

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	地方議会からの意見書（2） －参議院が受理した意見書の主な項目（令和4年）－
著者 / 所属	根岸 隆史・伴野 誠人・松本 一将 / 行政監視委員会調査室 木村 克哉 / 前行政監視委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	458号
刊行日	2023-7-11
頁	85-91
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230711.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75013） / 03-5521-7686（直通））。

地方議会からの意見書（２）

— 参議院が受理した意見書の主な項目（令和４年） —

根岸 隆史

伴野 誠人

松本 一将

（行政監視委員会調査室）

木村 克哉

（前行政監視委員会調査室）

1. 意見書の主な項目の紹介

- （１）ロシアのウクライナ侵攻
- （２）中国の新疆ウイグル自治区等における人権侵害問題
- （３）沖縄戦の戦没者の遺骨等を含む土砂の埋立てへの使用
- （４）適格請求書等保存方式（インボイス制度）の導入
- （５）学校施設のＺＥＢ（ネット・ゼロ・エネルギー・ビル）化の更なる推進

2. おわりに

1. 意見書の主な項目の紹介

本稿では、前回の「地方議会からの意見書（１）」¹に続き、令和４年に参議院が受理した意見書の中から、その主な項目について、関連する制度の概要や課題などを示しつつ紹介する²。

¹ 根岸隆史・伴野誠人・木村克哉・松本一将「地方議会からの意見書（１）」『立法と調査』No. 455（令5. 4. 14）

² 本稿は令和５年６月22日現在の情報に基づくものであり、参照URLの確認も同日に行っている。

(1) ロシアのウクライナ侵攻

主な要望事項

- 国際社会と連携してロシアに対してウクライナからの即時撤退を強く働きかけること。
- 平和的解決に向けて国連及び国際政治の場において、積極的に外交努力を行うこと。
- ロシアに対して制裁措置の徹底及び強化を図ること。
- ウクライナ在留邦人の安全確保に努めること。
- 避難民の受け入れを始めとする人道的支援を積極的に行うこと。

令和4年2月24日、ロシアはウクライナへの侵略を開始した³。当該侵略を受け、G7は、同日に首脳声明を発出するなど緊密に連携して対応してきており、令和5年からは日本が議長国としてG7の取組を主導している⁴。また、国連では、安保理でウクライナ情勢について継続的に議論が行われるとともに、総会でロシア軍の即時撤退を求めるなどの累次の決議がなされている。

政府は、国際社会と連携し、ロシアの個人・団体等に対する制裁、銀行の資産凍結等の金融分野での制裁、輸出入禁止措置等の厳しい対ロシア制裁を迅速に実施している。また、ウクライナ在留邦人の安全確保のため、商用機による帰国支援等を行うとともに、ウクライナ全土を対象に退避勧告を行っている。

ウクライナへの支援としては、令和4年3月に内閣官房に「ウクライナ避難民対策連絡調整会議」を設置し⁵、ウクライナから避難を余儀なくされ、日本への避難を希望する避難民について受け入れ支援を実施している。また、政府は、ウクライナ及び周辺国等に対し、財政、人道、食料及び復旧・復興の分野で約16億ドルの支援を順次実施しており、ロシアによる侵略から1年の機会には、改めてウクライナへの連帯を示すため、約55億ドルの追加財政支援の実施を決定した。さらに、令和5年3月、岸田総理はウクライナを訪問し、首脳会談において、これら総額約71億ドルの支援を着実に実施し、電力、地雷処理、農業等の様々な分野でウクライナを支えていくことを伝えた⁶。

国会では、令和4年3月1日に衆議院、翌2日に参議院において、ロシアに対し、即時の攻撃停止と部隊の撤収を強く求めることなどを内容とする「ロシアによるウクライナ侵略を非難する決議」がなされた。また、同月23日、ゼレンスキー・ウクライナ大統領による国会演説（オンライン）が行われた。

