

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	時代に即した地方議会の多様性の向上と自治体運営 －地方自治法改正案をめぐる国会論議－
著者 / 所属	牛上 直行 / 総務委員会調査室
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	460号
刊行日	2023-9-28
頁	20-34
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230928.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))。

時代に即した地方議会の多様性の向上と自治体運営

— 地方自治法改正案をめぐる国会論議 —

牛上 直行

(総務委員会調査室)

1. はじめに
2. 改正案提出の経緯
3. 改正案の主な内容
4. 改正案に関する主な国会論議
5. おわりに

1. はじめに

第211回国会（常会）において、令和5年3月3日、内閣より国会に提出された「地方自治法の一部を改正する法律案」（閣法第39号。以下「改正案」という。）は、4月26日の参議院本会議で可決・成立し、5月8日に公布された（令和5年法律第19号）。

改正案は、（1）地方議会の役割及び議員の職務等の明確化等、（2）会計年度任用職員に対する勤勉手当の支給、（3）公金事務の私人への委託に関する制度の見直し、を主な内容とするものである。

本稿では、改正案提出の経緯について触れた上で、その主な内容と衆参両院の総務委員会における議論を中心に紹介したい。

2. 改正案提出の経緯

（1）地方議会の役割及び議員の職務等の明確化等

ア 地方議会の現状

地方議会は、日本国憲法第93条及び地方自治法（昭和22年法律第67号）第89条に基づき地方公共団体に設置される議事機関である¹。議会は、住民の多様な意見を踏まえつつ、

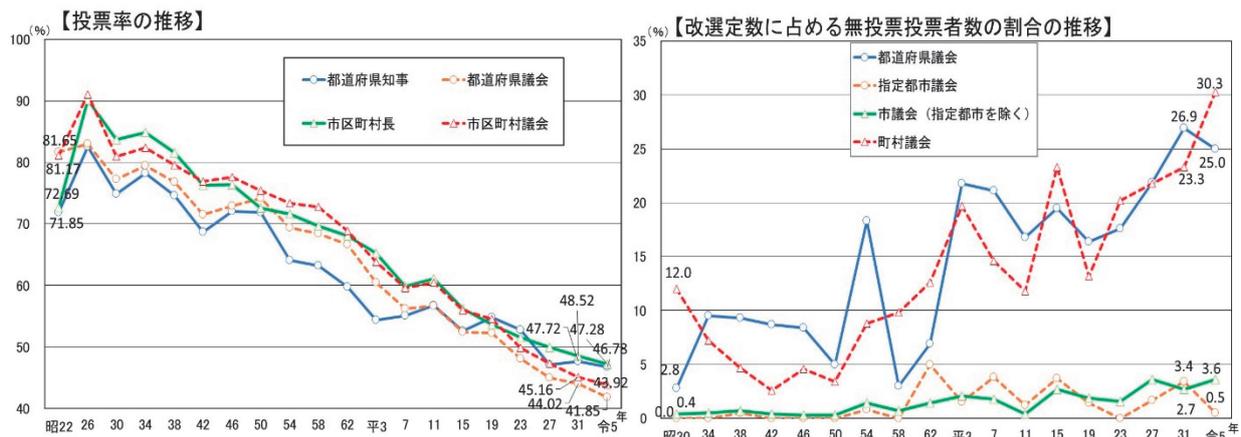
¹ 憲法第93条第1項は「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」と規定しており、これを受けて、改正前の地方自治法第89条においては、「普通地方公共団体に議会を置く。」と規定されていた。

地方公共団体の意思決定を行うとともに、執行機関を監視する役割を担っている。住民ニーズや地域課題が多様化・複雑化する中で、これらの民意を集約し、広い見地から地域社会のあり方を議論する議会の役割はより重要となっている。このような役割を議会が果たしていくためには、地域を代表する多様な人材が議会に参画し、住民に開かれた存在であることが必要である。

しかしながら、近年は、市町村合併等の影響もあり、議員数が減少している中で、地方議会議員選挙の投票率低下や無投票当選の増加といった傾向があり、議会に対する住民の関心の低下が垣間見られる。

令和5年は、昭和22年の第1回から数えて20回目となる統一地方選挙が実施された²。そのうち議会選挙の投票率を見ると、特別区議会が前回は上回る一方で、都道府県議会、市区町村議会とも全体としては、過去最低の投票率となった。無投票当選についても、都道府県議会で25.0%、町村議会で30.3%に上った(図表1)。また、道県議会、町村長、町村議会の各選挙が「トリプル」で無投票となる地方公共団体が16町村になったほか³、21市町村においては立候補者数が議員定員に足りない定数割れが生じる事態となった⁴。

図表1 統一地方選挙における投票率、無投票当選の推移



(出所) 平成31 (2019) 年までは総務省「地方選挙結果調」、令和5 (2023) 年は総務省「統一地方選挙結果の概要 (速報)」(令和5 (2023) 年4月25日現在) より作成

