

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（5） －参議院が受理した意見書の主な項目（令和4年）－
著者 / 所属	加藤 智子・嵯峨 惇也・伊藤 綾音・菅谷 隆司 / 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	462号
刊行日	2023-12-18
頁	106-113
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20231218.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（５）

— 参議院が受理した意見書の主な項目（令和４年） —

加藤 智子

嵯峨 惇也

伊藤 綾音

菅谷 隆司

（行政監視委員会調査室）

1. 意見書の主な項目の紹介

- (1) 森林・林業・木材産業によるグリーン成長に向けた施策の充実・強化
- (2) 食料安全保障の強化
- (3) 原油価格・農業生産資材価格等高騰対策
- (4) 国土強靱化に資する社会資本整備等
- (5) 旧統一教会等による被害の防止・救済等

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）、（３）、（４）」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）、同「地方議会からの意見書（２）」『立法と調査』No. 458（令5. 7. 11）、加藤智子・伴野誠人・嵯峨惇也「地方議会からの意見書（３）」『立法と調査』No. 460（令5. 9. 28）及び伴野誠人・松本一将・菅谷隆司「地方議会からの意見書（４）」『立法と調査』No. 461（令5. 11. 1）

² 本稿は令和５年11月29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) 森林・林業・木材産業によるグリーン成長に向けた施策の充実・強化

主な要望事項

- 森林の多面的機能³を持続的に発揮し、2050年カーボンニュートラルの実現に貢献するため⁴、適切な間伐と伐採後の着実な植林の推進に必要な森林整備事業予算や、防災・減災対策の推進に必要な治山事業予算を十分に確保すること。
- 森林資源の循環利用を一層推進するため、ICT等の活用によるスマート林業の推進、木材生産・流通体制の強化、建築物の木造・木質化、木質バイオマスのエネルギー利用の促進等による木材の需要拡大、森林づくりを担う人材の育成・確保などに必要な支援を充実・強化すること。

我が国の森林面積は国土の約3分の2を占め、森林資源量を表す森林蓄積も人工林を中心に毎年増加し、人工林の6割が木材利用に適した主伐期である50年生を超えて利用期を迎えている⁵。令和3年6月に閣議決定された森林・林業基本計画では、新技術を活用した「新しい林業」⁶の展開や、木材産業の競争力の強化などに取り組むとされており、間伐や再造林等により森林の適正な管理を図りながら、森林資源の持続的な利用を一層推進して引き続き林業・木材産業の成長産業化により、2050年カーボンニュートラルに寄与する「グリーン成長」を実現していくこととされている。

森林・林業基本計画等を踏まえ、政府は、森林整備事業や治山事業を通じ⁷、間伐の着実な実施に加え、主伐後の再造林、幹線となる林道の開設・改良や、機動的な治山事業実施等による復旧の加速化・効率化を図っている。また、森林・林業・木材産業グリーン成長総合対策を通じ、木材加工流通施設の整備による生産基盤の強化や、造林に係る新規参入者ら多様な担い手の育成、都市部における木材利用の強化⁸、木質バイオマス利用促進施設の整備⁹等による需要の拡大など、総合的な取組を実施している。このほか、林業デジタル・イノベーション総合対策として、ICT技術の活用や、地域一体で林業活動にデジタル技術をフル活用するための「デジタル林業戦略拠点」の構築等が推進されている。

³ 国土の保全、水源の涵養、地球温暖化の防止、生物多様性の保全、木材等の林産物供給などの働きをいう。

⁴ 我が国は令和32（2050）年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする「2050年カーボンニュートラル」の実現を目指しており、その吸収源として森林に大きな役割が期待されている。令和3年度の二酸化炭素吸収量のうち、森林の吸収量は、伐採された木材製品の形で長期間炭素が貯蔵される効果も含め、約9割を占める（林野庁『令和4年度森林・林業白書』（令5.5）40頁）。

⁵ 森林面積2,503万haのうち、人工林（1,009万ha）はその4割に当たる。また、森林蓄積は毎年約6,000万m³増加し、現在約56億m³となっている（林野庁「森林・林業・木材産業の現状と課題」（令5.11）2頁）。

⁶ 林業においては、厳しい自然条件下での人力作業が多く、木材販売収入に対し、伐採から植林・保育に係るコストが高いことが、伐採後の再造林が進まない一因とされる。このため、新技術を活用した機械化・デジタル化や、成長に優れたエリートツリー等の導入などにより、伐採から植林・保育に至る収支のプラス転換を可能とする「新しい林業」の実現が目指されている。

