

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（1） －参議院が受理した意見書の主な項目（令和2年）－
著者 / 所属	根岸 隆史・内藤 亜美・岩崎 太郎・徳田 貴子・永簀 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	435号
刊行日	2021-6-1
頁	64-73
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20210601.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（１）

— 参議院が受理した意見書の主な項目（令和２年） —

根岸 隆史

内藤 亜美

岩崎 太郎

徳田 貴子

永簗 舞衣

（行政監視委員会調査室）

1. はじめに
2. 意見書制度の概況
 - （１）地方議会による意見書の提出
 - （２）参議院における意見書年間受理件数の推移
3. 意見書の主な項目
 - （１）地方公共団体のデジタル化の着実な推進
 - （２）地方財政の充実・強化
 - （３）軽油引取税の課税免除の特例措置の継続
 - （４）新たな過疎対策法の制定
 - （５）地方議会議員の厚生年金への加入
 - （６）性犯罪に関する刑法規定の見直し
4. おわりに

1. はじめに¹

参議院行政監視委員会は、第204回国会（常会）において、令和3年4月19日、「国と地方の行政の役割分担」をテーマとし、参考人質疑を行った。また、国と地方の行政の役割分担の在り方等について調査検討するため、国と地方の行政の役割分担に関する小委員会を設置し、第203回国会（臨時会）及び第204回国会において、令和2年11月30日、

¹ 本稿は令和3年5月19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。

令和3年4月12日及び26日、対政府質疑を行った。こうした委員会等における議論では、コロナ禍において求められる国と地方の更なる連携の在り方など様々な課題が示された。

一方、国と地方の行政の在り方に関係する国の取組については、地方公共団体の議会（以下「地方議会」という。）から参議院に対し多数の意見書が提出されており、とりわけ新型コロナウイルス感染症対策に関連した国の地方に対する支援については、幅広い要望がなされてきた。

本稿では、令和2年に参議院が地方議会から受理した意見書について、その主な要望項目を整理の上、概要を示したい²。以下では、まず、意見書制度の概況を紹介し、引き続いて意見書の主な項目を解説する。

2. 意見書制度の概況

（1）地方議会による意見書の提出

地方議会は、機関としての意思を意見や要望としてまとめた意見書の提出権を有している。これは、一定の事項について機関としてその意思や見解等を表明するという地方議会の権限（意見表明権）に基づくものであり³、地方自治法第99条では、「普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の公益に関する事件につき意見書を国会又は関係行政庁に提出することができる」とされている⁴。

従来、意見書の提出先は関係行政庁のみであったが、地方分権の進展に対応した地方議会の活性化に資する⁵として、平成12年の地方自治法改正により国会が提出先に追加された⁶。参議院では、地方議会から意見書を受理した後、その件名及び提出議会名を参議院公報に掲載し、関係委員会に対し参考送付している。

（2）参議院における意見書年間受理件数の推移

令和2年に参議院で受理された6,564件の意見書について、提出議会別に分類すると、都道府県議会が741件、市議会が3,071件、町議会が2,199件、村議会が489件、特別区

² 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・對馬あきな・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。意見書制度の概況とともに、平成31年・令和元年に参議院が受理した地方議会の意見書の主な項目についてその概要を紹介している。

³ 松本英昭『要説地方自治法（第十次改訂版）—新地方自治制度の全容—』（ぎょうせい、平成30年）390頁

⁴ このほか、地方六団体（全国知事会・全国市長会・全国町村会、全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会の六つの団体の総称）は、地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、内閣に対する意見具申権及び国会に対する意見書提出権を有している（地方自治法第263条の3第1項及び第2項）。

⁵ 平成12年の地方自治法改正に関する参議院における法案審査では、法案提出者である斉藤斗志二衆議院地方行政委員長より、「地方公共団体の公益に関する事件については、国会で審議できるものも多々あることから、地方議会が国会に対して意見書の提出ができるようにすることも、議会の活性化に資するものと思料される」との趣旨説明がなされている（第147回国会参議院地方行政・警察委員会会議録第12号1頁（平12.5.23））。

