



自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.49

2023 **4** 月号
通巻第534号

1

地方歳出規模の縮減とその影響に関する考察

門野圭司

— 広義のナショナル・ミニマム保障と地方財政 —

- [1. はじめに／2. 地方歳出総額の変動と労働関連指標の変動との間の相関／
3. 目的別歳出および性質別歳出の変動と労働関連指標の変動との間の相関／
4. 地方歳出総額の変動と労働関連指標の変動との間の相関についての考察／
5. おわりに]

30

地方自治にかかわる判例動向研究52

ヘイトスピーチ条例に係る公金支出無効確認請求
住民訴訟事件

嘉藤 亮

最高裁第三小法廷令和4年2月15日判決 民集76巻2号190頁

- [I 事実の概要／II 判旨 上告棄却／III 検討／おわりに — 判決の射程]

47

訓示規定の法構造

北村喜宣

- [1. 立法者の「真剣度」／2. 法制執務における「訓示規定」の理解／3. 法律による直接的義務づけ／4. 「自主的取組」／5. 義務履行確保措置の意味／
6. 訴訟における訓示規定の評価／7. 法律全体の仕組みのなかでの把握と評価]

62

中央の動き

64

今月のマガジン・ラック

68

資料室増加月報

巻頭コラム●防犯灯の管理

武藤博己

公益財団法人 地方自治総合研究所

東京都千代田区六番町1／自治労会館4F／TEL03-3264-5924

防犯灯の管理

武藤 博 己

先日、市役所から地元の自治会長に防犯灯の電気料金の請求がされていないという文書が筆者（会計担当）に届いた。調べてみたら、すでに自治会の通帳から電気料金は引き落とされており、請求すれば全額助成される。なぜ、全額助成されるのに、自治会が支払うのか、そんな余計なことをする必要があるので、気になって、調べてみることにした。

調べてみると、高木鉦作先生が1962年に「地方自治体と街路照明」という論文を書かれていることがわかった。学生のころ、高木先生の授業を受けたことを思い出しつつ、論文を読んだ。私の疑問の多くが解消した。また、町内会自治会の専門家である日高昭夫氏も「防犯灯と町内会自治会」という論文を書いておられる。

第1に、なぜ「防犯灯」と呼ばれるのか。市役所からの文書も防犯灯という語を用いている。多くの自治体のHPでは、防犯灯と街路灯の違いとして、前者は自治会などが設置したもの、後者は自治体や国が国道や市道に設置したものを指すとの説明がある。それらを含めて街灯とか、街路照明とか呼ばれるようだ。

第2に、ではなぜそのような使い分けがされるようになったのか。自治体や国が管理する街路灯は交通安全が目的とされている。街灯の目的は防犯だけではないのに、なぜ防犯目的を強調するような防犯灯という名称なのだろう。高木論文によれば、戦前は灯火管制から街路照明はほとんどなかったが、戦後街路照明の要望が高まった。1947年の政令15号により町内会が解散させられたため、設置主体がなかった。そこで警察はGHQに働きかけ、防犯を目的にした住民組織設立の許可を得て、防犯協会が設置された。その防犯協会と警察が中心になって推進されたため、防犯灯と呼ばれることになったという。

ところで、筆者がかかわる自治会が担っている防犯灯管理の内容には、電気料金の支払・市への申請のほか、故障した防犯灯の修理・交換やLEDへの交換がある。修理・交換は、一部自治会の負担があるものの、多くは市が助成してくれる。その他、自治会としては、月2回の防犯パトロールの際に防犯灯を確認している。市の職員が夜間に街灯の確認作業をすることはできなくはないとしても、手間のかかることである。

最初の疑問に戻ろう。なぜ自治体が電気料金の全額を負担するのに、自治会会計から電気代が引き落とされるのであろうか。市に問合せした結果、市の自治会連合協議会（以下、自治連協）のHPに次のように書かれていることを知った。「自治連協のあゆみ」のページに、1982年、「防犯灯を自治会へ移管し、補助制度に移行」とある。最初は市の管理だったのが、誰かの要望で自治会へ変更されたようだ。そこで自治連協の事務局に問合せしたら、市の同じ職員が電話に出てきた。自治連協は、悪く言えば、市の「傀儡」なのだろう。自治会にとって手間のかかる自治会への移管を誰が求めたのであろうか。

40年も前のことなので、当時の動きについて、知っている人はいないと思われる。いろいろと調べてみると、2007年6月25日の議会議事録に市民生活部長の答弁として、「防犯灯の維持管理は、昭和57年に自治会連合協議会より、住民相互の連携が深まり、自治会の存在意識を高めることに大きく寄与できるという理由から防犯灯の移管要請があり、それまで市が直接維持管理していた防犯灯を、自治会連合協議会を通じまして各自治会へ移管した経緯がございます」とあった。「住民相互の連携が深まり、自治会の存在意識を高める」との理由であるが、防犯灯では「住民相互の連携が深まる」ことは考えにくい。「自治会の存在意識を高める」という要望ならば、自治会の要望と考えうる。しかし、自治会の要望なのか、自治体の要望（防犯灯の確認作業を自治会にやってもら）なのか、実態は不明である。

最近の傾向は、西宮市のように、「地域の負担軽減を目的として、平成28年4月から、市で直接管理（直営化）を行うこととしました」とHPに書かれている。知人に尋ねると、佐倉市でもLED化を契機に同じ年から市の直営に変更されたという。このように、「地域の負担軽減」と自治体の事務省力化のために、防犯灯は自治体の直営にすることが望ましいのではなからうか。日高論文が指摘するように、防犯灯の管理は「近接性と地域管理/調整機能」（調整機能とは住民間の利害調整）の観点から、両者の協働が必要であるが、自治体は自治会に依存しすぎないようにすることが重要であろう。

（むとう ひろみ 法政大学名誉教授）

地方歳出規模の縮減とその影響に関する考察⁽¹⁾

— 広義のナショナル・ミニмум保障と地方財政 —

門 野 圭 司

1. はじめに

金澤 [2010] によれば、日本のナショナル・ミニмумは、第一の領域（賃金、労働時間、労働環境などの労働過程にかかわる条件）および第二の領域（老齢、病気、事故、介護などのリスクに対応するための社会保険）のみならず、第三の領域（生活関連社会資本およびフロー、ストック両面にわたる民生的サービス）を含む広義のナショナル・ミニмумを特徴とする。また、第三の領域におけるナショナル・ミニмумの保障は、大規模な政府間財政移転に支えられつつ地方財政が主に担ってきた。さらに、持田 [2009] は、日本財政の特徴として、生活保護などの自動安定化機能が弱いことから、「経済全体としての有効需要の変動を安定化させるために、公共投資の拡大や減税が実施されることが多い」点を指摘する。これらの指摘を踏まえて筆者は、拙編著 [2019] の序章において、日本においてナショナル・ミニмумを研究する際には、日本の福祉国家財政研究の延長線上で、狭義ではなく、第三の領域を含めた広義のナショナル・ミニмум保障のあり方が、マクロ経済の安定や地域経済の動向とどのように関係しているのかという問いを重視する必要があると指摘した。

加えて近年では、**図表①**に示された部門別資金勘定で地方政府が黒字を続けていることに象徴されるように、歳出規模の縮減を特徴とする地方財政運営が継続している。と同時に、因果関係は不明であるものの「都道府県別貧困率の高位安定化」⁽²⁾が生じるとともに、

(1) 本稿は、2022年9月に開催された現代財政学研究会での発表内容に若干の修正を加えたものである。報告当日に有益なコメントをくださった林健久先生（東京大学名誉教授）、岡本英男先生（東京経済大学学長）、持田信樹先生（中央大学教授）、井上博夫先生（岩手大学名誉教授）に感謝申し上げる。ただし、本稿の文責が筆者のみに帰することは言うまでもない。

(2) 戸室 [2016]。

図表① 一般政府の部門別勘定（資金過不足）

単位：10億円、%

	中央政府	GDP比	地方政府	GDP比	社会保障基金	GDP比
1994年度	-18,929.6	-3.77	-8,516.2	-1.69	9,640	1.92
1995	-18,142.5	-3.51	-10,028.9	-1.94	7,195.7	1.39
1996	-22,835.1	-4.32	-10,270.9	-1.94	11,013.5	2.08
1997	-15,666.1	-2.94	-14,120.9	-2.65	10,045.5	1.88
1998	-54,520.6	-10.36	-9,732.4	-1.85	6,106.8	1.16
1999	-36,925.7	-7.07	-5,237.9	-1.00	5,597.8	1.07
2000	-28,019.4	-5.30	-6,127.4	-1.16	1,018.7	0.19
2001	-33,406.1	-6.44	-5,065.2	-0.98	-745.2	-0.14
2002	-30,576.4	-5.94	-7,434.8	-1.44	2,987.7	0.58
2003	-39,491	-7.62	-2,444.1	-0.47	279.3	0.05
2004	-30,224.7	-5.80	-3,044.6	-0.58	854.1	0.16
2005	-18,551.1	-3.53	98.7	0.02	834.1	0.16
2006	-16,211.8	-3.06	1,620.2	0.31	-2,668.7	-0.50
2007	-10,539.3	-1.98	3,081.2	0.58	-2,701.3	-0.51
2008	-27,488.6	-5.40	3,363.8	0.66	-2,671.7	-0.52
2009	-42,628.9	-8.66	3,073.4	0.62	-6,028.9	-1.23
2010	-34,306.8	-6.87	-639.8	-0.13	-5,531.2	-1.11
2011	-41,980.9	-8.50	1,622.8	0.33	-4,150.2	-0.84
2012	-35,991.6	-7.28	864.5	0.17	-5,341.6	-1.08
2013	-29,856	-5.89	3,824	0.75	-3,507.5	-0.69
2014	-26,184.8	-5.05	-2,759.5	-0.53	-233.8	-0.05
2015	-21,693.8	-4.06	2,267.8	0.42	3,377.5	0.63
2016	-22,501.4	-4.17	3,391.6	0.63	5,256.6	0.97

出所：門野 [2019] より転載。

資料：日本銀行：時系列統計データベース、および、内閣府『2016年度国民経済計算』（2011年基準・2008SNA）より作成。

拙編著 [2019] の各章が明らかにしたように、地方財政を通じた第三の領域におけるナショナル・ミニマム保障の持続可能性が危うくなっている。

ところで、サマーズ [2014] は、リーマン・ショックの直後には大規模な景気刺激策が打たれたものの、財政赤字の拡大を懸念して多くの国で緊縮財政に転じた文脈において、需要不足を放置することが物理的資本や人的資本の棄損を通じて供給能力や生産性の低下を生じさせる＝潜在GDPを低下させるのだと、「履歴効果」による説明を試みている。

この点に関連して、年齢階層別の労働力人口比率の推移を男女に分けて示した**図表②**を見ると分かるように、20歳代後半から50歳代前半の男性の労働力人口比率が1990年代半ば以降に低下し始め、完全失業率が2.5%程度へと低下してほぼ完全雇用状態に達していると判断されていたコロナ禍前の状況でもなお、働き盛りの男性の労働参加率が回復する兆しを見せていない。

以上から、都道府県別貧困率の高位安定化の問題や働き盛り男性の労働参加率が回復しない問題は、地方財政運営において歳出削減が継続されていることを背景に生じているのではないかと推測できる。言い換えれば、地方歳出規模の縮減が、需要不足を放置し、家計が自立的・自律的に経済を営むことを妨げていることを示唆しているのではないかと推測できる。

図表② 労働力人口比率の推移

	男性						女性					
	15～24歳	25～34歳	35～44歳	45～54歳	55～64歳	65歳以上	15～24歳	25～34歳	35～44歳	45～54歳	55～64歳	65歳以上
1990年10月	44.8	97.2	97.9	96.8	83.9	38.7	45.3	57.3	66.9	68.4	47.9	16.7
1991年10月	45.3	97.0	98.1	97.5	85.1	38.5	45.4	58.8	67.3	69.6	49.3	17.0
1992年10月	47.1	97.4	98.4	97.5	85.4	38.8	45.6	60.9	67.4	71.1	49.0	16.7
1993年10月	48.7	97.6	98.5	97.9	85.0	38.4	46.7	59.6	67.8	69.7	48.8	16.5
1994年10月	47.9	96.6	98.3	98.1	85.4	37.5	46.7	59.5	67.1	70.6	47.4	16.5
1995年10月	48.5	97.3	98.3	97.7	85.7	38.1	46.7	60.8	65.2	70.2	48.6	16.0
1996年10月	48.4	97.3	98.4	97.4	86.4	37.9	46.5	61.9	66.1	71.1	49.6	16.4
1997年10月	49.2	97.0	98.3	97.4	84.7	37.5	47.4	62.2	68.3	71.8	51.1	15.3
1998年10月	49.7	96.8	98.0	97.1	84.5	35.8	45.8	63.8	67.0	70.3	51.1	15.5
1999年10月	46.7	96.6	98.1	97.8	85.7	36.3	45.5	63.6	66.1	70.6	50.5	15.2
2000年10月	47.1	96.7	98.1	97.4	84.6	35.9	47.7	63.3	66.1	70.2	51.2	14.5
2001年10月	45.5	96.3	97.7	96.9	83.5	32.6	45.5	65.2	67.1	70.0	50.1	13.6
2002年10月	45.5	95.8	97.3	96.8	83.8	30.8	44.2	66.6	67.4	70.6	49.5	12.8
2003年10月	44.7	96.0	97.2	96.6	83.2	29.2	43.2	66.7	67.7	70.9	50.6	12.6
2004年10月	44.9	95.8	97.0	96.0	82.7	28.2	44.4	67.6	67.8	71.2	51.1	12.8
2005年10月	45.8	95.4	97.3	96.4	83.3	30.1	45.2	69.0	68.3	72.3	50.9	13.2
2006年10月	45.5	95.6	97.1	96.4	83.4	30.6	45.4	68.2	68.8	73.1	51.9	14.2
2007年10月	45.5	95.7	97.2	96.3	84.9	30.3	43.8	69.9	68.5	73.2	53.1	13.4
2008年10月	44.6	95.3	97.1	96.0	85.5	29.9	43.3	69.0	69.4	73.8	53.0	12.9
2009年10月	42.8	95.5	97.1	96.3	84.6	29.0	43.1	72.0	68.8	75.7	53.2	13.0
2010年10月	42.9	95.0	96.4	96.7	83.8	28.9	43.4	72.6	70.1	74.8	54.6	13.6
2011年10月	41.9	94.8	96.6	95.6	83.1	28.1	42.4	71.3	70.7	74.8	54.3	13.0
2012年10月	42.8	94.7	96.7	95.5	83.2	29.6	42.1	72.4	71.1	75.7	53.8	14.1
2013年10月	41.1	95.0	96.5	95.8	83.7	30.6	43.6	74.4	73.1	76.6	57.0	14.4
2014年10月	41.9	94.7	96.5	95.6	85.3	30.8	42.3	74.9	75.2	76.9	58.2	15.0
2015年10月	44.4	94.8	96.1	95.7	85.7	31.4	42.9	75.7	74.8	77.9	60.0	15.4
2016年10月	46.6	95.0	96.1	95.6	87.0	32.0	45.0	77.5	73.7	78.8	61.8	16.4
2017年10月	44.0	95.0	96.6	96.0	88.6	32.7	44.9	79.1	75.7	79.3	63.9	17.1
2018年10月	47.9	95.5	96.5	95.6	88.9	34.3	49.2	81.2	77.6	80.7	66.4	18.2
2019年10月	49.4	94.6	96.4	95.4	89.7	35.2	50.6	82.6	79.3	81.5	68.3	18.8

注：図中の網掛け部分は、各年代において1990年代以降、労働力人口比率が最も高かった時期と値を示している。

資料：厚生労働省『労働統計要覧』。

そこで筆者は、地方歳出規模の縮減が、たとえば、地域労働市場における需給関係の弛緩に伴う就労条件の悪化や第三の領域におけるナショナル・ミニマム保障の水準低下をもたらし、その結果として家計の自立的・自律的な経済生活の実現が妨げられているのではないか、もしそうだとするならば、広い意味でのナショナル・ミニマム保障水準の向上に資する国と地方の財政関係や地方財政運営のあり方とはどのような姿であるのか、この大きな問いに答えることを研究課題に掲げることとした。本稿では、この研究課題への取り組みの第一歩として、家計の自立的・自律的な経済生活の実現が困難に直面していることを示していると想定できる指標の変動と地方財政運営の展開との関係を、都道府県歳出と市町村歳出とを区別しながら（理由は後述）分析し、地方歳出規模が縮減されることの影響を考察する。

2. 地方歳出総額の変動と労働関連指標の変動との間の相関

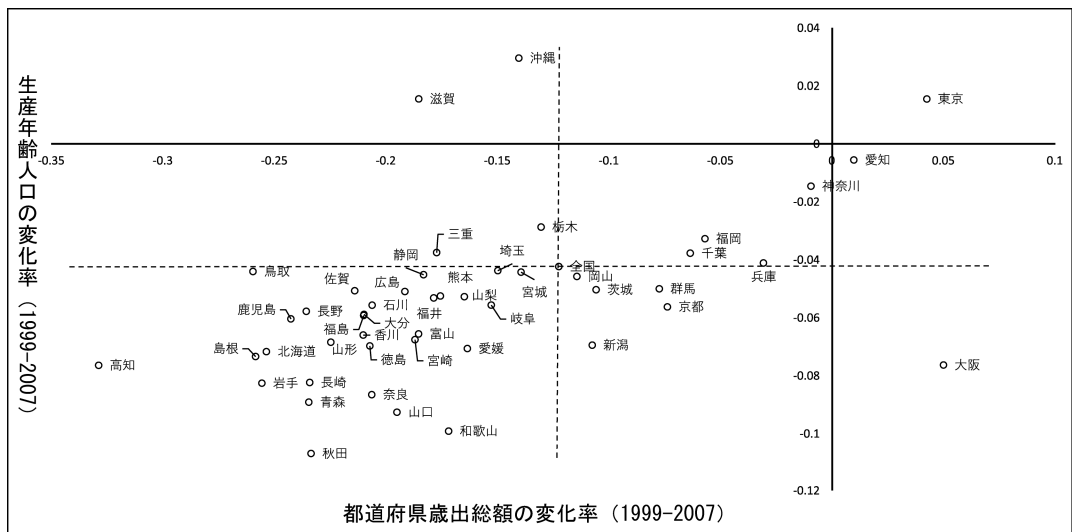
図表③は、1990年度から2018年度にかけての都道府県レベルの歳出総額の変動を都道府県別に見るために、全国の歳出合計額が最も大きかった1999年度を1.0として他の年度の支出額を指数化して示したものである。また、図表④は、市町村レベルの歳出総額について、図表③と同様の方法で作成したものである。これらの表をみると、都道府県レベルでも市町村レベルでも1999年度を境に歳出総額の減少が始まっていることや、市町村レベルでは2008年度以降に増加に転じていることが分かる。

このことから、地方歳出総額の変動と労働関連指標の変動との間の相関を確認するに際して、1999年度から2007年度にかけてと、1999年度から2017年度ないし2018年度にかけての2つの期間において、また、都道府県レベルの歳出と市町村レベルの歳出とを区別しながら分析することとした。労働関連指標については、やや恣意的ではあるものの、家計の自立性や自律性に深くかかわると考えられる指標として、生産年齢人口と雇用者報酬、および、就業者数の3つの指標を選んだ。雇用者報酬や就業者数だけでなく、生産年齢人口も指標に選んだのは、もしも就労条件の悪化に伴って域外への移動を余儀なくされているとするならば、家計が自立的・自律的な経済生活を実現しにくくなっていると想定できると考えたことによる。なお、本稿において用いる図表の数値は、図表①と図表②、および図表⑦を除いてすべて3年移動平均の値であることをあらかじめお断りしておく。

さて、**図表⑤**および**図表⑥**は、地方歳出総額の変動と生産年齢人口の変動との間の相関を見るために、横軸を1999年度から2007年度にかけての歳出総額の変化率、縦軸を1999年度から2007年度にかけての生産年齢人口の変化率として、都道府県別の散布図として示したものである。また、この後の散布図もすべて同様であるが、全国平均のところに点線を施している。都道府県レベルの歳出総額の変動と生産年齢人口の変動との相関係数を計算すると0.5、市町村レベルの歳出総額の変動と生産年齢人口の変動との間の相関はより高く、相関係数は0.7程度であった。ただし、**図表⑤**をみると分かるように大阪を外れ値とみなすことができることから、大阪を除いて相関係数を算出し直すと、都道府県歳出でも相関係数が0.6、さらに滋賀と沖縄をも外れ値とみなしてこれらを除くと0.7まで高まることが分かった。

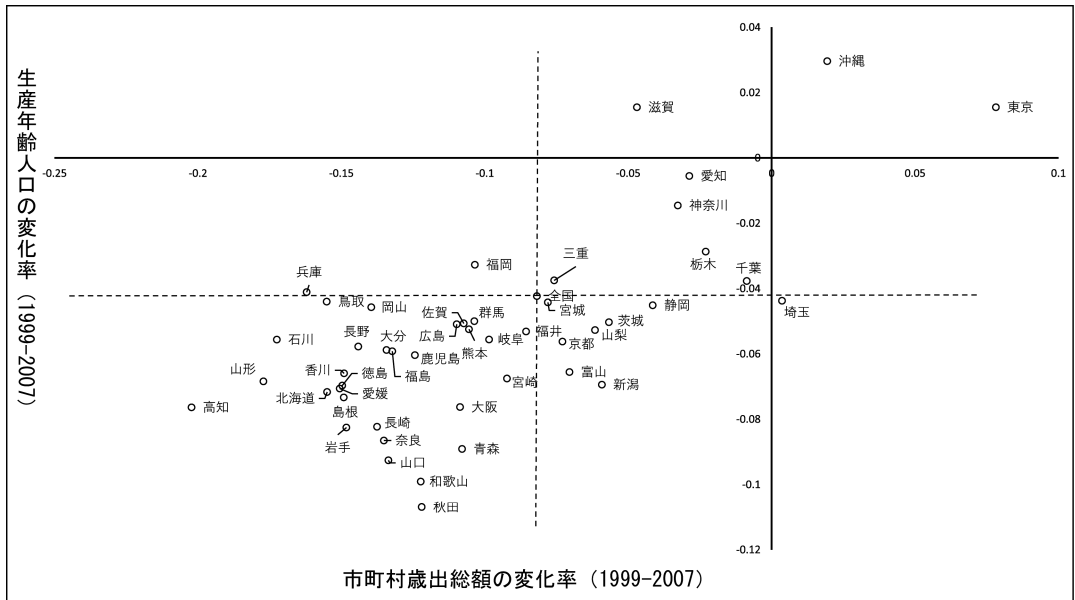
また、**図表⑦**および**図表⑧**は、**図表⑤**および**図表⑥**における生産年齢人口を雇用者報酬に置き換えたうえで作成した散布図になる。1999年度から2007年度にかけての地方歳出総額の変動と雇用者報酬の変動との間の相関は、生産年齢人口の変動との場合よりも低いが（都道府県レベルでも市町村レベルでも相関係数は0.3を超える程度）、外れ値（大阪、および、長野、石川、滋賀、熊本）を除くと高くなる（市町村レベルでは0.5程度、都道府県レベルでは0.7を超える）ことが分かった。

