

## 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（４） －参議院が受理した意見書の主な項目（令和５年）－
著者 / 所属	根岸 隆史・加藤 智子・松本 一将・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	470 号
刊行日	2024-11-1
頁	210-216
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20241101.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20241101.html</a>

※ 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（４）

### — 参議院が受理した意見書の主な項目（令和５年） —

根岸 隆史

加藤 智子

松本 一将

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）認知症施策の推進
- （２）帯状疱疹ワクチンの定期接種化等
- （３）介護職員の処遇の改善等
- （４）アスベスト被害の救済及び対策の拡充
- （５）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. 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）」<sup>1</sup>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<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 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）、同「地方議会からの意見書（２）」『立法と調査』No. 468（令6. 7. 25）及び根岸隆史・伴野誠人・松本一将・菅谷隆司「地方議会からの意見書（３）」『立法と調査』No. 469（令6. 9. 20）

<sup>2</sup> 本稿は令和６年10月17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) 認知症施策の推進

### 主な要望事項

- 認知症の人に初期の段階から、家族や周囲の人々が適切に対応するための認知症サポーター<sup>3</sup>等の育成促進や、身近な薬局や介護施設等への相談窓口の開設を支援すること。
- 認知症の重症化抑制や認知機能を維持するための薬<sup>4</sup>及び対処法等の研究開発体制を、当事者や家族との連携を重視しながら強化すること。
- 認知症グループホーム(認知症対応型共同生活介護<sup>5</sup>)への低所得者に配慮した入所の仕組みづくりなど、認知症の人と家族に寄り添う制度を整備すること。
- 認知症のリスク低減につながる生活習慣や栄養補給など、日常生活をサポートする知識や情報の提供体制を整備すること。
- 認知症に対する施策を、国と地域が一体となって総合的に推進するため、「認知症基本法(仮称)」を早期に制定すること。

令和4年時点での認知症の高齢者は約443万人、その予備群とされる軽度認知障害の高齢者は約559万人と推計され、その合計は1,000万人を超えている。今後も高齢化率の上昇に伴う増加が見込まれ、令和22年には約1,200万人(認知症約584万人、軽度認知障害約613万人)<sup>6</sup>と高齢者の約3.3人に1人が認知症又はその予備群になると推計される。

政府は、平成27年の「認知症施策推進総合戦略」(新オレンジプラン)、令和元年の「認知症施策推進大綱」<sup>7</sup>等により様々な取組を進めてきたが、認知症に対する誤解や偏見も依然残り、認知症の人の社会的孤立や意思が十分に尊重されない状況も見られるとされ<sup>8</sup>、意見書においても、認知症との共生型社会への転換が求められた。

令和5年6月、認知症の人を含めた国民一人一人がその個性と能力を十分に発揮し、相互に人格と個性を尊重しつつ支え合いながら共生する活力ある社会の実現の推進を目的とする「共生社会の実現を推進するための認知症基本法」(令和5年法律第65号)が成立した。政府は、同法を受けて設置した認知症施策推進本部において、認知症の人やその家族、保健医療福祉従事者等から構成される認知症施策推進関係者会議が6年9月に取りまとめた認知症施策推進基本計画(案)<sup>9</sup>を踏まえ、同計画案を作成し、閣議決定する見込みである。

<sup>3</sup> 認知症に対する正しい知識を持って、地域や職域で認知症の人や家族を手助けする者で、市町村や職場等で実施される認知症サポーター養成講座の受講を必要とする。当該サポーター数は令和6年6月末現在で約1,549万人(認知症サポーターキャラバンウェブサイト<<https://www.caravanmate.com/result/>>)

<sup>4</sup> アルツハイマー病の原因に働きかけて病気の進行を抑制する薬として国内初承認の医薬品であるレカネマブが令和5年12月に保険収載され、投与が開始された(厚生労働省『令和6年版厚生労働白書』(令6.8)346頁)。

<sup>5</sup> 地域の中で、少人数の共同生活でケアを受けながら、能力に応じ自立した日常生活を営めるようにするサービス。14,234事業所で21.6万人が受給(厚生労働省「介護給付費等実態統計」(令和6年4月審査分))

