

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5年）－
著者 / 所属	加藤 智子・伴野 誠人・松本 一将・菅谷 隆司 / 行政監視委員会調査室 嵯峨 惇也 / 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	468号
刊行日	2024-7-25
頁	141-147
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/20240725.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 75020）／ 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5年） —

加藤 智子

伴野 誠人

松本 一将

菅谷 隆司

（行政監視委員会調査室）

嵯峨 惇也

（前行政監視委員会調査室）

1. 意見書の主な項目の紹介

- （1）核兵器禁止条約への署名・批准
- （2）普天間飛行場周辺の安全の保障
- （3）適格請求書等保存方式（インボイス制度）の延期・見直し
- （4）義務教育費国庫負担制度の拡充、少人数学級と教職員定数改善の推進
- （5）私学助成の充実強化等

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5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 加藤智子・伴野誠人・嵯峨惇也・松本一将・菅谷隆司「地方議会からの意見書（1）」『立法と調査』No. 466（令6. 4. 26）

² 本稿は令和6年7月10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) 核兵器禁止条約への署名・批准

主な要望事項

- 核兵器禁止条約を早期に署名・批准すること。まずは、令和5年11月に開催される第2回締約国会合にオブザーバーとして参加すること。

核兵器禁止条約（以下「同条約」という。）は、(a) 核兵器その他の核爆発装置（以下「核兵器」という。）の開発、実験、生産、製造、取得、保有又は貯蔵、(b) 核兵器又はその管理の直接的・間接的な移転、(c) 核兵器又はその管理の直接的・間接的な受領、(d) 核兵器の使用又は使用の威嚇、(e) 同条約が禁止する活動に対する援助、奨励又は勧誘、(f) 同条約が禁止する活動に対する援助の求め又は受入れ、(g) 自国の領域又は管轄・管理下にある場所への核兵器の配備、設置又は展開の容認等の禁止について規定している。

同条約は、平成29年7月に採択され、令和3年1月に発効した。6年1月現在、アイルランド、フィリピン、メキシコなど93の国と地域が署名・批准しているが³、我が国を始め、核兵器国⁴やNATO加盟国等は署名・批准していない。

同条約への考え方として政府は、安全保障の観点から、核兵器を直ちに違法化する条約に参加すれば、米国による核抑止力の正当性を損ない、国民の生命・財産を危険に晒すことを容認することになりかねず、我が国の安全保障にとっての問題を惹起するとしている⁵。また、同条約は「核兵器のない世界」への出口とも言える重要な条約であるとしつつ、現実を変えるためには核兵器国の協力が必要であるが、同条約には核兵器国は1か国も参加していないことから、同条約の署名・批准といった対応よりも、我が国は唯一の戦争被爆国として核兵器国を関与させるよう努力していかなければならず、そのためにもまずは、「核兵器のない世界」の実現に向けて、唯一の同盟国である米国との信頼関係を基礎としつつ、現実的かつ実践的な取組を進めていく考えであるとしている⁶。

こうした考えから、政府は、令和5年11月に開会された第2回締約国会合へのオブザーバー参加⁷を第1回会合に続き見送っている。岸田内閣総理大臣は、5年5月のG7広島サミットで発出された核軍縮に関するG7首脳広島ビジョンを強固なステップ台としつつ、「核兵器のない世界」に向けた国際賢人会議の英知を得ながら、4年8月のNPT運用検討会議で表明したヒロシマ・アクション・プラン⁸の下での取組を一つ一つ実行していくことで、現実的かつ実践的な取組を継続・強化していくとしている⁹。

³ 広島市ウェブサイト<<https://www.city.hiroshima.lg.jp/site/atomicbomb-peace/212798.html>>

⁴ 核兵器の不拡散に関する条約（NPT）における核兵器国（米国、ロシア、英国、フランス、中国）。なお、核兵器を保有しているとされるイスラエル、インド、パキスタン、北朝鮮も署名・批准していない。

⁵ 外務省『平成30年版外交青書』157頁

⁶ 外務省『令和6年版外交青書』216～217頁

⁷ NATO加盟国であるドイツやノルウェーなどを含む35か国がオブザーバーとして参加した（「核なき世界へ一歩、問われる日本」『朝日新聞』（令5.12.3））。

⁸ 「核兵器のない世界」という理想と「厳しい安全保障環境」という現実を結び付けるため、核リスク低減に取り組みつつ、核兵器不使用の継続の重要性の共有、透明性の向上、核兵器数の減少傾向の維持、核兵器の不拡散及び原子力の平和的利用、各国指導者などによる被爆地訪問の促進の5つの行動を基礎とする。