図表⑤ 都道府県歳出と生産年齢人口の相関



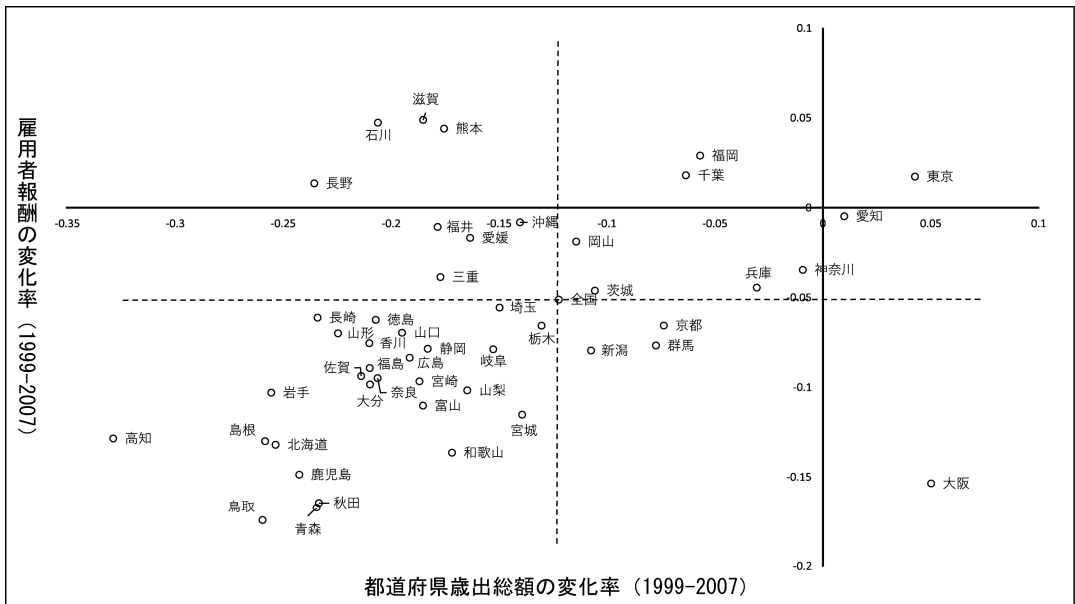
資料：総務省『地方財政統計年報』各年版、および、総務省『人口推計』各年版。

図表⑥ 市町村歳出と生産年齢人口の相関



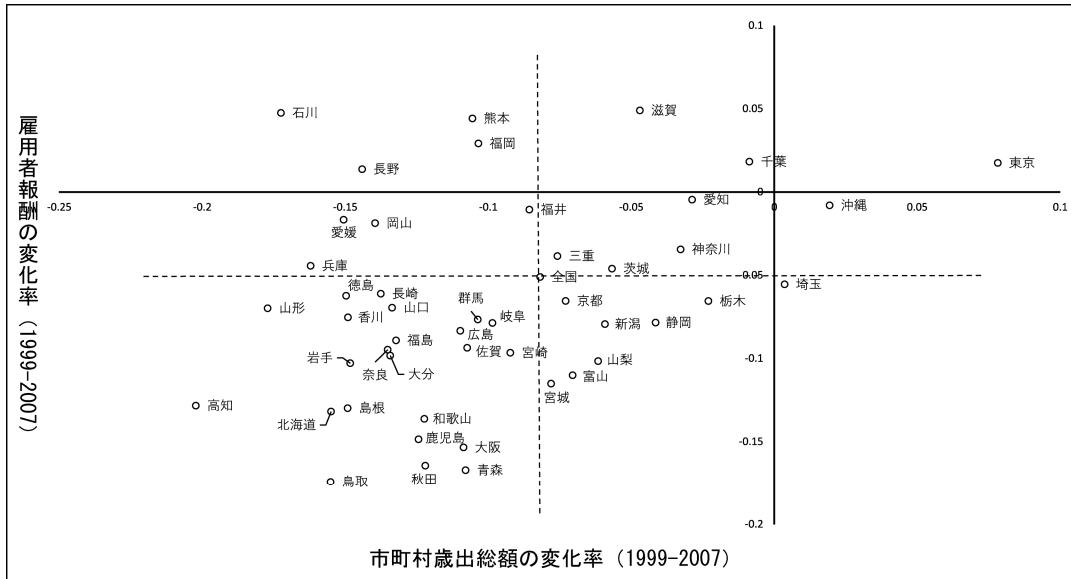
資料：図表⑤に同じ。

図表⑦ 都道府県歳出と雇用者報酬の相関



資料：総務省『地方財政統計年報』各年版、および、内閣府『県民経済計算年報』各年版。

図表⑧ 市町村歳出と雇用者報酬の相関



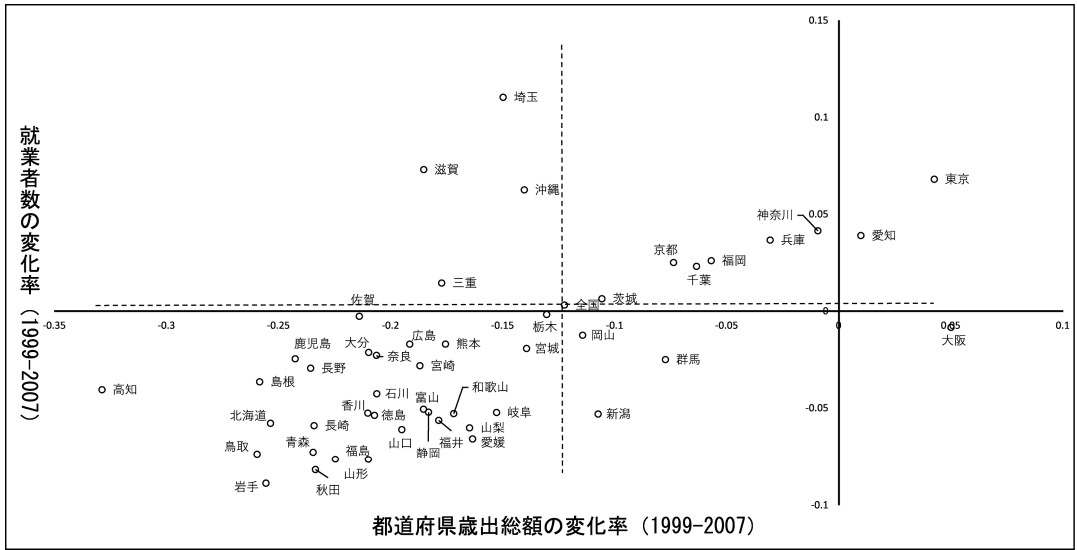
資料：図表⑦に同じ。

さらに、図表⑨および図表⑩は、今度は労働関連指標を就業者数に置き換えて作成した散布図である。1999年度から2007年度にかけての地方歳出総額の変動と就業者数の変動との間の相関は高い（外れ値を除かない場合でも都道府県レベル、市町村レベルともに相関係数は0.6を超える）ことが分かった。

図表⑤～図表⑩と同様の分析を、今度は期間を1999年度から2017年度ないし2018年度に伸ばして行なうために作成した散布図が図表⑪～図表⑬である。いずれのグラフをみても、地震被害が大きかった地域（岩手、宮城、福島、熊本）が外れ値であることが明らかなので、これらの地域を除いて相関係数を算出すると、地方歳出総額の変動と雇用者報酬の変動との間の相関係数は0.6程度であるのに対して、地方歳出総額の変動と生産年齢人口および就業者数の変動との間の相関係数は0.8前後に高まることが分かった。図表④でみたように、2008年度から2018年度にかけて、一貫して歳出総額が減少した都道府県とは異なり、市町村レベルでは歳出総額が増大する地域もあるものの、生産年齢人口の変動との間の相関は高まっている点は注目に値する⁽³⁾。

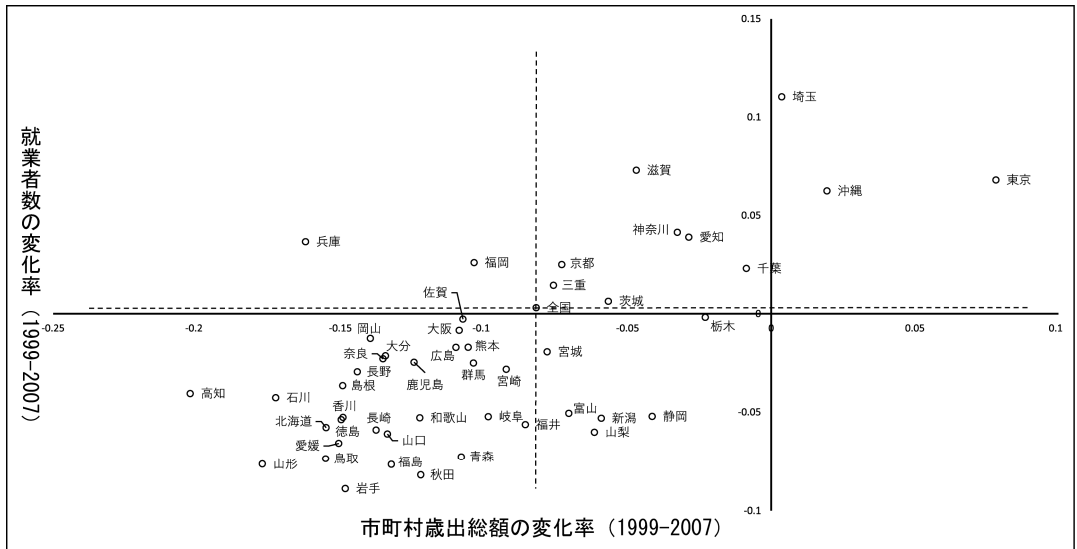
(3) 図表⑬の散布図の形状から、右上に位置する東京や沖縄の存在が相関係数を高めていると予測できるので、これらを除くと、それでも相関係数は0.6程度である。

図表⑨ 都道府県歳出と就業者数の相関



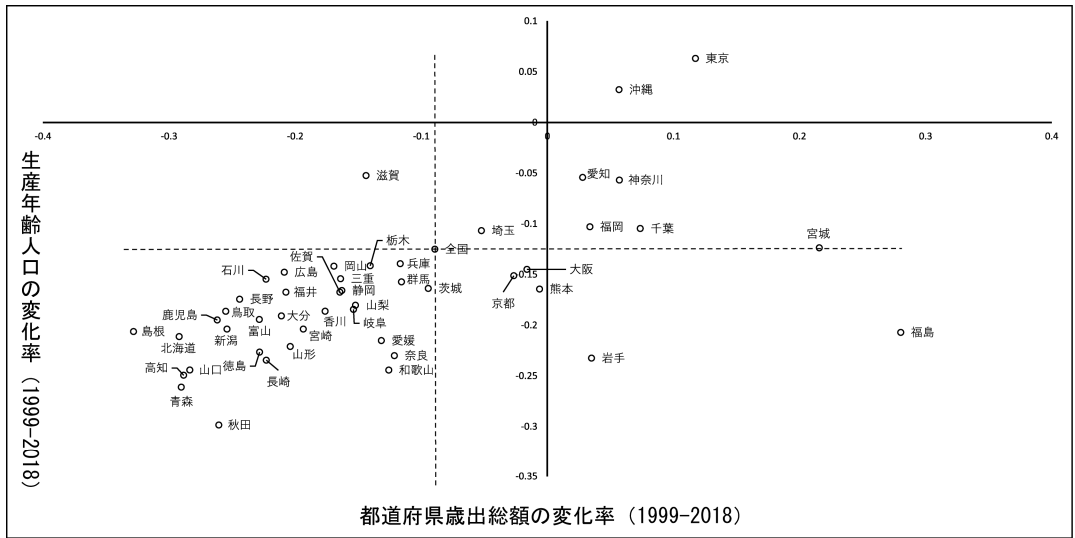
資料：図表⑦に同じ。

図表⑩ 市町村歳出と就業者数の相関



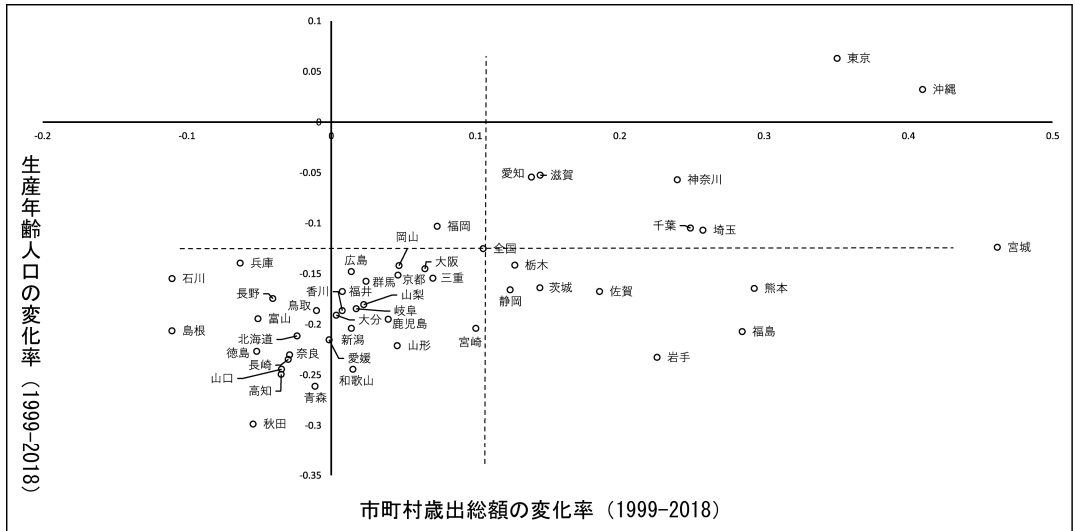
資料：図表⑦に同じ。

図表⑪ 都道府県歳出と生産年齢人口の相関



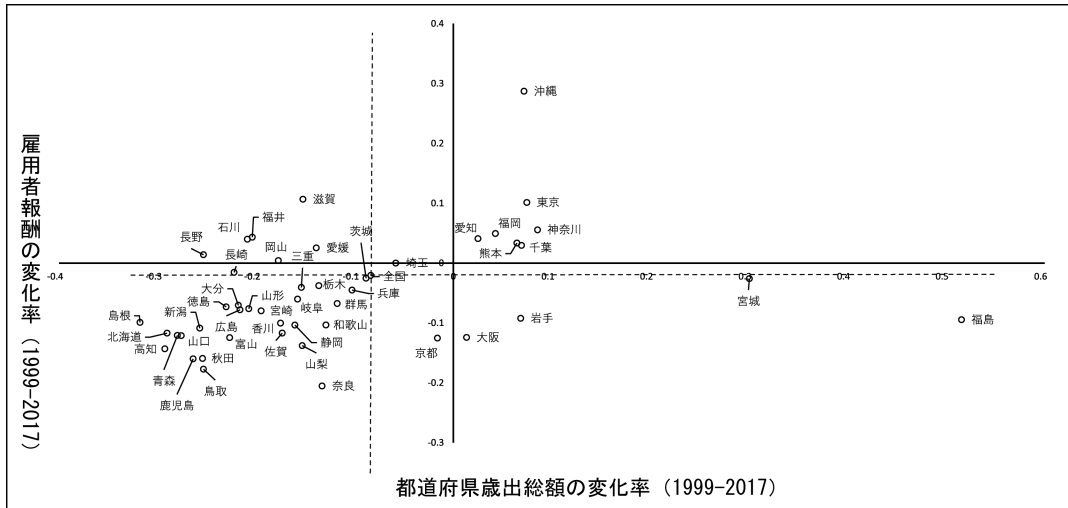
資料：図表⑤に同じ。

図表⑫ 市町村歳出と生産年齢人口の相関



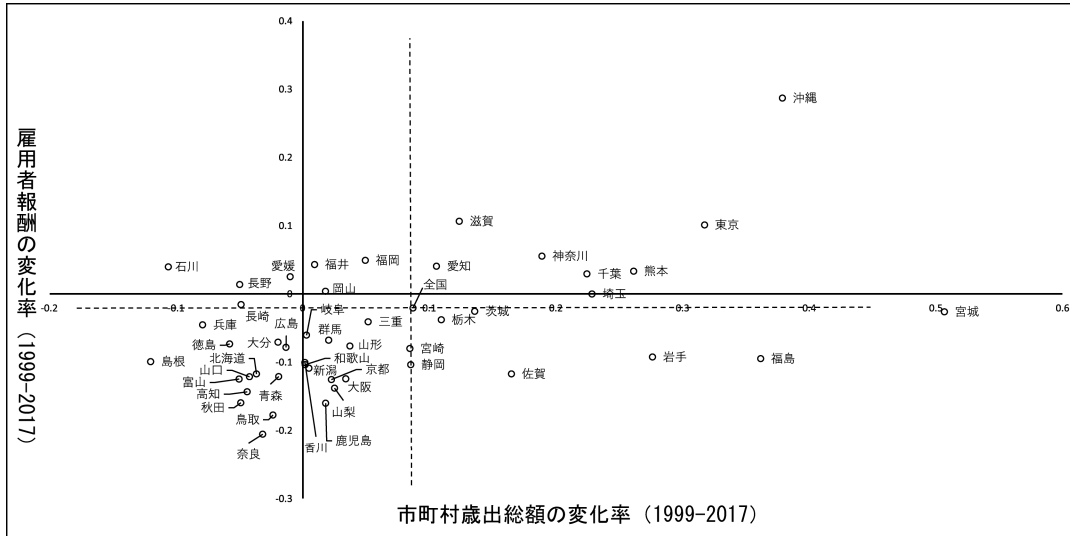
資料：図表⑤に同じ。

図表⑬ 都道府県歳出と雇用者報酬の相関



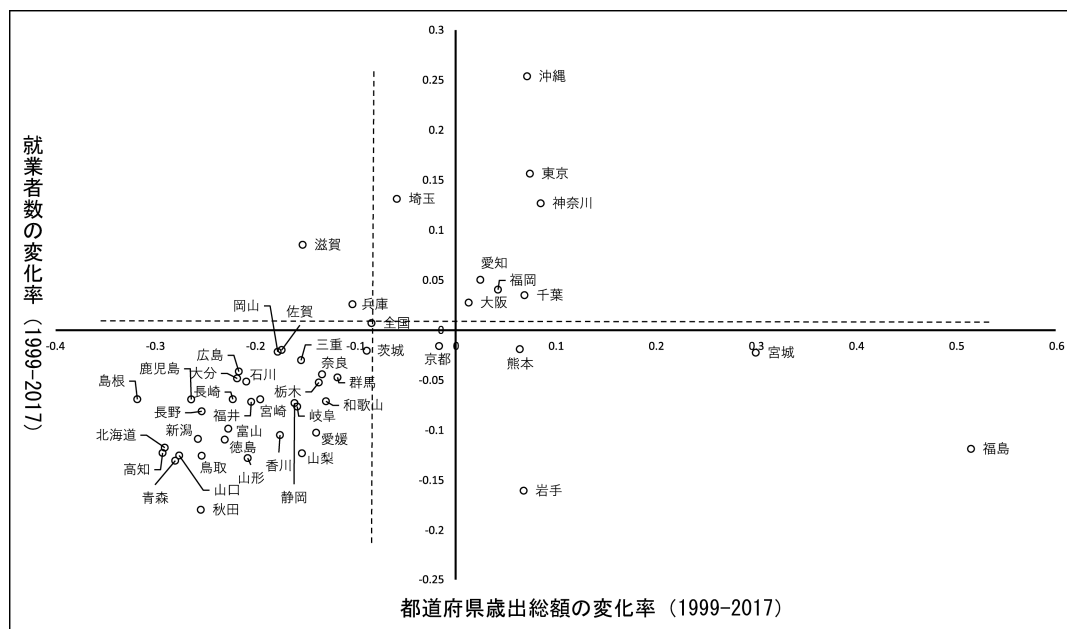
資料：図表⑦に同じ。

図表⑭ 市町村歳出と雇用者報酬の相関



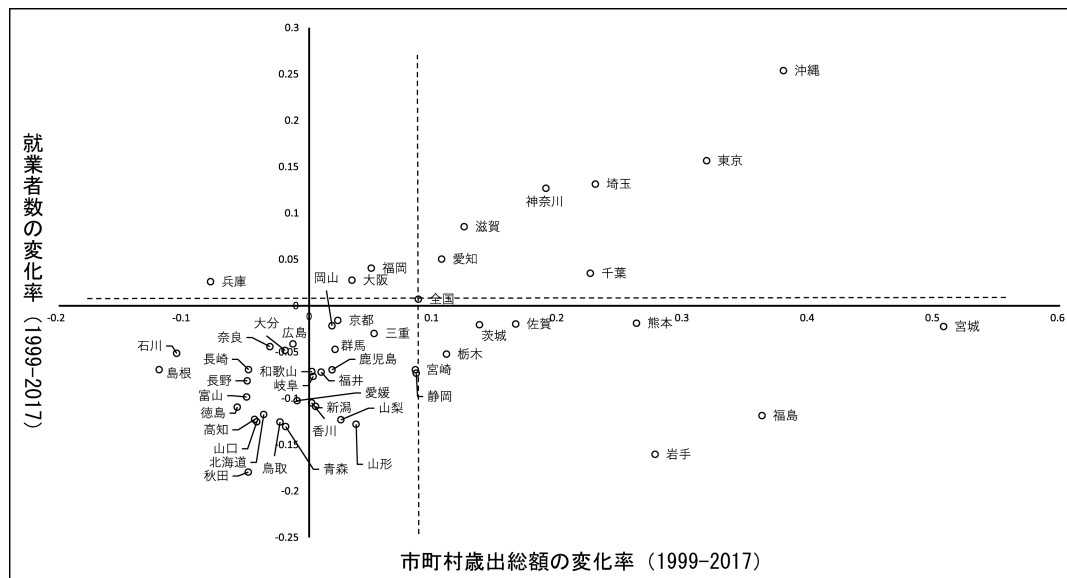
資料：図表⑦に同じ。

図表⑮ 都道府県歳出と就業者数の相関



資料：図表⑦に同じ。

図表⑯ 市町村歳出と就業者数の相関



資料：図表⑦に同じ。

なお、少子化スピードが速いことによって生産年齢人口の減少率が大きくなっているとも考えられることから、この点を評価するために作成したのが図表⑰である。この表は、2000年時点における0歳から49歳までの人口の都道府県別全国シェアが、15年後にどう変化したかをみたものである。0歳児の人口を含んでいることや、図表⑪や図表⑫とは期間にズレがあることなどから、厳密な意味での比較は難しいが、図表⑪や図表⑫で生産年齢人口の減少率が高く出ている地方圏でも、2000年時点での同一年齢コーホートの全国シェアが2015年時点でのそれよりも軒並み高いことから、地方圏における生産年齢人口の減少は、少子化スピードの影響というよりも、人口の域外移動の影響を多く含むものと推測できる。

