

21世紀地方自治制度についての
調査研究会報告書
(令和6年度)

令和7年3月

一般財団法人 自治総合センター

はしがき

我が国は、人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容をはじめとする時代の潮流の中であり、住民に身近な行政の果たすべき役割は従来に増して大きくなることを見込まれ、地方公共団体は、これまで以上に住民の負託に応えられる存在に進化を遂げていくことが必要である。

令和5年12月に第33次地方制度調査会においてとりまとめられた「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」においては、地方公共団体の経営資源が制約される中で、質の高い行政サービスを持続可能な形で提供していくため、デジタル・トランスフォーメーションによる地方公共団体の業務改革や、他の地方公共団体や地域の多様な主体との連携を進めていく必要性等が指摘されている。

このような地方自治を取り巻く状況を踏まえ、当センターは、学識経験者の方々にご参加いただき、今後の地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改革の展望等について自由闊達にご議論いただくことを目的として、「21世紀地方自治制度についての調査研究会」を設置した。

本研究会における新しい視点からの自由な論議が地方自治制度の構築の参考となり、地方自治の更なる発展に資することとなれば望外の喜びである。

なお、本研究の企画及び実施に当たっては、総務省自治行政局行政課から多くのご協力をいただいた。

令和7年3月

一般財団法人 自治総合センター
理事長 岡崎 浩巳

21世紀地方自治制度についての調査研究会

構 成 員 名 簿

(五十音順、敬称略)

河合 晃一	筑波大学 人文社会系 准教授
久保 倫子	筑波大学 生命環境系 助教
釵持 麻衣	関東学院大学 法学部 准教授
須川 忠輝	三重大学 人文学部 法律経済学科 准教授
高田 倫子	大阪公立大学大学院 法学研究科 教授
西村 裕一	慶應義塾大学大学院 法務研究科 教授
船渡 康平	信州大学学術研究院 社会科学系 准教授
松本 朋子	東京理科大学教養教育研究院 神楽坂キャンパス教養部 准教授
宮森 征司	新潟大学 法学部 准教授
山羽 祥貴	東京都立大学大学院 法学政治学研究科 准教授

以 上

目 次

第1回

- 議事要旨 . . . 3
- 資料
 - ・事務局資料 . . . 9
 - ・宮森構成員提出資料 . . . 24

第2回

- 議事要旨 . . . 33
- 資料
 - ・松本構成員提出資料 . . . 41
 - ・山羽構成員提出資料 . . . 48

第3回

- 議事要旨 . . . 55
- 資料
 - ・事務局資料 . . . 63
 - ・河合構成員提出資料 . . . 74

第4回

- 議事要旨 . . . 87
- 資料
 - ・高田構成員提出資料 . . . 95
 - ・事務局資料 . . . 103

第 1 回

21世紀地方自治制度についての調査研究会（令和6年度）

（第1回）議事要旨

- 1 日 時 令和6年11月19日（火）17:00～
- 2 場 所 （一財）自治総合センター 大会議室 ※WEB会議併用
- 3 出席者
- | | |
|-------|-----------------------------|
| 河合 晃一 | 筑波大学人文社会系准教授 |
| 久保 倫子 | 筑波大学生命環境系助教 |
| 釵持 麻衣 | 関東学院大学法学部准教授 |
| 須川 忠輝 | 三重大学人文学部法律経済学科准教授 |
| 高田 倫子 | 大阪公立大学大学院法学研究科教授 |
| 西村 裕一 | 慶應義塾大学大学院法務研究科教授 |
| 船渡 康平 | 信州大学学術研究院社会科学系准教授 |
| 松本 朋子 | 東京理科大学教養教育研究院神楽坂キャンパス教養部准教授 |
| 宮森 征司 | 新潟大学法学部准教授 |
| 山羽 祥貴 | 東京都立大学大学院法学政治学研究科准教授 |

4 概 要

地方議会を巡る状況について

（事務局から資料に基づき説明）

- 自治体の長も代表者であるが、民意の反映の度合いという点において、地方議会の役割として、多様な意見の集約・反映が期待されていると考えられる。特に若年層、あるいは近年増加している外国籍の住民等の意見は十分に反映されているか。また、育児や家事との両立を実現するために、オンラインでの議員活動を促進するなど議論は進んでいるか。
- 地域課題について、地域住民も認識できていない、言語化できていない課題があるのではないか。例えばアメリカなどでは、政策の意思決定の場において、GISを用いたシミュレーションを様々な分野で積極的に行っているが、こうしたことが地域に眠る課題の可視化に繋がるのではないか。また、顕在化していない地域課題を判別するに

あたり、例えば、外部の専門家等の介入やデータを用いるなどして可視化させることが重要ではないか。

- 地方議員が政策スタッフを確保するなどして独自に専門性を強化する動きはどの程度あるのか。仮に地方議員が独自に専門性を強化することが困難な場合、行政職員の数が足りない状況下では、外部の専門家をどう生かすかが重要ではないか。例えば、自治体内弁護士が政策形成に参画する、あるいは都道府県単位で弁護士をプールして人材共有的に市町村が政策形成に生かせるような体制等が考えられないか。
- 地方議会の専門性を高めることは大切だが、むしろ専門的ではない住民が多いことを考えると、法律的専門知識が少ない方々が参画することを前提に地方議会をつくり、多様な民意を反映させることも重要ではないか。
- オンライン投票を行う、あるいはイニシアチブやレファレンダムといった民主的な地方自治の機能をオンライン上で行うなど、国政規模では難しい新たな試みを地方レベルで実験的に行う意義はあるのではないか。
- 地方議会は一般の行政機関に比べて、縁遠い存在だと住民から思われているところがあるのではないか。多様な民意あるいは地域的ニーズ、政策的ニーズを効果的に抽出することを地方議会の役割として求めるのであれば、地方議会と住民との距離を縮める取組など地方議会の周縁状況の環境整備が重要になるのではないか。例えば、地方議会との関わり方について、かつての町村議会研究会で提言された議会参画員制度のようなくじ引きでの無作為抽出という手法は、若者のメンタリティから見ても効果的な手法の一つではないか。
- 今後の地方議会の役割を考えるにあたり、自治体の執行権の行使について、多様な民意の反映や執行権の決定・監視などが重要という考え方が一方で、地方議員のなり手不足という観点からは、純粋な立法機関として地方議会を位置づけるなど、地方議会の仕事を減らす方向の考え方もあるのではないか。
- 地方議員のなり手不足について、人口減少が背景にあると思うが、他にも原因がある

のではないか。地方議会と住民との間に距離があり、自分（住民）の意見が代表されていないという意識になっているという指摘があったように、様々な要因が住民を議会から遠ざけているのではないか。

- 若い頃の経験は生涯の投票行動に影響を及ぼすと言われている。例えば、一般的には若年層の投票率は低いとされるが、戦争や世界恐慌といった危機を経験した世代は、例外的に生涯に亘って投票率が高いという研究がある。また、人口当たりの代表議員数と考えたとき、人口（分母）を多くすると投票率が下がることを示した研究もある。このため、合区等により地方議員数を低下させるということが、地方議員が自分（住民）の代表だと思いにくくする要因となり、投票率を低下させているのではないか。

自治体事業と公私協働—ドイツ法から日本の法制度への示唆—

（宮森構成員から資料に基づき説明）

- ドイツ法について歴史の蓄積があり、各州のゲマインデ法に主要な要素が受け継がれているということだが、各州のゲマインデ法の中に差異はどの程度あるのか。また、その差異の原因はなにか。
- 各州のゲマインデ法の原型は、ナチ期において統一的な制度が整備された。これは、戦時中で厳しい状況下にあった地方自治体（ゲマインデ）の財政の合理化や戦時経済下での民間部門との抵触問題が色濃くなってきたことが背景にある。
- 各州のゲマインデ法の差異については、地域によって傾向があり、例えば西側ではゲマインデが私法上の組織を用いることに対する制約の規律の度合いが比較的緩く、東側は西側に比べ厳しいといった傾向がある。
- 再公営化と公私協働に関して、例えば公私協働や第三セクターに関する様々な法制度が再公営化を阻害する要因になる可能性はないか。
- 民営化するあるいは再公営化するのはいわばベクトルの問題であり、いかなる組織形式を用いるのか、出資比率の増減をどうするか等は、そのグラデーションの中で捉えられる。具体的にどのような形態をとるにせよ、自治体は一連のグラデーションに対し

て一定の責任を負い続けられるための法枠組が必要になってくるところ、ゲマインデ法の仕組みは、基本的には、民営化と再公営化の双方のベクトルを念頭に置いていると考えられる。

- 組織法的な統治においては、裁判統制を想定しにくいところ、組織法的な統制をどのように実効的なものとするか。
- ドイツの各州では、第三セクターの利用に当たってゲマインデが主体となって出資報告書を作成し、これを公表する制度がゲマインデ法で整備されている。第三セクターに対する実体的な制約規定の統制機能に限界があることを踏まえ、訴訟とは別の手続的な観点から制約規定の実効性を補完する方向性が考えられる。
- アメリカにおいては、連邦政府と取引をしている企業に、結果の平等を求める大統領行政命令が起点となって、企業に結果の平等を求める動きが1960年代に進められたが、ドイツにおいては、企業における男女比率や役員の男女比率に対する一定の制約など、どのような取組が行われてきたか。
- SDGsの影響もあり、EUにおいては、民間部門のコーポレート・ガバナンス・コードの内容として男女比率に関する定めがあるが、この一般的な会社法の傾向を背景に、パブリック・コーポレート・ガバナンス・コードにも、男女比率に関しては詳細な定めが置かれる傾向にあるようである。

資 料

2 1 世紀地方自治制度についての調査研究会 設置要綱

我が国は、人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容をはじめとする時代の潮流の中にあり、住民に身近な行政の果たすべき役割は従来に増して大きくなることを見込まれ、地方公共団体は、これまで以上に住民の負託に応えられる存在に進化を遂げていくことが必要である。

令和 5 年 1 2 月に第 3 3 次地方制度調査会においてとりまとめられた「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」においては、地方公共団体の経営資源が制約される中で、質の高い行政サービスを持続可能な形で提供していくため、デジタル・トランスフォーメーションによる地方公共団体の業務改革や、他の地方公共団体や地域の多様な主体との連携を進めていく必要性等が指摘されている。

一般財団法人自治総合センターでは、こうした地方自治を取り巻く状況の変化を踏まえ、総務省自治行政局行政課の協力を得て、下記により学識経験者による研究会を設置し、2 1 世紀における地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改正の展望等について研究することとする。

記

1 研究会の名称

「2 1 世紀地方自治制度についての調査研究会」

2 研究の目的

2 1 世紀における地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改正の展望等について研究し、今後における地方自治の健全な発展に資することを目的とする。

3 主な研究のテーマ

- ・ 地方公共団体の自主性・自律性確保のあり方
- ・ 地方公共団体と住民との関係のあり方
- ・ 地方公共団体と地域の多様な主体との連携・協働のあり方

など

4 構成員

- ・ 研究会の構成員は別紙のとおりとする。
- ・ 研究会には、必要に応じ、構成員以外の関係者の出席を求めることができる。

5 開催期間等

- ・ 令和 6 年秋から開催し、令和 6 年度中に研究成果をとりまとめる。
- ・ 研究会は 1 ヶ月に 1 回程度、1 回あたり 2 時間程度を定例とする。

21世紀地方自治制度研究会（令和6年度）名簿

かわい 河合	こういち 晃一	筑波大学人文社会系准教授
くぼ 久保	ともこ 倫子	筑波大学生命環境系助教
けんもち 劔持	まい 麻衣	関東学院大学法学部准教授
すがわ 須川	ただてる 忠輝	三重大学人文学部法律経済学科准教授
たかた 高田	みちこ 倫子	大阪公立大学大学院法学研究科教授
にしむら 西村	ゆういち 裕一	慶應義塾大学大学院法務研究科教授
ふなと 船渡	こうへい 康平	信州大学学術研究院社会科学系准教授
まつもと 松本	ともこ 朋子	東京理科大学教養教育研究院神楽坂キャンパス教養部准教授
みやもり 宮森	せいじ 征司	新潟大学法学部准教授
やまば 山羽	よしき 祥貴	東京都立大学大学院法学政治学研究科准教授

(敬称略)

地方議会を巡る状況について

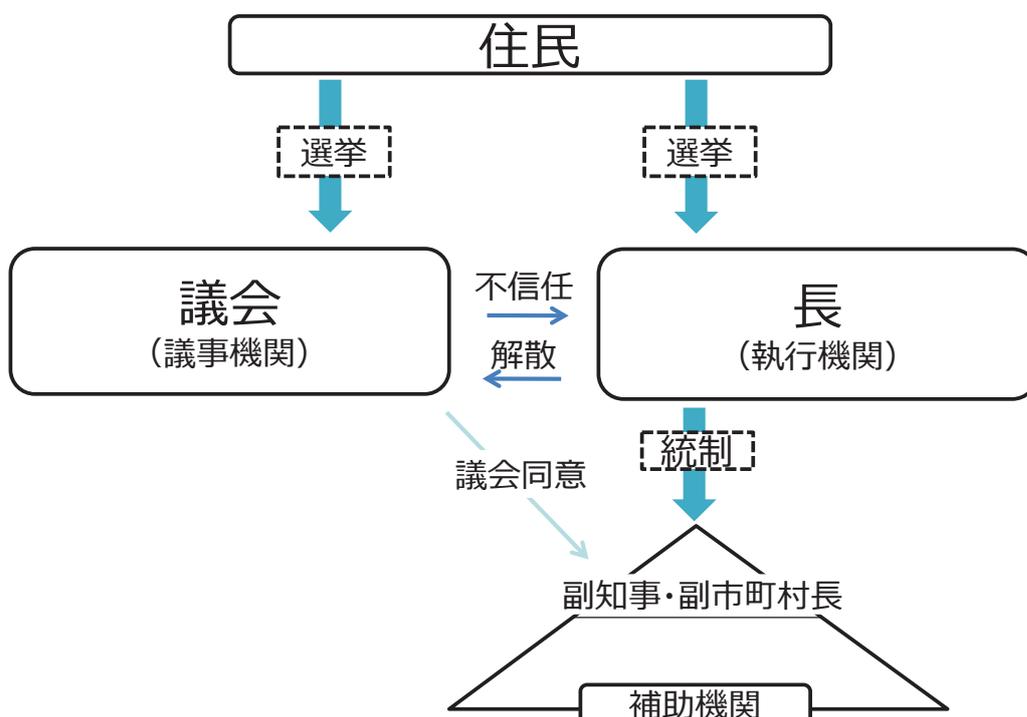
令和6年11月19日
総務省自治行政局行政課
保科 実

地方公共団体の基本構造（二元代表制）の概要

◆日本国憲法(抄)

第九十三条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。



地方議会の議決事件

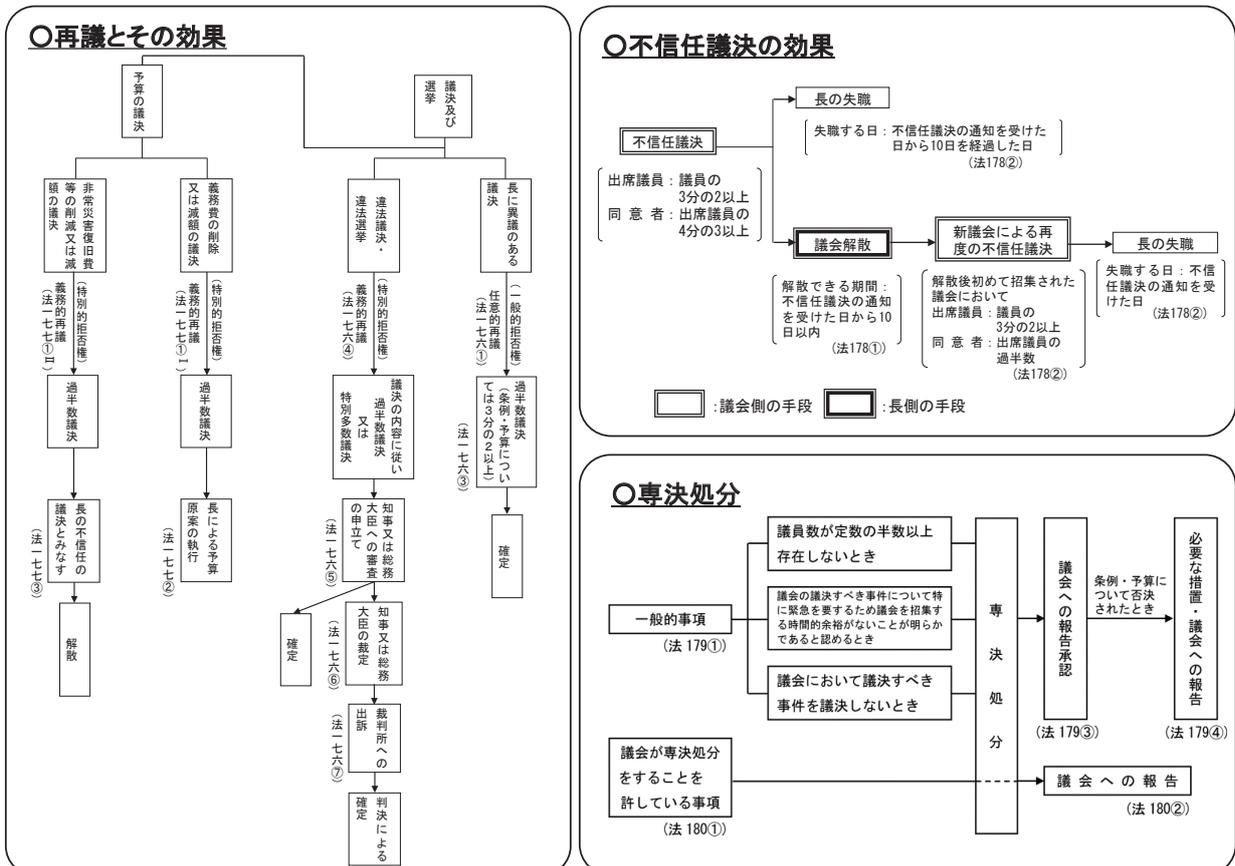
地方議会の議決すべき事項については、地方自治法第96条第1項各号に列挙されているほか、同条第2項において、条例で議決事件を追加することができることされている。

議決事件

- ① 条例の制定・改廃（法 § 14）
 - ② 予算の議決（法 § 211・218）
 - ③ 決算の認定（法 § 233）
 - ④ 地方税の賦課徴収・分担金、使用料、加入金又は手数料の徴収
 - ⑤ 工事・製造の請負契約のうち、政令で定める基準額以上で条例で定める額以上の契約の締結（令 § 121の2の2①）
 - ⑥ 財産の交換・出資・支払手段としての使用・適正な対価なくしての譲渡又は貸付け（法 § 237②）
 - ⑦ 不動産の信託
 - ⑧ 政令で定める面積以上の不動産・動産、不動産信託の受益権の買入れ・売払いの契約のうち、政令で定める基準額以上で条例で定める額以上の契約の締結（令 § 121の2の2②）
 - ⑨ 負担付きの寄附・贈与
 - ⑩ 権利の放棄
 - ⑪ 条例で定める重要な公の施設の長期かつ独占的な利用（法 § 244の2②）
 - ⑫ 地方公共団体が当事者である不服申立て・訴えの提起・和解・あっせん・調停・仲裁
 - ⑬ 損害賠償額の決定
 - ⑭ 公共的団体等の活動の総合調整
 - ⑮ 法律又はこれに基づく政令により議会の権限に属する事項（例：指定管理者の指定、外部監査契約の締結、地方道路の認定 等）
- ※ このほか、条例で地方公共団体に関する事件について議会の議決事項を定めることができる（法 § 96②）

2

(参考) 再議・不信任議決・専決処分



3

地方議会の運営の実態

団体区分		町村		市区						都道府県	
人口区分等	人口分布	156人～ 52,642人	5万人 未満	5万人～	10万人～	20万人～	30万人～	40万人～	50万人 以上	指定都市	540,207人～ 13,911,902人
	団体数 (市区内構成比)	926団体	300団体 (36.8%)	235団体 (28.8%)	148団体 (18.2%)	48団体 (5.9%)	30団体 (3.7%)	19団体 (2.3%)	15団体 (1.8%)	20団体 (2.5%)	47団体
平均議員定数(人)		11.7	16.8	20.4	25.3	30.8	36.5	39.6	45.8	58.3	57.0
議員一人当たりの平均住民数		963人	1,962人	3,468人	5,471人	7,955人	9,522人	11,297人	13,703人	23,608人	47,277人
平均議員報酬・月額(千円)		217千円	337千円	402千円	465千円	551千円	596千円	623千円	627千円	812千円	830千円
定例会等 平均開催数(回/年) ※通年会期等採用団体を除く	定例会	4.0回	4.0回	4.0回	4.0回	4.0回	3.9回	4.0回	4.0回	3.9回	3.9回
	臨時会	3.5回	1.7回	1.4回	1.4回	1.5回	1.6回	1.4回	1.1回	1.2回	0.5回
年間平均会期日数(日/年)		45.2日	85.7日	93.8日	98.5日	100.5日	94.0日	97.2日	107.9日	105.8日	110.1日
通年会期等 採用団体数	通年会期制 (法102条の2)	30団体	6団体	5団体	1団体	2団体	0団体	0団体	0団体	0団体	1団体
	通年議会 (法102条2項)	38団体	9団体	12団体	11団体	3団体	4団体	1団体	0団体	2団体	2団体
年間平均 議案件数 (件/年)	全体件数	86.0件	110.6件	117.4件	127.2件	144.9件	171.8件	152.7件	153.9件	235.6件	207.8件
	[長提出] [議員・委員会提出]	[79.3] [6.7]	[102.1] [8.5]	[106.9] [10.4]	[115.3] [11.9]	[129.8] [15.1]	[152.9] [18.9]	[136.7] [15.9]	[141.1] [12.8]	[210.2] [25.4]	[180.4] [27.3]
委員会 平均設置数 ※設置団体平均 (非設置団体数)	常任委員会	2.4 (10団体)	2.9	3.3	3.8	4.0	4.5	4.7	5.3	5.7	5.8
	議運委員会	1 (18団体)	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	特別委員会	3.0 (133団体)	3.3 (18団体)	3.0 (25団体)	3.2 (11団体)	4.9 (4団体)	3.7 (3団体)	3.4 (2団体)	6.5 (2団体)	7.9	3.5 (6団体)
議事事務局平均職員数		2.6人	4.5人	6.0人	8.6人	13.2人	16.3人	17.7人	20.3人	33.8人	43.3人

出典：【人 口】住民基本台帳人口（R6.1.1現在）
【議員定数】第14回都道府県議会提案（R元.7.1現在）、市議会議員定数に関する調査結果（R5.12.31現在）、第69回町村議会実態調査結果の概要（R5.7.1現在）
【議員報酬】総務省「地方公務員給与実態調査」（R5.4.1現在）
【委員会数】第14回都道府県議会提案（R2.1.1現在）、市議会の活動に関する実態調査結果（R5.12.31現在）、第69回町村議会実態調査結果の概要（R5.7.1現在）
【事務局職員数】第14回都道府県議会提案（R元.7.1現在）、市議会議員の属性に関する調査結果（R3.7.1現在）、第69回町村議会実態調査結果の概要（R5.7.1現在）
【その他】第14回都道府県議会提案（R30.1.1～12.31）、市議会の活動に関する実態調査結果（R5.1.1～12.31）、第69回町村議会実態調査結果の概要（R4.1.1～12.31）

4

地方議会議員の選出

- 議会は、直接選挙により選出された議員により構成。
- 議員は、選挙人が投票により選挙する。（自治法 § 17）
- 議員の定数は条例で定める。（自治法 § 90、 § 91）

- ① 任 期：原則として、一般選挙の日から起算して4年（自治法 § 93、公選法 § 258）
補欠議員の任期は、前任者の残任期間（公選法 § 260①）
 - ② 選 挙 権：日本国民たる年齢満18歳以上で、引き続き3か月以上市町村の区域内に住所を有する者（自治法 § 18、公選法 § 9②）
 - ③ 被選挙権：選挙権を有する者で、年齢満25歳以上のもの（自治法 § 19①、公選法 § 10②）
 - ④ 選 挙 区
 - ・ 都道府県議会議員
 1. 一の市の区域
 2. 一の市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域
 3. 隣接する町村の区域を合わせた区域
のいずれかによることを基本とし、条例で定める。（公選法 § 15①、公選法 § 269）
 - ・ 指定都市議会議員
行政区の区域（公選法 § 15⑥）
 - ・ その他市・町村議会議員
原則としてその市町村の区域をもって選挙区となるが、特に必要があるときは条例で選挙区を設けることができる（公選法 § 15⑥）
- ※ 原則として、各選挙区において選挙すべき議員の数は、人口に比例して、条例で定めなければならない。（公選法 § 15⑧）

5

(参考) 地方議会議員の選挙区に関する公職選挙法の規定

○公職選挙法(昭和25年法律第100号)

(地方公共団体の議会の議員の選挙区)

第十五条 都道府県の議会の議員の選挙区は、一の市の区域、一の市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域又は隣接する町村の区域を合わせた区域のいずれかによることを基本とし、条例で定める。

2 前項の選挙区は、その人口が当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員の定数をもつて除して得た数(以下この条において「議員一人当たりの人口」という。)の半数以上になるようにしなければならない。この場合において、一の市の区域の人口が議員一人当たりの人口の半数に達しないときは、隣接する他の市町村の区域と合わせて一選挙区を設けるものとする。

3 一の市の区域の人口が議員一人当たりの人口の半数以上であつても議員一人当たりの人口に達しないときは、隣接する他の市町村の区域と合わせて一選挙区を設けることができる。

4 一の町村の区域の人口が議員一人当たりの人口の半数以上であるときは、当該町村の区域をもつて一選挙区とすることができる。

5 一の市町村(地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市(以下「指定都市」という。)にあつては、区(総合区を含む。第六項及び第九項において同じ。))以下この項において同じ。)の区域が二以上の衆議院(小選挙区選出)議員の選挙区に属する区域に分かれている場合における前各項の規定の適用については、当該各区域を市町村の区域とみなすことができる。

6 市町村は、特に必要があるときは、その議会の議員の選挙につき、条例で選挙区を設けることができる。ただし、指定都市については、区の区域をもつて選挙区とする。

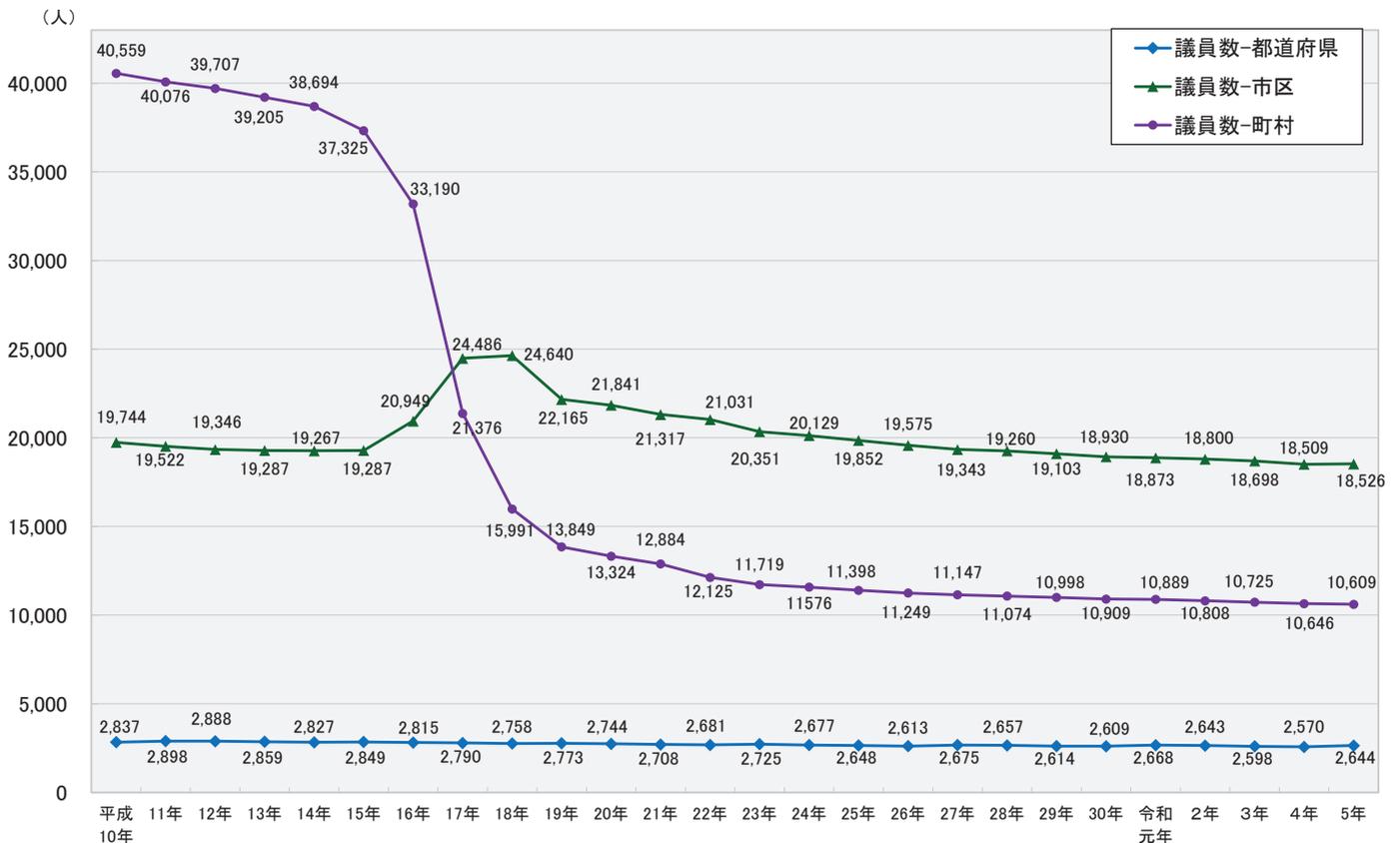
7 第一項から第四項まで又は前項の規定により選挙区を設ける場合においては、行政区画、衆議院(小選挙区選出)議員の選挙区、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならない。

