

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（令和元年～5年） －国会への要望の背景－
著者 / 所属	松本 一将 / 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	471号
刊行日	2024-12-10
頁	151-166
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20241210.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（令和元年～5年）

— 国会への要望の背景 —

松本 一将

（前行政監視委員会調査室）

1. はじめに
2. 意見書制度の概況
3. 5年間で参議院が受理した意見書全体の概観
 - （1）参議院における意見書年間受理件数の推移
 - （2）参議院における意見書月別受理件数
4. 要望の背景等
 - （1）新型コロナウイルス感染症関連の要望について
 - （2）学校教育関連の要望について
 - （3）国土強靱化に関する要望について
 - （4）地方財政に関する要望について
 - （5）森林・林業・木材産業に関する要望について
5. 総括
 - （1）主な意見書の特質
 - （2）国会の動向
 - （3）5年間の主な項目の一覧

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、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、小委員会を設置しての審議もなされており³、国と

¹ 本稿は令和6年11月22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）を参照

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

地方公共団体の事務の実態や地域の実情に応じた地方公共団体に対する財源等の支援の在り方を始め、新型コロナウイルス感染症（以下「新型コロナ」という。）対策に関連した国の対応、デジタル化の進展を踏まえ国と地方公共団体に求められる役割、公務員の定員や雇用の在り方など、国と地方の関係性に軸足を置いた幅広い議論がなされてきた。

一方、参議院が受理した地方公共団体の議会（以下「地方議会」という。）からの意見書に目を向ければ、国の地方に対する支援等について政策分野を問わず数多くの要望がなされてきた。

これまで行政監視委員会調査室では、令和元（平成31）年から令和5年までの5年間にわたり、参議院が地方議会から受理した意見書について、各年の主な要望を抽出し取りまとめた項目の内容を本誌において紹介してきた。

本稿では、上記5年間で紹介してきた主な項目を整理するとともに、5年間を通じて特に要望の多かった項目に焦点を当て、要望の背景等を紹介したい。

2. 意見書制度の概況

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、地方自治法（昭和22年法律第67号）第99条に基づくものであり、同法では、「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⁵のみであったが、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。同改正時の参議院における審査では、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⁷。

提出を受けた意見書については、法的な拘束力を持つものではなく、意見書の提出があった場合には、国会や関係行政庁はそれを受理する義務はあるものの、それに何ら拘束されることはなく、意見書に対して回答する義務もないとされる⁸。

そのため、提出された意見書をどのように取り扱うかは、それぞれの機関の判断に委ね

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年の各サイクルでは、「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、審議がなされた。

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、総務大臣を経由した上で内閣に対する意見の申し出又は国会に対する意見書の提出を行うことができる（地方自治法第263条の3第2項）。また、内閣は上記の意見の申出を受けた時は遅滞なく回答するよう努めることとされ、当該意見が地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務付けると認められる国の施策に関するものである時は、遅滞なく回答するものとされている（地方自治法第263条の3第3項及び第4項）。

⁵ 関係行政庁とは、意見書の内容について関係のある行政庁であり、国の行政機関だけではなく、地方公共団体の行政機関（当該地方公共団体の行政機関も含む。）も該当するとされている（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 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。

⁷ 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 川崎政司『自治体議会を考える—そのあり方探求 住民の期待に応え議員としての役割を果たすために—』（第一法規、令和5年）398頁

られており、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おり、国会が閉会中であっても意見書の受理を行っている⁹。

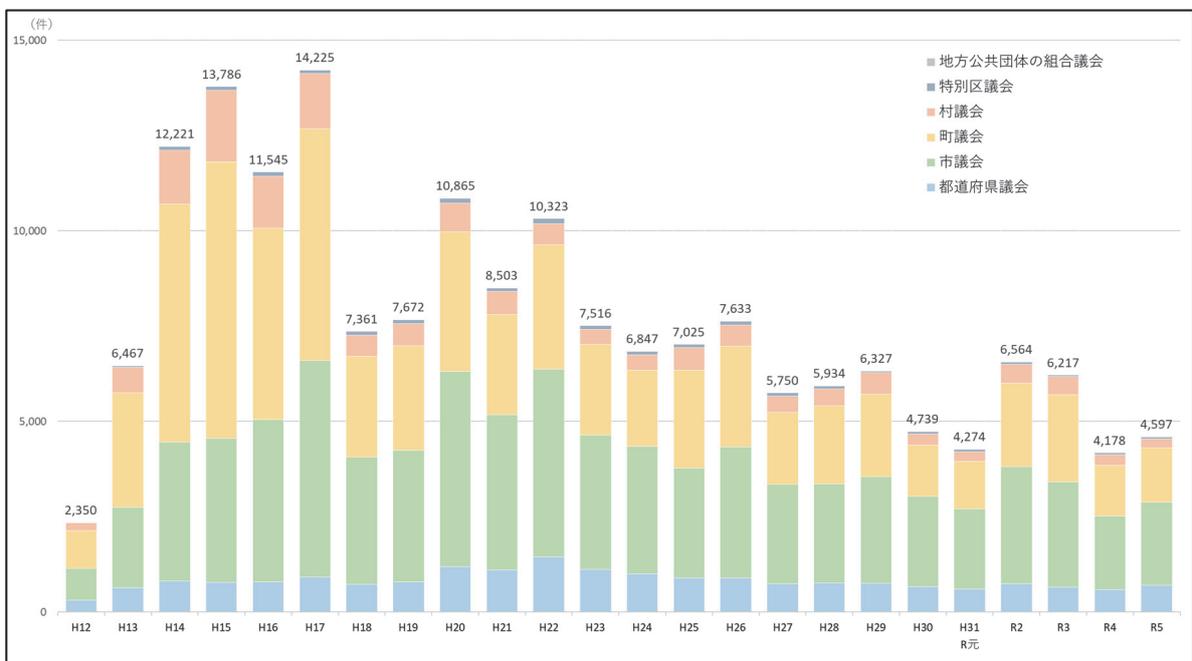
3. 5年間で参議院が受理した意見書全体の概観

(1) 参議院における意見書年間受理件数の推移

これまでの参議院における意見書の年間受理件数の推移は、図表1のとおりである。

令和5年に参議院では、1,280の地方議会から4,597件の意見書を受理しており、提出議会別の延べ件数は、都道府県議会が699件、市議会が2,179件、町議会が1,423件、村議会が243件、特別区議会が48件、地方公共団体の組合議会が5件となっている。

