

自治総研

THE JICHI-SOKEN

2026年 **4**月号
VOL.52
通巻第570号

CONTENTS

巻頭コラム

モビリティ時代の個人住民税 飛田博史

1

条例制定自治体の諸相

条例制定の自治体タイプと適格性 三野 靖

19

被措置児童への面会通信制限についての研究

大阪被措置児童面会通信制限国家賠償訴訟控訴審判決
(大阪高判令和5年12月15日『判例時報』2610号45頁) 朝田とも子

研究会中間報告

29

小規模自治体の持続可能性に関する研究会 中間報告

..... 大杉 覚 / 坂本 誠

気になる地方自治トピックス

44

カスタマーハラスメントに対応する法制度の動向 汪 穎

今月の研究会

49

ブックレポート

51

今月のマガジン・ラック

52

資料室増加月報

55

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



ISSN 0910-2744

モビリティ時代の個人住民税

飛田博史

石破前内閣の地方創生2.0基本構想にもとづき関係人口の規模や関係性を可視化する仕組みとして、2026年度よりふるさと住民登録制度（以下「登録制度」という）が創設され、特別交付税による財政支援が講じられる。総務省が検討している制度案によれば、観光や帰省などで一時的に地域を訪れる人向けの「ベーシック登録」と二地域居住を含め、地域に積極的に関わりを持つ人向けの「プレミアム登録」があり、後者は登録の上限を3団体、地方自治体（以下「自治体」という）が指定する担い手活動の実施を年3回以上行うなどを要件として、費用面などでサポートすることを想定している。この登録には総務省が開発中の専用アプリを用いる必要があり、政府のDX推進に関係人口まで網をかけ、地方創生に動員する意図がうかがわれることから制度の評価には慎重を期すが、住民をより広いかたちで捉えようとする試みとしては注目に値する。

コロナ禍を経て、インバウンドの回復、人手不足を支える外国人労働の促進、リモートワーク普及をきっかけとする二地域居住への関心の高まりなど、内外の人々の移動が活発化するモビリティ時代を迎えている。今回の登録制度もその流れに実効性をもたせる取り組みであるが、こうしたモビリティ時代が進展すればするほど自治体課税、とくに個人住民税の課税が既存の考え方では対応できなくなる可能性がある。

租税論からいえば、個人住民税は納税者の住所地（住民票を置く都道府県、市町村）の自治体が課税する住所地課税主義にもとづいており、住民がその自治体の行政サービスを受けることに対する応益負担の考え方に依拠している。言い方を変えれば定住人口の行政サービスを前提とする税負担の性格をもっている。ところが地域の人口をはるかに上回る観光客が訪れたり、季節労働で一定期間だけ滞在したり、前述のプレミアム登録のように住所地と居住地が異なる生活様式などが広がれば、定住人口以外の流動的かつ一定の規模の財政需要が発生することになり、住所地、居住地、応益負担の同軸性にプレが生じ、従来の原則論では課税が困難な状況に直面する。

最近の自治体課税の動向をみると、こうした流

動人口への税負担を求める取り組みが散見されるようになった。例えばインバウンドの増加にともない導入が拡大している宿泊税は、観光施策に使途を限定する「法定外目的税」として宿泊客に課税するものである。また、広島県廿日市市の宮島観光税は安芸の宮島への訪問者がもたらすごみ処理や景観保全などの追加的な行政コストについて「原因者負担」を根拠に、使途を定めない「法定外普通税」として課税している。このほか、一定期間居住している外国人労働者が出国する際の個人住民税の徴収については、1月1日の住所地となる自治体が出国の時期に応じて一括徴収したり、事業者を納税管理人（納税者が指定）として納税を代行させたりする仕組みがある。

これに対し二地域居住等については、以前から政府などにおいて自治体間で個人住民税を分割する議論が行われてきたものの、2007年の総務省における「ふるさと納税研究会」の報告書において、住所地以外の自治体に個人住民税の課税権を法的に位置付けることが難しいこと、住所地以外の自治体と居住者との受益と負担の関係を説明することができないことなどを理由に否定的な結論が示され、以来、目立った議論の進展はない。

登録制度創設を提言した政府の「新しい地方経済・生活環境創生会議」では、ある委員から登録制度の導入とともに個人住民税の分割納税や地方交付税算定への活用が提案されたが、結局議論の俎上にのることはなかった。政府は登録制度を地域活性化や担い手不足の解決策として直ちに活用したいのだろうが、それよりも「住民」の概念を広げ複数の自治体がどのように関係性を築きその住民を支えていくのか、また、そのための税財政制度をどのように再構築するのかといったモビリティ時代の行財政のあり方を議論することが必要である。

登録制度を税財政制度と結びつけると自治体間の登録競争を招き「カラ住民」が増加するという指摘もあるが、分割納税の代替策で採用されたふるさと納税の返礼品競争の混乱をみると、改めて分割納税の可能性を議論する余地はあるのではないだろうか。

（とびた ひろし 地方自治総合研究所副所長）

条例制定自治体の諸相

条例制定の自治体タイプと適格性

三 野 靖

<要 旨>

制定されている各種条例と現実の行政運営の乖離問題を解きほぐすために、個々の条例がどの段階の自治体でどの程度制定されているかを整理し、その特徴を分析したうえで、制定自治体の適格性を導き出した。条例の性格や必要性、都道府県と市区町村の役割分担等を踏まえて制定されているものも、一定のタイプでは認められるが、必要性や内容の妥当性等について疑義のあるものもある。法律との関係では、法律に「地方公共団体」に関する規定があるものが4割弱あるが、条例の制定率は必ずしも高くなく、「法律に引っぱられて」条例が作られたとはいえない状況もみてとれる。

このような状況をみとるとき、個々の条例の必要性は、自治体への要求水準のあり方、自治体資源の限界、社会資本の劣化、住民・地域力の低下等、個々の自治体の状況と自律的判断に基づく業務のさび分けや自治体資源投入の優先順位を踏まえた「地方分権的・コンパクト行政」も視野に入れるべきではないか。

1. 本稿の目的と手法

(1) 整理分析の対象・方法

本稿は、2025年度日本地方自治学会⁽¹⁾分科会Iで与えられたテーマ「条例制定の動きと行政運営の課題」と問題意識（条例と行政運営の乖離問題）を解きほぐすために、各種条例がどの段階の自治体でどの程度制定されているか（いわば「条例市場」）を整理し、そこからみえてくる特徴があるかを分析したうえで、制定自治体の適格性を導き出せるか検討したものである。

ただ、条例の制定状況を独自に網羅的に把握する

ことは困難であることから、既存のデータをベースに全体像を把握することにする。まず、件数については、一般社団法人「地方自治研究機構」(RILG)「条例の動き」⁽²⁾に掲載されているものをベースに集計することとする。ここでは、分野（自治、人権・生活・福祉、子ども・教育・文化、環境・まちづくり、産業・地域活性化、安全・安心、その他）ごとに条例の制定状況等について調査している（文末、表1 条例制定状況）。ここに掲載されている条例の種類（例えば、自治基本条例（自治）、孤独・孤立を防ぐ条例（人権・生活・福祉）等⁽³⁾）ごとに、都道府県、市区町村（指定都市、市、区、

(1) 2025年11月15日（土）・16日（日）に長野県立大学で開催。同分科会で磯崎初仁中央大学教授、長内祐樹金沢大学教授から貴重なコメントを頂き、本稿に反映している。

(2) <https://www.rilg.or.jp/htdocs/reikilink.html>。2025年7月末現在。

(3) 同調査に掲載されている条例（168条例）でも、全体的な制定状況が把握しにくいもの（食の安全・安心条例、落書き禁止条例等）、既に一般的なもの（公文書管理条例、行政手続条例等）などは、本稿の整理分析の対象外とした（対象は128条例）。また、同調査上の分類した条例名は、本稿の整理分析上は、略称した名称としている。

町村)別の制定状況(制定自治体数)⁽⁴⁾を整理したうえで、それぞれの制定率(50%以上、25%以上(50%未満)、10%以上(25%未満))に分類して⁽⁵⁾、各条例の制定自治体のタイプ分けをする(文末、表2 条例制定割合と制定自治体タイプ)。

別途、総務省「地方自治月報」に掲載されている「義務を課し又は権利を制限する条例の制定状況」の「各団体が独自に制定している条例に関する調」及び「議員提案による条例(議会・議員に関するものを除く)に関する調」をもとに、どのような条例が個別に制定されているか、権利義務条例と議員提案条例の制定状況についても概観しておくこととする(1-(2)-②)。

(2) 整理分析の概要

① 制定自治体タイプの概要

まず、都道府県が比較的制定しているか否かで分類する。「都道府県あり」タイプ(概ね20%以上)、「都道府県なし」タイプ(概ね20%未満10%以上)。次に、市区町村(指定都市、市、区、町村)の制定状況を「大都市(指定都市)」、「都市(指定都市・区)(指定都市・区・市)」、「市区町村(指定都市・区・市・町村)における上記制定率を踏まえて分類する(概ね20%以上が「あり」タイプ、概ね20%未満が「なし」タイプとする。)⁽⁶⁾。

