

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６年）－
著者 / 所属	根岸 隆史・加藤 智子・伴野 誠人・ 菅谷 隆司・小山 育美 / 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	474 号
刊行日	2025-4-14
頁	139-153
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20250414.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６年） —

根岸 隆史

加藤 智子

伴野 誠人

菅谷 隆司

小山 育美

（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受理の状況
- ３．意見書の主な項目の紹介
 - （１）保育士の処遇改善等
 - （２）地方財政の充実・強化
 - （３）地方議会議員の厚生年金への加入
 - （４）国の補充的な指示権を拡充する地方自治法改正案の慎重審議等
 - （５）刑事訴訟法の再審規定の改正
- ４．おわりに

１．はじめに¹

近年の参議院の行政監視サイクル²では、行政監視委員会を中心として、総務省行政評価局の調査結果等も踏まえつつ、行政全般に関し広く議論がなされてきた。中でも、国と地方の行政の役割分担については、行政監視委員会における参考人質疑、対政府質疑や、小

¹ 本稿は令和７年３月27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。

² 近年の行政監視サイクルの流れについては、根岸隆史「参議院の行政監視機能強化の状況」『立法と調査』No. 454（令5. 2. 22）や、参議院「行政監視委員会の報告書」（https://www.sangiin.go.jp/japanese/kon_kokkaijyoho/gyosei-kanshi/index.html）を参照

委員会を設置しての審議もなされてきた³。

国と地方の行政の役割分担については、国と地方自治体の事務の実態や権限関係、諸課題への対応における連携の在り方を始め、地方自治体の行財政に関する国の考え方、地域の実情に応じた地方自治体に対する財源等の支援の在り方等について議論がなされ、新型コロナウイルス感染症対策に関連して国から地方自治体へ発出された通知や事務連絡の改善の必要性、行政の計画策定等における地方自治体の負担への配慮に係る国の姿勢や取組、デジタル化の進展を踏まえ国と地方自治体に求められる対応、非平時における国と地方自治体の関係、地方自治体におけるEBPM（エビデンスに基づく政策立案）定着に向けた方策などについても論じられてきた。

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、新型コロナウイルス感染症対策や学校教育、国土強靱化、地方財政、森林・林業・木材産業に関連した国の地方に対する取組等に対し、幅広い多数の要望がなされてきた⁴。

本稿では、令和6年に参議院が地方議会から受理した意見書について、その主要項目を整理の上、概要を示したい。以下では、まず、意見書制度の概況を解説し、引き続いて意見書の主な項目を紹介する。

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⁵、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⁶。

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⁷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

³ 令和元年サイクル以降、「国と地方の行政の役割分担に関する件」をテーマとした参考人質疑が毎年行われており、令和5年サイクルでは、同テーマで対政府質疑も行われている。また、令和元年～3年サイクルでは、「国と地方の行政の役割分担に関する小委員会」が設置された。

⁴ 令和元年から5年までの間に参議院が受理した意見書全体の概観等については、松本一将「地方議会からの意見書（令和元年～5年）—国会への要望の背景—」『立法と調査』No. 471（令6.12.10）参照。また、令和5年の意見書における主要要望事項等については、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）、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）、根岸隆史・加藤智子・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. 470（令6.11.1）及び根岸隆史・加藤智子・伴野誠人・菅谷隆司「地方議会からの意見書（5）」『立法と調査』No. 471（令6.12.10）参照

⁵ 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

⁶ 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）。

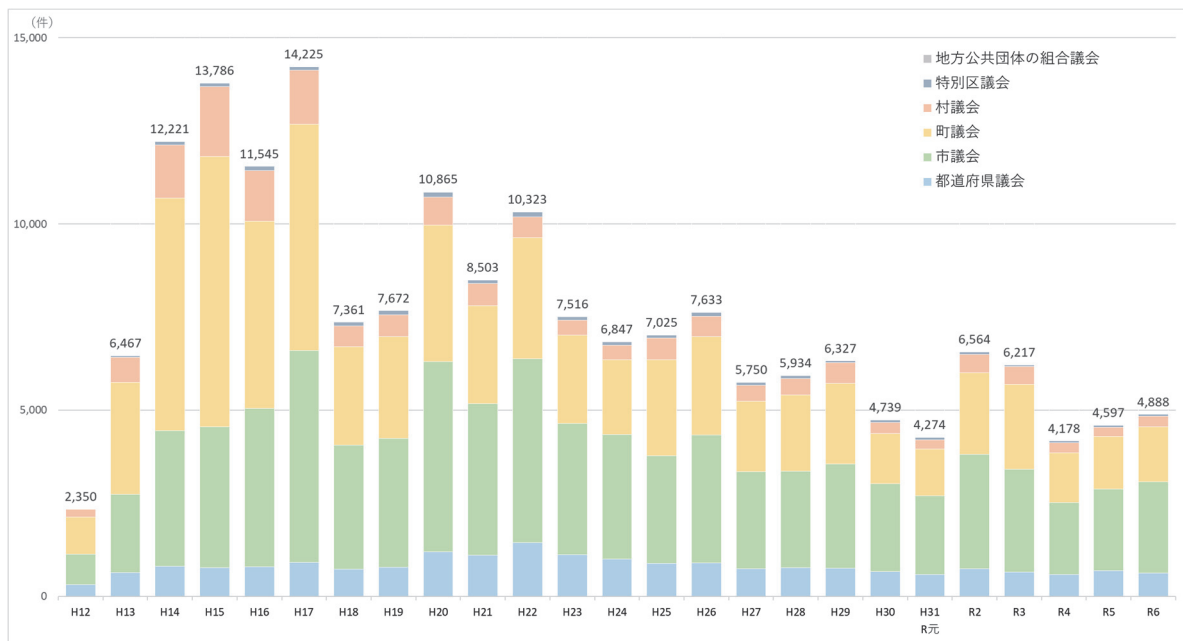
⁷ 平成12年の地方自治法改正に関する参議院における法案審査では、法案提出者である斉藤斗志二衆議院地方