図表1 参議院における意見書年間受理件数の推移



(出所) 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) -参議院が受理した意見書の主な項目(令和5年)-」『立法と調査』No. 466(令6.4.26)94頁

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、以後は逓減傾向が見られてきた¹⁰。新型コロナ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令和2年及び3年にそれぞれ約2,000件に及んでいたこともあり、当該年の受理件数は上昇しているものの、新型コロナに関する意見書の受理件数は4年に急減しており、その後の年間受理件数は新型コロナの感染拡大以前と同水準で推

⁹ 衆議院では、基本的に意見書の受理を開会中に限定している(前掲注8参照)。

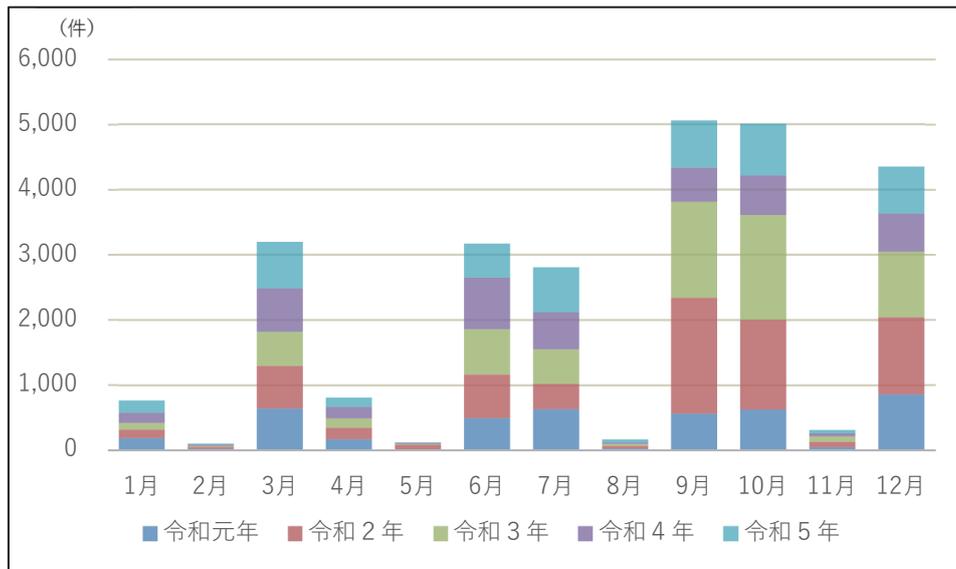
¹⁰ いわゆる「平成の大合併」により、平成17年前後に地方公共団体数は大きく変動している(平成16年5月:市695、町1,872、村533、計3,100→平成18年3月:市777、町846、村198、計1,821)。

移している¹¹。

（２）参議院における意見書月別受理件数

参議院における令和元年から５年までの５年間に於ける意見書の月別受理件数の状況は図表２のとおりである。

図表２ 令和元年から５年までの５年間に於ける意見書の月別受理件数



（出所）筆者作成

多くの地方議会では、定例会の最終日に意見書をまとめて議決するのが通例のようであり、定例会が開かれることが多い3月、6月、9月、12月の時期に提出件数が多くなる傾向がある¹²ことが確認できる¹³。

4. 要望の背景等

令和元年から５年までの５年間に参議院が地方議会から受理した意見書は計25,830件となる。本稿では、５年間を通じて特に要望の多かった項目を整理しており、その上位５項目は、図表３のとおりである¹⁴。

¹¹ 令和元年から５年に参議院に提出された意見書のうち、件名に「コロナ」を含む意見書の総数は4,300件（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件と推移）。実際には、このほかに本文において新型コロナ関連の取組に触れているものも見られる。

¹² 前掲注8参照

¹³ 令和元年の意見書（4,274件）を提出年月日で整理すると、地方議会の定例会との関連性がよりはっきり確認できる（前年12月：187件、1月：3件、2月：28件、3月：806件、4月：4件、5月：6件、6月：875件、7月：276件、8月：6件、9月：896件、10月：315件、11月：28件、12月：844件）。

¹⁴ 各年に参議院で受理した意見書の内容を確認し、件名や要望等の内容ごとに項目を整理している。意見書の表現は提出した地方議会ごとに多様であり、項目の整理作業は筆者の判断において行っている。そのため、図表３の新型コロナ関連の意見書の受理件数と脚注11で示した件名に「コロナ」を含む意見書の総数は一致していない。

図表3 参議院が受理した意見書で多かった主な項目（令和元年～5年）

	主な要望事項	意見書の受理件数					合計
		令和元年	2年	3年	4年	5年	
1	新型コロナ関連（地方財政、感染症対策、経済対策、ワクチン、後遺症、その他）	0	2,132	1,685	46	68	3,931
2	学校教育関連（義務教育費国庫負担制度、少人数学級、教職員定数、教育予算、就学援助）	582	733	569	549	590	3,023
3	国土強靱化に資する社会資本整備等	70	779	218	215	203	1,485
4	地方財政の充実・強化	89	106	298	288	301	1,082
5	森林・林業・木材産業の成長産業化	190	170	175	178	196	909

（出所）筆者作成

以下では、これら5項目について、要望の背景等¹⁵を紹介する。

（1）新型コロナウイルス感染症関連の要望について

令和2年1月に国内で最初の新型コロナ感染者が確認されて以来、全国において急速に感染が拡大したことで、その影響の分析や対策について国民的な議論を呼んできた。その結果、新型コロナの感染症法¹⁶上の位置付けは、3年2月に「新型インフルエンザ等感染症（2類相当）」に該当するものとされた。その後、発生初期と比較して重症度が低下していたことから、5年5月8日には感染症法上の位置付けが「5類感染症」となり、同法に基づく新型コロナ陽性者等の外出自粛が求められなくなるなど、感染対策は個々人の自主的な取組に委ねられるようになったが、今なお感染者は全国で発生している¹⁷。