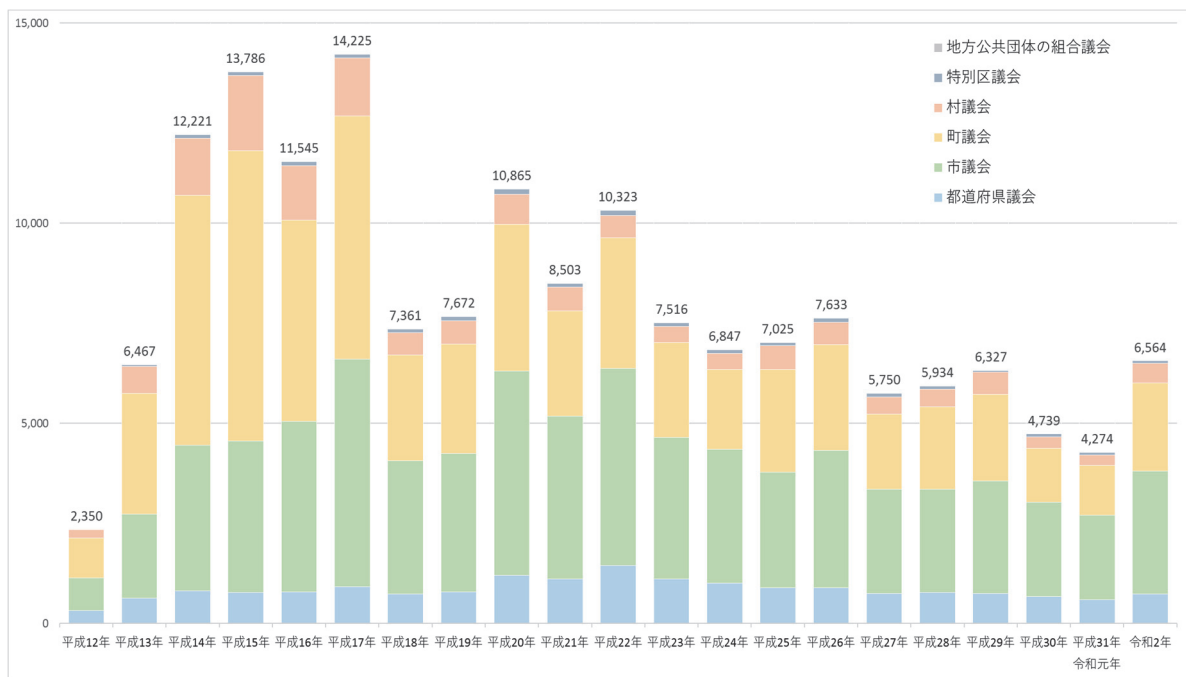
⁶ 地方自治法の改正を受け、第148回国会（臨時会）閉会後の平成12年7月27日から意見書の受理が開始された。

議会が60件、地方公共団体の組合議会が4件となっている。

参議院における意見書の年間受理件数は、平成17年に14,225件に達したが、以後は遞減傾向が見られてきた⁷。しかし、令和2年に参議院が受理した意見書の件数は、6,564件であり、前年の4,274件に比して2,290件(53.6%)の大幅な増加となった。新型コロナウイルス感染症の感染拡大やその長期化に伴い、同感染症対策に関連する要望を含んだ意見書の提出が少なくともおよそ2,200件⁸に及んでおり、主な増加要因となったものと考えられる。

制度創設以降の参議院における意見書の年間受理件数の推移は以下のとおりである。

図表 参議院における意見書年間受理件数の推移



(出所) 筆者作成

3. 意見書の主な項目

以下では、令和2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。

なお、令和2年に参議院が受理した意見書のうち、新型コロナウイルス感染症対策に関連する要望事項の分析や解説については、別稿⁹にて取りまとめている。

⁷ いわゆる「平成の大合併」により、平成17年前後に地方公共団体数は大きく変動している(平成16年5月:市695、町1,872、村533、計3,100→平成18年3月:市777、町846、村198、計1,821)。