<sup>6</sup> 厚生労働省令和5年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業「認知症及び軽度認知障害の有病率調査並びに将来推計に関する研究報告書」12頁

<sup>7</sup> 同大綱では、基本的な考え方として、「共生」と「予防」を車の両輪として施策を推進していくこととされた。

<sup>8</sup> 認知症施策推進関係者会議(第6回)(令6.9.2)資料「認知症施策推進基本計画(案)」4頁

<sup>9</sup> 認知症と共に希望をもって生きるという「新しい認知症観」に基づき、基本的施策として、①国民の理解、②バリアフリー化、③社会参加、④意思決定支援・権利利益保護、⑤保健医療・福祉、⑥相談体制、⑦研究、⑧予防、⑨調査、⑩多様な主体の連携、⑪地方公共団体への支援、⑫国際協力の各項目を設定している。

## (2) 帯状疱疹ワクチンの定期接種化等

### 主な要望事項

- 一定の年齢以上の国民に対する帯状疱疹ワクチンの有効性等を早急に確認し、同ワクチンの予防接種法に基づく定期接種化やワクチン接種に係る助成制度の創設を実現すること。

帯状疱疹は、水痘帯状疱疹ウイルスの初感染（いわゆる「水ぼうそう」）後、体内に潜伏する同ウイルスが加齢や疲労、ストレス等で再活性化し、痛みや水ぶくれを引き起こすものであり、長期の神経痛や顔面神経麻痺等の様々な合併症が生じる場合がある。成人の同ウイルスへの抗体保有率は90%以上であり、成人のほとんどが同ウイルスに既感染で、帯状疱疹の発症リスクを有し、その罹患率は50歳代から高くなり、80歳までに3人に1人が帯状疱疹を経験すると推定されている<sup>10</sup>。

現在、感染症の発生とまん延の予防を目的として、一定の疾病に対しては、市町村を実施主体とした定期の予防接種が予防接種法（昭和23年法律第68号）に基づき行われ<sup>11</sup>、接種費用の地方交付税措置がある<sup>12</sup>が、帯状疱疹はワクチンの定期接種化がなされていない。

平成28年3月、帯状疱疹ワクチンが薬事承認された<sup>13</sup>ことを受け、同年6月22日の厚生科学審議会予防接種・ワクチン分科会予防接種基本方針部会ワクチン評価に関する小委員会において、当該ワクチンの定期接種化の是非に関する検討が開始された。令和6年6月20日の同小委員会では、疾病負荷、ワクチンの安全性・有効性、費用対効果等を踏まえて技術的な観点から帯状疱疹ワクチンを定期接種化することが容認され、同年7月18日の予防接種基本方針部会では、人から人への感染を起こしにくいなど定期接種化された他の疾病と異なる特徴がある帯状疱疹に対する予防接種の公衆衛生上の意義や、接種目的、対象年齢、用いるワクチンの種類等のワクチン接種プログラムについて、議論が開始されている。

現在、独自に帯状疱疹ワクチン接種費用の助成を行っている地方自治体も存在しており<sup>14</sup>、国によるワクチン接種費用の助成について、内閣総理大臣は、厚生労働省における科学的知見や費用対効果等の議論の結果を踏まえて必要な対応を検討するとしている<sup>15</sup>。

<sup>10</sup> 第26回厚生科学審議会予防接種・ワクチン分科会予防接種基本方針部会ワクチン評価に関する小委員会（令6.6.20）資料1-1「帯状疱疹ワクチンファクトシート第2版」7頁

<sup>11</sup> 水痘や新型コロナウイルス感染症等17の疾病について、接種年齢、接種回数、接種間隔、ワクチンの種類等が関係政省令に規定されている（厚生労働省『令和6年版厚生労働白書』（令6.8）366～367頁）。平成26年の水痘ワクチン定期接種化により、小児の水痘患者数が大きく減少しており、水痘帯状疱疹ウイルスの既感染者にとって、水痘患者との接触による同ウイルスに対する免疫のブースター（増強）の機会が減少することで、帯状疱疹患者が増加する可能性が推測されている（前掲注10資料参照）。