8 各選挙区において選挙すべき地方公共団体の議会の議員の数は、人口に比例して、条例で定めなければならない。ただし、特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる。

9・10 (略)

6

地方議会議員数の推移



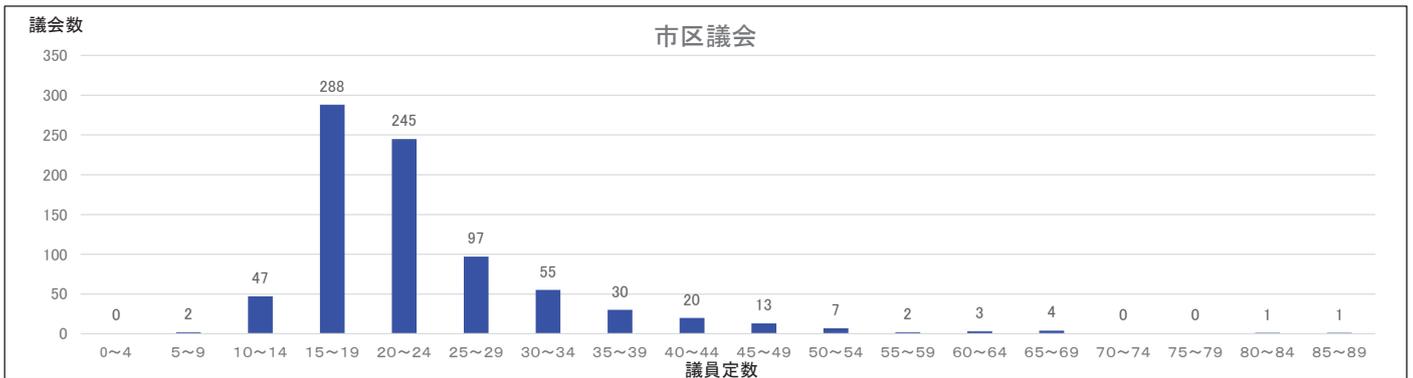
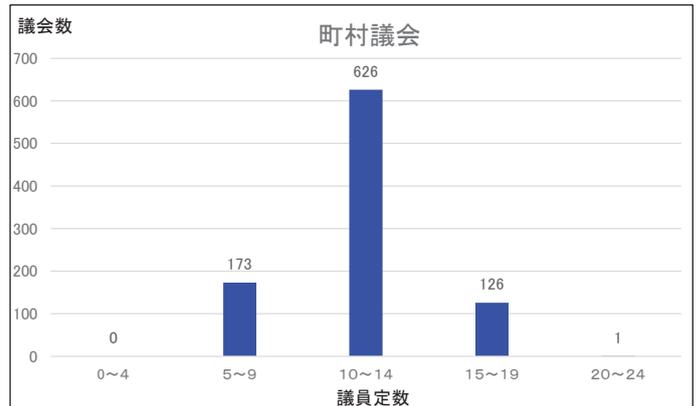
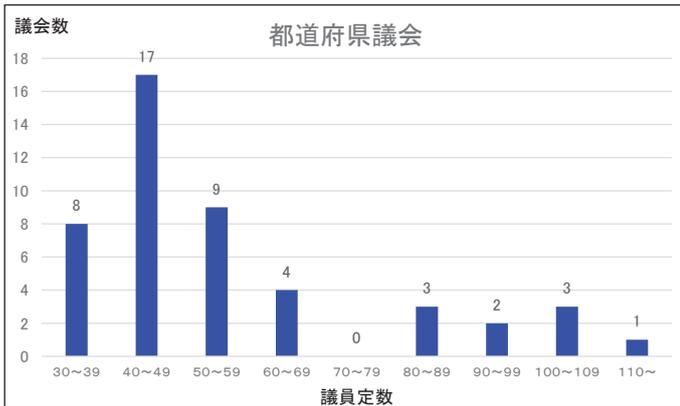
注：各年12月31日現在の計数。

出典：総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調」

7

地方議会議員定数の分布

(令和5年4月1日時点)



出典：総務省「地方自治月報第61号」（令和5年4月1日現在）より

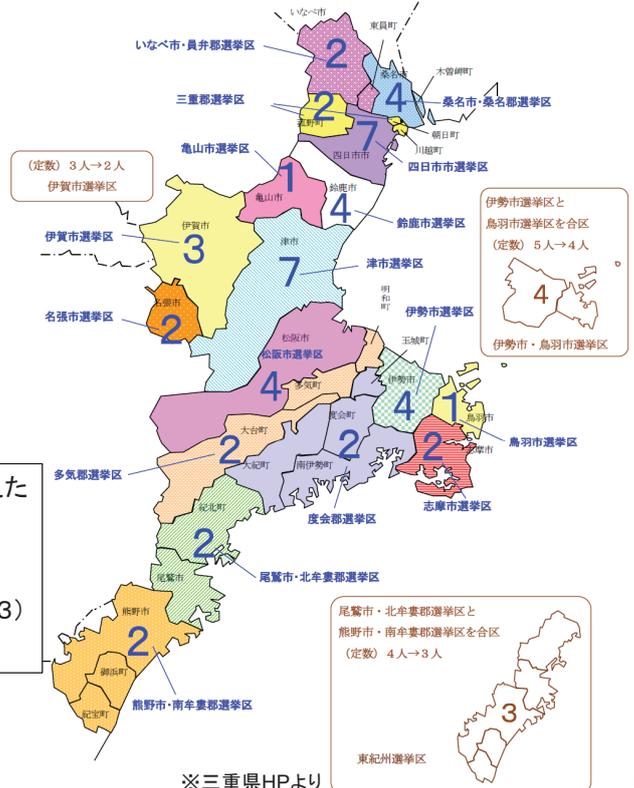
都道府県議会議員の選挙区の見直し

都道府県議会議員の選挙区の見直し

	平成15年3月1日 (A)	平成20年4月1日 (B)	平成25年9月1日 (C)	(対平成20年) (C)-(B)	(対平成15年) (C)-(A)
総数	1,249	1,155	1,139	△16	△110
市(区)単 独選挙区	699 (56.0%)	759 (65.7%)	779 (68.4%)	+20 (+2.7%)	+80 (+12.4%)
郡単 独選挙区	435 (34.8%)	232 (20.1%)	185 (16.2%)	△47 (△3.9%)	△250 (△18.6%)
合区に よる選挙区	115 (9.2%)	164 (14.2%)	175 (15.4%)	+11 (+1.2%)	+60 (+6.2%)

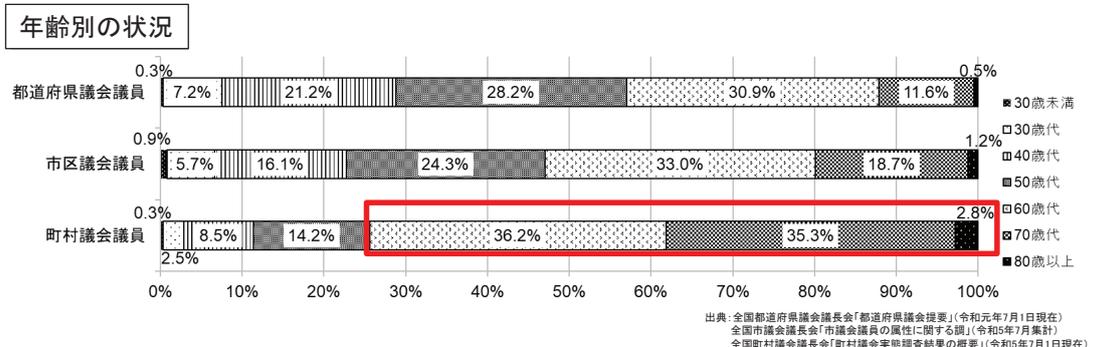
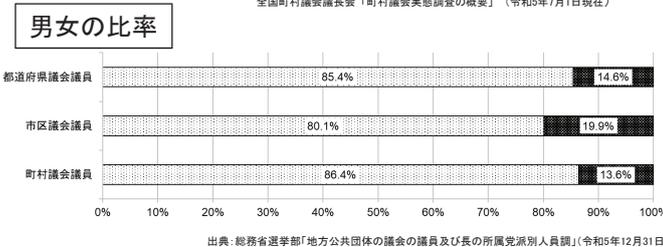
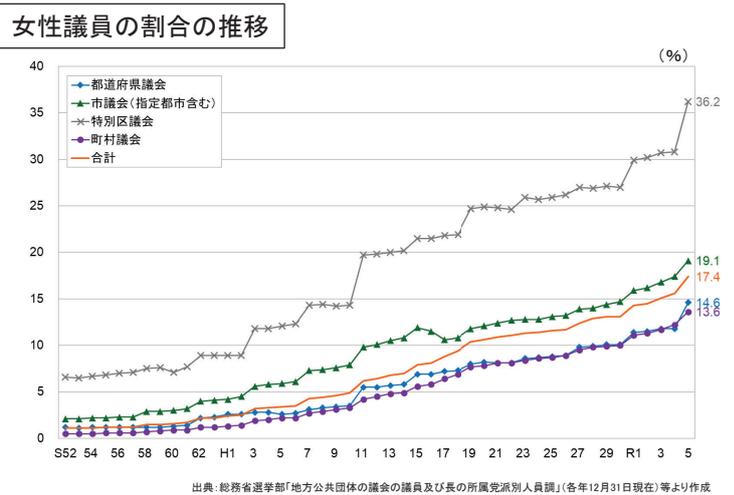
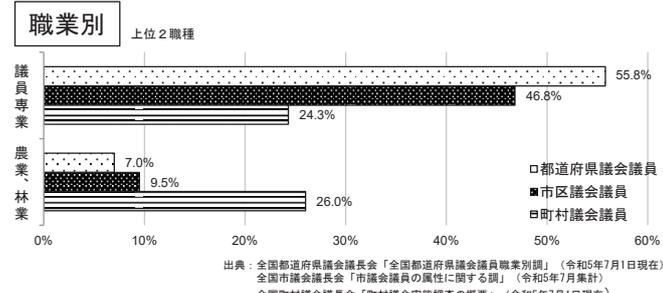
三重県議会議員の定数及び選挙区等

- (1) 改正前 定数 51人、17選挙区
 - (2) 改正後 定数 48人(3人減)、15選挙区(次の一般選挙から適用)
- ※ 改正後の改正選挙区と定数は、 で表示



- 令和3年に、三重県議会において、人口減少の動向を踏まえた定数削減(51→48)、区割り見直しを実施。
 - ・伊賀市選挙区定数削減(3→2)
 - ・伊勢市と鳥羽市の選挙区を合区(5→4)
 - ・尾鷲市・北牟婁郡と熊野市・南牟婁郡の選挙区を合区(4→3)
- 一票の較差は3.28倍から2.92倍に縮小。

地方議会議員の概況



議会に関する主な地方自治法改正（H11以降）の概要①

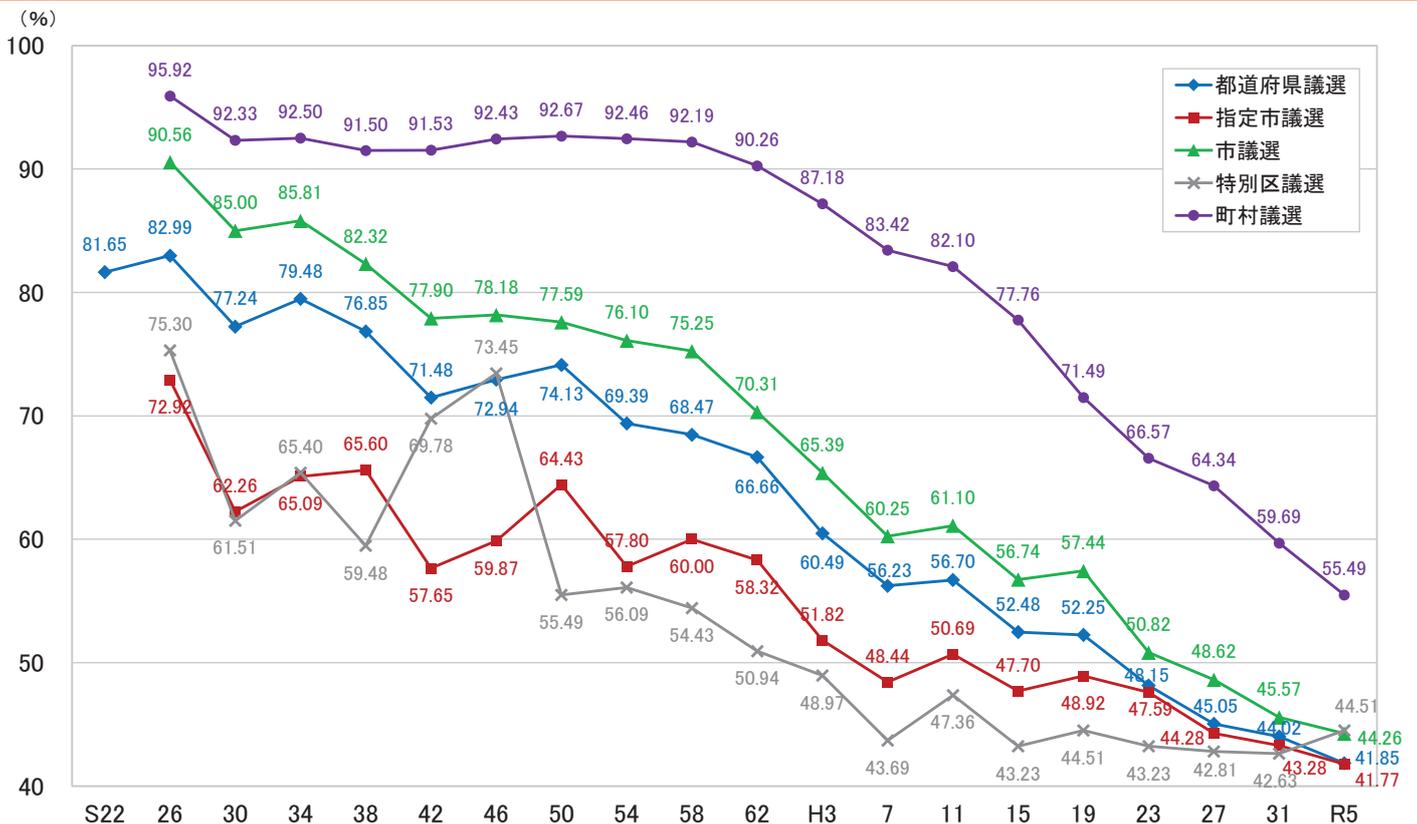
改正	項目	条文	内容
H11 分権一括法	条例制定権の拡大	§ 14	・ 機関委任事務の廃止に伴い、「法令に反しない限り」全ての事務について条例を制定することができることとされた。
H12 (議員立法)	政務調査費制度の創設	§ 100 ^⑭	・ 条例の定めるところにより、議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、会派又は議員に対し、政務調査費を交付できることとされた。
H16	定例会の招集回数 の自由化	§ 102の2	・ 議会の定例会について、回数に制限なく、毎年、条例で定める回数招集することができることとされた。
H18	議長等への臨時会 招集請求権の付与	§ 101 ②～④	・ 議長は、議会運営委員会の議決を経て、長に対し、会議に付議すべき事件を示して臨時会の招集を請求することができることとされた。 ・ 議員の定数の4分の1以上の者は、長に対し、会議に付議すべき事件を示して臨時会の招集を請求することができることとされた。
	専決処分要件の 明確化	§ 179 ^①	・ 専決処分の要件について、「議会を招集する暇がない」から「議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかである」に明確化された。
H23	議員定数の法定上 限の撤廃	§ 90 § 91	・ 議員定数について、人口区分に応じて上限数を法定し、その数を超えない範囲内において条例で定数を定めるものとする制度が廃止された。
	議決事件の範囲の 拡大	§ 96 ^②	・ 法定受託事務に係るものを一律に議決事件から除外していた制度について、法定受託事務についても国の安全に関すること等を除き、原則、条例で定めることができることとされた。

議会に関する主な地方自治法改正（H11以降）の概要②

改正	項目	条文	内容
H24	通年会期制の導入	§ 102の2	・ 議会は、条例で定めるところにより、定例会及び臨時会とせず、毎年、条例で定める日から翌年の当該日の前日までを会期とすることができることとされた。
	議長への臨時会の招集権の付与	§ 101 ⑤、⑥	・ 議長による臨時会の招集請求のあった日から20日以内に長が臨時会を招集しないときは、議長は臨時会を招集することができることとされた。 ・ 議員定数の4分の1以上の者による臨時会の招集請求のあった日から20日以内に長が臨時会を招集しないときは、議長は臨時会を招集しなければならないこととされた。
H29	決算不認定の場合の議会への報告	§ 233⑦	・ 長等は、決算の認定に関する議案が否決された場合に、当該議決（不認定）を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、速やかに、その措置の内容を議会等に報告するとともに、公表しなければならないこととされた。
R4 (議員立法)	請負規制の明確化及び緩和	§ 92の2	・ 規制の対象となる「請負」の定義を明確化するとともに、各会計年度において地方公共団体から支払を受ける請負の対価の総額が政令で定める額（300万円）を超えない者を、議員個人による請負に関する規制の対象から除くこととされた。
R5	議会の役割等の明確化	§ 89	・ 議会は、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って組織されること等が明確化された。

12

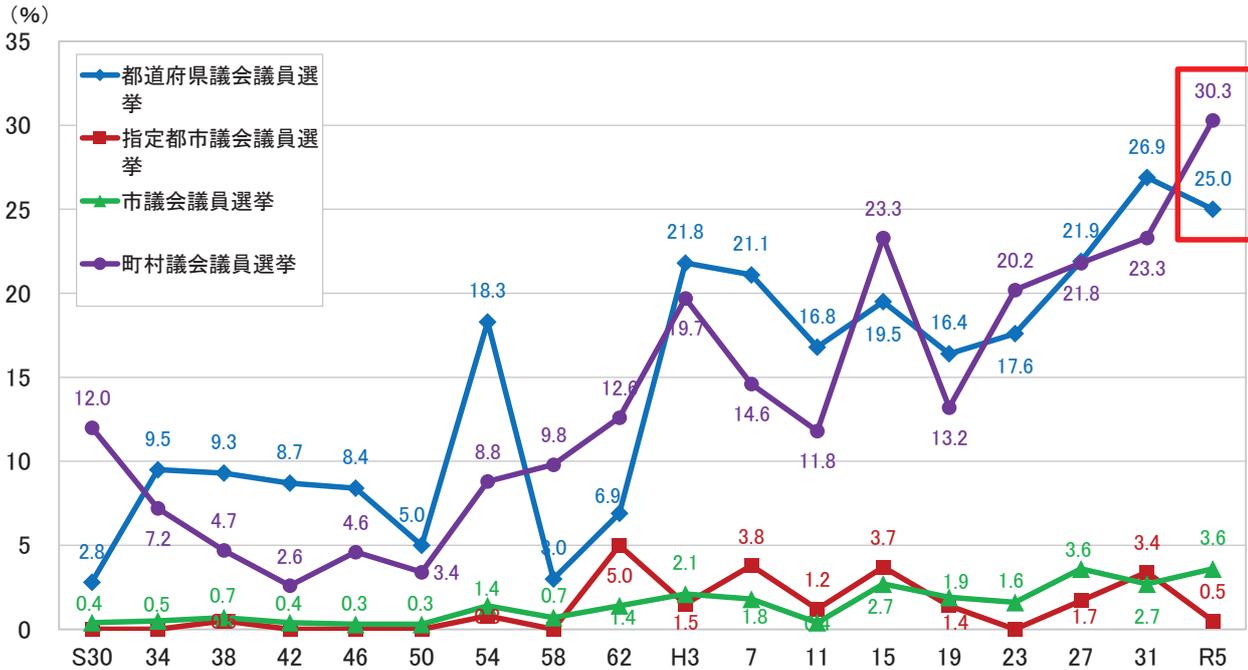
統一地方選挙における投票率の推移



出所：総務省「地方選挙結果調」等を基に作成。
注：昭和22年の市区町村議選の内訳は調査していない。

13

統一地方選挙の無投票当選の割合・欠員状況



出所：総務省「地方選挙結果調」等を基に作成。
注1：第1回、第2回統一地方選挙の際は調査を実施せず。
注2：市については、東京都特別区を除く。

欠員数の推移

	平成19年	平成27年	令和5年
都道府県議会	11	12	18
市区議会	228	213	226
町村議会	157	124	161

出典：総務省選挙部「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調」(各年12月31日現在)

14

第29次地方制度調査会答申（平成21年）（抄）

第3 議会制度のあり方

3 議会の議員に求められる役割等

議会の機能の充実・強化に伴い、議会の議員が果たすべき役割はますます重要なものとなっている。

議会が多様な民意を集約し、団体意思を決定していくためには、地方公共団体の住民の多種多様な層から議員が選出され、議会を構成することが重要である。このことは、今後一層議会に求められる専門性を強化することにもつながるものと考えられる。

(1) 議員の役割等

(略)

なお、議員の活動に対しては、諸外国や戦前の地方議会に見られるように実費のみ支給し、原則として無報酬であるべきとの意見がある一方、現在我が国の地方議会が有する権能、求められる役割の大きさ等からすると、一定水準の議員報酬は保障されるべきとの意見もあったところである。

(2) 勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備

現在、議会の運営としては、会期を一定期間に定め、平日昼間に集中して会議等を開催する例が一般的である。平日の朝から夕方にかけて仕事に従事している勤労者が議員として活動することを容易にするため、例えば、夜間、休日等に議会を開催するなどの運用上の工夫を図ることが考えられる。

また、勤労者について、立候補を容易にするため、これに伴う休暇を保障する制度や、議員活動を行うための休職制度、議員の任期満了後の復職制度等を導入することなどが考えられる。この点については、我が国における労働法制のあり方やその背景となる勤労者の意識、勤務実態等にも関わる課題であることから、まずは、議会の活動を社会全体で支えるべきであるという意識の醸成に努めつつ検討していくべきである。

議員の構成については、女性の議員が男性の議員に比べて割合が低く、偏りが見られることから、議会の運営上の工夫を含め、女性の議員をさらに増やすための方策について、諸外国の取組などを参考としつつ検討すべきである。

公務員については、現行制度において、職務専念義務が課せられ、また、公務の中立性の観点からその政治的行為が制限されているほか、公職への立候補の制限、地方公務員については地方議会の議員との兼職の禁止等の規制がされている。

公務員が地方議会の議員として活動することは、行政分野に通じた人材が議員として活動することとなり、有益な面があることから、公職への立候補制限の緩和や、地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議会の議員との兼職禁止の緩和などの方策が必要ではないかとの意見がある。

この点については、公務員が政治的活動と密接不可分である議員活動を行うことについての社会的な理解が得られることが前提となることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務のあり方等にも配慮しつつ、前記のような休暇制度、休職・復職制度等の導入に関する検討と併せて、引き続き検討の課題としていくべきである。

15

(参考) 兼職禁止の規定の変遷

【昭和22年 地方自治法制定時】

第九十二条 普通地方公共団体の議会の議員は、衆議院議員又は参議院議員と兼ねることができない。
2 普通地方公共団体の議会の議員は、**当該普通地方公共団体の有給の職員**と兼ねることができない。



【昭和23年7月 地方自治法改正】

2 普通地方公共団体の議会の議員は、**地方公共団体の有給の職員**と兼ねることができない。



【昭和25年 公職選挙法の施行及びこれに伴う関係法令の整備等に関する法律による改正】

2 普通地方公共団体の議会の議員は、**地方公共団体の議会の議員及び有給の職員**と兼ねることができない。



【昭和26年 地方公務員法の制定に伴う関係法律の整理に関する法律による改正】

2 普通地方公共団体の議会の議員は、地方公共団体の議会の議員及び**常勤**の職員と兼ねることができない。



【現行】

2 普通地方公共団体の議会の議員は、地方公共団体の議会の議員並びに常勤の職員及び地方公務員法(昭和二十五年法律第二百六十一号)第二十二條の四第一項に規定する短時間勤務の職を占める職員(以下「短時間勤務職員」という。)と兼ねることができない。

16

地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)(抄)①

※地方行財政検討会議(平成22年)において議論され、とりまとめられたもの。

4. 住民自治制度の拡充

(1) 議会のあり方の見直し

① 議会に期待される機能とその現状

○ 議会は、**団体意思の決定機関及び執行機関を監視する機関としての役割**を担っており、これらの役割を果たすために**政策形成機能、多様な住民の意見の反映、利害の調整、住民の意見の集約の機能**を持ち、これらの機能を十分に発揮することが求められている。

○ しかしながら、議会の現状は、こうした期待に応えられているとは評し難い。長との関係において、既に述べた諸課題のほか、審議に際し事実上常時執行機関の出席を求めている一方で、**議員間又は専門家との政策議論が必ずしも十分に行われていない、財政状況や公金支出への監視が十分でない**という指摘がある。

また、住民の意見反映・集約等の機能の観点から、議員の構成は「住民の縮図」として多様な層の幅広い住民の意見を的確に反映できているのか、住民との直接対話、住民参加の取組みが十分に行われているのかという指摘もある。

② 議会に期待される機能に応じた議会のあり方

○ 議会の**政策形成機能**に着目する場合、議会は専門的知識を有する者で構成されることが望ましいと考えられる。その場合、これらの機能が十分に発揮されるようにするためには、**比較的少数の議員で審議を行うことが有効である**という考え方もあり得る。

一方、**住民の意見反映等の機能**に着目する場合、**地域の多様な層から幅広い住民が議会に参加することが重要であり、多人数の議員により議会を構成し、審議を行うことが有効である**という考え方もあり得る。

○ 例えば、前者の場合、多様な層の幅広い住民の意見を反映する機能が損なわれることがないかという観点から、また、後者の場合、多人数の議員で議会が構成されることによって**住民の意見の集約が困難になり、議会の権限の適切な行使に支障が生じることがないか**という観点から、それぞれ十分な検討が必要である。その検討に当たっては、都道府県と市町村、あるいは、地方公共団体の規模の大小により、**いずれのあり方がふさわしいのか**といった観点にも留意する必要がある。

なお、町村の場合、議会に代えて、選挙権を有する者の総会(町村総会)を設けることができるが、実際には、町村制時代を含め、過去に2例があったにすぎない。後者の観点からはこの制度の活用も考えられるが、現行制度のままでは、現実の選択肢となっているとは言い難い。

17

地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）（抄）②

⑤ 議会運営のあり方

- 住民に身近な行政の果たすべき役割が大きくなる中で、地域住民の多様な意見が地方公共団体の行政運営に反映されるようにするためには、議会機能のさらなる充実・強化が必要である。一部の議会で、議会の活動理念、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例の制定や、議員による条例案等の積極的な提出、休日・夜間の議会開催、積極的な議会審議の公開や広報活動など、新たな時代の議会に期待される機能を発揮すべく様々な取り組みが行われているものの、全体としては、審議が形骸化しているなど依然十分なものとは言えないという指摘がある。
- 諸外国の例を見れば、イギリスでは、議会運営への地域住民の参加の手法として、議会の本会議や委員会の最後に地域住民が自由に出席し、議員に直接質問することができる機会が設けられる例や、議会の委員会に地域住民の代表が参加する例がある。ドイツでも、議会の委員会に議員以外の専門知識を有する住民や学識経験者等を参加させている例があり、アメリカにおいては、議員同士の討論を基本としつつ、議会が設置する各種委員会に住民が委員として参加するなど、各国において、様々な取組みが見られる。
- 我が国の地方公共団体の議会においても、議員同士の議論、議員と住民の議論の実施等によって、議会における議論をより充実させる方策を検討すべきとの指摘や、議会の委員会などの組織運営等については、地方自治法において定められている項目が多いとの指摘もある。（以下略）

18

（参考）町村総会について

○地方自治法（昭和22年法律第67号）

〔議会の設置〕

第89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。

②・③（略）

〔町村総会〕

第94条 町村は、条例で、第89条第1項の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。

〔町村総会に対する準用〕

第95条 前条の規定による町村総会に関しては、町村の議会に関する規定を準用する。

（設置例）

- わが国においては町村制が施行されていた当時、神奈川県足柄下郡芦之湯村（現同郡箱根町の一部）に町村総会の例があったが、同村は昭和22年4月以降議会を設けた。
- 地方自治法施行後においては、東京都八丈支庁管内宇津木村にその例があったが、町村合併により八丈町の一部となり、現在は町村総会の例は存しない。
- 高知県土佐郡大川村（人口366人（R2国調）、議員定数6）において平成29年から町村総会の導入が検討されたが、見送られた。

	人口	有権者数	備考
芦之湯村 （大正14年4月時点）	36人	6人（公民数）	昭和22年4月より議会制採用
宇津木村 （昭和26年1月時点）	65人	38人	昭和30年4月八丈町に編入

（出所） 芦之湯村：佐藤英善「逐条研究 地方自治Ⅱ」P.169
宇津木村：地方自治庁「地方自治月報 第9号」（昭和26年10月）P.128

19

町村議会のあり方に関する研究会報告書（平成30年）の概要（抄）

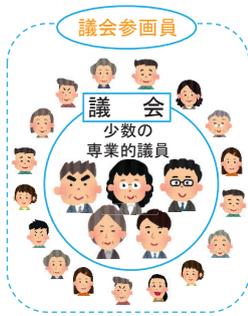
Ⅲ 持続可能な議会の実現

- 各地方議会においては、主体的な議会改革の取組を積極的に展開していくことが重要
- 一方で、現行法令の枠内では課題解決に制約があり、町村総会とは異なる制度的解決策を提示する必要

⇒ **現行議会**のあり方を維持できることを前提に、「**集中専門型**」と「**多数参画型**」という新しい2つの議会のあり方を条例で自由に選択可能とする。（※ 小規模市町村においては、①現行議会 ②集中専門型 ③多数参画型 の3つの選択肢を持つこととなる）

<集中専門型>

【イメージ図】



（※）議会参画員イメージ

- 【役割】 条例、予算その他の重要な議案について議員とともに議論（議決権なし）
- 【費用弁償】 職務を行う日ごとに費用弁償を支給
- 【選任手続等】 くじその他の作為が加わらない方法で選定、一定の辞退要件などを設定