都道府県と市区町村での制定状況の分類を踏まえて、「都道府県あり」タイプ、「都道府県なし」タイプのそれぞれを「市区町村なし」タイプ、「大都市あり」タイプ、「都市あり」タイプ、「市区町村あり」タイプに分類する(表3)⁽⁷⁾。

「都道府県あり」タイプで「市区町村なし」タイプとしては、「孤独・孤立防止条例」⁽⁸⁾11都道府県23.4%、2指定都市10.0%、18市2.3%、4区

17.4%、4町村0.4%、28市区町村1.6%)が該当する。同じく、「大都市あり」タイプとしては、「障害者差別解消条例」(42都道府県89.4%、8指定都市40.0%、60市7.8%、2区8.7%、34町村3.7%、104市区町村6.0%)が該当する。「都市あり(指定都市・区)タイプとしては、「公契約条例」(10都道府県21.3%、3指定都市15.0%、57市7.4%、15区65.2%、5町村0.5%、80市区町村4.6%)が該当する。「都市あり(指定都市・区・市)タイプとしては、「歯科保健条例」(45都道府県95.7%、171市(指定都市含む)21.6%、4区17.4%、67町村7.2%、242市区町村13.9%)が該当する。「市区町村あり」タイプとしては、「電子自治体・自治体DX条例」(47都道府県100%、18指定都市90.0%、532市68.9%、21区91.3%、390町村42.1%、961市区町村55.2%)が該当する。

「都道府県なし」タイプで「市区町村なし」タイプとしては、「財政運営・健全化条例」(5都道府県10.6%、1指定都市5.0%、25市3.2%、2区8.7%、7町村0.8%、35市区町村2.0%)が該当する。「大都市あり」タイプとしては、「動物園条例」(1県2.1%、5指定都市25.0%、20市2.6%、25市区町村1.4%)が該当する。「都市あり」タイプとしては、「ごみ屋敷条例」(7指定都市35.0%、14市1.8%、8区34.8%、2町村0.2%、31市区町村1.8%)が該当する。「市区町村あり」タイプとしては、「自治基本条例」(3都道府県6.4%、406市区町村(内訳不明)23.3%)が該当する。

以上の分類上の特徴の有無については、「2.制定自治体タイプごとの要因分析」を参照(表3の網掛け部分のタイプは、何らかの特徴が見受けられる分類である(後述)。)。

(4) なお、RILGのデータでは、市区町村の細かな区分まで整理されていない条例もあり、その場合は、本稿では「指定都市・市」、「市区」、「市区町村」(指定都市含むor含まない場合)で整理しているものもある。
(5) いずれの自治体区分でも制定率が10%未満の場合は、別紙整理表(表2)から除いている(128条例中46条例、表6参照)。例えば、「多選禁止・自粛条例」、「ひきこもり支援条例」、「不登校対策条例」、「SDGs条例」等。
(6) 個別に、「市(区)町村」、「市」に分類されるものもある。
(7) 調査対象128条例のうち、82条例が分析対象となった。
(8) ()は、制定自治体数・自治体区分・制定率である。

表3 制定自治体タイプ別条例

市区町村 都道府県	市区町村なし	指定都市	区	市	町村	市区町村
都道府県 あり	孤独・孤立防止条例 新型コロナウイルス条例 受動喫煙防止条例 家庭教育支援条例 青少年健全育成条例 スポーツ振興条例 星空保全・光害防止条例 水源地保全条例 自動車ヤード・スクラップヤード・資材置場条例 金属取扱業規制条例 希少野生生物保護条例 外来種対策条例 里山保全条例 観光振興条例 地産地消・食のまちづくり条例 農作物種子条例 県産木材利用促進条例 森林づくり条例 特殊詐欺条例 盗撮行為条例 自転車安全利用促進条例 飲酒運転根絶条例 水上オートバイ航行規制条例 登山安全・遭難防止・スキー場安全条例 地震・震災対策条例	(大都市) 障害者差別解消条例 がん対策条例 児童虐待条例 文化政策条例		(市) 太陽光発電設備規制条例		(市区町村) 議会基本条例 政治倫理条例 電子自治体・自治体DX条例 手話言語条例 犯罪被害者支援条例 暴力団排除条例 地下水保全条例 土砂埋立て(盛土)規制条例
		(都市) 公契約条例 性の多様性条例 バリアフリー・ユニバーサルデザイン条例 脱炭素社会・地球温暖化対策条例 民泊(住宅宿泊事業)条例 公衆浴場混浴年齢条例				
都道府県 なし	(常設型単独)住民投票条例 財政運営・健全化条例 ヘイトスピーチ条例 外国人条例 誹謗中傷条例 認知症施策条例 ケアラー支援条例 いじめ防止条例 学力向上・教育情報化・教育環境条例 読書条例 再生可能エネルギー利用促進条例 太陽光発電設備建物設置義務条例 プラスチック資源循環条例 地域公共交通条例 生物多様性条例 鳥獣被害防止対策条例 ペット霊園規制条例 水産振興条例 性犯罪・性暴力対策・子どもを犯罪から守る条例 防犯カメラ条例 ドローン規制条例 歩きスマホ防止条例 エスカレーター安全利用条例 被災者・被災地支援・相互支援条例	(大都市) 動物園条例 歴史的建築物保存活用条例 地域の特色や資源を活かす条例 平和条例 マナー条例				(市区町村) 自治基本条例
		(都市) 自治会加入条例 子ども権利条例 ごみ屋敷条例 マンション管理立地規制条例 猫・動物餌やり禁止条例 客引き行為規制条例				

出典：筆者作成

② 権利義務条例、議員提案条例の制定状況

自治体が制定している条例は、数多くあろうが、総務省の調査によると、「義務を課し又は権利を制限する条例の制定状況」（過去11年度）は、表4のとおりである⁽⁹⁾。

同調査⁽¹⁰⁾に掲載されている具体的な条例としては、宮城県「太陽光発電施設の設置等に関する条例」、新潟県「盛土等の規制に関する条例」、三重県「盗難自動車の解体及び輸出の防止等に関する条例」、栃木県「水源地域保全条例」及び福岡県「希少野生動植物種の保護に関する条例」並びに川口市「資材置場の設置等の規制に関する条例」、小田原市「歴史的建築物の保存及び活用に関する条例」、札幌市「客引き行為等の防止に関する条例」、大田区「ハト・カラスへの給餌による被害防止条例」及び明石市「水上オートバイ等の安全な利用の促進に関する条例」等があげられている。

また、同調査による「議員提案による条例（議会・議員に関するものを除く）に関する調」（過去11年度）は、表5のとおりである⁽¹¹⁾。

同調査⁽¹²⁾に掲載されている具体的な条例としては、長野県「県民の希望をかなえる少子化対策の推進に関する条例」、滋賀県「ビワイチ推進条例」、大阪府「いのち輝く人生のため「人生会議」を推進する条例」、岡山県「家庭教育応援条例」、福岡県「環境と人と動物のより良い関係づくり等福岡県におけるワンヘルスの実践促進に関する条例」及び沖縄県「新型コロナウイルス感染症の影響を受けている観光産業の再興に関する条例」等があげられている。なお、同調査においては、議員提案条例と権利義務条例との重複はなく、議員提案条例は、権利義務条例に至らないもの（宣言条例、努力義務条例等）に留まっているといえよう。

表4 義務を課し又は権利を制限する条例の制定状況（過去11年度）

年度	2021～2022	2018～2020	2016～2017	2014～2015	2012～2013	平均/年度
都道府県	30	71	32	49	40	20.2
市区町村	47	174	127	115	150	55.7

出典：『地方自治月報』第57号～61号より筆者作成

表5 議員提案による条例（議会・議員に関するものを除く）の制定状況（過去11年度）

年度	2021～2022	2018～2020	2016～2017	2014～2015	2012～2013	平均/年度
都道府県	84	121	72	77	88	40.2
市区町村	177	570	260	294	376	152.5

出典：『地方自治月報』第57号～61号より筆者作成

(9) 「各団体が独自に制定している条例に関する調」（地方自治月報第61号（令和3年4月1日～令和5年3月31日）、第60号（平成30年4月1日～令和3年3月31日）、第59号（平成28年4月1日～平成30年3月31日）、第58号（平成26年4月1日～平成28年3月31日）、第57号（平成24年4月1日～平成26年3月31日））。