<sup>12</sup> 予防接種法においては、感染力や重篤性の大きいことからまん延予防に比重を置いたA類疾病と、個人の発病や重症化予防に比重を置いたB類疾病に疾病を分類している。A類疾病は9割程度、B類疾病は3割程度の接種費用への地方交付税措置がなされている（第54回厚生科学審議会予防接種・ワクチン分科会予防接種基本方針部会（令5.6.14）資料1「予防接種法における接種類型と公的関与について」10頁）。

<sup>13</sup> 従来の水痘ワクチン「ビケン」に、帯状疱疹ワクチンとしての予防効果・効能を追加承認。平成30年3月には、帯状疱疹ワクチン「シングリックス」も薬事承認される。なお、薬事上の接種対象者は50歳以上だったが、シングリックスについては免疫機能が低下している18歳以上にも令和5年6月に適用拡大されている。

<sup>14</sup> 「《論説》帯状疱疹の増加 予防接種の制度充実を」『上毛新聞』（令5.12.18）等参照。地方自治体の助成が無い場合、接種費用は7,000～60,000円程度となっている。

<sup>15</sup> 第212回国会衆議院本会議録第4号13頁（令5.10.25）

### (3) 介護職員の処遇の改善等

#### 主な要望事項

- 介護分野での人材確保のため、経済対策での処遇改善支援事業を早期に実行した上で、令和6年度の介護報酬改定においては物価高騰・賃金上昇等を踏まえた処遇改善等を行うこと。

介護保険施設等で働く介護職員の数は令和4年において約215.4万人とされており、近年は増加傾向となっているものの、5年の有効求人倍率は4.02倍と、依然として全職業の1.19倍を上回る高い水準で推移している<sup>16</sup>。しかし、介護職員の4年の平均賃金は29.3万円となっており、全職種の平均である36.1万円を下回っている<sup>17</sup>。8年度には約240万人の介護職員が必要と推計される中<sup>18</sup>、介護職員の確保は喫緊の課題となっている。

平成21年以降、政府は、介護報酬の改定等において累次にわたる介護職員等の処遇改善を図る取組を実施しており、24年4月には介護職員処遇改善加算<sup>19</sup>、令和元年10月には経験・技能のある介護職員の処遇改善を行うための介護職員等特定処遇改善加算<sup>20</sup>を創設した。さらに、4年10月には、経済対策として、介護職員の収入を3%程度(月額平均9,000円相当)引き上げるため、介護職員等ベースアップ等支援加算を新設した。

厚生労働省は、「デフレ完全脱却のための総合経済対策」(令和5年11月閣議決定)を踏まえて、令和6年度の介護報酬改定での対応を見据えつつ、介護職員の人材確保に向けた賃上げに必要な財政措置を早急に講ずることとし、介護職員処遇改善支援事業として、6年2月から5月までの間、介護職員に対して2%程度(月額平均6,000円相当)の賃金改善を行う介護サービス事業所等に対し、当該賃金改善を行うために必要な費用を補助した。

令和6年度の介護報酬改定は、民間企業で賃上げが進む中での他産業との待遇差の縮小、物価高騰への対応も焦点とされた。介護報酬の改定率は+1.59%(国費432億円。うち介護職員の処遇改善分+0.98%、その他の改定率+0.61%)とされ、このほか処遇改善加算の一本化<sup>21</sup>による賃上げ効果と光熱水費の基準費用額増額による介護施設の増収効果を合わせて+0.45%相当が見込まれ、合計+2.04%相当の改定になるとされた。また、6年度に2.5%、7年度に2.0%のベースアップに確実につながるよう加算率の引上げもなされた。

このほか意見書では、介護事業に対する物価高騰支援施策の拡充、地域医療介護総合確保基金<sup>22</sup>における「新型コロナウイルス感染症流行下における介護サービス事業所等のサービス提供体制確保事業」の活用推進などの要望事項も見られた。