【ポイント】

- ・ 少数の専門的議員による議会構成とし、豊富な活動を想定。生活給を保障する水準の十分な議員報酬を支給する。
- ・ 女性や若者など、多様な民意を反映させるとともに、住民が議会活動に関わる経験を得られる仕組みとして、（裁判員と同様）有権者からくじその他の作為が加わらない方法で選ばれる「**議会参画員**」制度（※）を設ける。
- ・ 勤労者の立候補に係る休暇の取得等を理由とした使用者による不利益取扱いを禁止する。
- ・ 公務員は、立候補によって職を失うこととなるため、**公務員が立候補により退職した場合の復職制度**を設ける。

<多数参画型>

【イメージ図】



【ポイント】

- ・ 多数の非専門的議員による議会構成とし、夜間・休日を中心とする議会運営を行う。
- ・ 契約の締結などを議決事件から除外することなどによって、議員の仕事量・負担を軽減し、それに見合った副収入的水準の議員報酬を支給する。
- ・ 上記の議決事件の除外とあわせ、議員の請負禁止を緩和するとともに、**他の地方公共団体の常勤の職員との兼職を可能とする。**
- ・ 勤労者の立候補及び議員活動に係る休暇の取得等を理由とした使用者による不利益取扱いを禁止する。
- ・ 各市町村の集落や小学校区を単位とした選挙区を設けて選出する。

Ⅳ 具体化に向けて

- 各市町村において「集中専門型」又は「多数参画型」を選択するに際しては、十分に住民の意見を聴いた上で判断する必要
- 2つの議会像を制度上実現可能とする場合には、より拡張性のある制度設計も視野に入れつつ、今後、現場も含めた各方面の声を聞きながら、ニーズを踏まえて具体化を図ることが適当

20

第3 2次地方制度調査会答申（令和2年）（抄）

第5 地方議会

2 議員のなり手不足に対する検討の方向性

(3) 議員のなり手不足に対する当面の対応

多様な層の住民の議会への参画を促進し、議員のなり手不足の解消を図っていくため、上記の取組を前提としつつ、議員のなり手不足の要因として挙げられた課題に対する当面の対応について、以下の通り検討を行った。

② 議員報酬のあり方

議員報酬については、主として小規模市町村において、それだけでは生計を維持できないほどの低水準であり、そのことが議員のなり手不足の要因であるとの議論がある。

議員報酬の額は条例で定めることとされていることから、議員報酬の水準については、各議会において説明責任を果たしながら自主的に決定する必要があるが、議員のなり手不足に直面する地方公共団体の中には、議員報酬の水準の検討に当たり、議員の活動量と長の活動量を比較し、その割合を基に、住民と向き合い適正な水準について議論するなどの積極的な対応を講じている事例もある。

議員のなり手不足に直面する地方公共団体においては、こうした事例も踏まえつつ、現在の議員報酬の水準が議会における人材確保の観点から適正な水準を下回ると考えられる場合には、住民の理解を得ながら、地域の実情や議員の活動の状況、物価の動向等に応じ、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる。

その際には、その待遇が議会や議員の活動に見合うものであることについての住民の理解と信頼が前提になることに留意する必要がある。なお、小規模市町村を中心に政務活動費が支給されていない団体があるが、政務活動費は条例の定めるところにより交付することができることとされていることから、議員の活動の実態を踏まえて、活用を検討することも考えられる。

なお、小規模市町村を中心に政務活動費が支給されていない団体があるが、政務活動費は条例の定めるところにより交付することができることとされていることから、議員の活動の実態を踏まえて、活用を検討することも考えられる。

21

住民と議会との意思疎通の充実（議会モニター）

町村議会における議会モニター制度の事例

北海道芽室町議会

（出典）芽室町議会HP

- 基本情報
 - ・ 人口（令和2年国調） 18,048人
 - ・ 議員（令和4年4月1日現在） 16人（うち女性議員3人）
- モニター制度の概要
 - ・ 平成24年度から導入。「町民により開かれた議会を目指す」という活性化策として導入された。
 - ・ 本会議及び委員会の傍聴などを踏まえ、「議会運営等に関し町民からの意見・提言などを広く聴取し、議会運営に反映すること」としている。
 - ・ 議会モニターは公募。（ただし、議長は適当と認めた団体等に対し、適任者の推薦を依頼することが可能）
- 活動内容
 - （1）会議を傍聴し、当該会議の運営に関する意見を文書により提出すること。
 - （2）「芽室町議会だより」及び「芽室町議会ホームページ」などに関する意見を文書により提出すること。
 - （3）議会の政策提案に関すること。
 - （4）議長が依頼した議会の運営に関する調査事項に回答すること。
 - （5）議会議員と1年に2回以上、意見交換を行うこと。
 - （6）その他議長が必要と認めたこと。



（実際の様子：地方議会活性化シンポジウム2016資料より）

北海道栗山町議会

（出典）栗山町議会HP

- 基本情報
 - ・ 人口（令和2年国調） 11,272人
 - ・ 議員（令和4年4月1日現在） 12人（うち女性議員1人）
- モニター制度の概要
 - ・ 平成21年度から導入。議会の運営等に関し、町民からの要望、提言その他の意見を広く聴取し、町議会の運営に反映させ、もって町議会の円滑かつ民主的な運営を推進することを目的とするもの。
 - ・ 議会モニターは公募。（ただし、議長は適当と認めた団体等に対し、適任者の推薦を依頼することが可能）
- 活動内容
 - （1）会議を傍聴し、当該会議の運営に関する意見を文書により提出すること。
 - （2）「栗山町議会だより」及び「栗山町議会ホームページ」に関する意見を文書により提出すること。
 - （3）議長が依頼した町議会の運営に関する調査事項に回答すること。
 - （4）町議会議員と1年に1回以上、意見交換を行うこと。
 - （5）政務活動費の使途に関すること。
 - （6）その他議長が必要と認めたこと。



（実際の様子：栗山町議会HPより）

○ 議会モニター制度の採用状況

- ・ 市：39団体 （出典）全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果」（令和4年12月31日現在）
- ・ 町村：102団体 （出典）全国町村議会議長会「町村議会実態調査の概要」（令和4年7月1日現在）

22

住民と議会との意思疎通の充実（傍聴者への発言機会の付与）

長崎県小値賀町議会 ～模擬公聴会～

- 基本情報
 - ・ 人口（令和2年国調） 2,288人
 - ・ 議員（令和4年4月1日現在） 7人
- 取組の概要
 - 定例会における一般質問後に、議事を休憩したうえで、傍聴者が意見・質問を述べる機会（模擬公聴会）を設定。
 - ・ 町内回覧等により、模擬公聴会開催の旨と当日の案件（一般質問の内容）を事前に周知。
 - ・ 一つの質問についてのやりとりが終わる毎に休憩とし、休憩中に議長から傍聴者に対して質問等の有無を投げかけ。
 - ・ 質問に対しては、その場で執行部又は議員が回答（意見・質問や回答は議事録には載らない）。
 - ・ 規則等の改正は行わず、運用により実施。



（実際の様子）

- 契機
 - ・ 「議会と語ろう会」（各種団体やグループなどを対象に、テーマを定めて議会とディスカッションを行う取組）において、要望があったもの。

○ 近年の開催実績

	開催回数	延べ傍聴者数	延べ発言者数
R元年度	3	87	8
R2年度	3	50	3
R3年度	4	72	11

※コロナ禍においては、傍聴席の数を減らし入場制限を実施。また、別室を準備し、モニターでの視聴も行った。

○ 取組の効果等

- ・ 町民からは「議会が、傍聴したり意見を聞くだけの場ではなく、自分の意見・感想を発言できる場となり、また、傍聴してみたい気持ちになる」との意見があった。「開かれた議会」の実現に向けた取組が浸透してきたと感じている。
- ・ 発言者・傍聴者が固定化される傾向にあるが、平成29年12月から小学6年生の議会傍聴が始まり、令和3年12月の模擬公聴会で小学生の発言がある等、若年層への浸透も進んできている。

○ 地方自治法（抄）

- 第百十五条 普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する。但し、議長又は議員三人以上の発議により、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。
- 2 前項但書の議長又は議員の発議は、討論を行わないでその可否を決しなければならない。
- 第百三十条 傍聴人が公然と可否を表明し、又は騒ぎ立てる等会議を妨害するときは、普通地方公共団体の議会の議長は、これを制止し、その命令に従わないときは、これを退場させ、必要がある場合においては、これを当該警察官に引き渡すことができる。
- 2 傍聴席が騒がしいときは、議長は、すべての傍聴人を退場させることができる。
- 3 前二項に定めるものを除くほか、議長は、会議の傍聴に関し必要な規則を設けなければならない。

23

夜間・休日議会（地方議会における自主的取組例）

長野県喬木村における取組

- 基本情報
 - ・ 人口(令和2年国調):5,973人 ・ 議員(令和4年4月1日現在) 11人(うち女性議員2人)
- 取組内容
 - ・ 平成21年6月及び平成29年6月執行の村議会議員選挙において無投票となり、議会改革の機運が高まったことをきっかけに、平成29年12月より夜間・休日議会を実施。
 - ・ 会期は現行の日程のままで、本会議日数は変更しない。
 - ・ 本会議のうち、一般質問は土日のいずれかで開催する。
 - ・ 常任委員会は、平日の昼間開催のほか、平日の夜間開催を行った実績がある。
- 主な成果
 - ・ 土日に開催された本会議や夜間に開催された常任委員会では、平均傍聴者数が増加した。
 - ・ 夜間・休日議会の実施に併せて、議員の考えをホームページで公開したり、傍聴者向け資料を充実させたりしたことで、議会モニター含め傍聴者アンケートの回答には様々なご意見や改善案が寄せられ、議会運営に活かすことができた。
- 主な課題
 - ・ 夜間は会議時間が限られるため、会議の時間配分、資料の事前共有、議員のスケジュール調整(年間スケジュール)など、事前準備が重要となる。タブレット端末を導入して資料の事前共有を行うなど、ICTを活用した情報共有の仕組みが有効である。
 - ・ 喬木村議会の「夜間・休日議会」の運営は、多様な立場・兼業議員が仕事と議員活動を両立するための環境整備であるが、「議員のなり手不足解消」のためには、「夜間・休日議会」の取組だけでなく、議員が自らミニ集会や懇談会等実施することで住民との距離を縮め、後継者育成に努める必要がある。
 - ・ 議会改革は数人のキーマンだけでは持続しない。全員協議会において議員全員がしっかりと合意形成を図る必要がある。



休日開催 本会議一般質問の様子

24

(参考) 地方議会活性化シンポジウム

○ 各議会等における取組事例の共有や意見交換を通して、各議会における地域の実情に応じた取組を促進し、地方議会の活性化に資することを目的として、平成25年度以降、毎年11月に「地方議会活性化シンポジウム」を開催。

	令和6年度 (2024年度)	令和5年度 (2023年度)	令和4年度 (2022年度)	令和3年度 (2021年度)	令和2年度 (2020年度)	令和元年度 (2019年度)
日時	11月29日(金) 14:00~17:00	11月13日(月) 14:00~17:00	11月11日(金) 13:15~15:30	11月19日(金) 14:30~17:30	11月20日(金) 14:30~17:30	11月14日(木) 14:30~17:30
場所	日比谷コンベンションホール (東京都千代田区日比谷公園1-4) +オンライン配信	イノホール (東京都千代田区内幸町2-1-1) +オンライン配信	イノホール (東京都千代田区内幸町2-1-1) +オンライン配信	オンライン開催	オンライン開催	シェラトン都ホテル東京 (東京都港区白金台1-1-50)
アクセス	・丸の内線「霞ヶ関駅」徒歩3分 ・千代田線「霞ヶ関駅」徒歩3分 ・都営三田線「内幸町駅」徒歩3分	・千代田線等「霞ヶ関駅」直結 ・銀座線「虎ノ門駅」徒歩約3分 ・都営三田線「内幸町駅」徒歩約3分	・千代田線等「霞ヶ関駅」直結 ・銀座線「虎ノ門駅」徒歩約3分 ・都営三田線「内幸町駅」徒歩約3分	-	-	・南北線「白金台駅」徒歩約4分 ・都営浅草線「白金高輪駅」 徒歩約15分
テーマ	多様な人材が参画する地方議会の 実現へのアプローチ ～課題への取組事例から考える～	将来の地方議会を担うのは誰か？ ～多様な人材が参画する 地方議会の実現～	地方議会をより開かれたものへ ～多様な人材の参画に向けた取組～	令和時代を担う地方議会 ～調査研究・政策立案機能の 充実に向けて～	アフターコロナと地方議会 ～その運営のあり方と 多様な人材の参画～	令和時代の地方議会 ～多様な地方議会の姿から考える～
開催挨拶	未定	馬場 成志 総務副大臣	国光 あやの 総務大臣政務官	金子 恭之 総務大臣 ※ビデオメッセージを事前収録し当日配信	武田 良太 総務大臣 ※ビデオメッセージを事前収録し当日配信	斎藤 洋明 総務大臣政務官
基調講演者 ※肩書きは当時	基調講演なし	谷口 尚子 氏 (慶應義塾大学大学院システム デザイン・マネジメント研究科教授)	勢一 智子 氏 (西南学院大学法学部教授)	磯崎 初仁 氏 (中央大学副学長、法学部教授)	穴戸 常寿 氏 (東京大学大学院法学政治学研究科准教授)	河村 和徳 氏 (東北大学大学院法政学研究科准教授)
パネル ディスカッション ◎: ユーデネータ ※肩書きは当時	①地方議会に対する関心を高め、理解を 深めるための取組事例 ◎金崎 健太郎 氏 (武庫川女子大学経営学部教授) 石田 宗久 氏 (京都府議会議員) 丸山 国一 氏 (山梨県甲州市議会議員) 木村 諭史 氏 (東京都新島村議会議員) ②多様な人材の参画に係る課題に対する 取組事例 ◎辻 陽 氏 (近畿大学法学部教授) 赤嶺 奈津江 氏 (沖縄県南風原町議会議員) 澤部 慶 氏 (茨城県取手市議会事務局次長) 中村 清香 氏 (熊本県熊本市議会 議会局次長)	◎只野 雅人 氏 (一橋大学大学院法学研究科教授) 鶴川 和彦 氏 (北海道栗山町議会議員) 狩野 浩志 氏 (群馬県議会議員) 菅沼 芳徳 氏 (静岡県御殿場市議会議員) 辻 陽 氏 (近畿大学法学部教授) 益子 純恵 氏 (栃木県那珂川町議会議員)	◎勢一 智子 氏 (西南学院大学法学部教授) 吉村 悠 氏 (福岡県議会議員) 渡辺 賢次 氏 (千葉県船橋市議会議員) 齋藤 浩一 氏 風間 雅文 氏 (山形県遊佐町教育委員会教育課) 本日 さよ 氏 (一社)WOMAN SHIFT代表理事 (東京都台東区議会議員)	◎只野 雅人 氏 (一橋大学大学院法学研究科教授) 青木 謙順 氏 (三重県議会議員) 是住 久美子 氏 (愛知県田原市図書館長) 早苗 豊 氏 (北海道芽室町議会議員) 羽生 雄一郎 氏 (全国市町村国際文化研修所 調査研究部長 兼 京都大学 公共政策大学院特別教授) 日黒 章三郎 氏 (福島県会津若松市議会議員)	◎只野 雅人 氏 (一橋大学大学院法学研究科教授) 勢一 智子 氏 (西南学院大学法学部教授) 古川 綾 氏 (福島県磐梯町議会議員) 吉田 栄光 氏 (福島県議会議員) 佐々木 志津子 氏 (新潟県見附市議会議員) 中崎 和久 氏 (岩手県巻町議会議員)	◎只野 雅人 氏 (一橋大学大学院法学研究科教授) 尾島 勲 氏 (鳥取県八頭町議会議員) 佐藤 大吾 氏 (NPO法人ドットジェービー理事長) 清水 克士 氏 (滋賀県大津市議会局次長) ピアンキ・アンソニー 氏 (愛知県大山市議会議員) 人羅 格 氏 (毎日新聞論説委員) 南 千晴 氏 (群馬県榛東村議会議員) 吉田 敬子 氏 (岩手県議会議員)
参加人数	会場 約200名(※切済) オンライン配信を予定	会場 315名 オンライン視聴 約100名 ※当日YouTube配信における 最大視聴者数	会場 231名 オンライン視聴 約100名 ※当日YouTube配信における 最大視聴者数	約250名 ※当日YouTube配信における 最大視聴者数	約250名 ※当日YouTube配信における 最大視聴者数	399名 議会議員: 260名 議会事務局職員: 139名 ※上記のほか学生等参加者: 19名

25

自治体事業と公私協働 ～ドイツ法から日本の法制度への示唆～

2024/11/19(火)

21世紀地方自治制度調査研究会

新潟大学法学部准教授 宮森征司

I 報告内容・問題意識

報告者の研究・問題意識

- 『自治体事業と公私協働:組織法的観点に基づく公法学的研究』(日本評論社、2023)
公私協働論を具体的に展開するための理論構築
「第三セクター」のガバナンスに着目
- 3つの視座
 - ①「組織法」という視座 : 公法上の組織+私法上の組織
 - ②「事業」という視座 : 「企業」+「施設」
 - ③「自治体」という視座

☆日本の公法学における議論及び法制度に対する報告者の基本認識

★同書刊行後における報告者の問題意識

Ⅱ ドイツの法制度

比較対象としてのドイツ法

- 自治体事業(ゲマインデ事業)をめぐる歴史の蓄積
→現在の各州ゲマインデ法に主要な要素が受け継がれている
- 公法と私法の二元的秩序:「私法への逃避」という視点
- 行政主体(ゲマインデ)が私法上の組織形式を利用する各局面における統制・制約の議論
法制度:次スライド以降で説明
学説 :影響力行使義務学説など
裁判例:公法(ゲマインデ法)と私法(会社法)に衝突が生じた場合の調整

ゲマインデ法の規律の特徴

- 各州のゲマインデ法
ナチ期におけるドイツ・ゲマインデ法(Deutsche Gemeindeordnung)の構造を継承
- 「経済的企業(wirtschaftliche Unternehmen)」と「非経済的企業(nichtwirtschaftliche Unternehmen)」の区別
ゲマインデの経済活動に対する制約規定(①公的目的、②支払能力、③補完性)
事業の性質(独立採算の視点)に応じた区別として、各州立法者による判断
- 組織選択の局面における制約(組織選択裁量)
背後にある「私法への逃避」の防止という視点
- 私法上の組織形式に対する(各種)影響力行使の仕組み
会社法のガバナンスを踏まえつつも、
適切な影響力の確保、指図、情報請求権に係る各種規律が整備されている

Ⅲ 日本法における論点

論点1:「事業」に関連した論点

1. 収益獲得を目的とした自治体の経済活動の許容性

- ・憲法レベル
- ・法律レベル

※両国における公法学説における議論状況

2. 「(公)企業」という概念

- ・「(公)企業」と「(公の)施設」の二分的把握？
- ・「独立採算(制)」としての「企業」概念の理解？

※地方公営企業法3条 「企業の経済性」

論点2: 情報公開・情報請求権のあり方

- ドイツ ① 情報公開制度における適用対象組織の画定
出資比率を1つの基準として「支配」の有無を判断
- ② 指図(Weisung) や情報請求権(Auskunftrecht)等の統制手段
会社法との関係調整は問題なるが、出資比率とは無関係

- 日本 ① 条例に基づく政策法務的対応など
- ② 地方自治法上の制度 長の報告徴収(自治法221条3項、同施行令152条)
議会による議決(自治法96条1項6号) など

☆具体的な局面を念頭に置いた場合、公的統制の手段として十分といえるか？

★公的主体が株主として負う責任(パブリック・コーポレート・ガバナンス)の議論

IV おわりに

理論をどう活かすべきか？

- 公私協働の具体的局面を念頭に置いた統制・ガバナンス確保
事業の性質による区別
影響力行使(公的統制)のあり方
住民との関係
→各主体(特に自治体)による具体の事業に即した「責任」ある決定のために
- 契約手法の利用(PFI制度など)の局面への視点の応用
- 「公共私連携」(第33次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」)

ありがとうございました

第2回

21世紀地方自治制度についての調査研究会（令和6年度）

（第2回）議事要旨

- 1 日時 令和6年12月10日（火）17:00～
- 2 場所 （一財）自治総合センター 大会議室 ※WEB会議併用
- 3 出席者
- | | |
|-------|-----------------------------|
| 河合 晃一 | 筑波大学人文社会系准教授 |
| 釦持 麻衣 | 関東学院大学法学部准教授 |
| 須川 忠輝 | 三重大学人文学部法律経済学科准教授 |
| 高田 倫子 | 大阪公立大学大学院法学研究科教授 |
| 西村 裕一 | 慶應義塾大学大学院法務研究科教授 |
| 船渡 康平 | 信州大学学術研究院社会科学系准教授 |
| 松本 朋子 | 東京理科大学教養教育研究院神楽坂キャンパス教養部准教授 |
| 宮森 征司 | 新潟大学法学部准教授 |
| 山羽 祥貴 | 東京都立大学大学院法学政治学研究科准教授 |

4 概要

所得再分配の政治経済学

（松本構成員から資料に基づき説明）

- 平均所得未満の人が再分配に賛成するとは限らないという指摘があったが、平均所得未満の人と職が奪われそうな人とは全く別ものという理解か。
- メルツァー・リチャードモデルの議論では、平均所得未満の人は社会福祉によって支えられる側に分類されるため、社会福祉は移民や外国人労働者にも適用されることを踏まえると、低所得者より高所得者の受入増が望まれる。今回の実験では、自分の仕事が奪われるかもしれないと思った人たちは、社会福祉が外国人に適用される実態を知っても、なお低所得者の外国人労働者の受入増を望むことがわかった。また、調査では、職が奪われる懸念の有無と所得の間には相関が見られた。
- 実験結果から、仕事を奪われる懸念がない人たちは、在留外国人にかかる医療費を知

らせると、低所得の外国人労働者に対し、より寛容ではなくなると解釈することは可能か。仮にそのように解釈できる場合、低所得の外国人労働者を受け入れる寛容さがなくなるということは、重要な結果ではないか。

- 在留外国人にかかる医療費を知らせる（介入する）と、高所得の外国人労働者よりも低所得の外国人労働者の受け入れを好む度合いが弱まるという点については、実験の主たる仮説として立てた部分であり、実験結果の第一に挙げている。職を奪われる懸念がある人たちの選好が介入で変わらないという知見を、介入があっても「寛容」と解釈できるかは議論の余地がある。
- 所得再分配の懸念から高所得の外国人労働者を選ぶのは、職を奪われる不安がない人だけとの示唆があるが、今後、外国人労働者が増加する、あるいは経済状況が悪化することで、職を奪われる不安がある人が増加すれば、相対的に所得再分配の懸念への影響は小さくなっていくのではないか。
- 所得再分配の影響が外国人労働者の受入れプロフィールに及ぼす影響は少なくなっていく可能性がある。21世紀初頭のヨーロッパにおいて、外国人のプロフィールに基づく選択について議論が起こった。当初、高度専門技術者を選べばいいという考えがあったが、現在は、移民排斥を訴える急進的な人たちが増加している。もっとラディカルに、外国人そのものを追い返そうという議論が出てきかねないというところが、一つのヨーロッパの継承ではないか。
- アメリカは所得再分配に消極的である。また、アメリカでは人種間の所得格差が大きい。これらの事実に鑑み、自分と同じ人種（仲間）に対しては助け合おうと思うが、そうではない場合は助け合おうと思うインセンティブが弱まるため、人種間で所得格差があるアメリカでは、助け合いができないという仮説が議論されてきた。
- 移民と所得再分配の関係についての従来研究では、観察研究が多く、様々な抽象的なレベルでの仮説が立てられてきたとされているが、この背景にはどのような発想があるか。

- 多くの研究者にとって、アメリカとヨーロッパの差異について議論することが、もともとモチベーションになっていたと考えられる。近年新しく出てきた論文によると、同じデータを使って分析しても、指標の取り方によって統計的に有意な変化が観察されたり観察されなかったりすることが指摘されており、これまで観察研究で言われてきたことが適切かどうか分からないということが大きく議論されている。

地域における公共空間と言論・集会の自由：問題状況の概観

(山羽構成員から資料に基づき説明)

- 「公共空間」という言葉にある「公共」の部分について、何をもって公共であると言えるか。近年の官民連携の手法としてPPPの活用事例が増えているが、こうした「公共」といえるかどうか判断の境目が曖昧な空間と、政府が管理する公園や道路などの空間との差異は何か。また、自治体でもメタバース等の仮想空間を活用する事例があるが、仮想空間は公共空間との関連で、どのように捉えられるか。
- 一般的な議論としては、国家が関わっているから公共的だという捉え方があるが、同時にそれだけでは「公共」を捉えきれないという指摘もある。「パブリック」という言葉で表せるものとしては、「公共」以外にも「公衆」というものがあるが、空間がそうした公衆に一般的に開放されているという意味で「公共」を捉えることが議論の出発点を提供することもある。
- 仮想空間を考える際、まず現実には身体が物理的な場所に存在していることの意義をどのように考えるかが重要になるのではないか。コロナ禍において、仮想空間でデモをする例があったが、人々がその場に集まること自体のメッセージ性をどのように捉えるか。仮想空間については、資源の希少性というものをあまり考えなくていい側面があり、それは一つのメリットではある。他方で現実空間での表現に関しては、逆に、身体や場所といった物理的資源が希少であるからこそ生じる意味というものがあるのではないか。
- 政治経済的な捉え方をすると、公共空間は公共財やコモンプール財というような性質に当たると理解され、非排除性を有することから表現の自由が保障されなければならない。他方、競合性を有する財については、希少性の話と結びつく。1日1万人が使う道路と1日10人しか使わない道路とでは、競合性の度合いが異なることになるが、希少

性の議論を当てはめることが憲法上適当か。

- 屋内公共空間に関して、時間的な連続性が大切だということだが、例えば、過疎化が進行するなど時系列的なトレンドによって大きな変化が生じたとき、どこかのタイミングで制度変更が必要になる。変更された制度は既存制度との関係では連続性が保てないことになるが、どの程度の制度変更であれば憲法上許容されるのか。
- 例えばSNSなどのニュースフィードは、個人に応じてカスタマイズされているため競合性がないと言えるのか。逆に、皆が見ているニュースフィードの情報は量的に限定されているため、ある種、競合性があると言えるのか。
- 資源の希少性の度合いはバリエーションがある。土地が希少であるという都会での議論は、人口減少を念頭に置いた昨今の地域や地方自治をめぐる議論とは、問題の立て方が確かに異なる。それについてはまだ十分に考えられていない。
- 屋内公共空間の時間的な連続性については、伝統的なパブリックフォーラムでも無条件に貫徹されるものではなく、例えば道路や公園を廃止すること自体は許容される。他方で、道路や公園が現に存在しており、そこで一定の社会的実践が成立しているという前提条件の元では、政府の恣意的な制約は許されないことになる。
- 仮想空間やインターネットなどでは、アテンションの希少性が重要であり、インターネットの情報空間はこのアテンションを取り合っているような状態といえる。伝統的メディアや現実空間での言論・集会では、受け手が容易に情報を取捨選択できないことが、これらの独自の意味を逆に際立たせているのではないか。
- ニュースフィードにはアテンション機能があり、希少性があるから一定の規制を行うべきかという議論がある一方で、現実問題として規制ができないということが起こり得るのではないか。
- インターネット空間では、アルゴリズムを使った管理手法が主流となるため、伝統的な法的、政治的議論とは大分違った捉え方が必要になってくるのではないか。

- 政府が管理する屋外公共空間や屋内文化施設について、公共用物・公用物の分類でいうところの公用物が入ってこないという前提か。また、政府が管理する財産は屋内・屋外という視点で分かれているが、私人が管理する財産は必ずしもそうではないように思う。この点、問題状況をどのように整理すべきか。
- 政府が管理する屋外公共空間や屋内文化施設については公用物も含まれ得る。この辺りの議論を十分に整理するためには、パブリックフォーラムのそもそもの意義について考える必要があるが、正確な認識は日本語では紹介されていないのが現状である。
- 政府が管理する屋外公共空間や私人の財産である駅などの空間は、公共性が政府の指定によってではなく社会的に構築されるということが特徴であると考え。また、政府が管理する屋内文化施設や屋外広告物規制等に係る私人の財産の利用制限は、適切な表現、あるいは文化の在り方のために政府が資源を分配する過程に対する統制という文脈で捉えることができるのではないか。
- 金沢市庁舎前広場使用不許可事件の判旨において、「政治的な対立が見られる論点について」や「政治的中立性に疑義が生じて」というワードが出てくるが、そのような「対立」や「中立性に疑義が生じて」いると判断する主体は司法であるという受け止めでよい。
- 表現の自由をめぐる議論は、「政治的中立性」というものを含めて、様々な抽象的カテゴリーを使って行われるが、表現というのは意味や解釈という次元に関わる領域であるため、そうしたカテゴリーを厳密に運用することは難しい。これは、政府が表現内容について判断するのは基本的にはよくないという考え方が伝統的には定着してきた理由の一つである。政治的な対立が見られる論点かどうか、司法や行政がケース・バイ・ケースで判定して、施設の運用を行っているということ自体が、表現のあり方、あるいは文化のあり方に大きな歪みをもたらしかねないのではないかという問題があるといえる。
- 道路における集団行進に関する日本の判例では、交通秩序の維持が強調される傾向があるように思うが、パブリックフォーラム論を踏まえた上で判断するとすれば、どのよ

