

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（3） －参議院が受理した意見書の主な項目（令和3年）－
著者 / 所属	根岸 隆史・徳田 貴子・伴野 誠人・永籬 舞衣 / 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	446号
刊行日	2022-6-1
頁	3-9
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220601.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（3）

— 参議院が受理した意見書の主な項目（令和3年） —

根岸 隆史

徳田 貴子

伴野 誠人

永籬 舞衣

（行政監視委員会調査室）

1. 意見書の主な項目の紹介

- （1）沖縄戦の戦没者の遺骨等を含む土砂の埋立てへの使用
- （2）適格請求書等保存方式（インボイス制度）の導入
- （3）学校教育におけるデジタルトランスフォーメーション（DX）の適切な推進
- （4）私学助成の充実強化等
- （5）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、これまでの「地方議会からの意見書（1）、（2）」¹に続き、令和3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・徳田貴子・伴野誠人・永籬舞衣「地方議会からの意見書（1）」『立法と調査』No. 444（令4. 4. 14）及び根岸隆史・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）

² 本稿は令和4年4月30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) 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4年3月末現在も約112万柱の遺骨が未収容となっている³。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（平成28年法律第12号）が制定され、遺骨収集が国の責務として位置づけられるとともに、平成28年度以降の9年間で遺骨収集の推進に関する施策の集中実施期間とすること等が定められた。政府は、同法に基づき平成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月には「戦没者遺骨収集推進戦略」を関係省庁連絡会議で決定するなどして遺骨収集の取組を進めている⁴。沖縄については、先の大戦の戦没者は188,136人、令和2年度末までの収容遺骨は187,488柱（うち、政府による遺骨収集数は51,992柱）であり、現在も厚生労働省と沖縄県が分担して遺骨収集を行っている⁵。

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等の採取場所の一つとして先の大戦で激戦地となった南部地区（糸満市、八重瀬町）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上がっている⁶。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いずれから調達するか等は、現時点で確定していないとしている⁷。

当該申請については、令和3年11月に沖縄県知事が不承認とし、それを受けた沖縄防衛局が同年12月に国土交通大臣に対し行政不服審査法に基づく審査請求を行うなど、その後も動きが続いている⁸。

³ 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、③②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/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/senbotsusha/seido01/index.html>〉）。

⁴ 令和3年度収容遺骨は73柱（令和4年3月末現在。厚生労働省ウェブサイト「24. 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4年度予算は約32.8億円。

⁵ 令和3年度第2回戦没者の遺骨収集に関する有識者会議（令4.1.13）資料2「戦没者遺骨収集事業の取組状況について」8頁

⁶ NHK政治マガジン「辺野古沖埋立てに激戦地の土砂の使用反対を訴える」（令3.4.21）〈<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/statement/58812.html>〉等。例えば、令和元年度に収集された沖縄戦の遺骨56柱のうち、32柱が糸満市、1柱が八重瀬町で収集されている（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/>〉）。

⁷ 沖縄戦没者遺骨収集の加速化と本島南部からの土砂採掘計画の撤回を求めることに関する質問に対する答弁書（内閣衆質204第236号、令3.6.25）

⁸ 令和4年4月、国土交通大臣は、沖縄県知事の不承認処分を取り消す裁決を行うとともに、申請を承認するよう勧告や是正指示を行っており、沖縄県知事は、県としてどのような対応をすべきか検討していくとしている（「辺野古 県に是正指示 国交相 設計変更 承認求める」『朝日新聞』（令4.4.29））。

(2) 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⁹の会員の手取り額が更に減少することなく、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・小規模事業者の廃業の増加や、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¹⁰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）¹¹等が必要となり、免税事業者¹²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は、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¹³。

政府は、中小事業者等のインボイス制度への円滑な移行を図る観点から、取引に与える影響等を緩和するため、導入前4年間、導入後6年間の経過措置を設けているほか、優越的な地位を利用した一方的な価格引下げなどに対し、独占禁止法、下請法等の取扱いをQ&A等により明確化し、各事業者団体への法令遵守要請を行うなど、免税事業者を始めとした事業者の取引環境の整備に取り組むとしている¹⁴。

また、政府は、シルバー人材センターの受注の3割程度を占める地方公共団体に対し、同センターの会員に負担が掛からないよう適正な価格設定の要請を行っているほか、インボイス制度導入後も、同センターが安定的な事業運営を継続できるよう、令和4年度予算において補助金を増額するなど、必要な支援を行うとしている¹⁵。

⁹ 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であり、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3年3月末現在で、シルバー人材センターの団体数は1,303団体、会員数は約70万人となっている。