<sup>16</sup> 内閣府『令和6年版高齢社会白書』(令6.6) 36～37頁

<sup>17</sup> 厚生労働省老健局老人保健課「全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料」(令6.3) 7頁

<sup>18</sup> 厚生労働省「第9期介護保険事業計画に基づく介護職員の必要数について」(令6.7.12)

<sup>19</sup> 資質向上のための計画を策定して研修を実施するなどのキャリアパス要件及びICTの活用など生産性向上の取組等の職場環境等の改善に係る要件を満たすと加算される。

<sup>20</sup> 「新しい経済政策パッケージ」(平29.12閣議決定)に基づき、全産業平均賃金と遜色ない水準を目指した。

<sup>21</sup> 現行の介護職員処遇改善加算、介護職員等特定処遇改善加算、介護職員等ベースアップ等支援加算の3加算の各要件と加算率を組み合わせた4段階の「介護職員等処遇改善加算」に一本化し、処遇改善加算の累次にわたる創設により複雑化していた事務処理を簡素化することにより、加算の取得促進を図る。

<sup>22</sup> 団塊の世代が後期高齢者となる令和7年に向けて医療・介護サービスの提供体制改革を推進するため、各都道府県に消費税増収分を財源として設置。各都道府県が作成した計画に基づき事業実施

#### (4) アスベスト被害の救済及び対策の拡充

##### 主な要望事項

- アスベストによる健康被害者の治療や進行抑制に効果のある研究・開発を促進し、そのための安定的な予算を確保すること。
- 建物の解体等におけるアスベストの飛散防止対策の実施状況調査を強化すること。
- アスベストによる健康被害の未然防止を図るため、「住宅・建築物安全ストック形成事業(住宅・建築物アスベスト改修事業)」<sup>23</sup>について、調査・除去費用の補助制度を拡充すること。

アスベスト(石綿)は極めて細い鉱物繊維で、熱等に強く安価であり、昭和30年頃から工場、住宅等の建築材料(建材)として使用された。しかし、アスベストを吸入することで肺がん等の疾病の発症リスクが高まることが判明し、労働安全衛生法令等による段階的な規制を経て、平成18年にはアスベストを重量の0.1%を超えて含有する製品の使用等が全面的に禁止された。アスベスト関連疾病は発症までの潜伏期間が数十年と長いことが特徴だが、19年度以降の労災保険給付等の請求件数は毎年1,000件を超える水準で推移しており、支給決定件数も毎年1,000件程度となっている<sup>24</sup>。

厚生労働省は、令和6年度労災疾病臨床研究補助金事業においてアスベスト関連疾病の治療法開発に関する研究に対して計1,500万円を交付予定としている。また、環境省は、令和7年度予算概算要求において、アスベスト関連疾病の診断法の向上等を図る事業に8億1,400万円を計上した。

アスベスト含有製品の使用等が全面的に禁止される以前の建築物を解体等する際のアスベストが飛散する危険性を踏まえて、大気汚染防止法(昭和43年法律第97号)においては、アスベスト含有建材の使用有無に関する解体等工事前の調査等が義務付けられており、さらに、令和2年の同法改正により、規制対象とするアスベスト含有建材の拡大<sup>25</sup>、当該建材の除去等作業基準の新設等がなされた。環境省は、令和7年度予算概算要求において、同法改正による影響の調査や課題抽出、解体現場周辺等の大気におけるアスベスト濃度調査<sup>26</sup>等に7,800万円を計上した。

意見書では、住宅・建築物アスベスト改修事業について、飛散性が高いとされるアスベスト(吹付けアスベスト等)のみが対象のため戸建て住宅等で多用されている非飛散性建材に適用されにくいことや、補助額が費用の一部にとどまることが指摘されている。

<sup>23</sup> 国土交通省所管の事業。アスベストの有無の調査費用は原則1棟当たり25万円まで(国費率は10分の10)、吹付けアスベスト等の除去に要する費用は原則費用相当分(国費率は工事実施者が地方自治体の場合は3分の1以内、民間事業者の場合は地方自治体の補助額の2分の1以内かつ全体の3分の1以内)等を補助