新型コロナ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が令和2年と3年で多数提出されており、その内容は地方税財政、国民生活、雇用、観光業・飲食業、医療提供体制、検査体制など、多岐にわたっている¹⁸。

令和2年2、3月頃の意見書では、新型コロナ感染者が同年1月15日に日本国内で初めて確認された後、全国各地に感染が拡大し、その対処のため国内で混乱が生じている状況

¹⁵ 意見書については、そのほとんどが前文と要望で構成されている。前文では、要望の背景等が記載されている場合もある。

¹⁶ 感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（平成10年法律第114号）。同法では、感染症について感染力や感染した場合の重篤性などを総合的に勘案した上で、危険性の度合いが高い順に1～5類等に分類し、感染拡大を防止するために行政が講ずることができる対策を定めている。

¹⁷ 5類感染症となった令和5年5月から6年4月の1年間で、死者数は約3.2万人となっており、季節性インフルエンザの約15倍となっている（『産経新聞』（令6.10.28））。

¹⁸ 令和2年の意見書における新型コロナ対策に関する地方議会の主な要望については、根岸隆史・内藤亜美・岩崎太郎・徳田貴子・永籬舞衣「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）を参照

がうかがえる。例えば、地方公共団体では感染予防として、マスクの着用や消毒液、防護具等の使用を周知しているが、医療物資の品切れによって予防措置が困難となっていることから、国に対して医療物資の安定供給に取り組むことなどが要望されている¹⁹。また、渡航歴がなく感染経路が明らかではない日本人感染者の発生、国内初の死亡者を含めた多数の感染者や無症状の感染者も確認されたことによって国民の不安が高まっていることなどから、感染者の早期発見のための検査実施体制の強化、ワクチンや治療薬の開発促進、水際対策の強化などが要望された。同年2月には内閣総理大臣から小中学校等の一斉臨時休校の要請もあり、児童生徒や保護者等に戸惑いが見られていることから、臨時休校に伴う影響を踏まえた児童生徒への学習支援や保護者等の負担軽減などの対策を講じることも要望されている。

令和2年4月以降の意見書では、経済対策についての要望が目立ち始めている。意見書からは、同月に政府が新型コロナに関する緊急事態宣言を発出し、国民に対して外出自粛等を要請したことや緊急事態宣言を延長したことで、経営に困難を来している事業者の増加を危惧している状況がうかがえる。そして、国に対しては、各種要請をしている国が責任を持った、事業者、特に中小企業及び小規模事業者に寄り添った大胆かつ迅速な緊急経済対策²⁰が求められた²¹。

令和2年8月以降の意見書では、新型コロナに関連した地方財政についての要望がかなりの数を占めている。意見書からは、新型コロナの影響が地域経済にも大きく及び、地方税・地方交付税など一般財源²²の激減が避け難くなっている状況であるとし、医療介護、子育て、地域の防災・減災、雇用の確保など喫緊の財政需要への対応を始め、長期化する感染症対応にも迫られることから、地方公共団体が地方財源の不足を懸念していたことが読み取れる。そのため、国に対しては、3年度地方財政対策及び地方税制改正に向けて、地方の安定的な財政運営に必要な一般財源総額を確保することなどが要望されている²³。

令和3年の意見書では、変異株も加わって新型コロナがまん延していることにより、地

¹⁹ 政府は、令和2年4月閣議決定の「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」において、布製マスクの一住所当たり2枚配布や消毒液等の確保を実施することとした。

²⁰ 政府は、感染拡大の影響により月の売上げが前年同月比で50%以上減少している事業者に対し、事業継続を下支えし、事業全般に広く使える給付金を支給する持続化給付金制度を新規に開始した（申請期間：令和2年5月1日～3年2月15日）。持続化給付金は、中堅企業・中小企業、小規模事業者に対して最大200万円、フリーランスを含む個人事業者に対して最大100万円がそれぞれ支給される。約441万件の申請があり、約424万件の中小企業・個人事業者に約5.5兆円を支給し、事業を終了した（経済産業省ホームページ「持続化給付金の申請と給付について」〈<https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka-info.html>〉）。

²¹ 家計向けの支援として政府は、特別定額給付金事業を実施した。簡素な仕組みで迅速かつ確かな家計への支援として、全ての国民（基準日（令和2年4月27日）において住民基本台帳に記録されている者）を対象に1人につき10万円を給付する事業であり、令和2年度第1次補正予算に計上された予算総額は12.88兆円に上った。

²² 用途が特定されず、どのような経費にも使用できる財源

²³ 政府は、新型コロナの感染拡大防止とともに、感染拡大の影響を受けている地域経済や住民生活を支援し地方創生を図るため、地方公共団体が地域の実情に応じて必要な事業を実施できるよう、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金を交付しており、令和2年度から5年度までに総額18兆3,260億円が措置されている。また、固定資産税については、新型コロナウイルス感染症緊急経済対策の一環として行われた地方税法等の改正により、中小事業者等が所有する償却資産及び事業用家屋に係る固定資産税等の令和3年度課税の1年分限りの軽減措置や、生産性革命の実現に向けた固定資産税の特例措置の拡充が行われ、これらの措置に伴う減収は、国が全額補填している。

域経済への影響が引き続き大きいことから、前年に続き地方財政についての要望が多数を占めている。また、3年2月17日から新型コロナワクチンの接種が開始され、ワクチンが感染拡大防止の切り札になるのではないかという期待感が出てきた一方、副反応や健康被害などに関する不安も根強く存在していると、ワクチン接種に関する正確な情報について、あらゆる世代に分かりやすく周知することが求められている。多くの国民を対象とした短期間でのワクチン接種は地方公共団体にとって前例のない取組であったため、医師等の人材の確保やワクチン接種体制の整備に伴う財政負担への国の支援も要望されている。