た⁸。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受理の状況

令和６年に参議院では、１,３２４の地方議会から４,８８８件の意見書を受理している。提出議会別の延べ件数は、都道府県議会が６３２件、市議会が２,４４８件、町議会が１,４７５件、村議会が２８９件、特別区議会が４２件、地方公共団体の組合議会が２件となっている。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１ 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

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⁹。令和６年の受理件数は4,888件であり、５年の4,597件に比べ、291件（6.3％）の増加となった。

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って、同感染症対策に関連する要望を含んだ意見書の提出が令和２年及び３年にそれぞれ約2,000件に及んでいたが、４年には急減しており、その後は、同感染症の感染拡大以前と同水準で推移していると言え

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た（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））。

⁸ 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。なお、令和６年４月からは意見書のオンライン提出が可能となっている。

⁹ 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）。

る¹⁰。

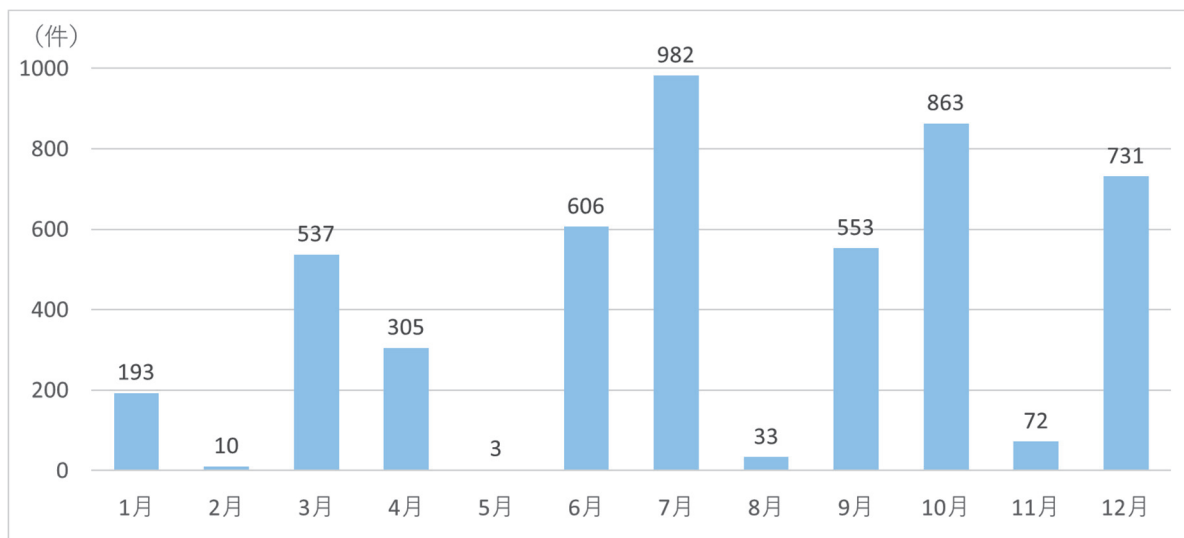
なお、令和6年において参議院に意見書を提出した件数が多い地方議会は図表2、参議院における同年の意見書の月別受理件数は図表3のとおりである。

図表2 令和6年において意見書提出件数が多い地方議会（上位5議会）

都道府県議会		市議会		町議会		村議会	
岩手県議会	42件	石川県金沢市議会	27件	沖縄県北谷町議会、北海道倶知安町議会、北海道せたな町議会	21件	長野県木島平村議会	8件
埼玉県議会	37件	大阪府摂津市議会	25件			長野県山形村議会、北海道猿払村議会	7件
福島県議会	33件	京都府京都市会	21件				
長野県議会、兵庫県議会	32件	千葉県流山市議会、北海道札幌市議会	19件	京都府精華町議会	16件	沖縄県読谷村議会、長野県阿智村議会、長野県栄村議会等8議会	6件
				北海道安平町議会、北海道新得町議会	12件		

（出所）筆者作成

図表3 令和6年の意見書の月別受理件数



（出所）筆者作成

3. 意見書の主な項目の紹介

以下では、令和6年に参議院が受理した意見書の中から、主な要望事項を抽出し取りまとめた項目について、関連する制度の概要や課題などを示しつつ紹介する。

¹⁰ 件名に「コロナ」を含む意見書の総数は、令和2年：2,245件、令和3年：1,869件、令和4年：117件、令和5年：69件、令和6年：32件と推移している。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。

（１）保育士の処遇改善等

主要要望事項

- 保育所等保育施設の職員配置基準を改善すること。
- 保育所等保育施設等で働く職員の人員確保策を実施すること。
- 保育所等保育施設等の職員の処遇を改善し、標準的な労働者の年収を確保するために十分な予算を措置すること。

仕事と育児が両立しやすい環境の整備は、少子化対策として急務となっており、待機児童対策により保育の量の拡大は進んでいるものの、現場での子供をめぐる事故や不適切な対応事案も見られるなど、保育の担い手の確保と質の向上が課題となっている。政府は、「こども未来戦略」（令和５年12月閣議決定）中で掲げた、今後３年間の集中的な取組である「こども・子育て支援加速化プラン」において、幼児教育・保育の質の向上を図るため、職員配置基準の改善と更なる処遇改善を行うとしている。

保育士の配置基準は、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」（昭和23年厚生省令第63号）により、年齢ごとに子供の人数に対する最低限必要な保育士の人数が定められている。加速化プランに基づき、政府は、令和６年度において４～５歳児について制度発足以来75年ぶりに改善を図り、子供対保育士の人数を30対１から25対１とするとともに、配置改善に要する経費に対応する公定価格¹¹上の加算措置を設けた¹²。また、１歳児については、加速化プランにおいて、７年度以降の早期に６対１から５対１への改善を進めることとされ、令和７年度予算案において、１歳児の配置基準を５対１以上に改善した場合の加算が措置されている¹³。