⁸ 件名に新型コロナウイルス感染症を含むものの総数。実際には、このほかに本文において新型コロナウイルス感染症関連の取組に触れているものも数多い。

⁹ 拙稿「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)参照。

(1) 地方公共団体のデジタル化の着実な推進

主な要望事項

- 法令やガイドライン等により書面や対面・押印が義務付けられているものについて、可能な限り簡易にオンラインで実現できる仕組みを構築すること。
- 情報システムの標準化、共通化、クラウド活用を促進すること。法定受託事務についても業務プロセスの標準化を図り、地方公共団体がクラウドサービスを利用できる仕組みを検討すること。
- 令和3年度から令和4年度に全国の地方公共団体で更新が予定されている自治体情報セキュリティクラウド¹⁰について導入時と同様の財政措置を講じること。
- 今後の制度改正に伴うシステム改修を行う際には、地方の事務処理の実態を正確に把握するとともに、地方公共団体の負担とならないよう十分な人的支援及び財政措置を講じること。

政府は、行政のデジタル化を進めており、デジタル・ガバメント実行計画¹¹において、デジタル手続法¹²を踏まえた行政手続のオンライン化の推進や、行政手続における書面・押印・対面規制について法令改正も含めた改革等を行うとした。また、地方公共団体の行政手続について、令和4年度末を目指し特に国民の利便性向上に資する手続を対象に、原則として全地方公共団体でオンライン手続を可能にするとされた。こうしたデジタル改革を進めるため、令和3年5月にデジタル改革関連法¹³が成立した。

地方公共団体の情報システムについては、各地方公共団体が利便性等の観点から個別に機能のカスタマイズ等を行っており、維持管理や制度改正時の改修における個別対応の負担増、クラウドによる共同利用が進まないことなどが指摘されている¹⁴。こうした状況を踏まえ、政府は業務プロセス・情報システムの標準化に取り組むとし、「ガバメントクラウド (Gov-Cloud)」¹⁵の活用に向けた検討を踏まえつつ、令和7年度を目標時期として、地方公共団体の主要な17業務の標準化・共通化等を行うとしている。その取組の一環として、令和3年5月には、デジタル改革関連法の一つである地方公共団体情報システムの標準化に関する法律（令和3年法律第40号）が成立している¹⁶。

¹⁰ 地方公共団体がウェブサーバ等を集約し高度なセキュリティ対策を実施するため、都道府県ごとに構築された。平成27年に総務省が地方公共団体に構築を要請し、同クラウド構築等のため平成27年度補正予算に255億円が計上された。その多くが令和3年度に更新時期を迎えるとされ、次期自治体情報セキュリティクラウドへの移行支援のため、令和2年度第3次補正予算に29.3億円が計上されている。

¹¹ 官民データ活用推進基本法等に示されたデジタル・ガバメント分野における方針を具体化するものとして、平成30年1月に策定された。これまで3回改定されており、最新の改定は令和2年12月の閣議決定による。

¹² 情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律（平成14年法律第151号）。令和元年に改正され、行政のデジタル化に関する基本原則及び行政手続の原則オンライン化のために必要な事項等が定められた。

¹³ 6法律から成り、デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律（令和3年法律第37号）では、押印・書面の交付等を求める手続の見直し等がされた。デジタル改革関連法に関連して、衆参両院の内閣委員会が附帯決議がなされ、地方公共団体のシステム共同化・集約への財源措置等が求められた。

¹⁴ 総務省「地方公共団体の情報システムの標準化に向けた取組」〈https://www.soumu.go.jp/main_content/00733148.pdf〉

¹⁵ 政府情報システムについて共通的な基盤・機能を提供する複数のクラウドサービスの利用環境。政府は早期に整備・運用するとしており、各府省のほか地方公共団体等による活用に向けて検討を進めるとしている。

¹⁶ 同法律に関連して、衆参両院の総務委員会が附帯決議がなされ、情報システムの標準化を進めるに当たり、地方公共団体の意見を尊重することや国による人的・財政的支援等が求められた。