令和4年以降、新型コロナに関する意見書の数は減っているものの、新型コロナ感染後の後遺症に苦しむ人や新型コロナワクチン接種後の後遺症を訴える人も出ており、周囲の理解不足も相まって悩んでいる患者を支援する必要性が高まっているとし、相談体制の整備や後遺症への社会的認知度の向上に向けた取組が求められている。

令和5年の意見書では、感染拡大から3年が経過し、新型コロナへの向き合い方も変わる中で、効果的な治療法や診断方法も確立されていない後遺症に悩んでいる方々の治療法等の確立は重要な課題であるとし、新型コロナ後遺症の原因究明と新たな治療法の確立に向けた研究予算を確保することなどが求められている。また、5年5月8日から感染症法上の位置付けを5類感染症とする方針が決定すると、感染者数の急増で医療体制がひっ迫する中での決定に医療現場からの否定的な指摘もあるとし、5類移行後も医療機関の経営を困難にするような公費負担や財政措置の縮小をしないよう要望されている²⁴。

国会においては、衆・参本会議や様々な委員会で新型コロナに関する議論がなされてきた²⁵。最近の議論では、新型コロナへの対応で明らかとなった課題等に対応できるようにするための新型インフルエンザ等対策政府行動計画の改定に当たり、政府における新型コロナ対応の事後検証の必要性を問うものもある²⁶。

(2) 学校教育関連の要望について

学校教育関連の意見書については、令和2、3年での提出が突出していた新型コロナに関する意見書とは異なり、毎年恒常的に多くの地方議会から提出されている。主な要望の内容は、義務教育費国庫負担金制度の堅持・拡充や少人数学級の推進、教職員定数の改善、教育予算の拡充、就学援助の充実など、多岐にわたっている²⁷。

義務教育費国庫負担制度は、教育の機会均等と教育水準の維持向上を図るため、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

²⁴ 令和6年度地方財政計画では、新型コロナワクチン接種に要する経費450億円が計上された。

²⁵ 国会会議録検索システムの詳細検索機能により、平成31年1月1日以降に開会された国会（第197回国会以降）の会議録を対象に、厳密な検索欄にチェックした上で、本文（発言単位）を「コロナ」の文言で検索すると、3,220の会議録の41,655箇所が該当している。

²⁶ 第213回国会参議院行政監視委員会会議録第4号12～13頁（令6.5.13）。なお、新型インフルエンザ等対策政府行動計画は令和6年7月2日に改定されている。

²⁷ 学校教育関連の意見書については、後掲の図表4にもあるように、従来からそれぞれの内容ごとに分けて本誌で紹介している。それぞれの内容は全て教育現場に関係することであり、5年間の経過を把握する上で統合した方がより教育現場全体のイメージを持ちやすいことから、本稿では統合して紹介している。

義務教育諸学校²⁸の教職員²⁹の給与費について3分の1を国が負担するものである³⁰。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、国の負担割合が3分の1になったことで、定数内での期限付採用職員や非常勤教職員が増加し、教職員定数³¹どおり教職員を配置できないなどの状況が顕著になっているとし、厳しい財政状況の中、独自財源で人員配置等を行う地方公共団体もあることから、地方公共団体間で教育格差が生じる懸念が示されている。

少人数学級については、質の高い義務教育の実現のために推進されてきている。義務標準法³²では公立義務教育諸学校における学級編制（1学級の児童生徒数）と教職員定数の標準が定められ、1学級の児童生徒数は、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ところ、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³³。しかし、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が明らかになっている³⁴。意見書では、子供の貧困、いじめ、不登校、教職員の長時間労働や未配置等の課題が学校現場に山積し、子供たちの豊かな学びを保障するための教材研究や授業準備の時間を十分に確保することが困難な状況となっており、子供たちへのきめ細かな教育を実現するためには、教職員定数を抜本的に改善することによる少人数学級の実現³⁵と教職員の超勤・多忙化の解消が不可欠であることが指摘されている。

家庭の費用負担に目を向けた意見書も多数見受けられる。義務教育段階では、国公立学校の授業料、国公立学校の教科書は無償であるが、これら以外にも学校生活を送るため多くの費用が必要とされている³⁶。こうした費用を負担することが困難な児童生徒の保護者を支援するため、市町村が学用品費や通学費、修学旅行費などの援助を行う就学援助制

²⁸ 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

²⁹ 校長、副校長・教頭、主幹教諭、指導教諭、教諭、養護教諭、栄養教諭、助教諭、養護助教諭、寄宿舎指導員、講師、事務職員及び学校栄養職員

³⁰ 義務教育費国庫負担金の令和6年度予算額は1兆5,627億円であり、文部科学省予算（一般会計）の29.3%を占める最大の経費となっている（文部科学省「令和6年度予算のポイント」（令6.3）2頁）。

³¹ 教職員定数は、学級担任等の基本的な定数であり、学級数等に応じて機械的に計算される基礎定数と、少人数指導やいじめへの対応などの政策目的に応じ、予算の範囲内で措置される加配定数から構成される。

³² 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）

³³ 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・指定都市において国の標準を下回る少人数学級が実施されている（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 97頁））。

³⁴ 「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時間である（前掲注33資料23頁参照）。

³⁵ 小学校の35人学級への引下げに伴い、令和4、5年の意見書では、中学校の35人学級の実現や、更なる少人数化などの要望もなされている。

³⁶ 保護者が1年間に支出した子供1人当たりの学校教育費（学用品費・修学旅行費、通学関係費等）と学校給食費の年間合計額は、公立小学校で約10.5万円、公立中学校で約17.0万円とされる。これに学習塾や習い事等の学校外活動費を加えた学習費総額は公立小学校で約35.3万円、公立中学校で約53.9万円とされ、近年は増加傾向にある（文部科学省「令和3年度子供の学習費調査の結果について」（令4.12.21））。