うな捉え方になるか。

- アメリカでの表現の自由に関する考え方の一つとして、表現の自由を何か固まった思想を伝えるためのものとして捉えるものがある。思想の自由市場や思想の市場という言葉で語られているものは、表現の自由を物理的な形態から抽象して、観念的な思想の世界に閉じ込めようとする考え方である。ただしこれはアメリカの議論における一方の伝統であり、これに対抗してきた動向もある。これらの対立する考え方の特質については、まだ議論は進んでいない。
- 国家や自治体がどのように資源の配分を行うかは、私人の権利や自由を制限する場合と異なり、難しい問題である。行政法の領域において資源の配分を行う場合、従来であれば行政に大きな裁量を与えられていたと思うが、例えば、映画に対する助成金に関する「宮本から君へ」事件では、行政の裁量を厳しく統制していくという判決が出ている。以上を踏まえ、集会の自由やパブリックフォーラム論に関してどのような構想が考えられるか。
- パブリックフォーラムの一つの要素として、政府の中立性が大事になってくる。様々な見解がある中で、一方の見解については使わせるが、もう一方の見解には使わせないということは許されない。他方、芸術の分野では、どうしても価値判断を排除することはできず、表現の中身の優劣を実質的に判断する必要があるが出てくる。憲法学では、芸術に関する専門家の自律的な決定を尊重するという対応が行われてきたが、これはパブリックフォーラムとは別の話であると整理されるのではないか。
- 資源分配に係る決定における利害関係者の関与による合意形成や専門職の自律に関わる議論とは別に、パブリックフォーラム論から直接的に、具体的な手続や組織の形成のあり方を議論する余地はあるか。
- 利害関係者が関与する合意形成に関する具体的な手続・組織の形成に対する議論は、行政法学で注目されていると思われるが、具体的にどのような議論があるか今後考えていこうと思う。

資 料

所得再分配の政治経済学

松本 朋子
東京理科大学

21 世紀地方自治制度研究会

2024 年 12 月 10 日

◀ ◻ ▶ ◀ ◻ ▶ ◀ ≡ ▶ ◀ ≡ ▶ ≡ 🔍 ↻

松本 朋子

所得再分配の政治経済学

2024 年 12 月 10 日

1 / 13

本日の予定

① 所得再分配の政治経済学

- 拡大し続ける格差と所得再分配の役割
- 理論が現実には符合しない不可思議さ

② 所得再分配と外国人労働者

- 所得再分配と移民に関する研究
- 小職の共同研究の紹介

◀ ◻ ▶ ◀ ◻ ▶ ◀ ≡ ▶ ◀ ≡ ▶ ≡ 🔍 ↻

松本 朋子

所得再分配の政治経済学

2024 年 12 月 10 日

2 / 13

理論が現実符合しない不可思議さ

- メルツァー・リチャードモデル
 - ... 所得再分配が民主主義国家で推進される条件を定式化
 - ① 所得再分配政策は平均所得に向かって格差を緩和させる
 - ② 民主主義国家では中位投票者の賛否が意思決定を決める
 - 平均所得 > 中位所得ならば所得再分配は推進される
- たしかに先進民主主義国の多くは所得再分配により格差緩和
- 一方で、理論に反する実態
 - 格差の拡大に合わせ、再分配規模が拡大しているとは限らない
 - 格差が大きい国の方が再分配規模が大きいとは限らない
 - 平均所得未満の人が再分配に賛成するとは限らない ~

本日の予定

- ① 所得再分配の政治経済学
 - 拡大し続ける格差と所得再分配の役割
 - 理論が現実符合しない不可思議さ
- ② 所得再分配と外国人労働者
 - 所得再分配と移民に関する研究
 - 小職の共同研究の紹介

結果

結果は下記論文を参照ください。

D.Kishishita & T.Matsumoto, *Welfare Burden and Preferences for Immigrants' Types*. Available at SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5022831

結果をまとめると

- 外国人労働者により生じる社会福祉の負担を認知すると、所得の高い外国人労働者を好む傾向が高まる
- 但し、この介入効果は、職を奪われる不安のない人に限られる

得られる示唆

- 所得再分配の懸念から高所得の外国人労働者を選ぶのは、職を奪われる不安がない人だけ
- 外国人労働者が今後増えれば増えるほど、職を奪われる不安が増すことが予想される

論点

- 格差が拡大し続けている状況
 - 人手不足から外国人労働者の増加が進む状況
- 格差を緩和させる所得再分配政策をどのように維持するのか？

地域における公共空間と言論・集会の自由： 問題状況の概観

2024年12月10日（火）
21世紀地方自治制度調査研究会
東京都立大学法学部准教授 山羽祥貴

問題設定

<一般的な問題意識>

- ・資源（空間）の希少性と表現の自由

<複数の問題領域>

1. 政府（自治体）が管理する財産
 - a) 屋外公共空間（道路・公園）における表現
 - b) 屋内文化施設による表現
2. 私人が管理する財産
 - a) 私人の財産の「施設」的活用
 - b) 私人の財産の利用規制

1. a) 政府が管理する屋外公共空間における表現

< 屋外における言論・集会 (speech out of doors) の意義 >

- ・ 通常の政治的チャンネルの外部における一般公衆の政治的意思表明
- ・ 人々がその場に集まること自体のメッセージ性
- ・ 場所それ自体の象徴的意味
- ・ 公共空間における日常のルーティンの阻害
- ・ 伝統的メディアやインターネットと異なり容易に回避できない

See Timothy Zick, *Speech Out of Doors: Preserving First Amendment Liberties in Public Places* (Cambridge University Press, 2009)

< 屋外公共空間の内実と特性 >

- ・ 本源的 (伝統的) パブリック・フォーラムの概念 (道路・公園)
- ・ 政府が配分される資源ではなく、場所の意義は社会的実践によって定まる
- ・ 本来は他の目的 (交通、憩いの場など) のための施設であるからこそ、表現・集会にとって重要
- ・ 公共空間への希求: 「都市への権利」

1. a) 政府が管理する屋外公共空間における表現

< 道路の場合 >

・ 公安条例における事前許可制: 「公安委員会は、前条の規定による申請があつたときは、集会、集団行進又は集団示威運動の実施が公共の安寧を保持する上に直接危険を及ぼすと明らかに認められる場合の外は、これを許可しなければならない。」 (東京都公安条例3条柱書本文)
→ 公安委員会の裁量が認められる

・ 基礎となる認識: 「・・・集団行動による思想等の表現は、単なる言論、出版等によるものとはことなつて、現在する多数人の集合体自体の力、つまり潜在する一種の物理的力によつて支持されていることを特徴とする。かような潜在的な力は、あるいは予定された計画に従い、あるいは突発的に内外からの刺激、せん動等によつてきわめて容易に動員され得る性質のものである。この場合に平穏静粛な集団であつても、時に昂奮、激昂の渦中に巻きこまれ、甚だしい場合には一瞬にして暴徒と化し、勢いの赴くところ実力によつて法と秩序を蹂躪し、集団行動の指揮者はもちろん警察力を以てしても如何ともし得ないような事態に発展する危険が存在すること、群集心理の法則と現実の経験に徴して明らかである。」 (最判昭和35年7月20日刑集14巻9号1243頁・東京都公安条例事件)

1. a) 政府が管理する屋外公共空間における表現

< 道路の場合 >

・「交通秩序」の維持：「思想表現行為としての集団行進等は、前述のように、これに参加する多数の者が、行進その他の一体的行動によつてその共通の主張、要求、観念等を一般公衆等に強く印象づけるために行うものであり、専らこのような一体的行動によつてこれを示すところにその本質的な意義と価値があるものであるから、これに対して、それが秩序正しく平穩に行われて不必要に地方公共の安寧と秩序を脅かすような行動にわたらないことを要求しても、それは、右のような思想表現行為としての集団行進等の本質的な意義と価値を失わせしめ憲法上保障されている表現の自由を不当に制限することにはならない」。よつて、「交通秩序を維持すること」（徳島市公安条例3条3号）の解釈について、通常人は、「例えば各地における道路上の集団行進等に際して往々みられるだ行進、うず巻行進、すわり込み、道路一杯を占拠するいわゆるフランスデモ等の行為が、秩序正しく平穩な集団行進等に随伴する交通秩序阻害の程度を超えて、殊更な交通秩序の阻害をもたらすような行為にあたるものと容易に想到することができる」（最判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁・徳島市公安条例事件）。

・私的空間（プライバシー・私生活の平穩）の保護との関係

1. a) 政府が管理する屋外公共空間における表現

< 公園の場合 >

・「公の施設」（地方自治法244条）としての扱い

地方自治法第244条 普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。
2 普通地方公共団体（次条第三項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ。）は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。
3 普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。

※「公の施設」である市民会館の使用を「公の秩序をみだすおそれがある」（市立泉佐野市民会館条例7条1号）ことを理由に不許可とすることが許されるためには、「単に危険な事態を生ずる蓋然性があるというだけでは足りず、明らかな差し迫った危険の発生が具体的に予見されることが必要であると解するのが相当」とされた（最判平成7年3月7日民集49巻3号687頁・泉佐野市民会館事件）

・近年の判例

「本件各公園の立地状況や利用状況のほか本件各公園が開放された空間であることを踏まえると、本件各公園において差別的言動がなされれば、本件各公園の周辺住民や本件各公園及び周辺の施設利用者のうち在日韓国人、朝鮮人の人格権を直ちに侵害することになるから、明らかな差し迫った危険の発生が具体的に予見されたといえる。」（横浜地川崎支判令和5年7月11日（LEX/DB25595815））

1. b)政府が管理する屋内文化施設における表現

- ・資源分配のあり方について、政府の側に一定の裁量が認められるべき（例：美術館など）
→そのうえで一定の制限・統制に服する
- ・憲法25条（「健康で文化的な最低限度の生活を送る権利」）との関係
- ・指定的（限定的）パブリック・フォーラムとしての把握（屋外の空間的公共性と接続しない）
- ・公民館など→「公の施設」としての扱い
- ・表現活動の主題に限定に関する客観的な制度の論理

「本件会館のような公の施設の供用に当たって、当該施設の設置目的を専ら結婚式等の祝儀のための利用に限るとか、結婚式等の祝儀のための利用を葬儀等の不祝儀を含むその他の利用に優先して認めるといった運営方針を定めることは、それ自体必ずしも不合理なものとはいえない。」→そのうえで、物理的性状と運用方針の点から、当該事件では限定を認めなかった（最判平成8年3月15日判時1563号102頁・上尾市福祉会館使用不許可事件）

※地方自治法244条の2第1項（「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない」）の意義

1. b)政府が管理する屋内文化施設における表現

<地方自治体の政治的中立性>

- ・「公務の中核を担う庁舎等において、政治的な対立がみられる論点について集会等が開催され、威力又は氣勢を他に示すなどして特定の政策等を訴える示威行為が行われると、金沢市長が庁舎等をそうした示威行為のための利用に供したという外形的な状況を通じて、あたかも被上告人が特定の立場の者を利しているかのような外観が生じ、これにより外見上の政治的中立性に疑義が生じて行政に対する住民の信頼が損なわれ、ひいては公務の円滑な遂行が確保されなくなるという支障が生じ得る。[庁舎などにおいて特定の政策、主義又は意見に賛成し、又は反対する目的による示威行為を禁止する] 本件規定は、上記支障を生じさせないことを目的とするものであって、その目的は合理的であり正当である。」（最判令和5年2月21日民集77巻2号273頁・金沢市庁舎前広場使用不許可事件）

※この事件については屋外公共空間としての把握の可能性がありえた

※補足：a)とb)に共通する問題

- ・「主催者が集会を平穏に行おうとしているのに、その集会の目的や主催者の思想、信条に反対する他のグループ等がこれを実力で阻止し、妨害しようとして紛争を起こすおそれがあることを理由に公の施設の利用を拒むことは、憲法二一条の趣旨に反するところである」（最判平成7年3月7日民集49巻3号687頁・泉佐野市民会館事件）→警察の保護義務を前提
- ・あいちトリエンナーレ事件など

2. a) 私人の財産の「施設」的活用

屋外公共空間の社会的構築性の論理は、私人の管理する財産にも及ぶのではないか？

最判昭和59年12月18日刑集38巻12号3026頁（吉祥寺駅ビラ配布事件・伊藤補足意見）

「道路のような公共用物と、一般公衆が自由に出入りすることのできる場所とはいえ、私的な所有権、管理権に服するところとは、性質に差異があり、同一に論ずることはできない。しかし、後者にあつても、パブリック・フォーラムたる性質を帯有するときには、表現の自由の保障を無視することができないのであり、その場合には、それぞれの具体的状況に応じて、表現の自由と所有権、管理権とをどのように調整するかを判断すべきこととなり、前述の較量の結果、表現行為を規制することが表現の自由の保障に照らして是認できないとされる場合がありうるのである。本件に関連する「鉄道地」（鉄道営業法三五条）についていえば、それは、法廷意見のいうように、鉄道の営業主が所有又は管理する用地・地域のうち、駅のフオームやホール、線路のような直接鉄道運送業務に使用されるもの及び駅前広場のようなこれと密接不可分の利用関係にあるものを指すと解される。しかし、これらのうち、例えば駅前広場のごときは、その具体的状況によつてはパブリック・フォーラムたる性質を強くもつことがありうるのであり、このような場合に、そこでのビラ配布を同条違反として処罰することは、憲法に反する疑いが強い。このような場合には、公共用物に類似した考え方に立つて処罰できるかどうかを判断しなければならない。」

※近年の業績：門田美貴『集会の自由と「場」への権利』（尚学社、2024年）

2. b) 私人の財産の利用規制

- ・屋外広告物法および屋外広告物条例による規制
- ・「国民の文化的生活の向上を途とする憲法の下においては、都市の美観風致を維持することは、公共の福祉を保持する所以であるから、この程度の規制は、公共の福祉のため、表現の自由に対し許された必要且つ合理的な制限と解することができる」（最判昭和43年12月18日刑集22巻13号1549頁・大阪市屋外広告物条例事件）
- ・私人の所有管理する建物についても規制
- ・Reed v. Town of Gilbert, Ariz., 576 U.S. 155 (2015)とその批判

「・・・あらゆる公共的な政策決定は、必然的に、その具体的な地域の場における有限な資源の配分を意味することになる。もちろん国の行政においても、論理的には同じことが起こるのであるが、自治体の場合は地理的スケールや人口が小さいために、財政的資源や環境的資源の配分過程への関心が、より切実なものにならざるを得ない。その結果、必然的に複数の具体的な利害関係当事者すべてが関与する合意形成が重視されることになると考えられるわけである。」磯部力「自治体行政の特質と現代法治主義の課題」公法研究57号147頁、168頁（1995年）

第 3 回

21世紀地方自治制度についての調査研究会（令和6年度）

（第3回）議事要旨

- 1 日時 令和7年1月9日（木）17:00～
- 2 場所 （一財）自治総合センター 大会議室 ※WEB会議併用
- 3 出席者
- | | |
|-------|-----------------------------|
| 河合 晃一 | 筑波大学人文社会系准教授 |
| 釧持 麻衣 | 関東学院大学法学部准教授 |
| 須川 忠輝 | 三重大学人文学部法律経済学科准教授 |
| 高田 倫子 | 大阪公立大学大学院法学研究科教授 |
| 西村 裕一 | 慶應義塾大学大学院法務研究科教授 |
| 船渡 康平 | 信州大学学術研究院社会科学系准教授 |
| 松本 朋子 | 東京理科大学教養教育研究院神楽坂キャンパス教養部准教授 |
| 宮森 征司 | 新潟大学法学部准教授 |
| 山羽 祥貴 | 東京都立大学大学院法学政治学研究科准教授 |

4 概要

地域コミュニティについて

（事務局から資料に基づき説明）

- 地域コミュニティ組織において、自主性・自立性と民主性・透明性とのバランスをどのように取るか。民主性・透明性の確保と相反する自主性の尊重はあり得るか。
- 指定地域共同活動団体について、団体の適正な運営を確保するため、一定の場合に行政が関与する仕組みが設けられているが、こうした仕組みの活用にあたっては、団体の自主的な運営を尊重することに留意する必要がある。
- 地域コミュニティ組織の活動を持続可能なものとしていくために、どの年齢層の人たちにアプローチするか具体的な想定はあるか。若年層は、団体に属することを好んでいない可能性があるし、若年層の価値観を変える、あるいは価値観に沿った形で地縁団体を構成していくというのは難しいのではないかとすると、地域の担い手としての対象

は、もう少し世代が上の、例えば40代・50代を想定して考えた方が短期的にはいいのではないか。

- 地域の担い手のターゲットは、地域の実情によるが、若年層だけではなく、シニア層の活躍なども期待される。都市部を中心に、居住地と勤務地に距離があるケースがある中で、現役世代が災害対応なども含めてどこまで従事できるかという課題もあるため、仕事をリタイアされた方へのアプローチも考えられるのではないか。
- 指定地域共同活動団体制度を利用する場合、自治体は条例を定める必要があるが、条例という形式に特定することについて何か議論はあったのか。
- 指定地域共同活動団体制度について、条例に基づき詳細を自治体の規則で定めることはあり得ると思うが、団体の活動内容が地域の実情によって異なることなどを踏まえ、自治体の条例で定めることとしたものと理解している。また、本制度は、指定された団体がある程度その地域の連携・協働による活動の中心であるという位置付けを明確化するという側面もあると考える。
- 法人格の有無は法人の適正なガバナンスの確保にとって重要なポイントになるように思われる。法人格を得ていない団体を指定地域共同活動団体として指定することは想定されているか。
- 地域で共同活動を行う団体には様々な主体が想定されるため、任意団体も指定の対象から排除していない。
- 地域コミュニティの希薄化や価値観の変化がある一方で、子育てや子ども食堂など、トピックごとに地域コミュニティの問題に関心を持っている若者が増えているように思う。トピックベースで、多様な主体にどのようにつながりをもたせていくかという視点が重要なのではないか。
- マンパワーに関しては、行政も自治会・町内会といった地域組織も厳しい状況であるが、例えば、NPO等の地域団体や民間事業者に対して、自治体が実施していた事業を委

託する事例があり、地域住民が構成員となっていない組織も、地域の担い手になり得ると考えられる。地域住民で構成されていない組織も含めて、どのように地域の担い手になってもらうかという観点が重要になってくるのではないか。

- 自治体も地域コミュニティ組織も資源がなく弱体化している中で、「協働」ということがどこまで実現可能なのか。住民の生命や財産に責任を持つのが自治体であるとする、自治体が主体となってイニシアチブを持つということが基本となるのではないか。
- 地域の課題が多様化・複雑化する中で、それぞれに寄り添った取組が必要になってくると思うが、行政はもちろんのこと、より地域に近い方に担い手となっていただくことも重要になってくるのではないか。単身化・核家族化が進む中で、地域コミュニティ組織の存在や近所付き合いなどが重要になってくると考えられる。
- 地域コミュニティ組織を考える際、勤労世代の地域への貢献が困難になってきていることを踏まえると、シルバー世代に目を当てざるを得なくなる一方、デジタル化を考えると、若者に比べ、地域の担い手の中心であるシルバー世代はデジタル化に遅れをとっている面がある。こうしたことを考えると自治体による支援のあり方についても踏み込んで考える必要があるのではないか。

シビックテックに関する実践と研究の動向

(河合構成員から資料に基づき説明)

- シビックテックの取り組みとして様々なアプリがあり、それぞれ効果があると思うが、アプリの数が多くなるとかえって大変になる面があるのではないか。町内会や自治体が提供するサービスをどのように1つのアプリの中でコントロールするかということも重要ではないか。
- アプリの数が増えることにより使い勝手が悪くなることへの解決方法について、例えば、窓口的なプラットフォームを作り、そこで様々なアプリを確認できるようにすることが考えられる。
- 世論形成について、投票機能を備えたアプリの利用が考えられるが、投票者が世論を

代表する者かどうか分からないという問題があるのではないか。

- 世論形成において投票機能を備えたアプリを利用する際、投票者が地域住民なのかどうかは重要な要素である。この点への対応として、利用者に個人情報を入力してもらう認証システムを採用している例もある。
- 参加型のデジタルプラットフォームでは、様々な要求が出てくる可能性がある。予算の制約がある中でどのように優先権をつけるか。また、効果検証を含め、どのように情報の透明性を担保するか。
- 例えば、アプリを通じて、道路補修などの事業に対して市民から情報提供してもらうことにより、個別の事業の中でどのように優先順位をつけるかについては、シビックテックが有効と考える。また、アプリを通じて、行政がより効率的に情報収集できるようになり、さらにはアプリ上で情報が公開されることで透明性が確保される側面もあると考える。
- 参加者が住民であるかどうかという点に加え、それが誰なのかという点について、対面の場合においても議論になる場合がある。一方、熟議型・参加型のデジタルプラットフォームに関して、匿名性についてどのような議論があるか。
- デジタルプラットフォームの匿名性の議論に関しては、気軽さと熟議のバランスが問題になると考える。匿名性を確保し、今まで参加してこなかった方々にも気軽に参加してもらうことを重視するか、それともある程度の身分を明らかにしてもらった上で熟議のような形で議論に参加してもらうか。この点、自治体によって運用の仕方が変わってくるのではないか。
- 参加型プラットフォームについて、自治体は議論の結果を政策にどこまで反映できるかという実務上の課題が考えられるが、これは、住民参加一般に見られる問題ともいえるから、必ずしも参加型プラットフォームに特有の課題ではないように思われる。行政実務では、この点についてどのように認識されているのか。

- 参加型プラットフォームによるオンライン参加と従来型のオフラインでの市民参加とでは、参加者の層が異なる可能性がある。そうだとすれば、オンラインとオフラインとで出てくる意見も異なる可能性があり、この点を考慮する必要があると考える。
- デジタルプラットフォームの利用については、合意形成を目的とするのではなく、行政が課題に対応するための情報収集という観点で利用することもできると思うが、自治体職員はデジタルプラットフォームの利用に関して、どのような運用を想定しているのか。
- デジタルプラットフォームをどのように運用するかは、自治体ごとの関心によってバリエーションがでてくると思われるが、情報収集に限らず、熟議や参加を目的としたプラットフォームの利用にも意義があると考え。参加型プラットフォームの背景には、市民の政府に対する信頼度や地域課題に対する市民の関心の持ち方を変化させることができるのではないかという民主主義の観点からの期待がある。
- デジタルプラットフォームに関して、不具合が発生した場合、それに起因する損害の責任の所在やその対応について、どのように考えられるか。また、その場合の行政の責任に関して、どのような議論が行われているか。
- 例えば、デジタルプラットフォームで議論をしているところでアクシデントが起こり、一部の人が参加できずに合意形成が行われてしまったという場合、責任問題が生じる可能性はあると思う。なお、責任の所在については、基本的に行政がプラットフォームを運用している場合が多いと思われるため、行政が責任を負うことが前提になってくると考える。
- デジタルプラットフォームの利用に際して、参加者への個人攻撃や誹謗中傷、あるいは全く議論には関係のない市長への批判等が書き込まれることもあり得るが、そのような書き込みへの対応や管理について、どのように行われているのか。
- デジタルプラットフォームへの書き込みについて、ある自治体では、書き込みを担当職員が確認していると聞いている。また、利用規約を定め、それに違反する書き込みは

削除対象になることをあらかじめユーザー側に明示し、管理者が削除するといった事例もあると聞いている。

- デジタルプラットフォームがどのようなものなのか市民が理解するところまで至っていない可能性がある。そのため、小中学校などの教育機会と絡めて、デジタルプラットフォームに関するワークショップなどを積極的に実施している自治体もある。若年層から理解をしてもらうという取組は、デジタルプラットフォームの利用促進策の一つとしてあり得るのではないかと考える。
- デジタルプラットフォームの利用促進の問題について、地域住民が自分たちの地域の問題に関心が低いという可能性はないか。逆にいえば、関心が強い場合、行政がやらなくても、自分たちで自発的に議論が起こるのではないか。
- 市民に地域の問題に関心を持ってもらうことがどの程度必要なのかは難しい問題である。一方で、監視型のプラットフォームについては、アプリの利用を通じて市民に地域の問題を報告してもらい、その情報をもって行政が優先順位づけできるため、行政のマンパワーが非常に少ない中でどのように行政サービスを維持するかという観点での意義は小さくないと考える。
- 熟議型のプラットフォームという「場」は、憲法学では「公共圏」と表現されるものに類似すると思われるが、公共圏は権力から独立して自由な言論が行われる空間であり、合意形成とは基本的に切り離されている。その自由な場を市民社会の側が確保しているということを念頭に置いたとき、行政がそれをどのようにマネジメントすべきかは難しい課題であろう。

資 料

地域コミュニティについて

令和7年1月9日
総務省自治行政局市町村課
塗師木 太一

自治会・町内会等（地縁による団体）について

- 「**地縁による団体**」とは、「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体」をいう（**自治会、町内会、町会、部落会、区会、区**など）。
- 全国調査によると、平成22年度から令和2年度まで毎年度の自治会等の加入率を世帯単位で把握している600市区町村における**自治会等の加入率の平均**（単純平均）の推移は、**平成22年度に78.0%**であったのが、**令和2年度では71.7%**となっており、**6.3ポイントの低下**となっている。
- 「地縁による団体」が、地域的な活動を円滑に行うため、**権利能力（法人格）を取得する制度**として、**地方自治法の規定に基づく認可地縁団体制度**がある（団体数：56,078団体）。

区分	自治会	町内会	町会	部落会	区会	区	その他	合計
団体数	130,569	67,329	17,882	4,218	2,731	34,735	38,374	295,838
構成比	(44.1)	(22.8)	(6.0)	(1.4)	(0.9)	(11.7)	(13.0)	(100.0)

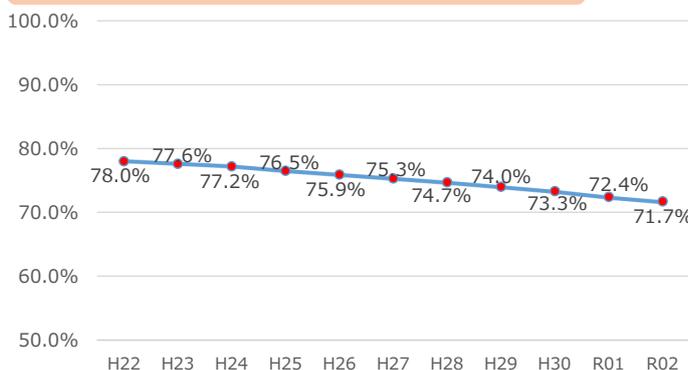
出典：総務省「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果（R5.4.1時点）」（注）構成比は小数点以下第2位を四捨五入しているため合計しても100とならない。

自治会・町内会等の主な活動

区分	割合(※)
住民相互の連絡（回覧板、会報の回付等）	93%
区域の環境美化・清掃活動	93%
集会施設の維持管理	86%
防災・防火	49%
交通安全、防犯	37%
文化・レクリエーション活動	32%
盆踊り、お祭り、敬老会、成人式等の行事開催	26%
スポーツ・レクリエーション活動	26%
社会福祉活動（主に高齢者を対象とした活動）	22%
道路、街路灯等の整備・修繕等	21%
社会福祉活動（主に子どもを対象とした活動）	20%
行政機関に対する要望、陳情等	16%
慶弔	10%

（※）H30～R4年度の間に認可（法人化）された地縁団体（5,164団体）のうち、当該活動を規約の目的に定めている割合

600市区町村における自治会・町内会等の加入率の平均



出典：総務省「自治会等に関する市区町村の取組についてのアンケート調査(R3.7)」に基づき作成（自治会・町内会等の加入率（世帯単位）について回答のあった600市区町村における単純平均）

認可地縁団体制度の概要（地方自治法第260条の2）

1. 制度の概要

(1) 地縁による団体

町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体

(2) 認可を受けた地縁による団体の権利能力

法律上の権利義務の主体となり、認可地縁団体は法人格を有し、土地、集会施設等の不動産を団体名義で登記できる。 また、**団体の活動に資する財産を団体名義で所有、借用できる。**

(3) 市町村長による認可要件

- ① その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等、**良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし、現にその活動を行っている**と認められること
- ② その区域が、住民にとって客観的に明らかなものとして定められていること
- ③ その**区域に住所を有する全ての個人は、構成員となることができるもの**とし、その**相当数の者が現に構成員になっていること**
- ④ **規約を定めていること**

※ 規約に定める事項(法律で義務付けられているもの)

目的、名称、区域、事務所の所在地、構成員の資格に関する事項、代表者に関する事項、会議に関する事項、資産に関する事項

2. 認可状況

令和5年4月1日現在：**56,078団体**（全国の市町村の85%に所在） ※参考：地縁による団体数：約296,000 団体（総務省調べ）

3. 主な特徴

(1) 構成員

- **正当な理由がない限り、その区域に住所を有する個人の加入を拒んではならない。**
- 構成員は**個人のみが対象であり、団体は構成員となることができない。** なお、団体の意思決定への参加や直接の活動は行わないものの、規約等に「賛助会員」として位置付け、その活動に参加することは可能であると考えられる。

(2) 総会等

- 総会は団体の最高意思決定機関であり、すべての構成員をもって構成されるものである。なお、**総会を度々招集することは実際には困難であることから、規約に定めることにより、役員会において実務上の執行に関する事項等を決定することができる。**

(3) 活動内容

- 地方自治法上、**目的や事業に特段の制限はなく、規約に定めた範囲で活動できる。**

※活動例：区域における集会施設の管理、清掃等の環境整備活動、スポーツ大会、レクリエーション活動、防災・防火活動、交通安全・防犯活動等

2

認可地縁団体制度の改正（不動産の保有の有無に関わらず法人格取得が可能となる見直し）

R3改正

- 自治会・町内会等の活動が多様化し、地域課題の解決に向けて幅広い取組を持続的に行っている事例が広がっていることなど第32次地方制度調査会答申を踏まえ、**不動産の保有の有無に関わらず認可地縁制度の活用を可能とすべく、令和3年に地方自治法を改正**（第11次地方分権一括法による一部改正）。

制度の概要

- 自治会・町内会等の「地縁による団体」は、いわゆる「権利能力なき社団」と考えられ、自治会等の名義で不動産登記することができなかったが、平成3年に創設された「認可地縁団体制度」により、地縁による団体が、不動産を保有（保有予定）するため、市町村長から認可を受けることによって、法人格を取得し、土地、集会施設等の不動産を団体名義で登記することが可能となっている。

令和3年の地方自治法改正の概要（第11次地方分権一括法による地方自治法改正（R3.5.26公布、R3.11.26施行））

- **不動産等を保有せず、幅広い地域活動を行う自治会・町内会等もあり、活動実態と認可目的が必ずしも一致していないことから、不動産等の保有（保有予定）の有無に関わらず、幅広い地域活動を行う地縁による団体については、市町村長が認可することによって、法人格を取得することが可能になった。**

