

自治労資料2023第24号
2023年5月18日
東京・自治労会館6階ホール
ウェブ会議併用

2023年度 第2回自治体議員連合全国学習会

自治労自治体議員連合

2023年度自治体議員連合 第2回全国学習会

日 程

- 14時00分 開会・あいさつ（10分）
自治体議員連合 稲村久男 自治体議員連合会長
自治労本部 青木真理子 自治労本部副委員長
- 14時10分 自治労の課題提起
- ① 「議員による職員に対するハラスメント防止条例」（仮称）と「ハラスメントのない地域社会をめざす条例」（仮称）の制定推進について
森本正宏 総合労働局長
- ② 会計年度任用職員への勤勉手当の支給にむけて
佐藤久美子 強化拡大局長
- ③ 地方自治法99条に基づく意見書採択の取り組みおよび「月刊自治研」活用のお願について
氷室佐由里 政策局長
- ④ 憲法改悪阻止のための緊急事態条項創設に反対する取り組みについて
小林郁子 連帯活動局長
- ⑤ 「こども・子育て政策の強化について（試案）」の加速化プランの課題および「新たな児童虐待防止対策体制総合強化プラン」の課題について
門崎正樹 社会福祉局長
- ⑥ 保健所等に求められる役割と課題および「持続可能な地域医療提供体制を確保するための公立病院経営強化ガイドライン」と医療機関の再編・統合の課題について
平山春樹 衛生医療局長
- 15時50分 休憩（10分）
- 16時00分 講演（質疑含め90分）
これからの地方自治 「身近な政府」の議会・議員と自治・分権
東京都立大学法学部教授 大杉 覚 さん
- 17時30分 閉会

第2回全国学習会 目 次

自治労の課題提起	① 「議員による職員に対するハラスメント防止条例」（仮称）と 「ハラスメントのない地域社会をめざす条例」（仮称）の制定推進について 森 本 正 宏 総合労働局長 ……………	5
	② 会計年度任用職員への勤勉手当の支給にむけて 佐 藤 久美子 強化拡大局長 ……………	18
	③ 地方自治法99条に基づく意見書採択の取り組みおよび「月刊自治研」活用 のお願いについて 氷 室 佐由里 政策局長 ……………	26
	④ 憲法改悪阻止のための緊急事態条項創設に反対する取り組みについて 小 林 郁 子 連帯活動局長 ……………	33
	⑤ 「こども・子育て政策の強化について（試案）」の加速化プランの課題 および「新たな児童虐待防止対策体制総合強化プラン」の課題について 門 崎 正 樹 社会福祉局長 ……………	40
	⑥ 保健所等に求められる役割と課題および「持続可能な地域医療提供体制を 確保するための公立病院経営強化ガイドライン」と医療機関の再編・統合の 課題について 平 山 春 樹 衛生医療局長 ……………	51
講 演	これからの地方自治 「身近な政府」の議会・議員と自治・分権 東京都立大学法学部教授 大 杉 覚 さん ……………	57

＜自治労の課題提起＞① 総合労働局

自治労総合労働局長 森本 正宏

「議員による職員に対するハラスメント防止条例」(仮称)と 「ハラスメントのない地域社会をめざす条例」(仮称)の制定推進について

1. ハラスメント防止措置の現状

自治体職員のハラスメント防止については、3つのハラスメント(セクハラ、ケアハラ・マタハラ、パワハラ)を防止するため、事業主に雇用管理上の措置義務があり、自治労として、実効性のある対策を当局に求めています。

また、いわゆる「カスタマーハラスメント」の防止策の具体化を推進するため、自治労として「カスタマーハラスメント予防・対応マニュアル」を作成して、カスハラを防止するための具体的措置について、2023春闘から要求を始めました。

2. 議員によるハラスメント防止について

一方で、組合員からは「議員からのハラスメントを防止するための取り組みが必要だ」との意見が、中央委員会などで出されています。現行のハラスメント防止の義務は事業者が負い、不適切な行為をした者に対して事業者が懲戒などの措置を行うことになっています。しかし、この構図は議会には当てはめにくいとされています。地方自治における二元代表制の趣旨を考えると、自治体議会議員について自治体の首長による雇用管理上の措置の対象として考えることは困難であり、議会によるハラスメント防止のためのルールづくりが必要とされます。

一般社団法人・地方自治研究機構の調査によると、議員のハラスメント防止について単独条例を制定している自治体は22自治体にすぎません(2022年12月現在)。このため、自治労は組織内議員に要請して、「議員による職員に対するハラスメント防止条例」の制定を進めていきます。

具体的には次の取り組みを組織内議員に要請します。

- ①自治労組織内議員が中心となり、連合組織内議員と連携して、単組との意見交換をはかり、議員によるハラスメントの実態について調査します。
- ②先行自治体の条例を参考に、条例案要綱などを作成します。
- ③全会派に対して、条例の必要性を説明し、全会一致での条例制定をめざします。

3. 「ハラスメントのない地域社会をめざす条例」(仮称)について

ILO(国際労働機関)は2019年に「仕事の世界における暴力とハラスメントの

撤廃に関する条約」(190号条約)を採択しました。国内のハラスメント対策法にはハラスメントの禁止規定がなく、ハラスメントを法的に禁止する」ことを求めている190号条約と比較すると不十分な内容となっています。また、カスタマーハラスメントを防止するための法的措置も実現していません。

今後、国内でもカスタマーハラスメントを含めたハラスメントを禁止する法改正を求める取り組みが行う必要があります。同時に、地域におけるハラスメントを防止するための理念条例を制定して、カスタマーハラスメントを含めたハラスメントを根絶するための啓発活動などを進める必要があります。今後、他産別や連合と連携して、取り組みの具体化をはかり、自治体議員連合にも取り組み要請を行います。

ハラスメントに関する条例

(令和5年3月10日更新)

【制定状況】

○ 自治体職員のハラスメントの防止等については、通常、自治体の要綱や規程等において定められており、また、議員については、政治倫理条例で規定する政治倫理基準において定めているものがある。しかし、職員や議員のハラスメントの防止等に関して、単独条例を制定している自治体がある。令和5年2月28日時点で、次の23条例が確認できる。すなわち、

東京都狛江市	狛江市職員のハラスメントの防止等に関する条例	平成30年7月4日公布	平成30年11月1日施行
埼玉県川越市	川越市議会ハラスメント根絶条例	平成31年3月7日公布	平成31年3月7日施行
茨城県牛久市	牛久市職員のハラスメント防止に関する条例	令和元年12月24日公布	令和元年12月24日施行
大阪府忠岡町	忠岡町議会ハラスメント防止条例	令和2年9月11日公布	令和2年9月11日施行
青森県七戸町	七戸町議会ハラスメント防止条例	令和2年12月4日公布	令和2年12月4日施行
埼玉県東松山市	東松山市議会ハラスメント防止条例	令和2年12月24日公布	令和2年12月24日施行
青森県三戸町	三戸町職員のハラスメントの防止等に関する条例	令和3年3月15日公布	令和3年3月15日施行
青森県五戸町	五戸町職員のハラスメントの防止等に関する条例	令和3年3月19日公布	令和3年4月1日施行
東京都世田谷区	世田谷区議会議員による職員に対するハラスメントに関する条例	令和3年6月25日公布	令和3年6月25日施行
福岡県中間市	中間市議会ハラスメント根絶条例	令和3年9月27日公布	令和3年9月27日施行
大阪府池田市	池田市の職員及び市議会議員のハラスメント防止に関する条例	令和3年9月30日公布	令和3年9月30日施行
宮崎県三股町	三股町議会ハラスメント根絶条例	令和3年11月11日公布	令和3年11月11日施行
北海道愛別町	愛別町議会ハラスメント防止条例	令和4年3月16日公布	令和4年4月1日施行 令和4年9月16日改正施行
徳島県吉野川市	吉野川市議会議員による職員に対するハラスメントに関する条例	令和4年3月23日公布	令和4年3月23日施行
三重県四日市市	四日市市議会ハラスメントの防止等に関する条例	令和4年3月24日公布	令和4年3月24日施行
福岡県	福岡県における議会関係ハラスメントを根絶するための条例	令和4年7月5日公布	令和5年1月1日施行 (一部令和5年4月1日施行)
鹿児島県曾於市	曾於市ハラスメント防止条例	令和4年9月5日公布	令和4年9月5日施行

宮崎県えびの市	えびの市議会ハラスメント根絶条例	令和4年9月28日公布	令和4年9月28日施行
北海道恵庭市	恵庭市議会ハラスメント根絶条例	令和4年10月17日公布	令和4年10月17日施行
熊本県山都町	山都町職員のハラスメントの防止等に関する条例	令和4年12月16日公布	令和4年12月16日施行
熊本県あさぎり町	あさぎり町議会議員及び町長等のハラスメントの防止に関する条例	令和4年12月20日公布	令和4年12月20日施行
神奈川県大和市	大和市ハラスメント防止条例	令和4年12月27日公布	規則で定める日 (公布後6月を超えない範囲)
大阪府	大阪府内の地方議会における府民の政治参画の推進に関する条例	令和5年2月28日公布	令和5年3月1日施行 (一部令和5年3月24日施行)

である。

○ 狛江市、五戸町、池田市、曾於市及び大和市の条例は特別職を含む職員又は議員によるハラスメントを、あさぎり町条例は特別職の職員又は議員によるハラスメントを、川越市、忠岡町、七戸町、東松山市、世田谷区、中間市、三股町、愛別町、吉野川市、四日市市、えびの市及び恵庭市の条例は議員によるハラスメントを、牛久市及び山都町の条例は特別職を含む職員によるハラスメントを、三戸町条例は一般職職員等によるハラスメントを、それぞれ対象にしている。

また、福岡県及び大阪府の条例は、議員によるハラスメント又は議員若しくは議員となろうとする者に対するハラスメントであって政治活動等の環境を害するものを対象にしている。

○ 三戸町、五戸町、曾於市及び山都町の条例は首長提案により制定されているが、他の19条例は議員提案により制定されている。

【狛江市の条例】

○ 狛江市条例は、「前市長のセクハラ問題の際、同市の『狛江市職員のハラスメントの防止に関する規則』は市長などの特別職や市議会議員が対象になっていないなどの問題点が明らかになったのを受け」、市議会議員による策定作業が進められ、「条例には対象を特別職に拡大するとともに、第三者委員会の設置や調査結果の公表などを盛り込んだ」。(K-Press川崎・狛江のインターネット新聞 2018年6月29日)とされる。市議会における審議での主な質疑・応答については、「こまえ市議会だより No.210 平成30年8月15日号」で紹介されている。

○ 「ハラスメント」を「セクシュアル・ハラスメント、パワー・ハラスメントその他の職員に対する誹謗、中傷、風評の流布等により人権を侵害し、又は不快にさせる行為」と定義づけた(2条3号)うえで、市長、副市長及び教育長並びに議員は「ハラスメントの事実があると疑われたときは、自ら誠実な態度を持って疑惑の解明に当たるとともに、その責任を明確にするよう努めなければならない」(3条4項)とし、職員は市長が定める「職員に対する指針」(5条)に従い、「ハラスメントをしてはならない」(4条3項)としている。市長は、事実関係の公正な調査によりハラスメントの事実が確認された場合は、市長等又は議員については公表を、職員については懲戒処分等を、それぞれ行うことができる(11条1項)としている。

○ 相談窓口の設置(7条)、相談員の選任(8条)及び苦情処理委員会の設置(9条)について規定するとともに、相談・苦情の手続(10条)等について定めている。

【川越市の条例】

○ 川越市条例は、「市議による市職員へのハラスメントが問題となったことを受け、議員のハラスメントの防止、根絶を目的に議員から提出され」、「全会一致で可決」され、「ハラスメント防止策として議員への研修の実施を盛り込んだほか、ハラスメントが確認された議員の氏名の公表などを明記した」(時事通信平成31年3月7日配信記事)とされる。条例の提案理由については、「平成31年第1回定例会3月7日本会議会議録」を参照されたい。

○ 「ハラスメント」については、狛江市条例と同一の定義をし（1条）、「議員は、当該議員によるハラスメントがあると疑われたときは、自ら誠実な態度を持って疑惑の解明に当たるとともに、その責任を明確にするよう努めなければならない」（3条3項）としている。議長は、「職員からハラスメントに関する苦情の申出があったときは、・・・速やかに、当該苦情に係る事実関係を把握し」（5条）、「議員によるハラスメントがあったことを確認したときは、当該ハラスメントを行った議員の氏名の公表その他の必要な措置を講じなければならない」（6条1項）としている。

【牛久市の条例】

○ 牛久市条例は、平成26年9月に制定された「牛久市役所パワーハラスメント防止条例」が廃止されたうえで、令和元年12月に制定された。「牛久市役所パワーハラスメント防止条例」は、パワーハラスメントを防止することを目的とし、特別職職員を含む職員全員にパワーハラスメントを禁止するとともに、相談窓口の設置、審査委員会の設置等を規定していた。市役所においてパワハラ事例が多いとして、議員提案で制定されたものであった。

○ 牛久市条例も、議員提案により制定されているが、「本年（平成元年）5月には、女性活躍推進法や労働施策総合推進法などのセクハラ、パワハラ防止対策の強化を目的とする、いわゆる『パワハラ防止法』が成立しました。・・・牛久市には、これまでハラスメントに関して2014年に制定した『牛久市役所パワーハラスメント防止条例』と2013年に制定された『牛久市職員のハラスメント防止に関する要綱』がありました。今回の条例は、これらの条例や要綱との整合性を図るとともに、パワハラ、セクハラだけでなく、近年大きな問題になっているマタニティハラスメント、モラルハラスメントも類型として組み込んでいます。」（条例提案理由 「令和元年第3回定例会12月20日本会議会議録」）としている。

○ 「ハラスメント」を「パワーハラスメント、セクシュアルハラスメント、マタニティハラスメント、モラルハラスメント及びその他のハラスメント」と定義づけ（2条1号）、さらに、それぞれのハラスメントの種別ごとに個別に定義規定を置いた（2条2号～6号）うえで、「職員は、互いの人格を尊重し、他の職員を職務遂行上の対等なパートナーと認め、ハラスメントをしてはならない。」（4条）としている。一般職職員のみならず、市長、副市長、教育長等をも対象にしている（2条8号）。相談窓口の設置（7条）、ハラスメント対策委員会の設置（8条）を規定するとともに、相談等の申出等の手続について定めている（6条）。

【忠岡町の条例】

○ 忠岡町条例は、川越市条例とほぼ同様の内容を規定しているが、対応措置（6条）において、議長は、議員によるハラスメントがあったことを確認したときは、当該ハラスメントを行った議員の氏名の公表その他の必要な措置のほか、「申し出た職員の被害回復においても必要な措置を講じなければならない。」としている。

【七戸町の条例】

○ 七戸町条例も、川越市条例とほぼ同様の内容を規定しているが、「議会は、町長から議員によるハラスメントがあったことを報告されたときは、総務企画常任委員会から意見を聴き、当該ハラスメントを行った議員の氏名の公表その他の必要な措置を講じなければならない。」（6条2項）としている。職員に対しては、七戸町職員のハラスメントの防止等に関する規則（令和2年10月1日公布・規則）が制定されている。

【東松山市の条例】

○ 東松山市条例は、令和2年12月に制定されたが、併せて、東松山市議会基本条例及び東松山市議会議員政治倫理条例も改正されている。

○ 「ハラスメント」を「①言葉、行為等により、相手を傷つけ、苦痛を与える行為、不快にさせる行為又は不利益を与える行為、②社会的若しくは性的差別により、相手に精神的又は身体的な苦痛を与える行為、③職務上の地位、役職等の優位性を背景に、適正な職権の範囲を超えて、相手に精神的又は身体的な苦痛を与える行為、④性的指向、性自認等の望まない情報の暴露により、プライバシーを侵害し、相手を傷つける行為」（2条）と定義づけ、「議員は、当該議員によるハラスメントがあると疑われたときは、自ら誠実な態度を持って疑惑の解明に当たるとともに、その責任を明確にするよう努めなければならない。」（3条2項）としたうえで、議長は、「議員によるハラスメントの相談及び申立てがあった場合には、迅速かつ適切に必要な措置を講じなければならない」とし、「相当の理由があると認めるときは、事実関係の調査及び確認」を行い、各会

派の代表からなるハラスメント審査会の調査結果を尊重して「ハラスメントが確認された場合は、ハラスメントを行った職員に対して指導、助言、注意その他必要な措置を講じる」ものとしている（4条）。

【三戸町の条例】

○ 三戸町条例は、職員の職場におけるハラスメントの防止を目的としている。

○ ハラスメントを「セクシュアル・ハラスメント、パワー・ハラスメント、モラル・ハラスメント、妊娠・出産・育児又は介護に関するハラスメント及びその他の人権侵害」（2条2号）と定義づけたうえで、「職員は勤務時間の内外を問わず、ハラスメントをしてはならないものであるとともに、この条例の趣旨に従いハラスメントの防止等に努めなければならない。」

（4条1項）としている。ハラスメント相談窓口（6条）及びハラスメント対策委員会（7条）を設置し、ハラスメントを受けた職員等の相談及び苦情等の対応、事実関係の調査、事案の処理等を行うこととし、「町長は、ハラスメントの態様等に応じ、ハラスメントを行った職員に対しては、懲戒処分その他の必要な措置を講ずるものとする。」（10条）としている。

