



自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.49

2023 **12** 月号
通巻第542号

1

意思能力を欠く者と公法上の意思表示

田中良弘

〔はじめに／1. 高齢化の状況と認知症有病率の推移／2. 意思能力を欠く者に関する法整備の状況／3. 私人に対する公法上の意思表示の効力／4. 結びにかえて〕

23

地方自治にかかわる判例動向研究55

「表現の不自由展」をめぐる裁判例について

三浦大介

〔はじめに／Ⅰ 芸術祭負担金交付請求事件／Ⅱ 「表現の不自由展かんさい」執行停止申立事件〕

55

ポルトガルにおける参加型予算の制度と実践

藤原 遥

〔はじめに／Ⅰ ポルトガルにおける地方自治制度および参加型予算／Ⅱ カスカイスの概要と参加型予算／Ⅲ カスカイスにおける参加型予算の手法とその成果／おわりに〕

78

中央の動き

80

今月のマガジン・ラック

87

資料室増加月報

巻頭コラム ● 介護保険は第9期事業計画の策定中 —— 澤井 勝

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

介護保険は第9期事業計画の策定中

澤 井 勝

2000年から始まった介護保険事業は、3年ごとに事業計画を策定してきた。各計画では、向こう3年間の介護保険料を定める。2023年現在で第9期計画を策定中だ。この事業計画は各市町村ごとに、高齢者のうち、介護を必要とする人がどれぐらいになるか、ニーズ調査を積み上げるのを基本とする。各市町村ごとに高齢化率は違う。これだけでも各市町村ごとの保険料は違ってくる。若い人が多ければ保険料は安い。

具体的に見てみよう。例えば東京23区のうち高齢化率が最も低いのは千代田区の16.4%である(2020年3月時点。以下同じ)。千代田区の介護保険料は、月額基準額で5,400円となっている。

23区で最も高い介護保険料は足立区の6,760円となっている。足立区の高齢化率は24.3%だから、千代田区よりは8%ほど高い。

全国平均の高齢化率は28.7%。保険料は月額6,014円。以上のように見ると、高齢化率が高いと月額保険料基準額が高くなる傾向があることがわかる。

ところで、「要介護認定率」という指標がある。65歳以上の高齢者のうち、要介護認定を受けた人の割合を言う。この要介護認定率が低いと、介護保険のお世話になっていない人が多いことになる。前にも紹介したが(自治総研2020年11月号コラム)、奈良県生駒市は、2020年2月末で認定率は14.2%と奈良県内12市で最も低くなっている。全国平均では18.5%、奈良県内市町村平均も18.4%。この生駒市の認定率の低さは、介護予防・日常生活総合支援事業の自主的な、幅広い取り組みの結果、要支援の状態から元気高齢者になっているためだと考えられる。

この介護予防・日常生活総合支援事業は二つの事業に分かれている。一つは、「介護予防・生活支援サービス」で対象は「要支援1・2」の認定者。もう一つは、65歳以上なら誰でも利用できる「一般介護予防事業」である。これら二つの事業は、具体的にはさらに細かいプログラムからなっているのが、生駒市の特徴の一つである。

「介護予防・生活支援サービス」(通所型・訪問型)は、第8期事業計画では、11プログラムが掲げられているが、うち9プログラムが実施されている。例えば、「通所型サービスB ひまわりの集い」参加者延べ人数518人、「通所型サービスC パワーアップPLUS教室(通所型)」参加者実数42人。

「一般介護予防事業」では、24プログラムが掲げられているが、第8期計画では20プログラムが実施されている。各事業は、老人クラブ連合会や社会福祉協議会などと連携し、会場としては、自治会館などである。そのひとつ、「生き生き百歳体操」は、高知市で始まった体操で錘を使った筋力体操だ。生駒市では2022年では、85か所、94教室となっている。椅子に腰かけDVDを見ながら、準備体操、筋力運動、整理体操を行う。体力に合わせた錘を手足につけ、腕を前にあげたり、椅子から立ち上がったたり、日常生活に必要な筋力を鍛える。

またコグニサイズ教室は、体を動かすこと、頭を動かすことを同時に行って、脳の活動を活発にする認知症予防の教室。ステップしながら計算、歩きながらしりとりをするなど、楽しみながら認知症予防に取り組める。

「介護予防・生活支援サービス」と「一般介護予防事業」の行う29プログラムの参加人数は約30,500人になるという(生駒市の福祉健康部次長田中明美さん)。同じく田中さんによれば、これらプログラムに参加し、コーディネーターなどを担うボランティアの数は、「日本一多い」という。

幾つかの市の介護保険事業計画の策定作業を勉強させてもらい、介護保険についていろいろ考えさせられた。その中で、あらためて中央政府の通達行政に振り回されながら、自治の政策形成の現場から、市民とともにそれを覆していく、具体的道筋のひとつを発見したのではないかと思っている。それは、具体的に互助のコミュニティをつくっていくことでもあるのだ。この互助は、「自助、互助、共助、公助」の互助であり、助け合いとボランティアの世界である。

(さわい) まさる 奈良女子大学名誉教授

意思能力を欠く者と公法上の意思表示⁽¹⁾

田 中 良 弘

はじめに

住民自治とは、地方行政を、当該地域の住民の意思に基づいて、その責任において実施することを意味する⁽²⁾。また、近年、住民の政策形成過程への参加に加え、政策実施過程への参加・協働⁽³⁾に注目が集まっており、多くの地方公共団体において、住民参加や協働に関する規定を設けた自治基本条例やまちづくり基本条例が制定されている⁽⁴⁾。しかしながら、従来の住民自治や住民参加の考え方は、地方公共団体の構成員である住民が、自らの意思に基づいて判断し、それを外部に表明できる状態にあること、すなわち、住民に意思能力や事理弁識能力、判断能力（以下、まとめて「意思能力等」という）⁽⁵⁾が備わっていることが前提となっており、地方公共団体の政策形成・実施過程において、認知症や知的障害、精神障害等により意思能力等を欠く者の存在をどのように考えるべきかに

(1) 本稿は、2023年7月8日に立命館大学朱雀キャンパスにおいて開催された東アジア国際学術大会「社会の変化と地方自治法の課題」（韓国地方自治法学会主催、立命館大学法学部共催）における筆者の報告「高齢化社会における住民自治の再検討」の公法上の意思表示に関する部分に大幅な加筆をし、再構成したものである。

(2) 宇賀克也『地方自治法概説〔第9版〕』（有斐閣、2021年）2頁、塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法〔第5版〕』（有斐閣、2021年）140頁参照。

(3) 住民自治の観念が可変的状況にあることに留意しつつ住民参加・協働を論じるものとして、塩野・前掲注(2)243頁以下。

(4) 公共政策研究所ウェブサイト「全国の自治基本条例一覧」〈<http://koukyou-seisaku.com/policy3.html>〉（2023年10月15日閲覧）によると、2023年4月1日時点において、全国の407の地方公共団体において、自治基本条例やまちづくり基本条例（他の名称のものを含む）が制定されている。

(5) 意思能力や事理弁識能力、判断能力の各概念については、民法学説において議論がなされているが、本稿では立ち入らない。「意思能力」の意義に関する議論につき、上山泰「意思能力概念の意義と機能」安永正昭＝鎌田薫＝能見善久監修『債権法改正と民法学Ⅰ — 総論・総則』（商事法務、2018年）351—386頁、山野目章夫編『新注積民法（1） — 総則（1）』（有斐閣、2018年）379—390頁〔山本敬三〕参照。

については、これまで十分に検討されてこなかったように思われる⁽⁶⁾。

他方、高齢化の急速な進行に伴い、わが国における認知症の有病率も急速に上昇しており、将来的には、わが国の成人人口の10%に達する可能性がある（後述1（2）参照）。このような状況において、個々の住民が十分な意思能力等を備えていることを前提とする従来の住民自治の考え方を維持することには、疑問の余地がある。そこで、本稿においては、わが国における高齢化の状況や認知症有病率の推移について確認した上で（後述1）、民事法や刑事法との比較の観点から、行政法における意思能力を欠く者に関する法整備状況を整理し（後述2）、さらに、現行法を前提に、意思能力を欠く者に焦点を当てて、私人に対する公法上の意思表示の効力について検討し（後述3）、最後に、住民自治の前提となる住民の「意思」について、同じく意思能力を欠く者に焦点を当てて、若干の問題提起を試みることにしたい（後述4）。

1. 高齢化の状況と認知症有病率の推移

（1）わが国における高齢化の状況

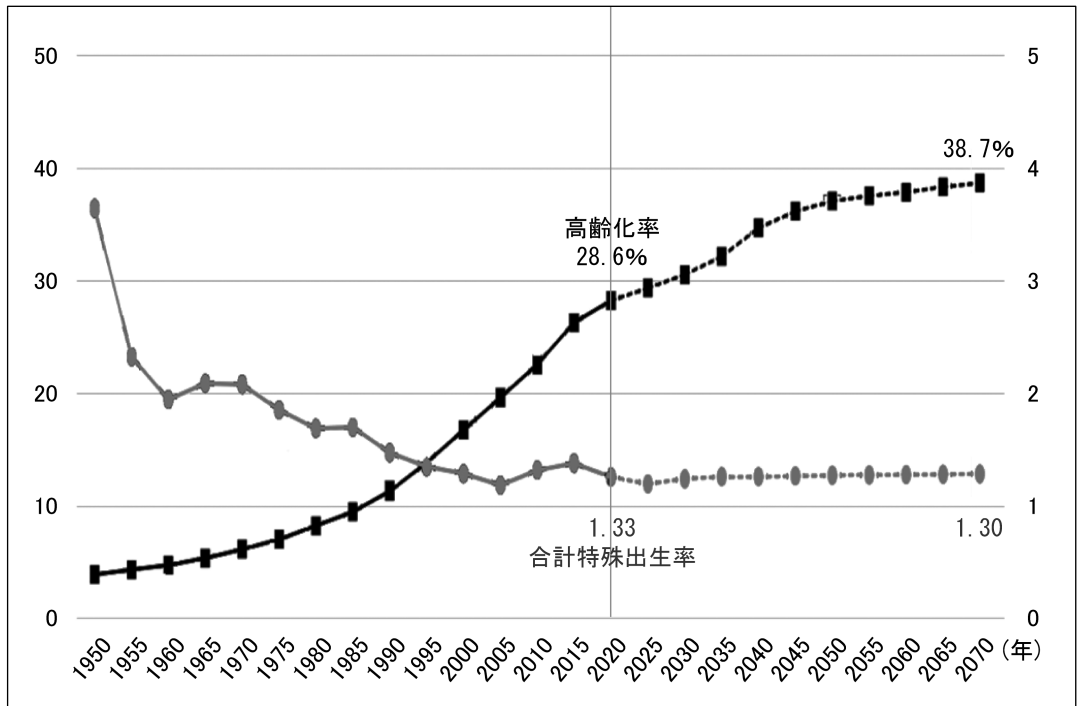
内閣府の定義によると、「高齢化率」とは人口に占める65歳以降の割合をいい、高齢化率が7%を超える社会を「高齢化社会」、14%を超える社会を「高齢社会」という⁽⁷⁾。厚生労働省によると、2022年におけるわが国の高齢化率は28.6%であり、合計特殊出生率（15歳から49歳までの女性の年齢別出生率の合計）が現状（2022年に1.33%）の水準のまま推移したとしても、2030年には高齢化率が30%を超え、2070年

（6）このことを指摘するものとして、北村喜宣「不利益処分の名あて人としての『意思能力に欠ける者』——行政手続法の一断面（1）」自治研究99巻6号（2023年）18—19頁。同「不利益処分の相手方——『意思能力に欠ける者』の行政法関係」小賀野晶一編『地域生活の支援と公私協働の社会システム』（勁草書房、2022年）128—129頁等。民法学の観点から法整備を含めた検討の必要性を指摘するものとして、上山泰「公法上の行為に関する成年後見人の権限に関する覚書」週間社会保障3230号（2023年）48—53頁。

（7）内閣府「平成16年版高齢社会白書」（2004年）2頁。なお、高齢化率がさらに上昇した社会を「超高齢社会」と呼ぶことがあるが、明確な定義がなされていないことから（同「平成18年版高齢社会白書」（2006年）5頁参照）、本稿では用いない。

には約39%に達すると予想されている⁽⁸⁾(図1参照)。

図1：わが国の高齢化率と合計特殊出生率の推移



出典：厚生労働省資料⁽⁹⁾をもとに筆者作成

(2) わが国における認知症有病率の推移

内閣府によると、65歳以上の高齢者の認知症有病率は、2020年に16.7～17.5%であり、2030年には20.2～22.5%まで上昇すると見込まれている(図2)。わが国の全人口のうち成人の割合は、2020年に85%前後であり、2030年においても90%弱と推測されていることから⁽¹⁰⁾、2020年にはわが国の成人人口の6%程度、2030年には7%程

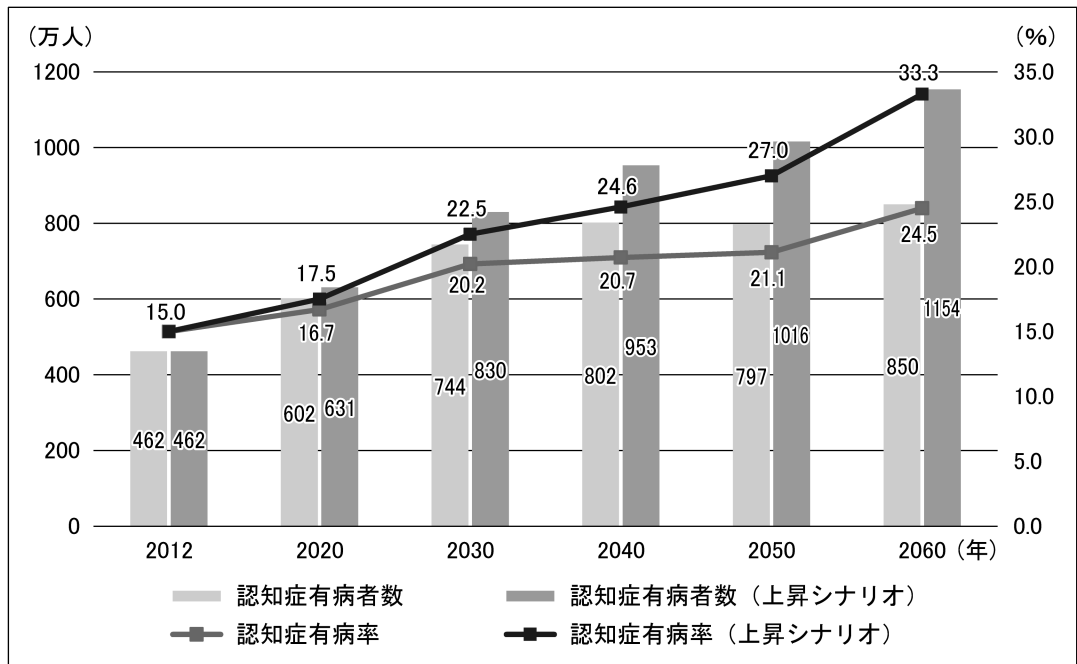
(8) 厚生労働省ウェブサイト「我が国の人口について」<https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21481.html> (2023年10月15日閲覧) 参照。

(9) 厚生労働省資料「人口の推移、人口構造の変化」<<https://www.mhlw.go.jp/content/12600000/01094660.pdf>> (2023年10月15日閲覧) 1頁。

(10) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(令和5年推計)」<https://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2023/pp_zenkoku2023.asp> (2023年10月15日閲覧) 参照。

度が、認知症によって記憶能力や判断能力が低下した状態にあると考えられる。もちろん、認知症有病者のすべてが意思能力等を欠く常況にあるということはないが、将来的には、成人人口の10%以上が認知症有病者となる可能性がある⁽¹¹⁾。

図2：65歳以上の認知症有病者数及び有病率の推計



出典：内閣府資料⁽¹²⁾をもとに筆者作成

2. 意思能力を欠く者に関する法整備の状況

上述のように、遠くない将来において成人の10人に1人が認知症有病者となり、そのうちの一定割合が意思能力等を欠くこととなると予測される場所、住民が完全な意思能力等を有していることを前提とする従来の考え方や法制度を維持することは、困難であると

(11) 2060年の認知症有病率の推計は24.5%（上昇シナリオでは33.3%）であり、同年の高齢化率（約37%）を乗じた上で成人人口の割合（約90%）で除すると、成人の約10.1%（上昇シナリオでは約13.7%）が認知症有病者である計算になる。

(12) 内閣府「平成29年版高齢社会白書」（2017年）21頁図1-2-3-2。

思われる。そこで、次に、わが国における意思能力等を欠く者についての行政法分野における法整備状況について、民法や刑事法などの他の法分野との比較の観点から整理することとする。

(1) 民法における法整備状況

民法分野においては、近時、意思能力等を欠く者への法的対応に関する議論が活発に行われ、それを反映した法整備が行われている。以下、民法および商法・会社法における意思能力等を欠く者に関する近年の法整備の状況を簡潔に整理する。

① 民法

2017年（平成29年）改正前の民法には、意思能力を欠く者（成年被後見人を除く。以下、本項において同じ）についての明文規定は存在せず、判例や学説によって、意思能力を欠く者のした意思表示や、意思能力を欠く者に対してなされた意思表示の効力に関する準則が形成されてきた。

すなわち、2017年改正前の民法は、事理弁識能力を欠く常況にあり家庭裁判所により後見開始の審判を受けた者を「成年被後見人」、事理弁識能力が著しく不十分であり家庭裁判所により保佐開始の審判を受けた者を「被保佐人」、事理弁識能力が不十分であり家庭裁判所により補助開始の審判を受けた者を「被補助人」と定義して、これらの者の行為能力に関する規定を設ける一方で（民法7～21条）、意思能力を欠く者のした意思表示の効力や、意思能力を欠く者に対してなされた意思表示の効力については、明文の規定を設けていなかった。他方、現行民法の起草者やその後の学説は、一貫して意思能力を欠く者のした意思表示は無効であると解しており⁽¹³⁾、判例においても同様であった⁽¹⁴⁾。また、意思表示の受領能力についても、2017年改正前の民法98条の2は、成年被後見人に対してなされた意思表示について規定する一方で、意思能力を欠く者については明示的に規定していなかったが、学説は、意思能力を欠く者に対してなされた意思表示についても、成年被後見人に対してなされた意思表示と同様に、その意思表示をもって相手方に対抗することがで

(13) 山野目編・前掲注(5)377頁〔山本〕参照。

(14) 例えば、大判明治38年5月11日民録11輯706頁は、一般論として、「法律行為ノ要素トシテ当事者カ意思能力ヲ有セサルヘカラサルコトハ茲ニ多言ヲ要セサル所」であると判示している。

きない（この意味については後述する）と解していた⁽¹⁵⁾。

しかし、2017年に民法の債権関係（契約）に関する規定の抜本的な改正が行われた際、意思能力を欠く者が当事者となる法律行為の効力についても明文で規定することとされ、新しく設けられた民法3条の2において、「法律行為の当事者が意思表示をした時に意思能力を有しなかったときは、その法律行為は、無効とする」と明記されるとともに、意思表示の受領能力について定める民法98条の2についても、意思表示の相手方が「その意思表示を受けた時に意思能力を有しなかったとき」は、成年被後見人であるときと同様、その意思表示をもって相手方に対抗することができない旨が明記された。

これらの改正は、従来の学説や判例の立場を変更するものではないものの、高齢化が進行する中で、従来の不文の準則を明文化することにより、認知症等により意思能力を欠く者が関わる法的紛争の予防を図ったものといえる⁽¹⁶⁾。

② 商法・会社法

商法の分野においても、従来から、意思能力を欠く者の法律行為は当然に無効と解されてきた。例えば、明治38年の大審院判決⁽¹⁷⁾は、「法律行為ニ意思能力ヲ要スルノ原則ハ民法商法ニ通シテ更ニ差別アルコトナケレハナリ」と判示して、意思能力を欠く者がした手形の振出行為を無効としている。

ところで、2019年（令和元年）改正前の会社法は、「成年被後見人若しくは被保佐人又は外国の法令上これらと同様に扱われている者」について、取締役や監査役、執行役になることができないと規定し（同法331条1項2号、335条1項、402条）、成年被後見人や被保佐人は、個別具体的な事情の如何にかかわらず、一律に取締役等になることができない旨を定めていた。しかし、①民法上の事理弁識能力は財産管理能力を基準として評価されるものであるところ、取締役等に求められる能力とは必ずしも一致しないこと、②個々の事理弁識能力にかかわらず特定の資格や職種・業務等から一律に排除することは、成年被後見人や被保佐人の権利保護の観点に反すること、③事理弁識能力を欠く者であっても後見開始や保佐開始の

(15) 川島武宜＝平井宜雄編『新版注釈民法(3) — 総則(3)』(有斐閣、2003年)564－566頁〔須永醇〕参照。ただし、一時的に意思能力を欠いていた者に対してなされた意思表示の効力については異論があったようである(同565頁参照)。

(16) 山野目編・前掲注(5)377頁〔山本〕、松岡久和＝松本恒雄＝鹿野菜穂子＝中井康之編『改正債権法コンメンタール』(法律文化社、2020年)76頁〔鹿野菜穂子〕参照。

(17) 大判明治38年5月11日・前掲注(14)。

審判を受けていなければ取締役就任することが可能であり、審判を受けた者のみを排除することは合理性に欠けること、④成年被後見人や被保佐人を一律に取締役等から排除することが成年後見制度の利用を躊躇させている側面があること等の指摘がなされていたことから⁽¹⁸⁾、2019年の会社法改正により、取締役等の欠格条項から旧331条1項2号が削除され、成年被後見人や被保佐人についても、個々の能力に応じて取締役としての適格性を判断することとされた⁽¹⁹⁾。

(2) 刑事法における法整備状況

刑事法分野においては、古くから刑事責任能力に関する理論が展開され、実体法・手続法の双方に、事理弁識能力を欠く者についての規定が設けられている。

まず、いわゆる刑事責任能力⁽²⁰⁾について定める刑法39条は、第1項において「心神喪失者の行為は、罰しない」と規定し、犯行時において事理弁識能力または行動制御能力を欠いていた者（心神喪失者）には刑罰を科さない旨を明文で規定している。また、同条2項は、「心神耗弱者の行為は、その刑を減輕する」と規定し、犯行時において事理弁識能力または行動制御能力が著しく減退していた者（心神耗弱者）の刑

(18) 法制審議会会社法制（企業統治等関係）部会資料17「取締役等の欠格条項の削除に伴う規律の整備の要否」（2018年2月14日）1－2頁参照。

(19) 上山泰＝内田千秋「会社法と成年後見法の交錯問題（1）——取締役の欠格条項削除に関する争点を中心に」法政理論52巻1号（2019年）6頁。法制審議会会社法制（企業統治等関係）部会における議論につき、同論文23－47頁および同「会社法と成年後見法の交錯問題（2）——取締役の欠格条項削除に関する争点を中心に」法政理論52巻4号（2020年）1－15頁参照。なお、2019年12月の会社法改正に先立ち、同年6月に「成年被後見人等の権利の制限に係る措置の適正化等を図るための関係法律の整備に関する法律」が制定され、弁護士法や医師法等の約190の法律について、特定の資格や職種・業務等から成年被後見人や被保佐人を一律に排除していた欠格条項が削除されるとともに、附則7条において、「政府は、会社法……及び一般社団法人及び一般財団法人に関する法律……における法人の役員の資格を成年被後見人又は被保佐人であることを理由に制限する旨の規定について、この法律の公布後1年以内を目途として検討を加え、その結果に基づき、当該規定の削除その他の必要な法制上の措置を講ずるものとする」ことが規定されている。

(20) 民法においても、責任能力を欠く者についての規定が設けられている。すなわち、民法713条は、「精神上の障害により自己の行為の責任を弁識する能力を欠く状態にある間に他人に損害を加えた者は、その賠償の責任を負わない。ただし、故意又は過失によって一時的にその状態を招いたときは、この限りでない」と規定している。なお、同条は不法行為の章（民法第3編第5章）に置かれているが、同条のいう「賠償の責任」に債務不履行責任が含まれるかについては解釈上争いがある（法制審議会資料・前掲注(18)6頁参照）。

事責任を軽減する旨を明記している。

次に、刑事手続について定める刑事訴訟法は、第28条において、「刑法……39条…の規定を適用しない罪に当たる事件について、被告人又は被疑者が意思能力を有しないときは、その法定代理人……が、訴訟行為についてこれを代理する」と規定し、刑事裁判の時点で意思能力を有しない者について、その法定代理人が代理人として訴訟を進行する旨を明文で規定している。また、いわゆる第三者没収の手続について定める「刑事事件における第三者所有物の没収手続に関する応急措置法」は、第9条2項において、「第三者が意思能力を有しないときは、その法定代理人……が、訴訟行為についてこれを代理する」と規定し、被告人以外の者（第三者）が意思能力を有しないときは、その法定代理人が第三者没収に係る訴訟行為を代理する旨を明記している。

（3） 行政法分野における法整備状況

上述のように、民事法および刑事法においては、意思能力等を欠く者の行為（意思表示の受領を含む。以下、同じ）の法的効果や、意思能力等を欠く者が当事者となった場合の訴訟手続について、一定の法整備がなされている。これに対し、行政法分野においては、一部の個別法⁽²¹⁾を除き、意思能力等を欠く者に着目した規定は設けられていない⁽²²⁾。

例えば、行政法や地方自治法において、意思能力等に欠ける者がした行為の法的効

(21) 出入国管理法5条1項2号（事理弁識能力を欠く常況にある者等の上陸の拒否）、所得税法79条・2条1項28号（事理弁識能力を欠く常況にある者等に対する障害者控除）、相続税法19条の4第1項・2項（同）、地方税法24条の5第1項2号・23条1項10号（事理弁識能力を欠く常況にある者等に対する個人都道府県税の非課税の範囲）等。

(22) 北村喜宣「不利益処分の名あて人としての『意思能力に欠ける者』——行政手続法の一断面（2・完）」自治研究99巻7号（2023年）61頁は、民事法における近時の法整備状況を踏まえ、「基幹的な行政法において、何らかの対応を検討すべき時期が到来している」と指摘する。関連して、2023年（令和5年）6月に成立した「空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律」の附帯決議において、「意思能力に欠ける疑いが強いが成年後見人が選任されていない、特定空家等の所有者等への助言又は指導、勧告、命令及び代執行の手続並びに管理不全空家等の所有者等への指導及び勧告の手続の在り方について、その者の自己決定権などへの配慮をしつつ、検討を進めること」（衆議院）、「特定空家等又は管理不全空家等の所有者等で意思能力に欠ける疑いが強いが成年後見人が選任されていない者への勧告等の手続の在り方について、その者の自己決定権などへの配慮をしつつ、検討を進めること。また、管理不全空家等に係る勧告等の対象となる者のうち、意思能力が不十分な者又は意思能力を欠く者については、その財産を管理する各種制度を積極的に活用できるよう検討すること」（参議院）という要請がなされている点が注目される。

果に関する一般条項は設けられていない。また、行政手続法や個別法の手続規定にも意思能力等を欠く者に関する規定は設けられておらず⁽²³⁾、各地方公共団体の定める行政手続条例や他の手続規定においても、管見の限り、意思能力等を欠く者に焦点を当てた定めは見当たらない。さらに、行政刑罰とならび行政上の義務違反に対する制裁と位置付けられている行政上の秩序罰（過料）については、一般法は制定されておらず、刑法総則の適用もないことから、意思能力等を欠く者について過料を科すことができるか否かが法律上明確にされておらず、過料の賦課に係る事前手続および事後救済手続（審査請求や取消訴訟など）についても、意思能力等を欠く者の手続上の取扱いに関する明文の規定は存在しない。

以上のように、民事法や刑事法と比べ、行政法における意思能力等に欠ける者についての法整備の遅れは明らかである⁽²⁴⁾。そこで、以下、現行法を前提に、意思能力等を欠く者に焦点を当てて、私人に対する公法上の意思表示の効力について検討する。

3. 私人に対する公法上の意思表示の効力

(1) 学 説

私人に対する公法上の意思表示の効力は、行政法学上、古くから、主として行政行為の効力との関係で議論されてきた。すなわち、学説は、一般に、行政行為の成立時期と効力発生時期とを区別した上で、行政機関の内部的な意思決定が外部に表示され