図表⑱ 都道府県別同一年齢コーホート人口の全国比の推移

	2000年 0～49歳	2015年 15～64歳
北海道	0.044	0.042
青森	0.011	0.010
岩手	0.011	0.010
宮城	0.019	0.018
秋田	0.008	0.007
山形	0.009	0.008
福島	0.016	0.015
茨城	0.024	0.023
栃木	0.016	0.016
群馬	0.016	0.015
埼玉	0.058	0.059
千葉	0.048	0.050
東京	0.097	0.114
神奈川	0.070	0.075
新潟	0.018	0.017
富山	0.008	0.008
石川	0.009	0.009
福井	0.006	0.006
山梨	0.007	0.006
長野	0.017	0.016
岐阜	0.016	0.016
静岡	0.029	0.029
愛知	0.058	0.061
三重	0.014	0.014
滋賀	0.011	0.011
京都	0.021	0.020
大阪	0.070	0.070
兵庫	0.044	0.043
奈良	0.011	0.010
和歌山	0.008	0.007
鳥取	0.005	0.004
島根	0.005	0.005
岡山	0.015	0.014
広島	0.022	0.022
山口	0.011	0.010
徳島	0.006	0.006
香川	0.008	0.007
愛媛	0.011	0.010
高知	0.006	0.005
福岡	0.040	0.040
佐賀	0.007	0.006
長崎	0.012	0.010
熊本	0.014	0.013
大分	0.009	0.009
宮崎	0.009	0.008
鹿児島	0.013	0.012
沖縄	0.012	0.012

資料：総務省『国勢調査結果報告』（2000年および2015年）。

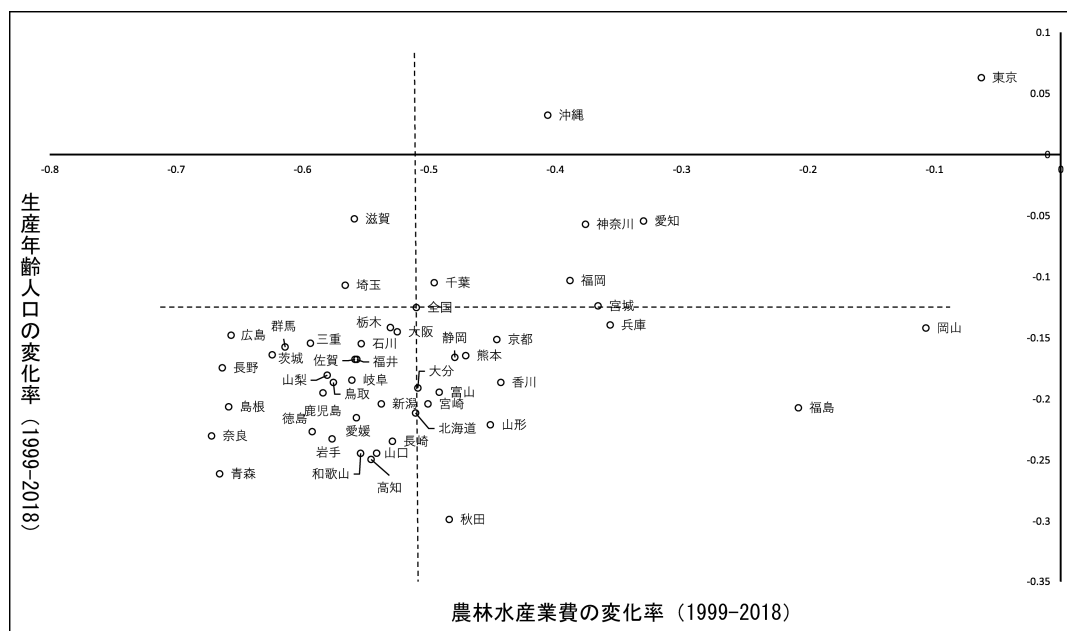
3. 目的別歳出および性質別歳出の変動と 労働関連指標の変動との間の相関

前節では、地方歳出総額の変動と労働関連指標の変動との間の相関の程度について確認したが、本節では、前節と同様に、都道府県レベルと市町村レベルとを区別したうえで、1999年度から2017年度ないし2018年度にかけての地方歳出の変化率について、目的別分類および性質別分類に細分化して生産年齢人口の変化率との間の相関を調べた。その結果分かった事実は以下の通りとなる。

まず、目的別分類の各費目について生産年齢人口の変動との間の相関をみてみると、多くの費目において相関係数が小さかったものの、都道府県レベルでの農林水産業費（相関係数0.5）とその他（相関係数0.65）、市町村レベルでの民生費（相関係数0.69）と教育費（相関係数0.6）との間の相関が高いことが分かった。また、**図表⑱～図表㉑**は、相関係数が0.5を超えていた農林水産業費とその他（いずれも都道府県レベル）、および、民生費と教育費（いずれも市町村レベル）の変動と生産年齢人口の変動との間の相関をみるために作成した散布図である。**図表⑳**をみると東京が、**図表㉑**をみると東京と沖縄が外れ値であることが分かるので、それらを除いて相関係数を再度算出すると、0.1程度高まることも分かった⁽⁴⁾。

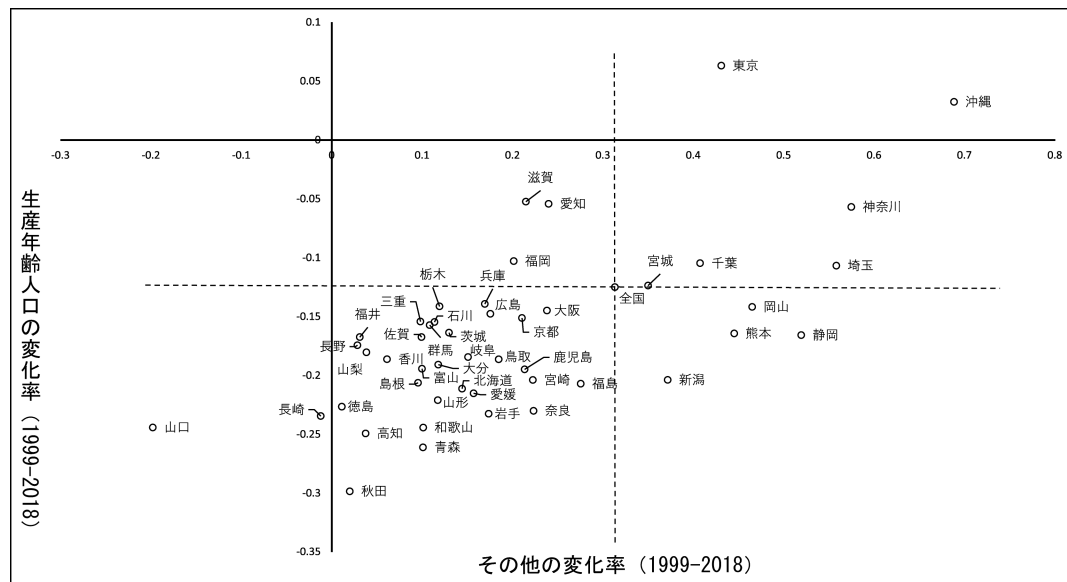
(4) 本文で取り上げた費目以外の費目の変動と生産年齢人口との間の相関係数について、小数点第三位を四捨五入して小数点第二位までを以下に示す。総務費（都道府県0.28、市町村0.11）、民生費（都道府県0.34）、衛生費（都道府県-0.12、市町村0.47）、農林水産業費（市町村0.36）、商工費（都道府県0.15、市町村0.11）、土木費（都道府県0.19、市町村0.00）、教育費（都道府県0.36）、災害復旧費（都道府県0.00、市町村0.25）、公債費（都道府県0.22、市町村0.09）、その他（市町村0.30）であった。

図表⑱ 目的別歳出（都道府県・農林水産業費）と生産年齢人口の相関



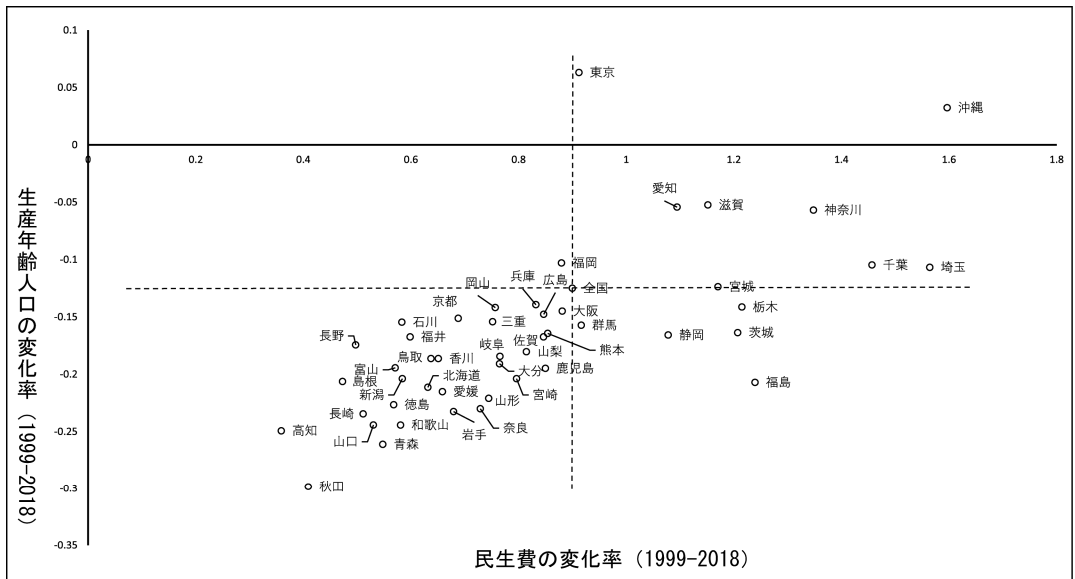
資料：図表⑤に同じ。

図表⑲ 目的別歳出（都道府県・その他）と生産年齢人口の相関



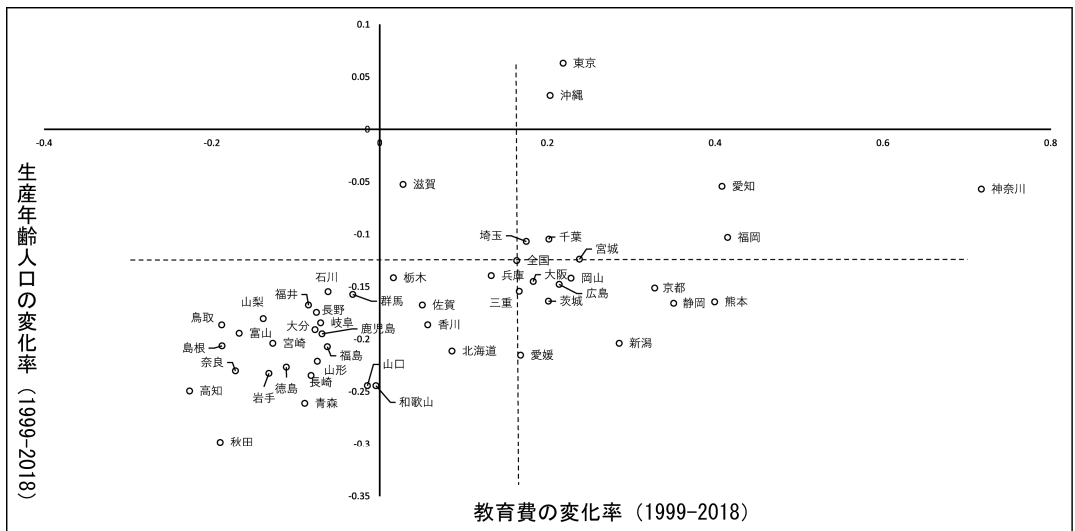
資料：図表⑤に同じ。

図表⑳ 目的別歳出（市町村・民生費）と生産年齢人口の相関



資料：図表⑤に同じ。

図表㉑ 目的別歳出（市町村・教育費）と生産年齢人口の相関



資料：図表⑤に同じ。

ちなみに、上で取り上げた各費目の1999年度から2018年度にかけての構成比（全国）の

変動は以下の通りであった。都道府県レベルでは、農林水産業費が9.0%から4.8%へと減少し、その他は6.7%から9.7%へと増大していた。市町村レベルでは、民生費が20.8%から35.7%へと大幅に増大し、教育費が11.5%から12.1%へとわずかながら増大していた⁽⁵⁾。

次に、性質別分類における各費目の変動と生産年齢人口の変動との間の相関もみてみた。こちらの場合も、多くの費目において相関係数は小さいが、都道府県レベルでの普通建設事業費（相関係数0.53）、市町村レベルでの人件費（相関係数0.52）と扶助費（相関係数0.57）との相関が高いことが分かった。ただし、市町村レベルでも岩手・宮城・福島・熊本を除くと普通建設事業費の変動との間の相関は高まる（相関係数は0.42から0.64へと高まる）⁽⁶⁾。

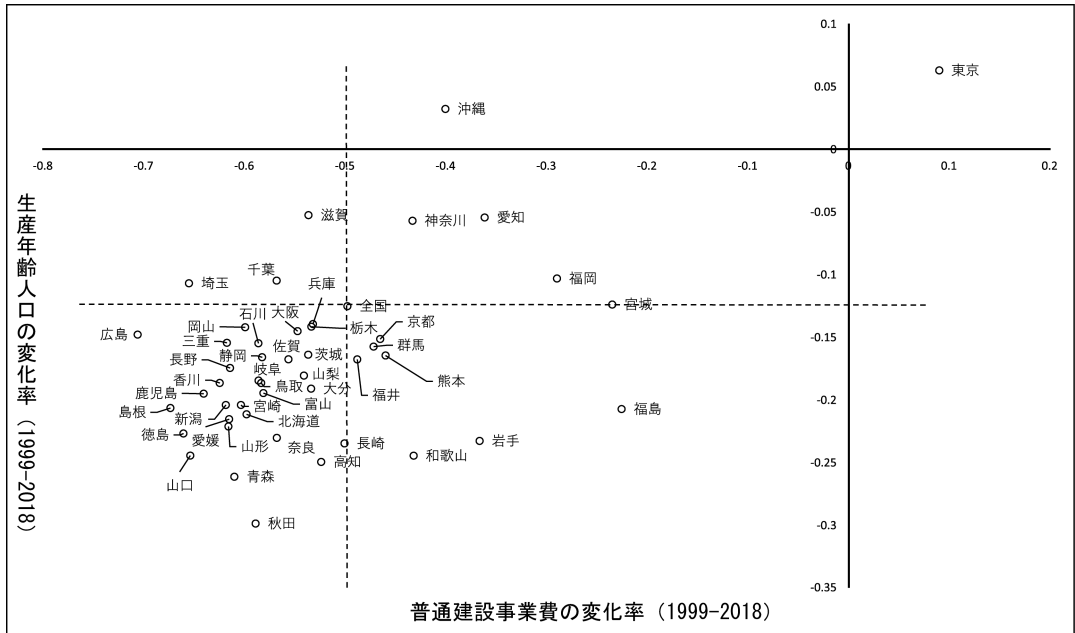
図表⑳～図表㉑は、普通建設事業費（都道府県レベル）、人件費と扶助費（いずれも市町村レベル）および、外れ値を除くと相関係数が0.5を超える普通建設事業費（市町村レベル）の変動と生産年齢人口の変動との間の相関をみるために作成した散布図である。図表㉑を見ると東京と沖縄が、図表㉒をみると東京が外れ値であることが分かるので、それらを除いて相関係数を再度算出すると、人件費では0.71に、扶助費では0.66に相関係数が高まることも分かった⁽⁷⁾。

(5) 上記各費目の内訳の特徴については以下の通り。その他：50%が地方消費税交付金、民生費：40%弱が児童福祉費、教育費：小学校費増と社会教育費減により、両者の割合が逆転。

(6) 都道府県レベルでは相関係数が0.65へと上昇。ただし、都道府県レベル、市町村レベルともに、さらに東京と沖縄を除くと相関係数は0.4程度まで低下する。

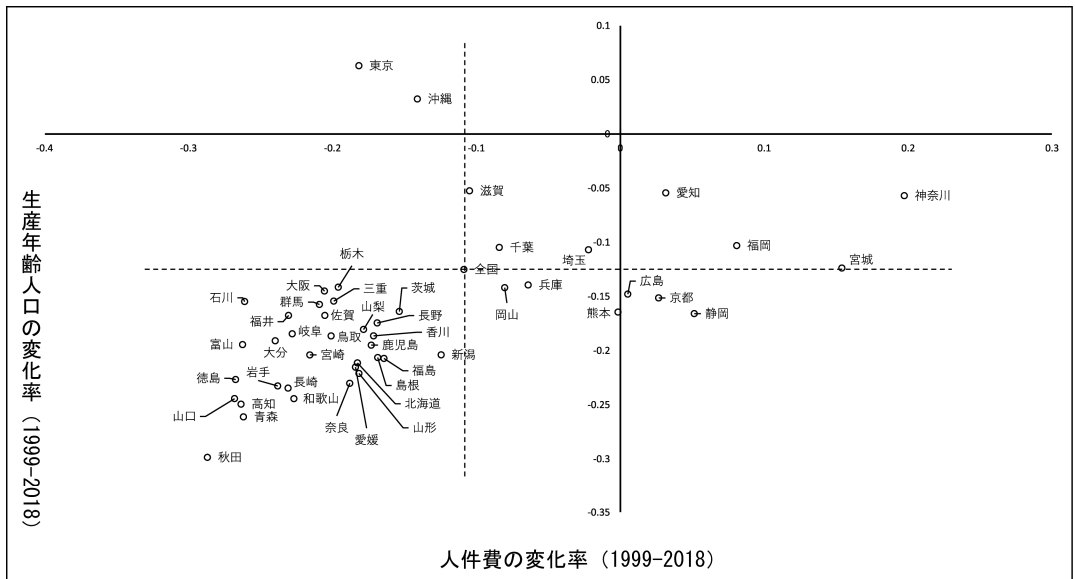
(7) 本文で取り上げる費目以外の費目の変動と生産年齢人口との間の相関係数について、小数点第三位を四捨五入して小数点第二位までを以下に示す。人件費（都道府県0.10）、物件費（都道府県0.01、市町村0.23）、維持補修費（都道府県-0.18、市町村0.22）、扶助費（都道府県0.23）、補助工費（都道府県0.33、市町村0.24）、その他（都道府県0.25、市町村0.11）であった。

図表⑳ 性質別歳出（都道府県・普通建設事業費）と生産年齢人口の相関



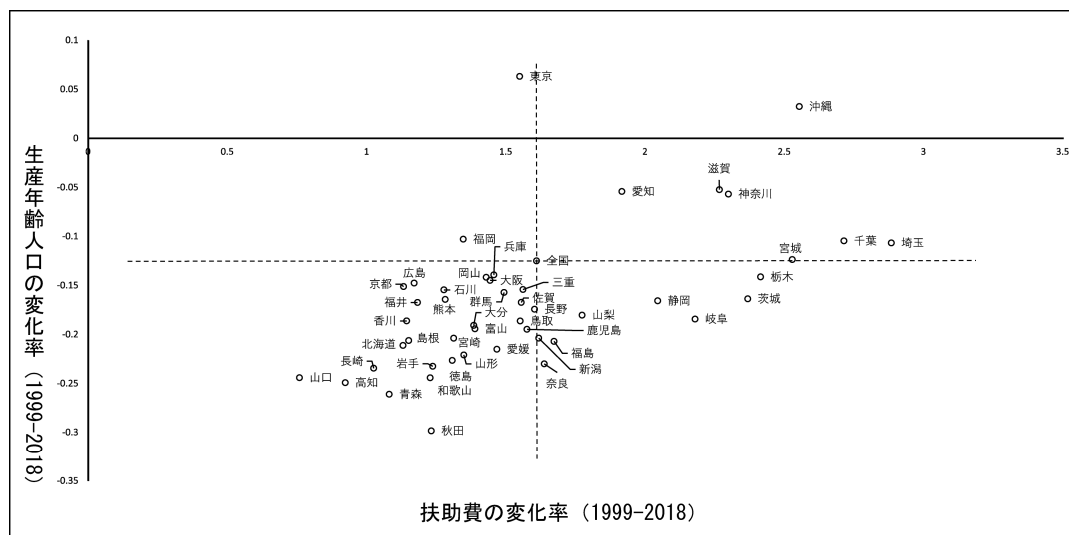
資料：図表⑤に同じ。

図表㉑ 性質別歳出（市町村・人件費）と生産年齢人口の相関



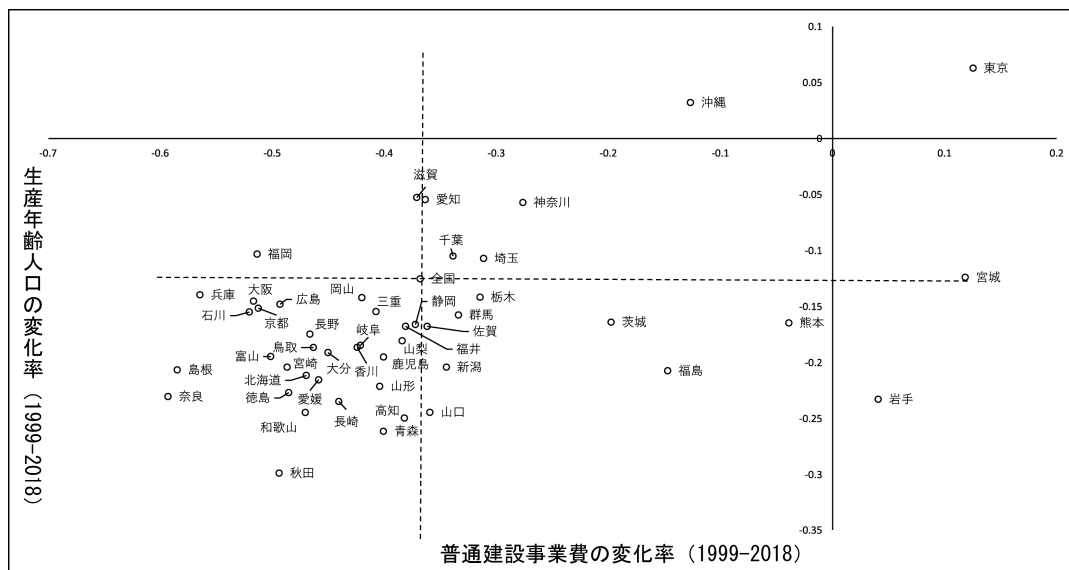
資料：図表⑤に同じ。

図表⑲ 性質別歳出（市町村・扶助費）と生産年齢人口の相関



資料：図表⑤に同じ。

図表⑳ 性質別歳出（市町村・普通建設事業費）と生産年齢人口の相関



資料：図表⑤に同じ。

なお、1999年度から2018年度にかけての各費目の構成比（全国）の変動は以下の通りで

あった。都道府県レベルでは、普通建設事業費が28.0%から15.5%へと大幅に減少していた。市町村レベルでは、人件費が21.1%から17.0%に減少し、扶助費が9.5%から22.4%へと大幅に増大するのとは反対に、普通建設事業費が23.1%から13.2%へと大幅に減少していた⁽⁸⁾。