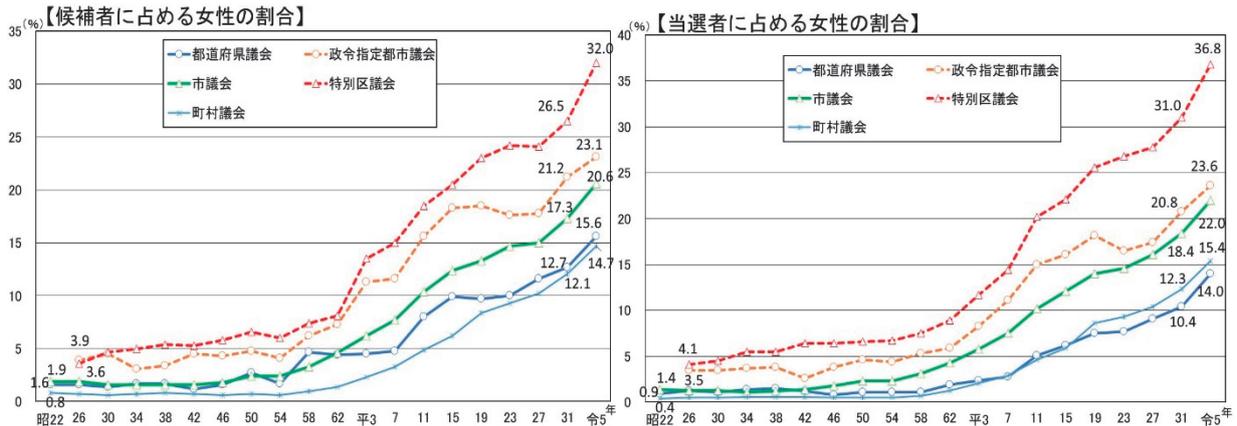
加えて、議員の構成の面で多様性の欠如や議員のなり手不足も大きな課題となっている。統一地方選挙における候補者数や当選者数に占める女性の割合は上昇傾向にはあるものの、女性の割合が高い特別区議会でも3割台にとどまっており、全体としては依然として低い水準にある(図表2)。地方議会議員の年齢構成についても、60歳以上が都道府県議会で約5割、市区議会議員で約6割、町村議会で約8割近くに上っており、特に町村議会については高齢の議員の割合が高い(図表3)。

² 統一地方選挙については、前半が4月9日(9知事選挙、41道府県議会議員選挙、6指定都市市長選挙、17指定都市市議会議員選挙)、後半が4月23日(88市長選挙、294市議会議員選挙、11特別区長選挙、21特別区議会議員選挙、125町村長選挙、373町村議会議員選挙)にそれぞれ実施された。

³ 『朝日新聞』(令5.6.5)

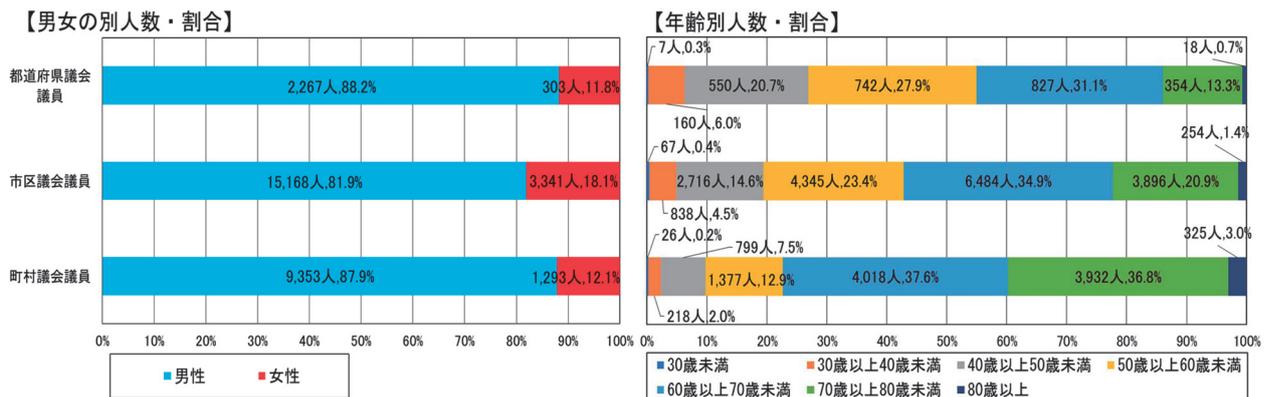
⁴ 清田浩史「第二〇回統一地方選挙を振り返って」『選挙時報』第72巻第7号(令5.7)7頁

図表2 統一地方選挙における候補者、当選者に占める女性の割合の推移



(備考) 1. 平成31 (2019) 年までは総務省「地方選挙結果調」、令和5 (2023) 年は総務省「統一地方選挙結果の概要 (速報)」(令和5 (2023) 年4月25日現在) より作成。
 2. 昭和22 (1947) 年の「市議会」には、五大市議及び東京都特別区議の女性当選人数を含む。
 (出所) 内閣府『令和5年版男女共同参画白書』126頁より作成

図表3 地方議員の男女別及び年齢別の内訳



(出所) 男女の内訳人数・割合については総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調 (令和4年12月31日)」、年齢別人数・割合については、都道府県議会議員は全国都道府県議会議長会事務局「全国都道府県議会便覧 (令和2年7月1日現在)」、市区議会議員は全国市議会議長会総務部「市議会議員の属性に関する調 (令和4年7月集計)」、町村議会議員は全国町村議会議長会「町村議会実態調査結果の概要 (令和4年7月1日現在)」より作成

このような議会の現状と課題及びその対応策については、最近では第32次及び第33次地方制度調査会や令和元年6月に総務省に設置された「地方議会・議員のあり方に関する研究会」などにおいて議論されるとともに⁵、議会三団体⁶においては地方議会に関する

⁵ 第32次地方制度調査会は、令和2年6月に「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」を取りまとめた。同答申では、地方議会についての基本的な考え方として、人口減少社会における議会の役割とともに、投票率の低下・無投票当選の増加について触れている。さらに、議員のなり手不足に対する検討の方向性として、議会における多様性の確保、住民の理解を促進する取組の必要性について述べた上で、当面の対応として、議員の法的位置付け、議員報酬のあり方、請負禁止の緩和、立候補環境の整備を示している。

また、地方議会・議員のあり方に関する研究会は、令和2年9月に報告書を取りまとめた。同報告書では、議員のなり手不足の要因と対応として、①議会の権能の強化等、②立候補環境、③時間的な要因、④経済的な要因、⑤身分に関する規定の5項目について考え方が整理され、研究会で示されたこれらに対する意見が紹介されている。

⁶ 議会三団体とは、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会である。

決議などが行われている。本稿では、このうち第33次地方制度調査会や議会三団体における決議などについて触れることとする。

イ 第33次地方制度調査会での議論等

(ア) 第33次地方制度調査会での議論

令和4年1月、第33次地方制度調査会が発足し、同調査会は、岸田内閣総理大臣から「社会全体におけるデジタル・トランスフォーメーションの進展及び新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等を踏まえ、ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点から、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係その他の必要な地方制度のあり方について、調査審議を求める」旨の諮問を受けた。