⁷ 令和5年度予算の森林整備事業費は1,252億円、治山事業費は623億円であり、林野関係予算の約6割を占める。また、令和4年度補正予算では、森林整備事業費439億円、治山事業費256億円が追加された。

⁸ 令和3年に改正された、脱炭素社会の実現に資する等のための建築物等における木材の利用の促進に関する法律（平成22年法律第36号）により、公共建築物を始め、民間建築物を含む建築物一般において木材の利用が促進されている。国内の人口減少による住宅需要の減少が見込まれる中、低層住宅における国産材利用に加えて、非住宅・中高層建築物などでの新たな木材需要の創出が重要視されている。

⁹ 地域の森林資源を地域内で持続的に活用する「地域内エコシステム」の構築等が推進されている。

(2) 食料安全保障の強化

主な要望事項

- 世界情勢の不安定化に鑑み、「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」¹⁰を速やかに実施するとともに、農業の現場の経営悪化の状況を踏まえ、継続的な対策として拡充・強化すること。
- 食料安全保障の強化に向けて、自国の食料は自国で生産・消費するという考えについて広く国民の理解醸成を図るとともに、食料の安定供給の確保を国の基本的な責務とし、将来を見据えた大胆な施策と新たな予算の確保を図ること。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う供給網の混乱やロシアのウクライナ侵略等により、飼料、肥料、燃油等の生産資材の国際価格高騰、輸入食料の価格高騰による国内での食料品価格の高騰等が生じ、農業経営や国民生活に大きな影響を与え、食料安全保障の強化が国家の喫緊かつ最重要の課題とされている。

政府は、令和4年4月の「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」において、価格高騰に対する影響緩和のため、肥料について調達コスト（海上輸送費等）の上昇分の経費への緊急的な支援や、飼料について輸入価格が一定の基準を超える場合に補填金を交付する基金への積み増しのほか、食品原材料について輸入小麦から国産小麦・米粉等への切替えを行った食品製造業者等への支援などを行った。その後も、同年7月の「肥料価格高騰対策事業」、9月の「飼料価格高騰緊急対策事業」、10月の「物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策」¹¹などにより、予備費や補正予算を活用した支援が行われている¹²。

食料安全保障の強化に向けて、政府は、令和4年12月、「食料安全保障強化政策大綱」において、過度な輸入依存からの脱却に向けた構造転換対策を掲げて、肥料などの生産資材の国内代替転換、輸入原材料の国産転換、海外依存の高い麦・大豆・飼料作物等の生産拡大などを推進していくとした。また、食料安全保障上の情勢変化等を契機とする食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）に基づく政策全般にわたる検証・見直しについて、食料・農業・農村政策審議会は、令和5年9月、同法の基本理念の見直しの方向の一つとして、国民一人一人の食料安全保障の確立¹³を打ち出し、食料の安定供給のための総合的な取組、全ての国民が健康的な食生活を送るための食品アクセスの改善、海外市場も視野に入れた産業への転換、適正な価格形成に向けた仕組みの構築¹⁴を行うべきと答申した¹⁵。令和5年度中の改正案の国会提出を視野に入れた検討が進められている。

¹⁰ 内閣総理大臣を議長として設置された、原油価格・物価高騰等に関する関係閣僚会議による決定（令4.4.26）

¹¹ 肥料の原材料の備蓄に要する保管経費と保管施設の整備費を支援するための基金の創設などが行われた。

¹² 輸入小麦、肥料、配合飼料の価格については、令和4年来の価格高騰への対策により、いずれも下げ基調であるとされている（食料安定供給・農林水産業基盤強化本部（第5回）（令5.10.13）資料2）。

¹³ 国民の視点に立って、食料安全保障を、不測時に限らず「国民一人一人が活動的かつ健康的な活動を行うために十分な食料を、将来にわたり入手可能な状態」と定義し、平時からその達成を図ることとされている。

¹⁴ 生産・流通コストを商品の販売価格に適切に転嫁できなければ、食料安定供給の基盤自体を弱体化させかねないとして、食料・農林水産業に対する国民理解の醸成を図る必要性が従前から指摘されていた。

¹⁵ このほか、現行法下の基本計画における唯一の目標である食料自給率は、国内生産と消費に関する目標の一つとした上で、他の数値目標も活用し、定期的な現状検証の仕組みを設けるべきとされた。なお、現在の目標値（令和12年度までにカロリーベースで45%）に対し、令和4年度の食料自給率は38%となっている。