【五戸町の条例】

○ 五戸町条例は、狛江市条例とほぼ同様の内容を規定しているが、相談窓口の設置（7条）、相談員の選任（8条）、苦情処理委員会の設置（9条）等についても規定している。

【世田谷区の条例】

○ 世田谷区条例は、川崎市、忠岡町、七戸町及び東松山市の条例と同様に、議員による職員に対するハラスメントを防止することを目的としているが、条例名を「議員による職員に対するハラスメントに関する条例」とし、また前文では「議員の地位による影響力を不正に利用したハラスメント行為は断じて許されるものではない。議員と職員という特殊な人間関係を背景としたハラスメントは顕在化しにくい上に、不当に職員の尊厳を傷つけ、最悪の場合、回復不能な肉体的・精神的な被害をもたらし、ひいては人材の喪失、行政の停滞を招くことになり、さらには議員への区民の信頼を裏切ることにもなりかねない。」と記述するなど、その趣旨を明確にしている。

○ ハラスメントについての定義規定は特に置いていない。「議員は、職員に対するハラスメントが個人の尊厳を不当に傷つけ、労働意欲を低下させることを自覚し、職員の人格を尊重して活動しなければならない。」（2条1項）とし、「議会は、区長から職員に対するハラスメントに関する事案の報告があったときは、必要な措置を講ずるものとする。」（5条）としている。

【中間市の条例】

○ 中間市条例は、議員による職員に対するハラスメント及び議会内における議員間のハラスメントを防止することを目的としている。

○ 議員の責務として「議員は、市民の代表者として、権能及び責務を自覚するとともに、常に高い倫理意識を持ち、ハラスメントが個人の尊厳を不当に傷つけ、人権侵害に当たること及び職員の労働意欲を低下させることを自覚認識し、議員間又は職員の人格を尊重してハラスメントの防止根絶に努めなければならない。」（3条1項）等を規定している。

【池田市の条例】

○ 池田市条例は、市長等の特別職を含む職員と市議会議員の両方を対象にしている。

○ 「職員又は市議会議員から他の職員又は市議会議員へのハラスメントを防止することにより、職員及び市議会議員が個人としての尊厳を尊重され、良好な職員の職場環境及び市議会議員が活動できる環境を確立すること」（1条）を目的とし、職

員及び市議会議員の責務として「職員及び市議会議員は、他の職員及び市議会議員を職務遂行上の対等なパートナーとして互いの人権を尊重し、他の職員及び市議会議員に対しハラスメントをしてはならない。」（3条1項）等を規定している。

○ 「家庭用サウナを市役所に持ち込むなどした大阪府池田市の前市長による市職員へのパワーハラ問題を受け、市議会ですべて、ハラスメント防止条例案が議員提案され、全会一致で可決した」（朝日新聞令和3年10月1日記事）とされる。

【三股町の条例】

○ 三股町条例は、川越市条例とほぼ同様の内容を規定している。

○ 条例違反の事例が発生し、「懲罰特別委員会を開催し、調査した結果、実際にパワーハラスメントがあった」ことを確認したとしている（三股町HP「町議会ハラスメント根絶条例違反が発生」）。

【愛別町の条例】

○ 愛別町条例は、中間市条例と同様に、議員による職員に対するハラスメント及び議会内における議員間のハラスメントを防止することを目的としている。

○ 制定の背景としては、町が職員同士のハラスメント防止に関する要綱の整備を進めていることや北海道内の他の市町村において上司のパワーハラスメントで職員が自殺したことがあるとされる（北海道新聞令和4年3月17日記事参照）。

○ 議員によるハラスメントについて、「ハラスメントの防止根絶に努めなければならない。」（改正前3条1項）としていたが、令和4年9月16日改正施行により、「ハラスメントをしてはならない。」（改正後3条1項）としている。

【吉野川市の条例】

○ 吉野川市条例は、議員による職員に対するハラスメントを防止することを目的としている。

○ ハラスメントの定義については、東松山市条例と同様の規定を置いている。議会の措置として、「ハラスメントを行った議員の氏名の公表その他の必要な措置を講じなければならない。」（7条）としている。

【四日市市の条例】

○ 四日市市条例は、「議員間又は議員と職員との間において生じた問題について適用する」（3条）としている。

○ 議長の責務（4条）、議員の責務（5条）等を規定しているが、議長の責務として「ハラスメントに起因する問題が生じた場合は、必要な措置を迅速かつ適切に講じなければならない」（4条1項）としている。

【福岡県の条例】

○ 福岡県条例は、政治分野における男女共同参画の推進に関する法律等の趣旨を踏まえ、「福岡県内全ての地方議会に関する議員によるハラスメント又は議員若しくは議員となろうとする者に対するハラスメントを根絶する」（1条）を目的としている。

政治分野におけるハラスメントに限定したうえで、議員によるハラスメントのみならず、有権者から議員や議員となろうとする者に対するハラスメント（いわゆる「票ハラ（投票ハラスメント）」）をも対象にしている。

○ ハラスメントを「①議会、職場又は地域における優越的な関係を背景とした言動であって、議会活動、議員活動又は選挙活動（準備活動を含む。）その他の政治活動（以下「政治活動等」という。）上必要かつ相当な範囲を超え、当該言動の相手とされた者（以下「相手方」という。）の政治活動等の環境を害するもの、②政治活動等における性的な言動であって、相手方がその対応により政治活動等において不利益を受ける等、相手方の政治活動等の環境を害するもの、③政治活動等における

妊娠又は出産に関する言動であって、相手方の政治活動等の環境を害するもの、④その他前各号に類する相手方に対する誹謗中傷、事実と反する風説の流布その他の嫌がらせとなる言動であって、日本国憲法が保障する思想の自由、表現の自由等に配慮しても、なお、一般に許される限度を超え、身体的若しくは精神的な苦痛を与え、又は相手方の政治活動等の環境を害するもの」(2条)と定義づけ、県議会議員及び県議会議員になろうとする者は、「公職に参画し、又は参画しようとする者として高い倫理観が求められること及びハラスメントが個人の尊厳を不当に傷つけ、人格権その他の基本的人権を侵害する行為であることを自覚し、政治活動等における自らの言動を厳しく律しなければならない。」(3条1項)、「ハラスメントとなる言動を行っている者があるときは、その者に対し当該言動は厳に慎むべきである旨を指摘するよう努める等、率先して福岡県議会(…)からハラスメントを根絶するよう取り組むものとする。」(3条2項)等と県議会議員等の責務を定めるとともに、啓発及び研修(4条)に関する規定を置いている。

そのうえで、県議会議員又は県議会議員になろうとする者であってハラスメントによる被害の申立人は、議長が委嘱する相談員に対し、被害防止措置等に関する相談を行うことができ(5条)、議長は、相談員の報告又は意見を踏まえ、被申立人に対し、注意を喚起し、ハラスメントをしないよう求め、又は勧告する等の措置を講じ(9条1項)、被申立人が前項の規定による勧告に応じないとき等は、相談の内容、調査結果及び当該措置の全部又は一部を公表することができる(9条2項)としている。

また、市町村議会との連携として、議長は、県内市町村議会の議員及び事務局職員の誰もが参加できる研修を県内市町村議会と連携して実施するよう努める(10条2項)とするとともに、県内市町村議会における、又は県内市町村議会議員の選挙に関するハラスメントについても、議員又は当該議会から相談があった場合には、相談員等に調査を行わせ、必要な助言を行わせることができる(10条3項)としている。

○ 本条例の内容等については、福岡県議会HP「福岡県における議会関係ハラスメントを根絶するための条例」が制定されました」及び自治体法務研究2023年春号CLOSEUP先進・ユニーク条例「福岡県における議会関係ハラスメントを根絶するための条例」を参照のこと。

【曾於市の条例】

○ 曾於市条例は、一般職の職員及び市長、議員を含む特別職の両方を対象としている。

【えびの市の条例】

○ えびの市条例は、議会内における議員間のハラスメント及び議員の地位を利用した市長等に対するハラスメントを防止し、根絶することを目的としている。

【恵庭市の条例】

○ 恵庭市条例は、議員間又は職員と議員間におけるハラスメントの根絶を目的としている。

ハラスメントを「パワーハラスメント、モラルハラスメント、セクシュアルハラスメント、妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメント及びSOGI(ソジ)ハラスメント(性的指向や性自認に関して、差別的な言動や嘲笑、いじめや暴力等の精神的又は肉体的な嫌がらせを行う行為をいう。)その他の個人の人格若しくは尊厳を害し、精神的若しくは身体的な苦痛を与え、又は個人の職務環境を害する行為」(2条1号)と定義づけており、「SOGI(ソジ)ハラスメント」との用語を使用している。

【山都町の条例】

○ 山都町条例は、特別職を含む職員によるハラスメントを対象としている。

山都町は、令和3年12月に職員から当時の副町長による当該職員に対するパワハラ被害があった旨の申し出があったため、令和4年3月に山都町第三者調査委員会を設置し、同年8月に同調査委員会からパワーハラスメントに該当する事案が認められたとの答申があり、それを受けて山都町職員懲戒等審査委員会において免職相当とされ、副町長に対して免職処分をした

が、総務省の見解により、同処分を見直し、同年12月に副町長に対しての免職処分を取り消し、辞職を承認したとしている（山都町HP「山都町前副町長の懲戒処分見直しについて」参照）。

【あさぎり町の条例】

○ あさぎり町条例は、議員並びに町長、副町長及び教育長によるハラスメントを対象としている。

ハラスメントを「パワー・ハラスメント、セクシュアル・ハラスメント、マタニティ・ハラスメント、モラル・ハラスメント、ジェンダー・ハラスメント及びその他のハラスメント」（2条1号）とし、「ジェンダー・ハラスメント」との用語を使用している。ジェンダー・ハラスメントを「性別により区別し、職員に対してその意思に反する言動を強制し、又はその人格と尊厳を侵害する言動を行うこと等により、当該職員に精神的又は身体的な苦痛を与える行為」（2条6号）と定義づけている。

あさぎり町では、「令和3年11月17日付けで辞職した前副町長について、町長からの前副町長に対するハラスメントの疑い（・・・）等に関して、議会からの申立てにより、専門的な知見を持つ第三者による公正中立な立場から調査等を行うため」、あさぎり町ハラスメントの疑いに関する第三者調査委員会が設置されている（「あさぎり町ハラスメントの疑いに関する第三者調査委員会設置条例」（令和4年7月26日公布・施行））。

あさぎり町条例においても、ハラスメント第三者調査委員会の設置に関する規定（9条）が置かれている。

【大和市の条例】

○ 大和市条例は、職員、市長等（市長、副市長及び教育長）及び議員によるハラスメントを対象としている。

「市長等、議員、職員その他本市に勤務する全ての者は、ハラスメントが個人の尊厳を不当に傷つけ、人権侵害に当たるとを理解し、他者に対しハラスメントを行ってはならない。」（8条1項）としているが、この規定は派遣労働者、委託業務に従事する労働者、団体等から派遣されている行政実務研修員に対する関係においても同様（8条2項）としている。

「令和3年5月7日の大和市議会臨時会当日、金子勝前副市長が任期途中で辞職したのは、大木哲市長のパワーハラスメント的言動が収まらないことに対する抗議の意味での辞職であったと報道され」、その報道を受け令和3年6月1日に大和市議会は「前副市長辞職等に関する調査特別委員会」を設置し、同調査特別委員会は「幹部職員へのアンケート調査や参考人聴取、横浜地方裁判所での陳述内容等の調査を進めた結果、『大和市役所内での行政執行において、大木市長・井上副市長のパワーハラスメントと思われる傾向により、長期間にわたり職場環境が著しく悪化している』と結論づけた。」（「大木哲大和市長に対する問責決議」（令和4年12月21日議決））とされる。

【大阪府の条例】

○ 大阪府条例は、条例名を「大阪府内の地方議会における府民の政治参画の推進に関する条例」としているが、「府内全ての地方議会に関する議員によるハラスメント又は議員若しくは議員になろうとする者に対するハラスメント（・・・）を根絶するため必要な事項を定める」（1条）としており、ハラスメントの根絶を目的としている。

○ ハラスメントの定義、条例の基本的な構成や内容は、概ね福岡県条例と同様の考え方に立っており、政治分野におけるハラスメントに限定したうえで、議員によるハラスメントのみならず、有権者から議員や議員になろうとする者に対するハラスメント（いわゆる「票ハラ（投票ハラスメント）」）をも対象としている。

また、府議会議員及び府議会議員になろうとする者に係るハラスメントについての相談体制の整備、相談事案への対応、相談事案関係者の義務、被害防止措置等に関する規定のみならず、市町村議会との連携に関する規定も置き、府議会議長は、府内市町村議会の議員及び事務局職員の誰もが参加できる研修を県内市町村議会と連携して実施するよう努めるとするとともに、府内市町村議会に関するハラスメントについても、議員又は当該議会から相談があった場合には、相談員に調査を行わせ、必要な助言を行わせることができるとしている。

【人事院規則及び法律の規定】

○ 国家公務員のハラスメント防止に関しては、人事院規則で規定されている。セクシュアル・ハラスメントについては「人事院規則10-10セクシュアル・ハラスメントの防止等」（平成11年4月1日施行）、マタニティ・ハラスメントについては「人事院規則10-15妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントの防止等」（平成29年1月1日施行）、パワー・ハラスメントについては「人事院規則10-16パワー・ハラスメントの防止等」（令和2年6月1日施行）が、それぞれ定められている。これらについては、人事院HP「ハラスメント防止について」を参照のこと。

○ 労働者全般に対するハラスメントの防止に関しては、これまで、セクシュアル・ハラスメント及びマタニティ・ハラスメントについては、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」において、「事業主は、職場において行われる性的な言動に対するその雇用する労働者の対応により当該労働者がその労働条件につき不利益を受け、又は当該性的な言動により当該労働者の就業環境が害されることのないよう、当該労働者からの相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければならない。」（11条1項）及び「事業主は、職場において行われるその雇用する女性労働者に対する当該女性労働者が妊娠したこと、出産したこと、労働基準法第六十五条第一項の規定による休業を請求し、又は同項若しくは同条第二項の規定による休業をしたことその他の妊娠又は出産に関する事由であって厚生労働省令で定めるものに関する言動により当該女性労働者の就業環境が害されることのないよう、当該女性労働者からの相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければならない。」（旧11条の2第1項、現11条の3第1項）と規定されていた。

令和元年6月に「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律等の一部を改正する法律」（令和元年6月5日公布）が制定されたことに伴い、「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」が改正され、新たにパワー・ハラスメントに関する規定が設けられた。すなわち、「事業主は、職場において行われる優越的な関係を背景とした言動であって、業務上必要かつ相当な範囲を超えたものによりその雇用する労働者の就業環境が害されることのないよう、当該労働者からの相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければならない。」（30条の2第1項）と規定するとともに、相談等を理由とする不利益な取扱いの禁止（30条の2第2項）、国、事業主及び労働者の責務（30条の3）等についても定めている。あわせて、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」も改正され、セクシュアル・ハラスメント及びマタニティ・ハラスメントについても、相談等を理由とする不利益な取扱いの禁止、国、事業主及び労働者の責務等の規定が追加された。これらの規定は、原則として令和2年6月1日施行とされている。以上に関しては、厚生労働省HP「職場におけるハラスメントの防止のために（セクシュアルハラスメント/妊娠・出産・育児休業等に関するハラスメント/パワーハラスメント）」を参照のこと。

○ 政治分野における男女共同参画の推進に関する法律（平成30年5月23日公布・施行）は、令和3年6月16日に改正施行され、国・地方公共団体の施策の強化として、政治分野におけるハラスメントの防止に関する規定が追加された。すなわち、「国及び地方公共団体は、政治分野における男女共同参画の推進に資するよう、公選による公職等にある者及び公職の候補者について、性的な言動、妊娠又は出産に関する言動等に起因する問題の発生の防止を図るとともに、当該問題の適切な解決を図るため、当該問題の発生の防止に資する研修の実施、当該問題に係る相談体制の整備その他の必要な施策を講ずるものとする。」（改正後9条）と規定している。併せて、「国及び地方公共団体は、政治分野における男女共同参画が推進されるよう、議会における審議を体験する機会の提供、公選による公職等としての活動に対する関心を深めこれに必要な知見を提供する講演会等の開催の推進その他の人材の育成及び活用に資する施策を講ずるものとする。」（改正後10条）と規定している。同法の内容等については内閣府男女共同参画局HP「政治分野における男女共同参画の推進」を、政治分野におけるハラスメント防止に関しては内閣府男女共同参画局HP「政治分野におけるハラスメント防止のための取組」を参照のこと。

条例の動きトップに戻る

世田谷区議会議員による職員に対するハラスメントに関する条例

令和3年6月25日条例第45号

議員は住民の負託を受けた代表者であることから、その負託に応えるため、議員として高い倫理観と品位が求められる。ましてや議員の地位による影響力を不正に利用したハラスメント行為は断じて許されるものではない。

