

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

|            |   |
|------------|---|
| 論題         | 地方議会による意見書の沿革   |
| 著者 / 所属    | 清水 賢 / 企画調整室  |
| 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         | 457号  |
| 刊行日        | 2023-6-1  |
| 頁          | 71-95   |
| URL        | <a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230601.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230601.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 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

## 地方議会による意見書の沿革

清水 賢

(企画調整室)

はじめに

1. 地方議会による意見書
2. 意見書提出権及び意見具申権の拡充・強化
3. 国会における地方六団体及び地方議会の意見書の取扱い
4. 意見書等が立法につながったとされる主な事例

むすびに

### はじめに

本誌においては、近年、地方自治法（昭和22年法律第67号）（以下「法」という。）第99条に基づき地方議会から本院に提出された意見書について、その主なものの概要を紹介してきている<sup>1</sup>。地方議会の国会に対する意見書は、地方公共団体が国政に関する意向を表明し得る手段としての諸制度（①地方六団体による内閣への意見具申又は国会への意見書提出、②地方議会による関係行政庁又は国会への意見書提出、③個別法による関係地方公共団体への意見聴取等の義務付け、④国と地方の協議の場）や、⑤国会審議における地方公共団体関係者等からの意見陳述などの中で一定の役割を果たしている。地方議会の意見書は、各議会において会派間の懸命な調整の結果議決されるものであることを踏まえ、受理後の更なる活用方法が模索されている。

本稿においては、法第99条による国会に対する意見書の提出権及びこれに先立ち導入されていた法第263条の3第2項に基づくいわゆる地方六団体の意見書提出権に関し、これら制度が設けられることとなった経緯について地方から国に対する意見具申制度の沿革を遡りつつ概観するとともに、これら意見書が国会に提出された場合の取扱い、さらには意見書が国政にどのように反映されてきたかについて紹介する。

<sup>1</sup> 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） — 参議院が受理した意見書の主な項目（平成31年・令和元年） —」『立法と調査』No. 422（令2. 4. 14）以降、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を示しつつ紹介している。

## 1. 地方議会による意見書

### (1) 法制定当初の規定ぶり

地方自治法は、日本国憲法の公布（昭和21年11月3日）を受け、翌22年3月、帝國議會において制定され、同年5月3日、憲法施行と同日に施行された。

制定当初の第99条は2項から成り、地方議会と首長との関係に関する規定である第1項において、議会は機関委任事務について首長に説明を求めこれに対し意見を述べる事ができる旨、議会と国の行政庁との関係に関する規定である第2項においては、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関係行政庁に対し提出できる旨を、それぞれ規定していた（附表1. 参照）。

ここで、第1項は機関委任事務に対応しての規定であって、やがて平成11年の地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号））により機関委任事務が廃止されるのに伴い、削除されることとなる。

帝國議會に提出された地方自治法案については、衆議院本会議（第92回帝國議會昭和22年3月17日）及び貴族院本会議（第92回帝國議會昭和22年3月23日）において植原悦二郎内務大臣により、貴族院地方自治法案特別委員会（第92回帝國議會昭和22年3月23日）において政府委員鈴木俊一君（内務省地方局行政課長）により、それぞれ説明又は補足説明されたが、第2項に関する説明は行われていない。また、衆議院地方自治法案委員会においては、3月18日に逐条審議が行われたが、その際、本条についての質疑は行われなかった。これらのことから、都道府県市町村の各議会の意見書提出権については、次項において記すとおり戦前から認められていた権限であって、自明だったことがうかがわれる。

### (2) 法第99条の沿革

法第99条が定める地方議会の意見書提出権は、明治時代の次の制度にその淵源があると考えられるところ、ここでこれらの制定経過を振り返っておく。

①市會及び町村會の**意見書提出権**（市制及町村制（明治21年法律第1號））

②府縣會及び郡會の**建議権**（府縣制（明治23年法律第35號）及び郡制（明治23年法律第36號））

明治時代の地方制度としては、まず、郡區町村編制法（明治11年太政官布告第17號）及び府縣會規則（明治11年太政官布告第18號）が制定されたが、「意見書」等に関する規定は置かれていなかった。やがて、市會及び町村會の**意見書提出権**について、市制及町村制（明治21年法律第1號）にそれぞれ初めて規定された。市制及町村制は、帝國議會開設前の法律であって、いずれも明治21年4月17日裁可、同月25日公布され、翌22年4月1日から順次施行された。これらにおいて、市會及び町村會について次のとおり規定されていた。

○市制（明治21年法律第1號）

第2章 市會

第2款 職務權限及處務規程

第33條 市會ハ市ノ事務ニ關スル書類及計算書ヲ檢閲シ市長ノ報告ヲ請求シテ事務ノ管理議決ノ施行並收入支出ノ正否ヲ監査スルノ職權ヲ有ス

市會ハ市ノ公益ニ關スル事件ニ付意見書ヲ監督官廳ニ差出スコトヲ得

第34條 市會ハ官廳ノ諮問アルトキハ意見ヲ陳述ス可シ

○町村制（明治21年法律第1號）

## 第2章 町村會

### 第2款 職務權限及處務規程

第35條 町村會ハ町村ノ事務ニ關スル書類及計算書ヲ檢閲シ町村長ノ報告ヲ請求シテ事務ノ管理、議決ノ施行並收入支出ノ正否ヲ監査スルノ職權ヲ有ス

町村會ハ町村ノ公益ニ關スル事件ニ付意見書ヲ監督官廳ニ差出スコトヲ得

第36條 町村會ハ官廳ノ諮問アルトキハ意見ヲ陳述ス可シ

市制第33及び34条並びに町村制第35及び36条の規定は、それぞれプロイセン王国東部6州都市法（1853年）及び仏の地方自治体組織法（1884年）に由来しているという<sup>2</sup>。

プロイセン王国東部6州都市法は、市議会について次のとおり規定していた（邦訳は注釈書（脚注2）によったところ、訳を補った箇所には角括弧を付した。）。

○Städte-Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der den Preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853 「李國市治章程」（1853年5月30日公布）<sup>3</sup>

Titel IV. Von den Versammlungen und Geschäften der Stadtverordneten.

[第4章 市會ノ會議及活動]

§ 37. Die Stadtverordneten-Versammlung kontrolirt die Verwaltung. Sie ist daher berechtigt, sich von der Ausführung ihrer Beschlüsse und der Verwendung aller Gemeinde-Einnahmen Überzeugung zu verschaffen. Sie kann zu diesem Zwecke von dem Magistrat die Einsicht der Akten verlangen, und Ausschüsse aus ihrer Mitte ernennen, zu welchen der Bürgermeister ein Mitglied des Magistrats abzuordnen befugt ist.

第37条 市會ハ市政ヲ監ス故ニ其決議ノ施行ト市税消費ノ當否ヲ調査スルノ權ヲ有ス之カ爲ニ市廳ニ向テ公文書類ノ閱覽ヲ請ヒ且衆議員中ヨリ調査委員ヲ選任スルヲ得但市長モ亦議員ヲ選テ該委員ニ列セシムルノ權ヲ有ス

また、仏の地方自治体組織法は、地方議会について次のとおり規定していた。

○LOI sur l'organisation municipale 「佛國邑會組織及職制」（1884年4月5日公布）<sup>4</sup>

TITRE II Des conseils municipaux. [第2編 邑會]

CHAPITRE III. — Attributions des conseils municipaux. [第3章 邑會ノ職制]

<sup>2</sup> 片貝正晉註譯「市制及び町村制正解 附理由」（博聞社、明治21年）56頁

<sup>3</sup> ベルリン国立図書館サイト<[https://digital.staatsbibliothek-berlin.de/werkansicht/?PPN=PPN737512156\\_](https://digital.staatsbibliothek-berlin.de/werkansicht/?PPN=PPN737512156_)>（以下、URLの最終閲覧は、令和5年5月12日）

<sup>4</sup> 仏官報 Journal officielle de la République française（1884年4月6日）

<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6225682q/f5.image.r=journal%20officielle%201884%20Avril>

Art. 61. — Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.

[第61条 邑會ハ其邑ノ諸事ヲ審議ニヨリ処理ス]

Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par l'administration supérieure.

② 邑會ハ法律規則ニ依リ邑會ノ意見ヲ要スル都度若クハ高等行政部ヨリ意見ヲ諮問スルトキ其都度意見ヲ呈出スヘキモノトス

Il réclame, s'il y a lieu, contra le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition.

[③ 邑會ハ必要ナルトキハ分配税ノ配分ニアタリ其邑ヘノ配分ニツキ反対ヲ表明ス]

Il émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local.

