

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（平成31年・令和元年） —

根岸 隆史

内藤 亜美

岩崎 太郎

對馬あきな

徳田 貴子

（行政監視委員会調査室）

1. 意見書の主な項目の紹介

- （1）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
- （2）全国知事会の「米軍基地負担に関する提言」の主旨に基づく日米地位協定の見直し
- （3）普天間飛行場の代替施設（辺野古新基地）建設工事の即時中止等
- （4）消費税率10%への引上げ中止
- （5）私学助成の充実強化等
- （6）教育費負担の軽減に向けた教育予算の確保・拡充

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、平成31年・令和元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確認しつつ紹介する²。

¹ 拙稿「地方議会からの意見書（1）」『立法と調査』No. 422（令2.4.14）。意見書制度の概況とともに、以下の意見書の主な項目についてその概要を紹介している。①高齢者の安全運転支援と移動手段の確保、②「あおり運転」に対する厳罰化と更なる対策の強化、③幼児教育・保育の無償化とそれに伴う待機児童解消及び保育士の処遇改善、④放課後児童クラブの職員配置基準の見直し等、⑤新たな過疎対策法の制定、⑥信頼される政府統計を目指した更なる統計改革の推進、⑦地方財政の充実・強化、⑧会計年度任用職員制度の施行に伴う地方公共団体への十分な財政措置等。

² 本稿は令和2年4月14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) 選択的夫婦別氏制度（いわゆる選択的夫婦別姓制度）³の法制化

主な要望事項

- 選択的夫婦別氏制度の法制化を行うこと。
- 国会で選択的夫婦別氏制度に関する議論を行うこと。

民法第750条は「夫婦は、婚姻の際に定めるところに従い、夫又は妻の氏を称する」と規定しており、夫婦同氏制度が採用されている。これに対し、女性の社会進出等に伴い、改氏による社会的な不便・不利益等を背景として、夫婦が望む場合には結婚後も夫婦がそれぞれ結婚前の氏を称することを認める選択的夫婦別氏制度⁴の導入を求める声が高まりを見せている。平成29年の「家族の法制に関する世論調査」では、選択的夫婦別氏制度に関し「夫婦が婚姻前の名字（姓）を名乗ることを希望している場合には、夫婦がそれぞれ婚姻前の名字（姓）を名乗ることができるよう法律を改めてもかまわない」と答えた割合が42.5%（平成24年35.5%）となっている⁵。

法務省は、平成8年2月の法制審議会による選択的夫婦別氏制度の導入を含む「民法の一部を改正する法律案要綱」の答申を受け、平成8年及び平成22年にそれぞれ改正法案を準備したが、国民各層に様々な意見があること等から、いずれも国会提出には至らなかった。また、夫婦同氏を定める民法第750条の規定が憲法第13条、第14条第1項、第24条第1項及び第2項等に違反すると主張し、同規定を改廃する立法措置を採らないという立法不作為の違法を理由に、国に対し損害賠償を求めた事案について、最高裁判所は平成27年12月、同規定は合憲であるとした上で、この種の制度の在り方は国会で論ぜられ判断されるべき事柄にほかならないとした⁶。

「女性活躍加速のための重点方針2019」（令和元年6月18日すべての女性が輝く社会づくり本部）では、選択的夫婦別氏制度の導入に関し、国会における議論の動向を注視しながら引き続き検討を行うとした上で、マイナンバーカード等への旧姓併記制度に係る広報・啓発活動の実施、旅券における旧姓併記申請の容易化等を進めることとされている。

意見書では、改姓には膨大な事務手続や出費を強いられる、キャリアの分断等の不都合を被る人が一定数いる、選択的夫婦別氏制度の導入は旧姓併記による社会的混乱や事実婚の増加による婚姻制度の形骸化を防げるなどのほか、選択的夫婦別氏制度導入による社会的影響への懸念等から、様々な意見を踏まえた議論が必要であるなどの意見が見られた。

³ 一般的に「選択的夫婦別姓制度」と呼ばれることがあるが、民法等の規定では「姓」や「名字」を「氏」としていることから、法務省では「選択的夫婦別氏制度」と呼んでいる。

⁴ 法務省「選択的夫婦別氏制度（いわゆる選択的夫婦別姓制度）について」〈<http://www.moj.go.jp/MINJI/minji36.html#Q7>〉参照