³ ロシアは「特別軍事作戦」と称している（外務省『令和5年版外交青書』14頁）。

⁴ 令和5年5月のG7広島サミットには、ゼレンスキー・ウクライナ大統領がゲストとして出席するとともに、G7として厳しい対ロシア制裁と強力なウクライナ支援を継続していくこと、ウクライナに平和をもたらすため、あらゆる努力を行うことなどが確認され、「ウクライナに関するG7首脳声明」が発出された（外務省ウェブサイト「G7広島サミット（概要）」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page4_005920.html〉）。

⁵ また、令和4年3月、避難民のニーズ調査のため、「ウクライナ避難民支援チーム」をポーランドに設置した。

⁶ このほか、エネルギー分野などへの新たな二国間無償支援等としての4.7億ドル供与やNATOの信託基金を通じた殺傷性のない装備品支援への3,000万ドルの拠出の決定を伝えた（外務省『令和5年版外交青書』17～18頁）。なお、政府の対応については、首相官邸ウェブサイト「ロシアによるウクライナ侵略を踏まえた対応について」〈<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/ukraine2022/index.html>〉を参照。

(2) 中国の新疆ウイグル自治区等における人権侵害問題

主な要望事項

- 中国の新疆ウイグル自治区における人権侵害問題について、直ちに日本政府として調査し、各種問題があった場合は、様々な手法を用いて厳重に抗議すること。
- 国際社会と連携の上、中国において、基本的人権の尊重や法の支配が保障されるよう働きかけること。

新疆ウイグル自治区を始めとする中国の人権状況について、国際社会の関心は引き続き高く、国連人権理事会等で、同自治区等の人権状況に深刻な懸念を表明する累次の共同声明が発表されている⁷ほか、令和3年6月のG7コーンウォール・サミットでは、同自治区等について人権や基本的自由の尊重を呼びかけていくことが確認された⁸。また、令和4年8月、国連人権高等弁務官事務所は、同自治区でテロや過激派対策の名目で深刻な人権侵害が実施されているとする報告書を発表した⁹。そのほか、各地において同自治区の人権状況を念頭に、強制労働により作られた製品の流通を禁止する動きが見られる¹⁰。

政府は、日本として、自由、基本的人権の尊重、法の支配といった国際社会における普遍的価値や原則が中国においても保障されることが重要とし¹¹、令和元年12月に安倍総理から習国家主席に対し、国際社会からの関心が高まっている同自治区の人権状況について、中国政府が透明性のある説明をするよう働きかけを行った¹²。令和3年10月には、岸田総理が、習国家主席との電話会談において、新疆ウイグル等の人権状況について直接提起した¹³。その後も、首脳会談や外相会談の機会を捉え、日本の立場について中国政府に直接伝達している¹⁴。

国会では、令和4年2月1日に衆議院、同年12月5日に参議院で「新疆ウイグル等における深刻な人権状況に対する決議」がなされた。各決議では、新疆ウイグル等における深刻な人権状況について、国際社会が納得するような形で説明責任を果たすよう強く求めるとともに、政府に対し、深刻な人権状況の全容を把握するため、事実関係に関する情報収集や国際社会と連携した監視・救済のための包括的な施策の実施を求めている。

⁷ 外務省『令和5年版外交青書』39～40頁

⁸ 外務省ウェブサイト「G7コーンウォール・サミット（概要）」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page1_000989.html〉。令和5年5月のG7広島サミットにおいても、同自治区を含む中国の人権状況について懸念を表明し続けることが確認された（「G7広島首脳コミュニケ（2023年5月20日）（仮訳）」）。

⁹ 「「ウイグル人権侵害深刻」国連が初報告書、中国反発」『日本経済新聞』（令和4.9.2）等

¹⁰ 米国では令和4年6月、同自治区からの輸入を原則禁止する法律が施行され、令和4年9月には、EUの欧州委員会も強制労働によって作られた製品の流通を禁止する法案を公表している（「EU、強制労働製品を禁止 輸入・販売 ウイグル念頭に法案」『読売新聞』（令和4.9.15））。日本では、令和4年9月、企業による人権尊重の取組を促進するため、ビジネスと人権に関する行動計画の実施に係る関係府省庁施策推進・連絡会議において、「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」（令和4.9）が策定された。