④ 邑會ハ其地方ノ利益ニ關スル聰テノ事項ニ就テハ意見ヲ呈出ス

一般に、明治時代の地方自治制度はプロイセンの制度を範としたとされるところ<sup>5</sup>、これらの条項に関しては、仏の地方自治に関する条項もまた移入されていたことが分かる。

次いで、市制及町村制に2年遅れて明治23年5月17日裁可、同日公布された府縣制（明治23年法律第35號）及び郡制（明治23年法律第36號）に、府縣會及び郡會の**建議権**について次のとおり規定された。

○府縣制（明治23年法律第35號）

第2章 府縣會

第17條 府縣會ハ官廳ノ諮問アルトキハ意見ヲ陳述スヘシ

府縣會ハ其府縣ノ全部又ハ一部ノ公益ニ關スル事件ニ付府縣知事又ハ内務大臣ニ**建議スルコトヲ得**

○郡制（明治23年法律第36號）

第2章 郡會

第28條 郡會ハ官廳ノ諮問アルトキハ意見ヲ陳述スヘシ

郡會ハ其郡ノ全部又ハ一部ノ公益ニ關スル事件ニ付府縣知事ニ**建議スルコトヲ得**

府縣制は、郡制、市制を施行した各府縣に施行されることとされていたため（同法第94條）、全国に適用されるには一定の年月を要した。また、後年、東京府及び東京市を改編した東京都（東京都制（昭和18年法律第89号））及び北海道（道府県制（昭和21年法律第27号））についてもそれぞれ同様の規定が置かれた。なお、府縣會及び郡會についての規定は、明治32年の府縣制及び郡制の全面改正（府縣制改正法律（明治32年法律第64號）及び郡制改正法律（明治32年法律第65號））によって規定ぶりが整理され、その際、「建議」（府縣制旧第17條及び郡制旧第28條）の語は「意見書」（それぞれ第44條、第32條）に改められ、さらに昭和4年にも府縣制中改正法律（昭和4年法律第55號）により一部改正された（府縣制旧第17條（明治32年改正後の第44條）中「府縣知事又ハ内務大臣ニ」が「關係行政廳ニ」

<sup>5</sup> 内閣憲法調査会編「憲法調査会報告書」（大蔵省印刷局、昭和39年）729頁

に改められたもの)。さらに、府縣制は、府縣制の一部を改正する法律（昭和21年法律第27號）により道府県制に改題された。一方、郡制は、郡制廃止ニ關スル法律（大正10年法律第63號）により廃止された。また、地方自治法制定により、市制第34條、町村制第36條、府縣制旧第17條、郡制第28條により地方議会にそれぞれ課されていた意見陳述義務は全て削除された。なお、明治32年の府縣制改正において旧制に「建議」とあったのを「意見書」に改めたのに深い理由はなかったという<sup>6</sup>。

大日本帝國憲法(明治22年11月29日施行)に地方自治に関する規定は置かれなかったが、地方自治を否定するものではなく、これを前提としていると言われる<sup>7</sup>。このことは、憲法発布前又は施行後であっても帝國議会の協賛を経る前の法令である市制及町村制、府縣制、郡制が、引き続き有効とされ、また、議会の協賛を経て改正されていったことにも示されている。

地方議会には法人格がないことにより請願権が認められないことに対し<sup>8</sup>、法第99条の地方議会による意見書は「請願に代えて、本条による意見書を提出すれば、おおむねその目的を達し得ると思われる」として、意見書提出権が請願権の不存在を補完しているやに言われている<sup>9</sup>。

こうした見解に対し、旧市制、町村制、府縣制は、いずれも、それぞれの議会に監督官庁又は内務大臣に対する意見書提出権ないし建議権を認めていた。ましてや、府縣制においてその旨定めたのは、府縣の法人格について明定された明治32年以前からのことであった<sup>10</sup>。

### (参考) 建議とは

今日、「建議」の語についてはなじみが薄くなっていると考えられるところ、ここで、大日本帝國憲法及び議院法において、帝國議会の両議院は意見を政府に建議できることとし、次のとおり規定されていたことを確認する<sup>11</sup>。

---

<sup>6</sup> 「舊制ニ「建議」トアルヲ「意見書」ト改メタルハ是レ又深キ理由アルニアラス單ニ文字ヲ改メタルト云フニ止マレリ」(自治館編輯局編著「新舊對照 府縣制郡制理由」(自治館、明治32年)145頁)とある。

<sup>7</sup> 内閣憲法調査会編「憲法調査会報告書」(大蔵省印刷局、昭和39年)729ないし730頁

<sup>8</sup> 請願は、自然人に限らず法人にも提出が認められている(請願法(昭和22年法律第13号)第2条、国会法(昭和22年法律第79号)第79条、參議院規則(昭和22年6月29日議決)第162及び163条)。

他方、地方公共団体は法人格を有するが(地方自治法第2条第1項)、地方議会はその内部組織であって法人格を有しないと解されている。このため、地方議会には国会に対し請願を行う権限が認められない。

<sup>9</sup> ○松本英昭「新版 逐条地方自治法」(第6次改訂版)(学陽書房、平成23年10月)366頁

○「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書 ～市議会の現場から議会制度を見つめ直す～(都市行政問題研究会、平成18年)

<sup>10</sup> 地方公共団体の法人格に関し、市町村については当初から法人格付与(市制及町村制(明治21年法律第1号)第2条)、府県については少し遅れて法人と明定(明治32年法律第64号による府縣制(明治23年法律第35号)の全面改正後の同第2条)、旧東京市に法人格を有する特別区を設置(東京都制(昭和18年法律第89号)第2条)した経緯がある。

<sup>11</sup> 大日本帝國憲法及び議院法の制定過程については、稲田正次「明治憲法成立史」上・下(有斐閣、昭和37年)を参照した。また、帝國議會における建議及び請願に関し、次の論文がある。

○葦名ふみ「帝國議會衆議院における建議と請願 一政府への意見伝達手段として一」『レファレンス』718号(平22.11)

○大日本帝國憲法（明治22年2月11日發布、11月29日施行）

第3章 帝國議會

第37條 凡テ法律ハ帝國議會ノ協贊ヲ經ルヲ要ス

第38條 兩議院ハ政府ノ提出スル法律案ヲ議決シ及各ト法律案ヲ提出スルコトヲ得

第40條 兩議院ハ法律又ハ其ノ他ノ事件ニ付各ト其ノ意見ヲ政府ニ建議スルコトヲ得但シ其ノ採納ヲ得サルモノハ同會期中ニ於テ再ヒ建議スルコトヲ得ス

○議院法（明治22年法律第2號）

第10章 質問

第50條 國務大臣ノ答辯ヲ得又ハ答辯ヲ得サルトキハ質問ノ事件ニ付議員ハ建議動議ヲ爲スコトヲ得

第11章 上奏及建議

第51條 各議院上奏セムトスルトキハ文書ヲ奉呈シ又ハ議長ヲ以テ總代トシ謁見ヲ請ヒ之ヲ奉呈スルコトヲ得各議院ノ建議ハ文書ヲ以テ政府ニ呈出スヘシ

第52條 各議院ニ於テ上奏又ハ建議ノ動議ハ三十人以上ノ賛成アルニ非サレハ議題ト爲スコトヲ得ス

「建議」制度は、明治憲法起草の早期において、議院起案権を認めるべきという意見と認めるべきではないとの意見の対立から、これを認めないことの代償として議会に付与することが検討された制度である。憲法及び議院法に建議が明文化されるまでには複雑な経過をたどったが、最終的には、明治22年1月16日、枢密院による再審議において、建議権に重ねて議院起案権を認める修正案が付議されたところ、議院起案権を認める以上建議権は不要とする意見が出席員20人中10人を占め可否同数となったが、議長伊藤博文の裁決により否決され、付議されていた修正案どおりとなった。これが、制定された第38及び40條である。

枢密院における議論においては、「不熟練かつ軽躁の議員に起案権を與えるのは危険」という意見（土方久元顧問官）もあった一方、伊藤によれば、「建議」制度は、立法機能の補完とともに、これにより議員発議法律案の抑制を図り政府提出を促す意図をも持っていたとされる<sup>12</sup>。

「建議」の語は、以上のような意味合いを持ち、帝國議會及び府縣制制定当初の府縣のみに認められていた。「建議」の語は、帝國憲法草案（明治21年5月8日）により言わば初めて公式に用いられるようになったのであって、各法令の間において、次のように用語がより細分化されていく経過をたどった。

- ①市制及町村制が裁可・公布された明治21年4月17日当時、まだ憲法草案起草者間で内々に用いられるに過ぎなかった。
- ②明治23年2月11日、憲法が發布され「意見を建議」（第40條）と明定された。
- ③憲法發布後の明治23年5月17日に裁可・公布された府縣制及び郡制においては、諮問に応じる場合には「意見の陳述」、議会自らが提案する場合には「建議」と使い分けられた。

<sup>12</sup> 伊藤博文「帝國憲法義解」（國家學會、明治22年）55ないし57頁

## 2. 意見書提出権及び意見具申権の拡充・強化

地方議会の意見書提出権ないし地方六団体の意見具申権及び意見書提出権は、地方公共団体の国政参加をめぐる議論を反映しつつ、順次、拡充・強化されていったところ、関連する地方自治法各条項の改正経過を軸に振り返ると、次に掲げる5段階をたどったことが分かる。各条項の改正経過については、**附表1.**に掲げる。

### (1) 全国的連合組織の設立（昭和38年）

昭和38年、地方財務制度の改正と地方開発事業団の創設を主な内容とする法改正が行われた（地方自治法の一部を改正する法律（昭和38年法律第99号）による）。同改正にあたっては「第4その2 地方公共団体の長及び議会の議長がそれぞれその相互間の連絡を緊密にし、並びに共通の問題を協議し、及び処理するための全国的連合組織に関する規定を設け」ることとされた（篠田弘作自治大臣による趣旨説明（第43回国会昭和38年5月7日参議院地方行政委員会））。