※ 従来は、「地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため」と規定



第32次地方制度調査会答申（令和2年6月）（抜粋）

第3 公共私連携 3 共助の担い手の活動基盤の強化

(1) 地縁法人制度の再構築

コミュニティ組織は、その目的や活動実態等を踏まえ、事業展開に対応して、最適な組織形態を選択し、活動を発展させていくことが期待される。多くは法人格を有しない任意団体であるものの、様々な団体との契約や連携による事業の幅の広がりを容易にするなどの観点から、**法人格の取得は、持続的な活動基盤を整える上で有用な方策の1つである。**（略）

こうした中で、地方自治法には、自治会・町内会等が不動産等に関する権利等を保有することを目的として法人格を取得する地縁型の法人制度として、**認可地縁団体制度が設けられている。**これは、社団のうち、地域の共同活動を行う地縁型組織であって、その区域に住所を有する全ての個人が構成員となることができ、民主的な運営が確保されるものに対して、組織の現況を活かし、活動の制約要因にならない簡便な法人制度を用意するものである。

この制度については、民間非営利部門を社会経済システムの中に積極的に位置付けるという公益法人制度改革の趣旨や、近年、地域の住民が主体となった組織により、**地域課題の解決に向けて幅広い取組を持続的に行っている事例が広がっていることを踏まえ、簡便な法人制度としての意義を維持しつつ、不動産等を保有する予定の有無に関わらず、地域的な共同活動を行うための法人制度として再構築することが適当である。**（略）

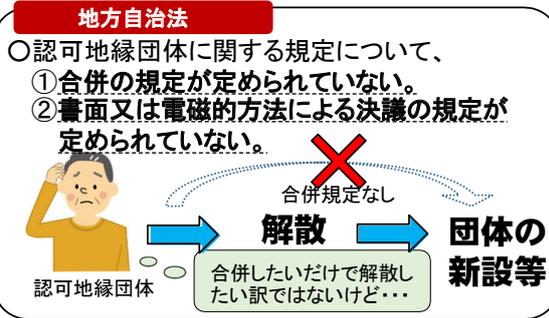
3

認可地縁団体制度の改正（合併及び書面等による決議を可能とする見直し）

R4改正

○ 地方公共団体からの要望を踏まえ、認可地縁団体の活動の維持・継続など持続可能性の向上のため、合併及び書面等による非対面の決議を可能とするべく、令和4年に地方自治法を改正（第12次地方分権一括法による一部改正）。

改正前



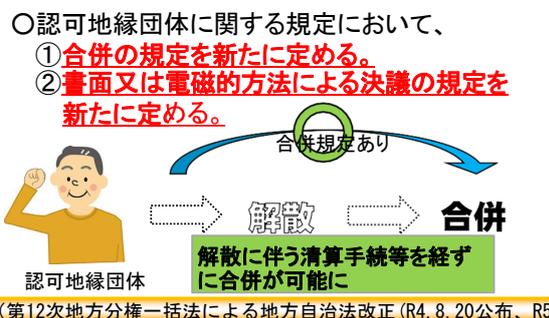
支障

- 認可地縁団体が合併するには、解散に伴う清算手続等を経る必要がある。
- 決議に当たって、総会の開催を省略できない。



認可地縁団体の活動の制約要因に

改正後



効果

- 合併規定に基づき権利義務の全部の承継が可能となることから、解散に伴う清算手続等の事務負担が軽減
- 書面等による非対面の決議が可能となり、利便性が向上



認可地縁団体の活動の維持・継続に寄与

（第12次地方分権一括法による地方自治法改正（R4. 8. 20公布、R5. 4. 1施行））

（注）上記見直しと併せて、認可地縁団体の解散に伴い必要な債権者に対する公告の回数を3回以上から1回とする見直しを行っている。

4

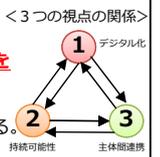
地域コミュニティに関する研究会報告書（R4.4）の概要

地域コミュニティに関する現状・課題

自治会等の加入率の低下、担い手不足により活動の持続可能性が低下する一方、防災、高齢者・子どもの見守り、居場所づくりなど新たなニーズへの対応が必要。コロナ禍のピンチをチャンスにして、デジタル化を期待。

研究会報告書の“狙い”

- 下記の3つの視点に分けて検討し、**全国の市区町村の地域コミュニティの取組や施策の状況を共有するとともに、各市区町村及び地域の独自の取組を支援**することが狙い。
- この3つの視点については、**互いに独立したのではなく、各視点に係る取組を進めることが他の視点に係る取組を進めやすくなる**という関係にある。（例：デジタル化による現役世代の参加が、持続可能性の向上に寄与）



研究会報告書における「3つの視点」

1 地域活動のデジタル化

【現状】

- 自治会等のデジタル化について、市区町村は「災害時における安否確認」において有効で、「住民の多くが操作等に不慣れなこと」等を課題と認識。
- 電子回覧板やオンライン会議のほか、SNSやホームページの活用、デジタル講習会の実施等の事例あり。

【地域活動のデジタル化を進める視点】

- 行政を含めた社会全体のデジタル化が進む中で、**情報共有を効率化し、新たなサービス・価値を地域住民が受けられるようにするため、コロナ禍のピンチをチャンスと捉え、現役世代や若者の積極的な参加を促しつつ、市区町村が自治会等の地域活動のデジタル化のために積極的に取り組むことが有効。**



- ✓ 自治会等の自主的判断、デジタルとリアルのバランスも重要。災害時用アプリは、平時も活用できるものにすべき。
- ✓ ニーズと費用のバランス、ニーズの変化に低負担で対応できるか等を考慮し、汎用又は自治会等用のソフトを選択。
- ✓ 自治会等で単独導入する方法もあるが、自治会等の連合会等と協力し広域で推進すれば、一斉配信等の実施が容易。

2 自治会等の活動の持続可能性の向上

【現状】

- 600市区町村の平均加入率78.0%(H22)→71.7%(R2)
- 市区町村は、自治会等の加入促進のため、チラシ配布や不動産業界との協定、条例策定等で支援。
- 自治会等の負担軽減のため、市区町村窓口の一元化、委員の推薦依頼の見直し等を実施。

【自治会等の活動の持続可能性を向上させる視点】

- 自治会等の役員・運営の担い手不足、加入率の低下等により、活動範囲の縮小・停滞に陥るリスクが高まっており、**活動の持続可能性を向上させるため、自治会等の自己改革のみならず、市区町村として、加入促進の取組や、自治会等の負担軽減のための行政協力業務(*)の部局横断的な見直しが必要。**

- ✓ 具体的な加入促進の取組がどの程度行われているか、ニーズにどの程度即したものであるかが重要。
- ✓ 市区町村が、行政協力業務に関する組織横断的な棚卸しを、市区町村全体の業務見直しと一体的に推進する必要。
- ✓ 地域担当職員制度の導入や外部人材等の活用は、自治会等の負担軽減のみならず、市区町村の施策展開にも有用。

(*) 回覧板・掲示板による連絡事項の伝達、行政委員の推薦、防災訓練の実施、防犯灯・ゴミステーションの設置管理など、公共サービスの提供・協働や行政との連絡調整業務を指す。

3 地域コミュニティの様々な主体間の連携

【現状】

- 市区町村のうち、防災、地域福祉分野で自治会等以外の団体・専門家との連携支援を行っている団体は少数。
- 高齢者・子ども等を対象とした地域の居場所のリスト・マップを作成していない団体が多数。
- 消防庁、厚生労働省など関係省庁において、防災、地域福祉分野など個別分野での連携を進める施策を展開。

【様々な主体間の連携を強化する際の視点】

- 防災や地域福祉分野等における地域コミュニティの様々な主体間の連携を促進するためには、**市区町村による多様な主体に係る情報把握と「見える化」を前提に、明確な目的を持った活動を中心として、連携のコーディネーターを活用し、資金面・非資金面の支援を行うことが期待される。**

- ✓ 市区町村等が人材・財源面で連携をサポートし、職員以外にも、防災等の連携のコーディネーターを養成、活用。
- ✓ こども食堂など、目的が明確なプロジェクトベースでの連携を促進すれば、より実質的に地域活動の活性化が可能。
- ✓ 財源面等の支援のみならず、推進計画等の非資金的援助により、地域の事業者等のサポート団体の増加を期待。



5

- 地域活動のデジタル化を推進するため、市が、自治会連合会・地域交流アプリの開発事業者と三者協定を締結し、相互の協力体制を構築するとともに、利用促進に向けた積極的な支援を行っている事例がある。
- 地域交流アプリの導入など地域活動のデジタル化の推進は、大規模災害時の被害状況の情報伝達や安否確認のみならず、平時の情報共有等にも利用され、若い世代の参加に繋がっている。

地域コミュニティに関する研究会報告書（令和4年4月）（抜粋）

第3章 地域活動のデジタル化 3 自治会等を中心とした地域活動のデジタル化を進める際の視点

(2) 地域活動のデジタル化の目的と導入するサービス

日頃使われないシステムは災害時に使われないという傾向が強いため、災害時の被害状況等の情報伝達や安否確認のためにシステムやアプリを導入する場合には、**平時の情報共有や訓練等にも利用できるものにする観点が重要**（略）

金沢市における自治会等の地域活動のデジタル化を推進するための取組

アプリ活用三者協定

(※)利用促進に向けた市の支援

金沢市

- ・ 市政情報の発信（**危機管理部門からの災害情報を含む**）
- ・ 利用促進に向けた支援(※)

事業者

- ・ 管理、運営、機能拡充、活用サポート
- ・ 利用促進に向けたサービスの提供

金沢市 町会連合会

- ・ 各校下（学区）町会連合会への情報発信
- ・ 会議・行事への出欠確認

【参考】アプリの主な機能

連絡網機能

- ・ 町会内の情報配信を行う

グループウェア機能

- ・ 地域行事の参加確認を行う

地域情報配信機能

- ・ 自治体等が情報配信を行う

災害時安否確認機能

- ・ 災害時の安否確認を行う

出典：金沢市からの提供資料をもとに作成

○地域交流アプリの利用料等を補助

【補助対象】校下(学区)町会連合会
(R5.4現在、39/62団体導入済)

【補助率】3/4

【限度額】町会加入世帯数に応じて変動
(30万円～240万円)

○説明会等への派遣サポート

- ・ アプリ導入を検討している町会連合会や町会が主催する説明会に担当者を派遣。インストール作業の際には、地元大学生を活用したICT推進員が高齢者をサポート。

6

自治会等の持続可能性の向上に向けた行政協力業務の見直し

- 内閣府調査によれば、市区町村が自治会のために今後取り組むべき必要がある事項として、「行政からの依頼事項の見直し」が最多の回答であった。
- いわゆる「行政協力業務」のあり方については、自治会・町内会等の負担軽減に結びつけるために、行政協力業務に関する総合的な見直し、いわば棚卸しを行う必要性があり、市区町村に取組事例も出てきている。

【自治会のために今後取り組むべき必要があること】

1位	行政からの依頼事項の見直し	18.4%
2位	(財政的支援) 特定の目的・活動に対する助成	12.2%
3位	(会長役員等研修) 組織運営等 (マネジメント研修等)	10.2%
4位	(会長役員等研修) 防災・防犯	10.2%
5位	(財政的支援) 一般的な活動費支援	9.4%
6位	(人的物的支援) 自治会担当市区町村職員による人的支援	6.5%

出典：内閣府「地域活動における男女共同参画の推進に関する実践的調査研究検討会による調査」（平成28年11月）に基づき作成

【行政協力業務の見直しに関する市区町村の取組事例】

(自治会等以外の主体との連携)

- ごみステーションの清掃や広報誌の配布をシルバー人材センターに委託。(加古川市、八王子市)
- 一定の要件を備えたマンション管理組合を町内自治会と同様の組織として位置づけられるようにし、行政から回覧や業務委託を直接行うこととしている。(千葉市)

(部局横断的な見直し)

- 庁内で自治会に対する依頼事項を調査し、削減に関する検討・協議を実施している。(鳥取県鳥取市、大阪府大阪狭山市)
- 行政協力業務の見直しに向けた庁内調査を実施し、行政區長に依頼をしている様々な業務の洗い出しを行った。この調査は、行政區長へ依頼をしている担当課に対し、自治会の負担軽減について、気づきを与えることも狙っており、調査内容を精査し、今後の取組を検討。(福岡県筑後市)
- 自治会等への依頼ガイドラインを設け、例えば、回覧・掲示や委員就任の依頼基準を定めることで、自治会等の過度な負担の軽減に努めている。(川崎市)

出典：総務省「地域コミュニティに関する研究会報告書」（令和4年4月）及び
総務省「令和4年度地域コミュニティに関する意見交換会等の概要」（令和5年3月）

7

基本認識

○新型コロナウイルスの感染症危機がもたらした社会の急激な変化は、我が国がこれまで十分対応できていなかった課題を顕在化。

新型コロナ対応において感染状況把握などでデジタル技術の活用が進み、その可能性が広く認識。生成AIの登場など社会のDXは一層加速し、行政サービスの変革の期待。

人口減少・高齢化で各地・各分野で人材不足が生じ、地方の専門人材の確保が困難に。出生数は減少が継続。新型コロナの影響もあり、市町村の連携・協力の取組は道半ば。

災害、感染症への備えが進められてきたにもかかわらず、新型コロナの感染症危機に際して、想定されていなかった事態が相次ぎ、国と地方の役割分担等の様々な課題が指摘。

今後の地方行政のあり方に関し以下の課題への対応が必要

1. DXの進展を踏まえた対応

- デジタル技術を積極的に活用した業務改革を進め、人口減少により経営資源が制約される中で、職員等のリソースをより創意工夫を要する業務にシフト。
- 国・地方におけるデジタル化の共通基盤等の整備や、情報セキュリティの確保、デジタル人材の確保・育成等を促進。

2. 地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携

- 地方公共団体の経営資源が制約される中で、持続可能な形で行政サービスを提供し住民の暮らしを支えていくため、地方公共団体が、地域や組織の枠を越えて資源を融通し合い、他の地方公共団体や地域の多様な主体と連携・協働していく取組を深化。

3. 大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応

- 新型コロナ対応に際しての国と地方の役割分担等の課題を踏まえ、現行の地方自治法の国と地方の関係等の一般ルールを尊重しつつ、大規模な災害・感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす様々な事態に対して国と地方を通じた的確な対応が可能となるよう、地方自治法に国と地方の関係等の特例を設ける必要。

8

1. DXの進展を踏まえた対応

(1) DXによる地方公共団体の業務改革

- ① フロントヤードのデジタル化
 - ・ オンライン手続へのシフト、マイナンバーカードを用いた公共サービスの改革、申請書の標準化等を推進。
- ② バックヤードのデジタル化
 - ・ 国の支援の下、標準準拠システムへの円滑・安全な移行が必要。
- ③ フロントヤード・バックヤードのデジタル化の一体的取組
 - ・ 地方税以外の公金収納についてeLTAxを幅広く活用可能に。
- ④ デジタル技術を活用した意思形成と住民の参画
 - ・ より効果的に、意思形成に向けてデータを活用。生成AIなど最先端技術の適切な活用を含め、優良事例を横展開。

(2) 国・地方におけるデジタル化の共通基盤・共通機能等

- ・ 共通的なインフラやアプリケーションは、広域又は全国で共通化して整備。全国的な共通基盤・共通機能の整備については、地方の創意工夫を活かしつつ、国が制度面、財政面を含め役割を果たす。
 …国と地方の役割分担の原則からも、国が役割を果たすべき、全国的な規模・視点の施策・事業、全国的に統一して定めることが望ましい活動に該当
- ・ 国・地方間の情報共有を効率化すべき個別分野において、国・地方がそれぞれの情報をクラウド上に保存し、必要な範囲で互いの情報を活用する仕組みを、各主体による情報の適切な管理を前提に、積極的に推進。

(3) 地方公共団体における情報セキュリティとデジタル人材

- ① 地方公共団体における情報セキュリティの確保
 - ・ 国が示す情報セキュリティ対策に係る指針を基に、地方に対し、情報セキュリティ対策の方針の策定義務及びその方針に基づく措置の実施義務を課し、対策の実効性を担保することを検討。
- ② デジタル人材の確保・育成
 - ・ 国がデジタル人材の育成・確保に係る指針を策定し、職員の育成、外部人材の確保、都道府県・指定都市等による市町村支援等を促進。

2. 地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携

(1) 地方公共団体相互間の連携・協力

- ・ 市町村の自主的な連携による公共施設の集約化や専門人材の確保等の取組が重要。その上でコースに沿った者防府県等による調整・支援を促進。
- ・ 「地域の未来予測」^{*}を踏まえた、目指す未来像の議論を積極的に支援。
 ※ 行政需要や経営資源に関する長期的・客観的な変化・課題の見直し

(2) 公共私連携

- ・ 地域の多様な主体と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体の位置付けについて、法律上、市町村の判断で明確化することを可能に。
- ・ 地域コミュニティ活動の持続可能性向上のため、デジタル技術の活用、行政協力業務の棚卸しが必要。

3. 大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応 (略)

9

第3 地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携

2 公共私連携 (1) 地域における共助の仕組みを支える主体間の連携

地域社会においては、今後、様々な課題や資源制約が顕在化することが想定される。また、人口減少による市場の縮小は、民間事業者の撤退やサービスの縮小にもつながり、地域社会を取り巻く環境は、今後ますます厳しい状況となっていく。こうした環境変化によって生じる、人手不足や複雑化する課題に対応するためには、**これまで主に行政が担ってきた様々な機能について、コミュニティ組織、NPO、企業といった地域社会の多様な主体が連携・協働し、サービスの提供や課題解決の担い手として、より一層、主体的に関わっていく環境を整備することが必要**である。

こうした観点から、例えば、安心安全な地域づくり、子どもの居場所づくりや高齢者福祉など様々な活動を行う団体が参加して、住民同士の助け合い、支え合いを通じて地域運営を持続可能なものとする連携・協働の多様な仕組みづくりを進めている事例が見られる。地域の多様な主体による連携・協働の仕組みは、地域の実情に応じ、自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるものである。**地域の課題を共有し、解決していくため、多様な主体が参画し、連携・協働を図りつつ、それぞれの強みを活かした活動を行っていく仕組み(プラットフォーム)を市町村が構築し、その活動を下支えすることにより、人々が快適で安心な暮らしを営むことができる地域社会を形成する取組は、今後、重要性を増していく**と考えられる。(中略)

実際、市町村においては、一定の要件を満たした団体を条例に位置付け、意見具申等を通じて団体の意見を市町村の政策決定に反映させることや、市町村から団体に対して必要な支援を行うことなどを明確化する取組が見られる。

このような実情を踏まえ、市町村が構築した連携・協働のプラットフォームにおいて、多様な主体が活躍できるようにするため、**様々な関係者と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体については、法律上も、市町村の判断で、その位置付けを明確にすることができるようにする選択肢を用意して、活動環境を整備**していくことが考えられる。この場合に、民主的で透明性のある運営や構成員の開放性を担保する必要がある、そうした前提を満たした上で、このような主体に求められる具体的な要件及び役割の設定や、市町村による支援の具体的な方法については、市町村の自主性・主体性が尊重され、地域の実情に応じた取組ができるようになる必要がある。

10

「指定地域共同活動団体」制度の創設

R6改正

➤ 人口減少等により経営資源が制約される中で、住民が快適で安心な暮らしを営むことができるサービスの提供や地域課題の解決のため、今後、地域の実情に応じて、**地域社会の多様な主体が参画し連携・協働する仕組み(プラットフォーム)を、市町村が構築し、その活動を下支えする取組が重要。**〔第33次地方制度調査会答申(令和5年12月)〕

⇒ 令和6年の地方自治法一部改正により、「指定地域共同活動団体」制度を創設。

【施行期日】令和6年9月26日

1. 主体の指定

地域的な共同活動を行う主体

【イメージ】

・自治会・町内会等の地域の活動団体が、地域の多様な主体と連携・協働しながら、地域的な共同活動を実施

- 地域的な共同活動のイメージ
- ・ 地域の美化・清掃
- ・ 高齢者の健康づくり・生活支援、子どもの居場所づくり、多世代交流活動
- ・ 高齢者・子どもの見守り 等

市町村長が指定することができる

指定地域共同活動団体

以下の内容を市町村が条例で具体化

【指定対象】

・ **区域の住民** 又は **区域の住民を主たる構成員とする団体** を主たる構成員とする団体

【指定の要件】

- ・ 地域において**住民が日常生活を営むために必要な環境の持続的な確保に資する活動**を行う
- ・ 地域の**多様な主体との連携**等により効率的・効果的に活動を行う
- ・ **民主的で透明性の高い運営**その他適正な運営の確保 等

2. 指定の効果

- ・ 活動資金の助成、情報提供など、市町村の**支援**を受けることができる
- ・ 他団体との連携により効率的・効果的に活動を行うため、市町村に**調整を求め**ることができる
- ・ 市町村から**行政財産の貸付け**、関連事務の**随意契約による委託**を受けることができる

【行政財産の貸付けのイメージ】

- **市保健センター内の一室を活用し、交流喫茶等を開催**
- 市保健センターに相談に訪れた高齢者等が、その場で交流喫茶に参加することが可能。
- 市の健康診断等に合わせて、運動・食事の改善等について学ぶ健康セミナーを開催。



【随意契約による委託のイメージ】

- **公園の維持管理と、地域の美化活動を一体的に実施**
- 公園周辺の地域美化活動団体への委託で、地域資源を活用するなど地区の一体性がある環境美化活動が可能。



11

「指定地域共同活動団体」制度の運用等に係る考え方について

「指定地域共同活動団体」制度の運用等に係る考え方について（令和6年9月26日付け総務省自治行政局市町村課長通知）を基に作成

指定の要件等について

（地域の実情に応じて市町村の条例で定める）

- ① **良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動であつて、地域において住民が日常生活を営むために必要な環境の持続的な確保に資するものとして条例で定めるもの（特定地域共同活動）を、地域の多様な主体との連携その他の方法により効率的かつ効果的に行うと認められること**（地方自治法第260条の49第2項第1号）
・住民が地域において快適で安心な日常生活を営むために特に必要となる生活サービスの提供に資する活動を行う団体が、指定の対象
- ② **民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するために必要なものとして条例で定める要件を備えること**（同第2号）
・支援や調整、特例の適用（随意契約・行政財産の貸付け）などの特別な立場が与えられるため、適正な運営が確保されていることが必要。
①「民主的な運営」：構成員全員の意思に基づいて団体の運営に係る意思決定がなされている（例：代表者・役員が構成員の意思に基づき選出）
②「透明性の高い運営」：活動状況や財務状況などが対外的に公開されている（例：活動報告や会計書類の公表）
③「その他適正な運営」：前記以外の事項により運営の適正性が図られている（例：特定の者の排除等の不合理な構成員資格を設定していない）
- ③ **一定の事項を内容とする定款・規約等を定めていること**（同第3号）（定款等における代表者の決定など、組織としての基本的な体制の具備）
- ④ **前三号に掲げるもののほか、条例で定める要件を備えること**（同第4号）（例：営利活動、宗教的活動、政治的活動等を行わない）

適正な運営を確保するための仕組み

- ① **市町村長による指定地域共同活動団体の活動状況及び支援の状況の公表**（地方自治法第260条の49第4項）
・活動の状況や当該団体への公金支出を含む市町村による支援の状況について、指定を行った市町村が住民に対する説明責任を果たす
- ② **市町村長による報告徴収**（同第10項）
・適切な支援及び調整の実施、活動状況等の公表、随意契約及び行政財産の貸付けの特例の適用等のための情報の取得を含む
- ③ **市町村長による措置命令**（同第11項）
・市町村長は、団体の適正な運営を確保するため必要な一定の場合に、期限を定めて、その改善のために必要な措置（※）を講ずべきことを命ずることができる（団体の自主性・自立性を尊重する観点から、要件は限定的に規定）
i 指定要件を欠くに至つたと認めるとき ii 法令、法令に基づく行政庁の処分、当該市町村の条例に違反するとき
iii 運営が著しく適正を欠くと認めるとき（団体の運営が著しく公共の福祉を害すると認められる場合等。市町村が団体の自主性・自立性を尊重して判断することが必要）
- ④ **市町村長による指定の取消し**（同第12項）
i 指定要件を欠くに至つたと認められる場合であつて、措置命令によってはその改善を期待することができないことが明らかであるとき
ii 措置命令に違反したとき iii 不正な手段により指定を受けたとき iv. その他条例で定めるとき

※衆議院及び参議院の総務委員会における附帯決議を踏まえ、市町村議会においても、指定の要件等を条例で定める際の議会による審議に加えて、公表される情報を踏まえ、市町村による支援や調整等に関して、予算の議決や決算の認定等における審議等を通じて、適確なチェック機能を果たすことが求められる。

12

地域コミュニティ関係の支援策等

自治会・町内会活動に対する市町村支援への地方交付税措置

- 自治会・町内会等の加入率の低下や担い手不足等の課題に対応していくため、自治会等の加入促進等に係る取組に要する経費について、令和4年度に、「自治会・町内会加入促進に係る経費」、「自治会・町内会活動内容の周知に係る経費」を拡充しており、引き続き地方交付税措置を講ずることとしている。
- 住民活動支援事業（※）に対する地方交付税措置（基準財政需要額）標準団体（人口10万人）で4,491万円

（※）住民活動支援事業 ※R3年度：4,338万円（+153万円）
自治会・町内会活動（話し合いの場づくり等）支援事業、自治会・町内会加入促進に係る経費、自治会・町内会活動内容の周知に係る経費、地域活性化イベント（お祭り、地域PR等）助成事業、自主防犯活動（地域の夜回り等）支援事業、自治会・町内会所有施設等への補助（防犯灯設置、集会所建設改良、ゴミステーション設置、児童遊園整備等） 出典：「令和6年度地方交付税制度解説（単位費用編）」

地域活動のデジタル化の推進（令和6年度予算額：12百万円）

- ◆ 地域コミュニティに関する研究会報告書(R4)を踏まえて、自治会活動の事務負担の軽減や若年層を含む多世代の参加を促すため、地域活動のデジタル化を推進。

【令和5年度】

- 地域活動のデジタル化が進んでいない地域において、情報共有手段の効率化を図り、現役世代や若者の積極的な参加を促す観点から、電子回覧板等の「地域活動のデジタル化」の実証事業を実施し、報告書を公表。

【令和6年度】

- 実証事業の成果を踏まえ、市区町村が、電子回覧板機能を有する地域交流アプリを活用した自治会等の地域活動のデジタル化を進めていくためのハンドブックを作成し、その取組を促進。

コミュニティのあり方に関する調査研究等

（令和6年度補正予算額：20百万円）

- 自治会等の地域コミュニティ組織の持続可能性の向上や、「指定地域共同活動団体」制度の円滑な導入・運用に向けて、先行事例等の把握を通じた調査研究や、新たな制度の周知・啓発を実施する。

- ① 地方団体の実務担当者等を交えて、新たな制度の導入・運用に当たっての課題等を把握・整理し、有用な対応策等を調査研究
- ② 地方団体向けの説明会等による周知・啓発対策を実施

13

参考資料

都道府県別、地縁による団体及び認可地縁団体数（令和5年4月1日現在）

都道府県名	自治会等 地縁団体数(A)	(A)のうち 認可地縁団体数	都道府県名	自治会等 地縁団体数(A)	(A)のうち 認可地縁団体数
北海道	15,162	1,062	滋賀県	3,422	1,197
青森県	3,540	563	京都府	3,357	927
岩手県	3,809	561	大阪府	12,893	965
宮城県	4,406	555	兵庫県	10,188	2,284
秋田県	5,478	1,040	奈良県	4,022	635
山形県	4,623	1,633	和歌山県	3,782	764
福島県	5,949	1,129	鳥取県	2,732	822
茨城県	13,095	1,007	島根県	6,715	1,114
栃木県	4,569	858	岡山県	10,428	1,749
群馬県	2,956	803	広島県	6,966	1,163
埼玉県	7,212	895	山口県	7,202	1,199
千葉県	10,070	1,305	徳島県	5,105	136
東京都	8,950	1,152	香川県	6,362	1,361
神奈川県	7,506	1,403	愛媛県	6,339	733
新潟県	8,870	2,663	高知県	4,693	439
富山県	4,543	1,365	福岡県	10,499	2,469
石川県	3,999	1,030	佐賀県	2,507	1,375
福井県	3,755	1,003	長崎県	4,286	1,272
山梨県	2,543	373	熊本県	5,327	1,876
長野県	7,014	1,745	大分県	4,353	1,337
岐阜県	8,563	1,403	宮崎県	3,780	1,103
静岡県	6,165	1,996	鹿児島県	7,163	2,020
愛知県	14,191	1,731	沖縄県	1,097	409
三重県	5,652	1,454	全国	295,838	56,078

地縁による団体（自治会）功労者に係る叙勲、総務大臣表彰

地縁による団体功労者叙勲 【春：4月、秋：11月】

1. 概要

自治会長として、地域的な共同活動を通じて良好な地域社会の維持及び形成に顕著な功績を挙げた者について、叙勲（旭日単光章）を授与するもの。

（※）総務大臣表彰（又は自治大臣感謝状）の受賞が前提

- ・平成17年～ 藍綬褒章
- ・平成25秋叙勲～ 叙勲（旭日単光章）

2. 叙勲候補者の要件（①から④を全て満たすことが必要）

- ① 地域の自治会の長としての在職年数が20年以上である者又は地域の自治会の長としての在職年数が15年以上であって、他の公職歴（地方議会議員、各種行政委員会委員など）における功績を通算して地域の自治会の長としての在職年数が20年以上である者と同等と認められる者であること
- ② 地縁による団体功労者として、総務大臣表彰（又は自治大臣感謝状）を受賞している者であること
- ③ 70歳以上の者であること（叙勲一般ルール）
- ④ 褒章受章から5年を経過していること（叙勲一般ルール）
※藍綬褒章（自治会功労）を受章した者は叙勲の対象外

