自治総研

THE JICHI-SOKEN

2025年10月号
VOL.51
通巻第564号

CONTENTS

巻頭コラム

教皇選挙（コンクラーベ）
決定方法の意味 …………………… 武藤博己

地方自治にかかわる判例動向研究61 1

生活保護受給者における自動車保有の制限
鈴鹿市運行記録表提出指導違反処分取消等請求控訴事件
（名古屋高判令和６年10月30日（令６（行コ）43号裁判所ウェブサイト））
…………………… 門脇美恵

論文 19

投票率低下と現職敗退の同時的進行
この１年における自治体選挙の動向（2024年５月から2025年４月）
…………………… 堀内　匠

論文 40

情報化社会における住民参加の課題と展望（上） ……… 汪　穎

今月の研究会 56

気になる地方自治トピックス 57

利子割の偏在是正／2025年度普通交付税大綱 ── 地方交付税の算定結果は
どうなったのか …………………… 飛田博史

ブックレポート 60

今月のマガジン・ラック 61

資料室増加月報 65

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　TEL 03-3264-5924
EYE LOVE EYE
ISSN 0910−2744

地方自治への視点

教皇選挙（コンクラーベ）

── 決定方法の意味 ──

武　藤　博　己

教皇とは、ローマ教会の最高位であり、かつバチカン市国の元首である。教皇はどのように選ばれるのであろうか。ローマにおけるキリスト教の歴史を概説すれば、キリストの弟子である十二使徒が普及させ、ローマ帝国では迫害を受けたりもしたが、313年にコンスタンティヌス帝が発出したミラノ勅令により公認され、その後も紆余曲折を経て、392年にはローマ帝国の国教とされた。ここから、ローマ教会はローマの支配地域における中心的な宗教組織として発展し、今日では世界中に14億人もの信者がいる。

初期の教皇は、聖職者と一般信徒により選出されていたそうだが、1059年からは教皇選挙権が枢機卿（教皇を補佐する最高位の聖職者）に限られることになった。

教皇選挙「コンクラーベ」の起源は、1268年クレメンス４世死去後の教皇選挙が紛糾して３年近く空位が続いたことに怒った民衆が選挙者たちを会場から出られないように閉じ込めたという故事だという。ラテン語の「鍵がかかった」という意味である。（BBC The great conclave secret: What do would-be popes eat?）

コンクラーベは教皇の死後（辞任後）、15日～20日の間に開かれ、選挙は80歳未満の枢機卿の互選で、定員は120名とされている。会場はミケランジェロの「最後の審判」で有名なシスティーナ礼拝堂である。外部との通信は一切禁止されている。投票は初日午後に１回行われ、この投票で決まらなければ翌日・翌々日に、午前・午後２回ずつ行われる。これでも決まらない場合は、最大１日の祈りの期間をおいてから、同じ手順で７回の投票をし、そこでも決まらなければ、同じく７回の投票が２回行われる。それでも決まらなければ、１日の祈り、考察、対話の期間をおいてから、最後の投票における上位２名による決選投票を行い、投票総数の３分の２以上を得票した人が選出されるという。なお、この２名は決選投票には加わらない（カトリック中央協議会のＨＰ）。今回は、２日目の午後の投票でアメリカ出身のプレボスト枢機卿（レオ14世）に決まった。その後、白い煙が煙突から出た。決まらない場合には黒い煙が出る。

映画「コンクラーベ」（Ｅ.ベルガー監督、2024年）を見た。どこまでが真実か創作かは不明であるが、映画の内容を少し解説すると、主席枢機卿が采配して、選挙が実施される。有力候補の１人だったアフリカ出身の枢機卿が30年前の不祥事によって候補から脱落したり、その陰謀を仕組んだ枢機卿も候補から脱落したり、映画には様々なエピソードが組み込まれている。

さて、決定方法としてのコンクラーベは、一般信者による直接選挙ではなく、日本の政党の総裁や代表選挙のように一部の人々しかかかわらない間接選挙である。前述のように、かつて一般信徒が参加したこともあったが、しかし現在は高位の聖職者である枢機卿のみの互選となるため、間接選挙といってよいだろう。

教皇は後任を指名することはできないが、枢機卿を自由に任免できる。2025年５月のコンクラーベは定員を越える133名が参加した。フランシスコ前教皇が多様性を重視して、アフリカやアジアからの任命者を多くしたという。日本からも２名の枢機卿が2024年12月に選ばれ、今回のコンクラーベに参加している。

その１人、菊地功枢機卿によれば、最近枢機卿になった新しい人が多く、お互いをあまりよく知らないため、出身国やその国情について、互いを知るための会話がたくさんあったという。直接的な言及はなかったが、映画のようなスキャンダルや陰謀はなかったようである。

この決定方法について、大事なことは、枢機卿同士の議論が食事の際やその他の時間で多く行われていることである。映画でも、投票の合間に枢機卿たちが三々五々話し合いをしている場面が何度も取り上げられている。穏健派と強硬派が教会のあり方やイスラム教との関係など、激しく対立するなか、最後に発言した枢機卿が、自分が派遣された紛争国での経験から、戦争の悲惨さや残酷さを説いた。それは感動的な演説であった。決して本命ではなかった人物であるが、結果として選ばれることになった。

ここに、コンクラーベの決定の重要な要素が示されていると感じた。民主主義の要素である議論が行われていることである。議論すなわち熟議の重要性を存分に伝え、それが結果に結びつくことを示している。

（むとう　ひろみ　法政大学名誉教授）

地方自治にかかわる判例動向研究61

生活保護受給者における自動車保有の制限

鈴鹿市運行記録表提出指導違反処分取消等請求控訴事件

（名古屋高判令和６年10月30日（令６（行コ）43号裁判所ウェブサイト））

門 脇 美 恵

＜要　旨＞

生活保護法は、憲法25条１項に基づき最低限度の生活を保障するが、補足性の原理により、保護を受給するためにはその利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、最低限度の生活の維持のために活用することが要件とされる。自動車の保有は、その処分価値の有無にかかわらず、通院・通学等の例外を除き、原則として認められないとされてきた。かかる制限は、法令に規定があるわけではなく、法定受託事務に関する複数の処理基準のうち、より下位の課長通知及びこれを補完する技術的助言（事務連絡）が示すものであり、その解釈に実施機関が従うことで行われてきた。本事案は、行政処分庁が、原告に対して保護決定時に認めた保有目的に限って自動車を利用させるために運転記録票の提出を指導・指示し、これに違反したことを理由に行った保護停止処分の取消し等を求める訴訟である。本判決は、原判決につづき、同法の目的のうち自立助長・自立支援を重視し、結論として同処分に裁量の逸脱・濫用の違法があるとしてこれを取り消し、国家賠償請求も一部認容した。原判決を受け、国は自動車保有に関する制限を緩和する解釈変更を行ったが、本来、かかる問題は、住民に近い統治主体として、その生存権を保障する責任を国とともに負う地方公共団体が、自ら法令の解釈自治権を行使することにより実現されることが望まれた。

Ⅰ　事案の概要

1.　請求の概要

三重県鈴鹿市に居住し、生活保護法（以下「法」）による保護を受けているＡ（原告・被控訴人。Ｂの母）は、生計を一とする世帯構成員であるＢ（原告・被控訴人。Ａの二男）の所有する自動車（以下「本件車両」）につき、処分行政庁からＢの通院に限り保有及び利用を容認されていたところ、運転記録票を提出するよう複数回にわたり求められたにもかかわらずこれを提出しなかったなどとして法62条３項に基づき生活保護を停止する旨の処分（以下「本件処分」）を受けた。本件は、①Ａが本件処分を違法であると主張して、鈴鹿市（被告・控訴人。以下「市」）に対し、その取消しを求めるとともに（以下「請求①」）、②Ａ及びＢ（以下「Ａら」）が、市に対し、国家賠償法１条１項に基づき、それぞれ損害賠償金55万円（慰謝料50万円、弁護士費用５万円）及びこれに対する本件処分の日である令和４（2022）年９月27日から支払済みまで民法所定の年３％の割合による遅延損害金の支払を求める（以下「請求②」）事案である。

なお、後述の通り、Ａらはともに障がいをもち、特にＢは難病患者であり年に複数回入退院を繰り返していた。Ａは、本件処分により生ずる重大な損害をさけるため緊急の必要があるとして、行政事件訴訟法（以下「行訴法」）25条２項に基づき、本案事件の第一審の判決に至るまで本件処分の効力の停止

の申立てを行い、津地裁はこれを認容した(1)。原審は、上記請求①について本件処分を取り消し、請求②について請求を一部認容したため(2)、市が控訴したのが本判決である(3)。

2. 前提となる事実関係

(1) A(昭和17(1942)年▲月▲日生の女性)は、令和元(2019)年7月、三重県亀山市から肩書住所地に転居し、二男であるB(昭和42(1967)年▲月▲日生の男性)と共に生活している。Bは、汎下垂体機能低下症、視床下部障害及び糖尿病の治療を要する状態にある。処分行政庁は、市の公権力の行使に当たる公務員であり、厚生労働省から法定受託事務として鈴鹿市長に委任された生活保護行政の実施につき、保護の実施、停止、廃止等の権限を有する者である。処分行政庁は、令和元(2019)年8月9日、Aに対し、生活保護の支給を開始した(4)。

(2) 処分行政庁は、令和3(2021)年7月9日、Bが保護開始以前より所有する本件車両(初度登録平成19(2007)年11月)について、Bの通院に限って保有及び利用を容認する旨の「保護申請(自動車の使用)決定通知書」をAらに対して交付した。処分行政庁は、その上で、Aらに対し、自動車の利用に係る誓約書の提出を求め、また、運転記録票の書式を交付し、必要な事項を記入して、毎月提出することを求めた。しかし、Aらは上記運転記録票を処分行政庁に一度も提出しなかったため、処分行政庁は、令和3(2021)年11月25日、Aらに対し、運転記録票を提出するよう記載した指導指示書を交付した。同年12月13日、Aらから処分行政庁に対して運転記録票の一部の提出があったものの、その内容も不正確であったことから、処分行政庁は、令和4(2022)年1月5日、Aらに対し、再度、運転記録票を提出するよう記載した指導指示書を交付した。しかし、Aらは、その後も運転記録票を提出しなかったことから、処分行政庁は、令和4(2022)年5月17日、Aらに対し、以下**【図1】**の内容が記載された指導指示書を交付した(以下「本件指示等」)。

(3) 市は、Aらから一度提出された運転記録票について、それが一部の提出にとどまり、また、提出された運転記録票によると、Aらが通院以外にも本件車両を利用していたことがうかがわれ、Aらが更に運転記録票を提出しないことから、令和4(2022)年6月20日、Aら宛に、生活保護の廃止の処分を行うことを予定とし、その弁明の機会の付与として、同年7月8日に聴聞会を行うとの通知書を交付した(5)。Aら代理人は、令和4(2022)年7月1日付けで、処分行政庁に対して上記聴聞会の日程の再調整を求める通知書を送付したところ、処分行政庁は、令和4(2022)年8月23日、Aらに対し、同年

【図1】 本件指示等の内容

ア 自動車を利用する度に、運転記録票に必要事項を正確に記録すること。
イ Bの通院で利用する以外の目的だけで自動車の利用をしないこと。
ウ 当月分の運転記録票を翌月10日までに毎月福祉事務所に提出すること。
(令和4年5月分提出期限 同年6月10日)

---

(1) 津地判令和4年10月20日(令和4年(行ク)第7号)裁判所ウェブサイト。市は津地裁の執行停止決定を不服として特別抗告したが、名古屋高裁は令和5(2023)年1月10日に市の抗告を棄却した。
(2) 津地判令和6年3月21日(令4(行ク)24号)裁判所ウェブサイト。
(3) その後、本判決を受けて市は上告受理申立てをしたが、最判令和7年5月12日(令和7年(行ヒ)48号判例集等未搭載)は不受理の決定をし、裁判は終結した(時事ドットコムニュース2025年5月14日〔https://www.jiji.com/jc/article?k=2025051401000&g=soc〕参照(最終閲覧2025年8月20日。以下のURLについても同様)。
(4) 前掲注(1)津地判令和4年10月20日の認定事実によれば、令和3年及び令和4年のAらへの支給額は、概ね月額3万円~5万円程度であった。
(5) この通知書を契機に、弁護士対応が不可避となり、弁護団が結成されることになったとされる。芦葉甫「津地裁、生活保護受給者の自動車利用を認める!」『賃金と社会保障』1853号(2024年)、4頁。

９月14日に聴聞会を開くとの通知書を交付した。この通知書に対してＡら代理人は、再び聴聞会について日程を再調整するよう求めたが、処分行政庁は、これに応じず、Ａらは、上記聴聞会に出席しなかった(6)。

（4） そこで処分行政庁は、要旨「Ａらが法27条に基づく指導指示を受けているにもかかわらず、保護申請（自動車の使用）決定通知書の保有条件を遵守しておらず、指導指示内容の履行がされていないため、法62条４項に基づき弁明の機会を設けたが、Ａらは欠席し、弁明書の提出もなかったこと」を理由として、令和４（2022）年９月27日、法62条３項に基づき、Ａに対する生活保護（生活扶助、住宅扶助、介護扶助、医療扶助）を停止する本件処分をした。原審はＡらの請求①について本件処分を取消し、②について請求を一部認容したため、市が控訴した（執行停止の申立てについては注（1）を参照）。

3.　争点及び当事者の主張

（1）　請求①（本件処分の取消しの訴え）

以下の争点のうち、原審において、Ａらは早期判決を希望して争点３（本件処分の違法性）を中心に判断することを求めており、原審及び控訴審においてはそのように対応された。

１）争点１　「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」（昭和38年４月11日社保第34号厚生省社会局保護課長通知）（平成21年３月31日社援保発第331001号厚生労働省社会・援護局保護課長通知による改正後のもの。以下「本件通知」）**の違法性**

◎Ａらの主張

ア　本件通知が定める自動車保有の要件は、目的を通院等に限定すること等によって、障害者の社会参加や移動の自由を必要最小限度を超えて制約している一方で、極めて限定された要件に該当しない場合には、既に保有している経済的に無価値な自動車についてまで手放すことを強いるものであるから、極めて不合理である。

イ　上記アに照らせば、生活保護受給者が自動車保有の目的を限定して認められた場合には、その認められた用途に限って利用することができるのみであるという解釈をとることはできない（主位的主張）。

また、そうでなくとも、障害ゆえに自動車の保有を認められた障害者は、その自動車の用途以外の利用を否定されれば、人間として地域の中で生きていくこと自体を否定されることとなる上、通院を端緒とした移動のために自動車の保有が認められるにすぎないことからすれば、他の生活保護受給者との公平性を害するものでもないから、障害者が日常生活の用途に利用することは何ら問題ではない（予備的主張）。

◎市の主張

法は、最低限度の生活の保障をすることを旨とし、かつ、補足性の原理を基本とすると定めている。そして、自動車の利便性もさることながら、その購入費用や処分価値が一般に大きいこと、維持費や駐車場の経費が最低生活を圧迫しかねないこと、事故の場合の生活保護受給者の負担能力に問題があること及び地域の低所得層の生活実態との均衡及び生活感情に対する考慮等がその本件通知の根拠である。そして、この根拠は自動車の資産価値が極めて低かったとしても、その妥当性は失わない。また、他に本件通知に特段不合理な点は見出せない。

２）争点２　本件指示等の違法性

◎Ａらの主張

本件指示等は、以下のとおり、Ａらの移動の自由を侵害し、必要最小限度の制限を超えるものであるから、Ａらはこれに従う理由はなく違法である。そして、本件処分は違法な本件指示等を前提としているから、法62条３項に反し、違法である。

ア　法27条（指導及び指示）違反等

（ア）　Ａは、膀胱腫瘍による膀胱機能障害で、身体障害者手帳４級を所持し、Ｂは、指定難病である汎下垂体機能低下症（下垂体前葉機能低下症）を患い、「疾患による体幹機能障害」で身体障害者手帳

（6）　代理人弁護士によれば、理由は体調不良である（Ｂは令和４（2022）年６月30日から入院していたとされる）。芦葉・前掲注（5）４頁。

２級を所持する身体障害者である。Ａらは、いずれも定期的な通院の必要性がある上、Ａは長距離の歩行が困難であり、Ｂは公共交通機関の利用ですら事実上不可能である。したがって、Ａらが日常生活を営み生きていくためには、自動車を使うことが必要不可欠であるのに、処分行政庁は原告Ｂの通院に限定してしか本件車両の利用を認めない。

（イ）　憲法13条及び22条は、移動の自由を保障しており、日本が批准している障害者権利条約20条は、障害者自身が自ら選択する方法で、自ら選択する時に、かつ、負担しやすい費用で移動することを容易にすることと定める。Ａらの身体及び障害の状況からすれば、自動車がなければ日常生活上の移動全般ができないのであるから、Ｂの通院にしか本件車両の利用を許さない本件指示等は、上記移動の自由や、上記条約の要請に反している。

（ウ）　Ａらの歩行の困難さを考慮すれば、通院のために保有を容認された本件車両を、生活を維持するための用途等に利用することは、法の目的（日常生活自立、社会生活自立）や補足性の原理（保有する資産の有効活用）に沿うものである。そして、Ａらは、障害者加算によって、自動車の維持費用を賄うことが可能であり、生活保護制度上もそれで賄うことを許容されているから、本件指示等は保護の目的達成に必要な指導又は指示ではなく、生活保護受給者の自由を尊重しておらず、必要最小限度のものでもない。

イ　本件指示等の相当性

本件指示等は、運転記録票に、自動車を利用した際に、「使用年月日曜日*」(7)、「使用時間」、「キロ数（開始時走行距離・終了時走行距離）*」、「運転経路」、「用件（具体的に）」、「運転者」及び「同乗者」を記載することを求めている。しかし、「運転経路」や「用件（具体的に）」の記載を求めることは、自動車の利用が保有目的に限られることを前提としても必要がない。したがって、運転記録票の記載は、自動車の利用が保有目的に限られているかを確認するという目的を超えて、Ａらの情報を不必要に収集するものであるから、生活保護受給者の自由を尊重し、必要最小限度のものとはいえない。

ウ　以上のとおり、本件指示等は、法27条１項及び２項等に反し、違法である。

◎市らの主張

本件通知に合理性がある以上、厚生労働省から生活保護行政の実施を法定受託事務として委託されている被告は、その委託の趣旨に沿うべく、生活保護受給者に対し、指導・指示する権限を有する。処分行政庁は、厚生労働省が定める基準に基づき、具体的な通院における必要性を判断した上で、Ｂが通院するという用途に限ってその必要性を認めたが、鈴鹿社会福祉事務所の所内判断基準に基づき、運転記録票の作成及び提出をすることも自動車保有の条件とした。また、この条件は、ドライブレコーダーを付けさせて録画の提出を求める方法と比較して、負担も格段に軽いから、合理的な方法である。

３）争点３　本件処分の違法性

◎Ａらの主張

ア　比例原則違反

Ａらは、形式的には処分行政庁がした本件指示等に反する行為をしたが、その行為は、通院のために保有を認められた自動車を日常生活のために用いる必要があるために本件指示等に従わなかったにすぎないものであり、移動に要する費用やサービスを新たに要求したわけではなく、何ら虚偽の申告をしたり、不正の手段を用いたりしたわけでもないから、本件指示等の違反があるとしても極めて軽微であり、悪質性もない。また、Ａは、膀胱がんの手術をしたことから、ストーマ（人工膀胱）を購入しなければならないし、Ｂは、下垂体前葉機能低下症という難病を患っているから、保護の停止がされれば、病院への受診や治療が事実上不可能となる危険性が高く、生命又は身体への影響は重大なものとなるおそれが大きい。これらの事情があるのに、処分行政庁は、その実情を十分考慮せずに本件処分を行い、その結果、Ａらは実際に著しい生活の困窮状態に陥った。被告としては、まずは保護の変更により、なお従わない場合に保護の停止をすることも十分に可能で

（7）　*印は、控訴審での補正を考慮して加筆した箇所。以下同様。

あったから、保護の変更を経ることなく直ちに保護を停止する必要性又は緊急性もなかった。

以上に加え、争点２における主張のとおり、本件指示等の内容は相当性がないことも踏まえれば、処分行政庁の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるから、本件処分は違法である。

イ　手続違反

（ア）　法62条４項は、形式的な弁明の機会の付与ではなく、実質的な弁明の機会を与えなければならないものと解すべきである。また、鈴鹿市行政手続条例29条、16条２項は、代理人に選任された者は、弁明の機会に関する一切の行為をすることができると規定する。しかし、本件では、Ａらの代理人の聴聞期日出頭の確保をしておらず、法及び上記条例の定めを遵守しておらず、違法である。

（イ）　また、本件処分の通知書は、その理由の記載の文字が小さい上に、運転記録票の提出の根拠や選択した処分の理由も記載されていない。したがって、本件処分の理由付記は、その形式又は内容からして、行政庁の判断の慎重又は合理性を担保しておらず、また、処分の相手方の訴訟提起の便宜を図るという視点もおろそかにしているといわざるを得ないから、違法である。

（＊以上、原審での主張。以下、控訴審での補充された主張。）

ア　補足性の原理（法４条１項）を踏まえたとしても、Ａらが本件車両を保有、利用することが許されないと当然にいえるものではないし、市が挙げる各種通知、通達をもって、Ａらの本件車両を保有、利用することが許されないと当然にいえるものではない。Ａらが、本件指示等に違反したことは、軽微な違反といえる。

イ　処分行政庁が、被控訴人らに対し、控訴人の主張するような詳細な記載を必要とする運転記録票の作成及び提出を求めることができる根拠は明らかではなく、過剰な指示であるといえる。

◎市らの主張

ア　処分行政庁は、Ｂに対し、例外的に医療機関通院のためと用途を限定し、かつ、運転記録票の作成及び提出を条件として自動車保有を認めたのであるから、その作成及び提出を求めて指示又は指導をしたことは、むしろ市の責務である。Ａらは、複数回にわたって、市からの口頭による指示又は指導を遵守せず、書面による本件指示等も遵守しなかったため、処分行政庁は告知又は聴聞の機会を与えた上で、本件処分に至ったものである。

イ　法62条３項所定の停止処分においては、当該指示又は指導違反の事実が除去されたことが保護の実施機関において確認されれば保護が再開される。

ウ　したがって、本件処分は、手順としても制裁の軽重という観点からも相当であり、違法ではない。

（＊以上、原審での主張。以下、控訴審での補充された主張。）

ア　処分行政庁は、厚生労働省の所管する生活保護行政の実施を委託され、生活保護受給者に対して法27条に基づく指導・指示を行う権限を有するのであるから、厚生労働省が定める基準に基づきこれを行うことになるところ、保護受給者は、生活保護制度の補足性の原理（法４条１項）により、原則として自動車の保有はできず、ただし、障害者である受給者が通院のために自動車を必要とする場合であって、本件通知（原判決別紙記載第３「関係通達等の定め」の１）（１）アないしオ[(8)]のいずれにも該当し、その保有が社会的にも適当と認められるときは、通院目的に使用する場合に限り、保有が認められるとされ、本件通知に合理性がある以上、Ｂの通院以外に本件車両を利用しないこととする本件指示等は何ら違法ではないのであるから、その指示等に繰り返し反する行動をとった被控訴人らの態度につき、軽微な違反にとどまるかのごとき評価することは、本件指示等が違法であることを前提にした上での評価であって、許されない。

イ　処分行政庁が、Ａらに対し、毎月提出すべきとする運転記録票の「使用年月日曜日＊」、「使用時間」、「キロ数（開始時走行距離・終了時走行距離）＊」、「運転経路」、「用件」、「運転者」及び

（８）　本稿Ⅱ２.（２）２）③を参照。そこで抜粋する、課長通知「生活保護法による保護の実施要領の取り扱いについて」（昭和38年４月１日社保第34号）の「第３　資産の活用」の問12に対する「答」のうち、１（１）～（５）に対応する内容である。

「同乗者」の各記載事項は、本件車両が、被控訴人子の通院のみに使用されていることを確認するために必要不可欠な情報であり、これら記載等を求めることが、過剰な指示であるかの評価をすることは許されない。

（2） 請求②（国家賠償請求）

争点４ 国家賠償請求の成否

◎Ａらの主張

ア 本件処分は、公務員（処分行政庁）が、その職務行為として公権力の行使として行ったものである。そして、争点１ないし３のＡらの主張のとおり、本件処分は違法である。

イ 処分行政庁が本件処分をする前には、Ａが行政指導の中止の申出をし、本件処分直前には、処分行政庁は、自動車の利用をＢが通院で利用する場合に限定するとの保有条件を変更した上で、行政指導を中止すべきとの三重弁護士会による勧告も受けていた。また、処分行政庁は、本件処分によってＡらに重大な結果が生じかねないことを十分に承知していたはずである。これに加え、過去に別の裁判で三重県四日市市が保護の廃止処分について違法であるとの判決を受けているところ、処分行政庁において、本件処分は、この判決で示された規範とも合致しないことを認識していたはずである。したがって、処分行政庁は、本件処分をするに当たり、その職務上の注意義務に違反したのであるから、国家賠償法上の違法性を有する行為であったことは明らかである。

ウ Ａらは、本件処分によって、生命の維持にかかわるほど多大な不安と苦痛にさらされながら生活することになっているから、このようなＡらの受けた精神的苦痛を金銭に換算すると、少なくとも、それぞれ慰謝料50万円を下らない。そして、Ａらは、本件訴訟追行を弁護士に委任することを余儀なくされたが、本件処分と相当因果関係を有する弁護士費用はそれぞれ５万円を下らない。

エ したがって、Ａらは、被告に対し、それぞれ55万円の損害賠償請求権を有する。

◎市の主張

いずれも否認ないし争う。

（3） 執行停止申立て及び原審における裁判所の判断

１）執行停止申立て（認容）(9)

Ａ（申立人）は本件処分により生ずる重大な損害を避けるため緊急の必要があるとして、行訴法25条２項に基づき、本案事件の第１審の判決に至るまで、本件処分の効力の停止を求めた。市（相手方）は、Ａらにはそれぞれの常用収入及び年金等で毎月約12万円ないし14万円の収入があり、医療費については鈴鹿市福祉医療制度による全額助成(10)も受けられる状況にあるから、本件処分を継続することで申立人らに重大な損害は生じないと主張した。

津地裁は、Ａが膀胱がんのため、定期的にストーマ（人工膀胱）の購入費用として、毎月１万8,100円を要することが認められ、また、Ｂが汎下垂体機能低下症、視床下部障害及び糖尿病のため、通院していること、加えて、疎明資料によれば、Ａの普通預金口座の残高は2,920円であり、Ｂの普通預金口座の残高は７万4,820円となっていることを認定した。以上の事実から、Ａらは自立できるほどの収入が得られる就労をすることが十分に期待できない一方で、医療扶助を含む生活保護が停止されれば、Ａらの衣食住の問題が生じるだけではなく、持病に関する医療費等の支出も難しくなることから、生命身体に対する危険にも直ちに直面するとして、Ａらは、本件処分により、健康で文化的な最低限度生活を直ちに維持できなくなることは明らかであるから、本件処分により生ずる重大な損害を避けるため緊急の

(9) 注（１）参照。

(10) 鈴鹿市福祉医療費受給資格を有する者（対象となる医療費：子ども医療費、一人親家庭等医療費、障がい者医療費）は、健康保険証と一緒に鈴鹿市福祉医療費受給資格証を医療機関窓口で提示し、医療費を支払うと、診療月から２～３か月後に口座振込で助成される（鈴鹿市「福祉医療費助成の手引き」〔https://www.city.suzuka.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/003/271/hukusitebiki.pdf〕参照）。

必要があるということができると判示した(11)。

２）原　審(12)

ア　請求①（処分取消しの訴え）（認容）について

原審は、本件処分が違法であるとして、これを取り消した。

イ　請求②（国家賠償請求）について

原審は、Ａらにそれぞれ損害賠償金10万円（慰謝料５万円、弁護士費用５万円）及びこれに対する遅延損害金の支払を求める限度でこれを認容した。

ウ　控　訴

鈴鹿市は原審判決のうち市が敗訴部分を不服として控訴した。

エ　その他（争点の重点）

前述の通り、原審でＡらは早期判決を希望して争点３（本件処分の違法性）を中心に判断することを求め、原審及び控訴審ではそのように対応されている。

（４）　本判決の判旨

１）概　要

本判決は、請求①について審査請求前置との関係でＡらの請求が適法であると判断したうえで(13)、市の控訴を棄却した。請求②については、原判決中、Ａらの損害額を変更した（各10万円から５万5,000円へ減額）。以下では、請求①に関する判旨のうち、主として判断された争点３について抜粋する。

２）争点３（本件処分の違法性）について(14)

（１）　略（認定事実の確認）

「（２）　しかし、そもそも生活保護法による保護は、生活に困窮する者に対し、困窮の程度に応じて、その最低限度の生活を保障すること等を目的として必要な保護を行うものであり、保護の変更、停止又は廃止は生活保護受給者の権利利益に重大な影響を及ぼし得るものであること、そして、法27条に基づく指導又は指示は、生活保護受給者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない旨定められていること（同条２項）に照らすと、生活保護受給者に対し、法27条に基づく必要な指導又は指示に従うべき義務に違反したことを理由としてその保護の変更、停止又は廃止をするに当たっては、当該指導又は指示の必要の程度やこれに対する違反の程度と、当該保護に関する処分をすることによって生活保護受給者の生活に生ずる影響を考量し、その処分が適正な保護の実施のために必要かつ相当なものであることを要するというべきであり、その必要性又は相当性を著しく欠く場合には、行政権の裁量の逸脱・濫用として違法となるというべきである。

（３）　これを本件についてみると、本件指示等は、被控訴人らに対し、①被控訴人子の通院で利用する以外の目的だけで本件車両の利用をしないこと、及び、②本件車両を利用するたびに運転記録票へ正確に記録し、当該運転記録票を毎月福祉事務所に提出することを指示等するものであるので、これらを、以下、順に検討する。

ア　まず、上記①に関しては、被控訴人らは、確かに、本件車両を被控訴人子の通院で利用する場合に限って保有及び利用することを容認されたものではあったが、前記１の認定事実（１）アによれば、本件指示等がされた当時、被控訴人子だけではなく、被控訴人母においても通院の必要性があったことが認められるから、本件車両の利用目的を被控訴人子の通院に限定してそれ以外の目的だけでの自動車の利用をしないよう指導すること、つまり、被控訴人

---

(11)　本判決は鈴鹿市の主張について、Ｂに関する医療費については、鈴鹿市が指摘するとおり、他施策を利用できることを認めたが、申立人のストーマに関しては、自己負担額として毎月１万8,100円を支出しなければならないこと及び生活保護の目的が要保護者の最低限度の生活保障にある（法１条）ことからすれば、本件処分によって、申立人らに直ちに重大な損害が生じることが想定されることは上述のとおりであるとして、同市の主張を採用しなかった。

(12)　注（２）参照。

(13)　審査請求前置に関する主張は被告からなされていないので、本判決ではこの点について職権で判断されたようである。本判決は、法69条が審査請求前置を採っているにもかかわらず本件では審査請求が経られていないものの、Ａらの障がいの程度及び状況に照らすと、本件処分によってＡらの生命に重大な支障をきたすおそれがあるということができ、「処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる著しい損害を避けるため緊急の必要があるとき」（行訴法８条２項２号）に該当するとし、Ａらの請求①を適法であるとした。

(14)　本判決要旨のうち、（）の番号は、判決文で振られたものに対応させている。

母の通院のみの目的で利用することを制限する指導をすることが、当時必要であったとは考え難い。

また、本件車両に処分価値はなく（前記１の認定事実(１)ウ）、本件車両の維持費等は、被控訴人らの生活保護の範囲内で賄っていたこと（前記１の認定事実(１)ウ）に照らすと、被控訴人らの日常生活に不可欠な買物等の必要な範囲において本件車両を利用することは、むしろ、被控訴人らが自立した生活を送ることに資する面があったというべきであり、補足性の観点からみても、被控訴人らが本件車両を上記範囲で利用することを厳格に制限する指導を行う必要性は低かったというべきである。そして、被控訴人らは、処分行政庁による上記①の指導に大きく反して本件車両を遊興・娯楽等のために利用していたとか、被控訴人らが本件車両の利用に際し、通院や移動に要する費用やサービスを新たに要求したり、虚偽の申告をしたり、不正の手段を用いたりしてその費用を支出していたなどといった事実は、本件全証拠によっても認められない。