なお、地方六団体は、同条改正以前からそれぞれ設立されていたもので<sup>13</sup>、昭和24年には六団体がそろっていた。また、これら地方の代表を国政に参画させる制度も早くから存在し、一例を挙げるならば、地方財政審議会の委員について自治庁設置法（昭和27年法律第261号）第15条第3項に次の規定が置かれていた（（現）総務省設置法（平成11年法律第91号）第12条第2項）。

#### ○自治庁設置法（昭和27年法律第261号）

##### （地方財政審議会の組織）

第15条 地方財政審議会は、委員五人をもって組織する。

2 委員は、地方自治に関して優れた識見を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。

3 前項の委員のうちには、左に掲げる者を含まなければならない。

- |                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 一 全国の都道府県知事及び都道府県議会の議長の各連合組織が共同推薦した者 | 一人 |
| 二 全国の市長及び市議会の議長の各連合組織が共同推薦した者        | 一人 |
| 三 全国の町村長及び町村議会の議長の各連合組織が共同推薦した者      | 一人 |

<sup>13</sup> 地方自治法第263条の3（昭和38年新設）に基づき届出のあった次の六団体の総称。

①全国知事会（昭和22年10月1日、全国地方自治協議会連合会として設立、昭和25年10月11日現名称に改称）

②全国都道府県議会議長会（大正12年3月16日、道府県議会議長会として設立）

③全国市長会（明治31年5月18日関西各市聯合協議会設置を発祥とし、明治39年11月全国各市聯合協議会に改組、昭和5年5月、現名称に改称）

④全国市議会議長会（昭和7年5月21日、創立）

⑤全国町村会（大正10年2月、創立）

⑥全国町村議会議長会（昭和24年11月9日、創立）

地方六団体は、昭和38年8月、地方政治確立対策協議会を設置（「地方財政確立対策協議会」（昭和30年10月、地方財政窮乏打開のため結成）を改組したもの）、地方税財政対策の充実強化、地方分権や行政改革の推進等について、主として各団体共通の問題を取り上げ、相互に緊密な情報交換を行っている。平成19年1月、会内に新たに「地方分権改革推進本部」が設置されている。



以上から分かるように、本件法改正は、地方六団体に法律上の根拠を設け、かかる組織が設けられた場合に国が捕捉できるようにしたものであって、地方六団体は、これによりその後の地方分権改革の推進に当たっての主要なアクターとして大きな役割を担っていくこととなる。

## (2) 地方の連合組織に対する意見具申権・意見書提出権の付与（平成5年）

### ア 意見具申権・意見書提出権の付与

平成5年、(1)により設立された連合組織である地方六団体に対し、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する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が付与された（地方自治法の一部を改正する法律（平成5年法律第73号）による）。なお、法第263条の3第2項の追加は、第126回国会平成5年6月の「地方分権に関する国会決議」（衆議院（6月3日）、参議院（6月4日））と正に同時期に行われたことに留意しておきたい。

このような意見書提出権のアイディアは、つとに昭和54年7月27日、全国知事会が第17次地方制度調査会（林敬三会長<sup>14</sup>）の起草委員会に提出した意見書「国と地方公共団体の協力関係の確立について」まで遡ることができる。右意見書は、次のとおり提言していた<sup>15</sup>。

- 「国と地方公共団体の協力関係の確立について」（昭和54年7月27日、全国知事会意見書）（抄）
- (1)地方自治に関する法令あるいは地方公共団体が実施主体となり、又は、地方公共団体の財政負担を伴う施策に係る法令の制定にあたっては、事前に地方公共団体の意見が十分反映するような手続制度を確立すること。
- (2)及び(3)（略）

この意見書における提案は、同調査会の答申「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方についての答申」（昭和54年9月10日）<sup>16</sup>に取り入れられた。右答申は、地方自治の過去30年間を網羅的・総合的に見直しを行ったもので、地方自治制度改革の基本方向として「国、地方を通ずる行財政の簡素効率化」及び「地方分権の推進」を掲げ、その中で次のとおり提言した。

- 「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方についての答申」（昭和54年9月10日、第17次地方制度調査会）（抄）

<sup>14</sup> 当時、日本赤十字社社長。林は、旧内務省地方局長として地方自治法制定に参画し、鈴木俊一行政課長（後に都知事）とともに国会答弁に当たった（政府委員発令は、それぞれ昭和22年3月5日、3月15日）。また、地方局行政課には、金丸三郎内務事務官（後に、自治事務次官を経て、鹿児島県知事3期、参議院議員2期、その間国務大臣総務庁長官を歴任）がいた。

<sup>15</sup> 岩崎忠夫「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方についての答申（第17次地方制度調査会答申）」『地方自治』第384号（昭54.11）37ないし38頁

<sup>16</sup> 自治大臣官房企画室編「地方制度調査会答申集 第1次～第17次」（昭和54年、自治大臣官房企画室）に収録。

## 第2 国と地方公共団体の関係の改善及び機能分担の適正化<sup>17</sup>

### 1. 国と地方公共団体の関係の改善

#### (1) 国と地方公共団体の併立的な協力、協同関係の促進

社会経済の進展に伴い国と地方の双方に関係する行政分野が拡大しており、国と地方公共団体の相互信頼の上に立った協力協同関係の一層の助長、促進を図ることが要請されている。

このような要請に応えるためには、次の事項について検討し、必要な措置を講ずべきである。

ウ 国と地方公共団体相互の協力、協同の関係を促進するため、国は、都道府県及び市町村の全国的な連合組織と緊密な連絡を保つものとするほか、都道府県及び市町村の全国的な連合組織は、地方公共団体の利害に関する法令の制定改廃について国会又は関係行政庁に意見を提出することができるものとする等地方公共団体の意向が国政に適切に反映されるような方途を講ずべきである。また、個々の地方公共団体の利害に密接に関係する国の事業計画の策定、地域指定等についても、極力関係地方公共団体等の意向が反映されるよう適切な方途を講ずべきである。

この答申は、地方議会について既に認められていた意見書提出権(法第99条旧第2項)を、地方公共団体の全国的連合組織にも拡大させようとしたものだった。

この答申に基づき、「昭和56年には、地方六団体の意見提出権を含む地方自治法の一部改正が検討されたが、政府部内の調整がととのわず、改正法案提出はみおくられていた」という<sup>18</sup>。自治省は、昭和56年4月30日、次官会見において当時の国会常会への地方自治法改正案提出に関し、各省との調整が難航しており断念する旨発表しており、主な反対理由としては、①機関委任事務は国の事業であり、地方行政監察局が監査しているのに地方が口を出す必要はない(行政管理庁)、②全国知事会など地方六団体に意見提出権を与えて、意見を尊重すれば国の財政がパンクする(大蔵省)、③都道府県がばらばらに基本構想を策定すれば国の長期計画との整合性がとれなくなる(建設省など)などがあったという<sup>19</sup>。政府部内の調整がなぜ調わなかったのであろうか。答申の翌年、昭和55年11月28日に臨時行政調査会設置法(昭和55年法律第103号)が成立し、翌56年3月12日、大規模な行財政改革のための諮問機関としての臨時行政調査会(いわゆる「第二次臨調」(土光敏夫(経済団体連合会名誉会長)会長)が始動していたことと無関係ではなからう。

<sup>17</sup> ただし、この時点では、右分担論はまだ十分な理論的な裏付けが成されてはいなかったという。

<sup>18</sup> 松本英昭「新版 逐条地方自治法」(第6次改訂版)(学陽書房、平成23年)1391頁

<sup>19</sup> 「地方自治法改正 今国会提出を断念 各省強く抵抗」『日本経済新聞』(昭56.5.1)

この改革は一旦は頓挫したが、第20次地方制度調査会（高辻正己<sup>20</sup>会長）の「機関委任事務に係わる当面の措置についての答申」（昭和61年2月3日）において、改めてうたわれた。

○機関委任事務に係わる当面の措置についての答申（昭和61年2月3日、第20次地方制度調査会）（抄）

#### 第4 地方公共団体の連合組織

国と地方公共団体との関係の改善の観点から、都道府県及び市町村の全国的な連合組織が地方公共団体の利害に関する法令の制定改廃について国会又は関係行政庁に意見を提出することができるものとする等の方途を講ずべきである。

さらに、第二次臨時行政改革推進審議会（大槻文平（日本経営者団体連盟会長）会長）の「国と地方の関係等に関する答申」（平成元年12月20日）において、次のように掲げられた。

○国と地方の関係等に関する答申（平成元年12月20日、第二次行政改革推進審議会）（抄）

#### 2 国・地方間の調整の仕組みの改善

##### （1）国に対する意見具申等

ア 地方公共団体の長等の全国的連合組織が、地方公共団体に関する事案につき、政府に意見を述べる方途を充実するためのしくみについて検討する。

やがて、平成5年6月3日（第126回国会）、意見書提出権付与に関する法案が、参議院地方行政委員会において委員会提出法律案として提出され、草案の提出者久世公堯委員（理事）から次のとおり説明があった。