保育所等に従事する保育士の数は令和４年において約68万人とされ¹⁴、近年は増加傾向にあるものの、６年10月の有効求人倍率は3.05倍と、全職業計の1.27倍を依然として上回る高い水準で推移している¹⁵。前記の配置基準の改善や、月一定時間までの利用可能枠の中で就労要件を問わず柔軟に利用できる「こども誰でも通園制度¹⁶」の制度化に伴い、今後も保育士の確保は必要とされている。政府は、保育現場へのＩＣＴの導入等による働きやすい職場環境づくり、保育士養成施設への修学支援等による新規資格取得と就労の促進、保

¹¹ 教育・保育に通常要する費用の額を勘案して内閣総理大臣が定める基準により算定した費用の額であり、この公定価格（基本額＋各種加算）に基づき国や市町村等の保育所への財政支援の額が算定される。

¹² 同時に、これまで公定価格での加算がされてきた３歳児についても、20対１から15対１に最低基準が改善された。これらの改善については、当分の間、従前の基準による運営を認める経過措置がある。なお、令和６年７月時点におけるこれらの配置改善の実施状況は、３歳児は全体で96.2%、４～５歳児は全体で94.4%となっている（こども家庭庁第７回子ども・子育て支援等分科会（令6.10.17）参考資料５参照）。

¹³ なお、現行の配置基準では、０歳児は３対１、２歳児は６対１となっている。

¹⁴ こども家庭庁保育人材確保懇談会（第２回）（令6.11.29）資料４ ２頁。なお、令和４年において保育士登録者数は約179万人、登録されているが従事していない者は約111万人とされる。

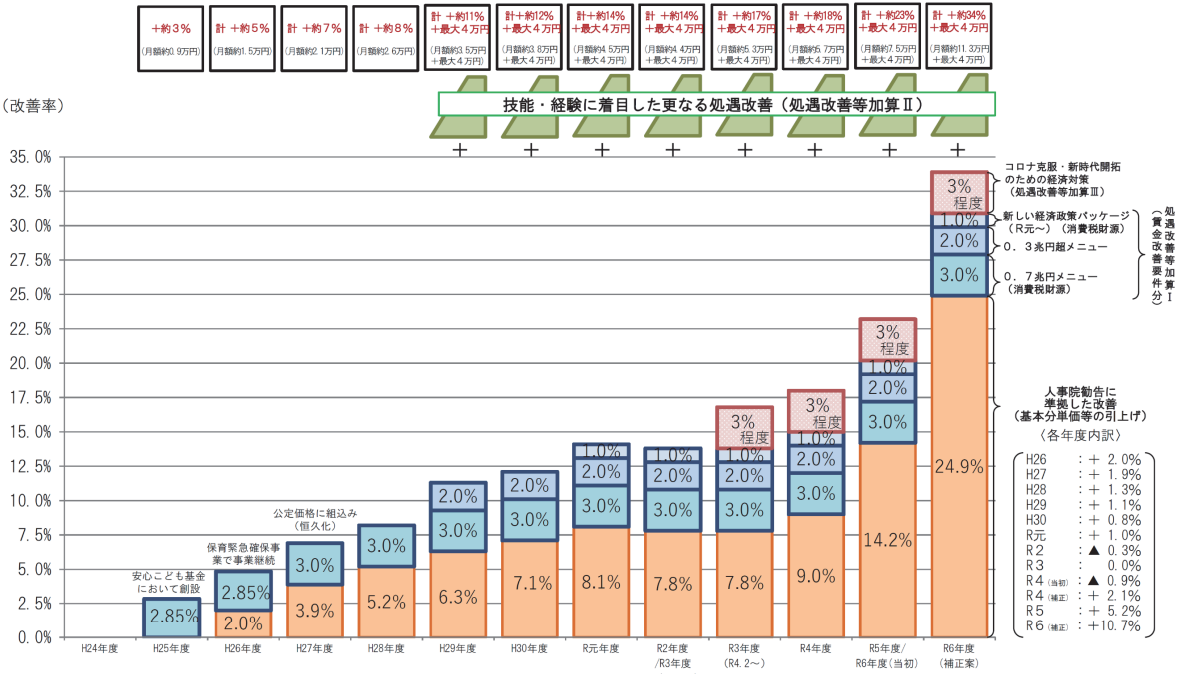
¹⁵ こども家庭庁「保育士の有効求人倍率の推移（全国）（R6.10）」

¹⁶ 令和６年６月に成立した「子ども・子育て支援法等の一部を改正する法律（令和６年法律第47号）」により、７年度から制度化され、８年度から本格実施される。６年度は試行的事業を実施している。

育士・保育所支援センターの法定化¹⁷等の離職者の再就職・職場復帰の促進、保育の現場・職業の魅力発信の取組を総合的に推進していくとしている。

保育士等の処遇については、保育士の令和5年の平均賃金は役職者を除く月収換算で32.1万円となっており、全職種の平均である36.9万円を下回っている¹⁸。政府は、図表4のとおり、平成25年度以降、人事院勧告に準拠した公定価格の見直しや技能・経験に応じた中堅職員に対する月額最大4万円加算等の処遇改善を実施している。加速化プランでは、民間給与動向等を踏まえた更なる処遇改善を進めるとされており、令和6年度補正予算及び令和7年度予算案では、令和6年度人事院勧告を踏まえ、公定価格の保育士等の人件費について過去最大となる10.7%の改善に要する費用を計上している¹⁹。