(10) 同第61号。なお、条例名に「〇〇県」等の自治体名が記載されているものもあるが、ここでは省略する。

(11) 同第61号、第60号、第59号、第58号、第57号。

(12) 同第61号。

2. 制定自治体タイプごとの要因分析

(1) 都道府県ありタイプ

① 市区町村なしタイプ

このタイプに分類される条例は多く（25条例）、「環境・まちづくり」（7条例）、「安全・安心」（7条例）などである。個々の条例を概観してみると、いくつか特徴がある。

一つは、当然のことではあるが、都道府県以外の制定自治体が少ない又ははないもの（家庭教育支援条例、青少年健全育成条例、水源地保全条例、金属取扱業規制条例（0）、観光振興条例、地産地消・食のまちづくり条例、農作物種子条例（0）、県産木材利用促進条例、森林づくり条例、特殊詐欺条例、盗撮行為条例（0）、飲酒運転根絶条例、水上オートバイ航行規制条例、登山安全・遭難防止・スキー場安全条例、14条例）が多い。

二つは、指定都市でも一定数、制定されているもの（孤独・孤立防止条例、新型コロナウイルス条例、受動喫煙防止条例、星空保全・光害防止条例、自動車ヤード・スクラップヤード・資材置場条例、希少野生生物保護条例、外来種対策条例、里山保全条例、8条例）も多い。

三つは、公安委員会（都道府県警察）の管轄又は関係しているもの（金属取扱業規制条例、特殊詐欺条例、盗撮行為条例、自転車安全利用促進条例、飲酒運転根絶条例、5条例）もある。

これらから、一般の市町村では所掌することが困難な事務（都道府県全体に渡る広域的事務、専門的事務、公安事務等）については、都道府県条例が優先的に制定されているといえる。

② 大都市ありタイプ

このタイプに分類される4条例の統一的な特徴を見出すことは難しいが、あえていうと小規模市町村では担うのが困難な事務であるが、空白地帯を設けることが適切でない行政課題であり、都道府県が補

完的に担うもの（障害者差別解消条例、児童虐待条例、文化政策条例）⁽¹³⁾、都道府県・指定都市の法定事務・権限に関するもの（がん対策条例、児童虐待条例）といえよう。

③ 都市ありタイプ

このタイプ（8条例）は、分類上は、「指定都市・区」（6条例）、「指定都市・区・市」（2条例）に分かれる（割合は少ないものの前者は一定数「市」も制定している。）が、指定都市と区の都市部を中心とした自治体で制定されている区分といえよう。特徴的なのは、その性格であり、公契約、性の多様性、バリアフリー・ユニバーサルデザイン、脱炭素社会・地球温暖化対策、民泊といった政策は、ある意味先進的な政策であると同時に、特に都市部の自治体で課題となる分野といってもいいであろう⁽¹⁴⁾。なお、公衆浴場混浴年齢条例は、法定事務・権限（都道府県・指定都市・区の保健所設置自治体）に関するものである。

④ 市区町村ありタイプ

このタイプ（8条例）は、都道府県及び市区町村間問わず制定されている条例であり、いうまでもなく何らかの必要性や喫緊の社会的課題として認識されるに至った政策テーマといえよう。また、関係当局や団体からの働きかけや一種のムーブメントが要因となっているものもあろう。

(2) 都道府県なしタイプ

① 市区町村なしタイプ

このタイプに分類される条例は多く（24条例）、「環境・まちづくり」（7条例）が最も多く、次いで「安全・安心」（6条例）である。このタイプは、都道府県又は市区町村において、制定自治体が1割程度あるものの2割には満たない分類である。その意味では、「いまいち広がり欠ける」条例であり、そのことから当然のことではあるが、さまざまな理由（意見の分かれる、専門性を要する、対象者が限定的、他機関との調整等）により取組みが難しいテーマであり、自治体としては、ある意味「取っ付

(13) いずれも全く一般の市町村や区で制定されていないわけではなく、特に障害者差別解消条例は、60市・2区・34町村で制定されている。

(14) いずれも町村での制定数が少ない又ははない状況である。

きにくい性格」のものが多いいえよう。

② 大都市ありタイプ

「都道府県あり・大都市あり」タイプ同様、条例の統一的な特徴を見出すことは難しい。

③ 都市ありタイプ

このタイプに分類される条例は、都市部ならではの課題（自治会加入、子どもの権利保障、ごみ屋敷、マンション問題、猫問題⁽¹⁵⁾及び客引き行為）に関するものといえよう。

④ 市区町村ありタイプ

このタイプに分類される自治基本条例は、自治体の自治（まちづくり）の方針と基本的なルールを定

める条例であり、汎用性があるもので、自治体の区分を問わず制定され、必要性のあるものである。ただ、2017年度以降は、制定自治体数が鈍化している。

(3) 都道府県なし・市区町村なしタイプ (10%未満)

都道府県及び市区町村のいずれの区分でも、制定自治体数が10%未満の46条例（調査分析対象128条例の35.9%）は、表6のとおりである。特徴的なのは、ここに分類された多くの条例が、極めて現代的な社会課題、時の状況に左右される課題、政治的課題、実効性確保が難しい課題である。

表6 制定自治体数10%未満の条例（分野別）

<p>(自治) 10 多選禁止・自粛条例 公明・適正な選挙確保条例 市長選挙公開討論会条例 長・議員ハラスメント条例 カスタマーハラスメント条例 シティプロモーション条例 シビックプライド条例 移住促進条例 公共施設マネジメント条例 市民評価特別職給与反映条例</p>	<p>(人権・生活・福祉) 10 ひきこもり支援条例 成年後見制度条例 人生会議条例 終活支援条例 遺留金取扱条例 更生支援条例 就労困難者就労支援条例 養育費条例 エシカル消費条例 食育・朝ごはん条例</p>	<p>(子ども・教育・文化) 4 不登校対策条例 若者条例 ほめる条例 ゲーム依存症条例</p>
<p>(環境・まちづくり) 10 SDGs 条例 再生可能エネルギー発電設備法定外税条例 レジ袋条例 食品ロス条例 水道水源保護条例 散骨規制条例 無電柱化推進条例 歩くまちづくり条例 放射性廃棄物条例 鳥インフルエンザ発生予防・まん延防止条例</p>	<p>(産業・地域活性化) 4 オーバーツーリズム対策条例 物流基盤強化条例 和牛遺伝資源保護条例 知的財産・地域ブランド育成保護条例</p>	<p>(安全・安心) 3 貧困ビジネス規制条例 ギャンブル等依存症対策条例 山林火災予防条例</p>
<p>(その他) 5 拉致問題条例 地下鉄サリン事件条例 雪と冬の条例 ハロウィーン条例 笑いの条例</p>		

出典：筆者作成

(15) 離島や沖縄北部の市町村においては、飼い猫や野良猫などから当該地域に生息する希少野生生物の被害を防止することを主たる目的として、猫に関する条例が制定されている。

3. 条例と制定自治体の適格性

(1) 関係法律の規定と条例制定

本稿での調査分析手法は、制定自治体の類型化であるが、法律との関係についてもみておく。調査分析対象128条例のうち関係する法律があるものが65条例（50.8%）あり、法律に「地方公共団体」に関する規定があるものが48条例（37.5%）ある。「地方公共団体」規定がある法律に関する条例のうち都道府県の制定率は29.3%、市区町村は5.6%である（詳細は、文末掲載の表7参照）。

都道府県で多いのは、「電子自治体・自治体DX条例」（100%）、「バリアフリー・ユニバーサルデザイン条例」（100%）、「犯罪被害者支援条例」（100%）、「公衆浴場混浴年齢条例」（100%）、「歯科保健条例」（95.7%）、「障害者差別解消条例」（89.4%）、「文化政策条例」（80.9%）である。市区町村で比較的多いのは、「電子自治体・自治体DX条例」（55.2%）、「犯罪被害者支援条例」（49.6%）、「政治倫理条例」（40.8%）である。これらの条例は、行政実務上必須なもの、制定して当然とされるようなもの等であろう。その意味では、少なくとも本稿の調査分析上は、法律が条例制定等の自治体の対応を求めている政策であったとしても、

必ずしも「法律に引っぱられて」条例が作られたとはいえない状況もみてとれる。特に、市区町村の制定率が軒並み低い点は、母数となる自治体数が多いことが大きな要因だとしても注目すべきである。

(2) 条例の性格・必要性と制定自治体

前述のタイプごとの要因分析で述べたように、この分類により条例の性格が比較的にみえてくるものとしては（表3、表8）、「都道府県あり・大都市あり」（4条例）、「都道府県あり・都市あり」（8条例）、「都道府県なし・都市あり」（6条例）の各タイプであろう。また、「都道府県あり・市区町村なし」（25条例）タイプに分類される条例は、前述のとおり一般の市町村や区では所掌することが困難な事務等（当該都道府県全体に渡る広域的事務、専門的事務、公安事務等）に関しては、都道府県条例が優先的に制定されているといえる。よって、これらに分類される条例に関しては、条例の性格や都道府県と市区町村の役割分担を踏まえて、制定されているといえよう。