「最近における社会経済の進展に伴い、国と地方の双方に関係する行政分野が拡大しており、国と地方公共団体の相互信頼の上に立った協力協同関係の一層の促進が図られることが要請されております。

そこで、地方公共団体全体の意向を国政に適切に反映するため、都道府県または市町村の長または議会の議長の全国的連合組織で自治大臣に届け出をしたものは、地方自治に影響を及ぼす法令その他の事項に関し、自治大臣を経由して内閣に対し意見を申し出、または国会に意見書を提出することができることとするものであります。なお、この法律は公布の日から施行することといたしております。

（中略）

本案のうち、「自治大臣を経由して」の規定は、事務手続規定であります。」

法第99条の意見書は各行政庁に直接提出できるとされていたのに対し、第263条の3第2項の意見具申は総務大臣を窓口として内閣に提出できるとされた。

<sup>20</sup> 国家公安委員会委員、元内閣法制局長官、元最高裁判事

## イ 第17次地方制度調査会答申の英断

昭和54年の地方制度調査会答申は、地方分権改革を行政改革の流れに乗せようとするものだったところ、この答申において、この意見書の提出先を国会に対しても拡大しようとしていたことは、先見性を有していたと言える。その後、14年の年月を要したものの、平成5年法改正によって答申の内容がほぼそのまま実現した。このことは、さらに、国会に対する意見書提出権の地方議会への拡大（2.（4））につながっていくこととなる。

## ウ 参議院自民党議員立法コンテスト

平成5年の参議院における議員立法として提出された法改正案は、参議院自由民主党政策審議会の「議員立法推進委員会」（平成4年12月15日設置（宮澤弘委員長））の下、政治改革なかならず国会改革の一環としての議員立法の活性化のため行われた「議員立法コンテスト<sup>21</sup>」により発案された法案の一つだった<sup>22</sup>。法案は、超党派の議員立法として地方行政委員長提出法律案とされた。

法律案草案の提出者となった久世公堯委員は、第17次地方制度調査会答申の当時、旧自治省において企画・行政担当の官房審議官を務めており、右答申を紹介する論文を複数発表していた<sup>23</sup>。正に、この答申を支えた事務方の幹部だった。なお、右改正案の起草は、宮澤弘参議院議員が中心となって行われたという<sup>24</sup>。宮澤議員は、昭和48年自治事務

- 
- <sup>21</sup> ○N「立法の話題 議員立法の活性化へ向けて」『法学セミナー』465号（平5.9）  
○山岸健一「最近十年の法律制定の側面 —上田・浅野両氏の対談を受けて—」『議会政治研究』No. 45（平10.3）
- <sup>22</sup> 平成元年第15回通常選挙により参議院における多数会派が変更し、いわゆるねじれが生じた後9年間に成立した参議院議員提出法律案のうち、同コンテストに由来するものは次のとおり。  
○地方自治法の一部を改正する法律（平成5年法律第73号）（第126回国会 地方行政委員長）  
○民間海外援助事業の推進のための物品の譲与に関する法律（平成5年法律第80号）（第128回国会 大蔵委員長）  
[第126回国会において参第15号（大蔵委員長提出）が衆議院に提出されたが、衆議院解散により未了となった経緯があったところ、第128回国会において改めて提出されたもの。]  
○水源地域対策特別措置法の一部を改正する法律（平成6年法律第60号）（第129回国会 建設委員長）  
○農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律（平成6年法律第46号）（第129回国会 農林水産委員長）  
○緑の募金による森林整備等の推進に関する法律（平成7年法律第88号）（第132回国会 農林水産委員長）  
○臨時大深度地下利用調査会設置法（平成7年法律第113号）（第132回国会 野沢三三議員外4名）  
○学校図書館法の一部を改正する法律（平成9年法律第76号）（第140回国会 南野知恵子議員外7名）  
○建築士法の一部を改正する法律（平成9年法律第84号）（第140回国会 永田良雄議員外6名）
- <sup>23</sup> ○久世公堯「第17次地方制度調査会答申——新しい社会経済情勢に即応した地方行財政制度の改革——」『市政』326号（昭54.9）  
○久世公堯「第17次地方制度調査会の「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方についての答申」の概要とその課題」『自治研究』第55巻第10号（昭54.10）  
○久世公堯（聞き手）「第17次地方制度調査会の答申をめぐる諸問題——林敬三——」『地方自治』第384号（昭54.11）
- <sup>24</sup> ○参議院地方分権及び規制緩和に関する特別委員会（第132回国会 平成7年4月26日）  
・地方分権推進法案（内閣提出、衆議院送付）  
「○続訓弘君 党として修正を要求すると思われる諸問題について質疑を今から申し上げます。  
さて、私どもが考えている意見は、意見はですよ、意見は、実は参議院で特に宮澤先生が中心になって地方自治法の改正をされました。それは平成五年、私が議員になって直後であります。その改正の要点というのはどういう点かといえば、今まで自治体あるいは長は、国会に対して、総理大臣に対して、自治大臣に対して意見書の提出が認められた。だけれども、団体はその意見書が認められなかつ

次官を退官後、同年12月から昭和56年10月まで広島県知事を2期務め、昭和56年11月から参議院議員を3期務めた。知事時代の昭和53年には、長洲一二神奈川県知事、畑和埼玉県知事とともに「地方の時代」、すなわち地方公共団体から国への上昇型地方自治制度への変革を提唱していた。

### （3）意見具申に対する内閣の回答努力義務又は回答義務の導入（平成11年「地方分権一括法」）

地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号（地方分権一括法））による法改正により、地方六団体の意見具申を受けた場合に、内閣は「遅滞なく回答するよう努めるものとする」、この場合において、「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ときは、内閣は、これに遅滞なく回答するものとする」とされた。

なお、これら回答努力義務及び回答義務は、地方議会が提出する意見書（法第99条）には課されていない義務であり、地方六団体の国会に対する意見書についても同様である。

### （4）地方議会の意見書提出先として国会を追加（平成12年）

平成12年には、法第99条の改正により、同条の地方議会意見書の提出先として国会が追加された（地方自治法の一部を改正する法律（平成12年法律第89号）による）。右改正の提案理由は「地方公共団体の議会の活性化のため、国会に対する議会の意見書の提出（中略）の措置を講ずる必要がある（提案理由（平成12年5月18日衆議院地方行政委員会）。）」とししか説明されていないが、法第263条の3第2項に倣ったものである。なお、参議院における法案審査においては、法案提出者である斉藤斗志二衆議院地方行政委員長から次のとおりの説明がなされている。

「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。」（第147回国会平成12年5月23日参議院地方行政・警察委員会）

地方議会の意見書は、従来、各種団体等からの陳情ないし陳情書と同種のものと同様扱われていたが、この法改正により、そうしたものは峻別されることとなった。

なお、右改正に先立ち、全国都道府県議長会から次のとおりの緊急要望がなされており、こうした要望が衆議院における議員立法として結実したこととなる。

○地方分権の推進に伴う都道府県議会の充実強化に関する要望（平成10年7月22日）（抄）

た。今回、宮澤先生を中心とした全会一致で参議院が議決をしたその案に基づいて地方六団体が提出した案がございます。それは皆様御案内のとおりだと思います。

したがって、私どもは、せっかく参議院が修正をした法律をつくった、その法律に基づいて地方六団体から意見を申し出られたことに対して、参議院議員として真摯に受けとめることは当然のことだと存じます。それが私どものベースでございます。そのことを篤と御理解願いたいと存じます。」

## 1 地方議会の権限強化と地位向上

### (5) 意見書の提出先の拡大と誠実処理

地方議会は関係行政庁に意見書を提出できるが国会で措置できるものもある<sup>マ</sup>ため、提出先として国会を追加すること。

また、関係行政庁が意見書を受理した後の取扱いについては、なんら規定されていないが、意見書は、住民の代表である議会の意見であるから、受理者が誠実に処理すべきことを法令上、義務付けること。

右要望のうち、前段の「提出先として国会を追加」については実現したが、「受理者の誠実処理<sup>25</sup>の法令上の義務付け」については見送られた。なお、都道府県議会議長会、市議会議長会、町村議会議長会は、法第99条の意見書の誠実処理について、請願法第5条同様の明文化、さらには回答義務の明文化を求め、累次提言・要望を行っていたが<sup>26</sup>、近年では、そうした主張はむしろ、「国の政策立案に積極的に活用するとともに、その状況等を公表すること」といった主張に転じているように見受けられる<sup>27</sup>。なお、平成12年法改正の当時、衆議院では、地方議会の権限及び機能強化を求める陳情書が地方行政委員会に参考送付されていた<sup>28</sup>。

なお、意見書の誠実処理に関連し、従来から次の答弁書がある。

○衆議院議員柴田睦夫君提出請願権問題に関する質問に対する答弁書（昭和63年2月16日、内閣衆質112第4号）（抄）  
二について  
地方公共団体の議会の意見書の提出については、地方自治法（昭和22年法律第67号）第99条第2項の規定により認められているものであり、請願法の適用はな

<sup>25</sup> この「誠実処理」に関連し、請願法に次のとおり規定されている。

○請願法（昭和22年法律第13号）

第5条 この法律に適合する請願は、官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない。関連して、下級審におけるものながら、次のような判決がある。