議員と職員という特殊な人間関係を背景としたハラスメントは顕在化しにくい上に、不当に職員の尊厳を傷つけ、最悪の場合、回復不能な肉体的・精神的な被害をもたらす、ひいては人材の喪失、行政の停滞を招くことになり、さらには議員への区民の信頼を裏切ることにもなりかねない。

よって、世田谷区議会は、職員の人格を尊重することにより、議員による職員に対するあらゆるハラスメントの根絶と未然防止を決意し、この条例を制定する。

(目的)

第1条 この条例は、議員による議員の地位を利用した職員（区職員をいう。以下同じ。）に対するハラスメント行為（以下「職員に対するハラスメント」という。）を防止し、すべての職員が個人としての尊厳を尊重され、良好な職場環境を確保することで、区政の効率的運営に寄与することを目的とする。

(議員の責務)

第2条 議員は、職員に対するハラスメントが個人の尊厳を不当に傷つけ、労働意欲を低下させることを自覚し、職員の人格を尊重して活動しなければならない。

2 議員は、職員に対するハラスメントに関する調査に積極的に協力し、誠実に対応しなければならない。

(プライバシーの保護)

第3条 職員に対するハラスメントに関する調査に関与した議員は、関係者のプライバシーの保護を徹底し、当該事案に関係する職員が不利益を受けることがないように留意するものとする。

(ハラスメントの防止)

第4条 議会は、職員に対するハラスメントを防止するため、議員に対し、必要な研修等を実施しなければならない。

(議会の措置)

第5条 議会は、区長から職員に対するハラスメントに関する事案の報告があったときは、必要な措置を講ずるものとする。

(委任)

第6条 この条例の施行に関し必要な事項は、議長が別に定める。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

川越市議会ハラスメント根絶条例

平成三十一年三月七日

条例第一号

市民から負託を受けた市議会議員及び市長並びに全ての市の職員は、市政に携わる権能と責務を深く自覚し、地方自治の本旨を体するとともに、住民の全体の奉仕者として住民の福祉向上に努めなければならない。

ハラスメントは、業務への支障につながり、ひいては市民サービスが低下し、市民のみならず社会からの信用及び信頼を失うこととなる。

そのため、身分、職位及び職責にかかわらず、全ての者が互いに人格を尊重し、相互に信頼し合うことで、その能力を十分発揮することができるようにするため、川越市議会は、ハラスメントを防止し、及びその根絶に努め、市の職員の良好な勤務環境の実現を目指すことを決意し、この条例を制定する。

(目的)

第一条 この条例は、全ての市の職員(以下「職員」という。)が個人としての尊厳を尊重された良好な勤務環境を確立するため、市議会議員(以下「議員」という。)によるセクシュアル・ハラスメント、パワー・ハラスメントその他の職員に対する誹謗、中傷、風説の流布等により人権を侵害し、又は不快にされる行為(以下「ハラスメント」という。)の防止及び根絶のための措置等を講じ、及びハラスメントの被害者に配慮することにより、議員によるハラスメントを防止し、及び根絶することを目的とする。

(議長の責務)

第二条 議長は、ハラスメントの防止及び根絶に努めるとともに、議員によるハラスメントがあると認めるときは、迅速かつ適切に必要な措置を講じなければならない。

(議員の責務)

第三条 議員は、市政に携わる権能及び責務を自覚するとともに、常に高い倫理観を持ち、地方自治の本旨に従って、その使命の達成に努めなければならない。

- 2 議員は、ハラスメントが個人の尊厳を不当に傷つけ、労働意欲を低下させ、及び勤務環境を害するものであること並びに職員が職務遂行上の対等な立場にあることを自覚し、並びに職員の人格を尊重した活動をしなければならない。
- 3 議員は、当該議員によるハラスメントがあると疑われたときは、自ら誠実な態度を持って疑惑の解明に当たるとともに、その責任を明確にするよう努めなければならない。
- 4 議員は、職員に対しハラスメントに当たる行動又は言動を行っていると認められる事態に遭遇したときは、当該行動又は言動を行っている者に対し厳に慎むべき旨を指摘するよう努めなければならない。

(研修等)

第四条 議長は、ハラスメントの防止及び根絶を図るため、議員に対し必要な研修等を実施しなければならない。

(事実関係の把握等)

第五条 議長は、職員からハラスメントに関する苦情の申出があったときは、別に定めるところにより、速やかに、当該苦情に係る事実関係を把握し、及び今後のハラスメントの防止策を講ずるものとする。この場合において、議長は、川越市議会政務活動費交付条例(平成十三年条例第九号)第二条に規定する会派(次条において「会派」という。)を代表する者から意見を聴くものとする。

(公表等)

第六条 議長は、前条により議員によるハラスメントがあったことを確認したときは、当該ハラスメントを行った議員の氏名の公表その他の必要な措置を講じなければならない。

2 議会は、市長から議員によるハラスメントがあったことを報告されたときは、会派を代表する者から意見を聴き、当該ハラスメントを行った議員の氏名の公表その他の必要な措置を講じなければならない。

(被害者のプライバシーの保護等)

第七条 議員は、ハラスメントの被害者のプライバシーの確保に十分配慮し、当該ハラスメントに関し職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

(委任)

第八条 この条例の施行に関し必要な事項は、議長が別に定める。

附 則

1 この条例は、公布の日から施行する。

2 議会は、この条例の施行後三年以内に、この条例の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

会計年度任用職員への勤勉手当の支給にむけて

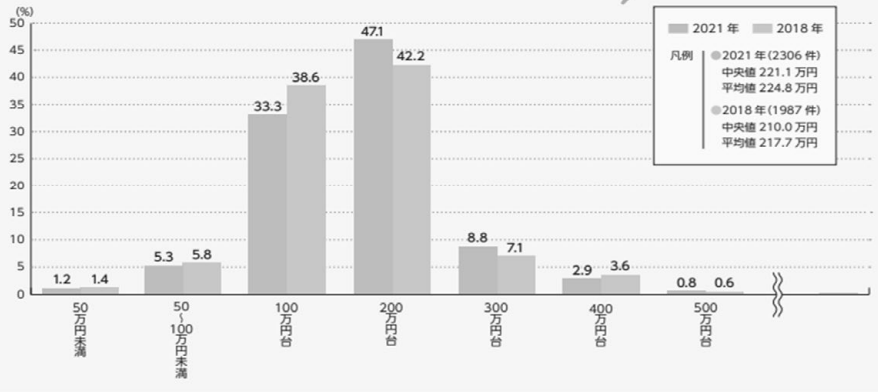
自治労本部 総合組織局
強化拡大局長 佐藤久美子

会計年度任用職員全体の現状

- 80万人自治労回復をめざす「第5次組織強化・拡大推進計画」においても、非正規労働者の組織化を飛躍的に向上させることが求められている。
- 「第15回自治労組織基本調査(2021年6月30日)」によると、会計年度任用職員の組合員は25,378人(4.1%)、2019年調査から1229人(4.6%)の減少となっています。
- 又、臨時・非常勤等職員は34,963人(5.2%)となっており、2019年調査と比べて1,499人減少し(4.1%減)2019年調査(5.6%)からさらに低下しています。

年間賃金収入は、 依然200万円台が5割

2020年の本人年間賃金収入（「わからない」、無回答を除く）



2020年の本人の年間賃金収入は、「200万円台」が47.1%、「100万円台」が33.3%を占め、回答者の8割が100～200万円台に集中している。平均の本人年間賃金収入は224.8万円（中央値は221.7万円）である。2018年（217.7万円）を7.1万円上回る程度の微増にとどまっている。

2021年6月調査 パート・派遣アンケート（自治労版）より

3

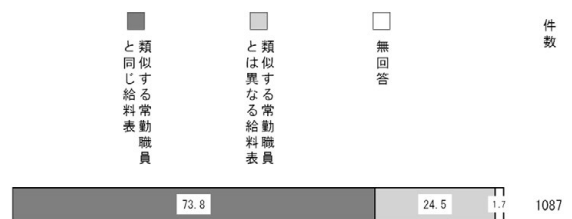
第6章 会計年度任用職員の賃金等制度 2. 適用されている給料

- 適用されている給料表は、
「類似する常勤職員と同じ給料表」73.8%
「異なる給料表」24.5%

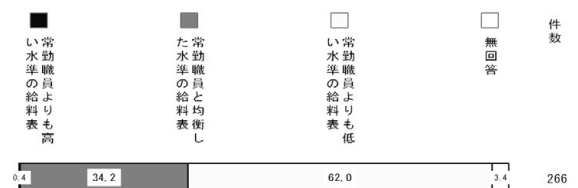
（「異なる給料表」を適用している場合）

- 給料表の水準は
「常勤職員よりも低い水準の給料表」62.0%

会計年度任用職員に適用されている給料表



常勤職員と比べた給料表の水準（「類似する常勤職員とは異なる給料表」の場合）



2022年度自治体賃金等制度調査結果より

4

第6章 会計年度任用職員の賃金等制度

3. 会計年度任用職員（パートタイム）など勤務時間が短い場合の報酬の水準設定

4. 会計年度任用職員（パートタイム）の賃金の支給形態

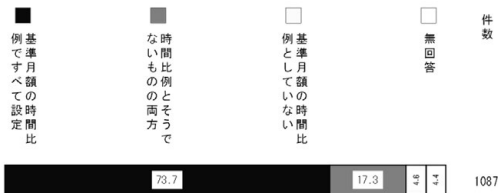
- 報酬の水準設定は、
「基準月額の時間比例ですべて設定」は73.7%
→時間比例でないケースがあるところも2割

- 一般事務の賃金の支給形態

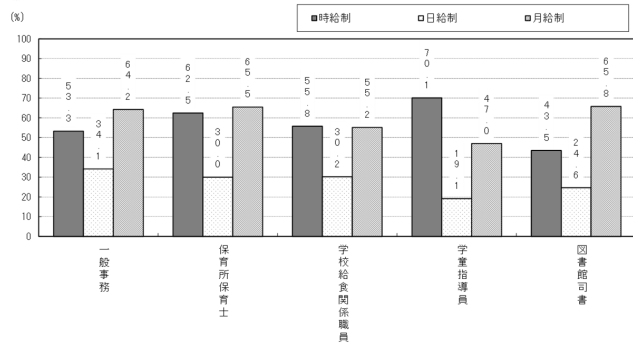
→「月給制」64.2%

「時給制」53.3%、

会計年度任用職員（パートタイム）など勤務時間が短い場合の報酬の水準設定



会計年度任用職員（パートタイム）の賃金の支給形態



5

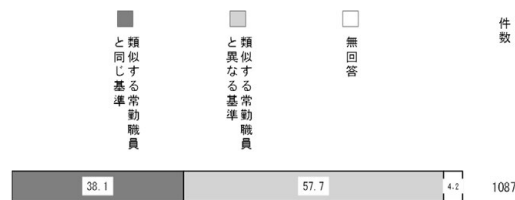
第6章 会計年度任用職員の賃金等制度

5. 初任給の適用基準 6. 初めて任用される場合の前歴換算

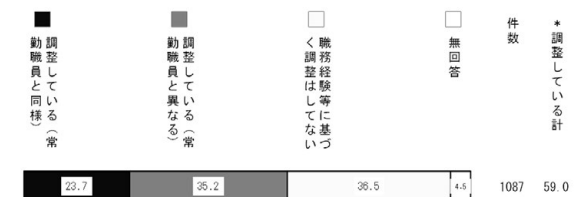
- 初任給の適用基準は、
「類似する常勤職員と異なる基準」57.7%
→「同じ基準」は38.1%にとどまる

- 初めて任用される場合の前歴換算は、
「調整している（常勤職員と同様）」23.7%
「調整している（常勤職員と異なる）」35.2%
「調整はしていない」36.5%
→取扱いは割れている

会計年度任用職員の初任給の適用基準



初めて任用される場合の給料格付けでの学歴・免許および職務経験等に基づく調整（前歴換算）

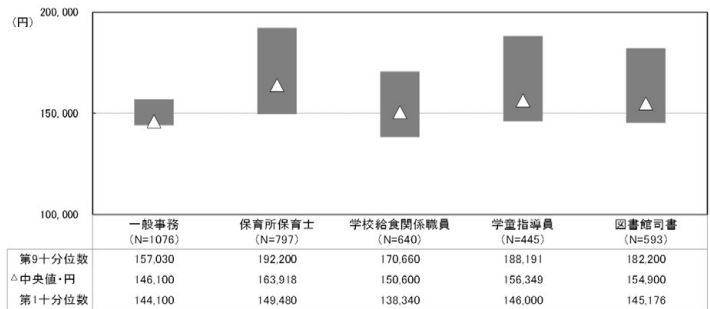


6

第6章 会計年度任用職員の賃金等制度 7. 初任給の水準

- 一般事務の初任給は146,100円（中央値）
- 本調査で調べている常勤職員の行政職・高校卒初任給（150,600円）と比べると・・・4,500円下回る
- 国公行（一）の高卒初任給（1級5号150,600円）と比べるとこれを下回る自治体が61.3%
- 保育所保育士（中央値：163,918円）
≡本調査における常勤職員の保育職短大2卒初任給163,100円
- 学校給食関係職員（同：150,600円）
≡本調査における常勤職員の現業職高校初任給149,800円
- ただし一般事務以外はばらつき大

初任給のレンジ(第1十分位数、中央値、第9十分位数)



	一般事務	保育所保育士	学校給食関係職員	学童指導員	図書館司書
第9十分位数 - 第1十分位数	12,930	42,720	32,320	42,191	37,024

7

会計年度任用職員の組織化にあたっての課題

- ◇人員補充は正規職員による補充が組合の方針だ！
- ◇正規職員と会計年度任用職員では業務量が違う！
- ◇会計年度任用職員から不満の声は聞こえてこない。
- ◇正規職員と会計年度任用職員とでは要求内容が異なる。



当事者の声？
それとも
正規職員の声？

第6章 会計年度任用職員の賃金等制度

8. 昇給の有無と上限 9. 昇給での上限金額（「昇給がある（上限がある）」の場合）

昇給の有無は、
「昇給がある（上限がある）」が76.2%

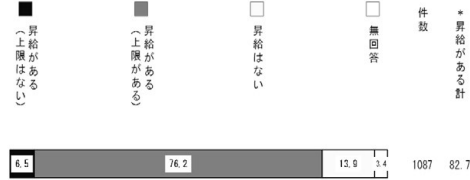
「昇給がある（上限がある）」の場合
一般事務の上限金額は165,900円（中央値）
（初任給＋19,800円）

上限金額はばらつきがかなり大きい

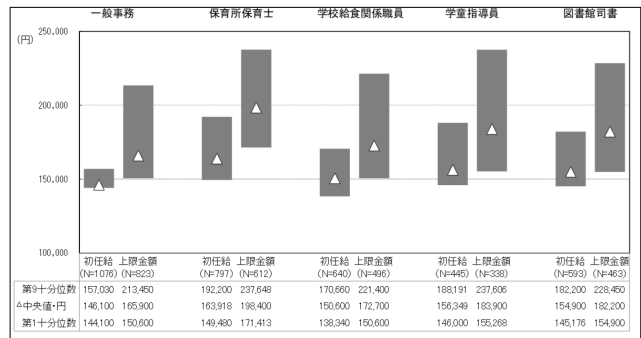
初任給と上限金額の差

	件数	上限金額－初任給		
		第1十分位数	中央値・円	第9十分位数
一般事務	823	6,500	19,800	56,420
保育所保育士	612	21,933	34,483	45,448
学校給食関係職員	496	12,260	22,100	50,740
学童指導員	338	9,268	27,552	49,416
図書館司書	463	9,724	27,300	46,250

昇給の有無と上限



初任給と上限金額のレンジ（上限金額は「昇給があり（上限がある）」の場合）



9

第6章 会計年度任用職員の賃金等制度

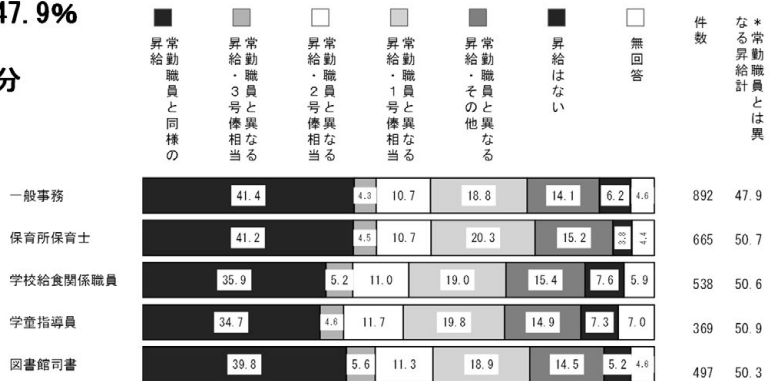
10. 再度任用される場合の昇給（「昇給がある」の場合）

再度任用される場合の昇給幅（昇給がある場合）は、

一般事務の場合
「常勤職員と同様の昇給」41.4%
<常勤職員と異なる昇給>47.9%

→常勤職員と同じ・異なるで二分

会計年度任用職員が再度任用される場合、常勤職員と同様の昇給(4号昇給)実施の有無（「昇給がある(上限はない)」、「昇給がある(上限がある)」の場合）

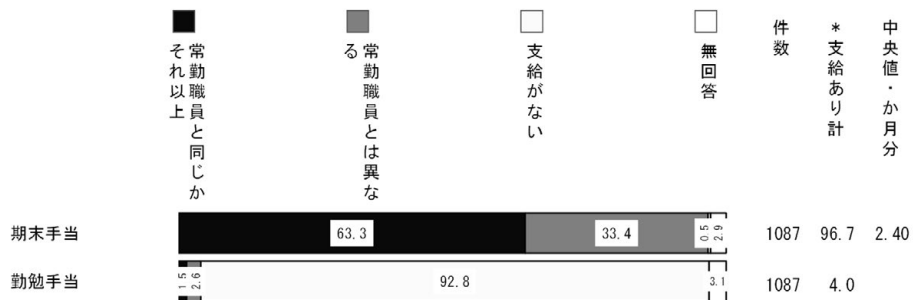


10

第6章 会計年度任用職員の賃金等制度

1.2. 期末手当、勤勉手当

期末手当は「支給あり」が96.7%、ただし内訳は割れている
 「期末手当あり（常勤職員と同じかそれ以上の支給月数）」63.3%
 「期末手当あり（常勤職員とは異なる支給月数）」が33.4%
 期末手当の支給月数の2.40か月（中央値）
 勤勉手当は「支給がない」92.8%