4. 地方歳出総額の変動と労働関連指標の変動との間の相関についての考察

前節では、地方歳出を目的別分類と性質別分類とに分けて、それぞれの変動と生産年齢人口の変動との間の相関を見てみた。人件費や普通建設事業費の変動と生産年齢人口の変動との間の相関が高いことから、それら費目の歳出額の減少が地域内での就労条件を悪化させた結果、生産年齢人口の域外流出をもたらしている可能性があると言える。しかしながら、民生費や扶助費の変動と生産年齢人口の変動との間の相関も高いことから、逆の因果関係（人口減→歳出減）として解釈することも可能である点を見落としてはならないだろう。加えて、普通建設事業費の変動と生産年齢人口の変動との間の相関の高さについても、生産年齢人口の域外流出による人手不足から入札の不調などが生じて歳出減となっているとの説明も可能である。あるいは、筆者が気付いていない交絡因子があるかもしれない。つまり、今回の分析だけで、「地方歳出規模の縮減が、たとえば、地域労働市場における需給関係の弛緩に伴う就労条件の悪化やナショナル・ミニマム保障の水準低下をもたらし、その結果として家計の自立的・自律的な経済生活の実現が妨げられている」と結論付けることはできない⁽⁹⁾。

とはいえ、働き盛り男性の労働力人口比率の低迷が歳出削減の継続と並行的に生じていることや、歳出総額の変動と雇用者報酬や就業者数の変動との間にも比較的強い正の相関があることなどを確認できていることから、地方歳出規模の縮減と労働関連指標との間の関係について、さらに掘り下げて検討していく必要があるのは間違いないだろう。特にバ

(8) 上記各費目の内訳の特徴については以下の通り。普通建設事業費：都道府県では補助が50%、単独が50%で変わらず。市町村では補助が33%→43%、単独が60%→53%。人件費：削減額の大半が職員給。人件費総額に占める職員給の割合は80%→66%。扶助費：補助事業が80%強、単独事業が20%弱で変わらず。

(9) 地方普通会計決算の分析＝特別会計（とくに国保事業会計や介護保険事業会計）や交付税・補助金以外の国の支出の都道府県別配分を含めた分析でない点も注意を要する。

ブル崩壊やグローバル化、あるいは人口減などを背景に、経営破綻や工場の撤退・海外移転あるいは国内投資の回避などが相次いで民間投資が減退する地域経済においては、地方歳出規模の縮減が地域労働市場に与える影響は大きい（生産年齢人口の域外流出を加速させる）のではないかと。

この点を考えるために、民間企業の投資動向を確認しておく。図表⑯は民間企業の設備投資について、全国合計値が最大であった1991年度を1.0とした場合の各年度の投資額を指数化して都道府県別に示したものである。この表をみると、多くの地域で1992年度以降に民間企業の設備投資額が長期にわたって低迷し、リーマン・ショックを底として2011年度以降は増大に転じるものの、1991年度の水準には遠く及んでいないことが分かる。また、図表⑰は、1999年度の生産年齢人口を1.0とした場合の各年度を生産年齢人口を指数化して都道府県別に示したものである。この表において、1990年度から1999年度にかけての生産年齢人口の減少スピードと2000年度以降の生産年齢人口の減少スピードとを比較すると、多くの地域において後者のスピードが増しているように見える。何らかの事情で民間企業の投資が減退している地域において地方自治体が歳出規模を縮減することの影響をさらに詳細に分析していく必要があることを示唆しているのではないだろうか⁽¹⁰⁾。

(10) 加えて、需要不足の放置によって、就業機会の喪失や就労条件の悪化で若年層を中心に大都市部への大規模な人口移動を生じさせつつ、世界経済の成長の波に乗る形での民間企業設備投資の回復を背景に不足感が増した労働力を、技能実習生制度という人権侵害事件の絶えない仕組みで補うことの問題性も指摘できるかもしれない。また、図表②でみられたような女性の労働参加率の上昇の多くは、非正規労働者の増大によって生じており、かつ、自営業者の減少と非正規労働者の増加とが対の関係としてあるならば（神林 [2017]）、女性の労働参加率の上昇と地方歳出規模の縮減の継続とを統合的に理解することが可能である。例えば、地方歳出規模の縮減→農林業や商業など自営業者の減少、男性の就業機会の喪失や就労条件の悪化→家計補助的な女性の非正規労働の増大といったシナリオが考えられるのではないかと。

なお、生産性の低い地方圏から生産性の高い大都市圏への人口移動は望ましいとの指摘もあり得るだろうが、拙編著 [2019] の序章で最適通貨圏の理論を参照しつつ指摘したように、労働力の大都市圏への一方向的な移動や大都市圏と地方圏との間の所得格差の拡大を許容することは、国民経済や国土保全などの観点からどこまで可能なのかを見極める必要がある。加えて、飯田 [2022] が指摘するように、2010年から2018年にかけての一人当たり県民所得の成長率でみると、東京・神奈川・千葉・埼玉ともに全国平均を下回り、うち東京は福井に次いでワースト2位となっている。この点に関連して、再度図表⑳をみてみると、東京における民間企業設備投資の回復スピードが全国的にみて緩慢である点も指摘できる。地方圏から大都市圏へと一方向的に生産年齢人口が移動することの妥当性についてはさらに深く検討する余地があると言える⁽¹¹⁾。

以上の考察内容を踏まえるならば、完全雇用体制の復活を、「民間企業の高投資、高利潤政策による完全雇用政策」ではない形で、つまり「公的な事業部門の拡大による完全雇用政策」によって模索することの重要性を説いた岡本英男の指摘⁽¹²⁾を重く受け止めなければならないのではないか。

5. おわりに

ここまで本稿では、「はじめに」において研究課題として掲げた問いに答えるための端緒となる作業として、地方歳出総額の変動と労働関連指標の変動との間の相関を確認する作業を行ってきた。その結果、地方歳出総額の変動と生産年齢人口の変動や雇用者報酬あるいは就業者数の変動との間にはある程度の相関があること、また、外れ値を除けば強い相関があることなどが分かった。その結果を踏まえて、特に民間企業設備投資の動向と照らし合わせながら考察した。そうした作業を通じて、相関関係を即座に因果関係に読み替えることは厳に慎まなければならないとはいえ、地方歳出規模の縮減が家計の自立的で自律的な経済生活の実現の妨げとなっている可能性についてさらに分析を深めていく必要

(11) 本稿で具体的な数値の揭示は割愛するものの、生産年齢人口の域外流出で最大のボリュームをなすのは大学進学および大学卒業後の就職が理由であると考えられる20歳前後である。とはいえ、25歳以上の年齢層でも、とりわけ地方圏において同一年齢コーホート人口が大きく減少している点は注意を要する。この点の分析については別稿を準備中である。

(12) 岡本 [2019]。

があることを確認した。

本稿を閉じるにあたり、今後の課題として、地方歳出規模の縮減と労働関連指標の変動との間に因果関係があるのかどうかを確認するための研究も含めて、「はじめに」において研究課題として掲げた問いに答えるためにさらなる検討が必要な論点についてまとめておきたい。

第一に、他地域と同様に歳出規模を大きく縮減させながらも、それが生産年齢人口の減少と強く連動していない地域があることも分かっていることから、地方財政運営のあり方にどのような違いがあるのかを、本稿における分析をさらに発展させつつ、また、国の財政との関係も含めて明確にする必要があるだろう。

第二に、地方歳出規模の縮減が、たとえば地域労働市場の需給関係の弛緩をもたらし、その結果として生産年齢人口の減少が生じているのか、つまり相関関係を正の因果関係としても解釈することは可能なのかについて、上述の分析を踏まえつつ、また、就業構造基本調査や賃金構造基本統計調査、あるいは職業安定業務統計などの都道府県別データを用いて検証する必要がある。もちろん、宮崎 [2021] で述べられているように、対事業所サービス業の集積度の高い大都市地域が良質な就業機会を提供し、若年人口を吸収するというメカニズム、つまり、地方歳出規模の縮減とは独立に作動すると考えられる人口移動のメカニズムにも目配りしながら分析を行なう必要があるだろう。

第三に、地方歳出規模の縮減によって生活関連社会資本が劣化し、家計が自立的・自律的に経済生活を営むことを妨げられているとは、具体的にどのような姿として描くことができるのかを検証しなければならないだろう。拙編著 [2019] の各論で示したように、公共交通や上水道、医療といった広い意味でのナショナル・ミニマムの保障水準の維持が困難になっている。そのことが家計にとってどのような影響をもたらすのかについて詳細な事例調査を踏まえつつ検証する必要がある⁽¹³⁾。

これらの研究を踏まえて第四に、これまでの国と地方の財政関係や地方財政運営のあり方を再考し、広義のナショナル・ミニマム保障の水準の維持・向上に資する国と地方の財政関係や地方財政運営のあり方を創造的に展望していく必要もあるだろう。この作業は、「日本型ナショナル・ミニマム」の第三の領域において、不透明で不衡平な地方への資金散布ではなく家計の自立的・自律的な経済生活を支えることに重点を置いた政府間財政関

(13) この点に関連して平井 [2019] は、地域公共交通サービスが維持されなくなると高齢者の外出頻度が低下し、その結果として高齢者の健康にマイナスの影響が生じる（介護費用が増加する）可能性について論じている。

係の姿を具体的に描くこととなるだろう⁽¹⁴⁾。

こうした作業を通じて初めて、地方歳出規模の縮減が、たとえば、地域労働市場における需給関係の弛緩に伴う就労条件の悪化や第三の領域におけるナショナル・ミニмум保障の水準低下をもたらし、その結果として家計の自立的・自律的な経済生活の実現が妨げられているのではないか。もしそうだとするならば、こうした作業の延長上において、広い意味でのナショナル・ミニмум保障水準の向上に資する国と地方の財政関係や地方財政運営のあり方とはどのような姿であるのか、との大きな問いに対する解答を得られると考える。

(かどの けいじ 山梨大学生命環境学部地域社会システム学科准教授)

キーワード：ナショナル・ミニмум／福祉国家財政／歳出削減／
家計の自立的・自律的な経済生活／
生産年齢人口の域外流出／公的雇用

【参考文献】

- 飯田泰之 [2022] 「地域経済活性化による中間層再生」『中間層復活に向けた経済財政運営の大転換』21世紀政策研究所
- 岡本英男 [2019] 「完全雇用体制の復活に向けて」『生活を支える社会のしくみを考える — 現代日本のナショナル・ミニмум保障 —』日本経済評論社
- 門野圭司 [2009] 『公共投資改革の研究 — プライヴァイゼーションと公民パートナーシップ —』有斐閣
- 門野圭司 [2019] 「道路整備とナショナル・ミニмум」『自治総研』8月号
- 門野圭司編著 [2019] 『生活を支える社会のしくみを考える — 現代日本のナショナル・ミニмум保障 —』日本経済評論社
- 金澤史男 [2010] 『福祉国家と政府間財政関係』日本経済評論社
- 神林龍 [2017] 『正規の世界・非正規の世界 — 現代日本労働経済学の基本問題 —』慶応義塾大学出版会
- サマーズ, L [2014] 「遊休労働者+低金利=インフラ再建だ！」『景気の回復が感じられないの

(14) かつて筆者は、拙著 [2009] において、日本における1970年代後半から2000年代前半にかけての公共投資財政を分析する作業を通じて、民営化や公民連携などによる歳出削減を通じた財政再建優先の財政運営の継続は、それまでの不透明で不衡平、経済的にも非効率な公共投資財政に反省を迫ることはできても、新たな財政秩序の姿を展望することはできていないと結論した。本稿で掲げた今後の課題を筆者は、新たな財政秩序を展望する作業となると位置づけている。

はなぜか——長期停滞論争——』世界思想社

戸室健作 [2016] 「資料紹介 都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率
の検討」『山形大学人文学部研究年報』13号

平井寛 [2019] 「地域公共交通サービスの維持と高齢者の健康」『自治総研』4月号

宮崎雅人 [2021] 『地域衰退』岩波書店

持田信樹 [2009] 『財政学』東京大学出版会

ヘイトスピーチ条例に係る公金支出無効確認請求 住民訴訟事件

最高裁第三小法廷令和4年2月15日判決 民集76巻2号190頁

嘉 藤 亮

I 事実の概要

1 条例に基づく公表行為

関西地方に居住するZ（本件関係人）は、平成25（2013）年2月24日、大阪市天王寺区、生野区及び東成区内で行われた特定の国との国交断絶を呼びかけるデモ活動（以下「本件デモ活動」という。）を動画で撮影し、同月25日、A社が運営するインターネット上の動画投稿サイトに、Bというハンドルネームを用いて、本件デモ活動及びその開催前に参加者が行った集会の状況を記録した一連の動画（以下「本件動画」という。）を投稿した。本件動画は、大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例（以下「本件条例」という。）が全面施行された平成28（2016）年7月1日（後述の拡散防止の措置及び認識等の公表に関する本件条例4条～6条の施行日）以降も、不特定多数の者による視聴ができる状態に置かれていた（以下「本件表現活動」という。）。

本件動画には、本件デモ活動において、参加者が特定の民族に対し「殺せ」等の発言を繰り返す様子が撮影されていた。

本件条例に基づき設置された大阪市ヘイトスピーチ審査会（以下「審査会」という。）は、本件表現活動について調査審議することとした。審査会は、本件条例9条2項に基づき本件関係人に意見陳述等の機会を付与することとし、平成28年11月頃、A社を通じて、本件関係人に対し、所在・連絡先、氏名又は団体の名称を連絡すれば、本件表現活動をした目的等に関する意見を述べ、有利な証拠を提出できる機会を確保する旨を連絡した。こ

れに対し、Zは、審査会へ所在等を連絡することなく、本件動画を削除した。

大阪市長Y 1は、本件動画が既に削除されていることから特段の拡散防止の措置はとらないこととした上で、本件条例5条1項に基づく認識等の公表として、平成29（2017）年6月1日付けで、本件表現活動が本件条例に規定するヘイトスピーチ（以下「条例ヘイトスピーチ」という。）に該当すると認め、特段の拡散防止の措置はとらないこととした旨及び本件表現活動をした者の氏名又は名称に準じたものとしてハンドルネームBを公表した。

2 審査会委員への報酬、郵便料金等の支出

大阪市の総務課長Y 2及びY 3は、平成28年8月19日から平成29年6月27日まで、合計12回にわたり、専決により、審査会委員らに対して各回報酬9万6,040円及び旅費2,200円（ただし、12回のうち3回分の旅費は1,700円）を支出すべき旨の支出命令をし、当該支出命令に基づき、同額の金員が支出された。支払われた報酬は、合計115万2,480円であった。

また、Y 2及びY 3は、合計2回、審査会の調査審議手続に係る支出について支出命令をし、当該支出命令に基づき支出がなされた。この支出命令には、それぞれ郵便料金880円及び392円（合計1,272円）が含まれていた。

3 住民監査請求と住民訴訟

大阪市の住民であるXらは、平成29年7月7日、大阪市の監査委員に対し、市長Y 1が、大阪市の職員を通じて、本件条例に基づき条例ヘイトスピーチとされる動画の削除及び投稿者の氏名公表に関し、①動画運営会社との通信費用として、合計1,272円を支出するとともに、②審査会委員5名に対し、その報酬として合計115万2,480円を支出するという財務会計行為を行ったところ、これらの行為は違憲無効である本件条例に基づいてされたもので違法であって、不法行為による損害賠償請求権に基づき、大阪市が被った損害を補填するため、市長Y 1に対して合計115万3,752円を返還するよう請求することを大阪市に求める旨の住民監査請求をした（以下「本件監査請求」という。）。大阪市の監査委員は、平成29年8月17日付けで本件監査請求を却下したため、Xらは、平成29年9月19日、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、前記請求及び遅延損害金の支払請求に加えて、本

件条例に基づく財務会計上の措置が無効であることの確認を求める旨の本件訴えを提起した（ただし、同月28日、当該確認請求に係る訴えを取り下げた）。

原々審（大阪地裁令和2年1月17日判決（判自468号11頁））及び原審（大阪高裁令和2年11月26日判自488号18頁）が原告の請求を棄却したため、Xらが上告。

II 判旨 上告棄却

「本件条例の制定当時、市内においては、特定の民族等に属する集団を一律に排斥する内容、同集団に属する者の生命、身体等に危害を加える旨の内容、同集団をその蔑称で呼ぶなどして殊更にひぼう中傷する内容等の差別的言動を伴う街宣活動等が頻繁に行われていたことがうかがわれる。そして、本件答申（大阪市人権施策推進審議会「ヘイトスピーチに対する大阪市としてとるべき方策について（答申）」（2015年）※筆者註）は、市内において現実にヘイトスピーチが行われている状況にあるとした上で、市が、ヘイトスピーチと認定した事案について、ヘイトスピーチであるという認識、その事案の概要及び講じた措置を公表することが適当であるなどとする一方、憲法上の表現の自由との関係を考慮し、単なる批判や非難を上記措置等の対象外とし、社会からの排除等を目的とする表現活動にその対象を限定することが適当であるなどとしており、これを受けて、本件条例に係る条例案が提出され、可決成立したものである。以上のような本件条例の制定経緯に加え、本件条例が、条例ヘイトスピーチが差別の意識を生じさせるおそれがあること等に鑑み、市民等の人権を擁護するとともに条例ヘイトスピーチの抑止を図ることを目的とする旨を規定した（1条）上で、その適用に当たっては、表現の自由その他の憲法の保障する国民の自由と権利を不当に侵害しないように留意しなければならない旨を規定している（11条）ことに照らせば、本件条例は、表現の自由の保障に配慮しつつ、上記のような人種又は民族に係る特定の属性を理由とする過激で悪質性の高い差別的言動の抑止を図ることをその趣旨とするものと解するのが相当である。」

「本件条例2条1項柱書きは、拡散防止措置等の対象となる条例ヘイトスピーチの定義として、同項各号のいずれにも該当する表現活動をいう旨を規定しているところ、その文理及び上記の本件条例の趣旨に照らせば、同項1号は、一定の不当な目的を有することを要件としたものであり、具体的には、当該表現活動が、人種又は民族に係る特定の属性を理由とし、同号ア～ウのいずれかを目的として行われるものであることを要する旨を規定

したものと解するのが相当である。また、同項2号も、表現の内容及び表現活動の態様が特に悪質性の高いものであることを要件としたものであり、具体的には、当該表現活動が、特定人等をその蔑称で呼ぶなど、特定人等を相当程度侮蔑し、若しくはひぼう中傷するものであること（同号ア）、又は特定人等の生命、身体若しくは財産について危害を加える旨を告知し、若しくは同危害を加えかねない氣勢を示すなど、社会通念に照らして、特定人等に脅威を感じさせるものであること（同号イ）を要する旨を規定したものと解するのが相当である。そして、同項3号も、上記の本件条例の趣旨等を踏まえて、当該表現活動が、仲間内等の限られた者の間で行われるものではなく、不特定多数の者が表現の内容を知り得る状態に置くような場所又は方法で行われるものであることを要する旨を規定したものとすることができる。」

「憲法21条1項により保障される表現の自由は、立憲民主政の政治過程にとって不可欠の基本的人権であって、民主主義社会を基礎付ける重要な権利であるものの、無制限に保障されるものではなく、公共の福祉による合理的で必要やむを得ない限度の制限を受けることがあるというべきである。そして、本件において、本件各規定による表現の自由に対する制限が上記限度のものとして是認されるかどうかは、本件各規定の目的のために制限が必要とされる程度と、制限される自由の内容及び性質、これに加えられる具体的な制限の態様及び程度等を較量して決めるのが相当である……。

本件各規定は、拡散防止措置等を通じて、表現の自由を一定の範囲で制約するものといえるところ、その目的は、その文理等に照らし、条例ヘイトスピーチの抑止を図ることにあると解される。そして、条例ヘイトスピーチに該当する表現活動のうち、特定の個人を対象とする表現活動のように民事上又は刑事上の責任が発生し得るものについて、これを抑止する必要性が高いことはもとより、民族全体等の不特定かつ多数の人々を対象とする表現活動のように、直ちに上記責任が発生するとはいえないものについても、……人種又は民族に係る特定の属性を理由として特定人等を社会から排除すること等の不当な目的をもって公然と行われるものであって、その内容又は態様において、殊更に当該人種若しくは民族に属する者に対する差別の意識、憎悪等を誘発し若しくは助長するようなものであるか、又はその者の生命、身体等に危害を加えるといった犯罪行為を扇動するようなものであるといえるから、これを抑止する必要性が高いことに変わりはないというべきである。加えて、市内においては、実際上記のような過激で悪質性の高い差別的言動を伴う街宣活動等が頻繁に行われていたことがうかがわれること等をも勘案すると、本件各規定の目的は合理的であり正当なものといえることができる。