度³⁷が設けられている。意見書では、就学援助率の高さや、給食費、修学旅行費等の私費負担が減少しないこと、地方交付税措置がなされている教材費や図書費について地方公共団体間における措置の格差が指摘されている。近年では、教育のICT化に伴う通信費等によって保護者負担が増している状況も懸念され、教育予算の拡充による保護者負担の軽減も求められている。

令和3年の義務標準法改正案に対する参議院文教科学委員会の附帯決議では、公立小学校の段階的な35人学級編制は必要な加配定数を削減することなく安定的な財源によって措置することや、教育職員の勤務実態調査を踏まえ、教育職員の給与等に関する特別措置法³⁸等の規定について抜本的な見直しに向けた検討を加え、その結果に基づき所要の措置を講ずることなど³⁹が求められている。

(3) 国土強靱化に関する要望について

国土強靱化に関する意見書も、令和元年以降、毎年多く提出されている。その中でも特に件数が多いのが2年であり、「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」（以下「3か年緊急対策」という。）⁴⁰の期間が2年度に最終年度を迎えることを受け、国土強靱化対策の継続・拡充を求める意見書が多く提出されている。

政府は、国土強靱化基本法⁴¹に基づき国土強靱化の取組を推進している。平成30年、一連の自然災害により、重要なインフラがその機能を喪失し、国民の生活や経済活動に大きな影響を及ぼす事態が発生したこと⁴²を受け、政府による重要インフラの緊急点検が実施された。この点検結果等を踏まえ、従来の取組に加え、特に緊急に実施すべきハード・ソフト対策160項目（事業規模おおむね7兆円）を、平成30年度から令和2年度までの3年間で集中的に実施する3か年緊急対策が取りまとめられた。2年の意見書では、激甚化が懸念される自然災害等の被害を最小限に抑えるため、国土強靱化は一層その重要性を増している喫緊の課題であるとし、道路や河川等の社会資本整備について今後も強力かつ継続的・

³⁷ 援助対象者は、生活保護法に規定する要保護者とこれに準ずる程度に困窮していると認められる準要保護者である。令和4年度の就学援助対象者数は約125万人（要保護児童生徒数は約8万人、準要保護児童生徒数は約117万人）であり、11年連続で減少している。また、就学援助率（公立学校児童生徒数に占める要保護児童生徒及び準要保護児童生徒数の割合）は13.90%であり、10年連続で減少しているが、都道府県別では6.93%～25.48%と差が見られる（文部科学省「就学援助実施状況等調査結果」（令5.12））。国は、市町村による就学援助のうち要保護者に係る経費については一部を補助しており、準要保護者に係る経費については地方財政措置を講じている。

³⁸ 公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法（昭和46年法律第77号）

³⁹ このほか同附帯決議では、中学校の35人学級や高等学校の学級編制の標準の在り方についての検討や教員免許更新制の廃止を含めた検討、義務教育費国庫負担金及び地方交付税の財源確保の確実な実施等についても求めている。

⁴⁰ 平成30年12月閣議決定

⁴¹ 強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（平成25年法律第95号）。同法において、国土強靱化とは、事前防災及び減災その他迅速な復旧復興並びに国際競争力の向上に資する国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある大規模自然災害等に備えた国土の全域にわたる強靱な国づくりをいう（第1条）。

⁴² 平成30年7月豪雨、平成30年台風第21号、平成30年北海道胆振東部地震といった自然災害が相次ぎ、大規模停電（ブラックアウト）、空港ターミナルの閉鎖、上水道の長期断水、幹線鉄道の長期運行休止、携帯電話基地局の停波等の事態が発生した。

計画的に進めていく必要があることから、3か年緊急対策の延長・拡大や社会資本整備の遅れている地方への財政措置が求められている。

令和2年12月、政府は国土強靱化の取組の更なる加速化・深化を図るため、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」（以下「5か年加速化対策」という。）を閣議決定した。5か年加速化対策においては、①激甚化する風水害や切迫する大規模地震等への対策、②予防保全型インフラメンテナンスへの転換に向けた老朽化対策、③国土強靱化に関する施策を効率的に進めるためのデジタル化等の推進の各分野における計123項目について、おおむね15兆円の事業規模を目途として、3年度から7年度までの5か年に重点的・集中的に対策を講ずるとされている。3年以降の意見書では、5か年加速化対策の着実な実施の重要性が指摘されているほか、新型コロナの感染拡大やウクライナ情勢による物価高騰などにより経済の下振れリスクが高まる中で、税収の減少や感染拡大防止への対策費、インフラ施設等の老朽化対策費の増加などによる厳しい財政運営が懸念されるとし、対策に必要な予算・財源の確保や5か年加速化対策後の予算・財源の確保⁴³が要望されている。

令和5年の国土強靱化基本法改正案に対する参議院災害対策特別委員会の附帯決議では、国土強靱化実施中期計画においては、ハード対策にとどまらず、人々に寄り添い、その命を守る観点から、特に市町村による個別避難計画の作成や要配慮者の避難先となる福祉避難所とその運営体制の確保などのソフト対策についても充実強化することなどが求められている。

（4）地方財政に関する要望について

地方財政に関する意見書も、毎年多くの地方議会から類似の内容のものが提出されている。意見書では、要望の背景として、地方公共団体には、急激な少子高齢化の進展に伴う医療・介護や子育て支援などの社会保障制度の整備が求められているとともに、人口減少を見据えた地域活性化対策や脱炭素化の推進、デジタル化に対応した施策の充実、物価高騰対策のほか、多発する大規模災害への対応など、極めて多岐にわたる役割が求められていることが示されている。毎年の要望では、次年度の政府予算及び地方財政の検討に当たり、増大する行政需要に対応した財源確保を念頭に、安定的な地方財政の確立を目指すことが国に求められている⁴⁴。

例えば、会計年度任用職員⁴⁵制度について、令和2年は同制度導入に当たって地方公共団

⁴³ 令和5年6月の国土強靱化基本法改正に基づき国土強靱化実施中期計画が策定されることとされ、5か年加速化対策の期間経過後も国土強靱化に関する中長期的な見通しに基づいた施策が引き続き計画的に推進されることとなった。