11

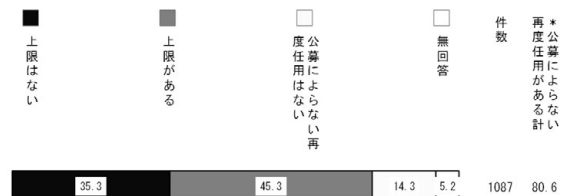
第6章 会計年度任用職員の賃金等制度

1.4. 公募によらない再度任用

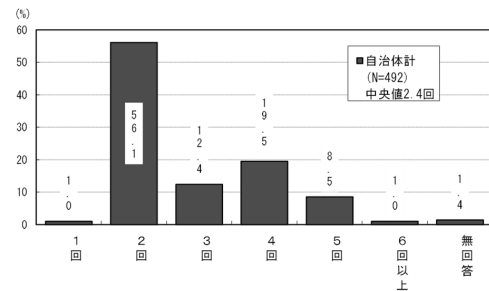
公募によらない再度任用は、
 「上限はない」が35.3%
 「上限がある」が45.3%
 「公募によらない再度任用はない」が14.3%
 →対応が割れている

（「上限がある」場合）
 上限の回数は「2回」（56.1%）が最多

公募によらない再度任用の上限回数の有無



公募によらない再度任用の上限回数
 （公募によらない再度任用に「上限がある」の場合）



12

「勤勉手当」の必要性

適正な任用・勤務条件の確保を目的に、2020年4月から会計年度任用職員制度がスタートしました。各種休暇制度の確立や「期末手当」の支給などにより処遇は一定程度改善しましたが、常勤職員との均等・均衡、いわゆる同一労働同一賃金の観点からは程遠い状況は依然として変わっていません。とりわけ短時間の会計年度任用職員は法律上、「期末手当」以外の手当支給が制限されており、格差解消に向けた取り組みの大きな障壁となっています。良質で安定した行政サービスの維持・向上のためには、会計年度任用職員等の待遇改善、雇用安定は解決すべき喫緊の課題です。

- 1 短時間勤務の会計年度任用職員の手当支給制限の見直し**
(地方自治法第203条の2、第204条の改正)を行い、
すべての会計年度任用職員に**勤勉手当を支給**することを求めます。
- 2 会計年度任用職員等の処遇改善、雇用安定をはかるため、
任期の定めのない短時間勤務職員制度の導入**について
検討をすることを求めます。

13

勤勉手当支給に向けての取り組み

- 総務省への要請行動(2021年10月29日)
⇒総務省へ！現場実態を訴える。
- 自治労組織内国会議員学習交流会(2021年11月16日)
⇒勤勉手当の必要性を自治労組織内国会議員に訴える。
- 勤勉手当支給実現にむけての署名運動(2022年3月～)
⇒当事者も行動し署名を集める。2022年11月25日(552,017筆)提出。
- 法改正実現！スタート集会(2022年4月28日)
⇒2023年通常国会の法案提出をめざし 国会議員へ要請行動
並行して正規職員組合と連携し地方議員への要請行動
- 会計年度任用職員に勤勉手当支給を可能とする法改正実現！3・13集会
⇒国会議員への要請行動
- 衆議院総務委員会傍聴行動(2022年4月13日)
- 参議院総務委員会傍聴行動(2022年4月25日)

14

会計年度任用職員の勤勉手当支給実現にむけたスケジュール

6月からの取り組み

- 自治体単組や当事者と意見交換（課題の整理）
- 近隣市の実態把握

9月からの取り組み

- 常勤職員と同月数の支給・議会での確実な条例改正
- 不適切な運用の改正

<自治労の課題提起>③ 総合政治政策局

地方自治法99条に基づく意見書採択の取り組みおよび「月刊自治研」活用のお願について

自治労総合政治政策局 政策局長 氷室 佐由里

自治体議員連合学習会

2023. 5. 18

自治労からの課題提起【政策担当】

1. 地方自治法99条に基づく 意見書採択の取り組みについて

取り組みの概要

- 2024年度地方財政計画・地方一般財源総額の確保をめざし、地方自治法99条に基づく意見書採択に取り組んでいます。
- 6月策定予定の「骨太方針2023」および政府予算の概算要求スケジュールに焦点を合わせ、6月議会での意見書採択にご協力をお願いします（困難な場合は9月議会）。

地方議会の意見書提出（地方自治法第99条）

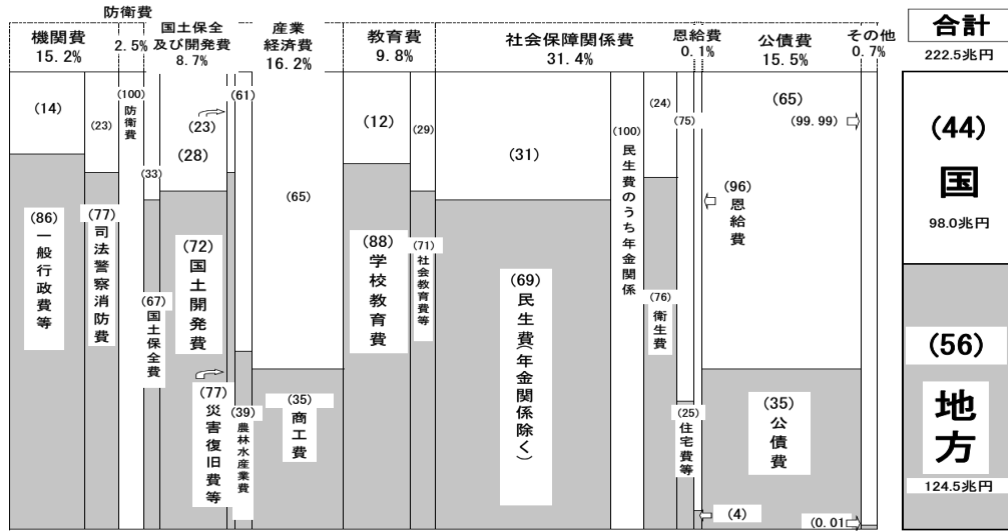
自治体（普通地方公共団体）の議会は、当該自治体の公益に関する事件について、国会または関係行政庁宛に意見書を提出することができる。

取り組みの意義

- 意見書採択を行う目的は、各地の地方議会から、地方財政と社会保障の重要性を直接国に訴えるためであり、一つでも多くの地方議会で採択を進めることが地方財政の確立につながります。
- 自治体の意見書モデル案については、その時々状況により毎年修正をしていますが、地方財政の確立にむけた、基本的な部分は例年同様の内容となっています。しかし、総務省などが予算案を編成する際は、こうした意見書が多く集まっているかを注視しています。このため、継続して意見書の採択を続けることが重要です。

地方財政の現状

○ 国と地方の役割分担（令和2年度決算）
 <歳出決算・最終支出ベース>

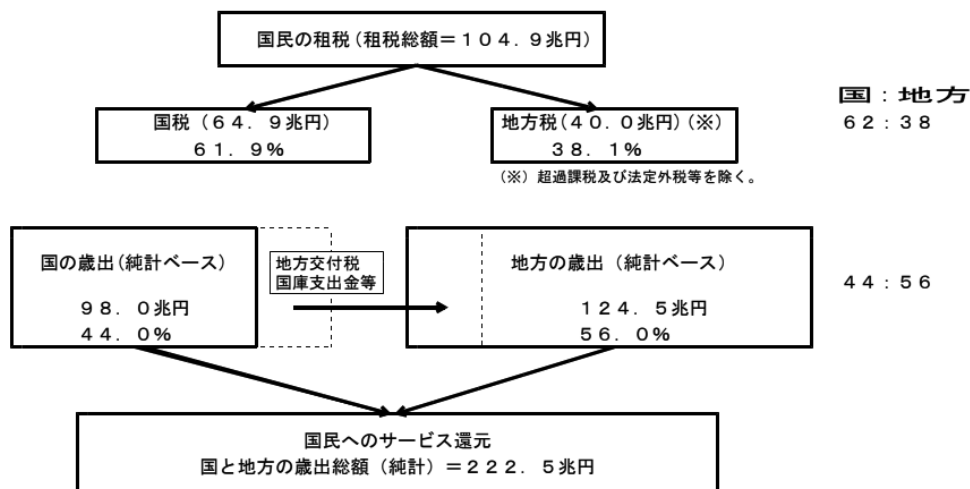


支出ベースで見ると、地方財政が住民の生活において大きな役割を果たしていることが分かります。

【資料】総務省ホームページ

しかし税財源の配分を見ると、国と地方の比率が逆転しています。地方がより自律的に運営されるためには、地方の事務と責任に見合った財源の確保が必要です。

(1) 国・地方間の財源配分（令和2年度）



【資料】総務省ホームページ

- 2023年度政府予算では、地方一般財源総額、地方交付税額とも前年度を上回る額が確保され、地方の期待に一定程度応えるものとなっています。しかし、少子化対策、地方創生、マイナンバー制度を含むデジタル化の推進、脱炭素化、大規模災害への対応など、地方自治体の仕事はますます増大しています。その財政需要を考慮すると、より積極的な一般財源総額の確保がされるべきです。
- 給与関係経費もわずかな伸びにとどまっていますが、賃上げの実現が日本全体の課題となっていることや、公共サービスを支える人材確保の重要性を踏まえ、より積極的に見込むべきです。

意見書モデル案における要請内容

- ① 増大する地方公共団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総額の確保をはかること。
- ② とりわけ、今後、急増する社会保障ニーズが自治体の一般行政経費を圧迫することから、地方単独事業分も含め、十分な社会保障経費の拡充をはかること。とくに、これらの分野を支える人材確保にむけた自治体の取り組みを十分に支える財政措置を講じること。

- ③ 地方交付税の法定率を引き上げるなどし、より自律的な地方財政の確立に取り組むこと。また、地域間の財源偏在性の是正にむけて、より抜本的な改善を行うこと。
- ④ 新型コロナウイルス感染症の5類移行後も、自治体での混乱が生じることのないよう、十分な財政措置やより速やかな情報提供などを行うこと。
- ⑤ 「地方創生推進費」1兆円については、持続可能な地域社会の維持・発展のため、より恒久的な財源とすること。
- ⑥ 会計年度任用職員の処遇改善等に必要な所要額の調査を行うなどし、その財政需要を十分に満たすこと。
- ⑦ 特別交付税の配分にあたり、諸手当等の支給水準が国の基準を超えている自治体に対して、その取り扱いを理由とした特別交付税の減額措置を行わないこと。

- ⑧ デジタル化について十分な財源を保障すること。とくに戸籍等への記載事項における「氏名の振り仮名」の追加については、自治体において相当な業務負荷が予想されることから、現場における意見を十分に勘案しながら、必要な経費を国の責任において確保すること。
- ⑨ 森林環境譲与税については、より林業需要を見込める自治体への譲与額を増大させるよう、現行の譲与基準を見直すこと。
- ⑩ 人口減少に直面する小規模自治体を支援するため、段階補正を拡充するなど、地方交付税の財源保障機能・財政調整機能の強化をはかること。

※詳しくは、各県本部にお送りしている「モデル案解説付き」をご参照ください。

2. 「月刊自治研」活用の お願いについて

「月刊自治研」とは

- 自治研 = 地方自治研究活動。
- 自治研活動とは、地域の課題や自治体の政策、自分たちの仕事のあり方について研究・実践し、住民とともにまちづくりを進める活動です。自治労は自治研活動を運動の柱と位置付けて取り組んでいます。
- 「月刊自治研」は、1959年に創刊され、最新の2023年5月号で764号を数える月刊誌です。

- 「月刊自治研」では、毎号、行政の最前線に立つ自治体労働者のほか、研究者、地方議員、地域の人々や市民団体・NPOなど、さまざまな方々が紙面に登場し、地方自治や公共サービスについて考え、問題提起をしています。
- 5月号の特集テーマは「原発回帰への分水嶺」。今後は「ゼロカーボン自治体」「子育て支援」「『聖地巡礼』と地域おこし」などの特集を予定しています。



「月刊自治研」定期購読について

- まちづくり、地域活動などにも「月刊自治研」をぜひご活用ください。
- 定期購読は、自治研ホームページからメールまたはFAXで申し込むことができます。

年間購読料	8,976円	(本体8,160円 + 税10%)
1冊のみ	838円	(本体 762円 + 税10%)

- 自治研ホームページ
<https://www.jichiro.gr.jp/jichiken/month/>



<自治労の課題提起>④ 総合政治政策局

憲法改悪阻止のための緊急事態条項創設に反対する取り組みについて

自治労総合政治政策局 連帯活動局長 小林 郁子

以下は自民党を中心に各地方議会で提出の動きのある意見書の例です。
意見書の提出があった場合は、採択阻止(反対)の取り組みをお願いします。

緊急事態条項の創設に向けた国会審議の促進を求める意見書

新型コロナウイルス感染症は、長期に渡って全国に拡大し、大きな被害をもたらしてきた。この間、全国の 9 割を超える中小企業の経営に深刻な影響を及ぼし、我が国の経済に大きな打撃を与えている。

また、医療従事者や病床が不足し、医療崩壊の危機に直面するという、想定されなかった事態も生じた。

さらに、「首都直下地震」や「南海トラフ巨大地震」が、今後 30 年以内に高い確率で発生することが予想されている。東日本大震災では、道路を塞ぐがれきの撤去に時間を要したために支援物資の輸送が遅れたほか、被災した地方公共団体の行政機能も甚大な被害を受けた。

国においては、これまでの緊急事態に際しては、災害対策基本法や新型インフルエンザ等対策特別措置法により対処してきたが、従来の法体系では限界がある。

感染症は、全国に影響を及ぼす可能性があり、大地震などの自然災害は、どこでも地方公共団体も被災地になり得る。感染症や自然災害に強い社会をつくることは喫緊の課題であり、緊急時において国民の命と生活を守ることは、国の最大の責務である。緊急時に、国民の命と生活が守られるための施策と法整備、さらには憲法に根拠規定を設けることについて、国会で建設的な議論が行われることが期待される。

よって、国会におかれては、緊急事態条項の創設に向けた審議を促進するとともに、国民的議論を喚起するよう強く求める。

以上、地方自治法第 99 条の規定により意見書を提出する。

令和●年●月●●日

●●●議会議長 ●● ●●

(提出先) 衆議院議長、参議院議長、内閣総理大臣、総務大臣、法務大臣、
厚生労働大臣、国土交通大臣、防衛大臣、内閣官房長官

I-2. 緊急事態条項について

- ① 災害対応、テロ対応、国が攻められた時、さらに緊急事態時の解散により衆院議員が存在しなくなった場合、これらいずれの場合でも、現行法で対応が可能であり、憲法に緊急事態条項を盛り込むべき理由は存在しない。
- ② 一方、自民党案における緊急事態時の人権（権利）の制約は、諸外国と比しても政府（首相）の自由裁量の面が大きく問題である。
- ③ 戦前ドイツにおけるナチスドイツの台頭、日本における緊急勅令の問題点などの歴史的事実を踏まえれば、憲法に緊急事態条項を導入するなどあってはならない。

1. 緊急事態条項（国家緊急権）とは

- ① 緊急事態条項とは、「戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害など、平時の統治機構をもっては対処できない非常事態において、国家の存立を維持するために、国家権力が、立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置をとる権限」（芦部信喜）をいう。
- ② 諸外国について言えば、以下のように分類できる。
 - ア) 緊急事態を「防衛事態」、「緊迫事態」、「同盟事態」、「憲法上の緊急事態」及び「災害事態」に分類し、それぞれについて、定義、確定の要件、効果等を規定（ドイツ基本法）
 - イ) 大統領の緊急措置権、戒厳令、危急状態を想定した法制が効力を発揮（フランス第五共和国憲法）
 - ウ) 防衛に関する緊急事態および防衛以外の事項に関する緊急事態について効力を発揮（イギリス1964年緊急権法－イギリスは成文憲法なし）
 - エ) 憲法上国家緊急権規定が存在せず、侵略等の際の「人身保護令状の停止」「非常事態の際の大統領の議会招集権」のみを明示（アメリカ）
- ③ 自民党は、東日本大震災への対応のあり方などを根拠としつつ、2012年に発表した憲法改正草案で、戦争・内乱・大災害などの場合に、国会の関与なしに内閣が法律と同じ効力を持つ政令を出す仕組みを提案している（具体的な条文は後掲）。この条文にある通り、想定されているのは、「外部からの武力攻撃」「内乱等による社会秩序の混乱」「地震等による大規模な自然災害」「その他」である。
- ④ そこで、これらの事態に関して、以下の通り検証する。