「都道府県あり・市区町村あり」タイプ（8条例）（表3）は、都道府県及び市区町村問わず制定されている条例であり、何らかの必要性や喫緊の社会的課題として認識されうるに至ったテーマである。

表8 制定自治体タイプ別条例の性格

	大都市あり		都市あり	
	条例	性格	条例	性格
都道府県あり	障害者差別解消条例 がん対策条例 児童虐待条例 文化政策条例	小規模自治体では困難な事務（都道府県が補完） 空白地帯を設けることが適切でない行政課題（都道府県が補完）	公契約条例 性の多様性条例 バリアフリー・ユニバーサルデザイン条例 脱炭素社会・地球温暖化対策条例 民泊（住宅宿泊事業）条例 （公衆浴場混浴年齢条例）	先進的な政策 都市部の課題 （保健所権限）
都道府県なし			自治会加入条例 子ども権利条例 ごみ屋敷条例 マンション管理立地規制条例 猫・動物餌やり禁止条例 客引き行為規制条例	都市部の課題

出典：筆者作成

(3) まとめ

「都道府県あり・大都市あり」（4条例）、「都道府県あり・都市あり」（8条例）、「都道府県なし・都市あり」（6条例）の各タイプは、都市部での政策課題となるものが分類されており、また、「都道府県あり・市区町村なし」（25条例）タイプに分類される条例は、一般の市町村や区では所掌することが困難な事務等に関して、都道府県条例が優先的に制定されているといえる。「都道府県あり・市区町村あり」（8条例）タイプは、都道府県及び市区町村問わず必要性や喫緊の社会的課題として認識されうるに至った政策テーマといえよう。よって、これらに分類される51条例に関しては、条例の性格や必要性、都道府県と市区町村の役割分担等を踏まえて、制定されているといえよう。調査分析対象128条例の39.8%、分析対象82条例の62.2%を占めている。

一方、「都道府県なし・市区町村なし」タイプ（制定率概ね20%未満10%以上、24条例、調査分析対象128条例の18.8%）（制定率10%未満、46条例、調査分析対象128条例の35.9%）に分類された条例をどう評価すべきか。総体的には、さまざまな理由により取組みが難しい課題等といえども、個々には条例制定の有無も含めて、必要性や内容の妥当性等について、首を傾げざるを得ないものもある。特に、条例で定めるべきことか疑義のあるもの（多選禁止・自粛条例、食育・朝ごはん条例、ほめる条例、ゲーム依存症条例等）は、その改廃を検討すべきであろう。

以上、条例と行政運営の乖離問題を解きほぐすために、各種条例がどの段階の自治体でどの程度制定されているか整理し、何らかの特徴があるかを分析したうえで、制定自治体の適格性を導き出せるか検討してきた。条例の性格や必要性、都道府県と市区町村の役割分担等を踏まえて制定されているものも、

一定のタイプでは認められるが、必要性や内容の妥当性等について疑義のあるものもある。

法律との関係では、調査分析対象とした128条例のうち関係する法律があるものが半数以上あり、法律に「地方公共団体」に関する規定があるものが4割弱あるが、条例の制定率は必ずしも高くない（特に市区町村）。「法律に引っぱられて」条例が作られたとはいえない状況もみてとれる。

議員提案条例の制定状況に関しては、権利義務条例に至らないものが多いとしても、自治体が条例という法規をもって介入することに疑義のあるものも少なくない。条例自体は、権利義務条例に至らないものに留まっているとしても、特に議員提案ゆえに、自治体の責務、組織体制の整備、広報・啓発、財政上の措置等の規定が効いてくることがある。運用上、要注意である。

地方分権改革により、機関委任事務の廃止等による条例制定権の拡充、議会機能の重要性、政策法務概念・実務の重視等、条例制定を巡る環境は大きく変化したが、どのような条例であっても一旦制定されると、一定の施策が推し進められ、または独り歩きしたり、一方で形骸化したりする（そんな条例あったのか？）ことがあり、地方分権改革から四半世紀がたった今日、一旦立ち止まって、制定後の実施・運用状況について、サーベイするときがきているのではないかと⁽¹⁶⁾。

(4) 残された課題

本稿は、個々の条例の実際の運用状況まで調査したものではなく、あくまでも制定自治体の類型化による形式的分析に過ぎず、結果論的に類型化を一定程度まとめたに過ぎない。ただ、数多くある条例を個々に運用状況まで把握し調査することは困難であり、条例制定状況の全体像「条例市場」をつかむ手法としては、一定意味があるのではないかと。個々の

(16) 神奈川県は、条例のうち、県民の権利を制限し又は義務を課す規定、特定の県民に直接に利益を付与する規定、県民生活に関連する政策の方向付けをする規定のいずれかを含む条例で特に必要があるものについて、条例の見直しを定期的に行うことを義務付ける「見直し規定」を条例に設け、一定期間ごとに、必要性、有効性、効率性、基本方針適合性、適法性の視点から見直し、結果を公表している。磯崎初仁『自治体政策法務講義』（第一法律、2012年）277頁は、「条例評価」の仕組みの導入を指摘している。同『地方分権と条例 — 開発規制からコロナ対策まで』（第一法規、2023年）「第8章 自治立法の意義と政策法務の課題 — 現代的法治主義は可能か」では、「条例のインフレーション」、「アクセサリ条例」に触れている。

条例がどのタイプに属しているかを整理することによって、何らかの共通要因の端緒くらいは導き出せたのではないか。

本稿により、一定の制定自治体タイプでは、当該タイプと制定条例の適格性は認められるが、その場合、「都道府県あり」タイプは、いずれの市区町村のタイプでも制定の適格性は認められ、その意味では、「都道府県あり」タイプが有意な適格性を有しているともいえる。ただ、このことは、基礎自治体・市町村優先の原則（自治法2条3項）との関係をどうみるかという問題に当たる。本調査の結果は、実際の制定状況をベースにしたものであり、その意味では都道府県と市町村の関係のあり方についての規範的視点とは異なり、現実の自治体行政の姿の一面、特に地方の中小規模の市町村では限界状況にあり、「都道府県がやってくれるなら安心・お任せ」感を現したものと見えるのではないか。

一方、「都道府県なし」タイプでは、「都市あり」タイプ以外は、必ずしも適格性が認められないという結果になった（特に、「市区町村なし」タイプの24条例）。いずれの自治体区分でも制定率が10%未満の「都道府県なし・市区町村なし」（46条例）と合わせて54.7%（128条例中70条例）を占める。これらは、さまざまな理由により取組みが難しいテーマや専門性を必要とするテーマであり、ある意味「取っ付きにくい性格」の課題、極めて現代的な社会課題、時の状況により左右される課題、政治的課題、実効性確保が難しい課題等である。

では、このような課題に対して、自治体は条例でもって対応すべきなのか、それとも慎重であるべきなのか。もし、対応する場合、適格な自治体のタ

イプはいかなる団体か。それとも、さまざまな行政課題は、個々、地域ごとに起きているのであり、必要とされる状況に応じて、条例制定という政策実施手法が執られるのであれば良いのか。

前述した「条例で介入することに疑義のあるもの」として、筆者が想定している分野としては、地方自治制度の基本原則である「補完性の原則」の観点から、少子化、生き死に、家庭等、親密圏に関わる分野の条例化に関するものがあげられる。ただ、住民や社会の側も行政が積極的に関与をすべき又は関与を望む現状もあり、また関与を「否定できない」「断れない」社会情勢等があるのも現実である。例えば、ゲーム依存症条例、家庭教育支援条例、犯罪被害者支援条例等。地域社会・家庭・個人等の自治力の低下、権力への依存の増長、行政が介入することの当然視等が懸念されるが、それ以前に、具体的政策として行政（自治体）の適切な関与が難しい、またはできないのではないか。前掲の条例に関していえば、時間制限、内容制限、家庭力向上、金銭的支援等の手段が盛り込まれることもありうるが、自治体としての業務適格性、税の使い方等の観点から慎重な検討が必要であろう。

以上、本稿での分析で明らかになった条例の制定状況をみたと、条例の必要性について、自治体への要求水準のあり方、自治体資源の限界、社会資本の劣化、住民・地域力の低下等、個々の自治体の状況と自律的判断に基づく「本来的自治体業務」と「非本来的自治体業務」のさび分け⁽¹⁷⁾や自治体資源投入の優先順位を踏まえた「地方分権的・コンパクト行政」も視野に入れるときがきているのではないか。

(17) 自治体としての存在意義に関わる住民生活に必須な事務と必ずしもそうでない事務との区分を想定している。

表1 条例制定状況

自治(18)