(23) 相手方の意思能力が問題となり得る個別法上の手続規定の一例として、行政書士法は、行政書士の登録を受けた者が「心身の故障により行政書士の業務を行うことができないとき」は、日本行政書士会連合会がその登録を抹消することができる旨を定めているが（同法7条2項2号）、登録抹消の手続においては、行政手続法13条に基づく聴聞を実施しなければならないところ、聴聞の実施について相手方に通知をしたとしても、当該相手方が心身の故障により意思能力等を欠いている場合には、当該通知をもって事前手続として十分といえるか、慎重に検討する必要があると思われる。

(24) ちなみに、ドイツ連邦行政手続法（VwVfG）12条は、民事法上の行為能力（Geschäftsfähigkeit）を有する者のみならず、制限行為能力者であっても、公法の規定等により行為能力が容認される場合には、行政手続上の行為能力（Handlungsfähigkeit）が認められると規定し、制限行為能力者の公法上の行為能力について、民事法の行為能力を基本としつつ、個別の行政法規の規定により例外を定めることができる旨を明文で定めている。また、わが国における過料に相当する“Geldbuße”に関しては、秩序違反法（OWiG）12条2項において、行為時に事理弁識能力または行動制御能力を欠いていた者を罰することはできない旨が明文で規定されている。

たときに行政行為が成立するが、その効力は、当該行政行為に係る行政庁の意思表示が相手方に到達したときに発生する、と解している⁽²⁵⁾。

この点につき、美濃部達吉は、1936年刊行の『日本行政法』において、行政行為を特定の相手方に対する行政行為と、不特定多数または一般公衆に対して行われる行政行為とに区別した上で、前者については、「相手方に到達するに依って其の効力を生ずることを原則とする」との見解を示している⁽²⁶⁾。その理由につき、美濃部は、「公法上の意思表示」に関する節の中で、私法上の意思表示に関する到達主義の原則（民法97条1項）は、「公法上の意思表示にも等しく適用せられるべきもの」であり、「特別な反対規定か又は反対の理由ある場合の外」は、公法上の意思表示についても、相手方に対する到達によって効力を生ずるものと解さなければならない、と主張している⁽²⁷⁾。

その後の学説も、美濃部の見解を踏襲しつつ、後述する1954年（昭和29年）の最高裁判例（以下「昭和29年最判」という）に従い、行政行為の効力は、当該行政行為に係る意思表示を相手方が現実に了知するか、または相手方の了知し得べき状態におかれた時に発生する、と解している。例えば、田中二郎は、昭和29年最判を引用し、「相手方の受領を要する行政行為」については、「相手方に到達すること、すなわち、相手方の了知しうべき状態におかれることによって、はじめて相手方を拘束する力を生ずる」としている⁽²⁸⁾。また、塩野宏も、行政行為の効力について、昭和29年最判とその後の最高裁判例（後述②～④）を引用し、「特段の定めのない限り、意思表示の一般原則に従い、行政行為が相手方に到達した時……つまり、相手方が現実に了知し、または相手方の了知しうべき状態に置かれた時」に発生するとしている⁽²⁹⁾。

以上のように、行政行為の効力発生時期に関しては、学説上、法律に特別の定め

(25) 塩野宏『行政法Ⅰ 行政法総論〔第6版〕』（有斐閣、2015年）186－187頁、宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第8版〕』（有斐閣、2023年）409－413頁。

(26) 美濃部達吉『日本行政法上巻』（有斐閣、1936年）174頁。

(27) 美濃部・前掲注(26)192－193頁。

(28) 田中二郎『新版行政法上巻〔全訂2版〕』（弘文堂、1974年）132－133頁。なお、同書は「相手方の受領を要する行政行為」がいかなるものかについて明記していないが、美濃部は、特定の相手方に対する行政の意思表示につき、「法律が特に公示を以て其の送達方法と為し得べきものとさだめて居る場合を除いては、其の相手方に向つて送達せらるることを要する」とした上で、「これを受領を要する意思表示と称する」と定義しており（美濃部・前掲注(26)192頁）、田中二郎もこれを前提としていると考えられる。

(29) 塩野・前掲注(25)186頁。

ない限り、私法上の意思表示に関する到達主義の原則が適用され、行政行為に係る意思表示が相手方に到達した時、すなわち相手方が現実的に了知し、または相手方の了知し得べき状態におかれた時に、当該行政行為の効力が発生すると解している。

(2) 判例

判例も、学説と同様、行政行為の効力は、民法の意思表示に関する一般原則（到達主義）に従い、当該行政行為に係る意思表示が相手方に到達したときに発生すると解している。

① 最判昭和29年8月24日刑集8巻8号1372頁（昭和29年最判）

行政処分 of 効力発生時期に関するリーディングケースである昭和29年最判は、検察官Aが衆議院議員選挙に立候補するため辞表を提出し、その後、免官の発令がなされ、その旨が官報にも掲載されたが、Aには辞令が到達していなかったという時点において、当該免官処分の効力が発生しているか否かが刑事裁判において争われた事案である。

弁護人は、免官の発令がなされた時点でAに対する免官処分の効力は発生しており、発令後辞令到達前にAが検察官として行った公訴提起は無効であると主張したが、最高裁は、行政行為の効力発生時期につき、一般論として、「特定の公務員の任免の如き行政庁の処分については、特別の規定のない限り、意思表示の一般的法理に従い、その意思表示が相手方に到達した時と解するのが相当である。即ち、辞令書の交付その他公の通知によって、相手方が現実的にこれを了知し、または相手方の了知し得べき状態におかれた時と解すべきである」と判示した上で、当該事案における具体的事実関係に照らし、Aに対する免官処分の効果は未だ発生しておらず、したがって、Aのした公訴提起は適法であり、これを無効とする理由はない、と判示した。

本判例は、「特定の公務員の任免の如き行政庁の処分」について到達主義が妥当するとした上で、上述のとおり、「相手方が現実的にこれを了知し、または相手方の了知し得べき状態におかれた時」にその効力が発生するとする一方、「官報による公示は特定の相手方に対する意思表示とは到底認めることができない」として、公示による意思表示を否定しており（ただし、相手方の所在が不明である場合についても、特別の定めがない限り公示による意思表示を一切認めない趣旨ではないと解される。後述④判決参照）、行政行為の効力発生時期に関する「到達」概念を最高

裁として具体化したものということができよう⁽³⁰⁾。

② 最判昭和50年6月27日民集29巻6号867頁

本件は、国税庁長官により1年間の業務停止処分に処せられた税理士Bが、当該処分の取消しを求めて出訴した事案である。なお、当時の税理士法48条は、「国税庁長官は、……戒告又は税理士業務の停止の処分が確定したときは、遅滞なくその旨を官報をもって公告しなければならない」と定めていた⁽³¹⁾。

第一審判決（東京地判昭和44年12月25日民集29巻6号873頁）は、「税理士に対する懲戒処分は、一種の行政処分であるから、それが当該税理士に告知された時よりその効力を生ずるものと解すべきであつて、この点については、他の一般の行政処分と区別すべき理由はない。もつとも、懲戒処分の公告および懲戒処分に基づく登録の抹消は、処分の確定をまつて行なうものとされていること前叙のとおりであるが、これは処分のあつたことを前提とする別個の行為ないしは処分の付随的効果であるから、このことと処分の効力の発生そのものとは厳に区別すべきであつて、公告や登録の抹消が処分の確定に係っていることの故をもつて処分の効力発生時期を右と別異に解することは許されないものというべきである」と判示した上で、告知の日から1年を経過した時点で本件懲戒処分は効力を失ったとして、狭義の訴えの利益を否定し、Bの訴えを却下した。

控訴審判決（東京高判昭和45年7月20日民集29巻6号878頁）は、第一審判決を是認して原告の控訴を棄却したが、最高裁は、次のように判示して、原判決を破棄し、第一審判決を取り消して、本件を第一審裁判所に差し戻した（なお、差戻第一審判決は、狭義の訴えの利益があることを前提に本案審理を行い、原告の請求を棄却している）。

「行政処分は、原則として、それが相手方に告知された時にその効力を発生するものと解すべきであるが、法律が効力の発生につき特別の定めをしている場合には、その定めに従うべきものであり、この法律が特別の定めをしている場合とは、法律が直接明文の規定をしている場合……にかぎらず、当該法律全体の趣旨から特別の定めをしていると解せられる場合を含むものであることはいうまでもないところで

(30) 天野憲治「判解」最高裁判所判例解説刑事篇昭和29年度243頁参照。

(31) 税理士法48条は、1980年（昭和55年）改正により、「大蔵大臣は、……懲戒処分をしたときは、遅滞なくその旨を官報をもって公告しなければならない」に改められた。なお、当該規定は、2022年（令和4年）改正により、同法47条の4に繰り上げられている。

ある。……税理士法は、国税庁長官が税理士に対して行う懲戒処分の効力（執行力）の発生時期について、直接明文の規定を設けてはいない。しかしながら、同法4条7号は、税理士の欠格事由の一として、懲戒処分により税理士業務を行うことを禁止された者で、当該処分が確定した日から3年を経過しない者と定め、また、同法28条1項は、税理士が税理士業務の停止の懲戒処分を受け当該処分が確定した場合には、遅滞なく税理士証票を日本税理士会連合会に返還しなければならない旨を定め、また、同法48条は、国税庁長官は、懲戒処分が確定したときは、遅滞なくその旨を官報をもつて公告しなければならない旨を定め、さらに、同法61条4号は、税理士業務の停止の懲戒処分が確定した場合において、その処分に違反して税理士業務を行つた者を処罰する旨を定めている。このように、税理士法が懲戒処分の効力の発生に伴う処置やこれを前提とする不利益な効果の付与を懲戒処分の確定にかからせていることから考えると、同法は、税理士に対する懲戒処分の効力の発生時期をその処分の確定した時としているものと解するのが相当である」。

本判決は、税理士法（当時）の懲戒処分に関する規定の趣旨から、同法に基づく懲戒処分の効力発生時期を処分の確定時と判断しており、昭和29年最判の判示した行政行為の効力発生時期に関する判断枠組みを前提に、同法48条をはじめとする懲戒処分に関する規定全体から、到達主義の例外を定める「特別の規定」の存在を認めたものといえよう⁽³²⁾。

③ 最判昭和57年7月15日民集36巻6号1146頁

本件は、危険物取扱業者Cが消防法11条1項の規定に基づく危険物取扱所の変更許可申請をしたところ、当該変更許可申請に係る正式な意思決定がなされる前に許可書の写しがCの元売業者Dらに交付されたという事情のもとで、申請に対する変更許可処分が存在し、かつ、その効力を有することの確認を求めてCが出訴した事案である。

最高裁は、昭和29年最判を引用し、一般論として、「行政処分が行政処分として有効に成立したといえるためには、行政庁の内部において単なる意思決定の事実があるかあるいは右意思決定の内容を記載した書面が作成・用意されているのみでは足りず、右意思決定が何らかの形式で外部に表示されることが必要であり、名宛人である相手方の受領を要する行政処分の場合は、さらに右処分が相手方に告知され

(32) 越山安久「判解」最高裁判所判例解説民事篇昭和50年度273頁参照。

又は相手方に到達することすなわち相手方の了知しうべき状態におかれることによつてはじめてその相手方に対する効力を生ずるものというべきである」と判示した上で、当該事案における具体的事実関係に照らし、本件許可処分は未だ成立していないと判断して⁽³³⁾、Cの請求を棄却した。

本判決は、個別事案における具体的事実関係に照らし、Cの申請に対する許可処分の成立自体を否定したものであるが、行政行為の効力発生時期に関する一般論として、昭和29年最判と同様の判断枠組みを示しており、民事事件の最高裁判決として、行政行為の効力発生時期に関する判断枠組みを確立した判例であると評価することができる⁽³⁴⁾。

④ 最判平成11年7月15日判時1692号140頁

本件は、自らの意思により出奔し所在不明になった地方公務員Eに対する懲戒免職処分の効力が争われた事案である。国家公務員の懲戒処分については、人事院規則12-0（職員の懲戒）5条が、第1項において「懲戒処分は、職員に文書を交付して行わなければならない」と規定した上で、第2項において「前項の文書の交付は、これを受けるべき者の所在を知ることができない場合においては、その内容を官報に掲載することをもつてこれに替えることができるものとし、掲載された日から2週間を経過したときに文書の交付があつたものとみなす」と規定し、官報に掲載することにより効力を発生させることができるとされている。しかしながら、地方公務員については、地方公務員法や地方自治法に明文の規定がないことから、

(33) 具体的には、「本件許可書の写しのDらに対する交付は、同人らの懇請に応じ大阪通商産業局長に対する関係で昭和47年度の給油取扱所〔筆者注：現・危険物取扱所〕の変更の枠を確保することを目的としてあたかも許可処分があつたかのような状況を作図するためにされたものにすぎず、Cに対する許可処分そのものは隣接住民の同意書の提出をまって許可書の原本を交付することによつて行うこととされ、Dらももとよりこれを了承して許可書の写しの交付を受けたのであるから、右交付をもってCに対する許可処分の外部的意思表示がされたものとみることはできない。したがって、これだけでは、本件許可処分は行政処分として未だ成立していないといわざるをえず、その後この状態に変動がない以上、Cに対する有効な許可処分は存在していないというほかはない」と判示して、本件許可処分の成立を否定している。

(34) 行政行為の効力発生時期に関する先例として昭和29年最判と本判決（③事件判決）を挙げるものとして、高部眞規子「判解」最高裁判所判例解説民事篇平成11年度645-646頁（⑤事件判決の調査官解説）。

条例に懲戒処分の手続が所在不明である場合についての規定がないときは⁽³⁵⁾、所在不明者に対する懲戒処分の効力発生要件が問題となる。

第一審判決（神戸地判平成7年12月12日判タ908号125頁）は、被処分者が所在不明の場合には、民法98条の定める公示送達をすれば相手方が了知する状態におかれたものと解することができるとした上で、「公示送達以外の方法であっても、被処分者が処分を了知するような適切な方法を採用している場合には、処分の効力が生ずるものと解するのが相当である」として、本件懲戒処分に係る通知書がEの妻に交付され、かつ、県公報に通知書の内容が掲載されたことにより、本件処分は、Eに「到達」しており、その効力が発生しているということができるとして、Eの法定代理人（不在者財産管理人）による退職金支払請求を棄却した。

これに対し、控訴審判決（大阪高判平成8年11月26日判時1609号150頁）は、「公示による……方法により免職などの不利益な処分の効力を発生させ、不服申立の期間も進行させられるとすれば、その正当性の根拠は、法令により、公示による意思表示の存在が相手方を含め、一般的に予告されているところにあると解せられるから、法令の根拠もなくして、懲戒免職処分の効力を生じさせることはできない。……民法97条の2〔筆者注：現98条〕の規定により公示による意思表示が現に可能であり、また県は、適切な要件の下で、自ら公示による意思表示を行える旨の条例を制定することができるのであるから、右のような原則を無視してまで処分者自身による公示を認める必要はない」と判示して、Eの法定代理人の請求を認容した。

しかしながら、最高裁は、次のとおり判示して、原判決を破棄し、本件を控訴審裁判所に差し戻した。

「所在不明の兵庫県職員に対する懲戒免職処分の内容が兵庫県公報に掲載されたことをもって直ちに当該処分が効力を生ずると解することはできないといわざるを得ない。しかしながら、……兵庫県職員であった被上告人は、自らの意思により出奔して無断欠勤を続けたものであって、右の方法〔筆者注：所在不明の職員と同居していた家族に人事発令通知書を交付するとともに、処分の内容を兵庫県公報に公示するという方法〕によって懲戒免職処分がされることを十分に了知し得たものというのが相当であるから、出奔から約2箇月後に右の方法によってされた本件懲戒

(35) 地方公務員法29条4項は、「職員の懲戒の手続及び効果は、法律に特別の定めがある場合を除くほか、条例で定めなければならない」と定めており、条例で所在不明者に対する懲戒処分の手続についての規定を設けている場合には、当該条例の定めに従うこととなる。

免職処分は効力を生じたものというべきである」。

本判決は、所在不明の職員に対する懲戒免職処分については、当該職員と同居していた家族に対して人事発令通知書を交付するとともに、その内容を県公報に掲載するという方法によって手続を行ってきたという被告（県）の運用を前提に、処分の相手方であるEにおいてそのことを十分に了知し得たことを理由に本件懲戒処分の効力の発生を認めており、昭和29年最判の判断枠組みの下で、個別事案における具体的事実関係に照らし、本件懲戒処分に係る意思表示が「相手方の了知し得べき状態」におかれたと判断し、同処分の効力発生を認めたものと考えられる⁽³⁶⁾。

⑤ 最判平成11年10月22日民集53巻7号1270頁

本件は、医薬品に係る特許権の存続期間の延長登録出願をしたFが、当該延長登録出願について拒絶査定を受けたため、特許法に基づく不服の審判を請求したところ、当該審判請求は成り立たない旨の審決がなされたことから、当該審決の取消しを求めて出訴した事案である。なお、特許法は、安全性の確保等を目的とする法律の規定による処分を受けることが必要であるため特許発明の実施を妨げられた期間について、一定の範囲内で特許権の延長登録を認めているところ（同法67条4項、67条の7第1項3号）、本件においては、本件特許発明に係る薬事法上の承認を得るために要した期間の終期、すなわち薬事法に基づく承認処分の効力発生時期が争点となった。

第一審判決（東京高判平成10年3月12日民集53巻7号1311頁）は、上記審決と同様、本件特許発明に係る薬事法上の承認がなされた日を承認書に記載された日付の日であると判断した上で、それを前提にFの請求を棄却したが、最高裁は、次のとおり判示して、原判決を破棄し、本件審決を取り消した。

「薬事法所定の医薬品の製造承認及び輸入承認並びにこれらの承認事項一部変更承認……は、医薬品の有効性、安全性を公認する行政庁の行為であるが、これによって、その承認の申請者に製造業等の許可を受け得る地位を与えるものであるから、申請者に対する行政処分としての性質を有するものといえることができる。そうすると、承認の効力は、特別の定めがない限り、当該承認が申請者に到達した時、すなわち申請者が現実にこれを了知し又は了知し得べき状態におかれた時に発生すると解するのが相当である。……そして、関係法令を検討しても承認の告知方法を

(36) 中野勝哉「判批」別冊ジュリスト260号『行政判例百選Ⅰ〔第8版〕』（2022年）113頁参照。

定めた規定は存在しないが、薬事法14条1項、13条1項等の文理からすれば、告知に関する規定がないことをもって、同法が、承認について申請者への告知を不要としているものとは解されず、他に申請者への到達なしに承認の効力が生ずることをうかがわせる定めはない。……また、特許権の存続期間の延長に関する特許法の諸規定……も、延長登録の理由となる処分はその処分が相手方に到達した時に効力を生ずることを前提としているものと解される。……したがって、延長登録の理由となる処分としての承認は、申請者に到達した時にその効力が発生するものというべきである」。

本判決は、薬事法所定の医薬品に係る承認の効力につき、「特別の定めがない限り、当該承認が申請者に到達した時、すなわち申請者が現実にこれを了知し又は了知し得べき状態におかれた時」に発生するとした上で、関係法令に処分の承認の告知方法を定めた規定が存在しないことをもって、同法が申請者への告知を不要としていると解することはできないとしており、直接引用はしていないものの、昭和29年最判の判断枠組みを前提に、特許法67条の7第1項3号所定の「特許発明の実施をすることができなかつた期間」についても、承認の告知が申請者に到達したときをもってその終期を判断することとしたものと解される⁽³⁷⁾。

(3) 意思能力を欠く者に対する公法上の意思表示の効力

以上のように、特定の相手方に対して行われる行政行為については、学説・判例とも、法律に特別の定めがない限り、到達主義の原則が適用されることを前提に、行政行為に係る意思表示を相手方が現実に了知し、または相手方の了知し得べき状態におかれた時に、当該行政行為の効力が発生すると解している。このような考え方は、行政行為の相手方が公法上の意思表示についての受領能力を有していることが前提となっているところ⁽³⁸⁾、行政行為の相手方が意思能力を欠いている場合、当該相手方に対してなされた意思表示の効力が問題となる。

検討するに、上述した行政行為の効力発生時期に関する学説・判例は、公法上の意思表示について、法律に特別の定めがない限り、民法97条の定める到達主義の原則が適用されることが出発点となっている⁽³⁹⁾。そうすると、公法上の意思表示の受領能

(37) 高部・前掲注(34)645-648頁参照。

(38) 美濃部・前掲注(26)192頁、田中二郎・前掲注(28)132-133頁参照。

(39) 美濃部・前掲注(26)192頁、塩野・前掲注(25)186頁参照。

力についても、法律に特別の定めがない限り、私法上の意思表示の受領能力について定める民法98条の2が原則として適用されると考えるのが自然であり⁽⁴⁰⁾、意思能力を欠く者に対する公法上の意思表示は、その意思表示をもってその者に対抗することができないと考えるべきであろう⁽⁴¹⁾。

ところで、意思能力を欠く者がした意思表示について規定する民法3条の2は、当該意思表示に係る法律行為は無効であると定めるのに対し、意思表示の受領能力について規定する同法98条の2は、意思表示の相手方がその意思表示を受けた時に意思能力を有しなかったときであっても、当該意思表示を無効とはせず、その意思表示をもってその相手方に対抗することができないとするにとどまる。「対抗することができない」とは、意思表示の相手方が受領能力を有していない場合であっても、そのことをもって直ちに当該意思表示を無効とするのではなく、意思表示を受けた相手方が当該意思表示の効力の発生または不発生のいずれかを選択することができることを意味する⁽⁴²⁾。ただし、意思能力を欠いた状態で自らに対する意思表示の効力の発生・不発生を選択することはできないことから、実質的には、当該意思表示が直ちに無効とはならず、事後的に後見開始の審判がなされて選任された成年後見人が当該意思表示を知った場合（同条1号）や、本人が意思能力を回復した後で当該意思表示を知った場合（同条2号）に、意思表示をした者が当該意思表示の効力の発生を主張するこ

(40) 公法上の意思表示について「民法98条の2が原則的に適用される」とする見解として、大浜啓吉『行政法総論 行政法Ⅰ〔第4版〕』（岩波書店、2019年）208頁。宇賀・前掲注(25)89頁も、公法上の意思表示について民法98条の2が適用ないし類推適用されることを前提としているものと思われる（注(41)参照）。

(41) 意思能力を欠く者に対してなされた相続税額決定処分（相続税法35条2項）の効力が問題となった事案において、最判平成18年7月14日集民220号855頁は、当該処分が有効であることを前提に判断をしているが、同最判は、処分の相手方の死亡後に相続人によってその効力が争われた事案についての判決であるところ、意思表示の時点で相手方に意思能力がなかった場合であっても、相手方が死亡した時点で相続人に包括承継され、相手方が意思能力を回復した場合（民法98条の2第2号）と同様に、その時点で公法上の意思表示が有効となることから、同最判をもって、意思能力を欠く者に対する公法上の意思表示は常に有効であると解することはできない。同最判につき、「最高裁は後に後見人が選任された時点または意思無能力者が意思能力を回復した時点で決定の効力が発生すると解しているように思われる」と指摘するものとして、宇賀・前掲注(25)89頁。

(42) 川島＝平井編・前掲注(15)566頁〔須永〕。

とができることを意味するにとどまる⁽⁴³⁾（同条ただし書参照）。

そうすると、意思能力を欠く者に対する公法上の意思表示についても、民法98条ただし書に該当する場合や、意思表示の相手方が死亡して相続人が当該意思表示を知った場合は、行政庁は、当該意思表示の効力の発生を主張することができることとなる。しかしながら、これらの場合に該当しないときは、行政庁は、当該意思表示の効力の発生を相手方に主張することができず⁽⁴⁴⁾、相手方の意思能力の有無を確認することなく通知等を行っている現在の行政実務に与える影響は大きい⁽⁴⁵⁾。この点に関し、処分の相手方が意思能力を欠くときは、後見開始の審判についていわゆる市町村長申立て（老人福祉法32条、知的障害者福祉法28条、精神福祉保健法51条の11の2）を行い、家庭裁判所に選任された成年後見人に対して公法上の意思表示を行うという手法も考えられるが、不利益処分やその事前手続を行うために市町村長が後見開始の審判を申し立てることは、成年被後見人の権利保護の観点から設けられた成年後見制度

-
- (43) 能見善久＝加藤新太郎編『論点体系 判例民法〔第3版〕1 総則』（第一法規、2019年）277頁〔山田創一〕、松岡＝松本＝鹿野＝中井編・前掲注(16)77頁〔鹿野〕。なお、民法98条の2ただし書の「意思表示を知った」の意味につき、意思表示があったことを知っただけでは足りず、意思表示の内容まで知ることを要するとする見解（川島＝平井編・前掲注(15)566頁〔須永〕参照）を採った場合、理論上は、意思能力を回復した後に意思表示があったことのみを知った者は当該意思表示の効力の発生・不発生を選択できることとなる。
- (44) 私法上の通知の効力が争われた事案であるが、マンション管理組合が当該マンションの区分所有者に対して「建物の区分所有等に関する法律」（区分所有法）に基づいて行った弁明の機会の付与の通知（同法59条2項・58条3項）の効力が争われた事案において、札幌地判平成31年1月22日判時2424号92頁は、「区分所有法59条2項が、同法58条3項を準用し、同法6条1項に規定する行為をした又はその行為をするおそれがある区分所有者の区分所有権及びその敷地利用権について、競売の請求の訴えを提起することに関する集会の決議をするに当たり、当該区分所有者に弁明の機会を付与することとした趣旨は、同請求が当該区分所有者の区分所有権に与える影響の重大性に鑑み、当該区分所有者に確実に反論の機会を与えるという点にある。そうすると、同法59条2項が準用する同法58条3項の弁明の機会は、単に形式的に当該区分所有者の住所地に弁明の機会を付与する旨の通知が届けられただけでは足りず、当該区分所有者において、その内容を了解することができる能力を有していることが必要と解される」と判示して、「正確に事理を判断する能力」を欠く常況にある区分所有者に対してなされた上記通知の効力を否定した。
- (45) 北村・前掲注(22)44頁は、かかる解釈を採った場合、成年後見人が付されていない限り意思能力を欠く者に対して不利益処分をすることができなくなり、「それぞれの法律や条例の目的実現の観点から、深刻な公益上の問題を発生させる」と指摘する。

の趣旨⁽⁴⁶⁾に抵触するおそれがある上、本人の「福祉を図るため」という市町村長申立ての趣旨にも反するおそれがある⁽⁴⁷⁾。意思能力を欠く者に対する公法上の意思能力の効力に関する問題が、個別の行政分野に固有の論点ではなく、行政法全体を通じて対応されるべき課題であることからすれば、行政通則法に意思能力を欠く者に対する公法上の意思表示についての規定を設け、立法的解決を図るべきであると思われる⁽⁴⁸⁾。

4. 結びにかえて

本稿では、高齢化の急速な進行に伴い、将来的に、認知症有病者が成人人口の10%以上に達する可能性があることを指摘した上で、民事法や刑事法との比較の観点から、行政法分野における意思能力を欠く者に関する法整備状況を整理し、さらに、私人に対する公法上の意思表示についての学説・判例を紹介した上で、公法上の意思表示についても民法98条の2の定める意思表示の受領能力に関する原則が適用され、意思能力を欠く者に対する公法上の意思表示は、原則として、その意思表示をもって相手方に対抗することができないと解すべきことを指摘した。以下、結びにかえて、意思能力を欠く者による公法上の意思表示に関して、若干の問題提起を試みることにしたい。

私人による公法上の意思表示については、従来、主として瑕疵ある意思表示の効力や、行為能力に関する民法の規定の適用ないし類推適用の有無という観点から議論がなされて

(46) 民法上の成年後見制度は、事理弁識能力が不十分である者の権利保護の観点から、裁判所に選任された者（後見人・保佐人・補助人）が契約行為等を行うための法的な支援の仕組みとして設けられたものである（小林昭彦＝大門匡＝岩井伸晃編著『新成年後見制度の解説〔改訂版〕』（金融財政事情研究会、2017年）6頁）。

(47) 上山・前掲注(6)48－52頁は、成年後見人に付与された私法上の権限を公法上の行為の代理・代行に用いる「転用問題」を指摘した上で、行政手続に民法上の制度を転用する場合には、「制度の趣旨との理念的な整合性が慎重に問われるべきであろう」と指摘する。成年後見制度の「転用問題」につき、上山泰『専門職後見人と身上監護〔第3版〕』（民事法研究会、2015年）310－319頁参照。