イ　さらに、上記②に関して、処分行政庁は、被控訴人らに対し、本件車両を利用するたびに、運転記録票に「キロ数（開始時走行距離・終了時走行距離）」、「運転経路」及び「用件（具体的に）」の必要事項を正確に記載するよう求めるとともに（前記１の認定事実(２)イ）、運転記録票を毎月福祉事務所に提出するよう求めたものであるが、被控訴人子の通院が、鈴鹿市の自宅から四日市市の羽津医療センターへ月１回必要とされており（前記１の認定事実(１)イ）、おのずと月に必要な運行距離は分かることからすると、被控訴人らの本件車両の利用状況を把握するために、被控訴人らに上記の各事項を全て正確に記録することを指示する必要性は、相当低かったというべきである。

ウ　他方、本件処分により被控訴人らが受ける不利益の程度について見ると、前記１の認定事実(１)ア及びイによれば、本件処分時の被控訴人らの病状等は、被控訴人母につき、膀胱がんの手術によりストーマを購入しなければならない状況であり、被控訴人子については、定期的な投薬等がなければ生命に危険が生じる状況であったことが認められ、被控訴人母に対して保護の停止をすれば、被控訴人らの医療費等について支出が困難になり、被控訴人らの日常生活だけではなく、生命の危険も生じかねず、被控訴人らが被る不利益は非常に重大なものであったと認められる。

なお、証人Ｃ（Ａらの生活保護に係る事務を担当していた市職員）*は、被控訴人子は障害者医療が受けられることから、医療費を一旦支払ったとしても全額返金される旨証言するが、証拠（甲Ａ35、36）及び弁論の全趣旨によれば、被控訴人らは、本件処分時点において、その一時的な支出をすること自体容易ではなかったことが認められるから、被控訴人子が障害者医療を受けられることをもって、本件処分により被控訴人らが被る不利益が重大なものであったことが否定されるものではない。

(４)　以上によれば、本件指示等の必要は低く、違反の程度は大きくないものであった一方で、本件指示等に違反したことを理由としてされた本件処分は、被控訴人らに非常に重大な不利益を与えるものであったというべきであり、本件処分は、相当性を著しく欠くもので、行政権の裁量を逸脱した違法があるというべきである。」

（以下略。Ａらが主張する、本件処分について手続違反により違法は認められなかった。）

Ⅱ　検　討

1.　生活保護行政の特徴と地方公共団体の事務処理

(１)　地方自治体の実施機関における行政裁量

憲法25条１項の「健康で文化的な最低限度の生活」水準の具体化についての裁量の統制という課題については、一方で国会の立法裁量が、もう一方で厚労大臣に認められている保護基準の設定（法８条）における行政裁量が、司法審査の方法をめぐって主に

検討されてきた(15)。しかし、日常的にみれば、生活保護受給者・要保護者の申請や相談を受け、各種の決定を行う地方自治体の実施機関に認められる行政裁量もまた、極めて重要である(16)。

生活保護法は「最低限度の生活」を保障するものであるため、保護に係る実施機関の判断（申請に対する決定、保護の開始、変更、停止、廃止等）如何により、重篤な貧困に生活保護受給者・要保護者をとどめ、あるいは押し戻し、社会的孤立を招き、直ちに彼らの生命・健康を損なう可能性がある(17)。さらに、行政の相手方である生活保護受給者・要保護者は、現に困窮する者であり、一般に行政との力関係に相当程度の差があるので、かかる観点からも行政の適法性を確保し国民の権利を保護する必要性はより高いといえる(18)。

（2） 法定受託事務における行政規則の性質と地方自治

生活保護の実施機関は、保護を行うべき都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長であり（法19条）、実際には実施機関から保護の決定・実施に関する事務を委任された福祉事務所長が、所管区域内に居住地・現在地を有する要保護者に対して、法令・告示（保護基準）のほか、国から発出される様々な行政規則を参照し、実施している。これらの行政規則の中には実体的保護請求権の内容に関する事項の多くが定められているため、地方自治体の実施機関がこれらに常に従わなければならないのか否かが問題となる。

行政規則は、基本的に行政組織内部においてのみ拘束力をもつものであるが、法定受託事務の処理における国と地方公共団体の関係は、行政組織の内部関係と同視され得ないことは言うまでもない。国との対等・協力関係において、地方公共団体は、法定受託事務を「地域の事務」（地方自治法２条２項）として処理するものとされている。

生活保護法の事務は、相談・助言（法27条の２）を除いて法定受託事務であるため、当該事務に関する行政規則のうち、処理基準（地方自治法245条の９第１項・３項）としての実施要綱等（事務次官通知、局長通知、課長通知）及びそれを補完する技術的助言（地方自治法245条の４第１項）としての課長事務連絡がまずは重要になる。これらの行政規則は、毎年度『生活保護手帳』及びこれを補完する『生活保護手帳　別冊問答集』にまとめて出版され、行政職員の必携になっており、その内容は実務において強く参照されている。しかし、それらの法的性質について意識されることはあまりなく、その結果、行政規則に示された解釈をそのまま実務で適用し、本来は個別的で多様であるはずの生活保護受給者・要保護者の生活上の環境ないし条件が十分に考慮されず、彼らの生存権の保証が危うくされてしまう可能性がある。

筆者は、地方公共団体が憲法により自治権を保障された、住民に近い統治主体として、国から発出される各種の行政規則の法的性質を正確に理解・認識

(15)　前者として堀木訴訟、後者として朝日訴訟が著名であるが、後者については現在全国各地で進行中の、「いのちのとりで裁判」と呼ばれる一連の生活保護基準引下げ処分取消等請求訴訟（いのちのとりで裁判全国アクション〔https://inochinotoride.org〕参照）が注目される。最判三小令和７年６月27日（令和６年（行ヒ）第170号）裁判所ウェブサイトは、厚生労働大臣が2013～15年に行った保護基準（昭和38年厚生省告示第158号。以下「告示」）の改定のうち生活扶助の大幅な引き下げが法３条及び８条２項に反し違法であると判断した。

(16)　行政裁量の概念について、市橋克哉ほか『アクチュアル行政法〔第３版補訂版〕』（法律文化社、2023年）108頁以下［本多滝夫］、芝池義一『行政法読本〔第４版〕』（有斐閣、2016年）63頁以下参照。

(17)　山田晋『社会福祉法入門』（法律文化社、2022年）123－124頁は、生活保護には「福祉的側面が存在する」と指摘し、その理由は「生活保護の受給者の実態から、福祉的支援の利用者と重なる」ことによるとともに、特に「生活保護が対象とする重篤な貧困は生存の危機を孕んでいる」ことに求められる。山田は、重篤な貧困の「原因であり結果」が「社会的接点」の喪失であると指摘し、その喪失があれば社会福祉としてその回復のための特別な支援が必要であるとする。生活保護が対象とする「重篤な貧困」が社会的孤立と密接な関係にあるという指摘であり、生活保護行政の対象の特性として認識すべき点であると思われる。

(18)　現代行政法講座編集委員会『現代行政法講座Ⅲ　行政法の仕組みと権利救済』（日本評論社、2022年）208頁［稲森公嘉］。

し、自らに保障された自治解釈権を行使することによって、住民の生存権を確実に保障する責務を負うと考える。本稿でも、かかる立場から本判決を検討する。

2. 生活保護と自動車保有

（１） 生活保護行政における自動車保有の制限をめぐる問題

生活保護制度においては生活保護受給者の自動車保有は原則として禁止する運用が行われているが、そのことは生活保護における資産活用の考え方や具体的な指針からみて特異な扱いであり、生活保護法の目的である自立助長、自立支援（法１条）の観点からみて理由がない劣悪処遇というべきであると批判されている[(19)]。特に、本件で焦点となっている障害者の自動車保有にかかる課長通知（第３の12)[(20)]は、近時拡充されている障害者法制、生活保護法及び上位通知に違反すると指摘される[(21)]。さらに、自動車の保有または借用（以下、特に断らない限り「保有」）の制限は、要保護状態にある人々を生活保護制度から排除する、「いわゆる水際作戦の一つの典型例となっている」ことが指摘されており、日本弁護士連合会は2010年５月に、原則として生活保護世帯の自動車保有を認めるべきであるとの意見書[(22)]を厚労大臣に提出した。この自動車保有制限の「水際作戦化」の問題性は学説及び実務に関わる弁護士等において一定の共通認識となっており、同意見書も、「生活保護か自動車保有かの二者択一を迫る」やり方であると批判する。全国各地において車の保有を理由に生活保護が受けられないことが違法であるとして、地方公共団体を被告として複数の訴訟が提起されてきたが[(23)]、それは氷山の一角であって、そもそも「生活保護受給者が訴訟を提起して争うのはきわめて困難であり、要保護者が諦め泣き寝入りをして、裁判に至らない事案が多いと思われる」ことに注意を要する[(24)]。本判決は、生活保護受給者が自動車保有をめぐり高裁で勝訴した初めての判決である。

（２） 自動車保有制限に関する規定（抜粋）[(25)]

１）生活保護法

・（この法の目的）

１条「この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。」

・（最低生活）

３条「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。」

・（保護の補足性）

４条１項「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」

---

(19) 遠藤美奈「生活保護と自由の制約」『摂南法学』23号（2000年）36頁、49頁、阿部和光『生活保護の法的課題』（成文堂、2010年）103頁、吉永純『生活保護の争点』（高菅出版、2011年）108頁。

(20) 課長通知「生活保護法による保護の実施要領の取り扱いについて」（昭和38年４月１日社保第34号。内容について本稿Ⅱ２.（２）２）③で一部抜粋している。

(21) 吉永純「生活保護と障害者の自動車保有 ── 主として行政通知・運用の検討」『賃金と社会保障』1853号（2024年）、８頁。本論文は本件第一審で同氏が提出した原告側意見書に基づき執筆されている。

(22) 日本弁護士連合会「生活保護における生活用品としての自動車保有に関する意見書」（2010年５月６日）〔https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2010/100506.html〕。

(23) 生活保護受給者の自動車の借用と保有をめぐる裁判は数多く（具体的な裁判例については木村茂喜「保護の補足性と自動車保有」『社会保障判例百選〔第６版〕』（有斐閣、2025年）162頁を参照）、障がいのある者に関する訴訟に限っても、借用について福岡地判平成10年５月26日裁判所ウェブサイト（増永訴訟。廃止処分取消）、保有については福岡地判平成21年５月29日裁判所ウェブサイト（峰川訴訟。停止処分取消）、大阪地判平成22年10月28日判自356号88頁（処分価値のある自動車の保有。却下処分適法）、神戸地判平成23年９月16日賃社1558号44頁（自動車の保有につき判断せず）等がある。

(24) 阿部・前掲注(19)、103頁。

(25) 第一審判決文末尾別紙「関係法令等の定め」にも関係法令・行政規則の一部が掲載されている。

・（指導及び指示）

27条１項「保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。」

同条２項「前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない。」

同条３項「第一項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。」

・（指示等に従う義務）

62条３項「保護の実施機関は、被保護者が前二項の規定による義務に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。」

２）実施要領等（処理基準）

①　事務次官通知「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和36年４月１日厚生省発社第123号。各都道府県知事・各指定都市長あて厚生事務次官通知）

「第３　資産の活用

最低生活の内容としてその所有又は利用を容認するに適しない資産は、次の場合を除き、原則として処分のうえ、最低限度の生活の維持のために活用させること

１～４（略）

５　社会通念上処分させることを適当としないもの」

②　局長通知「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和38年４月１日社発第246号。各都道府県知事・各指定都市長あて厚生省社会局長通知）

「第３　資産の活用

資産保有の限度及び資産活用の具体的取扱いは、次に掲げるところによること。ただし、保有の限度を超える資産であっても、次官通知第３の３から５までのいずれかに該当するものは、保有を認めて差し支えない。（以下略）

１～３（略）

４　生活用品

（1）～（3）　略

（4）　その他物品[26]

ア　処分価値の小さいものは、保有を認めること。

イ　ア以外の物品については、当該世帯の人員、構成等から判断して利用の必要があり、かつ、その保有を認めても当該地域の一般世帯との均衡を失することにならないと認められるものは、保有を認めること」

③　課長通知「生活保護法による保護の実施要領の取り扱いについて」（昭和38年４月１日社保第34号。各都道府県・各指定都市民生主管部（局）長あて厚生省社会局保護課長通知）

（「第３　資産の活用」）

・通勤のための自動車の保有（項目は筆者補足）

「問９　次のいずれかに該当する場合であって、自動車による以外に通勤する方法が全くないか、又は通勤することがきわめて困難であり、かつ、その保有が社会的に適当と認められるときは、次官通知第３の５にいう「社会通念上処分させることを適当としないもの」として通勤用自動車の保有を認めてよいか。

１　障害者が自動車により通勤する場合

２　公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住する者等が自動車により通勤する場合

３　公共交通機関の利用が著しく困難な地域にある勤務先に自動車により通勤する場合

４　深夜勤務等の業務に従事している者が自動車により通勤する場合

答　お見込みのとおりである。

なお、２、３及び４については、次のいずれにも該当する場合に限るものとする[27]。

（1）　世帯状況からみて、自動車による通勤がやむを得ないものであり、かつ、当該勤務が当該世帯の自立の助長に役立っていると認められること。

（2）　当該地域の自動車の普及率を勘案して、自動車を保有しない低所得世帯との均衡を失しないものであること。

（3）　自動車の処分価値が小さく、通勤に必要な範囲の自動車と認められるものであること。

（4）　当該勤務に伴う収入が自動車の維持費を大きく上回ること。」

・通院等のための自動車の保有（項目は筆者補足）

「問12　次のいずれかに該当する場合は自動車の保有を認めてよいか。

１　障害者（児）が通院、通所及び通学（以下「通院等」

---

(26)　自動車は、ア・イのいずれにも該当しないという運用である（注(29)参照）。

(27)　「１　障害者が自動車により通勤する場合」以外（２～４）においては、通勤における自動車の保有のためには（1）～（4）をすべて満たすことが必要であり、要件が加重されている。

という。）のために自動車を必要とする場合

2　公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住する者が通院等のために自動車を必要とする場合

答　次のいずれかに該当し、かつ、その保有が社会的に適当と認められるときは、次官通知第３の５にいう「社会通念上処分させることを適当としないもの」としてその保有を認めて差しつかえない。

1　障害（児）者が通院等のために自動車を必要とする場合であって、次のいずれにも該当する場合

（1）　障害（児）者の通院等のために定期的に自動車が利用されることが明らかな場合であること。

（2）　当該者の障害の状況により利用し得る公共交通機関が全くないか又は公共交通機関を利用することが著しく困難であって、他法他施策による送迎サービス、扶養義務者等による送迎、医療機関等の行う送迎サービス等の活用が困難であり、また、タクシーでの移送に比べ自動車での通院が、地域の実態に照らし、社会通念上妥当であると判断される等、自動車により通院等を行うことが真にやむを得ない状況であることが明らかに認められること。

（3）　自動車の処分価値が小さく、又は構造上身体障害者用に改造してあるものであって、通院等に必要最小限のもの（排気量がおおむね2,000cc以下）であること。

（4）　自動車の維持に要する費用（ガソリン代を除く。）が他からの援助（維持費に充てることを特定したものに限る。）、他施策の活用等により、確実にまかなわれる見通しがあること。

（5）　障害者自身が運転する場合又は専ら障害（児）者の通院等のために生計同一者若しくは常時介護者が運転する場合であること。

なお、以上のいずれかの要件に該当しない場合であっても、その保有を認めることが真に必要であるとする特段の事情があるときは、その保有の容認につき厚生労働大臣に情報提供すること[28]。

2　公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住する者が通院等のために自動車を必要とする場合であって、次のいずれにも該当する場合

（1）　当該者の通院等のために定期的に自動車が利用されることが明らかな場合であること。

（2）　他法他施策による送迎サービス、扶養義務者等による送迎、医療機関等の行う送迎サービス等の活用が困難であり、また、タクシーでの移送に比べ自動車での通院が、地域の実態に照らし、社会通念上妥当であると判断される等、自動車により通院等を行うことが真にやむを得ない状況であることが明らかに認められること。

（3）　自動車の処分価値が小さく、通院等に必要最小限のもの（排気量がおおむね2,000cc以下）であること。

（4）　自動車の維持に要する費用（ガソリン代を除く。）が他からの援助（維持費に充てることを特定したものに限る。）等により、確実に賄われる見通しがあること。

（5）　当該者自身が運転する場合又は専ら当該者の通院等のために生計同一者若しくは常時介護者が運転する場合であること。」

３）実施要領の補完（技術的助言）

①　「生活保護問答集について」（平成21年３月31日厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡）

「・問３－14　自動車の保有

（問）　課長通知第３の９及び12以外に生活保護受給者が自動車を保有することを認められる場合はどのような場合か。

（答）　生活用品としての自動車は、単に日常生活の便利に用いられるのみであるならば、地域の普及率の如何にかかわらず、自動車の保有を認める段階には至っていない[29]。事業用品としての自動車は当該事業が事業の種別、地理的条件等から判断して当該地域の低所得世帯との均衡を失することにならないと認められる場合には、保有を認めて差し支えない。

なお、生活用品としての自動車については原則的に保有は認められないが、なかには、保有を容認し

(28)　かかる「なお書き」は、続く「２　公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住する者が通院等のために自動車を必要とする場合」には無いものである。

(29)　課長通知第３の９（通勤目的の保有）及び12（障害者（児）の通院等）以外に生活保護受給者が自動車を保有することは原則として認めないという回答であり、したがって、局長通知のいう「４　生活用品　（4)その他物品」としての保有も（処分価値が小さい、ないし無い場合であっても）認められないことになる。

なければならない事情がある場合もあると思われる。かかる場合は、実施機関は、県本庁及び厚生労働省に情報提供の上判断していく必要がある。」

② 「生活保護制度上の自動車保有の取扱いについて（注意喚起）」（令和４年５月10日厚生労働省社会・援護局保護課の各都道府県・市町村民生主管部生活保護担当課宛事務連絡）

「……今般、ある自治体において、障害等を理由に通院のために自動車の保有を容認された者について、通院以外に日常生活に用いることが認められるような考えを示した事例が確認されたことから、改めて実施要領における自動車の保有の取扱いについてご留意いただき、引き続き、自動車の保有について適切な指導をお願いいたします。」

４）鈴鹿市「保護の実施決定に係る判断基準取扱指針及び実施要領」

鈴鹿市が作成した指針において、保護受給者の自動車の保有等の認定の際の留意事項には、以下のとおりの記載がある。

・ケース検討会議に諮る前に、自動車の保有又は使用についての保護変更申請書を必ず徴収する。
・保有又は使用する自動車について、自賠責保険及び任意保険に加入していることを確認する。
・自動車の使用については、通院又は通勤のための使用に限ることとした誓約書を徴収する。
・自動車を運転する者の運転免許証（写し）を徴収する。
・訪問格付に合わせた頻度で運転記録票を徴収する。
・運転免許証及び車検証並びに自賠責保険及び任意保険の更新状況は適宜確認するほか、定期的（毎月５月）に確認する。

（３） 生活保護受給における自動車の保有制限の根拠

以上（２）で概観した行政解釈に基づき、保護実務では原則として自動車の保有を認めず、例外として、通勤用自動車の保有、障害者等が通院等のため自動車を必要としている場合等の自動車保有について、一定の要件を満たす場合に限って認める。しかし、自動車保有に関するかかる運用について、次官通知及び局長通知は何ら具体的に規定しておらず、より下位の処理基準である課長通知と、これを補完する技術的助言にすぎない課長事務連絡が、より上位の処理基準を解釈・補完するかたちで保有制限の内容を具体化している。そこで、地方公共団体の実施機関は、法定受託事務である生活保護の事務処理において、かかる行政規則とくに処理基準に拘束されるのか否か、拘束されるのであれば、どの程度の強さにおいてかが問われることになる。

3. 処理基準と「自治体の法解釈自治権」

（１） 「自治体の法解釈自治権」

学説において「自治体の法解釈自治権」[30]という考え方がある。法解釈自治権の根拠は、自治体の執行機関が国の法令執行権能を当該法令によって付与されていることに伴う権限（法令執行権）に付随するという見方[31]、そして自治体の執行機関が法令に基づく処分を行った場合にその適法性が訴訟で争われたときは処分庁の帰属自治体が応訴の責任を負うという住民との関係性[32]に求められる[33]。

筆者もかかる立場から、生活保護行政についても、法定受託事務が「地域における事務」（地方自治法２条２項）である以上、住民の生存権を保障する責務を負う身近な統治主体として、処理基準に示された法令解釈（及び技術的助言にすぎない事務連絡によるその補完）にそのまま従うのではなく、必要に応じて主体的に法令解釈権を行使することが、前述

(30) 自治立法権、自治行政権と並ぶ自治解釈権。国の法令解釈に拘束されずに地方公共団体が同一の法令に独自の解釈を施すことができることを指す。兼子仁『地方分権の法解釈の自治』（北海道町村会、1999年）13頁、同『自治体行政法入門〔改訂版〕』（北樹出版、2008年）96頁。地方公共団体の法解釈自治権を論ずるものとして、人見剛「自治体の法解釈自治権について」『ジュリスト』1387号（2009年）142頁以下がある。
(31) 原田尚彦『地方自治の法としくみ〔改訂版〕』（学陽書房、2005年）152頁。
(32) 機関委任制度を前提に、磯部力＝小早川光郎編著『自治体行政手続法〔改訂版〕』（学陽書房、1995年）312頁［磯部力］。
(33) 人見・前掲注(30)、143－144頁。

した生活保護行政とその対象の特徴から[34]、強く要請されると考える。そこで、処理基準の法的性質を地方公共団体との関係において確認し、それが本件事案においてはどのような問題として表れているかを検討する。

（2） 地方公共団体の事務処理と処理基準

実務でよく参照される解説書によれば、処理基準とは、「事務を処理するにあたり『よるべき基準』であり、地方公共団体は、それに基づいて事務を処理することが法律上予定されているものである。『処理基準』と異なる事務処理が行われた場合において、法的な義務を果たしていないという評価を受ければ違法とされることもあり得ると考えられる。また、『処理基準』の内容が法令の解釈に係る場合には、『処理基準』と異なる解釈による事務処理が法令違反と評価されることもあると考えられる。そのような場合には……各大臣又は都道府県の執行機関が『是正の指示』をすることはあり得る」[35]と説明される。しかし、学説においては、処理基準が「下級行政官庁ではない地方公共団体に対し、直ちに法的義務を課するものではないと解するのが、併立的協力関係論からの帰結」[36]であり、「法的拘束力を持つものではない」[37]と解する見解が有力である[38]。さらに、かつて機関委任事務制度下においてさえ、地方自治法（当時）上の国の特別の監督手段[39]を定める諸規定に関し、「これらの規定は、都道府県知事に厚生大臣の全面的な指揮監督下に入ることを要求しているわけではない。」と指摘されていたことも想起されるべきである。すなわち、「現行憲法下においては、地方公共団体と国とは対等な関係に立つものであり、機関委任事務の管理執行にかんする法令解釈の違いは、最終的に第三者機関である裁判所によってその当否が決せられるとする法規定のありかたは、機関委任事務の処理においても同様な対等関係にあることを示しているといえる。したがって、住民によって直接選挙された都道府県知事は、生活保護法およびその付属命令に対する自らの法令解釈権、および必要な場合には規則制定権を行使して、自らが管轄する地域の実情に応じた、主体的な生活保護行政を行う責務がある」。したがって、生活保護法の保護基準（法８条）については、「『最低』の文字こそないが……実施原則における必要即応の原則の存在からすれば、また『特別基準』も予定されていることからしても……国がその解釈権にもとづき、ある時期における保護のよりどころとしての基準を、自らの判断において、それ以下の保護は許されないことを示した実質的な最低基準と考えることができる。」したがって、都道府県知事が保護基準通りに決定・実施することは国から委任された以上は当然最低限の法的義務であるが、「具体的な必要にもとづく住民の要求がある場合などに、そのレベルにのみとどまることは、機関委任事務であることに名を借りた責任回避となることがありうる」。実施要領等の行政通達は、「生活保護行政のありかたにかんして、ひとつの法令解釈を国が行い、それを行政の指針として示したものといえる。もちろん、国が指針を示すこと自体は不可欠なことであるが、それは都道府県知事を法的に拘束するものではない」[40]。

---

(34)　本稿Ⅱ１.（１）参照。

(35)　松本英昭『新版　逐条地方自治法〔第９次改訂版〕』（学陽書房、2017年）1175頁。

(36)　塩野宏『行政法Ⅲ〔第５版〕』（有斐閣、2019年）269頁。

(37)　宇賀克也『地方自治法概説〔第10版〕』（有斐閣、2023年）465頁。白藤博行ほか『アクチュアル地方自治法』（法律文化社、2010年）237頁［白藤］も同旨。

(38)　成田頼明監修・川崎政司編集代表『地方自治法改正のポイント』（第一法規、1999年）53頁、人見剛「分権改革と自治体政策法務」『ジュリスト』1338号（2007年）99頁も参照。

(39)　機関委任事務の管理執行が法令の規定に違反する場合には、とくに職務執行命令を発することができ（地方自治法146条１項）、この命令に知事が従わない場合には厚生大臣は高等裁判所に職務執行を命ずる旨の判決を請求することができ（同２項）、以下、高裁による執行命令判決（同５項）、事実確認請求訴訟（同５項）、確認判決ある場合の厚生大臣による代執行（同７項）、内閣総理大臣による当該知事の罷免（同８項）と続く可能性がある。園部逸夫ほか『社会保障行政法』（有斐閣、1980年）591頁［神長勲］。

(40)　園部ほか・前掲注(39)、591－592頁。

以上の解釈は、機関委任事務が廃止された現在では、本来よりストレートに妥当すべきはずのものである。しかし、生活保護に限らず、行政実務では処理基準が拘束力をもつかのように扱われる傾向にある[41]。理論上は可能なことが、実務において実行されていない状況にあるといえる。

（３） より下位の行政規則による法解釈 ── 自動車保有制限の規範化

本件で問題となっている自動車保有に関する制限について、そもそも法令には規定がなく、行政規則により定められている。しかも、そこではより下位の行政規則（課長通知、課長事務連絡）が、より上位の行政規則の不確定概念を解釈し具体化しており、その結果、その内容が法８条の内容として相当画一的に実務で運用されている。すなわち、自動車保有制限に関する規範は法令から導かれたものではないため、実施機関における法令解釈の余地は本来十分に存在する。また、処理基準は、それが一般的基準である以上（だからこそ地方自治法上の「関与」の類型に含まれていない）、それを適用する場合であっても、個別事情への配慮は本来不可欠であるはずである。局長通知（＜第11　保護決定実施上の指導指示及び検診命令＞２　保護受給中における指導指示（３））には、指導指示が形式化することのないよう十分留意する旨明記されている。にもかかわらず、実際にはより下位の行政規則に定められた内容の画一的適用が、本件事案をはじめ、多々みられるようである。

（４） 「法定受託事務の『殻』」とこれを突破する地方公共団体の法令解釈権

それどころか、地方公共団体が処理基準（実施要領）と異なる（または存在しない）より厳しいルールを独自に設定することで、要保護者・生活保護受給者の権利が制限される事例も指摘されている[42]。本件において鈴鹿市が「保護の実施決定に係る判断基準取扱指針及び実施要領」[43]に運行記録の徴収等を定め、かつその規定以上に厳しい運用（運行記録票の詳細な記載項目の設定等）も、そのような例であろう。処理基準を形式的に適用すること、さらに合理的根拠なくそれを厳格化するような制度の運用は、住民の生命・健康が侵害される事態を招くおそれがある。

事案は異なるが、例えばコロナ禍において、厚生労働省のＰＣＲ検査等実施基準（処理基準）に忠実に検査を実施した地方公共団体の病院のなかには、感染爆発が起こり、40名以上の死者がでるという惨事もあった。その要因について市橋克哉は、「長年にわたり、法定受託事務が醸成した都道府県と保健所の職員の常識化した『認識』は、当時、その地域の感染状況の特性に応じて、都道府県と保健所が自らの創意と工夫で適時適切なＰＣＲ検査を行うという、地方自治の立場に立った運用を阻んでい」たと分析する[44]。反対に、地方自治の観点から本来あるべき地方公共団体の法令解釈権の行使の仕方として、むしろ処理基準には従わないことで住民の権利利益を守ったという事例として、和歌山県知事の「和歌山基準」によるＰＣＲ検査の実施が挙げられ

(41)　例えば、宗教法人財務状況開示決定取消請求事件（鳥取地判平成18年２月７日『判例時報』281号49頁、広島高松江支判平成18年10月11日裁判所ウェブサイト）に関しかかる問題を指摘するものとして、人見・前掲注(38)、99－100頁。磯部力「法定受託事務に関する情報公開と国の処理基準」『地方自治判例百選〔第５版〕』（有斐閣、2023年）35頁も参照。

(42)　大山典弘「地方公共団体の行政裁量と利用者の法的権利 ── 生活保護制度における地方マニュアルからの考察 ── 」『社会福祉学』60巻３号（2019年）14頁以下。例えば、ホームレスが本名・本籍地を明かさない場合には保護の適用をすることはできないとするもの（山形県健康福祉部医務福祉課・2003年）、大学院進学につき稼働能力の活用を図るべきであり進学を認めないとするもの（栃木県保健福祉部維持厚生課・2009年）などが挙げられている。

(43)　本稿Ⅱ２.（２）４）参照。

(44)　市橋克哉「分権型行政から集権型行政への転形と法治主義および地方自治の危機」市橋ほか『コロナ対応にみる法と民主主義』（自治体研究社、2022年）110－111頁。

る(45)。市橋は「法定受託事務の『殻』を突破する知事の登場」(46)と評する。知事は、「ただ基準を度外視した判断を現場の保健所にしろというのは酷です。彼らは国から基準を通達されていますからね。親分の知事が決めなくては、保健所は動けないのです」(47)と語っており、法解釈自治権の適切な行使における長のリーダーシップの重要性を理解することができる。以上のコロナ禍の危機対応例は、住民の生命を守るという点では生活保護行政の日々の業務と共通する点があり、参考になると思われる。

4. 本判決における行政裁量に対する司法審査

（1） 裁量審査の枠組みとあてはめ

１）判断枠組み

本判決は、生活保護法の目的、保護の変更・停止・廃止が生活保護受給者の権利利益に及ぼす影響、指導・指示の制約（法27条２項「前項の指導又は指示は、生活保護受給者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない。」）に照らして、一方における指導・指示の必要の程度及び違反の程度、他方における処分によって生活保護受給者の生活に生ずる影響を考量し、「その処分が適正な保護の実施のために必要かつ相当なものであることを要するというべきであり、その必要性又は相当性を著しく欠く場合には、行政権の裁量の逸脱・濫用として違法となるというべき」であるとする、裁量審査の判断枠組みを示した（判旨(２)）。

２）あてはめ

本件において、処分行政庁がＡらに行った指導又は指示（本件指示等）(48)は、以下【図２】の二種の内容に大別される。

本判決は、上記判断枠組みを本事案にあてはめて、一方において指示等①②の必要性とＡらにおけるその違反の有無ないし程度、他方において指示等①②がＡらの生活に及ぼす影響を比較衡量し、処分行政庁の裁量権の行使としての保護停止（本件処分）の適法性を審査しており（判旨(３)）、これを整理すると、次の【図３】のようになる。

３）結　論

本判決は、「本件指示等の必要は低く、違反の程度は大きくないものであった一方、本件指示等に違反したことを理由としてされた本件処分は、被控訴人らに非常に重大な不利益を与えるものであったというべきであり、本件処分は、相当性を著しく欠くもので、行政権の裁量を逸脱した違法があるというべきである。」として、本件処分を取り消した。

【図２　本件指示等の二種の内容】

指示等①	Ｂの通院で利用する以外の目的だけで本件車両を利用しないこと。
指示等②	車両を利用するたびに運転記録票に正確に記録して毎月提出すること。

(45)　市橋・前掲注(44)117－120頁参照。和歌山県では、初期に一部のクリニックを襲ったクラスターに対応するため、当時の感染症法上の国の負担で実施するＰＣＲ検査に関する基準（処理基準）に従わず、独自の「和歌山基準」でクリニックの医師、非常勤医師、職員、患者、出入りの業者等にすべてＰＣＲ検査を実施した（約500名。当時の愛知県や名古屋市は１日50人程度の実施といわれる）。かかる対応について市橋は、「従来の考え方に基づいて形式的にみるならば、法的義務を果たしていないと判断される可能性があ」るが、結果として「県民の生命や健康を実質的に守った」（119頁）と評する。

(46)　市橋・前掲注(44)117頁。

(47)　山岡淳一郎『コロナ戦記　医療現場と政治の700日』（岩波書店、2021年）26頁。「知事からのメッセージ　令和２年２月25日」〔https://www.pref.wakayama.lg.jp/chiji/message/20200225.html〕も参照。