単位：団体、%

条例	自治体		市区町村					合計				
	都道府県		指定都市	市	区	町村	計					
自治基本条例	3	6.4	406					406	23.3	409		
議会基本条例	32	68.1	995					995	57.2	1,027		
(常設型単独)住民投票条例			2	10.0	52	6.7		21	2.3	75	4.3	75
政治倫理条例	11	23.4	5	25.0	431 (54.2)			274	29.6	710	40.8	721
多選禁止・自粛条例	2	4.3	1	5.0	4	0.5		1	0.1	6	0.3	8
公明・適正な選挙確保条例	1	2.1										1
市長選挙公開討論会条例					1	0.1				1	0.1	1
長・議員ハラスメント条例	3	6.4	1	5.0	54	7.0	1	50	5.4	106	6.1	109
カスタマーハラスメント条例	3	6.4			3	0.4		3	0.3	6	0.3	9
電子自治体・自治体DX条例	47	100.0	18	90.0	532	68.9	21	390	42.1	961	55.2	1,008
シティプロモーション条例					2	0.3				2	0.1	2
シビックプライド条例			1	5.0	2	0.3				3	0.2	3
自治会加入条例			7	35.0	28	3.6	4	7	0.8	46	2.6	46
移住促進条例	1	2.1			6	0.8	1	14	1.5	21	1.2	22
公契約条例	10	21.3	3	15.0	57	7.4	15	5	0.5	80	4.6	90
財政運営・健全化条例	5	10.6	1	5.0	25	3.2	2	7	0.8	35	2.0	40
公共施設マネジメント条例					6	0.8				6	0.3	6
市民評価特別職給与反映条例					2	0.3				2	0.1	2

人権・生活・福祉(24)

条例	自治体		市区町村					合計				
	都道府県		指定都市	市	区	町村	計					
孤独・孤立防止条例	11	23.4	2	10.0	18	2.3	4	4	0.4	28	1.6	39
性の多様性条例	9	19.1	4	20.0	58	7.5	13	14	1.5	89	5.1	98
ヘイトスピーチ条例	4	8.5	3	15.0	1	0.1	1	1	0.1	6	0.3	10
外国人条例	3	6.4	2	10.0	2	0.3	2	1	0.1	7	0.4	10
障害者差別解消条例	42	89.4	8	40.0	60	7.8	2	34	3.7	104	6.0	146
誹謗中傷条例	6	12.8	1	5.0	11	1.4	1	1	0.1	14	0.8	20
バリアフリー・ユニバーサルデザイン条例	47	100.0	7	35.0	22	2.8	5			34	2.0	81
新型コロナウイルス条例	16	34.0	2	10.0	39	5.1		16	1.7	57	3.3	73
がん対策条例	42	89.4	8	40.0	25	3.2	2	3	0.3	38	2.2	80
歯科保健条例	45	95.7	171 (21.6)			4	67	7.2	242	13.9	287	
認知症施策条例	1	2.1	2	10.0	20	2.6	1	3	0.3	26	1.5	27
受動喫煙防止条例	14	29.8	2	10.0	46	6.0	1	5	0.5	54	3.1	68
手話言語条例	40	85.1	384 (48.5)			21	146	15.8	551	31.6	591	
ケアラー支援条例	8	17.0	2	10.0	17	2.2		6	0.6	25	1.4	33
ひきこもり支援条例	2	4.3			4	0.5	1			5	0.3	7
成年後見制度条例					9	1.2	2	6	0.6	17	1.0	17
人生会議条例	3	6.4										3
終活支援条例			1	5.0	1	0.1				2	0.1	2
遺留金取扱条例			1	5.0						1	0.1	1
更生支援条例	1	2.1			3	0.4				3	0.2	4
就労困難者就労支援条例	3	6.4			1	0.1				1	0.1	4
養育費条例					1	0.1				1	0.1	1
エシカル消費条例	4	8.5			1	0.1	1			2	0.1	6
食育・朝ごはん条例	4	8.5	1	5.0	4	0.5		9	1.0	14	0.8	18

子ども・教育・文化 (15)

自治体 条例	都道府県	市区町村					合計
		指定都市	市	区	町村	計	
子ども・子育て支援条例	30 : 63.8	12 : 60.0	150 : 19.4	6	28 : 3.0	196 : 11.3	226
子ども権利条例	4 : 8.5	7 : 35.0	48 : 6.2	7	15 : 1.6	77 : 4.4	81
児童虐待条例	16 : 34.0	9 : 45.0	24 : 3.1		3 : 0.3	36 : 2.1	52
いじめ防止条例	5 : 10.6		29 : 3.8	4	30 : 3.2	63 : 3.6	68
不登校対策条例	1 : 2.1		0.0				1
学力向上・教育情報化・教育環境条例			6 : 0.8	3		9 : 0.5	9
家庭教育支援条例	10 : 21.3		6 : 0.8			6 : 0.3	16
青少年健全育成条例	46 : 97.9	1 : 5.0	29 : 3.8		29 : 3.1	59 : 3.4	105
若者条例	2 : 4.3	1 : 5.0	8 : 1.0		4 : 0.4	13 : 0.7	15
読書条例	3 : 6.4	2 : 10.0	6 : 0.8	2	6 : 0.6	16 : 0.9	19
文化政策条例	38 : 80.9	9 : 45.0	142 (8.3)			151 : 8.7	189
スポーツ振興条例	21 : 44.7	1 : 5.0	28 : 3.6	3	15 : 1.6	47 : 2.7	68
ほめる条例		1 : 5.0	9 : 1.2		6 : 0.6	16 : 0.9	16
ゲーム依存症条例	1 : 2.1						1
動物園条例	1 : 2.1	5 : 25.0	20 : 2.6			25 : 1.4	26

環境・まちづくり (33)

自治体 条例	都道府県	市区町村					合計
		指定都市	市	区	町村	計	
SDGs 条例			6 : 0.8		2 : 0.2	8 : 0.5	8
脱炭素社会・地球温暖化対策条例	24 : 51.1	7 : 35.0	14 : 1.8	4	6 : 0.6	31 : 1.8	55
太陽光発電設備規制条例	9 : 19.1	3 : 15.0	159 : 20.6		142 : 15.3	304 : 17.5	313
再生可能エネルギー利用促進条例	8 : 17.0	1 : 5.0	20 : 2.6		14 : 1.5	35 : 2.0	43
太陽光発電設備建物設置義務条例	3 : 6.4	2 : 10.0			1 : 0.1	3 : 0.2	6
再生可能エネルギー発電設備法定外税条例	2 : 4.3		1 : 0.1			1 : 0.1	3
プラスチック資源循環条例	5 : 10.6		3 : 0.4			3 : 0.2	8
レジ袋条例		1 : 5.0	4 : 0.5	1	1 : 0.1	7 : 0.4	7
食品ロス条例	3 : 6.4	1 : 5.0	5 : 0.6		2 : 0.2	8 : 0.5	11
星空保全・光害防止条例	11 : 23.4	2 : 10.0	10 : 1.3		5 : 0.5	17 : 1.0	28
水源地保全条例	20 : 42.6		2 : 0.3		1 : 0.1	3 : 0.2	23
水道水源保護条例	3 : 6.4		15 : 1.9		9 : 1.0	24 : 1.4	27
地下水保全条例	47 : 100.0		632			632 : 36.3	679
散骨規制条例			9 : 1.2		6 : 0.6	15 : 0.9	15
自動車ヤード・スクラップヤード・資材置場条例	12 : 25.5	2 : 10.0	12 : 1.6		2 : 0.2	16 : 0.9	28
金属取扱業規制条例	17 : 36.2						17
無電柱化推進条例	1 : 2.1		3 : 0.4		1 : 0.1	4 : 0.2	5
歴史的建築物保存活用条例	1 : 2.1	5 : 25.0	18 : 2.3		3 : 0.3	26 : 1.5	27
土砂埋立て（盛土）規制条例	30 : 63.8		378			378 : 21.7	408
地域公共交通条例	1 : 2.1	3 : 15.0	9 : 1.2	1	1 : 0.1	14 : 0.8	15
歩くまちづくり条例		1 : 5.0	5 : 0.6			6 : 0.3	6
ごみ屋敷条例		7 : 35.0	14 : 1.8	8	2 : 0.2	31 : 1.8	31
マンション管理立地規制条例	1 : 2.1	5 : 25.0	5 : 0.6	5		15 : 0.9	16
民泊（住宅宿泊事業）条例	19 : 40.4	20 : 100.0	67 : 8.7	19		106 : 6.1	125
放射性廃棄物条例	1 : 2.1		7 : 0.9		31 : 3.3	38 : 2.2	39
希少野生生物保護条例	36 : 76.6	2 : 10.0	13 : 1.7		20 : 2.2	35 : 2.0	71
外来種対策条例	26 : 55.3	3 : 15.0	13 : 1.7		7 : 0.8	23 : 1.3	49
生物多様性条例	2 : 4.3	3 : 15.0	2 : 0.3		2 : 0.2	7 : 0.4	9
猫・動物餌やり禁止条例	3 : 6.4	4 : 20.0	17 : 2.2	4	26 : 2.8	51 : 2.9	54
鳥獣被害防止対策条例	6 : 12.8	1 : 5.0	3 : 0.4		2 : 0.2	6 : 0.3	12
ペット霊園規制条例			92 : 11.9	1	27 : 2.9	120 : 6.9	120
里山保全条例	10 : 21.3	2 : 10.0	12 : 1.6		4 : 0.4	18 : 1.0	28
鳥インフルエンザ発生予防・まん延防止条例	1 : 2.1						1