¹¹ 外務省『令和5年版外交青書』39頁

¹² 中国によるウイグル人への人権侵害に関する質問に対する答弁書（内閣衆質204第39号、令和3.2.19）

¹³ 令和3年11月には内閣総理大臣補佐官（国際人権問題担当）を新設し、省庁横断的に新疆ウイグル等の人権問題に取り組むとしている（第207回国会衆議院予算委員会議録第2号7頁（令和3.12.13））。

¹⁴ 外務省『令和5年版外交青書』39頁

(3) 沖縄戦の戦没者の遺骨等を含む土砂の埋立てへの使用

主な要望事項

- 悲惨な沖縄戦の戦没者の遺骨等が混入した土砂を埋立てに使用しないこと。
- 日本で唯一、住民を巻き込んだ苛烈な地上戦があった沖縄の事情に鑑み、「戦没者の遺骨収集の推進に関する法律」により、政府が主体となって戦没者の遺骨収集を実施すること。

先の大戦での海外（沖縄及び硫黄島を含む。）における戦没者は約240万人に及び、政府は昭和27年度から遺骨収集を実施しているが、令和5年3月末現在も約112万柱の遺骨が未収容である¹⁵。平成28年3月には、戦没者の遺骨収集の推進に関する法律¹⁶が制定され、遺骨収集が国の責務に位置付けられるとともに、遺骨収集に関する施策の集中実施期間等が定められた。政府は、平成28年5月に戦没者の遺骨収集の推進に関する基本的な計画を閣議決定し、令和元年12月に戦没者遺骨収集推進戦略を決定するなど、取組を進めている¹⁷。

沖縄における戦没者は188,136人、令和3年度末までの収容遺骨は187,537柱（うち、政府による遺骨収集数は52,041柱）であり、厚生労働省と沖縄県は分担して遺骨収集を行っている¹⁸。こうした中、令和2年4月、沖縄防衛局から沖縄県知事に普天間飛行場代替施設建設事業の公有水面埋立変更承認が申請された。当該申請では、埋立てに用いる土砂の採取候補地として先の大戦で激戦地となった沖縄本島の南部地区が挙げられたため、戦没者の遺骨が眠る地域の土砂を埋立てに使わないよう求める声が全国から上がっている¹⁹。政府は、埋立てに使用する土砂の調達先は工事の実施段階で決まるものであり、沖縄県内と同県外のどちらから調達するかも含め、確定していないとしている²⁰。

沖縄県知事は令和3年11月に当該申請を不承認としたが、沖縄防衛局から同不承認処分の取消しを求める審査請求を受けた国土交通大臣は、令和4年4月に同不承認処分を取り消す裁決を行い、申請を承認するよう是正の指示を行った。これらについて沖縄県知事は国地方係争処理委員会へ審査申出を行ったが、裁決については申出を却下、是正の指示については違法でないと言われたため、同知事がそれぞれ訴訟を提起し、現在係争中である²¹。

¹⁵ 未収容遺骨約112万柱のうち、①海没遺骨が約30万柱、②相手国事情により収容が困難な遺骨が約23万柱、①②以外の未収容遺骨（最大）が約59万柱であり、遺骨収集事業による収容遺骨は約35万柱とされる（厚生労働省ウェブサイト「戦没者慰霊事業の実施（式典、遺骨収集等）」〈https://www.mhlw.go.jp/stf/seisaku_nitsuite/bunya/hokabunya/senbotsusha/seido01/index.html〉）。

¹⁶ 平成28年法律第12号。令和5年6月、集中実施期間を5年間延長し令和11年度までとする法改正がなされた。

¹⁷ 令和4年度の収容遺骨は121柱（令和5年4月末現在。厚生労働省ウェブサイト「近年の収容遺骨数等」〈<https://www.mhlw.go.jp/content/12100000/000480611.pdf>〉）。遺骨収集に係る令和5年度予算は約33.2億円。