図表4 保育士等の処遇改善の推移（平成24～令和6年度）



※ 処遇改善等加算（賃金改善要件分）は、平成25、26年度においては「保育士等処遇改善臨時特例事業」により実施
※ 各年度の月額給与改善額は、予算上の保育士の給与改善額
※ 上記の改善率は、各年度の予算における改善率を単純に足し上げたものであり、24年度と比較した実際の改善率とは異なる。
※ 「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」による処遇改善は、令和4年2～9月は「保育士・幼稚園教諭等処遇改善臨時特例事業」により実施。令和4年10月以降は公定価格により実施（恒久化）

（出所）こども家庭庁第8回子ども・子育て支援等分科会（令6.12.19）資料6 2頁

このほか意見書では、「こども誰でも通園制度」における職員配置基準等を満たすための支援策、配置基準の改善は公定価格の加算ではなく基準の改定により実施すること、保育所等施設に対する公立・私立に関わらない財源措置、学童保育施設における職員配置基準の改善や施設・設備の充実に必要な財源措置などを求める要望事項も見られた。

¹⁷ 同センターは、保育士の再就職の促進のため、相談・就職あっせん、求人情報の提供等を行っており、令和6年10月時点で46都道府県75か所に設置されている。7年3月7日には同センターの法定化等の規定の整備を行う児童福祉法等の一部を改正する法律案（第217回国会閣法第40号）が国会に提出されている。

¹⁸ こども家庭庁保育人材確保懇談会（第2回）（令6.11.29）資料4 6頁参照

¹⁹ 令和6年度補正予算に1,150億円、令和7年度予算案に1,607億円を計上している。

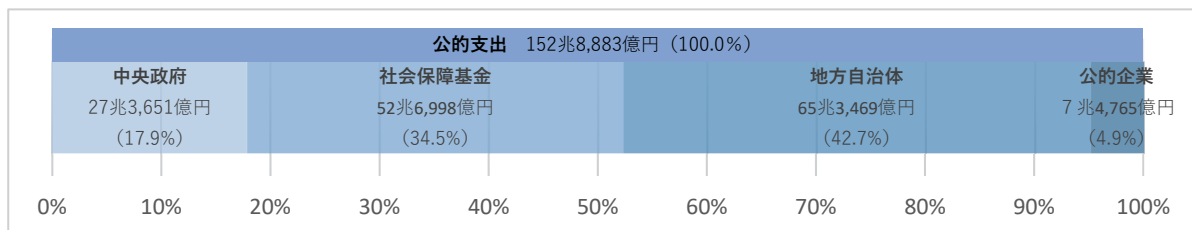
（２）地方財政の充実・強化

主要要望事項

- 社会保障の充実、地域活性化、DX化、脱炭素化、物価高騰対策、防災・減災、地域公共交通の再構築など、増大する地方自治体の財政需要を的確に把握するとともに、それを支える人件費を重視し、十分な地方一般財源²⁰総額の確保を図ること。
- 地方交付税²¹の法定率²²を引き上げるなどし、臨時財政対策債²³に頼らない、より自律的な地方財政の確立に取り組むこと。
- 子育て対策、地域医療の確保、介護や生活困窮者の自立支援など、急増する社会保障ニーズが地方自治体の一般行政経費を圧迫していることから、引き続き、地方単独事業分も含め十分な社会保障経費の拡充を図ること。
- 持続可能な地域社会の維持・発展に向けて、地方創生推進費²⁴を恒久的な財源とすること。
- デジタル化における地方公共団体情報システムの標準化²⁵について、引き続き地域デジタル社会推進費に相当する財源を確保するなど、十分な財源を保障すること。

地方自治体は学校教育や福祉・衛生、警察・消防、道路等の整備といった様々な行政分野の中心的な担い手であり、国民生活に大きな役割を果たしている。令和５年度の公的支出の内訳でみると、図表５のとおり、地方自治体が42.7%と最も大きな割合を占めている。

図表５ 公的支出の状況（令和５年度）



（出所）総務省『令和７年度地方財政白書』を基に筆者作成

令和７年度地方財政計画²⁶により、地方自治体の歳入及び歳出総額の見込額のうち、主要要望事項に関連するものについて確認すると、歳入面については、社会保障関係費や人件

²⁰ 地方税や地方交付税のように、用途が特定されずどのような経費にも使用できる財源

²¹ 地方自治体間の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるよう財源を保障するため、国税として国が代わって徴収し、地方に再配分するもので、地方の固有財源である。

²² 所得税及び法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の19.5%、地方法人税の全額

²³ 地方財政収支の不足額を補てんするため、各地方自治体の特例として発行してきた地方債。なお、令和７年度末の臨時財政対策債残高見込みは42兆3,163億円（前年度比3兆4,929億円減）とされている。

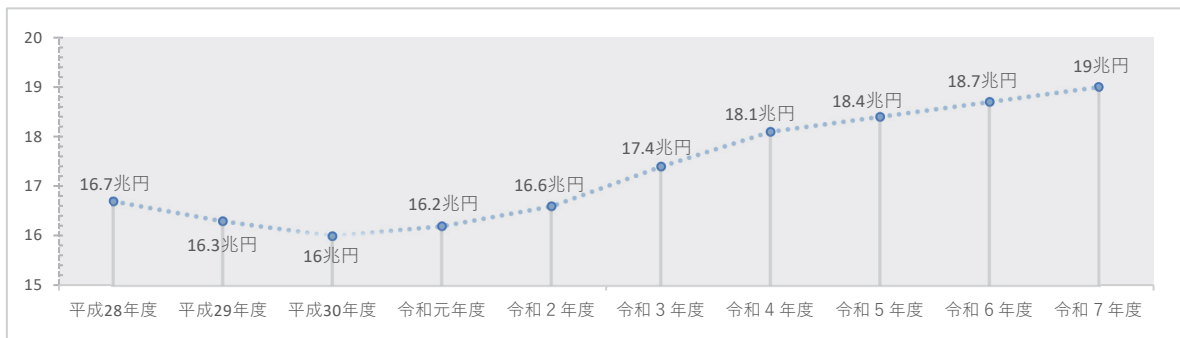
²⁴ 平成27年度以降毎年1兆円が地方財政計画に計上されている。令和５年度に「まち・ひと・しごと創生事業費」から名称変更した。