産業・地域活性化 (11)

自治体 条例	都道府県	市区町村					合計
		指定都市	市	区	町村	計	
観光振興条例	34 : 72.3	1 : 5.0	18 : 2.3	1	18 : 1.9	38 : 2.2	72
オーバーツーリズム対策条例	2 : 4.3				3 : 0.3	3 : 0.2	5
物流基盤強化条例	1 : 2.1						1
地域の特色や資源を活かす条例	7 : 14.9	4 : 20.0	53 : 6.9		15 : 1.6	72 : 4.1	79
地産地消・食のまちづくり条例	15 : 31.9	1 : 5.0	50 : 6.5		23 : 2.5	74 : 4.3	89
農作物種子条例	34 : 72.3						34
和牛遺伝資源保護条例	1 : 2.1						1
県産木材利用促進条例	25 : 53.2		3 : 0.4		5 : 0.5	8 : 0.5	33
森林づくり条例	16 : 34.0		14 : 1.8		18 : 1.9	32 : 1.8	48
水産振興条例	6 : 12.8		2 : 0.3		1 : 0.1	3 : 0.2	9
知的財産・地域ブランド育成保護条例	3 : 6.4						3

安全・安心 (20)

自治体 条例	都道府県	市区町村					合計
		指定都市	市	区	町村	計	
特殊詐欺条例	10 : 21.3		5 : 0.6			5 : 0.3	15
盗撮行為条例	47 : 100.0						47
客引き行為規制条例	1 : 2.1	13 : 65.0	23 : 3.0	13		49 : 2.8	50
犯罪被害者支援条例	47 : 100.0	16 : 80.0	847 (49.2)			863 : 49.6	910
性犯罪・性暴力対策・子どもを犯罪から守る条例	7 : 14.9						7
貧困ビジネス規制条例	3 : 6.4	1 : 5.0	3 : 0.4			4 : 0.2	7
暴力団排除条例	47 : 100.0	1,701				1,701 : 97.7	1,748
ギャンブル等依存症対策条例	1 : 2.1						1
防犯カメラ条例	5 : 10.6	1 : 5.0	45 : 5.8	4	33 : 3.6	83 : 4.8	88
公衆浴場混浴年齢条例	47 : 100.0	20 : 100.0	65 : 8.4	23		108 : 6.2	155
ドローン規制条例	6 : 12.8		2 : 0.3		4 : 0.4	6 : 0.3	12
歩きスマホ防止条例	3 : 6.4		5 : 0.6	4		9 : 0.5	12
自転車安全利用促進条例	44 : 93.6	1 : 5.0	7 : 0.9	3		11 : 0.6	55
エスカレーター安全利用条例	3 : 6.4		5 : 0.6	4		9 : 0.5	12
飲酒運転根絶条例	11 : 23.4		10 : 1.3		13 : 1.4	23 : 1.3	34
水上オートバイ航行規制条例	18 : 38.3	1 : 5.0	6 : 0.8		2 : 0.2	9 : 0.5	27
山林火災予防条例			1 : 0.1			1 : 0.1	1
登山安全・遭難防止・スキー場安全条例	9 : 19.1				1 : 0.1	1 : 0.1	10
地震・震災対策条例	9 : 19.1	3 : 15.0	3 : 0.4	3		9 : 0.5	18
被災者・被災地支援・相互支援条例			9 : 1.2	3	2 : 0.2	14 : 0.8	14

その他 (7)

自治体 条例	都道府県	市区町村					合計
		指定都市	市	区	町村	計	
平和条例	1 : 2.1	4 : 20.0	22 : 2.8	2	7 : 0.8	35 : 2.0	36
拉致問題条例	2 : 4.3	1 : 5.0	1 : 0.1	2		4 : 0.2	6
地下鉄サリン事件条例				1		1 : 0.1	1
雪と冬の条例	3 : 6.4		18 : 2.3		5 : 0.5	23 : 1.3	26
ハロウィーン条例				2		2 : 0.1	2
マナー条例		4 : 20.0	13 : 1.7	1	4 : 0.4	22 : 1.3	22
笑いの条例	1 : 2.1						1

出典：地方自治研究機構「条例の動き」より筆者作成

表2 条例制定割合と制定自治体タイプ

単位：％

制定自治体 条例	都道府県			指定都市			市(区)			町村			市区町村計			制定自治体 タイプ
	1/2	1/4	1/10	1/2	1/4	1/10	1/2	1/4	1/10	1/2	1/4	1/10	1/2	1/4	1/10	
自治基本条例															23.3	市区町村
議会基本条例	68.1														57.2	都道府県・ 市区町村
(常設型単独)住民投票 条例						10.0										—
政治倫理条例			23.4		25.0		54.2(市区)				29.6			40.8		都道府県・ 市区町村
電子自治体・自治体DX 条例	100			90.0			68.9/ 91.3(区)				42.1		55.2			都道府県・ 市区町村
自治会加入条例					35.0				17.4(区)							都市
公契約条例			21.3			15.0	65.2(区)									都道府県・ 都市
財政運営・健全化条例			10.6													—
孤独・孤立防止条例			23.4			10.0			17.4(区)							都道府県
性の多様性条例			19.1			20.0	56.5(区)									都道府県・ 都市
ヘイトスピーチ条例						15.0										—
外国人条例						10.0										—
障害者差別解消条例	89.4				40.0											都道府県・ 大都市
誹謗中傷条例			12.8													—
バリアフリー・ユニバー サルデザイン条例	100				35.0				21.7(区)							都道府県・ 都市
新型コロナウイルス条例		34.0				10.0										都道府県
がん対策条例	89.4				40.0											都道府県・ 大都市
歯科保健条例	95.7				21.6(指定都市・市)、17.4(区)									13.9		都道府県・ 都市
認知症施策条例						10.0										—
受動喫煙防止条例		29.8				10.0										都道府県
手話言語条例	85.1				48.5(指定都市・市)、91.3(区)							15.8		31.6		都道府県・ 市区町村
ケアラー支援条例			17.0			10.0										—
子ども・子育て支援条例	63.8			60.0				26.1(区)	19.4					11.3		都道府県・ 都市
子ども権利条例					35.0			30.4(区)								都市
児童虐待条例		34.0			45.0											都道府県・ 大都市
いじめ防止条例			10.6						17.4(区)							—
学力向上・教育情報化・ 教育環境条例									13.0(区)							—
家庭教育支援条例			21.3													都道府県
青少年健全育成条例	97.9															都道府県
読書条例						10.0										—
文化政策条例	80.9				45.0											都道府県・ 大都市
スポーツ振興条例		44.7							13.0(区)							都道府県
動物園条例					25.0											大都市
脱炭素社会・地球温暖化 対策条例	51.1				35.0				17.4(区)							都道府県・ 都市
太陽光発電設備規制条例			19.1			15.0			20.6			15.3		17.5		都道府県・ 市
再生可能エネルギー利用 促進条例			17.0													—
太陽光発電設備建物設置 義務条例						10.0										—
プラスチック資源循環条 例			10.6													—
星空保全・光害防止条例			23.4			10.0										都道府県
水源地保全条例		42.6														都道府県