・東京地判昭32.1.31（行政事件裁判例集第8巻1号133頁）

地方議会を被告として請願採否の決議を命ずる裁判を求める訴の適否に関し請願の採否の決定は行政処分争いを争った区議会決議無効確認請求事件において、下級審判決ながら「請願は、これを受理または採用した官公署に対し特別の法律上の拘束を課するものではない」と判じたもの。

・東京高判平23.6.8（平成23（行コ）30）

県教育委員会に対する請願に関する請願書不受理処分取消等請求控訴事件において、「請願者は、自己が行った請願について官公署に対し審理を求め、あるいはその処理結果の通知等を求める権利を有しておらず」と判じたもの。〈[https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei\\_jp/871/081871\\_hanrei.pdf](https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/871/081871_hanrei.pdf)〉

<sup>26</sup> ・都道府県議会制度研究会報告「改革・地方議会—さらなる前進へ向けて—」（平成18年3月29日、都道府県議会制度研究会）改革⑨意見書に対する関係行政庁等の誠実処理を義務付けせよ

・全国町村議会議長会決議（令和元年11月13日、第63回全国大会）第8 議会の機能強化及び多様な人材を確保するための環境整備 5意見書の誠実回答の義務付け など

<sup>27</sup> ・全国市議会議長会要望書（令和2年5月、第96回定期総会）

・全国都道府県議会議長会「活気ある地方議会を目指す全国大会決議」（令和2年11月18日）

・第64回町村議会議長会全国大会要望書（令和2年11月25日） など

<sup>28</sup> 地方議会の権限及び機能強化に関する陳情書外4件（山口県小野田市議会内石川宣信外4名）（第143回国会第258号）、同13件（愛知県議会内高橋則行外2名）（第144回国会第3号）、同2件（静岡県清水市議会内入出茂外1名）（第145回国会第115号）

いと考えるが、意見書の提出を受けた関係行政庁においてこれを誠実に処理すべきものであることはいうまでもない。

#### (5) 情報提供制度の創設（平成18年）

さらに、第28次地方制度調査会（諸井虔会長<sup>29</sup>）の「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（平成17年12月9日）を受けて、法第263条の3第5項として、「各大臣は、地方公共団体に対し新たに事務または負担を義務付けると認められる施策の立案をしようとする場合には、地方公共団体の長または議会の議長の全国的連合組織が内閣に対して意見を申し出ることができるよう、連合組織に施策の内容となるべき事項を知らせるために適切な措置を講ずること」（第1 2(2)）とされた（地方自治法の一部を改正する法律（平成18年法律第53号）による）。法改正案は次のとおり説明された。

「この法律案は、地方制度調査会の答申を踏まえ、地方公共団体の自主性・自律性の拡大等のため、所要の措置を講ずるものです。

次に、法律案の内容について、その概要を御説明申し上げます。

（中略）

第五は、長または議長の全国的連合組織に対する情報提供制度の創設に関する事項であります。各大臣は、地方公共団体に対し新たに事務または負担を義務づけると認められる施策の立案をしようとする場合には、地方公共団体の長または議会の議長の全国的連合組織が内閣に対して意見を申し出ることができるよう、連合組織に施策の内容となるべき事項を知らせるために適切な措置を講ずることとしております。」（竹中平蔵総務大臣による提案理由説明（平成18年4月20日衆議院総務委員会））

なお、この法改正に当たっては、平成18年5月30日、参議院総務委員会において、同条項に関し、次の附帯決議が付された。

○地方自治法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成18年5月30日、参議院総務委員会）（抄）

三 長又は議長の全国的連合組織に対する情報提供制度の運用に当たっては、国と地方の意見交換が実質的に担保できるようにするため、事前の適切な時期に、関連する資料を添えてその施策の内容を通知することを徹底すること。

法第263条の3第5項の規定は、行政手続法（平成5年法律第88号）におけるパブリックコメントの制度（意見公募手続（同法第6章〔平成17年同法改正により新設〕））に対応した規定であって、意見書提出（法第263条の3第2項）を前提とするものではない点で、前2項とは性格が異なる。同項は、第4項と同様、国側により強い義務を課している一方、対象とする内容は第2及び3項よりも限定的となっている。

<sup>29</sup> 実業家で、当時、太平洋セメント㈱相談役

2. の冒頭記したとおり、(2) の付与に先立ち、地方分権に関する国会決議が行われていたことを特筆しておく。この国会決議は、その後の、地方分権の進展の起点としてしばしば引用される。その点を踏まえつつ、以上、地方から国に対する意見表明については、①表明主体の拡大、②提出先の拡大、③地方六団体による意見具申後のフォローアップ策の拡充が順次図られてきたことを見た。そこで、地方六団体による意見書について数次にわたりフォローアップ策が拡充された一方で、地方議会による意見書についての特段の措置は採られていない。

ただし、地方六団体の意見具申については、フォローアップ策の拡充が図られてきたとはいえ、国会の各議院が採択し、内閣において措置するを適当と認め内閣に送付された請願について、内閣は「処理の経過を毎年議院に報告しなければならない（国会法第81条第2項）」とされ<sup>30</sup>、閣議決定の上報告されているのに比すると、引き続き、比較的軽い義務付けにとどまっている。

なお、請願に関するこの義務に関連し、「請願に対し処理の経過や結果も知らせないいわゆる「梨のつぶて」では、基本的人権である憲法第16条で保障された請願者の権利を軽視しすぎるものである」とした質問主意書に対し、次の答弁書がある。

○衆議院議員川田悦子君提出請願法による請願の処理に関する質問に対する答弁書  
(内閣衆質156第88号、平15.6.17) (抄)

請願は、国又は地方公共団体の機関に対して希望を述べることを保障する制度であって、その内容が所管の官公署に伝わることにより、ひとまず請願の目的は達成されるものと解されており、同法は、請願を受理した官公署に対して、請願者にその処理の経過や結果を告知する義務までを負わせるものではないが、個々の官公署の判断により、これらのことを知らせることを妨げるものではない。

### 3. 国会における地方六団体及び地方議会の意見書の取扱い

法第263条の3第2項に基づく地方六団体の意見書は、「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」する意見であるのに対し、法第99条に基づく地方議会の意見書は「当該普通地方公共団体の公益に関する事件につ」いての意見である。国会における取扱いについて見ると、これらの意見書は、法律案や請願とは異なり、委員会に付託され審査される類のものではなく、法第263条の3第2項により提出される意見書は、印刷物が各議員に配付され（衆議院先例集181、参議院先例録484）、法第99条により提出される地方議会の意見書は、暦年毎に受理番号が付され、件名及び提出議会名が各議院の公報に掲載されるとともに、関係委員会に参考のため送付される（平成12年7月26日衆議院議院運営委員会理事会決定（衆議院先例集（平成29年版）399参照）、平成12年7月28日参議院議院運営委員会理事会決定（参議院先例録（平成25年版）412参照））。衆議院においては、陳情書

<sup>30</sup> 同項が定める国会への報告は、帝國議會において「請願処理経過」が衆議院からの再三の要請により、第31回帝國議會大正3年1月29日から行われるようになったことに由来している。

○衆議院先例集（平成29年版）397 請願の処理経過は、内閣から毎年2回議院に報告されるのが例である。

○参議院先例録（平成25年版）410 請願の処理経過は、内閣から毎年おおむね2回議院に報告される。



## ○地方議会及び地方の連合組織による意見書提出権に関する規定の変遷

| 原規定（制定時及び第 263 条の 3 追加時）   |  |
|--|--|
| <p>○地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）</p> <p>第 2 編 普通地方公共団体</p> <p>第 6 章 議会</p> <p>第 2 節 権限</p> <p>第 99 条 普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の長に委任された國、他の地方公共団体の事務に関し、当該普通地方公共団体の長の説明を求め、又はこれに対し意見を述べるができる。</p> <p>② 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関係行政廳に提出することができる。</p> <p style="text-align: right;">[制定当初]</p> <p>第 13 章 補則</p> <p style="text-align: right;">[昭和 31 年法律第 147 号により章番号改正]</p> <p style="text-align: right;">[昭和 38 年法律第 99 号により章番号改正]</p> <p>第 263 条の 3 都道府県知事若しくは都道府県の議会の議長、市長若しくは市の議会の議長又は町村长若しくは町村の議会の議長が、その相互間の連絡を緊密にし、並びに共通の問題を協議し、及び処理するためのそれぞれの全国的連合組織を設けた場合においては、当該連合組織の代表者は、その旨を自治大臣に届け出なければならない。</p> <p style="text-align: right;">[昭和 38 年法律第 99 号により本条追加]</p> |  |

## ○陳情書に関する規定の変遷

| 原規定（制定時）   |  |
|--|--|
| <p>○国会法（昭和 22 年法律第 79 号）</p> <p>第 5 章 委員及び委員会</p> <p>第 42 条 各議院の常任委員会は左の通りとし、その部門に属する議案、請願、陳情書その他を審査する。</p> <p>（以下略）</p> <p>○衆議院規則（昭和 22 年 6 月 28 日議決）</p> <p>第 11 章 請願</p> <p>第 180 条 陳情書その他のもので、議長が必要と認めたものは、これを適當の委員会に参考のため送付する。</p> <p>○参議院規則（昭和 22 年 6 月 28 日議決）</p> <p>第 11 章 請願</p> <p>第 173 条 議院は、陳情書その他のものであつてその内容が請願に適合するものは、これを受理して、請願書と同様に処理しなければならない。</p> |  |