2. 災害対応のために緊急事態条項が必要だとの論について

大災害などが起きた際に、私権の制限などができる憲法条項が必要である、との論がある。しかし、すでに現行憲法は、人権に必要最小限の規制を加えることを認めており（12条、13条、29条2項）、そのもとで、私権の制限を定めた災害対策基本法や災害救助法などが整備されている。例えば、災害対策法では、「異常かつ激甚な」「非常災害」の場合には、内閣総理大臣が災害緊急事態を布告し、国会が閉会中で臨時会の召集を待ついとまがない時には、生活必需物資の譲渡制限、関係物資・役務の価格統制、金銭支払いの延期などを政令で定めることができるとされている。よって、現行法制で十分対応できるものであり、憲法に、緊急事態条項を書き込むような必要は認められない。

3. テロ対応のために緊急事態条項が必要だとの論について

また、テロに対処するために、緊急事態条項が必要である、との論がある。しかし、全警察を内閣総理大臣の統制下におく警察法による緊急事態の布告に加えて、有事法には緊急対処事態が組み込まれている。緊急対処事態では、政府・自治体・民間が共同して対処し、有事と同じように、トップダウンで住民の避難などが行われる。また、現行犯の逮捕や重罪を犯したことを「疑うに足りる十分な理由」がある場合の緊急逮捕は令状なしで行うことができる。よって、この点でも、憲法に、緊急事態条項を書き込むような必要は認められない。

4. 国が攻められた時のために緊急事態条項が必要だとの論について

さらに、いずれの国が攻め込んできた際、これに対処するために、緊急事態条項が必要である、との論がある。しかし、「万が一」に備えるために整備されたのが、武力攻撃事態法を始めとする有事法制である。もちろん、この法制自体に問題があることは言うまでもないが、そのことを置くとしても、武力攻撃事態と認定されれば、自衛隊・米軍の兵站や国民保護などに関わる法制が発動される仕組みとなっている。よって、この点でも、憲法に、緊急事態条項を書き込むような必要は認められない。

5. 緊急事態時に国会議員の任期延長を可能にすべきとの論について

次に、緊急事態において、衆議院の解散を凍結し、国会議員の任期や選挙について法律で特例を定めるべき、との論についてである。これに対応するには、二つの方法がある。

(1) 衆議院が解散し、総選挙の前に緊急事態が起きた場合

憲法54条2項は、「衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる。」と規定しており、この緊急集会の開催によって必要な法案審議等は行うことができる。

(2) 衆議院の任期満了による総選挙の前に緊急事態が起きた場合

この場合、参議院の緊急集会は開催できない、と解されるのが一般的である。しかし、任期満了時であっても、被災地以外の選挙区では予定どおり選挙を行い、被災地では、公職選挙法57条の規定により、繰延投票（「天災その他避けることのできない事故により、投票所において、投票を行うことができないとき、又は更に投票を行う必要があるときは、都道府県の選挙管理委員会…は、更に期日を定めて投票を行わせなければならない。」）を実施し、衆議院議員不在の状況を速やかに回復し、特別会を召集すればよい。事実、この繰延投票は、参議院で2度行われた実績がある。

6. 基本的人権について

2012年自民党草案は、98条3項において、「緊急事態の宣言が発せられた場合には」「何人も」「国その他公の機関の指示に従わなければならない」とする。一方、日本国憲法は、14条において、国民の基本的人権について、「侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与へられる」と最大限の価値を見出している。にもかかわらず、自民党草案98条3項後段は、基本的人権は、「最大限に尊重」されればよいとするのみである。

さらに、安倍首相は、「多数の国が緊急事態条項を採用している」ことを強調しているが、各国の緊急事態条項は、権力者が暴走しないよう工夫されているのが実態である。例えばドイツの基本法における緊急事態条項は、政府の判断だけでは発動できず、国会（危急の際は48人の非常議会）の決定が必要である。憲法裁判所の活動も妨げられない。一方、自民党の憲法改正草案では、緊急事態宣言の国会承認は事後でも構わない（98条2項）など政府の暴走にブレーキをかける仕組みが弱い。また、宣言が100日を超える場合は国会

の承認が必要となっているが、一度にこのような長期間特別の人権制限を続ける規定は、他の先進諸国では存在しないのが事実である。

7. 2018年自民党改憲案について

2018年3月25日、自民党は、定期大会において、改めて憲法改正案を取りまとめた。そこで、「緊急事態対応」として示された改正条文では、緊急事態を「大地震その他の異常かつ大規模な災害」に限定し、また、2012年草案に盛り込まれていた基本的人権の制約に関する条文は一見トーンが落ちたものになっている。しかし、このことをもって、よしとすることはできない。例えば、現行の国民保護法では、武力攻撃によって生じた災害を「武力攻撃災害」と呼んでいる。すなわち、今回の草案における「その他の異常かつ大規模な災害」に、この「武力攻撃災害」が含まれる余地は十分残されており、この場合、自然災害だけではなく、軍事的な緊急事態についても適用されることとなる。

また、「国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる」としており、この政令には、基本的人権を制約するものが含まれることは、当然に想定される。

8. 自治労としての考え方

- ① 以上の通り、いずれの側面からも、憲法に緊急事態条項を盛り込む必要は認められず、今回の自民党の改正案でも上記の問題点や懸念を何ら払拭するものではなく、認められない。
- ② むしろ、「最も民主的かつ先進的」と言われたワイマール憲法における緊急事態条項を悪用する形でナチスドイツが台頭したことを忘れてはならない。さらに、日本においても、日本国憲法制定の際に、「明治憲法においては、緊急勅令、緊急財政処分、また、いわゆる非常大権制度等緊急の場合に処する途が広くひらけていたのである。これ等の制度は行政当局にとっては極めて便利に出来ており、それだけ、濫用され易く、議会及び国民の意思を無視して国政が行われる危険が多分にあった。すなわち、法律案として議場に提出すれば否決されると予想された場合に、緊急勅令として、政府の独断で事を運ぶような事例も、しばしば見受けられたのである」（内閣発行・法制局関「新憲法の解説」）として、いわゆる緊急事態条項の導入を見送ったという歴史的事実を指摘しなければならない。
- ③ したがって、憲法に緊急事態条項を導入するなどあってはならない、と考えられる。

自民党・憲法改正案（2018年3月25日）における緊急事態条項

第64条の2 ※国会に関する規定を定めた章の末尾に追加

大地震その他の異常かつ大規模な災害により、衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、国会は、法律で定めるところにより、各議院の出席議員の三分の二以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。

第73条の2 ※第73条〔内閣の職務権限〕の次に追加

1 項 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定の待っていないとまがないと認める特別の事情があるときは、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる。

2 項 内閣は前項の政令を制定したときは、法律で定めるところにより、速やかに国会の承認を求めなければならない。

自民党・憲法改正草案（2012年）における緊急事態条項

第98条（緊急事態の宣言）

1 内閣総理大臣は、我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害その他の法律で定める緊急事態において、特に必要があると認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、緊急事態の宣言を発することができる。

2 緊急事態の宣言は、法律の定めるところにより、事前又は事後に国会の承認を得なければならない。

3 内閣総理大臣は、前項の場合において不承認の議決があったとき、国会が緊急事態の宣言を解除すべき旨を議決したとき、又は事態の推移により当該宣言を継続する必要がないと認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、当該宣言を速やかに解除しなければならない。また、百日を超えて緊急事態の宣言を継続しようとするときは、百日を超えるごとに、事前に国会の承認を得なければならない。

4 第二項及び前項後段の国会の承認については、第六十条第二項の規定を準用する。この場合において、同項中「三十日以内」とあるのは、「五日以内」と読み替えるものとする。

第99条（緊急事態の宣言の効果）

1 緊急事態の宣言が発せられたときは、法律の定めるところにより、内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができるほか、内閣総理大臣は財政上

必要な支出その他の処分を行い、地方自治体の長に対して必要な指示をすることができる。

- 2 前項の政令の制定及び処分については、法律の定めるところにより、事後に国会の承認を得なければならない。
- 3 緊急事態の宣言が発せられた場合には、何人も、法律の定めるところにより、当該宣言に係る事態において国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関して発せられる国その他公の機関の指示に従わなければならない。この場合においても、第十四条、第十八条、第十九条、第二十一条その他の基本的人権に関する規定は、最大限に尊重されなければならない。
- 4 緊急事態の宣言が発せられた場合においては、法律の定めるところにより、その宣言が効力を有する期間、衆議院は解散されないものとし、両議院の議員の任期及びその選挙期日の特例を設けることができる。

＜自治労の課題提起＞⑤ 総合政治政策局 ― 社会福祉評議会
「こども・子育て政策の強化について（試案）」の加速化プランの課題
および「新たな児童虐待防止対策体制総合強化プラン」の課題について

自治労総合政治政策局 社会福祉局長 門崎 正樹

「こども・子育て政策の強化について（試案）」の加速化プランの課題

政府は3月31日、「こども・子育て政策の強化について」（試案）を取りまとめ、今後3年間で集中的に取り組む政策「こども・子育て支援加速化プラン」とめざす将来像を明らかにしました。試案には、政策の詳細や特にその裏付けとなる財源には全く触れていませんが、政府は岸田首相を議長とした「こども未来戦略会議」を設置し、試案を検討素材に、6月中旬に取りまとめられる2023 骨太方針にこども関連予算の倍増の道筋と2024 年度以降実現する政策を明確にすべく議論を進めていくとしています。

○ 加速化プランで、筆頭に挙げられているのは児童手当の拡充など経済的支援の強化ですが、自治労が求めてきた保育士の職員配置や処遇などの改善が盛り込まれています。以下、試案の該当部分抜粋です。

2. 全てのこども・子育て世帯を対象とするサービスの拡充

（2）幼児教育・保育の質の向上～75年ぶりの配置基準改善と更なる処遇改善～

○具体的には、「社会保障と税の一体改革」以降積み残された1歳児及び4・5歳児の職員配置基準について1歳児は6対1から5対1へ、4・5歳児は30対1から25対1へと改善するとともに、民間給与動向等を踏まえた保育士等の更なる処遇改善を検討する。

○ 一方、2015年から始まった「子ども子育て支援新制度」では、「質の向上」の実現として、3歳児（20：1→15：1）、1歳児（6：1→5：1）、4・5歳児（30：1→25：1）の職員配置の改善を掲げました。その中で、3歳児は2015年から消費税率10%への引上げで確保した0.7兆円により改善。しかし、1歳児と4・5歳児は、0.3兆円超の恒久的な追加財源を確保して実施するとしてきましたが、以降、現在に至るまで実施されていません。

○ 試案の職員配置の改善は、この「質の向上」メニューの積み残しに過ぎず、小倉担当大臣が記者会見の質疑応答で「3歳児に対する職員配置の改善につきましては、公定価格の加算措置により対応してきているところであり、今回の試案を踏まえた対応についても、基本的には公定価格の加算措置により実施することになる。」と述べているとおり、運営費が一般財源化となっている公立保育所では、3歳児同様に地方交付税による財源措置となることは明らかです。

○ 自治労が昨年実施した調査によると、自治労加盟の自治体の6割が3歳児の職員配置改善を行っておらず、その状況をふまえると、1歳児と4・5歳児の加算による改善は、保育の人員確保につながらず、結果として、こどもの住む地域や通う保育所、公私の違いで保育の質の格差がさらに拡大することになりかねません。抜本的な保育の質の向上に向け、すべてのこどもが同様な保育を受けるためには、省令で定める職員配置の最低基準そのものの見直しによる改善が必要です。

○ その共通認識を持った上で、各自治体独自での配置基準の改善が望ましいことは言うまでもありませんが、まずは、3歳児の職員配置改善が未実施の自治体については、自治体当局に対し改善のための予算を求める必要があります。なお、自治労本部では、県本部・単組と連携して、配置基準改善について、以下のとおり取り組みを行います。

・ 保育所等保育施設の職員配置基準改善を求める自治体意見書採択の取り組み

別紙 1-1

別紙 1-2

別紙 1-3

・ 保育職場の人員確保・職員配置基準改善に向けた取り組み **別紙 2**

※地連、県本部、単組の集会や職場単位で個人を集めた成果物を用い、職場課題を共有化し、県本部・単組を通じて組織内自治体議員等と意見交換を行い、公立保育所の意義や役割を議員と共有する。

・ ヒヤリハット調査の実施 **別紙 3**

※保育所・学童保育等の職場における人員不足の課題を明らかにするため、「ヒヤリ」「ハッ」とした事例や職員の人員不足による影響等について調査する。

「新たな児童虐待防止対策体制総合強化プラン」の課題

○ 2024年4月の改正児童福祉法の施行に向け、2022年12月15日に児童相談所や市町村の体制強化を計画的に進めていくための新プランである「新たな児童虐待防止対策体制総合強化プラン」が策定されました。

○ 内容は2023年度から2024年度の2年で児童福祉司を現在の5,780人から6,850人に1,070人の増、2023年度から2026年度の4年で児童心理司を現在の2,350人から3,300人に950人の増をめざすとし、そのほか弁護士の配置やパライガルの活用、一時保護時の判断に資するAIの活用の推進などが盛り込まれています。

○ なお、2023年度については、プランに基づき、児童福祉司、児童心理司の増員の財源は、地方交付税措置（道府県の標準団体【人口170万人】で児童福祉司8人、児童心理司3人を増員する）として確保されている**別紙4**ことから、児童相談所設置自治体においては、確実な増員を求める必要があります。

○ 自治労本部としては、すでに恒常的に業務がひっ迫している児童福祉職場の現場をふまえ、今回の児童福祉法の改正が実効性のあるものとなるよう、法改正による新たな施策の負担増に見合った人員増・人員確保に必要な財源の確保を求め、こども家庭庁への要請・意見交換、国会対策を行っていきます。

自治労発2023第0519号
2023年 4月 25日

各県本部委員長様

全日本自治団体労働組合
中央執行委員長 川本 淳
(総合政治政策局 社会福祉評議会)

保育所等保育施設の職員配置基準改善を求める自治体意見書採択について (6月議会、9月議会、12月議会)

日頃の取り組みに敬意を表します。

保育所等を利用する児童の数は、273万人で前年比1.2万人の減少となっていますが、フルタイムの共働き世帯割合の増加や女性就業率の上昇など、今後の保育ニーズは、再び増加する可能性がありますとされています。

一方、待機児童数の解消に向け、保育所等で働く保育士数は、年々増加しているものの、保育士資格を有しながら保育所等で働いていない保育士も数多く存在しています。

厚生労働省「保育士資格を有しながら保育士としての就職を希望しない求職者意識調査」(2013年)によると、保育士として就業を希望しない理由は、「賃金が希望と合わない」(47.5%)、「責任の重さ・事故への不安」(40.0%)との回答がされるなど、保育士が働く職場の環境改善は、喫緊の課題となっています。

そうした中で、公立・私立に関わらず、保育施設での子どもの死亡事故が発生していることから、子どもの命と安全を守るために、より一層、保育施設での安全対策が求められています。

しかし、保育施設の保育士配置は、OECD先進国と比較しても、少ない職員配置で大勢の子どもの保育を行わなければならない基準となっています。とりわけ、公立保育所は、医療的ケア児や障害児、外国籍等の児童等の対応を担うなど、通常の保育に加えて、公立保育所として地域のニーズに対応する責務も担うなど、保育士一人ひとりの負担は増すばかりです。

つきましては、社会福祉評議会は、長年改善されてこなかった保育施設の職員配置基準改善を求めて、地方議会に対する意見書採択の取り組みを行うことといたしました。

お忙しいところ申し訳ありませんが、本部モデル案を送付いたしますので、下記の通り、取り組みをお願いいたします。

意見書採択の取り組み実施時期については、6月議会、9月議会、12月議会を設定しておりますので、それぞれの県本部・単組において、可能な時期に対応頂ければ結構です。

なお、2024年度の地方財政計画・地方交付税総額の確保をめざして、別途、6月議会における意見書採択の取り組みを要請しておりますので(<https://remote2.cybozu.co.jp/cgi-bin/cbgrn/grn.cgi/dm/view?did=252791&br=1>)、可能な県本部・単組については、連携した取り組みをお願いいたします。