(48)　本稿Ｉ２.(２)参照。

【図３　本判決における裁量審査（比較衡量）】

指示等の内容	指導又は指示（法27条）		Ａらの生活への影響
	必要の程度	Ａらの違反の有無ないし程度	不利益の程度
指示等①	「低かった」 ・Ａも通院が必要であった。 ・本件車両に処分価値なく維持費も保護範囲内で賄われており、むしろ買い物等での利用は自立に資する面があり、補足性の観点からも厳格な制限の必要性は低かった。	「（大きな違反は）認められない」 ・指導に大きく反して遊興や娯楽等への利用・虚偽申請・不正な費用支出等の事実は認められない。	「非常に重大」 ・Ａはストーマの購入を要する状態。 ・Ｂは定期的投薬等がなければ生命に危険が生じる状態。 ・保護停止により被る不利益は非常に重大なものだった。 ・障害者医療での対応も難しい。
指示等②	「相当低かった」 ・通院に要する距離は推測可能であり各事項を全て正確に記録する必要性はなかった。	（言及なし[49]）	（言及なし[50]）

（２） 考　察

１）本判決と原判決における裁量審査の手法の比較

本件処分は法62条３項に基づくもので、指示等に従う義務違反があり処分要件を満たすとしても、処分を行うか否か、行う場合にはいかなる処分を行うかという処分の効果を判断する局面において処分行政庁に裁量が認められる。そこで、裁判所は、本件処分について効果裁量をめぐる判断が不合理でないか、相当性を欠くものではないか（裁量権行使に逸脱・濫用がないか）を審査している。原審と控訴審（本判決）では、あてはめの部分の検討事項とその判断は基本的に重なっているが、審査の方法に違いが認められる。原審では本件処分の違法が比較的単純なかたちで比例原則違反として処理されているのに対し[51]、控訴審では本件処分の必要性及び違反の程度と、本件処分によりＡらが被る不利益とを衡量し、本件処分が「適正な保護の実施のために必要かつ相当なものである」か否かを審査するという判断枠組みが明示され、裁量の逸脱があるとして処分の違法が結論されている。本判決が本件処分の違法を導く論理も原判決と同様に比例原則違反の一種ということになろうが、処分によりＡらが被る不利益を一方におき、他方に法が行政裁量を認める趣旨・目的及びそこから正当化される指示等の必要性をおき、両者を明確に対照させ、比較して裁量権の行使の結果が全体として合理的と評価できるか否かを審査する点には、原判決との違いがあると思われる。原判決と本判決は、本件処分を取り消す結論において同じであり、その前提として本件処分による被侵害利益が生命にかかわる極めて重大なものであるという認識を共通していると思われるものの、審査の具体的な方法の違いから、審査密度は控訴審判決の方がより高いものとなっていると考えられる。

２）生活保護行政の対象と裁量審査のあり方

比例原則は、類似判例において一般に法62条３項に基づく不利益処分の行政裁量の統制手法として用いられる手法であるとされるが[52]、複数の考慮事

(49)　指示等②についてＡらの違反の有無・程度について言及されていないのは、指示等②についてはその必要性自体が「相当低かった」と判断されているからであると推察される。

(50)　指示等②についてＡらの生活への影響について言及されていないのも、指示等②の必要性自体が「相当低かった」と判断されている以上、当該指示等の合理性が否定されているから、比較衡量を要する前提がすでに失われているためであると推察される。

(51)　「本件処分は、Ａらの本件指示等の違反が軽微であったにもかかわらず、Ａらに多大な不利益を与えるものであったのであるから、相当性を欠くものであり、違法である」。

(52)　裁判例も含めて、中野妙子「書面にない指示への違反を理由とする生活保護廃止決定の適法性」『ジュリスト』1469号（2014年）119頁。

項を並列に列挙して「総合考慮」の手法をとる裁判例もある。例えば、大阪高判平成24年11月９日（平成24年(ネ)第128号・第1077号）判自369号92頁は、「保護の廃止処分は、保護の実施を終了させる最も重い処分であるから、処分の根拠となった指示の内容の相当性、指示違反に至る経緯、指示違反の悪質性、保護の廃止がもたらす被保護世帯の困窮の程度等を総合考慮して、裁量権の逸脱又は濫用を判断すべきである」とし、結論として、本件は意思決定が著しく相当性を欠くとはいえないと結論した。このような「総合考慮型」と比べると、本判決の審査の方法は、処分により処分の相手方が被る不利益を一方におき、他方に行政機関に裁量権が認められた趣旨・目的及びそこから正当化される指示等の必要性をおき、両者を明確に対照させ比較衡量を行う、いわば「天秤型」の審査であるといえ、かかる審査方法は、生活保護行政の対象の特性（本稿Ⅱ1.（１））と人の生命・健康の憲法上の価値序列に鑑みれば、より適切な判断枠組みであるように思われる。

３）本件訴訟が行政実務に与えたインパクトと地方公共団体の法解釈自治権

原審と控訴審はともに、自動車保有について、生活保護法の目的のうち自立助長、自立支援（法１条）を重視し、自動車保有について鈴鹿市の主張にみられるように行政実務でひろくみられる消極的な認識（請求①争点１における市の主張を参照）を否定し、むしろ自動車の保有がＡらが「自立した生活を送ることに資する面があったというべき」とする点は、高く評価できる(53)。従来、類似事案の裁判例において、課長通知（問答第３の12）の基準自体は「一応の合理性を有する」と判断される傾向がみられたなかで（大阪地判平成25・４・19（『判例時報』2226号（2014年）３頁）など）(54)、本判決は、原判決とともに、自動車保有を原則として認めない行政実務に対して、より踏み込んだ判断を行ったものと評価できる。

実際に、本件訴訟が生活保護行政の実務に与えるインパクトは大きく、原判決が出された後、厚生労働省において行政解釈変更について検討が始められ、同省は2024年12月25日付で、自動車の利用を日常生活に必要な買い物等に拡大する通知を発出した(55)。これまでの学説や日弁連等の議論状況からすれば遅きに失する感は否めないが、かかる運用の改善は、本来であれば、地方公共団体の実施機関の側から、法解釈自治権を行使し、「法定受託事務の『殻』」を突破することで実現して欲しかった。同省は、今回の解釈変更の前までは、課長事務連絡「生活保護制度上の自動車保有の取扱いについて（注意喚起）」（本稿Ⅱ２.（２）３）②参照）を発出し、自動車の保有等を柔軟に認める地方公共団体の制度運用をけん制しており、地方公共団体の法解釈自治権を委縮させるものであった。今回は、訴訟を通じてかかる行政運営の適切化が図られたといえる(56)。

（かどわき　みえ　広島修道大学法学部教授）

キーワード：生活保護／自動車保有制限／法解釈自治権／法定受託事務／処理基準

(53)　重篤な貧困と社会的接点の喪失とが密接な関係性（前掲注(17)参照）にあることに鑑みれば、本判決及び原判決は、保護受給者の社会との接点をより広げ得る機会を増やすことにより、自立助長、自立支援（法１条）という法の目的の実現に資するものであると考えられる。

(54)　木村・前掲注(23)参照。

(55)　事務連絡「『生活保護問答集について』の一部改正について」（令和６年12月25日各都道府県・市町村民生主管部（局）長あて厚生労働省社会・援護局保護課長通知）。

(56)　同通知の発出を受け、生活保護問題対策全国会議「保有を容認された自動車の利用を制限してきた厚労省事務連絡の撤回を評価するとともに、さらなる通知の改正を求める声明」（2025年１月９日）は、事業用を含めて、保有を容認された自動車に関する制限の撤廃のためのさらなる通達改正を求める。

投票率低下と現職敗退の同時的進行
この１年における自治体選挙の動向（2024年５月から2025年４月）

堀　内　　　匠

＜要　旨＞

この１年（2024年５月から2025年４月）に実施された自治体選挙の特徴的な動向について取り上げて紹介する。対象となるのは主として市区長選挙である。この１年は平成合併のピークからちょうど20年にあたり、「ミニ統一」を含む。また、2020年のコロナ禍最初期の混乱のさなかに行われた前回選挙の清算が行われた年だった。

この１年の特徴は①現職敗退率の高さであると同時に②投票率が過去最低となる事例が多かった点、また③都知事選挙や兵庫県知事選挙、総選挙が行われるなかで、ＳＮＳと選挙の関連性について新たなステージを迎えたと言われたことなどが挙げられる。

本稿はほかにこの１年に改正となった自治体選挙関連の制度改正の動向についても扱う。今回は選挙ポスターに関する品位規定の創設等についても紹介している。

はじめに

本稿では、2024年５月１日から2025年４月30日にかけての１年間（以下「この１年」という。）に実施された自治体選挙の特徴的な動向について、特に市区長選挙の状況を中心に新聞報道ベースで振り返る。「この１年」は中央政界では裏金問題に揺れた岸田政権末期からはじまり、石破内閣の発足に伴う衆議院議員総選挙があり、それが地方政治を含む政党の趨勢に影響を与えた。また「この１年」では東京都知事選、兵庫県知事選等の大型地方選挙の動向とあわせインターネット選挙に関して新たな段階を到来させた。さらに「この１年」は2005年の「平成合併」ピークから20年の節目であり、したがってまた「ミニ統一」の年だった。自治体では深刻な人口減少・人手不足と地域経済衰退のなかにあって、前回４年前のコロナ禍初期の混乱のなか行われた首長選挙の当選者たちが、今度は現職として新人・元職の挑戦を受けることとなった。

地方自治総合研究所が毎年発刊する『全国首長名簿』及び同研究所のウェブサイト上には、研究所が選管宛てに実施している毎年の自治体選挙調査に関する生データが掲載される。本稿はそれに先立ち、情報を読み込む際の手助けとなるよう、「この１年」をあらかじめ振り返るものである。そのため本稿は、本誌掲載の他論稿とは異なり、研究というよりは新聞記事の記録・備忘としての側面が強い点についてはご理解いただきたい。

なお、『全国首長名簿』の区分に倣い、本稿各図でいう「年」は、すべて前年５月１日から当年４月30日までの期間を区切りとしており、暦年とは異なる。

Ⅰ　数値からみるこの１年

1.　低投票率と高無投票割合、高現職敗退率と低女性率

「この１年」も投票率は極めて低調であり、無投票の割合も高い１年だった。これ自体はすでに1980

年代にははじまっていた現象ではあるが、それにもかかわらず「この１年」については、後でみるように、このことが一つの特徴をなしているとすら言える状況だった。

まず、「この１年」の市区長選挙の平均投票率は50.59％で、同自治体の前回(1)平均52.48％から1.89%ptの落ち込みとなった。また、無投票は242の市区長選のうち61選挙あり、同自治体の前回選挙の68よりは減少したものの、市区長選挙全体の４分の１が無投票で、これらの住民には有権者に選択のチャンスが与えられなかった。また75の市区長選挙では、無投票ではなかったものの投票率は過去最低を更新した。無投票と歴代最低投票率の選挙を合わせると「この１年」の市区長選挙の過半数に達する。

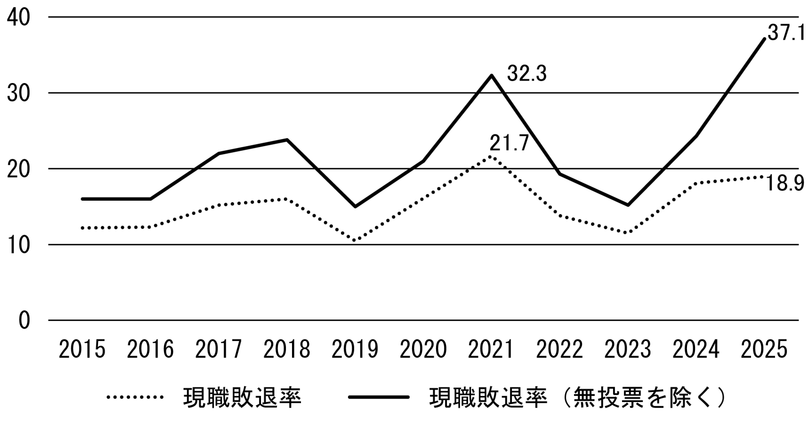
また、「この１年」は現職の敗退率が際立って高かった（**図表１**）。現職が敗れた市長選挙の状況については後述するが、現職は190人が立候補して、敗退が36（18.9％）あった（合併・非合併で差はない）。無投票となった選挙を除くと97人の現職が立候補しているので37.1％である。４年前の値は現職敗退率21.7％、無投票を除く値は32.3％なので、ほぼ同水準の高い割合となった。現職が敗れる選挙であってすら投票率が低いことが「この１年」の特徴である。

候補者についてみた場合、562人の候補者のうち、女性は56人（10.0％）と少なく、しかも242件の選挙で当選した女性候補者は12人（5.0％）と当選率は半減する。それでも総務省によれば2023年末の女性市区長は4.7％だったので、割合は横ばいだったことになる。この値では前回統一地方選挙のときには女性政治家が多く誕生したと言われたことについてははるか昔の話に思える。この１年で当選した女性市区長のうち合併自治体の首長は５なので、合併自治体はさらに女性首長の割合が少ない。議会においては、先の統一地方選挙で女性議員の当選が相次いだことで、当選した女性議員たちが自治体議会の現状について問題提起していることを紹介する記事が散見される(2)。

2.　政党の趨勢

「この１年」における政党の趨勢は、総選挙の前後で大きく変化したことに特徴がある。岸田内閣は前の年に引き続き政治資金パーティー収入の裏金問題に動揺しており、10月までの間、内閣支持率は２割台（不支持率６割台）の低空飛行が続いた。この間は４月28日の衆院補選で自由民主党（以下「自民党」という。）が１勝もすることができなかった上に立憲民主党候補が全勝するなど立憲民主党への追い風が強く吹いていたが、自治体選挙においても自民党への風当たりは強く、静岡県知事選挙で前浜松

図表１　現職敗退率の推移



出所）筆者作成

（1）　同一自治体の前回の首長選挙であって、必ずしも４年前とは限らない。また前回投票が無投票であった場合は値に含んでいない。

（2）　たとえば東京新聞2024.４.16「女性議員増加　議会の課題見えた　嫌がらせに『連帯を』」等。

市長の鈴木康友（立憲民主党・国民民主党推薦）が自民推薦の元副知事、大村慎一を破ったほか、東京都議補選でも議席を奪うことができない等、負けが続き、岸田内閣に対する党内での不安・不満の要因となった(3)。

第50回総選挙は、岸田内閣退陣とその後の石破内閣発足を受けて、解散後18日間で実施されたものである。このタイミングは組閣後のご祝儀相場を狙ったものとも言われており、異例の短期決戦となった。そうした事情もあり国会においては十分な政策論争が行われることがないままでの選挙戦だったが、結果として、裏金問題等の清算に失敗した自公が過半数割れしたことと、立憲民主党が議席を伸ばしたほかに、国民民主党が躍進（改選前７議席が28議席へ）したこと、及びそうした趨勢においても日本維新の会（以下「維新」という。）は兵庫県知事問題への対応等党内統治への疑問を抱かせる出来事や万博の不評、また都構想や公務員の既得権益批判等は目新しさを失ったこと、自民党との間合いに関連して改革イメージの低下が生じて「既成政党」色がついた(4)ことで議席を減らしたことが選挙後に注目を浴びることとなった。少数与党国会において同じくキャスティングボートを握る国民民主党と維新の動向は注目の的となり、数的な優勢にかかわらず退潮傾向の維新と勢いを増す国民民主党はコントラストをなしており、そして野党第一党ながら存在感を示しにくい立憲民主党という構図は自治体選挙にも波及していくことになる。

たとえば静岡市議会議員選では自民党が苦戦を強いられた一方で、国民民主党は新人２人がそれぞれの選挙区でトップ当選を果たすなどし、改選前０議席だった市議会に議席を得ることとなったが、同じく改選前０議席だった維新は擁立した元議員が落選し、足場を築くことができなかった。自民党の議席減については自民派閥の「政治とカネ」の問題などに加え、市議選の告示日前日に首相の商品券配布問題が発覚したことが響いたと報じられている(5)。

こうした自民党の退潮傾向と国民民主党の躍進、維新、立憲民主党、公明党、共産党の埋没については若年層の自民傾斜が一転したことが指摘されている(6)。共同通信社の出口調査を元にした試算によれば、政治不信の受け皿について、特に30代以下では立憲民主党と並んで国民民主党が挙げられており、2025年に入ってからの世論調査では30代以下の支持する政党は国民民主党が首位に立った。

そうした影響から、各党支持層の平均的な立ち位置が既存のものから大きく変化していることが明らかになっている。読売新聞と早稲田大学の共同世論調査(7)によれば、調査した４つの指標すなわち安全保障への考え方（安全保障軸）、身近な利益を優先する考え方（自己利益重視軸）、社会の多様性や変化への考え方（社会的価値観軸）のいずれも国民民主党支持者は自民党以上にタカ派寄りのスコアとなっていて、国民民主党の躍進は自民党や維新から離反した保守層が流れ込んだ結果であったことがわかる。支持層の右傾化は議員及び党の政策的志向にも影響を与えることになるだろう。すでに国民民主党が公約としていたはずの選択的夫婦別姓の導入について、そうした保守派の志向に影響されて後ろ向きになっていると指摘する報道もある(8)。また、飽きやすい世論の動向が変化して今後国民民主党への風当たりが強くなった場合、それ以外の右派を躍進させる風になる可能性がある。

そうした報道を裏付けるように、総選挙後の勢いに乗ったはずの11月名古屋市長選挙では国民民主党のほか立憲民主党、公明党、自民党の推薦を受けた参議院議員である大塚耕平が組織戦を展開したものの河村たかし市長の後継候補に７万票の大差で敗北する等しており、国民民主党に勢いがあると言っても組織力の衰え及び組織離れには歯止めがかかって

（3） 朝日新聞2024. 5. 28「自民に『負け癖』高まる首相不信」。
（4） 日本経済新聞2024. 11. 20「『既成政党』色で維新離れ」。
（5） 読売新聞2025. 3. 25「静岡市議選 自民苦戦　国民躍進　商品券問題が直撃」。
（6） 日本経済新聞2024. 11. 3「若者の自民傾斜一転　衆院選、比例票は第３党以下が過半」。
（7） 読売新聞2025. 1. 27「４政党　好感度僅差」。
（8） 朝日新聞2025. 5. 2「ＳＮＳの反応次第 揺れる主張」。

いない。

「この１年」の市区長選挙における各党の候補者への関与状況を集計しておこう。

４年前2020年５月から2021年４月は安倍内閣末期から菅内閣にかけての１年であった。「この１年」も、同じように途中で内閣が交代しているものの、平均内閣支持率は2021年の45.2％に対して2025年は31.3％と13.9％ptの落差がある（**図表２**(9)）。これを反映してか、国政与党である自民党と公明党は「この１年」には４年前と比べていずれも当選者への関与(10)（全当選者のうち何％の当選者に関与していたかの値）を減らしている。ただしその代わりに国政野党が関与した候補が勝利しているというわけでもなく、自民・公明が減った分の多くは純粋無所属が吸収していることがわかる（**図表３**）。

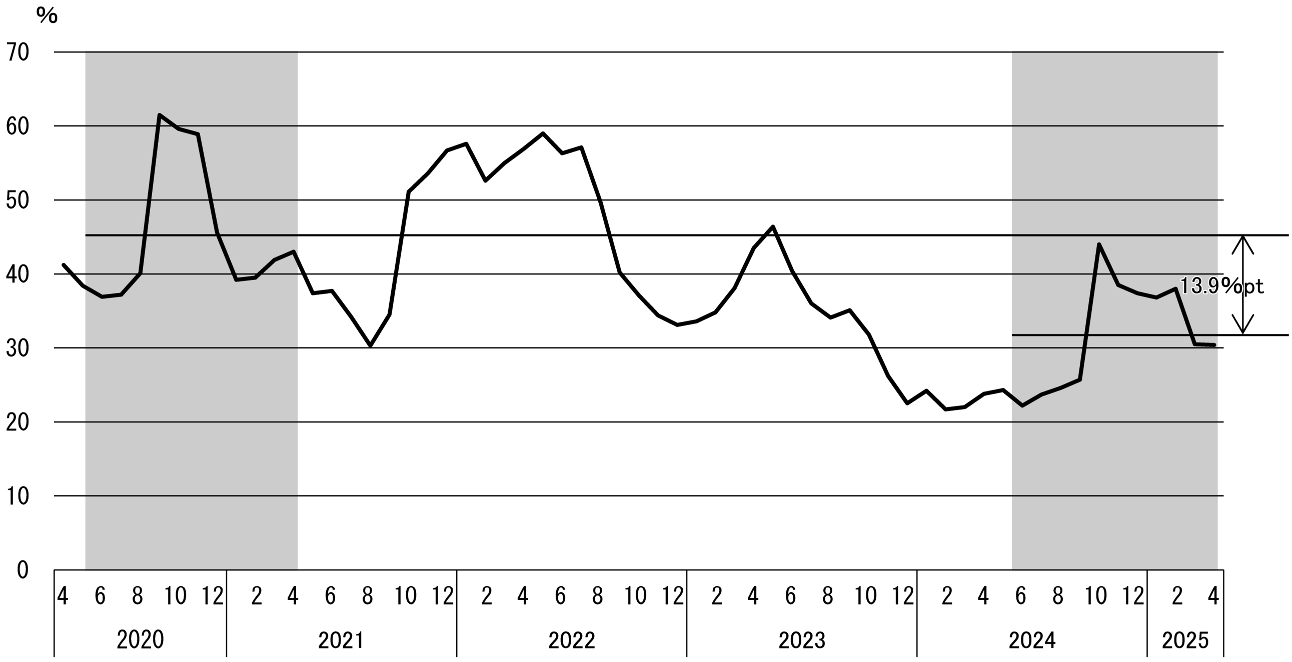
国政選挙と異なり、首長選挙においては市区長に党籍があることは少ないか、あるいはあったとしても推薦・支持と連動しているとは限らない。選挙の際の政党ラベルを利用するかは候補者側が選択することになる。このことから、国政政党の多くは、政党ラベルを用いた場合の勝率は７割以上と高い（**図表４**）。また政党ラベルをつけながら敗北した候補は、その政党への有権者からの拒絶があったとみなすことができるかもしれない。今回の結果から明確な拒否がわかるのは、共産党、社民党などの左派政党ラベルで、また少ないものの維新も勝率は低かった。共産党は、かつては国政選挙の際にも用いる組織や地盤を涵養し、無投票を避ける目的で候補者を立てる例があったが、近年ではそうした事例は減っている。

Ⅱ　この１年の特徴的な選挙

1.　注目の選挙

この１年には、執行順に静岡県、東京都、鹿児島県、富山県、岡山県、栃木県、兵庫県、山形県、岐阜県、千葉県、福岡県、秋田県の12都県で知事選挙が行われた。また県庁所在都市としては宇都宮市、

図表２　内閣支持率の推移（PML Index）



出所）注（9）

（9）　Real Politics Japanが収集したマスコミ各社の世論調査を単純平均した値（PML Index）を用いて筆者作成。

(10)　本稿に共通して、政党の推薦・支持の状況は朝日、毎日、読売の３紙がつけた推薦・支持状況を元にしている。３紙で分かれた場合、２紙が採用した推薦・支持を多数決的に用いている。自治総研の『首長名簿』ではこれにさらに各政党本部からの情報提供を反映させており、本稿の値とは異なる点に注意されたい。

図表３　当選者への政党関与率の状況（前回比）

	2025		2021		2021→2025	
		除無投票		除無投票		除無投票
自民党	35.4%	30.1%	42.3%	39.6%	▲6.9%pt	▲9.6%pt
公明党	30.3%	26.4%	37.8%	34.9%	▲7.5%pt	▲8.5%pt
立憲民主党	9.1%	8.8%	6.6%	6.5%	2.4%pt	2.3%pt
国民民主党	8.3%	8.3%	8.3%	5.9%	▲0.1%pt	2.3%pt
共産党	0.0%	0.0%	0.8%	1.2%	▲0.8%pt	▲1.2%pt
社民党	0.4%	0.0%	2.5%	2.4%	▲2.2%pt	▲2.4%pt
大阪維新	0.8%	1.0%	―	―	0.8%pt	1%pt
諸派	0.8%	1.0%	―	―	0.8%pt	1%pt
純粋無所属	58.3%	63.2%	49.8%	50.9%	8.4%pt	12.3%pt

出所）筆者作成

図表４　候補者への関与の結果

	勝　利	敗　北	全　体	勝　率
自民党	90	20	110	81.8%
公明党	77	12	89	86.5%
立憲民主党	23	10	32	71.9%
国民民主党	21	5	26	80.8%
共産党	0	20	20	0.0%
社民党	1	7	8	12.5%
維新	2	4	4	50.0%
保守党	1	1	2	50.0%
沖縄社会大衆党	0	1	1	0.0%

出所）筆者作成

名古屋市、鹿児島市、千葉市、秋田市、富山市、松江市の７市で市長選挙が実施されている。このなかから、話題となった東京都知事選挙、兵庫県知事選挙、そして沖縄県内の状況について概観する。

（１）　東京都知事選挙

2024年７月７日には東京都知事選挙が実施され、過去最多となる56人が立候補した。現職の小池百合子は、これまでの都政運営の実績をアピールするとともに選挙直前には少子化対策として東京都が行っている保育料無償化の対象拡大や災害対策の推進等を矢継ぎ早に発表し、選挙戦を優位に進めた。東京都の豊富な財源を背景にしたこうした福祉施策の大盤振る舞いは神奈川、埼玉、千葉等周辺県の知事らからは反発の声があがることとなった[11]ほか、有識者のなかには地方自治は自分たちで行うものなのだから格差は当然といった主張[12]をする者も現れる等、議論を巻き起こすこととなった。

現職の小池百合子への有力な対抗馬としては、立民の衆議院議員を辞職して出馬した蓮舫が挙げられたが、開票の結果、小池百合子が３期目の当選を果たすこととなった。神宮外苑地域の再開発を争点に選んだ蓮舫の票が伸び悩んだこともあるが、蓮舫は３番手に沈み、次点は安芸高田市長を１期目で辞職して都知事選に臨んだ石丸伸二が食い込む健闘をみせたことが注目された。

都知事選挙は、現職の再選という結果ではあったが、当選者よりも、次点となった石丸が積極的にＳＮＳや動画配信を駆使して支持なし層及び30代以下で最多得票を得[13]、下馬評を覆す健闘をみせたことに加え、ＮＨＫから国民を守る党が売名目的で候

(11)　朝日新聞デジタル版2024．５．８「住む場所で子ども施策に『格差』　募る危機感、首都圏３知事は訴えた」。
(12)　朝日新聞2024．６．４「自治体間格差…みんな同じがいい？」。
(13)　東京新聞2024．７．８「石丸氏『支持なし層』『10～30代』で最多」、朝日新聞2024．７．８「石丸市無党派層の支持トップ」、同「石丸氏若年層に浸透」。

補者を募り、24名が立候補した上でポスター掲示板の枠を売買する等したため、掲示板の半数程度のスペースが同党のポスターにより占領されたこと、政見放送の総放送時間が11時間に及んだこと、用意していたポスター掲示板では枠が不足したためクリアファイルや雨除け等を支給し掲示板の周辺に自ら取り付けるよう要請したこと等、異例の事態となって当局は対応に追われることとなった。こうした事態は後述の制度改正へ向けた立法事実となっている。

（２） 兵庫県知事選挙

選挙が荒れたものとなった点では兵庫県知事選挙も注目された。保守分裂となった2021年の知事選挙で自民党の一部と日本維新の会から推薦・支持を受け当選した斎藤元彦が、パワハラや公選法違反等に関する兵庫県庁内部告発文書問題に端を発した一連の疑獄と、それに伴う不信任決議可決を受け、県議会を解散せず失職した上で2024年11月17日の出直し選挙に立候補することとなった。

もともと、前回選挙は自民党が分裂し、その片割れが維新推薦候補である斎藤に乗った形の選挙だった。そのため自民党内は親・斎藤と反・斎藤で割れており、その結果パワハラ問題を受けても歯切れが悪く、百条委員会がうまく動かない原因になっていた。そうした状況での選挙戦で対立候補が、強い政策アピールよりも、斎藤が知事として不適任であることを強調する選挙戦を進めたことが、票割れと、いじめにみえる構図を作り出した。

斎藤元彦の敗色濃厚とみられた選挙だったが、斎藤及びそのシンパ等によるインターネット上での選挙運動の積極展開[(14)]のほか、同じく立候補した立花孝志らが、自らの当選を目的としないことを公言した上で一連のスキャンダルに関する斎藤元彦擁護の主張を展開する等して形成を逆転することになった。投票率は前回と比べて14.55%ptも上昇した。開票の結果、斎藤元彦が初当選時より25万票上積みして再選したことで、パワハラや自殺者を出す等の疑獄に関する百条委員会を設置する県議会との対立及び県政の混乱が継続することとなる等、県を越えた範囲で注目を浴びることとなっている。問題が長引くなか、立花は2025年３月21日の千葉市長選挙に立候補した上で選挙区内で選挙運動を行わず、兵庫県内において斎藤元彦を擁護する主張を行うなど異様な行動を続け混乱を引き起こしている。

ＮＨＫの出口調査では投票の参考にしたものはテレビや新聞が24%だったのに対してＳＮＳや動画サイトはこれを抑え30%で首位だった。このようにＳＮＳの影響が指摘されるなか、斎藤に対する30代以下の若年票は稲村の３倍、20代以下では７割が斎藤を支持した[(15)]。全世代でみても60代以下では軒並み斎藤支持が多数を占めた[(16)]。

（３） 沖縄県内の選挙

沖縄県内の市長選挙では、「オール沖縄」勢力の退潮が続く。

第50回総選挙ではオール沖縄は４つの小選挙区すべてに候補者を擁立したものの３区、４区で自民に敗れた一方、自民はオール沖縄に敗れた１区、２区ともに比例復活により議席を確保した。沖縄県内合計で自民党への比例票は10.97万票あまりを獲得した。これは投票率が高かった前回選挙の14.75万と比べれば少ないものの、得票率で自民党は立憲民主党を２%pt上回った。また、オール沖縄内部でも、４区においては社大党所属県議会議員がオール沖縄候補を支援せず、代わりにれいわ公認候補を支援する事態が発生し、立憲民主党などがこの動きに反発するなどしたためオール沖縄内の結束に亀裂が生じる事態となった[(17)]。

足並みの乱れは自治体選挙においても顕在化している。「この１年」では宜野湾、浦添、糸満、沖縄、うるま、宮古島の各市で市長選挙が実施されたが、いずれも「オール沖縄」勢力が推す候補は敗れるか、あるいは出馬自体を見送ることとなった（**図表５**）。沖縄県内では、2022年の知事選以降の市長選挙は

(14)　読売新聞2024.11.18「斎藤氏の県政７割『評価』『ＳＮＳ参考』９割が斎藤氏に」。

(15)　日本経済新聞2024.11.17「斎藤氏、若者票は稲村氏の３倍　兵庫知事選でＳＮＳ拡散」、毎日新聞2024.11.17「10～20代は７割が斎藤氏を支持　兵庫知事選、投票者ネット調査」。

(16)　共同通信2024.11.17「60代以下、斎藤氏が上回る　告発文書問題『重視』９%」。

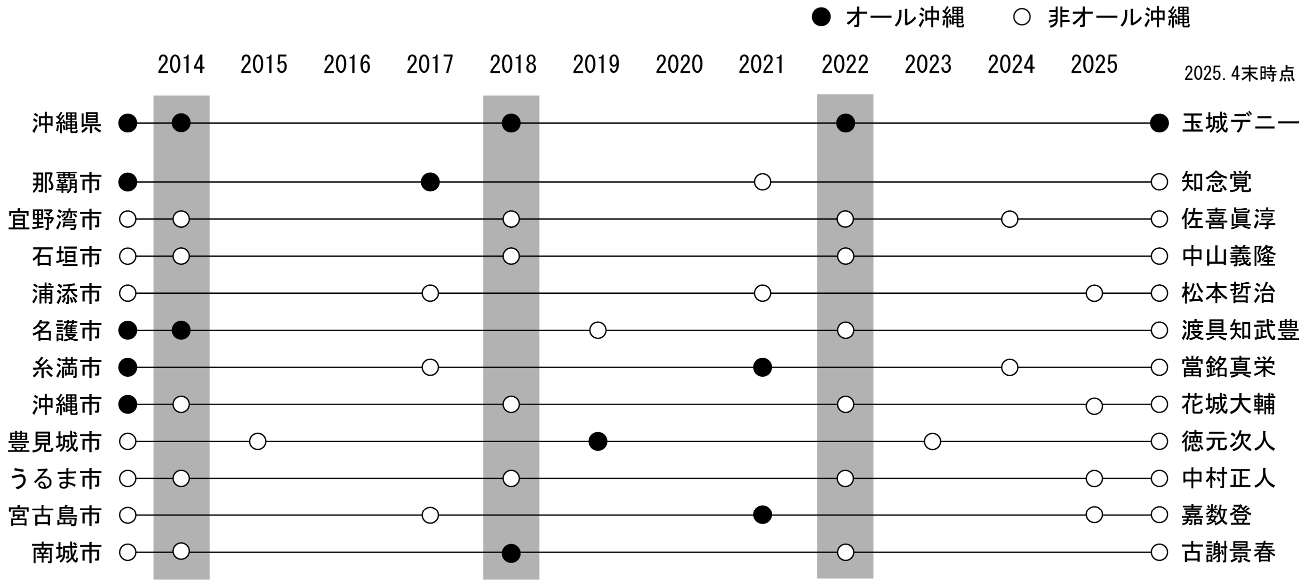
(17)　琉球新報2024.12.12「社大と直接協議促す　衆院４区の選挙態勢“乱れ”　与党連絡会がうまんちゅの会要請に」。