<sup>24</sup> 厚生労働省「令和5年度石綿による疾病に関する労災保険給付などの請求・決定状況まとめ(速報値)」(令6.6.19)。なお、平成19年度以降の請求件数に占める支給決定件数の割合は8~9割程度で推移している。

<sup>25</sup> アスベストの飛散性が低いとされる非飛散性建材は大気汚染防止法の規制対象外だったが、不適切な除去作業を行うと飛散のおそれがあること等から規制された。なお、非飛散性建材に使用されたアスベスト(約700万t)は、建材に使用されたアスベスト(約800万t)の約9割を占める。

<sup>26</sup> なお、大気汚染防止法の令和2年改正における衆参の環境委員会の附帯決議では、アスベスト濃度を迅速に測定するための方法や測定結果の評価に必要な基準値等の調査研究を行い、その制度化について速やかに検討することが求められた。

## (5) 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

- 二酸化炭素の吸収など森林の多面的機能<sup>27</sup>を持続的に発揮させるため、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推進するため、成長が早く形質の優れた優良種苗の安定供給、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、木質バイオマスエネルギーの利用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・確保等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（2,503万ha）を占め、人工林（1,009万ha）はその4割に当たる。また、人工林の6割が50年生を超えて成熟し、利用期を迎えている<sup>28</sup>。森林・林業基本計画（令和3年6月閣議決定）では、新技術を活用した「新しい林業」<sup>29</sup>の展開や、木材産業の競争力の強化等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取り組むことにより、2050年カーボンニュートラル<sup>30</sup>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<sup>31</sup>、間伐や主伐後の再造林、多様化する災害に対応した治山対策を図るとともに、河川流域のあらゆる関係者が協働して水害対策を行う流域治水との連携拡大等による国土強靱化に向けた取組を推進している。また、森林・林業・木材産業グリーン成長総合対策を通じ、エリートツリー等の苗木の安定供給や木材加工流通施設の整備による生産基盤の強化、建築用木材の利用実証による都市の木造化等を促進するとともに、木質バイオマス利用環境の整備<sup>32</sup>等による木材需要の拡大や新規就業者への体系的な研修など、総合的な取組を実施している。加えて、林業デジタル・イノベーション総合対策として、林業機械の自動化・遠隔操作化やレーザ計測等による森林資源情報のデジタル化、地域一体で林業活動にデジタル技術を活用するための「デジタル林業戦略拠点」の構築等が推進されている。

<sup>27</sup> 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。

<sup>28</sup> 林野庁「森林・林業・木材産業の現状と課題」（令6.10）2頁。なお、同資料によると、森林資源量の目安となる森林蓄積は人工林を中心に毎年約6,000万m<sup>3</sup>増加し、現在約56億m<sup>3</sup>となっている。

<sup>29</sup> 林業では、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、伐採から再造林・保育に係る経費が高いため、伐採後の再造林が低位となっている。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等により、伐採から再造林・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（林野庁「森林・林業・木材産業の現状と課題」（令6.10）21頁）。

<sup>30</sup> 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こと。その吸収源としての森林の役割が期待されており、令和4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5年度森林・林業白書』（令6.6）39～40頁）。

<sup>31</sup> 令和6年度予算について、森林整備事業費は1,254億円、治山事業費は624億円であり、林野関係予算の約6割を占める。また、令和5年度補正予算では、森林整備事業費477億円、治山事業費268億円が追加された。

<sup>32</sup> 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、林業収益の向上等による林業の持続的かつ健全な発展やエネルギー自給率の向上など多様な効果が期待されている。

## 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<sup>33</sup>。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

### 「地方議会からの意見書(2)」

- 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

### 「地方議会からの意見書(3)」

- ①特別支援学校・学級等への教員等の適切な配置等
- ②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
- ③学校給食費の無償化
- ④こども医療費助成制度の拡充
- ⑤硬膜外自家血注入療法の診療上の評価の見直し

(ねぎし たかし、かとう ともこ、まつもと かずまさ、  
すがや りゅうじ)

<sup>33</sup> 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