、藍住町歴史館藍の館、徳島県立大鳴門橋架橋記念館（渦の道）
	23	拠点	日和佐うみがめ博物館カレッタ
	24	地域	北九州市立自然史・歴史博物館、北九州市立新科学館 (仮称)
	25	拠点	軍艦島デジタルミュージアム

出所：文化庁ホームページ

([https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka\\_gyosei/bunkakanko/pdf/92656701\\_01.pdf](https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/bunkakanko/pdf/92656701_01.pdf))

# 地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律

## (令和2年6月12日法律第52号)

上 林 陽 治

高齢者や障害者、子どもといった、これまでの対象分野ごとに立てられていた福祉の領域の縦割りをなくし、引きこもりや貧困、介護などの複合的な問題に市区町村が包括的に対応できるようにすることを主な目的とする「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」（以下、「地域共生社会一括法」という）が制定された。同法は、2020年3月6日に閣議決定され（閣法43号）、201通常国会において、5月26日に衆議院本会議で可決し、6月5日に参議院で可決・成立し、6月12日に法律52号として公布され、一部を除き2021年4月1日に施行している。

地域共生社会一括法は、11本の法律の関連部分を一括して改正するいわゆる束ね法である。その内容は、以下の5点にまとめられる。

### 1. 地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する市町村の包括的な支援体制の構築の支援【社会福祉法、介護保険法】

市町村において、既存の相談支援等の取組を活かしつつ、地域住民の抱える課題の解決のための包括的な支援体制の整備を行う、新たな事業及びその財政支援等の規定を創設するとともに、関係法律の規定の整備を行う。

### 2. 地域の特性に応じた認知症施策や介護サービス提供体制の整備等の推進【介護保険法、老人福祉法】

- ① 認知症施策の地域社会における総合的な推進に向けた国及び地方公共団体の努力義務を規定する。
- ② 市町村の地域支援事業における関連データの活用努力義務を規定する。
- ③ 介護保険事業（支援）計画の作成にあたり、当該市町村の人口構造の変化の見通しの勘案、高齢者向け住まい（有料老人ホーム・サービス付き高齢者向け住

宅)の設置状況の記載事項への追加、有料老人ホームの設置状況に係る都道府県・市町村間の情報連携の強化を行う。

### 3. 医療・介護のデータ基盤の整備の推進【介護保険法、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】

- ① 介護保険レセプト等情報・要介護認定情報に加え、厚生労働大臣は、高齢者の状態や提供される介護サービスの内容の情報、地域支援事業の情報の提供を求められることができると規定する。
- ② 医療保険レセプト情報等のデータベース（NDB）や介護保険レセプト情報等のデータベース（介護DB）等の医療・介護情報の連結精度向上のため、社会保険診療報酬支払基金等が被保険者番号の履歴を活用し、正確な連結に必要な情報を安全性を担保しつつ提供することができることとする。
- ③ 社会保険診療報酬支払基金の医療機関等情報化補助業務に、当分の間、医療機関等が行うオンライン資格確認の実施に必要な物品の調達・提供の業務を追加する。

### 4. 介護人材確保及び業務効率化の取組の強化【介護保険法、老人福祉法、社会福祉士及び介護福祉士法等の一部を改正する法律】

- ① 介護保険事業（支援）計画の記載事項として、介護人材確保及び業務効率化の取組を追加する。
- ② 有料老人ホームの設置等に係る届出事項の簡素化を図るための見直しを行う。
- ③ 介護福祉士養成施設卒業者への国家試験義務付けに係る現行5年間の経過措置を、さらに5年間延長する。

### 5. 社会福祉連携推進法人制度の創設【社会福祉法】

社会福祉事業に取り組む社会福祉法人やNPO法人等を社員として、相互の業務連携を推進する社会福祉連携推進法人制度を創設する。

### 6. 施行期日

2021年4月1日（ただし、3②及び5は公布の日から2年を超えない範囲の政令で定める日、3③及び4③は公布日）

## 1. 地域共生社会一括法提出までの経緯

地域共生社会一括法の趣旨を端的に表現すると、市町村自治体をして「包括的な相談支援と地域の場づくりをめざすもの」<sup>(1)</sup>である。

私たちを取り巻く社会は、少子高齢化が急速に進行し、人口減少社会に直面するとともに、単身世帯の増加など家族の在り方や地域のつながりの希薄化など地域社会も変化してきた。そのような中で、いわゆる「8050問題」<sup>(2)</sup>やダブルケア<sup>(3)</sup>など個人や世帯が抱える課題は複雑化・複合化している。また、安定就労に就くことができず、さりとて福祉の受給にも至っていない制度の狭間にいる人々＝新しい生活困難層<sup>(4)</sup>が増大している。これらの問題は、孤立を生み出し、個人や家族だけでは解決できない課題も自己責任の下で放置され、その結果、児童虐待やドメスティックバイオレンス（DV）が増大し、自殺者も増加してきた。

ところがこのような複雑化・複合化した課題に対しては、現行の子ども、高齢者、障害者、生活困窮者といった属性別の縦割りの福祉サービスでは必ずしも十分な支援ができるとは限らない状況にある。

また、介護保険制度に関しては、いわゆる団塊の世代が75歳以上となる2025年が近づき、さらに高齢者人口がピークを迎える2040年頃に向けて、介護サービスの需要が更に増加・多様化することが見込まれている。こうした中で、高齢化に伴う認知症の人の増加、介護人材不足の深刻化、高齢者の利用ニーズに応じた介護サービス基盤の確保、質の高い医療・介護サービス提供体制を構築するためのデータ基盤の整備等が課題となっている。

さらに、長きにわたり我が国の社会福祉を支えてきた社会福祉法人についても、その経営基盤の強化を図り、社会情勢の変化等に伴い複雑化・多様化する福祉ニーズに対応していくことが求められている。

---

(1) 宮本太郎「地域共生社会への自治体ガバナンス」『月刊ガバナンス』(235) 2020・11、16頁。

(2) 内閣府の調査によると、15～39歳の若年引きこもり者は54.1万人（内閣府「若者の生活に関する調査報告書」2016年9月）、40～64歳の中高齢者の引きこもり者は推計61.3万人（内閣府「生活状況に関する調査（平成30年度）」2019年3月）とそれぞれ推計され、日本の人口の1%にあたる100万人有余が、引きこもり状態にあることが明らかになっている。「8050問題」とは、親が80代、子どもが引きこもりで50代になって生活困窮に直面する家庭を表現したものだが、いまや「9060問題」に突入したといわれる。

(3) 晩婚化に伴い、親の介護と子の育児に同時に直面する世帯を表現したもの。

(4) 宮本太郎、前掲注(1)、15頁。

地域共生社会一括法は、上記の諸課題の解決にむけ、その対応を市町村による相談支援、居場所づくりの取り組みを包括化しようとする目的で制定されたものである。

では、これまで市町村を基盤にしてどのような対処がなされてきたのだろうか。

## (1) 市町村の包括的な支援体制の構築の支援に向けた動き

### ① 地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律（平成29年6月2日法律52号）による地域共生社会実現方針<sup>(5)</sup>

第一に地域共生社会づくりという構想と地域の体制づくりである。これを最初に打ち出したのは、2016年6月2日の「ニッポン一億総活躍プラン」である。

厚生労働省は、同年10月4日、「ニッポン一億総活躍プラン」に掲げられている地域共生社会の実現について、具体的な事例に基づく検討を行うため、「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会（地域力強化検討会）」（座長：原田正樹日本福祉大学教授）を設置し、地域課題の解決力を強化し、総合的相談体制を確立するための方策について検討し、12月26日、中間取りまとめを行った。そこで、地域における住民主体の課題解決力強化・包括的な相談支援体制構築の必要性を説くこととなった。（図1参照）

2017年の197通常国会では、地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律を制定し、同法の中で、「地域共生社会の実現に向けた取組の推進等」をうたい、地域福祉計画の策定を努力義務化するとともに、地域福祉の推進の理念として、支援を必要とする住民（世帯）が抱える多様で複合的な地域生活課題について、住民や福祉関係者による把握及び関係機関との連携等による解決が図られることを目指す旨を法律に明記した。