²⁵ 政府は令和７年度末までの基幹業務システムの標準準拠システムへの移行を地方自治体に求めている。

²⁶ 地方財政計画は、地方自治体の歳入歳出総額の見込額に関してまとめられた書類であり、地方交付税法（昭和25年法律第211号）第7条に基づき、内閣は当該書類を毎年度作成し、国会に提出するとともに一般に公表しなければならないとされている。

費の増加、物価高が見込まれる中、地方自治体が様々な行政課題に対応し、行政サービスを安定的に提供できるよう、交付団体ベースの一般財源総額について前年度比 1 兆 535 億円増の 63 兆 7, 714 億円が確保された。このうち、地方交付税は、法定率分の増加等により、前年度比 2, 904 億円増の 18 兆 9, 574 億円が確保された。図表 6 のとおり、地方交付税が前年度を上回るのは 7 年連続となる。また、臨時財政対策債は平成 13 年度の制度創設以来、初めて新規発行額が 0 円（前年度比 4, 544 億円減）となった。

図表 6 地方交付税の推移



（出所）総務省「令和 7 年度地方財政計画の概要」を基に筆者作成

一方、歳出面について確認すると、人件費に関しては、都道府県が市町村と連携して地域 D X 推進体制を構築できるよう、デジタル人材として市町村支援業務を行う常勤職員について一人当たり単価 780 万円程度の交付税措置を講じるなど措置の拡充が図られている。

子育て対策に関しては、「こども未来戦略」（令和 5 年 12 月閣議決定）に掲げる「こども・子育て支援加速化プラン」実施による令和 7 年度の地方負担分の増（2, 413 億円）について全額計上された。また、医療提供体制を確保するため、へき地医療を担う公的病院等に対する地方自治体の助成経費に係る交付税措置の対象拡大²⁷や、公立病院の経営改善や資金繰り支援のための地方債（病院事業債）の創設等の措置が図られている。

地方創生推進費及び地域デジタル社会推進費に関しては、新しい地方経済・生活環境創生事業費の内数として 1 兆 2, 000 億円が計上された²⁸。なお、デジタル技術を活用した行政運営の効率化や地域の課題解決等に向けた取組の推進のため、地域デジタル社会推進費のほかにデジタル活用推進事業費²⁹が創設され、1, 000 億円が計上された。

このほか意見書では、地域間の税源偏在性の是正に向けて、所得税・消費税を対象に国税から地方税への税源移譲を行うなど抜本的な改善を行うことや、会計年度任用職員の処遇改善や雇用確保のため引き続き財政需要を満たすこと、地域公共交通について地方交付税の個別算定項目に位置付けること³⁰などの要望事項も見られた。

²⁷ 具体的には、へき地医療拠点病院等が行う訪問看護、遠隔医療に要する経費が対象に追加された。

²⁸ 内訳としては、地方創生推進費として 1 兆円、地域デジタル社会推進費として 2, 000 億円が計上されている。

²⁹ 住民の利便性向上につながるシステム導入等のための地方債（デジタル活用推進事業債）の発行を可能とし、公債費の 5 割を交付税措置することとされている。

³⁰ なお、経営悪化に苦しむ公営地下鉄やバス事業等の支援のため、令和 6 年 4 月に交通事業債が創設された。

(3) 地方議会議員の厚生年金への加入

主要要事項

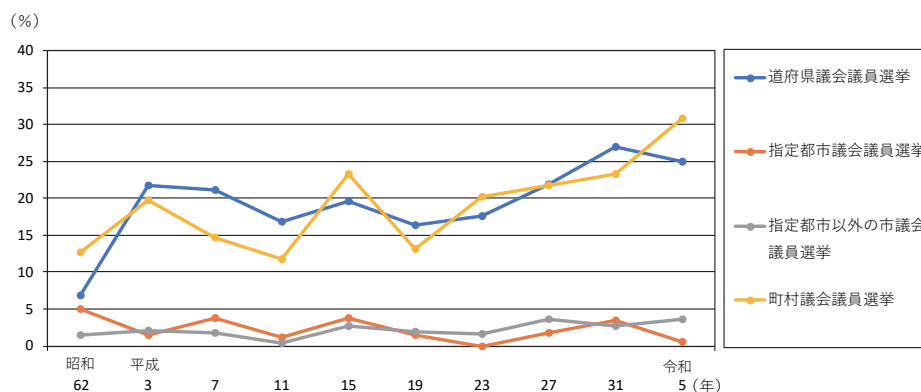
- 国民の幅広い層からの政治参加や地方議会における多様な人材確保の観点から、厚生年金への地方議会議員の加入のための法整備を早急に実現すること。

人口減少と高齢化の進行とともに、地方自治体の経営資源がますます制約される中、地域の多様な民意を集約し、広い見地から住民の利害や立場の違いを包摂する地域社会の在り方を議論する議会の役割は大きい。また、行政以外のサービス提供や課題解決の担い手として、NPO、企業等の多様な主体の参画を得る観点からも、議会の役割は重要である。

議会がこのような役割を果たしていくためには、多様な人材が参画し、住民に開かれた議会を実現していくことが必要とされるが、住民の構成と比較して女性や60歳未満の割合が極めて低いなど、多様性を欠く状況が続くとともに、投票率の低下や無投票当選の増加の傾向から、地方議会に対する住民の関心の低下や議員のなり手不足の問題が指摘されている³¹。