また、本件各規定により制限される表現活動の内容及び性質は、上記のような過激で悪質性の高い差別的言動を伴うものに限られる上、その制限の態様及び程度においても、事後的に市長による拡散防止措置等の対象となるにとどまる。そして、拡散防止措置については、市長は、看板、掲示物等の撤去要請や、インターネット上の表現についての削除要請等を行うことができると解されるものの、当該要請等に応じないものに対する制裁はなく、認識等公表についても、表現活動をしたものの氏名又は名称を特定するための法的強制力を伴う手段は存在しない。

そうすると、本件各規定による表現の自由の制限は、合理的で必要やむを得ない限度にとどまるものというべきである。そして、以上説示したところによれば、本件各規定のうち、条例ヘイトスピーチの定義を規定した本件条例2条1項及び市長が拡散防止措置等をとるための要件を規定した本件条例5条1項は、通常の判断能力を有する一般人の理解において、具体的場合に当該表現活動がその適用を受けるものかどうかの判断を可能とするような基準が読み取れるものであって、不明確なものということとはできないし、過度に広汎な規制であるということもできない。」

Ⅲ 検 討

1 本件における争点と本判決の意義

本判決は、ヘイトスピーチを規制する条例の憲法適合性について最高裁が初めて判断を示したものである。ヘイトスピーチとは、一般的に、特定の国の出身者であること又はその子孫であることのみを理由に、日本社会から追い出そうとしたり危害を加えようとしたりするなどの一方的な内容の言動をいう⁽¹⁾。日本においては、特に2000年代に入ってから排外的な団体によるデモ活動がみられるようになり、京都朝鮮学校への暴力的な街宣活

(1) 法務省ホームページ「ヘイトスピーチ、許さない」https://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken04_00108.html（最終閲覧2023年2月28日）。

また、人種差別撤廃条約は、人種的優越又は憎悪に基づく思想の流布や人種差別の煽動等を法律で処罰すべき犯罪であるとし、人種差別を助長し、又は煽動する行為の禁止を求めている。小谷順子「人種差別主義に基づく憎悪表現（ヘイトスピーチ）の規制と憲法学説」法学セミナー757号（2018年）12-13頁、佐藤幸治『日本国憲法論〔第2版〕』（成文堂 2020年）301頁、辻村みよ子『憲法〔第7版〕』（日本評論社 2021年）216頁参照。

動等に係る民刑事の訴訟⁽²⁾を契機として、「ヘイトスピーチ」という言葉が一般に知られるようになった。この点、特定の個人や集団に向けられたヘイトスピーチについては、名誉棄損罪や侮辱罪での対応が可能であるものの、特定民族一般、つまり不特定多数の対象に向けられたヘイトスピーチには妥当しない⁽³⁾。他方で、平成26（2014）年には人種差別撤廃委員会が日本におけるヘイトスピーチの広がり懸念を示し、ヘイトスピーチに対処するよう勧告する、といった背景があったことから、ヘイトスピーチに対する法的対応が国際的にも強く求められる状況にあった⁽⁴⁾。

そこで、国にあっては、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」（以下「差別解消法」という。）が、平成28（2016）年の5月に成立し翌月に公布・施行された。本件条例はこれに先立ち同年1月に公布・施行されたものである。このうち、後述する拡散防止の措置及び認識等の公表に関する部分は同年7月に施行されている。

差別解消法は、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消が喫緊の課題であることに鑑み、その解消に向けた取組について、基本理念を定め、及び国等の責務を明らかにするとともに、基本的施策を定め、これを推進することを目的とする」（1条）。他方、本件条例は、「ヘイトスピーチが個人の尊厳を害し差別の意識を生じさせるおそれがあることに鑑み、ヘイトスピーチに対処するため本市がとる措置等に関し必要な事項を定めることにより、市民等の人権を擁護するとともにヘイトスピーチの抑止を図ることを目的とする」（1条）。

差別解消法は、ヘイトスピーチについて、「専ら本邦の域外にある国若しくは地域の出

(2) 刑事事件については、侮辱罪の成立が認められ（京都地判平成23年4月21日 LEX/DB 25471643）、控訴審もこれを是認した（大阪高判平成23年10月28日 LEX/DB 25480227（上告不受理））。民事事件においては、不法行為に基づく損害賠償請求が認められ（京都地判平成25年10月7日判例時報2208号74頁）、控訴審も同様にこれを是認している（大阪高判平成26年7月8日判例時報2232号34頁（上告不受理））。また、救済のあり方について、松井茂記『表現の自由を守る価値はあるか』（有斐閣 2020年）19-25頁参照。

(3) 渋谷秀樹『憲法 第3版』（有斐閣 2017年）378頁。

(4) 人種差別撤廃委員会「日本の第7回・第8回・第9回定期報告に関する総括所見（日本仮訳）」（2014年）第11パラグラフ 外務省ホームページ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000060749.pdf>（最終閲覧2023年2月28日）、桧垣伸次「ヘイトスピーチ解消法と非規制的施策」桧垣伸次＝奈須裕治編著『ヘイトスピーチ規制の最前線と法理の考察』（法律文化社 2021年）2頁、法務省「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律に関する参考情報1」1-2頁 <https://www.moj.go.jp/content/001308138.pdf>（最終閲覧2023年2月28日）。

身である者又はその子孫であって適法に居住するもの（以下……本邦外出身者という。）に対する差別的意識を助長し又は誘発する目的で公然とその生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨を告知し又は本邦外出身者を著しく侮蔑するなど、本邦の域外にある国又は地域の出身であることを理由として、本邦外出身者を地域社会から排除することを煽動する不当な差別的言動をいう。」（2条）と規定する。

本件条例は、差別解消法の規定を受けた形ではなく、ヘイトスピーチを独自に定義し、目的と表現内容又は表現活動の態様から限定し、それが不特定多数の者に表現の内容を知り得る状態に置くような場所又は方法で行われるものと定義づけており（2条）、非常に網羅的かつ詳細に規定している⁽⁵⁾。

条例ヘイトスピーチ

*目的 次のいずれかに該当するものであること（2条1項1号ア～ウ）

ア 人種若しくは民族に係る特定の属性を有する個人又は当該個人により構成される集団（以下「特定人等」という。）を社会から排除すること

イ 特定人等の権利又は自由を制限すること

ウ 特定人等に対する憎悪若しくは差別の意識又は暴力をあおること（当該目的が明らかに認められる場合に限る。）

*表現の内容又は表現活動の態様 次のいずれかに該当すること（2条1項2号ア・イ）

ア 特定人等を相当程度侮蔑し又は誹謗中傷するものであること

イ 特定人等（当該特定人等が集団であるときは、当該集団に属する個人の相当数）に脅威を感じさせるものであること

その上で、本件条例は、市長が、①市の区域内で行われた表現活動又は②区域外で行われたがその内容が市民や人種・民族に係る特定の属性を有する市民により構成される団体（市民等）に関するものであると明らかに認められるもの若しくは③その他の表現活動で

(5) これは本件条例が差別解消法よりも先に制定されたことに由来するものでもあるが、抽象的なレベルでは共通するものの、差別解消法の定義をより細分化したものと理解することができる。この点、差別解消法は、行政執行を予定していないことが影響していると説かれる。魚住裕一郎他編『ヘイトスピーチ解消法成立の経緯と基本的な考え方』（第一法規 2016年）31-32頁。

区域内で行われた条例ヘイトスピーチの内容を区域内に拡散させるものについて、条例ヘイトスピーチに該当すると認めるときは、当該表現活動の内容の拡散を防止するために必要な措置（拡散防止措置）をとるとともに、当該表現活動が条例ヘイトスピーチに該当する旨、表現内容及びその拡散防止のためにとった措置並びに当該表現活動を行ったものの氏名又は名称を公表するものとしている（認識等公表 5条1項）（条例ヘイトスピーチに該当する旨の認識を公表することから、「認識等の公表」としている。）。

拡散防止措置の具体例としては、表現内容が施設に掲示されているような場合に施設管理者へ看板や掲示物の撤去を要請することや、インターネット上に書き込みがなされている場合に、プロバイダに削除要請を行うことなどが挙げられている⁽⁶⁾。

この拡散防止措置及び認識等公表は、条例ヘイトスピーチの対象とされる特定人等たる市民等からの申出又は職権で行うものとされ（同条2項）、公表の手段としては、あらかじめ当該公表に係る条例ヘイトスピーチを行った者へ公表の内容と理由を通知するとともに、相当の期間を定めて、意見を述べ、自己に有利な証拠を提出する機会を与えなければならない（3項）。なお、市長が認めるときは、口頭での意見陳述も可能である（4項）。

また、特定人等たる市民等の申出があったとき又は表現活動が条例ヘイトスピーチに該当するおそれがあると認めるときは、当該表現活動が上記の目的及び内容・態様のいずれかに該当するものであること、あるいは当該表現活動が条例ヘイトスピーチに該当するものであることについて、審査会に意見を聴かななければならない（6条1項）。

以上のとおり、本件条例は、ヘイトスピーチの抑止のため、拡散防止措置と認識等公表を中心に構成したものであり、それ以上の制裁を伴うものではない。また、本件のように、拡散防止措置をとっておらず、かつ、認識等公表に関しても、投稿者の氏名や通称ではなく、いわゆるハンドルネームにとどまる場合にあっては、その制限の程度はさらに限定的なものになるとと思われる⁽⁷⁾。

(6) 大阪市ホームページ「『大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例』の解説及び審査の実例（5条）」<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000438270.html>（最終閲覧2023年2月28日）。

(7) 本件条例は、ヘイトスピーチの抑止を図る観点から、ヘイトスピーチに該当する表現活動が行われていることを広く市民に情報提供することで市民の関心と理解を深めることを目的とするため、公表による抑止効果は情報提供に付随する程度に過ぎず、その結果、発信者情報を取得することが困難であることから、制裁制度の整備等、より厳格な対応の必要性が指摘されていた。田島義久「『大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例』の運用状況と課題」法学セミナー757号（2018年）33頁。

2 住民訴訟（4号請求）について

本件は住民訴訟のうち、請求権の行使を義務付ける4号請求である。その内容としては、本件表現活動をした者に接触するため行ったA社への連絡に係る通信費と、審査会委員への報酬の支払が違憲無効な条例に基づくものであって、当該違法行為に起因する損害として同額の賠償を市長に請求するよう求めるものである。大阪市監査委員は、本件監査請求に対し、表現の自由の侵害等の見地から条例そのものが違憲無効と主張するのみで、本件監査請求が対象とする財務会計上の行為等が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであることを摘示していない、つまり条例が財政経理の見地から違法であることを摘示していないとして、監査請求の対象にならないことからこれを却下していた（平成29年8月18日大監第37号）。この点、大阪地裁は、原告の主張は各支出命令を対象に含むものということができるから、適法な監査請求を前置したものと判示して本案の審理に進んでいる。

ここでいう支出の原因となったものは、正確に言えば、本件に関する事案の処理について、条例9条に基づき表現活動を行った者に対し書面により意見を述べ、かつ、自己に有利な証拠を提出する機会を与える旨を伝えるために行われた通知行為である。また、いまひとつは、本件に関する事案の処理に際し審査会が行った審議・調査活動である。そこで、原告は、こうした行為が違憲・違法なものであるがゆえに、それに関する支出命令（＝財務会計行為）もまた違法であると主張する。その論理は、財務会計行為たる支出命令そのものの違法性を争うにあたり、その原因行為（先行行為）が違法であるがゆえに、それへの支出命令もまた違法となるとする、いわゆる「違法性の承継」論に類似する。「類似する」という点については、原因行為が依拠する条例そのものが違憲無効と主張する点でやや趣を異にするためである。すなわち、本件においては、原因行為自体が何らかの実定法上の定め違反するものであるといった主張をするわけではなく、当該行為の根拠法が違憲無効であるがゆえに当該行為も違憲無効であって、その行為に係る支出もまた違法なものであるという多段階的な構成となる。しかし、そもそも個々の原因行為の違法性を基礎づける根拠は条例の違憲性のみであって、結局のところ、紛争の根本的な解決にあたっては、根拠法たる条例の合憲性・適法性について判断する他なく、本判決が直ちに条例の全体的な合憲性の判断を行ったこと自体は、結論として正当であると思われる。

この点について、おそらく調査官の手に成るものと思われる本判決の解説は⁽⁸⁾、本判

(8) 判例タイムズ1498号（2022年）26頁。

決が条例の合憲性の判断を行ったことについて、市町村警察を廃止して都道府県警察を創設した警察法が憲法92条に違反し無効である等を主張して大阪府の警察費予算の支出の差止めを求めて（つまり1号請求として）提起された住民訴訟に関する判決（最判昭和37年3月7日民集16巻3号445頁。以下「昭和37年最判」という。）を引く。昭和37年最判は、住民監査請求の監査が議会の議決の当否には及ばないとした原審の判断に対し、住民訴訟の制度趣旨につき、「直接請求の方法ではならず、個々の住民に、違法支出等の制限、禁止を求める手段を与え、もって、公金の支出、公財産の管理等を適正たらしめるものと解するのが相当である」として、「大阪府議会の議決があった一事をもって直ちに上告人の請求を棄却すべきものとしては法令の解釈を誤った違法があるといわなければならない」と判示する。その上で、住民側の主張を無効な法律に基づく支出であるがゆえに違法であることをいうものと整理した上で、「両院において議決を経たものとされ適法な手続によって公布されている以上、裁判所は両院の自主性を尊重すべく同法制定の議事手続に関する所論のような事実を審理してその有効無効を判断すべきではない」として無効とはせず、かつ、制度変更自体が地方自治の本旨に反するものとはいえないとして憲法違反との主張を簡潔に退けている。そこで、昭和37年最判をもって、「行政機関等の設置に関する法令が違憲無効であれば、当該行政機関等の活動に係る公金の支出についても、法律上の根拠を欠くことになり、違法となるというべきであるから、少なくとも、上記最判のような事案においては、住民訴訟により法令の合憲性を争うことができると考えられる」と述べる⁽⁹⁾。そして、さらに進んで、「法令の違憲が個別の財務会計行為の違法を基礎付けるものである限りにおいては、住民訴訟において、当該法令の合憲性を争うことができると解すべきである」とする。本件について言えば、「審査会の設定……、審査会の組織……等に係る規定が違憲無効であれば、審査会の委員の地位や審査会による手続自体が法令上の根拠を欠くこととなることから、同委員に対する報酬等に係る支出命令の違法が基礎付けられると考えられる」ということとなる。ここにおいて、支出の直接の原因となった具体的な活動への関心は見受けられず、この意味で、判例上確立されてきた原因行為の違法性を争う余地は実質的に拡張されたとも言えそうであるが⁽¹⁰⁾、俯瞰的に見れば、こ

(9) 昭和37年最判については、議会の議決に基づく公金の支出をも住民訴訟の対象としたものと解し、また、原因行為と財務会計行為の関係をあまり意識したものではなく、ケースバイケースで対応してきたものとの評価もなされている。園部逸夫編『住民訴訟 第4版』（ぎょうせい 2003年）203、246—248頁〔佐藤英善〕。

(10) 阿部和文「判批」ジュリスト1573号（2022年）112頁。

の分野に新たな事例を積み重ねたということであろう。

ただし、仮に司法審査の対象範囲が拡張され、その適法性を争う余地が生じたとしても、住民訴訟における請求が認容されるには、あくまでも財務会計行為の違法性が認められなければならない。条例の違憲・違法が認められたとしても、直ちに財務会計行為が違法となるわけではない。4号請求におけるいわゆる「違法性の承継」論については、神道方式での地鎮祭の挙行（と玉串料の支出）の合憲性が争われた津地鎮祭訴訟における最高裁判決（最判昭和52年7月13日民集31巻4号533頁）のように、これを積極的に捉えるものがある。また、収賄容疑で逮捕された職員の分限免職処分と当該職員への退職手当の支給に関し、最高裁（最判昭和60年9月12日判例時報1171号62頁）は、前者が後者の「直接の原因をなすものというべきであるから、前者が違法であれば後者も当然に違法となるものと解する」。

一方で、教育委員会による昇格処分及び退職承認処分に基づく退職手当の支給決定が争われた際に、原因行為の違法が直ちに財務会計行為の違法を導くわけではなく、「原因行為に違法事由が存する場合であっても、右原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られる」とし、原因行為が「著しく合理性を欠きそのためにこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵」があるか否かを審査することを明確にしたのが一日校長事件についての最高裁判決（最判平成4年12月15日民集46巻9号2753頁。以下「平成4年最判」という。）であった。一日校長事件は教育委員会と首長という、原因行為の権限者と財務会計行為のそれとが異なる場合であったため、平成4年最判の射程が問題となりうるが、その後の判決を見れば、地方議会の議長が行った議員の旅行命令に基づく旅費の支出命令の違法性に関する事案（最判平成15年1月17日民集57巻1号1頁）において、最高裁は、原因行為の権限者が独立した執行機関のみならず、議会である場合にも平成4年最判の枠組みが妥当するものとし、「旅行命令が、著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるとまでいうことはできないから、知事としては、県議会議長が行った旅行命令を前提として、これに伴う所要の財務会計上の措置を執る義務がある」として支出命令の違法性を認めなかった。

さらに、知事部局の職員に対する旅行命令に基づき首長部局の財政課の職員が専決により発出した支出命令の違法性に関する事案（最判平成17年3月10日判例時報1894号3頁）において、最高裁は、原因行為と財務会計行為の本来的な権限者が同一の事案だったものの、専決を行った職員が「旅行命令を是正する権限を有していたとはいえず、本件旅行命

令が著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるときでない限り、これを尊重し、その内容に応じた財務会計上の措置を執る義務がある」として支出命令の違法性を認めなかった。そして、地方公共団体と土地開発公社との委託契約に基づく土地売買契約の違法性に関する事案（最判平成20年1月18日民集62巻1号1頁）において、最高裁は平成4年最判を引用した上で、原因行為が財務会計行為である場合にもその枠組みが及ぶことを明確にしていた。

結局、平成4年最判のこの判示は、住民訴訟の4号請求が職員個人の責任を迫るものであることから、原因行為と財務会計行為の関係性を考慮して前者の違法それ自体が後者の違法を自動的に導き出すものとはせず、あくまでも当該財務会計行為そのものの財務会計法規上の義務違反のみが問題とされ、原因行為の違法はいわばその判断の際の一要素となることを示すものといえよう⁽¹¹⁾。

こうしてみた場合、本件条例は大阪市議会において適法に可決成立したものであって、その執行ないし運用について市長（実際には専決権者）が支出等の財務会計行為を行った場合に、本件条例に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存すると判断し、賠償請求を命ずるのは困難ではなかろうか⁽¹²⁾。

なお、支出命令を発令した専決権者自身の責任は故意または重過失がある場合に限られることから（自治法243条の2の2第1項）、当該専決権者に対し賠償命令を求める4号請求が提起された場合、条例がたとえ憲法に違反し無効であるとされ、本件において予算執行の適正確保の見地から財務会計行為の違法が認められたとしても、賠償責任が直ちに認定されるとはいえないであろう。

(11) 平成4年最判の射程に関し、4号請求の性格を踏まえて検討すべきことを主張するものとして、人見剛「判例の射程についての一考察——一日校長事件最高裁判決を素材として」速報判例解説vol.9（2011年）32頁。また、芝池義一「住民訴訟における違法性（下）」法曹時報51巻7号（1999年）1634-1635頁参照。

(12) この点、地方公共団体が事務を処理するにつき、最少の経費で最大の効果を挙げることを求める地方自治法2条14項の規定や、地方公共団体の経費につき、目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならないことを定める地方財政法4条1項から、不文の財務会計法理として、あるいはこれら規定の解釈により、「支出の目的である事務・事業が違法であり、違法の性質や程度に鑑みて、当該事務・事業が行政目的や公益の実現に資するといえない場合には、そのための支出は地方公共団体にとって不要ないし無駄な支出であるから違法である」と主張される。野呂充「住民訴訟における違法性論の再検討」曾和俊文他編『行政法理論の探究』（有斐閣 2016年）468頁。また、野呂充「一日校長事件最高裁判決の射程」法律時報86巻6号（2014年）59頁、高野修「住民訴訟における違法性について」稲葉馨＝亘理格編『行政法の思考様式』（青林書院 2008年）462頁以下参照。

3 法律と条例の関係について

繰り返しになるが、本件条例は「ヘイトスピーチが個人の尊厳を害し差別の意識を生じさせるおそれがあることに鑑み、……市民等の人権を擁護するとともにヘイトスピーチの抑止を図ることを目的とする」（1条）。他方で、差別解消法もまた、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消が喫緊の課題であることに鑑み、その解消に向けた取組について、基本理念を定め、及び国等の責務を明らかにするとともに、基本的施策を定め、これを推進することを目的とする」（1条）。このため、両者の目的は共通しており、ここにおいて、条例が憲法94条にいう「法律の範囲内」であるか否かに関し、いわゆる法律と条例の抵触が問題とされる余地が出てくる。特に、差別解消法は、いわゆる理念法であって⁽¹³⁾、差別的言動を禁止するといった規制措置を講じていない。その根底には、表現の自由に対し萎縮効果をもたらすことへの懸念があり、そのため差別解消法自体は相談体制の整備、教育・啓発活動の推進等を定めるにとどまる（5条から7条まで）。こうした側面を重視すれば、条例をもってヘイトスピーチないし差別的言動を違法とする規制措置を講ずることは許容されず、法律の範囲を超えるものと評価される可能性がある。

しかし、法律の趣旨・目的に着目するのであれば、差別解消法もヘイトスピーチは許されない行為であるとの認識を有しており⁽¹⁴⁾、また、地方公共団体に対しては、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の実情に応じた施策を講ずるよう努めるものとする」（4条2項）と規定する。この点、差別解消法が指摘する国と地方の役割分担、そして地方公共団体に関する法令の規定内容及び解釈運用における地方自治の本旨と役割分担の考慮（自治法2条11項及び12項）を踏まえるならば、差別解消法は憲法に違反する程度に至るような規制を容認しない趣旨であると解すべきである。そうであるならば、結局のところ条例は憲法に違反してはならない、というに過ぎず、そもそも法律と条例の抵触が問題となるようなケースではないということになる。

この点、大阪地裁は徳島市公安条例事件の最高裁判決（最判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁）及び神奈川県臨時特例企業税事件に関する最高裁判決（最判平成25年3月21日民集67巻3号438頁）を引き、「条例が国の法令に違反するか否かは、両者の対象事項