¹⁸ 令和4年度第2回戦没者の遺骨収集に関する有識者会議（令5.3.1）資料2「戦没者の遺骨収集事業の取組状況について」7頁

¹⁹ 「沖縄戦の遺骨含む土、埋め立てに使わないで 地方議会の意見書相次ぐ」『朝日新聞デジタル』（令4.7.24）等。例えば、令和3年度に収集された沖縄戦における遺骨49柱のうち、沖縄本島南部に位置する糸満市で34柱が、八重瀬町で6柱が収集されている（沖縄県営平和祈念公園ウェブサイト「沖縄戦の遺骨収集状況」〈<https://heiwa-irei-okinawa.jp/jouhou/ikotsu/>〉）。

²⁰ 令和4年6月28日防衛大臣記者会見〈<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2022/0628a.html>〉等

²¹ このほか、沖縄県が同不承認処分の取消裁決の取消しを求める訴訟を提起しており、現在係争中である。これらの経緯については、小楨祐輝「辺野古訴訟の経緯」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』No.1237（令5.6.8）9～11頁を参照。

(4) 適格請求書等保存方式（インボイス制度）の導入

主な要望事項

- インボイス制度導入に際し、少額の収入しかないシルバー人材センター²²の会員の手取り額²³が更に減少することなく、同センターの安定的な事業運営が可能となる措置を講ずること。
- 中小、零細事業者、個人事業主の廃業の増加や、成長意欲の低下を招く等、地域経済の衰退に拍車をかけるおそれがあるインボイス制度の導入を延期・中止すること。

軽減税率制度の創設に伴う複数税率に対応した仕入税額控除²⁴の方式として導入が決定されたインボイス制度は、令和5年10月の開始が予定されている。同制度導入後は、仕入税額控除の要件として税務署から登録を受けた課税事業者が発行する適格請求書（インボイス）²⁵等が必要となり、免税事業者²⁶からの仕入れには仕入税額控除の適用が原則認められない。そのため、シルバー人材センターの会員を始めとした免税事業者について、課税事業者から取引停止・値下げを要求される可能性や、課税事業者に転換した場合の税負担の増加等が懸念されており、また、同センターを始め、免税事業者との取引が多い課税事業者について、仕入税額控除ができないことによる税負担の増加等が指摘されている²⁷。

政府は、制度の円滑な導入のため、制度移行後6年間は免税事業者からの仕入れでも一定割合を控除できる経過措置を設けているほか、令和5年度税制改正において、免税事業者がインボイス発行事業者になった場合の納税額を売上税額の2割に軽減する3年間の負担軽減措置、一定規模以下の事業者の行う少額取引についてインボイスの保存がなくとも帳簿のみで仕入税額控除を可能とする6年間の事務負担軽減措置等を講ずるとしている²⁸。

また、シルバー人材センターの収入である事務手数料を増やして安定的な事業運営を確保するため、地方公共団体が同センターに業務を発注する場合に適正な価格設定を行うよう都道府県知事への依頼等を行うとともに、同センターの事務処理のデジタル化を推進し、業務の効率化、簡素化、ウェブ上での受注拡大を図り、就業機会を増加させ、事務手数料収入の増加を図るなどの取組を行うとしている²⁹。

²² 高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（昭和46年法律第68号）に基づき、定年退職後等に地域社会に根ざした臨時的かつ短期的又は軽易な就業を通じた社会参加を希望する高年齢者に対して、その希望に応じた就業機会を確保・提供することを目的とする、都道府県知事の指定を受けた一般社団法人又は一般財団法人。地域の企業や公共団体等から業務を受注し、会員である高年齢者に委託している。令和4年3月末現在、同センターの団体数は1,307団体、会員数は約69万人（厚生労働省『令和4年版厚生労働白書』243頁）。