同年6月の同調査会第2回総会では、三つの審議項目⁷について決定された。その中で、地方議会のあり方については、第33次地方制度調査会の諮問事項には直接の言及はないものの、各議長会から、多様な人材の議会への参画等につながる重要かつ喫緊の課題であり、早期の審議が求められたことも踏まえて、審議項目の一つに位置付けされた。地方議会のあり方については、同年8月以降、第32次地方制度調査会でも議論された議会の法的位置付けなどに関し、専門小委員会において集中的に議論が行われた。

そして、同年12月に「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」（以下「答申」という。）が取りまとめられた。答申は、①議会についての現状認識と課題、②議会における取組の必要性（多様な人材の参画を前提とした議会運営、住民に開かれた議会のための取組、議長会等との連携・国の支援）、③議会の位置付け等の明確化、④立候補環境の整備、⑤議会のデジタル化（議会へのオンラインによる出席、議会に関連する手続のオンライン化）、を内容とするものであり⁸、このうち議会の位置付け等の明確化、議会に関連する手続のオンライン化の内容が改正案に反映された。

(イ) 議会三団体の主な決議

議会三団体は、これまで地方議会の位置付けや議員の職務等についての地方自治法上の明文化、議会のデジタル化への取組についての技術的・財政的支援などの決議を行ってきた。主なものとして、令和4年11月の議会三団体合同での「住民の負託にこたえ、活力ある地方議会を目指す全国大会」大会決議、令和5年1月の全国都道府県議会議長会の「第33次地方制度調査会の地方議会に関する答申を踏まえた地方自治法の改正等の早急な実現を求める決議」、同年2月の全国町村議会議長会の「第33次地方制度調査会の答申を踏まえた地方自治法の改正等の早期実現を求める決議」⁹などがある。

⁷ 審議項目は、①地方制度のあり方を調査審議するに当たり踏まえるべき、「社会全体におけるデジタル・トランスフォーメーションの進展及び新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等」及び「ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点」として、何を捉えるべきか、②①を踏まえ、「国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係」として、どのようなことが考えられるか。（国と地方の役割分担のあり方、国と地方公共団体との間の連携・協力のあり方について等）、③②のほか、「その他の必要な地方制度のあり方」として、どのようなことが考えられるか。（地方議会のあり方について等）である。

⁸ 詳細は総務省ウェブサイト「地方制度調査会」〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000854239.pdf〉。（以下URLの最終アクセス日は全て令和5年9月12日）。

⁹ 令和4年11月の決議は全国都道府県議会議長会ウェブサイト〈<http://www.gichokai.gr.jp/topics/2022/221>〉

(ウ) 第210回国会における地方自治法の一部改正法案の提出・成立

こうした地方制度調査会における議論や議会三団体の要望等を背景に、第210回国会（臨時会）においては、各党各会派間の協議の結果、議会の議員に係る地方公共団体に対する請負に関する規制の明確化及び緩和等を内容とする地方自治法の一部を改正する法律案が議員立法により提出され（衆第17号）、令和4年12月10日の参議院本会議において可決・成立し、同年12月16日に公布された（令和4年法律第101号）。

(2) 会計年度任用職員に対する勤勉手当の支給

ア 会計年度任用職員制度の概要及び勤勉手当の不支給の現状

会計年度任用職員は、「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4月から制度導入された一般職の非常勤職員である。令和2年4月1日現在、会計年度任用職員は臨時・非常勤職員69.4万人のうちの約9割の62.2万人を占め、そのうちパートタイム職員は55.3万人（会計年度任用職員全体の88.8%）、フルタイム職員は7.0万人（同11.2%）である¹⁰。

現在、全ての会計年度任用職員の賞与に相当する手当のうち期末手当については、地方自治法第203条の2第4項及び地方自治法第204条第2項の規定により支給が可能とされている。

しかしながら、勤勉手当については、パートタイム会計年度任用職員は、改正前の地方自治法においては、支給が不可能とされていた。また、フルタイム会計年度任用職員については、地方自治法第204条第2項の規定により支給は可能とされているが、国家公務員との均衡の観点などを踏まえ、「会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアル（第2版）（平成30年10月総務省自治行政局公務員部）」（以下「マニュアル」という。）により、勤勉手当は支給しないことを、これまで基本としていた。

イ 会計年度任用職員に対する勤勉手当の支給に向けた動き

こうした中、国においては、人事院が令和3年7月に非常勤職員の給与に関する指針を改正したことなどにより、令和3年度までに、対象となる国の非常勤職員全てに勤勉手当が支給されることとなった。

一方、会計年度任用職員に対する勤勉手当が不支給とされている点については、会計年度任用職員の給与と国及び地方の常勤職員や国の非常勤職員の給与とで均衡を図り待遇改善を行う必要があるとの観点から、その改善が求められており、令和4年地方分権改革に関する提案募集においても、複数の地方公共団体から意見が寄せられた。

111/20221111.pdf。令和5年1月の決議は全国都道府県議会議長会ウェブサイト<<http://www.gichokai.gr.jp/topics/2022/230125/giketsu.pdf>>。同年2月の決議は全国町村議会議長会ウェブサイト<https://www.nactva.gr.jp/php/files/20230210091528_3.pdf>参照。

¹⁰ パートタイム会計年度任用職員は、地方公務員法第22条の2第1項第1号を任用根拠としており、1週間当たりの通常の勤務時間が常時勤務を要する職を占める職員の1週間当たりの通常の勤務時間（38時間45分）に比べ短い時間である者である。

また、フルタイム会計年度任用職員は、地方公務員法第22条の2第1項第2号を任用根拠としており、1週間当たりの通常の勤務時間が常時勤務を要する職を占める職員の1週間当たりの通常の勤務時間（38時間45分）と同一の時間である者である。

その後、令和4年12月に閣議決定された「令和4年の地方からの提案等に関する対応方針」において、「会計年度任用職員に係る手当については、勤勉手当の支給について検討を行い、令和4年度中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。」との方向性が示された。