⁴⁴ 地方財政審議会は、地方公共団体が多岐にわたるサービスを安定的、持続的に提供した上で、それぞれの地域の実情に応じて、創意工夫を凝らしながら地域活性化のための取組を進めていくためには、持続可能な、確固たる税財政基盤の構築が不可欠であり、地方公共団体が自らの判断で自由に使うことのできる地方税や地方交付税等の一般財源の総額を適切に確保していく必要があるとしている。そのため、まずは、地方税の充実確保と税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築を目指すべきとしており、地方交付税の総額を適切に確保すべきであると指摘している（地方財政審議会「今後目指すべき地方財政の姿と令和6年度の地方財政への対応等についての意見」（令5.12.11））。

⁴⁵ 令和2年度から導入された一般職の非常勤職員であり、一会計年度を超えない範囲で任用される。6年度から勤勉手当の支給が可能となり、当該経費として、令和6年度地方財政計画に1,810億円が計上された。

体が負う新たな負担に必要な財源を確保することが、3年は会計年度任用職員の処遇改善に向けた所要額の調査と財政需要を満たすことが、5年は会計年度任用職員への勤勉手当を含んだ処遇改善に必要な財政需要を満たすことが要望されている。

また、地方公共団体のデジタル・ガバメント化に関しては、地方公共団体においてこれまで発生していた課題⁴⁶を踏まえ、地方公共団体に対し、標準化対象事務⁴⁷に関する地方公共団体情報システムは国が定める標準化基準に適合するものでなければならぬとされた⁴⁸。これを受け意見書では、標準化に向けた財源の確保や地方公共団体の実情を踏まえた柔軟な対応、デジタル化が定着化していく過渡期において生じ得る行政需要について人材・財源を含めて対応することなどが要望されている⁴⁹。

国会においては、地方公共団体の職員定数の在り方や会計年度任用職員の任用中の公募の在り方を問うものがあり、総務大臣から、職員定数については、各地方公共団体において行政サービスを適切、十分に届けるために必要な定員を確保しなければならない一方、公務員の人件費は住民の負担になるため、適切に定員管理を行うことが重要である旨、会計年度任用職員の任用については、地方公務員法に定める平等取扱いの原則や成績主義を踏まえ、できる限り広く募集を行うことが望ましい旨が答弁されている⁵⁰。また、デジタル人材確保における地方の負担への懸念に関して、地方公共団体におけるデジタル人材の確保・育成は重要であり、そのための地方財政措置等に取り組んでいるとの答弁が政府からなされている⁵¹。

(5) 森林・林業・木材産業に関する要望について

意見書の提出議会に注目すると、森林・林業・木材産業関連の意見書の多くは北海道の地方議会から提出されており、地域の事情がうかがえる⁵²。意見書では、全国一の森林資源を有する北海道が、国の目標である2050年カーボンニュートラル⁵³の達成に向けて、伐採後

⁴⁶ 地方公共団体ごとに情報システムをカスタマイズしていたため、維持管理や制度改正時の改修等において地方公共団体は個別対応を余儀なくされ負担が大きいこと、情報システムの差異の調整が負担となりクラウド利用が円滑に進まないこと、住民サービスを向上させる最適な取組を迅速に全国へ普及させることが難しいことなどの課題があった(総務省ホームページ「自治体情報システムの標準化・共通化」(https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chihoh/jichitaijoho_system/index.html))。

⁴⁷ 20の業務(児童手当、子ども・子育て支援、住民基本台帳、戸籍の附票、印鑑登録、選挙人名簿管理、固定資産税、個人住民税、法人住民税、軽自動車税、戸籍、就学、健康管理、児童扶養手当、生活保護、障害者福祉、介護保険、国民健康保険、後期高齢者医療、国民年金)が対象とされている。

⁴⁸ 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)に規定。政府は原則令和7年度末までに全ての地方公共団体が標準化システムへ円滑かつ安全に移行できるよう環境を整備するとしている。

⁴⁹ このほか、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(令和5年度に「まち・ひと・しごと創生事業費」から名称変更)を恒久的な財源とすることも求めている。地方創生推進費は、地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮して地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から、平成27年度以降、地方財政計画の歳出に毎年度1兆円が計上されている。

⁵⁰ 第213回国会参議院本会議録第7号11～12頁(令6.3.13)

⁵¹ 第213回国会衆議院総務委員会議録第22号12頁(令6.5.28)

⁵² 我が国の森林面積が国土の約3分の2(約2,502万ha)を占める中、北海道の森林面積(約553万ha)が都道府県別で突出している。2番目に森林面積が大きい都道府県は岩手県(約116万ha)、3番目は長野県(約106万ha)であり、北海道とは約5倍の差がある(林野庁ホームページ「都道府県別森林率・人工林率(令和4年3月31日現在)」(<https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/genkyou/r4/1.html>))。

⁵³ 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。大気中の温室効果ガスの吸収源

の着実な植林による森林の若返りや長期間炭素を貯蔵する木材の利用促進など、森林吸収源対策を積極的に推進する責務を担うことが必要であるとし、北海道の森林を将来の世代に引き継ぎ、環境への負荷の少ない循環型社会を形成するため、活力ある森林づくりや道産木材の利用、防災・減災対策を更に進め、ゼロカーボン北海道⁵⁴の実現に資する森林・林業・木材産業施策の充実・強化を図ることが必要であると指摘している。

また、意見書では森林の多面的機能⁵⁵の持続的な発揮に向けた取組や森林整備事業に関する事項等、多様な要望がなされている。多面的機能を持続的に発揮させるためには、適切な間伐や伐採後の着実な植林といった森林整備により、健全な森林を育て、森林資源の循環利用を推進していくことが必要となる。そのため意見書では、森林整備や防災・減災対策の推進に必要な予算を十分に確保すること、成長が早く形質の優れた優良種苗の安定供給やICT等の活用によるスマート林業の推進に必要な支援を充実・強化することなどが要望されている。