(48) 北村・前掲注(22)61－62頁参照。もっとも、民法98条の2が公法上の意思表示について適用されないという解釈を採る場合には、このような立法的対処の必要性はなくなる。しかしながら、意思表示の受領能力について民法の原則と異なる解釈を採用する以上、その場合には、意思能力を欠く者に対する公法上の意思表示を有効なものとして扱うことを正当化しうる理論的根拠を示す必要があると思われる。

おり⁽⁴⁹⁾、意思能力等を欠く者による公法上の意思表示に関しては、私人による公法行為⁽⁵⁰⁾についても意思能力が必要であることを指摘する見解があるにとどまる⁽⁵¹⁾。しかしながら、私人による行政に対する意思の表明には、一定の法律効果の発生を意図するものもあれば、地方公共団体の政策形成・実施過程で実施されるパブリックコメントやアンケートへの回答のような具体的な法律効果の発生を意図しないものまで、多種多様なものが存在する⁽⁵²⁾。意思能力を欠く者による法律行為を無効とする民法3条の2の規定が私人の行政に対する意思表示に適用ないし類推適用されるかは、当該意思表示の類型に応じて個別具体的に検討する必要があるように思われる⁽⁵³⁾。

ところで、本稿の冒頭において指摘した住民意思に基づく地方行政の実施という住民自治の理念を実現するには、地方行政に係る住民の「意思」を正確に把握した上で、かかる「意思」を政策に反映させることが肝要である。住民の中に意思能力等を欠く者が一定の割合で存在することが想定される高齢社会において、意思能力を欠く住民の「意思」を行政がいかにして把握するかが、近い将来における地方公共団体の重要な検討課題となろう。政策の形成・実施過程における「意思」についても、民事法分野において議論されている

(49) 美濃部・前掲注(26)150-151頁および180-202頁、田中二郎・前掲注(28)110-112頁、塩野・前掲注(25)404-410頁、宇賀・前掲注(25)86-93頁等。

(50) 田中二郎・前掲注(28)97頁は、公法行為につき、「公法関係において行われる行為であって、普通は公法的効果の発生を目的として行われるものではあるが、これによって私権を取得又は喪失することもある」とする。私人による公法行為を「一定の法律効果を伴い、法律行為または準法律行為に相当する行為であって、公法関係において私人が単独で行うもの」と定義する見解として、小早川光郎『行政法 上』（弘文堂、1999年）165頁。

(51) 田中二郎・前掲注(28)110-111頁。大浜・前掲注(40)207頁も参照。

(52) 美濃部・前掲注(26)180頁は、「意思表示の観念は公法と私法との雙方に共通であり、公法に於いても私法に於けると異なる所は無い。その観念の要素を為すものは効果意思即ち一定の法律的效果を発生せしめんと欲する意思と表示行為即ち其の意思を外部に発表する行為との二である」としており、かかる見解に従うと、法律的效果を発生させない単なる意思の表明は「公法上の意思表示」に含まれず、公法上の意思表示の効力に関する従来の議論の射程は及ばないこととなる。

(53) 判例も、私人による公法上の意思表示について、一律に意思表示の際に意思能力が必要とは解していない。例えば、大判昭和10年4月8日大民集14巻511頁は、旧戸籍法（大正3年法26号）143条に基づく廃家届について、意思能力を欠く者の届出を無効と判示するが、最判昭和45年11月24日民集24巻12号1931頁は、養子縁組の届出につき、当事者間において合意が有効に成立しており、かつ、その当事者から他人に対し届出の委託がなされていたときは、受託者により届出がされた当時において本人が意思能力を欠いていたとしても、特段の事情の存在しない限り、当該届出は有効であると判示している（婚姻届につき同様の判示をしたものとして、最判昭和44年4月3日民集23巻4号709頁）。

意思決定支援の考え方⁽⁵⁴⁾を参照しつつ、意思能力を欠く者の「意思」の決定・表明を支援する仕組みを立法論の観点から検討することが、今後の課題である。

最後に、このような政策の形成・実施過程における住民の「意思」は、公法上の意思表示に関する従来の議論が想定していた私人の「意思」とは異なる次元のものであるところ、さらなる高齢化の進行と認知症有病者の増加が見込まれる状況において、住民自治のあり方のみならず、行政法の基礎理論についても、意思能力等を欠く者の存在を念頭においた検討を行う必要があると思われる。

(たなか よしひろ 立命館大学法学部教授)

【付記】

本稿は、J S P S 科研費（22K18517、22H00783）による研究成果の一部である。

キーワード：公法上の意思表示／意思能力／行政手続／地方自治／高齢社会

(54) 事理弁識能力が不十分である者の意思決定支援（自らの価値観や選好に基づく意思決定をし、それを表明することを支援すること）の考え方に基づく成年後見制度の見直しの議論につき、商事法務研究会「成年後見制度の在り方に関する研究会」（座長：山野目章夫早稲田大学教授）第1～第14回議事録<<https://www.shojihomu.or.jp/list/seinenkoken>>（2023年10月15日閲覧）参照。

「表現の不自由展」をめぐる裁判例について

三 浦 大 介

はじめに

芸術祭「あいちトリエンナーレ2019」を構成する企画である「表現の不自由展・その後」が激しい妨害活動に遭い、開催中止に追い込まれたことについては、報道等で世間の耳目を集めたところである。そして後日、名古屋市が、芸術祭の準備・開催運営等を行う団体に対して交付する負担金の一部を減額する旨を決定し、それに対して当該団体が減額分を請求する訴訟を提起した。

さらにその後、「表現の不自由展」につき、東京、名古屋、大阪を巡回する展示会が企画されたが、大阪展では開催が予定された施設の使用につき許可がなされていたものの、開催前から妨害行為が生じたため、施設管理者が許可を取り消す処分をした。これに対し主催者側が、取消処分の執行停止を申し立てた。

本稿ではこの2つの事件を扱うが、前者は民事事件であり、後者は行政事件であって、両者の間で法理論上特に大きな関連性があるわけではない。ただ、負担金（補助金）の減額は、それによって表現活動の制限をきたすことにつながり、許可処分の取消しはその点で直截的である。さらに、両事件とも地方自治法244条「公の施設」での展示会をめぐる事案で、展示会の中止（それに伴う負担金の減額）ないし施設使用許可の取消しがなされた原因は、その表現活動に反対する勢力の妨害活動である。

こうした共通項のある2つの事件を解説し、集会・表現の自由の保障に係る自治体行政のあり方と、公の施設の性格に応じた法理を探究する。

I 芸術祭負担金交付請求事件

1. 事案

芸術祭「あいちトリエンナーレ2019」（以下「本件芸術祭」という。）は抗議の電話、メール、FAXが事務局に殺到し、中にはガソリンを用いたテロを予告するものがあるなど、混乱の中で令和元年8月1日に開催された。

本件芸術祭を構成する「表現の不自由展・その後」は、平成27年に東京で開催された「表現の不自由展 消されたものたち」（日本における「言論と表現の自由」が脅かされているのではないかとの危機意識から、慰安婦問題、天皇と戦争、植民地支配、憲法9条、政権批判などをテーマにした作品で、近年、公共施設で展示することが不許可とされた作品を集め、展示不許可の理由とともにこれらを展示した展覧会）の「その後」と位置付け、そこで扱われた作品の「その後」に加え、以降、新たに展示不許可となった作品を、不許可の理由とともに展示する企画であった。

本件芸術祭が開催されて以降、「不自由展」の展示内容に反対する者からの抗議活動が行われ、本件芸術祭の準備・開催運営等を行う団体（愛知県知事が会長を務める。原告）の事務局に対し、上記の抗議が行われたため、原告会長はこのままでは来場者の安全等を確保することが困難であると判断し、同月3日に「不自由展」を中止したが、その後、アーティストらからの抗議が相次いだことや、県が設置した検証委員会による検討結果等を踏まえ、本件芸術祭の開幕（同年10月14日）前の10月8日、「不自由展」を再開した。

本件芸術祭開催前の平成31年4月16日、名古屋市（被告）は原告に対し、本件芸術祭の開催にかかる負担金の交付につき、原告の申請に基づき決定したが、決定交付書には「負担金の交付決定後、事情の変更により特別の必要が生じたとき」は、負担金の全部または一部を取り消すことができる旨の定めがあった。被告は、「負担金の交付決定後、事情の変更により特別の必要が生じたとき」に該当する事由があったため、負担金額を減額する旨決定したとして、原告に対し、令和2年3月27日付でその旨を通知し、当初の決定額との差額である3,380万2,000円の支払いを拒んだ。

原告会長は、原告の意思決定機関である運営会議の書面表決を経て、5月21日、被告に対し、上記差額分の支払いを求めて訴訟を提起した。

2. 裁判所の判断

第一審⁽¹⁾は、以下のように判示した。

「本件交付決定通知書が、交付の条件として『事情の変更により特別の必要が生じたとき』と定めていることからすれば、その文言の素直な解釈からしても、被告市長が負担金額を変更することができるのは、その必要性が特に大きい場合（『特別の必要』）に限られ、かつ、その必要性は事情の変更によって生じたものである」ことを要し、「事情の変更による負担金の減額変更は、交付の主体である被告が一たび交付の意思を明示した後に、交付時には存在しなかった事由により交付決定の取消し等をするものであるから、交付の相手方である原告の期待権を一定程度侵害し得る。さらに、事情の変更や交付決定の取消しの必要性は多義的な概念であり、その背景となる公金支出の適正性についての考え方も個別の事案や価値観等によって分かれ得る」ことから、「原告としては、被告が後に主張する事由を根拠に比較的自由に負担金が減額変更されるとすれば、そのことを事前に予測することは困難である」。そして、「民法の解釈上一般に、事情変更の原則が認められるのは、急激な社会変革や災害等により事業遂行等が不可能になったなどの極めて例外的な場合に限られるとの議論がされている」ことから、「『負担金の交付決定後、事情の変更により特別の必要が生じたとき』とは、負担金交付決定時に想定された事情及びその後生じた事情等に加え、減額変更によって交付の相手方である原告に生じ得る不利益の内容及び程度等をも考慮した上で、なお事情の変更により負担金を減額変更する必要性が特に高いと認められる場合をいうものと解すべきであり、「『事情の変更により特別の必要が生じたとき』の認定に関し、被告市長の広汎な裁量をいう被告の主張は、採用することができない」。

「被告は、本件不自由展の作品のうち、特にQ映像作品、O作品及びS作品は、愛知県民、名古屋市民に限らず、多くの鑑賞者にはなほだしい不快感や嫌悪の情を催させるハラスメントともいべき作品であり、その違法性が明らかである上、本件芸術祭が実質的には愛知県及び名古屋市（被告）の共催によるものであるという点で公共事業に該当することからすれば、このような作品の展示を公金で援助することは、県民感情に反し許されない旨主張する」が、「本件芸術祭が公的な側面を有する催物であることを否定することはできない」ものの、「本件芸術祭は、あくまで原告によって準備及び開催運営が行われているのであり、原告は権利能力なき社団であって、地方公共団体ではな

(1) 名古屋地裁令和4年5月25日裁判所Web、LEX/DB：25592815。

いから……、本件芸術祭を地方公共団体が行うような公共事業であるということとはできない」。

さらに、「上記3作品を中心とする本件不自由展の展示作品について多数の人々が、不快感や嫌悪感を抱き、本件不自由展に批判が多く寄せられたこと、被告としては、展示作品の具体的内容を事前に把握していなかったことなどから、激しい抗議が行われることを予測しないまま開幕を迎え、猛烈な抗議にさらされたことが認められる」が、「住民が多様な価値観を持ちながら共存している以上、本件不自由展に限らず、何らかの表現活動を行うことに対して、反対意見が存在することは避けることができない。なかでも芸術活動は、多様な解釈が可能である上、ときには斬新な手法を用いることから、鑑賞者に不快感や嫌悪感を生じさせる場合があるのもある程度やむを得ない。このような芸術活動の性質に鑑みれば、鑑賞者に不快感や嫌悪感を生じさせるという理由で、いわゆるハラスメントなどとしてその芸術活動を違法であると軽々しく断言できるものでもない」。

また、被告は政治的中立性の観点から負担金の減額を正当化する主張もしているが、裁判所は、本件負担金は本件不自由展ではなく原告に交付されるものであり、かつ本件不自由展の展示内容は被告の当不当の判断で決定されたものでもないから、「本件負担金の交付によって、被告が、本件不自由展の参加アーティストや、作品から解釈し得る思想信条に対して何らかの見解（肯定や裏書き）を与えることになる」と一義的にいえるものでもない。もとより、公立美術館等の公の施設は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するためのものであり、地方公共団体は正当な理由がない限りその利用を拒んではならないのであって（地方自治法244条参照）、設置した地方公共団体の見解を表明する場ではない」。さらに、「予算割合や展示面積割合からすれば、本件不自由展は本件芸術祭の一部を占めるにすぎない催物であるといわざるを得ず、被告が本件芸術祭に対して本件負担金を交付しても、それによって被告が、その主張するところの政治的に偏向した作品（本件不自由展に出品された作品）の政治的主張を後押ししていると一義的に評価されることになるものでもない」。

第一審裁判所は上記のほか、その他の事情も考慮したうえで、本件は「事情の変更により特別の必要が生じたとき」に該当するとは認められず、これが認められるとする被告の主張は、採用することができないとし、原告の請求を認容した。

これに対し、一審被告は控訴したが、控訴審⁽²⁾は補正を加えたうえで第一審判決を引用し、結論として控訴を棄却した。

以下、補正事項のなかで主要なものを紹介する。

「控訴人は、本件不自由展における展示作品、特にA3映像作品、C作品及びD作品がハラスメント作品にあたるといえるところ、本件負担金の交付は地方自治法232条の2の寄附又は補助にあたり、これらの展示に対して負担金を交付することについて、控訴人市長が同条の『公益上必要がある場合』にあたらないと評価することは、控訴人市長に認められた合理的な裁量に基づくものであると主張する。上記『公益上必要がある場合』は、当該地方公共団体の長及び議会が個々の事例に即して認定するが、これは全くの自由裁量行為ではなく、客観的に公益上必要であると認められなければならないと解するべきである」。そして、「本件芸術祭の開催の目的、趣旨、本件芸術祭のテーマ及びコンセプト（本件不自由展の企画の目的、趣旨を含む。）からすると、本件芸術祭開催に係る経費の執行のため本件負担金を交付することは、客観的にみても地方自治法232条の2の『公益上必要がある場合』にあたると認められる」。本件不自由展での展示は「いずれも本件不自由展の企画の目的、趣旨に沿うものであり、控訴人が指摘する上記3作品についても本件不自由展の企画の目的、趣旨に反するものではない」ことから、「控訴人が指摘する上記3作品の展示を理由に、本件負担金の未交付部分の交付が地方自治法232条の2の公益性に反するという控訴人市長の判断は裁量権の範囲を逸脱していると認められる。したがって、同条違反を理由として控訴人市長が本件負担金の未交付部分を交付しないことは許されない」。

3. 検 討

(1) 憲法学からの評価

本件は芸術作品の展示をめぐる混乱に起因し、芸術祭開催期間中の大部分において開催を中止し、さらに負担金の減額を決定するという、憲法21条の保障する表現の自由の制約をもたらしかねない事案として注目を集めた。

本件は、給付に当たる負担金の一部の支出を拒否するという手法をもって、表現の自由に公権力が介入するケースとして切り取ることができる。特に憲法学においては、かかる手法による表現の自由への国家的介入については、すでに大きなテーマとなっ

(2) 名古屋高裁令和4年12月2日裁判所Web、LEX/DB：25594213。

ており⁽³⁾、国家が「規制」的手段をもって表現の自由を制限するだけではなく、国家が「助成」——助成とは、補助金等金銭の給付のみならず、公設の美術館が作品を展示するなど、表現の場を提供することも含むと考えられている——を撤回する行為も、表現の自由の制限に当たる可能性があるものとして把握されている。

そこでは、「違憲な条件の法理」——助成に当たり政府は、表現の自由に制約が加えられる結果を招来するような不当な条件を付することできない——、「パブリック・フォーラム論」——いわゆるパブリック・フォーラムの法理を芸術助成の事案に適用させ（助成を限定的パブリック・フォーラムないし非パブリック・フォーラムとする）表現内容の規制にわたる助成の撤回等を合憲性審査の対象とする——、さらに「専門職による判断の尊重」——政府の恣意的な芸術助成の撤回は、作品の選定・公開を決定し、作者の表現の自由を保護することを職責とする美術館（専門職）の職責を侵害するものとして許されない——などの理論をもって、助成の撤回を表現の自由への侵害との関係で捉えようとしている⁽⁴⁾。

本件第一審判決では、展示作品につき多数の人々が、不快感や嫌悪感を抱き、本件不自由展に批判が多く寄せられたとしても、「住民が多様な価値観を持ちながら共存している以上、本件不自由展に限らず、何らかの表現活動を行うことに対して、反対意見が存在することは避けることができない」として、負担金の減額にかかる「特別の必要」が生じたとはいえないと判示した。このことは、「芸術助成が権力者の恣意的な判断で左右されないために、重要な歯止めとなる判示である」と評価されている⁽⁵⁾。

（２） 本件の主要な争点

もともと本件は主として、負担金交付決定通知書に記載された「負担金の交付決定後、事情の変更により特別の必要が生じたとき」の、負担金の全部または一部を取り消すことができる旨の条件の解釈そのものが争点の中心となったものである。この条件は、負担金＝補助金の交付決定が行政処分として解されるのであれば、当該処分の附款に当たるものといえよう。しかし、当該負担金は要綱に基づくもので、法律・条例に基づくものではないことから、負担付贈与契約とみなされ、処分性が否定される

(3) 毛利透「判批」法教504号119頁参照。

(4) 杉原周治「国家による芸術助成と表現の自由——『あいちトリエンナーレ2019』問題を素材として」法教472号52—55頁を参照。

(5) 毛利・前掲119頁参照。

可能性は高く、そうすると争訟手段として取消訴訟や義務付け訴訟を提起することはできず、行政訴訟においては行政事件訴訟法4条後段の実質的当事者訴訟があり得るものの⁽⁶⁾、本件訴訟は民事訴訟として提起されたものである。

いずれにせよ本件第一審、控訴審ともに憲法論が展開されたわけではないし、地方自治法244条の公の施設についても、その利用・管理に関する法理が展開されることはなかった。

(3) 地方自治法232条の2の解釈

地方自治法との関係では、控訴審で232条の2「普通地方公共団体は、その公益上の必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」の解釈として、「公益上の必要がある場合」の判断は全くの自由裁量ではなく客観的に公益上必要であると認められなければならないと判示した。これについては、行政実例においてかねて、「公益上必要があるかどうかを一応認定するのは長及び議会であるが、この認定は全くの自由裁量行為ではないから、客観的にも公益上必要であると認められなければならない」（行政実例昭28・6・29 自行発第186号）と解釈されてきたところであり、実際のところ、何が公益上の必要がある場合に該当するかは、個別事案ごと、状況に即して判断していくほかないのであるが、補助金支出をめぐる住民訴訟等により判例の積み重ねがある⁽⁷⁾。

この点、判例と学説を勘案した上で、公益上の必要性判断における裁量権逸脱・濫用の有無の基準として、①「補助金の目的・趣旨の合理性・有効性」、②「他の行政支出目的に比した補助金支出目的の重要性・緊急性」、③「補助対象者の適格性」、④「根拠規程の有無、支出手続・事後検査等の適切性」、⑤「目的違反・平等原則違反・比例原則違反」、⑥「住民の意思との合致、住民の福祉の増進の有無・程度」等が摘示されている⁽⁸⁾。

控訴審は本件芸術祭の目的、趣旨、テーマ・コンセプトおよび負担金支出を定めた

(6) 平裕介「あいちトリエンナーレ2019と争訟手段 — 補助金不交付に対する行政争訟を中心に」法セミ786号47頁参照。

(7) 古川卓萬・澤井勝編著『逐条解説・地方自治法IV・財務 — 公の施設』敬文堂、2000年、263—265頁〔村上順〕参照。

(8) 人見剛・須藤陽子編『ホーンブック地方自治法〔第3版〕』北樹出版、2015年、233頁〔三野靖〕を参照。三野は上記基準のほか、補助金の性格、対象、金額および期間等に鑑み、自治体の財政規模・財政状況をも勘案する必要があると主張する（同頁）。

規約の存在から、本件負担金支出は「公益上必要がある場合」に該当すると判断したが、控訴審はこれら全ての要件に照らしているわけではなく、①の基準に加重した判断を行ったものと考えられる。上記6基準はあらゆる補助金支出に関する事案において、その全てが審査されなければならないわけではなく、争点との関連で差異があるものと思われるが、中でも①は汎用性のある要件であり、本判決はこの点を重視したものといえよう。

もっとも注意すべきは、補助金支出の公益上の必要性は、それがあると判断して補助金を支出した長その他の当該判断が違法であるとして提起される住民訴訟で争点となることが多い。上記の6基準も基本的には、補助金を支給したことの違法性の有無を審査する際に用いられるものと思われる。公益上の必要がある場合という要件のほか、要件・効果の定めがない本条の解釈として、「どのような者にどのような補助を行うかの判断を、地方公共団体の執行機関等が社会的・地的事情を総合的に考慮して行う公益上の必要に関する政策的な裁量に委ねたものと解するのが相当であり、一定の者に補助金の交付を受けられる地位を与える趣旨を含むものとは解されない」とするものがある⁽⁹⁾。そうであれば、補助金支給の義務付けを導く要素、ないしは不支給の違法を結論付ける要素としての「公益上の必要性」の要請を、原告が、法令の規定により補助金の支給を受け得る立場にあるとまではいえない場合にまで一般化できるものではないと思われる。

この点本件では、補助金の未交付部分を交付しないことの違法性が問われた局面であるが、贈与契約に関する民事訴訟であって、原告には未交付の負担金に係る請求権があり、不交付の理由として公益上の必要性が消滅したとする市長の主張の適否を判断するため、判決時においても公益上の必要性があるとの判断を裁判所が行ったものである。

(9) 大阪高判平成30年3月20日判時2390号3頁（その第一審判決である大阪地判平成29年1月26日判時2390号22頁、および最高裁判決である最判平成30年11月28日L E X / D B : 25562423を参照）。なお、この裁判例は外国人学校に補助金を交付しないことの適法性が争われた事件であるが、自治体による補助金「不交付」について判断された初めての例とされており（第一審判決の評釈である戸部真澄「判批」新・判例解説Watch・21号71頁以下参照）、大多数は補助金を交付したことの適法性が住民訴訟で争われるケースである。また、この事件で裁判所は、補助金不交付決定の処分性を否定したが、補助金交付要綱に基づいて補助金交付を受けられる地位にあることの確認を求める訴えにつき、確認の利益を認めている。

(4) 政治的中立性に関する論点

次に、政治的中立性の観点から負担金の減額を正当化する主張につき、裁判所は、負担金が本件不自由展ではなく原告に支払われるものであること、被告である市の判断をもって展示内容が決定されたものでないこと、さらには公の施設の性質、ないし予算割合や展示面積割合を持ち出しながら、市側の主張を退けている。

ここではまずは、公の施設に関する地方自治法244条2項を挙げている点に注目する。表現の自由の保障（憲法21条1項）は、国民の内心における精神的作用を外部に公表することを公権力によって妨げられないことを意味するもので、原則として「表現の自由の場の提供」を国家に義務付けるものではないが、泉佐野市民会館事件⁽¹⁰⁾では、「地方自治法244条にいう普通地方公共団体の公の施設として、本国会館のように集会の用に供する施設が設けられている場合、住民は、その施設の設置目的に反しない限りその利用を原則的に認められることになるので、管理者が正当な理由なくその利用を拒否するときは、憲法の保障する集会の自由の不当な制限につながるおそれが生ずることになる」とした。244条1項は、「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもっ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。」とし、2項は「正当な理由がない限り、住民がこれを利用することを拒んではならない」こと、また3項にて「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」と定める。こうした法的仕組みから、住民には表現の場としての公の施設につき、原則的に利用する権利が承認されていると解されている⁽¹¹⁾。

このような公の施設の性格からすれば、そもそも政治的偏向を理由に施設利用を拒否することは許されない。裁判所は「設置した地方公共団体の見解を表明する場ではない」との結論を導いたが、こうした公の施設の表現の自由の場としての役割から結論することもできるように思われる。

ところで、「政治的中立性」については、金沢市庁舎前広場事件最高裁判決⁽¹²⁾が、

(10) 最判平成7年3月7日民集49巻3号687頁。

(11) 以上につき、横大道聡「表現の自由の現代的論点 — 〈表現の場〉の〈設定ルール〉について」法セミ786号24-25頁、さらに同「『敵意ある聴衆の法理』についての一考察」法学研究95巻3号5-6頁も参照。なお、上尾市福祉会館事件最高裁判決（最判平成8年3月15日民集50巻3号549頁）においても、この理は踏襲されている（横大道（表現の自由の現代的論点）25頁脚注参照）。

(12) 最判令和5年2月21日民集77巻2号273頁。

「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」とし、「特定の政策、主義又は意見に賛成し、又は反対する目的で個人又は団体で威力又は氣勢を他に示す等の示威行為」を禁止する庁舎管理規定につき、「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」と判示した。最高裁は当該広場を公共用物としての公の施設ではなく、公用物である庁舎を構成する空間として認定した上で判断したのであるが、同最高裁判決における宇賀克也裁判官の反対意見は、当該広場は公の施設に当たるとした上で、一般職の公務員による法の執行に政治的中立性が要請されることは当然であるとしつつ、長や議員が立案・実行する政策への政治的中立性の要請についてはこれを否定している。長や議会の議員はそれ自体、政治的存在であることから、特定の政治的思想に基づく政策の展開などはむしろあって当然だということになる。この点、金沢市の事件の地裁判決を研究した長内祐樹は、「政治的に任用された特別職の公務員である（地方公務員法3条3項1号）長や議員の意思に基づいて政策を実施する自治体」に政治的中立性はなく、「仮に自治体の中立性というものが存在しえたとするならば、それは住民の憲法上の権利の保障に資するべく解釈されるべきものであり、少なくとも、そうした個別具体性を欠く抽象的な自治体側の利益を根拠として、自治体が集会の自由という国民の憲法上の権利を安易に制限することが可能であるとするのは、本末転倒な考え方であり到底首肯できるものではない」と説く⁽¹³⁾。

また、毛利透も本件地裁判決の評釈において、「そもそも公権力が政治的に中立であるべきだという一般的要請は存在しない。避けられるべきなのは、助成の趣旨とは相いれない政治的思惑による不利益決定」であって、本件負担金減額決定こそ、被告が「この場面で有すべき政治的中立性に反する判断だったといえるであろう」とする⁽¹⁴⁾。

このように政治的中立性の要請については、それを否定する有力な見解がある。

(13) 長内祐樹「市庁舎前広場における集会開催不許可処分に係る国賠請求事件——金沢市庁舎前広場事件金沢地裁令和2年9月18日判決について——」本誌512号70—71頁参照。

(14) 毛利・前掲119頁参照。

(5) 敵意ある聴衆の法理

さて、繰り返しになるが本判決では表現の自由の保障に関する憲法論、あるいは公の施設の法理が展開されたわけではなく、民事訴訟として事情変更の原則の適否を中心に審理されたわけであるが、助成のあり方による表現の自由への介入に当たる本件につき、裁判所が市の主張を否定したことの意義は大きいと評価されている⁽¹⁵⁾。

他方、本件について裁判判決から離れて考察すると、アメリカの判例理論に由来する憲法上の理論である「敵意ある聴衆の法理」（「敵対的聴衆の法理」とも呼ばれる）に関連する事案であったといえる。敵意ある聴衆の法理とは、集会への反対者が存在することのみを理由に集会を禁止することは許されないという、「集会ないし表現の自由を制約する場面を限定する法理」とであるとされている⁽¹⁶⁾。前出の泉佐野市民会館事件や上尾市福祉会館事件の最高裁判決にも、この法理が採用されたといわれている⁽¹⁷⁾。

本件不自由展が開催からわずか3日目で中止に追い込まれたのは、まさに展示内容に反対する者からの執拗な抗議活動により来場者の安全を確保することが困難であったとした主催者側の判断によるものであった。さらには、本件負担金の減額決定も、こうした抗議活動の激化に端を発するものであった。そして、本件不自由展の行方として、以下の事件に発展しており、そこではまさに、敵意ある聴衆の法理の適用事案となった。