(3) 公金事務の私人への委託に関する制度の見直し

ア 公金事務の私人の取扱いの概要

改正前の地方自治法第243条においては、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがある場合を除き、公金の徴収・収納や支出の地方公共団体による私人委託は禁止されていた。公金事務の私人委託制度を含む地方財務会計制度は、地方公共団体に対して要請される財務実務の水準を国の法令により詳細に定めており、地方自治法に定める他の制度と比して、国の法令の拘束力が強く地方公共団体の裁量が少ないといった規律密度の高さに特徴があるとされている。地方財務会計制度は、これまでに個別の要請や必要性に応じて累次の改正は行われてきたものの、昭和38年の抜本的な見直しにより再構築された基本的な枠組みは、現在も維持されている。

しかしながら、最近では、デジタル技術を活用した様々な民間サービスも急速に進展し普及していることから、地方財務会計制度においても社会経済情勢に即応した柔軟な対応を求める声が高まっていた。

イ 令和2年の地方からの提案等に関する対応方針等

こうした中、地方公共団体の全ての歳入においてコンビニエンスストアでの収納を可能とするよう、令和2年の地方分権改革に関する提案募集において、中核市市長会や複数の地方公共団体から要望が寄せられた。

その後、令和2年12月に閣議決定された「令和2年の地方からの提案等に関する対応方針」において、「私人の公金の取扱いのあり方については、多様な決済手段の確保の観点から、地方公共団体の判断により公金の徴収又は収納の事務を原則として私人に委託することを可能とすることを含め、そのあり方について検討し、令和4年度中に結論を得て、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」旨の内容が盛り込まれた¹¹。

令和3年4月には、総務省は、地方財務会計制度全般の見直しについて幅広く議論を行うことを目的として、「新たな社会経済情勢に即応するための地方財務会計制度に関する研究会」を設置し、令和4年5月に中間報告を取りまとめた。中間報告は、私人への公金の徴収・収納・支出権限の委託の制限自体は存置した上で、収納事務については私人に委託できる公金の範囲の制限を緩和し、地方公共団体の条例で定めて委託することができるようにすべきこと、支出事務については地方公共団体のニーズがある経費について、地方自治法で認められている経費に追加して拡充していくべきこと等が述べら

¹¹ 同方針では、上記のほか、負担金、分担金等の徴収又は収納の事務について私人に委託することを可能とする方向で検討し、令和3年中に結論を得て、その結果に基づいて必要な措置を講ずることも盛り込まれた。同方針を踏まえ、令和4年2月24日に地方自治法施行令及び市町村の合併の特例に関する法律施行令の一部を改正する政令（令和4年政令第46号）が施行され、負担金、分担金等の収納の事務について私人に委託することが可能となった。

れている¹²。

3. 改正案の主な内容

(1) 地方議会の役割及び議員の職務等の明確化等

地方議会の役割及び議員の職務等の明確化、地方議会に係る手続のオンライン化については、答申の下記(図表4)の内容にのっとり、改正案において具体的に規定されている。

図表4 答申における地方議会の役割及び議員の職務等の明確化等の記述(抜粋)

<p>○ 地方議会の役割及び議員の職務等の明確化</p> <p>第3 議会の位置付け等の明確化</p> <p>…(略)…議会の役割・責任、議員の職務等について、その重要性が改めて認識されるよう、全ての議会や議員に共通する一般的な事項を地方自治法に規定することも考えられる。<u>具体的には、地方自治法の議会の設置根拠の規定に、議事機関として住民が選挙した議員をもって組織されるという地方公共団体における議会の位置付けを追記すること、地方公共団体の所定の重要な意思決定に関する事件を議決する等の議会の役割・責任を明確に規定すること、議員は、議会の権限の適切な行使に資するため、住民の負託を受け、誠実に職務を行わなければならないことを規定することが考えられる。</u>この際、特に、議員に関する規定は、職務を行う上での心構えを示すものであり、新たな権限や義務を定めるものではなく、本来の議員の職務以外の不適切な行為を正当化し、助長するようなことにならないよう、十分留意すべきである。</p> <p>○ 地方議会に係る手続のオンライン化</p> <p>第5 議会のデジタル化</p> <p>2 議会に関連する手続のオンライン化</p> <p>…(略)…住民の議会に対する請願書の提出や、議会から国会に対する意見書の提出など、住民と議会、議会と国会等の間で行われる法令上の手続は、同法の適用対象外とされている。多様な住民が議会に関わる機会を広げる観点や、議会運営の合理化を図る観点から、これらの手続についても、一括して、オンラインにより行うことを可能とするべきである。</p>
--

(出所) 答申より一部抜粋して作成(下線は筆者が引いたもの)

ア 地方議会の役割及び議員の職務等の明確化(施行日:公布日(令和5年5月8日))

改正前の地方自治法第89条において、地方議会の位置付けについて、「普通地方公共団体に議会を置く」とのみ規定されていたものを、改正案においては、多様な層の住民の地方議会への参画を促進する観点から、地方議会の役割や議員の職務等について、上記答申の下線部分の趣旨を条文上明確化するものである。

イ 地方議会に係る手続のオンライン化(施行日:令和6年4月1日)

これまで「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)(略称「デジタル手続法」)により、行政機関への申請や行政機関が行う処分通知等はオンラインにより行うことが可能とされていた一方で、同法の規定する「行政機関等」の範囲からは、地方議会は除外されていた。このため、改正前の地方自治法上において、地方議会が関わる手続で書面等での実施が求められているものについては、別途オンライン化を可能とする規定の整備を行わない限り、オンラインでは行えない状況であった。

改正案では、地方議会に係る手続について、地方自治法の規定にかかわらず、総務省令に定めるところによりオンラインで行うことを可能とする規定を創設しており(改正

¹² 詳細は総務省ウェブサイト「新たな社会経済情勢に即応するための地方財務会計制度に関する研究会」
<https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihouzaimukaikei/index.html>。