⁵ 「婚姻をする以上、夫婦は必ず同じ名字（姓）を名乗るべきであり、現在の法律を改める必要はない」と答えた割合が29.3%（平成24年36.4%）、「夫婦が婚姻前の名字（姓）を名乗ることを希望していても、夫婦は必ず同じ名字（姓）を名乗るべきだが、婚姻によって名字（姓）を改めた人が婚姻前の名字（姓）を通称としてどこでも使えるように法律を改めることについては、かまわない」と答えた割合が24.4%（同24.0%）となっている。（内閣府政府広報室「「家族の法制に関する世論調査」の概要」（平30.2）〈<https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-kazoku/gairiyaku.pdf>〉）

⁶ 最大判平27.12.16民集69巻8号2586頁

(2) 全国知事会の「米軍基地負担に関する提言」の主旨に基づく日米地位協定の見直し

主な要望事項

- 日米地位協定⁷の見直しをすること。
- 国は地方自治の権限を保障すること。
- 米軍機による低空飛行訓練等については、国の責任で騒音測定器を増やすなど必要な実態調査を行うとともに、訓練ルートや訓練が行われる時期について速やかな事前情報提供を必ず行い、関係地方公共団体や地域住民の不安を払拭した上で実施されるよう、十分な配慮を行うこと。
- 日米地位協定を抜本的に見直し、航空法や環境法令などの国内法を原則として米軍にも適用させることや、事件・事故時の地方公共団体職員の迅速かつ円滑な立入りの保障などを明記すること。
- 米軍人等による事件・事故に対し、具体的かつ実効的な防止策を提示し、継続的に取組を進めること。また、飛行場周辺における航空機騒音規制措置については、周辺住民の実質的な負担軽減が図られるための運用を行うとともに、同措置の実施に伴う効果について検証を行うこと。
- 施設ごとに必要性や使用状況等を点検した上で、基地の整理・縮小・返還を積極的に促進すること。

日米地位協定は、日米安全保障条約の目的達成のために我が国に駐留する米軍との円滑な行動を確保するため、米軍による我が国における施設・区域の使用と我が国における米軍の地位について規定したものである。同協定は昭和35年に締結されて以降、一度も改定されておらず、運用の改善等により対応が図られてきた。同協定を補足するものとして、平成27年9月に環境補足協定⁸、平成29年1月に軍属補足協定⁹がそれぞれ締結されたが、国内法の適用を原則化するなど協定自体の改定を求める声が高まっているとされる¹⁰。

このような中、全国知事会は、沖縄県を始めとする在日米軍基地に係る基地負担の状況を基地等の所在の有無にかかわらず広く理解し、都道府県の共通理解を深めることを目的として、平成28年11月に「米軍基地負担に関する研究会」を設置し、6回にわたり開催するとともに、平成30年7月に「米軍基地負担に関する提言」¹¹をまとめた。

意見書においては、各地方公共団体の住民生活に直結する重要な問題として、47都道府県の知事が米軍基地負担の現状や課題について提言したことは極めて重いとする意見が見られた。

⁷ 日米地位協定については、外務省「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定（日米地位協定）及び関連情報」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/index.html>〉参照。

⁸ 日米地位協定を環境面から補足し、在日米軍に関連する環境管理のための日米間協力を促進することを目的として、情報共有、環境基準の発出・維持、立入手続の作成・維持、協議に関する枠組み等が定められた。

⁹ 日米地位協定における軍属に係る扱いについての日米政府間の協力促進を目的として、軍属の範囲の明確化等が講じられた。

¹⁰ 中西渉「沖縄・北方問題の現状と課題」『立法と調査』No.421（令2.2.21）224頁

¹¹ 提言は、上記「主な要望事項」における3～6項目と同内容である。

(3) 普天間飛行場の代替施設（辺野古新基地）建設工事の即時中止等

主な要望事項

- 普天間飛行場の代替施設(辺野古新基地)建設工事を直ちに中止し、普天間飛行場を運用停止にすること。
- 全国の市民が、責任を持って、米軍基地が必要か否か、普天間飛行場の代替施設が日本国内に必要なか否か当事者意識を持った国民的議論を行うこと。
- 国民的議論において普天間飛行場の代替施設が国内に必要なだという結論になるなら、沖縄の歴史及び米軍基地の偏在に鑑み、沖縄以外の全国の全ての地方公共団体を等しく候補地として、民主主義及び憲法の規定に基づき、一地域への一方的な押し付けとならないよう、公正で民主的な手続により解決すること。

沖縄県には、全国の78在日米軍施設・区域のうち31の施設等が存在しており、面積に占める割合は70.27%（18,494ha。県土面積の8.11%）に及ぶ（令和2年1月現在）¹²。米軍施設・区域の集中は、米軍人・軍属等による事件・事故、航空機騒音・環境問題など、沖縄県民の生活に様々な影響を与えており、沖縄県の負担軽減は大きな課題となっている。