統一地方選挙の結果を見ると、令和5年の投票率は、道府県議会議員選挙41.9%（前回平成31年44.0%）、指定都市議会議員選挙41.8%（同43.3%）、指定都市以外の市議会議員選挙44.3%（同45.6%）、町村議会議員選挙55.5%（同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、道府県議会議員選挙25.0%（前回平成31年26.9%）、指定都市議会議員選挙0.5%（同3.4%）、指定都市以外の市議会議員選挙3.6%（前回2.7%）、町村議会議員選挙30.8%（同23.3%）であり、近年、道府県議会議員選挙及び町村議会議員選挙においては上昇傾向が見られている³²（図表7参照）。

図表7 統一地方選挙における改選定数に占める無投票当選者数の割合の推移



（出所）総務省「地方選挙結果調」、総務省「統一地方選挙結果の概要（速報）」を基に筆者作成

³¹ 第33次地方制度調査会「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」（令4.12.28）1頁

³² 総務省「地方選挙結果調」、総務省「第20回統一地方選挙 発表資料」〈<https://www.soumu.go.jp/senkyo/20touitsusokuhou/index.html>〉、第33次地方制度調査会第9回専門小委員会「【参考資料2】地方議会の課題に係る対応等について（関係資料）」〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000850540.pdf〉参照。なお、東京都特別区の選挙結果は含んでいない。

議員のなり手不足の要因については、議員報酬の額の低さや年金・手当に関する制度が整備されていないことも指摘されてきた³³。意見書では、議員のなり手には、会社員等からの転身者が期待され、転身後も厚生年金の適用を受けることができれば、家族の将来や老後の生活を心配しない環境が整うと指摘されている。

かつては、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議員年金財政の悪化等を踏まえ、平成23年の法改正³⁴により同年6月に廃止された。旧制度廃止を内容とする法案に対しては、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などが求められた³⁵。

同附帯決議を受けて総務省は、地方議会議員が被用者年金に加入することによって、国民、住民の政治参加や地方議会における人材確保に資するという認識を示す一方で、保険料の2分の1の事業主負担として公費負担が見込まれること、厚生年金の被用者要件、労働時間要件等に対する法的手当といった課題があるとした³⁶。その後、総務省は、地方議会議員の厚生年金加入については、その身分の根幹に関わることであるので、各党各会派において議論がなされる必要がある³⁷とする見解を示している。

地方議会の三議長会³⁸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続けている³⁹。このほか、一部の意見書では、厳しい財政状況にある地方自治体に新たな追加負担を生じさせることなどから、地方議会議員の厚生年金加入については慎重に議論、検討することを求める意見も見られた。

³³ なお、令和5年統一地方選挙に向けて共同通信社は、令和4年11月から5年1月にかけて、全ての都道府県議会と市区町村議会の議長を対象としたアンケート調査を実施した。議員のなり手不足を感じているとの回答は、「感じる」「どちらかと言えば感じる」の合計で全体の63%であった。なり手不足解消に有効な手段を複数回答で聞いたところ、「議員報酬の引き上げ」（77.6%）のほか、「議員の厚生年金制度」（55.2%）、「兼業規制の緩和」（47.3%）との意見が多かった（共同通信社「地方議会はいま 全国議長アンケート」（令5.1.30）〈https://www.47news.jp/dk_kd44-local_council_free〉）。

³⁴ 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）

³⁵ 第177回国会衆議院総務委員会議録第14号13頁（平23.4.28）、第177回国会参議院総務委員会議録第14号15頁（平23.5.19）

³⁶ 第180回国会参議院総務委員会議録第14号15頁（平24.6.19）。なお、公費負担については、令和元年当時の政府答弁では毎年度約160億円とされた（第200回国会衆議院総務委員会議録第3号20頁（令元.11.19））。

³⁷ 第211回国会参議院地方創生及びデジタル社会の形成等に関する特別委員会議録第6号12頁（令5.4.14）

³⁸ 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

³⁹ 全国都道府県議会議長会は、「総務省『地方議会・議員のあり方に関する研究会』への意見」（令元.11.15）において、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（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）を挙げ、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。

（４）国の補充的な指示権を拡充する地方自治法改正案の慎重審議等

主要な要項事項

- 非平時における国からの指示権を創設する場合は、「非平時」とされる事態を明確にするとともに、地方自治体の自主性・自立性を尊重する観点から、行使する際の要件を絞った上で法に明確に規定し、権限の行使に当たっての適正確保のための慎重な手続を設けるなど、極めて限定的かつ厳格な制度となるよう慎重に検討すること。
- 広く国民に影響を及ぼす地方自治法の改正では、国会での議論にとどまらず、地方自治体の長、議員等から広く意見を聴取の上で行うなど、国民的な議論を経た上で慎重に進めること。
- 国からの指示が現場の実情を適切に踏まえた措置となり、地方自治の本旨に反し安易に行使されることのないよう、衆参両院の附帯決議を踏まえた制度運用とすること。

新型コロナウイルス感染症対応については、国と地方の連携等をめぐり課題も指摘され、令和４年１月、岸田内閣総理大臣から、コロナ後の経済社会に的確に対応した地方制度の在り方等について諮問を受け、５年１２月、第３３次地方制度調査会は、「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」を提出した。同答申では、コロナ禍において、従来の法制では想定されていなかった事態が相次ぎ、国と地方間の役割分担や情報共有・コミュニケーションの在り方などをめぐり様々な課題があった等の認識が示された。その上で、平成１２年の地方分権一括法によって構築された一般ルール⁴⁰を尊重しつつ、大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国民の生命、身体又は財産の保護のため必要な措置の実施が必要であるが個別法の規定では想定されていない場合に、国が地方自治体に対し地方自治法の規定を直接の根拠として必要な指示（国の補充的な指示）を行うことを可能とすべきと提言された。