附表 1.

| 現行規定（追加又は改正後の規定）  |
|---|
| [平成 11 年法律第 87 号により第 1 項削除]   |
| <p>第 99 条 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。</p> <p style="text-align: right;">[平成 12 年法律第 89 号により改正]</p>   |
| <p>第 14 章 補則</p> <p style="text-align: right;">[平成 9 年法律第 67 号により章番号改正]</p>   |
| <p>第 263 条の 3 都道府県知事若しくは都道府県の議会の議長、市長若しくは市の議会の議長又は町村長若しくは町村の議会の議長が、その相互間の連絡を緊密にし、並びに共通の問題を協議し、及び処理するためのそれぞれの全国的連合組織を設けた場合においては、当該連合組織の代表者は、その旨を総務大臣に届け出なければならない。</p> <p style="text-align: right;">[平成 10 年法律第 103 号(中央省庁等改革基本法)により平成 13 年 1 月 6 日改称]</p> |
| <p>② 前項の連合組織で同項の規定による届出をしたものは、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、総務大臣を経由して内閣に対し意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができる。</p> <p style="text-align: right;">[平成 5 年法律第 73 号により本項追加]</p>  |
| <p>③ 内閣は、前項の意見の申出を受けたときは、これに遅滞なく回答するよう努めるものとする。</p>   |
| <p>④ 前項の場合において、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ときは、内閣は、これに遅滞なく回答するものとする。</p> <p style="text-align: right;">[平成 11 年法律第 87 号により第 3 及び 4 項追加]</p>   |
| <p>⑤ 各大臣は、その担任する事務に関し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施策の立案をしようとする場合には、第二項の連合組織が同項の規定により内閣に対して意見を申し出ることができるよう、当該連合組織に当該施策の内容となるべき事項を知らせるために適切な措置を講ずるものとする。</p> <p style="text-align: right;">[平成 18 年法律第 53 号により本項追加]</p>                                    |

附表 2.

| 現行規定（改正後の規定）  |
|---|
| <p>第 5 章 委員会及び委員</p> <p>第 41 条 常任委員会は、左の通りとし、その部門に属する議案（決議案を含む）、請願等を審査する。</p> <p style="text-align: center;">（以下略）</p> <p style="text-align: right;">[国会法第 5 次改正（第 21 回国会 昭和 30 年法律第 3 号）により章名及び本条改正]</p> <p style="text-align: center;">（改正なし）</p> |
| <p>第 173 条 削除</p> <p style="text-align: right;">[参議院規則第 6 次改正（第 22 回国会 昭和 30 年 3 月 18 日）により本条削除]</p>  |

の類として各委員会に参考送付され、各委員会議録にその旨が記載される<sup>31</sup>。また、衆議院においては開会中に限り受理している（閉会中に提出されたものは次国会において受理）が、参議院においては閉会中にも受理する扱いである。

### （１）地方六団体の意見書（第263条の3第2項）の提出例

第263条の3第2項に基づく地方六団体の意見書の提出例としては、これまでに2例あり、いずれも六団体が共同で行ったもので、それぞれ同時に内閣に対する申出も行われた。

①平成6年9月26日 地方分権の推進に関する意見書「新時代の地方自治」<sup>32</sup>

②平成18年6月7日 地方分権の推進に関する意見書「豊かな自治と新しい国のかたちを求めて」地方財政自立のための7つの提言」<sup>33</sup>

これら2件の意見書は、それぞれ、①は地方分権推進法（平成7年法律第96号）、②は地方分権改革推進法（平成19年4月）につながった。同条による意見書は、「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」するもの、すなわち、地方自治制度の改革に関する具体的な立法を求めるものであるから、自ずとこのような経過をたどることとなる。

右意見具申権・意見書提出権は、地方にとっての「伝家の宝刀」であって<sup>34</sup>、右提出権導入時には、自治省行政局行政課長通知「意見申出権運用の留意事項」が発せられており、濫発を慎む運用がなされている由である。

○「意見申出権運用の留意事項」（平成5年、自治省行政局行政課長通知）（抄）

・提出できる意見又は意見書の内容

内閣へ申し出る意見及び国会に提出する意見書は、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するものでなければならないこと。

すなわち、総体としての地方公共団体に影響を及ぼす法令等に関わるものでなければならず、個々の地方公共団体にのみ関わるもの、又は地方自治に影響を及ぼすものでないものは、対象とならない。

平成18年の内閣に対する申出については、平成11年改正後の法第263条の3第3項（**附表1**．参照）に基づき、平成18年7月21日、内閣から次のとおりの回答書が発出された。

○「地方分権の推進に関する意見書」に対する回答書（平成18年7月21日、内閣総理大臣）

<sup>31</sup> 昭和30年の国会法第5次改正において、常任委員会の審査案件から陳情書が除かれた際、陳情書の受理及び処理に関する参議院規則第173条は削除されたが、衆議院規則においては陳情書その他のものの委員会への参考送付に関する第180条は引き続き残された（**附表2**．参照）。

なお、地方自治法第99条（旧第2項）改正による意見書に相当する文書は、従前は、陳情ないし陳情書として受理した後、各委員会に送付されていた。

<sup>32</sup> [http://www.bunken.nga.gr.jp/data/trend/bunken/H060926\\_.pdf](http://www.bunken.nga.gr.jp/data/trend/bunken/H060926_.pdf)

[http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/post\\_229\\_20060127\\_08.pdf](http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/post_229_20060127_08.pdf)

<sup>33</sup> [http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20060607\\_01.pdf](http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20060607_01.pdf)

<sup>34</sup> 全国知事会地方分権推進特別委員会「地方分権に関する研究会報告」（平成29年7月21日）

また、平成18年申出及び意見書に基づいて提出された地方分権改革推進法案（第165回国会閣法第9号）の国会審議に当たっては、衆参両議院の総務委員会に地方団体の代表者が次のとおり参考人として招致され、それぞれ意見陳述を行っている<sup>35</sup>。

○衆議院総務委員会（平成18年11月14日）

・地方分権改革推進法案（内閣提出第9号）

参考人 全国知事会会長 福岡県知事 麻生 渡 君

○参議院総務委員会（平成18年12月6日）

・地方分権改革推進法案（内閣提出、衆議院送付）

参考人 全国市長会会長 石川県金沢市長 山出 保 君

全国町村会副会長 島根県斐川町長 本田 恭一 君

一方、平成6年の意見書（①）について見ても、提出後、地方行政委員会等において幾度か言及されている。右意見書に別紙として付されていた「地方分権推進要綱」（平成6年9月16日、地方六団体）には、次のとおりうたわれていたところ、各項目はいずれも実現している。

○「地方分権推進要綱」（平成6年9月16日、地方六団体）（抄）

第2 地方公共団体と国との関係

2 （地方公共団体及び国の事務の範囲等）

② 現行の機関委任事務制度は廃止し、地方公共団体の事務とするものとする。

第8 地方分権の推進に関する法律の制定

国は、「地方分権の推進に関する決議」の趣旨にかんがみ、地方分権の基本理念、地方公共団体と国との関係の基本的あり方及び地方分権推進計画の作成、地方分権委員会の設置等地方分権の推進に関する施策の基本となる事項を定めるため、「地方分権の推進に関する法律」をおおむね1年程度を目途に制定するものとする。

この要綱に記された機関委任事務廃止については、平成7年には地方分権推進法が制定され、その後の検討を経て、平成11年4月、「地方分権一括法」（平成11年法律第87号）の施行により実現するに至っている。

地方六団体の意見書が抑制的に運用されている背景としては、前述の「伝家の宝刀」論にとどまらず、近年、国に対し直接要望を伝える機会である国と地方の協議の場が実質的に機能していること、個別法による協議の義務化が拡充されてきていることなどもまた一因であろう<sup>36</sup>。国と地方の協議の場は、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並

<sup>35</sup> ここに掲げた事例の他、両議院の委員会における法案審査又は調査（参議院の調査会における調査を含む）、あるいは委員会の地方公聴会に当たり、都道府県知事、市町村長、地方議会議長ないし地方六団体の役職者による公述人又は参考人としての意見陳述は、平成5年の国会決議以降約30年間で380例を上回る。平均するならば、毎月何らかの形で招致されていることとなる。

<sup>36</sup> 個別法における、計画や基本方針等の策定・変更等に当たっての地方の意見聴取の義務付けの例として、次のようなものがある。

○国土利用計画法（昭和49年法律第92号）：全国計画の案の作成（第5条第3項）

びに実施について、国と地方が協議を行うもので<sup>37</sup>、平成23年6月13日以降、国の代表と地方六団体の代表による会合が重ねられており<sup>38</sup>、協議の概要を記載した報告書が作成され、国会に提出される（国と地方の協議の場に関する法律（平成23年法律第38号）第7条）。これまでに以後12次<sup>39</sup>にわたるいわゆる「一括法」（平成23年法律第37号ないし令和4年法律第44号）の制定につながっている。