II 「表現の不自由展かんさい」執行停止申立事件

1. 事案

「あいちトリエンナーレ2019」における「表現の不自由展・その後」の顛末は上記の通りであったが、これと同様の展示会を、東京、名古屋、大阪にて巡回展を開催することが企画され、このうち東京展（令和3年6月25日～同年7月4日の開催予定）については、抗議活動等を受け開催が延期され、名古屋展（同年7月6日～7月11日の開催予定）においては、開催期間中の7月8日に会場施設に届いた不審な郵便物を開封したと

(15) 毛利・前掲119頁参照。

(16) 以上につき横大道・前掲（「敵意ある聴衆の法理」についての一考察）9頁参照。

(17) 例えば杉原・前掲55頁を参照。

ころ、爆竹様のものが破裂し、けが人は出なかったものの、名古屋市は上記施設を同月11日まで臨時休館することとし、名古屋展は中止となっている。

申立人（労働組合）は大阪展として「表現の不自由展かんさい」（以下「本件催物」という。）を開催する目的で、令和3年3月6日に、利用日を同年7月16日から同月18日までとする、大阪府立労働センター「エル・おおさか」（以下「本件センター」という。）9階ギャラリー1および同じくギャラリー2の利用の承認の申込みを相手方（本件センターの指定管理者である、一般社団法人を代表者とする共同事業体）に対して行った。なお、本件催物の主催者は「表現の不自由展かんさい実行委員会」（以下「本件実行委員会」という。）であり、申立人の労働組合はその構成員である。

相手方は同年3月6日、申立人に対し、利用日を同年7月16日から同月18日、利用施設をギャラリー1およびギャラリー2、催物の名称を「表現の不自由展かんさい」等とする内容が記載された利用承認書を交付し、利用の承認をした（以下「本件利用承認」という。）。そして申立人は相手方に対し、上記催物の控室に利用するため707号室および南75号室につき、また、トークイベント開催のため利用するとして708号室について、それぞれ仮の利用申込み（以下「本件仮申込み」という。）を行った。

本件実行委員会は令和3年5月24日、大阪府東警察署において、警察官と本件催物の開催中の警備方針について協議し、警察官に対し、本件実行委員会において自主的な警備態勢を採ること、妨害等があれば、本件センターと警察と連携を取りながら、対応するつもりであること等を説明するとともに、警察の警備を依頼した。また同年6月4日、本件実行委員会は相手方の担当者と警備に関する協議をし、その中で、東警察署と協議したこと、本件催物の開催中、本件実行委員会が自主的な警備態勢を採り、弁護士が会場に常駐する予定である旨を説明した（大阪府立労働センター管理運営要綱第26(3)は、本件センターの利用条件として、会議等の開催に係る来館者整理や警備は、利用申込者の責任において行うものとする旨を規定している）。

本件実行委員会は、同月14日、大阪府東警察署の警察官と警備について協議し、同年6月15日、大阪府東警察署及び本件センターに対し、本件催物の広報活動を開始することを伝えた上で、本件催物についてチラシやSNSで広報を開始した。

広報開始の翌日以降、本件センター等に対し、本件催物に対する抗議活動が行われた。本件センターに対しては、電話やメール等でクレームが寄せられ、同月17日および19日には、本件センター前等の路上にて、複数の者が拡声器を使って本件催物に対する抗議活動を行った。さらに同月20日、同月27日および同年7月4日、本件センター付近の道

路で街宣車による街宣活動が行われ、複数の車両が連なって走行しながら、乗員が拡声器を使って大音量で「エル・おおさかは、表現の不自由展に会場を貸すなー」などと連呼するなどした。大阪府に対してもクレームが寄せられたり、同年6月17日、同月22日および同月25日に街宣車による街宣活動が行われたりした。

相手方は令和3年6月25日付けで、書面により、申立人に対し、①本件利用承認に係る利用が、大阪府立労働センター条例（以下「本件条例」という。）4条6号にいう「本件センターの管理上支障があると認めるとき」に該当するとして、本件利用承認の取消処分（以下「本件取消処分」という。）をし、また②本件仮申込みに係る利用が、同様の事由により、本件条例3条2項4号にいう「本件センターの管理上知事が適当でないと認める場合」に該当するとして、今後、申立人から正式に利用の承認の申込みがなされたとしても、利用の承認をすることができない旨の通知をした。申立人はこれに対し、令和3年6月30日、本件本案の訴え（本件取消処分の取消訴訟）を提起するとともに、本件取消処分の効力の停止等を求め、本件申立てをした。

本件取消処分の理由として主要なものは以下のとおりである。

広報開始後の抗議活動が激化すれば、一般の施設利用者の会議や研修等への多大なる支障が想定され、また、本件センター本館・南館に入居する団体の業務、執務等への影響が著しいと考えられる。また、本件催物が実際に開催されれば、本件催物に反対する団体の構成員や不快の念をもった多くの者が行動を起こし、本件センター内に押し掛け、本件実行委員会のメンバーとの衝突、混乱が生じることが想定され、器物破損や暴力行為も起こりかねず、そうなった場合、6月4日に聴取した警備の内容等を踏まえても、本件センター本館・南館1階ロビー等における一般の施設利用者や入居団体の職員、さらに南館2階の保育所（以下「本件保育ルーム」という。）に通う乳幼児や保護者の安全を確保することは極めて困難である（本件実行委員会が相手方に本件取消処分の理由の説明を求めたところ、相手方は本件センターに対する抗議活動として、抗議が電話とメールで同日までに70件程度あり、街宣活動が3回あったことを把握していると説明した）。

なお、本件センターの会議室等は、複数の団体の利用予約が既にされており、本件催物の開催予定期間内においても、各種の講習、研修、会議等が予定され、同月18日午前には本件センター南館の南ホールで交通信号工事等技能検定試験が予定されていた。

また、本件保育ルームの運営法人の担当者は、相手方に対し、本件催物の警備態勢に懸念を有しているところ、本件保育ルームとして保護者に安心してもらうための対応が

必要であり、実際に本件催物が開催されるのであれば、開催期間中の園児の受入れの停止も考えており、通常業務は難しいので何とかしてもらいたい旨の申入れをした。

2. 裁判所の判断

大阪地方裁判所の判断⁽¹⁸⁾は概ね以下の通りである。

2-1 「重大な損害を避けるため緊急の必要がある」（行政事件訴訟法25条2項）といえるか

「行政事件訴訟法25条1項から3項までの文言、趣旨等に鑑みると、同条2項本文にいう『重大な損害を避けるため緊急の必要がある』といえるか否かについては、処分の効力、処分の執行又は手続の続行（以下「処分の執行等」という。）により維持される行政目的の達成の必要性を踏まえた処分の内容及び性質と、これによって申立人が被ることとなる損害の性質及び程度とを、損害の回復の困難の程度を考慮した上で比較衡量し、処分の執行等による行政目的の達成を一時的に犠牲にしてもなおこれを停止して申立人を救済しなければならない緊急の必要があるか否かの観点から判断すべきものと解される。」

本件取消処分がされたのは「本件催物の開催予定日のわずか3週間前であること、本件催物を別の場所で開催しようとしても、本件催物の会場となる施設が相応の反発や抗議を受ける蓋然性があることから、ギャラリー1及びギャラリー2に相当するような別の場所を確保することは困難な面があることを踏まえると、現時点において、申立人ないし本件実行委員会が、本件催物の開催予定日までには他の適切な代替会場を確保し、開催場所を変更して本件催物を開催することは、事実上不可能であるといえる。また、…本件催物の内容及び性格等に照らすと、本件催物を開催できないことによる不利益は、その性質上、事後的に金銭的賠償によって回復することは困難である。したがって、相手方が主張する新型コロナウイルスの感染拡大に対する取組の必要性等を勘案しても、本件取消処分については、処分の執行等による行政目的の達成を一時的に犠牲にしてもなおこれを停止して申立人を救済しなければならない緊急の必要があると一応認められ、『重大な損害を避けるため緊急の必要がある』といえる。」

(18) 大阪地決令和3年7月9日決定裁判所Web、判タ1490号89頁。

2-2 「本案について理由がないとみえるとき」（行政事件訴訟法25条4項）に当たるか

「本件センターは、地方自治法244条にいう公の施設に当たるから、これを設置した大阪府から指定管理者として管理を委ねられた相手方は、正当な理由がない限り、これを利用することを拒んではならず（同条2項）、また、その利用について不当な差別的取扱いをしてはならない（同条3項）。このように、地方自治法が、公の施設の利用を広く認めるのは、設置者である地方公共団体等による不当な利用制限が、住民に対する集会の自由や表現の自由の不当な制限につながりかねないからであると解される。したがって、設置者である地方公共団体等が公の施設の利用を拒むことができる正当な理由があるといえる場合は、当該公の施設を利用させることにより、他の基本的人権が侵害されたり、公共の福祉が損なわれたりする危険がある場合に限られるというべきである。本件条例は、同法244条の2第1項に基づき、公の施設である本件センターの設置及び管理について定めるものであるから、本件条例は、地方自治法が公の施設の利用を広く認めた同法244条2項及び3項の趣旨に沿って解釈されることとなる。」

本件条例4条6号、5条2項（指定管理者の読替え規定）にいう「本件センターの管理上支障があると認められるとき」とする条項は、「公の施設である本件センターの利用を拒み得る上記の正当な理由を具体化したものであると解される。また、住民等は、本件センターのような集会や催物等の場を提供するための公の施設が設けられている場合、その施設の設置目的に反しない限りその利用を原則として認められることになるので、管理者が正当な理由もないのにその利用を拒否するときは、憲法の保障する集会の自由、表現の自由の不当な制限につながるおそれ」があり、「基本的人権たる集会の自由、表現の自由を制限することができるのは、公共の安全に対する明白かつ現在の危険があるといえる場合に限られると解される」から、「本件センターの管理上支障があると認められるとき」とは、「本件センターの管理上支障が生ずるとの事態が、承認権者の主観により予測されるだけでなく、客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される場合をいうものと解するのが相当である。」

相手方主張の「管理上支障があると認められる事態」は、「本件催物に反対する者による抗議活動等に起因するものであって、本件催物それ自体に起因するものではない。本件催物それ自体は、……本件センターの設置目的に反しないものであり、その内容等に照らすと、憲法上の表現の自由等の一環として、その保障が及ぶべきものといえる。そして、本件催物の主催者は、本件催物を平穩に開催しようとしていることが認められ

る。そうすると、本件催物に反対する者による抗議活動等を理由に本件センターの利用を拒み得るのは、前記のような公の施設の利用関係の性質に照らせば、警察の適切な警備等によってもなお混乱を防止することができないなど特別な事情がある場合に限られるものというべきである。（最高裁平成7年3月7日第三小法廷判決・民集49巻3号687頁、最高裁平成8年3月15日第二小法廷判決・民集50巻3号549頁各参照。）」

「あいちトリエンナーレ2019」における企画展、東京展及び名古屋展の状況をみると、「抗議活動等により開催が中止になることもある一方、実際に一部開催されることもあり、本件催物は、上記企画展、東京展及び名古屋展とは開催する場所等の諸条件が異なることもあって、上記企画展、東京展及び名古屋展の開催状況から、直ちに、警察による適切な警備等によっても防止することができないような重大な事態が発生する具体的な危険性があるとまではいえない。」

また、本件センターへの「クレーム、街頭演説及び街宣車による街宣活動については、その内容……に加え、相手方の主張によっても令和3年6月16日から同月30日までの間の本件催物に関するクレームの数は対応困難なほど多いものとはいい難く、街頭演説や街宣活動も長時間に及んでいるわけではないことに照らすと、本件催物の開催に対する反対意見の表明にとどまっているというべきであって、本件催物が開催されれば、より激化することが想定されるとはいえ、警察による適切な警備等や本件センター等の職員による適切なクレーム対応等によっても防止ないし回避することができないような重大な事態が発生する具体的な危険性があるとまではいえない。なお、相手方は、同月16日から同月30日までの間の本件センターの職員がクレーム対応に要した時間が延べ100時間程度にも及び、業務に支障があった旨主張するが、……それぞれに適切かつ合理的に対応すれば、それほど長い時間を要するとは」考え難い。「そもそも、住民が多様な価値観を持ちながら共存している以上、広く住民に開かれている公の施設において、本件催物に限らず、何らかの表現活動や集会をするについては、常に反対意見が存在することは避けられない。かといって、その反対意見の表明そのものを禁止することは、逆の意味で表現の自由の制限となり得る。クレーム対応に対する応答の負担を過度に強調することは相当とはいえない。」

「本件催物が開催されれば、本件催物に反対する者による抗議活動等が行われ、街宣車による街宣活動等により、上記の職員や利用者、各種の講習等への参加者や受験者にとっての静謐な環境が害され、その活動等に一定程度の支障が生じることが想定される。また、本件保育ルームの運営法人の担当者の懸念や不安は、幼い園児を預かる立場とし

ては、もったもな面がある。しかし、本件センターは、……大阪市内の中心市街地に幹線道路に面して位置しているのであって、閑静な住宅地などに立地しているわけではないから、少なくとも日中の時間帯は、平日であろうと休日であろうと、相当数の車両通行や人通りが絶えることはなく、これらに伴う一定の喧騒は避けられない」。また、本件センターの設置目的からは、「本件センターで行われる集会や催物等の内容等によっては、これに反対する者による抗議活動等により、本件センターの入居団体の職員や利用者等、さらには周辺の施設の利用者や居住者に、騒音の被害等が生じ、その活動等に一定程度の支障が生じることは、やむを得ない面がある。そもそも、本件センターで行われる集会や催物等に対する抗議活動には、表現の自由の一環として保障されるべきものもあるのであるから、一定の限度では受忍するしかないともいえる。なお、本件催物は、本件センターの本館9階のギャラリー1及びギャラリー2で開催される予定であるところ、本件催物に反対する者が、本件催物の開催場所とは建物も階も異なる、本件センターの南館2階の本件保育ルームや、前記試験の会場となる本件センターの南館5階の南ホールに、直接訪れるなどして危害を加えることや、その趣旨に沿った使用を不可能ならしめるほどの支障をもたらすことは、直ちには想定し難い。」

警備に係る警察との協議において、「警察官から本件実行委員会に対して、警備が必要な状態に至っても、警備ができないとか、警備が困難であるというような意思表示がされたとは認められない。確かに、前記認定事実……によれば、本件催物の開催に反対する団体が高音量を発しながら街宣車により本件センター前等を走行したことが一応認められるが、仮にその程度が著しく、業務妨害等として看過し得ない状態に至れば、警察による検挙その他の適切な対応を期待することができるというべきである。」

2-3 「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき」（行政事件訴訟法25条4項）に当たるか

前記のとおり、「本件において、警察の適切な警備等によってもなお混乱を防止することができないなど特別な事情があるとはいえないので、本件取消処分 of 効力の停止が、『公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき』に当たるとはいえない。」

以上を理由に、大阪地裁は本件取消処分の効力の停止を求める申立てについて認容した。相手方は当該決定を不服として大阪高裁に抗告した。

抗告審⁽¹⁹⁾は地裁決定をほぼ引用したが、認定事実に大阪府暴騒音規制条例の存在を追加し、4項該当性判断の部分において、当該条例の適用に関して以下の補正を行った。

「本件催物の開催が迫り、実際に開催された場合には街頭演説や街宣活動がより激化することが想定されるが、主催者が催物を平穏に行おうとしているのに、その催物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21条の趣旨に反すると解されるところ（平成7年判例参照）、街頭演説や街宣活動が激化したとしても、……暴騒音規制条例の内容に照らせば、一定の音量を超えた街頭演説や街宣活動等に対しては、警察官や警察署長が暴騒音規制条例所定の命令を発することなどによって対応することが可能であること、警察により本件催物に対する適切な警備等がされること及び本件実行委員会との協議等を踏まえて本件センターの管理権を有する原告人による安全確保に向けた対応も想定できることからすれば、これらによって防止又は回避することができない重大な危険が生ずることが具体的に予測されるとまではいえない。」

その後相手方が特別抗告するも、最高裁⁽²⁰⁾は、「本件特別抗告の理由は、違憲をいうが、その実質は単なる法令違反を主張するものであって、特別抗告の事由に該当しない」として棄却した。

3. 検 討

(1) 複合的公の施設

地方自治法244条1項は「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもっ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。」と定める。「公の施設」は、地域の交流拠点としての小規模なものから比較的規模の大きな公民館、コンサートホール等の劇場、結婚式場、斎場、陸上競技場、野球場、サッカースタジアム等のスポーツ施設、ないしは公立学校施設等に至るまで、その用途は幅広い。また、施設によっては、複数の用途に供されるもの（ここでは仮に「複

(19) 大阪高決令和3年7月15日判タ1490号85頁。

(20) 令和3年7月16日決定裁判所Web。

合的公の施設」と呼ぶ。)もある。

もっとも、単一目的で設置された施設であっても、本来の目的と異なる利用が必ずしも排除されるわけではない。単一の目的に使用される施設の例として、学校がある。公立学校施設は、児童・生徒への教育の場として用いられるものであって、その他の利用については法令で制限されている。教職員組合の教研集会の会場として学校施設が利用されることがあるが、その場合は「目的外使用」として、その使用許可に関する判断は、地方自治法238条の4第7項に基づき、これを具体化した例規等に基づいてなされることになる。これについて有名な最高裁判決として、呉市教研集会事件最高裁判決⁽²¹⁾がある。

他方で、複合的公の施設においても、その複数目的にそぐわない利用については同じく目的外使用として観念されるのが通常であろう。

いずれにせよ公の施設は、単一的利用形態に供されるものであれ、複合的な利用形態に供されるものであれ、公の施設の想定される目的の範囲で利用が「競合」することがあり、その場合、施設管理者は地方自治法244条2項、3項の規定、「普通地方公共団体……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。」(2項)、「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。」(3項)を「元規定」にした例規等の規定に基づいて、使用許可を運用することになる。ここでいう「競合」とは、同一スペースにおける同日・同時間帯での競合だけでなく、他の利用者の利用が妨げられる状況に陥るような場合も含むこととする。つまり、施設のスペース的な余地があるにもかかわらず、利用を拒否される可能性もあり、このようなケースは、単一目的の施設においても十分あり得ることといえる。ただ、複合的公の施設においては、それこそ種々の利用に供されていることから、利用の態様によって、その受ける妨害による被害が時に甚大な結果をもたらす可能性が高くなる傾向があるように思われる。本件は、まさにそのような事例に該当するものである。

(2) 条例で定める本件センターの「主目的」と利用実態

ところで、本件センターに関する公の施設設置条例である「大阪府立労働センター条例」の1条は、「労働組合の健全な発展並びに労働者の教養の向上及び福祉の増進

(21) 最判平成18年2月7日民集60巻2号401頁。

に資する集会、催物等の場を提供するため」に本件センターを設置する旨を定め、2条では、1条の「目的の達成に支障のない限り、センターを府民の健全で文化的な集会、催物等の用に供することができる」としている。ここで、複合的公の施設の「主目的」の観念が登場する。複数の利用に供されるとしても、設置規定において主な使用目的が明記されていることがある。

上記の「目的外使用」の観念は、施設が想定した目的に当たらない使用で、目的外使用許可に関する財産管理規定上の根拠である地方自治法238条の4第7項は「行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる。」としていることから、一般には、主たる目的を阻害しない範囲で使用を許可することができるものと解されている⁽²²⁾。そうすると、主目的の利用に対し、目的外に当たる使用は、一般論としては「劣後」することになる⁽²³⁾。

しかし、「規定上の主目的に当たる使用」が、単純に、そのまま実質的な意味で主たる使用と位置付けられ、その他の使用に当然に優位することにはならないと考える。本件センターは本館と南館からなり、本館10階には宴会場等、9階にギャラリー、5階から7階までは会議室等があり、南館10階と7階には講習室等、同じく5階に南ホールがある。そして本館には、11階に大阪府の行政部署、8階に大阪府労働委員会、4階に公益財団法人、その他本館ないし南館各階に各種団体等が入居しており、その中には上記の本件保育ルームが含まれ、また資格試験会場にも供されている。

こうして見ると、本件センターは種々の利用に供された施設で、公共用にとどまらず、公用の施設としての性格も有している。労働者の「集会・表現の場」とはいえない利用も多く、施設の実態としては、それが主目的とは必ずしもいえない状況にあるのではないか。上記の宴会場や講習室、保育ルームの使用関係がいかなるものかについては明らかでなく、仮に、目的外使用許可と評価されるとしても、施設運用の実態としてはほとんど目的「内」使用ともいえるように思われる。

公共施設は設置時点で意図していない利用が、後に「通常の使用」と見なされるこ

(22) もっとも、必ずしも「目的外」を強調する規定として捉える必要はないとの理解もあり、筆者もそれに賛同することについては、拙稿「孔子廟事件訴訟」本誌535号61-62頁参照。

(23) 山本隆司『判例から探究する行政法』有斐閣、2012年、222頁参照。

とがある⁽²⁴⁾。特に公の施設は、住民の福祉の増進を図るために設けられるものであって、管理者は住民の多様なニーズに応える義務があることから、当初予定の目的に固執した運用はむしろ避けるべきである。なお関連して、上記金沢市庁舎前広場事件最高裁判決で宇賀克也裁判官は、前記のとおり、多数意見が庁舎前広場を行政事務の用に供される「公用物」と解したのに対し、これを公の施設（公共用物）であると主張した。そこでは、「公の施設であるか否かは、設置者の主観的意思のみで定まるものではなく、当該施設の構造やその実際の利用状況も踏まえて判断されるべきである」と説かれている⁽²⁵⁾。

（3） 仮申込みの不承認に対する執行停止の申立てについて

いずれにせよ本件は、大阪府の複合的公の施設が舞台となった事案であるが、申立人となった同展の実行委員会は、平穩に、当該施設で展示会を開催しようと企図していたところ、この展示会の開催に反対する団体等の妨害活動により、施設管理者が当初発給した施設使用許可を職権で取り消したのである。

こうした事態、つまりある団体等の施設利用をめぐり、これに反対する団体等の抗議・妨害活動の影響によって使用申請を拒否され、あるいはすでに行った使用許可を取り消すといった事例は多い。妨害活動に遭うのは、特定の目的を持った集会や、表現活動の場として施設の使用を求めるケースによく見られる。集会・表現の自由との関係における使用拒否の適否が裁判上争われるのであるが、本件もそうした事案である。

実は本件において申立人は、職権取消処分たる本件処分の執行停止だけでなく、会議室の仮申込みの不承認についても執行停止を申し立てていたが、大阪地裁は、これは仮の利用申込みをしたものにすぎず、相手方も、今後、申立人が正式に上記会議室の利用の承認の申込みをしたとしても、利用の承認をすることができないことを通知したにすぎないのであるから、相手方が上記会議室の利用を承認しない旨の処分をし

(24) 本来、河川管理のために設けられた河川管理用通路が、一般公衆に利用されている例などが挙げられる。そのような施設であったとしても、利用者に事故があった場合には、管理者に損害賠償責任が生じることがある（横浜地裁小田原支判平成21年1月9日判時2035号113頁）。

(25) 宇賀克也裁判官は、当該広場を公用物と見なした多数意見に対して、庁舎前広場に関する広場管理要綱の存在、広場管理の実態を考慮し、公共用物たる公の施設であると主張する。公の施設の場合、設置条例が必要となる（地方自治法244条の2第1項）が、当該条例が存在しない当該広場であったとしても、本文引用のように判断されるべきだと述べている。

たとは認められないので、そもそも効力を停止すべき処分が存在しないこととなり、執行停止の手続的要件を満たさないこと、また、この不承認が処分だとしても、当該処分は拒否処分であって、効力を停止しても、「本件利用不承認処分をしていない状態に戻るだけである」から、「申立人が上記会議室を利用することができるようになるわけではない。申立人の損害の発生防止等に直接役立つわけではないので、上記の部分は、申立ての利益が認められず、執行停止の手続的要件を満たさない」と判断した。

妥当な判断であるが、申請拒否処分を受けた仮の救済制度としては、「仮の義務付け」（行政事件訴訟法37条の5第1項）の申立てがとるべき手段となる。

在日朝鮮人の歌劇団が岡山市の公の施設に対し、公演を実施するため使用許可を申請したところ、右翼団体の街宣活動が生じたことから、混乱を危惧して不許可処分をしたことに対し、申請者が仮の義務付けの申立てをした岡山シンフォニーホール事件⁽²⁶⁾がある。

裁判所は、行政事件訴訟法37条の5第1項にある仮の義務付けの要件（償うことのできない損害）は、執行停止の要件（同法25条2項）である「重大な損害」よりも、損害の性質および程度が著しい損害をいい、「金銭賠償ができない損害に限らず、金銭賠償のみによって損害を甘受させることが社会通念上著しく不相当と評価される損害を含むと解されている」ことを前提に、「本件公演を実施できなくなることにより、申立人は、財産的損害や精神的苦痛を被るほか、憲法によって保障された基本的自由が侵害されることになるのであるが、そのうち、財産的損害についてはともかく、上記精神的苦痛や基本的自由の侵害に対する損害は、もともとその算定が甚だ困難であるため、懲罰的賠償が許容されない現行法制のもとでは、低額の慰謝料が認容されるにとどまる蓋然性が高いし、また、これらの損害の回復、特に、基本的自由の侵害の回復という観点からしても、これを慰謝料に換算した上、金銭賠償をすることによってたやすくその損害の回復ができると考えてしまうことにも相当に問題があり、憲法秩序からしても、また、社会通念からしても是認し難いものがある。そうすると、本件公演が実施できなくなることによって被る申立人の損害は、金銭賠償のみによって損害を甘受させることが社会通念上著しく不相当と評価されるということが出来るから、申立人に生じる損害は、同法37条の5第1項所定の『その義務付けの訴えに係る

(26) 平成19年10月15日岡山地決判例時報1994号26頁。

処分がされないことにより生ずる償うことのできない損害』に当たると認めるのが相当である」とし、37条の5第1項所定の要件、「本案について理由があるとみえるとき」についても詳細な検討を加え、仮の義務付けの申立てを認容した。

本件の場合、まずもって仮の申込み不承認が処分性を有するかが問題となり、さらにその対象である会議室が利用できないことで、本件催物の開催自体が不能となるか（申立人は控室ならびにトークセッションの場としての利用を予定していた）が問われることになる。

（４） 類似事案との比較検討

集会・表現の自由に関わる公の施設の使用許否の判断に係る案件では、公演等の開催までの間の時間的制約などの関係から、仮の救済制度が利用されることがある。本件のように、許可処分を後日、職権で取り消された場合には、当該取消処分の効力を停止するため執行停止の申立てがなされる。

類似の事案としては、団体が公演開催のため市民会館の使用許可を受けたところ、管理条例の規定「施設等の管理上支障があると認めるとき」に該当するとして使用許可を取り消され、当該取消処分の執行停止を申し立てた事件⁽²⁷⁾につき、取消処分により会館が使用できなくなると、公演予定日ないしこれと近接する日に同様の公演を実現させることは事実上不可能であり中止せざるを得ず、中止の場合には多額の経済的損失を被るばかりか、憲法上の保障を伴う集会の自由・表現の自由に対する制約となること等を考慮すると、行訴法25条2項の「重大な損害を避けるため緊急の必要がある」と認められるとした。また、管理条例の規定は公の施設の利用を拒否し得る「正当な理由」を具体化したものであり、公の施設として集会の用に供する施設が設けられている場合、管理者が正当な理由なく利用を拒否する場合には、憲法の保障する集会の自由の不当な制限につながるおそれがあるとしたうえで、公演中止を求める抗議や街宣活動はあるものの、それ以上に、傷害事件や器物損壊事件等の犯罪行為に至るまでの過激な抗議活動等があったことなどの疎明はなく、そうした行為が現実に行われることを具体的に明らかに予測させる客観的事実は何も存在しないことなどからすれば、警察の警備等によってもなお混乱を防止することができないなどの特別の事情があるとは認め難く、25条4項の「本案について理由がないとみえるとき」には