案第138条の2)、オンラインで可能となる手続は、図表5のとおりである。

図表5 オンライン化が可能となる地方議会に関連する手続一覧

地方自治法における条文	手続の主体 ⇒ 相手方	これまで書面を前提にしていた手続
第99条	議会 ⇒ 国会	意見書の提出（議会から関係行政庁への意見書は、デジタル手続法に基づき、オンラインによる提出が可能）
第100条第15項	会派又は議員⇒議長	政務活動費に係る収支及び支出の報告書の提出
第109条第6項	委員会 ⇒ 議会	議案の提出
第112条第1項	議員 ⇒ 議会	議案の提出
第118条第6項	議会 ⇒ 議員、被選挙人等	議会における選挙の投票の効力の異議に係る決定書の交付
第123条第4項	議長 ⇒ 長	会議録の書面の写し又は磁気ディスクの提出
第124条	住民 ⇒ 議会	請願書の提出
第127条第3項	議会 ⇒ 議員	議員の資格決定に係る決定書の交付
第137条	議長 ⇒ 議員	欠席議員に対する招状の発出

（出所）総務省資料より作成

（2）会計年度任用職員に対する勤勉手当の支給（施行日：令和6年4月1日）

改正前の地方自治法上では、パートタイム会計年度任用職員に対して勤勉手当を支給することができる旨の規定がないことから、改正案により、支給を可能とする規定の整備を行うこととしている（改正案第203条の2第4項）。

なお、マニュアルにおいて勤勉手当は支給しないことを基本としているフルタイム会計年度任用職員については、法改正に合わせてマニュアルを改訂することとしている。

（3）公金事務の私人への委託に関する制度の見直し（施行日：令和6年4月1日）

改正前の地方自治法では、公金事務の受託者に対する検査等については、地方公共団体の長によるチェックの規定がなく、現在事実上行われている再委託についても規定上想定されておらず、受託者の事務の適正を確保するルールが不十分であった。

改正案においては、原則として全ての歳入等の収納事務について、地方公共団体の長の判断により、私人への委託を可能とし、適正な公金の取扱いを確保するため、徴収・収納・支出の受託者について、公金事務を適切かつ確実に遂行できる者の資格要件を設け、地方公共団体の長が、当該資格要件を有する者に、当該公金事務を委託することができることとしている。さらに、公金事務の受託者に対し、監督、再委託の場合のルールに係る規定を整備することとしている（改正案第243条の2）。

4. 改正案に関する主な国会論議

（1）地方議会の役割及び議員の職務等の明確化等に関する事項

ア 地方議会の役割及び議員の職務等の明確化による効果

地方議会の役割及び議員の職務等の明確化によって、地方議会にとって生ずる具体的な変化や効果について質疑が行われた。

これに対し、松本総務大臣は、「議会の役割や議員の職務等の明確化は、答申において、議会の役割や責任、議員の職務等の重要性が改めて認識されるよう、全ての議会や議員に共通する一般的な事項を地方自治法に規定することも考えられると提言されたことを踏まえたものである。また、答申では、各議会における多様な人材の参画を前提とした議会運営、住民に開かれた議会のための取組の重要性が指摘されており、本改正によって議会の役割や議員の職務の重要性が改めて認識されればと思っている。各議会における議会運営上の工夫や議会に対する住民の理解を深め、関心を高める取組などとあいまって、多様な人材の議会への参画に資することを期待している。」旨の答弁を行った¹³。

イ 地方議会の役割・責任の明確化が地方議会の活動の制約につながる懸念

地方議会の役割・責任の明確化を規定した改正案第89条第2項中の「この法律」との規定が¹⁴、地方自治法第1条の2の国と地方の役割分担のあり方に関する規定に含まれることにより¹⁵、地方議会における国への施策等の要望が、国と地方の役割分担に反するといった理由で、制約されるのではないかとの懸念が示された。

これに対し、政府参考人は、「地方自治法第1条の2は、国と地方の役割分担のあり方の原則を規定しているものであり、議会の議決等の権限に関連する規定ではない。このため、改正案第89条第2項の「この法律の定めるところにより」には含まれない。念頭に置いているのは、地方自治法第96条であり¹⁶、基本的には、地方自治法中の議会に関する権限の部分である、議会の役割をより限定的に解釈するといったようなことにはならない。」旨の答弁を行った¹⁷。

ウ 地方議員の職務規定の明確化が懲罰の根拠となる可能性

改正案第89条第3項の地方議員の職務規定の明確化により、地方議会が条例で誠実な職務遂行義務に反する具体事例を定める可能性について懸念が示された。

これに対し、松本総務大臣は、「改正案第89条第3項は、答申を踏まえ、議員の職務等について、全ての議員に共通する一般的な事項を確認的に規定するものであり、議員の新たな権限や義務を定めるものではない。地方自治法第134条に定める議会の懲罰権は、会議体としての議会の規律と品位を保つため認められているものであって、懲罰事犯の対象となるのは地方自治法や会議規則、委員会条例に違反する議会内における議員の行為に限られる。このため、飽くまで心構えを示す改正案第89条第3項が懲罰の理由になるものとは考えていない。各議会の議決を経て定める各会議規則や委員会条例において、具体的にどのような行為を懲罰の対象とするかについては、第89条第3項の有無にかか

¹³ 第211回国会衆議院総務委員会議録第10号3頁（令5.4.13）

¹⁴ 改正後の第89条第2項は「普通地方公共団体の議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し、並びにこの法律に定める検査及び調査その他の権限を行使する。」と規定されている。

¹⁵ 地方自治法第1条の2は、地方公共団体の存立目的と役割並びにその趣旨を達成するための国と地方公共団体の役割分担のあり方の基本及び国が地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性の発揮に関し、国として遵守しなければならない事項について規定しているものである（松本英昭『新版 逐条地方自治法<第9次改訂版>』（学陽書房、平成29年）12頁参照）。