3. 受章者数の推移

年度	春	秋	計	年度	春	秋	計
平成25年度	—	14名	14名	令和元年度	54名	52名	106名
平成26年度	18名	18名	36名	令和2年度	53名	51名	104名
平成27年度	20名	20名	40名	令和3年度	52名	54名	106名
平成28年度	22名	24名	46名	令和4年度	50名	54名	104名
平成29年度	38名	41名	79名	令和5年度	55名	53名	108名
平成30年度	41名	45名	86名	令和6年度	51名	55名	106名

地縁による団体（自治会）功労者総務大臣表彰 【11月】

1. 概要

地縁による団体（自治会）の代表者等として、長年にわたり地域的な共同活動を通じて良好な地域社会の維持及び形成に顕著な功績のあった者について、地縁による団体功労者総務大臣表彰規程に基づき表彰するもの。

- ・平成13年度から実施（平成11～12年度は自治大臣感謝状）
- ・時期：11月27日（水） 場所：地下2階講堂

2. 被表彰対象者の要件（次のいずれかに該当する者）

- （1）在職年数に基づく者
 - ① 地縁による団体（自治会）の代表者として通算15年以上在職者
 - ② 都道府県又は指定都市を単位とする地縁による団体（自治会）の連合組織の代表者として通算7年以上在職者
 - ③ ①・②に掲げる在職年数に準じる者
- （2）取組内容に基づく者
 - ④ 地縁による団体の代表者として地域課題解決のために多大の貢献をなし、かつ他の地縁による団体の模範として推奨すべき活動を率先して行った者 ※令和5年度から追加

3. 受賞者数の推移

年度	計	年度	計
平成25年度	94名	令和元年度	151名
平成26年度	78名	令和2年度	150名
平成27年度	72名	令和3年度	151名
平成28年度	134名	令和4年度	150名
平成29年度	135名	令和5年度	161名
平成30年度	143名	令和6年度	173名

（令和6年度大臣表彰の様式）



15

地域運営組織に対する条例における位置付けについて①

第33次地方制度調査会
第17回専門小委員会資料

三重県名張市（地域づくり組織）

趣 旨： 基礎的コミュニティ、地域づくり組織及び市がそれぞれの活動を尊重し、協働及び連携によって住民主体のまちづくりを推進

主 体： 地域住民、地域で事業を行う個人・法人、通学・通勤者及びその地域で活動する各種団体で地域づくり組織が認めた者

基 準： ・ 民主的な運営に関する事項を規約に規定
・ 代表者及び役員が構成員の意思に基づき選出 されていること 等

活動内容： まちづくりの推進のための事業
(例)防犯パトロール、自主防災隊、子育て広場、観光客おもてなし事業、コミュニティバス運行、家事代行や日曜大工支援等のライフサポート事業 等

市の支援： 助成金の交付、地域ビジョン(※)の尊重等

(※)地域づくり組織が作成する、地域ごとの地理的な特性や地域資源等を活かし、地域課題の解決に向けた理念、基本方針、地域の将来像をとりまとめたもの。

団体数： 15団体（各区域に1つ）

その他： ・ 活動報告書や収支決算書等の提出を義務化
・ 上記書類の備え付け、公開（努力義務）
・ 地域の将来像等をとりまとめた計画策定（努力義務）

兵庫県明石市（校区まちづくり組織）

趣 旨： 市民と市、市民同士が協働してまちづくりに取り組むことにより、社会的な課題の解決を図り、もって地域の個性を生かした質の高い心豊かな社会の創造を目指す

主 体： 地域住民、地域で事業を行う個人・法人、自治会

基 準： ・ 民主的な運営に関する事項を規約に規定
・ 代表者及び役員が構成員の意思に基づき選出 されていること
・ 地縁団体、分野型市民活動団体、事業者、個人等、多様な主体で構成 されていること

活動内容： 協働のまちづくりを推進する活動
(例)子どもの学習支援、子ども食堂、防災活動、通学路の見守り、環境保全活動等

市の支援： 助成金の交付、事業計画の内容が実現されるよう配慮、地域事務局の設置及び人件費補助等

団体数： 28団体（各地区に1つ）

その他： ・ 事業計画、収支決算書等の公開を義務化
・ まちづくり計画書の策定（努力義務）
・ 計画をもとに、市と協働して行う事項を定めた協定を締結し、両者は内容を誠実に履行

16

大阪府豊中市（地域自治組織）	神奈川県茅ヶ崎市（まちぢから協議会）
<p>趣 旨：地域住民が主体となって地域コミュニティを活性化することができるよう配慮</p> <p>主 体：地域住民、地域で事業を行う個人・法人</p> <p>基 準：<u>・民主的な運営に関する事項を規約に規定</u> <u>・地域住民が対等な立場で話し合う場を設定し、地域の将来像を共有することにより形成した組織であること</u> 等</p> <p>活動内容：全ての地域住民を対象とし、<u>地域コミュニティ活動の総合的な調整その他地域課題の解決に向けた取組</u> (例)防災訓練、シニア向けスマホ教室、親子プール教室、その他イベント開催</p> <p>市の支援：助成金の交付、<u>市とのパートナーシップ会議の開催による重要な地域課題の解決に向けた協議</u>等</p> <p>団体数：9団体（各地区に1つ）</p> <p>その他：<u>・活動報告書の提出・公開を義務化</u> ・地域の将来像等を取りまとめた<u>計画策定（努力義務）</u> ・自治組織ごとの定例会議に市の担当職員が出席（情報交換や業務の依頼等） 会議では役割分担なども議論・調整</p>	<p>趣 旨：地域で公益を増進するために活動するコミュニティの認定その他コミュニティによる地域における公益を増進するための活動を促進</p> <p>主 体：区域内の全ての自治会、地区福祉を推進する団体、文化芸術等の振興団体、青少年などの健全育成団体</p> <p>基 準：<u>・民主的な運営</u> <u>・重要事項の決定に関与する者の一部が公募により選出</u>されていること 等</p> <p>活動内容：<u>地域において公益を増進するための活動</u> (例)乳幼児・保護者支援、子育て世代の居場所づくり、中学生の学習支援、健康づくり</p> <p>市の支援：助成金の交付や助言、情報の提供等</p> <p>団体数：12団体（各区域に1つ）</p> <p>その他：<u>・活動報告書や収支決算書等の提出を義務化</u> ・市との会議を毎月開催（情報交換や業務の依頼等） ・組織に参画する団体間においても、情報共有や役割分担の調整等が図られている。</p>

17

地方自治法（昭和22年法律第67号）（抄） 【「指定地域共同活動団体」制度関連部分】 ①

第二百六十条の四十九 市町村は、基礎的な地方公共団体として、その事務を処理するに当たり、地域の多様な主体の自主性を尊重しつつ、これらの主体と協力して、住民の福祉の増進を効率的かつ効果的に図るようにしなければならない。

2 市町村長は、前項の規定の趣旨を達成するため必要があると認めるときは、地域的な共同活動を行う団体のうち、地縁による団体その他の団体（当該市町村内の一定の区域に住所を有する者を主たる構成員とするものに限る。）又は当該団体を主たる構成員とする団体であつて、次に掲げる要件を備えるものを、その申請により、指定地域共同活動団体として指定することができる。

一 良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動であつて、地域において住民が日常生活を営むために必要な環境の持続的な確保に資するものとして条例で定めるもの（以下この条において「特定地域共同活動」という。）を、地域の多様な主体との連携その他の方法により効率的かつ効果的に行うと認められること。

二 民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するために必要なものとして条例で定める要件を備えること。

三 目的、名称、主としてその活動を行う区域その他の総務省令（※1）で定める事項を内容とする定款、規約その他これらに準ずるものを定めていること。

四 前三号に掲げるもののほか、条例で定める要件を備えること。

※1)地方自治法施行規則(昭和22年内務省令第29号)(抄)

第二十二条の五の二 地方自治法第二百六十条の四十九第二項第三号に規定する総務省令で定める事項は、次に掲げる事項とする。

- 一 目的
- 二 名称
- 三 主としてその活動を行う区域
- 四 主たる事務所の所在地
- 五 構成員の資格に関する事項
- 六 代表者に関する事項
- 七 会議に関する事項
- 八 会計に関する事項

18

地方自治法(昭和22年法律第67号)(抄) 【「指定地域共同活動団体」制度関連部分】 ②

第二百六十条の四十九 (続き)

- 3 市町村は、指定地域共同活動団体に対し、当該指定地域共同活動団体が行う特定地域共同活動に関し必要な支援を行うものとする。
- 4 市町村長は、指定地域共同活動団体が行う特定地域共同活動の状況及び当該特定地域共同活動に対する前項の支援の状況について公表するものとする。
- 5 指定地域共同活動団体は、特定地域共同活動を他の地域的な共同活動を行う団体と連携して効率的かつ効果的に行うため、当該特定地域共同活動と他の地域的な共同活動を行う団体が行う当該特定地域共同活動と関連性が高い活動との間の調整を行うよう市町村長に求めることができる。この場合において、市町村長は、必要があると認めるときは、当該調整を図るために必要な措置を講じなければならない。
- 6 市町村は、当該市町村の事務の処理が指定地域共同活動団体が行う当該事務に関連する特定地域共同活動と一体的に行われることにより、住民の福祉の増進が効率的かつ効果的に図られると認めるときは、当該事務の当該指定地域共同活動団体への委託については、第二百三十四条第二項の規定にかかわらず、政令(※2)の定めるところにより、当該市町村の規則で定める手続により、随意契約によることができる。

※2)地方自治法施行令(昭和二十二年政令第十六号)(抄)

第七十九条の二 地方自治法第二百六十条の四十九第六項の規定による随意契約は、指定都市の締結する同項の委託に係る契約が地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令(平成七年政令第三百七十二号)第四条に規定する特定調達契約に該当するときは、同令第十一条第一項各号に掲げる場合に該当するときに限り、これによることができる。

19

地方自治法(昭和22年法律第67号)(抄) 【「指定地域共同活動団体」制度関連部分】 ③

第二百六十条の四十九 (続き)

- 7 市町村は、指定地域共同活動団体が当該市町村の所有に属する行政財産を使用して特定地域共同活動を行うことにより、当該特定地域共同活動に関連する当該市町村の事務の処理と相まって、住民の福祉の増進が効率的かつ効果的に図られると認めるときは、第二百三十八条の四第一項の規定にかかわらず、当該特定地域共同活動の用に供するため、当該行政財産を、その用途又は目的を妨げない限度において、当該指定地域共同活動団体に貸し付けることができる。
- 8 前項の規定による貸付けについては、民法第六百四条並びに借地借家法第三条及び第四条の規定は、適用しない。
- 9 第二百三十八条の二第二項及び第二百三十八条の五第四項から第六項までの規定は、第七項の規定による貸付けについて準用する。
- 10 市町村長は、指定地域共同活動団体が行う特定地域共同活動の適正な実施を確保するため必要があると認めるときは、当該指定地域共同活動団体に対し、当該特定地域共同活動の状況その他必要な事項に関し報告を求めることができる。
- 11 市町村長は、指定地域共同活動団体が第二項に規定する要件を欠くに至つたと認めるときその他法令、法令に基づいてする行政庁の処分若しくは当該市町村の条例に違反し、又はその運営が著しく適正を欠くと認めるときは、この条の規定の施行に必要な限度において、当該指定地域共同活動団体に対し、期限を定めて、その改善のために必要な措置を講ずべきことを命ずることができる。
- 12 市町村長は、指定地域共同活動団体が第二項に規定する要件を欠くに至つたと認める場合であつて前項の規定による命令によつてはその改善を期待することができないことが明らかであるとき、同項の規定による命令に違反したとき、又は不正な手段により第二項の指定を受けたときその他条例で定めるときは、その指定を取り消すことができる。

20

21世紀地方自治制度についての調査研究会
令和6年度第3回研究会（2025年1月9日(木)）

シビックテックに関する実践と 研究の動向

～デジタルプラットフォームを通じた
市民協働に注目して～



筑波大学
University of Tsukuba

河合 晃一

I. シビックテックとは

シビックテック(civic tech)

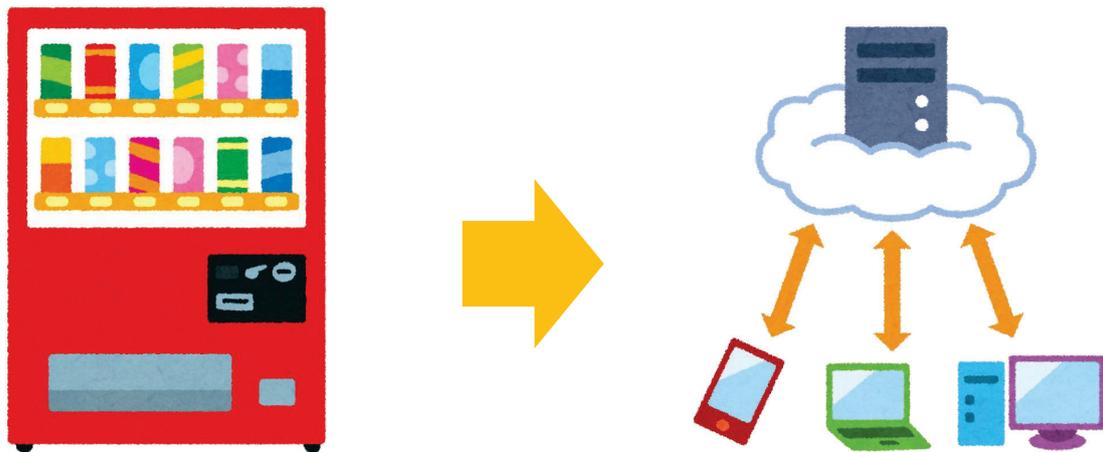
- シビック(市民)とテック(テクノロジー)を掛け合わせた造語
- 「市民主体で自ら望む社会を創り上げるための活動とそのためのテクノロジーのこと」
(鈴木・福島 2018)
- 市民が**行政と協働しながら** IT を使って主体的に地域の様々な課題を解決することも、シビックテック

3

シビックテックの歴史(1) Government 2.0

- アメリカで、「Web 2.0」を提唱した Tim O'Reilly が「Government 2.0」を提唱
- これからの行政は必要なデータやリソースをできるだけ市民に提供し、市民自らが必要なサービスを決定、あるいは創ることができるようなプラットフォームに行政はなるべき、という考え方

4



つまり、**自動販売機型の行政** (Kettl 2008) から、プラットフォームとしての**クラウド型行政**への変革

5

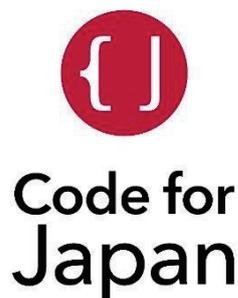
シビックテックの歴史(2)コミュニティとしての非営利団体

- 2009年に、Code for America (コード・フォー・アメリカ) が設立
- 全米から IT エンジニア (フェロー) を募集・選抜して地方都市の行政機関に1年間派遣し、その地域の課題解決の取り組みを支援するフェローシップ・プログラムを実施
- その後、ブリゲード (Brigade) と呼ばれる Code for ○○ が世界の国や地域で設立される

Code for Boston, Code for Philly, Code for Africa, Code for Germany、etc.

6

- 日本では、2013年に日本最初のブリゲードである Code for Kanazawa が設立
- その後、Code for Japan や Code for Tokyo のようなブリゲードが立ち上げられ、2019年3月時点で約80のブリゲードが日本に存在



7

日本におけるシビックテックの取組状況(1)

【政府によるオープンデータ化の推進】

2012年 電子行政オープンデータ戦略を策定

2016年 官民データ活用推進基本法が施行

2017年 世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画を策定

自治体のオープンデータ取組率(2023年3月1日現在)

79.1% (※都道府県や政令指定都市では100%)

8

日本におけるシビックテックの取組状況(2)

【ブリゲードや民間企業等によるアプリ開発】

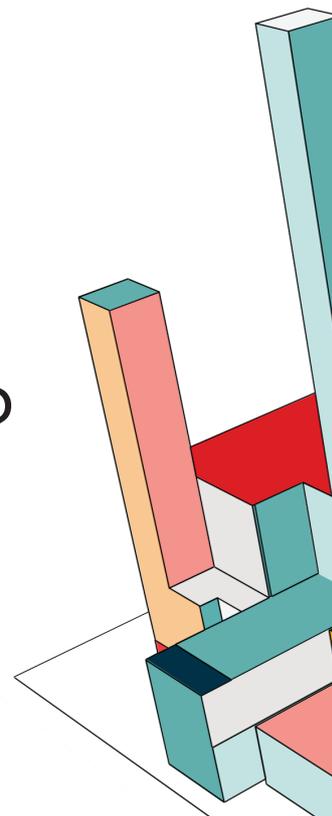
- ・5374(ごみなし)(金沢市)
- ・のとノットアローン(輪島市・珠洲市・能登町・穴水町)
- ・除雪車位置情報把握システム(会津若松市)

【課題認識】

- ・現状のオープンデータ化の取組では、民間企業による行政データの利活用を促すのに不十分(庄司 2016)
- ・アメリカやヨーロッパでは、オープンデータ化により透明性の向上や市民参加が促されているのに対して、日本ではそのレベルに至っていない(井上・谷口 2019)

9

Ⅱ. デジタルプラットフォームによる市民協働の動向



日本におけるデジタルプラットフォームの変遷

- ～2000 年代前半 電子市民会議室
- 2000 年代後半～ 地域 SNS（兵庫県の「ひよこむ」等）
- 2010 年代～ SNS（Twitter, Facebook, Instagram等）
- 2020 年代～ **参加型合意形成プラットフォーム**
(Decidim等)

11

民主主義のタイプとデジタルプラットフォーム

- ・オープンデータを活用したデジタル民主主義には、①監視型、②熟議型、③参加型の3つのタイプが存在。タイプの違いを考慮せず、単純化させたプラットフォームは失敗しやすい(Ruijter et al. 2017)
- ・この3つのタイプを念頭に、最近のデジタルプラットフォーム(アプリ)を下記のように分類

タイプ	機能	デジタルプラットフォームの例
監視(報告)	利用者が地域の課題を行政に報告する。	My City Report
熟議	利用者間または利用者・行政間で特定のテーマ(地域の課題、政策形成)について議論する。	Decidim
参加	利用者間または利用者・行政間での議論を通じて合意形成まで行う。場合によっては、課題に関する解決策を導く。	地域課題解決マッチングボックス(Ha4go)

12

My City Report (MCR)

- ・東京大学が中心となって、「ちばレポ」(千葉市)をベースに開発されたプラットフォーム
- ・2019年度から共同運営のコンソーシアムでの運用を開始。2024年度現在、千葉市など30以上の自治体を利用
- ・MCR for citizens を通じて、街の不具合(道路の異常や公園施設の破損等)を発見した市民が、その問題に関する情報(画像、位置情報)を他の利用者(市民)や自治体と共有
- ・自治体側は、必要に応じて報告された問題個所を補修し、対応状況を市民に報告する等のフィードバックを行う
- ・問題の性質によっては、自治体が町内会やNPO等と連携して問題解決に取り組むことも想定

13

Decidim(デシディム)

- ・2016年にスペインのバルセロナ市議会とDecidimコミュニティによって開発されたオープンソースのプラットフォーム
- ・2022年現在、世界各地の300以上の組織、40万人以上のユーザーが利用。日本では2020年10月に加古川市が初めて導入
- ・市民参加型の計画策定や、公園等の公共空間の利用ルールの整備・活用方法を協働で検討するプレイスメイキング等の合意形成のタイプに合わせて、様々なコンポーネントを設定可能

主なコンポーネントの種類	機能
ミーティング	会議の概要・議事録を掲載する
提案	提案を投稿したり投票する
調査	アンケートフォームを作成する
ディベート	テーマごとにコメントを投稿し結論を掲載する
ブログ	ブログ形式の記事を投稿する

※ 左記以外にも様々なコンポーネントがある

14

地域課題解決マッチングボックス(Ha4go)

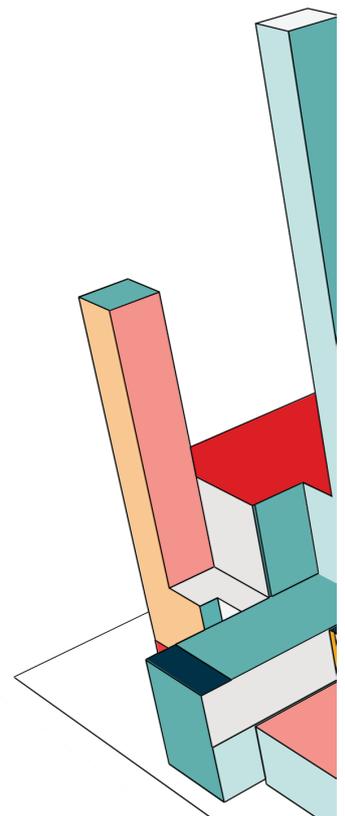
- Code for Philly 等のアメリカのブリゲードが利用している Laddr(ラダー)を参考に、Code for KanazawaがHa4go(ハシゴ)を開発
- 金沢市用にカスタマイズしたHa4goを、地域課題解決マッチングボックス(通称マッチ箱)として2023年度から試行運用開始

金沢市の地域課題解決マッチング事業

- 地域の課題を可視化させ、「課題保持者」(市民)と「課題解決者」(エンジニア)の距離を近づけるためのツールとしてプラットフォームを運用
- 市民がプラットフォームを通じて地域の問題を投稿し、投稿された問題について利用者間で議論、問題解決の方策について意見交換を行う
- その後、対面のマッチングイベントで課題保持者とエンジニアが意見交換。課題解決ためのプロジェクトチームを結成して、課題解決のためのアプリ開発等を協働で実施

15

Ⅲ. デジタルプラットフォームの利用効果についての議論



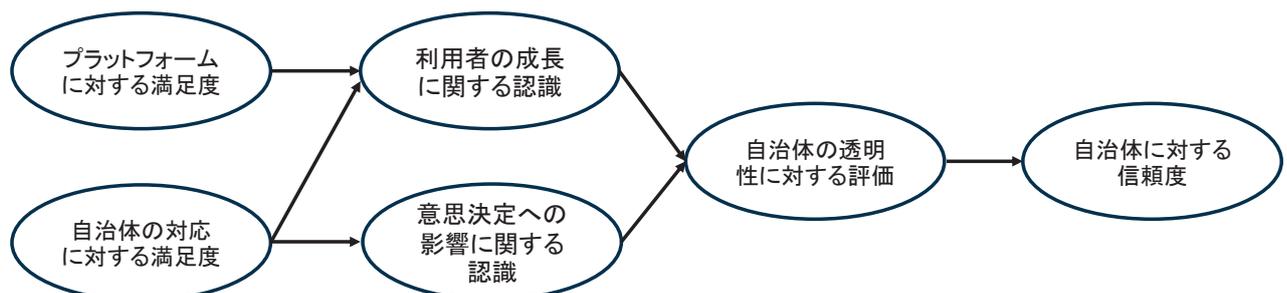
監視(報告)型プラットフォームの効果について

- May and Ross (2018) は、公共交通機関の問題を報告できる英国の FixMyTransport (FMT) というアプリを誰がどのように利用しているかを、サーベイデータを収集して分析
- 調査の結果、FMTの利用者には、年齢、性別、テクノロジーに対する態度、交通問題に対する積極性の度合いといった点で偏りが無いことを確認
- また、分析結果から、FMTが有用であると利用者が認識するためには、問題を報告した利用者に対するフィードバックが非常に重要であると指摘

17

熟議・参加型プラットフォームの効果について(1)

- Kim and Lee (2012)は、ソウル市ポータルサイト内のデジタルプラットフォームの1つである Oasis の利用者を対象にサーベイデータを収集し、プラットフォームに対する利用者の満足度や自治体に対する信頼度等の関係を構造方程式モデリングで分析



18

熟議・参加型プラットフォームの効果について(2)

- Mellon et al. (2022) は、デジタルプラットフォームが参加における不平等（デジタルデバイドによる参加者の限定）につながる恐れはあるものの、参加における不平等が政治的不平等な結果につながるわけではないことを指摘
 - プラットフォームの特徴や政治プロセスのあり方によって、デジタル民主主義が結果の不平等に結びつくことを防ぐことは可能と主張
- Tai et al. (2020) は、デジタルプラットフォームの利用が、オフラインの市民参加拡大にも結び付くことを実証。特に、富裕層よりも、そうではない層に対してその効果が大きいことを指摘

19

論点と研究課題

- 日本において、デジタルプラットフォームの利用は、利用者の認識（市民協働に対する認識や政府への信頼度）にどのような因果効果をもたらすのか？
- デジタルプラットフォームのタイプ・特徴の違いによって効果は異なるのか？
 - 自治体の協力を得て、DecidimとHa4goを使ったフィールド実験を計画（2025年度に実施予定）

実務上の課題

- そもそもデジタルプラットフォームをどのように普及させるか？利用に至るまでのハードルをどう克服するか？
- 「気軽な参加」と「熟議」のバランスをどう考えるか？
- 参加型プラットフォームでの議論の結果を、行政はどこまで意思決定に反映すべきなのか？／反映できるのか？

20

ご清聴ありがとうございました



第4回

21世紀地方自治制度についての調査研究会（令和6年度）

（第4回）議事要旨

- 1 日 時 令和7年2月4日（火）17:00～
- 2 場 所 （一財）自治総合センター 大会議室 ※WEB会議併用
- 3 出席者 河合 晃一 筑波大学人文社会系准教授
 釦持 麻衣 関東学院大学法学部准教授
 須川 忠輝 三重大学人文学部法律経済学科准教授
 高田 倫子 大阪公立大学大学院法学研究科教授
 西村 裕一 慶應義塾大学大学院法務研究科教授
 船渡 康平 信州大学学術研究院社会科学系准教授
 松本 朋子 東京理科大学教養教育研究院神楽坂キャンパス教養部准教授
 宮森 征司 新潟大学法学部准教授
 山羽 祥貴 東京都立大学大学院法学政治学研究科准教授

4 概 要

地方公共団体の長に対する求償権の行使について

（高田構成員から資料に基づき説明）

- 自治体の長に対する求償権の行使について、政策判断に関わるものについては賠償責任を問うべきではないとする考えがあるが、自治体の長が行う判断について、どのような基準で、それが政策判断であると評価されるのか。そもそも自治体の長が行う判断で、政策判断ではないものがあるのか。
- 基本的には、自治体の長の判断は政策に関わるものであり、他方で法的判断にも関わるものがあるという理解かと思われるが、政策判断とそうではないものを厳密に区分するのは困難ではないか。
- 政策判断とは何かという点については、自治体の政策は、予算と条例に基づいて行われることが基本とするのが一般的ではないか。予算と条例は議会の議決を経ており、政

策判断は団体として意思決定しているものであるから、誹謗中傷など明らかに政策ではない運動などを行う特異なケースを除き、個人に対して求償権の行使が行われるというのは考えにくいのではないか。

- ドイツでは、国際会議場の建設に係る投資家の出資に対する保証を市が引き受けるにあたり、そのリスクについて市長は議会に説明を行っていなかったとし、情報提供義務を怠ったことが違法と判断され、市長に対する求償権の行使が認められた事案がある。
- 国立マンション訴訟においては、裁判官として求償権の行使の是非の判断が先にあり、政策判断の該当性については、後付け的に説明しているようにも見える。仮にそうだとすれば、裁判官の判断を分けた具体的な事実は何か。
- 国立マンション訴訟においては、「自治体の長が景観保護に力を入れていたことを前提としつつ、そのためになされた措置は適切でない」という判断が前提にあったのではないか。それに対してどのような理由付けを行うかが、それぞれの判決で異なっており、平成22年判決では「行政の継続性」や「中立性・公平性」などが理由付けのポイントになっているが、平成27年判決では「目的は正当であるが、手段として取られた措置が適切ではなかった」とされた。
- 自治体と事業者との関係については、工場誘致が白紙になり、事業者に損害が発生した事例において、行政の継続性の観点から信義則の適用が認められたものがあるなど、対外的な国家賠償の場面で行政の継続性が強調されることは理解できるが、平成22年の国立マンション訴訟判決において、なぜ自治体の長に対する求償権の行使の場面でこの点が強調されたのか。
- 国立マンション訴訟においては、求償権の不行使が争われた住民訴訟の前に国家賠償訴訟があり、その国家賠償訴訟の判決をトレースして平成22年の住民訴訟の判決が下されたように思われる。対外的な責任と内部的な責任とが、この判決の中ではあまり区別されていないような印象である。
- ドイツの市町村の例では、日本とは異なり、市町村長に対する懲戒処分制度が設けら

れているが、市町村長の処分が日本以上に制度的にも担保されていることについて、日本の制度との比較において、どのように考えるべきか。

- ドイツの市町村長は選挙によって選ばれるが、一般職の公務員と同じ法律が適用されるため、日本とは市町村長の位置付けが異なり、単純比較は難しいと考えられる。他方、ガバナンス強化の観点から、ドイツの姿勢にならい、日本においては損害賠償の請求等を積極的に行うべきという考えもあり得るのではないか。
- 平成27年の国立マンション訴訟判決では、自治体の長については「一定の職業を除き、兼職が禁止されていないから、職務上の法的義務として要求される公正性・中立性も、一般職の公務員と異なる面があることは否定することができない」とし、公正性・中立性の水準が低下する根拠として示されているが、利害関係が発生する兼業の場合ほど、公正性・中立性が要求されるのが一般的ではないか。
- 自治体の長の位置付けとして兼職が禁止されていないということは、公正性・中立性についても兼業が禁止される一般職ほど厳格ではないという、実定法上の証拠の一つとして挙げられているのではないか。
- 日本のように住民訴訟に相当する仕組みがないドイツ法において、住民側からの統制という観点から見た場合、何かそれを代替ないし補完する要素は見られるか。
- 住民訴訟はアメリカ法に由来するものであるため、ドイツでは制度として存在していないが、財務会計上の違法な行為に対して訴訟が提起される例がしばしば起きている。この点、国家賠償法でいう「第三者に対する損害」が緩やかに理解されている可能性がある。また、「第三者に対する損害」がない場合でも、世論や野党の追及が追い風となり、求償権行使を認める例もあるように思える。

各国の住民登録制度について

(事務局から資料に基づき説明)