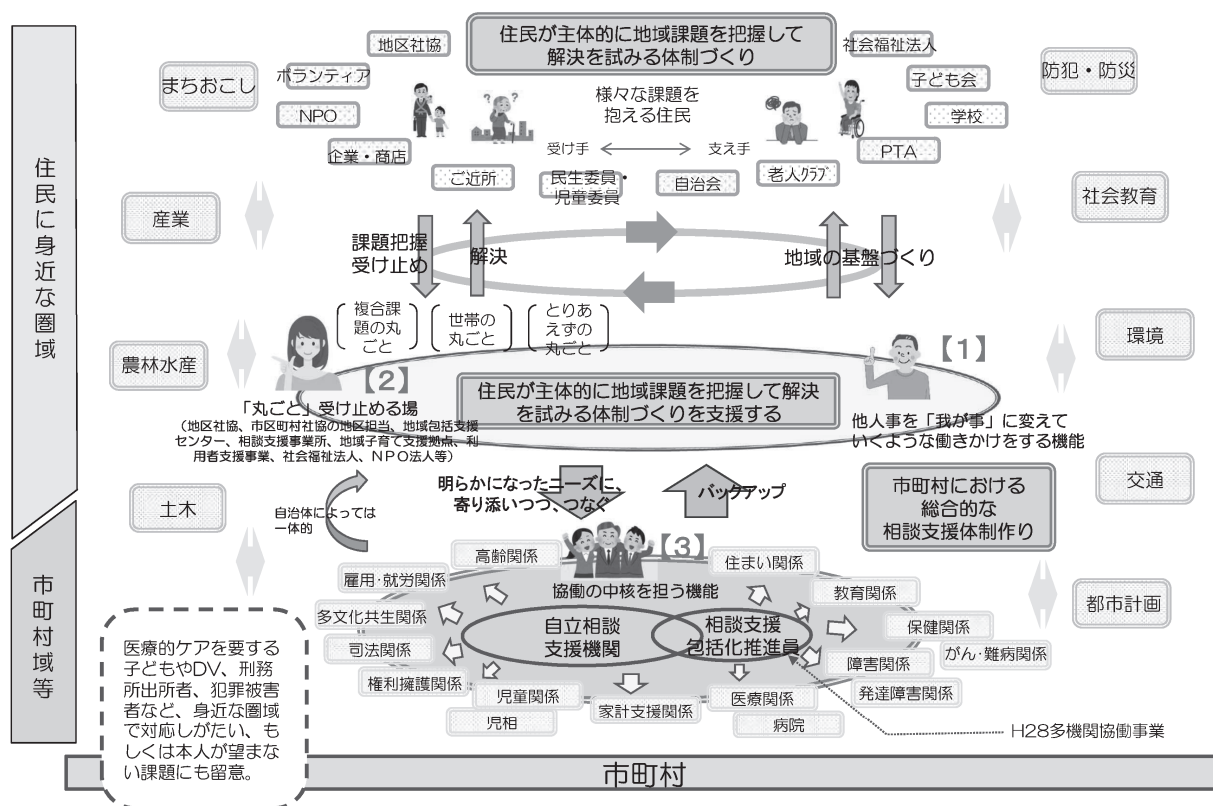
この理念を実現するため、市町村は、地域住民の地域福祉活動への参加を促進するための環境整備や、住民に身近な圏域において、分野を超えて地域生活課題について総合的に相談に応じ、関係機関と連絡調整等を行う体制づくり（例えば、地区社協、市区町村社協の地区担当、地域包括支援センター、相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業、社会福祉法人、NPO法人等）など、包括的な支

---

(5) 拙稿「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律（平成29年6月2日法律52号）」下山憲治編、公益財団法人地方自治総合研究所監修『地方自治関連立法動向 第5集』2018年6月、315頁以下参照。

[http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/125/No.125\\_315-332.pdf](http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/125/No.125_315-332.pdf)

図1 地域における住民主体の課題解決力強化・包括的な相談支援体制イメージ



出典) 厚生労働省「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会(地域力強化検討会) 中間とりまとめの概要～従来の福祉の地平を超えた、次のステージへ～」

援体制づくりに努め、地域福祉計画に書き込む旨を法律に規定した。

② 生活困窮者自立支援法<sup>(6)</sup> (2015年施行、2019年改正法施行)

第二に、「新しい生活困難層」へのアプローチという課題である。これは2015年4月1日に本格施行した生活困窮者自立支援法において具現化した。同法は、市(特別区を含む)及び福祉事務所を置く町村並びに都道府県を支援事業の実施主体として、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある」生活困窮者に対する、自立相談支援事業、住居確保給付金の支給の2事業を必須事業として位置づけるとともに、任意事業として、就労準備支援事業、

(6) 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)」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』2019年5月。

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

一時生活支援事業、家計相談支援事業、生活困窮世帯の子どもの学習支援（2019年改正前同法7条）、就労訓練事業の認定（同改正前同法16条）を定めた。

2019年施行の改正法は、生活困窮者の一層の自立の促進を図ることを目的として、生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化を定め、具体的には、①自治体の各部局（福祉、就労、教育、税務、住宅等）において、生活困窮者を把握した場合には、自立相談支援事業等の利用勧奨を行うことを努力義務化、②任意事業であった就労準備支援事業と家計改善支援事業を努力義務化し、両事業が効果的かつ効率的に行われている場合には、家計改善支援事業の補助率を引き上げる、③生活困窮者自立支援事業を実施する自治体は、関係機関等を構成員（自治体職員（関係分野の職員を含む）、自立相談支援事業の相談員、就労準備支援事業・家計改善支援事業等法定事業の支援員、各分野の相談機関、民生委員等を想定）とする、生活困窮者に対する支援に関する情報の交換や支援体制に関する検討を行うための会議を設置できる、④子どもの学習支援事業について、学習支援に加え、子どもの生活支援事業を強化する等であった。

### ③ 2011年改正介護保険法による地域包括ケアシステムの設立

そして第3に、「包括」という仕組みである。これは2011年の改正介護保険法の地域包括ケアシステムにすでに現れていた。同改正法は地域包括ケアの推進を国・地方公共団体の責務と位置づけ、2025年を目途に、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援という目的のもとで、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、地域の包括的な支援・サービス提供体制を構築するとした。そして、自助・共助（＝介護保険）・公助（＝税）・互助（＝地域組織の支援）のもと、介護、医療、予防、すまい、生活支援福祉サービスの連携に基づき、実施する目標を定めた。

地域包括ケアシステムの中心になるのが、各市町村に設置された地域包括支援センターであり、その業務は、総合相談支援、権利擁護・虐待防止、困難・継続支援に係るケアマネ支援、介護予防マネジメントで、地域に住む高齢者等が安心して暮らしていくことを支援することである<sup>(7)</sup>。

---

(7) 鏡論編著・東京自治研究センター企画『介護保険制度の強さと脆さ』公人の友社、2017年、54頁。

## (2) 地域の特性に応じた認知症施策や介護サービス提供体制をめぐる課題

### ① 介護保険の利用者数、総費用、保険料の状況

2000年の介護保険法施行以来、介護保険サービスの利用者数は同年の149万人から2019年には487万人へと約3.3倍に増加した。

介護サービス利用の大幅な伸びに伴い、制度開始当時の2000年度に3.6兆円であった介護保険の総費用額は、2020年度には12.4兆円（予算ベース）となった。

第1号保険料も、当初、全国平均で月額2,911円だったが、第7期介護保険事業（支援）計画期間（平成30～令和2年度）には5,869円となっている。2025年には約7,200円、2040年には約9,200円になると推計されている。

### ② 介護人材の不足

第7期介護保険事業（支援）計画の介護サービス見込み量等に基づき、都道府県が推計した介護人材の需要を見ると、2016年度の約190万人に加え、2025年度末までに約55万人、年間6万人程度の介護人材の確保が必要とされている。

しかし介護関係職種の有効求人倍率は、2019年12月時点で4.73倍となっており、全職業の1.53倍より高い状況にある。都道府県別に見ても、全都道府県で2倍を超えており、介護人材の確保が困難な状況が続いている。

### ③ 認知症施策の推進

65歳以上の認知症高齢者数は、2025年には約700万人になると推計され、高齢者の約5人に1人が認知症になると見込まれており、その対応が課題となっている。

2012年9月、厚生労働省は、認知症になっても本人の意思が尊重され、できる限り住み慣れた地域で暮らし続けることができる社会の実現を目指し、2013年度からの5年間の具体的な計画「認知症施策推進5か年計画（オレンジプラン）」を策定した。その後、2015年1月には、厚生労働省が、団塊の世代が75歳以上となる2025年を見据え、オレンジプランを改め、新たに「認知症施策推進総合戦略～認知症高齢者等にやさしい地域づくりに向けて～（新オレンジプラン）」を関係省庁と共同して策定した。

さらに、更なる高齢化の進展と認知症高齢者の増加が見込まれる中で、2019年6月18日、内閣官房長官を議長とする「認知症施策推進関係閣僚会議」は、「認知症施策推進大綱」を取りまとめた。この大綱では、認知症の発症を遅らせ、認知症になっても希望を持って日常生活を過ごせる社会を目指し、認知症の人や家族の視点を重視しながら、「共生」と「予防」を車の両輪として施策を推進していくことと



している。

### (3) 介護福祉士養成施設卒業者への国家試験義務付けの経過措置延長に向けた動き

介護福祉士は、介護福祉士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもって介護等を行うことを業務とする「社会福祉士及び介護福祉士法」に基づく名称独占の国家資格である。

介護福祉士の資格取得方法は、大きく分けて、①3年以上の介護等の業務に関する実務経験を経て、国家試験を受験する「実務経験ルート」、②大学や専門学校などの養成施設を卒業し、国家試験を受験する「養成施設ルート」（経過措置あり、詳細は後述）、③福祉系高校を卒業し、国家試験を受験する「福祉系高校ルート」の3つのルートがある。

介護福祉士の資格取得方法については、2017年に「社会福祉士及び介護福祉士法」の改正が行われ、介護福祉士の資質向上を図る観点から、一定の教育課程を経た後に全員が国家試験を受験するという形で一元化が図られた。これにより、2012年4月から、実務経験ルートにおける実務者研修の受講とともに、養成施設ルートにおける国家試験の受験が義務付けられることになっていた。しかし、この改正については、人手不足など介護人材を取り巻く状況を踏まえ、これまで3度にわたり施行が延期されてきた。

その後、実務経験ルートにおける実務者研修の受講の義務付けは2016年度から施行され、一方、養成施設ルートにおける国家試験の受験の義務付けについては、2017年度から養成施設卒業者に国家試験の受験資格が付与されているものの、5年間をかけて国家試験の義務付けの漸進的な導入を図るとして、それまでの間、次のような経過措置が講じられてきた。