(2) 地方財政の充実・強化

主要要望事項

- 社会保障、感染症対策、防災、環境対策、地域交通対策、人口減少対策など、増大する地方公共団体の財政需要を的確に把握し、これに見合う地方一般財源総額の確保を図ること。
- 子育て、地域医療の確保、介護や児童虐待防止、生活困窮者自立支援など、急増する社会保障ニーズへの対応と人材確保のための社会保障予算の確保及び地方財政措置を的確に行うこと。
- 地方交付税の財源保障機能・財政調整機能の強化を図るとともに、地方交付税の法定率を引き上げ、臨時財政対策債に頼らない地方財政を確立すること。

令和3年度地方財政計画では、新型コロナウイルス感染症の影響により地方税等が大幅な減収となる中、地方公共団体が行政サービスを安定的に提供しつつ、防災・減災・国土強靱化や地域社会の維持・再生等の重要課題に取り組めるよう、交付団体ベースの一般財源総額¹⁷について前年度比0.2兆円増の62.0兆円が確保された¹⁸。また、社会保障・税一体改革による「社会保障の充実」として、子ども・子育て支援、医療・介護サービスの提供体制改革、医療・介護保険制度改革等に係る措置を講じるとしており、事業費として国・地方合計で2.71兆円（国1.82兆円、地方0.89兆円）が計上された¹⁹。地方交付税の総額については、国による特例加算を講じることなどにより、前年度比0.9兆円増の17.4兆円を確保するとともに、臨時財政対策債の増加額が可能な限り抑制された²⁰。地方交付税の算定について、意見書では、小規模の地方公共団体に配慮した段階補正の強化等が求められた一方、大都市特有の財政需要など地方公共団体の規模に応じた財政需要や地方税等の収入を的確に見込み、標準的な行政サービスの提供に必要な額を確保することが求められた。

このほか意見書においては、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」²¹や「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」について令和3年度予算においても十分な財源を確保すること、「まち・ひと・しごと創生事業費」²²について引き続き同規模の財源確保を図ること、会計年度任用職員制度における当該職員の処遇改善に向け、引き続き所要額の調査を行うなどして、その財源確保を図ること²³などについて要望が見られた²⁴。

¹⁷ 地方税、地方譲与税、地方特例交付金等、地方交付税及び臨時財政対策債の合計額から、復旧・復興事業一般財源充当分及び全国防災事業一般財源充当分の合計額を控除したもの。

¹⁸ 総務省「令和3年度地方財政計画のポイント」（令3.1）

¹⁹ 第8回社会保障制度改革推進本部配付資料「令和3年度の社会保障の充実・安定化等について」（令2.12.21）

²⁰ 総務省「令和3年度地方財政計画のポイント」（令3.1）

²¹ 令和3年4月、緊急事態宣言の発出により経済活動への影響が全国的に生じることを踏まえ、都道府県が事業者に対し地域の実情に応じた支援の取組を着実に実施できるよう、特別枠として「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（事業者支援分）」が創設され、令和3年度予算の予備費から5,000億円を支出するとされた。

²² 地方公共団体が少子化や人口減少などの課題に対応し、自主的・主体的に地方創生に取り組むことができるよう、平成27年度以降、地方財政計画の歳出に1兆円が計上されており、令和3年度も同額が計上された。

²³ 地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律（平成29年法律第29号）により、令和2年度から会計年度任用職員制度が導入され、令和3年度地方財政計画においては、制度の平年度化による期末手当の支給月数増により生じる経費を加え、前年度比664億円増の2,402億円が計上された。

²⁴ このほか、新型コロナウイルス感染症対策に関するものについては、拙稿「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）参照。