- 住民の協力なしには住民登録ないし住民把握が正確に行えないため、自主的に住民が自らの情報を行政に提供するための合理的な誘因が必要になる。この点、明治期の住民

把握の際に、出生届と死亡届で正確な情報の把握に差が出たという研究がある。死亡届は、埋火葬の許可を得るために必要であったため、住民側に死亡届を提出するインセンティブが与えられていたが、出生届はそのようなインセンティブがなかったため、当時の出生届からは正確な情報が把握できなかつたとされている。各国においては、住民から正確な情報を提供してもらうために、どのような工夫が行われているか。

- 夜警国家の時代では、徴兵や警察治安維持のために住民情報が使われるだけであったため、日本における当初の戸籍がそうであったように、各国においても、夜警国家であった時代の住民登録は、そこまで正確性が担保されていなかったのではないか。一方で、福祉国家化が進むと、社会保障サービスを受けるために住民登録が必要であるということにもなり、社会保障制度が整ってきた結果として、住民登録制度が一般に受け入れられるようになってきたという面もあるのではないか。
- 地方自治法上、住所を区域内に有している者が当該自治体の住民だということになっているため、「住所」がまず住民を特定するための情報として出てくると思うが、大正時代にあった寄留法では、「住所又は居所」となっており、必ずしも住所に限定していない。住民を特定する情報として「居所」が除かれた経緯は何か。
- 寄留法については、居所が二、三カ所あるといった問題があり、配給制度を実施するために、寄留簿とは別途、世帯台帳を調製するという制度変更が行われた。寄留法の時代と異なり、住民基本台帳法では、選挙人名簿の基礎としても住民基本台帳を用いるようになったため、「居所」という曖昧な概念ではなく、「住所」のみを用いるようになったのだと思われる。なお、今でも「居所」を用いている制度として、地方税や生活保護などがあるが、これは、居所の方が徴税しやすいといった行政側の事情や、住所が分からなくても今いる場所で保護しないとイケないといった、各制度固有の事情があるものと思われる。
- 住民登録制度がないアメリカやイギリスにおいては、住所の情報は個人の把握のためにどのような役割を果たしているのか。
- アメリカやイギリスにおいても、住所は日本と同様に個人を特定する重要な情報の一

つとして使われているのではないか。ただ、これらの国においては住民登録制度がないため、例えば運転免許証の住所と社会保障系で使われている住所が完全に一致しているかどうかは不明である。それぞれの制度だけを取ってみれば、一応4情報（氏名、住所、生年月日、性別）があれば、その人が誰なのか特定できるということかもしれない。

- スウェーデンでは、個人情報とは誰でも知り得る情報として扱われているということだが、日本ではDVの問題があり、住所非公開などの措置が自治体レベルで行われている。その点、スウェーデンではどのように議論されているのか。
- スウェーデンでは個人情報とプライバシー情報が別の概念として捉えられていると伺っている。個人情報は名前や住所といった公知の情報をいい、プライバシー情報は思想などの内面に关わる情報をいう。個人情報については、それが他人に見られたとしても、悪用されないよう各人がリスクテイクしていれば問題ないという考え方なのかもしれない。
- 住民登録台帳管理については市町村で行われているが、デジタル時代においては国が一元管理しても良いのではないかという議論がある。この点、どのような方向で考えられているのか。
- 住民基本台帳を国が一元管理することに関して制度として考えることは可能であるが、国が現場で住民登録の実務を行うことが可能かどうか、住民登録を行う際の居住実態の確認を国が行うことができるかといった点が課題になるのではないか。例えば、日本では、市町村窓口で居住実態を確認しているが、エストニアでは、オンラインによる転入手続きが可能になっており、国が保有する土地や建物台帳といったデータベースと賃貸契約書を照らし合わせるなどして、国が居住実態を捕捉できるような仕組みになっている。一方で、住民情報を国が一元的に管理することについて、国民の理解が得られるかという問題もある。日本でも以前、DVの問題に対応するために住民基本台帳を非公開にする制度変更を行ったが、社会の状況によって国民の理解を得られるかが変わってくる。
- 住民登録台帳の管理主体について、韓国では全国システムは国が管理主体になってい

るが、一方で住民登録台帳管理は基礎自治体が主体となっている。これは、日本と同様に自治体でシステムを持っているという理解で良いか。また、自治体でシステムを持っている場合、日本でいうところの「システムの標準化」は韓国でも課題となったのか。

- 韓国の住民登録制度は、日本と同じように基礎自治体が登録事務を行っており、一方で、全国的な住民情報データベースは国にあると承知している。韓国の場合、基礎自治体も住民登録台帳システムを持っているが、日本でいう独法のような組織が開発したシステムを自治体が利用しており、日本でいうところの「システムの標準化」がなされた後の世界観となっていると聞いている。ボトムアップ型の日本の「システムの標準化」とは違い、国が基礎自治体に対して事実上強制的に共通システムの導入を進めた経緯があると聞いている。
- 日本において、住民登録の事務を市町村が主に行っていることの歴史的な事情や経緯はどのようなものか。
- 戸籍や住民登録の制度は、もともと戸主などからの届出を要するローカルな仕組みであり、そういったローカルな手続を行うのは現場に近い市町村でないと現実的には難しかったという事情があるのではないか。戸籍は徴兵や徴税と密接に結びついていたため、明治初期の市制町村制において戸籍事務を扱うとされた市町村は、国としても重要な機関としてつくられたという経緯がある。そういう意味では、戸籍事務は当たり前のものとして市町村が行うものと捉えられていたのかもしれない。

資 料

地方公共団体の長に対する 求償権の行使について

第4回 21世紀地方自治制度調査研究会

2025年2月4日

大阪公立大学 高田倫子

はじめに

国家賠償法における公務員個人の賠償責任

- ・ 国家賠償法1条1項「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」
→判例・通説によれば、公務員個人は対外的に責任を負わない
- ・ 国家賠償法1条2項「前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。」
→国又は公共団体の内部においては、公務員個人の責任が問われうる

はじめに

求償権の行使をめぐる近年の動向

国家賠償法1条2項の求償権の行使は、かつてはほとんどなされてこなかったが、近年、これを怠るべきでないとする風潮が高まっている

- ・ 国家公務員制度改革基本法（2008年）

職員の倫理の確立及び信賞必罰の徹底のための措置の一つとして、「国家賠償法に基づく求償権について、適正かつ厳格な行使の徹底を図るための措置」（9条3号）を挙げる

- ・ 求償権をめぐる訴訟の増加

- 国又は地方公共団体が公務員個人に対して求償権を行使

- 地方公共団体の住民が住民訴訟を通じて求償権行使の懈怠を追及

はじめに

本報告のテーマ

地方公共団体の長は、どのような場合に求償債務を負うのか

- ・ 政策判断が争われる事例において、どのような場合に長の行為は違法となり、故意・重過失が肯定されるのか

- ・ 地方公共団体における長の地位の特殊性を、どのように考えるか（一般職の公務員と異なり、有権者によるリコール（地方自治法81条、83条）や議会の不信任決議（同178条）のほか、次の選挙を通じて責任が問われる）

裁判例

長に対する求償権の行使が争われた事例

- ・水道給水留保事件（東京地判昭58・5・11、東京高判昭59・2・29）
- ・佐賀県粉飾決算商工共済協同組合事件（佐賀地判平22・7・16、福岡高判平25・8・16）
- ・競争入札指名回避事件（熊本地判平24・10・26、福岡高判平25・8・16）
- ・国立マンション住民訴訟（東京地判平22・12・22、東京地判平26・9・25、東京高判平27・12・22、最決平28・12・13）
- ・国分寺市パチンコ店出店妨害事件（東京地判平31・4・11、東京高判令2・3・11）

裁判例

国立マンション住民訴訟一事案の概要

不動産の売買等を行う会社Aが、国立市内でマンション（以下「本件建物」）を建設・販売しようとしたところ、前市長が在職中にAの営業活動を妨害し、信用を毀損したとして、国立市に損害賠償を求めた

問題となった前市長の行為：①本件建物の建築反対運動の誘引、②本件建物の建築・販売の阻止を目的とした地区計画・条例の制定、③本件建物が違反建築物である旨の市議会での答弁、④本件建物が違反建築物であることを前提とした建築指導事務所長への対応の要求、都知事への電気、ガス等の供給承認の留保の働きかけ

→国立市は敗訴し、Aに損害賠償金及び遅延損害金の合計3123万9726円を支払った。その後、国立市の住民が、国立市が前市長に対して求償権の行使をしないのは違法に財産の管理を怠る事実にあたるとして、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、求償権の行使を求める住民訴訟を提起

裁判例

国立マンション住民訴訟—東京地裁平成22年判決(1)

東京地裁平成22年判決：住民の請求を認容し、前市長に対して求償金3123万9726円及び遅延損害金の支払いを請求するよう命じる

- ・地方公共団体における長の役割（地方自治法147条, 148・149条, 138条の2, 138条の3・180条の4・221条1項、238条の2）に鑑みると、長は「私人（私企業）に保障される営業の自由を尊重すべき義務を有することはもちろん、個別の私人との関係における従前の当該普通地方公共団体の対応を踏まえた事務の誠実な執行として、その営業の自由を積極的に侵害することがないように配慮することや、行政目的を達成する上での中立性・公平性を保持することが要請される」

裁判例

国立マンション住民訴訟—東京地裁平成22年判決(2)

- ・前市長の一連の行為は、全体的に観察すれば、適法建築物である本件建物の建築・販売の阻止を目的としてAの適法な営業行為を妨害するものであり、社会通念上許容される限度を逸脱し、前市長がAに対して負う職務上の法的義務に違反している

また、前市長の一連の行為の動機は景観保持にあると推認されるが、長として要請される中立性・公平性を逸脱し、急激かつ強引な行政施策の変更又は異例かつ執拗な目的達成行為であると評価できる基礎事実を十分に認識しながら違法行為に及んでおり、「少なくとも重大な過失があることは明らかというべき」

裁判例

国立マンション住民訴訟—東京地裁平成26年判決

前市長が求償に応じなかったため、国立市は、地方自治法242条の3第2項に基づき、前市長に求償金と遅延損害金の支払いを求める訴訟を提起したが、これに対して市議会は、求償権を放棄する旨の議決を行った

東京地裁平成26年判決：放棄議決は議会の裁量権の範囲の逸脱又は濫用に当たらず、求償権の行使は信義則に反して許されない

- ・前市長は、一連の行為を「Aという特定の企業の営業活動を狙い撃ち的に妨害しようとして行ったわけではなく、飽くまで、景観保持という自身が掲げる政治理念に基づいて行った」。前市長が掲げていた政治理念は、「民意の裏付けを欠く不相当なものであったと認めることはできない」
- ・違法行為とされた前市長の行為は、「個々の行為を単独で取上げた場合には不法行為を構成しないこともあり得るけれども、一連の行為として全体的に観察すれば、地方公共団体の長として社会通念上許容される限度を超える」程度のものであり、違法性は高くない

裁判例

国立マンション住民訴訟—東京高裁平成27年判決(1)

国立市は東京地裁平成26年判決を不服として控訴

東京高裁平成27年判決：原判決を取消し、前市長に対して求償金及び遅延損害金の支払いを命じる

- ・地方自治法上の地方公共団体の長の役割に鑑みて、長は「地域の行政を遂行するに当たり、公平性及び中立性を保つ必要がある」

「もっとも、一般職の公務員と異なり、地方公共団体の長は選挙によって選ばれ、公職選挙法による制限はあるものの、政治活動の自由があり、… 一定の職業を除き、兼職が禁止されていないから、職務上の法的義務として要求される公正性・中立性も、一般職の公務員と異なる面があることは否定することができない。」

また、個人の経済活動は憲法上絶対かつ無制限に保障されるわけではなく、「規制目的が公共の福祉に合致するものであり、規制手段が規制目的に照らして均衡のとれたものであり、法的に適正な手続に従って行われる限り、営業の自由を侵害したというだけで国家賠償法上違法とされるいわれはない。」

裁判例

国立マンション住民訴訟—東京高裁平成27年判決(2)

- ・ 前市長が「大学通りの景観利益を重視する立場から、都市計画法及び条例に基づき、…建築規制を行おうとしたこと自体は、それが『住民の福祉の増進』に沿うという一つの政策判断の下にされたものであり、…一定の合理性を首肯することができる」。しかし、住民運動の利用（①）、市議会や報道等で本件建物が違反建築物であるかのような印象を与え、将来給水拒否等の不利益を受ける可能性があること示唆した行為（③・④）は、手段として相当性を欠き、Aの信用を毀損した。「景観利益保護という目的の公益性があったとしても、それによって手段の違法性を阻却するものではない」。①③④の行為は、個々のみにみても不法行為となるものであるが、全体的に見て一連の不法行為を構成する。
- ・ 債権の放棄は、議会の議決だけで効力を生じるわけではなく、長による執行行為としての放棄の意思表示が必要であるから、求償権は消滅していない。また、平成27年には、市議会において放棄議決に反対し、求償権の行使を求める議決がなされており、国立市長は、現在の民意を反映している最新の市議会の議決に従うべきであるから、求償権の行使は権限の濫用又は信義則違反とはいえない。

裁判例

国立マンション住民訴訟—学説の評価

- ・ 否定的な見解
 - 長にどのような中立性・公平性が要請されるかが不明確
 - 外部関係において長の重過失が肯定されても、求償関係においては、長の行為の特殊性等に鑑みて、重過失が肯定されるのは例外である
- ・ 肯定的な見解
 - 政治的側面に焦点を当てる理解は適切でない
 - 議会の不信任決議や解職請求は、個別の行為についての事実に基づく法的判断ではなく政治的評価に関わるものであり、また、これらは最終手段であって手続的要件が厳格である

ドイツの法状況

連邦及び州

- ・連邦及び州の大臣：官吏と異なり損害賠償責任を負わない
 - 大臣への求償に関する規定はなく、官吏への求償に関する規定（連邦官吏法75条・官吏地位法48条）の類推適用もない
 - 大臣は政府の一員として議会又は首相に対して責任を負う
 - 官吏には能力に従った採用・昇進によって職務の適切な遂行が要請されるが、大臣は政治的決定に基づいて任命され、議会や首相の信任に基づく
- ・最近の例：連邦交通大臣アンドレアス・ショイヤーが主導した一般車両向けアウトバーン通行料の導入が、2019年に欧州司法裁判所でEU法違反とされ、政府は受託した企業に2億4300万ユーロを賠償
 - ショイヤーへの求償が検討されたが、2023年に断念

ドイツの法状況

市町村

- ・市町村長：市町村を勤務主体とする官吏（選挙官吏）として、官吏地位法48条の求償の規定が適用され、故意又は重過失により職務義務に違反した場合は賠償責任を負う
 - ・最近の例：ボン市長であったバーバラ・ディックマンが、国際会議場の建設をめぐって市に損害を与えたとして、市から求償権を行使される
 - 2020年にケルン行政裁判所はディックマンに100万ユーロの支払いを命じる
- ※日本と異なり、市町村は州の強力な監督下にあり、市町村長に対しては懲戒処分が科される（市町村＝州の行政機関）

おわりに

求償権の行使による公務員個人の賠償責任

- ・ 国・地方公共団体の財政的損害を補填すると同時に、義務違反への制裁として行政統制の手段となりうる
- ・ その一方で、個人に過大な責任を課すことは職務に対する萎縮を招く

特に地方公共団体の長について

- ・ 政策判断にともなうリスクに対して、損害賠償という形でどの程度責任を追及すべきか

参考文献

- ・ 安藤高行「首長であった者に対する国家賠償法1条2項に基づく求償権の行使をめぐる2つの事件(1)-(3)」自治研究91巻12号、92巻2号、4号（2015-2016年）
- ・ 飯島淳子「行政組織とその構成員の責任に関する一考察」法学81巻6号（2018年）
- ・ 塩野宏「地方公共団体の長の地位に関する一考察」同『国と地方公共団体』（1990年、有斐閣）
- ・ 西埜章「住民訴訟を通じての求償権の行使」明治大学法科大学院論集12号（2013年）
- ・ 同『国家賠償法コンメンタール 第3版』（勁草書房、2020年）
- ・ Ulrich Battis, Ministerhaftung, in: FS für G. Bemann, 1997
- ・ VG Köln, Urteil v. 10.9.2020 - 19 K 4769/18

各国の住民登録制度について

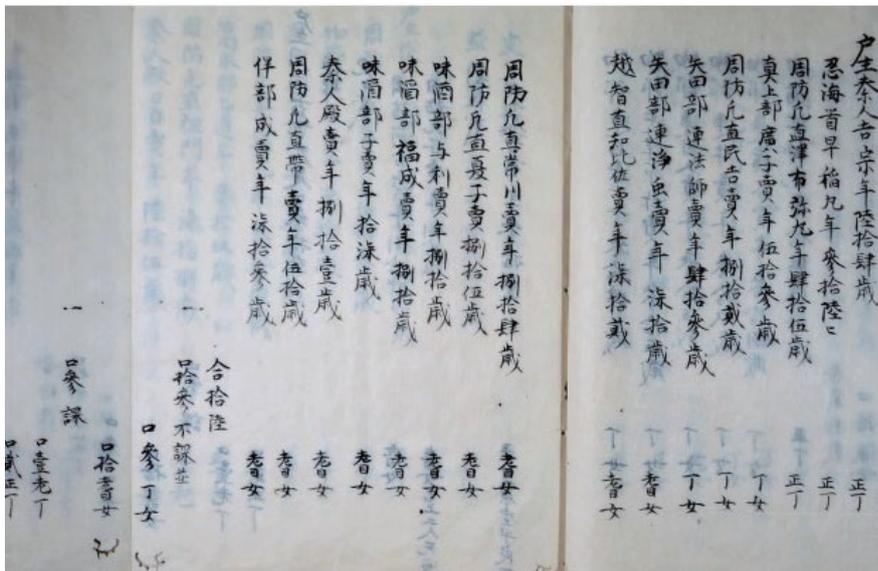
総務省自治行政局住民制度課
藤本元太

1

日本の場合—古代—

律令国家の下で戸籍・計帳の作成が始まる。

- 戸籍：班田収受（人民への口分田の分け与え）を行うための台帳。6年ごとに作られ、各戸ごとに戸主とその家族（戸口）の名前・年齢・続柄と総計などを記載。
- 計帳：調庸（税）の負担者の人数を把握するための台帳。毎年作成され、各戸主が戸口の名前・年齢などを書き上げた申請書を国衙に提出。



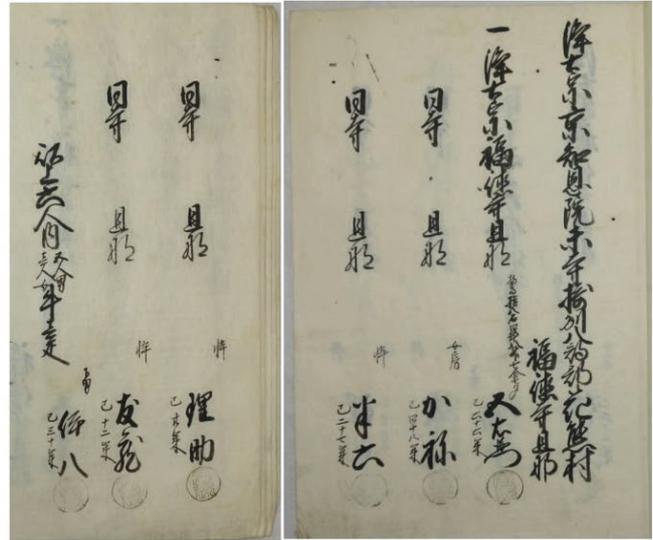
延喜八年周防国戸籍残欠（出典：山口県文書館HP http://archives.pref.yamaguchi.lg.jp/msearch/detail_doc/9742）

2

日本の場合－江戸時代－

- 幕府は、民衆の信仰を調査するため、宗門改帳の作成を各藩に指示。宗門改帳には、家族単位の氏名と年齢、檀那寺などが記載されており、事実上の戸籍として機能。
- 後に、夫役徴発のために作成される人別改帳と統合され、「宗門人別改帳」に。
- 「宗門人別改帳」の作成様式は藩によりまちまち。「本籍地主義」「現住地主義」が混在。

<p>以上六人内五人男／一人女牛老疋</p>	<p>同寺 且那 倅 理助 卍 同寺 且那 倅 友蔵 卍 巳十二歳 下男 伊八 卍 巳三十歳</p>	<p>浄土宗京都知恩院末寺撰州八部郡花熊村 福徳寺檀那</p> <p>一 浄土宗福徳寺且那 持高拾八石四斗八升七合七勺 五右衛門 卍 巳六十六歳 女房 かね 卍 巳四十八歳 倅 半六 卍 巳二十七歳</p>
------------------------	--	--



摂津国花熊村「宗門人別御改帳」天明5年3月 (出典：神戸大学付属図書館HP <https://lib.kobe-u.ac.jp/support/exhibition/digital2021/1-4/>)

3

(参考) ヨーロッパでは

- 近代以前において、領域内の住民を把握する上で、ヨーロッパでは教会の存在が大きい。
- 「教区簿冊」が教会に備え付けられており、生まれた子どもに洗礼を受けたこと、結婚に立ち会ったこと、死者の埋葬を行ったこと等、個人のライフイベントが記録されている。国勢調査がない時代の人口を推計する上で有効
- 例えば、スウェーデンでは1991年まで人口登録簿を教会が作成していた。

BAPTISMS solemnized in the Parish of <i>S. Mary Magdalen Harlow</i> in the County of <i>Essex</i> in the Year 1862						
When Baptized.	Child's Christian Name.	Parents Name.		Abode.	Quality, Trade, or Profession.	By whom the Ceremony was performed.
		Christian.	Surname.			
<i>18/2. Easter Day April 2. No. 409.</i>	<i>William James</i>	<i>James</i>	<i>Spice</i>	<i>London</i>	<i>Servant</i>	<i>M. B. Salt.</i>
<i>Michaelmas Sunday Nov. 27. No. 410.</i>	<i>Thomas William and daughter Elizabeth</i>	<i>Thomas</i>	<i>Morris</i>	<i>London</i>	<i>Labourer</i>	<i>J. B. Salt.</i>
<i>No. 411.</i>	<i>N.B. This Register was taken to the Sandwich Islands, by mistake and not received back for nearly two years, when fresh Registers were had,</i>					
<i>No. 412.</i>						<i>J. Newton Smith</i>
<i>Priest of S. Mary Magdalen Harlow.</i>						

教区簿冊（洗礼）のイメージ (出典：Essex County Council <http://www.essexrecordofficeblog.co.uk/tag/parish-register/>)

4

日本の場合—明治以降—

- 明治4年 戸籍法

家を単位とする戸籍簿に身分関係の変動（出生、婚姻、死亡等）を登録。戸主が届出。

- 大正3年 寄留法

90日以上本籍外において一定の場所に住所又は居所を有する者は、寄留者として寄留簿に記載（戸籍制度の補完）

〔昭和15年頃～ 配給制度の実施のため市町村が世帯台帳を整備〕

- 昭和22年 新戸籍法

家制度の解体に伴う改正。「戸」単位ではなく、夫婦単位の編纂

- 昭和26年 住民登録法

寄留法と異なり、市町村の区域内に住所を有する者の全部を登録。世帯単位で編成。

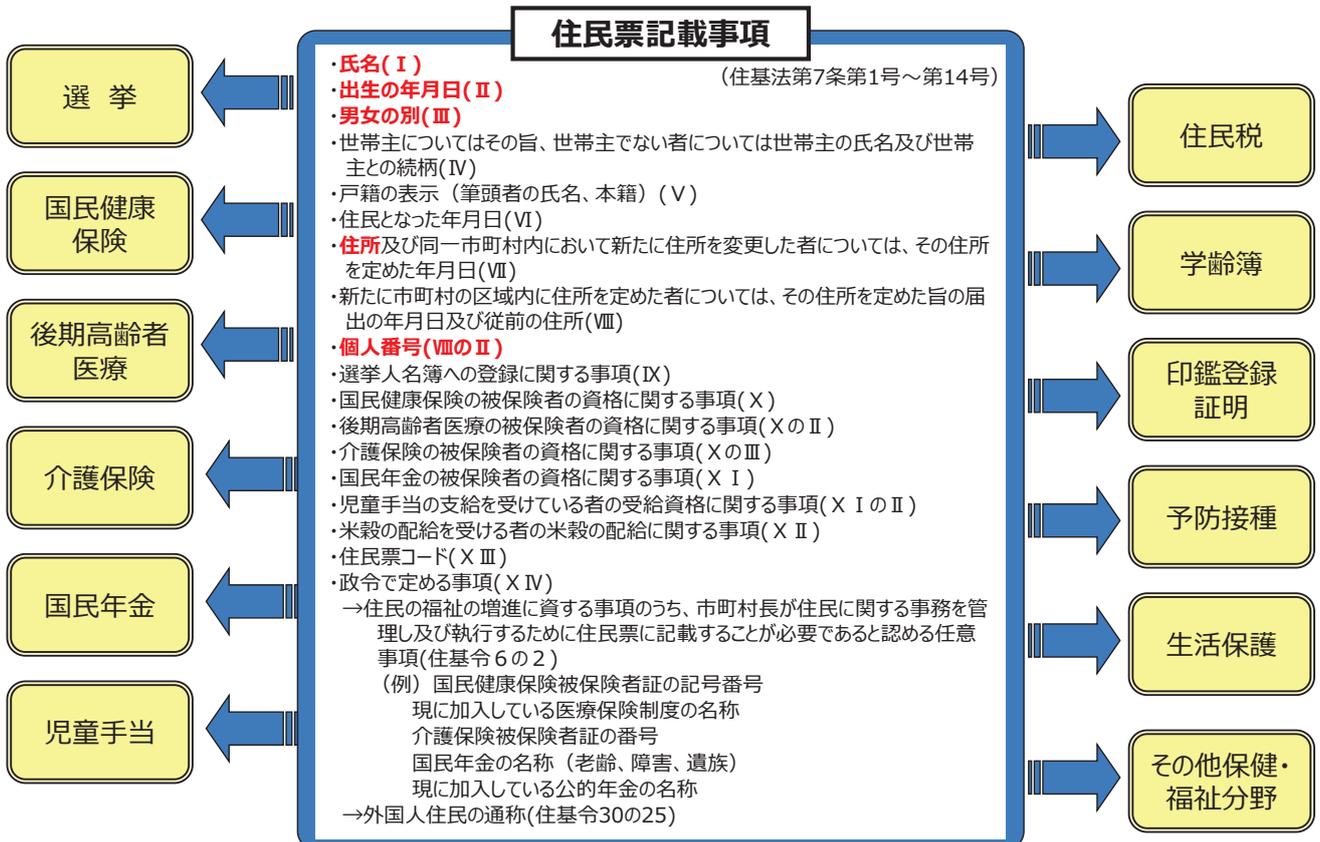
- 昭和42年 住民基本台帳法

選挙、国保等、各種の台帳制度を一元化。市町村が、個人単位の住民票を世帯単位で編成。

身分関係の公証

居住関係の公証

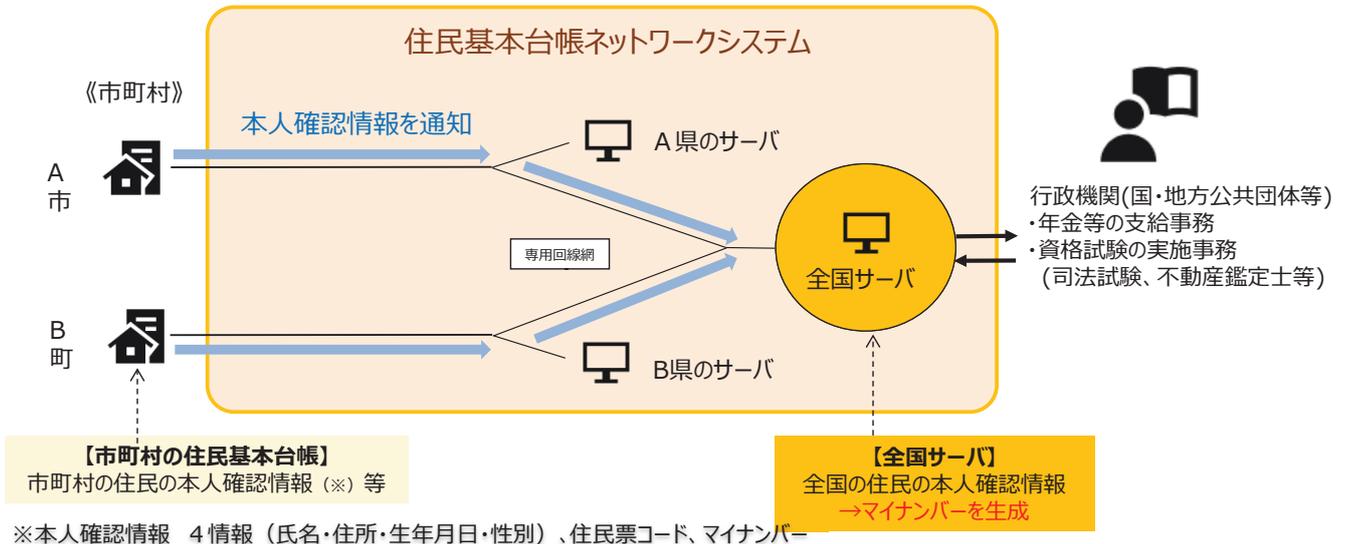
住民票記載事項と他の行政分野との連携



住民基本台帳ネットワークシステム

住基ネットは、個々の市町村が作成する住民基本台帳をネットワーク化し、全国共通の本人確認を可能とするシステム（2002年から稼働）

- 国や都道府県等の行政機関は、住基ネットを通じて本人確認情報の提供を受けることが可能。
→年金の現況届の省略等により、住民の利便性が向上
- 住基ネット全国サーバでマイナンバーを生成するなど、マイナンバー制度の基盤となっている。



7

マイナンバーカード

本人の申請により交付され、個人番号を証明する書類や本人確認の際の公的な本人確認書類として利用でき、また、様々な行政サービスを受けることができるようになるICカード。