令和６年３月、政府は同答申を踏まえ、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例としての国の補充的な指示権の創設を含む地方自治法の一部を改正する法律案（第２１３回国会閣法第３１号）を国会に提出した。

こうした動きを受け、意見書では、同改正案は団体自治と住民自治を確立する地方自治の本旨と相いれない、また、国と地方自治体は対等・協力の関係とされ、国の関与は必要最小限かつ地方自治体の自主性・自立性に配慮する現在の枠組みを考慮していないなどとして、国会における慎重な審議や国民的な議論が求められるとともに、国からの指示を行う必要がある「非平時」とされる事態と指示を行う場合の要件の明確化、指示権行使に当たっての手続の厳格化などが求められた。そのほか、指示権の創設に反対を唱える意見書も見られた。

衆議院における同改正案の委員会審査では、対政府質疑及び参考人質疑⁴¹が行われると

⁴⁰ 地方自治法において、「国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係」として、国の関与は個別の法令の根拠を要することや、関与は必要最小限のものとし、地方自治体の自主性及び自立性に配慮しなければならないことなどが定められている。

⁴¹ 全国知事会会長を含む５名の参考人から意見聴取が行われた。なお、全国知事会は、地方自治法改正案の提出を受け、国の補充的な指示が現場の実情を適切に踏まえた措置となり、地方自治の本旨に反し安易に行使さ

ともに、国による補充的指示が行われた場合に、その旨及び内容を国会に報告する規定を設ける修正案が提出され、令和6年5月30日、同改正案は衆議院本会議において修正議決された。参議院の委員会審査では、対政府質疑及び修正案提出者に対する質疑並びに参考人質疑が行われ、同年6月19日に参議院本会議において可決、成立した（図表8参照）。なお、衆参両院の総務委員会において、同改正案に対して附帯決議が付されている。

附帯決議では、補充的指示権の行使に当たり、あらかじめ関係地方自治体等との協議等により、事前に必要な調整を行うことや、指示の内容は目的達成のために必要最小限とし、地方自治体の意見や地域の実情を踏まえたものとする、行った指示について事後検証を行うことなどが求められた。改正案成立後に提出された意見書では、これらを踏まえた制度運用とすることなどが求められた。

令和6年8月、総務省は、各府省及び地方自治体に対し、国の補充的指示権に関する運用等の考え方について通知を行っている⁴²。同通知において、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態とは、災害対策基本法や新型インフル特措法において、国が役割を果たすこととされている事態に比肩する程度の被害が生じる事態を指すものであり、事態の規模、態様等に照らして判断されるとしている。また、指示の要件については、目的を達成するために必要な最小限度の範囲で、地方自治体の自主性及び自立性に配慮して行われる必要があるとしている。加えて、国は、補充的な指示の事前手続として、あらかじめ地方自治体から提出を受けた資料又は意見等により、地域の実情を十分踏まえた上で検討し、閣議決定を経て行うこととしている。さらに、指示が行われた場合には、国会報告のほか、地方自治体等の関係者の意見を聴いた上で適切に検証される必要があるとしている。

図表8 地方自治法改正の一部を改正する法律の概要（国の補充的指示）

3. 大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例

現行の国と地方公共団体との関係等の章とは別に**新たな章を設け、特例を規定する。**

① 国による地方公共団体への資料又は意見の提出の求め

事態対処の基本方針の検討等のため、国は、地方公共団体に対し、資料又は意見の提出を求めることを可能とする。

② 国の地方公共団体に対する補充的な指示

適切な要件・手続のもと、国は、地方公共団体に対し、その事務処理について国民の生命等の保護を的確かつ迅速に実施するため講ずべき措置に関し、必要な指示ができることとする。

【要件】個別法の規定では想定されていない事態のため個別法の指示が行使できず、国民の生命等の保護のために特に必要な場合（事態が全国規模、局所的でも被害が甚大である場合等、事態の規模・態様等を勘案して判断）

【手続】・あらかじめ、地方公共団体に対し、資料又は意見の提出の求め等の適切な措置を講ずるよう努める

・閣議決定

・事後の国会報告

※衆議院修正による

（出所）総務省「地方自治法の一部を改正する法律の概要」より抜粋（赤枠及び赤文字は筆者加筆）

ることがないよう、国と地方自治体が事前に適切な協議・調整を行う運用とすること及び国の指示は目的達成のために必要最小限度の範囲とすることを求める提言を行っている（全国知事会「国の補充的な指示の制度化についての提言」（令6.5.10）参照）。

⁴² 「地方自治法第2編新第14章「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例」の運用等の考え方について（通知）」（総行行第376号・総行公第62号及び総行行第377号・総行公第63号）

(5) 刑事訴訟法の再審規定の改正

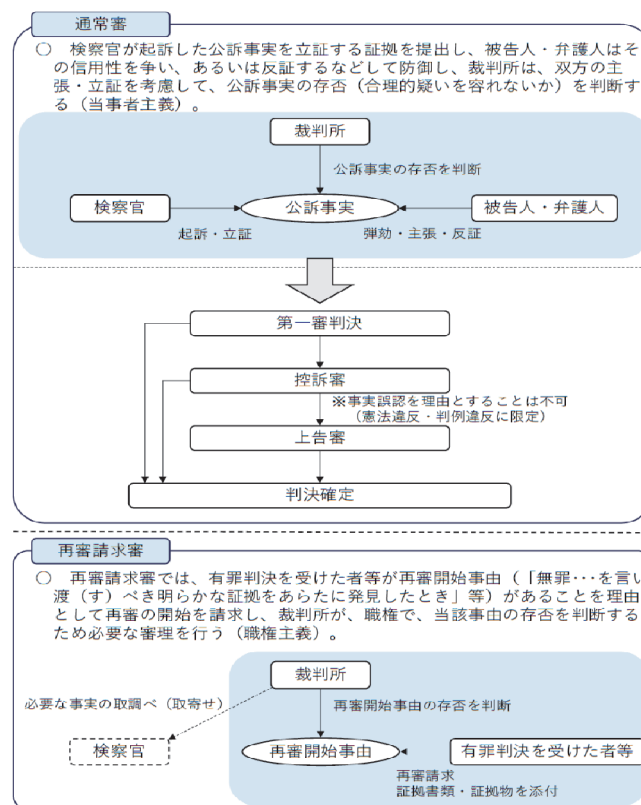
主要要望事項

- 再審請求手続における手続規定を整備すること。
- 再審請求手続における捜査機関が保管する全ての証拠の開示を制度化すること。
- 再審開始決定に対する検察官の不服申立てを禁止すること。