²³ 令和3年度における会員の平均年齢は74.1歳、月平均収入は3.8万円となっている（第210回国会衆議院厚生労働委員会議録第12号3～4頁（令4.12.7））。

²⁴ 課税売上げに係る消費税額から課税仕入れ等に係る消費税額を控除すること。

²⁵ 事業者の登録番号、適用税率、税率ごとに区分した消費税額等を記載した請求書等。

²⁶ 課税期間の基準期間の課税売上高が1,000万円以下の事業者は原則として消費税納税義務が免除される。

²⁷ 「検証：迫るインボイス危機 消費税額 正確把握へ新制度」『毎日新聞』（令3.5.5）等

²⁸ このほか、事業者の対応準備が円滑に進むための支援策の充実や、免税事業者を始めとした中小・小規模事業者の取引について、独占禁止法、下請法等の取扱いの明確化、各事業者団体への法令遵守要請等を通じた取引環境の整備等の取組を行っている（第211回国会参議院財政金融委員会会議録第3号14頁（令5.3.14））。

²⁹ このほか、介護分野への会員の就業機会の拡大を図るための事業の創設や、会員が安全、安心に就業するための環境整備を図る観点から、発注者と会員との契約関係や同センターの役割の整理の検討等を行うとしている（第210回国会衆議院厚生労働委員会議録第12号4頁（令4.12.7））。

(5) 学校施設のZEB（ネット・ゼロ・エネルギー・ビル）³⁰化の更なる推進

主な要望事項

- 学校施設に関するZEB化の新たな技術の開発や周知を行うこと。特に、大規模事業だけでなく、LEDや二重サッシなど部分的な省エネ改修事業を行う自治体・学校を増やすことが、カーボンニュートラルの達成及び環境教育の充実につながることに留意して、周知徹底に取り組むこと。
- カーボンニュートラルの達成及び環境教育の充実に向けて、多くの学校が取り組むことができるよう、学校施設整備に対する事業予算額を増額すること。

令和2年10月、菅総理は、2050年までに温室効果ガスの排出量を全体としてゼロにするカーボンニュートラルを目指すことを宣言し³¹、令和3年4月、2030年度に温室効果ガスを2013年度から46%削減することを目指すとともに、さらに50%の高みに向けて挑戦を続けると表明した³²。当該削減目標を踏まえ、同年10月、政府は地球温暖化対策計画の改定を閣議決定し、2030年に目指すべき新築建築物の姿として、ZEB基準の水準の省エネルギー性能が確保されていることを目指すとした。

学校施設³³について、文部科学省はエコスクール³⁴の整備推進等に取り組んできた。令和4年3月に学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議が取りまとめた報告書³⁵では、エコスクールの取組の深化や学校施設のZEB化等の推進方策として国が技術的支援を充実することなどの提言がなされた。さらに、令和5年3月の報告書³⁶では、学校施設の脱炭素化における課題を整理するとともに、学校施設のZEB化推進の基本的な視点や、ZEB化を実現する具体的手法等が取りまとめられた。

政府は、学校施設の脱炭素化の推進のため、令和4年度からLED照明や木材利用等の標準仕様を見直し、建築単価を改定するとともに、学校施設のZEB化に向けた単価加算³⁷の支援措置を設けており、ZEB化を含めた公立学校施設整備のための予算³⁸として、令和5年度は687億円（前年度同額）を措置している。

³⁰ 建築計画の工夫による日射遮蔽・自然エネルギーの利用、高断熱化、高効率化によって大幅な省エネルギーを実現した上で、太陽光発電等によってエネルギーを創り、年間に消費するエネルギー量が大幅に削減された建築物。エネルギー消費量の削減量に応じて、省エネ及び創エネで0%以下まで削減するZEB、25%以下まで削減するNearly ZEB、省エネのみで50%以下まで削減するZEB Ready等の定義がなされている。