宜野湾市の中央部で住宅や学校等に密接して所在している普天間飛行場については、平成8年4月のSACO¹³中間報告において「十分な代替施設が完成した後、普天間飛行場を返還する」とされ、移設・返還を実現するための検討等が行われてきた。平成18年5月の「再編実施のための日米のロードマップ」では、普天間飛行場の代替施設について、「辺野古岬とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水域を結ぶ形で設置」することとされた。平成25年12月には、防衛省による代替施設建設のための公有水面埋立が仲井眞知事（当時）によって承認されたが、平成27年10月、翁長知事（当時）が当該承認について取消処分を行い、普天間飛行場の代替施設建設をめぐる国と沖縄県の対立は、訴訟にまで発展することとなった。国は平成30年12月以降、本格的な土砂投入による埋立てを進めているが、国と県の間では現在も訴訟が係属中である。

意見書においては、沖縄県による代替施設（辺野古新基地）建設に伴う埋立ての賛否を問う平成31年2月の県民投票では投票総数の7割以上が反対の意思を示しており¹⁴、これまで県知事選で重ねて示されてきた民意と合わせ、政府及び日本国民は、公正な民主主義にのっとり、沖縄県民の民意に沿った解決を緊急に行う必要があるとの意見が見られた。

¹² 防衛省「在日米軍施設・区域（専用施設）面積」〈https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us_sisetu/pdf/menseki_r020101.pdf〉

¹³ S A C Oとは、Special Action Committee on Okinawa（沖縄に関する特別行動委員会）の略称であり、沖縄に所在する米軍施設・区域にかかわる諸課題に関し協議することを目的として、平成7年、日米両国政府によって設置された。（防衛省「SACO最終報告とは」〈https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saco/saco_final/index.html〉）

¹⁴ 普天間飛行場の代替施設として国が名護市辺野古に計画している米軍基地建設のための埋立てに対する賛否は、「賛成」114,933票（19.0%）、「反対」434,273票（71.7%）、「どちらでもない」52,682票（8.7%）、無効投票3,497票、不受理等11票、投票率（投票者の数（605,396人）／投票資格者の総数（1,153,600人））は52.48%であった（沖縄県ホームページ『沖縄県公報』（平31.3.1）〈<https://www.pref.okinawa.lg.jp/enkouhou/H31/3gatsu/190301gogai6.pdf>〉）。

(4) 消費税率 10%への引上げ中止

主な要望事項

- 令和元年 10 月からの消費税率 10%への引上げを中止すること。

社会保障の安定財源の確保及び財政の健全化を同時に達成することを目指す観点から、それまで5%であった消費税率は、平成24年の税制抜本改革法¹⁵成立により、平成26年4月から8%、平成27年10月から10%に引き上げることが決定された。その後、8%への引上げは決定どおりに行われたが、10%への引上げ時期については、平成29年4月への延期（平成26年11月表明¹⁶、27年3月決定¹⁷）と平成31（令和元）年10月への再延期（平成28年6月表明¹⁸、同年11月決定¹⁹）がなされた。

また、平成28年3月には、低所得者に配慮する観点から、消費税率10%への引上げ時（平成29年4月）からの軽減税率制度²⁰の導入及び引上げ4年後（平成33（令和3）年4月）からの適格請求書等保存方式（インボイス制度）²¹の導入が決定²²されたが、10%への引上げ再延期とともにこれらも延期された²³。

その後、決定どおり令和元年10月に、消費税率10%への引上げ及び軽減税率制度の導入がなされており、インボイス制度は令和5年10月に導入される予定である。

意見書においては、消費税率8%への引上げ以来、家計消費及び実質賃金は落ち込んでいる、消費税は低所得者ほど負担が重く、貧困と格差を拡大する税制であり、住民の暮らしや地域経済等に深刻な打撃を与えるなどの意見が見られた。また、軽減税率は混乱を招き、インボイス制度は中小企業にとって大きな負担となるなどの意見のほか、消費税率10%引上げに伴う対応である「キャッシュレス決済に対するポイント還元」²⁴等について、制度が複雑で新たな不公平感を招くなどの意見が見られた。

¹⁵ 社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律（平成24年法律第68号）

¹⁶ 安倍総理は、消費税率8%への引上げによる個人消費の減少等を踏まえ、10%への引上げを18か月延期することを表明した。

¹⁷ 所得税法等の一部を改正する法律（平成27年法律第9号）の成立

¹⁸ 安倍総理は、世界経済の成長減速が懸念される中で、消費税率の引上げは内需を腰折れさせかねないことから、10%への引上げを30か月延期することを表明した。

¹⁹ 社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律等の一部を改正する法律（平成28年法律第85号）の成立