¹⁰ 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

¹¹ 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

¹² 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。

¹³ 「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

¹⁴ 第208回国会衆議院財務金融委員会議録第12号18～19頁（令4.3.25）。軽減税率制度導入からインボイス制度導入までの4年間は、従前の請求書等保存方式を維持しつつ、区分経理に対応するため、区分記載請求書等保存方式により仕入税額控除が実施されている。また、インボイス制度導入後3年間は仕入税額相当額の8割、その後の3年間は同5割を免税事業者との取引に際し控除できる経過措置が設けられている。そのほか、政府は、インボイス制度導入のために必要となる対応等を検討しており、業界団体等を通じた呼びかけ等の周知広報のための取組、経営相談窓口の体制強化等の事業者の準備を支援するための取組等を行うとしている（第2回消費税軽減税率制度の円滑な運用等に係る関係府省庁会議（令3.11.18）資料2）。

¹⁵ 第208回国会衆議院財務金融委員会議録第4号29～30頁（令4.2.15）。令和4年度予算にシルバー人材センターへの補助金として146億円が計上されている。

(3) 学校教育におけるデジタルトランスフォーメーション（DX）の適切な推進

主な要望事項

- 情報端末の利活用、個人情報の取扱いなど、教育DXに対応する教員研修の充実について検討を進めること。
- システムやソフトウェアの整備、情報端末や通信設備の修繕・定期更新など、教育DXに関する学校教育予算の充実・確保について検討を進めること。
- 様々な会社の情報端末とデジタル教科書と個人認証システムの互換性を確保するための統一規格について検討を進めること。
- よく聞き、よく読み、よく書くなどの生涯学び続けるための基本的な「学ぶスキル」を身に付ける上で、対面学習の機会を確保するとともに、紙媒体との併用を検討すること。

国は、GIGAスクール構想により、学校における高速大容量のネットワーク環境と義務教育段階における児童生徒への1人1台の情報端末の整備等を進めているが¹⁶、令和3年度からの端末等の本格運用開始に伴い様々な課題も顕在化している¹⁷。これらに対応しつつGIGAスクール構想を更に進めるため、学校への支援をワンストップで担うGIGAスクール運営支援センターの各都道府県への整備等が実施されている¹⁸。また、令和4年2月には、文部科学大臣を本部長とする学校DX推進本部が設置され、デジタル技術の活用を始めとした教員研修の更なる高度化や教師のICT活用指導力の向上等を具体化する抜本的方策を主な検討事項とし、同年夏前までを目途に一定の結論を得るとされている。

学習者用デジタル教科書¹⁹は、学校教育法等の一部を改正する法律（平成30年法律第39号）により制度化され、令和元年度から一定の基準の下で必要に応じ、教育課程の一部で紙の教科書に代えて使用可能となった。国は、小学校用教科書の改訂時期となる令和6年度の本格導入を目指すため、全小中学校等に学習者用デジタル教科書を提供し、紙とデジタルの役割分担の在り方の検証や普及促進に向けた実証事業等を実施するとしている²⁰。

このほか意見書では、希望する全ての学校へのICT支援員配置²¹等が求められた。

¹⁶ 国は、3クラスに1クラス分程度の情報端末整備等を目標として「教育のICT化に向けた環境整備5か年計画（2018～2022年度）」に基づき単年度1,805億円の地方財政措置を講じてきた。加えて、令和元年12月に閣議決定された総合経済対策等を受け、GIGAスクール構想の実現に向け、令和元年度補正予算、令和2年度第1次及び第3次補正予算で計4,819億円を措置し、令和3年度から1人1台端末環境の本格運用が開始された。義務教育段階における1人1台端末については1,785地方公共団体等（98.5%）が令和3年度内に整備完了予定（文部科学省「義務教育段階における1人1台端末の整備状況（令和3年度末見込み）」（令4.2））。

¹⁷ 地方公共団体では学校の学習指導での端末活用や教員のICT活用指導力等が課題とされている（文部科学省「自治体におけるGIGAスクール構想に関連する課題アンケート概要（令和3年5月現在）」（令3.8））。

¹⁸ GIGAスクール構想の着実な推進と学びの充実のため、令和3年度補正予算に201億円、令和4年度予算に40億円が計上され、そのうちGIGAスクール運営支援センター整備事業として、令和3年度補正予算に52億円、令和4年度予算に10億円が計上されている。

¹⁹ 紙の教科書の内容の全部（電磁的記録に記録することに伴って変更が必要となる内容を除く。）をそのまま記録した電磁的記録である教材。令和3年3月時点の公立学校における整備率は6.2%（文部科学省「令和2年度学校における教育の情報化の実態等に関する調査結果（概要）（令和3年3月1日現在）」（令3.10））。

²⁰ 学びの保障・充実のための学習者用デジタル教科書実証事業を含む学習者用デジタル教科書普及促進事業として、令和3年度補正予算に65億円、令和4年度予算に23億円が計上されている。