(27) 岡山地決平成18年10月24日裁判所Web、LEX/DB：25420808。

該当しない等として、申立てを認容したものがある。

本件と比較すると、本件では使用許可取消処分による表現の自由への制約が、「本案について理由がないとみえるとき」（行政事件訴訟法25条4項）に当たるか否かの検討の中で評価されているのに対し、この事件では「重大な損害を避けるため緊急の必要がある」（行政事件訴訟法25条2項）といえるかの判断の中においても考慮されている点を指摘できる。本件では2項該当性については、「会場の代替可能性」と「金銭賠償による不利益の回復可能性」のみで判断されているのである。

2項の解釈基準を定める3項では、「重大な損害を生ずるか否かを判断するに当たっては、損害の回復の困難の程度を考慮するものとし、損害の性質及び程度並びに処分内容及び性質をも勘案するものとする。」と規定されている。平成16年行訴法改正前の2項は、「回復困難な損害」という、一見してハードルの高い要件であったところ、改正法でこれを「重大な損害」とし、さらに3項を創設することで、「個々の事案ごとの事情に即した適切な判断が確保されるように配慮」されたものと評価されている⁽²⁸⁾。

また、別の類似事案⁽²⁹⁾として、「3.1人民蜂起88周年」等をスローガンとする集会を開催しパレードを行うため、「3.1節記念在日朝鮮人中央集会実行委員会」に行った日比谷公園大音楽堂使用承認許可に対する取消処分の効力の停止を求めた申立てにつき、取消処分は開催5日前に行われたものであること、参加者が5,000人程度見込まれていること、音楽堂は東京都心部に位置することなどからすると、申立人において代替可能な場所を確保して開催場所を変更することは事実上不可能であり、中止による不利益は、その性質上金銭賠償等によって事後にこれを回復することが困難であること、開催予定日からわずか3日しかないことから25条2項に該当し、また、集会参加者と集会反対者の間で、さらに一般の公園利用者との間で大きな混乱が予見され、また警察の警備等によってもなお混乱が危惧され、公園の管理に支障が生じるとの取消処分理由に係る事情が、相手方の主観により予測されるだけでなく、客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測されることを認めることはできないから、4項所定の要件に該当するとまではいえないとした。

この事案では、集会の自由への制約は本件同様、4項該当性の判断で考慮されてい

(28) 塩野宏『行政法Ⅱ〔第6版〕』有斐閣、2019年、216頁参照。

(29) 東京地決平成19年2月28日裁判所Web。

る。

2項の「重大な損害」の存在については、憲法保障の集会・表現の自由への侵害を主張できれば、その該当性は容易に判断されるものと思われる。これについては、本件における2項の要件該当性判断において裁判所が、「本件催物の内容及び性格等に照らすと」としている中に、憲法保障を伴う申立人の表現の自由への制約となることの考慮を含むと考えるなら、公の施設の利用に係る執行停止の申立てにおいて、2項の要件は容易に充足されるとの主張がある⁽³⁰⁾。

(5) 「敵意ある聴衆の法理」の適用

「本案について理由がないとみえないとき」の判断においては、平成7年の泉佐野市民会館事件、同8年の上尾市福祉会館事件最高裁判決の判断枠組を用い、条例に定めた利用拒否の事由につき厳格に解釈した⁽³¹⁾。この種の、つまり集会、表現の自由の場として主要な公共施設において、集会・表現活動に係る使用を拒否する事案では、執行停止申立事件を含めて、基本的には泉佐野・上尾の両最高裁判決の思考の下で判断されている。

さて、本件は、上記類例においても、そして両最高裁判決でも展開された、「敵意ある聴衆の法理」に基づき、特に「警察の適切な警備等によってもなお混乱を防止することができないなど特別な事情」について、具体的事実関係に即して検討したものと評されている⁽³²⁾。

まずクレームへの応答負担については、相手方の主張する対応時間の積算方法に疑問があるとしたうえで、「反対意見の表明そのものを禁止することは、逆の意味で表現の自由の制限となり得る。クレーム対応に対する応答の負担を過度に強調することは相当とはいえない」とした。「特別な事情」は、警察の警備力をもってしても防ぎ難いような、集会に反対する団体等の強力な有形力の行使を伴う妨害活動だけでなく、警察警備が「及ばない」施設への、いやがらせに当たるクレームも、場合によってはそれに該当することを本決定は含意していると指摘されている。これは、インターネットを介したSNS等によるコミュニケーション手段の発展した、現代社会の通信環境を考慮したものといえることができる。ただ、これらを駆使した各種クレームが、

(30) 横大道聡「判批」ジュリスト1570号21頁参照。

(31) 武田芳樹「判批」法教495号150頁参照。

(32) 横大道・前掲（「判批」）21頁および米田雅宏「判批」法教495号151頁参照。

現実に業務を麻痺させ、その状況が「特別な事情」と評価されるには、対する集会・表現の自由の保障を考慮すると、簡単には想定することができないほどの程度が求められるのではないかと考えられている⁽³³⁾。

(6) 住民の「施設利用権」

次に、本件センターの他の利用者との関係については、街宣活動による利用者・講習等への参加者・受験者に一定程度の支障が生じることが想定されること、さらに保育ルーム運営法人担当者の懸念や不安はもつともだとしながら、本件センターの立地条件、さらには設置目的から、抗議活動等により一定程度の支障が生じることやむを得ない面があり、本件センターで行われる集会や催物等に対する抗議活動には、表現の自由の一環として保障されるべきものもあるのであるから、一定の限度では受忍するしかないともいえると判示した。

設置目的からの説示は、前記条例1条の規定を根拠にしているようであり、そこから素直に、他の利用者の受忍を導いているようにも読めるが、仮に設置目的の規定がなかったとしても、さらにいえば、集会・表現の自由を実現する場としての利用が、複数の利用目的の中の1つに過ぎないものであったとしても、集会・表現の自由の保障は、他の利用形態に対して上記のごとく、一定の受忍を強いることがある。

地方自治法その他公の施設の関連法規については、集会・表現の自由を不当に制約することのないよう解釈し運用することが求められる。憲法上の権利保障が俎上にあるケースでは特にその観点で加重されることになるが、そもそも地方自治法244条2項は、正当な理由なき利用拒否の禁止を明示しているので、憲法上の権利の保障を持ち出す以前に、利用拒否については慎重な判断が求められている。さらに、3項の不当な差別的取扱いの禁止は、憲法14条の法の下での平等の原則が公の施設利用に落とし込まれたものであって、公の施設の管理者は、信条、性別、社会的身分、年齢等によって不当な差別的取扱いがなされることで、住民による施設の平等利用権が侵害されることのないよう施設を管理することが義務付けられている。

(33) 以上につき、横大道・前掲（「判批」）21頁参照。横大道は、「敵意ある聴衆の法理」は元来、平穏な集会に対する「物理的な妨害活動」を想定していたが、本決定ではクレーム対応への応答負担も、それが甚だしい場合には「特別な事情」に当たるとしているように思われると指摘しつつ、違法とはいえないクレームへの応答負担を理由にした公の施設の利用拒否を認めることは、電話、メール、SNS等によるクレームを助長しかねないことから、これによって「利用拒否が認められるのは極めて例外的な場合に限定しなければならないであろう」とする。

これらは基本的に、本件の利用競合者も等しく有する「施設利用権」であることを、まずは確認しておく。

その上で、住民の施設利用権は、公の施設設置後の公正な利用権保障にとどまるものではなく、「①公の施設の設置や適正配置の要求、②利用条件の物的整備、③廃止の是非、に至るすべての過程において実質化される必要がある」と考えられている⁽³⁴⁾。これら①～③については、公の施設の利用権保障を十全なものとするのに必須な事項と考えられる。この②については「利用環境の整備」と置き換えることも可能⁽³⁵⁾で、施設を利用するにあたって、当該の利用に必要な環境が確保されて、はじめて住民の利用目的が達成されることになる。そこにある程度の不十分さがあっても、一定の水準の環境が整備されていることは求められよう。これを敷衍すると、物理的意味での環境整備だけでなく、施設運用の次第によって、例えば騒音等により環境が悪化することのないよう配慮する義務が管理者にあると考えられる。

複合的公の施設の利用競合者も等しく有する「施設利用権」の存在と、集会・表現の自由の保障との緊張関係を前に、この問題を考察すべきである。

(7) 暴騒音規制条例の存在

ところで、地裁では警察の適切な警備が期待できるとするのみで、具体的な期待の内容までは触れられていなかったが、高裁決定による補正において、大阪府の「拡声機による暴騒音の規制に関する条例」（以下「暴騒音規制条例」という。）を挙げ、安全確保に向けた警備の実施が期待できるとしてこれを補強した。

暴騒音規制条例は4条で「何人も、拡声機を使用して、公安委員会規則で定めるところにより当該拡声機から十メートル以上離れた地点（権原に基づき使用する土地の区域内において拡声機を使用する場合にあっては、当該区域の外の地点に限る。）において測定したものとした場合における音量が八十五デシベルを超えることとなる音（以下「暴騒音」という。）を生じさせてはならない。」と規定し、警察官は違反した者に対して違反行為の停止を命じること、また警察署長は停止命令を受けてもなお継続・反復して違反行為をした者に対しては、24時間を超えない範囲で、区域を指定

(34) 以上、住民の施設利用権について、古川・澤井編著・前掲635-637頁〔村上順〕を参照。なお、人見・須藤編・前掲215頁〔三野靖〕は、本文①～③に加え、施設の民営化について住民が争えることができるかという問題を設定している。

(35) 人見・須藤編・前掲215頁〔三野靖〕を参照。

し、拡声機の使用の停止その他の違反行為を防止するために必要な措置をとるべきことを命ずることができる（5条1項、2項）。さらに「警察官は、二以上の者が近接した場所でそれぞれ拡声機を使用しており、かつ、これらの拡声機により生じている音が暴騒音となっている場合において、それぞれの拡声機を使用している者が第四条の規定に違反しているかどうか明らかでないときは、これらの者に対し、当該暴騒音の発生の防止のために必要な措置をとるべきことを勧告」することができ（6条1項）、当該「勧告を受けた者がその場所にとどまり、かつ、引き続き暴騒音が生じているときは、これらの者に対し、当該暴騒音の発生の防止のために、その場所から移動することを命ずることができる」（2項）としている。

当該条例の警察官による規制基準は85デシベルであり、これを超えない限り規制措置をとることはできない。85デシベルがどの程度の騒音かについて、必ずしも比較対象として適切とは言い難いものの、航空機騒音防止法の騒音対策区域の指定基準値は、Lden値（時間帯補正等価騒音レベル）で第一種区域を62デシベル以上、第二種区域を73デシベル以上、第三種区域を76デシベル以上と定めている。そして第二種区域にあっては、区域内の建物等の移転・除却にかかる損失補償と、所有者からの申出による土地の買入れの対象となる（航空機騒音防止法9条1項、2項）ので、85デシベルは耐え難い音量であると推察できる。

最も影響が懸念される南館での技能試験や本件保育ルームでの乳幼児への影響について抗告審は、暴騒音規制条例による規制の存在と警察による適切な警備、抗告人による安全確保に向けた対応が想定されると判示するに留まり、その受忍限度を導くための、被侵害利益の性質と内容についての詳細な検討まではなされていない。

ただし本件では地裁決定にて、技能試験と本件保育ルームが立地する南館につき、直接訪れるなどして危害を加えること、ないしその趣旨に沿った使用を不可能ならしめるほどの支障をもたらすことは直ちには想定し難いと判示しているので、最もセンシティブな技能試験の実施と保育ルームの乳幼児への影響は、その立地場所からしてほとんど考えられないと判断しているようであり、それ自体は適切であると思われる。

他方で、一般論としては、公の施設の場所的環境、複合的公の施設であるがゆえの特質によって、個々の利用者の利用方法ないし特性が埋没されることのないような理論を提示する必要があると考える。以下、その観点から考察を加えたい。

(8) 最高裁判例との比較

相手方は地裁において、泉佐野市、上尾市の上記判例は、他の利用者等に対する危険が主張されていなかった事案（泉佐野市）、当該事案で使用不許可とされていた部分（斎場）とは別の部分（結婚式場）の使用申込みがなかった事案（上尾市）に関するものであり、本件とは事案が異なると主張した。これは、本稿の問題意識と共通するものであるが、裁判所は「具体的な当てはめはともかく、地方自治法及びこれを受けた条例の解釈の方法が本件に妥当しないという趣旨であれば、本件各判例の趣旨を正解しないものであって、採用することができない」と判示した。相手方の主張は、「本件の特徴はまさに本件施設が複合的公の施設だという点にある」とするものであり、裁判所は、だからといって法規の解釈方法は両判例に妥当しないものではないと解したようである。

さらに相手方は、呉市教研集会事件は、休日であるため生徒の登校が予定されていなかった事案であり、本件とは事案が異なるとも主張したが、裁判所は、「確かに、平成18年判例は、公立学校施設の目的外使用の許否に関する判例であり、本件とは事案が異なるものであるが、そもそも申立人は平成18年判例に依拠した主張をしていないので、これ以上論ずることをしない」としている。

泉佐野市の事件は過激派の集会、上尾市の事件は何者かに殺害された労働組合幹部の合同葬開催、呉市の事件は教員の組合による教育研究集会をそれぞれ目的とする使用不許可処分の違法性が争点となったものであり、上記のとおり、泉佐野市・上尾市の事案では、公の施設の使用不許可処分による集会の自由への不当な制限を考慮し、拒否事由を相当程度絞り込んだ。呉市の事件は、本件裁判所も示唆するように、「目的外使用許可」（地方自治法238条の4第7項）の拒否処分、それ自体は公の施設と解されている学校施設の、本来の目的にそぐわない使用という枠組であり、拒否要件の解釈についても、泉佐野・上尾両判例ほどの厳格さはないと解される。

いずれにせよ、相手方が主張するように、本件は、泉佐野市、上尾市、呉市の事件における施設と比べると、その性格ないし当時の状況が異なることは確かである。

(9) 警察による適切な警備の存在

この観点からの類似事案として、3階以上がURの賃貸住宅となっている仙台市の市民会館で、在日朝鮮人・韓国人の音楽舞踏家らによって創立された歌劇団が得た、住宅とは別棟のホールの使用許可を取り消されたことを受け、当該処分の執行停止を

申し立てた事件⁽³⁶⁾がある。そこでは、「ホールを併有する建物に居住する以上、多少の騒音等は受忍すべきものである。また、本件会館を使用する一般市民……においてもある程度の騒音等の被害がもたらされるであろうが、右翼団体等にも表現の自由はある」とし、「警察の適切な警備等によってもなお混乱を防止することができない事態が生ずることが客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測されるものとは認め難い」とする。

また、上記の岡山シンフォニーホール事件は、本件と同様の複合的公の施設であるが、裁判所は、「右翼団体等の街宣活動等、特にその騒音によって、テナント、オフィスの営業等や周辺における一般市民、自動車の通行等に混乱を生じさせるおそれがあるといえ、相手方がこれらを憂慮するあまり、本件不許可処分をしたこともあながち理由がないわけではない」としつつ、施設管理者である相手方は、「ビルの地下2階から地上12階までのうち3階から8階までを占める本件ホールを管理、運営しており、また、岡山市も本件ビルの区分所有権のうち相当部分を保有している」ことから、「本件ビル全体の管理、運営についても強力な発言力を有するであろうことが推認」され、「相手方と岡山市は、本件ビルの管理者はもちろん、岡山県警察や申立人ないし本件委員会とも協議しつつ、上記開放部分に重点を置いた適切な警備方法を工夫、実施することが可能」であり、また岡山県においては、「拡声器等による暴騒音規制条例」が制定されており、「右翼団体等から発せられる暴騒音についても規制が及んでいるのであるから、これに対しても岡山県警察による取締まりが可能である」とし、「したがって、相手方の上記憂慮に理由がないわけではないが、右翼団体等による街宣活動が警察の適切な警備等によってもなお防止することができない事態が生じるとは認め難い。さらに、本件ビルのテナント、オフィスに生じる営業等への影響についても、右翼団体等が平穏に抗議行動をする限り、これもまた憲法によって保障された集会の自由に属するのであって、これらのテナント、オフィスにおいても当然に受忍すべきものであるし、右翼団体等の行動がこれを超えて違法にわたる場合には、上記説示のとおり警察による適切な警備が期待できるのであるから、その場合においても、上記テナント、オフィスに受忍限度を超えた損害を生じるとは認め難い」と判示した。

ここでも、警察による適切な警備への期待、およびその手段としての暴騒音規制条

(36) 仙台高決平成19年8月7日判タ1256号107頁。

例の存在、違法に当たらない抗議活動に対する受忍義務が説示されている。

ところで、警察の適切な警備とは、どの程度の警備力の投下をいうのであろうか。これについてはオウム真理教の住民票受理を求める市民集会の施設使用許可の取消処分に対する執行停止申立事件⁽³⁷⁾で、裁判所は、「申立人は、反対団体による違法な実力行使が予想されるとしても、警察の警備を要請するなど適切な措置を講じれば、当日催される本件集会、オペラ、コンサートが平穩理に行われるようにすることは十分可能である旨主張するが、申立人の主張から明らかなように、本件集会は不特定多数の者の参加を呼び掛けている上、本件集会の開催が予定される日には前述したように多数の利用者が予想されることからすると、反対団体所属者の県立劇場への入場を阻止することは極めて困難であって、警察による警備等の措置によって十分な警備を行えないおそれがあるというべきである。したがって、右の不測の事態を防ぐ確実な手段はないといわざるを得ない」とし、結論として、執行停止は公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとして申立てを却下した。この事案では、集会自体に不特定多数の参加者が想定され、妨害を企図する者がその中に紛れ込む可能性を重視したもので、本件とは色合いが異なるが、この事件を検討した横大道聡は、警察の人員の投下数や警備方法次第では混乱を防ぐことは不可能でないことを指摘したうえで、「この熊本地裁決定は、そこまでの徹底した警備までが求められるわけではなく、合理的に想定される程度の警備を前提に判断した」ものと解され、「敵意ある聴衆の法理」が求める「警察の警備等」の程度には、「集会の規模、会場の構造、当該自治体の警察人員などから導き出される一定の限度が存在している」と述べている⁽³⁸⁾。

そうであるとすれば、暴騒音規制条例に基づく規制措置の実効性については、より具体的に検討されるべきではないだろうか。この実効性の判定においては、当該規制によって施設利用権が保護される、当該施設の「競合的利用者」の個性、利用の内容を詳細に考察する必要がある。

(10) 目的内利用競合者の「施設利用権」

呉市教研集会事件では、実際には学校の休日に開催される集会であったことから、妨害活動があったとしても、主たる利用者である生徒に影響を及ぼすことはなかった

(37) 熊本地決平成3年6月13日判タ777号112頁。

(38) 以上につき、横大道・前掲（「敵意ある聴衆の法理」についての一考察）24—25頁参照。

が、最高裁は、使用不許可要件の解釈につき、管理者が児童、生徒に及ぼす精神的影響を考慮することを認めている。上記のように、学校は公の施設であるが、関係法令によって目的外の使用は厳しく制限されていることから、教研集会は地方自治法244条関係の適用はなく、238条の4第7項の許可の対象となる目的外使用と位置付けられ、その使用は主目的の使用に対し劣後すると考えられる。また、学校は集会・表現の自由の主たる提供場所とはいえないことから、教研集会の使用に係る許否判断にあっては、管理者に諸要素の総合考慮をなす裁量権があると解される⁽³⁹⁾。

他方、複合的公の施設は、その設置目的や経緯にもよるが、何が主たる使用に当たることが判然としないものが多く、利用競合者がすべて目的内使用にある場合も多いであろう。そのような場合には、そもそも適用法規が異なる呉市教研集会事件のように、例外的利用による教研集会のもたらす影響を「重視」し、主たる利用者の児童・生徒への、妨害活動による精神的影響の考慮を肯定する、といった構図をとる必要はない。目的内利用競合者には等しく、利用環境が確保される権利たる利用権が保障されるべきで、そのことを前提に、展示会の妨害者による街宣活動がもたらす種々の影響を考慮要素として判断すべきである。その点、本件を例に挙げれば、保育ルームの幼児への影響や、資格試験会場での受験者への影響については具体的かつ詳細に判断されるべき要素として、重視されるべきであろう。こうしたかたちで、集会・表現の自由の保障と利用競合者の施設利用権との調整が図られるべきであると考える。

(みうら だいすけ 神奈川大学教授)

キーワード：表現の自由／集会の自由／公の施設利用権

(39) 山本・前掲225-226頁参照。

ポルトガルにおける参加型予算の制度と実践

藤 原 遥

はじめに

参加型予算は、公的な会議に市民を直接参加させ、その中で市民が予算の一部について配分や最終的な実施に関する意思決定を行うものである。その効果として、市民社会の強化、行政における透明性の向上、社会的公正の改善などが挙げられている（Wampler and McNulty 2021）。

参加型予算は国際的に評価され、OECDおよび国連により推奨されている。OECD理事会は、2015年にパブリック・ガバナンス委員会から提案された「予算ガバナンスに関する勧告」を採択した。その勧告には、特に優れた予算ガバナンスの10原則が記されている。その原則の一つに、予算に市民を参加させ議論させることが挙げられており、有効策として参加型予算が紹介されている（OECD 2015）。国連の経済社会理事会は、2018年に国連行政専門委員会によって策定された「持続可能な開発のための効果的なガバナンス」の11原則を承認した。11原則のうちの一つに参加原則が掲げられている。参加原則において参加型予算は重要な役割を果たすとされている（Allegretti 2022）。

もとをたどると、参加型予算は、1989年にブラジルのポルト・アレグレではじめて創設された。ポルト・アレグレの参加型予算は、1996年の国連人間居住計画会議でベストプラクティスに選ばれた。2001年にポルト・アレグレで開催された世界社会フォーラムでは、「もうひとつの世界は可能だ」というスローガンの象徴的な取り組みとして参加型予算が紹介された。ポルト・アレグレの実践は、世界社会フォーラムに参加した多くの国々や自治体に影響を与えた。ポルト・アレグレにはじまった参加型予算は、世界的な注目を集め、その後、各国に広まった。1990年代にはブラジル国内、およびラテンアメリカに、2000年代にはヨーロッパ、およびアフリカ、アジア、ロシア、北アメリカに普及した（Sintomer et al. 2010）。

世界における参加型予算の動向が調査された『参加型予算の世界地図（Participatory

Budgeting World Atlas) 』によると、新型コロナウイルスによるパンデミックが起こる前の2019年には、53カ国において参加型予算が実践されたことが確認されている (Dias et al. 2021)。日本はこの53カ国の中に含まれていない⁽¹⁾。それでも、近年、三重県や東京都など、参加型予算に類似する制度を導入する自治体が現れ、日本においても参加型予算に関心が集まっている。

参加型予算の研究は欧米を中心に行われている。代表的な先行研究に、アメリカ人の政治学者Wampler氏等によるWampler and McNulty (2021) およびWampler (2007)、イギリス人で開発計画が専門のCabannes氏等によるCabannes (2021) およびCabannes and Lipietz (2018)、イタリア人で都市計画が専門のAllegretti氏によるAllegretti et al. (2021)、フランス人の政治学者Sintomer氏等によるSintomer et al. (2016) およびSintomer et al. (2008) がある。日本では、世界の参加型予算の実践を紹介した兼村・洪 (2016) の他に、特定の国に焦点をあてた研究がある。ブラジルでは山崎 (2009)、小池 (2014)、小林 (2022)、フランスでは中田 (2017)、などがある。

本稿では、日本ではあまり注目されてこなかったポルトガルの参加型予算について論じる。ポルトガルには、自治体における参加型予算の導入を支援し、その普及を図る非営利組織Associação oficina de Planeamento e Participação (以下、Oficina) が存在する。Oficinaによる普及活動の効果もあって、ポルトガルにおいて参加型予算を導入した自治体の数と参加型予算の実績数は世界的にみても高い。2021年版の『参加型予算の世界地図』によると、地方自治体に参加型予算を義務付ける法律をもつ国を除くと、参加型予算を導入している自治体の数および参加型予算の実績数という点で、ポルトガルは世界トップクラスである (Dias et al. 2021)。

ポルトガルの中でもカスカイスという自治体は、世界的に注目される参加型予算の制度を有している。カスカイスでは、2011年に参加型予算が導入された。Oficinaが制度の設計・運営において全面的に支援し、実践の中で改良を重ね洗練された参加型予算制度がつけられた。カスカイスの参加型予算は、ポルトガル国内のみならず、アメリカ、フランス、

(1) 2019年版の『参加型予算の世界地図』では、市街地活性化を目的としたBusiness Improvement District (B I D)、小規模多機能自治を担う地域自主組織、ふるさと納税が日本における参加型予算の制度として紹介された (Dias et al. 2019)。同報告書を編集したDias氏に対して2023年3月14日に実施したインタビューによると、これらの制度は、同報告書の執筆・編集者らが想定していた参加型予算とは異なっていたという。2020年版では、参加型予算の定義が設けられた。日本についてはその定義に一致する参加型予算の実践を証明する確かな情報がないとして、『参加型予算の世界地図』から除外された。

クロアチア、モザンビークなど各国の自治体に影響を与えたとされる (*The New Yorker*, March 24, 2023)。

筆者は、2023年3月にポルトガルで現地調査し、Oficinaの代表Nelson Dias氏および、カスカイスの市民参加課参加型予算室の室長Karin Pereira氏、および上級技術者Teresa Pais氏へのインタビューを実施した。本稿ではインタビューの内容を踏まえて、ポルトガルにおける地方自治制度および参加型予算、カスカイスにおける参加型予算の特徴とその成果について論じる。最後にカスカイスの参加型予算から日本への示唆を述べる。

I ポルトガルにおける地方自治制度および参加型予算

1 ポルトガルにおける地方自治制度

(1) 地方自治体の種類

ポルトガルでは、長く独裁政権が続いた。1926年から軍事独裁政権が敷かれ、その後も1932年から1974年までサラザールおよびカエターノ首相による独裁政権が維持されてきた。1974年に起きたカーネーション革命により独裁政権に終止符が打たれ、ポルトガルは民主化の道を歩みはじめることになった。独裁政権下では、地方自治体は国の統制下に置かれ、地方議会の直接選挙は行われず、財政自主権も認められなかった。革命後に社会党が政権を握り、1976年に制定されたポルトガル共和国憲法によって地方自治制度が創設された。憲法制定により、地方自治制度はそれまでの中央集権的な制度から地方自治と地方分権を尊重し保障する制度へと大きく転換した (Silva 2017)。

ポルトガルの領土は、本土と2つの諸島に分かれている。2つの諸島は憲法第6条により自治州 (Regiões Autónomas) と規定されている。本土と自治州には、ムニシピオ (Municípios)、フレゲジアーア (Freguesias) の2種類の地方団体が置かれている (Silva 2004、(財)自治体国際化協会 2005)。

ムニシピオは、フレゲジアーアの上位地方団体である。両者の関係については、2013年に制定された法律第75号 (Lei n.º 75/2013) において、相互に協力して、それぞれの住民の利益を促進し、保護することが責務であると規定されている。ムニシピオは、幅広い分野において権限を有している。同法律の第23条では、農村および都市の設備、エネルギー、交通・通信、教育、遺産、文化・科学、レジャーとスポーツ、

健康、社会活動、住宅、市民保護、環境と基本的な衛生、消費者保護、開発促進、都市・国土計画、地方警察、対外協力と定められている。

他方で、フレゲジアーの権限については、ムニシールピオと重なる分野はあるものの、やや範囲が狭い。同法律の第7条において、農村および都市の設備、公共供給、教育、文化・レジャー・スポーツ、プライマリーヘルスケア、社会活動、市民保護、環境と健康、開発、都市・農村計画、コミュニティの保護と規定されている。ムニシールピオは、協定を通じて、フレゲジアーに権限を委譲することができる。

ポルトガルの国立統計所 (Instituto Nacional de Estatística) によると、2021年現在、ムニシールピオは308団体、フレゲジアーは3,092団体存在する。2021年において、ムニシールピオの中で、最大人口はリスボン (Lisboa) の約54万人であり、最小人口はコロボ島 (Corvo) の423人である。フレゲジアーの中では、最大人口はアルゲイラン＝メン・マルティンス (Algueirão-Mem Martins) で6万8千人、最小人口はパラデラ・エ・グランジーニャ (Paradela e Granjinha) の99人である。