¹⁶ 地方自治法第96条は、普通地方公共団体の議会の議決すべき事項を規定している。

¹⁷ 第211回国会衆議院総務委員会議録第10号20頁（令5.4.13）

ならず、各議会において判断されるべきものと考えている。」旨の答弁を行った¹⁸。

エ 議員のなり手不足解消に向けての具体的な道筋

改正案によって、各地方議会における取組を喚起させる必要性とともに、議員のなり手不足の解決に具体的な道筋が見通せるかとの疑問が呈された。

これに対し、松本総務大臣は、「なり手不足の解消を図っていく上では、女性や若者、勤労者など、多様な層の住民の議会への参画を促進していくことが重要と認識している。先日、尾身総務副大臣が経済団体に対して立候補休暇等の自主的な取組の要請を行ったところであり、今後、各企業における取組が広がることを期待している。議会自身による取組としても、会議規則に育児、介護等の取扱いを明確化する取組や、ハラスメント相談窓口の設置、女性の視点から住民の意見を反映させること等を目的とする女性模擬議会の取組、夜間、休日等の議会開催や通年会期制の活用等により、柔軟に会議日程を設定する取組などが行われている。このような取組が進むよう、総務省としては、各議会の事例の紹介のほか、議会三団体と連携しつつ、引き続き必要な取組を行い、地方議会の活性化につながるよう、多様な人材の議会への参画促進に取り組んでいきたい。」旨の答弁を行った¹⁹。

オ 地方議員の処遇改善の必要性並びに地方議会の役割及び議員の職務等の明確化と議員年金復活との関係

なり手不足の観点からの地方議員の処遇改善の必要性、地方議会の役割及び議員の職務等の明確化と議員年金の復活との関係について質疑がなされた。

これに対し、松本総務大臣は、「第33次地方制度調査会の議論では、特に小規模団体において議員報酬が低水準であることが議員のなり手不足の一因であるとの指摘もあった。また、答申においては、議員の活動量と長の活動量を比較し、議会、議員が活動内容を明確に示すことを通じて適正な報酬水準について議論を行っている取組もあり、こうした取組を参考に、住民の理解を得ながら、報酬水準のあり方を検討することが考えられるとされている。総務省としても、各議会において、住民の十分な理解と納得を得るため、地域の状況を踏まえ、十分な審議を尽くし、適正な議員報酬の額を定めていくことが重要と考えており、議会三団体と連携しながら、様々な取組事例の紹介などの情報提供を行っていきたい。」旨の答弁を行った²⁰。

また、議員年金の復活について、政府参考人は、「議会の位置付け等の明確化は答申で提言されたことを踏まえて行うものであり、議員年金の議論とは関係ない。議員年金については、地方議員の身分の根幹に関わることであり、各党各会派において議論がなされる必要があるものと考えている。」旨の答弁を行った²¹。

(2) 地方議会に係る手続のオンライン化等に関する事項

¹⁸ 第211回国会参議院総務委員会会議録第10号16頁（令5.4.25）

¹⁹ 第211回国会衆議院総務委員会会議録第10号12～13頁（令5.4.13）

²⁰ 第211回国会参議院総務委員会会議録第10号3頁（令5.4.25）

²¹ 第211回国会衆議院総務委員会会議録第10号6頁（令5.4.13）

ア 議会のデジタル化を進めるに当たり不慣れな方への対応

オンラインによる請願書の地方議会への提出が可能となる一方で、議会のデジタル化を進めるに当たり不慣れな方への対応についての見解が問われた。

これに対し、尾身総務副大臣は、「議会のデジタル化は、これまで議会に参画することが困難であった方々や議会との接点が少なかった方々に対し、情報発信を充実させる観点や、議会への参画の方策を多様化させる観点から重要である。改正後においても、これまでと同様、請願を文書で提出することは引き続き可能である。改正内容やその趣旨については、今後各議会に対して周知するとともに、オンラインによる請願を希望する方々が適法に請願を行えるようにするため、各議会に対し、オンラインによる請願の提出方法を住民に周知するよう助言していきたい。」旨の答弁を行った²²。

イ 地方議会にオンラインで請願を行う場合のなりすまし防止策

地方議会にオンラインで請願する場合の請願者や紹介議員等のなりすまし防止策について質疑が行われた。

これに対し、政府参考人は、「例えば請願をオンラインで行う際に電子署名を求めることが考えられ、改正案では、マイナンバーカードの電子署名の有効性を確認できる者に、地方公共団体の議会を加えることとしている。ただし、こうした手法に限らず、本人確認書類の写しの添付など、簡易な方法も考えられる。紹介議員の確認については、紹介議員を経由して請願を行うこと、請願の際にあらかじめ紹介議員を明示し、後日、議会から紹介議員に確認を行うことなどが考えられる。いずれにしても、各議会において、現在の手続や運用なども踏まえ、検討してもらう必要がある。」旨の答弁を行った²³。

ウ 地方議会のオンライン本会議実現に向けた道筋及びオンライン委員会への支援策

地方議会に関する手続のオンライン化を更に進め、本会議のオンラインでの開催を可能とする道筋、さらに、委員会のオンライン開催への積極的な支援についての総務省の認識が問われた。

これに対し、松本総務大臣は、「総務省においては、現在の法律の規定の範囲内において、オンラインの活用により議会運営を柔軟化させる方策の一つとして、令和5年2月に、一般質問については、その形式について法律の定めがないことから、定足数を満たし本会議が成立している場合に、会議規則等で定めるところにより、出席が困難な事情を抱える欠席議員がオンラインで行うことも可能であること等について助言を行った。地方議会の本会議において団体意思を最終的に確定させる上で、議員本人による自由な意思表示は、疑義の生じる余地のない形で行われる必要がある。本会議へのオンライン出席については、答申では、国会における対応も参考としつつ、一部の団体で取組が始まっている委員会へのオンライン出席の検証も行い、丁寧に検討を進めていくべき課題とされている。答申を踏まえ、総務省としては、各議会の運用状況を伺いながら丁寧に検討しなければならない。」旨の答弁を行った²⁴。