(3) 原油価格・農業生産資材価格等高騰対策

主な要望事項

- 原油価格高騰が国民生活へ与える深刻な影響を踏まえ、燃料油価格の動向を注視するとともに、トリガー条項¹⁶の発動を含め価格引下げに向けた即効性のある施策を講ずること。
- 飼料・肥料・燃油等の農業生産資材の価格高騰が、農業経営を圧迫していることから、将来にわたり安心して営農できるよう高騰対策及び安定供給の確保のための取組を講ずること。

円安、新型コロナウイルスの拡大、ロシアによるウクライナ侵略等の影響により、原油、食料、肥料等の国際価格が上昇し、日本においてもガソリンを含む燃料油価格、飼料・肥料・燃油等の農業生産資材価格等が高騰するなど国民生活に重大な影響を及ぼした。

政府は、燃料油価格の抑制策として、令和4年4月の「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」に基づき、レギュラーガソリンの全国平均価格が基準価格以上になった場合に燃料油元売事業者等に価格抑制の原資を支給することにより、小売価格の急騰を抑制させる燃料油価格激変緩和対策事業¹⁷を実施している。当該事業に対しては、令和4年度第2次補正予算までに累計約6.2兆円が計上されたほか、5年度補正予算として1,532億円が計上されている。なお、トリガー条項の発動を巡っては、自由民主党、公明党及び国民民主党の3党による検討チームが作られ、揮発油税、地方揮発油税等が課税されない重油及び灯油には対応できないこと、発動前の買い控えや終了前の駆け込み需要により流通や販売の現場への影響が大きいこと等の課題があるとされており¹⁸、現在発動には至っていない。

農業生産資材の価格高騰について、政府は、農業経営への影響を緩和するために飼料・肥料・燃油等に係るコスト上昇分の支援等を行っている¹⁹。また、日本で使用されている飼料や化学肥料等の原料の大部分を輸入に頼る中²⁰、世界的な食料需要の拡大に伴う調達競争の激化や化学肥料の輸出規制等の食料安定供給リスクの高まりを踏まえ、政府は、令和4年12月に「食料安全保障強化政策大綱」を取りまとめた。大綱では、過度な輸入依存からの脱却に向け、堆肥・下水汚泥資源等の国内資源の肥料利用拡大、耕畜連携による国産飼料の供給・利用拡大等により生産資材の国内代替転換等を推進するとしている。

このほか、生活困窮者に対する支援強化、省エネルギー・再生エネルギー導入の推進、国産農畜産物の適切な価格形成に向けた取組の促進等を求める意見書も見られた。

¹⁶ 揮発油の平均小売価格が3か月連続で160円/ℓを超えた場合に、揮発油税及び地方揮発油税に適用されている特例税率の適用を停止し、本則税率を適用するとして租税特別措置法（昭和32年法律第26号）の関係規定が、「トリガー条項」と呼ばれている。なお、トリガー条項は、東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律（平成23年法律第29号）により、東日本大震災の復旧及び復興の状況等を勘案して別に法律で定める日までの間、その適用が停止されている。

¹⁷ 令和4年1月の発動以来、補助上限額等を見直しつつ事業期間の延長を続けており、「デフレ完全脱却のための総合経済対策」（令5.11.2閣議決定）に基づき、令和6年4月末まで現行措置を講ずることとされている。

¹⁸ 第211回国会参議院財政金融委員会会議録第5号18頁（令5.3.17）

¹⁹ 例えば、化学肥料の使用量低減に取り組む農業者に肥料費上昇分の7割を支援する事業を実施

²⁰ 日本の飼料供給割合のうち80%を占め、とうもろこしや大豆油かす等から成る濃厚飼料は87%が輸入（農林水産省「飼料をめぐる情勢」（令5.11）1、3頁）。主な化学肥料原料である尿素、りん安、塩化加里は、ほぼ全量を輸入しており、輸入相手国も偏在している（農林水産省「肥料をめぐる情勢」（令5.10）4頁）。

(4) 国土強靱化に資する社会資本整備等

主な要望事項

- 「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」²¹を計画的に進めるために必要な予算・財源を確保するとともに、継続的・安定的に国土強靱化の取組を進めることが重要であることから、5か年加速化対策後も予算・財源を通常予算とは別枠で確保し継続的に取り組むこと。
- 橋梁、トンネル等の老朽化対策推進のため、点検・診断・補修などのメンテナンスサイクルを確立し、予防保全を含む戦略的な維持管理・更新事業を行うための技術的支援の拡充を図ること。
- 地域の安全な暮らしや経済活動を支える基盤づくりのため、通学路の交通安全対策などの道路整備等の充実が図られるよう、必要な予算を確保すること。
- 災害発生時の迅速・円滑な復旧等のため、地方整備局等の人員体制の充実・強化を図ること。