## （2）地方議会の意見書（法第99条）の提出例

法第99条に基づき参議院に提出される地方議会の意見書の件数は、平成17年に1万4千件を超えたのを最高に、近年では、例年、4ないし8千件程度で推移しており、その内容は、行政の各分野に及ぶ。平成27年にいわゆる平和安全法制が審議された際には、これに反対する意見書や慎重審議を求める意見書が多数提出され、報道もなされた他、憲法改正に関する意見書も賛否両方の立場からのものが提出されている。

地方議会の意見書のうち行政庁に提出された件数に関し、次のような質疑・答弁がある。

○参議院予算委員会（第169回国会、平成20年3月14日）における小池晃委員の後期高齢者医療制度について全国の地方議会から政府に寄せられた中止、見直しなどの意見書の件数に関する質疑に対する答弁。

「○国務大臣（舛添要一厚生労働大臣） 地方自治法第99条で地方議会は意見を出すことができるようになっておりますが、3月11日までに本省当局に届いたものの総数で484件となっております。」

法第99条の意見書については、国会審議において少なからず引用・言及されており、一例を挙げるならば、次のような発言がある（以下、下線は筆者による）。

○衆議院法務委員会（第149回国会 平成12年8月4日）

「○保岡興治法務大臣 選択的夫婦別氏制度の導入について言えば、なお国民各層や関係各方面にさまざまな議論がありまして、国民の意見が大きく分かれ

- 
- 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）：基本方針の策定・変更（第5条の2第3項）
  - 社会福祉法（昭和26年法律第45号）：社会福祉事業等従事者の確保及び国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本指針の策定・変更（第89条第3項）
  - 自転車競技法（昭和23年法律第209号）：競輪場の設置・移転の許可（第4条第2項）
  - 森林法（昭和26年法律第249号）：特定保安林の指定（第39条の3第3項）
  - 都市再生特別措置法（平成14年法律第22号）：都市再生緊急整備地域を指定する政令又は特定都市再生緊急整備地域を指定する政令の制定・改廃の立案（第5条第2項）

<sup>37</sup> 「国と地方の協議の場の法制化」（「地方分権改革推進委員会 第3次勧告 ～ 自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ～」第3章（平成21年10月7日）及びそれに基づく「地方分権推進計画」第2（平成21年12月15日閣議決定））に基づき、国と地方の協議の場に関する法律（平成23年法律第38号）が制定された。

平成15年、小泉内閣の下で行われた「国庫補助負担金の廃止・縮減」、「税財源の移譲」、「地方交付税の一体的な見直し」（三位一体改革）に当たり、国庫補助負担金改革のあり方をめぐって、平成16年9月ないし17年12月の間、政府側代表（内閣官房長官、財務大臣、総務大臣、経済財政政策担当大臣）と地方六団体の代表とが協議するため「国と地方の協議の場」が平成16年9月ないし17年12月の間、14回開催されたが、形式的なものに終わった反省（「三位一体の改革」に関する政府・与党合意に対する声明（平成17年12月1日、地方六団体）参照）から法制化されたもの。

<sup>38</sup> 国と地方の協議の場

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/>

<sup>39</sup> 第211回国会（常会）において、第13次一括法案が提出され、審議中となっている。

ている状況にあるものと認識しております。

例えば、この問題に関する平成8年の総理府による世論調査の結果では、選択的夫婦別氏制度の導入に賛成の意見が32.5%、反対の意見が39.8%、通称の使用を認めるべきとする意見が22.5%となっております。

また、地方自治法第99条第2項の規定に基づいて地方議会から提出される意見書ですが、これは選択的夫婦別氏制度に関するものが多々ございますが、現時点までに法務省に提出された意見のうち、導入に積極的な意見が53件、慎重ないし消極の意見が388件となっております。」

#### 4. 意見書等が立法につながったとされる主な事例

意見書等において提案された内容が立法化された旨指摘されている事例を紹介する。

##### (1) 意見書の主張に沿った立法が行われた事例

###### ○地震防災対策特別措置法の一部を改正する法律（平成13年法律第20号）

同法案起草に当たり、平成13年3月22日（第151回国会）、衆議院災害対策特別委員会において、赤羽一嘉委員長から次のとおり発言があった。

「なお、全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会の連名で、地震防災対策特別措置法に基づく国の負担または補助の特例措置の適用期間を延長することを趣旨とする要望書が出され、さらにはまた、第150回国会には、地方自治法による地方議会の意見書が488の地方議会から提出されております。」

地震防災対策特別措置法の一部を改正する法律は、平成13年3月31日、平成13年法律第20号として公布され、同日施行された。

##### (2) 意見書提出権導入前の同様の事例

国会に対する意見書提出権導入前ながら、次のような例もある。これらは、国会に提出された文書に意見書とあるものの、平成12年法改正前のことであるから、陳情ないし陳情書として事実上受領されていたものとなる。

###### ア 国民の祝日に関する法律の一部を改正する法律（平成7年法律第22号）

「海の日」を設けることとする祝日法改正に当たり、平成7年2月28日（第132回国会）、参議院文教委員会において提案者衆議院議員江田五月議員から次のような答弁があった。

・国民の祝日に関する法律の一部を改正する法律案（第132回国会衆議院提出）

「さらに、地方議会のほぼ70%、都道府県議会でいえばこれはもう全部といえますか、そういう地方の皆さん方の海の日制定を求める意見書の採択というものがある。」

###### イ 被災者生活再建支援法（平成10年法律第66号）

被災者生活再建支援法の制定に当たっても47都道府県議会の意見書が提出されたとい

う。同法の一部改正に当たり、平成19年11月2日（第168回国会）、参議院災害対策特別委員会において、質疑者末松信介委員から次のとおり発言があった。

- ・被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案（第168回国会参第9号）

「阪神・淡路大震災が起きましたとき、（中略）前の兵庫県知事の貝原さんは、住宅共済保険制度、住宅再建制度、そういったものを創設しようということになりまして、できればそれを国の方で認めてもらって遡及を阪神・淡路大震災にしてほしいという希望を持っておられたんです。ですから、私たち、当時県議会におりましたので、46都道府県になります、私は沖縄と大阪と和歌山の県議会を回ったんですけれども、意見書を出してほしいということ要望しました。一年たって、ようやく何らかの形で47の都道府県議会が意見書を出されました。それを持って斎藤十朗当時参議院議長、伊藤宗一郎衆議院議長のところへ持っていったことを<sup>40</sup>覚えています。

これが大きな影響になったかどうかということとは分かりません。国会議員の先生方が6党の共同提案でこの被災者生活再建支援法を制定していただきました。」

第140回国会当時、同旨の請願の他、衆議院に対しては多数の同様の陳情書が提出され、災害対策特別委員会に参考送付されていたことが確認できる<sup>41</sup>。

---

<sup>40</sup> 当時、末松信介議員は兵庫県議会副議長を務めていた。

平成9年5月29日、高橋長次郎全国都道府県議会議長会会長（青森県議会議長）及び村上寿浩兵庫県議会議長が、国会を訪問し意見書を提出した。なお、村上議長は、3月26日にも芦尾長司参議院議員とともに、参議院を訪問し地震災害補償制度について陳情していた。

兵庫県議会においては、平成9年3月28日、「地震災害等に対する国民的保障制度の実現を求める意見書」が、全国都道府県議会議長会においては、平成9年5月28日、緊急要望「地震災害等に対する国民的保障制度の実現に関する要望」がそれぞれ議決されている。

○平成9年6月11日兵庫県議会第248回定例会（第3日）における村上寿浩議長の退任挨拶

「兵庫県議会議長の職を辞するに当たりまして、皆様方に一言ごあいさつを申し上げます。

私は、昨年6月、第244回定例兵庫県議会において、議員各位のご支援、ご理解を賜りまして、歴史と伝統に輝く兵庫県議会の第99代議長に就任させていただきました。以来この1年間、不肖の身ながら、議会活動の一層の高揚と円滑な議会運営に努めてまいりました（中略）。

特に、震災復興につきましては、道路などインフラの整備、住宅の建設などが着実に進む一方で、依然として多くの被災者が仮設住宅での生活を続けておられるなど、被災者の生活再建がその重要度を増してまいりました。県議会といたしましても、地震災害等に対する国民的保障制度の実現に向けて、平成7年12月に意見書を可決し、全国の都道府県議会に意見書提出を呼びかけていたところではありますが、本年、第1回定例議会をもって47都道府県議会のすべてにおいてこれが出そろいました。この一地方議会から発信し、すべての都道府県議会の総意として結実した結果を生かしていただくため、この5月28日に開催された全国都道府県議会議長会の臨時総会において、特別要望として決議していただき、会長とともに私も衆参両院議長や自治省、国土庁などに要望してまいったところでございます。この間、本県では地震など自然災害に対する国民的保障制度の実現に向けた国民運動を提唱し、新たな制度創設を検討するための審議会の設置を求めて全国的な署名運動が展開されました。私も代表世話人として参画いたしました。県議会としてもこれに取り組み、史上空前の2,400万人もの賛同を得て、本年2月に内閣総理大臣に提出されたところであります。