²² 第211回国会参議院総務委員会会議録第10号10頁（令5.4.25）

²³ 第211回国会参議院総務委員会会議録第10号14頁（令5.4.25）

²⁴ 第211回国会衆議院総務委員会会議録第10号6頁（令5.4.13）

また、政府参考人は、「地方自治法上、条例改正等の措置を講ずれば、委員会にオンラインで出席することも可能となるが、実際にオンライン出席を可能とすることは各議会において判断されるものである。その上で、総務省としては、各議会における検討に資するよう、必要に応じて、委員会のオンライン出席の方法に関するQ&Aを発売しているほか²⁵、委員会のオンライン出席の状況に関する調査を実施し、結果を公表している²⁶。今後も引き続き、必要な助言などを行っていききたい。」旨の答弁を行った²⁷。

(3) 会計年度任用職員に対する勤勉手当の支給等に関する事項

ア 会計年度任用職員の役割及び国の非常勤職員との均衡並びに地方の常勤職員との権衡についての認識

常勤職員とともに地方公共団体を支える存在である会計年度任用職員について、改めてその役割や重要性とともに、給与や勤務条件における国の非常勤職員との均衡並びに地方の常勤職員との権衡についての認識が問われた。

これに対し、松本総務大臣は、「新型コロナウイルス感染症への対応などの緊急の対応を含め、複雑化、多様化する行政需要に対応するため、一般的な行政事務のほか、教育や子育てを始め様々な分野において会計年度任用職員の方々が地方行政の重要な担い手として活躍していると考えている。」旨の答弁を行った²⁸。

また、政府参考人は、「会計年度任用職員の給与については、国の非常勤職員の取扱いとの均衡の観点から、これまでに期末手当の支給を可能とする法改正を行うなど処遇の改善を行っており、さらに、改正案において勤勉手当の支給を可能としている。会計年度任用職員の給与水準の決定においては、地方公務員法に定める給与決定原則にのっとり、類似する職務に従事する常勤職員の給料表を基礎としつつ、職務の内容や責任、職務経験等を考慮するとともに、期末手当の支給割合など具体的な支給方法についても、常勤職員との取扱いとの権衡を踏まえて決定する必要がある。今後も丁寧に地方自治体の状況等を把握しながら、ヒアリングの機会等を活用して、適正化が図られるよう取り組んでいきたい。」旨の答弁を行った²⁹。

イ 会計年度任用職員に対する勤勉手当の支給の財源措置と処遇改善

改正案により、会計年度任用職員の勤勉手当の支給見込額及びその財源確保、また、

²⁵ 地方公共団体における議会の委員会の開催方法については、これまで、「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法について」（令和2年4月30日付け総行第117号）、「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法に関するQ&Aについて」（令和2年7月16日付け総行第180号）、「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会等の開催方法に関するQ&Aについて」（令和4年6月10日付け総行第161号）、「新型コロナウイルス感染症対策等に係る地方公共団体における議会の開催方法に関するQ&Aについて」（令和5年2月7日付け総行第40号）、「地方公共団体における議会の委員会へのオンライン出席に係る留意事項等について」（令和5年7月3日総行第293号）が発出されている（https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihogikai.html参照）。

²⁶ 直近の調査は、令和5年7月3日に公表されている（https://www.soumu.go.jp/main_content/000890596.pdf参照）。

²⁷ 第211回国会衆議院総務委員会議録第10号6～7頁（令5.4.13）

²⁸ 第211回国会参議院総務委員会会議録第10号5頁（令5.4.25）

²⁹ 同上

地方公共団体が期末手当などを減額せず会計年度任用職員の処遇改善を進めるための国としての対策について質疑がなされた。

これに対し、松本総務大臣は、「勤勉手当の支給見込額は、令和3年度決算統計における会計年度任用職員の期末手当支給額をベースに機械的に試算をすると総額で約1,500億円と見込まれる。勤勉手当の支給については、必要な経費について、支給に向けて、今後各自治体に対して調査を行うことを考えており、その結果も踏まえて、地方財政措置についてしっかりと検討していきたい。会計年度任用職員制度施行時から、単に財政上の制約のみを理由として、新たに期末手当を支給する一方で給料や報酬を削減することがないように、これまでも重ねて助言してきたところである。改正案が成立した際には、地方財政措置についてしっかりと検討を行うとともに、各自治体に対しては、制度の趣旨に沿った運用となるように改めて助言などを行い、会計年度任用職員の処遇の改善が図られるよう、取り組んでいきたい。」旨の答弁を行った³⁰。

ウ 会計年度任用職員に対する期末手当と勤勉手当の双方の支給

改正案の規定が、会計年度任用職員は期末手当と勤勉手当の双方を支給すべきとの趣旨であることの確認、また、地方公共団体に誤解や任意の解釈などが生じないよう厳格な対応が必要ではないかとの指摘がなされた。

これに対し、政府参考人は、「改正案では、パートタイム会計年度任用職員に対し、期末手当又は勤勉手当を支給できることとしているが、これは、手当の性質上、ごく限られた場合に期末手当のみが支給される職員も生じ得ることから、法制上、期末手当又は勤勉手当を支給できるという規定となっている。改正案成立後には会計年度任用職員に対しては、国の非常勤職員との均衡を踏まえ、期末手当と勤勉手当のいずれも支給することが基本になるものと考えている。総務省としては、期末手当と勤勉手当の支給が適切に行われるよう各地方公共団体に対して助言を行う予定であり、具体的な内容は今後検討していきたい。」旨の答弁を行った³¹。

エ 会計年度任用職員の勤勉手当の支給対象者を狭めず確実に支給させるための対応

継続して任期が6か月以上かつ週勤務時間15.5時間以上の会計年度任用職員は期末手当の支給対象であることが基本であるにもかかわらず、これよりも狭い対象範囲を設定して支給している地方公共団体があることから、勤勉手当においても同様の事態を生じさせないための対応が問われた。

これに対し、政府参考人は、「期末手当、勤勉手当とも、国の非常勤職員の取扱いを踏まえ、継続して6か月、週15.5時間以上勤務する者を支給対象とすることが基本である。今後、実態も把握しながら、ヒアリングの機会等を活用して、制度の趣旨に沿わない取扱いをしている団体については、適切な対応を行うよう促していきたい。」旨の答弁を行った³²。