制定自治体 条例	都道府県			指定都市			市(区)			町村			市区町村計			制定自治体 タイプ
	1/2	1/4	1/10	1/2	1/4	1/10	1/2	1/4	1/10	1/2	1/4	1/10	1/2	1/4	1/10	
地下水保全条例	100													36.3		都道府県・ 市区町村
自動車ヤード・スクラップヤード・資材置場条例		25.5				10.0										都道府県
金属取扱業規制条例		36.2														都道府県
歴史的建築物保存活用条例					25.0											大都市
土砂埋立て(盛土)規制条例	63.8													21.7		都道府県・ 市区町村
地域公共交通条例						15.0										—
ごみ屋敷条例					35.0			34.8(区)								都市
マンション管理立地規制条例					25.0				21.7(区)							都市
民泊(住宅宿泊事業)条例		40.4		100			82.6(区)									都道府県・ 都市
希少野生生物保護条例	76.6					10.0										都道府県
外来種対策条例	55.3					15.0										都道府県
生物多様性条例						15.0										—
猫・動物餌やり禁止条例						20.0			17.4(区)							都市
鳥獣被害防止対策条例			12.8													—
ペット霊園規制条例									11.9							—
里山保全条例			21.3			10.0										都道府県
観光振興条例	72.3															都道府県
地域の特色や資源を活かす条例			14.9			20.0										大都市
地産地消・食のまちづくり条例		31.9														都道府県
農作物種子条例	72.3															都道府県
県産木材利用促進条例	53.2															都道府県
森林づくり条例		34.0														都道府県
水産振興条例			12.8													—
特殊詐欺条例			21.3													都道府県
盗撮行為条例	100															都道府県
客引き行為規制条例				65.0			56.5(区)									都市
犯罪被害者支援条例	100			80.0			49.2(市区町村)						49.6	都道府県・ 市区町村		
性犯罪・性暴力対策・子どもを犯罪から守る条例			14.9													—
暴力団排除条例	100												97.7			都道府県・ 市区町村
防犯カメラ条例			10.6						17.4(区)							—
公衆浴場混浴年齢条例	100			100			100(区)									都道府県・ 都市
ドローン規制条例			12.8													—
歩きスマホ防止条例									17.4(区)							—
自転車安全利用促進条例	93.6								13.0(区)							都道府県
エスカレーター安全利用条例									17.4(区)							—
飲酒運転根絶条例			23.4													都道府県
水上オートバイ航行規制条例		38.3														都道府県
登山安全・遭難防止・スキー場安全条例			19.1													都道府県
地震・震災対策条例			19.1			15.0			13.0(区)							都道府県
被災者・被災地支援・相互支援条例									13.0(区)							—
平和条例						20.0										大都市
マナー条例						20.0										大都市

出典：地方自治研究機構「条例の動き」より筆者作成

表7 条例と関係法律（制定率）

単位：％

自治	関係法律	地方公共 団体規定	都道府県	市区町村
自治基本条例			6.4	23.3
議会基本条例			68.1	57.2
（常設型単独）住民投票条例			0.0	4.3
政治倫理条例	資産公開法	○	23.4	40.8
多選禁止・自粛条例			4.3	0.3
公明・適正な選挙確保条例	公職選挙法	○	2.1	0.0
市長選挙公開討論会条例	公職選挙法		0.0	0.1
長・議員ハラスメント条例	政治分野男女共同参画法	○	6.4	6.1
カスタマーハラスメント条例	労働施策総合推進法	○	6.4	0.3
電子自治体・自治体DX条例	デジタル手続法	○	100.0	55.2
シティプロモーション条例			0.0	0.1
シビックプライド条例			0.0	0.2
自治会加入条例			0.0	2.6
移住促進条例			2.1	1.2
公契約条例			21.3	4.6
財政運営・健全化条例	地方財政健全化法		10.6	2.0
公共施設マネジメント条例			0.0	0.3
市民評価特別職給与反映条例			0.0	0.1
合計（18） 100.0	（7） 38.9	（5） 27.8	27.7	20.5

人権・生活・福祉	関係法律	地方公共 団体規定	都道府県	市区町村
孤独・孤立防止条例	孤独・孤立対策推進法	○	23.4	1.6
性の多様性条例	ジェンダーアイデンティティの多様性理解増進法	○	19.1	5.1
ヘイトスピーチ条例	ヘイトスピーチ法	○	8.5	0.3
外国人条例			6.4	0.4
障害者差別解消条例	障害者差別解消法	○	89.4	6.0
誹謗中傷条例			12.8	0.8
バリアフリー・ユニバーサルデザイン条例	バリアフリー法	○	100.0	2.0
新型コロナウイルス条例	新型インフルエンザ特措法		34.0	3.3
がん対策条例			89.4	2.2
歯科保健条例	歯科口腔保健法	○	95.7	13.9
認知症施策条例	認知症基本法	○	2.1	1.5
受動喫煙防止条例	健康増進法	○	29.8	3.1
手話言語条例			85.1	31.6
ケアラー支援条例	子ども・若者育成支援推進法	○	17.0	1.4
ひきこもり支援条例			4.3	0.3
成年後見制度条例	成年後見制度利用促進法	○	0.0	1.0
人生会議条例			6.4	0.0
終活支援条例			0.0	0.1
遺留金取扱条例			0.0	0.1
更生支援条例	再犯防止推進法	○	2.1	0.2
就労困難者就労支援条例			6.4	0.1
養育費条例	民法		0.0	0.1
エシカル消費条例	消費者教育推進法	○	8.5	0.1
食育・朝ごはん条例	食育基本法	○	8.5	0.8
合計（24） 100.0	（15） 62.5	（13） 54.2	31.1	2.8

子ども・教育・文化	関係法律	地方公共 団体規定	都道府県	市区町村
子ども・子育て支援条例	子ども・子育て支援法	○	63.8	11.3
子ども権利条例			8.5	4.4
児童虐待条例	児童福祉法	○	34.0	2.1
いじめ防止条例	いじめ防止対策推進法	○	10.6	3.6
不登校対策条例			2.1	0.0
学力向上・教育情報化・教育環境条例			0.0	0.5
家庭教育支援条例	教育基本法	○	21.3	0.3
青少年健全育成条例			97.9	3.4
若者条例			4.3	0.7
読書条例	子どもの読書活動推進法	○	6.4	0.9
文化政策条例	文化芸術基本法	○	80.9	8.7
スポーツ振興条例	スポーツ基本法	○	44.7	2.7
ほめる条例			0.0	0.9
ゲーム依存症条例			2.1	0.0
動物園条例			2.1	1.4
合計 (15)	(7)	(7)		
100.0	46.7	46.7	37.4	4.2

環境・まちづくり	関係法律	地方公共 団体規定	都道府県	市区町村
SDGs 条例			0.0	0.5
脱炭素社会・地球温暖化対策条例	地球温暖化対策推進法	○	51.1	1.8
太陽光発電設備規制条例			19.1	17.5
再生可能エネルギー利用促進条例	再生可能エネルギー電気利用促進法		17.0	2.0
太陽光発電設備建物設置義務条例	建築物エネルギー消費性能向上法		6.4	0.2
再生可能エネルギー発電設備法定外税条例			4.3	0.1
プラスチック資源循環条例	プラスチック資源循環促進法	○	10.6	0.2
レジ袋条例	容器包装リサイクル法	○	0.0	0.4
食品ロス条例	食品ロス削減推進法	○	6.4	0.5
星空保全・光害防止条例			23.4	1.0
水源地保全条例			42.6	0.2
水道水源保護条例			6.4	1.4
地下水保全条例			100.0	36.3
散骨規制条例			0.0	0.9
自動車ヤード・スクラップヤード・資材置場条例			25.5	0.9
金属取扱業規制条例	盗難特定金属製物品処分防止法		36.2	0.0
無電柱化推進条例	無電柱化推進法	○	2.1	0.2
歴史的建築物保存活用条例	文化財保護法	○	2.1	1.5
土砂埋立て(盛土)規制条例	盛土規制法	○	63.8	21.7
地域公共交通条例	地域交通活性化再生法	○	2.1	0.8
歩くまちづくり条例			0.0	0.3
ごみ屋敷条例			0.0	1.8
マンション管理立地規制条例			2.1	0.9
民泊(住宅宿泊事業)条例	民泊法	○	40.4	6.1
放射性廃棄物条例	特定放射性廃棄物最終処分法		2.1	2.2
希少野生生物保護条例	種の保存法		76.6	2.0
外来種対策条例	外来生物法		55.3	1.3
生物多様性条例	生物多様性基本法	○	4.3	0.4
猫・動物餌やり禁止条例			6.4	2.9
鳥獣被害防止対策条例	鳥獣被害防止特措法	○	12.8	0.3
ペット霊園規制条例			0.0	6.9
里山保全条例			21.3	1.0
鳥インフルエンザ発生予防・まん延防止条例	家畜伝染病予防法	○	2.1	0.0
合計 (33)	(18)	(12)		
100.0	54.5	36.4	16.5	2.8

産業・地域活性化	関係法律	地方公共 団体規定	都道府県	市区町村
観光振興条例	観光立国推進基本法	○	72.3	2.2
オーバーツーリズム対策条例			4.3	0.2
物流基盤強化条例			2.1	0.0
地域の特色や資源を活かす条例			14.9	4.1
地産地消・食のまちづくり条例	六次産業化・地産地消法	○	31.9	4.3
農作物種子条例			72.3	0.0
和牛遺伝資源保護条例	家畜遺伝資源不正競争防止法		2.1	0.0
県産木材利用促進条例	木材利用促進法	○	53.2	0.5
森林づくり条例	森林・林業基本法	○	34.0	1.8
水産振興条例			12.8	0.2
知的財産・地域ブランド育成保護条例			6.4	0.0
合計 (11)	(5)	(4)		
100.0	45.5	36.4	47.9	2.2