(3) 軽油引取税の課税免除の特例措置の継続

主な要望事項

- 令和3年3月末で適用期限を迎える軽油引取税の課税免除の特例措置について、令和3年度以降も継続すること。

軽油引取税は、元売業者又は特約業者²⁵からの軽油の引取りのうち当該軽油の現実の納入を伴うものに対し、軽油の数量を課税標準として、その軽油の納入地所在の都道府県が課税する地方税であり²⁶、税率は1キロリットルにつき32,100円である²⁷。原則的には、用途にかかわらず広く軽油の使用に対して課税されることとなるが、地方税法で定められた特定の用途に軽油を使用する場合は、課税を免除することができる²⁸とされている。

昭和31年の創設以降、軽油引取税は、税収を道路の新設や維持管理等の費用に充てることを目的とする目的税とされていた。このため、道路使用に直接関連しないと認められる用途の軽油引取りについては課税免除の対象とされてきたが、道路特定財源の一般財源化に伴い平成21年に同税が普通税に改められたことにより、全ての軽油の使用を課税対象とすることが基本的な原則とされた。しかし、従来課税免除の対象であった軽油は一次産業や公共目的等に使用されており、課税の検討に当たって一定の政策的判断が求められ、その経緯等も踏まえた検討が必要とされたことなどから、平成24年3月末までの特例措置として、課税免除が存続された²⁹。その後も特例措置の期間は3年ごとに延長され、令和3年度税制改正においては、現下の経済情勢等を踏まえ、令和6年3月末まで延長された³⁰。

軽油引取税の課税免除の特例措置については、スキー場の索道事業者が使用するゲレンデ整備車、降雪機等のほか、農林水産業における作業用機械や漁船、公共交通を支える鉄道や船舶、碎石場内の重機等に適用されるなど、幅広い産業の経営安定に貢献しているとされる。意見書においては、燃料・材料価格の高騰や新型コロナウイルス感染症の影響により経済活動が縮小している状況の中、厳しい経営環境に置かれている地方の事業者において本制度の継続は不可欠なものとなっており、廃止されれば地域経済に深刻な影響を及ぼすことが懸念される³⁰として、その期間延長・恒久化が求められた。

²⁵ 元売業者とは、軽油の製造業者、輸入業者又は販売業者で、総務大臣の指定を受けている者をいう。特約業者とは、元売業者との契約に基づき当該元売業者から継続的に軽油の供給を受けている販売業者で、都道府県知事の指定を受けている者をいう（地方税法第144条第1項第2号・第3号）。

²⁶ 令和元年度の軽油引取税の収入額は9,448億円である（令和元年度道府県税収入額の5.2%）（総務省「国税・地方税の税収内訳（令和元年度決算額）」〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000604254.pdf〉）。

²⁷ 本則（地方税法第144条の10）では1キロリットルにつき15,000円とされているが、原油価格や石油製品価格が安定的に推移していることなどから、附則（同法附則第12条の2の8）において、当分の間は平成21年度までの暫定税率の水準を維持することとされている。令和3年5月10日時点の軽油の店頭現金小売価格は1リットル当たり130.8円である（経済産業省「石油製品価格調査の結果（令和3年5月12日（水）公表）」）。

²⁸ 地方税法第144条の6、同法附則第12条の2の7、同法施行令第10条の2の2等

²⁹ 財務省「平成21年度 税制改正の解説」595～596頁〈https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11122457/www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2009/explanation/pdf/P562-P610.pdf〉

³⁰ 令和3年4月1日以降、課税免除の対象外となったものとして、鉦さいバラス製造業者のうち中小事業者等以外の者、廃棄物処理事業者のうち産業廃棄物処分業者及び特別管理産業廃棄物処分業者であって中小事業者等以外の者、木材加工業者のうち木材注葉業者がある。

(4) 新たな過疎対策法の制定

主な要望事項

- 新たな過疎対策法を制定すること。その際、現行法第 33 条に規定するいわゆる「みなし過疎」と「一部過疎」を含めた現行過疎地域を継続して指定対象とすることを基本としつつ、過疎地域の指定要件、指定単位については、過疎地域の特性を的確に反映したものとすること。