- ① 2017年度から2021年度までの養成施設卒業者については、卒業から5年間、暫定的に介護福祉士資格を付与する。
- ② その間に以下のいずれかを満たせば、その後も引き続き介護福祉士資格を保持することができることとする。
  - A 卒業後5年以内に国家試験に合格すること
  - B 原則卒業後5年間連続して実務に従事すること

なお、卒業後5年以内にAとBのいずれも満たせなかった場合、准介護福祉士の資格が付与されるが、その後、国家試験に合格することにより、介護福祉士資格を取得

することができる。

③ 2022年度以降の養成施設卒業者については、国家試験に合格することを介護福祉士資格取得の要件とする。

介護福祉士養成施設の状況を見ると、養成施設数、定員数及び日本人の入学者数の減少傾向が続いている。他方、2017年9月から、在留資格「介護」が創設され、養成施設を卒業して介護福祉士の資格を取得した外国人は日本で永続して勤務できることとなったこと等を背景に、養成施設に入学する外国人留学生が増加している。2019年度においては、介護福祉士養成施設数は375施設、定員は14,387人、入学者数は6,982人、定員充足率は48.5%となっている。入学者数のうち外国人留学生は2,037人で、全体の29.2%を占める。

一方、2019年1月に実施された介護福祉士国家試験における養成施設卒業者の合格率の状況を見ると、日本人の2018年度卒業見込者が90.9%であるのに対し、外国人の同年度卒業見込者は27.4%となっており、外国人の合格率は日本人学生に比して、相対的に低い水準にある。

予定どおり現在の養成施設卒業者への国家試験義務付けに係る経過措置が終了した場合、2022年度以降卒業の外国人留学生は、国家試験に合格しなければ、在留資格「介護」は許可されないことになる。

こうした介護福祉士養成施設をめぐる状況等を踏まえ、社会保障審議会福祉部会において、介護福祉士養成施設卒業者への国家試験義務付けの経過措置の在り方について、議論が行われた。2019年12月16日の福祉部会で示されたこれまでの議論の整理では、経過措置を延長すべきとの意見と国家試験義務化を予定どおり行うべきとの意見の両論が併記され、厚生労働省に対して、これらの意見を十分に踏まえ、経過措置の在り方について必要な対応を講じることを求めるものとなった。

#### (4) 社会福祉連携推進法人制度の創設に向けた動き

社会福祉法人は、社会福祉事業を行うことを目的として、1951年に制定された社会福祉法の規定に基づき設立される非営利の民間法人であり、所轄庁の認可を受けて設立される。

社会福祉事業には、第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業があり、第一種社会福祉事業とは、経営安定を通じた利用者の保護の必要性が高い事業（主として入所施設サービス）であり、具体的には特別養護老人ホーム、児童養護施設等が該当する。

経営主体は、行政又は社会福祉法人が原則とされている。

第二種社会福祉事業は、利用者への影響が比較的小さいため、公的規制の必要性が低い事業（主として在宅サービス）であり、具体的には保育所、障害福祉サービス事業等が該当する。経営主体に制限はない。

福祉ニーズが複雑化・複合化する中で、特定の社会福祉事業の領域にとどまることなく、利用者や地域のニーズに対応していくため、法人の規模拡大や複数法人による事業の協働化を図っていくべきという指摘が従前からあった。

そうした中、「経済政策の方向性に関する中間整理」（2018年11月26日未来投資会議／まち・ひと・しごと創生会議／経済財政諮問会議／規制改革推進会議）においては、「経営の安定化に向けて、医療法人・社会福祉法人それぞれの経営統合、運営の共同化の方策や、医療法人と社会福祉法人の連携方策を検討する」こととされ、2019年4月19日、厚生労働省は、「社会福祉法人の事業展開等に関する検討会」を設置し、社会福祉法人の連携の促進方策等についての検討を開始した。

同年12月13日、社会福祉法人の事業展開等に関する検討会は、良質かつ適切な福祉サービスの提供や社会福祉法人の経営基盤を強化するための連携・協働化の選択肢を増やすため、社会福祉法人を中核とした非営利連携法人の制度を創設することが適当であるとの報告書（「社会福祉法人の事業展開等に関する検討会報告書」）を取りまとめた。

## 2. 地域共生社会一括法の概要

改正項目は多岐にわたるが、主要な改正事項は次の通りである。

### (1) 地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する市町村の包括的な支援体制の構築の支援【社会福祉法、介護保険法】

#### ① 地域福祉の推進

地域福祉の推進は、地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、共生する地域社会の実現を目指して行われなければならないとする「共生する地域社会の実現」を新設した。（社会福祉法4条1項）

#### ② 包括的福祉サービスの提供体制の確保等に関する国及び地方公共団体の責務

国及び地方公共団体は、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される

体制の整備その他地域福祉の推進のために必要な各般の措置を講ずるよう努めるとともに、当該措置の推進にあたって、保健医療、労働、教育、住まい及び地域再生に関する施策その他の関連施策との連携に配慮するよう努めなければならない、と規定した。（社会福祉法6条2項）

- ③ 包括的福祉サービスの提供主体としての市町村の位置づけ、国・都道府県の支援  
市町村（特別区を含む）において実施する重層的支援体制整備事業その他地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制の整備等のため、国・都道府県は、必要な助言、情報の提供その他の援助を行わなければならない、と規定した。（社会福祉法6条3項）

④ 重層的支援体制整備事業に関する事項

市町村は、地域生活課題を抱える地域住民及びその世帯に対する支援体制並びに地域住民等による地域福祉の推進のために必要な環境を一体的かつ重層的に整備する以下の事業を行うことができる。（社会福祉法106条の4関係）

イ 包括的相談支援 地域生活課題を抱える地域住民及びその家族その他の関係者からの相談に包括的に応じ、利用可能な福祉サービスに関する情報の提供及び助言、支援関係機関との連絡調整並びに高齢者、障害者等に対する虐待の防止及びその早期発見のための援助等の便宜の提供を行うため、各法の事業を一体的に行う事業。

ロ 参加支援（引きこもり対策、居場所づくり） 生活課題を抱える地域住民であって、社会生活を円滑に営む上での困難を有するものに対し、支援関係機関と民間団体との連携による支援体制の下、活動の機会の提供、訪問による必要な情報の提供及び助言その他の社会参加のために必要な便宜の提供を行う事業。

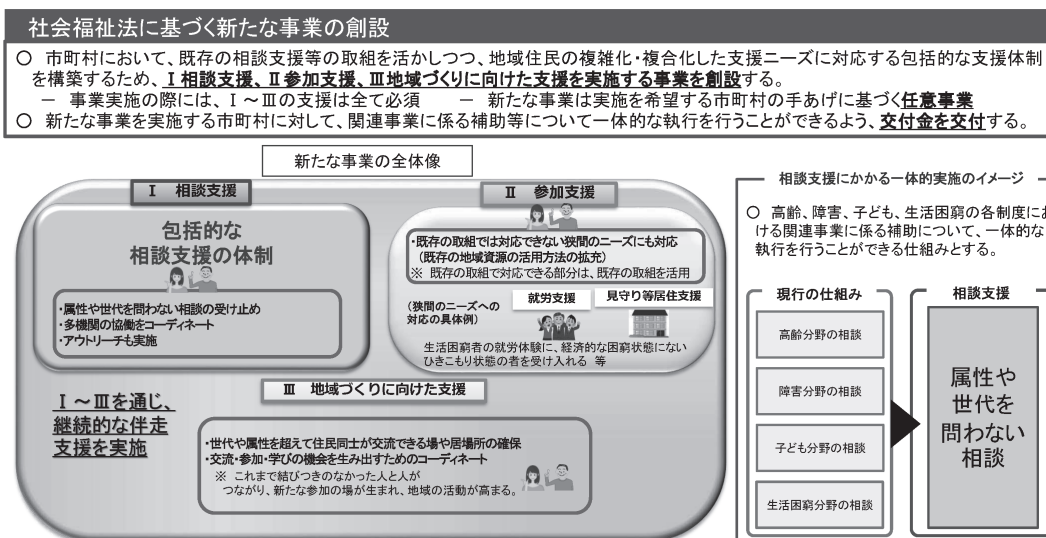
ハ 参加支援（就労支援、居場所づくり） 地域住民が地域において自立した日常生活を営み、地域社会に参加する機会を確保するための支援並びに地域生活課題の発生防止又は解決に係る体制の整備及び地域住民相互の交流を行う拠点の開設等の援助を行うため、各法の事業を一体的に行う事業。

ニ アウトリーチ 地域社会からの孤立が長期にわたる者その他の継続的な支援を必要とする地域住民及びその世帯に対し、訪問により状況を把握した上で相談に応じ、利用可能な福祉サービスに関する情報の提供及び助言等の便宜の提供を包括的かつ継続的に行う事業。

ホ 共生地域づくり 複数の支援関係機関相互間の連携による支援を必要とする地

域住民及びその世帯に対し、複数の支援関係機関が、当該地域住民及びその世帯が抱える地域生活課題を解決するために、相互の有機的な連携の下、その解決に資する支援を一体的かつ計画的に行う体制を整備する事業。

### ■「重層的支援体制整備事業」の創設■



### 重層的支援体制整備事業について（社会福祉法第106条の4第2項）

- 重層的支援体制整備事業の内容については、以下の通り規定。
  - ① 新事業の3つの支援について、第1号から第3号までに規定。
  - ② 3つの支援を支えるものとして、伴走支援、多機関協働、支援プランの作成を第4号から第6号に規定。