森林整備事業については、令和3年の間伐等特措法⁵⁶の改正により、2年度までとなっていた森林整備事業における都道府県・市町村負担分に係る地方債起債の特例措置が、12年度まで認められた。同法改正前に提出された意見書では、計画的な間伐や伐採後の着実な植林を一層進めるために、地方債の特例措置の継続が求められている。

現在、国の森林面積の4割が人工林(1,009万ha)であるが、その6割が50年生を超えて成熟し、利用期を迎えている⁵⁷。しかし、森林資源の活用は十分とは言い難く、林業においては、多くの森林所有者が小規模・零細で、林業従事者の平均賃金も低いのが現状である⁵⁸。意見書では、木材を積極的に利用していくことは山村地域を中心とする雇用・所得の拡大による地方創生に大きく貢献するものであるとし、木材生産・流通体制の強化や木材の需要拡大、林業の担い手の育成・確保などへの必要な支援の充実・強化が求められている⁵⁹。

国会においては、スマート林業の更なる推進や林業の担い手の確保・育成への支援の強化のほか、炭素貯蔵効果とともに製造時のエネルギー消費が比較的少なく、輸入木材と比

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)。

⁵⁴ 2020年3月、北海道は国に先駆けて2050年までに温室効果ガス実質排出量のゼロを目指す「ゼロカーボン北海道」を宣言した。

⁵⁵ 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であり、国民生活に様々な恩恵をもたらしている。

⁵⁶ 森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法(平成20年法律第32号)。地方債の特例措置を受けるために、市町村は特定間伐等促進計画を作成する必要がある。

⁵⁷ 林野庁「森林・林業・木材産業の現状と課題」(令6.11)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^3 増加し、現在約56億 m^3 となっている。

⁵⁸ 林家69万戸(保有森林面積が1ha以上の者)の約9割が保有面積10ha未満の小規模・零細であり、林業従事者の年間平均給与は361万円と、全産業平均458万円より100万円程度低くなっている(林野庁「森林・林業・木材産業の現状と課題」(令6.11)15~17頁)。

⁵⁹ 政府は、森林・林業基本計画(令和3年6月閣議決定)において、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に寄与する「グリーン成長」を実現していくこととしている。

べて輸送時に二酸化炭素の排出抑制効果が期待できる国産木材の活用、未利用間伐材のバイオマス発電や熱利用への活用などの必要性が指摘されている⁶⁰。

5. 総括

(1) 主な意見書の特質

令和元年から5年までの5年間に参議院において受理した25,830件の地方議会からの意見書について主な項目を整理し、その中から要望の多かった5項目を紹介した。それら5項目の意見書の受理件数は意見書全体の約4割を占めており、当該5項目の意見書の内容と要望の背景に注目すると、意見書の特質が確認できる。

まず、意見書の内容を見てみると、大きく三つの要素を確認できる。

一つ目は、新型コロナのような突発的な事象に関するものである。新型コロナは、世界で同時に拡がっていき、全世界的な対応を絶えず求められ続けた。人々の生活に与えた影響は甚大であり、マスクの着用やリモートワークの急速な進展など社会の変容をも招いた。地方議会からは令和2、3年の2年間で突出した件数の意見書が提出され、内容も多岐にわたるなど、新型コロナやその対策における影響の大きさと対応の困難さを、意見書を通じて読み取ることができる。

二つ目は、学校教育関連や地方財政のような全国的な対応や長期的な取組が求められるものである。これらは、制度の改廃やその検討に時間も要すると考えられることから、類似した内容の意見書が継続的に幅広く多くの地方議会から提出されていることが分かる。

三つ目は、国土強靱化や森林・林業・木材産業のような地域の地理的特徴等に関連するものである。これらは、直面している課題が当該地域特有のものであり、要望の内容もその地域に焦点が当てられている。また、特定の地域から類似の意見書が提出されている状況も確認し得る。

次に、意見書の要望の背景を確認してみると、法律・制度の改正、財政状況の悪化、感染症の拡大や災害の発生などにより社会環境の変化がもたらされ行政需要が増大する局面では、地方公共団体は新たな対応を求められることなどから、それに応じた意見書の提出が見られることが改めて確認できた。

(2) 国会の動向

国会においては、意見書に関連した質疑や意見書の内容と同様の問題意識を持った質疑が行われている場面を多く見ることができる。また、参議院では、令和6年4月から、地方議会からの意見書の提出がオンラインで可能となったこと⁶¹を踏まえ、地方議会からの意見書を更に活用し、地方議会の意見をより国政に反映させていく方法について検討していくべきとの指摘等も見られる⁶²。

⁶⁰ 第213回国会衆議院決算行政監視委員会議録第3号6頁（令6.5.20）

⁶¹ 参議院ホームページ「地方議会からの意見書の提出」〈<https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/ikensho.html>〉

⁶² 第211回国会参議院本会議録第34号2頁（令5.6.21）

地方議会からの意見書は、現に地方行政が直面している課題を可視化したものであり、それは時代の要請でもある。意見書の積極的な活用を国に求める地方議会⁶³もあり、国会や政府の動向は今後も注目されよう。

(3) 5年間の主な項目の一覧

行政監視委員会調査室では、令和元年から5年までの5年間に参議院が地方議会から受理した意見書について、各年の主な項目を整理し、本誌において内容を紹介してきた⁶⁴。それらを整理すると図表4のとおりであり、全81項目に及ぶ。