「オール沖縄」勢力が勝利した事例がなく、玉城デニー知事にとっては厳しい県政運営を強いられる状況となっている。

県議選では辺野古移設問題を対立軸とする県政与野党のどちらが過半数となるかが焦点となってきたが、県政野党である自民党は政党色を薄め、一方の県政与党は辺野古問題よりも自民党派閥の裏金問題を徹底的に批判するなど、左右両派を取り込むオール沖縄の枠組みは成り立たず、国政政局の影響色が強い選挙戦となった。その結果、**図表６**の通り、社大伸長の一方立民・共産が半減し、自民と公明が２ずつ増す等、知事派は「大敗」することとなって(18)、読売新聞等は県民が経済疲弊に不満を抱いた結果「反『辺野古』しぼむ」等と報じている(19)。

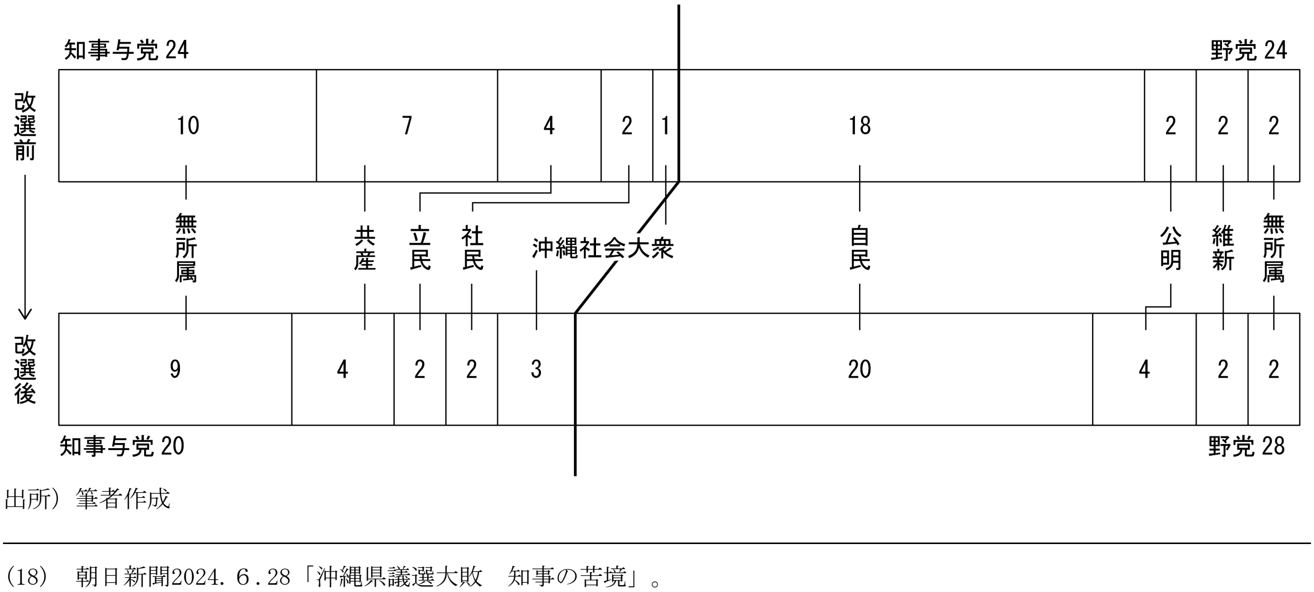
一方で2014年以降、知事選挙や参院選は、普天間基地の辺野古基地移設反対等を掲げるオール沖縄勢と自公系の対決構図が続いているが、オール沖縄系が全勝している。たしかに「オール沖縄」は沖縄県

図表５　沖縄の市長選挙　オール沖縄の趨勢



出所）筆者作成

図表６　沖縄県議選前後の議席の変化



出所）筆者作成

(18)　朝日新聞2024.６.28「沖縄県議選大敗　知事の苦境」。
(19)　読売新聞2024.６.18「反『辺野古』しぼむ」。

内におけるローカルな勢力だが、米軍政統治が長く続き、また復帰後も引き続き米軍基地問題を抱える沖縄の地域課題は、防衛や外交、環境等国レベルのマターの影響下にもある。オール沖縄勢にとっては今後の知事選挙や国政選挙等の結果が地域課題に直結することにもなるため、選挙戦への影響が懸念されている。

2. コロナ選挙の後始末

コロナ禍のさなかの選挙となった４年前の選挙では、定額給付金の支給を掲げた新人候補に現職が敗れる市長選挙が相次いだことで注目を浴びて、バラマキ批判を受けることとなっていた。2020年以降でも2023年６月の美唄市長選挙で１人１万円の現金給付を掲げた候補が初当選すると就任後に満額実施した。一方で阿南市では2023年11月の選挙で当選した新人が物価高騰対策として「市内全世帯への一律10万円給付」を掲げた上で財政調整基金を取り崩して給付を実施したところ、市議らから「違法で合理性がなく市が損害を被った」との理由で市長個人に25億円を返還させるよう求める訴えを起こされている[20]。

４年後の今年、それらの市長選挙はどうなったのか。４年前本誌で取り上げた４つの市長のその後についてみてみよう。

（1） 神奈川県小田原市長選挙

前回選挙で苦杯をなめた元職加藤憲一（３期）が、再選を目指した現職の守屋輝彦を大差で破り返り咲きを果たした。当選後には、当面の具体的な取り組みとして（1）現市政で新たに設けられた市長直属の政策監ポスト廃止（2）市民と情報共有する官民の財政市民会議や、分野別の市民会議の創設（3）大型開発の見直しを挙げた。「一騎打ちだった前回、僅差で敗れた加藤さんが増やした票と、新たに出馬した古川さんの得票を合計すると、守屋さんが減らした票数とほぼ重なる。４年前、守屋さんに市政を託した人が今回は加藤さん、古川さんへ流れた」[21]と分析する声もある。

守屋輝彦は、初当選を決めた前回選挙で選挙公約にコロナ対策で「ひとり10万円」と記したにもかかわらず、当選後は「市単独で10万円を支給する意味ではなく、誤解させた」との説明に転じたことで、現金給付を期待して一票を投じた市民からは不信を買うこととなっていた。返り咲いた加藤憲一も「４年前の『ひとり10万円』問題を市民が覚えており、大差になった」と分析している。守屋が自民党の推薦を受けたことも、直前にあった衆院補選から裏金問題等を指摘される逆風を浴びることとなって、市長選に影響したものとも考えられる。

（2） 愛知県岡崎市長選挙

前回選挙で敗れた元職の内田康宏（自公推薦）が現職の中根康浩らを破り返り咲いた。中根は前回選挙より４万票以上を減らし、内田とは8,000票差だった。内田は、「岡崎再生」をスローガンに、２期務めた市長時代の実績ややり残した施策の再始動を訴えた。また、コロナ禍の前回、中根が「市民一律５万円還元」を掲げながら果たせなかったことを取り上げ、「実現できない公約を訴えて当選した」と批判を展開した。リコールの動きすら出る事態への記憶は市民の意識に生々しく刻まれていた。実現できなかった公約「１人５万円還元」へのモヤモヤが今も市民の間に残っていた[22]。

（3） 兵庫県丹波市長選挙

現職が再選を果たしたのが丹波市長選挙だった。林時彦は前回選挙で市民全員に５万円給付を公約に掲げ当選したが、財源不足から２万円に減額して全員に配布する案に変更し議会に提案したものの否決された。その後さらに公約を後退させ、収入が大幅に減少した世帯に限定して２万円の商品券を配布するにとどめ、ようやく議会の承認を得ていた。

今回の市長選挙には元職が出馬を見送ったほか、有力な対抗馬が複数出馬する乱戦となった。開票の結果8,638票を得て再選したものの、次点8,339票、３位は8,335票と僅差の勝利だった。

---

(20)　毎日新聞2024.10.５「首長選：地方も『バラマキ』横行　物価高対策、首長選で現金給付公約　基金取り崩し、ルールなく　住民訴訟も」。
(21)　東京新聞2024.５.21「小田原市長に元職　加藤さん返り咲く　『大事なのはこれから』」。
(22)　朝日新聞2024.10.８「『５万円』公約、現職・中根氏に逆風　８千票差、岡崎市長に前職・内田氏」。

（4） 香川県丸亀市長選挙

前回、「全市民に10万円支給」を公約に掲げて現職を破った丸亀市長選挙は今回は無投票となり、２期目の当選となった。支給案は支給額を５万円に半減して議会に提案されたが、議会で３万円に修正した上で可決されていた。

小　括

小田原、岡崎は、給付金支給について自ら減額して議会を通そうとしたことで激しい批判を受け再選を拒まれており、それに対し、再選を果たした丹波、丸亀では、首長ではなく議会が提案をはねのけ、減額修正させたこと、元職が出馬しなかったことなどが共通している。バラマキ政策や放漫財政は有権者の反感に直接つながったわけではなく、むしろ公約としたバラマキを約束通り実施できなかったことが再選を阻む要因となっていること、またその要因が直接現職に向かったのか、そうでないのかといった点も結果の差につながっているものと考えられる。結局、小田原と岡崎は４年前落選した元職が職務に復帰した形となって、政治的混乱がコロナ禍の傷跡として記憶される４年間になった。

3.　現職が敗れた市長選挙

「この１年」に当選した市区長の平均期数は2.26期（目）で、最多期数は合併前の岩手町長時代から通算して８期目となる中芝正幸・岩出市長である[23]。「この１年」で最も多いのは１期目の市区長であり、新陳代謝が進んだものと言える（**図表７**）。

期数別の現職の敗退率（無投票を除く）をみた場合（**図表８**）、４期目まで安定して低めだが、ボリュームゾーンである２期目の敗退率が昨年度と比較すると３倍程度になっており、ここが「この１年」の現職敗退率を引き上げたものと考えられる。

「この１年」の市区長選挙で、現職が敗れたものでは、例年のような多選批判や公共事業への批判以外にも上にみたコロナ選挙の影響を指摘できるほか、いくつか特徴的な要因が浮かび上がる。ＳＮＳの影響は成否両面に現れており、また衆院選等に伴う政党の浮沈・政局が影響したと指摘されるものもある。

現職が敗退した選挙のうち特徴的なものについて、新聞報道をベースにして傾向を整理してみよう。

（1） 多選批判

［東京都港区］

港区では新人２人がいずれも多選自粛条例の制定を掲げる等して、６期目に挑んだ現職に対して多選批判を繰り広げた。多選が最大の争点だった。現職を支持した自民党は逆風のなかで前面に立った支援ができず「自民隠し」と指摘された[24]。

［千葉県印西市］

印西市では過去最多６人が乱立する選挙戦となり、再選挙が懸念されたが、多選・高齢批判をかわせず現職が敗れた。乱戦を制したのは候補者のなかで政治経験が唯一ない39歳で、「真っ先に出馬表明し、中心地区の千葉ニュータウン、地元の旧印旛村など在来地区の各地域で対話集会を開催してきた。同市商工会青年部などによる300人超のボランティアの組織力もフル活用し、地域・政党を問わず、幅広く支持を取り込んだ」（千葉日報2024．７．23「藤代氏『誇れる印西に』　市長選初当選　教育充実、市民と共に」）。

［熊本県阿蘇市］

阿蘇市では、６選を目指した現職を破り、熊本県内初の女性市長が誕生した。18人の市議会のうち反現職派の９人が、牛舎建設をめぐる住民訴訟で原告グループを支援していた合志市職員の新人を推した。投票率は過去最低。

［福岡県豊前市］

豊前市は４選を目指す74歳現職に対し、世代交代による市政刷新を訴えた新人が勝利。現市政が着手した小中学校再編事業については「積極的に推進する」としつつ、校舎の新設や改築にかかる100億円の費用などに懸念を示し「計画の縮小も含めて見直しが必要」とも述べる[25]。

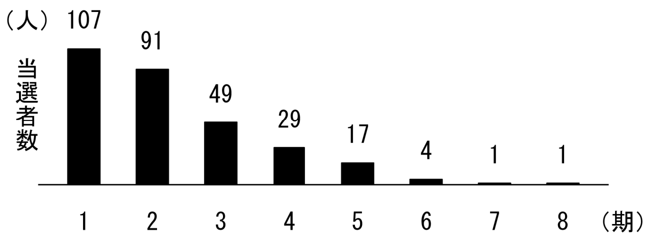
［群馬県太田市］

太田市では合併前から通算８期目を目指した83歳

---

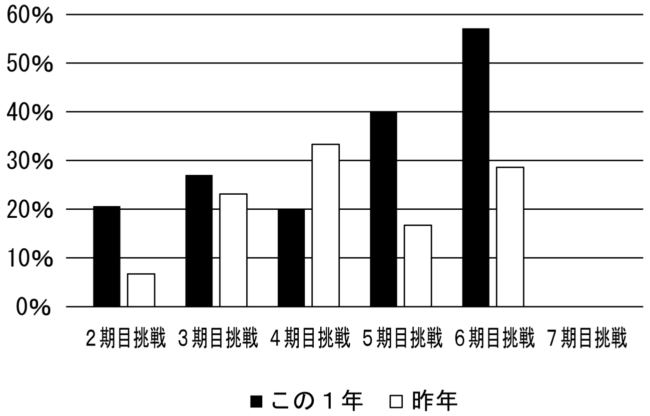
(23)　連続任期で数える『全国首長名簿』とはカウントの仕方が異なる。
(24)　朝日新聞2024．６．４「現職に多選批判、自民色薄めたが　港区長選、清家氏が初当選」。
(25)　西日本新聞2025．３．25「福岡県／『期待裏切らない市政に』　豊前市長選　初当選の西元氏抱負／北九州・京築」。

図表７　当選者の期数（期目）



出所）筆者作成

図表８　期数別の現職敗退率



出所）筆者作成

現職が敗れ、30年ぶりの交代劇となった。新人は「権力の一極集中や閉鎖的な意思決定」を長期政権の弊害と訴え、選挙戦の公約に自身の任期を最長３期12年までとすることや、議会や職員との対話を通じた市政の透明化などを盛り込んだ(26)。

［兵庫県淡路市］

淡路市では合併後20年間にわたり市政を担った現職が40歳離れた新人に敗北した。実績を強調する現職に対して、世代交代を訴える新人の構図となった。ここ数年で急速に観光開発や島外企業の進出が増え、島内３市でも大きな変化にさらされている淡路市において有権者は新しいリーダーを選んだ(27)。

［福井県小浜市］

小浜市は５選目を目指す現職に新人が挑む一騎打ちの形となったが、これまで無投票が続いていたため現職にとって選挙戦は20年ぶり。新人が市民対話を通じた「草の根型」に対して現職は「組織戦」で対照的な構図となった。ただ争点もなく盛り上がりに欠け、過去最低の投票率となった。多選への批判や市政の変化を求める声に押され、現職が敗れた(28)。

（２）　市町村合併後の地域構造が不安定化を招いた地域

「平成合併」の範囲は広義には1999年から2010年までであるが、実質的には2005年以降はそれまでの手厚い財政的措置が打ち切られたため、合併件数のピークは2005年に位置づけられる。この際多くの合併自治体は新しい議会や首長を選ぶ選挙を行ったので、2005年から４年周期で合併自治体では選挙が行われてきた。統一地方選挙の年とはズレたこの年の自治体選挙の集中を「ミニ統一」と呼ぶことがある。

2025年は2005年の平成合併ピークから20年の節目にあたり、またミニ統一の年でもある。それを反映して、「この１年」に実施された242件(29)の市区長選挙のうち、153（63.22%）は平成合併経験自治体のものであった。その153のうち56（36.6%）で合併後最低投票率、20（13.1%）で無投票だった。残る89の非合併自治体では無投票21（23.6%）、最低投票率19（21.34%）。半数で無投票や最低投票率を更新するという選挙の不活性の深刻な状況は同じ程度だが、合併自治体では特に投票率低下が著しいことが指摘できる。合併後の投票率低下を指摘する声は複数あがっている(30)。自治総研の2014年調査

(26)　上毛新聞2025．4．16「《世代交代　検証・太田市長選（中）》長期政権　『物申せない雰囲気』　多選、投票行動に影響も」。
(27)　神戸新聞2025．4．28「淡路市長に戸田氏初当選　世代交代掲げ競り勝つ　『期待以上の仕事を』　前回から３ポイント強上昇　投票率57.28%」。
(28)　福井新聞2024．7．24「20年ぶり選挙戦　争点なく投票率伸びず　対照的な選挙手法　小浜市長選　担当記者回顧」。
(29)　御所市は市長死亡により「この１年」に２度の選挙が行われたが、それぞれカウントしている。
(30)　琉球新報2025．1．20「＜宮古島市長選＞宮古島市長に嘉数氏／投票率58.83%　合併後、低下続く」。

（地方自治総合研究所（2016）『平成の市町村合併による住民の代表性の変容』）で少なくとも69区域だった議員ゼロ区域は、読売新聞による2023年３月調査では81自治体の122旧町村区域に拡大しており、そうした地域における政治参加の不活性化も危惧される。

［三重県伊賀市］

伊賀市は新人が、現職が推進した「18歳成人式」や保育園の民営化などを見直す考えを示し、現職への批判票を集めた。中心市街地の上野地区を地盤とする候補者が乱立したなかで、旧町村部からの支持を固めて、市町村合併による伊賀市の発足以来、過去最多の６人が乱立した大混戦を制した。

［愛媛県西条市］

現職が取り組んできた地域間格差の是正や市有施設の再編・集約が、周辺部の住民には周辺部の切り捨てや、地域の衰退を加速させた一因と映った(31)。新人が保守分裂になるなかで勝ちを拾う。合併以来６回目の市長選挙で現職が敗れたのは３回目となった。だが投票率は前回を下回った。

［岡山県新見市］

新見市は合併後の人口減対策をはじめ、若者の定住促進や地場産業の担い手確保、過疎高齢化に伴う地域公共交通のあり方などが争点となり、接戦を制して新人が勝利した。

［岡山県赤磐市］

赤磐市は時に「強引」と評される現職の市政運営を巡り、市議会はたびたび紛糾してきたが、現職と距離を置く市議や元市職員、各種団体代表らに推されて元副市長が立候補した。「現市政は市民の声を聞いていない」として「市民ファースト」を掲げ、合併前の旧４町の格差解消などを訴え、当選した(32)。赤磐市は少子高齢化・担い手不足が深刻化しているとされる地域でもある。投票率は前回を上回ったものの1.5%pt程度の伸びにとどまった。

［栃木県さくら市］

さくら市は自公推薦の現職が敗れた。８年ぶりの選挙で前回より投票率が下がった。実質的に氏家を拠点とする新人と喜連川を地盤とする現職の一騎打ちとなったこともあり、地域間の対立構図ができることが懸念された。実際、新人は氏家で６割、現職は喜連川で８割を固めていた(33)。

［岡山県備前市］

備前市では周辺市町を上回るペースで人口減少が進むなか、持続的な地域づくりのビジョンに加え、観光・産業振興、子育て支援、公共交通のあり方を巡っても舌戦が展開された。現職は時に「強引」「一方的」と指摘されてきた。今任期中も、行政サービスを受ける要件にマイナンバーカードの所有を打ち出したり、施設整備の方針を地元に説明せずに予算計上したりした。さらには複数の経済、観光関連団体への補助金を大幅削減するなどし、対立と分断を招いた(34)。

［兵庫県豊岡市］

豊岡市では前回に続き今回の選挙でも現職が落選した。今回の選挙では合併をまたいで20年務めてきた前職が新人の応援についた。新聞では「旧１市５町の合併から20年がたち、まちの来し方を振り返り、在るべき姿を描くタイミングで市長のいすを勝ち取った」（神戸新聞2025．４．28「豊岡市長に門間氏　議員経験、行動力に期待『新しいまち　つくり出したい』」）と評される等、合併後のまちづくりについての市政の閉塞感が背景にあるとの指摘されている。

（３）　公共事業への批判

［福岡県大川市］

大川市は３選を目指した現職が、自分よりはるかに高齢（30歳差）で政治経験のない候補の草の根選挙に敗北。現職は鳩山二郎（現・衆議院議員）の後継だった。争点は鳩山が市長時代に着手した総事業費88億円の観光交流拠点「大川の駅」整備計画。22年の久留米市長選挙から鳩山が推した候補が３連敗したことになり、また県連とは補選を巡り軋轢が残

---

(31)　愛媛新聞2024．11．12「西条市長に新人高橋氏　周辺部衰退　不安背景　行政手腕は未知数」。
(32)　山陽新聞2025．３．25「赤磐市ダブル選を振り返って　前田氏に市政刷新望む　市議新人５人　新風期待」。
(33)　下野新聞2025．４．19「中村氏、氏家地区で６割／さくら市長選出口調査／各層から手堅く支持獲得」。
(34)　山陽新聞2025．４．22「解説　備前市長に長崎氏初当選　『市民との対話』に共感　市政運営　問われる調整力」。

る等鳩山の足場が崩壊しつつある[35]と評された。

［滋賀県野洲市］

野洲市では市民病院整備計画や駅前再開発を巡って現職に批判が集まった。県職で市に出向し行財政改革推進室長を務めた新人が勝利した。ただし投票率は振るわず。

［愛知県豊橋市］

豊橋市では新アリーナの建設を巡って推進派の現職が反対派の新人に敗れることとなった。ただし推進派の保守陣営は分裂で、三つ巴のなかでの選挙結果となったこともあり、引き続き新アリーナ建設問題については火種を残す状況となっている。

［福岡県福津市］

福津市は人口が増加しており小学校の建設が争点となった。また基金74億円分を用いて購入した長期国債と社債の時価が下がり23億円の含み損が発生するなど財政問題が課題となっていた。そのなかで当選した新人は個人・法人市民税の５％減税を打ち出した。投票率は低下した。

［秋田県秋田市］

秋田市では54年ぶりに現職が敗れる選挙となった。サッカーＪ２新スタジアムの整備や外旭川地区のまちづくり、豪雨災害防災力強化などが批判の対象となった。それに加えて５期目を目指したことへの多選批判も指摘されている[36]。

（４）　ＳＮＳ活用が指摘されたもの

［東京都国立市］

国立市は75歳の保守系現職が40歳の新人に敗れた。自民党派閥の裏金事件が表面化して以降、都内では首長選で自公が推す候補が敗れる流れが続いており、裏金問題がいまだ影響しているとの受け止めもある。陣営は、動画投稿サイトYouTubeや交流サイト（ＳＮＳ）を活用し、地域ごとに選挙チラシを作り分けるなど「フレンドリーさ」をアピールしたことなどを勝因として挙げた（東京新聞2024.12.17「国立市長選　自公推薦の現職敗北　裏金やＳＮＳ影響か初当選の浜崎さん『地道に草の根活動』」）。

［埼玉県秩父市］

秩父市では連合埼玉の推薦も取り付けて組織選を展開した現職に、ＳＮＳや動画配信も駆使した新人が競り勝った[37]。また勝った新人には元職が全面的な応援についた。ただし投票率は過去最低だった。

［滋賀県彦根市］

彦根市は、元安芸高田市長の石丸伸二の応援を得てＳＮＳを活用した現職に対して、集会を重ねるなどして幅広く市域で訴えた新人が勝利した事例である。現職は前回よりも５千票近く得票を積んだが惜敗。「相手陣営を躊躇なく『政治屋』『既得権者』などと批判する姿勢に首をかしげる人もあり、自らの言動が勢いをそいだ面も否めない」（京都新聞2025．４．29）。新人とはいえ元衆院議員としての高い知名度があり、組織力があったことも、現職を突き崩す力になった。

（５）　衆院選の影響が指摘されたもの

［北海道釧路市］

釧路市は、現職と新人との間での保守分裂に乗じて、前道議が現市政からの変革を訴え、現職の５選を敬遠する市民の取り込みに成功することで三つ巴を制した。衆院選と同日の投開票となったことも、「政党や組織の支援を受けていない」とする鶴間氏へ無党派層を呼び込む追い風になったとみられる。市長選への関心が高まり、投票率は前回より12.07％pt増の55.73％。保守分裂の漁夫の利を得る形の選挙戦となったものの、立民・連合は保守系現職を支持しており、革新系勢力にとっての追い風とは言えない選挙だった[38]。

［大阪府阪南市］

阪南市では維新の現職が敗れた。新人のうち一人は元維新の府議だったが、現職の市政運営を批判して維新を除名され対立候補に立っていたことから維

---

(35)　西日本新聞2024.10.29「決戦　2024衆院選＝福岡６区　ぐらつく鳩山ブランド　地元で支援候補３連敗　自民県連とも残る確執」。

(36)　秋田魁新聞2025．４．７「<あきた地方選2025>県知事に鈴木氏　秋田市長は沼谷氏　16年ぶり新リーダー」。

(37)　朝日新聞2025．４．22「秩父市長に清野氏　前職との連携奏功　現職破る／埼玉県」。

(38)　北海道新聞2024.10.29「釧路市長に鶴間氏＊保守分裂・ダブル選追い風」。

新支持層の分裂につながったとされる(39)。

［山梨県北杜市］

北杜市は衆院選で支持に回った恩返しとばかりに立民代議士が新人の応援にかけつけた。自民党籍のある知事からの支援も受け、保守分裂を制する形で現職を破った(40)。争点については不明確だった。

（6） 維新の退潮によるもの

［奈良県香芝市］

香芝市では、維新を離れた元県議が同じく維新を離れた市議会議長らの支援を受けて、維新推薦の現職を破った。争点は小学校の統廃合。

［大阪府箕面市］

箕面市では大阪維新の会が結党した2010年以来はじめて、公認した現職が敗れた。自公が推す新人にダブルスコアに近い大差で敗北したことは維新陣営全体に衝撃を与えるものとなった。現職は、大阪・関西万博に関連して批判的な質問をした市議に「万博行くなよ。出入り禁止や」とやじを飛ばし、撤回に追い込まれた。

万博の逆風と兵庫県知事のパワハラ疑惑・100条委員会対応の不備、「政策活動費」領収書の10年後公開に関する自民との合意等、箕面市長のみならず維新への批判が増すなかでの象徴的な敗北だった。すでに「この１年」では日本維新の会の藤田文武幹事長の地元選挙区である大東市長選で敗北、６月には吉村氏の出身地である河内長野市長選で候補者を擁立できず不戦敗、７月の府議会河内長野市選挙区補選でも公認候補が敗れていた。これまで維新関係者自身がいう「ふわっとした民意」の取り込みにより勢力を増してきた維新だけに、風向きの変化によって大きく敗れることになっている。

（7） 不信任に関連するもの

「この１年」では、兵庫県知事の斎藤元彦知事によるパワハラ疑惑が話題になったが、第三者機関等により正式にパワハラ・セクハラ等が認定されたものだけみても、岡山県笠岡市、福岡県若宮市、秋田県鹿角市、沖縄県南城市で市長の言動がパワハラと認定されている。2014年からの10年間で不信任決議案が可決され、それを受けて首長が議会を解散したのは全国の市町村で７例だったことを考えると、「この１年」は特異に多かった。

［大阪府岸和田市］

女性問題が報じられたこと及びパワハラを認定されたことから、不信任議決を受けた永野耕平市長が議会を解散したことで市議会議員選挙が２月に実施されたが、再び市長不信任賛成派が圧倒的多数を占めたため再び不信任案が可決され、永野市長は失職することとなった。

［秋田県鹿角市］

鹿角市では市長がパワーハラスメントの問題で市議会から不信任決議を受け、議会を解散したが、解散後の選挙でも不信任案賛成派が多数を占め不信任案が可決され、関市長は失職した。

小　括

上に見てきた通り、「この１年」の選挙では、現職が敗れた選挙だったにもかかわらず投票率が下がっていたものが目立つ。従来から、不祥事に関連した選挙で現職が敗れる事例では投票率が下がる傾向があったものの、「この１年」の場合は少し状況が異なる。地域の衰退は非合併自治体であっても免れることはできない問題だが、特に合併自治体では人口減が大きな課題となっている地域が多い印象で、打つ手がないなかで刷新を求める声があがっている様子がうかがえる。そうした不可逆的な事態を背景にしながら投票棄権が現職の信任にならない事態は、予期せぬ当選者を生む蓋然性を高める。とりわけＳＮＳを通じた真偽不明の情報が選挙に影響を与えることが増えたこの１年以降はそうした懸念が高まることになる。無責任な投票行動で住民が大きな痛手を被る事例も散見されるようになっており、政治への関心と落ち着いた投票行動を呼びかける必要性は高い。

(39)　毎日新聞2024.10.29「選挙：阪南市長選　上甲氏『まち住みやすく』　当選証書を受け抱負／大阪」。
(40)　山梨日日新聞2024.11.20「北杜市大柴新市政の課題＜上＞支持層入り乱れた選挙戦　構図複雑　合意形成が鍵」。

Ⅲ　ＳＮＳや動画投稿サイトを通じた選挙運動

先に挙げた東京都知事や兵庫県知事、千葉市長選挙では泡沫候補の異常行動が目を引いたが、都知事選挙や衆院選で下馬評を覆す効果を生んだとしてＳＮＳや動画投稿サイトを通じた選挙運動についての注目が一気に高まった。2024年はインターネットと選挙の関係性に関する転換点となった。

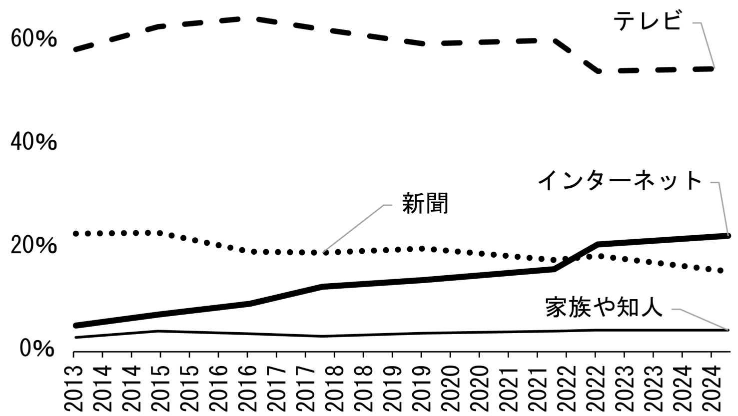
図表９は、日頃、政治や選挙の情報を主にどこから得ているかの推移だが、新聞やテレビの割合が減少するなか、近年インターネットを参考にした投票行動が存在感を増している。インターネット上の情報は玉石混交であり、ファクトチェックや規制・処罰等の難しさがある。またそうした情報が流布することで社会の分断・対立が煽られたり、あるいは第三国干渉の可能性まで言われるようになっている。同時に進行している中間団体の衰退状況を背景として、政治空間上バラバラになった有権者はインターネットを用いて結びつき、それが選挙そのものをエンタメ化させたり選挙をアテンションエコノミーに組み込み収益化させる機会にしてしまっている。

読売新聞（2025．4．28）の世論調査では、ＳＮＳ上の選挙関連情報について、69％が「信頼できない」と答え、またＳＮＳに流れる偽情報が与える影響を「心配している」とした人は84％に達するなど、有権者はＳＮＳ上の偽情報が選挙結果を左右しかねない状況について強い懸念を抱いている。選挙期間中のショート動画などは候補者が直接依頼して作成される場合もあるようだが、閲覧回数によって得られる広告収入を得る目的で部外者によって作成される例も多い。政治や選挙に関する動画を抜粋して編集する「政治系切り抜き動画」の制作依頼について、仕事仲介サイトの大手各社では有償で動画をつくらせることが公職選挙法に違反するおそれがあるとして、これを自粛する動きも広がっている(41)。