(2) ムニシールピオとフレゲジアー

ムニシールピオができたのは中世に遡る。日本の市町村に近い基礎的自治体である。ムニシールピオの代表機関は、ムニシールピオ議会 (Assembleia Municipal) とムニシールピオ評議会 (Câmara Municipal) である。ムニシールピオ議会は、ムニシールピオの審議機関である。比例代表制の選挙で選出された議員とフレゲジアー議会の議長によって構成される。任期は4年である。選挙で選出される議員の数は、フレゲジアー議会の議長の数を上回るように設定されている。他方で、ムニシールピオ評議会は、執行機関である。比例代表制の選挙で選出された評議員から構成される。任期は4年である。ムニシールピオ評議会選挙で最も多くの票を得た政党の筆頭候補者が首長に就任する (Silva 2004、(財)自治体国際化協会 2005)。

フレゲジアーは、教区のことを意味する。もとはカトリック教会の一部門であった。フレゲジアー (Freguesias) の代表機関は、フレゲジアー議会 (Assembleia de Freguesia) とフレゲジアー執行委員会 (Junta de Freguesia) である。フレゲジアー議会は、審議機関である。比例代表制の選挙で選出される議員で構成される。任期は4年である。有権者数150人未満のフレゲジアーでは、フレゲジアー議会の代わりに住民総会 (Plenário de Cidadãos eleitores) が設置される。フレゲジアー執行委員会は、執行機関である。フレゲジアー執行委員は、フレゲジアー議会議員の互選により決めら

れる。フレゲジアー議会選挙で最も多くの議席を獲得した政党の筆頭候補者が執行委員長に就任する。有権者数150人未満のフレゲジアーでは、住民総会において有権者の互選により執行委員長および執行委員が決められる（Silva 2004、（財）自治体国際化協会 2005）。

2 ポルトガルにおける参加型予算

(1) ムニシールピオ主導型参加型予算

ポルトガルの参加型予算は、2つに大別することができる。ムニシールピオが自主的に導入したムニシールピオ主導型参加型予算と、国によって法制度化された国家主導型参加型予算である。ここでは、ポルトガルにおいて参加型予算の制度がつけられていった経緯とその変遷について述べる。

2002年に、パルメーラ（Palmela）というムニシールピオで、ポルトガルにおいてはじめて参加型予算が導入された。パルメーラでは、当時の首長が自治体計画の策定過程などに積極的に市民参加の手法を取り入れていた。その首長が2001年1月にブラジルのポルト・アレグレで開催された世界社会フォーラムに参加したことをきっかけに、参加型予算がパルメーラに導入されるに至った。パルメーラにはじまったムニシールピオ主導型参加型予算は、ポルトガル全土に広まった。2002年から2021年までの20年間に、ムニシールピオの55%に相当する169団体が参加型予算を採用したとされる（Dias et al. 2022）。

ポルトガルに参加型予算が浸透した背景には、中央政府および地方政府に対する信頼の低さがある。最初の普通選挙が実施された1976年では、国政選挙および地方選挙の棄権率は、それぞれ17.5%、35%と低かった。その後、両選挙の棄権率は徐々に上昇し、2008年のリーマン・ショックを発端にポルトガルが債務危機に陥ると、大きく上昇した。ポルトガルでは、欧州連合（EU）および欧州中央銀行（ECB）、国際通貨基金（IMF）から金融支援を受けることと引き換えに緊縮財政が敷かれた。国家および地方自治体において財政削減を余儀なくされた。公共サービスが縮小されるなかで、中央政府および地方政府に対する市民からの信頼はますます低くなった。2011年以降は国政選挙および地方選挙の棄権率が50%を超えた状態が続いている。ムニシールピオ主導型参加型予算は、市民からの信頼を回復するために、ポルトガル各地のムニシールピオにおいて広く採用されるようになった。そして、参加型予算の種類も広がった。地域全般を対象とする参加型予算の他に、青少年や学校を対象とする参加

型予算が現れた (Dias et al. 2022)。

(2) 国家主導型参加型予算

ムニシーピオ主導型参加型予算の普及にともない、社会党を中心にして参加型予算の法制度化が検討されていった。社会党は、2011年の選挙で政権から下野したが、2015年の選挙で政権復帰を果たした。社会党が政権公約の一つに掲げていたのが国家主導型参加型予算であった。ポルトガル共和国憲法第2条には、「経済的、社会的、文化的民主主義を達成し、参加型民主主義を深めること」が謳われているものの、理念にとどまり、具体的な法律は整備されてこなかった。社会党が参加型予算を法制度化したのは、次のような事情がある。緊縮財政によって中央政府や議員に対する市民の不満が高まっていた。市民の信頼を取り戻すためには、ポルトガル共和国憲法第2条に即して参加型民主主義を強化することが必要であると考えられた (Falanga 2018)。政府は、2016年に法律 (Lei n.º 42/2016) を制定し、3種類の参加型予算を創設した。国家レベルの参加型予算 (Orçamento Participativo Portugal ; OPP)、青少年対象の参加型予算 (Orçamento Participativo Jovem Portugal ; OPJP)、学校レベルの参加型予算 (Orçamento Participativo das Escolas ; OPEscolas) である。

国家レベルの参加型予算は、全国および、大陸地域、自治州という広域的なエリアを対象に実施するプロジェクトを市民参加で決める制度である (Falanga 2018)。青少年対象の参加型予算は、14から30歳までの若者を対象に、特定のテーマについて全国および州規模のプロジェクトを市民参加で決める制度である。その目的は公共政策に若者の意見を反映させ、責任ある市民性を育むこととされる (Paz 2018)。学校レベルの参加型予算は、12から18歳の若者がいる基礎教育課程の7から9学年および中等教育10から12学年の公立学校において、学校で行うプロジェクトを生徒が決める制度である。民主主義の価値を学び技術を身につけること、学校への帰属意識や責任感を高めること、学校でのウェルビーイングを向上させること、金融リテラシーおよび起業家精神を身につけることなどを目的につくられた。ポルトガルには公立学校が約1,200校ある。参加型予算の財源は、教育庁から生徒の数に応じて配分される補助金である。寄付金や学校の自己資金を追加的に充当することもできる (Abrantes et al. 2018)。新型コロナウイルス感染拡大の影響により、国家レベルの参加型予算および

青少年対象の参加型予算は2020年から停止している⁽²⁾。

Ⅱ カスカイスの概要と参加型予算

1 カスカイスの概要

(1) 人口

カスカイスは、リスボン首都圏に位置し、リスボンから車でおよそ30分の距離にある。面積は97km²で、南・西側が大西洋に面している沿岸の地域である。カスカイスには4つのフレゲジアーがある。14世紀半ばまで漁業や農業が盛んな地域であった。19世紀にリスボンとカスカイスを結ぶ鉄道が開通し、ビーチが整備されてからは観光が主力産業となった。20世紀に入ると、ホテルやリゾート施設、カジノを含むレジャー施設が建設され、観光開発が進められた。カスカイスは、リスボン近郊の一大観光地として発展してきた⁽³⁾。

ポルトガルの国立統計所（INE）によると、カスカイスの人口は、2021年時点で、214,124人いる。そのうち34,097人が外国人である。カスカイスに住む外国人の国籍の数は143と多様である。国別で見ると最も多いのが、かつてポルトガルの植民地であったブラジルであり、外国人人口の3分の1を占める。続いてイギリス、イタリア、フランス、スペインと、ヨーロッパ諸国からの移住者が多い。外国人人口の数は、ポルトガル全土において増加傾向にある。全国のムニシピオの中で、カスカイスは3番目に外国人人口が多い。カスカイスにおける人口の年齢構成をみると、0から19歳までが2割、20から59歳までが5割、60歳以上が3割である。カスカイスの総人口は1960年以降、増加し続けている。

(2) カスカイスにおける歳入の特徴

表1は、上位3位のムニシピオと、308あるムニシピオの平均について、歳入の構成を示したものである。カスカイスの歳入規模は、リスボンとポルトに次ぐ大きさで、ムニシピオの中で3位に位置している。歳入総額の大半を占めるのが、地方

(2) 2023年3月14日に実施したOficina代表のDias氏に対する聞き取り調査より。

(3) CASCAIS、2023、CASCAISホームページ（2023年10月14日取得、<https://cultura.cascais.pt/>）。

表 1 ムニシーピオの歳入構成（2019年）

	歳入総額 （百万 ユーロ）	うち地 方税収					国から の移転	EUか らの移 転	商 品 および サービ スの販 売	その他	人口 （人）	一人当 たり歳入 総額 （ユーロ）
		地方固 定資産 税	地方財 産譲渡 税	地方法 人税	その他							
リスボン	1,044	532	123	204	96	109	31	1	400	80	558,461	1,870
ポルト	251	180	41	66	31	42	28	6	27	10	236,170	1,064
カスカイス	214	153	51	68	7	26	20	0	24	17	213,838	1,002
平均	29	12	5	3	1	2	8	1	5	4	33,618	873

出所：地方行政総局（Direcção-Geral da Administração Local）、ポルトガルの国立統計所（INE）より筆者作成。

税収である。地方税は、主に地方固定資産税（Imposto Municipal sobre Imóveis ; IMI）、地方財産譲渡税（Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis ; IMT）、単一流通税（Imposto Único de Circulação ; IUC）、地方法人税（Derrama）から成る。カスカイスでは、地方税収の中でも、地方固定資産税および地方財産譲渡税の収入が多い。観光施設や商業施設が多数立地していることに加えて住宅需要が伸びていることがその要因である。

続いて、カスカイスの当初予算から、歳入歳出の構造をみていく。表 2 は、カスカイスが参加型予算を開始した2011年から2023年までの歳入の推移を示したものである。参加型予算は2011年からはじまったものの、当初予算にその経費が計上されたのは2012年からとなる。2023年における歳入総額は3.3億ユーロである。歳入総額は、2016年以降、徐々に拡大している。それにもなつて、地方税収も2016年以降に増加している。13カ年の平均をみると、自主財源が高いことが窺える。歳入総額に占める割合は、地方税収が60%と最も高い。「経常移転と補助金」および「資本移転と補助金」は主に国とEUからの財源移転であり、依存財源に相当する。両者を足し合わせると15%である。

表2 カスカイスにおける歳入の推移（2011－2023年）

単位：百万ユーロ

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	13ヵ年平均	
														金額	割合
経常収入	128	134	145	134	153	154	163	182	203	212	216	247	280	181	85%
地方税収	90	93	109	100	121	114	122	126	142	143	143	155	187	127	60%
手数料と罰金	5	8	8	8	7	8	9	6	8	12	16	23	25	11	5%
財産収入	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
経常移転と補助金	24	23	18	17	18	25	24	29	29	33	35	42	46	28	13%
商品・サービスの販売	9	8	9	8	7	7	7	20	22	23	21	26	21	15	7%
その他の経常収入	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0%
資本収入	32	30	44	32	7	32	17	15	12	18	13	18	14	22	10%
資本財の販売	27	26	40	30	6	24	17	7	4	5	4	9	2	15	7%
資本移転と補助金	2	3	3	1	1	7	0	8	6	7	5	4	5	4	2%
その他の資本収入	2	1	1	1	0	0	0	0	2	6	5	5	7	2	1%
金融資産・負債からの収入	10	6	0	0	0	8	16	0	0	0	0	34	45	9	4%
歳入総額	170	171	189	166	160	194	196	197	214	230	229	299	339	212	100%

出所：カスカイスにおける各年の予算書「CASCAIS Orçamento」より筆者作成。

注：百万単位以下を四捨五入したため合計が合わない個所がある。

（3）カスカイスにおける歳出の特徴

表3は、カスカイスにおける2011年から2023年までの目的別歳出の推移を示したものである。13ヵ年平均をみると、歳出総額に占める割合が最も高い項目は、人件費である。人件費に次ぐ項目が一般活動である。一般活動には、参加型予算の経費が含まれている。参加型予算の経費は歳出総額の1%を占めている。一般活動には、市民団体への補助金や市民参加にかかる経費、行政の広報費も含まれている。

その他の歳出項目の内容については、次の通りである。「教育」は、幼児・初等・中等教育や生涯教育にかかる経費である。「文化・スポーツ・青少年」は、図書館やスポーツ施設等の維持管理や関係団体への補助金である。「福祉・社会事業」には、高齢者や障がい者、困窮者に対する支援や関連施設の維持管理が含まれている。「健康」は、保健センターや医療施設の維持管理費などから成る。「住宅・都市計画」は公営住宅等の整備や都市計画にかかる事業費である。「衛生・保健」は、廃棄物の処理や公衆衛生にかかる経費である。「市民保護・自治体警察」は消防や救急、警察に要する経費である。「経済開発・公益事業」はカスカイス内の企業のプロモーションなど地域経済の促進にかかる経費である。「交通・通信」は主に道路や通信の整備やメンテナンスにかかる経費である。「環境」は希少資源の保全や緑地化や海岸の清掃などの経費である。「行政の近代化と構造物」は、行政のIT化および公共施設の整備に充当される経費である。

表3 カスカイスにおける目的別歳出の推移（2011—2023年）

単位：百万ユーロ

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	13カ年平均	
														金額	割合
教育	17	15	16	11	8	10	11	14	16	13	16	28	34	16	8%
文化・スポーツ・青少年	9	11	13	8	6	3	6	7	6	11	5	15	13	9	4%
福祉・社会事業	8	7	10	7	5	7	8	8	10	8	4	5	14	8	4%
健康	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	2	6	11	2	1%
住宅・都市計画	13	16	13	10	6	9	8	10	19	23	30	45	37	19	9%
衛生・保健	29	11	9	9	12	15	10	11	7	8	9	10	8	11	5%
市民保護・自治体警察	3	3	3	3	2	2	1	2	2	1	3	3	2	2	1%
経済開発・公益事業	2	2	3	2	2	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1%
交通・通信	10	8	8	3	4	4	16	7	8	13	6	5	15	8	4%
環境	4	4	3	3	3	2	3	3	4	5	3	4	6	4	2%
一般活動	9	39	40	39	37	50	39	42	46	50	45	55	71	43	20%
うち参加型予算	0	2	3	2	3	3	4	3	3	4	2	2	3	2	1%
行政の近代化と構造物	4	5	7	5	6	9	9	8	7	12	11	20	15	9	4%
人件費	35	31	32	33	35	43	43	46	50	52	56	56	59	44	21%
経費	26	31	31	32	34	38	40	38	40	32	39	47	53	37	17%
一般合計	170	186	189	166	160	194	196	197	214	230	229	299	339	213	100%

出所：カスカイスにおける各年の主要計画「Grandes Opções Plano」より筆者作成。

2 カスカイスにおける参加型予算

(1) カスカイスにおける参加型予算導入の経緯

カスカイスでは、2011年から2023年3月現在まで市長を務めているCarlos Carreiras氏の発案で、2011年に参加型予算が導入された。先行して参加型予算を導入したムニシーピオと同様にカスカイスにおいても、地方選挙の棄権率が高く、地方政府や議会に対する市民からの信頼が低かったことが参加型予算をはじめの動機となった⁽⁴⁾。

Carreiras市長は、参加型予算を導入した理由を3つ挙げている。第一に、民主主義が危機に直面している。第二に、民主主義の危機は信頼の危機であり、信頼は社会にとって最も重要で貴重な資産の一つである。第三に、市民と地方政府との関係を再構築する必要がある。ムニシーピオの主体であるべき市民が周辺に追いやられてきた。そうしたすべての市民を、意思決定プロセスの中核に引き入れることが重要である。こうした問題意識を背景に、市長は、参加型予算を「意思決定権を行政から市民に委譲し、市民を行政の意思決定プロセスに参加させ、行政の権力に対する監視を強化する運動である」と捉えている（Dias and Sousa 2017）。

参加型予算は2018年に策定されたカスカイスの「持続可能な開発のための2030ア

(4) 2023年3月17日に実施したカスカイス市の市民参加課参加型予算室に対する聞き取り調査より。

ジェンダ」における主要施策の一つとなっている。国連の持続可能な開発目標のうち16番目の目標にあたる「平和と公正をすべての人に」に参加型予算が位置付けられている。参加型予算は、市民が地域政策において積極的な役割を果たすことを可能とする重要な参加型民主主義の手段であるとされている（Cascais Ambiente 2018）。

カスカイスには参加型予算を担う専門部署が設置されている。2013年に市民参加課（Divisão de Cidadania e Participação ; DCIP）が新設された⁽⁵⁾。市民参加課のスタッフは10人いる。2016年には参加型予算を専門に担当する参加型予算室（Divisão de Orçamentos Participativos ; DOPA）が設置され、市民参加課のうち4人が配属されている。参加型予算室の職員は、参加型予算の制度開発や市民からの提案内容の分析、事業評価などを行っている。市民参加のワークショップや広報には市民参加課の職員全員が携わっている⁽⁶⁾。

（2）カスカイスにおける参加型予算の特徴

カスカイスの参加型予算は、冒頭でも述べたように、世界的なモデルとして注目されている。その特徴は、2つある。

第一に、民主的なプロセスを重視する協議型参加型予算制度を開発したことである。ポルトガル全土に普及したムニシールピオ主導型参加型予算の方法は、諮問型から協議型へと変遷していった。協議型の発展に大きな寄与をもたらしたのがカスカイスの参加型予算である。諮問型参加型予算は、市民に対して提案を求める一方で、決定権は与えない手法である。市民から提案された中から、採用する事業を選定し、事業実施の有無を最終的に判断する決定権は行政にある。諮問型参加型予算では、市民に委ねられた権限が限定的であり、かつ意思決定過程の透明性が低かったため、参加する市民の数が年々減っていった。緊縮財政下では、諮問型参加型予算の課題がより一層浮き彫りになった。歳出削減にともない、諮問型参加型予算を中断するムニシールピオが相次いだ。採用された事業が翌年度の予算に反映されず、市民の不満が高まった。諮

(5) カスカイスのように参加型予算に特化した部門を設置している自治体は数少ない。多くのムニシールピオでは、日本の自治体における秘書課に近い、市長を支援する部署が参加型予算を担当している。配置人数も1、2人と少ない。ポルトガルにおいて参加型予算の専門部署を設置しているムニシールピオは、参加型予算に充当する予算規模が比較的高い自治体である。カスカイスの他にパルメーラ、リスボンがある。

(6) 2023年3月17日に実施したカスカイス市の市民参加課参加型予算室に対する聞き取り調査より。

問型参加型予算よりも、民主的で透明性の高い制度が求められた。そこで開発されたのが協議型参加型予算であった。協議型参加型予算は、市民に事業の提案のみならず、決定から実施の段階まで関与させる制度である。協議型参加型予算は、2007年にリスボンではじめて創設され、2011年にカスカイスで導入された。協議型参加型予算では、参加者数は回を重ねるごとに増加した。リスボンやカスカイスにおける成功事例にならない、参加型予算を導入していた他のムニシピオにおいても諮問型から協議型参加型予算に取って代わられた (Dias 2014, Dias et al. 2022)。カスカイスの協議型参加型予算については後述するが、他のムニシピオよりも市民参加の機会が多く、透明性の高い制度として対外的に評価されている。

第二に、体系的な参加型予算の手法を確立したことである。体系的な参加型予算の手法というのは、意思決定サイクルー実施サイクルーモニタリングサイクルという参加型予算の3つのサイクルのことを指す。意思決定サイクルは、予算に盛り込む事業を市民が提案し、市民による投票によって予算化する事業（以下、受賞事業）を決定する過程である。この意思決定サイクルは、参加型予算において最も重要なプロセスであり、1年間かけて行う。実施サイクルは、受賞事業を実施する過程である。行政職員は、提案者とのやりとりを通じて、受賞後3年以内に、事業を実現させる。モニタリングサイクルは、事業のモニタリングと評価を継続的に行うことである。世界的にみても、参加型予算で実施された事業を継続的にモニタリングや評価している国や自治体は珍しい。参加型予算の対象となる事業を単年度事業に限定し、事業実施後にモニタリングや評価をしない自治体は少なくない。

Ⅲ カスカイスにおける参加型予算の手法とその成果

1 カスカイスにおける参加型予算の手法

(1) OPの概要

カスカイスにおけるムニシピオ主導型参加型予算には2種類ある。一つは、参加型予算 (Orçamentos Participativos ; 以下OPとする) である。カスカイスに居住、就学、または就労している12歳以上の市民を対象とする。もう一つは、カスカイスの公立学校を対象とする参加型予算 (Orçamentos Participativos Jovem ; 以下OPJとする) である。

OPは、市民全般に開かれた参加型予算である。OPの対象やルール、運営方法については、規則（Normas de Participação）に定められている⁽⁷⁾。規則は、運営上の課題を改善し、市民の意見を組み入れながら毎年改定される。制定・改定にはカスカイス評議会による議決が必要となる。

規則には、OPの目的が次のように定められている。「地方自治のプロセスにおいて、市民に対して、情報提供し、積極的かつ建設的な参加を促す」「市民と執行機関との距離を縮め、行政の透明性を高める」「活発で結束力のある市民社会を育成する」「市民の真のニーズと願望を知り、それに対して行政が応じる」という4つである。

こうした目的に即して、カスカイスでは、マイノリティーを含めてさまざまな立場の市民の参加を促すこと、そして市民の自治能力を向上させることを重視している。参加型予算室では、マイノリティーとされる外国人や障がい者が集う場所や施設に積極的に足を運び、OPの説明をする。外国人向けには英語とフランス語で説明している。会話や移動など参加するうえで障壁がある人に対しては、市民参加課のメンバーがサポートする。

提案者には、単に提案するだけでなく、受賞事業が実現するまで、事業の種類によっては事業の運営まで責任をもって関与することを求めている。このような行政との共同作業は、市民にとって、行政の業務や法制度について知る機会となる。行政と市民との距離が縮まる効果もある。参加型予算を通じて、市民が行政の受益者ではなく、主権者であることを自覚し、地域における主体性を引き出し、高めていくことが大切であると考えられている⁽⁸⁾。

OPでは、提案者と投票者の対象が異なる。提案者の対象は、カスカイスに居住、就学、または就労している12歳以上の市民である。投票者には、年齢制限を設けず、カスカイスに居住、就学、就労しているすべての市民を対象としている。OPに割り当てられる予算は、年間150万ユーロ以上とされている。最終的な参加型予算への予算配分額は、投票結果発表後に、市長によって提案され、カスカイス評議会の議決を得て決められる。提案者一人につき提案できる事業は一つである。一つの事業に対する上限は35万ユーロとしている。物的設備を提案する場合には受賞後3年以内に実現

(7) CASCAIS、2023、CASCAISホームページ（2023年10月14日取得、<https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/op-2023/documentos/642ae4baf1509e00a8e32a0a/>）。

(8) 2023年3月17日に実施したカスカイス市の市民参加課参加型予算室に対する聞き取り調査より。

可能な事業内容にする必要がある。

提案事業は、2018年から、2種類に分類している。学校やスポーツ団体などの組織や、特定の利用者に利益をもたらす提案をタイプAとしている。もう一方で、タイプAに当てはまらない市民全体に利益をもたらす提案をタイプBとしている。過去に組織からの提案事業に対して組織票が入り、組織にとって有利に働いたケースがあったため、提案を2種類に分けて、タイプAとBがそれぞれ競合しないように制度変更された。タイプAの事業については、提案者はその管理、運営、維持の責任を負うとする。タイプBの事業の場合は、事業の実施までに責任をもつチームをつくる必要がある。

(2) OPJの概要

OPJは、カスカイス内の公立学校における初等教育の5から9年生（10から14歳）、中等教育の10から12年生（15から18歳）が通う公立学校を対象とする参加型予算である。OPJは国家主導型参加型予算の学校レベルの参加型予算とは異なる。学校レベルの参加型予算は、ポルトガル全土の公立学校に導入を義務付け、教育庁から参加型予算の財源として補助金が各学校に交付される。他方で、OPJは、カスカイス内の公立学校を対象にしているものの導入は任意であり、その費用はカスカイスが負担する。カスカイスには初等および中等教育を担う公立学校が61校ある。2016年には試験的に4校で実施し、その後徐々にOPJを取り入れる学校が増えた。2023年3月現在では、15校がカスカイスと協定を結びOPJを導入している⁽⁹⁾。

カスカイスでは、OPJを民主主義について学ぶための教育ツールとして位置付けている。OPJの目的は「シチズンシップ教育の一貫として、青少年の人格的・社会的発達を促進する」「コミュニケーション、自律性、リーダーシップ、組織力などのスキルを身につける」「若者の起業家精神を促進する」「青少年が学校の文化や地域社会に関与することを促進する」「参加型民主主義の感覚を養い、子どもや若者が教育や地域社会に参加し自由に意見し表現をする権利を行使する」「教育機関に市民参加のためのツールを備える」とされている⁽¹⁰⁾。

(9) 2023年3月17日に実施したカスカイス市の市民参加課参加型予算室に対する聞き取り調査より。

(10) CASCAIS、2022、CASCAISホームページ（2023年10月14日取得、<https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/op-jovem202122/documentos>）。

教育の一貫であることから、OPJは基本的には生徒主体で企画・運営される。各学校に生徒によるOPJ運営チームが組織される。OPJ運営チームは、OPJの広報や実施、監視、評価を担い、全校生徒がOPJに参加するための環境を整備する。OPJの規則は、参加型予算を導入するすべての学校に共通するルールとして定められる。そのため、その規則は、各学校のOPJ運営チームが集まって策定する。OPJ運営チームの後方支援を担うのが教師チームである。生徒の主体性を重視し、OPJを円滑に運営できるようサポートする。OPJの手法には、OPと同様に意思決定サイクルー実施サイクルーモニタリングサイクルの3つのサイクルが用いられる。3つのサイクルを運営するのは、OPJ運営チームと教師チームのメンバーらによって構成されるOPJ運営協議会である。

各学校にカスカイスから配分される予算は1万ユーロである。提案事業の上限額は配分額と同様に1万ユーロとしている。OPJを通じて、地域社会に関するOPの事業提案をすることもできる。OP対象の事業の場合には、上限額は35万ユーロとなる。

(3) 3つのサイクル

OPとOPJはともに、カスカイスにおける参加型予算の3つのサイクルに基づいて運営される。ここでは、OPを中心にして3つのサイクルについて説明する⁽¹¹⁾。

① 意思決定サイクルにおける「準備」「提案の収集」

意思決定サイクルは、「準備」「提案の収集」「技術的分析」「異議申立て」「投票」「結果発表」の6つのプロセスから成る。

「準備」の段階では、前年の実績や、市民および行政職員からの意見を踏まえて、参加型予算室が中心となり、参加型予算の規則や手法、参加の方法を見直す。

「提案の収集」の段階では、提案を収集する。提案の提出方法は市民参加セッションとオンラインセッションの2通りある。ここでは、便宜的に、市民参加セッションもしくはオンラインセッションにおいて最初に提出された提案を「提案事業」とする。市民参加セッションもしくはオンラインセッションを通じて選ばれた事業を「第一段階採択事業」とする。

「提案の収集」の段階では、市民同士が協議する機会を設けている。これは、カ

(11) Dias and Sousa (2017) および、2023年3月17日に実施したカスカイス市の市民参加課参加型予算室に対する聞き取り調査の内容に基づく。

スカイス特有の方法である。行政職員にとっては、手間のかかる作業ではあるものの、参加型民主主義を強化するために必要な意思決定過程であると認識されている。市民にとっては、他の人の意見を取り入れることで自らの提案をより洗練したものにすることができると考えられている。

市民参加セッションは、フレグジエアごとに2回ずつ、カスカイス全体で1回実施する。カスカイスにはフレグジエアが4つ存在するため、全てを足し合わせると市民参加セッション開催回数は9回になる。提案者は、自分が居住もしくは就学、就労するフレグジエアもしくは、カスカイス全体対象の市民参加セッションに参加する。市民参加セッションごとに、提案者を5から7までの人数でテーブルに分ける。提案者は割り当てられたテーブルにおいて自らの提案について発表して、他の提案者の発表も聞く。提案者同士で議論をして、テーブルごとに1つの提案を選ぶ。最終的には、市民参加セッションごとに、タイプAとタイプBからそれぞれ3つ、合計で6つの第一段階採択事業を選ぶ。9回分のすべての市民参加セッションを合わせると54の第一段階採択事業が集められる。

市民参加セッションは市民参加課にとって一大行事である。市民参加セッションの運営には、他の部署の職員がボランティアとして関わる。市民参加セッションは3時間を要する。平日の日中に働く市民に配慮して、市民参加セッションは休日もしくは平日の夕方に開催している。