昭和 30 年代以降の高度経済成長に伴い農山漁村地域から都市地域に向けて大きな人口移動が起こった結果、農山漁村地域を中心とした地方において、地域社会の基礎的生活条件の確保にも支障を来すような、いわゆる過疎問題が発生した。これに対処するため、議員立法による時限法が 4 次にわたり制定され³¹、地方公共団体において自主的な取組が行われるとともに、国においても財政、金融、税制等総合的な支援措置が講じられてきた。平成 12 年に制定された過疎地域自立促進特別措置法（以下「旧法」という。）は、令和 3 年 3 月末が適用期限とされ、意見書では、新たな過疎対策法の制定とともに、過疎対策事業債の発行を始めとする各種支援措置の充実・強化が求められた。

令和 3 年 3 月に議員立法により成立した過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法³²（令和 3 年法律第 19 号、同年 4 月 1 日施行。以下「新法」という。）では、旧法同様、原則として市町村を単位とし、人口要件³³と財政力要件³⁴により過疎地域の判定をするとされた。また、平成 11 年度から令和 2 年度までに合併した市町村で一定の要件を満たす場合に、「一部過疎」、「みなし過疎」として新法を適用するとされた³⁵。過疎地域に対する支援については、国庫補助負担率のかさ上げ、過疎対策事業債の発行、基幹的な市町村道等の都道府県による代行整備事業等の特別措置等の継続・拡充等を図るとされた。なお、旧法の過疎地域のうち、新法の対象とならない「卒業団体」について、経過措置期間の延長³⁶や対象の追加等、過去の過疎対策法と比較して手厚い激変緩和措置が講じられている³⁷。

過疎地域の数は、令和 3 年 3 月時点の 817 団体に対し、新法施行後の同年 4 月時点には 820 団体（うち、一部過疎 149 団体、みなし過疎 21 団体）となっている³⁸。

³¹ 過疎地域対策緊急措置法（昭和 45～54 年度）、過疎地域振興特別措置法（昭和 55～平成元年度）、過疎地域活性化特別措置法（平成 2～11 年度）、過疎地域自立促進特別措置法（平成 12～令和 2 年度）

³² 法の適用期限は令和 13 年 3 月 31 日とされている。

³³ 長期（昭和 50 年から平成 27 年の 40 年間）と中期（平成 2 年から 27 年の 25 年間）の人口減少率等により判定される。過去 4 次の過疎対策法では、地方圏からの人口流出がピークだった昭和 35 年を起点とする人口減少率等により判定されていたが、新法では、地方圏からの人口流出が一旦収束した昭和 50 年を基準年とする見直しがなされた。この見直しに伴い人口減少率が低下する市町村が想定されることから、地方公共団体からは、経過措置など支援の継続が求められた（『日本農業新聞』（令 2.11.24）等）。新法では、旧法の過疎地域を対象に、基準年として昭和 35 年を併用する激変緩和措置が規定されている。

³⁴ 令和元年度までの 3 か年度の財政力指数の平均が市町村平均（0.51）以下であること等。財政力指数は地方公共団体の財政力を示す指数であり、財政力指数が高いほど、財源に余裕があるとされる。

³⁵ 一部過疎は、合併前の旧市町村単位で一定の要件を満たす旧市町村の区域を過疎地域とみなすもの。みなし過疎は、合併後の新市町村単位で一定の要件を満たす場合に市町村全域を過疎地域とみなすもの。

³⁶ 旧法では 5 年間とされていたのに対し、新法では 6 年間（財政力が低い団体は 7 年間）とされている。

³⁷ 地方公共団体からは、新法につき、「これまでの地方の提言に応えた内容となっており、高く評価する。」（全国知事会『過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法』の成立について）（令 3.3）等の声がある。

³⁸ 新法施行に伴い 45 団体が適用外となり、新たに 48 団体が過疎地域となった。

(5) 地方議会議員の厚生年金への加入

主な要望事項

- 地方議会議員の厚生年金加入のための法整備を早急に実現すること。

近年の地方議会議員選挙における投票率の低下や無投票当選の増加³⁹に見られるように、地方議会に対する関心の低下や議員のなり手不足の問題は深刻化しており、議員のなり手不足の要因の一つとして、年金・手当に関する制度が民間企業と比較し整備されていないことが指摘されている⁴⁰。