また、類似の内容の意見書採択にすでに取り組まれている場合は、意見書PDFデータを提出いただくよう、お願いいたします(別紙1記載の自治体を除く)。

1. 意見書採択について

(1)実施時期 2023年6月議会、9月議会、12月議会

(2)実施方法 地方自治法第99条の規定により意見書提出をお願いします。

(3)実施単位 各都道府県議会、各市区町村議会

※すでに51の県・市・区議会で意見書採択に取り組まれていることを、本部で把握しています。別紙にて、ご参照ください(別紙1)。

(4)意見書 別紙モデル案(別紙2)を参考に、各自治体の実情に合わせて、作成をお願いします。

地方自治法99条の規定による場合、意見書の提出先は、衆議院、参議院、内閣総理大臣、総務大臣、財務大臣、厚生労働大臣、文部科学大臣、内閣府特命担当大臣(こども政策、

少子化対策)とします。

(5)参考資料 参考として、モデル意見書に簡単な解説を付けた説明資料(別紙3)も添付します。

(6)第1次集約 第1次集約は、7月14日(金)までをお願いします。
集約結果について、7月29～30日の保育集会にて報告します。

(6)集約方法 意見書は県本部で集約し、集約結果について登録をお願いします。
なお、登録にあたっては、6月議会で取り組まれた結果だけではなく、今後、採択予定(9月議会、12月議会)や検討中の場合についても、報告をお願いします。
第2次以降の集約については、今後、対応を検討します。
取り組み結果については、下記URL<集約結果>に登録をお願いします。
また、意見書データは、Word文書もしくはPDFデータにて添付をお願いします。

<https://jichiro.cybozu.com/k/566/>

2. その他 第2次以降の集約については、今後、対応を検討します。

3. 問合せ 自治労本部社会福祉評議会(門崎・会田)
TEL:03-3263-0261

別紙1 議会意見書可決自治体一覧.xlsx (application/vnd.openxmlformats-officedocument.spreadsheetml.sheet)

別紙2 自治体意見書モデル案.docx (application/vnd.openxmlformats-officedocument.wordprocessingml.document)

別紙3 保育施設の職員配置基準改善解説 .docx (application/vnd.openxmlformats-officedocument.wordprocessingml.document)

以上

保育所等保育施設の職員配置基準改善を求める

意見書（モデル案）

子どもは、他の何ものにも代えることのできない大切な存在です。

しかし、近年、公立・私立に関わらず保育施設において、子どもの尊い命が失われるという事態が生じています。もはや子どもの命と安全が危機的な状況にあると言わざるを得ません。

保育施設での重大事故は、保育士や事務職員等の人員不足が大きな原因であることは明らかです。

保育所待機児童問題が発生し、保育施設が急増した一方で、仕事に比べて処遇が低いことで人が集まらず人員不足が一層深刻化しており、一人ひとりの保育士の努力では限界にきています。

コロナ禍の中、保育の質の維持・向上に神経を使い、心をすり減らしながら精一杯働く保育士等職員が疲弊し職場を去ることのないよう、適切な配置基準に改善することとあわせて、安心して働き続けることのできる処遇に速やかに改善することが必要です。

子どもの命と安全を守ることができずに輝かしい未来は存在しません。

保育士の保育施設配置基準を少なくとも先進国並みの配置基準に改善すべく、政府に対し、次の通り求めます。

記

- 一 保育施設の配置基準を OECD 先進国並みの配置基準に改善すること。
- 一 保育施設・学童保育施設等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の予算を措置すること。また、正規職員としての就労を希望する非正規職員の正規化および会計年度任用職員の雇用安定を促すための支援策を講じること。
- 一 保育施設・学童保育施設で働く職員の人員確保策を迅速に策定・実施すること。

以上、地方自治法第 99 条の規定により意見書を提出する。

2023 年○月○日都道府県議会 又は 市町村議会

国の配置基準改善に向けた意見書可決議会一覧

別紙 1 - 3

2023.4.12

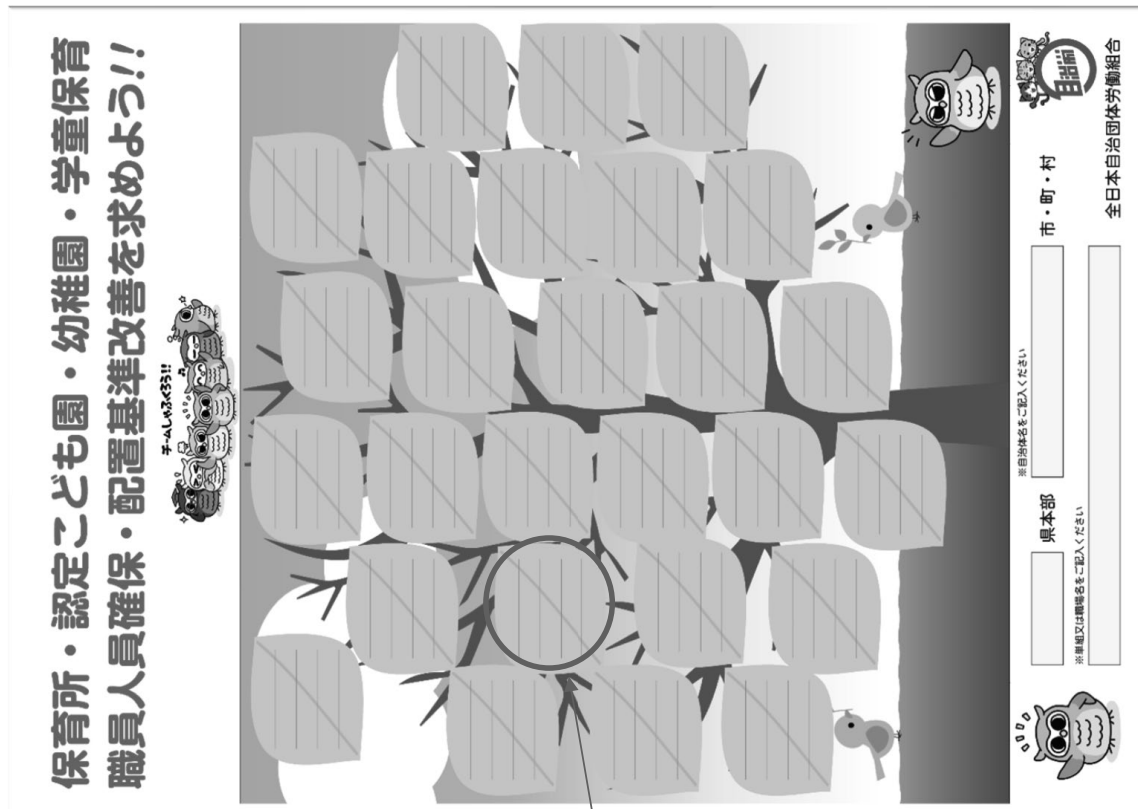
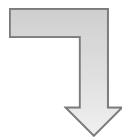
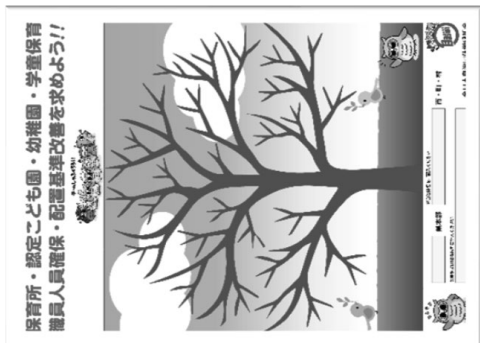
	都道府県	自治体	自治労 単組	時期	対象
1	北海道	旭川市	○	2022年	ケア労働者
2		登別市		2022年	ケア労働者
3		歌志内市	○	2022年	ケア労働者
4	福島県	喜多方市	○	2021年	
5		福島市	○	2018年	
6		南相馬市	○	2018年	
7		伊達市	○	2018年	
8	群馬県	前橋市	○	2022年	
9		沼田市	○	2020年	
10	埼玉県	新座市		2022年	保育士
11		春日部市		2022年	
12		秩父市	○	2022年	
13		富士見市		2022年	保育士
14		吉川市		2022年	保育士
15	東京都	武蔵野市	○	2021年	
16		三鷹市	○	2021年	
17		小金井市	○	2021年	
18		中野区	○	2023年	保育士
19	千葉県	流山市	○	2022年	保育士
20		柏市	○	2022年	保育士
21		市川市	○	2023年	保育士
22	神奈川県	鎌倉市		2022年	保育士
23		大和市	○	2023年	保育士
24	石川県	小松市	○	2022年	
25		加賀市	○	2022年	
26		金沢市	○	2022年	
27	福井県	越前市	○	2022年	
28	愛知県	知立市		2022年	保育士
29		安城市		2022年	保育士
30		春日井市		2022年	保育士
31	三重県	三重県	○	2023年	保育士
32	滋賀県	守山市	○	2022年	保育士
33	京都府	京田辺市	○	2022年	保育士
34		京都市	○	2022年	
35	奈良県	奈良市	○	2022年	
36		大和高田市	○	2022年	
37		大和郡山市		2022年	
38		天理市	○	2022年	
39	大阪府	吹田市		2022年	保育士
40	兵庫県	伊丹市	○	2022年	
41		高砂市	○	2022年	
42		西脇市	○	2021年	
43		川西市	○	2021年	社会福祉事業職員
44	広島県	広島市	○	2022年	
45		尾道市	○	2022年	全てのケア労働者
46	鳥取県	倉吉市	○	2021年	保育士
47		鳥取市	○	2022年	保育士
48	高知県	須崎市	○	2021年	
49		南国市	○	2022年	保育士
50	福岡県	直方市	○	2022年	
51		大牟田市	○	2022年	

職員配置基準改善に向けた取り組み

保育職場の人員確保・職員配置基準改善
に向けた取り組みについて(案)

保育事故を防止するためには、ミスを防ぐ仕組みを整備するとともに、最も重要なことは、慢性的な人員不足を解消する政策である。

- ① 意見交換会を計画（学習会など）
- ② 「職場で困っていること」や「こんなことを変えたい」と思うことをシール「改善ひと言シール(葉)」に記入
- ③ 「配置基準改善シート(木)」に貼る。
- ④ 気持ちの詰まった「木」を持って、交渉や意見交換の場へ！



自治労発2023第0411号
2023年 4月 3日

各県本部委員長様

全日本自治団体労働組合
中央執行委員長 川本 淳
(総合政治政策局 社会福祉評議会)

2023年度「保育所・学童保育等職場のヒヤリハット調査」 の実施について（調査依頼）

連日のご奮闘に敬意を表します。

さて、社会福祉評議会は、第163回中央委員会で確認された当面の闘争方針に基づき、保育所・学童保育等職場の人員不足による課題を明らかにするため、「保育所・学童保育等職場のヒヤリハット調査」を実施することとしました。

つきましては、下記の通り標記調査を実施します。ご多忙の中、誠に恐縮ですが、ご協力をお願い申し上げます。

また、本調査にかかるご依頼文書（各県本部等から各職場へ調査依頼をかける際に持参できる文書例）も添付しておりますので、ご依頼の際はご活用ください。

記

1. 調査名

2023年度「保育所・学童保育等職場のヒヤリハット調査」

2. 目的

公立・民間保育所等において発生する事故は、職員の人員不足が要因となっている場合が多く、子どもの命と健康を守るためにも、幼児教育・保育の質と量の向上はより一層、重要となっています。

自治労社会福祉評議会は、保育所・学童保育等職場における人員不足の課題を明らかにするため、「ヒヤリ」「ハッ」とした事例や職員の人員不足による影響等についての調査を実施します。

ご多忙のところお手数をお掛けしますが、各県本部保育部会等に所属する組合員や県本部・地連主催の集会・学習会参加組合員対象に、調査に対するご協力をいただけますよう、よろしくお願いいたします。

【ヒヤリハットとは】

「ヒヤリハット」とは、災害には至らなかったものの、一歩間違えれば災害になっていたかもしれない「ヒヤリ」としたり「ハッ」とした経験（運が悪ければ怪我をしていたかもしれない事故や、不安な状態又は行動によって驚いたこと）を意味します。

また、これに関しては、米国技師ハインリッヒ氏が労働災害の発生確率を分析した「ハインリッヒの法則（1：29：300）」というものがあり、その中で、1つの重大な災害の背後には、29の軽微な災害があり、その背景には300の無傷事故（ヒヤリハット事例）があるとされています。（地方公務員災害補償基金「ヒヤリハット事例集～保育事業編～」2012年より）

3. 実施期間

2023年4月24日（月）～5月31日（水）

※調査基準日は、2023年4月1日とします。

4. 調査対象

各県本部保育部会等に所属する組合員（保育士、調理員、放課後児童支援員他）

5. 調査票・ご依頼文

(1) 調査内容・調査票

①調査内容

自治労に加盟している市区町村の保育所・学童保育等職場におけるヒヤリハット調査

- 職場全体の人員配置状況
- 「ヒヤリ」「ハッ」とした経験
- 休憩時間の有無
- 保育職場で最も課題となっていること

②調査票

基本は、[Googleフォーム](#)で調査を実施します。参考に、調査項目を添付します【別紙1】。

(2) ご依頼文（参考用）

各県本部等から各職場へ調査依頼をかける際に持参できる文書（例）を作成いたしました。

ご依頼の際にご活用ください【別紙2】。

6. 調査方法

(1) 調査は、[Googleフォーム](#)で実施します。QRコードを掲載したチラシを添付しますので、ご活用ください【別紙3】

(2) 実施期間（4月24日～5月31日）に、[Googleフォーム](#)で回答をお願いします。

7. 調査結果

第43回全国保育集会（2023年7月29日～30日開催）において、集約結果の概要を報告予定です。

注）調査結果報告時期はあくまで予定です。

集約状況によっては遅れる場合もありますので、ご了承ください。

8. お問い合わせ

本部社会福祉評議会（門崎・会田）

電話 : 03-3263-0261 FAX : 03-5210-7422

メール : aida@jichiro.gr.jp

令和5年度 児童虐待防止対策に係る主な地方財政措置

● 児童福祉司・児童心理司の増員等

- ・ 「新たな児童虐待防止対策体制総合強化プラン」（令和4年12月15日児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議決定）において、児童虐待防止対策の強化を図るため、児童相談所の児童福祉司を令和6年度までの2年間で約1,060名、児童心理司を令和8年度までの4年間で約950名それぞれ増員※1することとされている

※1 児童福祉司：(R4)約5,780名→(R6)約6,850名、児童心理司：(R4)約2,350名→(R8)約3,300名

- ・ 同プランに基づき、令和5年度に児童相談所の児童福祉司を約530名、児童心理司を約240名それぞれ増員※2できるよう、地方財政計画に必要な職員数を計上するとともに、地方交付税措置について、道府県の標準団体で児童福祉司8名及び児童心理司3名を増員することとしている

※2 児童福祉司：(R4)約5,780名→(R5)約6,310名、児童心理司：(R4)約2,350名→(R5)約2,590名

【地方交付税措置 道府県の標準団体（人口170万人）あたり】

区分	令和4年度	令和5年度	増員
児童福祉司	78名	86名	+8名
児童心理司	32名	35名	+3名

- ・ また、児童相談所の管轄区域に関する基準を定めた「児童福祉法施行令及び地方自治法施行令の一部を改正する政令」（令和3年政令第209号）が令和5年4月1日から施行されることを踏まえ、児童相談所の地方交付税措置について、道府県の標準団体で職員3名を増員することとしている

＜自治労の課題提起＞⑥ 総合政治政策局 ― 衛生医療評議会

保健所等に求められる役割と課題および「持続可能な地域医療提供体制を確保するための公立病院経営強化ガイドライン」と医療機関の再編・統合の課題について

自治労総合政治政策局 衛生医療局長 平山 春樹

自治体議員連合全国学習会

衛生医療評議会

- 保健所等に求められる役割と課題（人員確保と人材育成）
- 「持続可能な地域医療提供体制を確保するための公立病院経営強化ガイドライン」と医療機関の再編・統合の課題

今後の感染症に対する自治体の備え

地域における健康危機管理に関する保健所・地衛研の計画の整備

	健康危機管理		
	感染症		自然災害等
	新型インフルエンザ等 特措法	感染症法	地域保健法
国	政府行動計画	感染症法基本指針	地域保健基本指針
		予防計画策定ガイドライン	地域健康危機管理ガイドライン
都道府県	行動計画	予防計画	健康危機対処計画（感染症）策定ガイドライン (手引書)
保健所設置市	行動計画	予防計画	国の考え方を踏まえ作成 フォローアップ等 (手引書)
一般市町村	行動計画	予防計画と整合性を踏まえながら作成	(手引書)
保健所	マニュアル		健康危機対処計画 手引書（マニュアル）
地方衛生研究所			健康危機対処計画 マニュアル

※健康危機対処計画は、既存の手引書やマニュアルの改定でもよい。 10

予防計画や健康危機対処計画の策定が必要

予防計画の数値目標

- 保健所における流行開始から1ヶ月間において想定される業務量に対応する人員確保数

※ 保健所ごとの内訳も記載。

- IHEAT要員の確保数

※ 即応人材を確保する観点から、IHEAT研修の受講者数を記載。

- 感染症対応研修・訓練の年間の実施回数

※ 感染症有事体制に構成される人員を対象に、全員が年1回研修を受講できるよう実施を求める。

※ 予防計画上は「感染症の予防に関する人材の養成及び資質の向上」の項目においてまとめて設定する。

→ 都道府県連携協議会等で「予防計画」及び「健康危機対処計画」を自治体間で共有

1

第52回厚生科学審議会 地域保健健康増進栄養部会資料 (2023.4.1)