³¹ 第203回国会衆議院本会議録第1号4頁（令2.10.26）等

³² 令和3年4月22日の第45回地球温暖化対策推進本部<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ondanka/kaisai/dai45/gijiyousi.pdf>>及び米国主催気候サミット<https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page6_000548.html>における菅総理発言。

³³ 公共施設に占める割合については、国土交通省「建築物ストック統計の公表について」（平30.9.28）等参照。

³⁴ 環境を考慮して設計・建築、運営され、環境教育にも活かされる学校施設。文部科学省は、関係省と連携協力して学校設置者である市町村等がエコスクールとして整備する学校を「エコスクール・プラス」として認定しており、公立小中学校のうち1,912校が認定されている（令和4年4月現在）。

³⁵ 学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議「新しい時代の学びを実現する学校施設の在り方について」（令4.3.30）

³⁶ 学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議「2050年カーボンニュートラルの実現に資する学校施設のZEB化の推進について」（令5.3.28）

³⁷ 「地域脱炭素ロードマップ」（令和3年6月9日国・地方脱炭素実現会議決定）に基づく脱炭素先行地域などの学校のうち、ZEB Readyを達成する事業に対し、8%の加算がなされる。

³⁸ なお、令和4年度第二次補正予算では1,203億円が措置されている。

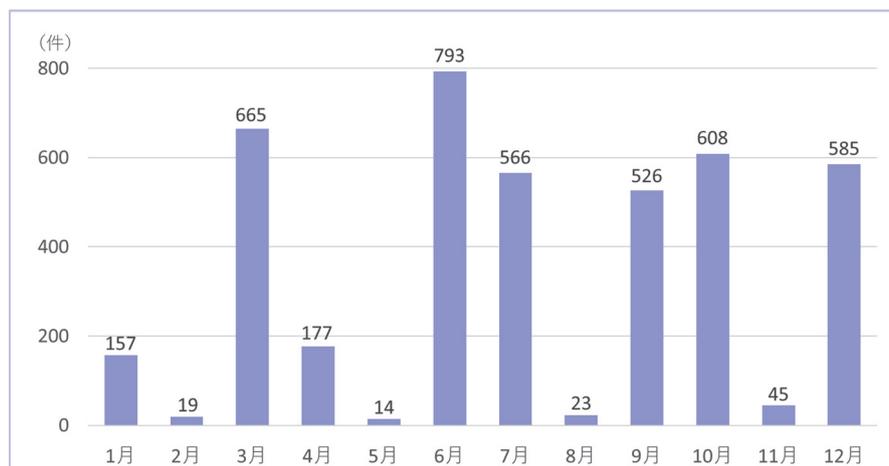
2. おわりに

本稿では、前回に続き、令和4年に参議院において受理した意見書の主な項目のうち、一部について紹介した³⁹。なお、前回紹介した内容は以下のとおりである。引き続き主な項目の紹介を通じ、意見書の全体像を概観していきたい。

「地方議会からの意見書(1)」

- ①保育士の処遇改善等
- ②女性デジタル人材育成の推進
- ③緊急事態に関する議論
- ④地方財政の充実・強化
- ⑤選択的夫婦別氏制度(いわゆる選択的夫婦別姓制度)の法制化

(参考) 意見書の受理状況(令和4年)



(ねぎし たかし、ばんの まさと、まつもと かずまさ、きむら かつや)

³⁹ 令和3年の意見書については、根岸隆史・徳田貴子・伴野誠人・永旗舞衣「地方議会からの意見書(1)」『立法と調査』No. 444(令4.4.14)、同「地方議会からの意見書(3)」『立法と調査』No. 446(令4.6.1)、根岸隆史・内藤亜美・木村克哉・嵯峨惇也「地方議会からの意見書(2)」『立法と調査』No. 445(令4.4.28)、同「地方議会からの意見書(4)」『立法と調査』No. 447(令4.7.8)及び根岸隆史・内藤亜美・伴野誠人・永旗舞衣「地方議会からの意見書(5)」『立法と調査』No. 448(令4.7.29)参照。