オ 会計年度任用職員を含む地方公務員の非常勤職員の給与改定時期や遡及適用

³⁰ 第211回国会衆議院総務委員会議録第10号10頁（令5.4.13）

³¹ 第211回国会参議院総務委員会議録第10号6頁（令5.4.25）

³² 第211回国会参議院総務委員会議録第9号11～12頁（令5.4.20）

会計年度任用職員を含む地方公務員の非常勤職員の給与改定の時期や遡及適用について、国家公務員の非常勤職員と準じたものとする必要があるとの観点から、総務省の見解が問われた。

これに対し、松本総務大臣は、「会計年度任用職員の給与については、地方公務員法に定める給与決定原則に基づいて決定される必要があり、人事委員会勧告を踏まえた常勤職員の給料表を基礎とすることなどにより、その趣旨に沿ったものとなる。したがって、常勤職員の給料表が改定された場合、会計年度任用職員についても常勤職員の取扱いに準じた改定を行うことが基本となる。遡及適用も含め、常勤職員の取扱いに準じて改定する場合の具体的な対応方法等について自治体から聞き取りを行うなど、対応を検討してきた。今後、会計年度任用職員の給与改定の実施時期について、遡及適用を含め、常勤職員の給与改定の取扱いに準じた改定を基本とするよう自治体に対して要請する方向で取り組んでいきたい。」旨の答弁を行った³³。

(4) 公金事務の私人への委託に関する制度の見直しに関する事項

ア 公金事務の私人への委託に関する制度の見直しによって期待される効果

公金事務の私人への委託に関する制度を見直すことにより、具体的にどのような効果が期待されるかとの質疑がなされた。

これに対し、政府参考人は、「今回の改正により、例えば保育所における食事提供費、あるいは公営住宅敷金など、様々な公金がコンビニなどで納付可能となる。これにより、住民の利便性の向上及び自治体の収入の確保が図られると考えており、本制度の積極的な活用が進むよう、先駆的な団体における取組状況を含め、本制度の活用について自治体に周知していきたい。」旨の答弁を行った³⁴。

イ 公金の収納事務を委託することのできる歳入等の範囲

改正案において、公金の収納事務の例外となる総務省令に定めるものの内容の確認、また公立保育所の食事提供費や公営住宅の敷金のほかに、新たにコンビニエンスストア支払が可能となるものの例示が求められた。

これに対し、政府参考人は、「公金の収納事務の例外として、地方交付税や国庫支出金などの国から自治体に交付される歳入、繰入金といった自治体の会計間の歳入などを総務省令で規定することを予定している。コンビニ支払については、例えば自治体が提供する研修講座の教材費といった、いわゆる雑入と呼ばれる歳計現金の類い、災害見舞金といった歳入歳出外現金について収納委託が可能となる。」旨の答弁を行った³⁵。

ウ 公金事務の私人への委託についての運用実態の把握及び情報管理

公金事務の私人への委託について、国としての運用の実態把握、さらに、私人委託における情報管理対策が問われた。

これに対し、松本総務大臣は、「今後は、今回の改正により新たに設けられた権限も行

³³ 第211回国会参議院総務委員会会議録第10号8頁（令5.4.25）

³⁴ 第211回国会参議院総務委員会会議録第10号11頁（令5.4.25）

³⁵ 第211回国会衆議院総務委員会会議録第10号16頁（令5.4.13）

使し、各自治体においてその適正性を確保していくものと考えている。他方で、これまでも私人委託制度の導入状況等を調査、公表してきたところである。改正後においても、導入状況等を把握するとともに、公金取扱いの適正性の確保の観点から、自治体において検査などが適切に実施されるよう必要な助言を行っていきたい。」旨の答弁を行った³⁶。

また、政府参考人は、「今回の私人委託の改正の以前においても、自治体と受託者の契約において秘密の保持や個人情報の漏えい防止措置などを定めることによって担保されている。改正後においても、各自治体において契約に規定することにより、適切に対応されるものと考えている。また、受託者に対しては、これらの契約事項に加え、個人情報を取り扱う事業者が遵守すべき義務などを定める個人情報保護法の規律が及ぶことになると承知している。改正案が成立し施行される際には、総務省としても、個人情報の保護に係る措置が適切に講じられるよう、自治体に必要な助言を行っていく。」旨の答弁を行った³⁷。

5. おわりに

今般の改正案は、第210回国会に続き、議員立法、閣法といった違いはあるものの、主に地方からの要望・要請を契機として立法措置が行われたものである。

その一方で、改正案に基づく今後の取組に関しては、国において必要な助言を行う旨の答弁が相次いだ。改正案の趣旨が徹底されるには、国の助言に依拠する前に各地方議会や各地方公共団体の主体的な取組が重要である。

また、地域住民においては、地方議会が民主主義や地方自治に欠かせない存在であることを改めて認識し、多様な人材が参画する開かれた議会の実現に、主体的に取り組んでいくことが求められる。こうしたことにより多種多様な声を議会がくみ取ることで、各地方公共団体の政策に対し、住民の意思が反映され、かつチェック機能も働くことにより、地域の様々な課題の解決に資するものと思われる。

折しも、本年は、地方分権の推進に関する衆参両院の決議が行われて30年となる³⁸。それぞれの決議には、「地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀にふさわしい地方自治の確立が現下の急務である」との趣旨の文言がある。この文言のとおり、21世紀にふさわしい地方自治の確立の礎を築くものとなるよう、地方議会、地方公共団体、地域住民が、今般の改正案を踏まえ、時代に即した様々な取組について自主的かつ自律的に進めていくことに期待したい。

(うしがみ なおゆき)

³⁶ 第211回国会参議院総務委員会会議録第9号11頁（令5.4.20）

³⁷ 第211回国会参議院総務委員会会議録第10号15頁（令5.4.25）

³⁸ 参議院における決議は第126回国会参議院本会議録第22号1～2頁（平5.6.4）、衆議院における決議は第126回国会衆議院本会議録第30号1～2頁（平5.6.3）。