政府は、5か年加速化対策において、①激甚化する風水害や切迫する大規模地震等への対策、②予防保全型インフラメンテナンスへの転換に向けた老朽化対策、③国土強靱化に関する施策を効率的に進めるためのデジタル化等の推進の3分野について国土強靱化の取組の更なる加速化・深化を図るため、令和3年度から7年度までの5年間で重点的・集中的に対策を講ずるとしている。同対策は、全体でおおむね15兆円の事業規模を目途とし、3年目となる5年度までの事業規模は約9.9兆円（うち国費約5.0兆円）としている。

政府は、同対策等に基づく国土強靱化関係予算として、令和4年度第2次補正予算に国費1兆8,925億円、5年度予算に国費4兆7,454億円を計上した。このうち、国土交通省では、インフラ老朽化対策等による持続可能なインフラメンテナンスの実現のため、先進的な取組事例を地方自治体の職員に紹介するセミナーの開催等²²により、技術的支援を実施している。また、無電柱化の推進などによる交通安全対策の推進に取り組んでいる²³。加えて、5年度には、地域の防災・減災、国土強靱化の取組の推進を図る観点等から、地方整備局等の人員が100名増員された²⁴。

令和5年6月の国土強靱化基本法改正により、国土強靱化実施中期計画の策定が法定される²⁵、5か年加速化対策の期間経過後も国土強靱化に関する実施計画が切れ目なく策定されることとなった。また、同年7月には、新たな国土強靱化基本計画が閣議決定された。

²¹ 令2.12.11閣議決定。以下「5か年加速化対策」という。強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（平成25年法律第95号。以下「国土強靱化基本法」という。）に基づく国土強靱化基本計画を踏まえ、重点的に取り組むべき対策について加速化・深化を図るため策定された。

²² このほか、国土交通省は、技術系職員が5人以下の市町村が全体の約5割を占めること等の課題があることから、インフラメンテナンスにおける包括的民間委託導入の手引きの作成・周知や、民間が有する新技術等を同省から地方自治体に積極的に展開し、先導モデルを形成する官民連携モデリング事業等を実施している。

²³ このほか、令和3年7月の文部科学省や国土交通省等の要請により、道路管理者等による全国の市町村立小学校等の通学路についての点検が実施され、歩道の設置・拡充や防護柵の整備等の対策が進められている。令和4年12月末時点では、道路管理者による対策が必要な箇所（39,219箇所）のうち、約67%（26,337箇所）が対策済みとされている。なお、通学路等の交通安全対策の推進のため、国土交通省は、令和4年度第2次補正予算及び5年度予算において、合計2,729億円を計上している。

²⁴ 坂本成範「令和5年度国土交通省・公共事業関係予算について」『ファイナンス』（令5.4）26頁

²⁵ 5か年加速化対策は法律に根拠を持たないことから、今後の継続性に不安の声がある等の状況に鑑み、改正案が起草された（第211回国会衆議院災害対策特別委員会議録第6号1頁（令5.6.2））。

(5) 旧統一教会等による被害の防止・救済等

主な要望事項

- 世界平和統一家庭連合(旧統一教会)とその関連団体による被害実態の把握を進めるとともに、被害者の相談窓口の設置や救済、被害再発防止のための対策を行うこと。

旧統一教会は、昭和39年に認証された宗教法人世界基督教統一神霊協会に始まる宗教法人である。昭和55年頃から、旧統一教会とその関連団体の信者による勧誘方法や高額献金、いわゆる靈感商法等が社会問題となり、民事訴訟においても、献金勧誘や物品販売等の行為を違法とし、宗教法人の損害賠償責任を認めた判決も出ていた²⁶。平成21年には、旧統一教会は「コンプライアンス宣言」を出したものの、その後も各種窓口で相談が寄せられ²⁷、民事訴訟における違法判決も出ていたところ、令和4年7月の安倍元内閣総理大臣銃撃事件を契機に、旧統一教会に関する問題への対応を求める社会的要請が急速に高まった。