(13) 魚住他編・前掲註(5)8頁、小谷・前掲註(1)13頁。

(14) 魚住他編・前掲註(5)7-8頁。

と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない」とする。そして、目的と対象の共通性を認めた上で、差別解消法4条2項から、地域の実情に応じた規制を容認する趣旨であるとして条例の適法性を導いている。大阪高裁もこれを是認した上で、「憲法と抵触しない範囲内において、当該地域の実情に応じ、相談体制の整備、教育の充実、啓発活動等に加え、本邦外出身者に対する不当な差別的言動を解消するための施策を講ずることを容認しているものというべきである」としていた。そこで、本件における争点は、条例が憲法に反するものであるか否かに収斂されることとなる。

4 条例の憲法適合性について

本判決は、よど号ハイジャック記事抹消事件に関する最高裁判決（最判昭和58年6月22日民集37巻5号793頁。以下「昭和58年最判」という。）を引き、表現の自由確保の重要性を指摘しつつも、公共の福祉による合理的で必要やむを得ない程度の制限を受けることがあるとして、その制限が是認されるかどうかは、具体的な規定の目的のために制限が必要とされる程度と、制限される自由の内容及び性質、そしてこれに加えられる具体的な制限の態様及び程度等を較量すべきこと、つまり利益衡量論により決すべきことを示している。昭和58年最判は、未決勾留者の新聞紙閲読の自由の制限の合憲性が問われた事案であるが、新聞紙等の閲読の自由が憲法19条や21条から派生原理として導かれるものとしており、表現の自由への規制措置の合憲性判断の先例として位置付けられているようである⁽¹⁵⁾。昭和58年最判においては、自由の制限について所定の目的達成のために真に必要と認められる限度にとどめられるべきものとされ、「その閲読を許すことにより右の規律及び秩序が害される一般的、抽象的なおそれがあるというだけでは足りず……具体的事情のもとにおいて、その閲読を許すことにより監獄内の規律及び秩序の維持上放置することのできない程度の障害が生ずる相当の蓋然性があると認められることが必要であり、かつ、その場合においても、右の制限の程度は、右の障害発生の防止のために必要かつ合理的な範囲にとどまるべきものと解する」として、厳格な審査基準を用いて判断していた。ヘイトスピーチへの対処に際し、表現の自由への規制について、相当に慎重な姿勢をもって対応し

(15) 阿部・前掲註(10)109頁は、昭和58年最判を「表現の自由全般に関する先例と捉えており、したがって本件にも援用可能と判断したもの」と評する。

ていることが見て取れよう⁽¹⁶⁾。

また、本件条例による条例ヘイトスピーチへの措置は、拡散防止措置と認識等の公表にとどまるものであるが、それでも最高裁はこうした措置が表現の自由を一定の範囲で制約するものであるとした上で、その目的をヘイトスピーチの抑止にあるとし、その性質、内容又は態様から抑止する必要性が高いものであって、かつ、大阪市における具体的な実情を踏まえ、これが合理的で正当なものとする。そして、規制対象となる行為が過激で悪質性の高い差別的言動を伴うものに限定されており、こうした行為に対する規制の程度としても、事後的な拡大防止措置と認識等の公表にとどまるものであって、かつ、制裁や法的強制力を伴う手段が講じられていないことから、本件条例による制限が合理的で必要やむを得ない限度にとどまるものとしている。

本件条例における措置が、表現の自由への制約であると評価されたものの、強制にわたるものではないという、最低限の規制にとどまることを踏まえれば、目的の合理性が結論を導く重要なポイントになったと言えるが、この点について、本判決は大阪市を取り巻く状況について丁寧に検討したところに特徴がみられる。なお、本判決は最後に昭和58年最判と並び、2つの判決（最判昭和59年12月12日民集38巻12号1308頁、最判平成4年7月1日民集46巻5号437頁）を引くが、前者は税関検査によるわいせつ表現物の輸入規制に関するものであり、後者は規制区域内の建築物の使用を禁ずる、いわゆる成田新法の合憲性に関するものである。双方とも法の定める規制の憲法21条1項適合性が検討されたものであり、また明確性の原則について判断を示したものでもある。さらに、その規制目的について、前者においては、国内における健全な性的風俗を維持確保することが、後者においては、空港の設置、管理等の安全確保がやむを得ない利益であると位置づけられていた。特に後者については、その審査方式が厳格なものであった点で昭和58年最判と軌を一にす

(16) もっとも、そもそも利益衡量論に依拠すること自体に問題がないわけではない。また、定義についても同様にその合憲性への懸念が示されている。松井・前掲註(2)67-70、85頁、金尚均『差別表現の法的規制』（法律文化社 2017年）126頁以下参照。

る⁽¹⁷⁾。

おわりに — 判決の射程

本判決は、大阪市における具体的な事情を踏まえ、本件条例の定める措置の合憲性を判断したものであって、その判示事項は事例判断にとどまる⁽¹⁸⁾。また、拡大防止措置と認識等の公表にとどまるものであっても表現の自由を制限するものであるとした点は、本判決を受けて意識的に適切な対応をとるべき必要性があるという意味で、他の類似の対応をとる自治体の実務に少なからず影響するであろう。

大阪市の実情に即した判断であったため、類似の条例を制定していたとしてもその地域の事情により結論が異なる場合もありうる。また、同様の立法事実を有していたとしても、規制措置が拡散防止措置や認識等の公表を超えて、ヘイトスピーチを違法なものとして制裁を科す条例について、これが過度な制限であるとして憲法に反するものであると判断される可能性は残る。特に、本件条例による表現の自由への規制措置の合憲性について比較的厳格な基準を用いていたことから、大阪市における立法事実を踏まえて採用された拡散防止措置や認識等の公表が「合理的でやむを得ない限度」のうち、どの程度に至るもので

(17) この点、前者について、本判決の匿名解説によれば、「衡量すべき価値自体の優劣の判断は容易であることから、明白かつ現在の危険の基準を意識した利益衡量にはよらないこととした反面、制限される自由又は利益の外縁の明確性、限定性の点等からみると、その判断が容易とはいえない側面も否定できず、本来の規制対象として想定される表現を超えて、表現の自由を不当に制限することとならないよう、漠然性のゆえに無効の法理、過度の広汎性のゆえに無効の法理等の厳格な基準を意識した利益衡量を行ったものと考えられる」とする。前掲註(8)27頁。ただし、ヘイトスピーチの定義の明確性や過度の広汎性については、あまり立ち入った検討はされていない。安西文雄「ヘイトスピーチ規制の合憲性をめぐって」法学教室504号(2022年)53頁。

(18) 阿部・前掲註(10)112頁、安西・前掲註(17)53頁、飯島淳子「判批」法学教室501号(2022年)126頁、瑞慶山広大「判批」法学セミナー808号(2022年)129頁。また、地裁の判断も同様であろう。小谷順子「判批」新・判例解説Watch28号(2021年)26頁、毛利透「判批」法学教室476号(2020年)127頁。

あるかは、本判決の射程を考える上で重要となる⁽¹⁹⁾⁽²⁰⁾。

(かとう りょう 神奈川大学法学部教授)

キーワード：ヘイトスピーチ／法律と条例／表現の自由／住民訴訟

-
- (19) 阿部・前掲註(10)112頁。なお、仮に条例が違憲無効と判断されたとしても、それによって直ちに財務会計行為の違法が導かれるわけではないことは前述のとおりである。
- (20) 川崎市は令和元(2019)年に「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」を制定しており、そこで不当な差別を「人種、国籍、民族、信条、年齢、性別、性的指向、性自認、出身、障害その他の事由を理由とする不当な差別をいう」とし(2条1号)、本邦外出身者に対する不当な差別的言動について差別解消法の定義を踏襲している(同条2号)。その上で、一般的に不当な差別的言動を禁止し(5条)、インターネット上の表現活動について本件条例と類似の拡散防止措置と公表制度を設けている(17条)。加えて、「市の区域内の道路、公園、広場その他の公共の場所において、拡声機(携帯用のものを含む。)を使用し、看板、プラカードその他これらに類する物を掲示し、又はビラ、パンフレットその他これらに類する物を配布することにより、本邦の域外にある国又は地域を特定し、当該国又は地域の出身であることを理由として、……本邦外出身者に対する不当な差別的言動を行い、又は行わせてはならない」との規定を置き(12条)、これに違反して不当な差別的言動を行った後、再び差別的言動を行う「明らかなおそれがあると認める十分な理由があるとき」は、6月間、こうした「同一理由差別的言動を行い、又は行わせてはならない旨を勧告することができる」(13条1項)。さらに、「勧告に従わなかった者が、再び同一理由差別的言動を行い、又は行わせる明らかなおそれがあると認めるに足りる十分な理由があるとき」は、同一差別的言動を行ってはならない旨を命じることができ(14条1項)、当該命令に違反したときは、50万円以下の罰金に処される(23条)。また、勧告に違反した場合には、同時に、対象者の氏名等を公表することができる(15条1項)。主に街宣活動やデモ活動そのものを対象とし、再発防止を企図する規制が、本件条例に比してより厳しいものであることは明らかである。曾我部真裕「ヘイトスピーチ規制の現状と表現の自由 — 川崎市条例を中心に」曾我部他編『憲法秩序の新構想』(三省堂 2021年)418-431頁参照。他方で、条例上の規定のあり方については本件条例と同様の問題を孕み、デモ活動等を対象とする違いもあるが、大阪市と類似する立法事実があること(いわゆるヘイトデモの差止めの仮処分を認めた横浜地川崎支庁平成28年6月2日判例時報2296号14頁参照)、これら規制が同一の差別的言動を行う場合を契機とすること、上記勧告、命令及び公表に際しては、学識経験者5名からなる川崎市差別防止対策等審査会への諮問手続が用意されていること(この点はインターネット表現活動に関する拡散防止措置及び公表においても同じである)等からすれば、「合理的でやむを得ない限度」にとどまるものと評価する余地はないか。

訓示規定の法構造

北 村 喜 宣

1. 立法者の「真剣度」

立法者が法律を制定するのは、それを通じて解決したい社会的課題、あるいは、実現したい社会的状態があるからである。通常それは、第1条の目的規定のなかで表現されている。それに加えて、最近の法律には、基本方針や基本計画を規定するものが多くあり、そこにおいて、より具体的な内容が記述されることもある。もっとも、それらに規定される内容の実現が「どの程度真剣に」立法者によって求められているかは、一様ではない。

一定の規定内容が規制対象者に対して一般的に義務づけられ、違反があった場合にはそれを是正する行政措置が個別的に講じられ、さらに、違反に対する刑事責任が個別的に追及されるような仕組みになっている場合もある。一方、一般的義務づけはされるとしても、その違反に対して特段の履行確保措置が規定されない場合もある。また、措置が講じられるとしても、行政指導にとどまる場合や公表にとどまる（＝罰則が規定されない）場合もある。後者の場合、法律で規定される一般的義務づけ、あるいは、それを含む一連の仕組み全体は、「訓示規定」と性格づけられているように思われる。事情は、条例に関しても同様である。

この小稿においては、法律の名宛人である私人との関係で訓示規定と称される仕組みの法構造について、若干の検討をする⁽¹⁾。条文の「主語」が私人の場合である⁽²⁾。

-
- (1) そもそも「訓示」とは、「①教え示すこと。②年齢・地位などの上の者が下の者に対して教え示すこと。また、その教え。」と説明される。新村出（編）『広辞苑〔第7版〕』（岩波書店、2018年）（以下「広辞苑」として引用。）887頁。一種のお説教であり、上下関係が前提となっている。国の制定にかかる法律の規定が自治体との関係で訓示規定と称されることの不適切さに関して、塩野宏『行政法論議の諸相』（有斐閣、2022年）472～473頁参照。国民との関係での問題点について、同・81頁参照。
- (2) 本稿と問題意識を一部共有していると思われる最近の研究として、赤渕芳宏「循環基本法の〈基本原則〉からみた3R法の評価と課題（二）：わが国における3R法の展開・再論」自治研究98巻10号（2022年）95頁以下がある。

2. 法制執務における「訓示規定」の理解

(1) 法律用語事典と現行法

もとより「訓示規定」は、法令用語ではない。実際、e-Gov法令検索をしても、まったくヒットしない。しかし、法的概念ではあり、法律用語事典に収録されている。

内閣法制局関係者の執筆にかかる『有斐閣法律用語事典〔第5版〕』は、「訓示規定」について、基本的には、それは公の機関について用いる表現であるとしつつ、「私人等がその規定に違反しても、その違反行為の効力には影響がなく、また、違反行為に対する罰則等の制裁措置も伴わないような規定を広く指している場合もある。」と解説する⁽³⁾。前半部分において、「違反」という文言が用いられている点に注目したい。同事典は、「違反」という項目を拾っていないが、『広辞苑〔第7版〕』は、これを、「法令・協定・契約などに背くこと。」と説明する⁽⁴⁾。このかぎりでは、遵守が求められるルールから逸脱している状態を指しているようである。その法的効果は別にして、そこには、具体性の程度の差はあれ、前提として、何らかの法的義務づけは存在している。「違反」は法令用語であり、そうした意味において用いられている。たとえば、建築基準法9条の見出しは「違反建築物に対する措置」であり、不利益処分要件として、「建築基準法令の規定又はこの法律の規定に基づく許可に付した条件に違反した建築物又は建築物の敷地」と規定する。都市緑地法37条の見出しも「違反建築物に対する措置」であり、同じく「第35条（第3項を除く。）の規定又は同項の規定により許可に付された条件に違反している事実があると認めるとき」と規定する。

(2) 基準としての罰則の有無

一方、前出法律用語事典の後半部分の説明は特徴的である。すなわち、制裁措置の有無を基準として、訓示規定かどうかを判断するという枠組みが示されている。別の法律用語事典は、「その違反行為について罰則その他の制裁措置もなく、法律の効力

(3) 法令用語研究会（編）『有斐閣法律用語事典〔第5版〕』（有斐閣、2020年）275頁。一方、金子宏＋新堂幸司＋平井宜雄（編集代表）『法律学小辞典〔新版〕』（有斐閣、1994年）243頁は、「公の機関に義務を課している法令の規定」という説明のみをしている。

(4) 広辞苑・前註(1)書203頁。

にも関係がないようなものは、訓示規定といわれる。」と説明する⁽⁵⁾。

こうした方針が間接的に確認できるのが、悪臭防止法の解説である。同法7条は、「規制地域内に事業場を設置している者は、当該規制地域についての規制基準を遵守しなければならない。」と規定している。この義務づけに対しては、違反の刑事責任が直接に問われる直罰制にはなっていない。この点に関して、中央政府の解説書は、「本条の遵守義務は、いわゆる訓示規定であり、……本条の遵守義務違反に対しては罰則規定はない。」（傍点筆者）とコメントする⁽⁶⁾。7条の義務違反に対しては、改善勧告（8条1項）、そして、その不服従時には改善命令（同条2項）がなされ、命令違反に対しては刑罰が科されるのであるが（24条）、法律による直接的義務づけを規定する7条に関しては、直罰制がとられていない。そのことをもって訓示規定と整理するのが内閣法制局の認識であり、またそれゆえに、傍点部にあるような中央政府の法制執務となるようである⁽⁷⁾。そうであるとすれば、命令およびその違反に対する刑罰を規定しない仕組みの場合には、法律にもとづく義務づけは、なおのこと訓示規定とされるであろう。

制裁措置には、懲役や罰金のような刑事的なものと、公表のような非刑事的なものがある。中央政府は、前者の有無に限定して理解しているように思われる。法律による義務づけ規定それ自体ではなく、違反に対する罰則規定の有無を基準として、その法的性質が決められるのである。しかし、そうした整理は適切だろうか。

(5) 田島信威『最新 法令用語の基礎知識 三訂版』（ぎょうせい、2005年）107頁。

(6) 環境庁大気保全局（編著）『逐条解説 悪臭防止法』（帝国地方行政学会、1973年）59頁。

(7) 筆者は、内閣法制局との法案協議を経験した複数の中央政府職員（退職者を含む。）にヒアリングしたところ、同様の認識をお持ちであった。川崎政司『法を考えるヒントⅠ：キーワードから現代の法を読む』（日本加除出版、2016年）48頁が、「義務として規定されながら、それを担保するための措置が規定されず、訓示的なものにとどまる」とするもの、「措置」として刑罰を想定しているかどうかは別にして、基本的には、同じ整理にもとづいているのであろう。同頁は、「何人も、児童に対し、虐待をしてはならない。」と規定しつつその違反に特段の措置が講じられない「児童の虐待の防止等に関する法律」3条を「訓示規定」と整理する。

3. 法律による直接的義務づけ

(1) 求める文言

訓示規定とされるのは、法律が私人に対して直接に何ごとかを求める条文である。「求め方」については、①「ならない」、②「ものとする」、③「努めなければならない」、④「努めるものとする」という規定ぶりがある。このほかに、「責務を有する」といういわゆる責務規定があるが、本稿では対象としない⁽⁸⁾。

これらを分類すると、①②は結果の義務づけ、③④は努力の義務づけといえるのではないだろうか。努力について、国語辞典は、「目標実現のため、心身を労してつとめること。ほねをおること。」と説明する⁽⁹⁾。まさに一定の事柄をなすよう「努める」という行為であり、それを履践した結果として何がどれくらい実現されたかには中立的である。たしかに、幹部職員がズラリと並んで頭を下げる警察などの不祥事お詫び会見の儀式の際には、決まって「再発防止に努めます。」というセリフが語られる。しかし、「努めているだけ」なのは、その後の実績が雄弁に語っている。

「ならない」と「ものとする」とでは、後者が前者よりも若干弱いニュアンスを表すとされる⁽¹⁰⁾。「緩和する表現」という把握もある⁽¹¹⁾。結果の求めは努力の求めよりも厳格と一般に認識されているから、法律による直接的義務づけの強度で並べると、「①>②>③>④」の順になる。「努める」とする③および④は、まさにその文言のゆえに、「努力義務規定」と称される⁽¹²⁾。①や②であっても、不履行に対して罰則が規定されない結果、同様に称される場合がある。

しかし、義務づけはされているのかいないのかという観点から整理すれば、「されている」と解すべきであろう。「努力義務」であるから「訓示規定」であって法的義

(8) 責務規定については、塩野宏「基本法について」同『行政法概念の諸相』（有斐閣、2011年）23頁・44～51頁参照。同45頁は、「責務規定は、訓示的な規定であるというのが妥当」という。責務規定には、本文で指摘した①ないし④のニュアンスがあるといえる。

(9) 広辞苑・前註(1)書2135頁。

(10) 田島・前註(5)書100頁、川崎政司『法律学の基礎技法〔第2版〕』（法学書院、2013年）202頁参照。

(11) 吉田利宏『新法令用語の常識〔第2版〕』（日本評論社、2022年）49頁参照。

(12) 川崎・前註(7)書53頁参照。田島・前註(5)書131頁は、「「努める」というのは、法令上何らかのことを実行し、実現するよう努力するという意味で用いられる用語で、訓示的内容を定めた努力規定や責務規定の中で使われる。」と説明する。

務はないと即断すべきではない⁽¹³⁾。不履行という事実があれば、それに関して「違反」を観念できる⁽¹⁴⁾。そのうえで、当該義務が不履行と判断された場合の履行確保措置が規定されているのかどうかを分析する必要がある。それがないとすれば、「義務づけっぱなし」であって、実質的には指導と同じである。そしてそれは、行政機関による指導ではなく、立法機関による直接の指導になっている。混乱を避けるためにも、こうした規定ぶりについては、「行政指導」ではなく、正確には「立法者指導」と称するべきであろう。

(2) 求める内容

法的義務づけの強度とともに確認されるべきは、その内容と明確性である。「求める内容」については、実体（ゴール）と手続（プロセス）に分類できる。規制基準に従った行為をするのが前者の例であり、求められる記録をするのが後者の例である。これらは作為である。実体については不作為もあるが、手続については観念しにくい。

(3) 求める明確さ

さらに、法的義務づけに対して「違反」を観念するためには、前提となる義務づけ内容の明確性が不可欠である。具体性・抽象性の問題である。求め方は明確ではあるけれども、不履行に対して直罰を科せる程度の明確な内容を持つものもあれば、それだけでは具体的義務を表現できていないものもある⁽¹⁵⁾。たとえ①のように規定されていても、求める内容に明確さを欠くならば、義務づけといえども、その強度はきわ

(13) 十分な検討をしないままに、筆者は、「訓示規定」「努力義務」という用語を用いていた。北村喜宣『環境法〔第5版〕』（弘文堂、2020年）642頁・648頁は、これらを索引として採録している。この点への反省が、本稿の執筆動機である。荒木尚志「労働法におけるハードローとソフトロー：努力義務規定を中心に」ソフトロー研究6号（2006年）25頁以下・26頁は、「努力義務規定は、典型的なソフトロー」として、法的効果を全面否定する。これに対し、塩野・前註(8)論文は、「「努めるものとする」といった努力規定の表現がされているのは、結果の責任まで求めている趣旨ではないこと、義務の程度を緩和する趣旨であることがうかがわれるが、義務を課していることには変わりはない」と慎重に整理する。

(14) 田島・前註(5)書132頁は、「「努める」は、訓示的な努力義務を課するときに用いられるものであるから、その規定に違反した場合にも罰則を科したり、何らかの不利益を与えるような措置を定めるといったことはない。」（傍点筆者）とする。傍点部分にあるように、「努める」についても「違反」を観念できるという趣旨であろう。

(15) 憲法論として、設楽裕文「明確性の原則と憲法三一条」日本法学82巻2号（2016年）191頁以下参照。

めて低い。「事業者は、その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない。」と規定する「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」3条1項に典型的である。排出事業者処理責任原則という法政策を示したものであるが⁽¹⁶⁾、対象者や措置内容に明確さを欠いており、具体的な義務づけとはいえない。もっとも、中央政府の解説書は、「努力義務の形で具体化されている。」⁽¹⁷⁾と評価する。

「求める文言」「求める内容」「求める明確さ」という以上の3つの次元で個別の条文をみると、法律による直接的義務づけは、以下の8つのパターンに整理できる⁽¹⁸⁾。なお、公法上の効果を論ずる本稿では検討しないが、事業者に対するこうした規定の違背が民法上の不法行為になると評価されることがある⁽¹⁹⁾。

(16) 北村・前註(13)書458～459頁参照。

(17) 廃棄物処理法編集委員会（編著）『廃棄物処理法の解説〔令和2年版〕』（日本環境衛生センター、2020年）44頁。

(18) 自治体職員に対して、「努力義務規定はどの類型のものか」という視点を提示するものとして、吉永公平「努力義務規定の不思議」判例地方自治487号（2022年）10頁参照。