平成23年までは、公的な互助年金制度として地方議会議員年金制度（以下「旧制度」という。）が存在したが、市町村合併による議員数の激減や行政改革による議員定数・議員報酬の削減に伴う財政悪化を踏まえ、廃止された⁴¹。旧制度廃止を内容とする法案には、衆参両院の総務委員会で附帯決議が付され、旧制度廃止後、概ね1年程度を目途に、地方議会における人材確保の観点等を踏まえた新たな年金制度について検討を行うこと等が求められた。地方議会の三議長会⁴²は附帯決議の着実な実行を求め、地方議会議員の厚生年金への加入を要請している。その理由として、地方議会議員の実態が地域貢献として務める名誉職から職業へと変化しており、地方議会議員は厚生年金の加入要件を実質的に充足していること⁴³を挙げ、さらに近年の厚生年金の適用拡大の動き等を踏まえれば、地方議会議員を含む加入者の増加は年金制度の安定化に寄与するとしている⁴⁴。

地方議会議員の厚生年金加入については、国民の幅広い政治参加や多様な人材確保、生活面の心配の軽減等の観点から必要との意見がある一方、旧制度廃止の経過措置に要する費用⁴⁵に加え、保険料の公費負担が必要となる⁴⁶などの課題も指摘されている⁴⁷。また、一部の地方議会は、年金制度は国民全体の課題であり、地方議会議員の年金問題だけを優先するものではないとして、地方議会議員の厚生年金加入に反対する意見書を提出している。

³⁹ 平成31年統一地方選挙の投票率は、都道府県議会議員選挙44.0%、指定都市議会議員選挙43.3%、市区議会議員選挙45.1%、町村議会議員選挙59.7%であり、いずれも過去最低の投票率であった。また、無投票当選者の割合は、都道府県議会議員選挙26.9%、指定都市議会議員選挙3.4%、市議会議員選挙2.7%、町村議会議員選挙23.3%といずれも過去最高の割合であった。

⁴⁰ 総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会 報告書」（令和2年9月）17頁

⁴¹ 地方公務員等共済組合法の一部を改正する法律（平成23年法律第56号）による。

⁴² 全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会

⁴³ ①所属する地方公共団体から毎月定額の議員報酬が支給され、所得税法上は給与所得とされていること、②勤務時間の定めはないものの、会期中のみならず、経常的に当該地方公共団体に関する活動を実施していることから、地方議会議員は厚生年金の加入要件を実質的に充足するとしている。

⁴⁴ 全国都道府県議会議長会「総務省『地方議会・議員のあり方に関する研究会』への意見」（令和11.15）

⁴⁵ 旧制度廃止に伴う経過措置としての給付に要する費用は、地方議会議員共済会が保有する残余の積立金を除き、地方公共団体が負担するものとされた。なお、平成23年度から令和51年度までの約60年間で約1兆1,400億円の公費を要するとの試算がある（総務省「地方議会議員年金制度の給付に要する経費の公費負担額の推移」〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000106872.pdf〉）。

⁴⁶ 厚生年金に地方議会議員が加入した場合、毎年度約160億円の公費負担が生じるとの指摘に対し、全国都道府県議会議長会は、厚生年金制度上の事業主としての負担であり、既に厚生年金に加入している地方公務員や首長についても同様の公費負担がされているとして、特別に優遇するための負担ではないとしている（全国都道府県議会議長会「総務省『地方議会・議員のあり方に関する研究会』への意見」（令和11.15）29頁）。

⁴⁷ 総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会 報告書」（令和2年9月）19頁

(6) 性犯罪に関する刑法規定の見直し

主要望事項

- 強制性交等罪における暴行・脅迫等の要件の見直し⁴⁸について検討すること。
- 監護者わいせつ罪及び監護者性交等罪⁴⁹の適用年齢の拡大とともに、地位・関係性を利用した性犯罪に関する規定について検討すること。
- 性交同意年齢⁵⁰を引き上げること。
- 公訴時効期間⁵¹について撤廃を含めた見直しを行うこと。