兵庫県知事選挙については、ＳＮＳの分析記事が多くみられたが、そのうち日本経済新聞（2024．12．20「兵庫県知事選ＳＮＳ分析　斎藤氏擁護の渦、一般層巻き込む」）は英オーディエンス社のツールで抽出した分析を行った。告示前まで斎藤氏支持層や維新の支持層等フィルターバブル内の閉じた範囲でエコーチェンバー現象が起きていたに過ぎなかったものが、11月１日前後に無党派層による拡散へと転じており、11月11日から15日までのわずかの期間で評価の好転を示す投稿が４倍に急増したことが示された。こうしたＳＮＳの動きがリアルの世界に及んでおり、選挙戦終盤、演説する斎藤氏を囲む多数の聴衆の映像が拡散し、話題が話題を呼ぶ構図になったという。

既存の研究では、これまでＳＮＳ上の世論とリア

図表９　政治・選挙の情報源



出所）明るい選挙推進協会の調査データから筆者作成。
注）調査は参院選と衆院選で別個に行われたものだが、グラフでは混合している。

(41)　朝日新聞デジタル版2025．4．21「『政治系切り抜き動画』制作依頼、禁止の動き　仕事仲介サイト大手で」。

ルの世論との間には相当程度の乖離があると言われてきたが、上に引用したような分析を踏まえるならば、有権者の情報源がマスメディアからインターネット上のメディアへと変化しており、ＳＮＳ上の世論がリアルの世論を侵食した結果、両者が一致する状況を生み出しているものということができるだろう。しかも斎藤氏に投票した人の約９割は半年経った翌年４月時点でも彼を支持していると答える等、単に選挙時の一過性の選択にとどまらずＳＮＳの情報が世論を支配し続けている様子も報じられている(42)。ＳＮＳの利用は若年層ほど広まっているとはいうものの、ネット上のフェイク情報についての真偽の判断可能性は年代を問わないという調査結果もある(43)。ＳＮＳと選挙の関係性はすでに回帰不能点を超えたものと認識する必要がある。

その一方、問題が先行するなか対応が追いついていない感は否めず、「この１年」の法改正では後述のようにポスター掲示板関連を規制強化した程度でインターネット上での選挙運動及びそれに関連するデマゴーグへの対策については踏み込むことができていない。インターネットを通じての選挙に関する世論操作は世界中で問題化しているが、管見の限りでは報道や研究も現状把握に手一杯で、有効な対策を見出すことはできていない課題で、影響は長期化する見込みである。

Ⅳ　その他の話題

1.　政治参加の不活性

（1）　全国町村議会議長会報告書

地方政治についてはなり手不足の深刻化が引き続き言われており、「この１年」では長野県下條村で村長の後継がみつからなかったため、村政の混乱を避けようと現職が引退を撤回し「誠に不本意ではあるが、出馬を決心した」ことが報じられている(44)。

なり手不足の深刻化を受けて、全国町村議会議長会は2024年４月に報告書「町村議会議員のなり手不足に潜む３つの危機～議会の取組と幅広い協働により地方自治の未来を創ろう～」を発表した。また５月に札幌市内で都道府県会長会を開き、議員報酬の適正化を促進するための決議を採択した。

報告書は、地域コミュニティの弱体化で立候補者の担ぎ手が減少していることについて警鐘をならし、また拙速な議員報酬増やその代わりとしての定数削減についてこれを諫める等、既存の議会改革論であまり光を当てられてこなかった点に目を向けていることが注目される。本報告書で提案されるメニューのなかには、議会だけでなく自治体全体で取り組むべき課題も掲げられ、また議員の属性的多様性を確保するために女性議員を増やすことを特に項目化する等、広く読まれる価値のある報告書である。報告書がいうように、地方政治家のなり手不足問題は、単に政治家当人の改革にとどまらず、地域社会のあり方そのものを見直すことによってしか解決できないものとなっている。

（2）　投票所削減と政治参加の持続可能性

他方で、地域では特に行政リソースの不足に直面しているため、選挙参加の機会を損なわせる動きが進行している。総選挙の投票所は45,429箇所で前回2021年選挙から1,026箇所、率にして2.2％減少した。また投票所のうち17,713箇所（39.0％）の投票所では終了時間を繰り上げた(45)。投票所は国政選挙と自治体選挙で共通のものとなることが多く、この趨勢は自治体選挙の投票所においても当てはまる。

「この１年」の報道をみても、投票所を削減したり投票所を早く閉める理由は、立会人の確保及び負担軽減のためとする例が多い様子である(46)(47)。

立会人の確保については、全国市区選挙管理委員

(42)　神戸新聞2025．４．23「『斎藤氏に投票』９割今も支持　ＳＮＳの県政情報６割『疑問』　本紙調査」。
(43)　山口真一ほか（2024）「Innovation Nippon2024 フェイク情報、ファクトチェック、教育啓発に関する調査研究」。
(44)　朝日新聞2024．６．29夕刊「後継不在　村長引退できず」。
(45)　読売新聞2024．10．26夕刊「投票所４割　早じまい　『夜８時まで』立会人に負担」。
(46)　日本経済新聞2024．10．24「投票所減　一票どう守る　衆院選、人手不足で15％減」。
(47)　投票所の統廃合に関する実態調査としては、大西裕・品田裕・吐合大祐（2018）「『第２回全国市町村選挙管理委員会事務局調査』についての報告（一）」『選挙速報』第67巻第７号pp. 29－41。2017年時点で５年以内に検討したことがあるかという問いで、自治体の規模別等で分析している。

会連合会（全選連）から要件を緩和する要望があり、地方分権提案募集制度を通じた形での法改正が2019（令和元）年に行われたところである。立会人については単に公益代表であるにとどまらず、近隣住民によって人別改を行う趣旨から、当該投票区内の有権者から選出することが求められていたが、近年の立会人確保困難の訴えを受けてその要件を単に「有権者」とし、投票区の有権者であるどころか当該選挙の投票資格を持つ者である必要すらない基準へと緩和された。このことは投票所によっては住民による住民相互及び行政監視の機能を捨て、代わりに行政職員のみで投票所の管理と監視を互いに担うことが認められたことになる。これでは監視機能はワークしないし、治者と被治者が分離してしまうことになる。

選挙部では、こうして投票所削減及び立会人の要件緩和等を実施しつつ、統廃合しても投票機会を喪失させないためとして、バスなどに投票所を載せて巡回する「移動期日前投票所」や「共通投票所」、期日前投票における「オンライン立会」を制度化しており、それぞれ、移動期日前投票所は前回衆院選で59箇所だったものが131箇所に、また共通投票所は前回68箇所だったものが今回217箇所へと導入が進んでいる。ただし1,741市区町村を分母とすれば設置はまだ一部にとどまる。

そもそも日本における選挙の民主化は選挙人自ら管理及び執行することで確保されてきた歴史がある。**図表10**にみるように、投票所の削減は平成合併期にはじまり、この間急激に進んだ。平成合併によって投票率の低下や人口減少も生じており、これらが相まって行政協力としての立会人が確保しづらい状況となっている。立会人の確保不良と投票所削減は行政改革による職員削減や公共施設統廃合も巻き込みながら地域に負のスパイラルを生じる。

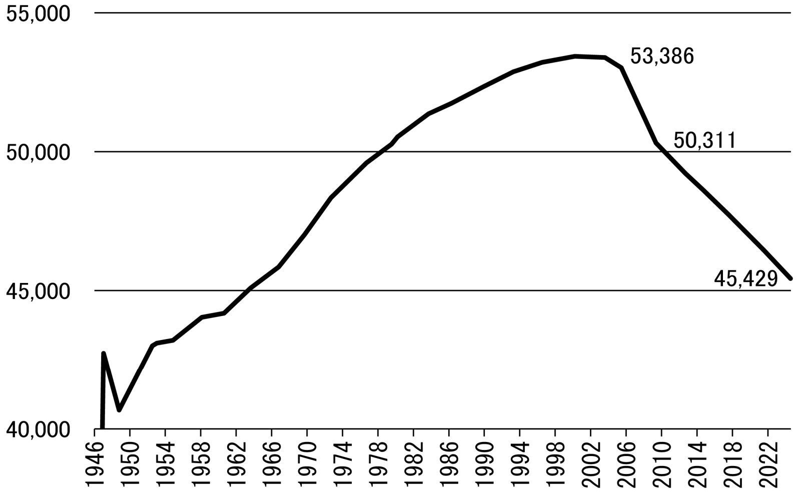
（３）　人口減少による議員定数削減の動き

近年、自治体議会では議員定数削減の動きが進んでいるが、この際、平成合併から20年の「この１年」の特徴をみるにあたって、合併の有無及び人口減少と定数削減の関係性について確認しておきたい。

図表11は、市町村議会議員選挙における2010年時点から2024年での当選者数の増減率と人口の増減率を合併経験の有無で分けてみた散布図である(48)。合併・非合併ともに非常に弱いものの正の相関関係にあり、合併自治体の傾きが大きい。

これを人口増減率70％から10％刻みで当選者数増減率の平均値をグラフにするとよりわかりやすく、人口が減っているところほど定数を削減している様子が見て取れる（**図表12**）。また、合併自治体の方

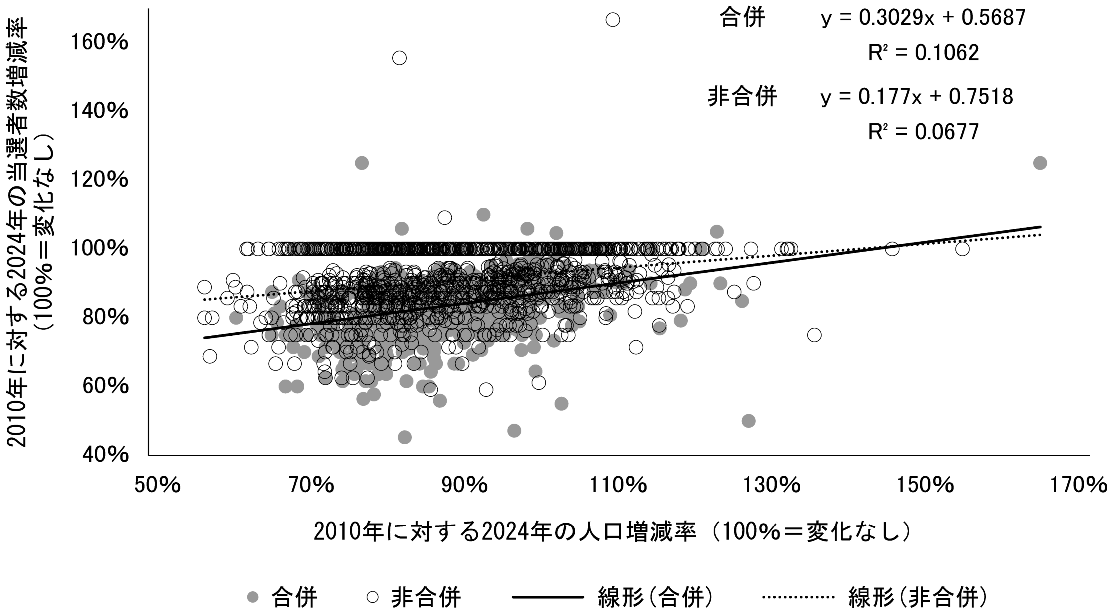
図表10　総選挙時の投票所数



出所）筆者作成

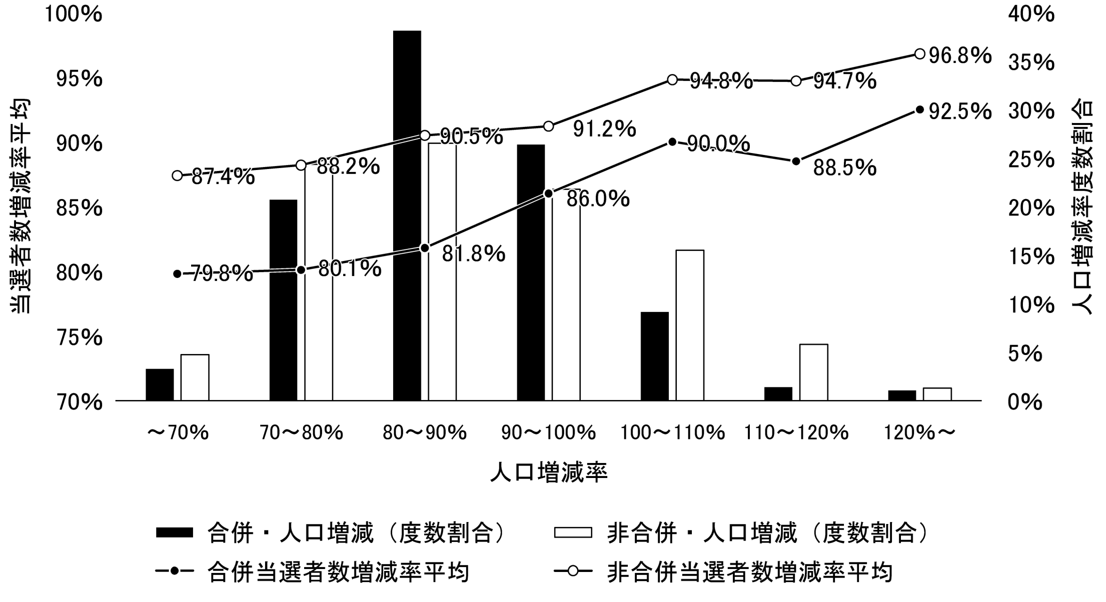
(48)　自治総研の自治体選挙結果調査（https://jichisoken.jp/gikai_sennkyodata/）の値を利用した。議員定数をみたかったがデータがないため当選者数を代わりに用いている。そのため比較する選挙で欠員があった場合には外れ値になっている。

図表11　人口増減率と当選者数増減率（2010年ー2024年）



出所）筆者作成

図表12　人口増減率と当選者数増減率（2010年ー2024年）



出所）筆者作成

が当選者数減少率が高いのは、2010年時点では合併に伴う特例の適用例があったことにも起因するので留意が必要だが、合併自治体の方が人口増減による当選者数の削減幅が大きい。

一般に、市区町村レベルで人口減少が甚だしいところほどこの間に定数削減も進んでいるという状況については、人口減少が甚だしいところはもともと人口が少ないところで、分母となる議員数も少ないため、その議員を減らすことで削減率が大きく出てしまうといった点を考慮する必要があるかもしれない。ただ逆に人口増加率が大きいところは人口規模が大きいところであるとも言えないため、ここまできれいに結果が出ているのは、やはり人口減少と議員削減には相関関係があるからだと説明するのが適当だろう。

本稿は紙幅の都合もありこれ以上の分析は行わな

いが、人口減少と定数削減の関係性については、直接的な思考で定数が議論されたとは限らず、人口減少が甚だしいところは議員のなり手不足も進んでいて、定数削減することにしたであるとか、人口減少が甚だしく自治体の行財政の見通しに危機感が募り、定数削減で財政面で貢献しようとした、といったような媒介項を挟んだ流れも考えられる。

人口と議員定数を関係付けるのはかつて地方自治法上に議員定数上限規定（法定定数から法定上限へ＝第91条）があったように、考え方としては古くからのものだが、人口減少社会の現在においてこの考え方が適用されようとすることには違和感を禁じ得ない。特に現在の人口減少は自治体を取り巻く状況が極めて厳しいことを意味しており、また今回取り上げたような市町村合併や行革等様々な要因によって起こる。そうした流れを代表機関の存在の軽重に結びつけることは、自治体内の地域間での軋轢を生み、またそれが代表に対する不信を生む悪循環につながる。職員の人件費など議会関係費は自治体財政において大きな割合を占めない。議員定数の削減効果についての冷静な検証が求められる。

2.　その他の動き

（1）　四條畷で久しぶりに電子投票

2024年12月22日に行われた四條畷市長選挙で行われた電子投票は全国的に８年ぶりの電子投票だった。電子投票は、自宅で行えるインターネット投票とは異なり、立会人の監視の下、投票所で実施される。電磁的記録式投票制度には、誤字による無効票や候補者名が判別できない疑問票が生じないメリット及び開票の時間短縮と職員負担軽減等のメリットがあり、2002年２月から実施可能となっていた。最初に実施された2002年の岡山県新見市長・市議会議員選挙では従来数時間かかっていた開票作業がわずか25分で終了する等の成果があげられたものの、2003年７月の岐阜県可児市議会議員選挙では集計用のサーバーが過熱し、投票できなくなるトラブルが発生した。2005年に最高裁でこの選挙は無効が確定した。このようなトラブルが続いたことから、導入する自治体が増えなかった。

総務省は2006年12月からシステム開発業者からの申請に基づき基準に適合するかを検査する制度を導入したものの事業者は現れず、専門端末の開発業者がいなくなったことで2016年の青森県六戸町議会議員選挙を最後に電子投票の活用事例がみられなくなっていた。これまでの電子投票実施実績は10自治体25選挙にとどまった。

総務省は規制緩和を進めており、2024年の指針改正では端末の開発者に要望していた「音声機能の追加」という項目も削除しており、参入障壁を下げようとしてきた。こうした規制緩和を受けて京セラが開発した電子投開票システム「デジ選」の技術的条件への適合が確認された。一方でこれにより、視覚障害者にとってはヘッドホン付きの端末等の開発は後回しとされたため選択肢が狭められることになった。

四條畷市の事例では開票時間は１時間40分、開票に携わる職員の数は従来の約３分の１の27人に減らす効果が報告されている。

（2）　地方議会のリコール成立

宮崎県川南町議会のリコールが成立した。地方議会のリコールは平成合併期には各地で成立例があったが、2012年の山梨県西桂町以降成立していなかった。

川南町では、2023年４月の町長選と町議選で町内の２つの中学校を統合し、新校を建設する計画が争点になった。町長選及び町議選いずれも計画に反対する陣営が勝利したのだが、2024年７月に町長が辞職し、それを受けた町長選で今度は計画賛成派が当選した。その結果、学校統廃合問題について町長と議会で対立し、副町長人事案が不同意になる等して混乱したため、住民団体がリコールの署名運動を開始し、結果、住民投票が行われたものである。住民投票の投票率は50.51％で、解散の是非について賛成が4,230、反対が1,768。解散後の議会議員選挙（定数13）では中学校統廃合計画反対派＝反町長派６人のうち３人が落選した。一方、中学校統廃合計画賛成派＝町長派４人はいずれも議席を守り、賛成派は10人となって首長・議会のねじれは解消した。

この選挙で当選した新人は定数の半分近い６人にのぼるが、いずれもリコール運動をした住民らが「地区ごとの声を代弁する議員が必要」として擁立

した候補者だった。地域の顔役らを中心に各地区がまとまり、刷新を求める有権者の受け皿となった。得票数１、２位が新人で、トップは最年少候補だったことに、町民の刷新志向が指摘されている[49]。ただ投票率はほぼ横ばいにとどまった。

（３） 住民投票の執行停止司法判断

宮城県大郷町では、町議会解散の是非を問う住民投票について執行停止の司法判断がくだされた。宮城県大郷町のスマートスポーツパーク構想を巡り、町選管が町議会解散請求の署名の一部が無効とする主張を棄却したのは違法として、町議３人が町に棄却の取り消しを求めた訴訟を受け、仙台地裁に住民投票の執行停止が認められる事態となっている。選管は期日前投票を中止する等混乱が生じている。総務省行政課は住民投票の実施状況を記録に残していないとした上で、担当者は「告示後に中止になった例を聞いたことはない」とする（河北新報2025．４．10「宮城・大郷町議会解散請求／期日前投票を中止／町長『ＳＳＰ構想は維持』」）。

Ｖ　制度改正：品位規定の創設

「この１年」の自治体選挙の状況から、インターネット選挙運動に関する注目が集まるとともに、品位を損ねるような選挙運動のあり方について問題視する声が巻き起こることとなった。

特に東京都知事選挙において、ペットとみられる犬や猫の写真、ほぼ裸の女性の写真、有料サイトに誘導するＱＲコードなど選挙ポスター掲示板が候補者と無関係な内容で埋め尽くされる事態となったことについては千件を超える苦情が寄せられる等した[50]ため対応が進められることとなった。

1.　先行した鳥取県条例

鳥取県では全国に先立ち独自の規制条例を制定し、注目を浴びることとなった。鳥取県は、公選法の趣旨に則って選挙運動以外の目的でポスターを掲示することを禁じ、違反した場合は選管がポスターを撤去できるとする、国政選挙も対象とした条例（鳥取県健全な民主主義のための公明かつ適正な選挙の確保等に関する条例）を総選挙直前の2024年10月10日に全会一致で可決させた。

条例には、選挙ポスターの掲示板に「専ら財産上の利益を得るために使用するなど、選挙運動のために使用するもの以外を公営ポスター掲示場に掲示してはならない」（第２条第２項）旨及び複数の同じポスターを掲示してはならない等（同第３項）を明記している。

他方で鳥取県条例はその他にも「何人も、選挙人が自己の良心に従ってその適当と認める公職の候補者に対し投票することを妨げ、又は他の公職の候補者若しくは選挙運動者が法令の範囲内において行う自由な選挙運動を妨げることのないよう、選挙の自由妨害罪に該当する行為その他法令に違反する行為をしてはならない。」（同第５項）と定め、選挙運動の妨害行為に対する歯止めをかけようとしているが、一般的な選挙の自由妨害罪よりも広く解釈される書きぶりとなっている。そのため恣意的な解釈の危険性はないか、いわゆる落選運動との区別が十分か、選挙運動に対する上乗せ規制は公選法の趣旨に即したものと言えるのか等の論点も指摘し得る。

2.　選挙運動用ポスターの品位規定

ポスターの掲示場に掲示する候補者は選挙運動用のポスターに他人や他の政党の名誉を傷つけたり、善良な風俗を害したり、営業に関する宣伝をするなど、品位を損なう内容を記載してはならないとする、いわゆる品位保持規定を設ける公職選挙法の改正案が与野党超党派の議員立法で提出され、可決・成立した。このうちポスターで広告、宣伝をした場合には100万円以下の罰金が科されることになる。

また付則では、ＳＮＳで選挙に関する偽情報などが拡散しているような状況に対応するとともに、当選の意思のない候補者がほかの候補者を応援する、いわゆる「２馬力」と呼ばれる状況を念頭に候補者間の公平を確保するため、施策のあり方を検討し、

(49)　宮崎日日新聞2025．３．４「出直し川南町議選を振り返る／新人６人　刷新受け皿／町長と議会『ねじれ』解消か」。
(50)　第217回国会衆議院予算委員会第10号令和７年２月14日発言番号074村上誠一郎総務大臣発言。

必要な措置を講じることとした。

「品位」の文言についてはすでに政見放送に関して公選法第150条の２では本法改正の品位規定と同じく候補者自らの自覚を促す規定がされているところであるが、当該「品位」については過去に放送事業者であるＮＨＫが政見放送の音声の一部を削除し、候補者から損害賠償請求を受けた事例(51)がある(52)。

本改正は議員立法だったため、立案過程の資料が少ないが、法案審議に関する発言録から論点を整理すると次の通りである（第217回国会衆議院・政治改革に関する特別委員会　第４号（令和７（2025）年２月25日））。

・そもそも、品位保持規定の趣旨は、一般的、抽象的に、公営掲示場に掲示するポスターとしての品位を損なう記載をしないよう候補者の自覚を促すということにあるため、これが違反にあたるかについてはまずは有権者が判断することで選挙を通じて是正、淘汰が図られる。またこれに違反したとしても行政処分や、撤去命令が科されたり刑事罰が科されたりすることはない。

・選管当局であれ第三者機関であれ、いずれにせよ選挙期間という短期間のうちに品位に関し判断することは難しく、また事前審査は検閲にあたる。そこで公権力による恣意的な規制が行われることがないよう、御指摘の品位保持義務規定に違反するポスターがあった場合に、直ちに行政機関である選挙管理委員会が表現内容に立ち入ってその可否を判断することはない。

・罰則に係る事案については当該ポスターを掲示した者に対して違法状態を是正するよう警察から警告を出したり、刑事司法手続による対処を行う。

本法改正は自治体選挙にも適用されるため、2025年の東京都議会議員選挙がその最初のケースとして注目されることになる。

3.　その他の法改正

その他、217回国会ではもう一つ公職選挙法の改正案が成立した。そこではいわゆる選挙カーとして使用することができる自動車の規格について、普通免許（現行の運転免許制度の区分）で運転することができる普通自動車の乗車定員・車両総重量の上限（府令で規定）を参照して統一された。また、すべての選挙におけるポスターのサイズについて、個人演説会の告知の記載の有無にかかわらずすべての選挙において統一された（これに伴い個人講演会告知用ポスターを廃止すること）。

本法改正は選挙運動の規制についての2022年の第210臨時会及び2023年211常会の２回の自由討議を経て2023年６月に政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会によって出された報告書「選挙運動等のあり方に関する報告書」を受けたものとなっている。2023年４月26日の自由討議では次の項目について討議が行われた。

①　選挙運動用文書図画規制のあり方（選挙運動用ビラ、ポスター等の規格の統一・制限の緩和、証紙の貼付）
②　事前運動と期日前投票の制度改革
③　特定の候補者に対する誹謗中傷対策、選挙におけるディスインフォメーション（偽情報）対策
④　インターネット選挙運動の規制緩和
⑤　郵便等投票の対象者拡充
⑥　投票所への移動支援事業等の充実
⑦　その他

このうち、公職の候補者の選挙運動用ポスターの規格の統一、公職の候補者の選挙運動用自動車の規格制限の簡素化について一致がみられたため本法改正へとつながった。一方で①について、選挙運動用自動車等に取り付けて使用する文書図画の規制の撤廃、②について氏名等が表示された政治活動用たすき・ポスター・のぼり等の街頭演説中の使用の解禁、

---

(51)　昭和58（1983）年参議院比例代表選挙において身体障害者に対する差別用語の部分の音声を削除した例、平成28（2016）年東京都知事選挙において卑わいな言葉を連呼した部分の音声を削除した例。

(52)　ＮＨＫは行政機関ではなく自らの判断で行ったことであるとして検閲にはあたらない、公職選挙法第150条の２の規定に違反する言動がそのまま放送される利益は法的に保護された利益とは言えないとの判決がくだされ、いずれもＮＨＫ勝訴となった。第217回国会衆議院総務委員会第３号（2025年２月18日）発言番号010笠置隆範発言。

③について当選を得させないための活動に使用する文書図画等の規制の新設、④について郵便等投票の対象者の拡大、⑦について車上等運動員の報酬上限の引上げについては一致することができず法案化には至らなかった。

おわりに

この１年を振り返ると、低投票率、現職敗退率の高さ、ネット選挙が同時に到来し、選挙制度の持続可能性が問われる１年だった。その背景には、地域の疲弊や政治への無関心等、長期的傾向の下で進行してきた抜きがたい縮減状況があると考えられる。

合併から20年経ち、当時は「10年経たねばわからない」と言われたこともある合併の効果が如実に現れるようになってきている。「この１年」の報道では、地域に与えた傷跡をなぞるものが多くみられた。そうした合併地域の疲弊は、縮減社会に対応するためとして合併した町村部が選択を間違えたから生じたものなのか、それとも合併後の新市がまちづくりを間違えたからなのか。誰がどこで何を間違えたものなのか、自主的合併を強力に推進してきた国はこれ以上の検証を行う構えはない。

投票率の低下が著しいなかにおいても一時期明るい兆しとして統一地方選挙でみられた女性議員増加の流れだったが、たった２年しか経っていないなか、これが現在まで継続しているとは言い難い。他方で「この１年」にみられた都知事選挙での石丸旋風や衆院選の国民民主躍進は、組織票が衰退した上、政治不信で投票率が下がるなかで微風が拡大解釈され旋風となった局地風と考えることもできるかもしれない。ただ兵庫県の斎藤についてはデマによって投票率まで上がり、山が動いた。固定票（組織）、浮動票（政党間をスウィング）、さらにもう１層、これまで投票や政治に関心が薄く、選挙を棄権していた棄権層のなかに群集心理かパニックに近い動きをするものが出現したようにもみえる(53)。

また、すでに議会議員選挙は人口規模の縮小と投票率の低下が同時に起き、当選に必要な票数が低くなっている。その一方でなり手不足は深刻と言われる。その結果地方レベルでも大型選挙ではつばさの党やＮＨＫ党の系列は毎度登場し一定の話題となっているし、幸福実現党は市町村議52を擁し、また参政党は、すでに県議４、市町村議143を数えている（いずれも公式サイトベース、2025年４月現在）。

こうした深刻な自治体選挙の劣化状況に対して打つ手はあるのか。我々がこれまで経験してきた選挙の持続可能性確保策は、選挙粛正運動、浄化運動、投票棄権防止等だった。そのいずれも成否は別としても住民を動員した形で展開されてきたものであった点にいまいちど思いを致す必要があるかもしれない。官製ではない国民運動を展開する余力はあるか。いまのところの動きとしては、学校教育に移行した常時啓発くらいしか託せる先は見当たらないが、状況は、若い世代だけでなく全世代に問われるべき問題であろう。

（ほりうち　たくみ　北海学園大学法学部准教授）

キーワード：自治体選挙／ミニ統一／平成合併／ＳＮＳ選挙／低投票率

(53)　この層は元来は「古い無党派層」と呼ばれることもあった。それに対して政治に関心がありながら意識的に政党への帰属を拒んでいる層を「新しい」無党派層と呼んで区別する。もっとも、「新しい」無党派層の呼称は1970年前後のことである（Burnham ,Walter Dean (1970). *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*. New York, Norton, pp.127-128）。

情報化社会における住民参加の課題と展望（上）

汪　　　　穎

＜要　旨＞

行政情報化の進展に伴い、地方公共団体における住民参加の方法は、徐々に変化している。とりわけ2020年以降は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止のため、多人数による対面での会合が制限され、従来の形態による住民参加が中止となる事態が多発した。これを契機として、地方公共団体ではオンラインによる住民参加の方法が複数導入・実践されている。しかし、意見公募手続以外のオンライン住民参加の多くには、法的裏付けを欠いている。そのため、オンライン住民参加を実施するか否かや、それをどのようにして実施するかについては、全面的に行政機関の裁量に委ねられているのが現状である。今後、情報化社会において、住民参加をさらに発展させていくためには、オンライン住民参加の方法と既存の住民参加の方法を整理・分類し、それぞれの特徴や課題を明らかにした上で、それに適した法制度の整備を、法律又は条例に基づいて進めることが求められる。

本稿の狙い
1.　問題の所在
2.　先行研究と本稿の構成
Ⅰ　法令で定められた住民参加の手続とその分類
1.　法律が定める住民参加の手続
2.　地方公共団体の条例が定めるもの
3.　法令で定められた住民参加の手続の分類　　（以上、本号）
Ⅱ　行政情報化の住民参加への影響　　（以下、次号）
1.　行政情報化の進展
2.　行政情報化の進展の住民参加への影響と地方公共団体における実践
Ⅲ　情報化社会における住民参加の課題と住民参加の改善・活性化のための方策
1.　情報化以降の住民参加の課題
2.　情報化社会における住民参加の改善・活性化のための方策
Ⅳ　住民参加の方法の組み合わせについての提案
1.　住民参加の方法の再分類
2.　住民参加の方法の組み合わせについての具体的提案
今後の検討課題

本稿の狙い

本稿[(1)]は、情報化社会における住民参加を発展させるため、日本において実施されている既存の住民参加の方法を概観した上で、情報化に伴い、それがどのように変化しているのかを考察しつつ、今後のあり方について論じるものである。本稿でいう「住民参加」は、行政過程の公正性、正当性及び合理性の向上のため、行政過程に利害関係人又は一般住民が参加することを意味する[(2)]。なお、地方自治法に規定されている直接請求制度[(3)]のうち、条例の制定改廃請求以外のものは、政策決定過程への参加よりも、不適切な代表を排除するという性格が強く、また、条例制定改廃請求は議会に対するものであるため、いずれも本稿の対象としない。また、本稿では、行政機関により情報通信ネットワークで提供されている方法を利用して住民が行政過程に参加することを「オンライン住民参加」という。