²⁰ 標準税率10%に対し、対象品目（飲食物品（酒類及び外食を除く）及び新聞（定期購読契約が締結された週2回以上発行されるもの））については、軽減税率8%が適用される。

²¹ 複数税率に対応した消費税の仕入税額控除の方式として適格請求書等保存方式（インボイス制度）が導入され、仕入税額控除の要件として、適格請求書及び帳簿の保存が義務付けられる。なお、同方式導入までの間と導入後6年間について、経過措置が設けられている。

²² 所得税法等の一部を改正する法律（平成28年法律第15号）の成立

²³ 脚注19参照。軽減税率制度は平成31（令和元）年10月、インボイス制度は平成35（令和5）年10月に導入することが決定された。

²⁴ 消費税率引上げに伴う需要平準化対策とキャッシュレス対応による生産性向上や消費者の利便性向上のため、キャッシュレス決済に対するポイント還元制度が実施されている。令和元年10月から令和2年6月までの間、中小・小規模事業者の対象店舗においてキャッシュレス手段（クレジットカードや電子マネー等）を使って代金を支払うと、最大5%のポイント還元が受けられる。

(5) 私学助成の充実強化等

主な要望事項

- 現行の私学助成に係る国庫補助制度を堅持し、一層の充実を図るとともに、公教育の新たな基盤となるICT環境の整備充実や、私立学校の保護者の経済的負担軽減のため就学支援金制度の充実強化を図ること。
- 私立高校への経常費に対する助成を増額すること。

私立学校²⁵は公立学校と同様に公教育の場として大きな役割を担っていることから²⁶、国は、私立学校の振興を重要な政策課題の一つとして位置付けており²⁷、法令に基づき私学助成を行っている。私立学校の運営に必要な経常費については、都道府県が助成を行っており、国は、私立学校の教育条件の維持向上や学校経営の健全性の向上等を図るとともに、各私立学校の特色ある取組を支援するため、都道府県による助成に対して補助を行っている²⁸。また、新学習指導要領の全面実施を控え、国は、アクティブ・ラーニング等を推進するためのICT環境の整備の支援²⁹を行うなどしている。

高等学校段階における教育費の負担軽減については、教育の機会均等に寄与することを目的として、国公私立を問わず、国による支援として高等学校等の授業料に充てるための「高等学校等就学支援金」³⁰を年収約910万円未満の世帯を対象に支給している³¹。私立高等学校については、令和2年4月より年収約590万円未満の世帯を対象として、支給上限額を私立高等学校の平均授業料を勘案した水準(39万6,000円)まで引き上げ、私立高等学校授業料の実質無償化を図っている。

意見書においては、私立学校の学校施設の耐震化³²等に対する更なる支援を求める意見や、学費の公私間における格差の是正を求める意見が見られた。

²⁵ 本稿では、私立学校法における学校のうち大学及び高等専門学校を除いて「私立学校」とする。

²⁶ 私立学校在学する生徒等の割合は、小学校では約1%、中学校では約7%と低いものの、高等学校では約32%、幼稚園では約85%となっている(文部科学省「令和元年度学校基本調査」(令元.12.25))。

²⁷ 「第3期教育振興基本計画」(平成30年6月15日閣議決定)32頁参照

²⁸ 令和2年度予算では私立高等学校等経常費助成費等補助として1,029億円が計上されている(令和2年度の私学助成関係予算については、文部科学省「令和2年度予算(案)のポイント」<https://www.mext.go.jp/content/20191220-mxt_kaikesou01-100014477_01.pdf>12頁参照)。

²⁹ 新学習指導要領は、小学校は令和2年度、中学校は令和3年度、高等学校は令和4年度から実施される。令和2年度予算では私立高等学校等ICT教育設備整備費として10億円が計上されている。

³⁰ 「高等学校等就学支援金の支給に関する法律」(平成22年法律第18号)等に基づき、都道府県知事等が生徒に支給するとされ、就学支援金の支給に要する費用については国から都道府県に交付する。令和2年3月まで、私立高等学校については、世帯の所得に応じた段階的な上乗せ措置が実施されていた(文部科学省「2020年4月からの「私立高等学校授業料の実質無償化」リーフレット」参照)。なお、高等学校等就学支援金制度に上乗せする形で、各自治体も独自の支援を行っている。