図表4 5年間で紹介した意見書の主な項目

意見書の主な項目	意見書の受理年				
	令和元	2	3	4	5
	『立法と調査』掲載号				
高齢者の安全運転支援と移動手手段の確保	NO.422				
「あおり運転」に対する厳罰化と更なる対策の強化	NO.422				
保育士の処遇改善等	NO.422			NO.455	NO.466
放課後児童クラブの職員配置基準の見直し等	NO.422				
児童虐待防止対策の更なる強化	NO.424				
地方公共団体のデジタル化の着実な推進		NO.435			
新型コロナウイルスワクチン接種			NO.444		
こども政策の充実			NO.444		
新型コロナの影響を受ける事業者への支援等			NO.444		
女性デジタル人材育成の推進				NO.455	
緊急事態に関する議論				NO.455	
旧統一教会等による被害の防止・救済等				NO.462	
健康保険証の交付等の継続					NO.471
特定商取引に関する法律の抜本的改正					NO.471
新たな過疎対策法の制定	NO.422	NO.435			
信頼される政府統計を目指した更なる統計改革の推進	NO.422				
地方財政の充実・強化	NO.422	NO.435	NO.444	NO.455	NO.466
会計年度任用職員制度の施行に伴う地方公共団体への十分な財政措置等	NO.422				
軽油引取税の課税免除の特例措置の継続		NO.435			NO.466
地方議会議員の厚生年金への加入		NO.435			
コロナ禍による厳しい財政状況等に対処するための地方税財源の充実			NO.444		
森林環境譲与税の譲与基準の見直し					NO.466
選択的夫婦別氏制度（いわゆる選択的夫婦別姓制度）の法制化	NO.423	NO.436	NO.445	NO.455	
性犯罪に関する刑法規定の見直し		NO.435			
刑事訴訟法の再審規定の改正					NO.466
日米地位協定の見直し	NO.423	NO.436	NO.445		
普天間飛行場の代替施設（辺野古新基地）建設工事の即時中止等	NO.423				
核兵器禁止条約への署名・批准		NO.436	NO.445		NO.468
台湾のWHOへの参加		NO.436			

⁶³ 例えば、福岡県議会では、意見書提出後の国の対応状況等について独自に調査し、報告書としてまとめており、令和4年3月24日に「地方議会が提出する意見書の積極的活用を求める意見書」を国会等に提出し、国の政策立案への積極的な活用と活用結果の公表を要望している。また、同様の意見書は、豊中市、栃木県、浜松市、鹿屋市、兵庫県等の各議会からも提出されている（前掲注8 399頁参照）。

⁶⁴ 項目の整理作業は筆者の判断において行っている。

北朝鮮による日本人拉致問題の早期解決		NO.436			
女子差別撤廃条約選択議定書の批准			NO.445		
中国の新疆ウイグル自治区における人権侵害問題			NO.445	NO.458	
沖縄戦の戦没者の遺骨等を含む土砂の埋立てへの使用			NO.446	NO.458	
ロシアのウクライナ侵攻				NO.458	
普天間飛行場周辺の安全の保障					NO.468
消費税率 10%への引上げ中止	NO.423				
適格請求書等保存方式（インボイス制度）の延期・見直し			NO.446	NO.458	NO.468
私学助成の充実強化等	NO.423	NO.437	NO.446	NO.460	NO.468
教育費負担の軽減に向けた教育予算の確保・拡充	NO.423	NO.437	NO.446		
義務教育費国庫負担制度の拡充、教職員定数の改善 ※『立法と調査』NO.436以降は少人数学級と統合して掲載	NO.424				
少人数学級の推進、複式学級の学級定員引下げ等 ※『立法と調査』NO.436以降は義務教育費国庫負担制度と統合して掲載	NO.424	NO.436	NO.447	NO.460	NO.468
学校教育におけるデジタルトランスフォーメーション（DX）の適切な推進			NO.446		
学校施設のZEB（ネット・ゼロ・エネルギー・ビル）化の更なる推進				NO.458	
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				NO.460	NO.469
学校給食費の無償化				NO.460	NO.469
特別支援学校・学級等への教員等の適切な配置等					NO.469
妊婦が安心できる医療提供体制の充実と健康管理の推進	NO.424				
国による妊産婦医療助成制度の創設等	NO.424				
補聴器購入に対する公的補助制度の創設、難聴（児）者への支援の拡充 ※『立法と調査』NO.424では認知症施策の推進と統合して掲載	NO.424	NO.438	NO.447	NO.461	
認知症施策の推進 ※『立法と調査』NO.424では補聴器購入に対する公的補助制度と統合して掲載					NO.470
国民健康保険における国庫負担の増額等	NO.425				
地域医療構想と公立・公的医療機関等	NO.425	NO.437			
介護保険制度の改善等	NO.425	NO.437		NO.461	
後期高齢者の医療費窓口負担割合の原則 1 割負担継続		NO.437	NO.447		
不妊治療への保険適用の拡大等		NO.437			
中高年のひきこもりへの支援と対策		NO.438			
居住支援の強化		NO.438			
出産育児一時金の引上げ			NO.447		
子ども医療費助成制度の拡充				NO.460	NO.469
介護職員の処遇の改善等				NO.461	NO.470
带状疱疹ワクチンの定期接種化等				NO.461	NO.470
硬膜外自家血注入療法の診療上の評価の見直し					NO.469
アスベスト被害の救済及び対策の拡充					NO.470
日米貿易協定交渉からの日本の農業・農村の保護	NO.425				
C S F（豚熱）の早期終息に向けた対策の強化	NO.425				
食品ロス削減に向けた更なる取組の推進	NO.425				
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	NO.426	NO.438	NO.448	NO.462	NO.470
種苗法改正の取りやめ		NO.438			
米の需給環境改善と米価下落対策			NO.447		
地球温暖化、海水温上昇に伴う水産漁業被害の解明と支援策等			NO.448		
水田活用の直接支払交付金の見直し				NO.461	
食料安全保障の強化				NO.462	
農畜産業支援の推進					NO.471
原油価格・農業生産資材価格等高騰対策				NO.462	NO.471
太陽光発電の適切な導入に向けた制度設計と運用等	NO.426				

ライドシェア導入に対する慎重な検討と白タク行為への更なる対策の強化	NO.426				
離島振興法の改正・延長			NO.448		
国の責任によるプラスチックごみ対策の推進	NO.426				
令和元年台風第19号等による災害からの復旧・復興	NO.426				
国土強靱化に資する社会資本整備等	NO.426	NO.438	NO.448	NO.462	NO.471
豪雪地帯対策特別措置法の改正等			NO.448		

(筆者作成)

(まつもと かずまさ)