⁹ 第212回国会衆議院本会議録第7号15～17頁（令5.11.20）等を参照

(2) 普天間飛行場周辺の安全の保障

主な要望事項

- 教育施設や児童福祉施設の上空における米軍機の飛行を禁止すること。
- 日本政府、沖縄県、宜野湾市の責任において、普天間第二小学校内の土壌調査の実施及びPFAS¹⁰汚染特定箇所の土壌の入替えを行うこと。
- 普天間の子どもたちを取り巻く空・水・土の安全を保障すること。

沖縄県には、令和6年1月時点で31の米軍専用施設があり（総面積は18,455ha）、全国の米軍専用施設面積の約70%が集中している。米軍専用施設のうち普天間飛行場¹¹については、沖縄県宜野湾市のほぼ中央部に位置し、住宅や学校に囲まれている中で航空機が市街地上空を飛行することから、世界で最も危険な飛行場と言われている¹²。周辺の教育施設等でも、平成16年8月にはヘリコプターが沖縄国際大学の本館に接触し墜落・炎上した事故、また、29年12月には飛行中のヘリコプターから重さ約8キロの窓枠が普天間第二小学校の校庭に落下した事故など、これまでも多数の事故が発生している¹³。事故を踏まえ、19年8月の日米合同委員会では、「普天間飛行場に係る場周経路の再検討及び更なる可能な安全対策についての検討に関する報告書」が両政府で合意され、飛行経路に係る安全上の対策等が示された。

騒音問題¹⁴をはじめとして、米軍専用施設による住民生活や自然環境への影響も懸念されており、令和4年8月に市民団体が、同年12月には沖縄県が普天間第二小学校の土壌を調査したところ、高濃度のPFASが検出¹⁵された。

沖縄県は、平成28年度以降、普天間飛行場周辺の湧き水等を中心に毎年複数回の水質調査を実施しており、当該調査では高濃度のPFASが検出されている。同県は普天間飛行場が汚染源である蓋然性が高いとし、政府と米軍に対して原因究明のための調査等をおねてより要請しているものの、調査等は実現していない¹⁶。

¹⁰ PFASは、有機フッ素化合物のうち、ペルフルオロアルキル化合物及びポリフルオロアルキル化合物の総称とされる。政府はPFASの健康への影響として、コレステロール値の上昇や発がん等との関連が報告されているものの、どの程度の量が身体に入ると影響が出るのかについての確定的な知見はないとしている（環境省PFASに対する総合戦略検討専門家会議「PFOS、PFOAに関するQ&A集 2023年7月時点」）。

¹¹ 面積は約476haあり、宜野湾市の面積の約24%を占めている。ヘリコプター部隊を中心として、MV-22Bオスプレイ等の航空機が58機（令和6年1月時点）配備された海兵隊航空基地となっている。

¹² 平成8年4月、普天間飛行場の県内移設と全面返還について日米で合意している。また、令和6年4月の日米首脳会談では、普天間飛行場の継続的な使用を回避するための唯一の解決策である辺野古における普天間飛行場代替施設の建設を含め、沖縄統合計画に従った在日米軍再編の着実な実施について一致している。

¹³ 普天間飛行場所属航空機の墜落事故等の発生件数は、沖縄の本土復帰（昭和47年）以来167件となっている（令和6年1月末現在）（宜野湾市「まちのど真ん中にある普天間飛行場」（令和5年度版）（令6.3））。

¹⁴ 22時から6時までの間の飛行制限等の措置について、平成8年に日米両政府で合意されたが、同時間帯においても広範囲で騒音が測定されている。

¹⁵ 沖縄県は、土壌中のPFASに関する基準値がないことなどから、安全性の評価は困難であるものの、対照区とした糸満市と比べ16.5倍の値が検出されたとしている。同県は政府に対し、PFASに関する土壌の基準値等の早急な設定、住民を対象とした健康調査の実施や健康影響等に関する研究の推進等を要請している。

¹⁶ なお、令和2年4月のPFOS（PFASの一つ）含有泡消火剤漏出事故では、平成27年9月締結の環境補足協定に基づく環境事故として、国、沖縄県及び米軍が飛行場内の水質調査及び土壌調査を実施している。

(3) 適格請求書等保存方式（インボイス制度）の延期・見直し

主な要望事項

- 中小零細事業者の事業存続と再生、ひいては日本経済振興のために、インボイス制度導入の延期・見直しを行うこと。

インボイス制度は、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¹⁷の方式であり、令和5年10月に導入された。同制度では、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）¹⁸等が必要であり、免税事業者¹⁹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。意見書では、制度導入により、免税事業者が取引から除外される可能性、免税事業者が課税事業者に転換した場合の税負担の増加、シルバー人材センター²⁰など支払先の多くが免税事業者である場合に仕入税額控除ができないことによる税負担の発生、事業者の事務負担の増加等が懸念された。