オンラインセッションに集められた提案事業は、カスカイスのホームページにその情報が掲載される。オンラインセッションを通じて、提案事業に対する住民からの投票を経たうえで、上位6つの第一段階採択事業が選ばれる。こうして、市民参加セッションから54、オンラインセッションから6、両者を合わせて60の第一段階採択事業が集められる。ただし、60という第一段階採択事業の数は目安であり、各年において変動することがある。

② 意思決定サイクルにおける「技術的分析」「異議申立て」「投票」「結果発表」

「技術的分析」では、市民参加セッションとオンラインセッションを通じて選ばれた60の第一段階採択事業について、提案者とのやりとりをしながら行政職員によって実現可能性分析がなされる。事業の予算や工期を見積もり、既存の事業との関係などを調べる。第一段階採択事業の技術的分析を担うのは、カスカイスの各担当部署である。例えば、高齢者福祉に関する事業であれば、福祉部門の担当者が技術的分析をする。第一段階採択事業の分野は多岐に渡るため、行政職員総出で技術

的分析に取り組むことになる。技術的分析の結果は、カスカイスのホームページに掲載される。工期が3年以内に収まらない場合や、カスカイスやフレグジーアですでに実施している事業と重複する場合には不採択とされる場合がある。

不採択とされた提案者に対しては、技術的分析の結果公表後10日営業日以内に「異議申立て」をする期間を設けている。参加型予算室とのやり取りを通じて修正し、条件を満たすことができる場合には、不採択から採択に変更される。「技術的分析」で採択された事業を「第二段階採択事業」とする。

「投票」は、「提案の収集」と「技術的分析」を経て、最終選考に残った第二段階採択事業を対象に行われる。参加型予算室のスタッフは、第二段階採択事業のビデオやパンフレットを作成して、オンラインや街頭活動などを通じて投票を呼びかける。投票者には、2票の賛成票と1票の反対票が与えられる。タイプAとタイプBの両方に賛成票もしくは反対票を投じることができる。ただし、反対票を投じる場合には、別のタイプだとしても賛成票を投じることができない。ポルトガル国内外において参加型予算の投票に、反対票を設けているケースは珍しい。これまでの実績では反対票は数票にとどまり、反対票が賛成票を上回ったことはない。反対票がある事業については、賛成票の票数から差し引かれる。

受賞事業は、予算の範囲内で、タイプAとタイプBのそれぞれ投票数の多い順に決められる。受賞事業を決める際には、公平性の観点から、次のような規定がある。偏りを防ぐために、特定の地域やテーマに関わる事業がその年の総予算の3分の1以上になることは認められない。受賞するには「投票」段階で500票以上を獲得する必要がある。

「結果発表」は、カスカイス評議会によって主催される公開の表彰式で行われる。受賞事業は、翌年の予算に組み込まれる。予算は、カスカイス評議会によって提案され、カスカイス議会の議決を得る必要がある。

③ 実施サイクルとモニタリングサイクル

実施サイクルにおいては、提案者と市民参加室の職員および担当行政職員との綿密なやり取りがなされる。提案者と当該事業の担当行政職員による会議が設けられ詳細な事業計画がつけられる。建設事業であれば、技術者が同伴して現場調査をする。こうした事業実施過程を通じて、市民と行政の関係を築くことが重要であるとされている。提案者にとっては法律や公共政策など行政に関わることを知る機会になり、行政職員にとっては市民に向き合い、市民参加の重要性を再認識する機会と

なるという。

モニタリングサイクルでは、採択事業が完全に終了するまで継続的なモニタリングと事業評価が行われる。例えば、採択された事業が、建物の場合には、その建物を使うことができない状態になるまでモニタリングをする。これまでに採択された事業のモニタリングと事業評価は参加型予算室が担当している。

2 カスカイスにおける参加型予算の成果

(1) OPの実績

表4は、OPの意思決定サイクルにおける事業数および予算額を示したものである。新型コロナウイルスによるパンデミックの影響を受けて2020年にOPは一時中断された。2021年には、すべてオンラインに代えてOPが再開された。2022年からは従来通りの方法で行っている。表4から、OPの実績として次のことがいえる。

第一に、12年間のOPの実践により、5,109万ユーロの予算が投入され、218の受賞事業が実現したことである。カスカイスでは、「自治体の500㎡ごとに1つのOPの受賞事業がある」と言われているほど、市民にとって受賞事業が身近にある。多くの市民が普段の生活の中でOPの必要性を実感している。

第二に、提案事業の数が、OP開始から大幅に減ることなく、毎年80以上を維持していることである。パンデミック前の2019年には過去最大の266となった。提案事業の数は、参加型民主主義のバロメーターの一つとして捉えることができる。地域社会におけるニーズを発見し、そのニーズを公共政策に取り入れようとする市民の政治参加の姿勢が反映されている。

第三に、投票数が増加傾向にあることである。2011年から2019年まで、2018年を除いて上昇している。2019年は提案事業および第二段階採択事業が例年に比べて多かったこともあり、投票数は13万票を超えた。2021年にOPが再開した時に投票数は少し落ち込んだものの、2022年には約12万票集まった。投票数もまた、参加型民主主義のバロメーターの一つである。投票は、市民が地域社会において必要性が高いと判断した事業に対して、意思表示をする行為である。投票数の増加は、OPに対する市民の意識が高まっていることの現れである。

第四に、OPに配分される予算が徐々に増えていることである。カスカイスではOPに最低でも150万ユーロを充当することが規則に定められている。実際には、2015年と2016年には基準額の2倍以上、2017年からは3倍以上に増大している。市民のO

表4 カスカイスにおけるOPの実績

単位：件数

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	合計
提案事業	133	84	101	81	81	115	85	93	266	—	116	147	1,302
第一段階採択事業	48	48	47	43	46	57	58	61	99	—	85	56	648
第二段階採択事業	30	32	26	31	40	37	36	39	65	—	57	37	430
投票数	6,903	23,198	33,715	41,005	55,919	58,567	91,655	78,449	139,349	—	108,288	122,835	759,883
受賞事業	12	15	7	9	21	24	27	24	37	—	22	20	218
予算（万欧元）	210	250	150	150	402	420	630	580	1,020	—	700	597	5,109

出所：CASCAIS、2023、CASCAISホームページ（2023年10月14日取得、<https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/projetos-vencedores>）より筆者作成。

Pに対する意識の高まりに応じて、市長はOPの予算を増やしてきた。

（2） OPの受賞事業の内容

続いて、OPの受賞事業の内容をみていきたい。表5はOPの受賞事業を、用途と分野に分類したものである。縦軸の用途別の支出額をみると、最も多いのが施設整備であり、公園等整備、車両購入がそれに続いている。

施設整備のほとんどは既存の公共施設の改修や増設に充当されている。施設整備に充てられた事業を分野ごとにみると、教育や、福祉、スポーツ振興、文化振興などに活用されている。例えば、教育分野では、2014年に小学校のアスベスト除去事業がある。校舎の屋根に設置されていたアスベストのシートを除去する事業である。他にも、2017年に受賞した児童・青少年図書館の改修事業がある。これは図書館の一部のスペースをバリアフリーで安全性や環境に配慮したかたちに改修するものである。これらのように、教育分野の施設整備であっても、環境や市民の安全、バリアフリーが意識された受賞事業が多数ある。

公園等整備は、学校や地域の公園や広場を対象に、緑地化や、森林や庭園、農園の整備などを行う事業である。中でも、2012年に受賞したコミュニティ・ガーデンは、広い年齢層の市民から親しまれている。カスカイスが所有する公園や緑地を利用し、市民に対して無料で提供されている。OPの予算を使い、土地を30㎡の区画に分けて、道具やコンポスト、水道が整備された。コミュニティ・ガーデンは、市民同士が交流し、学習する場になっている。環境に配慮した有機農業や有機園芸を学ぶことができる。

車両購入の多くは消防に関わる受賞事業に充当されている。消防団の資金不足はポルトガル全土における課題である。消防団は、国に対して老朽化した消防車や救急車を更新するための財政措置を要望してきたものの、緊縮財政などの影響で実現しな

表5 カスカイスにおけるOPの受賞事業の分類

	教育		福祉		消防		スポーツ振興		文化振興		コミュニティ		環境		観光		合計	
	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ
施設整備	38	720	6	205	5	160	9	262	14	318	6	157	1	35	0	0	79	1,856
設備整備	9	123	9	212	3	89	9	175	1	30	3	72	4	75	1	4	39	782
公園等整備	5	119	9	156	0	0	6	166	0	0	4	106	18	446	0	0	42	994
道路整備	1	35	13	284	0	0	0	0	1	30	0	0	1	10	0	0	16	359
車両購入	1	5	5	101	18	530	7	156	0	0	3	58	0	0	0	0	34	850
講習等	4	111	3	90	1	30	0	0	0	0	0	0	1	35	1	30	10	296
合計	58	1,114	45	1,048	27	809	31	759	16	378	16	393	25	602	2	34	220	5,137

出所：CASCAIS、2023、CASCAISホームページ（2023年10月14日取得、<https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/projetos-vencedores>）より筆者作成。

かった。2015年に受賞したアルカビデチェ消防団にはじまり、カスカイス各地の消防団がOPを通じて車両購入を提案し、受賞している。

（3）カスカイスにおける参加型予算の成果

ここでは、全体の総括として、OPを中心にカスカイスの参加型予算について若干の考察を述べる。カスカイスにおける参加型予算の成果には、次のことが挙げられる。

第一に、参加型予算によって潜在化している社会的ニーズを顕在化させ、間接民主主義を補う機能をもつ。社会的ニーズが多様化する中で、ムニシーピオ評議会やムニシーピオ議会ではそうしたニーズを十分に把握し汲み取ることが難しくなっている。参加型予算は、潜在化しているニーズを公共政策に反映させる機能を有する。

第二に、協議型参加型予算が住民自治の強化につながっている。協議型参加型予算は、市民に対して提案から実施までの決定権を委譲する制度である。カスカイスの協議型参加型予算の特徴は、市民の主体性や自治権を尊重して、徹底した情報公開によって透明性を高め、提案者が納得するまで行政側が丁寧な対応をすることである。例えば、「技術的分析」の結果に不服がある場合には行政から説明を受け、条件に合わせて修正することができれば採用につなげることができる。受賞事業を実施する際には、提案者の希望に沿うように、時間をかけて提案者と面談して事業計画を立て、実現に結びつけている。協議型参加型予算に参加することによって、市民が主権者であることを自覚し、政治参加への意識を高めていると考える。

第三に、市民と行政との共同学習・作業を通じて相互理解が深まり、両者の中で連帯感が生まれることである。市民と行政が、互いに知識や情報、経験を共有し合うことによって提案事業を具現化し、受賞事業を実現することができる。市民と行政との共同学習・作業によって、市民は行政が直面している課題を知ることができ、行政職

員は地域社会における課題やニーズを知ることができる。

第四に、参加型予算を通じて、カスカイスの行政全体における透明性が向上したことである。市民参加課は、市民からの信頼を高めるために、参加型予算の全過程における情報をホームページで開示している。こうした市民参加課の取り組みは、市長によって評価され、すべての部門において情報公開が積極的に進められるようになった。

第五に、地方政府に対する信頼が高まったことである。カスカイスにおいて参加型予算を導入した背景には、地方選挙の棄権率が高く、地方政府や議会に対する市民からの信頼が低いという課題があった。地方選挙の棄権率は、参加型予算がはじまる前の2009年と、直近の2021年を比べると、それぞれ55.9%、55.4%と高止まりである。棄権率を下げることについては課題が残るものの、参加型予算に対する信頼は高い。

カスカイス市が2016年に実施したアンケート調査によると、次のような結果であった。「カスカイスが受賞したプロジェクトを遂行してくれると信じている」という質問に対して、回答者の87.7%が6段階のうち、5、6と評価した。また、「参加型予算が地域開発に良い影響をもたらしている」という質問に対して、回答者の86.2%が6段階のうち、5、6と評価した (Sousa et al. 2019)。

おわりに

本稿では、ポルトガルの地方自治制度について概説したうえで、カスカイスを中心に参加型予算の特徴と成果について論じた。最後に、近年日本で参加型予算への関心が高まっていることから、カスカイスの参加型予算から日本への示唆を述べたい。

第一に、ポルトガルが諮問型から協議型に転換したように、日本においても協議型参加型予算の制度を開発し普及させることが求められる。日本には参加型予算に類似する代表的な制度に、東京都の「都民による事業提案制度」(以下、都民提案)がある。都民提案は、ポルトガルの諮問型参加型予算に近いものであると考える。協議型参加型予算に比べて、都民提案は、市民に委譲する権限が限定的であり、意思決定過程における透明性が低い。市民はアイデアを提供し、自治体職員が投票の対象となる事業を審査し、事業を具体化する。審査や提案を事業化する過程において自治体職員が提案者の意見を聞き協議する機会は設けられていない。協議型参加型予算に転換することによって参加型民主主義を強化し、カスカイスのような成果が期待できると考えられる。

第二に、体系的な参加型予算の手法を開発し、それを担う体制を整備することである。意思決定サイクル—実施サイクル—モニタリングサイクルという3つのサイクルで参加型予算を運用する手法を日本で開発することが求められる。3つのサイクルを導入するためには、参加型予算を担う行政体制の見直しが必要となる。カスカイスでは、地方自治の強化という目的に即して、参加型予算の担当部署を市民参加課に置いている。他方で、東京都では、財政課が都民提案を担っている。市民参加に積極的な部署を参加型予算の担当にすることによって、市民の主体性を重視し、市民に寄り添った制度が構築されると考える。

ポルトガルやカスカイスにおける参加型予算の変遷をみてきたように、実践の中で参加型予算の制度は進化を遂げている。今後の日本における参加型予算の行方が注目される。

(ふじわら はるか 福島大学経済経営学類准教授)

キーワード：参加型予算／民主主義／ポルトガルの財政

【参考文献】

- Abrantes, Pedro, et al.(2018)“The Schools Participatory Budgeting(SPB) in Portugal”, Dias, Nelson(Org.) *Hope for Democracy : 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Faro, Portugal: Epopeia Records and Oficina, pp.469-476.
- Allegretti, Giovanni, et al.(2021)“On the Verge of Institutionalisation? Participatory Budgeting Evidence in Five Italian Regions”, *Financial Journal*, Volume 13, Number 2, pp.25-45.
- Allegretti, Giovanni(2022)“CEPA strategy guidance note on participatory budgeting”, United Nations Department of Economics and Social Affairs (2023年10月12日取得、<https://publicadministration.un.org/Portals/1/Strategy%20note%20participatory%20budgeting%20January%202022.pdf>) .
- Cabannes, Yves(2021)“Contributions of participatory budgeting to climate change adaptation and mitigation: current local practices across the world and lessons from the field”, *Environment and Urbanization*, Volume 33, Issue 2, pp.354-375.
- Cabannes, Yves, and Lipietz, Barbara(2018)“Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics”, *Environment and Urbanization*, Volume 30, Issue 1, pp.1-18.
- Cascais Ambiente(2018)“Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030 Cascais”, Cascais.
- Dias, Nelson(2014)“A Decade of Participatory Budgeting in Portugal: A Winding but Clarifying Path”, Dias, Nelson (ed.) *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, São Brás, Portugal: In Loco Association Press, pp.325-351.
- Dias, Nelson, and Sousa, Vanessa(2017)“A City starts with People”, Cascais Town Hall.
- Dias, Nelson, et al.(2019)*Participatory Budgeting World Atlas 2019*, Faro, Portugal: Epopeia Records and

Oficina.

Dias, Nelson, et al.(2021)*Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*, Faro, Portugal: Epopeia Records and Oficina.

Dias, Nelson, et al.(2022)“Vinte anos de Orçamentos Participativos em Portugal Entre a experimentação e a transformação”, *20 anos de Orçamentos Participativos em Portuga*, Câmara Municipal de Cascais, Portugal: Associação Oficina.

Falanga, Roberto(2018)“The National Participatory Budgeting in Portugal: Opportunities and Challenges for Scaling up Citizen Participation in Policymaking”, in Dias, Nelson (ed.), op. cit. , pp.447-466.

兼村高文・洪萬杓（2016）『市民参加の新展開 — 世界で広がる市民参加予算の取組み』イマジン出版.

小林恵実（2022）「ブラジルにおける緊縮財政下での参加型予算の影響と限界」横浜国立大学大学院国際社会科学府博士論文.

小池洋一（2014）『社会自由主義国家 — ブラジルの「第三の道」』新評論.

中田晋自（2017）「フランスの都市自治体における参加型予算の実践 — レンヌ市における地域民主主義改革（2014－15年）の事例」『愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・国際学編）』第49号、pp. 31－56.

OECD(2015)“Recommendation of the Council on Budgetary Governance”, OECD Legal Instruments, OECD-LEGAL-0410, OECD, Paris（2023年10月12日取得、<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410>）.

Paz, Carlos(2018)“Youth Participatory Budgeting – Portugal”, in Dias, Nelson (ed.), op. cit. , pp.479-490.

Silva, Carlos Nunes(2004)*Portugal-Sistema de Govern Local*, Institut de Ciencies Politiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona and Diputació de Barcelona.

Silva, Carlos Nunes(2017)“Political and Administrative Decentralization in Portugal”, in Silva, Carlos Nunes and Buček, Ján (ed.), *Local Government and Urban Governance in Europe*, Cham, Switzerland: Springer International Publishing, pp.9-32.

Sintomer, Yves, et al.(2008)“From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 32, Issue 1, pp.164-178.

Sintomer, Yves, et al.(2016)*Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*, Abingdon, United Kingdom: Routledge.

Sousa, Vanessa, et al.(2019)“Production and Transfer of Knowledge Between Citizens and Local Governments in Democratic Participatory Processes: The Case of the Participatory Budget in Cascais”, *The Role of Knowledge Transfer in Open Innovation*, Hershey, United States: IGI Global, pp.300-318.

Wampler, Brian(2007)*Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, University Park, United States: Pennsylvania State University Press.

Wampler, Brian, and McNulty, Stephanie(2021)*Participatory Budgeting in Global Perspective*, Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

山崎圭一（2009）「ブラジルの都市自治の新手法 — 『参加型予算』の動向と課題」住田育法監修『ブラジルの都市問題 — 貧困と格差を越えて』春風社.

（財）自治体国際化協会（2005）「ポルトガルの地方自治」『CLAIR REPORT』No. 274（2023年10月14日取得、https://www.clair.or.jp/j/forum/pub/dynamic/clair_report.html?limit=20&fyb=2001,2005）.

中央の動き

◎花粉症対策で初期集中対応パッケージ — 政府

政府は10月11日、花粉症に関する関係閣僚会議を開き、「花粉症対策・初期集中対応パッケージ」をまとめた。今年5月に発表した「花粉症対策の全体像」を受けて発生源対策、飛散対策、発症・曝露対策について示した。具体的には、スギ人工林の伐採・植替の加速化に併せて花粉の少ない苗木の生産を拡大する。また、スギ花粉飛散量の予測では花芽調査情報の詳細化や花粉飛散量の標準的な表示ランクの設定、飛散防止剤の実証試験・環境影響調査などを実施する。併せて、花粉症治療では診療ガイドラインを改訂するほか、免疫療法治療薬を2025年度から倍増、さらに花粉対策に資する商品の認証制度を実施する。

一方、政府は10月13日、新たな「全国森林計画」（2024～39年度）を閣議決定した。都道府県知事が策定する地域森林計画の指針となるもので、花粉発生源対策の加速化を盛り込んだ。このほか、盛土安全対策や木材合法性確認の取組強化、林業労働力の確保、高度な森林資源情報の整備・活用などを盛り込んだ。

◎デジタルで公共サービス・地域経済を活性化 — 政府

政府は10月11日、デジタル行財政改革会議の初会合を開いた。急激な人口減少社会に対応するためデジタルを活用して公共サービスの維持・強化と地域経済の活性化を図る方策を検討する。会議で岸田首相（議長）は、デジタル行財政改革の3本柱に①デジタルによる質の高い公共サービスの提供②デジタル活用を阻害している規制・制度の徹底した改革③EBPM（証拠に基づく政策立案）を活用した予算の見える化による事業・基金の見直し——を挙げた。その上で、各担当相に「国・地方のデジタル基盤の統一化・共通化」（総務相等）、「地域交通の担い手不足対策」（国交相）、「介護事業者向けのDX支援」（厚労相）、「避難所等でのマイナンバーカード活用」（防災担当相）などを指示した。

また、全国知事会と全国市長会は10月5、6日、それぞれ自治体情報システム標準化で緊急提言を発表した。各自治体は2025年度末までの標準準拠システムへの移行を進めているが、デジタル基盤改革支援補助金で超過負担が見込まれるとして予算の大幅拡充と適切な移行期限を設定するなどの柔軟な対応を求めた。

◎認知症対策で「幸齢社会」実現会議 — 政府

政府は10月12日、第2回認知症と向き合う「幸齢社会」実現会議を開き、「認知症基本法の施行準備に向けた都道府県・市町村の取組支援」を提示した。国の

認知症施策推進基本計画を受けて都道府県と市町村が各計画を策定（努力義務）する。このため、計画策定準備のための財政支援のほか、基本法の解説冊子の作成と自治体からの相談窓口を設置。さらに、身寄のない高齢者の住まい支援や高齢者の消費者被害防止への対応、認知症治療の早期発見・早期介入、検査・医療提供体制の整備などに取り組むとした。

一方、内閣府は10月20日、がん対策に関する世論調査を発表した。がん検診（2年以内）は43%が受けたが、56%は受けていなかった。健診を受診した理由では「身近な人ががんに」（29%）、「健康診断ですすすめられた」（28%）が多く、受診しない理由では「いつでも受診できる」（24%）、「経済的に負担」（23%）が多かった。また、がん治療（2週間に1度通院）があっても働き続けられるかについて、「そう思わない」が54%と過半数を超えた。その理由では、「両立が体力的に困難」（28%）、「代わりに仕事をする人がいない」（22%）が多かった。

◎自治体のグリーンインフラで実践ガイド — 国交省

国交省は10月16日、自治体等のための「グリーンインフラ実践ガイド」を公表した。「グリーンインフラ推進戦略2023」で示したネイチャーポジティブやカーボンニュートラル、ネットゼロなどを実装するため、多様な地域主体で必要とされる背景や実践時の基本的考え方を解説。併せて、自治体による行政計画への位置付け、官民連携・分野横断による事業の実施手法などのプロセスを示した。具体的には、①都市部では緑や水辺の創出・活用を通じて気候変動への適応、居心地よく歩きたくなるまちなかづくり②郊外部では緑や水辺の保全・管理・再生を通じて流域治水、生態系ネットワークの構築、交流・コミュニティ形成③農山漁村部では自然環境の保全・管理を災害に強い地域づくりと産業の振興につなげる——などを示した。

また、国交省は10月19日、移住・二地域居住等促進専門委員会を発足させた。今年7月に閣議決定された新たな国土形成計画で地方への人の流れの創出・拡大が掲げられた。これを受けて専門委では、移住・二地域居住を促進するための施策を検討する。

◎いじめ防止へ自治体の指導・助言を強化 — 文科省

文科省は10月17日、不登校・いじめ緊急対策パッケージを発表した。不登校児童数が小・中学校で約30万人、学校内外で相談・指導を受けていない小・中学生は約11万人と過去最多、いじめ重大事態も923件（2022年度）と過去最多を更新した。このため、いじ

めの重大事態化を防ぐための早期発見・早期支援と個別自治体の指導・助言などを強化する。また、アプリ等による「心の健康観察」の推進と子どものSOS相談窓口の周知、課題を抱える重点配置校へのスクールカウンセラー・ソーシャルワーカーを配置・充実する。さらに、重大事態の未然防止に向けた国の個別サポートチーム派遣、首長部局からのアプローチによるいじめ解消の仕組づくりなどを盛り込んだ。

また、岸田首相は10月16日の不登校対策推進本部等合同会議に出席。こどもの安全・安心対策として、①教育・保育業界の性被害防止の取組促進のため先進事例周知や業界のガイドライン作成支援②同性被害防止の法制度が実効的な仕組となるよう早急に検討③子供一人一人のICT端末を活用し早期発見と支援を行う心の健康観察の推進——などを関係大臣に指示した。

◎処遇やデジタル化などで公務員制度検討会——総務省

総務省は10月17日、社会の変革に対応した地方公務員制度のあり方検討会を発足させた。地方公務員制度の理念やその実現のための手法のあり方を検討する。具体的には、①人材確保に向けた処遇改善策②デジタル化を踏まえた働き方改革——などを議論。2025年度末をめどに取りまとめる。

また、総務省は9月29日、ポスト・コロナ期の地方公務員のあり方研究会の報告書を公表した。少子高齢化・デジタル社会の進展を踏まえ現行の「人材育成基本方針」の全面改正を示した。具体的には、①リスクリテラシー・スキルアップが必要となる人材を計画的・体系的に育成するための育成プログラムの整備②新卒者に限らず多様な経験、スキル、専門性を持った人材を確保するための経験者採用の実施③全ての職員がワーク・ライフ・バランスを保ちながら能力を最大限発揮できる職場環境の整備——などを挙げた。併せて、デジタル人材の育成・確保に関する留意点として①求められるデジタル人材像の明確化②育成・確保すべき目標の設定③デジタル人材の基本方針実施体制の構築④人材確保が困難な市町村の支援——などを示した。

◎新たな循環型社会形成計画策定で意見具申——環境省

環境省の中央環境審議会は10月17日、新たな循環型社会形成推進基本計画策定のための指針を環境相に意見具申した。循環経済への移行推進に向け脱炭素型資源循環の施策を政策パッケージとして示したもので、①資源確保・生産・流通・使用・廃棄の各段階で資源循環を実施②地域の再生可能資源を継続的に地域で活用③ライフサイクル全体で資源循環・廃棄物管理基盤の強靱化と適正処理・環境再生——などを提言した。

また、中央環境審議会の部会は10月3日、第6次環境基本計画（2024～30年）策定に向けた中間とりまとめを公表した。持続可能な循環共生型の社会実現のための「重点戦略」に①「新たな成長」を導く持続可能な生産と消費を実現するグリーンな経済システムの構

築②自然資本を軸とした国土のストックとしての価値の向上③環境・経済・社会の統合的向上の実践・実装の地域づくり④「Well-being」を実感できる安全・安心、健康で心豊かな暮らしの実現⑤「新たな成長」を支える科学技術・イノベーション——などを掲げた。

◎価格高騰支援金の確保など要請——国・地方協議の場

国と地方の協議の場（今年度第2回）が10月19日、首相官邸で開かれた。協議の場では、①デジタル行財政改革②こども・子育て政策③マイナンバー総点検——をテーマに議論が行われた。

冒頭、岸田首相が「物価高から国民生活を守るとともにコストカット型経済から持続的質上など新たなステージへの転換を確実に進めたい」と述べた。また、鈴木総務相は「来年度の地方一般財源総額をしっかりと確保する。こども・子育て政策の強化は国と地方が車の両輪となって取り組むべきで関係省庁と連携し地方財源を確保する」と述べた。これを受けて村井全国知事会長は、電力・ガス・食料品等価格高騰重点支援地方交付金の総額確保と最低賃金のさらなる引上げ、来年度の地方一般財源総額の今年度同額水準の確保・充実を要請した。このほか、六団体側から「こども・子育て政策実施では地域間格差が生じないよう地方財源も含めて確実に財源措置する」（全国市長会）、「東京一極集中是正と地方分散型の国づくり実現のためデジタル人材の育成・確保を国が加速化する」（全国町村会）、「主権者教育の推進と議会のデジタル化」（全国道府県議会議員会）などの意見が出た。

◎地方公務員にも「在宅勤務等手当」——総務省

総務省は10月20日、政府の人事院勧告完全実施の決定を受けて地方公務員の給与改定の取扱いを通知した。各自治体に対し、人事委員会の給与勧告を踏まえ地域の民間給与等を勘案し対処するとともに、不適正な諸手当などの適正化も要請。また、会計年度任用職員の給与改定は常勤職員の給与改定に準じて対処するとともに、2024年度から在宅勤務等手当を新設するとした。このほか、①在宅勤務等手当の新設は地方自治法改正を踏まえ対処②フレックスタイム制の柔軟化は国の取組を考慮し判断する——よう求めた。