1.　問題の所在

1－1　住民参加の手続とその運用上の問題点の顕在化

日本においては、1960年代後半に、公害・環境問題や福祉制度の不備などが高度経済成長の歪みとして発生した。住民生活に直接関わる諸問題について、地域住民は結集し、行政や事業者に対して交渉や抗議を行った。これにより、いわゆる住民運動が発生したのである[(4)]。当時における住民運動には、イデオロギー色の強い反体制運動の一環として行われていることがあった。住民による合意形成（異なる意見や視点を有する住民が、対話や議論を通じて共通の認識や目標を見出すことを指す。）に基づく行政運営が本格的な課題となったのは、1990年以後のことと考えられている[(5)]。1990年代に入り、環境保護やまちづくりなどの課題を解決するために、行政と住民による協力が見られるようになった。また、環境保護の分野においては、住民からの意見の収集や行政情報の公開といった住民参加に関わる制度が、次々と法制化された。1997年の環境影響評価法や、1999年に制定された行政機関の保有する情報の公開に関する法律が、その代表例である。

また、1993年に国会において地方分権の推進に関する決議が行われ、1995年に地方分権推進法、1999年に地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（第１次地方分権一括法）が制定された。これらにより断行された地方分権改革によって、国と地方公共団体との役割分担が見直され、地方公

（1）　本稿は、筆者の博士論文（大阪大学）である「情報化社会における住民参加の諸課題とその対策―日本・中国・韓国の比較検討―」の第１章及び第４章の一部を整理し、情報化社会における住民参加の改善・活性化のための方策、及び、住民参加の方法の組み合わせについての提案に関して修正加筆したものである。

（2）　政治学では、同様の文脈において、政治や社会への主体性を強調するため、「市民」という用語を使用することが多い（西尾勝『権力と参加―現代アメリカの都市行政―』（東京大学出版会、1975年）48頁、山口定『市民社会論―歴史的遺産と新展開―』（有斐閣、2004年）９頁）。これに対し、法学では、一定の地域内の居住者という意味の法律用語である「住民」を使用することが多い（原田尚彦『新版 地方自治の法としくみ（改訂版）』（学陽書房、2005年）50頁、田村悦一『住民参加の法的課題』（有斐閣、2006年）３頁）。また、行政情報の公開や住民の意見収集といった従来の「参加」にとどまらず、政策の計画立案段階において、行政機関と住民との間で意見交換や合意形成を図ることを重視する動きが強まり、「参加」から「参画」への文言の移行という傾向も見られる。本稿では、「住民参加」、「市民参加」、「住民参画」、「市民参画」を特に区別せずに用いる。

（3）　地方自治法に規定されている直接請求制度として、条例の制定改廃請求（12条１項、74条１項）、事務監査請求（12条２項、75条１項）、議会の解散請求（13条１項、76条１項）、議員の解職請求（13条２項、80条、83条）、長の解職請求（13条２項、81条、83条）、主要公務員の解職請求（13条３項、86条、87条）がある。地方公共団体の住民の直接参政の手段としての直接請求は、住民自治の基本理念の制度化であって、住民の基本権とされている。また、広域連合の長に対する当該広域連合の規約の変更要請の請求権（291条の６第２項）、合併協議会の設置の請求権及び合併協議会設置協議についての投票の請求権（改正市町村合併特例法４条、５条）も認められている（佐藤文俊『逐条地方自治法』（学陽書房、2025年）130頁）。

（4）　人見剛「都市住民の参加と自律」岩村正彦ほか編『岩波講座・現代の法（９）都市と法』（岩波書店、1997年）279頁。

（5）　島田恵司「住民参加は発展するか―制度改革の視点から―」『早稲田法学』87巻３号（2012年）376頁以下。

共団体が自らの地域課題を解決する過程においては、住民自治の拡充、すなわち住民による政策形成過程への参加と協働の推進が期待されている(6)。今日では、政策等の案の作成段階から住民の意見を取り入れる地方公共団体が増加しており、公募によって選出された市民による多様な市民会議に素案の作成を委ねる取組(7)や、かつては学識経験者や業界団体、市民団体の代表者のみで構成されていた審議会に市民委員を加える動きも進んでいる(8)。

しかし、このような住民参加においても、問題が残されている。例えば、市民会議については、本来、異なる経験や価値観を有している多数の参加者から、多様な情報や意見を収集できることが望ましいが、現在、公募市民である参加者は、政治・行政について関心を持っているごく一部の市民に固定されている(9)。さらに、2020年から、新型コロナウイルス感染症（以下「新型コロナ」という。）の感染拡大の防止のため、多人数の対面会合が制限され、対面での住民参加が中止となる事態も多く発生した。

１－２　情報化社会におけるオンライン住民参加とその法的法制にかかる問題点

情報技術の発展によって、行政情報化が進展し、住民参加に影響を及ぼしている。国際連合による電子政府に関する調査(10)において、対象とされた国連加盟193カ国のうち、2022年の日本の電子政府発展指数（ＥＧＤＩ）(11)は、2014年の６位から14位へ後退したが、電子的方法での住民参加型行政（e-

(6)　具体的には、第１次地方分権改革の後、地方分権を一層推進することが目指され、2001年から2005年までに、国庫補助負担金の見直し、地方への税源移譲、地方交付税の見直し、いわゆる三位一体の改革が行われた。2008年から2009年までに、2006年の地方分権改革推進法に基づき設置された地方分権改革推進委員会は、第１次地方分権改革の課題として持ち越された、地方に対する規制の緩和（義務付け・枠付けの見直し）、地方公共団体への事務・権限の移譲（国から都道府県へ、都道府県から市町村へなど）を中心に、４次にわたる勧告を行った。これらの勧告を受け、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」が制定された。この改革、いわゆる第２次地方分権改革により、国の個々の法令が見直され、数多くの個別の事務・権限について、規制緩和や権限移譲を実施した。第１次・第２次地方分権改革を通じた取組により、地方全体に共通する地方分権の基盤となる制度が確立し、地方公共団体について、自治の担い手としての基礎固めが行われた。地方分権改革の進展により、地域に密着した政策等の作成が地方公共団体によって担われるようになり、住民自治の一層の拡充が重視されている。

(7)　こうした市民会議は、地方公共団体によって名称に相違があるが、公募市民、各種団体、利害関係人、学識経験者など幅広い層を参画させ、特定の課題について協議を重ねるために設置されるという点で、共通性がある。市民会議の例として、2021年に長野県松本市が松本市第11次基本計画（案）を策定する際に組織した「松本市基本構想2030市民会議」や、同年に東京都三鷹市が三鷹市基本構想を改正し、第５次三鷹市基本計画を策定する際に組織した「市民参加でまちづくり協議会～Ｍａｃｈｉｋｏｅ（マチコエ）～」がある。

(8)　複数の地方公共団体では、審議会における市民委員の公募について、要綱等に明記している。さらに、公募委員の人数について具体的に定めている地方公共団体も見られる。例えば、神奈川県伊勢原市が定める審議会等の委員公募要綱（平成17年８月１日）第３条は、審議会等の委員数が16人以上の場合、公募による委員を３人程度、10人以上15人以下の場合は２人程度、９人以下の場合は１人程度と定めている。また、大阪府豊中市が定める審議会等委員の選任に関する指針（平成26年３月14日行政総務室作成）は、「審議会等の内容が、非常に高い専門性を有しているもの並びに個人のプライバシーに関するものである場合等を除き、委員の選任に際しては」、「①委員数が10人以下の審議会等は、市民公募枠を１人以上確保する。②それ以外の審議会等は、市民公募枠を２人以上確保する」としている。

(9)　松下啓一＝平成23年度マッセＯＳＡＫＡ海外派遣研修グループ『熟議の市民参加―ドイツの新たな試みから学ぶこと―』（萌書房、2013年）13頁。

(10)　国連による電子政府に関する調査の目的は、国連に加盟する国々におけるＩＣＴを通じた公共政策の透明性やアカウンタビリティーを、ＩＣＴを通じて向上させ、さらに、公共政策における国民参画を促すことにある。また、ランキングなども含めて、電子政府の進捗状況に関する詳細なデータを提示することで、各国が互いに刺激し合うことも目的としている。

(11)　国連が、電子政府に関する調査に基づいて公表する電子政府発展指数（ＥＧＤＩ）は、次の三つの内容から構成されている。第一は、オンラインサービス指数（ＯＳＩ）であり、加盟国すべての電子政府ポータルを対象に、どのような行政サービスが提供されているかを調査している。第二は、情報通信インフラ指数（ＴＩＩ）であり、固定電話の普及率、携帯電話の契約者数、ブロードバンド普及率などを組み合わせて算出されるものである。第三は、人的資本指数（ＨＣＩ）であり、成人識字率と就学率などで構成される。ＥＧＤＩの数値は、ＯＳＩ、ＴＩＩ及びＨＣＩを元に平均して算出される。

Participation Index）の利用状況についての調査では、日本が１位を獲得した[12]。当該調査の評価内容を見ると、日本は、情報提供（e-information）、対話・意見収集（e-consultation）及び意思決定（e-decision-making）の３つの分野で高い評価を受けている。具体的には、オープンデータに関する取組や、意見やアイデアを収集するウェブサイトを活用して国民と対話をする入り口を作ったこと[13]、提出された意見を計画等に反映したことなどが評価されている[14]。また、地方公共団体においても、住民参加のためのウェブサイトの設置・運営の事例があり、さらに、400名程度の市民委員を集め、対面とオンラインを組み合わせた市民会議の開催の事例がある（本稿Ⅱの２－２参照）。

しかし、上述したオンライン住民参加は、実務上の運用にとどまっており、それについての法制度が存在していない。このため、オンライン住民参加を実施するか否かや、実施する場合の手続の種類・実施方法などについては、行政機関の判断に委ねられているのが現状である。

2.　先行研究と本稿の構成

日本においては、住民参加をめぐる研究が、1970年代から活発に行われ[15]、今日までに、住民参加の理論についての検討[16]、多様な領域における住民参加制度の内容及びその運用実態についての紹介・分析[17]、住民投票制度等の住民参加の制度についての紹介・分析[18]、地方公共団体における住民参加についての条例の制定を中心とした研究[19]等の様々な側面からの研究成果が蓄積されている。しかし、今日では、情報化社会における行政情報化の推進によって、住民参加が対面での実施からオン

---

(12)　電子政府の推進に関して、早稲田大学電子政府・自治体研究所は、日本の課題と構造的弱点として、新型コロナ対応で露呈した官庁の縦割り行政、デジタル変革やスピード感の欠如、電子政府（中央）と電子自治体（地方）の法的分離による意思決定の複雑性、都道府県、市区町村の行財政・デジタル格差の拡大等を指摘している（総務省編『令和５年版情報通信白書―新時代に求められる強靭・健全なデータ流通社会の実現に向けて―』（日経印刷、2023年）153－154頁）。

(13)　例えば、2001年に運用を開始したｅ－Ｇｏｖは、行政機関が発信する政策とその関連情報、行政サービス、各種オンラインサービス等の関連情報を対象に、情報ナビゲーションに資することを目的として開発されたウェブサイトである。また、デジタル庁の統計によれば、2021年度にｅ－Ｇｏｖを通じた意見公募手続のアクセス件数が2,569万件に達している（デジタル庁国民向けサービスグループ「ｅ－Ｇｏｖの概要」（2022年）２頁 https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/meeting/wg/2210_05common/221110/common02_0106.pdf（最終閲覧日：2025年８月２日））。

(14)　デジタル庁「国連の電子政府ランキング『eParticipation Index』部門において、日本が１位を獲得しました」（2022年）https://www.digital.go.jp/news/b959ebc8-9646-41d9-b40f-c38d538937bc（最終閲覧日：2025年８月２日）。

(15)　1970年代及び1980年代に公にされた研究として、小高剛『住民参加手続の法理』（有斐閣、1977年）、高寄昇三『住民投票と市民参加』（勁草書房、1980年）、杉村敏正「行政への国民参加」『法と政策』20号（1983年）２－３頁、遠藤博也「権力と参加」芦部信喜ほか編『岩波講座基本法学６　権力』（岩波書店、1983年）315－343頁、原野翹「現代行政法学と『参加』論」長谷川正安編『現代国家と参加〔公法学研究２〕』（法律文化社、1984年）75－110頁などがある。

(16)　佐藤公俊「住民参加研究の理論的視座―ガバナンス論の視点から―」『地域政策研究』10巻２号（2007年）45－61頁、興津征雄「行政過程の正統性と民主主義―参加・責任・利益―」宇賀克也＝交告尚史編『現代行政法の構造と展開』（有斐閣、2016年）325－345頁、鹿谷雄一「住民自治を高める住民参加―無作為抽出による行政参加・政治参加と直接民主制―」『北海学院大学法学研究』60巻４号（2025年）１－47頁など。

(17)　都市計画領域における住民参加について、阿部泰隆「震災復興都市計画における住民参加」『法律時報』67巻９号（1995年）６－12頁、小高剛「都市計画―規制と参加―」『都市問題研究』48巻３号（1996年）18－31頁などがあり、環境保護領域においては、大久保規子「市民参加と環境法」大塚直＝北村喜宣編『環境法学の挑戦―淡路剛久教授・阿部泰隆教授還暦記念―』（日本評論社、2002年）93－108頁、松岡勝実「水資源管理における住民参加と法」土屋正春＝伊藤達也編『水資源・環境研究の現在―板橋郁夫先生傘寿記念―』（成文堂、2006年）17－37頁などがある。それ以外にも、社会福祉・まちづくり・空き家対策領域等における住民参加についての研究が見られる。

(18)　榊原秀訓「住民投票制度―住民の討議に基づく多数意思の尊重―」室井力編『住民参加のシステム改革―自治と民主主義のリニューアル―』（日本評論社、2003年）212－235頁、豊島明子「住民参加制度の展開と法的課題」『南山法学』32巻３・４号（2009年）293－315頁、高乗智之「現行法における住民参加制度に関する一考察」『高岡法学』34号（2016年）77－115頁など。

(19)　大久保規子「市民参加・協働条例の現状と課題」『公共政策研究』４号（2004年）24－37頁、杉山幸一「自治基本条例による地方自治の成果と課題」『八戸学院大学紀要』48号（2014年）21－34頁、高橋秀行「市民参加条例・協働条例のいま」『地方自治職員研修』51巻９号（2018年）15－17頁など。

ラインで実施されることが多くなっている。このような変化によって、どのような新たな問題又は課題が生じているかについては、以上の先行研究では検討されていない。

本稿で中心的な検討対象とするオンライン住民参加の先行研究として、以下のようなものがある。第１に、オンライン住民参加の制度である意見公募手続（本稿Ⅰの１－３及び２－２(２)参照）についての豊富な研究がある(20)。その内容は、主には、手続の法制化の意義、手続の運用上の問題点、その問題点の改善策についての検討である。もっとも、意見公募手続のみを対象としているため、法令によらないオンライン住民参加を含む、オンライン住民参加の全体像を示すものではない。

第２に、地方公共団体における活発な利用実態のあるオンライン住民参加の事例を紹介する研究もある。例えば、1997年から実験的に進められ、2001年に本格的に稼働し始めた神奈川県藤沢市の市民電子会議室の取組に関する研究(21)、2004年に熊本県八代市が設置した、住民参加のツールとしての地域ＳＮＳ（Social Networking Service）の運用に関する研究(22)、2020年に兵庫県加古川市が運用し始めた住民参加のためのウェブサイトである「Ｄｅｃｉｄｉｍ」に関する研究(23)がある。しかし、これらの研究は、オンライン住民参加に関する個々の事例の紹介が中心となっているため、制度のあり方についての具体的な提言は行われていない。

なお、筆者は、これまでに、中国と韓国におけるオンライン住民参加の動向について紹介・検討する論文(24)を公にしている。これらの国との比較研究のためにも、日本におけるオンライン住民参加の状況を明らかにする必要がある。

以上のように、先行研究には、法令によらないオンライン住民参加を含む、日本のオンライン住民参加の全体像を示した研究が乏しいこと、オンライン住民参加の方法についての具体的な提言が少ないこと、という欠如がある。そこで本稿は、これを埋めるべく、情報化社会の中における住民参加の状況を、オンライン住民参加を含めて明らかにするとともに、そこにどのような課題が存在しているか、それをいかに改善するかに焦点を当てる。

本稿の構成は、以下の通りである。まず、法令で定められた住民参加の手続、特にオンライン住民参加の制度である意見公募手続を概観し、それぞれに存在している問題点を指摘する（Ⅰ）。次に、行政情報化の進展過程を整理した上で、情報化以降の住民参加、とりわけ地方公共団体における新たな動きを紹介する（Ⅱ）。最後に、以上の内容を踏まえ、情報化社会における住民参加の課題と、その改善・活性化のための方策を検討し（Ⅲ）、住民参加の方

(20)　豊島明子「パブリック・コメントの意義と課題」室井編・前掲注(18)書174－197頁、藤原真史「パブリック・コメント手続の10年」『都市問題』100巻12号（2009年）99－113頁、原田久『広範囲応答型の官僚制―パブリック・コメント手続の研究―』（信山社、2011年）、常岡孝好「意見公募手続の現状と課題」『行政法研究』50号（2023年）129－175頁など。

(21)　例えば、川口剛「成熟社会の新・市民参加論インターネットによる市民参加の新しいかたち―藤沢市市民電子会議室で市民参加のまちづくり―」『地方自治職員研修』33巻６号（2000年）78－81頁、金子隆「事例インターネットを利用した藤沢市市民電子会議室（神奈川県藤沢市）―新しい市民参加制度の構築とコミュニティの形成をめざして―」『月刊自治フォーラム』515号（2002年）39－43頁。

(22)　例えば、木下真「地域ＳＮＳを用いた地域コミュニティ再構成の試み―自治体が運営する地域ＳＮＳを事例として―」『大学教育』５号（2008年）211－224頁、東郷寛「地域メディアを媒介として『市民間対話』と市民活動の活動システム分析―地域ＳＮＳ『ごろっとやっちろ』の事例を中心に―」『商経学叢』56巻３号（2010年）655－685頁。

(23)　輿石彩花＝後藤智香子＝新雄太＝矢吹剣一＝吉村有司＝小泉秀樹「日本における住民参加型まちづくり手法としてのオンラインプラットフォーム『Ｄｅｃｉｄｉｍ』の活用実態―萌芽期における導入事例の比較から―」『都市計画論文集』57巻３号（2022年）1355－1362頁。なお、この研究は、Ｄｅｃｉｄｉｍのモデルとなったスペインにおける同様の仕組みの運用状況にも言及している。

(24)　汪穎「中国における公衆参与制度と電子政府の発展の影響」『阪大法学』72巻５号（2023年）67－102頁、汪穎「韓国におけるオンライン住民参加(１)」『阪大法学』73巻６号（2024年）75－102頁、汪穎「韓国におけるオンライン住民参加（２・完）」『阪大法学』74巻１号（2024年）139－157頁。その他に、金度承「韓国の電子政府とオンライン住民参加」宮森征司＝金炅徳編『〈国際シンポジウム〉住民参加とローカル・ガバナンスを考える』（信山社、2023年）41－53頁がある。

法の組み合わせについて具体的な提言を示す（Ⅳ）。

Ⅰ　法令で定められた住民参加の手続とその分類

本章では、法令で定められた住民参加の手続を、法律が定めるものと地方公共団体の条例が定めるものとに区分して整理し、各手続に内在する問題点を指摘する。その上で、住民参加の手続の類型化を試みる。なお、意見公募手続は、本稿における中心的な検討対象とするオンライン住民参加の手続であるため、本章において詳細に取り上げる。

1.　法律が定める住民参加の手続

１－１　公聴会

公聴会とは、行政機関が意思決定に先立ち、利害関係人や学識経験者等から意見を聴くために開催される公開の会である。

複数の法律においては、公聴会の開催についての規定が置かれている。例えば、行政手続法10条は、行政機関が、申請に対する処分をする際、申請者以外の者の利害を考慮すべき場合に、必要に応じ、公聴会の開催その他の適当な方法により当該申請者以外の者の意見を聴く機会を設けることを求めている(25)。都市計画法16条は、都道府県又は市町村が、都市計画の案を作成する際に、必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとしている(26)。社会福祉法108条２項は、都道府県が、都道府県地域福祉支援計画の策定又は変更をする際に、あらかじめ、公聴会の開催等住民その他の者の意見を反映させるとともに、その内容を公表するよう努めるものとしている(27)。海岸法２条の３第５項は、関係海岸管理者が、海岸保全基本計画の案を作成しようとする場合において、必要があると認めるときは、公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないとしている。都市緑地法４条４項は、市町村が基本計画を定めるときに、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるよう努めるものとしている。景観法９条１項は、景観行政団体が、景観計画を定めようとするとき、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとしている(28)。土地収用法23条は、国土交通大臣又は都道府県知事が、事業の認定に関する処分を行う際に、利害関係人から請求があったとき公聴会を開催しなければならないとしている(29)。

もっとも、公聴会は、「必要があると認めるとき」に開催するものとされ、又は、努力義務にとどめられるなど、開催が行政機関の裁量に委ねられている

(25)　もっとも、その具体的な方法、例えば公開の程度、利害関係人の範囲などについて定まった内容が存在するわけではない。また、必要性の判断は、行政庁の判断に全面的に委ねる趣旨ではないが、いずれにせよ本条は、文言上は公聴会の開催等を法的に義務付けるものではなく、行政庁の努力義務を定めるにとどまっている（高木光＝常岡孝好＝須田守『条解　行政手続法（第２版）』（弘文堂、2017年）207頁）。

(26)　公聴会の開催等の手続は、都道府県又は市町村が「必要があると認めるとき」に公聴会の開催等の措置を講ずることになっている。例えば、①市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画を定める場合、②用途地域を全般的に再検討する等都市の将来をある程度決定するような地域地区の再編成をする場合、③道路網の全体的な再検討をする場合、④その他都市構造に大きな影響を及ぼす根幹的な施設を定める場合が考えられている（都市計画法制研究会編『逐条問答 都市計画法の運用＜第２次改訂版＞』（ぎょうせい、1995年）257頁）。

(27)　「住民その他の者」には、地域住民や事業者、ボランティア団体等が含まれる（社会福祉法令研究会編『新版 社会福祉法の解説』（中央法規、2022年）643頁）。

(28)　「公聴会の開催等」については、公聴会の開催、説明会の実施等が挙げられている（景観法制研究会編『逐条解説 景観法』（ぎょうせい、2004年）38頁）。

(29)　公聴会を開催する趣旨は、事業の公益性といった難しい判断に当たり、事業認定庁が考慮すべき要素にはどのようなものがあり、その価値にどの程度の重みを与えるのかといったことの判断に供するため、広く一般の意見を聴くものである（土地収用法令研究会編『補訂版　改正土地収用法の解説』（大成出版社、2005年）91頁）。

ことが多い[30][31]。

１－２　公告・縦覧・意見書提出手続

公告・縦覧・意見書提出手続とは、行政機関等が一定の決定をしようとするときに、それに先立って、当該決定をしようとしていること等の事項を公告するとともに、当該決定の案を一定の期間を設けて縦覧に供し、利害関係人等は縦覧期間満了の日までに意見書を提出することができるという手続である。

当該手続を定めた法律として、例えば以下のようなものがある（公告の手続は省略する）。森林法は、地域森林計画を策定又は変更する際の案の縦覧（６条１項）及び当該地域森林計画に意見がある者による意見書の提出（同条２項）について定めている[32]。都市計画法は、都市計画の案の縦覧（17条１項）並びに関係市町村の住民及び利害関係人による意見書の提出（同条２項）について定めている[33]。廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という。）は、一般廃棄物処理施設及び産業廃棄物処理施設の設置についての申請書の縦覧（８条４項、15条４項）並びに当該一般廃棄物処理施設及び産業廃棄物処理施設の設置に関し利害関係を有する者が、生活環境の保全上の見地からの意見書の提出（８条６項、15条６項）について定めている[34]。

しかしながら、公告・縦覧・意見書提出手続においては、意見書の提出時期はすでに計画等の策定が終了した後とされている。このため、意見書に基づき、計画等が大幅に修正される可能性は低いといわざるをえない[35]。さらに、同手続は意見書の提出までの過程のみが規定されており、意見書が提出された後に行政機関がいかに対応すべきかについては、明確な定めが存在しない。すなわち、行政機関には意見書を提出した者に対する応答義務が課されていない。そのため、意見提出者にとって、同手続は意見を一方的に表明するだけの手続にとどまっているので、住民参加の手続としては不十分であると考えられる。

---

(30)　高乗智之「現行法における住民参加制度に関する一考察」『高岡法学』34号（2016年）88頁。ただし、景観法のように、公聴会の開催等の措置を法的に義務付けている法律もある（９条１項）。また、土地収用法によれば、国土交通大臣又は都道府県知事は、事業の認定に関する処分を行う際に、利害関係人から請求があったとき公聴会を開催しなければならない（23条）。

(31)　公聴会が適切に開催されなかったことに起因する手続的瑕疵の問題については、群馬中央バス事件（最判昭和50年５月29日・昭和42（行ツ）第84号）が代表的な判例として知られている。この事件では、諮問機関である運輸審議会の公聴会の審理手続について、関係者に資料と意見を十分に提出させ、それを答申に反映させることが実質的に可能であることを要求している点が注目されている。もっとも、公聴会の手続が実施されなかったことについて瑕疵があると認めつつも、仮に手続が適正に行われていたとしても、審議会が重視した実体的判断の根拠には影響が及ばず、答申の内容にも変化はなかったとし、処分の取消事由には当たらないと判断された。すなわち、手続的瑕疵は、その結果に影響を及ぼす可能性がある場合に限って、処分の違法事由となると解すべきである。

(32)　この縦覧に供する地域森林計画の案は、計画書及び森林計画図の案とする。また、意見を提出することができる者の範囲について、法は特に規定しておらず、森林所有者等いわゆる林業経営者、森林組合、保安林の受益者、木材関連事業者等をはじめとして、広く国民の意見を聴くとの趣旨であると解されている（森林・林業基本政策研究会『改定版　解説森林法』（大成出版社、2017年）71頁）。

(33)　都市計画の案について、意見書を提出できる者を、「関係市町村の住民及び利害関係人」としており、その範囲を特に狭く限定する趣旨ではないため、「住民」を、住民登録を行っている者に限定する必要がない。また、「利害関係人」とは、都市計画が決定されようとする施設又は事業の区域内の土地について、所有権、賃借権を持っている者等の法律上の利害関係を有する者のほか、広く、その土地の周辺の住民、決定される施設を利用しようとする者も「利害関係人」となる（都市計画法制研究会編『コンパクトシティ実現のための都市計画制度―平成26年改正都市再生法・都市計画法の解説―』（ぎょうせい、2014年）269－270頁）。

(34)　生活環境の保全上の見地からの意見書を提出できる者を「当該一般廃棄物処理施設及び産業廃棄物処理施設の設置に関し利害関係を有する者」と定めたのは、その範囲を狭く限定する趣旨ではなく、当該者には周辺に居住する者をはじめとして、廃棄物処理施設設置予定地の周辺で事業を営んでいる者等が含まれるものであると解される（廃棄物処理法編集委員会編『令和２年版　廃棄物処理法の解説』（日本環境衛生センター、2020年）解説編287頁）。

(35)　森林・林業基本政策研究会・前掲注(32)71頁。

１－３　意見公募手続

意見公募手続（通称「パブリック・コメント手続」[36]）は、2005年に行政手続法の改正によって法定化されたオンライン住民参加の手続である。意見公募手続の対象となる命令等は、法律に基づく命令又は規則、審査基準、処分基準及び行政指導指針である（２条８号）。手続の内容は、国の行政機関が命令等を定めようとする場合に、命令等の案及びこれに関連する資料をあらかじめ公示し、意見の提出のための期間を定めて広く一般からの意見を収集するというものである（39条）。そして、命令等制定機関に、命令等を定める場合に提出意見を十分に考慮すること（42条）、並びに、当該命令等の公布と同時期に、提出意見、提出意見を考慮した結果及びその理由等を公示することが義務付けられている（43条）。意見公募手続の実施にあたって、住民は、電子メール、ファックス等の方法以外に、デジタル庁が運営しているｅ－Ｇｏｖポータルというウェブサイト（以下「ｅ－Ｇｏｖ」という。）を通じて意見を提出することもできる。また、命令の案及び結果等の公示も、ｅ－Ｇｏｖを利用して行われている。

意見公募手続の前身は、1999年に閣議決定され、行政措置として実務上運用されていた「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」（行政手続法の改正に伴い2006年４月１日に廃止）である。閣議決定による意見提出手続は、「規制の設定又は改廃に伴い政令・省令等を策定する過程において、国民等の多様な意見・情報・専門的知識を行政機関が把握するとともに、その過程の公正の確保と透明性の向上を図る」ことを目的としていた。当該手続の対象とされるのは、広く一般に適用される行政機関の意思表示で、規制の設定又は改廃に係るものであった。行政機関の意思表示とは、政令、府令、省令、告示に加え、行政手続法上の審査基準・処分基準・複数の者を対象とする行政指導に共通した内容となるべき事項を含むとされていた。そして、行政機関がそれらについての最終的な意思決定を行う前に、その案等を公表することを要求し、案及び案の関連資料を公表するときには意見提出期間及び意見提出方法も明示すべきこととされていた。意見を提出する期間については、行政機関が意見・情報の提出に必要と判断される時間等を勘案し、１か月程度が一つの目安とされた。また、意見を提出する方法としては、郵便、ファクシミリ、電子メール等の手段が提示されていた[37]。

行政手続法が定める意見公募手続を、閣議決定による意見提出手続と比較してみよう。対象となる命令等の範囲はほぼ同様であるが、手続の内容において２つの点で進歩がある。第１に、意見提出期間は、１か月程度という目安ではなく「公示日から起算して30日以上」とされている。「１か月程度」という表現だと、行政機関の裁量により、１か月以下の意見提出期間を設定することが許容され得るが、行政手続法は、最低30日を確保している[38]。第２に、提出意見を考慮した結果及びその理由の公示についての規定が細かくなっている。意見公募手続は、閣議決定による意見提出手続と同様に、行政機関が、手続を実施した後、提出意見を考慮した結果及びその理由の公示について定めるのみならず、意見公募手続を実施した後で、対象となる命令等を制定しな

(36)　意見公募手続と同様の手続を意味する名称として、パブリック・コメント手続のほか、意見提出手続、意見照会手続、命令等制定手続等がある。意見公募手続の前身である、1999年の閣議決定に基づく手続は、「意見提出手続」という名称であった。改正行政手続法において「公募」という概念が選択された理由として、「手続を義務付けられる者に着目した名称の方が自然であり、行政手続法全体を見ても手続義務を負う行政機関の側に着目して手続の名称がつけられているので、提出ではなく公募や聴取という語が適当である」という説明がされている（白岩俊「行政手続法検討会報告と改正法の比較」塩野宏＝宇賀克也編『日本立法全集113　行政手続法制定資料(11)議事録編』（信山社、2013年）37－38頁）。また、改正行政手続法に基づく意見公募手続と1999年の閣議決定に基づく意見提出手続では、手続の範囲についての違いがある。意見提出手続は、意思決定をするまでの手続を包含しているが、意見公募手続は、同法39条で定められているものを指し、提出された意見の考慮や結果の公示等は別の条文で整理されている。

(37)　「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」（平成11年３月23日閣議決定）、http://www.soumu.go.jp/main_content/000526774.pdf（最終閲覧日：2025年８月２日）。

(38)　常岡孝好「行政立法手続の法制化」『ジュリスト』1304号（2006年）56頁。

い場合における同様の事項の公示（43条４項）[39]、意見公募手続を実施しない特別な事情がある場合（同条５項）[40]、及び、やむを得ない理由により30日を下回る意見提出期間を定める場合（40条１項）[41]において、その理由等を公示する義務についても定めている。

以上のように、意見公募手続には、手続の対象となる命令等に、行政規則である審査基準、処分基準及び行政指導指針も含まれるのみならず、対象となる命令等の案のほか、関連資料等の事前の情報提供が予定されている上、提出意見、意見の採否とその理由の公表も求められている。このため、情報量の豊富さ及び質的な充実が注目すべき特質であるとも評価されている[42]。

もっとも、意見公募手続には、住民と行政機関が双方向のコミュニケーションを実現する点で限界がある。行政機関が命令等の案と関連する資料を公表し、それを受けて住民が意見を提出し、最後に行政機関が、提出された意見を考慮し、その考慮の結果を住民に公表することで終了する手続であるため、意見公募手続の中で、住民が考慮の結果について再び意見を提出することができないからである[43]。要するに「一往復」である。

2.　地方公共団体の条例が定めるもの

２－１　住民参加について定める条例

地方公共団体が住民参加について定める条例は、自治基本条例、市民協働条例、市民参加条例という３つのタイプに分類することができる[44]。

ア　自治基本条例は、地方公共団体の自治の方針及び基本的なルールを定める条例であり、他の条例や施策の指針となることから、自治立法の体系上の最高法規であり、「自治体の憲法」ともいわれている[45]。ＮＰＯ法人公共政策研究所の公式ウェブサイトで掲載されている「全国の自治基本条例一覧」[46]によれば、2024年３月29日時点で、全国の