インボイス登録申請件数は制度導入直前の令和5年9月時点で約403万件となり、課税事業者の約97%（約292万件）が申請し、免税事業者の申請は約111万件となった²¹。免税事業者の課税転換により平年度における消費税は約0.2兆円の増収が見込まれている²²。

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一万円未満の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じている。また、事業者向け相談体制の拡充、免税事業者が不当な扱いを受けないための取組の強化、インボイス対応を行う小規模事業者向けのIT導入補助金等によるデジタル化推進、各業界の特性を踏まえた事業基盤の強化等の支援を行うとしている²³。

このほか、インボイス制度の廃止や、インボイス制度導入により影響を受けるシルバー人材センターやその会員への支援²⁴を求める意見書も見られた。

¹⁷ 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。

¹⁸ 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

¹⁹ 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。

²⁰ 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社会参加を希望する高齢者（会員）に対し、希望に応じた就業機会を確保・提供することを目的とし、都道府県知事の指定を受けた公益法人。地域の企業や公共団体等から業務を受注し、会員に委託しており、会員の多くが免税事業者とされる。令和5年4月1日現在、1,308団体、会員数は約68万人（厚生労働省『令和5年版厚生労働白書』220頁）

²¹ インボイス制度円滑実施推進に関する関係閣僚会議（第1回）（令5.9.29）資料1 1頁。なお政府は、インボイス制度の導入に伴い、約160万の免税事業者が課税転換する可能性がある想定しており、令和5年末時点ではその9割弱に相当する約142万者が登録を受けている（第213回国会衆議院財務金融委員会議録第12号（令6.3.27）参照）。

²² 第213回国会衆議院地域活性化・こども政策・デジタル社会形成に関する特別委員会厚生労働委員会連合審査会議録第1号（令6.4.11）

²³ インボイス制度円滑実施推進に関する関係閣僚会議（第2回）（令5.11.6）資料

²⁴ 政府は、都道府県知事に対し、地方自治体が同センターに業務を発注する際、適正な価格設定とするよう依頼するとともに、センターの安定的な事業運営のため、介護分野での受注機会の開拓や事務処理のデジタル化の支援等を行っている（第213回国会参議院厚生労働委員会会議録第4号（令6.4.4）参照）。

(4) 義務教育費国庫負担制度の拡充、少人数学級と教職員定数改善の推進

主な要望事項

- 教育の機会均等と水準の維持向上を図るため、義務教育費国庫負担制度の国の負担割合を2分の1に還元するなどにより引き上げること。
- 中学校・高等学校での35人学級を早急に実施すること。また、更なる少人数学級について検討すること。
- 学校の働き方改革・長時間労働是正を実現するため、教職員定数改善を推進すること。

国は、義務教育費国庫負担法（昭和27年法律第303号）に基づき、都道府県・指定都市が負担する公立義務教育諸学校²⁵の教職員の給与費について3分の1を負担し（義務教育費国庫負担制度）、令和6年度の予算額は1兆5,627億円である²⁶。同法施行当初、国の負担割合は2分の1であったが、国庫補助負担金、税源移譲を含む税源配分、地方交付税の在り方を一体的に見直す「三位一体の改革」において検討対象となり、平成18年の同法改正により3分の1に引き下げられた。意見書では、厳しい財政状況の中、独自財源で人員配置等を行う地方自治体もあることから、地方自治体間で教育格差が生じる懸念が示された。

学級編制（1学級の児童生徒数）については、義務標準法²⁷において、平成23年度以降、小学校1年生は35人、それ以外は40人が標準とされてきたが、令和3年の同法改正により、3年度から5年かけ、2年生から順次1学年ずつ6年生まで段階的に35人に引き下げることとなり、6年度は5年生について実施されている²⁸。政府は、35人学級等についての小学校における多面的な効果検証等を踏まえつつ、中学校を含め、学校の望ましい教育環境や指導体制を構築していくとし、令和4年度から7年度にかけて調査研究を実施している²⁹。

文部科学省の調査によると、依然として長時間勤務の教員が多い状況とされる³⁰。意見書では、いじめ、不登校等の課題が学校現場に山積し、授業準備時間の十分な確保が困難な状況であることから、教職員の定数改善が求められた。公立義務教育諸学校の令和6年度教職員定数³¹については、小学校における高学年の教科担任制の強化や35人学級の計画的な整備、複雑化・困難化する教育課題への対応等のため、5,660人の改善が行われた³²。