一方、全都道府県と政令市の人事委員会給与勧告が10月19日、出そろった。全団体が月給とボーナスの引上げを勧告した。改定率は、都道府県では大阪の1.21%が最も高く、新潟の0.74%が最も低い。政令市では、名古屋市の1.06%が最も高く、新潟市の0.6%が最も低かった。ボーナスは43都道府県と全政令市が0.10か月とした。人事院が初任給など若年層に重点を置いたのを受けて大半が準じたが、「選択的週休3日」については対応が割れた。新設される在宅勤務等手当は約半数の団体が創設に向けた検討などに及じた。

（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657号 2023年10月 公益社団法人 北海道地方自治研究所

鋭角鈍角 「巻き込まれること」と「見捨てられること」

同志社大学政策学部教授 吉田 徹

ダイバーシティ研究会 座談会

女性公務員のキャリア形成 — 先輩管理職からのメッセージ —

旭川市女性活躍推進部長 片岡 晃 恵

苫小牧市福祉部長 白川 幸子

札幌市市民文化局長 前田 真子

北海道大学公共政策大学院教授・当研究会主査 山崎 幹根

北海道大学公共政策大学院准教授・当研究会メンバー 馬場 香織

探訪 北の風景 115 焼尻サフォークの偉業 留萌管内羽幌町 青木 和弘

第38回 地域政府と政策を考える研究会

戦後北海道の政党政治における「革新」の構想と戦略 — 横路家二代の政党指導から —

北海道大学大学院法学研究科 准教授 前田 亮介

散射韻 「おじさん政治」変える時だ

チャレンジ！ 議会改革 12 「やりたいことを実現する手段」としての「議員になる」

という選択肢 浦幌町議会議員 竹田 風子

北海道の動き<2023・8・1～31>

新潟自治 第97号 2023年10月 公益社団法人 新潟県自治研究センター

特集 自治体のDXと住民生活

「手段としてのDX」の推進 — 先行する三条市・燕市の模索 —

新潟県自治研究センター 理事・研究主幹 齋藤 喜和

見附市のICT推進戦略 市民ファーストを重視

新潟県自治研究センター 理事・研究主幹 種 田 和 義

「ICT教育」の現状と課題 — GIGAスクール構想・現場を探る —

新潟県自治研究センター 常務理事・研究主幹 榎 口 敏 行

進化する人工知能・生成AI チャットGPT、行政導入の効果と懸念

新潟県自治研究センター 研究員 岡 田 浩 人 (新潟野球ドットコム 記者)

混乱極めるマイナンバーカード 国民生活を豊かにするデジタル化政策を

新潟県自治研究センター 常務理事・研究主幹 長 沢 正 一

NEWS東西南北 リポート

家庭でも仕事でも活躍できる社会を目指して

公益財団法人 新潟県女性財団 理事長 畠 山 典 子

「SDGs」行動ビジョンと「あんしんスマイルプロジェクト」

新潟県労働金庫 営業推進部長 高 橋 茂 徳

特別寄稿 “水の都新潟”復活を考える 元・新潟県知事 平 山 征 夫

〔連載〕 地方財政用語の解説

第61回 新潟県及び県内市町村の公債費負担状況 — 健全化判断比率と金融政策の視点

立教大学経済学部教授 池 上 岳 彦

とちぎ地方自治と住民 第607号 2023年10月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 グレーゾーンの実態から考える これからの社会とは

自治研センター理事 (栃木県高等学校教職員組合書記長) 鯉 沼 正 行

地方議会改革の要諦は何か — 議会事務局の先駆的取り組みを素材にして —

宇都宮大学地域デザイン科学部教授 中 村 祐 司

物価上昇で「暮らし悪化」 — 令和5年度県政世論調査結果 —

自治研センター副理事長 加 藤 正 一

世界のランクから見た日本のちょう落振り 元栃木市長 (弁護士) 鈴 木 俊 美

地域短信

栃木県ホームページ拾い読み (2023年9月)

2022年度都道府県普通会計決算の概要 (総務省自治財政局)

2022年度市町村普通会計決算の概要 (総務省自治財政局)

編集部

自治権いばらき 第150号 2023年10月 公益社団法人 茨城県地方自治研究センター
[一般社団法人茨城県労働者福祉協議会主催]

[2023年7月25日] 2023年度拡大役員研修会

基調講演 労働者協同組合の概要と「協同労働」の可能性

講演1 世界の労働者協同組合、日本のワーカーズコープと労福協及び他の協同組合との連携について

講演2 日本労働者協同組合（ワーカーズコープ）連合会センター事業団 東関東事業本部（茨城）の実践

連載 どうなる食・農・地域～農政記者から見た現状と課題

第6回 「食料・農業の実態と今後の方向」 農政ジャーナリスト 伊本克宜

埼玉自治研 第62号 2023年9月 公益財団法人 埼玉県地方自治研究センター
自治のかぜ 「『このまちで良かった』みんな輝く 未来共創のまち とだ」の実現に向けて
戸田市長 菅原文仁

特集 公開セミナーの記録

良い社会をつくる公共サービスを考える7・14埼玉集会「安心・安全の社会保障」

日本労働組合総連合会総合政策推進局長 佐保昌一

シリーズ 埼玉の歴史33 春日部市 春日部市教育委員会 社会教育部文化財課

自治研ちば 第42号 2023年10月 一般社団法人 千葉県地方自治研究センター
巻頭言 「ひとが輝き幸せつなぐきみつ」の実現をめざして 君津市長 石井宏子
千葉県地方自治研究センター 講演会 国際情勢と日本外交のあり方

敬愛大学 国際学部教授 水口章

企画記事 千葉県都市部の共生と自立 ～大学という「リソース」をどう活かすか

流通経済大学副学長・社会学部教授 龍崎孝

企画記事 若い選手の力で大多喜町を盛り上げ新たな魅力づくりをめざす

一般財団法人SDGs大多喜学園 理事 久場善博

市議会報告 高齢者福祉施策にこだわって 住みなれたまちで暮らしたい

館山市議会議員 鈴木順子

公共の担い手 地域が繋がり助け合う共助の街を目指して

NPO法人輝け酒々井まちづくり研究会 理事長 山本 孝一
シリーズ千葉の地域紹介 館山市 夢と希望の持てる笑顔あふれる館山

館山市総合政策部
新聞の切り抜き記事から 研究員 井原 慶一

自治研かながわ月報 第204号 2023年10月

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター
巻頭言 関東大震災100年に思う、阪神・淡路大震災を風化させない取り組みの大切さ
蓼沼 宏 幸 (神奈川県自治研センター副理事長／自治労神奈川県本部中央執行委員長)
自治体と取り組む自動運転車の現状と将来へのアプローチ

日本大学理工学部交通システム工学科 特任教授 藤井 敬宏
神奈川県内の人口の特徴から 「地域」とは何かを考える【後編】
鳴門教育大学准教授 畠山 輝雄

相模原 創ろう、市民自治のゆたかな社会 第27号 2023年9月

相模原地方自治研究センター
相模原地方自治研究センター設立20周年記念号
設立20周年を迎えて 相模原地方自治研究センター理事長 武田 秀雄
相模原自治研活動の総括と課題
相模原地方自治研究センター副理事長 田中 充
設立20周年記念講演記録 SDGsの理念から見る地域・自治体
法政大学社会学部社会政策科学科准教授 谷本 有美子
設立からのあゆみ

信州自治研 第380号 2023年10月

長野県地方自治研究センター
みんなで育ち、育てるまちへ～地域に支えられ、安心して子育てのできる小布施町～
小布施町における子育て・子ども支援について (ファミリーサポート事業を中心に)
小布施町教育委員会 子ども支援係 子ども家庭支援センター準備室長
関口 和人

担い手としての関係人口創出の新しいしくみ — 当事者意識を生み出す「仕様書」／塩尻市の事例 — 大正大学地域構想研究所 主任研究員 中島 ゆき
筆のすさび⑥② 父とも兄とも 科学を求めて 強さんの死

元信濃毎日新聞記者 横山 悟

自治研とやま 第126号 2023年10月 公益社団法人 富山県地方自治研究センター
講演 デンマークとドイツの小さなエネルギー — 風力・バイオガス・小水力発電 —
富山国際大学現代社会学部教授 上坂 博 亨
自治体報告 LRTによるまちづくりについて～路面電車南北接続事業～
富山市交通政策課
報告 戦後農政の転換と富山県農業・農村のゆくえ(3)

公益社団法人富山県地方自治研究センター理事長／富山大学名誉教授 酒井 富夫

月刊「地方自治みえ」 第376号 2023年10月 三重県地方自治研究センター
「餅は餅屋」の災害対応の要 — 被災者支援の混乱を止めるために自治体に求められる役割 —
大阪公立大学大学院文学研究科准教授 菅野 拓

フォーラムおおさか 第174号 2023年10月 P L P 会館 大阪地方自治研究センター
2023年の世間 P L P 会館 大阪地方自治研究センター研究員 尹 誠 國

徳島自治 第120号 2023年9月 公益社団法人 徳島地方自治研究所
巻頭言 沖縄の現状から考える

徳島地方自治研究所 副理事長 鈴木 圭 吾

第17回徳島地方自治研究集会

記念講演 講演録 今後のあるべき自治体政策～地域住民のための公共サービス～

同志社大学政策学部 教授 山谷 清 志

現場報告

「徳島市ごみ収集業務の外部委託」

徳島市職労連 田中 重 彰

「徳島県立病院の施設管理の現状」

徳島県病院局労組 黒田 耕 司

人権三法施行後の人権に関する行政施策の調査結果と今後の課題

徳島地方自治研究所 理事 中野 輝 行
主任研究員 山 田 みゆき

徳島の ちょっと 行きたい 見てみたい

「撫養街道をゆく(3)」～文明橋から板東へくその2>阿波のまほろば 神が宿る大麻
山～ 徳島地方自治研究所 理事 藤 原 学

徳島の ちょっと 行きたい 見てみたい

「撫養街道をゆく(4)」～川端から羅漢へ 往環をゆく～
元自治労板野郡連 会長 河 野 雄 次

徳島の ちょっと 行きたい 見てみたい

「撫養街道をゆく(5)」～上板町へ 遍路・鍛冶屋原線・和三盆～
上板町職員労働組合 檜 山 昌 史

ながさき自治研 ブックレット4 長崎県地方自治研究センター／自治労長崎県本部
第7回長崎県地方自治研究集会報告集

【全体会】

記念講演 「防災・減災を目指した協働のまちづくり」

講師：長崎大学経済学部准教授／長崎県地方自治研究センター研究講師団
山 口 純 哉

報告：地域防災の課題 「消防団強制加入問題の解決に向けた取り組み」

報告者：佐世保市職員労働組合書記次長 口 石 裕 輔

【分科会】

第1分科会：「長崎県の防災計画」 講師：長崎県危機管理課 参事 多 田 修 二

第2分科会：「避難所運営」

パネリスト：

1 「避難所運営の現状と課題」

五島総支部 副総支部長、県本部自治研推進委員 萩 原 裕 信

2 「福祉の視点から見る避難所運営の現状と課題」

長崎県社会福祉協議会地域福祉部地域福祉推進課長 関 根 志 朗

3 「ペット同行避難の経緯等について」

長与町総務部地域安全課消防防災係 小 川 恵 祐

4 「自治体退職者による避難所運営支援等について」

熊本県本部退職者会会長 水 田 優
コーディネーター 山 口 純 哉 長崎大学経済学部准教授、自治研究センター

第3分科会：「自主防災組織・島原安中地区の取り組み」

講師：島原市役所 市民部市民協働課協働推進班 野 口 光 成

【特別寄稿】

長崎県広報誌から見た 「自然災害対策」について

一般社団法人 県友会 会長 井 上 映 篁

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				
01 法規				
01-36-37	地方自治小六法／令和6年版	学陽書房編集部／ (監) 地方自治制度研究会	学 陽 書 房	2023 (令5)
05 統計				
05-46-35	地域経済総覧／2024	東洋経済新報社	東洋経済新報社	2023 (令5)
08 講座、全集				
08-5-31	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951／日本占領GHQ正史／第1巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-32	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951／日本占領GHQ正史／第2巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-33	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951／日本占領GHQ正史／第3巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-34	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951／日本占領GHQ正史／第4巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-35	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951／日本占領GHQ正史／第5巻		日本図書センター	1990 (平2)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
08-5-36	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第6巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-37	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第7巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-38	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第8巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-39	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第9巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-40	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第10巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-41	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第11巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-42	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第12巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-43	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第13巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-44	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第14巻		日本図書センター	1990 (平2)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
08-5-45	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第15巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-46	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第16巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-47	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第17巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-48	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第18巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-49	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第19巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-50	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第20巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-51	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第21巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-52	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第22巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-53	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第23巻		日本図書センター	1990 (平2)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
08-5-54	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第24巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-55	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第25巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-56	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第26巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-57	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第27巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-58	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第28巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-59	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第29巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-60	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第30巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-61	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第31巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-62	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第32巻		日本図書センター	1990 (平2)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
08-5-63	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第33巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-64	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第34巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-65	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第35巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-66	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第36巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-67	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第37巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-68	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第38巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-69	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第39巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-70	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第40巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-71	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第41巻		日本図書センター	1990 (平2)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
08-5-72	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第42巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-73	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第43巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-74	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第44巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-75	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第45巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-76	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第46巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-77	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第47巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-78	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第48巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-79	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第49巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-80	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第50巻		日本図書センター	1990 (平2)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
08-5-81	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第51巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-82	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第52巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-83	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第53巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-84	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第54巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-85	HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951/日本占領GHQ正史/第55巻		日本図書センター	1990 (平2)
08-5-86	GHQ月報/第1巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-87	GHQ月報/第2巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-88	GHQ月報/第3巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-89	GHQ月報/第4巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-90	GHQ月報/第5巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-91	GHQ月報/第6巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-92	GHQ月報/第7巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-93	GHQ月報/第8巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-94	GHQ月報/第9巻		日本図書センター	1991 (平3)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
08-5-95	G H Q月報／第10巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-96	G H Q月報／第11巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-97	G H Q月報／第12巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-98	G H Q月報／第13巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-99	G H Q月報／第14巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-100	G H Q月報／第15巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-101	G H Q月報／第16巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-102	G H Q月報／第17巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-103	G H Q月報／第18巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-104	G H Q月報／第19巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-105	G H Q月報／第20巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-106	G H Q月報／第21巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-107	G H Q月報／第22巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-108	G H Q月報／第23巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-109	G H Q月報／第24巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-110	G H Q月報／第25巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-111	G H Q月報／第26巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-112	G H Q月報／第27巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-113	G H Q月報／第28巻		日本図書センター	1991 (平3)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
08-5-114	GHQ月報／第29巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-115	GHQ月報／第30巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-116	GHQ月報／第31巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-117	GHQ月報／第32巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-118	GHQ月報／第33巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-119	GHQ月報／第34巻		日本図書センター	1991 (平3)
08-5-120	GHQ月報／第35巻		日本図書センター	1991 (平3)

4 地方自治

41 地方自治史

41-126-1	東京百年史／第1巻	東京百年史編集委員会	東京都	1979 (昭54)
41-126-2	東京百年史／第2巻	東京百年史編集委員会	東京都	1979 (昭54)
41-126-3	東京百年史／第3巻	東京百年史編集委員会	東京都	1979 (昭54)
41-126-4	東京百年史／第4巻	東京百年史編集委員会	東京都	1979 (昭54)
41-126-5	東京百年史／第5巻	東京百年史編集委員会	東京都	1979 (昭54)
41-126-6	東京百年史／第6巻	東京百年史編集委員会	東京都	1979 (昭54)
41-126-7	東京百年史／別巻／年表 索引	東京百年史編集委員会	東京都	1980 (昭55)
41-127-1	八王子市議会史／記述編1	東京都八王子市議会	東京都八王子市議会	1990 (平2)
41-127-2	八王子市議会史／記述編2	東京都八王子市議会	東京都八王子市議会	1990 (平2)
41-127-3	八王子市議会史／記述編3	東京都八王子市議会	東京都八王子市議会	1990 (平2)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
41-127-4	八王子市議会史／資料編 1	東京都八王子市議会	東京都八王子市議会	1988 (昭63)
41-127-5	八王子市議会史／資料編 2	東京都八王子市議会	東京都八王子市議会	1988 (昭63)
41-128-1	武蔵野市百年史／年表編／明治22年～昭和58年	武蔵野市	武 蔵 野 市	2001 (平13)
41-128-2	武蔵野市百年史／記述編 1／明治22年～昭和22年	武蔵野市	武 蔵 野 市	2001 (平13)
41-128-3	武蔵野市百年史／記述編 2／昭和22年～昭和38年	武蔵野市	武 蔵 野 市	2002 (平14)
41-128-4	武蔵野市百年史／記述編 3／昭和38年～昭和50年	武蔵野市	武 蔵 野 市	1998 (平10)
41-128-5	武蔵野市百年史／記述編 4／昭和50年～昭和58年	武蔵野市	武 蔵 野 市	2000 (平12)
41-128-6-1	武蔵野市百年史／資料編 1／上	武蔵野市	武 蔵 野 市	1994 (平 6)
41-128-6-2	武蔵野市百年史／資料編 1／下	武蔵野市	武 蔵 野 市	1994 (平 6)
41-128-7-1	武蔵野市百年史／資料編 2／上	武蔵野市	武 蔵 野 市	1995 (平 7)
41-128-7-2	武蔵野市百年史／資料編 2／下	武蔵野市	武 蔵 野 市	1995 (平 7)
41-128-8	武蔵野市百年史続編／年表編／昭和58年～平成17年	武蔵野市	武 蔵 野 市	2011 (平23)
41-128-9	武蔵野市百年史続編／年表編／昭和58年～平成17年	武蔵野市	武 蔵 野 市	2011 (平23)
41-128-10	武蔵野市百年史続編／記述編／昭和58年～平成17年	武蔵野市	武 蔵 野 市	2011 (平23)
41-128-11	武蔵野市百年史続編／記述編／昭和58年～平成17年	武蔵野市	武 蔵 野 市	2011 (平23)
41-128-12	武蔵野市百年史続編／資料編／昭和58年～平成17年	武蔵野市	武 蔵 野 市	2011 (平23)
41-129-1	三鷹市史通史編	三鷹市史編纂委員会	三 鷹 市	2001 (平13)
41-129-2	三鷹市議会史／記述編／昭和56年～平成12年	三鷹市議会史編さん委員会	三 鷹 市 議 会	2003 (平15)
41-129-3	三鷹市議会史／資料編／昭和56年～平成12年	三鷹市議会史編さん委員会	三 鷹 市 議 会	2003 (平15)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
41-130	桧原村史	桧原村史編さん委員会	東京都西多摩郡桧原村	1981 (昭56)
41-131-1	横浜市会史／第1巻	横浜市会事務局	横浜市会事務局	1983 (昭58)
41-131-2	横浜市会史／第2巻	横浜市会事務局	横浜市会事務局	1983 (昭58)
41-131-3	横浜市会史／第3巻	横浜市会事務局	横浜市会事務局	1984 (昭59)
41-131-4	横浜市会史／第4巻	横浜市会事務局	横浜市会事務局	1988 (昭63)
41-131-5	横浜市会史／第5巻	横浜市会事務局	横浜市会事務局	1985 (昭60)
41-131-6	横浜市会史／第6巻／資料編	横浜市会事務局	横浜市会事務局	1987 (昭62)
41-132-1	川崎市議会史／通史編／第1巻	川崎市議会	川崎市議会	1991 (平3)
41-132-2	川崎市議会史／第2巻	川崎市議会	川崎市議会	1986 (昭61)
41-132-3	川崎市議会史／第3巻	川崎市議会	川崎市議会	1985 (昭60)
41-132-4	川崎市議会史／資料編1	川崎市議会	川崎市議会	1984 (昭59)
41-132-5	川崎市議会史／資料編2	川崎市議会	川崎市議会	1984 (昭59)
41-133-1	藤沢市議会史／年表	藤沢市議会	藤沢市議会	1990 (平2)
41-133-2	藤沢市議会史／記述編	藤沢市議会	藤沢市議会	1991 (平3)
41-133-3	藤沢市議会史／資料編	藤沢市議会	藤沢市議会	1989 (平1)
41-134-1	相模原市議会史／記述編1	神奈川県相模原市議会	神奈川県相模原市議会	1994 (平6)
41-134-2	相模原市議会史／記述編2	神奈川県相模原市議会	神奈川県相模原市議会	1995 (平7)
41-134-3	相模原市議会史／資料編1	神奈川県相模原市議会	神奈川県相模原市議会	1991 (平3)
41-134-4	相模原市議会史／資料編2	神奈川県相模原市議会	神奈川県相模原市議会	1993 (平5)
41-134-5	相模原市議会史／年表編	神奈川県相模原市議会	神奈川県相模原市議会	1996 (平8)
41-135	牧丘町誌	牧丘町誌編纂委員会	牧丘町役場	1980 (昭55)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
41-136	下部町誌	下部町誌編纂委員会	下 部 町	1981 (昭56)
41-137-3	長野県史／近代史料編／第3巻(1)政治・行政／民権・選挙	長野県	長野県史刊行会	1983 (昭58)
41-137-8	長野県史／近代史料編／第8巻(3)社会／社会運動・社会政策	長野県	長野県史刊行会	1984 (昭59)
41-138-3	長野県政史／第3巻	長野県	長 野 県	1973 (昭48)
41-138-4	長野県政史／別巻	長野県	長 野 県	1972 (昭47)
41-139-1-1	長野県市町村合併誌／市町村編／上巻	長野県総務部地方課	長 野 県	1965 (昭40)
41-139-1-2	長野県市町村合併誌／市町村編／下巻	長野県総務部地方課	長 野 県	1965 (昭40)
41-139-2	長野県市町村合併誌／総編	長野県総務部地方課	長 野 県	1965 (昭40)
41-140-2-1	大町市史／第2巻／原始・古代・中世	大町市史編纂委員会	大 町 市	1985 (昭60)
41-140-2-2	大町市史／第2巻／原始・古代・中世資料	大町市史編纂委員会	大 町 市	1985 (昭60)
41-140-3-1	大町市史／第3巻／近世	大町市史編纂委員会	大 町 市	1986 (昭61)
41-140-3-2	大町市史／第3巻／近世資料	大町市史編纂委員会	大 町 市	1986 (昭61)
41-140-4-1	大町市史／第4巻／近代・現代	大町市史編纂委員会	大 町 市	1985 (昭60)
41-140-4-2	大町市史／第4巻／近代・現代資料	大町市史編纂委員会	大 町 市	1985 (昭60)
41-141	浦里村報縮刷版	浦里村報復刻委員会	浦里村報復刻委員会	1980 (昭55)
41-142-14	松阪市史／第14巻／史料篇／近代(1)	松阪市史編さん委員会	蒼人社／勁草書房	1982 (昭57)
41-142-15	松阪市史／第15巻／史料篇／近代(2)	松阪市史編さん委員会	蒼人社／勁草書房	1983 (昭58)
41-143-1	大津市議会史／年表編	大津市議会	大津市議会	1992 (平4)
41-143-2	大津市議会史／記述編	大津市議会	大津市議会	1991 (平3)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
41-143-3-1	大津市議会史／資料編上	大津市議会	大津市議会	1992（平4）
41-143-3-2	大津市議会史／資料編下	大津市議会	大津市議会	1992（平4）
41-143-4	大津市議会史／施政方針演説編	大津市議会	大津市議会	1989（平1）
41-144-6	新修 大津市史／6／現代	大津市長 山田豊三郎	大津市役所	1983（昭58）
41-145	市制二十年のあゆみ／市制施行20周年記念	市長公室市史編さん室	枚方市役所	1968（昭43）
41-146-1	兵庫県市町村合併史／上巻	兵庫県総務部地方課	兵 庫 県	1962（昭37）
41-146-2	兵庫県市町村合併史／下巻	兵庫県総務部地方課	兵 庫 県	1962（昭37）
41-146-3	兵庫県市町村合併誌／附図	兵庫県総務部地方課	兵 庫 県	1962（昭37）
41-147-1	加古川市議会史／記述編	加古川市議会史編さん委員会	加古川市議会	1988（昭63）
41-147-2	加古川市議会史／資料編	加古川市議会史編さん委員会	加古川市議会	1988（昭63）
41-148-1	柿木村誌／第1巻	柿木村誌編纂委員会	柿 木 村	1986（昭61）
41-149-1	福岡県市町村合併史	福岡県	福 岡 県	1962（昭37）
41-149-2	福岡県市町村合併史	福岡県	福 岡 県	1962（昭37）
41-150	新大牟田市史別冊／年表と写真で見る大牟田市の100年	大牟田市市史編さん委員会	大 牟 田 市	2017（平29）
41-151-1	日本の歴代知事／第1巻	歴代知事編纂会	歴代知事編纂会	1980（昭55）
41-151-2-1	日本の歴代知事／第2巻（上）	歴代知事編纂会	歴代知事編纂会	1981（昭56）
41-151-2-2	日本の歴代知事／第2巻（下）	歴代知事編纂会	歴代知事編纂会	1981（昭56）
41-151-3-1	日本の歴代知事／第3巻（上）	歴代知事編纂会	歴代知事編纂会	1982（昭57）
41-151-3-2	日本の歴代知事／第3巻（下）	歴代知事編纂会	歴代知事編纂会	1982（昭57）
41-151-4	新編 日本の歴代知事	歴代知事編纂会	歴代知事編纂会	1991（平3）

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
41-152-1	臨調ニュース（復刻版）／1	行政改革研究会	行政改革研究会	1983（昭58）
41-152-2	臨調ニュース（復刻版）／2	行政改革研究会	行政改革研究会	1983（昭58）
41-152-3	臨調ニュース（復刻版）／3	行政改革研究会	行政改革研究会	1983（昭58）

42 地方自治制度

42-366-9	令和2年度 調査研究報告書 ／大局的に見た特別区の将来像	特別区協議会	特別区長会調査研究機構	2021（令3）
42-366-10	令和3年度 調査研究報告書 ／新型コロナウイルスによる社会変容と特別区の行政運営への影響	特別区協議会	特別区長会調査研究機構	2022（令4）
42-366-11	令和4年度 調査研究報告書 ／水害時の避難及び共同住宅の機能強化	特別区協議会	特別区長会調査研究機構	2023（令5）

5 財政

51 税制

51-229-1	摂津訴訟に勝利し、超過負担の解消と地方財政の確立をはかろう／昭和48年行ウ第116号 保育所設置費国庫負担金請求事件／摂津訴訟の記録 I		摂津市職員労働組合連合会	1975（昭50）
51-229-2	摂津訴訟記録集／1976			1976（昭51）
51-229-3-1	摂津訴訟控訴審準備書面集／昭和51年 行コ第89号、保育所設置費国庫負担金交付請求控訴事件／昭和54年12月		摂津市	1979（昭54）
51-229-3-2	摂津訴訟控訴審準備書面集／昭和51年 行コ第89号、保育所設置費国庫負担金交付請求控訴事件／昭和54年12月		摂津市	1979（昭54）
51-229-4	摂津控訴審判決と関係資料／東京高裁 昭和51年行（コ）89号、保育所設置費国庫負担金請求控訴事件／1980年7月		全日本自治団体労働組合	1980（昭55）
51-229-5	摂津裁判闘争／1974～1979／昭和49～54年			
51-229-6	摂津裁判闘争／1978～1979			

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
51-229-7	摂津裁判書証集／1979／昭和54年			
51-230-1-1	大牟田電気税訴訟／資料集1		大 牟 田 市	
51-230-1-2	大牟田電気税訴訟／資料集1		大 牟 田 市	
51-230-2	大牟田裁判闘争書面集「第一審」／1979／昭和54年			
51-230-3	大牟田市電気税裁判			
51-230-4	電気及びガス税非課税に付損害賠償を求む大牟田市役所			

7 社会労働

72 社会保障

72-110-26	国民の福祉と介護の動向／2023～2024	厚生労働統計協会	厚生労働統計協会	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.12 ● 2023.12

CONTENTS

- A Study on the Manifestation of Intent under Public Law and Mentally Incapacitated Persons.1
TANAKA, Yoshihiro. Professor at Ritsumeikan University.
- Court Decisions Regarding the Exhibition “Unfreedom of Expression”.23
MIURA, Daisuke. Professor of Kanagawa University.
- Learning from Participatory Budgeting in Portugal, Institutions and Practices.55
FUJIWARA, Haruka. Associate Professor, Faculty of Economics and Business Administration, Fukushima University.
- Monthly Topics.78
- Magazine Rack.80
- Monthly List of Our Library.87

- 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。