		機能	既存制度の対象事業等
第1号	イ	相談支援	【介護】 地域包括支援センターの運営
	ロ		【障害】 障害者相談支援事業
	ハ		【子ども】 利用者支援事業
	ニ		【困窮】 自立相談支援事業
第2号	参加支援 社会とのつながりを回復するため、既存の取組では対応できない狭間のニーズについて、就労支援や見守り等居住支援などを提供	新	
第3号	イ	地域づくりに向けた支援	【介護】 一般介護予防事業のうち厚生労働大臣が定めるもの（※通いの場を想定）
	ロ		【介護】 生活支援体制整備事業
	ハ		【障害】 地域活動支援センター事業
	ニ		【子ども】 地域子育て支援拠点事業
第4号	伴走支援 アウトリーチも含め継続的に繋がり続ける機能	新	
第5号	多機関協働 世帯を取り巻く支援関係者全体を調整する機能	新	
第6号	支援プランの作成（※）	新	

（注）生活困窮者の共助の基盤づくり事業は、第3号柱書に含まれる。  
（※）支援プランの作成は、多機関協働と一体的に実施。

（資料出所）厚生労働省

## ⑤ 交付金

国及び都道府県は、市町村に対し、重層的支援体制整備事業の実施に要する費用に充てるための交付金を交付すること。（社会福祉法第106条の8及び第106条の9関係）

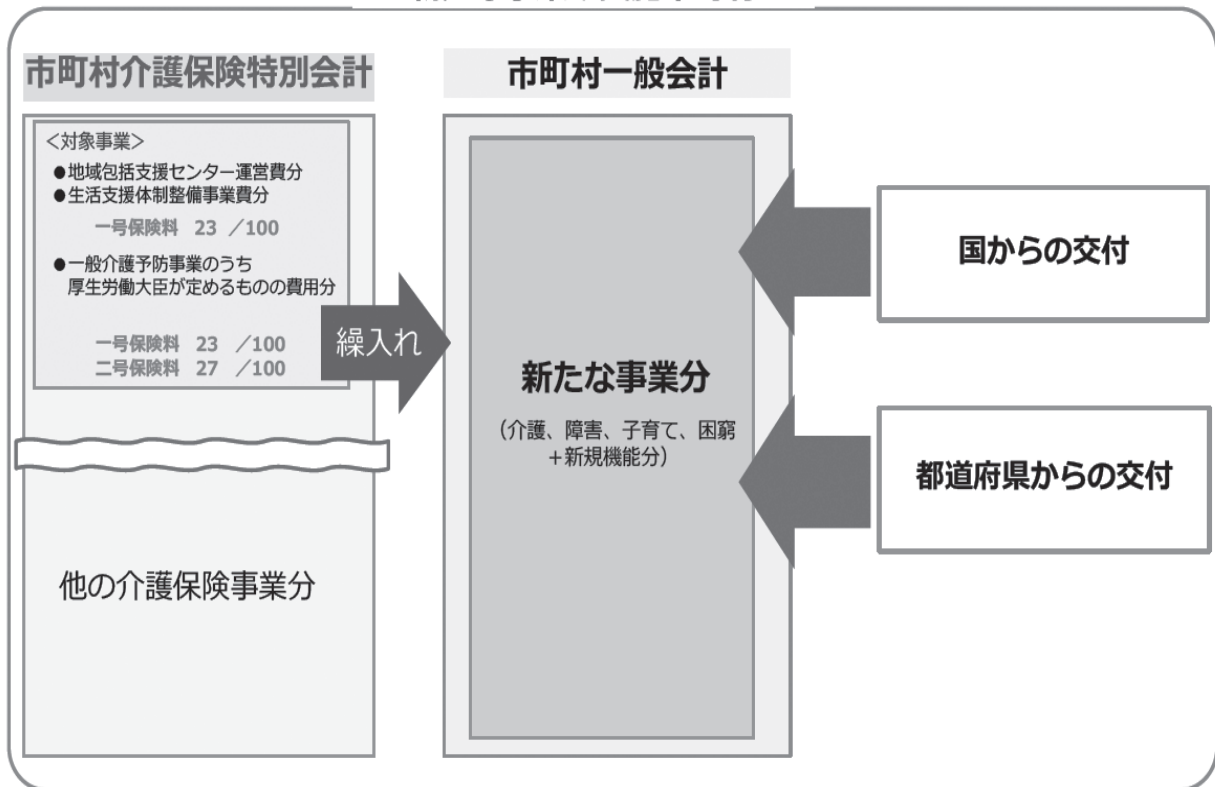
新たな事業の財政支援について①				
	事業名	社会福祉法の事業根拠	負担割合	社会福祉法の支出根拠
相談支援	介護 地域包括支援センターの運営（介護保険法第115条の45第2項第1～3号）	第106条の4第2項第1号イ	国 38.5 /100 都道府県 19.25/100 市町村 19.25/100 一号保険料 23 /100	第106条の8第3号 第106条の9第2号 第106条の10
	障害 障害者相談支援事業（障害者総合支援法第77条第1項第3号）	第106条の4第2項第1号ロ	国 50/100 以内 都道府県 25/100 以内	第106条の8第5号 第106条の9第3号
	子ども 利用者支援事業（子ども・子育て支援法第59条第1号）	第106条の4第2項第1号ハ	国 1/3 以内 都道府県 1/3 以内	第106条の8第5号 第106条の9第3号
	困窮 自立相談支援事業（生活困窮者自立支援法第3条第2項）	第106条の4第2項第1号ニ	国 3/4	第106条の8第4号
参加支援	新規 参加支援	第106条の4第2項第2号	予算の範囲内交付 (R3年度に向けて今後予算要求)	第106条の8第5号 第106条の9第3号 (今後調整)
地域づくり	介護 一般介護予防事業（介護保険法第115条の45第1項第2号）のうち厚生労働大臣が定めるもの ※通いの場を想定	第106条の4第2項第3号イ	国 25 /100 都道府県 12.5/100 市町村 12.5/100 一号保険料 23 /100 二号保険料 27 /100	第106条の8第1号・第2号 第106条の9第1号 第106条の10 第106条の10
	介護 生活支援体制整備事業（介護保険法第115条第2項5号）	第106条の4第2項第3号ロ	国 38.5 /100 都道府県 19.25/100 市町村 19.25/100 一号保険料 23 /100	第106条の8第3号 第106条の9第2号 第106条の10
	障害 地域活動支援センター事業（障害者総合支援法第77条第1項9号）	第106条の4第2項第3号ハ	国 50 /100 以内 都道府県 25 /100 以内	第106条の8第5号 第106条の9第3号
	子ども 地域子育て支援拠点事業（子ども・子育て支援法第59条第9号）	第106条の4第2項第3号ニ	国 1/3 以内 都道府県 1/3 以内	第106条の8第5号 第106条の9第3号
	困窮 生活困窮者の共助の基盤づくり事業	第106条の4第2項第3号柱書	国 1/2 以内	第106条の8第5号
新規	・伴走支援 ・支援プランの作成 ・多機関協働 ※支援プランの作成は、多機関協働と一体的に実施	第106条の4第2項第4号、第5号、第6号	予算の範囲内交付 (R3年度に向けて今後予算要求)	第106条の8第5号 第106条の9第3号 (今後調整)

(資料出所) 厚生労働省

## 新たな事業の財政支援について②

- 対象事業の介護保険料部分については、市町村の介護保険特別会計から一般会計に繰り入れる。(社会福祉法第106条の10)
- なお、対象事業の国費分等については、市町村の介護保険特別会計を経ずに直接一般会計に入る。

### 新たな事業の実施市町村



(資料出所) 厚生労働省

## (2) 認知症に関する施策の総合的な推進

- 国及び地方公共団体は、研究機関、医療機関、介護サービス事業者等と連携し、認知症（アルツハイマー病その他の神経変性疾患、脳血管疾患その他の疾患により日常生活に支障が生じる程度にまで認知機能が低下した状態として政令で定める状態をいう。）の予防等に関する調査研究の推進並びにその成果の普及、活用及び発展に努めるとともに、地域における認知症である者への支援体制の整備その他の認知症に関する施策を総合的に推進するよう努めなければならないものとする。 (介護保険法第5条の2第2項及び第3項関係)
- 国及び地方公共団体は、認知症に関する施策の推進に当たっては、認知症である者が地域社会において尊厳を保持しつつ他の人々と共生することができるように努めなければならないものとする。 (介護保険法第5条の2第4項関係)

### (3) 介護人材確保及び業務効率化の取り組み強化

2017年度から2026年度までの間に介護福祉士の養成施設を卒業した者については、当該卒業した日の属する年度の翌年度の4月1日から5年間、介護福祉士となる資格を有するものとする。 (社会福祉士及び介護福祉士法等の一部を改正する法律附則第6条の2第1項関係)