(19) 「労働者の配置及び昇進について、女子労働者に対して男子労働者と均等な取扱い」という「求める内容」に関して「努めなければならない。」という「求め方」をする（1997年改正前の）「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」8条に反する結果となる事業者の運用が、民法上の不法行為（したがって、法規範性を持つ）と評価された判決として、東京高判平成19年6月28日判時1981号101頁参照。赤松良子『詳説 男女雇用機会均等法及び改正労働基準法』（日本労働協会、1985年）244頁は、一般的には私法上の違法性が問題にならないとしつつ、「公序良俗に反する不当な取扱いがある場合には、法律行為は民法90条により無効となり、事実行為についても不法行為として損害賠償請求の対象となる」とする。なお、公序良俗違反としないものとして、東京地判平成14年2月20日判時1781号34頁、東京地判平成2年7月4日判時1353号28頁、東京地判昭和61年12月4日判時1215号3頁参照。落合誠一『消費者契約法』（有斐閣、2001年）63頁は、事業者に対して「消費者契約の条項を定めるに当たっては、消費者の権利義務その他の消費者契約の内容が消費者にとって明確かつ平易なものとなるよう配慮」「消費者契約の締結について勧誘をするに際しては、消費者の理解を深めるために、消費者の権利義務その他の消費者契約の内容についての必要な情報を提供」という「求める内容」に関して「努めなければならない。」という「求め方」をする消費者契約法3条1項について、「努力義務違反が不法行為責任の違法性を基礎づけることはあり得る。」とする。日本弁護士連合会（編）『消費者法講義〔第5版〕』（日本評論社、2018年）97頁〔野々山宏〕も同旨。

〔図表1〕 法律による直接的義務づけのパターン

		求める内容			
		実 体		手 続	
		明 確	不明確	明 確	不明確
求める文言	結 果	A	B	C	D
	努 力	E	F	G	H

〔出典〕 筆者作成。

4. 「自主的取組」

ここで、環境法において「自主的取組」と整理される仕組みをみておこう。環境基本法15条にもとづく環境基本計画（最新は、第5次（2018年策定））は、これを、「事業者などが自らの行動に一定の努力目標を設けて対策を実施するという取組によって政策目的を達成しようとする手法。」と説明する。他者からの直接的影響を受けずに、事業者がその自律的な判断を踏まえ、環境負荷削減に向けて自主的に取り組むことを意味するものである。有名なのは、日本経団連が実施している環境自主行動計画である⁽²⁰⁾。

法律のなかでの自主的取組の内容は、多様である。相当に踏み込んだ規定がされる場合もある。大気汚染防止法の2015年改正によって導入された水銀規制をみておこう⁽²¹⁾。要排出抑制施設に関するものである。同法18条の37は、以下のように規定する。

工場又は事業場に設置される水銀等を大気中に排出する施設（水銀排出施設を除く。）のうち、水銀等の排出量が相当程度多い施設であって、その排出を抑制することが適当であるものとして政令で定めるもの（以下この条において「要排出抑制施設」という。）を設置している者は、その要排出抑制施設に係る水銀等の大気中への排出に関し、単独で又は共同して、自ら遵守すべき基準を作成し、水銀濃度を測定し、その結果を記録し、これを保存することその他

(20) 1997年の導入時からの経緯については、島村健「合意形成手法とその限界」新美育文+松村弓彦+大塚直（編）『環境法大系』（商事法務、2012年）307頁以下・325～332頁参照。この計画の策定は、「地球温暖化対策の推進に関する法律」の制定（1998年）に先じたものであった。現在では、同法5条にもとづく整理されるが、誕生の際には、純粋な自主的取組であった。

(21) 大気汚染防止法2015年改正については、田上翔「水俣条約関連法② 大気汚染防止法の改正：水銀大気排出規制の創設」時の法令2002号（2016年）38頁以下参照。

の水銀等の大気中への排出を抑制するために必要な措置を講ずるとともに、当該措置の実施の状況及びその評価を公表しなければならない。

大気汚染防止法は、同条に対して、「要排出抑制施設の設置者の自主的取組」という見出しを付している。ところが、要排出抑制施設の設置者に対して、自主的遵守基準を作成せよ、水銀濃度を測定せよ、結果を記録して保存せよ、その他排出抑制措置を講じよ、実施状況・評価を公表せよというように、ここまで細かい手続措置の指示をしている。そうでありながらなお「自主的」と称するのには、相当の違和感がある。もっとも、「ねばならない」という文言を用いて結果や手続を義務づけてはいるものの、法構造としては、たしかに「やるかどうかは対象者の自由」である。刑罰による履行確保措置が規定されていないがゆえに、「自主的」という表現になるのだろう。しかし、まさしくこれは、上下関係を前提とする「訓示」という文言にふさわしい内容である⁽²²⁾。自主的遵守基準の作成、水銀濃度の測定・結果記録・保存という手続は明確であり、これは、[図表1]でいえば、Cの一例といえる。

5. 義務履行確保措置の意味

(1) 法律による直接的義務づけと行政代執行

ところで、訓示規定とは、「義務づけっぱなしで罰則がない」場合のみを指すのだろうか⁽²³⁾。前述のように、中央政府はそのような認識をしているようでもある。この点については、行政代執行法の適用事例が、検討の素材となる。同法2条は、行政代執行が可能な場合として、「法律に基き行政庁により命ぜられた行為（他人が代つてなすことのできる行為に限る。）」のほか、「法律……により直接に命ぜられ[た]」行為の義務者による不履行を規定している。

その例としてよく参照されるのが、火薬類取締法22条である⁽²⁴⁾。同条は、「製造

(22) 前註(1)参照。

(23) 一般的認識はそうなのかもしれない。埼玉県防犯のまちづくり推進条例の改正案に寄せて、「条例に罰則はなく、努力義務にとどまる」という記述もある。「ネットカフェ監禁防止条例改正案へ 続発の埼玉」朝日新聞2022年8月23日夕刊7面参照。

(24) 広岡隆『行政代執行法〔新版〕』（有斐閣、1981年）62～63頁、宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論〔第7版〕』（有斐閣、2020年）248頁参照。

業者若しくは販売業者が、……許可の取消しその他の事由により営業を廃止した場合、火薬類を消費する目的で……火薬類の譲受け若しくは輸入の許可を受けた者が、その火薬類を消費し、若しくは消費することを要しなくなった場合又は……火薬類の消費の許可を受けた者がその許可を取り消された場合において、なお火薬類の残量があるときは、遅滞なくその火薬類を譲り渡し、又は廃棄しなければならない。」と規定する。「求め方」「求める内容」のいずれについても、もっとも強度な実体義務づけである。〔図表1〕でいえば、Aの一例であろう。

同条違反に対しては、罰則が規定されるが（66条1号）、かりにそれがなく代執行だけができるようになっていたとしたらどうだろうか。法的義務の不履行に対して行政代執行という権力的事実行為による強制が予定されるのであるから、罰則と同様に扱われるだろう。義務履行との関係では、基本的に間接強制でしかない罰則と比較しても、直接的に一定状態を実現する行政代執行の方が、法的にはより強力である。そのように考えると、前提となる義務づけ規定は、訓示規定とは評価できない。したがって、「罰則の有無」という形式的基準だけで判断するのが適切ではないのは明らかである。

（2）義務づけの内容

（a）義務内容が不明確な場合

法律による作為の直接的義務づけについては、その内容との関係で、2つの場合に分けて考える必要がある。直罰にできるほどの明確性を持っていない場合と持っている場合である。

前者については、たとえ「ねばならない」と規定されていても、「その状態を良好に保たなければならない」というような具体性に欠ける内容であれば、立法者のメッセージが対象者に伝わらない。「他人に迷惑をかけてはならない」というような内容でも同じである。

作為を求める場合には、政省令において基準を明確に規定する必要がある。不作為を求める場合には、何をすべきでないのかを明確にする必要がある。しかし、技術的にそれが困難な場合もある。そこで、不利益処分である命令を通じて個別にそれを明確にする。刑罰との関係での命令前置制である⁽²⁵⁾。それが代替的

(25) 北村・前註(13)書149頁参照。

作為を命ずるものであれば、行政代執行法を通じてその内容の実現が図られる。この場合には、強制的な義務履行確保は、法令に規定された義務づけに対するものでなく、その内容を明確にした命令に対するものである。したがって、法令による（不明確な内容の）直接的義務づけそれ自体は、訓示規定といえるだろう。

大気汚染防止法のもとの一般粉じん発生施設を例にして確認しよう。「一般粉じん発生施設を設置している者は、当該一般粉じん発生施設について、環境省令で定める構造並びに使用及び管理に関する基準を遵守しなければならない。」

（18条の3）と規定される。遵守が求められる構造・使用・管理基準の内容は抽象的であり（同法施行規則16条・別表第六）、したがって直罰にはなっていない。個別の命令によってはじめてその内容が確定する（18条の4）。命令違反に対しては、懲役・罰金が規定される（33条の2第1項2号）⁽²⁶⁾。18条の3は、【図表1】のBの例である。

「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」には、「事業者は、プラスチック使用製品廃棄物及びプラスチック副産物を分別して排出するとともに、その再資源化等を行うよう努めなければならない。」（4条1項）という抽象的規定がある。これを踏まえて、「判断の基準となるべき事項」が定められる（28条1項、44条1項）。そこに定められる事項を遵守するよう求める規定はないが、「必要があると認めるときは」指導・助言がされ（29条、45条）。さらに、多量提供事業者や多量排出事業者に対しては、「判断の基準となるべき事項に照らし著しく不十分であると認めるときは」勧告がされ、さらに公表・命令（30条、46条）が規定される。命令違反に対する罰金規定もある（62条）⁽²⁷⁾。4条1項の内容は、個々の事業者の対応状況に照らし、後の行政過程における勧告や命令によって個別に具体化される。4条1項だけに着目すると、分別排出や再資源化という結果が抽象的に求められているため、【図表1】のFの例といえる。

（b） 義務内容が明確な場合

一方、条文上、義務内容が明確である場合はどうだろうか。それが作為を求め

(26) 特定粉じんであるアスベストの規制が導入される以前の解説であるが、大気汚染防止法令研究会（編著）『逐条解説大気汚染防止法』（ぎょうせい、1984年）198頁以下参照。

(27) 中央政府職員による解説として、桂愛子「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律の施行について」法令解説資料総覧486号（2022年）28頁以下、江藤文香「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律の施行について」生活と環境67巻3号（2022年）4頁以下参照。

るものであっても不作為を求めるものであっても、その違反に対して履行確保措置が規定されていなければ、求め方にかかわらず訓示規定と整理できる。〔図表1〕のA、C、E、Gである。

これに対して、履行確保措置として、義務内容の実現を求める命令（さらに、命令違反に対する罰則）が規定されていれば、それは法律による直接的義務づけの不履行がそうした措置にリンクしていると考えられるため、訓示規定とはいえない。直罰になっているかどうかの問題なのではない。当該法律の仕組み全体のなかで評価されるべきである。

（3） 事実行為による対抗措置

それでは、法的義務づけの不履行に対して、非権力的事実行為による対応しか規定されていない場合はどうだろうか。こうした措置の典型例は、氏名・住所を含む違反事実の公表である。公表措置の規定趣旨については、情報提供という説明もあるが、サンクション意図を持って規定されているとみられる仕組みを念頭に置く⁽²⁸⁾。法律による義務づけ内容は十分に明確であることを前提とする。義務づけ内容に明確さが欠けるときにその「違反」を理由に公表をするのは、法治主義に反して違法である。

制裁的公表については、①法律に規定される義務づけの不履行に対して「直罰的」になされる場合、②不履行に対してまず行政指導がされ、その不服従に対してなされる行政指導前置の場合がある。②の場合、行政指導不服従に対して不利益措置を講じるのは、行政手続法32条2項、あるいは、行政手続条例の同旨規定を待つまでもなく、法治主義に反して違法である。したがって、行政指導は介在しているが、法律による直接的義務づけの不履行に対してなされた整理するほかない⁽²⁹⁾。このような整理を踏まえれば、前提となる法的義務づけは、訓示規定とは評価できない。

(28) 近年、違反事実の公表に関する行政法研究が活性化している。本稿はこの点に踏み込むものではないが、以下の論攷が参考になる。藤島光雄「政策手法としての公表制度」鈴木庸夫先生古稀記念『自治体政策法務の理論と課題別実践』（第一法規、2017年）323頁以下、林晃大「制裁的公表に関する一考察」芝池義一先生古稀記念『行政法理論の探求』（有斐閣、2016年）259頁以下、天本哲史『行政による制裁的公表の法理論』（日本評論社、2019年）、野口貴公美「行政の実効性確保法制における「公表・その他の手法」について」稲葉馨先生・亘理格先生古稀記念『行政法理論の基層と先端』（信山社、2022年）149頁以下。

(29) 北村喜宣「行政指導不服従事実の公表」同『行政法の実効性確保』（有斐閣、2008年）73頁以下参照。

(4) 法律とのリンケージ

法律や条例のなかであることを義務づけた場合、その履行確保の仕組みは、当該法律や条例のなかに規定されるのが通例である。ところが、履行確保の仕組みが別に規定される場合がある。義務づけの根拠法のみをみるかぎりでは、「義務づけっぱなし」となっているがゆえに訓示規定と評価されるが、仕組み全体をみるとそうはいえないのである。

条例で規定される義務の履行確保が法律によりなされる結果となるものの例をみておこう。「再生可能エネルギー電気の利用の促進に関する特別措置法」（以下「再エネ特措法」という。）のもとで、再生可能エネルギー発電事業計画は経済産業大臣の認定制となっている（9条）。その基準のひとつとして、「再生可能エネルギー発電事業が円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること。」（同条4項2号）がある。この基準に関して、同法施行規則5条の2第3号は、「当該認定の申請に係る再生可能エネルギー発電事業を円滑かつ確実に実施するために必要な関係法令（条例を含む。）の規定を遵守するものであること。」と規定している⁽³⁰⁾。ここにいう「条例」について、経済産業省は、自身が必要と考えるおおよそあらゆる関係条例を意味すると解しているように思われ、自治体においてもそう受け止められている⁽³¹⁾。そこで、「遵守」という文言の意味が問題になるところ、これは、当該条例において法的義務づけがされていれば足りると解されている。このため、[図表1]の少なくともAあるいはCであれば、「条例不遵守」が観念され、同法にもとづく認定申請は拒否されるほか、経済産業大臣による改善命令（13条）や認定取消し（15条）にもつながる。「伊東市美しい景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例」の

(30) この法制は、再エネ特措法と改称される以前の「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」（以下「FIT法」という。）の2016年改正により整備されたものである。中央政府職員による解説として、日高圭悟「再生エネルギー電気の固定価格買取制度の見直し」時の法令2031号（2017年）4頁以下、沼尻祐未「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法等の一部を改正する法律」法令解説資料総覧417号（2016年）13頁以下参照。

(31) たとえば、大阪府が府内市町村向けに作成した「太陽光発電施設に関する市町村条例の雛形について」（平成30年12月26日）19頁は、「FIT法では、条例を含めた関係法令の規定に違反した場合に、認定基準に適合しないとみなされ、国が事業認定の取消しを講じることとなっていることから、これにより事業者が条例を遵守する効果が期待できる。以上を踏まえ、罰則の設定については、それぞれの市町村において十分かつ慎重に検討し、判断する必要がある。」としている（osakamodel_hinagata.pdf）。

もとの規定の不遵守を理由に発出された改善命令に対して、審査請求が出されたことがある。伊東市条例のもとでは、「事業者は、市内において太陽光発電設備設置事業を実施しようとするとき、又は市内において実施している太陽光発電設備設置事業を変更しようとするときは、市長の同意を得なければならない。」（11条1項）とされ、それをせずに事業着手をすれば勧告がされ（13条2項2号）、従わなければ公表がされる（14条1項）。それ以上の義務履行確保措置は規定されていない。

これだけであれば、【図表1】のAとして規定されている11条1項は訓示規定と評価できるかもしれないが、再エネ特措法とのリンケージによって、履行確保措置が創設されたことになっているのである⁽³²⁾。

6. 訴訟における訓示規定の評価

行政法規に規定される義務の効力が、訴訟の争点となることがある。そのひとつは、「滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例」をめぐる確認訴訟である。同条例18条は、「レジャー活動として魚類を採捕する者は、外来魚（ブルーギル、オオクチバスその他の規則で定める魚類をいう。）を採捕したときは、これを琵琶湖その他の水域に放流してはならない。」と規定する。【図表1】でいうAである。義務履行確保措置は定められていない。原告は、琵琶湖に生息するオオクチバスを生きのまま再放流してはならないとの義務がないことの確認を求めたところ、裁判所は、罰則規定がないことをも理由として、確認を求める法的利益を否定した（大阪高判平成17年11月24日判自279号74頁）⁽³³⁾。

香川県ネット・ゲーム依存症対策条例の制定により精神的苦痛を被ったとして、国家賠償請求訴訟が提起された。同条例18条1項は、「保護者は、子どもにスマートフォン等を使用させるに当たっては、子どもの年齢、各家庭の実情等を考慮の上、その使用に伴う危

(32) 本稿では触れないが、筆者は、再エネ特措法施行規則5条の3第3号は委任の範囲を逸脱して無効と考えている。北村喜宣「再エネ発電事業計画認定要件としての「必要な関係法令（条例を含む。）の規定を遵守」」松本充郎先生追悼論文集『環境法の開拓線』（第一法規）（近刊）参照。なお、理由は明らかにされていないが、経済産業大臣は、その後、この改善命令を取り消した（撤回）。

(33) 「熊本市江津湖地域における特定外来生物等による生態系等に係る被害の防止に関する条例」は、放流禁止の不遵守に対して、指導、勧告を規定し、勧告不服従に対して公表を規定する（9～12条）。大阪高裁判決は罰則に着目したが、熊本市条例の場合はどうなるだろうか。

険性及び過度の使用による弊害等について、子どもと話し合い、使用に関するルールづくり及びその見直しを行うものとする。」と規定する。【図表1】でいえばCである。また、2項は、「保護者は、前項の場合においては、子どもが睡眠時間を確保し、規則正しい生活習慣を身に付けられるよう、子どものネット・ゲーム依存症につながるようなコンピュータゲームの利用に当たっては、1日当たりの利用時間が60分まで（学校等の休業日にあっては、90分まで）の時間を上限とすること及びスマートフォン等の使用（家族との連絡及び学習に必要な検索等を除く。）に当たっては、義務教育修了前の子どもについては午後9時まで、それ以外の子どもについては午後10時まで使用をやめることを目安とするとともに、前項のルールを遵守させるよう努めなければならない。」と規定する。これは、Eである。裁判所は、「その規定内容は、そもそも保護者と子どもが「危険性」や「弊害」について話し合うことを前提として、その利用時間を自ら定めるよう求める努力目標に過ぎず（したがって、当然ながら、罰則もない。）、原告らの所有するゲーム機及びスマートフォンの財産権を制限するという態様のものでないことは明らか」と判示した（高松地判令和4年8月30日裁判所ウェブサイト）。

いずれにおいても、罰則規定の欠缺をもって判断の基準としているように見える。この点については、中央政府と判断枠組みを共通にしているのだろうか。

7. 法律全体の仕組みのなかでの把握と評価

ある条文が訓示規定かどうかは、当該条文のみから判断できるわけではない。そこにおいて求められる内容を規定の名宛人となっている者が行わなかったときに、どのような対抗措置が規定されているのかという法律の仕組み全体の観点から評価されるべきである。対応をしないという決定に対して何の法的不利益もないのかである。「訓示規定」とは、独立的というよりも従属的概念である。

規定ぶりに違いはあれども、法律に規定される以上、その行為が法的に義務づけられる点に変わりはない。履行確保措置としては、刑罰だけでなく、非刑事的措置も含めて判断されるべきである。それが、法律による義務づけの履行へと名宛人の意思決定を向けさせる意図にもとづき規定されている以上、刑事か非刑事かを区別する合理的理由はない。

特定ないし不特定の名宛人に何事かを求める法律規定は、その履行確保のための措置が用意されていないかぎりにおいて訓示規定と評価できる。これに対して、同じ法律のなか

に履行確保措置が規定されているとすれば、それは当該義務の履行をさせるという立法者意思にもとづくものであるから、たんなる訓示規定と整理するのは適切ではない。義務づけを規定する法律以外の法律とのリンケージによって履行確保が目指されている場合も同様である。

その不履行に対して代替的作為義務命令が発出され、その不履行が行政代執行法を通じた強制措置により対応されるという仕組みになっている場合には、スタートとなっている法律上の義務は、それが明確性のある義務づけであるかぎりには、やはり訓示規定とは評価できないだろう。行政代執行法は通則法であるが、その不履行がほかの法律にもとづく不利益の対応の要件となっている場合には、いわば間接的義務づけとなっているのであり、そのかぎりにおいて訓示規定とは評価できない。

このように整理すると、刑罰のみに着目する冒頭に示した中央政府の訓示規定性の理解は、きわめて狭い視野にもとづくものといえる。その法的性質は、より広い枠組みのなかで把握すべきである。

(きたむら よしのぶ 上智大学教授)

【付記】

本稿は、JSPS科研費（課題番号19H01438）による研究成果の一部である。

キーワード：訓示規定／義務履行確保／サンクション／確認訴訟

中央の動き

◎戸籍に「氏名の仮名表記」を追加 — 法制審議会

法務省の法制審議会戸籍法部会は2月2日、戸籍法等の改正に関する要綱案を決めた。氏名の仮名表記を戸籍の記載事項に追加するとともに仮名表記の許容性を示した。併せて、市町村長に記載する仮名表記を戸籍記載者に通知するなどの手続きも示した。同省は、今通常国会に改正法案を提出する予定。

戸籍に記載されている者は氏名の仮名表記を届け出るとしたうえで、本籍地の市町村長は法施行1年を経過した日に仮名表記を記載する。このため、市町村長は施行後遅滞なく戸籍に記載されている者に対し記載しようとする仮名表記を通知するとした。併せて、仮名表記の許容性では「文字の読み方として一般に認められているものでなければならぬ」とし、許容できない具体例に①漢字の持つ意味とは反対の意味による読み方②読み違い（書き違い）かどうか判然としない読み方③漢字の意味や読み方との関連性をおよそ（又は全く）認めることができない読み方——を挙げた。