- 人員確保と研修・訓練が求められている

*IHEAT:Infectious disease Health Emergency Assistance Team

感染症のまん延等の健康危機が発生した場合に地域の保健師等の専門職が保健所等の業務を支援する仕組み

②令和5年度における保健所の恒常的な人員体制強化

<保健所において感染症対応業務に従事する保健師：令和5年度に更に450名増員>

○ 次の感染症危機に備えた感染症法等の改正等を踏まえ、保健所の恒常的な人員体制強化を図るため、感染症対応業務に従事する保健師を約450名増員するために必要な地方財政措置を講ずる。

■保健所において感染症対応業務に従事する保健師数



普通交付税措置において、標準団体(人口170万人、保健所数9カ所)の措置人数をコロナ禍前(平成31年)の24名から令和5年度に42名に増員

※参考：令和3年度から2年間かけて900名増員するための措置

新型コロナウイルス感染症への対応を踏まえ、健康危機管理対応力を強化するほか、関係機関との連絡調整を充実させるとともに、IHEAT(Infected disease Health Emergency Assistance Team)登録者等に対する研修・訓練等を実施する体制を平時から強化するため

感染症対応業務
に従事する保健
師を増員

<保健所における保健師以外の職員(事務職員等)：令和5年度に更に150名増員>

○ さらに、感染症法等の改正を踏まえ、関係機関との調整や保健師等への業務支援を図るため、保健所の保健師以外の職員(事務職員等)についても150名増員するために必要な地方財政措置を講ずる。

※ 令和3年度においても、150名増員するために必要な地方財政措置を講じている。

※参考：感染症法等の改正を踏まえ、令和5年度以降に保健所において実施が必要な業務

平時のうちから感染症危機に備えた準備を計画的に進めるため、①改正感染症法における連携協議会や予防計画策定等への積極的な関与、②新型コロナ対応における課題を踏まえた「健康危機対処計画」の策定・計画の着実な実施、③有事を想定した実践型訓練の実施など人材育成の強化、④地方衛生研究所等や管内市町村や職能団体等関係機関・団体との連携強化 等

2

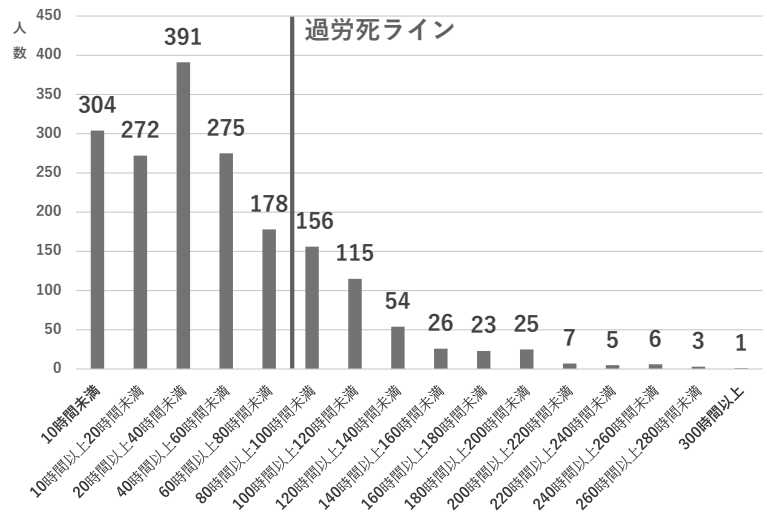
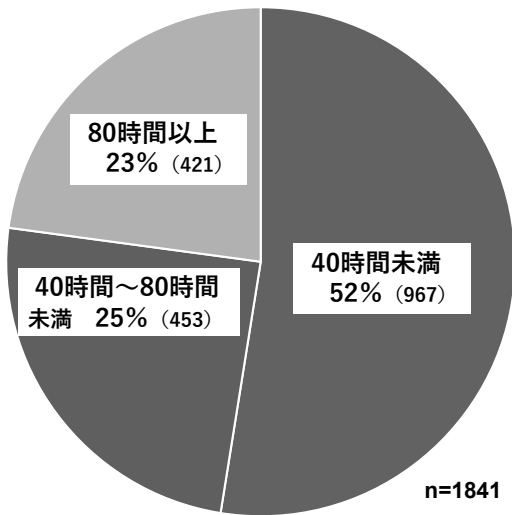
保健師以外の職
員も増員

第49回厚生科学審議会地域保健健康増進栄養部会
参考資料2 (2023.11.9)



確実な採用(増員)と業務量にあった人員配置かどうか検証が必要

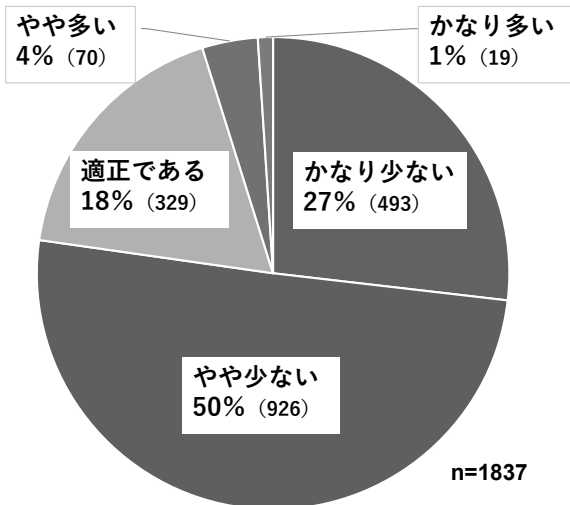
2022年1月から12月で最も多かった月の時間外労働は？（保健所等）



保健衛生職場で働く職員の**23%**が過労死ラインの時間外労働を経験

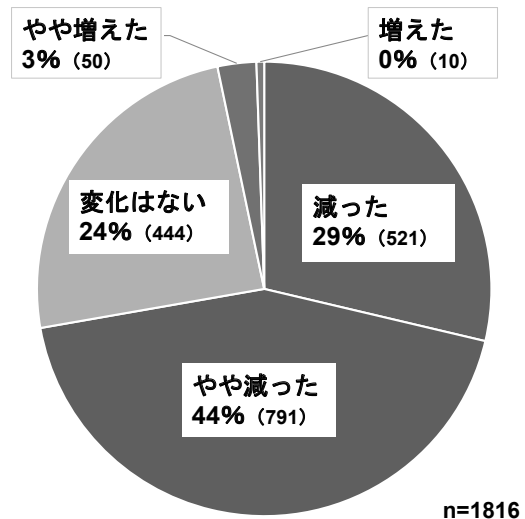
* 昨年度2021年1月～12月も80時間以上は23%と横ばい

現在の業務量に対して適切な人員配置ですか？（保健所等）



77%が人員不足

教育・研修の機会は？（保健所等）



73%が機会が減少した

保健所等の人員配置に関する意見

- ・ コロナ流行以前から慢性的に不足している
- ・ 業務量に応じた適切な人員配置にしてほしい
- ・ 退職者や休職者、産休・育休の補充がなく欠員の状態が続いている
- ・ 休暇をきちんと取れる人員配置にしてほしい
- ・ 事務職が不足しており、専門職としての働きが十分できない
- ・ 獣医師や薬剤師不足が顕著で、残っている職員の負担が増えている
- ・ 正規職員が少なく会計年度任用職員や委託職員の割合が多くなっている
- ・ 経験年数の少ないスタッフが多く、経験豊富な一部職員に負担が大きくなっている。
- ・ 募集しても人が来ない、採用してもすぐ辞めてしまう
- ・ 人員に余裕がないため研修を十分に実施できていない



保健所や保健センター、地方衛生研究所で働く職員
の生の声を聞いてください

公立病院に求められる役割と課題

「持続可能な地域医療提供体制を確保するための公立病院経営強化ガイドライン」の概要

第1 公立病院経営強化の必要性

- 公立病院は、これまで再編・ネットワーク化、経営形態の見直しなどに取り組んできたが、医師・看護師等の不足、人口減少・少子高齢化に伴う医療需要の変化等により、依然として、持続可能な経営を確保しきれない病院も多いのが実態。
- また、コロナ対応に公立病院が中核的な役割を果たし、感染症拡大時の対応における公立病院の果たす役割の重要性が改めて認識されるとともに、病院間の役割分担の明確化・最適化や医師・看護師等の確保などの取組を平時から進めておく必要性が浮き彫りとなった。
- 今後、医師の時間外労働規制への対応も迫られるなど、さらに厳しい状況が見込まれる。
- 持続可能な地域医療提供体制を確保するため、限られた医師・看護師等の医療資源を地域全体で最大限効率的に活用するという視点を最も重視し、新興感染症の感染拡大時等の対応という視点も持って、公立病院の経営を強化していくことが重要。

第2 地方公共団体における公立病院経営強化プランの策定

- 策定期間 令和4年度又は令和5年度中に策定
- プランの期間 策定年度又はその次年度～令和9年度を標準
- プランの内容 持続可能な地域医療提供体制を確保するため、地域の実情を踏まえつつ、必要な経営強化の取組を記載

第3 都道府県の役割・責任の強化

- 都道府県が、市町村のプラン策定や公立病院の施設の新設・建替等にあたり、地域医療構想との整合性等について積極的に助言。
- 医療資源が比較的充実した都道府県立病院等が、中小規模の公立病院等との連携・支援を強化していくことが重要。

第4 経営強化プランの策定・点検・評価・公表

- 病院事業担当部局だけでなく、企画・財政担当部局や医療政策担当部局など関係部局が連携して策定。関係者と丁寧に意見交換するとともに、策定段階から議会、住民に適切に説明。
- 概ね年1回以上点検・評価を行い、その結果を公表するとともに、必要に応じて、プランを改定。

第5 財政措置

- 機能分化・連携強化に伴う施設整備等に係る病院事業債（特別分）や医師派遣に係る特別交付税措置を拡充。

公立病院経営強化プランの内容

(1) 役割・機能の最適化と連携の強化

- ・ 地域医療構想等を踏まえた当該病院の果たすべき役割・機能
- ・ 地域包括ケアシステムの構築に向けて果たすべき役割・機能

機能分化・連携強化

- 各公立病院の役割・機能を明確化・最適化し、連携を強化。特に、地域において中核的医療を行う基幹病院に急性期機能を集約して医師・看護師等を確保し、基幹病院以外の病院等は回復期機能・初期救急等を担うなど、双方の間の役割分担を明確化するとともに、連携を強化することが重要。

(2) 医師・看護師等の確保と働き方改革

- ・ 医師・看護師等の確保（特に、不採算地区病院等への医師派遣を強化）
- ・ 医師の働き方改革への対応

(3) 経営形態の見直し

(4) 新興感染症の感染拡大時等に備えた平時からの取組

(5) 施設・設備の最適化

- ・ 施設・設備の適正管理と整備費の抑制
- ・ デジタル化への対応

(6) 経営の効率化等

- ・ 経営指標に係る数値目標

策定状況の確認を！

再編・統合や経営形態の見直しについて注視

公立病院経営強化プランの記載事項 ②

(1) 役割・機能の最適化と連携の強化

○：考え方 ●：プラン記載事項 ※：留意事項

③ 機能分化・連携強化

【機能分化・連携強化の目的】

- 持続可能な地域医療提供体制を確保するためには、**限られた医師・看護師等の医療資源を地域全体で最大限効率的に活用することが必要である。**
- そのためには、**地域の中で各公立病院が担うべき役割や機能を改めて見直し、明確化・最適化した上で、病院間の連携を強化する「機能分化・連携強化」を進めることが必要である。**
特に、地域において**中核的医療を行う基幹病院に急性期機能を集約して医師・看護師等を確保し、基幹病院以外の病院等は回復期機能・初期救急等を担う**など、**双方の間の役割分担を明確化するとともに、医師・看護師等の派遣などの連携を強化することが重要である。**
また、**公立病院同士のみならず、公的病院、民間病院、診療所等との間も含め、必要な取組を検討すべきである。**

【機能分化・連携強化に係る記載事項】

- 過疎地域等を含め、地域全体で持続可能な地域医療提供体制を確保するために必要な機能分化・連携強化の取組について検討し、**機能分化・連携強化が必要となる場合には、予定される取組の概要と当該公立病院が講じる具体的な措置について記載する。**
- **特に、以下の公立病院については、地域の実情を踏まえつつ十分な検討を行い、必要な取組について記載する。**
 - 新設・建替等を予定する公立病院
 - 病床利用率が特に低水準な公立病院（令和元年度まで過去3年間連続して70%未満）
 - 経営強化プラン対象期間中に経常黒字化する数値目標の設定が著しく困難な公立病院
 - 地域医療構想や今般の新型コロナウイルス感染症対応を踏まえ、病院間の役割分担と連携強化を検討することが必要である公立病院
 - 医師・看護師等の不足により、必要な医療機能を維持していくことが困難な公立病院
- また、**公立病院同士のみならず、公的病院、民間病院等との組合せや、地方自治法上の連携協約の締結、地域医療連携推進法人制度の活用など経営統合以外の手法も含め、地域の実情に応じた最適な手法を検討し、記載することが望ましい。**

※ 「機能分化・連携強化」は、前ガイドラインの「再編・ネットワーク化」と比べ、病院や経営主体の統合よりも、病院間の役割分担と医師派遣等による連携強化に主眼を置いた概念であり、その変化に合わせて、病院事業債（特別分）の対象経費等を拡充している。
※ 上記A)～E)に該当する公立病院については、都道府県が特に積極的な助言や提案を行うことが期待される。

ア) からオ) に該当する公立病院は特に注意が必要です。

39

公立病院の再編・統合の課題

・統合の課題

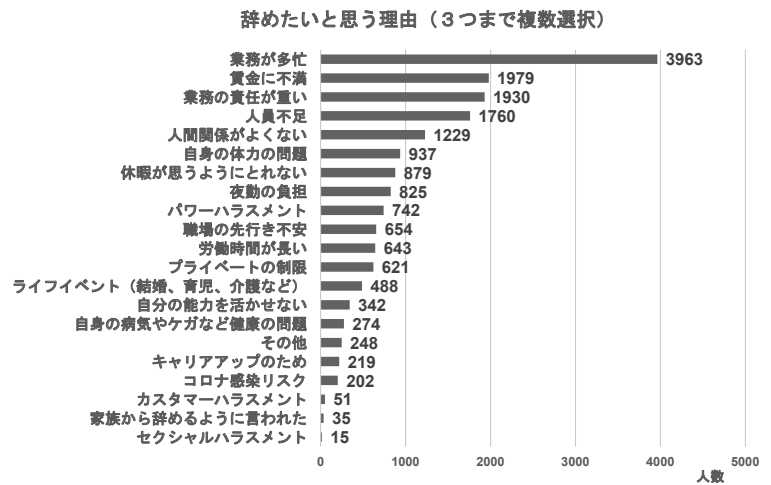
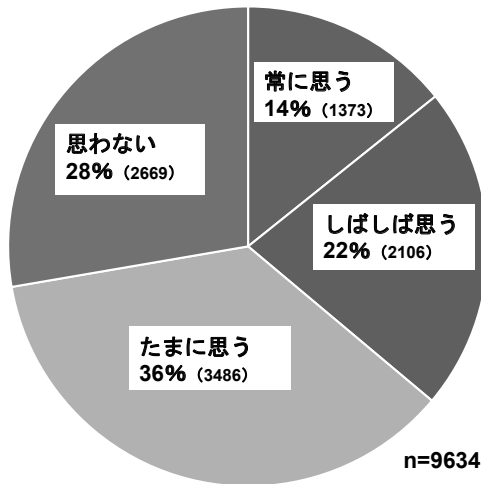
- ▶ 統合の場合医療機関数（ベッド数）が減少や場所が変わる
- ⇒ 住民の理解が必要

・経営形態変更の課題

- ▶ 非公務員型地方独立行政法人や指定管理者制度は公務員でなくなる
特に指定管理者制度は一旦退職し、指定管理先の医療機関に改めて雇用となる
指定管理先の給与体系となり大幅な引き下げになることがある
- ⇒ 非公務員型への移行は人材流出により必要な医療が提供できない可能性がある

再編・統合の課題については状況を注視し、見直しの動きがある場合には住民や医療従事者への丁寧な対応が必要

現在の職場を辞めたいと思っっていますか？ (医療現場2022年11月～2023年1月調査)



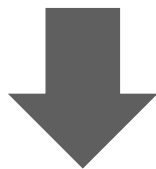
コロナ禍で医療従事者の**72%**が辞めたいと思っている！ (昨年度より3ポイント増)

*「常々思う」・「しばしば思う」・「たまに思う」の合計

⇒再編・統合等による状況の変化や処遇悪化は退職につながる可能性がある

コロナ禍を経験して公衆衛生部門の脆弱性が明らかに！

- 慢性的な人員不足と業務量に応じた人員配置ができていない
- コロナ対応に追われ本来業務が行えず、教育・研修ができていない
- 過重労働やカスハラなど労働環境が悪化し、職員は疲弊
- 今後も感染対策のため新たな業務が増える (予防計画や訓練など)
- 専門職を募集しても採用できていない状況 (処遇が十分でない)