### (4) 社会福祉連携推進法人に関する事項

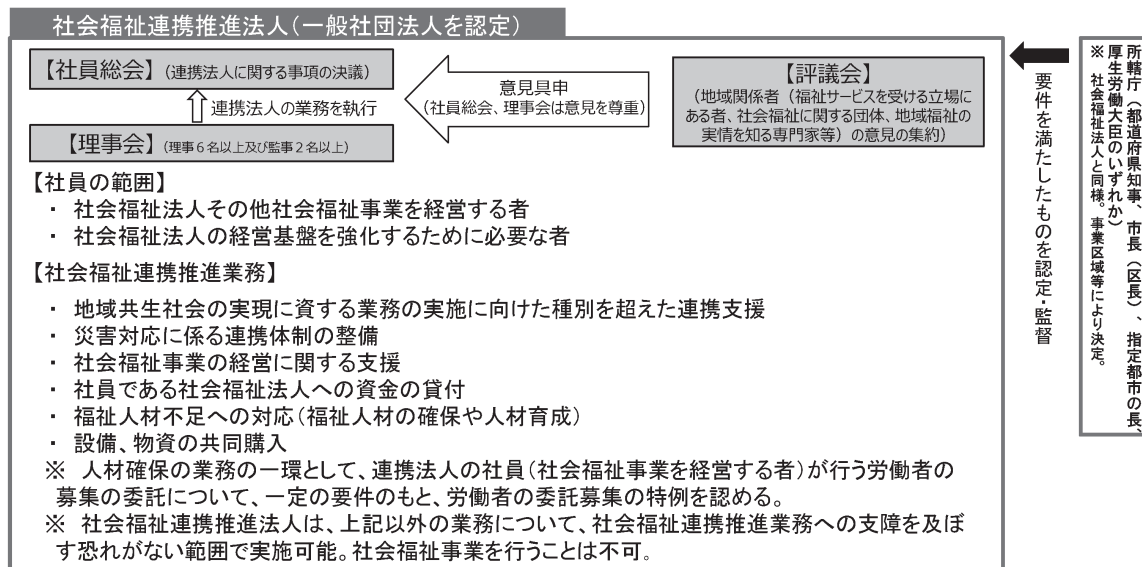
社会福祉連携推進業務を行おうとする一般社団法人は、所轄庁の認定を受けることができるものとする。 (社会福祉法第125～127条関係)

#### 社会福祉連携推進法人制度の創設

- 人口動態の変化や福祉ニーズの複雑化・複合化の中で、社会福祉法人は、社会福祉法人の経営基盤の強化を図るとともに、こうした福祉ニーズに対応することが求められている。
- このため、社会福祉法人間の連携方策として、「社会福祉協議会や法人間の緩やかな連携」、「合併、事業譲渡」、「社会福祉法人の新設」に加え、新たな選択肢の一つとして、社会福祉法人を中核とする非営利連携法人である「社会福祉連携推進法人」を創設する。

(※) 合併認可件数は、年間10～20件程度。

(→ 社会福祉法人等が、法人の自主的な判断のもと、円滑に連携・協働しやすい環境整備を図る。)



(資料出所) 厚生労働省

## 3. 国会の審議状況

地域共生社会一括法は、閣法として、201通常国会に議案番号43として提出された。同



法の国会審議の経過は、概要、次の通りである。

**議案名「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律案」**

議案種類	閣法
議案番号	43
衆議院議案受理年月日	2020年3月6日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	2020年5月12日／厚生労働
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	2020年5月22日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	2020年5月26日／可決
衆議院審議時党派態度	多数
参議院議案受理年月日	2020年5月26日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	2020年5月29日／厚生労働
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	2020年6月4日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	2020年6月5日／可決
参議院採決態様	多数
公布年月日／法律番号	2020年6月12日／52

地域共生社会一括法は、衆議院厚生労働委員会において、2020年5月13日に趣旨説明が行われ、同日、野党共同提案として、介護・障害福祉従事者の人材確保に関する特別措置法案、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律及び児童福祉法の一部を改正する法律案、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律の一部を改正する法律案の3法が、5月8日に提出された。

衆議院厚生労働委員会の法案審議は、5月15日、20日、22日の3日間行われ、22日の法案採決では、賛成多数により可決された。また、本案に対し、自由民主党・無所属の会、立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム、公明党及び日本維新の会・無所属の会の四派共同提案による附帯決議が提出され、全会一致で、同決議を法案に附すことを議決した。

なお、衆議院に野党党派（立国社、共産）が提出した3法案はいずれも継続審査扱いとなった。

参議院厚生労働委員会の法案審議は、6月2日、4日の2日間行われ、4日の採決では、賛成多数により可決された。また、本案に対し、自由民主党・国民の声、立憲・国民、新

緑風会・社民、公明党及び日本維新の会の各派共同提案による附帯決議案が提出され、全会一致で、同決議を本案に附帯することを決した。

なお、6月2日の委員会審議では、早稲田大学法学学術院教授菊池馨実、淑徳大学総合福祉学部教授結城康博、公益社団法人認知症の人と家族の会副代表理事花俣ふみ代からの参考人質疑が行われた。

衆参両院の厚生労働委員会における主な質疑は以下の通り。

### (1) 新たな交付金について

○縦割りで算定されてきた各事業の補助金を一括化できるのか。

→補助金適化法があり、後から会計検査院から指摘を受けるというようなこともあった。会計の一本化によりこういった問題は解消されるはず。

○一部我々の耳には、例えば困窮者支援を担っているところに、自治体から、この制度ができて一元体制にできたら、契約の継続が難しいかもしれないというような話が出てきていると聞いている。予算は絶対削らない、既存の事業に、今担っている方々に影響は及ぼさないと約束できるか。

→今回については、その実施に係る4事業について、国、都道府県、市町村の費用負担は過去に規定する負担割合と同様として必要な予算を確保する。加えて、今回、参加支援、アウトリーチ支援、多機関協働といった、既存の事業を支え、体制強化に資する新たな機能について、2021年度の施行に向けて必要な人員の確保のために予算を要求していく。

今回の目的が支援体制の合理化や効率化ではなく、市町村が全ての住民を対象とした包括的な支援体制を構築し、複雑化、複合化した支援ニーズに対応できるようにしていくということから、市町村においてこうした事業が実施できるよう必要な財源又は人員の確保に引き続き努力する。

### (2) 市町村の重層的な相談支援体制について

○属性を問わない相談支援体制はできるのか

→市町村全体で包括的に相談を受け、支援をしていく体制が必要。今回の事業では、例えば窓口自体を一括化する、いわゆるワンストップの窓口をつくるという例もある。また、複数の相談窓口が連携して、そこで、本人が行かなくても、あるところ

に来れば、違うところと話を聞きながらトータルとして対応していただける。これは市町村の規模とか状況に応じていろいろあっていい。縦割りであっても意思の疎通をしながら、自分たちの地域でどういう形で総合的に相談を受けていくのかを調整を重ねながらつくり上げていくことが大事。

○4分野の事業の包括化は進むのか。

→地域共生社会づくりでは、介護、障害、子育て、生活困窮の四分野の事業を包括化の対象としている。その趣旨は、属性や世代を問わず、複雑化、複合化した課題を広く受けとめるためのもの。包括的な支援体制を整備する際に核となるこれらの事業は漏れなく実施することが重要。新たな事業は、市町村の準備が整ったところから手挙げ方式で任意だが、市町村においては四分野の事業を必須で実施していただく。

○多岐にわたって専門的な知識が必要で、全体の知識を網羅した人がコーディネート役に入らなければならない。その場合、どのような資格者が必要なのか。

→対応される支援員の資質の確保及び向上は非常に重要。具体的には、介護、障害、子ども、生活困窮の分野で現在支援を行っている社会福祉士、保健師等の専門職等による対応がベースになる。さらに市町村全体でチーム支援を行うために、関係する他機関とのつなぎ役を担う人材、例えば、社会福祉等の相談援助に関する有資格者、福祉分野における相談支援機関で実務経験を有する者などを想定。そういった方を新たに配置していくということになる。ただ、そういった人材が全ての自治体に備わっているわけではない。支援に携わる者の必要な資質の確保のため、国としては、モデル事業における好事例や課題を参考に、2021年施行に向けた指針やマニュアル等を発出した上で、研修を行っていきたい。

○新たな事業では多様な相談に対応できる人材が必要になる。相談員は社会福祉士や精神保健福祉士などの有資格者を中心に活用すべきではないか。

→モデル事業を推進してきたが、社会福祉士や精神保健福祉士の専門職の方がこうした役割を担ってきていただいた。そうした方々のソーシャルワークの知見を更に生かしていく意味においても、厚労省として包括的な支援体制の構築に向け、市町村において社会福祉士やあるいは精神保健福祉士などの有資格者の方々を活用していただけるよう、必要な予算の確保に努力していきたい。

○重層的支援体制整備事業は一体どのくらいの市町村で行うことが見込まれるのか。

そして、この法律で定めるところの重層的支援体制整備事業に類似の事業をやって

いる先行事例が全国にあるのか。

→2017年改正以降、さまざまなモデル事業を例年続けてきており、2018年度では208自治体が包括的な支援体制に係るモデル事業を実施していただいている。そういったモデル事業をやっている自治体から2021年度に向け移行していただきたい。

○2014年、千葉県で県営住宅の家賃を滞納して立ち退きを命ぜられた母子世帯で、母親が、中学二年生の娘と無理心中をしようとして、娘を殺害してしまうという事件があった。これにはいろいろな行政部局が関わっていた。だが、どの部署も、誰も全体像を把握していなかった。最終的には、公営住宅の住宅局が明渡し訴訟をその母子世帯に起こして、それが決定打になったという事件。こういうケースは今回の法律ができれば助けることができるか。

→複合的な問題を抱える方については、日々の生活に追われ、みずから相談することが難しい方が多い。相談支援が届くようアウトリーチの観点が極めて重要。

○参加支援とは、既存の取組では対応できないはざまのニーズに地域資源をフル活用して支援することだと伺っているが、具体的にどういうものか。

→初めは出口支援という用語を用いていた。地域共生社会推進検討会において、出口支援という言葉が問題解決型の支援をイメージさせ、時間を掛けて継続的な支援を行うという意図が伝わりにくいという意見があったことを踏まえ、社会参加に向けた支援との趣旨で参加支援という用語を使用することになったという経緯がある。本人、世帯の状態に寄り添った、社会とのつながりを回復する支援ということで、相談支援で本人や世帯の課題等を整理する中で、介護、障害、子ども、生活困窮等の既存の制度があればいいが、既存の制度に適した支援メニューがない場合に、本人や世帯の支援ニーズを踏まえて就労支援や居住支援といった適切な支援が提供されるよう、民間団体など地域の資源との間を調整していくことを想定している。具体的な活用場面としては、例えば、住まいの確保に困難を抱える方に対し、既存の入所施設の空き室を活用した居住支援が行われるよう調整するといった支援を想定。