券面に記載される主な情報は、

- 氏名
- 住所
- 生年月日
- 性別
- 顔写真
- マイナンバー
- 有効期限



【おもて面】

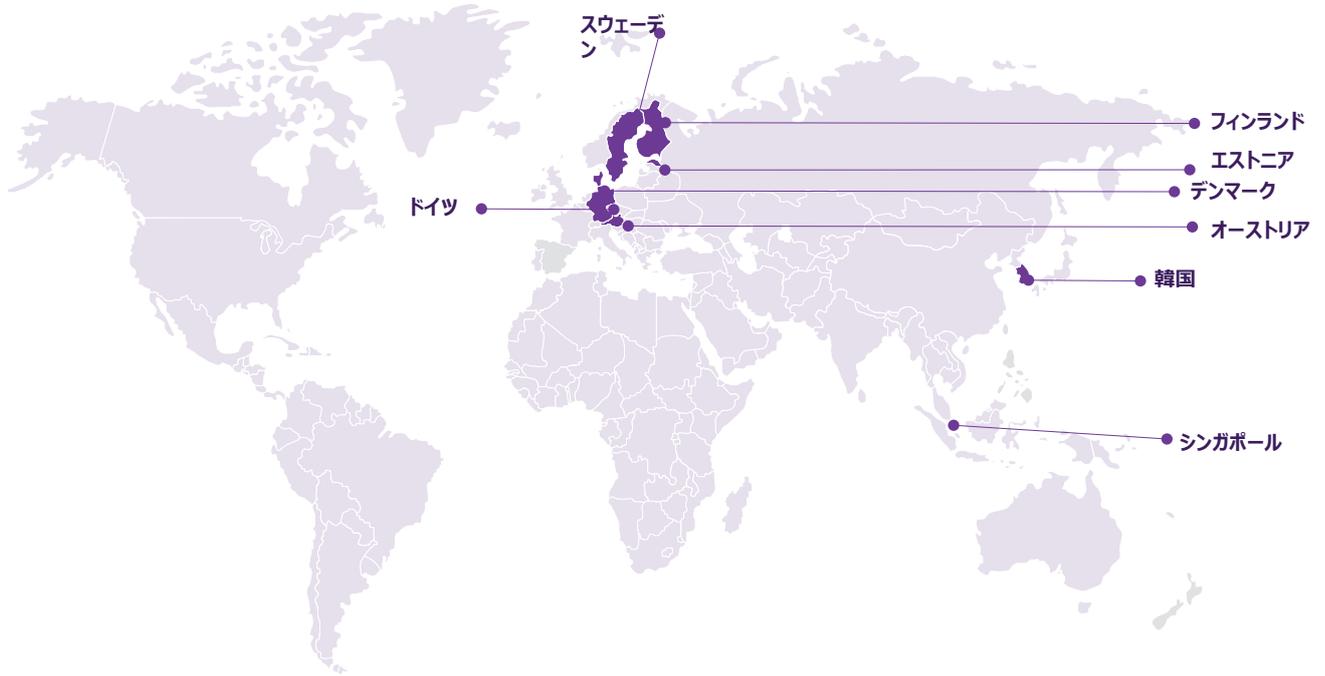


【うら面】

8

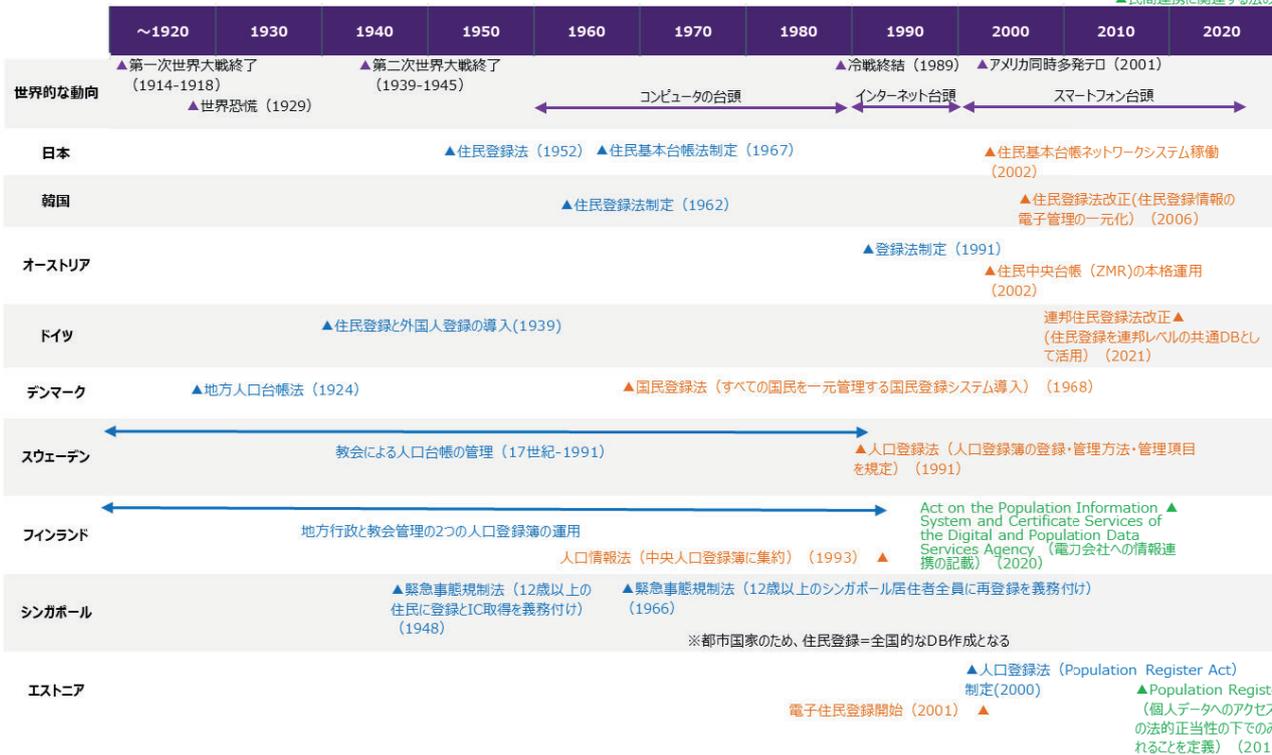
各国の住民登録制度

対象は、住民登録制度がある8か国。

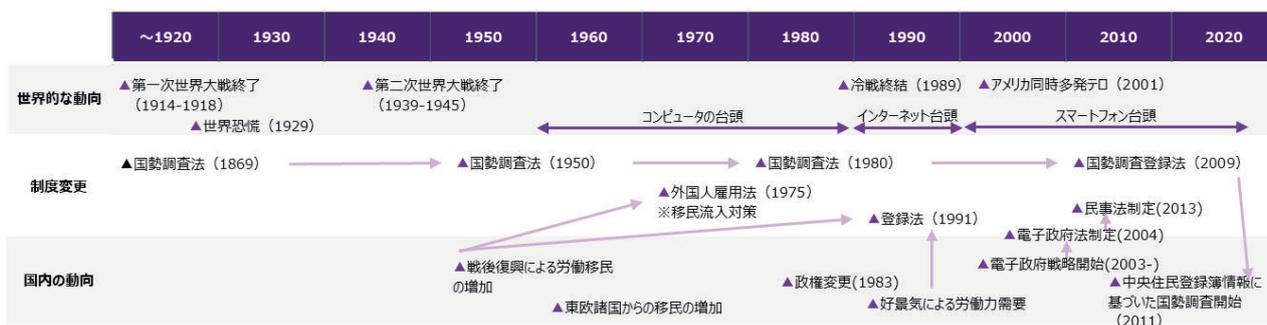


各国の住民登録制度の歴史

- ▲住民登録制度開始
- ▲全国的なデータベース構築
- ▲民間連携に関する法の制定



オーストリア



住民登録の歴史

- **国勢調査法 (1869年)**
→10年に一度実施される国勢調査を元に、**市町村毎の**住民登録簿が作成・運用されていた
- **登録法 (1991年)**
→すべての住民に住民登録を義務付け、それらの登録データを中央住民登録簿に登録し、**連邦政府が一元管理**を実施 (経緯)
-移民が増えたことにより、移民政策・外国人政策の観点から、厳密に住民情報を管理する方法が必要となった
-国勢調査を元にした住民登録簿の作成・運用は事務コストや収集ロードタイムがかかることから、中央管理の登録簿作成の必要が生じた

IDカードに記載される主な情報



- 写真
- 氏名
- 有効期限
- 生年月日
- 性別
- **署名**
- 発行日
- 発行機関
- 出生地
- 国籍
- **身長**
- QRコード (QRコードに含まれるデータは、無料アプリでチェック可能。)
(上記以外に、**指紋**情報がICチップに格納される)

ドイツ



住民登録の歴史

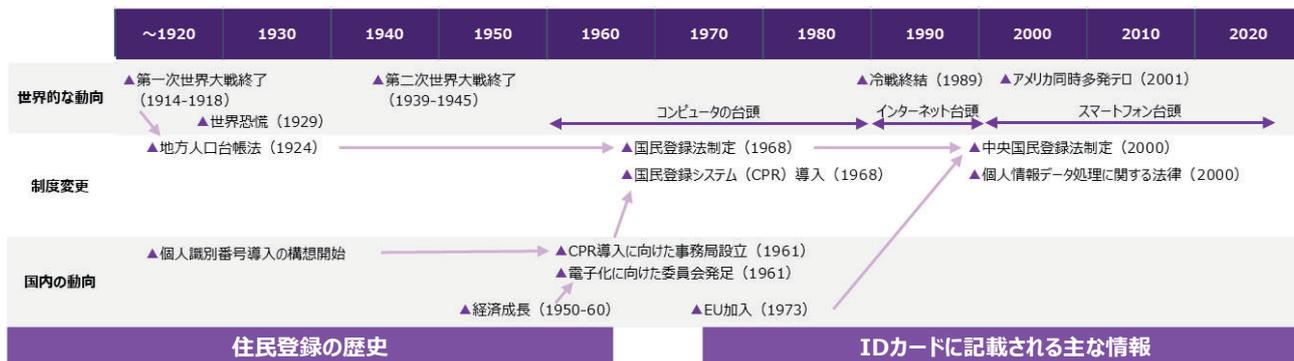
- ※1970年代に、行政事務の効率化を目的として、個人識別番号の導入 (連邦住民登録法案) が検討されたが、国民のプライバシー侵害の懸念が大きく成立に至らなかった。
- **住民登録大綱法 (1980年)** ※連邦法
→本制度に基づいて各州の住民登録法が制定
→住所登録の義務や住民登録の担当部署等がもつことのできる権限、データの取扱い等の規定
- **住民登録大綱法改正 (2002年)** ※連邦法
→住民登録制度に情報通信技術を活用するための条件整備
→州の住民登録法を改正して住民登録大綱法の規定に適合させることを州に義務付け
- **住民登録大綱法廃止 (2015年)**
→住民登録・証明関係法は新たに連邦の専属的権限とされた
- **連邦住民登録法 (2015年)**
→各州の住民登録制度は統一されているが、住民登録DBは自治体及び州個別のもの
- **連邦住民登録法改正 (2021年)**
→住民登録を連邦レベルの共通DBとして活用することを目的に改正 (識別子として、納税者番号を利用)

IDカード(eIDカード)に記載される主な情報



- ①写真
- ②氏名
- ③シリアルナンバー
- ④生年月日
- ⑤国籍
- ⑥出生地
- ⑦カードアクセス番号
- **⑧署名**
- **⑨目の色/身長**
- ⑩住所
- ⑪発行日
- ⑫発行機関
- ⑬**信仰名/仮名** (ある人のみ)
- ⑭口
- ⑮MRZ

デンマーク



■ 地方人口台帳法 (1924年)

→第一次世界大戦後の配給物資管理・住民からの税金徴収・信頼できる居住情報の蓄積を目的として、地方自治体毎の住民登録簿作成が義務化、1968年の国民登録法制定まで実施された
→税金逃れ（他の自治体に引っ越しすると前年の収入が追えない等）を防ぐため、住民登録簿の更新の度に地方自治体から中央管理局への報告を義務付けていたが、中央管理局の運用が継続不可となり、本取組は中止された

■ 国民登録法 (1968年)

→すべての国民を一元管理する中央個人登録簿システム（Central Persons Registration : CPR）及び個人識別番号（CPR番号）の導入
→1968年以前の地方自治体毎に管理されていたデータは全てCPRに移行され、一元管理

■ 中央国民登録法 (2000年)

→国民のプライバシー保護の強化、官民機関・企業におけるCPR使用における規制を規定

日本におけるマイナンバーカードのような、物理的なIDカードはない。

（運転免許証、健康保険証、パスポートにCPR番号（国民識別番号）が記載される）

13

スウェーデン



※スウェーデンの住民登録制度の歴史は古く、1686年には教会区ごとの住民記録管理に関する統一規則が制定されていた。

■ 人口登録条例 (1946年)

→個人識別番号の導入
→人口登録は統計上の目的だけでなく、税金徴収・労働市場の管理等に利用されるようになる

■ 人口登録法/人口台帳法(1991年)

→教会と国家の分離により、人口登録の管理は教会の教区事務所から国管轄の税務局に移管

※スウェーデンでは個人情報には誰でも知りえる情報と捉えられている。税務局が管理する人口登録簿の情報のうち、氏名・住所等の限られた情報のみではあるが民間企業に販売されており、これらの収益は税務局の運用費用にあてられている。



(表面)

- ①名前 (姓・名)
- ②性別
- ③国籍
- ④生年月日
- ⑤社会保障番号 (PIN)
- ⑥身長
- ⑦IDカード番号
- ⑧カードの有効期限
- ⑨カードアクセスナンバー
- ⑩署名
- ⑪顔写真

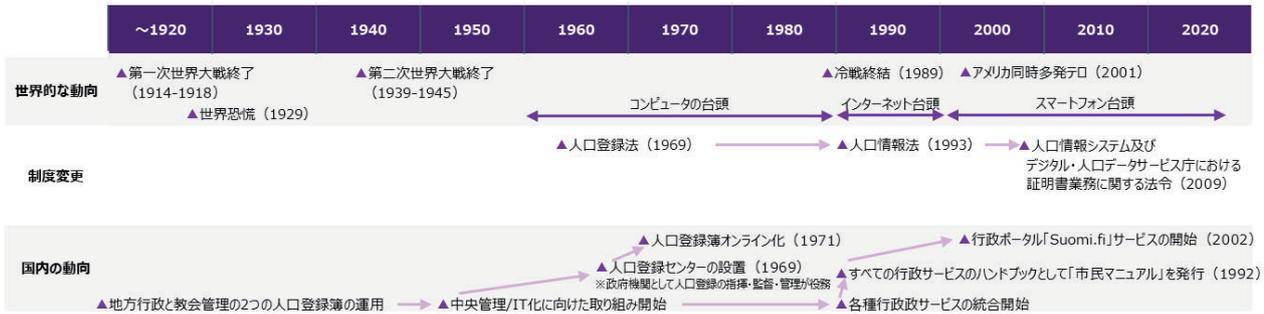
(裏面)

- ①発行元
- ②発行日
- ③署名 (自筆)
- ④MRZ

(上記以外に、指紋情報がICチップに格納される)

14

フィンランド



住民登録の歴史

IDカードに記載される主な情報

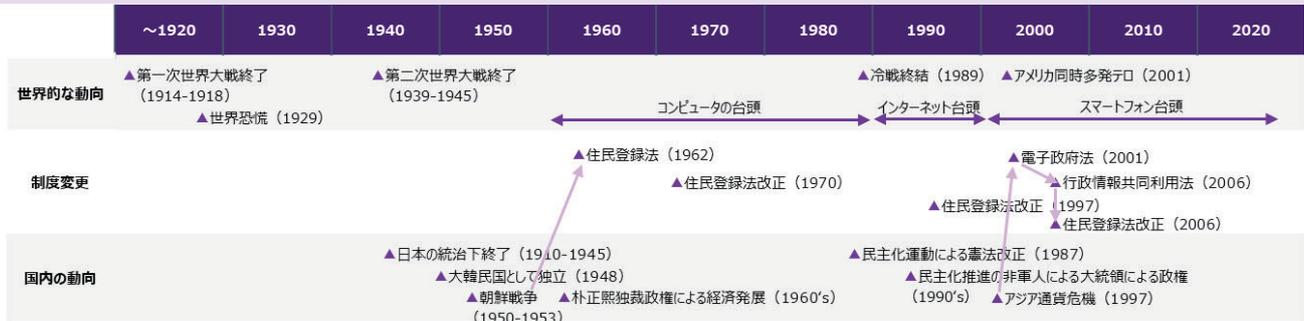
- フィンランドにおける住民登録は 16世紀より開始されていた。当時は地方行政と教会がそれぞれ別の目的・別の管理簿を運用していた。
- 1950年頃から国による集中管理・IT化に向けた取り組みが開始され、1971年より人口情報システムが導入された。
- 現在は、人口情報システムのデータは幅広い行政サービス（選挙・課税・司法・統計調査等）に利用されており、また行政のみならず民間組織・企業もこれらのデータへのアクセス・利用が可能である。



- 氏名
- 写真
- 性別
- 国籍
- 発行日
- 署名
- ICチップの詳細は不明

15

韓国



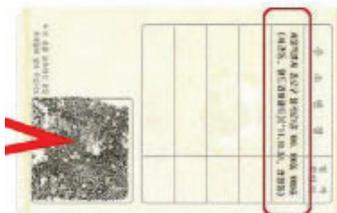
住民登録の歴史

IDカード (住民登録証)に記載される主な情報

- **住民登録法 (1962年)**
→住民登録制度の導入
→朝鮮戦争等による国内の住民管理等を強化すること、戸籍によって住民管理を行っていたが戸籍では住所地を追えなくなった等の背景も。
- **住民登録法改正 (1970年)**
→住民登録カード (顔写真付き) の発行を義務付ける
- **住民登録法改正 (2006年)**
→全住民の登録を義務化
→住民管理に係るシステムのデジタル化として住民登録情報の電子管理の一元化
→住民登録番号における利用範囲に関して「市・区の長は住民に対して 住民登録番号を付与しなければならない」旨を規定
※韓国にも戸籍制度があったが、2008年に廃止。

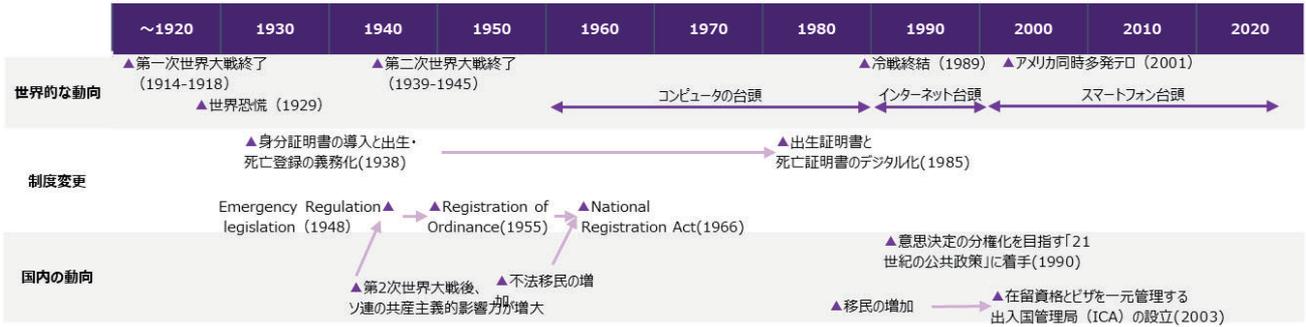


- 氏名 (ハングル・漢字)
- 写真
- 住所
- 発行日
- 住民登録機関
- 住民登録番号
- 変更内容欄
- 指紋 (親指)



16

シンガポール



住民登録の歴史

- Emergency Regulation legislation (1948)**
 →共産主義者の侵入への抑止として、12歳以上の住民に国民登録と国民登録カード取得を義務付け
- National Registration Act (1966年)**
 →12歳以上のシンガポール居住者全員に再登録を義務付け、誤った情報を登録・提供した場合の罰則（最高5,000ドルまたは5年までの禁固刑）を定めた条項が含まる ※1967年に国民登録身分証明書も併せて導入された
- Advisory Guidelines on the Personal Data Protection Act for NRIC and other National Identification Numbers (2013年)**
 →事業者等は、法律上認められる場合を除いて、国民登録番号を取得・使用・開示してはならないことが明確にされた（デジタル技術の変化に適用するため、個人データの管理や保護の必要性が高まったことが背景にあり）

IDカード (国民登録番号カード)に記載される主な情報



- NRIC番号
- カラーでない写真
- 氏名
- 人種
- 生年月日
- 性別
- 出生国・出生地
- NRIC番号のバーコード
- 所持者の**右手拇印**
- 国籍(永住権保持者のみ)
- 発行日
- 住所

エストニア



住民登録の歴史

- プロピスカ法(Propiska)制定 (1932年)**
 →ソ連による住民の住所地の特定・制限（都市部への流入抑制）のため、16歳以上の国民パスポート所持が義務化された。市民サービス（住所変更、就職、教育機関への入学等）の手続きにおいても、必ず国民パスポートの提示が必要とされた。
- エストニア情報政策原則 (1998)**
 →独立を機にアクセシビリティ・効率性・低コストを重視した国家IT開発戦略を起草、1998年議会承認
- 人口登録法 (2000年)**
 →ソ連から1991年に独立した当時、ロシアからの移民が多くを占めていたことから、国民の識別を図ろうとした。（当初は、エストニアに起源のある者にのみ市民権を与える方針としていた）

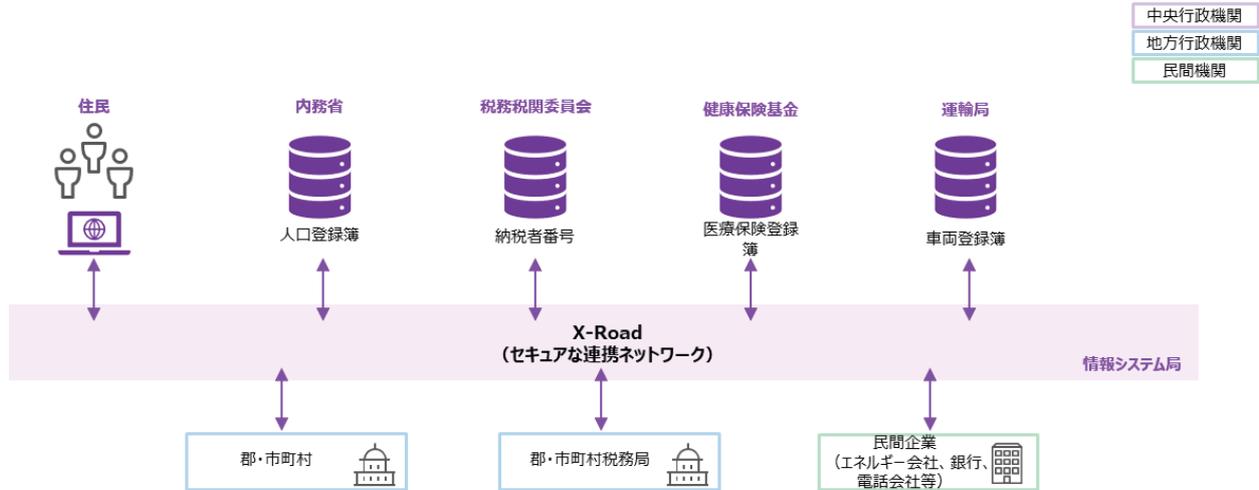
IDカード (eIDカード)に記載される主な情報



- 顔写真
- 氏名
- 生年月日
- 性別
- 国籍
- 署名
- 国民ID番号 (11桁)
- カード番号 (9文字)
- 有効期限
- 出生地
- 発行日
- 機械コードでのカードや保有者のデータ



行政サービス間における住民情報の連携イメージ



住民情報を用いた民間サービスの事例

X-Roadとは、エストニア内の行政サービス間のシステム・データベースに安全にアクセスできるネットワークサービス。各行政間はX-Roadを通して、個人識別番号をキーにして情報連携をしている。また、民間企業（エネルギー会社、銀行、電話会社）も、本人確認として公的個人認証を利用できる。

住民登録制度がない国 アメリカ



- 全国統一な住民登録制度はなく、共通番号制度も存在しない。社会保障番号（SSN）が行政（納税・選挙）・民間分野において個人を識別する番号として広く用いられている。
- 社会保障番号は1936年から付与が開始され、原則一人一ID/出生時に登録。
- 例えば、カリフォルニア州当局は、運転免許証、パスポート、永住権カード、州身分証明書、SSNなどで本人確認を実施。



歴史

- **連邦法：社会保障法（1935年）**
→ニューディール政策の一環として制定され、社会保障番号付与が開始された。個人の所得を把握し年金等の社会保障給付に利用する等、社会保障分野での利用を目的として導入。
- **大統領令9397:連邦政府における社会保障番号利用（1998年）**
→連邦政府機関に対し、本人確認システムを新たに導入する際のSSN利用を義務化
- **連邦法：リアルID法（2005年）**
→アメリカ同時多発テロ以降、偽造免許証や不法入国者の排除を目的として制定。身分証明書としての利用頻度が高い運転免許証について、州単位で基準策定・発行をしていたが、連邦政府統一基準を制定
→2025年以降、国内線搭乗時に現行の運転免許証は身分証明書として認められないこととなる

運転免許証に記載される主な情報



- 州政府（陸運局 (DMV)）が発行
- Real ID Actに準拠
- 氏名
- 住所
- 生年月日
- 性別
- 有効期限
- 顔写真
- 署名
- カード発行日
- その他記載事項：**身体的特徴（髪の色、目の色、身長、体重等）**

住民登録制度がない国 イギリス



- 国民登録制度が戦時中に行われていたが、1952年に廃止された。これらは戦時下で行われる国民の自由を奪う制度（兵役徴収のため・常に身分証明書を携帯しなければならない等）であるとの意識が国民の間に根付いていた。
- その後、テロ防止/不法移民取り締まり/安全保障強化/公共サービスのアクセス向上を目的とした国民登録簿作成・IDカード導入が2006年に決定したが、国民の自由・人権を侵害する/納税負担が増える/当初の目的を達成できないという理由から、2010年の政権交代と共に本法律は廃止されている。



歴史

■ 国民登録法（第一次世界大戦中：1915年/第二次世界大戦中：1939年-1952年）

- 戦時中の兵役招集・配給管理・移動管理のために制定
- 第二次世界大戦中は身分証明書（IDカード）が配られ、国民はこれを常に携帯する必要があった
- 戦後の配給制度等が落ち着いた1952年廃止

■ 国民保険法/国家援助法（1948年）

- これらの法と同時に、すべての国民に基本的な社会保障を提供できるよう、国民保険番号(NINO)を導入

■ IDカード法制定-廃止（2006-2011年）

- 国民登録簿・国民IDカードの創設を規定、国民登録簿には住所履歴、生体認証情報（顔・虹彩・指紋等）を含む50種以上のデータを保持し、他の政府データベースとの紐づけをする構想
- 2010年の政権交代により廃止

運転免許証に記載される主な情報



- 氏名
- 住所
- 生年月日
- 出生地
- 性別
- 有効期限
- 顔写真
- 署名
- カード発行日

21

住民登録台帳の管理主体と、国・自治体の役割分担

国	事務の実施主体	住民登録台帳管理	選挙人名簿作成			税徴収 ※日本の所得税、住民税に相当			オフラインの公的証明書発行	オンラインの公的証明書発行	住民登録情報の利用
			国政選挙	広域自治体選挙	基礎自治体選挙	国税	広域自治体税	基礎自治体税			
日本	国	○ ※住基全国サーバーは地方公共団体情報システム機構				●			● ※発行は機構、交付は市町村	● ※発行は機構、交付は市町村	●
	広域自治体										●
	基礎自治体	●	●	●		●	●	●	○ ※発行は機構、交付は市町村	○ ※発行は機構、記録は市町村	●
	民間事業者										※公的個人認証による4情報提供あり
韓国	国	○ ※全国システムは国				●					●
	広域自治体										●
	基礎自治体	●	●	●		●	●	●			●
	民間事業者									● (電子証明書、I-PIN)	●
オーストリア	連邦	●				●	●	●	●	●	●
	州										●
	基礎自治体		●	●	●				○※申請時は市町村で本人確認	○※申請時は市町村で本人確認	●
	民間事業者										●
ドイツ	連邦	●				●	●	●			●
	州					●	●	●			●
	基礎自治体		●	●	●				●	●	●
	民間事業者										※公的個人認証による・姓・名・生年月日等の提供あり

22

住民登録台帳の管理主体と、国・自治体の役割分担

国	事務の実施主体	住民登録台帳管理	選挙人名簿作成			税徴収 ※日本の所得税、住民税に相当			オフラインの公的証明書発行	オンラインの公的証明書発行	住民登録情報の利用
			国政選挙	広域自治体選挙	基礎自治体選挙	国税	広域自治体税	基礎自治体税			
デンマーク	国	●	●			●	●	●	-	● (MitiD)	●
	広域自治体			●					-		●
	基礎自治体				●				-	○ (MitiD) ※オフライン申請時は市町村で本人確認	●
	民間事業者								-		●
スウェーデン	国	●	●	●	●	●	●	●	●	● (電子IDカードの証明書、FTNの管理)	●
	広域自治体										●
	基礎自治体										●
	民間事業者									● (BankIDの発行)	●
フィンランド	国	●	●	●	●	●	●	●	●		●
	広域自治体										●
	基礎自治体										●
	民間事業者									● (FTNの発行)	●

23

住民登録台帳の管理主体と、国・自治体の役割分担

国	事務の実施主体	住民登録台帳管理	選挙人名簿作成			税徴収 ※日本の所得税、住民税に相当			オフラインの公的証明書発行	オンラインの公的証明書発行	住民登録情報の利用
			国政選挙	広域自治体選挙	基礎自治体選挙	国税	広域自治体税	基礎自治体税			
シンガポール	国	●	●	-	-	●	-	-	●	●	●
	広域自治体										
	基礎自治体										
	民間事業者										●
エストニア	国	●				●	●	●	●	● (eID, スマートID)	●
	広域自治体										●
	基礎自治体		●	●	●						●
	民間事業者									● (eID, スマートID)	●

24