³¹ 令和2年度予算では、高等学校等就学支援金交付金として4,248億円が計上されている(文部科学省「令和2年度予算(案)主要事項」(令2.1)<https://www.mext.go.jp/content/20191220-mxt_kaikesou01-100014477_02.pdf>37頁)。

³² 平成31年4月時点において、私立学校の耐震化率は91.4%であり(文部科学省「私立学校施設の耐震改修状況調査結果の概要(幼稚園～高等学校)」)、公立学校の耐震化率は99.0%である(文部科学省「平成31年度(令和元年度)公立学校施設の耐震改修状況フォローアップ調査の結果について」(令元.8.9))。私立大学を含めた私立学校の学校施設の耐震化支援のため、令和2年度予算では47億円が計上されている。

(6) 教育費負担の軽減に向けた教育予算の確保・拡充

主な要望事項

- 給食費、修学旅行費、教材費等の保護者負担を解消するとともに、国の責任において教育予算を十分に確保、拡充すること。
- 就学援助制度・奨学金制度の更なる拡大、高校授業料無償化など、就学保障の充実に向け、国の責任において予算の十分な確保、拡充を図ること。

国は、家庭の状況にかかわらず学ぶ意欲のある全ての子どもが質の高い教育を受けられるよう、教育費負担の軽減を始めとする支援を行っている。

義務教育段階において、市町村は、学校教育法の規定に基づき、学用品費、校外活動費、学校給食費等について就学援助³³を実施している。国は、市町村が行う就学援助のうち要保護者に係る費用について補助³⁴を行うとともに、就学援助の実施状況等を定期的に調査・公表し適切な運用を促すことで、各市町村における就学援助の活用・充実に努めている³⁵。

高等学校段階においては、国公私立を問わず、一定の収入額未満の世帯を対象に国による支援として「高等学校等就学支援金」³⁶を支給し、授業料の負担軽減を図っているほか、都道府県は、生活保護受給世帯及び住民税非課税世帯を対象として、教科書費、通学用品費、学用品費、修学旅行費等の授業料以外の教育費の負担を軽減するための「高校生等奨学給付金」³⁷を支給している。

意見書においては、教育は未来への先行投資であり、平等に豊かな教育を受けられるようにする必要があるとして、教育予算の増額³⁸と保護者等の負担軽減措置等の拡充を求める意見や、「高校生等奨学給付金」に係る予算を拡充し、高校生に対する給付型奨学金制度を確立することを求める意見などが見られた。

³³ 就学援助の対象者は、要保護者（生活保護法第6条第2項）及び準要保護者（市町村教育委員会が要保護者に準ずる程度に困窮していると認める者）である。平成30年度では、要保護者が約11万人、準要保護者が約126万人であった（文部科学省「就学援助制度について（就学援助ポータルサイト）」〈https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/career/05010502/017.htm〉）。

³⁴ 国庫補助率は2分の1（予算の範囲内）である。準要保護者については、平成17年度に国庫補助が廃止されたため、各市町村が単独で実施している。

³⁵ 「子供の貧困対策に関する大綱」（令和元年11月29日閣議決定）10頁。就学援助率（公立学校児童生徒総数に占める要保護・準要保護児童生徒合計の割合）は全国では14.72%だが、都道府県別では6.84%～25.97%と自治体間で差が見られる（文部科学省「平成30年度就学援助実施状況調査結果（平成30年7月時点）」）。

³⁶ 支給に要する費用については、その全額に相当する金額を国から都道府県に交付することとされている。年収約910万円未満の世帯を対象に支給され、私立高等学校では、所得に応じた段階的な上乗せ措置が実施されていたが、令和2年4月より年収約590万円未満の世帯を対象に、支給上限額が私立高等学校の平均授業料を勘案した水準（39万6,000円）まで引き上げられ、私立高等学校授業料の実質無償化が図られている。なお、高等学校等就学支援金制度に上乗せする形で、各自治体も独自の支援を行っている。

³⁷ 高等学校等就学支援金と併用できる。国庫負担は各都道府県が給付した額の3分の1である。令和2年度予算では136億円が計上されており、住民税非課税世帯の給付額が増額されるとともに、専攻科に通う生徒への支援も追加された。

³⁸ 日本の初等教育から高等教育までの公財政教育支出が一般政府総支出に占める割合は、2016年で7.8%であり、OECD平均（10.8%）に及んでいない（OECD「カントリーノート 図表でみる教育2019年版」〈http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_JPN-Japanese.pdf〉）。

2. おわりに

本稿では、前回に続き、平成31年・令和元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。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。

(ねぎし たかし、ないとう あみ、いわさき たろう、
つしま あきな、とくだ たかこ)