今後地域住民の命と健康を守るために

平時から適切な人員配置や教育・研修、
労働環境、賃金等処遇の改善が不可欠

<講演> これからの地方自治 「身近な政府」の議会・議員と自治・分権
講師：東京都立大学法学部教授 大杉 寛

5. 18. 2023
@自治労・自治体議員連合
2023年度第2回全国学習会

これからの地方自治

「身近な政府」の議会・議員と
自治・分権

東京都立大学 法学部 教授
大杉 寛

プロフィール 大杉 寛 おおすぎ さとる

東京都立大学法学部教授、博士（学術）
専門：行政学、地方自治論

- ・ 総務省地域づくり人材の養成に関する調査研究会座長
- ・ 総務省総合的なメンタルヘルス対策に関する研究会座長
- ・ 自治大学校講師
- ・ （一財）地域活性化センター全国地域リーダー養成塾主任講師
- ・ 全国知事会地方自治政策センター頭脳センター専門委員
- ・ 世田谷区参与・せたがや自治政策研究所所長
- ・ 多摩市自治推進委員会委員長
- ・ その他、国・自治体等の委員多数

著書：

『コミュニティ自治の未来図』ぎょうせい、
『これからの地方自治の教科書 改訂版』共著、第一法規
雑誌『ガバナンス』連載中
その他多数



Contents

第1

法改正で議会・議員の位置づけが明確化されたことにどのような意義があるのか

第2

自治体の未来図を踏まえて議会・議員の役割をどう考えるか

おわりに

議会・議員に期待する自治・デモクラシーの再生

2

第1

**法改正で議会・議員の
位置づけが明確化され
たことにどのような意
義があるのか**

3

議会の役割の明確化等の実現

- 改正地方自治法の成立：「地方議会の活性化…を図るため、地方制度調査会の答申にのっとり、地方議会の役割及び議員の職務の明確化等を行う」ため
- 長年の議会改革論議の一つの成果
- 法改正の意義は地方自治全体の文脈で理解する必要がある

4

地方自治法改正案（一部抜粋）

改正案	現行
第八十九条 普通地方公共団体に、その議事機関として、当該普通地方公共団体の住民が選挙した議員をもつて組織される議会を置く。	第八十九条 普通地方公共団体に議会を置く。
② 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。	(新設)
③ 前項に規定する議会の権限の適切な行使に資するため、普通地方公共団体の議会の議員は、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならない。	(新設)

5

【参考】朝来市自治基本条例の規定

●自治立法で議会・議員を規定した事例

2009年4月制定

第2章まちづくりの主体 第2節 市議会

(市議会の役割及び責務)

第6条 市議会は、市民を代表する公選の議員をもって構成される市の意思決定機関であり、適正に市政運営が行われているかを監視する機関としての役割を果たすとともに、機能の充実強化に努めるものとする。

(議員の責務)

第7条 議員は、市民の信託に応え、自己の研さんに努めるとともに、誠実に職務を遂行しなければならない。

6

地方制度調査会答申から法改正まで

第33次地制調への内閣総理大臣諮問事項（2022年1月4日）

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。

3議長会による緊急決議（1月11、12日）

地制調答申（12月28日）

「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」

国・自治体間関係等については引き続き審議

2023年4月統一地方選挙

地方自治法改正（4月26日）

7

(参考) 3議長会による緊急決議

- 全国都道府県議会議長会「地方議会の団体意志決定機関としての位置付けを明確に規定する地方自治法の改正等の早期実現を求める決議」
- 全国市議会議長会「地方議会の位置付け及び議員の職務を明確に規定する地方自治法の改正等の早期実現を求める緊急決議」
- 全国町村議会議長会「地方議会の位置付けを明確に規定する地方自治法の改正等の早期実現を求める緊急決議」

(例) 全国市議会議長会の決議

1. 地方議会の団体意思決定機関としての位置付け等を法律上明確化すること
2. 地方議会議員の職務等を法律上明確化すること
3. 立候補に伴う企業等による休暇の補償など、会社員等多様な人材が立候補しやすい環境改善のための法整備を行うこと
4. 小規模議会の議員報酬を適正水準に引き上げられるよう、財政支援を行うこと
5. 地方議会のデジタル化への取組について技術的・財政的な支援を行うこと

8

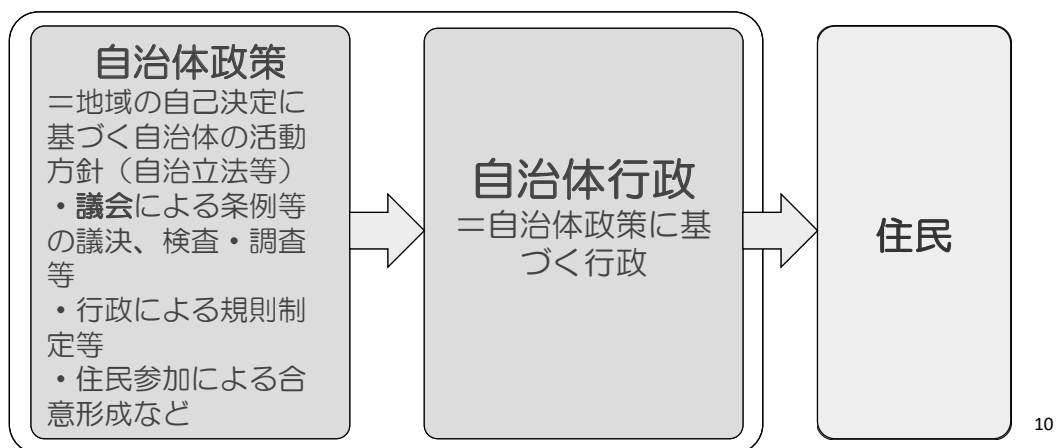
(参考) 地制調答申のポイント (概要)

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(案)の概要 参考資料 1

<p>1. 議会についての現状認識と課題</p> <p>▶ 感染症のまん延等の緊急時における合意形成や、人口減少に伴う資源制約の下での合意形成を行う上で、地域の多様な民意を集約する議会の役割は大きい。このため、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重要。</p> <p>▶ しかしながら、議員の構成は、性別や年齢構成の面で多様性を欠いており、一部の議員の不適切な行為と相まって、住民の議会に対する関心を低下させ、住民から見た議会の魅力を失わせている。このことは、議員のなり手不足の原因の一つにもなっている。</p>	<p>2. 議会における取組の必要性</p> <p>▶ 各議会等において、次のような取組を行っていくことが必要。</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>① 多様な人材の参画を前提とした議会運営</p> <p>勤労者等の議会参画 ▶ 夜間・休日等の議会開催等</p> <p>女性や若者、育児・介護に携わる者の議会参画 ▶ ハラスメント相談窓口の設置 ▶ 会議規則における育児・介護の取扱いの明確化等</p> <p>小規模市町村における処遇改善 ▶ 議員報酬の水準のあり方を議論</p> <p>③ 議長会等との連携・国の支援 ▶ ハラスメント対策に関する議長会の調査</p> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>② 住民に開かれた議会のための取組</p> <p>デジタル技術を活用した情報発信の充実 ▶ SNSの活用、タブレット端末によるペーパーレス化にあわせた情報公開の充実等</p> <p>住民が議会に参画する機会の充実 ▶ 住民と政策や議会運営を考える場(例：政策サポーター、議会モニター)</p> <p>▶ デジタル化について技術的・財政的課題を抱える小規模市町村への国・議長会の支援</p> </td> </tr> </table>	<p>① 多様な人材の参画を前提とした議会運営</p> <p>勤労者等の議会参画 ▶ 夜間・休日等の議会開催等</p> <p>女性や若者、育児・介護に携わる者の議会参画 ▶ ハラスメント相談窓口の設置 ▶ 会議規則における育児・介護の取扱いの明確化等</p> <p>小規模市町村における処遇改善 ▶ 議員報酬の水準のあり方を議論</p> <p>③ 議長会等との連携・国の支援 ▶ ハラスメント対策に関する議長会の調査</p>	<p>② 住民に開かれた議会のための取組</p> <p>デジタル技術を活用した情報発信の充実 ▶ SNSの活用、タブレット端末によるペーパーレス化にあわせた情報公開の充実等</p> <p>住民が議会に参画する機会の充実 ▶ 住民と政策や議会運営を考える場(例：政策サポーター、議会モニター)</p> <p>▶ デジタル化について技術的・財政的課題を抱える小規模市町村への国・議長会の支援</p>	<p>4. 立候補環境の整備</p> <p>▶ 各企業の自主的な取組として、立候補に伴う休暇制度を設けること、議員との副業・兼業を可能とすること等について要請を検討すべき。 <small>※就業規則における対応</small></p> <p>▶ 一律の法制化は、事業主負担や他の選挙との均衡等の課題に留意して引き続き検討。</p>
<p>① 多様な人材の参画を前提とした議会運営</p> <p>勤労者等の議会参画 ▶ 夜間・休日等の議会開催等</p> <p>女性や若者、育児・介護に携わる者の議会参画 ▶ ハラスメント相談窓口の設置 ▶ 会議規則における育児・介護の取扱いの明確化等</p> <p>小規模市町村における処遇改善 ▶ 議員報酬の水準のあり方を議論</p> <p>③ 議長会等との連携・国の支援 ▶ ハラスメント対策に関する議長会の調査</p>	<p>② 住民に開かれた議会のための取組</p> <p>デジタル技術を活用した情報発信の充実 ▶ SNSの活用、タブレット端末によるペーパーレス化にあわせた情報公開の充実等</p> <p>住民が議会に参画する機会の充実 ▶ 住民と政策や議会運営を考える場(例：政策サポーター、議会モニター)</p> <p>▶ デジタル化について技術的・財政的課題を抱える小規模市町村への国・議長会の支援</p>			
<p>3. 議会の位置付け等の明確化</p> <p>▶ 議会の役割・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。</p> <p><small>【具体的なイメージ】</small></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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位置付けを追記 ・ 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 ・ 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、誠実にその職務を行わなければならない旨を規定(職務を行う上での心構えを示すもの) 	<p>5. 議会のデジタル化</p> <p>▶ 本会議へのオンライン出席について、国会における対応も参考に、丁寧な検討を進めるべき。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ どのような場合に可能とするか。 <ul style="list-style-type: none"> ① 事由を問わず幅広く可能 ② 原則は議場での出席だが、一定の場合に可能 ③ 引き続き議場での出席を前提しつつ、議事定足数を緩和して、オンラインで「参加」 ・ 本人確認、議事の公開、第三者の関与がないことの担保等をどのように行うか。その際、委員会へのオンライン出席の課題を検証。 <small>※委員会へのオンライン出席の実施団体は38団体(94.1%)現在</small> <p>▶ 議会への請願書の提出や議会から国会への意見書の提出等の手続について、一括して、オンライン化を可能とすべき。</p>			

議会の役割の明確化等の意義①

- 国から目線の「地方行政」ではなく、住民起点の「自治体行政」と自治体活動を位置づけるうえで重要



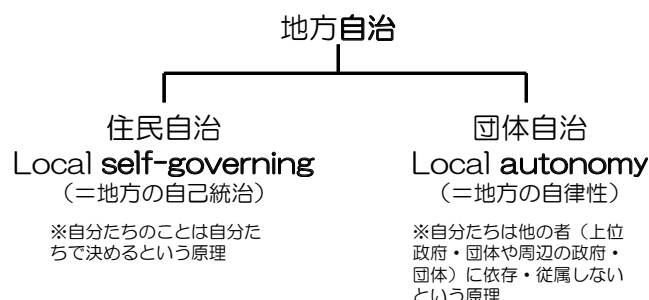
10

議会の役割の明確化等の意義②

- 議会規定改正を通じた憲法上の地方自治の理念や分権の趣旨の実現

日本国憲法 第8章 地方自治

第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨 (the principle of local autonomy) に基いて、法律でこれを定める。



11

第2

自治体の未来図を踏まえて議会・議員の役割をどう考えるか

12

Beyondコロナと自治体

Beyondコロナで自治体に問われること（→参考文献5）：

- 国・自治体の役割分担を踏まえた自治体の「使命」の確認
- 「大きな地方政府」の選択
- 持続可能な「公平」の追求

13

■ 自治体の基本的使命の確認①

- 自治体の役割：

「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」（地方自治法第1条の2）

- 「住民の福祉の増進」とは：

「住民一人ひとりの幸せ（＝福祉）を向上させること、地域の豊かさを高めること」（→参考文献6：43頁）

14

■ 自治体の基本的使命の確認②

- 国「骨太の方針2021」（2022も踏襲）

- ①大都市圏で第3次医療圏を超えた医療機関・保健所サービスの提供等について、広域的なマネジメントや自治体間の役割分担の明確化
- ②国・自治体間関係について、今回の感染症対応で直面した課題等を踏まえ、地制調等で検討
- ③国と地方の新たな役割分担について、行政全般の広域化の具体的推進、地方自治体間の役割分担の明確化の観点から、法整備を視野に入れ検討

15

■ 自治体の基本的使命の確認③

- 国・自治体の役割分担を考えるための必要条件とは
- 住民の生命・財産を守り、「住民の福祉の増進」という目的達成のための権能が自治体に適切に確保されること
- 「身近な政府」・自治体行政の特質である「近接性（身近さ）」「現場性」「透明性」「先端性」をフルに実現できるように（→参考文献6：67頁）、議会としてサポート

16

■ 「大きな地方政府」の選択①

- 「骨太の方針2022」などで示された転位効果displacement effectへの警戒

「新型コロナウイルス感染症対応として行われた国から地方への財政移転について、事業実施計画や決算等を踏まえて、その内容と成果の見える化を実施した上で、成果と課題の検証を進めるとともに、感染収束後、早期に地方財政の歳出構造を平時に戻す」

17

■ 「大きな地方政府」の選択②

- 経済的弱者を含め、さまざまな困難を抱える対象へは引き続き適切な支援を
- その一方で、単なる歳出規模の拡大という意味での「大きな地方政府」は避けるべき
- 「社会的なつながりや経済的な分かち合いを担保する確固たる担い手」としての自治体の役割（＝ネットワークづくりと「協創co-creation」）という意味で「大きな地方政府」

18

■ 持続可能な「公平」の追求①

- 自治体（行政）こそ実現すべき価値として「公平」を重視すべき
（参考）C. フッド教授（NPMの名付親）：
 - ①効率性・経済性（シグマ価値）
 - ②公正・アカウンタビリティ（シータ価値）
 - ③安全性・強靱性（ラムダ価値）
- ただし、持続可能性を基本に据えることが重要

19

■ 持続可能な「公平」の追求②

- 「持続可能性」とは
 - ・ 現状維持、ではない
 - ・ 将来世代のニーズを妨げる現状があれば直ちに修正すること（→参考文献1）

（参考）国連環境と開発に関する世界委員会報告書
「Our Common Future」（1987年）で「持続可能な開発」概念が確立

持続可能な開発：「将来世代の欲求（ニーズ）を満たしつつ、現在の世代の欲求も満足させるような開発」

（参考）外務省ホームページ「持続可能な開発」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/sogo/kaihatsu.html>

20

■ 持続可能な「公平」の追求③

- 「持続可能性」とは、単なる「行政の継続性」とは別物
 - ・ そもそも「継続性」は行政にとって本当の価値なのか？（「継続性」「安定性」は手段では）
 - ・ 「継続性」「前例」を重視するあまり、「公正」でも「正義」でもない、一部の声による「公平」が罷り通っていないか、絶えずチェックする必要がある（←議会の役割！）

21

おわりに

議会・議員に期待する 自治・デモクラシーの 再生

22

■ 二元代表制の賦活

長とともに、二元代表制を構成し、
住民自治local self-governingと団体自治
local autonomyの結節点にある中枢機
関organとして、
合意形成・政策形成・執行監視の各
局面で、
しっかりとした役割を果たすこと

23

■ コミュニティ・リーダー

議員一人一人がコミュニティ・リーダーであるとの自覚のもと、

地域における「協創」力（＝参加・協働×オープン・イノベーション）を高める役割を

しっかりと果たすこと

※人口減少時代にあっても、躍動（↔ 萎縮）する地域を！

24

■ 日常からの「政治生活」

（党派政治や職業政治とは異なる、）日々の暮らしに根ざした政治生活political life（→参考文献6：267頁）を誰もが享受できるよう、

世代・立場を超えた関わりシロを充実させることで（シティズンシップ）、

議会改革を超えた自治・デモクラシーの再生を着実に進める先導役を果たすこと

25

【参考文献】

1. 浅見泰司「都市の持続可能性の評価」後藤・安田記念東京都市研究所編『都市の変容と自治の展望』公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所、2022年
2. 大杉覚『コミュニティ自治の未来図』ぎょうせい、2021年 ※本書の紹介記事として、<https://shop.gyosei.jp/online/archives/cat01/O00041304>参照
3. 大杉覚「コロナ禍における職員と市民の関係構築」『ガバナンス』2022年8月号、23～25頁
4. 大杉覚「『適疎・適密』が拓く地域づくりの視点①～③」『ガバナンス』2022年6月号～8月号
5. 大杉覚「Beyondコロナで自治体に問われること」『ガバナンス』2023年1月号、17～19頁
6. 大森彌・大杉覚『これからの地方自治の教科書 改訂版』第一法規、2021年

26



ご清聴ありがとうございました

27