平成 29 年 6 月、刑法の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 72 号。以下「改正刑法」という。）が成立し、同年 7 月に施行された。改正刑法では、強姦罪の構成要件及び法定刑の見直し等、監護者わいせつ罪及び監護者性交等罪の新設、強姦罪等の非親告罪化⁵²などを主な内容とする性犯罪の厳罰化がなされ、性犯罪に関する刑法制定（明治 40 年）以来の大規模な改正とされた⁵³。改正刑法については、衆議院修正により施行後 3 年を目途とした検討規定が追加され、また、衆参両院の法務委員会において附帯決議⁵⁴が付された。

検討規定を踏まえ、法務省は、平成 30 年 4 月から「性犯罪に関する施策検討に向けた実態調査ワーキンググループ」において各種調査研究等を進め、令和 2 年 3 月に取りまとめ報告書を公表し、法改正の要否・当否について幅広く意見を聴き議論を行うため、同月、「性犯罪に関する刑事法検討会」を設置した。同検討会は、令和 3 年 4 月までに 15 回開催されており、暴行・脅迫等の要件の在り方、地位・関係性を利用した犯罪類型の在り方、性交同意年齢の在り方、公訴時効の在り方等について議論が重ねられている。意見書においては、改正刑法の施行後 3 年を機に、更なる見直し等が必要であるとして、上記要望事項のほか、盗撮行為を性犯罪として刑法に位置付けることや司法面接制度⁵⁵を関連法に位置付けること等について要望が見られた。

⁴⁸ 改正刑法により、強姦罪の対象となる行為が、性交等（性交、肛門性交又は口腔性交）に改められ、その罪名は「強制性交等罪」とされた（改正前は、女子に対する姦淫（膣性交）のみを強姦罪としていた。）。また、強制性交等罪の法定刑の下限が懲役 5 年とされ（改正前は 3 年）、同罪に係る致死傷の罪の法定刑の下限が懲役 6 年とされた（改正前は 5 年）。一方で、暴行又は脅迫を犯罪の構成要件とする規定は維持されており、同要件の撤廃や見直しを求める意見も見られる。

⁴⁹ 18 歳未満の者に対し、その者を現に監護する者であることによる影響力に乗じてわいせつな行為をした場合（監護者わいせつ罪）又は性交等をした場合（監護者性交等罪）に、それぞれ強制わいせつ罪又は強制性交等罪と同様に処罰される。

⁵⁰ 性交に同意する能力がある年齢の下限は 13 歳とされており、13 歳未満の者に対するわいせつな行為又は性交等については、暴行又は脅迫を用いなくても強制わいせつ罪又は強制性交等罪が成立するとされる。

⁵¹ 公訴権が消滅するまでの期間で、犯罪行為が終わった時から進行する。刑事訴訟法に基づく公訴時効期間は、強制性交等罪及び監護者性交等罪が 10 年、強制わいせつ罪及び監護者わいせつ罪が 7 年とされている。

⁵² 強姦罪及び強制わいせつ罪等を親告罪（告訴がなければ公訴を提起することができない。）とする規定が削除され、強制性交等罪及び強制わいせつ罪等は非親告罪とされた。

⁵³ 「改正刑法が施行 性犯罪を厳罰化」（『朝日新聞』（平 29. 7. 13））等

⁵⁴ 改正刑法の成立経緯や規定内容の周知、強制性交等罪等の構成要件である「暴行又は脅迫」等の認定についての調査研究の推進等、衆議院において 6 項目、参議院において 9 項目が付された。

⁵⁵ 児童が被害者等の事件聴取については、児童の負担軽減等の観点から、警察・検察・児童相談所の協議により、原則として一度、録音・録画を行いながら、児童からの自由報告を重視して聴取する司法面接的手法が広く用いられている。同手法については、聴取結果の取扱いの在り方について議論がなされている。

4. おわりに

本稿では、令和2年に参議院において受理され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、
とくだ たかこ、ながはた まい)