このように、地震災害等に対する国民的保障制度への国民的理解が大きく広がる中、新たな制度創設に向けた動きが今後一層強まることを期待する次第でございませう。」

<sup>41</sup> 平成9年2月17日（第140回国会）激甚災害における自治体の相互支援と国の公的支援の確立に関する陳情書（第81号）以降、多数の陳情書が受理されている。

なお、同法（平成10年法律第66号）制定時、平成10年4月22日（第142回国会）、参議院災害対策特別委員会における被災者生活再建支援法案（第142回国会参第3号）の発議者清水達雄君（同委理事）から次のとおりの発言があった。

「平成7年1月発生した阪神・淡路大震災は、大都市直下型の災害であったため、その居住する住宅が全半壊した被災者が約46万世帯に上るなど戦後未曾有の大災害となりましたが、被災地におきましては、生活の基盤を破壊された高齢等の被災者の方々の中には自力のみでは自立した生活を開始することが極めて困難である方が少なくない現状となっております。

一方、阪神・淡路大震災後、内閣総理大臣により設置された防災問題懇談会は、平成7年9月、全国地方公共団体が一定額を拠出して被災地の支援を行う基金の制度を創設することについての検討の必要性を提言しております。また、全国知事会におきましても、昨年〔平成9年〕7月、地震等自然災害による被災者の自立再建を支援する災害相互支援基金<sup>42</sup>の創設に関する決議が行われたところであります。」

### （3）請願が立法に結びついた事例

請願が法律制定に結びついたとされる公文書館法（昭和62年法律第115号）の例がある。

○文書館設立に関する請願（第94回国会第156号外1件）

○文書館法（仮称）制定に関する請願（第94回国会第584号外1件）

これら2種4件の請願は、昭和56年6月4日の参議院文教委員会において、「議院の会議に付するを要するものにして内閣に送付するを要するもの」と決定され、翌5日の本会議において委員会決定のとおり採択された。

内閣は、右請願について、昭和56年12月25日、国会法第81条第2項に基づく請願の処理経過報告書を参議院に対し提出しており、それぞれ主な所管省を自治省とし次の処理要領によるとしている。

「国の行政に関する公文書その他の記録を保存し、閲覧に供する施設としては、昭和46年7月に国立公文書館が設置されているところである。また、地方公共団体における各種文書・記録類の保存等のための施設を設置することは、当該地方公共団体の自主的な判断により行うことが本来であると考えているが、国としても技術的な側面での指導、助言等必要に応じて協力する考えである。

なお、公文書等の保存、公開に係る制度の在り方については、臨時行政調査会において、「行政情報の公開と管理の在り方」が検討されているところでもあり、その結果等を踏まえて、検討していきたい。」

また、本件については、日本学術会議が昭和55年5月12日に勧告「公文書館法の制定について」を行っていたこともあり<sup>43</sup>、政府部内における検討が継続され、文教委員会（昭和

<sup>42</sup> 国及び都道府県で3,000億円の基金を創設し、100万円の給付型事業を行うとするもの。

<sup>43</sup> 昭和34年11月28日、日本学術会議において勧告「公文書散逸防止について」が行われ、これが契機となり昭和46年7月、総理府設置法の一部改正（昭和46年法律第16号）により国立公文書館が設置された。



60年11月21日)における吉川春子委員の質疑に対し、昭和56年の請願についての政府側の考え方として、次のとおりの答弁がなされている。

「○政府委員(齊藤尚夫文部省社会教育局長) 地方公共団体における各種文書・記録類の保存等のための施設を設置することは、当該地方公共団体の自主的な判断により行うことが本来であると考え、国としても技術的な側面での指導、助言等必要に応じて協力する考えである。」

しかし、結局は閣法の提出には至らず、昭和62年12月8日(第101回国会)、参議院内閣委員会において公文書館法案を委員会提出することが決定され、公文書館法(昭和62年法律第115号)として成立した。

以上、立法例のいくつかを見てきたが、近年、意見書について委員会又は本会議において言及された主な例を紹介する。

○参議院本会議(第204回国会、令和3年1月22日)における渡辺猛之議員の質疑

同議員は、参議院自民党には、地方議会出身の議員が多数所属しているからこそ、届いた意見書が地方の課題を解決するために議会内で懸命な調整が行われ議決されたものであるとよく分かっており、参議院自民党は、地方の院と呼ばれる参議院においてこそ地方議会からの意見書に敬意を払い、より活用されるべき、そんな思いを持って議論を始めた<sup>44</sup>旨、また、議員は院のイントラネットを通じて意見書を見ることができ旨言及した上で、次の項目に関し質疑した。

- ・新型コロナウイルス感染症に係る臨時交付金の増額や財源措置確保、財政支援の実現形態<sup>45</sup>
- ・少人数学級の推進について今後5年間で35人学級を実現する方針が打ち出されたところ、その実現行程<sup>46</sup>
- ・防災・減災、国土強靱化の着実な実行のための地方公共団体への財政的な後押し、事業執行効率化のための技術の高度化に向けた支援<sup>47</sup>

---

その後も、同会議により次のとおり関連する累次の勧告又は要望が行われている。

- ・昭和44年11月1日勧告「歴史資料保存法の制定について」
- ・昭和52年11月21日要望「官公庁文書資料の保存について」
- ・昭和55年5月12日勧告「公文書館法の制定について」

なお、平成11年に制定された国立公文書館法(平成11年法律第79号)第1条(目的)において、同法は、公文書館法(昭和62年法律第115号)の精神にのっとり旨がうたわれている。

<sup>44</sup> 参議院自民党内に「地方議会からの「意見書」に関するプロジェクトチームPT」が設置されている(「地方意見書 国政反映へ 参院自民 PT設置、まず実態調査」『産経新聞』(令2.8.11)。

<sup>45</sup> 根岸隆史・内藤亜美・岩崎太郎・徳田貴子・永旗舞衣「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) 参照

<sup>46</sup> 根岸隆史・内藤亜美・岩崎太郎・対馬あきな・徳田貴子「地方議会からの意見書(3) — 参議院が受理した意見書の主な項目(平成31年・令和元年) —」『立法と調査』No.424(令2.6.1)「(2)少人数学級の推進、複式学級の学級定員引下げ等」及び

根岸隆史・内藤亜美・徳田貴子・永旗舞衣・岩崎太郎「地方議会からの意見書(2) — 参議院が受理した意見書の主な項目(令和2年) —」『立法と調査』No.436(令和3.7.8)「(6)義務教育費国庫負担制度の拡充、教職員定数改善と少人数学級の推進等」参照

<sup>47</sup> 根岸隆史・内藤亜美・岩崎太郎・対馬あきな・徳田貴子「地方議会からの意見書(5) — 参議院が受理した意見書の主な項目(平成31年・令和元年) —」『立法と調査』No.426(令2.7.31)「(6)国土強靱化の推

○参議院本会議（第208回国会、令和4年6月10日）におけるそのだ修光議員の質疑

同議員は、令和3年には、法第99条に基づき、地方議会から参議院に6千2百件ほどの意見書が提出され、参議院事務局では、主な意見書の項目を整理して公表をしている旨言及した上で、次の項目に関し質疑した。

- ・養護老人ホームや軽費老人ホームに勤務する職員の処遇改善のための都道府県等への財政措置等<sup>48</sup>

○参議院厚生労働委員会（第210回国会、令和4年12月6日）における川田龍平委員の質疑

同議員は、全国の地方議会で手話言語法制定を求める意見書が採択され、ほぼ全都道府県において手話言語条例が制定されている旨言及した上で、次の項目に関し質疑した。

- ・手話言語法制定に向けた取組状況

## むすびに

以上、地方公共団体による意見書の沿革を振り返るとともに、意見書の提出例、国会における取扱い、立法として結実した主な例、国会審議における活用例を見た。地方六団体の意見書については、提出件数こそ2件と少ないものの、着実な成果につながったことが分かる。地方議会の意見書については、提出件数は多く、全面的な検証は困難であるものの、中には立法化につながったものがあつたことが分かる。地方議会の意見書は、立法を求めるものに限らず広く当該普通地方公共団体の公益についての要望に関するものであつて、今後とも委員会審査等の端緒としての活用が期待される。なお、今期常会（第211回国会）において成立した地方自治法の一部を改正する法律（令和5年法律第19号）により、法第99条の意見書の国会への提出は、令和6年4月1日からオンラインにより行うことが可能となる<sup>49</sup>旨を付記する。

本稿において紹介した幾つかの事例が、地方の意見書を国政に反映させるための判断の一助となれば幸いである。

（しみず けん）

---

進」及び

根岸隆史・内藤亜美・徳田貴子・木村克哉・嵯峨惇也・永旗舞衣「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2年） —」『立法と調査』No. 438（令3. 9. 10）「（6）防災・減災、国土強靱化の推進」参照

<sup>48</sup> 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（4） — 参議院が受理した意見書の主な項目（平成31年・令和元年） —」『立法と調査』No. 425（令2. 7. 8）「（3）介護保険制度の改善」及び

根岸隆史・内藤亜美・徳田貴子・永旗舞衣・岩崎太郎「地方議会からの意見書（3） — 参議院が受理した意見書の主な項目（令和2年） —」『立法と調査』No. 437（令3. 7. 30）「（3）介護保険制度の改善」参照

<sup>49</sup> 第33次地方制度調査会答申「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」（令和4年12月28日）を受けたもの。