### (3) 包括的相談支援の人材、担い手

○今回の施策は、人材という面、支え手、担い手という面が余りに弱い。特に、既存の事業で専門性持ってそれぞれの事業を担っていただいている皆さんは、今後も引き続き、その専門性を更に高めていただきながら頑張っていただきたい。本法案では、そこに上乗せで重層的な一元的な体制をつくる。その役割を担っていただける

だけのより高い専門性なり、知識なり、コーディネート能力なり、リーダーシップなり、そういったことをお持ちの方々がアドオンして、担っていただかないといけない。では全ての自治体で確保できているのか。どうやって育成、養成をして、そしてそういった方々にふさわしい処遇が担保されるのか。処遇なりキャリアパスが担保される制度になっているのか。この法案見ても分からない。

処遇、キャリアパス、専門性の育成、養成、こういった要件の方々をそこに置いていただくのかも含めて明確にすべきではないか。

→介護、障害、子ども、生活困窮の分野で現在相談を行っている社会福祉士等の専門職等による対応をベースとしながら、市町村全体でチームを行うため、関係する多機関等のつなぎ役を行う人材を新たに配置することとしており、これは専門職の役割が重要。2021年度の施行に向け、体制強化に必要な人員の確保と研修等を通じた資質の向上を図るため、必要な予算の確保に努めたい。

○既に、社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士という国家資格がある。こういった方々それぞれにおいて、地域で様々なリーダーシップ、コーディネーション、幅広い知識をお持ちで対応いただく、そういう位置付けもして、国家資格として担っていただいている。そういった方々をこの事業でどのように位置付けるのか。国家資格を持った方々に更に幅広い専門性を持っていただきながらコーディネートの役割を果たしていただく。そうであれば、処遇含めて対処することだと思う。

→様々な指針、マニュアル、研修等を実施し、資質の向上を図っていききたい。

○在宅ソーシャルワーカーが必要ではないか。

→在宅に出向いて支援を届けるためのアウトリーチを進めていくことは重要。

○相談支援事業の経営が大変厳しくなっている。ある事業所は、350万円の赤字。障害者の相談支援事業の今の実態と事業所の採算について厚労省としてどう把握して、どうこれを改善していこうと考えているのか。

→2018年度の障害福祉サービス等報酬改定で、質の高い支援あるいは相談支援専門員の手厚い配置などを評価する、そういう観点からの報酬の見直しを行った。

採算性という面では、計画相談支援の収支差率は、2018年度決算で見て、2.0%のマイナス。前回の報酬改定の効果や影響等は引き続き把握や分析を行っていく必要。2020年度に経営実態調査を行い、この調査により直近の状況を把握した上で、2021年4月の報酬改定に向けて議論させていただく。

○生活保護面接相談員の非正規化が顕著に進んでいる。非正規化率を見ると、2009年、

2016年を比較すると、兼任の職員を外して見てみると、2009年は大体非正規率40%程度、2016年度57%程度。大変比率も上がっている。権限を伴わない部門での非正規化にとどまっていな。法改正も視野に入れて、更に外部委託を広げようという議論も進んでいる。

経験やスキルが求められる相談業務が、年収300万円未満、雇い止めの不安を抱えた労働者に担わせている。これで専門性を発揮しろというのはあまりにも酷な働き方。

→生活保護の面接相談等は地方自治体の実務において、組織的に適正な事務が実施できる体制を確保していただいた上で、どのような任用や勤務形態の職員を配置するのかはそれぞれの自治体の御判断、いかに効率的に効果的な行政サービスを提供するのか、職務の内容に応じて責任持って判断いただくべきものと考えている。臨時・非常勤職員の処遇についても、任命権者として地方公共団体が責任を持って適切に対応すべき。

厚労省として、適切な人員配置が行われるよう、関係省庁と連携しつつ、毎年度の地方交付税措置で、引き続きしっかり対応していきたい。

#### (4) 介護福祉士の養成施設ルートでの国家試験の義務づけの5年延長

○国家試験に合格して国家資格となるという当たり前の原則が、なぜこんなに何年間も延長され続けなければいけないのか。理由は。

→介護現場での人手不足がより深刻化する中、養成施設数、定員、入学生のいずれも減少し、養成施設においては、外国人留学生の数が急増したものの、その後の国家試験合格率は低調になっているという状況。養成施設の教育の質を上げるための取組とあわせ、介護福祉士が今後果たしていくべき役割や資格のあり方などについて検討を行うこととした上で、介護サービスの提供に支障がないよう、経過措置を五年間に限り延長することとした。

経過措置は、2026年度の卒業の方まで影響が及ぶことになり、この方が卒業後5年間の経過措置なので、その影響は2031年まで影響する。

○2007年法改正から24年間延長を続けることになる。これからの超高齢社会で一番担っていただかなければいけない人たちに頑張る動機を与えないこの法改正はおかしい。

→経過措置は、2016年当時と比較をして介護現場の人手不足がより深刻化しているな

どの状況のもと、賛否両論はあったが、総合的に勘案して、介護サービス提供に支障が生じないように、経過措置を5年に限り延長することにしたもの。我が国の介護福祉士資格の取得を目指す外国人の方々がふえつつある流れに水を差すことなく、介護人材の確保が厳しい状況のもとで、現時点で経過措置を終了させることは適切ではないと考えた。

○人材不足が深刻化していることの原因はなにか。この間、経過措置を延長してきた、義務化を延ばして延長してきた。でも止まらない。どこに立法事実があるのか。

→質の高い介護を提供するためには、全員が国家試験を受けるべきであり、経過措置を延長しないでほしいといった介護福祉士を目指す方々などからの切実な意見があった一方で、経過措置が延長しなければ介護サービスの提供に支障が生じかねないといった意見もあった。こうした様々な御意見を踏まえつつ、最終的には経過措置を5年間に限り延長することを法案に盛り込ませていただいた。

○2019年11月11日の福祉部会、圧倒的反対多数。議事録を精査したが、大臣も、衆議院で最初は読んでいないと答弁、政務三役は誰も読んでいないと答弁。2回目の質疑で、大臣、お読みになったと言われたが、賛成は養介協の方一人だけ。あとは全員反対。一人分からないとしたが、中身を読めば、恐らく注意深く反対。圧倒的多数が反対、一元化を何としてもやるべきだと言っているのに、何で厚労省が勝手にひっくり返すのか。養介協の中でも意見割れていると聞いている。与党に言って、それを受けて厚労省が勝手にひっくり返す。何のための部会か。これ、断固許せない話。国会の附帯決議まで無視している。

厚生労働省は全責任を負って、なぜそれをひっくり返したのかを答弁すべき。

→2019年11月11日の福祉部会におき、経過措置の延長に慎重な立場の意見の方が多かったことは確か。一方で、福祉部会のほかに介護保険部会さらに与党におけるヒアリングのほか、個別に関係団体の意見を聴取する機会がある。総じて、養成施設団体と介護施設団体、特に介護の現場を担っておられる団体からは経過措置を延長すべきとの意見、また介護福祉士会などからは経過措置の延長に慎重の意見がそれぞれ表明されていた。それぞれの状況、御意見を踏まえ、また昨今の介護現場の人手不足の状況を踏まえ、厚生労働省として、介護福祉士国家試験の経過措置の延長、5年間の延長について決定させていただいた。

○養成施設への留学生の入学者数と国家試験を受ける人数に大きな差がある。この差が起きている原因は何か、そしてまた、養成施設の留学生の合格率が低い原因がど

ここにあるのか。

→EPAの介護福祉士の候補者、特にベトナムの方と比較すると、日本語習得に係る要件が異なっていることから、日本語能力が国家試験の学習に影響を与えて合格率が低くなっている可能性がある。こうした状況を踏まえ、養成施設の教育の質の向上に係る取組支援として、留学生向けの介護福祉士の試験対策教材の作成等の経費等々以外の、例えば教育の手引の作成に必要な経費、さらには教員が異文化理解の教育研修を受講するために必要な経費等の財政支援を行うことにより、各養成施設における取組を強化していきたい。

○5年前の附帯決議が無視された形になっている。

→養成施設ごとの国家試験合格率を公表する仕組みを新たに実施し、また、養成施設の教育の質の向上に係るさまざまな取組、例えば留学生向けの介護福祉士試験対策教材の作成に必要な経費等を支援することによって教育の質がより向上される、それに向けての財政支援を行う、そうした施策を進めることで、経過措置の終了に向けた環境をつくっていきたい。

#### (5) 認知症施策の総合的な推進

○医療、介護の現場に限らず、地域で認知症の方を支えていく人材確保が重要。

→今回の法案では、国、地方公共団体の努力義務として、認知症の人と地域住民の地域社会における共生の推進、それから地域における認知症の人への支援体制の整備といった規定を盛り込んでいる。

○認知症を患う御本人はもちろん、御家族へのケアも極めて重要。どういう取組をするのか。

→自治体では、地域包括支援センターでいろいろな相談事あるいはNPOの取組の支援等もやっていたりしている。包括支援センターへの支援を通じて民間の取組を更に拡充していく。認知症ケアパスという名称で、それぞれの地域の具体的な医療機関や介護施設の名前を織り込んで、認知症のステージごとの状態の特色や相談先を記したパンフレットを80%の市町村でつくっている。こういうものをまず全市町村でつくっていただきたい。