²⁵ 公立の小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校の前期課程及び特別支援学校の小学部・中学部

²⁶ 文部科学省「令和6年度予算のポイント」（令6.3）7頁

²⁷ 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（昭和33年法律第116号）

²⁸ 前掲注26。また、学級編制基準は、都道府県教育委員会の判断で弾力的運用が可能であり、令和5年度は65の都道府県・指定都市で国の標準より少人数の学級が実施された（文部科学省「質の高い教師の確保のための環境整備に関する参考資料」（質の高い教師の確保特別部会（第13回）（令6.5.13）参考資料1 97頁））。

²⁹ 「経済財政運営と改革の基本方針2024」（令6.6.21閣議決定）47～48頁、文部科学省「少人数学級及び外部人材活用に関する効果検証のための実証研究の現状について」（令6.3）1頁

³⁰ 「令和4年度教員勤務実態調査」（確定値）（令6.4.4）。なお、同調査の結果を基に文部科学省が推計した月当たりの時間外在校等時間は、小学校は約41時間、中学校は約58時間であり、平成28年の同調査結果と比べいずれも減少している（文部科学省「質の高い教師の確保のための環境整備に関する参考資料」（質の高い教師の確保特別部会（第13回）（令6.5.13）参考資料1 23頁））。

³¹ 公立義務教育諸学校における教職員定数については、義務標準法により標準が定められている。

³² 前掲注26。なお、定年引上げによる採用枠の減少の中でも新規採用者を確保するための特例措置（特例定員）、教職員配置の見直しや少子化による自然減等を考慮すると、教職員定数は差引1,665人の増となった。

(5) 私学助成の充実強化等

主な要望事項

- 私立高等学校等³³における教育の重要性に鑑み、教育基本法第8条³⁴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、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³⁵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付け、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6年度予算では、私立高等学校等経常費助成費等補助に1,022億円が計上されている³⁶。また、ICT環境整備について、1人1台端末の環境整備等の支援に同補助を含め38億円が措置された。このほか意見書では、物価高騰による経営環境への影響が指摘され、専任教員増を可能とする経常費助成の増額、施設の耐震化³⁷や空調設備の整備への補助拡充などの要望事項も見られた。

保護者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³⁸。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円まで加算され、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³⁹、公私間格差が依然大きいとの指摘や、年収約590万円以上世帯への就学支援金の増額⁴⁰、私立高等学校入学金への新たな助成などの要望事項も見られた。

³³ 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

³⁴ 同条において、国及び地方自治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。

³⁵ 令和5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34.7%、中学校7.8%、小学校1.3%、幼稚園87.8%（文部科学省「令和5年度学校基本調査」（令5.12.20））。

³⁶ 文部科学省「令和6年度予算のポイント」（令6.3）27頁。同補助は平成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3年度文部科学白書』（令4.7）171頁）。

³⁷ 公立高等学校等の耐震化率は、令和5年4月時点で99.7%である（文部科学省「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5.8.8））。一方、私立高等学校等では、令和5年4月時点で92.9%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）」）。

³⁸ 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る。国がその全額を支援し、令和6年度予算では、高等学校等就学支援金交付金として4,063億円が計上されている。なお、令和5年度から、やむを得ない事由で収入が著しく減少（年収590万円未満相当）した家計急変世帯への支援の仕組みが創設された。

³⁹ 令和4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76万円（うち授業料は約45万円、入学料は約16万円、施設整備費等は約15万円）である（文部科学省「令和4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4.12.23））。

⁴⁰ 対象世帯の拡大等の支援を独自に行う地方自治体もあり、東京都及び大阪府は令和6年度から所得制限の撤廃に取り組んでいる。一方、地域間の格差が生じているとの指摘もあり、国に格差是正を求める動きもある（「無償化・給付—東京都が子育て支援続々 近隣3県「教育格差、国が是正を」」『朝日新聞』（令6.5.23））。

2. おわりに

本稿では、前回に続き、令和5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⁴¹。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地方財政の充実・強化
- ③森林環境譲与税の譲与基準の見直し
- ④軽油引取税の課税免除の特例措置の継続
- ⑤刑事訴訟法の再審規定の改正

(かとう ともこ、ばんの まさと、まつもと かずまさ、
すがや りゅうじ、さが じゅんや)

⁴¹ 令和4年の意見書については、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)、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)及び加藤智子・嵯峨惇也・伊藤綾音・菅谷隆司「地方議会からの意見書(5)」『立法と調査』No.462(令5.12.18)参照