²¹ 日常的な教員のICT活用の支援を行うため、4校に1人配置できるよう地方財政措置が講じられている。

(4) 私学助成の充実強化等

主な要望事項

- 私立学校における教育の重要性に鑑み、教育基本法第8条²²の「私立学校教育の振興」を名実共に確立するため、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、私立学校で学ぶ児童及び生徒の保護者の経済的負担軽減のための就学支援金制度の拡充強化を図ること。

私立学校は、多様な人材育成や特色ある教育研究を展開し、質・量²³両面にわたり我が国の公教育の大きな部分を担っているため、国は私立学校の振興を重要な政策課題として位置づけ、私立学校振興助成法（昭和50年法律第61号）等に基づき私学助成を行っている。

私立高等学校等²⁴の運営に必要となる経常費については、都道府県が助成を行い、国はそれに対し国庫補助を行うとともに地方財政措置を講じている。令和4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1,026億円が計上されている²⁵。また、国は、私立学校の施設・設備の整備推進のため、私立学校が実施する耐震化²⁶やICT環境その他教育・研究装置等の整備に要する経費の補助を行っており、令和4年度予算に99億円が計上されている。このほか意見書では、私立高等学校の専任教員増が可能となるよう経常費助成を増額することや、私立学校施設の耐震化や空調設備の整備への補助拡充等が求められた。

教育の経済的負担軽減については、高等学校等就学支援金制度²⁷が設けられ、国公私立を問わず、年収約910万円未満世帯の生徒に対し、公立高等学校の授業料相当の年額11万8,800円が支給されている。私立の高等学校等に通う年収約590万円未満世帯の生徒については、就学支援金の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の年額39万6,000円まで引き上げられ、私立高等学校の授業料の実質無償化が図られている。このほか意見書では、入学金や施設整備費等の保護者負担は残り²⁸、学費の公私間格差は依然として大きいとの指摘がなされており、年収約590万円以上世帯への就学支援金の増額や私立高等学校入学金への新たな助成等が求められた。

²² 同条において、国及び地方公共団体は私立学校教育の振興に努めなければならない旨が定められている。

²³ 令和3年5月時点で私立学校に在学する生徒等の割合は、大学74.0%、高等学校33.6%、中学校7.6%、小学校1.3%、幼稚園86.8%（文部科学省「令和3年度学校基本調査（確定値）の公表について」（令3.12.22））。

²⁴ 私立の高等学校、中等教育学校、中学校、義務教育学校、小学校、幼稚園、特別支援学校及び幼保連携型認定こども園

²⁵ 私立高等学校等経常費助成費等補助は平成15年度頃から1,000億円程度で推移している（文部科学省『令和2年度文部科学白書』（令3.7）190頁）。

²⁶ 令和2年4月時点において、公立高等学校等の耐震化率は99.2%である（文部科学省「令和2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2.8.7））。一方、私立高等学校等の耐震化率は92.3%である（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）」）。

²⁷ 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）に基づく制度で、国立の高等学校等については国、公私立の高等学校等については都道府県が実施主体であり、国がその全額を支援している。私立小中学校等の児童生徒への経済的支援に関しては、授業料負担を軽減しつつ実態把握を行う実証事業が平成29年度から令和3年度まで実施されており、意見書ではその恒久化を求める要望も見られた。

²⁸ 令和3年度の私立高等学校（全日制）における入学時の初年度生徒等納付金の1人当たり平均額は約75万円（うち授業料は約44万円、入学金は約16万円、施設整備費等は約15万円）である（文部科学省「令和3年度私立高等学校等初年度授業料等の調査結果について」（令3.12.24））。

(5) 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の解消、図書費の確保などについて国において教育予算の十分な確保、拡充を行うこと。
- 就学援助制度・奨学金制度の更なる拡大、高校授業料無償化に対する所得制限の撤廃など、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。

義務教育段階では、国公立学校の授業料、国公私立学校の教科書は無償だが、これら以外にも学校生活を送るため多くの費用が必要である²⁹。こうした費用を負担することが困難な児童生徒の保護者を支援するため、市町村が学用品の給与等の援助を行う就学援助制度が設けられている。援助対象者は、生活保護法に規定する要保護者とこれに準ずる程度に困窮していると認められる準要保護者であり³⁰、要保護者に係る経費については国が一部を補助し³¹、準要保護者に係る経費については地方財政措置が講じられている。意見書では、給食費や修学旅行費等の私費負担が減少していないことや、地方財政措置がなされている教材費や図書費について³²地方公共団体間で格差があることなどが指摘された。