◎子ども対策で地方6団体からヒアリング — 自民党

自民党の「こども・若者」輝く未来実現会議は2月6日、地方6団体からヒアリングした。同会議は「こども家庭庁」創設に向けた議論をするため昨年発足、今年からは岸田首相が打ち出した「異次元の少子化対策」を受けて連日、関係団体からヒアリング。近く政府の「たたき台」に向けた論点整理をまとめる。

全国知事会は、「子ども予算倍増に向け教育関連政府支出をOECD加盟国の平均並みに引き上げる」とともに幼児教育・保育の完全無償化と全国一律の医療費助成制度の創設、児童手当の所得制限廃止、出産・子育て両立支援のための働き方改革などを求めた。全国市長会も「異次元の対策と言うからには全国一律の子ども医療費助成制度の創設等を実現すべき」だと訴えとともに、高校教育を含め全ての教育でどの自治体においても親の経済状態いかに関わらず満足度のいく教育が受けられるよう要望。全国町村会は「財力の違い等によって地域間格差が生じないよう必要な財政措置と人材確保の支援」を求めるとともに、「妊婦・子育て家庭への伴走型相談支援」等を市町村が実施する場合の地方負担分の恒久的な財源確保を求めた。

◎一般財源総額を62.2兆円確保 — 2023年度地財計画

政府は2月7日、2023年度の地方財政計画を決定した。地財計画規模は前年度比1兆4,432億円（1.6%）増の92兆350億円で、2年連続の拡大となった。地方交付税は同3,073億円（1.7%）増の18兆3,611億円を

確保、一般財源総額（水準超経費を除く交付団体ベース）は同1,500億円（0.2%）増の62兆1,635億円とした。一方、臨時財政対策債は同7,859億円（44.1%）減の9,946億円に抑制。財源不足額も同5,659億円（22.1%）減の1兆9,900億円に縮小した。このほか、デジタル田園都市国家構想事業費1兆2,500億円、脱炭素化推進事業費1,000億円を創設。また、学校・福祉施設・図書館など自治体施設の光熱費高騰に対応するため一般行政経費（単独）を700億円増額した。

一方、財務省は2月17日の財政制度分科会に「将来世代の視点」（フューチャーデザイン）を提出した。「現状を放置すればリスクを増幅し、将来世代に引き継がせかねない」として、2070年の社会について「A1等で少子化は改善するが人手不足と財政悪化が深刻化し、医療・介護サービスは高額の贅品となる」などの想定を示した。そのうえで「2070年から2023年への提言」として①何をどう変える必要があるか②誰が何をどうすれば良いか——などの問題を提起した。

◎「指示権」拡大など感染症法改正案等を決定 — 政府

政府は2月7日、新たな感染症拡大に対応するため新型インフルエンザ等対策特別措置法と内閣法の改正案を閣議決定した。対策本部長（首相）の各省庁・都道府県知事に対する指示権を「国民生活・国民経済に甚大な影響を及ぼす恐れがある場合」は対策本部が設置された時から、できるよう要請可能時期・対象事務を拡大。また、クラスター発生で自治体業務がストップした事例を踏まえ自治体の事務代行を政府対策本部が設置された時から行えるよう要請可能時期・対象事務を拡大する。このほか、国庫補助負担率嵩上や地方債発行特例規定も設ける。併せて、内閣官房に内閣感染症危機管理統括庁を設置し感染症事務を一括所管する。

一方、全国知事会は2月8日、政府が決めた感染症の5類感染症への変更に対する要望を決めた。見直しでは十分な準備期間を確保するとともに、①医療機関に対する支援と診療報酬の加算継続②幅広い医療機関の受入体制整備までは十分な病床数確保③自治体の感染症対策に支障が生じないよう財政措置を継続——などを要望。このほか、全国市長会は小・中学校でのマスク着用のガイドライン策定、全国町村会はワクチンの接種控を避けるため全額国費負担の継続などを求めた。

◎地方議会のオンライン質問等で通知 — 総務省

総務省は2月7日、議場にいない地方議員がオンラインで執行機関に質問することや育児・介護を理由にオンラインでの委員会出席を認めることを決め、各自

治体に「新型コロナウイルス感染症対策等に係る地方公共団体における議会の開催方法に関するQ&A」で通知した。現在、第33次地方制度調査会で「DX進展と地方行政」を審議していることを踏まえた。

通知は、表決は議員が議場で行わなければならない、そのための討論や質疑は「議員が議場において行わなければならない」「オンラインによる方法で行うことはできないと考えられる」とした。一方、執行機関の見解をただす趣旨の「質問」は形式が法律に定めがなく各団体の会議規則等に基づき行われるので「条例や会議規則、要綱等の根拠規定や議決・申合を講じた上で、欠席議員がオンラインで質問することは差し支えない」とした。また、委員会への出席が困難と判断される事情がある場合もオンラインで委員会に出席することは差し支えないとした。そのうえで、「具体的にどのような場合を可能とするかは各団体が判断されるもの」であり、「災害の発生や育児・介護等」の事由がある場合は「各団体の判断でオンラインでの委員会への出席を可能とすることも差し支えない」とした。

◎デジタル人材は都内大学定員抑制の例外に — 内閣府

都内の大学学部の新定員増加を抑制する法律の施行状況を検討している内閣府の有識者会議は2月16日、定員増加抑制に例外措置を求める「とりまとめ案」を了承した。同法は、東京圏への転入超過の大部分を進学・就職時の若者が占めているため、全国知事会が立法による大学の東京一極集中の是正を要望、2018年に同法が成立している。「とりまとめ案」は、定員増加抑制の例外として①産業界からニーズのある高度なデジタル人材を育成する情報系学部・学科②一定期間後に増加前に戻すことを前提にした臨時的定員増に限る③学生が東京圏外の地方企業の研修等に参加するなど地方の就職促進策を組み込んだプログラムである — を挙げ、人材を育成するよう求めた。

これを受けて、岡田地方創生担当相は2月17日の記者会見で「デジタル人材の育成はオールジャパンで取り組むべき課題であることは、全国知事会も含めた関係者の意見が一致している。都市部、地方がウィンウィンの関係となるよう検討を進めたい」と述べた。一方、小池東京都知事は同日の記者会見で「(デジタル人材の例外では)不十分だ。今必要なことは世界で戦って貢献する人材を日本全体で育成すること。23区を外す規制の撤廃を強く求めたい」と述べた。

◎男女雇用機会均等対策で基本方針骨子 — 厚労省

厚労省の労働政策審議会雇用環境・均等分科会は2月17日、第4次男女雇用機会均等対策基本方針の骨子案をまとめた。均等法施行後35年を経てもなお実態面で男女格差が残っているとし、その背景に①長時間労働を前提とした働き方②仕事と家庭の両立への不寛容な職場風土③固定的な性別役割分担意識の存在 — などを指摘。その改善策として、就業を継続し能力を伸

長・発揮できる環境整備が必要であり、均等法の履行確保とポジティブ・アクションの推進を提言した。さらに、コース等別雇用管理の適正な運用促進、妊娠・出産・育児休業等を理由とする不利益取扱い行為の防止対策の推進を求めた。併せて、総合的なハラスメント対策の推進の必要性も強調した。

また、厚労省は1月26日、今後の仕事と育児・介護の両立支援に関する研究会を発足させた。現行の仕事と育児・介護の両立支援制度の現状と課題、仕事と育児・介護の両立のニーズを分析したうえで、今後の仕事と育児・介護の両立支援制度・次世代育成支援対策の在り方の報告を今年5月にもまとめる。

◎計画策定の簡素化で「ガイド」策定 — 分権会議

政府の地方分権改革有識者会議は2月20日、国が自治体に求める計画策定の原則を定めたナビゲーション・ガイドを策定した。法律で自治体に求める計画策定関連条項が10年で約1.5倍に増え、自治体や国にも負担となっているため、効率的・効果的な計画行政に向けた原則を定めた。「意思決定の仕方・表現の形式は自治体の判断に委ねる」を原則とするとして、計画の形式を検討する場合は計画間の重複回避などのため計画等の体系化や代替案との比較検討を求めた。さらに、計画等の形式によらざるを得ない場合も①策定は「できる規定」を優先②既存計画等の統廃合・既存計画等への内容追加③一体的な策定、上位計画への統合が可能なことの規定化 — も検討すべきだとした。このほか、既存の計画についても計画期間の終了など定期的に在り方を見直すことなどを求めた。

また、2023年の提案募集の方針を決めた。4月25日まで事前相談を受け付け、6月中旬に提案の重点事項を決定。8月初旬までに提案団体や関係省庁、地方3団体からのヒアリングを経て関係省庁との最終調整に入り、12月に対応方針を決定する。

◎障害者差別・偏見「ある」が89% — 内閣府

内閣府は2月21日、障害者に関する世論調査を発表した。障害に対する差別・偏見では「ある」が89%で、「ない」10%を大きく上回ったが、同差別・偏見を5年前と比べると「改善された」59%、「改善されていない」40%とそれほど差がなかった。また、「共生社会」を「知っている」は49%、「知らない」は19%だったが、「障害者週間」では「知っている」29%に対し「知らない」は70%あった。障害者の手助けの経験では62%が「したことがある」と回答。「したことがない」は37%で、その理由では「機会がなかった」が79%あった。このほか、障害者団体作成マークの知名度は「車椅子で表された障害者のための国際シンボルマーク」96%、「四葉のクローバーで表された身体障害者マーク」73%、「ヘルプマーク」52%など。

(井田 正夫・月刊『自治総研』編集委員・委嘱研究員、元自治日報編集長)

今月のマガジン・ラック

各地の地方自治研究所・センター等の発行誌の主な内容を、当研究所の責任で紹介しします。前月末までに到着したものを対象とします。

北海道自治研究 第649号 2023年2月 公益社団法人 北海道地方自治研究所
鋭角鈍角 発達した産業国家と国際均衡・国内均衡 — 新自由主義の限界ともう1つの道の模索 北海学園大学名誉教授 横山 純一
次世代型北海道農業を考える研究会 農業農村における社会資本整備 酪農学園大学名誉教授／当研究会主査 押谷 一
2023年度政府予算と地方財政計画 公益財団法人地方自治総合研究所 其田 茂樹
探訪 北の風景 107 羊蹄ふきだし湧水と産業遺構 後志管内京極町 青木 和弘
分散韻 人口減対策を競え
コロナ対策を背景に4兆円近い決算規模 2021年度道内市町村決算の概要 公益社団法人北海道地方自治研究所理事 辻 道雅宣
＜資料＞道内市町村の財政状況 2021（R3）年度決算一覧表
男女同数（パリテ）を達成したメキシコ連邦議会 — 現地調査の記録 — 北海道大学大学院法学研究科准教授 馬場 香織
チャレンジ！ 議会改革 8 住民とつながる議会へ 沼田町議会改革 4年間20項目の取り組み
沼田町議会副議長（沼田町議会議会改革特別委員会委員長） 鶴野 範之
北海道の動き＜2022・12・1～31＞

とちぎ地方自治と住民 第599号 2023年2月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター
巻頭言 日々これ好日 コロナ禍の中で
自治研センター副理事長（元栃木県議会議員） 佐藤 栄

県内各市の2021年度（令和3年度）普通会計決算

自治研センター常務理事 松本敏之

自治体におけるデジタル化の現状と課題

自治労総合政治政策局政策局長 氷室佐由里

公契約条例と入札談合 新たな改革戦略を探る

現代行政研究所代表（元・作新学院大学教授） 沼田良

石崎茂雄トリビュート連載：あなたは「ローキョー」を知っていますか？

第35回 全建総連（中） 武庫川女子大学教授 本田一成

政治活動と宣伝活動の違い 元栃木市長（弁護士） 鈴木俊美

栃木県ホームページ拾い読み（2023年1月）

自治研ちば 第40号 2023年2月

一般社団法人 千葉県地方自治研究センター

巻頭言 現実の危険となった憲法改悪を阻止する唯一の方策

参議院議員 小西洋之

第13回千葉県地方自治研究集会 基調講演 地域づくりとしての地方移住

國學院大學観光まちづくり学部准教授／NPO法人ふるさと回帰センター理事

嵩和雄

第13回千葉県地方自治研究集会

パネルディスカッション 千葉県における持続可能な地域社会づくり

コーディネーター 千葉県地方自治研究センター 理事長 若井康彦

コメンテーター 基調講演講師 嵩和雄

パネリスト 銚子市ジオパーク・芸術センター所長 赤塚弘美

NPO法人いすみライフスタイル研究所理事長 高原和江

鴨川市議会議員 福岡梓

市長インタビュー 服部友則 八千代市長に聞く 八千代市長 服部友則

聞き手 理事長 若井康彦

司会 副理事長 高橋秀雄

事務局長 佐藤晴邦

企画記事 古墳密集地・芝山町の文化財保護・活用の現状と課題

芝山町教育委員会 社会教育・文化振興担当課長 奥住淳

町議会報告 歴史と文化が輝く町に向かって 酒々井町議会議員 川島邦彦

公共の担い手 手繰川・鹿島川水系におけるカミツキガメ防除の取り組み

印旛沼土地改良区佐倉西部支区 支区長 秋 元 政 訓

シリーズ千葉の地域紹介 日本一の落花生の郷 八街市 八街市総務部秘書広報課

新聞の切り抜き記事から 研究員 井 原 慶 一

S A I T A M A 自治研通信 第280号 2023年2月

公益財団法人 埼玉県地方自治研究センター

2023年度埼玉県予算案 — 一般会計は昨年度に次ぐ過去2番目の規模 —

自治研かながわ月報 第200号 2023年2月

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター

巻頭言 自治研かながわ月報、改題200号に寄せて

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター顧問 上 林 得 郎

神奈川自治研センター研究講師団会議2022 鼎談「地方自治の20年を振り返る」

ジャーナリスト（元読売新聞編集委員） 青 山 彰 久

神奈川県地方自治研究センター顧問 上 林 得 郎

神奈川県地方自治研究センター理事長 佐 野 充

Maasによるまちづくりと都市交通の現状と今後のあり方

東京大学大学院新領域創成科学研究科特任教授 中 村 文 彦

人口減少社会への取組に向けて～都市や地域の交通の視点から～

神奈川県地方自治研究センター研究講師（第4次人口減少問題研究会座長）

杉 渕 武

コンパクトシティの実現と人口減少問題 定量的手法を用いたコンパクトシティの実現可

能性の分析 日本大学理工学部交通システム工学科助手 菊 池 浩 紀

信州自治研 第372号 2023年2月

長野県地方自治研究センター

木島平『根塚遺跡』の新発見によせて 木島平村教育委員会 室 正 一

アメリカのコミュニティ自治 — 変貌する社会の課題への「防波堤」 —

福山市立大学 都市経営学部教授 前 山 総一郎

筆のすさび⑤④ 減少の背景は 思いをこめて 年賀状考

元信濃毎日新聞記者 横 山 悟

月刊「地方自治みえ」 第368号 2023年2月
三重県地方自治研究センターの今期の活動を振り返る

三重県地方自治研究センター

徳島自治 第119号 2023年1月

公益社団法人徳島地方自治研究所

巻頭言 民主主義の危機的状況

公益社団法人徳島地方自治研究所 理事長（鳴門教育大学名誉教授） 山 本 準
公益社団法人徳島地方自治研究所2022年度通常総会記念講演

2020年の国勢調査から見た徳島県内の人口動態とその地域差の特徴

公益社団法人徳島地方自治研究所 理事（鳴門教育大学准教授） 畠 山 輝 雄
自治体ニューリーダーからの提言 「市長就任にあたって」

美馬市長 加 美 一 成

コロナ禍の市町村保健師の労働実態

公益社団法人徳島地方自治研究所 理事 中 野 輝 行
未来（あす）への願い ヒロシマ被爆アオギリⅡ世平和祈念植樹写真展徳島実行委員会の
取り組みから

ヒロシマ被爆アオギリⅡ世平和祈念植樹写真展徳島実行委員会 事務局長
（徳島人権・平和運動センター副議長） 好 野 祐 司

徳島の ちょっと 行きたい 見てみたい

「撫養街道をゆく（2）」～文明橋から板東へ＜その1＞～人々の足跡をたどる～

公益社団法人 徳島地方自治研究所 理事 藤 原 学

資料室増加月報

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
0 総記				
07 白書				
07-05-46	消防白書／令和4年版	総務省消防庁	日 経 印 刷	2023 (令5)
2 法律				
22 憲法				
22-249	日本国憲法／第4版	松井茂記	有 斐 閣	2022 (令4)
23 行政法				
23-628-48	行政法研究／第48号／2023・1	行政法研究会	信 山 社	2023 (令5)
4 地方自治				
40 地方自治一般				
40-735	地方分権と条例／開発規制からコロナ対策まで	礪崎初仁	第 一 法 規	2023 (令5)
40-736	地方自治入門	馬場健／南島和久	法律文化社	2023 (令5)
7 社会労働				
70 社会労働一般				
70-350-9	ジェンダー法研究／第9号／2022・12	浅倉むつ子／二宮周平	信 山 社	2022 (令4)
72 社会保障				
72-530	戦後日本の医療保険制度改革／改革論議の記録・継承・消失	三谷宗一郎	有 斐 閣	2022 (令4)
72-531	命か経済か／COVID-19と政府の役割	岩崎正洋	勁 草 書 房	2023 (令5)

自治総研ボックス／自治総研ブックレット

自治総研ボックス

- | | |
|--|----------------------|
| 12. 坪郷 實＋市民がつくる政策調査会編『市民自治講座(前編)』2014年 | (税別)
2,200円 (公人社) |
| 13. 坪郷 實＋市民がつくる政策調査会編『市民自治講座(後編)』2016年 | 2,200円 (") |
| 14. 今村都南雄著『大牟田市まちづくりの二つの難題
——「構造的構図」による把握——』2018年 | 2,200円 (") |
| 15. 辻山幸宣著『自治年々刻々』 同時代記 一九九六～二〇一七 2018年 | 2,200円 (") |
| 16. 青木宗明編『国税・森林環境税——問題だらけの増税——』2021年 | 2,200円 (公人の
友 社) |

自治総研ブックレット

- | | |
|---|----------------------|
| 16. 辻山幸宣・其田茂樹編『再考 自治体社会資本』2014年
——第28回自治総研セミナーの記録 | (税別)
1,500円 (公人社) |
| 17. 『釧路市の生活保護行政と福祉職・榑部武俊』2014年 | 1,500円 (") |
| 18. 澤井 勝・上林陽治・正木浩司編『自立と依存』2015年
——第29回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 19. 辻山幸宣・堀内 匠編『“地域の民意”と議会』2016年
——第30回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 20. 其田茂樹編『不寛容の時代を生きる～生きづらさを克服する解を求めて～』2018年
——第31回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 21. 新垣二郎編『自治のゆくえ～「連携・補完」を問う～』2018年
——第32回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 22. 飛田博史編『自治のゆくえ 自治体森林政策の可能性』2018年
——第33回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (公人の
友 社) |
| 23. 今井 照編『原発災害で自治体ができなかったこと できなかったこと』2019年
——第34回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 24. 上林陽治編『未完の「公共私連携」 介護保険制度20年目の課題』2020年
——第35回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 25. 其田茂樹編『自治から考える「自治体DX」「標準化」「共通化」を中心に』2021年
——第36回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 26. 飛田博史編『コロナ禍で問われる社会政策と自治体 「住まい」の支援を中心に』2022年
——第37回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |

書店からの注文が出来ない場合には、自治総研 (TEL 03-3264-5924 FAX 03-3230-3649) までお願いします。なお、在庫切れの場合はご容赦願います。

自治総研叢書 (敬文堂)

- | | |
|--|----------------|
| 30. 人見剛・横田覚・海老名富夫編著『公害防止条例の研究』2012年 | (税別)
4,500円 |
| 31. 馬場 健著『英国の大都市行政と都市政策 1945-2000』2012年 | 3,000円 |
| 32. 河上 暁弘著『平和と市民自治の憲法理論』2012年 | 4,200円 |
| 33. 武藤 博己編著『公共サービス改革の本質——比較の視点から——』2014年 | 4,500円 |
| 34. 北村 喜宣編著『第2次分権改革の検証
——義務付け・枠付けの見直しを中心に——』2016年 | 4,500円 |
| 35. 佐藤 竺著『ベルギーの連邦化と地域主義
——連邦・共同体・地域圏の並存と地方自治の変貌——』2016年 | 5,500円 |
| 36. 佐藤 英善編著『公務員制度改革という時代』2017年 | 5,700円 |
| 37. 河上 暁弘著『戦後日本の平和・民主主義・自治の論点
小林直樹憲法学との「対話」に向けて』2022年 | 4,500円 |

ご注文は書店または敬文堂 (TEL 03-3203-6161 FAX 03-3204-0161) までお願いします。

自治総研関連図書

- | | |
|--|--------------|
| ○ 今井 照／自治総研編『原発事故 自治体からの証言』2021年 筑摩書房 | (税別)
880円 |
| ○ 上林陽治著『非正規公務員のリアル
欺瞞の会計年度任用職員制度』2021年 日本評論社 | 1,900円 |
| ○ 神原 勝著『東京・区長選挙運動
区長選挙復活への道程』2022年 公人の友社 | 5,500円 |
| ○ 篠田 徹・上林陽治編著『格差に挑む自治体労働政策——就労支援、地域雇用、
公契約、公共調達』2022年 日本評論社 | 2,000円 |

ご注文は書店までお願いします。

THE JICHI-SOKEN Vol.49

Monthly Review of Local Government

No.4 ● 2023.4

CONTENTS

- Shrinking Local Public Expenditure and Consideration of Its Impact.1
KADONO, Keiji. Associate Professor at University of Yamanashi.
- The Constitutionality of an Ordinance against Hate Speech in City of Osaka.30
KATO, Ryo. Professor of Kanagawa University.
- Legal Structure of Provisions without Sanctions.47
KITAMURA, Yoshinobu. Professor of Law, Sophia University.
- Monthly Topics.62
- Magazine Rack.64
- Monthly List of Our Library.68

- 公益財団法人 地方自治総合研究所ウェブサイトにて、本誌の目次および掲載論文を公表しています。
※公表論文には、論文末尾に掲載されるキーワードを登録しています。
- 月刊『自治総研』への論文投稿を、公募しています。投稿要領については、公益財団法人 地方自治総合研究所ウェブサイトで掲示している月刊『自治総研』投稿要領をご参照ください。

<http://www.jichisoken.jp/>

視覚障害その他の理由で活字のままではこの本を利用出来ない人のために、営利を目的とする場合を除き「録音図書」「点字図書」「拡大写本」等の製作をすることを認めます。その際は当研究所まで御連絡ください。