---

(39)　意見公募手続を実施したところ、国民等から決定的な反対意見が提出されるなどした場合、反対意見について考慮した結果、原案どおりの命令等又は原案を微修正した命令等を制定するのは望ましくないという判断に至ることがある。このとき、①そもそも命令等の制定を断念するという場合と、②意見公募手続を実施した当初案を大幅修正して第二ラウンドの意見公募手続を実施するという場合があり得る。いずれの場合にしても、意見提出者や国民等からすると、意見公募手続の結果がどうなったのか気になるところである。そこで、本条は、これらの場合の結果の公示のあり方について定めている（高木＝常岡＝須田・前掲注(25)552頁）。

(40)　本条の趣旨は、①適正な手続の実施を確保すること、及び、②命令等制定機関によって命令等の趣旨が明示される機会を確保することである。具体的かつ明確で詳細な命令等の趣旨の公示が行われるとすると、命令等の内容決定において恣意の混入が防止されることが期待できる（高木＝常岡＝須田・前掲注(25)553頁）。

(41)　本条は、30日の意見提出期間について「やむを得ない理由」があるときに特例を認めるものである。「やむを得ない理由」要件が満たされているかどうかは、第一次的には、命令等制定機関が判断する。しかし、命令等制定機関がこの要件を常に適切に判断するとは限らない。そこで、「その理由を明らかにしなければならない」という仕組みは、この要件に関する命令等制定機関の判断が恣意にわたることがないよう確保しようとするものである（高木＝常岡＝須田・前掲注(25)521頁）。

(42)　豊島・前掲注(20)187頁、大橋洋一『対話型行政法の開拓線』（有斐閣、2019年）149頁。

(43)　常岡孝好『パブリック・コメントと参加権』（弘文堂、2006年）226頁。

(44)　高橋・前掲注(19)15頁。

(45)　礒崎初仁『自治体政策法務講義（改訂版）』（第一法規、2018年）62頁。これに対して、自治基本条例は何らほかの条例との効力の格差がなく、同じ条例であるため、最高規範性を正当化することはできないとの見解もある（阿部昌樹「自治基本条例の制定経緯および施行状況に関する自治体アンケート調査」『大阪市立大学法学雑誌』59巻４号（2013年）630頁、沼田良「自治基本条例と議会基本条例（上）―２元代表型自治体における新しい法体系―」『自治総研』通巻383号（2010年）17頁、杉山幸一「自治基本条例による地方自治の成果と課題」『八戸学院大学紀要』48号（2014年）32頁）。また、自治基本条例を制定しなくても市民の日常生活に支障はなく、自治基本条例は単なる流行に過ぎないという評価も見られる（児玉博昭「自治体における自治基本条例の制定意義」『白鷗法学』53号（2019年）269頁）。しかし、地方公共団体において、自治基本条例の制定を受けて、例えば、意見公募手続条例、住民投票条例、市民協働条例等を制定することによって、自治基本条例の理念を具体化することがあるため、自治基本条例が住民参加にもたらす積極的な効果を無視することはできないと思われる。

(46)　ＮＰＯ法人公共政策研究所「全国の自治基本条例一覧」https://koukyou-seisaku.com/policy3.html（最終閲覧日：2025年８月２日）。

1,788地方公共団体（47都道府県、20政令指定都市、東京都23特別区及び1,698市町村）のうち、409の地方公共団体が自治基本条例を有している。

現実の条例の名称は、ほとんどが「自治基本条例」又は「まちづくり基本条例」になっている。内容としては、前文、基本理念、市民等の権利・責務、議会の役割・責務、長・執行機関の責務、自治体運営の原則及び住民自治の仕組み（参画・協働、情報共有・情報公開等）等について規定されることが多い。

多くの自治基本条例には、「市民参加の推進」や「市民に対し市政に参加する多様な機会を保障する」などの規定が置かれているものの、抽象的な理念的規定にとどまるものが多いため、住民参加について定める条例としては不充分であると指摘されている(47)。自治基本条例に「市民は市政に参加する権利を有する」と高らかに宣言したとしても、その権利を具体的な保護法益として確立するためには、例えば市民参加条例によって個別具体的に参加が保障される必要があると考えられている(48)。

イ　市民協働条例は、地方公共団体における市民と行政の協働に関わる各事項を法形式的に整備するための条例である。ここでいう協働とは、市民と行政が対等な関係において、それぞれの役割を分担し、地域課題の発見・解決に取り組むことである。市民協働条例の内容としては、協働の理念・原則、市民団体の役割、コミュニティ組織の役割、市の役割、長の諮問に応じて協働の推進に関する事項を調査審議する委員会の設置、市民団体・コミュニティ組織の行う公共事業への助成及び協働事業など協働への取組の基本的方向等について定めるのが一般的である(49)。市民協働条例は、市民活動への支援を主眼としていると考えられている(50)。

ウ　市民参加条例は、地方公共団体における住民参加について、参加対象、参加手法、実施時期、公表方法、参加結果の取扱い、実施予定及び実施状況の公表並びに他の制度との調整等について定める条例である(51)。住民参加の手続についての詳細な規定は、主として、市民参加条例によって定められている。市民参加条例には、複数の参加方法を明記する総合的市民参加条例と、一つの参加方法のみを定める個別的市民参加条例とがある。後者の典型例として、住民投票条例、意見公募手続条例がある。

２－２　市民参加条例が定める住民参加の方法

市民参加条例が定める住民参加の方法について、グリーンアクセスプロジェクト（代表・大久保規子教授）(52)の公式ウェブサイトに2013年に開設された市民参加・協働条例データベース（http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/law/jorei）を利用して、143の総合的市民参加条例及び253の個別的市民参加条例を閲覧したところ、以下のような方法について定められていることが多い。

①特定の問題に関して、討議による成果を得ることを目的として行う集会である意見交換会、公開討論会、シンポジウム等(53)（以下「意見交換会等」という。）、②市民による自由な討議により、政策

(47)　高橋・前掲注(19)15頁。

(48)　辻山幸宣『自治年々刻々―同時代記一九九六～二〇一七―』（公人社、2018年）207頁。

(49)　高橋・前掲注(19)17頁。それ以外に、税の免除など個別の協働・支援施策を内容とする市民協働条例もある。例えば、「鎌倉市市民活動センターの設置及び管理に関する条例」、「岡山県特定非営利活動法人に係る県税の特例に関する条例」がある。

(50)　支援の内容は、財政的支援のみならず、地域拠点、人材・団体育成、情報発信・提供、土地・施設等無償貸与など多様である。支援の対象は、市民、市民団体、コミュニティ組織、事業者等、地域の課題解決に取り組む個人及び団体とされている（松下啓一「市民協働条例の到達点と今後の展開」『ガバナンス』200号（2017年）23頁）。

(51)　大久保・前掲注(19)30頁。

(52)　グリーンアクセスプロジェクトの正式名称は、「持続可能な社会づくりのための協働イノベーション―日本におけるオーフス３原則の実現策―」である。当該プロジェクトは、最先端・次世代研究開発支援プログラム研究（内閣府総合科学技術会議）の助成（2010年度－2013年度）を受けて遂行された（「グリーンアクセスプロジェクトについて」http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/about/abstract（最終閲覧日：2025年８月２日））。

(53)　例えば、兵庫県三田市の「三田市市政への市民参加条例」（平成26年９月19日三田市条例第33号）８条６号、及び千葉県四街道市の「四街道市市民参加条例」（平成19年３月28日四街道市条例第５号）７条２号においては、意見交換会手続が市民参加の方法として挙げられた。

等の案の方針・内容に関する意見を集約するための各種の会合である市民会議(54)、③法令等に基づいて設置された審議会の委員としての公募市民の任命、意見提出機会の付与(55)、④市民の意見・行動を把握するためのアンケート調査(56)、⑤特定の問題に関する市民の意見・意向等を直接聴き取るためのヒアリング調査(57)、⑥住民投票、⑦意見公募手続等。これらのうち、⑥住民投票及び⑦意見公募手続は、手続の整備が進んでおり、個別的市民参加条例によって詳細な手続が定められているものもあるため、以下で、その内容等について紹介する。

（1） 住民投票(58)

住民投票は、住民が直接に、重要な問題について多数意思を表明するための手続である(59)。住民投票について定める条例には、特定の政策課題に係る住民投票のために制定される個別型住民投票条例、及び、特定の政策課題を契機とせず、あらかじめ住民投票の対象事項、請求・発議手続等を定めておく常設型住民投票条例がある(60)。いずれの条例も、主に投票資格者、請求・発議、投票方法、成立要件、投票運動、結果の尊重等によって構成されている。また、常設型住民投票条例には、住民投票の対象事項や請求・発議手続等に関する規定が定められている(61)。

条例が定める住民投票手続については、以下のような論点がある。

①住民投票に付することができる事項（いわゆる対象事項）。個別型住民投票条例においては、対象事項が一応明確であるのに対して、常設型住民投票条例においては、対象事項の制定方式について、対象事項を列挙する方法であるポジティブリストを採用するか、また、対象とならない事項を列挙する方法であるネガティブリストを採用するかが論点になる(62)。

②投票資格者の範囲。外国籍住民や未成年者にも投票資格を認めるか、また、認めるとして、具体的な要件をいかに設定すべきかが論点となる。まず、外国籍住民に投票権を付与することが広い意味で参政権を認めることになるため、反対する声があ

(54) 例えば、東京都八王子市の「八王子市市民参加条例」（平成20年３月28日八王子市条例第９号）５条３号、及び神奈川県厚木市の「厚木市市民参加条例」（平成24年厚木市条例第１号）２条５号においては、市民会議の開催が市民参加の方法として挙げられた。

(55) 例えば、神奈川県茅ヶ崎市の「茅ヶ崎市市民参加条例」（平成25年９月30日茅ヶ崎市条例第34号）13条、及び神奈川県海老名市の「海老名市市民参加条例」（平成17年４月４日海老名市条例第36号）12条においては、審議会等の委員を選任するとき、公募による委員を選出することが定められた（12条）。

(56) 例えば、群馬県伊勢崎市の「伊勢崎市市民参加条例」（平成18年３月27日伊勢崎市条例第15号）６条５号、及び愛知県江南市の「江南市市民参加条例」（平成25年江南市条例第28号）４条５号においては、アンケート調査が市民参加の方法として挙げられた。

(57) 例えば、「八王子市市民参加条例」５条６号、及び「茅ヶ崎市市民参加条例」８条３号においては、ヒアリング調査が市民参加の方法として挙げられた。

(58) なお、憲法や法律で定められた住民投票として、①一の地方公共団体のみに適用される特別法の制定に係る住民投票（憲法95条）、②憲法の改正に係る住民投票（同96条）、③議会・議員・長に係る解散・解職請求に係る住民投票（地方自治法76条～85条）、④市町村合併についての合併協議会設置に係る住民投票（改正市町村合併特例法４条、５条）がある。ただし、①については、広島平和記念都市建設法等の例があるものの、実施されたのは1950年代前半までで、近年はない。②は実施されたことがなく、③、④は限定された場面でのものであり、行政過程に住民の意見を取り入れるための制度とはいえない（島田・前掲注（５）385頁）。

(59) 榊原・前掲注(18)214頁。

(60) 末井誠史「住民投票の法制化」『レファレンス』60巻10号（2010年）９頁。

(61) 以上につき、一般財団法人地方自治研究機構ウェブサイト「住民投票に関する条例」https://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/046_referendum.htm（最終閲覧日：2025年８月２日）。

(62) 実際には、ポジティブリストには「前各号に定めるもののほか、重要な事項」という規定が設けられ、ネガティブリストには「前各号に定めるもののほか、住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項」という規定が設けられることが多いため、ポジティブリストもネガティブリストも実務的には大きな違いは生じないという指摘がある（勝浦信幸＝石津賢治「住民投票制度に関する一考察―北本市における新駅建設をめぐる住民投票の事例を踏まえて―」『城西経済学会誌』37号（2016年）94頁）。

る(63)。しかし、外国籍住民も日本国籍住民と同様に納税者であり、そして、政策等からの影響も受けており、また、後述するように、投票結果の法的拘束力は認められていないため、国籍を理由として政策等についての意見を聴く対象から除外することは妥当ではない(64)。投票資格者の年齢については、選挙権年齢と同様に18歳以上と定める条例がほとんどである(65)が、将来の受益・財政負担、住民参加意識の醸成等の観点から、16歳以上を投票資格者とすることも選択肢となると指摘されている(66)。

③住民投票の成立要件。一定の投票率又は得票率に達した場合に住民投票が成立するという成立要件が、現実的でない程度に高く設定されていることにより、住民投票の実施が制限されている場合があると指摘されている(67)。

④投票結果の法的拘束力。条例で投票結果に法的拘束力を持たせると、地方自治法で定められた長や議会の権限を侵すことになるため違法になると一般に解されているので、住民投票について定める条例は、すべて投票結果の法的拘束力を否定している(68)。もっとも、条例の多くでは、投票結果について一般にはこれを「尊重しなければならない」という表現が用いられている。実務上、投票結果が「尊重」されているか否かについて、2010年代に実施された30件の住民投票を対象とした上田道明教授の調査(69)によれば、投票を不成立とし開票をしなかった７件を除く23件のうち、17件が投票結果に従っており、「尊重」された。他方、「尊重」されなかったことが明確なものが３件あり、残る３件については「尊重」されたかどうか議論が分かれている。このように、一部「尊重」されなかったとされるものもある。しかし、「尊重」は、投票結果に従うことのみを意味するのではないであろう。長等が、投票結果を参考にして慎重に考慮した上で、充分な理由がある場合、投票結果に従わない決定をすることも「尊重」といえると思われる。それゆえ、「尊重」したか否かを判断するとき、投票結果に従ったかどうかだけではなく、投票結果を慎重に考慮したかどうかが重要となる。しかし、住民投票について定める条例においては、尊重義務の履行をいかに判断するかが明らかにされていない。この点について、例えば、長等が投票結果に従わない場合、書面での説明の公表や、説明会の開催などの理由説明を義務付けることが考えられる。

法律に基づくものを含む住民投票の主な争点は、①平成の大合併以前の時期（2002年以前）、②平成の大合併の時期（2003年から2005年まで）、及び③それ以降の時期（2006年以降）という３つの時期で変化がある。①平成の大合併以前の時期においては、1996年の新潟県巻町（現新潟市）の原子力発電所の設置問題をめぐる住民投票が全国的に報道され、住民投票の認知度が高まった。その時期に実施した住

(63)　読売新聞オンライン2021年12月２日「住民投票権、外国人参加を安易に考えるな」https://www.yomiuri.co.jp/editorial/20211201-OYT1T50309/（最終閲覧日：2025年８月２日）。

(64)　なお、通勤通学者・土地所有者等の広義の住民も、地域の政策等からの影響を受けているため、投票権を与えることも検討する余地があると思われる。

(65)　一般財団法人地方自治研究機構ウェブサイト・前掲注(61)。

(66)　勝浦＝石津・前掲注(62)108頁。

(67)　吉野川可動堰建設の賛否を問う住民投票では、議会の修正により、投票率が50％以上である場合に住民投票が成立するという要件が付加された。これは、投票率を成立要件とした初めての事例である。徳島市で投票率50％要件が設けられた背景には、住民投票が実施されれば反対多数となることが予想されていたため、建設推進派が投票の不成立を狙ったという党利党略があったとされる。その後、多くの地方公共団体の住民投票条例においても、この投票率50％要件が踏襲されている。その結果として、東京都小平市、山口県山陽小野田市、石川県輪島市のように、投票が実施されたにもかかわらず不成立となった事例も複数見られる（武田真一郎「日本の住民投票制度の現状と課題について」『行政法研究』21号（2017年）34頁）。

(68)　市長が住民投票結果に従わないことを違法ではないとした裁判例として、那覇地判平成12・５・９判時1746号122頁。それに対して、住民投票に一定の限度で法的拘束力を持たせることを認める見解もある（礒崎・前掲注(45)69頁、武田・前掲注(67)24頁）。

(69)　具体的には、上田道明「住民投票の投票結果は『尊重』されているのか？―2010年代の住民投票より―」『佛教大学社会学部論集』75号（2022年）19－36頁参照。

民投票の争点のほとんどは、原子力発電所、軍基地、産業廃棄物処理施設等の施設の建設を問うものであった[70]。②平成の大合併の時期において、住民投票の争点は市町村合併の是非・枠組みを問うものにほぼ限られている。統計によると、この時期に合併に関連する住民投票が合計345件実施された[71]。③2006年以降の時期において、住民投票の争点は多様化している。特に、2010年以降、市町村の庁舎の新築・移転、図書館など文化施設の建設、都市道路の建設、公園整備、防災センター建設など多種多様な争点が見られる[72]。

また、③2006年以降の時期において、常設型住民投票条例を整備する地方公共団体が増加している。一般財団法人地方自治研究機構の統計によると、2024年６月１日時点で、75の地方公共団体において、常設型住民投票条例が制定されている[73]。常設型住民投票条例を有している地方公共団体が増加している理由としては、あらかじめ条例を用意しておけば、住民投票の実施にあたって、疑念や混乱を回避でき[74]、長や議会が必要に応じて迅速に住民の意思を問うことができるという見方が広がっているからであると指摘されている[75]。

住民投票の投票方法も変化している。賛否２択から選択する方式のみならず、２案、３案又は４案の中から選択する方式も用いられるようになっているといわれる[76]。

ただし、住民投票の選択肢は、２案であれ、３案であれ、その投票結果だけでは、住民がその選択肢を選んだ、また、選ばなかった事情・理由を明らかにすることができない。さらに、たとえ数多くの案があるとしても、住民が案以外の考えを生み出すことも可能であるので、住民投票を通じて、住民の多様な意見を反映させることが難しい[77]。この点で、住民投票は、住民参加の方法として限界がある。

（２） 意見公募手続

地方公共団体における意見公募手続の整備は、国よりも早く始まった。1994年に鳥取県が制定した行政手続条例（平成６年12月19日鳥取県条例第34号）において、県民の意見を聴取することが努力義務として定められた[78]。具体的には、①知事等が、審査基準、標準処理期間及び処分基準並びに複数の者を対象とする行政指導に共通してその内容となるべき事項を定め、又はこれを変更し、若しくは廃止しようとするとき、また、②知事等が、執行機関の規則を制定し、又はこれを改正し、若しくは廃止しようとする場合において、その内容が審査基準又は処分基準の内容となるべき事項に係るものであるときは、あらかじめ、県民の意見を聴くよう努めるものとするという規定が置かれた（38条）。その後、1999年に閣議決定された「規則の設定又は改廃に係る意見提出手続」（本稿Ⅰの１－３参照）は、地方公共団体にも大きな影響を与え、行政規則により手続の整備が行われた。具体的には、2000年に「新潟県県民意見提出手続（パブリック・コメント手続）

(70) 上田・前掲注(69)21頁。
(71) 上田・前掲注(69)23頁。
(72) 2010年から2016年までに実施された住民投票条例に基づく住民投票の統計として、南眞二「自治体における合理的政策決定—住民投票からの考察—」『法政理論』50巻１号（2018年）111頁を参照。また、総務省は2014年から「条例による住民投票に関する調査」を実施し、2014年４月１日から2016年３月31日までの調査結果を『地方自治月報』58号において、2016年４月１日から2018年３月31日までの調査結果を『地方自治月報』59号において、2018年４月１日から2021年３月31日までの調査結果を『地方自治月報』60号において公表している（https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chousa.html（最終閲覧日：2025年８月２日））。
(73) 一般財団法人地方自治研究機構ウェブサイト・前掲注(61)。
(74) 村上英明「住民投票（条例）制度」中川義朗編『21世紀の地方自治を考える—法と政策の視点から—』（法律文化社、2003年）181頁。
(75) 小田直樹「条例に基づく住民投票—データから見る現状と課題—」芝池義一＝見上崇洋＝曽和俊文編『まちづくり・環境行政の法的課題』（日本評論社、2007年）200頁。
(76) 武蔵勝宏「日本の住民投票の機能と政治過程」『社会科学』52巻１・２号（2022年）13頁。
(77) 藤谷忠昭「住民投票における自由記述の可能性—与那国町への自衛隊配備を巡って—」『相愛大学研究論集』39号（2023年）51頁。
(78) 泉本和秀「条例の制定過程」『法学教室』173号（1995年）63－65頁。

に関する指針」（平成12年１月26日）、岩手県の「パブリック・コメント制度に関する指針」（平成12年３月28日）、「滋賀県民政策コメント制度に関する要綱」（平成12年４月１日）、2001年に北海道の「道民意見提出手続に関する要綱」（平成13年４月１日）、「かながわ県民意見反映手続」（平成13年４月１日）等がある。また、2001年に、意見公募手続について定める全国初の条例として、「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」（平成13年９月20日横須賀市条例第31号）が制定された。

総務省は、地方公共団体における意見公募手続の制定状況について定期的に調査している。直近の2017年の統計によると、同年10月１日時点で、全国の1,788地方公共団体のうち、237の団体が意見公募手続を条例で定めている。その中で、66の団体は個別的市民参加条例である意見公募手続条例で、152の団体は自治基本条例や総合的市民参加条例で、また、22の団体は行政手続条例で、それぞれ意見公募手続を定めている(79)。なお、複数の条例で意見公募手続を設けている地方公共団体もある(80)。

地方公共団体における意見公募手続の内容は、地方公共団体によって多少違いがあり、行政手続法が定める意見公募手続とほぼ同様のものと、相違点を有しているものがある。具体的には、第１に、意見公募手続の目的として、行政手続法と同様の、行政運営における公正の確保と透明性の向上や国民の権利利益の保護を挙げるものもあるが、市民の市政への参画の促進（横須賀市市民パブリック・コメント手続条例１条）、個性豊かなまちづくりの推進（京都市市民参加推進条例（平成15年６月６日京都市条例第２号）１条）、市民の知恵をまちづくりに生かすこと（神戸市民の意見提出手続に関する条例１条）等の目的を掲げるものもある。

第２に、意見公募手続の実施対象を、行政手続法と同様に、法律に基づく命令又は規則、審査基準、処分基準、行政指導指針の制定とするものもあるが、それらに加えて、例えば、①地方公共団体の施策に関する方針、指針、計画等の決定又は変更、②地方公共団体の住民の用に供される施設建設等に係る計画等の策定及び変更、③地方公共団体が住民に義務を課し又は権利を制限することを内容とする条例の制定もしくは改廃等を実施対象とするものもある(81)。

地方公共団体における意見公募手続にも、行政手続法における意見公募手続についてすでに述べたのと同様の問題がある。意見公募手続を通じて、市民と行政機関との間で双方向のコミュニケーションを実現することは難しく、そして、市民同士での意見交換も実現できないという構造上の欠点が存在していると思われる。

地方公共団体における意見公募手続の運用状況、及び運用に関する先進事例（本稿Ⅱの２－２参照）を把握するため、筆者は、前述した総務省による調査に基づき、意見公募手続に関する独自の制度を創設し(82)、又は、実務上、市民団体と協働して意見を収集する取組(83)が見られるなど、意見公募手続の制度・運用において特徴又は先進性があると考え

---

(79)　総務省自治行政局行政経営支援室「意見公募手続制度の制定状況に関する調査結果」（2018年）。https://www.soumu.go.jp/main_content/000541279.pdf（最終閲覧日：2025年８月２日）。

(80)　行政手続条例以外の条例においても意見公募手続を定める例として、「明石市市民参画条例」（平成23年３月29日明石市条例第１号）、「神戸市民の意見提出手続に関する条例」（平成16年３月31日神戸市条例第57号）、「金沢市における市民参加及び協働の推進に関する条例」（平成17年３月25日金沢市条例第４号）、静岡市の「市民参画の推進に関する条例」（平成19年３月20日静岡市条例第12号）がある。

(81)　総務省自治行政局行政経営支援室・前掲注(79)。

(82)　例えば、神奈川県横須賀市は、意見公募手続の実施前の「予告制度」を創設した。具体的には、「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」７条は、実施機関が政策等の案及び掲げる資料を公表する前に、政策等の案の名称、意見等の提出期間及び政策等の案等の入手方法を、広報誌への掲載及びインターネットを利用した閲覧の方法等によって、パブリック・コメント手続の実施を予告する必要があるとしている。

(83)　京都府京都市においては、意見公募手続の普及及び実施を支援するための全国初の市民団体であるパブリック・コメント普及協会がある。

られる12地方公共団体[84]を選択し、地方公共団体の公式ウェブサイトに掲載されている情報の閲覧及びインタビューの方法を用いて調査した。それによると、12地方公共団体すべてにおいて、意見公募手続を実施したとしても、寄せられる意見が少ないという問題が存在している。具体的には、2009年から2018年までの10年間に実施された意見公募手続の状況について、６地方公共団体において、実施した意見公募手続の総数のうち３分の１以上の案件で、意見が寄せられなかった。さらに、意見なしの案件数が総数の半分以上を占めている地方公共団体もある[85]。調査の対象とした地方公共団体は、意見公募手続を実施している地方公共団体のごく一部でしかないが、すでに述べたように、意見公募手続に関する特徴又は先進性を有しているため、意見公募手続の運用において平均以上の質を持つ地方公共団体であると思われる。それにもかかわらず、意見公募手続を通じて寄せられた意見の数が少ないことからすると、他の地方公共団体においても同様の問題が存在している可能性が高い。

多数の意見が出されない要因としては、意見提出期間が短いこと、意見提出を呼びかけるＰＲの不足、意見提出の意義ないし意見公募手続の趣旨が住民に理解されていないこと[86]、意見公募手続の原案や関連資料が住民にとって理解しにくいこと[87]、また、提出した意見が実際に考慮されたか否かにかかわらず、「今後の参考とさせて頂きます」といった形式的な回答のみが返されることで、行政機関にぞんざいに取り扱われたため、再度意見を提出しようという意欲を喪失すること[88]等が指摘されている[89]。

3.　法令で定められた住民参加の手続の分類

前項までで、法令で定められた住民参加の手続の概要を紹介した。以下の検討においては、住民参加の手続を、個別意見収集型と討議・合意形成型とに区別する。個別意見収集型とは、住民参加の手続を通じて収集された意見が個別の住民・市民団体の考えに基づく意見であるものである。討議・合意形成型とは、行政機関が提供している場において複数の人・市民団体が討議を経て集約・調整した意見であるものである。これらの類型がどのようなメリット及びデメリットを有するかを明らかにするとともに、

(84)　調査対象とした地方公共団体は、東京都三鷹市及び杉並区、神奈川県横須賀市及び横浜市、静岡県静岡市、愛知県名古屋市及び長久手市、京都府京都市、大阪府吹田市及び豊中市、兵庫県神戸市（本稿Ⅱの２－２（３）参照）及び宝塚市である。

(85)　横須賀市においては2009年から2018年までに合計205件の意見公募手続が実施されたが、そのうち51.9％の案件で提出意見数が０であった。また、豊中市においては、同期間内に合計217件が実施され、そのうち56.5％の案件で提出意見数が０であった。

(86)　京都市における市民参加を推進するための審議会である「京都市市民参加推進フォーラム」は、2018年に、京都市における若者（13歳～30歳）の市政参加の現況を把握するためのアンケート調査を実施した。その結果、307件の回答のうち、意見公募手続の存在を知らないという回答が69％を占めており、また、意見公募手続を知っていたが、参加した経験がないという回答は30％であった。したがって、アンケート調査に回答した者は、意見公募手続を通じて意見を提出した経験がほとんどないということになる（京都市『若者の市政参加に関するアンケート報告書』（2018年）２頁）。

(87)　2009年に、京都市は広範な市民参加を実現するため、若者による審議会である「未来の担い手・若者会議Ｕ35」を設置した。同審議会が作成した報告書においては、意見公募手続の原案や関連資料が住民にとって理解しにくい原因として、以下のような指摘がある。①普段見慣れない案件名が記載されており、住民が自分とは何の関係もない行政機関の報告書かと思い、手に取る気が起こらないこと、②案自体が完成品のように論理的に整っており、住民が意見を出せないような気がすること、③資料の中身につき、文字が多すぎて何を読むべきか分からないこと、④地図などが細かすぎ、さらに官僚用語が多用されており、住民が理解するためのハードルが高いことなどがある（未来の担い手・若者会議Ｕ35『未来の担い手・若者会議Ｕ35活動報告書』（2011年）資料編21頁）。

(88)　豊中市螢池公民館において、ボランティア活動に参加している豊中市の住民５名を対象とするインタビュー（2019年９月28日）をしたところ、「意見を言っても、市がきちんと考えていないので、言いたくない」、「意見を提出したことがあるけど、市が『今後の参考とさせて頂きます』とだけ回答したため、二度と言わない」という住民がいた。

(89)　豊島・前掲注(20)187頁、原田・前掲注(20)159頁、常岡孝好「パブリック・コメント制度と公益決定」『公法研究』64号（2002年）53頁、常岡・前掲注(20)158頁。

デメリットを克服するための住民参加方法を提示することを目的に検討を行う。

個別意見収集型の具体例として、本稿Ⅰの１及び２で紹介した、法律や条例に基づく公聴会、公告・縦覧・意見書提出手続、意見公募手続、住民投票、アンケート調査、ヒアリングがある。これらの方法を通して、行政機関は、直接的に住民一人一人あるいは個別の市民団体の意見、アイデア、ニーズを把握することが可能になる。特に、意見公募手続は、不特定多数者が、一定期間内に、時間・場所での制限なしに自由に意見を提出することができるため、参加者の範囲が広がるというメリットを有している。

討議・合意形成型の具体例として、本稿Ⅰの２で紹介した、条例による意見交換会等、市民会議、審議会がある。学識経験者や住民などは、行政機関が提供する場で一回、また、複数回にわたる討議を通して、複数の意見を集約・調整し、最後に意見をまとめて提出する。討議・合意形成型においては、住民同士が意見を交換し、合意形成を達成するために、深く討議することができる。住民参加を通して、行政政策をより多くの住民が納得できるよう、一人一人の意見を個別に収集するのみならず、多様な意見を持つ住民の合意形成のため、討議的な意見を聴取できる公共的討議の場を設けることが肝要であると考えられている(90)。

現在、日本の住民参加、特に地域レベルの住民参加において、行政機関は、意見交換会等、市民会議、公募市民による審議会等の討議・合意形成型の方法を通じて参加者が深い討論を行った結果を、政策等の案の作成過程において参考にしている。しかし、討議・合意形成型の住民参加にも、以下のような問題点が存在している。第１に、討議・合意形成型の住民参加は、参加者の人数が少なく、とりわけ、審議会に公募市民委員が加わるとしてもその人数は１～２名程度である(91)。第２に、討議・合意形成型の方法での住民参加の手続に参加している住民のほとんどは、政策内容についての専門家ではないが、政策に対して強く関心を持つ者である(92)。このような住民は平均的な住民とはいえないため、地域を代表する役割を果たせず(93)、さらに、このような住民によって提出された意見は他の住民の考えと乖離するおそれがあると指摘されている(94)。

これらの問題を改善するためには、討議・合意形成型の方法においても、参加者以外の多数者の意見を収集する仕組みを取り入れることが必要である。すなわち、住民参加の実施には、参加による深い討論ができる討議・合意形成型、及び、広範囲の住民が参加できる個別意見収集型の両方を兼ね備える必要がある。しかし、法令で定められた住民参加の手続は、全て個別意見収集型か討議・合意形成型のどちらか一方にしか該当せず、両方を同時に実現できる手続ではない。

（以下、次号）

（おう　えい　地方自治総合研究所研究員）

キーワード：住民参加の手続／オンライン住民参加／行政情報化／組み合わせ

(90)　柳瀬昇『熟慮と討論の民主主義理論―直接民主制は代議制を乗り越えられるか―』（ミネルヴァ書房、2015年）300頁。河口泰往＝南波浩史「自治体の政策形成過程における住民参加についての一考察」『徳島文理大学研究紀要』94号（2017年）107頁。

(91)　豊島明子「審議会における住民参加の課題」室井編・前掲注(18)書206頁。

(92)　曽根泰教＝柳瀬昇＝上木原弘修＝島田圭介『「学ぶ、考える、話しあう」討論型世論調査―議論の新しい仕組み―』（木楽舎、2013年）101頁。

(93)　豊島・前掲注(91)206頁。

(94)　松下・前掲注(９)14頁。

今月の研究会

（2025年７月24日－９月２日）

自治総研が調査研究・刊行などの研究プロジェクトのために開催している研究会の活動について、前月の研究所会議資料などをもとに掲載します。

（１） 地方交付税制度研究会
開催日時：2025年７月24日（木）15：00－17：00
於：自治総研会議室・オンライン併用
出席者(敬称略)：星野菜穂子（地方財政審議会）／金目哲郎（弘前大学）／宮﨑雅人（埼玉大学）
自治総研：飛田博史（副所長・事務局）／其田茂樹（事務局）
概要：長野県内自治体調査の検討
調査予定：2025年９月９日－10日
（長野県大町市等現地調査）
2025年９月29日
（長野県飯山市現地調査）