政府は、同年8月10日、仮に法令からの逸脱行為があれば宗教団体にも厳正に対処し、また、悪質商法等の不法行為の相談、被害者の救済に連携して万全を尽くすとした²⁸。そして、10月17日、①旧統一教会に対する宗教法人法に基づく報告徴収、質問権の行使による事実把握、実態解明²⁹、②被害者の救済に向けた総合的な相談体制の充実強化、③今後同様の被害を生じさせないための消費者契約等の法制度の見直しを進めることを表明した³⁰。

②については、関係省庁連絡会議が、同年11月10日、法テラス(日本司法支援センター)を相談窓口の中核とし³¹、精神的・福祉的観点も取り込むとともに、民間団体を含む関係機関の網羅的ネットワークを構築し、切れ目のない総合的支援を行う方策を取りまとめた。

③については、消費者庁設置の有識者検討会の報告を踏まえ、第210回国会(臨時会)に、消費者契約法等改正案³²及び不当寄附勧誘防止法案³³が提出された。前者は契約取消権の対象範囲の拡大、行使期間の伸長等を、後者は靈感などを用いた寄附勧誘の禁止、寄附の意思表示の取消し、家族等の債権者代位権行使の特例等の措置を講ずるもので、令和4年12月10日に参議院本会議で可決、成立し、令和5年1月から6月までに段階的に施行された。

このほか意見書では、政治家との関係の解明・断絶、いわゆる宗教二世や家族の救済・支援、学生等への周知、啓発、反社会的団体への規制等の要望事項も見られた。

²⁶ 解散命令請求(後掲注29)に当たり、文化庁が把握した限りで32件とされている。

²⁷ 全国靈感商法対策弁護士連絡会によると、平成22年から令和3年に同会や消費生活センターに寄せられた被害相談は2,875件、被害総額は計約138億円に上る(<https://www.stopreikan.com/madoguchi_higai2.htm>)。

²⁸ 内閣総理大臣記者会見<https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0810kaiken.html>

²⁹ 文化庁は、旧統一教会に対する宗教法人法(昭和26年法律第126号)に基づく報告徴収・質問権を令和4年11月以降7回にわたり行使した。その他の調査等を含めた資料の精査の結果、宗教法人法に定める解散命令事由に該当すると判断し、令和5年10月13日、文部科学大臣は、旧統一教会について東京地方裁判所に解散命令請求を行った(文化庁「宗教法人世界平和統一家庭連合の解散命令請求について」(「旧統一教会」問題関係省庁連絡会議(第4回)(令5.10.31)資料3 1頁))。

³⁰ 第210回国会衆議院予算委員会議録第2号14頁(令4.10.17)

³¹ 令和4年9月から10月にかけて「合同電話相談窓口」に寄せられた相談は、金銭トラブルが約7割を占め、法的に複雑な問題を含み法律の専門家の助力を求めるものであったことから、法テラスが窓口の中核とされた。

³² 正式名称は、「消費者契約法及び独立行政法人国民生活センター法の一部を改正する法律案」

³³ 正式名称は、「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律案」

2. おわりに

令和4年に参議院において受理した4,178件の意見書について主な要望事項を整理し、「地方議会からの意見書(1)、(2)、(3)、(4)」及び本稿において、以下の25項目の紹介を行った³⁴。その内容は、行政の各分野に及ぶ結果となっており、現在の地方公共団体が直面する課題の多様さが現れていると言えよう。

地方議会からの意見書(1)～(5)(令和4年)で紹介した項目
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
地方議会からの意見書(2) 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
地方議会からの意見書(3) ①義務教育費国庫負担制度の拡充、教職員定数改善と少人数学級の推進等 ②私学助成の充実強化等 ③不登校児童生徒に対する多様な学習機会の確保のための経済的支援 ④学校給食費の無償化 ⑤子ども医療費助成制度の拡充

³⁴ 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

地方議会からの意見書(4)

- ①難聴(児)者への支援の拡充
- ②介護保険制度の改善等
- ③介護職員の処遇の改善等
- ④带状疱疹ワクチンの定期接種化等
- ⑤水田活用の直接支払交付金の見直し

地方議会からの意見書(5)

- ①森林・林業・木材産業によるグリーン成長に向けた施策の充実・強化
- ②食料安全保障の強化
- ③原油価格・農業生産資材価格等高騰対策
- ④国土強靱化に資する社会資本整備等
- ⑤旧統一教会等による被害の防止・救済等

(かとう ともこ、さが じゅんや、いとう あやね、すがや りゅうじ)