再審とは、通常審（三審制）を経て確定した有罪判決について、主として事実認定の不当を是正し、その言渡しを受けた者を救済するための非常救済手続である。

再審の手続は、再審請求審と再審公判の二段構造となっている。再審請求審は、有罪判決を受けた者等が再審開始事由⁴³があることを理由として再審の開始を請求し、裁判所が、職権で、当該事由の存否を判断するための審理を行う手続である。裁判所は、必要があるときは、職権で事実の取調べを行い、検察官が保管する通常審の公判に提出されなかった記録等の取寄せを行うこともできる。

図表 9 通常審（三審制）及び再審請求審の手続構造



（出所）改正刑訴法に関する刑事手続の在り方協議会第9回会議（令5.11.8）配布資料35

再審請求審において再審開始決定がなされ、それが確定した場合は、再審公判に移行す

⁴³ 無罪を言い渡すべき明らかな証拠を新たに発見したとき（刑事訴訟法第435条第6号）等が挙げられる。

る。再審公判の訴訟手続は通常審と同様となる。再審請求に関し裁判所が行った決定に対しては、不服申立てを行うことができ、検察官による不服申立ても認められている。

意見書では、えん罪は国家による最大の人権侵害の一つであり、えん罪被害者救済のために再審があるが、現行刑事訴訟法では、再審請求審の進め方は裁判所の広範な裁量に委ねられ、事件を担当する裁判官により異なり、公平性が損なわれているとの指摘がなされた。また、過去のえん罪事件で、検察庁等の捜査機関が保管する証拠が再審段階で明らかになった例があること、裁判所の再審開始決定に対する検察官の不服申立てが相次ぎ⁴⁴、速やかな救済が妨げられていること⁴⁵などを理由として、再審規定の改正が求められた⁴⁶。

政府は、再審制度の在り方について、確定判決による法的安定性の要請と個々の事件における既存の判決を是正する必要性の調和点をどこに求めるかという重要な問題であり、様々な観点から慎重に検討すべきとしている⁴⁷。また、再審請求手続において捜査機関が保管する全ての証拠を開示する制度の導入について、関係者の名誉・プライバシーの侵害、罪証隠滅、証人威迫等の弊害が生じるおそれがあり、ひいては国民一般から捜査への協力を得ることが困難になるおそれがあるなどの問題があり、慎重に検討すべき問題だとしている⁴⁸。そして、再審開始決定に対する検察官の不服申立てを制限することは、違法、不当な決定の是正を困難にするおそれがあり、慎重な検討を要するとしている⁴⁹。

一方、令和4年7月から「改正刑訴法に関する刑事手続の在り方協議会」⁵⁰が開催されており、再審請求審における証拠開示等について協議が行われている。そして、7年2月5日に開催された同協議会において、再審については別途、法制審議会において更に検討を深めるべきであるといった意見が示されたことなど⁵¹から、同年3月28日に臨時の法制審議会を開催し、再審手続に関する規律の在り方について諮問することとしている⁵²。

⁴⁴ 日本の再審制度のルーツとされるドイツでは、1960年代の法改正で再審決定に対する検察官の不服申立てができなくなった。また、日本の再審では請求人が新証拠を提出する必要があるが、英国では、再審申立てを受け事件の再調査を行う独立機関である刑事事件再審委員会が公的機関や民間機関から必要な資料を入手することができる（『産経新聞「【再審再考】（下）法制、海外では改正も 問われる日本のあるべき「形」』」（令5.9.18））。

⁴⁵ いわゆる袴田事件では、第二次再審請求において、平成26年に静岡地裁が再審開始決定を行った後、検察官が不服申立てを行い、令和5年に再審公判が始まるまでに9年以上を要しており、令和6年に無罪判決が確定するまで10年以上を要している（日本弁護士連合会「袴田事件」〈<https://www.nichibenren.or.jp/activity/criminal/deathpenalty/q12/enzaihakamada.html>〉）。

⁴⁶ 刑事訴訟法の再審規定は、昭和24年に現行刑事訴訟法が施行されて以来、改正されていない。

⁴⁷ 法務省「法務大臣閣議後記者会見の概要」（令6.3.1）〈https://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00491.html〉

⁴⁸ 第213回国会衆議院予算委員会議録第6号44頁（令6.2.8）

⁴⁹ 第213回国会参議院本会議録第4号10頁（令6.2.2）

⁵⁰ 刑事訴訟法等の一部を改正する法律（平成28年法律第54号）附則第9条第3項において、政府は、法律の公布後、必要に応じ、速やかに、再審請求審における証拠の開示等について検討を行うものとするとしており、法務省が行う検討に資するため、同法による改正後の規定の施行状況をはじめとする実務の運用状況を共有しながら、意見交換を行い、制度・運用における検討すべき課題を整理している。

⁵¹ 法務省「法務大臣閣議後記者会見の概要」（令7.2.7）〈https://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00585.html〉

⁵² 法務省「法務大臣閣議後記者会見の概要」（令7.3.14）〈https://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00596.html〉

4. おわりに

本稿では、令和6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、かとう ともこ、ばんの まさと、すがや りゅうじ、
おやま いくみ)