## (6) 社会福祉連携推進法人制度

○この推進法人をつくることによって理想の効率的な相互の業務提携が可能になるのかどうかを危惧する。

→メリットは、参加できる社員につき社会福祉事業を経営していれば営利法人も対象になる。活動区域も、地域医療連携推進法人においては、原則、地域医療構想の区域内であるのに対し、社会福祉連携推進法人は地域を越えた法人間の連携が可能。

また、社会福祉連携推進法人独自の連携推進業務として、地域共生社会の実現に向けた業務の実施に向けて、例えば社会福祉法人で介護、障害、子どもなどの種別を超えた連携支援を、連携推進法人をつくることによって実施する、さらには災害対応に係る連携体制の構築、そういった地域の福祉に密着した業務などを連携推進業務として挙げている。

衆参両院における附帯決議は、次の通り。

### 衆議院厚生労働委員会附帯決議

#### 地域共生社会の実現のための社会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 重層的支援体制整備事業が、より多くの市町村において円滑に実施されるよう、同事業を実施していない市町村に対し、計画の策定、支援会議の設置及び同事業の実施の準備について、必要な助言、研修等を通じた人材育成その他の援助を行うよう努めること。また、市町村における同事業の実施状況によっては、できる限り速やかに必要な見直しに向けた検討を開始すること。
- 二 より多くの市町村において支援会議が組織されるよう、その役割や重要性について周知を図るとともに、効果的な運営方法に関するガイドラインを作成するなど必要な支援を行うこと。また、支援会議に関する守秘義務の規定については、支援会議において知り得た全ての事項が含まれるものであることの周知を徹底すること。
- 三 重層的支援体制整備事業の実施に要する費用に充てるための交付金については、同事業が、既存の介護、障害、子ども、生活困窮の制度ごとに分かれている相談支援等の事業のほか、伴走支援や多機関協働といった新しい機能を持つものであるこ

とを踏まえ、必要な予算の確保に努めること。とりわけ、裁量的経費についても事業を安定的に運営することができるよう、必要な予算の確保に努めること。

四 介護保険法第五条第一項に規定する介護サービス提供体制の確保に関する施策その他の必要な各般の措置を講ずるに当たっては、介護人材の確保及び資質の向上の重要性に十分に留意すること。

五 介護・障害福祉に関するサービスに従事する者の賃金等の状況を把握するとともに、賃金、雇用管理及び勤務環境の改善等の介護・障害福祉に関するサービスに従事する者の確保及び資質の向上のための方策について検討し、速やかに必要な措置を講ずること。

六 介護人材を確保しつつその資質の一層の向上を図るための方策に関し、介護福祉士養成施設卒業者への国家試験義務付けに係る経過措置の終了に向けて、できる限り速やかに検討を行うこと。また、毎年、各養成施設ごとの国家試験の合格率など介護福祉士養成施設の養成実態を調査・把握の上、公表し、必要な対策を講ずること。

七 今後、必要となる介護人材を着実に確保していくため、介護福祉士資格の取得を目指す日本人学生及び留学生に対する支援を更に充実させること。

八 准介護福祉士の国家資格については、フィリピン共和国との間の経済連携協定との整合を確保する観点にも配慮して暫定的に置かれたものであることから、フィリピン共和国政府との協議を早急に進め、当該協議の状況を勘案し、准介護福祉士の在り方について、介護福祉士への統一化も含めた検討を開始すること。

九 社会福祉連携推進法人制度について、社会福祉連携推進法人が地域の福祉サービスの維持・向上に資する存在として円滑に事業展開できるよう、社員となることのメリットを分かりやすく周知すること。

## 参議院厚生労働委員会附帯決議

### 地域共生社会の実現のための社会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、重層的支援体制整備事業について、同事業が介護、障害、子ども及び生活困窮の

相談支援等に加え、伴走支援、多機関協働、アウトリーチ支援等の新たな機能を担うことを踏まえ、同事業がより多くの市町村において円滑に実施されるよう、裁量的経費を含めて必要な予算を安定的に確保するとともに、既存の各種事業の継続的な相談支援の実施に十分留意し、その実施体制や専門性の確保・向上に向けた施策を含め、市町村への一層の支援を行うこと。また、同事業を実施するに当たっては、社会福祉士や精神保健福祉士が活用されるよう努めること。

二、認知症に対する概念の変化、政令で定める状態について広く周知し、「共生」と「予防」の概念を分かりやすく国民に説明すること。

三、医療・介護のデータ基盤整備に関し、本法の施策によって解決・改善される問題・課題及びもたらされる具体的なメリットについて、費用対効果を含め、国民に分かりやすく提示するとともに、進捗管理を徹底すること。

四、介護・障害福祉サービスに従事する者、とりわけ国家試験に合格した介護福祉士の需要の充足状況及び賃金・処遇等の改善の状況を適切に把握するとともに、賃金・処遇、ハラスメント対策を含む雇用管理及び勤務環境の改善等の方策について検討し、処遇改善加算等が賃金・処遇等の改善に有効につながる施策を講ずる等、介護・障害福祉サービスに従事する者の確保・育成に向けて必要な措置を講ずること。

五、介護福祉士養成施設卒業者への国家試験義務付けに係る経過措置については、本来速やかに終了させるべきものであることに鑑み、その終了に向けて、直ちに検討を開始し、必要な施策を確実に実施すること。また、各養成施設ごとの国家試験の合格率など介護福祉士養成施設の養成実態・実績を調査・把握の上公表するとともに、可能な範囲で過去に遡って公表し、必要な対策を講ずること。また、介護福祉士資格の取得を目指す日本人学生及び留学生に対する支援を充実すること。

六、社会福祉連携推進法人制度について、社会福祉連携推進法人が地域の福祉サービスの推進に資する存在として事業展開できるよう、社員となることのメリットを分かりやすく示すこと。また、社会福祉法人の合併及び事業譲渡の推進策について検討すること。

右決議する。

#### 4. 地域共生社会一括法で地域社会はどうかかわらなければならないのか

地域共生社会一括法は、市町村自治体をして「包括的な相談支援と地域場のづくりをめざす」前線と位置づけ、相談支援、参加支援、地域の場づくりという重層的支援体制整備を新たな事業として位置づけた。

2000年代に入り、市町村に、様々な分野の相談支援窓口を義務づける法律が多数制定されてきたが、従来、縦割り行政のなかでばらばらに設置され、相互に連携が取れていなかった相談窓口を役所内においては包括化し、地域においてはネットワーク化し、あわせて制度の隙間に落ち込んでいた何らかの困難を有する住民の自立支援のために、居場所をつくり、就労支援や社会参加のための支援体制を整備する意義は十分すぎるほどある。

いわば地域共生社会一括法は、2000年代に入って、対処方針的に作られてきた相談支援を集大成するものと位置づけられる。

また、相談支援が重視されるようになってきたのは、貧困問題を、「社会的排除」という新しい概念<sup>(8)</sup>—— 貧困に至るまでの過程における社会の仕組みから脱落し、人間関係から遠ざかり、自尊心が失われ、徐々に社会から切り離されていくという—— で捉え直そうとしてきた結果、金銭的ないしは現物的給付とは別の、社会とのつながりを結び直すという「社会的包摂」を図るための仕組みとしての相談支援の必要性が浮上してきたからでもある<sup>(9)</sup>。

ところが国会での質疑にも現れているように、本法案では、提供側の状況や改善方策については、何も触れられていない。問題は、この包括的相談支援体制を誰が担うかということであるにもかかわらず、である。

この点に触れずして、とりわけ役所内の相談支援体制の現状を把握し、相談支援という業務に対する意識改革を行い再構築しないと、地域共生社会づくりという設計図は画餅に帰してしまうだろう。

以下では、この点に着目して、考察を進める。

---

(8) 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。

(9) 菊池馨実「相談支援とは何か——その理論的基盤」同他編『地域を変えるソーシャルワーカー』岩波ブックレット、2021年、29頁。

## (1) 専門職化・非正規化する相談員

相談業務は、従前は、正規の課業（タスク）に付随して実施されてきたもの<sup>(10)</sup>で、それが社会の病理の進行という環境変化と、行政組織の官僚化にともなう住民との接点の後退により、独立した課業と位置づけられ、2000年以降に爆発的に地方自治体の業務として拡大してきたようである。

相談窓口の設置の（努力）義務づけにより、相談業務に対応する相談員も増やさざるをえない。ところが、当該相談員は、多くの場合、専門職（資格職）で、しかも非正規職という雇用形態である。

児童福祉法に基づく市町村の児童家庭相談窓口に関しては、2012年4月1日現在、対応部署は、「児童福祉主管課」49.3%、「児童福祉・母子保健統合課」23.2%、「福祉事務所（家庭児童相談室）」14.2%で、対応する相談窓口の担当職員は8,281名、うち児童福祉司、保健師、教員免許取得等の資格を持つ有資格者5,384人（65.0%）である。ただし3人に1人は非正規職員で、専任職員は過半数に満たない<sup>(11)</sup>。

さらに業務経験年数の長い者ほど、任期1年以内の非正規公務員であるという事実である。

表1は、厚生労働省「平成29年度市町村の虐待対応担当窓口等の状況調査結果」を加工したものである。

市区町村の虐待対応窓口の職員8,934人の63%、すなわちほぼ3人に2人にあたる5,598人の窓口職員は業務経験年数3年未満で、正規公務員に限ってみると、6,180人中4,109人（66%）は業務経験年数3年未満の職員である。これは正規公務員が、3年程度で異動することが影響しているものと考えられる。