（２） 地方財政研究会
次回開催予定：2025年９月22日（月）

（３） 地方自治判例動向研究会
次回開催予定：2025年９月29日（月）

（４） 小規模自治体に関する研究会
群馬県上野村現地調査
期間：2025年８月18日（月）－19日（火）
参加者(敬称略)：大杉覚（主査・東京都立大学）／千葉実（白鷗大学）／土屋雅彦（上野村）／原田悠希（東海大学）／松井望（東京都立大学）／沼尾波子（東洋大学・研究担当理事）／坂本誠（自治総研）
ヒアリング先：黒澤八郎・上野村村長ほか
概要：『自治総研』誌上にて報告予定
次回開催予定：2025年９月３日（水）

（５） 新地方自治研究プラットフォーム
開催日時：2025年８月１日（金）14：30－17：00
於：自治総研会議室・オンライン併用
出席者(敬称略)：高知市／佐賀市／秦野市／旭川市／吉岡章（客員研究員）
助言者：嶋田暁文（九州大学）／高端正幸（埼玉大学）
自治総研：飛田博史（副所長・事務局）／其田茂樹（事務局）／坂本誠／汪穎／坪井ゆづる／中嶌いづみ
概要：高端正幸教授（助言者）報告、質疑、意見交換
嶋田暁文教授（助言者）報告、質疑、意見交換

高知県高知市現地調査
期間：2025年８月４日（月）－５日（火）
参加者(敬称略)：嶋田暁文（九州大学）／高端正幸（埼玉大学）／吉岡章（自治総研客員研究員）／飛田博史（自治総研副所長）／其田茂樹（自治総研）
ヒアリング先：高知市役所ほか

（６） 地方公務員法コンメンタール作成プロジェクト
次回開催予定：2025年９月12日（金）

（７） 地方自治法コンメンタール作成プロジェクト
次回開催予定：2025年９月19日（金）

気になる地方自治トピックス

地方自治動向研究会などで新聞記事等日々の情報をリソースとして地方自治に関する動向について情報共有し、議論している中で、気になったトピックスについてレポートします。

利子割の偏在是正

●利子割の偏在状況

都道府県の個人住民税の一つに銀行の普通預金の利子に課税する「利子割」がある。利子割は1987年度の税制改正で創設されたもので、従来、預金利子が所得税の確定申告から除外されていたため、新たに金融機関等を特別徴収者とする一律５％の源泉分離課税を行うこととなった。

同税は徴収する金融機関の営業所等が所在する都道府県に納められる。これは個人住民税の納税者の住所がおおむね金融機関等の住所地と一致することから、税収の帰属地と同一であるとみなして運用されてきたものである。

ところが近年、利子割が人口割合に比べ東京都に極端に集中する傾向が目立ってきている。従来、利子割の東京都のシェアは20％程度で推移してきたが、直近の2024年度のデータでは、総額392億円のうち40％へと急上昇しており、預金者の居住地比率と著しく乖離する状況が生じている。

その原因の一つがいわゆるインターネット銀行（以下「ネット銀行」と呼ぶ）の進出である。金融自由化のなかで交通通信関係の大手企業などが続々とネット銀行を創設しており、有利な金利やポイントの付与などを通じて急速に預金者のシェアを拡大させている。これらの銀行は営業所等を持たないところが多いため、本店所在地のある東京都などに利子割が納税され、近年の預金金利の上昇とあいまって偏在度が急上昇している。

●住所地課税との齟齬

個人住民税は、住民が居住する地方自治体のさまざまな行政サービスを受けていることから、地域社会の費用をいわば会費的に負担する考え方に基づき、住所地課税を原則としている。したがって、利子割も住所地に寄せて最寄りの金融機関等としてきたわけだが、ネット銀行の拡大によりこの原則と実態との間に齟齬が生じている。

●総務省研究会の中間報告 ── 都道府県間清算制度

総務省では「地方税制のあり方に関する検討会」を立ち上げ、利子割問題を含む地方税制の課題について、今年２月から審議を重ね７月に中間報告書を提出した。そのなかで利子割納税については、金融機関等の住所地に代わり、利子との相関性が高い所得に関する課税データにもとづき、都道府県間で税収を調整する「清算制度」を設ける案を示した。ちなみに地方消費税も納税地から最終消費地に帰属させるために同様の清算制度をとっているが、これと類似の方式である。今後、年末の税制改正大綱を通じた制度化をめざす。

●地方税が直面する課題

私たちの生活におけるソーシャルネットワークの普及は人や組織の関係をデジタル上で結びつけ、相互の関係性を発展させる点で優れているが、地方税にとっては存在や関係性が仮想化されることで、行政サービスを受けることと納税することの乖離がますます生じ、住所地課税という原則自体が時代の遺物になりかねない。

最近導入が進んでいる自治体独自の宿泊税についても、インバウンドの増加にともなう財源対策という点では類似の例といえる。

今後、ソーシャルネットワークやグローバルな人の動きのなかで、納税者と各自治体における財政需要に応じた税収をどのように結びつけていくかが、地方税制における重要な課題となるだろう。それは同時に納税をめぐる自治体間の緊張を高めることになるかもしれず、課題解決はそう容易なことではない。

【主な参考記事・資料】

・利子割見直し、都が反発（官庁速報2025/７/22）
・全国知事会議詳報(10) ── 地方税財源確保、自動車関連税制、暫定税率廃止、税偏在是正、年金改定（官庁速報2025/７/23）
・都に偏る税収、見直しへ　ネット銀、地方に支店なく利子課税に「ゆがみ」税制改正で方向性提示　政府方針（朝日新聞2025/７/27）
・「偏在是正」理解は進むが ── 地方六団体①（官庁速報2025/８/４）
・都外の住民税東京に流入　利子割「一極集中」国が是正へ（東京新聞2025/８/25）
・預金利子の税収、東京偏在是正へ　ネット銀普及で総務省（共同通信2025/８/28）
・総務省自治税務局市町村税課「利子割税収の分析」（2025/５/９）
・総務省「地方税制のあり方に関する検討会　道府県民税利子割に関する中間整理」（2025年７月）
・沼尾波子・池上岳彦他『地方財政を学ぶ』（有斐閣、2023年）

2025年度普通交付税大綱 ── 地方交付税の算定結果はどうなったのか

●普通交付税大綱の概要

毎年度の地方交付税総額は概ね２月頃に閣議決定される地方財政計画において決定され、その94％に相当する普通交付税の各自治体への交付額は７月頃に客観的な算定式にもとづき確定する。その算定結果をとりまとめ閣議報告したものが普通交付税大綱である。

●2025年度の算定結果 ── 臨時財政対策債発行ゼロ

普通交付税の総額は17兆8,198億円（前年度比1.6％増）と７年連続で前年度を上回った。算定の基礎となる基準財政需要額は、交付団体ベースで道府県分が22兆7,851億円（2.8％）、市町村分が24兆7,223億円（3.1％）と昨年を上回る伸びとなった。これは昨年度の給与改定および今年度の給与改定見込み分、施設管理委託料や光熱費等の物価高対策などが算定されたことが寄与している。今年度は地方交付税を一部地方債に振り替える「臨時財政対策債」（以下「臨財債」と呼ぶ）の発行が2001年度の制度導入以降初めてゼロとなった。そのため、通常、各自治体では基準財政需要額から臨財債発行可能額を控除する計算を行うが、今年度はこれがなくなり算定結果がそのまま普通交付税額に反映された。このほかの算定では高等学校運営経費について学科ごとの経費差を補正する算定が新設されたことも注目される。

一方、基準財政収入額は、交付団体ベースで道府県分が13兆5,009億円（4.6％）、市町村分が16兆1,618億円（3.2％）とこちらも昨年度の伸び率を大きく上回っている。主な増加要因は道府県分では個人住民税（所得割）、法人事業税、特別法人事業譲与税、市町村分では個人住民税（所得割）、固定資産税があげられる。いずれも近年の賃上げ動向、地価を含む物価上昇、企業業績の堅調な拡大などを見込んだ結果である。

●不交付団体は微増 ── 熊本県菊陽町、初の不交付団体

基準財政収入額が基準財政需要額を上回った不交付団体は、前年度から２団体増加し85団体となった。都道府県では例年通り東京都のみであり、市町村では前年度の交付団体から不交付団体に移行したのが10団体、不交付団体から交付団体へ移行したのが８団体で実質２団体の増加となった。これらの自治体はもともと基準財政需要額と基準財政収入額が拮抗しており、算定結果の微妙なバランスが不交付、交付団体のボーダーを左右している。

不交付団体のうち注目されるのは熊本県菊陽町である。同町では誘致した台湾の半導体メーカーＴＳＭＣの熊本第一工場が昨年から本格稼働し、これに合わせて周辺の宅地開発が進展したことから固定資産税を中心に大幅な税収増となり、基準財政収入額

が大幅に伸びた結果不交付団体となった。ただし、これまで交付団体であった菊陽町にとっては、不交付団体に移行することで税収の動向が直接一般財源に影響するため、より先を見た行財政運営が求められることになる。

●普通交付税は増額したけれど…

今年度の普通交付税の増額は、地方税の増額傾向とあわせて自治体の一般財源総額にプラスに働いたとみられるが、給与改定や物価高騰にともなう一般財源所要額としては十分であるかどうか慎重に評価する必要がある。

昨年、財政危機を表明した北海道北見市では財政悪化の要因の一つに物価高騰によるインフラ整備や公共施設の維持管理費の負担があげられている。また、静岡県でも昨年秋の段階で人件費の増加や施設整備費の高騰などによる財政悪化を表明し、今年度も財政の危機感を強めている。

財源保障の大枠となる地方財政計画では、長年にわたり一般財源総額を中期的に安定させる「一般財源総額実質同水準ルール」にもとづき地方交付税の総額を確保してきた。しかし、近年の行政コストの上昇は顕著であり、一般財源総額の確保がこれに追いつかない状況となっている可能性がある。いずれにしても行政コストの顕著な上昇傾向を踏まえれば「一般財源総額増額確保」の方針で財源保障を考えていく必要があるだろう。

●トランプ関税の影響は？

現地時間９月４日にトランプ大統領が日米の貿易合意に関する大統領令に署名した。これにより、日本からアメリカへ輸出する自動車・部品関税については27.5％から15％へ引き下げられ、16日に発効された。また、その他の品目にかかる相互関税は、既存税率が15％以上のものを除き一律15％となり、こちらは８月７日に遡って適用された。関税以外のアメリカへの対応として、農産物についてはアメリカ産米の輸入拡大、その他農産物の日本円で1.2兆円の購入などが実施される。

気になるのは日本経済への影響である。大統領署名の報道を受けて日経平均は続伸しており、市場では好感をもって受け止められている。また、国内のシンクタンクの予測では経済成長率に抑制的な影響はあるものの、人手不足への対応、ＤＸ・ＧＸ投資の拡大、インバウンド需要などの底堅い内需に支えられて、景気後退まで至らないという見方が散見される。

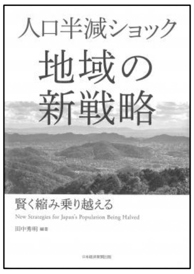
ただし、年末までに国税や地方税の法人税収が当初見込みを下回れば、補正予算において地方交付税原資の下振れが生じる可能性もあり、今後の税収見通しを注視していく必要がある。

【主な参考記事・資料】

・交付税なし85自治体 ── ４年連続増（官庁速報2025/７/29）
・総務省　普通交付税17兆8,198億円 ── 25年度大綱を報告（官庁速報2025/７/29）
・地方交付税不交付が４年連続増加　25年度85自治体（共同通信2025/７/29）
・普通交付税増17.8兆円（朝日新聞2025/７/30）
・地方交付税：交付税なし、85自治体　25年度、４年連続増加（毎日新聞2025/７/30）
・普通交付税７年連続増 ── 総務省不交付85自治体に（自治日報2025/８/11・18）
・県の来年度予算、財源不足620億円（朝日新聞2024/10/17）
・方向転換しないと危うい。静岡県（官庁速報2025/７/24）
・総務省「令和７年度普通交付税大綱」（2025/７/29）
・日本総研「トランプ関税のボーナス下押し影響２段階で顕在化」（Research Eye2025/９/４）
・三菱総合研究所「世界・日本経済の展望2025年８月」エコノミックインサイト内外経済見通し

（飛田　博史　地方自治総合研究所副所長）

BOOK REPORT 受贈図書等紹介



人口半減ショック
地域の新戦略

田中秀明 編著
2025年６月
日経ＢＰ・日本経済新聞出版
3,300円＋税

2025年６月13日、地方創生2.0基本構想が閣議決定された。石破総理の退陣により実行性に不透明さは増しているが、本書は2014年からの地方創生1.0を振り返って課題を指摘し、経済学、行政学、地方自治論など各分野の第一線で活躍する研究者が、科学的な分析に基づいて、これからの地方創生をどのように進めるべきかを論じたものである。

本書では、分権か集権かの択一ではなく、地方自治体の自律を目指すべきこと、たとえば現金給付のような定型的な業務はデジタルを活用して国が行う、国の責任を明確にするために補助率の削減ではなく補助事業を削減するといった提起がされている（１章、砂原庸介）。医療・介護・福祉分野では、介護・福祉の事務を２次医療圏に広域化し、都道府県から医療の権限を分権して一元化することや、人口減少地域での診療やケアの報酬の包括払い（地域別報酬）といった提起がされている（６章、三原岳）。また、地域の担い手不足について、地方公務員の退職者数、職員数の推移を踏まえての地方自律型道州制の検討なども提起される（８章、柏木恵）。

人口減少と地域の差を見据えた上で、いかに「賢く縮み乗り越える」か。次世代のための制度、社会システムをどのように構築するのか考えるための示唆に富む１冊である。

BOOK REPORT 受贈図書等紹介

貧困行政と
ヘイトスピーチ

山口道昭 著
2025年６月　公職研
6,000円＋税

生活扶助基準引下げについての最高裁の違法判決が５月にあった。物価高で生活の厳しさが増し、2024年度生活保護申請は５年連続増25万９千件、子どもの貧困も深刻で、貧困問題に注目が集まっている。本書は、生活保護を中心に据えた貧困行政を、行政実務、政策法務の視点から論じている。生活困窮者のために、法定受託事務である生活保護法の適用以外にも活用できる施策は数多くあるという主張がタイトルの「貧困行政」に込められており、「予防法務」や修学支援制度などが論じられている。

2013年、国は生活困窮者自立支援法を制定したが、自立支援は対象者と地域の実態に沿った自治体の取組みが鍵であり、裁量も大きい。生活保護実務の経験もある著者は、現場の体験も踏まえて、ケースワーカーなど最前線の職員の重要性や「職員参加」を「地方自治の可能性」として提起する。

本書のもう１つのテーマであるヘイトスピーチも、自治体に何ができるのかがつきつけられている難しい課題である。表現の自由に係る自治体の規制行政について、著者は政策法務の視点からアプローチしている。

２つのいずれも重い自治体の課題に著者は真摯に向き合い、行政実務において採り得る多くの方策を示唆している。

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679号　2025年８月　公益社団法人　北海道地方自治研究所

鋭角鈍角　グローバル・サウス、日本、そして北海道　東京大学教授　馬　場　香　織

対談　衆院選に引き続き自公大敗も、新興政党躍進で混迷する日本政治

── 第27回参議院選挙を振り返って

北海道大学教授・北海道地方自治研究所理事長　山　崎　幹　根

北海道新聞社報道部キャップ　則　定　隆　史

「票割り」が分けた運命：2025年参院選北海道選挙区　國學院大学教授　山　本　健太郎

資料　第27回参議院選挙　北海道選挙区・比例区　投開票結果

散射韻　参政、国民民主躍進　変わるか道内政界地図

第61回定期総会記念講演会　北海道から境界を超えて世界をかき混ぜる未来

マドラー株式会社代表取締役・生活協同組合コープさっぽろ地域政策室室長　成　田　智　哉

生存権77歳の現在地　第16回　被保護者・困窮者自立支援の自治体間格差

北海道地方自治研究所会員／元北海道新聞記者　本　田　良　一

チャレンジ！　議会改革23　地方政治への女性参画について想うこと ── 江別市議会の現状から

江別市議会議員　干　場　芳　子

北海道の動き＜2025. 6. 1～30＞

ぐんま自治研ニュース　第147号　2025年８月　一般財団法人　群馬県地方自治研究センター

2024年度公開セミナー　第２弾　命を守る防災セミナー～自然災害時あなたはどう動く～

講演　第１部　未来を守る防災～気候変動の現実を考える～　気象予報士　森　田　正　光

講演　第２部　防災対策をUnlearn～防災の当たり前の再考～　群馬大学教授　金　井　昌　信

ディスカッション　命を守る防災セミナー～自然災害時あなたはどう動く～

コーディネーター　金　井　昌　信

パネリスト　森　田　正　光

パネリスト　防災伝道師・元釜石市防災課長　末　永　正　志

司会　群馬県地方自治研究センター評議員　真　下　亮　祐

太田市社協の意識改革に取り組んだ五年　群馬県地方自治研究センター理事長　黒　澤　孝　行

とちぎ地方自治と住民　第629号　2025年８月　一般社団法人　栃木県地方自治研究センター

巻頭言　労働運動の原点と展望、そして政治との関係性

自治研センター副理事長（連合栃木会長）　中　島　一　実

2025年憲法講演会（栃木県内連続学習会）４会場（４日間）に延べ287人が参加　編　集　部
憲法講演会第１回　憲法と家族　弁護士（自治研センター理事）　川　上　淳
参院選後の政治状況と今後の日本　弁護士（元栃木市長）　鈴　木　俊　美
課題山積のＬＲＴ駅西側延伸計画（ライトライン駅西側延伸等意見交換会に参加して）
元宇都宮市職員　岡　勉
栃木県原爆死没者慰霊碑を守る会設立に向けて
栃木県原爆死没者慰霊碑を守る会設立準備委員会代表（連合栃木副会長）　森　田　了　介
地域短信　「まちづくり組織は<参加のデザイン>から」 ── 市議会議長会研修会
足利市議会議員　加　藤　正　一
地域短信　よりよい新市民会館整備に向けて市執行部と市議５名で水戸市民会館を視察
小山市議会議員　直　井　一　博
令和７年度普通交付税の算定結果等　編　集　部

自治権いばらき　第157号　2025年７月　公益社団法人　茨城県地方自治研究センター
デジタル田園都市国家構想と地方創生　茨城県地方自治研究センター
連載　どうなる食・農・地域　～農政記者から見た現状と課題
第13回　「令和コメ騒動」と「激震・参議院選」　農政ジャーナリスト　伊　本　克　宜

ＳＡＩＴＡＭＡ自治研通信　第295号　2025年８月　公益財団法人　埼玉県地方自治研究センター
月例給34年ぶり３％超、比較企業規模100人以上回復　2025人事院勧告 ── ８月７日
・本年の給与勧告のポイント①②③④
・職務・職責を重視した新たな給与体系の構築等
埼玉県地方自治研究センター公開セミナーのお知らせ
2025年10月19日（会場：さいたま共済会館）
決算カードで自治体財政を診てみよう ── 決算統計から自治体財政を考える
講師　地方自治総合研究所研究員　其　田　茂　樹

自治研かながわ月報　第215号　2025年８月　公益社団法人　神奈川県地方自治研究センター
巻頭言　右派ポピュリズムの波　ジャーナリスト　青　山　彰　久
自治運営における住民と議会の「不協和音」 ── 直接請求と請願・陳情の動向を手がかりとして
横浜市立大学准教授　新　垣　二　郎
（書評）『構造改革政権 ── 長洲神奈川県政20年の再評価とその歴史的意義』
（資料）『新神奈川宣言』長洲一二

信州自治研　第402号　2025年８月　長野県地方自治研究センター
2023年度長野県一般会計決算について　長野市在住　山　田　米　一
水面４　福山市立大学名誉教授　前　山　総一郎

市町村の出来事（７・８月号広報より）

自治研ふくい　第83号　2025年８月　　福井県地方自治研究センター

始動！　私たちの「ふくい自治研」── ６月19日、ふくい自治研集会第１回実行委員会を開催

　「福井で自治研を発掘・発見！　自治研ザウルス！」

連載　はたのつばさ、国会へ行く。　　衆議院議員　波多野　　翼

地域と人の未来をつくる場　リアル公務員トーク＠敦賀　報告

注目の自治体施策　越前市：北陸新幹線開業リレー企画第３回　　越前市観光誘客課　迫　下　啓　樹

自治研の窓

　・第54回ちょっといって講座（福井市）　講演「分権改革の理念を否定した改正地方自治法」

　　地方自治総合研究所客員研究員　坪　井　ゆづる

　・連合福井寄付講座（永平寺町）に越前市職アドリアナさんが参加

　・能登半島地震の復興支援への取り組み〜つながる本〜贈呈式

月刊「地方自治みえ」　第398号　2025年８月　　三重県地方自治研究センター

自治体を変える「使われるオープンデータ」── データ公開から活用への戦略的転換

　　一般社団法人シビックテック・ラボ代表理事　市　川　博　之

自治体・公共Week2025に参加して（東京ビッグサイト）

地方自治京都フォーラム　第152号　2025年夏　　特定非営利活動法人　京都地方自治総合研究所

＜笠置町を訪ねて＞町政運営の所信に掲げた「８つの柱」で笠置町の発展をめざしたい

　　笠置町町長　山　本　篤　志／京都自治総研・自治労京都府本部

＜京都自治総研　総会記念講演会＞「自治体と地方自治の現在地 ── 自治法改正と地方創生2.0を中心に」

　　地方自治総合研究所特任研究員　今　井　　照

＜第46回部落解放連続講座　第２回＞インターネット差別の現状 ── 法改正と今後の課題

　　公益財団法人滋賀県人権センター相談支援担当　松　浦　広　明

みやざき研究所だより　第120号　2025年８月　　宮崎県地方自治問題研究所

第42回地方自治研究宮崎県集会報告（前編）

　第42回地方自治研究宮崎県集会　　自治労宮崎県本部執行委員長　中　原　広　幸

　第42回地方自治研究宮崎県集会　基調提起

　　自治労宮崎県本部自治研推進委員会推進委員長　大　村　健　司

　自治研活動とは何か？　なぜ必要なのか？　どうすれば、活性化できるのか？

　　九州大学教授　嶋　田　暁　文

COFFEE　BREAK　「ファンキーな人生に幸あれ！」　　自治労宮崎県本部　金　子　聖　子

自治研かごしま　第139号　2025年８月　　鹿児島県地方自治研究所

かざんばい　ＡＩ時代の民主主義　　志學館大学教授　原　　清　一

第153回定例研究会　平成時代の地方分権改革を振り返る ── 令和６年地方自治法改正の意味　　宮崎公立大学名誉教授　有　馬　晋　作

特集　高齢化社会を考える

　鹿児島と終活 ── 負の財産を残さないために　　志學館大学　上　向　輝　宜

風のうた　　鎌　田　政　司／瀬地山　未枝子

無礼くＴＩＭＥ　　高　橋　　誠

まちだより　労働組合への若年層職員の意識について　　鹿児島県関係職員労働組合　桃木野　智　美

ＬＩＢＲＡＲＹ　『雑談の正体』　　志學館大学　宇　都　義　和

論説　人口減少社会における人材確保に関する一考察　　鹿児島国際大学　川　崎　竜　太

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				
04　雑誌（製本済）				
04-00-212	自治研究／第100巻／第１～６号／2024		第一法規	2024（令６）
04-00-213	自治研究／第100巻／第７～12号／2024		第一法規	2024（令６）
04-01-101	地方自治／第914～919号／2024	地方自治制度研究会	ぎょうせい	2024（令６）
04-01-102	地方自治／第920～925号／2024	地方自治制度研究会	ぎょうせい	2024（令６）
04-03-186	都市問題／115巻／１～６／2024		後藤・安田記念東京都市研究所	2024（令６）
04-03-187	都市問題／115巻／７～12／2024		後藤・安田記念東京都市研究所	2024（令６）
04-10-148	地方財務／第835～838号／2024		ぎょうせい	2024（令６）
04-10-149	地方財務／第839～842号／2024		ぎょうせい	2024（令６）
04-10-150	地方財務／第843～846号／2024		ぎょうせい	2024（令６）
04-11-162	地方財政／第63巻／第１～４号／2024		地方財務協会	2024（令６）
04-11-163	地方財政／第63巻／第５～８号／2024		地方財務協会	2024（令６）
04-11-164	地方財政／第63巻／第９～12号／2024		地方財務協会	2024（令６）
04-15-148	税／第79巻／第１～４号／2024		ぎょうせい	2024（令６）
04-15-149	税／第79巻／第５～８号／2024		ぎょうせい	2024（令６）
04-15-150	税／第79巻／第９～12号／2024		ぎょうせい	2024（令６）
04-16-111	地方税／第75巻／第１～４号／2024		地方財務協会	2024（令６）
04-16-112	地方税／第75巻／第５～８号／2024		地方財務協会	2024（令６）

図書番号	図　　書　　名	編　著　者　名	発　行　所	発　行　年
04-16-113	地方税／第75巻／第９～12号／2024		地方財務協会	2024（令６）
04-20-67	人事院月報／第893～904号／2024	人事院総務課広報室	日　経　印　刷	2024（令６）
04-21-70	地方公務員月報／第726～731号／2024		第　一　法　規	2024（令６）
04-21-71	地方公務員月報／第732～737号／2024		第　一　法　規	2024（令６）
04-28-47	季刊行政管理研究／第185～188号／2024		行政管理研究センター	2024（令６）
04-32-35	ガバナンス／１－６／2024		ぎ ょ う せ い	2024（令６）
04-32-36	ガバナンス／７－12／2024		ぎ ょ う せ い	2024（令６）
04-35-29	環境と公害／第52～53巻／2023～2024		岩　波　書　店	2024（令６）
04-36-40	社会福祉研究／第149～151号／2024		鉄 道 弘 済 会	2024（令６）
04-51-193	法律時報／第96巻／第１～４号／2024		日 本 評 論 社	2024（令６）
04-51-194	法律時報／第96巻／第５～８号／2024		日 本 評 論 社	2024（令６）
04-51-195	法律時報／第96巻／第９～12号／2024		日 本 評 論 社	2024（令６）
04-56-78	判例地方自治／第505～509号／2024	地方自治判例研究会	ぎ ょ う せ い	2024（令６）
04-56-79	判例地方自治／第510～513号／2024	地方自治判例研究会	ぎ ょ う せ い	2024（令６）
04-70-218	国家学会雑誌／第137巻／第１～12号／2024		有　斐　閣	2024（令６）
04-71-26	公法研究／2023～2024／第84～85号		日本公法学会	2024（令６）
04-80-133	月刊自治研／第66巻／第１～６号／2024		自治研中央推進委員会	2024（令６）
04-80-134	月刊自治研／第66巻／第７～12号／2024		自治研中央推進委員会	2024（令６）

図書番号	図　　書　　名	編　著　者　名	発　行　所	発　行　年
04-81-51	住民と自治／第729～740号／2024	自治体問題研究所	自治体研究社	2024（令６）
04-91-43	自治総研／第543～554号／2024		地方自治総合研究所	2024（令６）
04-98-34	社会保障研究／第８巻第４号、第９巻第１～３号／2024		国立社会保障・人口問題研究所	2024（令６）
04-158-46	市政研究／第223～226号／2024		大阪市政調査会	2024（令６）
04-201-59	住民行政の窓／第529～535号／2024	市町村自治研究会	日本加除出版	2024（令６）
04-201-60	住民行政の窓／第536～541号／2024	市町村自治研究会	日本加除出版	2024（令６）

07　白書

図書番号	図　　書　　名	編　著　者　名	発　行　所	発　行　年
07-09-54	厚生労働白書／次世代の主役となる若者の皆さんへ／変化する社会における社会保障・労働施策の役割を知る／令和７年版	厚生労働省	日経印刷	2025（令７）
07-10-53	食料・農業・農村白書／令和７年版	農林水産省	日経印刷	2025（令７）

10　政治一般

図書番号	図　　書　　名	編　著　者　名	発　行　所	発　行　年
10-1-76-1	官僚制とデモクラシー／年報政治学／2025－Ⅰ	日本政治学会	筑摩書房	2025（令７）
10-282	正しくニュースを理解するために／今さら聞けない／日本政治の超基本	朝日新聞社	朝日新聞出版	2025（令７）
10-283	構造改革政権／長洲神奈川県政20年の再評価とその歴史的意義	久保孝雄／原田誠司／井上良一／「長洲県政」研究会	社会評論社	2025（令７）
10-284	若者と民主主義の今／その遠心力と求心力	只友景士／奥野恒久	晃洋書房	2025（令７）

2　法律

23　行政法

図書番号	図　　書　　名	編　著　者　名	発　行　所	発　行　年
23-628-61	行政法研究／第61号／2025・７	行政法研究会	信山社	2025（令７）

図書番号	図　　書　　名	編　著　者　名	発　行　所	発　行　年

4　地方自治

40　地方自治一般

40-750	ポストコロナの自治体危機管理／徹底検証！　全国自治体1300日の新型コロナ対応とその教訓	礒崎初仁／稲継裕昭／津軽石昭彦／大谷基道／井上武史／竹内直人／和田一郎	第　一　法　規	2025（令７）

46　都市問題

46-289	都市の衰退と再生	黒田達朗	日 本 評 論 社	2025（令７）

5　財政

51　税制

51-20-53	改正地方税制詳解／令和７年	地方財務協会	地 方 財 務 協 会	2025（令７）

53　財政調整

53-6-142	地方交付税制度解説／令和７年度／単位費用篇	地方交付税制度研究会	地 方 財 務 協 会	2025（令７）
53-7-58	地方交付税等関係計数資料／令和５年度	総務省自治財政局	総　　務　　省	2023（令５）

54　地方債

54-1-51	地方債の手引／令和７年度	地方債制度研究会	地 方 財 務 協 会	2025（令７）
54-5-45	事業別／地方債実務ハンドブック／令和６年度版	地方債制度研究会	ぎ ょ う せ い	2024（令６）
54-5-46	事業別／地方債実務ハンドブック／令和７年度版	地方債制度研究会	ぎ ょ う せ い	2025（令７）

7　社会労働

72　社会保障

72-250-29	高齢社会白書／令和７年版	内閣府	サ　　ン　　ワ	2025（令７）

自治総研ブックス／自治総研ブックレット

自治総研ブックス　　（税別）

14.　今村都南雄著『大牟田市まちづくりの二つの難題
　　──「楕円的構図」による把握──』2018年　2,200円（公人社）
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　　（税別）

17.　『釧路市の生活保護行政と福祉職・櫛部武俊』2014年　1,500円（公人社）
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（〃）
27.　今井　照・自治総研編『「転回」する地方自治
　　≪2024年地方自治法改正（上）≫【解題編】』2024年　1,700円（〃）
28.　坪井ゆづる・其田茂樹・自治総研編『「転回」する地方自治
　　≪2024年地方自治法改正（下）≫【警鐘の記録】』2024年　1,900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）

（税別）

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
38.　鄭　智允著『廃棄物行政と自治の領域』2024年　5,000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

（税別）

○　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　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・区長準公選運動
　　区長公選制復活への道程』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
○　今井　照著『未来の自治体論──デジタル社会と地方自治』
　　2024年　第一法規　4,300円

ご注文は書店までお願いします。

Monthly Review of Local Government
THE JICHI-SOKEN
Vol.51 No.10 2025.10
No.564

CONTENTS

Column／MUTO, Hiromi.

1 Restrictions on Car Ownership for Recipients of Public Assistance.
KADOWAKI, Mie. Professor at Hiroshima Shudo University.

19 Analysis of Local Election Trends Over the Past Year: From May 2024 to April 2025.
HORIUCHI, Takumi. Associate Professor, Faculty of Law, Hokkai-Gakuen University.

40 Issues and Prospects of Public Participation in Information Society (Ⅰ).
WANG, Ying. Research Fellow, Japan Research Institute for Local Government.

56 Research Working Groups.

57 Local Autonomy Topics.

60 Book Report.

61 Magazine Rack.

65 Monthly List of Our Library.

●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。

https://www.jichisoken.jp/

視覚障害その他の理由で活字のままで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。

The Japan Research Institute for Local Government
1 Rokubancho, Chiyoda-ku, Tokyo TEL.03（3264）5924