高等学校段階では、授業料に充てるため、国による高等学校等就学支援金制度が設けられている。一定の収入額未満の世帯の生徒を対象に支給され³³、令和4年度予算に高等学校等就学支援金交付金として4,114億円が計上されている。また、生活保護世帯・住民税所得割非課税世帯(年収約270万円未満)を対象に授業料以外の教育費³⁴の負担を軽減するため、都道府県は高校生等奨学給付金事業を行っており、国はその経費の一部を補助している³⁵。

このほか意見書では、全ての子供の学びの機会を保障するための子供の貧困対策推進と就学支援等に関わる制度の拡充、新型コロナウイルス感染症に関わる心のケアや学習環境に必要な支援等が求められた。

²⁹ 保護者が1年間に支出した子供1人当たりの学校教育費(学用品費・修学旅行費等)と学校給食費の年間合計額は、公立小学校で約10.7万円、公立中学校で約18.2万円とされる(文部科学省「平成30年度子供の学習費調査の結果について」(令元. 12. 18))。

³⁰ 令和2年度の就学援助対象者数は約132万人(要保護児童生徒数は約10万人、準要保護児童生徒数は約123万人)であり、9年連続で減少している。また、就学援助率(公立学校児童生徒数に占める要保護児童生徒及び準要保護児童生徒数)は14.42%であり、8年連続で減少しているが、都道府県別では7.06%~25.88%と差が見られる。(文部科学省「就学援助実施状況等調査結果」(令3. 12))

³¹ 国による補助対象は、学用品費や修学旅行費、学校給食費等14費目である。令和4年度予算では、14費目のうち小学校の新入学児童生徒学用品費等及び小中学校のオンライン学習通信費の予算単価が引き上げられ、要保護児童生徒援助費補助金として5.6億円が計上されている。

³² 国は、令和2年度からの10年を期間とする「義務教育諸学校における教材整備計画」に基づき、安定的・計画的な教材整備のための地方財政措置を講じている。また、令和4年度からの5年を期間とする「学校図書館図書整備等5か年計画」に基づき、学校図書館図書の整備等のための地方財政措置を講じている。

³³ 年収約910万円未満世帯の生徒に対し公立高等学校の授業料相当の年額11万8,800円が支給されている。私立の高等学校等に通う年収約590万円未満世帯の生徒については、私立高等学校の平均授業料を勘案した水準の年額39万6,000円まで上限が引き上げられ、私立高等学校の授業料の実質無償化が図られている。全国で約8割の生徒が利用している。

³⁴ 教科書費・教材費・学用品費・通学用品費・入学学用品費・教科外活動費等

³⁵ 令和4年度予算では、非課税世帯について、全日制高等学校等に通う第1子の給付額やICT端末の持ち帰り等への対応に伴う通信費相当額の増額がなされ、高校生等奨学給付金として151億円が計上されている。

2. おわりに

本稿では、前回に続き、令和3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³⁶。なお、前回までに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新型コロナウイルスワクチン接種
- ②こども政策の充実
- ③新型コロナの影響を受ける事業者への支援等
- ④地方財政の充実・強化
- ⑤コロナ禍による厳しい財政状況等に対処するための地方税財源の充実

「地方議会からの意見書(2)」

- 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女子差別撤廃条約選択議定書の批准
- ③核兵器禁止条約への署名・批准
- ④中国の新疆ウイグル自治区における人権侵害問題
- ⑤日米地位協定の見直し

(ねぎし たかし、とくだ たかこ、ばんの まさと、ながはた まい)

³⁶ 令和2年の意見書については、根岸隆史・内藤亜美・岩崎太郎・徳田貴子・永簀舞衣「新型コロナウイルス感染症対策をめぐる地方の諸課題—参議院への意見書における地方議会の要望—」『立法と調査』No. 433 (令3. 4. 14)、「地方議会からの意見書(1)」『立法と調査』No. 435 (令3. 6. 1)、「地方議会からの意見書(2)」『立法と調査』No. 436 (令3. 7. 8)、「地方議会からの意見書(3)」『立法と調査』No. 437 (令3. 7. 30) 及び根岸隆史・内藤亜美・徳田貴子・木村克哉・嵯峨惇也・永簀舞衣「地方議会からの意見書(4)」『立法と調査』No. 438 (令3. 9. 10) 参照。また、平成31年・令和元年の意見書については、根岸隆史・内藤亜美・岩崎太郎・対馬あきな・徳田貴子「地方議会からの意見書(1)」『立法と調査』No. 422 (令2. 4. 14)、「地方議会からの意見書(2)」『立法と調査』No. 423 (令2. 5. 1)、「地方議会からの意見書(3)」『立法と調査』No. 424 (令2. 6. 1)、「地方議会からの意見書(4)」『立法と調査』No. 425 (令2. 7. 8) 及び「地方議会からの意見書(5)」『立法と調査』No. 426 (令2. 7. 31) 参照。