その一方で、業務経験は、任期1年で雇止めの危機に常に晒されている非正規公務員に蓄積されている。個別の自治体では様相が異なるのだろうが、区分別にまとめてみると、児童相談所がある指定都市・中核市を除くすべての市区で、10年以上の業務経験を有する職員は、非正規が正規を人数の上で上回る。人口30万人未満の市・区では、経験年数3年以上の職員の過半が、任期1年のベテランの非正規公務員なのである。

---

(10) 今村都南雄『組織と行政』東京大学出版会、1978年、190頁以下を参照。

(11) 厚生労働省「市区町村の児童家庭相談業務の実施状況等（平成24年度調査）」

<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000035096.pdf> 2020年9月6日閲覧。

表 1 市町村における児童虐待対応担当窓口職員の業務経験年数〈2017. 4. 1現在〉

	配置 人数	正 規・ 非正規別		%	業務経験年数別										
					6か月 未 満	6か月～ 1年未満	1～2年 未 満	2～3年 未 満	3年未満 計	割 合	3～5年 未 満	5～10年 未 満	10年 以上	3年以上 計	割 合
指定都市・児童 相談所設置市	1,413	正 規	1,087	76.9	207	28	279	153	667	79.0	206	146	68	420	73.8
		非正規	326	23.1	62	8	62	45	177	21.0	47	60	42	149	26.2
市・区人口 30万人以上	926	正 規	568	61.3	141	11	130	94	376	65.7	93	76	23	192	54.2
		非正規	358	38.7	76	14	60	46	196	34.3	58	75	29	162	45.8
市・区人口10万 以上30万人未満	1,552	正 規	879	56.6	253	32	185	154	624	63.0	155	89	11	255	45.4
		非正規	673	43.4	141	38	102	85	366	37.0	129	113	65	307	54.6
市・区人口 10万人未満	2,369	正 規	1,285	54.2	307	93	314	224	938	63.0	208	118	21	347	39.4
		非正規	1,084	45.8	164	64	187	136	551	37.0	182	225	126	533	60.6
町	2,258	正 規	1,981	87.7	418	131	442	305	1,296	88.1	314	196	175	685	87.0
		非正規	277	12.3	58	21	52	44	175	11.9	52	38	12	102	13.0
村	416	正 規	380	91.3	60	37	70	41	208	89.7	62	49	61	172	93.5
		非正規	36	8.7	10	3	3	8	24	10.3	4	5	3	12	6.5
合 計	8,934	正 規	6,180	69.2	1,386	332	1,420	971	4,109	73.4	1,038	674	359	2,071	62.1
		非正規	2,754	30.8	511	148	466	364	1,489	26.6	472	516	277	1,265	37.9

出典) 厚生労働省「平成29年度市町村の虐待対応担当窓口等の状況調査結果」

2004年の児童福祉法改正の折の国会審議の中で、同法10条4項として、「市町村は、この法律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及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」という条文が付加されていた。だが、2004年の児童福祉法改正で児童相談に関する市町村の位置づけが大きく転換したにもかかわらず、専門的技術を要する職員は、役所内の広範な異動になじまないことを理由にして、職務限定の非正規職としての採用で済まされてきたのである。

## (2) 周辺化された相談業務、非正規化する相談員

相談業務は、窓口を設置し適切に広報すれば、相談件数が飛躍するという、即時的な効果が期待される分野である。

婦人相談件数と婦人（女性）相談員の配置状況の関連性を分析した阪東美智子・森川美絵の研究<sup>(12)</sup>によれば、2010年度において、都道府県別の婦人相談所の婦人（女性）相談員数（女性人口10万人あたり）と婦人（女性）相談員が行った相談実人員数

(12) 阪東美智子・森川美絵「全国の婦人相談所の運営に関する実態調査」『厚生指標』60(12)、2013・10、35頁以下。

(女性人口10万人あたり)はかなりの相関がみられ(相関係数=+0.453)、また、市区の福祉事務所等に配置される婦人(女性)相談員(女性人口10万人あたり)とその婦人(女性)相談員が行った相談実人員数(女性人口10万人あたり)を都道府県別に見ても、かなりの相関が見られる(相関係数=+0.637)としている<sup>(13)</sup>。

すなわち、婦人(女性)相談員数と相談実人員数は相当程度に関連し、相談員を増やせば、相談者も増えるという関係にある。実際、2004年から2013年にかけて、婦人相談員は約1.5倍に増え、DV相談件数も約1.6倍に増加している。相談窓口の設置や相談員の増加が、DV事例を顕在化させたとも考えられる。

だが、相談業務とは、困りごとを掘り起こすだけに留まっていられるものではない。相談者の抱える困難は複雑で、その背景には、さまざまな問題が絡み合っているからだ。

自殺統計によると、2014年度の自殺の原因・動機の第2位は「経済・生活問題」であり、このうち多重債務を原因として677人が自殺している<sup>(14)</sup>。つまり自殺対策に携わる相談員の対応は、精神科等医療機関に橋渡しすれば済むものではなく、自殺することを考える相談者の背景にある原因を探り出し、適切な対応策を提示しなければならない<sup>(15)</sup>。ところが、地方自治体に相談窓口を促す法令は、虐待や暴力の相談であれば児童、高齢者、障害者、女性というように課題別・対象者別に制定し、相談員も法令の区分ごとに採用される。だが、相談事例の背景は、法令の区分のように明確ではないので、相談員の側で相談の背景を探り出し、他分野の専門家や相談員との連携の道を模索せざるをえない。

---

(13) ピアソンの積率相関係数では、量的データ同士の相関関係の目安について、+0.7~+1.0: かなり強い正の相関、+0.4~+0.7: 正の相関、+0.2~+0.4: 弱い正の相関、+0.2~0~-0.2: ほとんど相関がない、-0.4~-0.2: 弱い負の相関、-0.7~-0.4: 負の相関、-1.0~-0.7: かなり強い負の相関としている。岩寄学=中西寛子=時岡規夫『実用統計用語事典』(オーム社、2004年)。

(14) 内閣府「平成27年版自殺対策白書」124頁。

(15) 社会福祉士資格を持つベテランの相談支援員は、掘り起こし、困難を紐解く先の解決の道筋まで共に歩まねばならないと語る。「なんのためにつなぐのかと考えた時、問題解決につながる事が目的なのは明白だ。つながる、というのは情報提供ではない。情報提供だけで確実に問題解決の道筋を歩いていける力が残っていなければ、つながらない。……保育園の先生、母子相談員、ハローワーク、弁護士。いろいろな人につながった。そのどれもがフォーマルな制度だ。……フォーマルな制度にしっかりつながったことで、「就労」(という問題解決の糸口—筆者)につながる事ができた。」山岸倫子・芹沢茂喜『ソーシャルワーカーになりたい』生活書院、2020年、238・250頁。

たとえば相談者がDV被害女性ならば、相談員は、被害者に危険が迫っていることを想定し警察に支援を求め、経済的な困窮下であれば生活保護の申請のために福祉事務所に同行し、子どもを連れて逃げてきているのであれば教育委員会と学校に連絡する。具体的な相談業務の現場では、相談員は、電話相談や面接相談の際に、相談者をまず受け入れ（インテーク）、その辛さに「共感」<sup>(16)</sup>し、一緒に考えていくことを伝え、途方に暮れる相談者の心情を整理し、混線する感情を解きほぐし、その次にアセスメントといわれる状況把握を行う。アセスメントでは、困難がどのような状況から発生しているかを把握し、相談者が何を求めているのかを確認し、その上で、困難から脱却するためのプランが組み立てられる。

このように一人の相談者が困難から脱却するためには長い時間を要し、そうでなければ相談者からの信頼は得られず、適切な対応もできない。何らかの困難を抱えた人々の相談業務においては、相談員は長い臨床経験と専門職性（資格職性）を身につけざるをえない。

だが、このことが、彼女たち彼らを非正規化してきた。それは異動を前提とし、広範な仕事の領域を受け持たせる、担当職務の境界が不明瞭な日本型雇用システムとは合致しないからである。

日本の公務員の人事制度も、日本型雇用システムである。そして職務無限定のメンバーシップ型人事制度の下では、相談員のように専門化し、そのことにより職務が限定される者は非正規化する。そしてメンバーシップを許されていないことから、「重要な仕事には従事させられない周辺的な存在であるという意味合い」<sup>(17)</sup>が付加される。

こうして相談支援業務は、周辺化されていったのであり、地域共生社会づくりのためには、役所内における同業務の位置づけを高め、相談支援業務に従事する支援員たちの地位を確固としたものとする必要があるのである。

（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）

---

(16) 共感とは、「相手の感情に波長を合わせようとする試み、相手の感情を理解し、その理解を相手に伝えること」澤田瑞也『カウンセリングと共感』世界思想社、1998年、8頁。

(17) 濱口桂一郎『日本の雇用と中高年』ちくま新書、2014年、208－209頁。



**【参考文献】**

井手英策、柏木一恵他『ソーシャルワーカー』ちくま新書、2019年

澤井勇人「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等改正案」『立法と調査』（387）  
2017・4、21頁以下

「法令解説 地域包括ケアシステムの深化・推進と介護保険制度の持続可能性の確保：地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律（平成29年法律第52号）平29・6・2公布 平30・4・1施行（一部を除く）」『時の法令』（2044）2018・2・28、4頁以下