安全・安心	関係法律	地方公共 団体規定	都道府県	市区町村
特殊詐欺条例			21.3	0.3
盗撮行為条例	性的姿態撮影等処罰法		100.0	0.0
客引き行為規制条例	風営法		2.1	2.8
犯罪被害者支援条例	犯罪被害者等基本法	○	100.0	49.6
性犯罪・性暴力対策・子どもを犯罪から守る条例			14.9	0.0
貧困ビジネス規制条例	社会福祉法	○	6.4	0.2
暴力団排除条例			100.0	97.7
ギャンブル等依存症対策条例	ギャンブル等依存症対策基本法	○	2.1	0.0
防犯カメラ条例			10.6	4.8
公衆浴場混浴年齢条例	公衆浴場法	○	100.0	6.2
ドローン規制条例	航空法・小型無人機等飛行禁止法		12.8	0.3
歩きスマホ防止条例			6.4	0.5
自転車安全利用促進条例			93.6	0.6
エスカレーター安全利用条例			6.4	0.5
飲酒運転根絶条例	道路交通法等		23.4	1.3
水上オートバイ航行規制条例	船舶職員・小型船舶操縦者法		38.3	0.5
山林火災予防条例	消防法	○	0.0	0.1
登山安全・遭難防止・スキー場安全条例			19.1	0.1
地震・震災対策条例	各種地震対策関連法		19.1	0.5
被災者・被災地支援・相互支援条例	災害救助法	○	0.0	0.8
合計 (20)	(12)	(6)		
100.0	60.0	30.0	34.8	9.5

その他	関係法律	地方公共 団体規定	都道府県	市区町村
平和条例			2.1	2.0
拉致問題条例	拉致関連法	○	4.3	0.2
地下鉄サリン事件条例			0.0	0.1
雪と冬の条例			6.4	1.3
ハロウィーン条例			0.0	0.1
マナー条例			0.0	1.3
笑いの条例			2.1	0.0
合計 (7)	(1)	(1)		
100.0	14.3	14.3	4.3	0.2

条例数 (全体)	関係法律	地方公共 団体規定	都道府県	市区町村
128	65	48		
100.0	50.8	37.5	29.3	5.6

出典：筆者作成

(みの やすし 香川大学名誉教授／香川県地方自治研究センター理事長)

キーワード：条例と行政運営の乖離／条例制定の適格性／「いまいち広がり欠ける」条例／
「取っ付きにくい性格」の条例／「自治体資源」の限界

被措置児童への面会通信制限についての研究

大阪被措置児童面会通信制限国家賠償訴訟控訴審判決 (大阪高判令和5年12月15日『判例時報』2610号45頁)

朝 田 と も 子

<要 旨>

保護者による虐待等を理由として一時保護等がなされたこどもに対して、保護者との面会通信制限がなされることがある。面会通信制限は児童虐待防止法に基づいて行政処分として行われることもあるが、ほとんどは児童福祉法に基づいて行政指導として行われている。そのような中で、大阪被措置児童面会通信制限国家賠償訴訟控訴審判決（大阪高判令和5年12月15日『判例時報』2610号45頁）は、児童福祉法に基づく面会通信制限を行政指導ではないとする。

本稿では、児童福祉法に基づく面会通信制限の法的性質を検討し、同判決の問題点を指摘した。さらに、児童福祉法に基づく面会通信制限を行政指導と解した場合、行政指導の限界が問題となる。行政指導の内容は、相手方の任意の協力によってのみ実現されるものである（行政手続法32条1項）。面会通信制限が争われる多くの事例において、行政指導の相手方である保護者は行政指導に従わない意思を明確に表明している。行政指導による安易な面会通信制限の継続は認められるべきでなく、保護者の権利とともにこどもの意見表明権が十分に尊重される必要がある。

I 事実の概要

A（当時、中学1年生の男子児童）は、令和3年11月14日の夜、母親に行き先を告げずに外出し、深夜になり帰宅しようとしたが、自宅マンションの玄関にチェーンロックがかけられており、Aは朝までマンション共用部分のエントランスで過ごした。翌15日早朝、当直から帰宅したX（Aの父親—原告・控訴人）は、Aに対し、頭を殴ったり、身体を蹴ったり、水のシャワーを浴びせたりした（以下、「本件行為」という。）。同月16日、AがフリースクールでXからの身体的虐待と帰宅拒否を訴えたため児童虐待通告がなされた。同日、Y（大阪府—被告・被控訴人）に設置された児童相談所である子ども家庭センター（以下、「本件センター」という。）の所長（以下、「本件所長」という。）は、Aに対するXの虐待が疑われるとして、児童福祉法（令和4年法律66号による改正前のもの。以下、改正前の児

童福祉法を「児童福祉法」といい、令和4年改正後の児童福祉法を「令和4年改正後児童福祉法」という。）33条1項に基づく一時保護（以下、「本件一時保護」という。）を開始した。

本件一時保護開始の8日後、担当福祉司（以下、「本件福祉司」という。）は、Xに対し本件行為が虐待にあたる旨の発言をした。これに対し、Xは、本件行為は虐待ではなく懲戒権の行使であり効果があった等と主張した。令和3年12月22日、本件センターの職員と、Xとその配偶者（Aの母親）との面談で、Aの委託先がXに伝えられ、同日以降、XとAとの面会通信が制限された（以下、「本件面会通信制限」という。）。本件面会通信制限が開始されて以降、Xは、Aとの面会通信を本件センターに対して何度も求めてきたが実現していない。

Xは、本件一時保護開始時から一貫して、絶対に本件行為を「虐待」と認めないとし、今後も必要やむを得ないときはAに対する懲戒権の行使として暴力を伴う制裁を行うという態度を示していた。これ

に対し、Aは、本件一時保護開始時からほぼ一貫して、Xとの同居や面会通信を拒絶していた。

令和4年2月2日、大阪家庭裁判所は、Aについて同年1月16日以降も引き続き一時保護を行うことを承認する旨の審判をした。同年2月9日、Xは同審判の取消しを求めて抗告したが、大阪高等裁判所は、同年3月16日、本件行為は社会的に認められるしつけや懲戒の限度を超えるものといえ、児童虐待防止法（令和7年法律29号による改正前のもの。以下、改正前の児童虐待防止法を「児童虐待防止法」といい、令和7年改正後の児童虐待防止法を「令和7年改正後児童虐待防止法」という。）にいう虐待に該当し、児童福祉法上の虐待にも該当するとの評価が誤りとはいえないとして、Xの抗告を棄却する旨の決定をした（以下、「令和4年3月16日大阪高裁決定」という。）。

令和4年4月25日、本件所長は、児童福祉法27条1項2号に基づく児童福祉司指導措置決定（以下、「本件指導措置決定」という。）をし、同年5月10日、大阪家庭裁判所に対し、児童福祉法28条1項1号に基づき、Aの児童養護施設入所の承認を求める申立てをした。

XはYに対し、本件一時保護の継続は違法であるとして、本件一時保護の解除の義務付けを求めるとともに、本件指導措置決定は違法であるとして、本件指導措置決定の取消しを求めた（別件）。さらに、本件面会通信制限は違法であるとして、国家賠償法1条1項に基づき損害賠償等を求めた（本件）。本件は別件と併合審理された。

第一審（大阪地判令和5年4月27日『判例時報』2610号47頁）は、本件行為を児童福祉法上の虐待とした令和4年3月16日大阪高裁決定を参照し、本件一時保護を解除しないことが違法であるとは認められず、本件指導措置決定に裁量権の逸脱又はその濫用があるとは認められないなどとし、Xの各請求をいずれも棄却した。Xは、原判決のうち本件の請求について控訴した。

II 判旨（控訴棄却）

(1) 「児童福祉法33条の2第2項本文は、児童相

談所長は、一時保護が行われた児童で親権を行う者等のあるものについても、監護、教育及び懲戒に関し、その児童の福祉のため必要な措置を採ることができる旨規定している。当該児童とその父母との面会通信（面会及びその他の交流）は、当該児童の監護に関する事項であるから（民法766条1項参照）、児童福祉法33条の2第2項本文の監護等の措置には、一時保護中の児童とその父母との再統合に向けた調整に伴う面会通信の制限（調整の進み具合に応じて面会通信を段階的に実施すること）も含まれると解される。

児童虐待防止法12条は、児童虐待を受けた児童と児童虐待を行った保護者との面会通信制限を定めているが、上記のような再統合に向けた調整に伴う面会通信の制限を排除する趣旨ではないと解される（すなわち、一時保護は、児童の安全を迅速に確保し適切な保護を図るため、又は児童の心身の状況、その置かれている環境その他の状況を把握するために行われるものであり（児童福祉法33条1項）、その目的を達成するために児童を家庭から分離する（親子の居所を現実的に分離する）ことを内容とする行政処分である。そのため、親が親権者である場合には、その親権（民法820条）の行使を制限する性質を当然に有するものであり、一時保護の目的達成の観点から親子間の面会通信が制限されるのはいわば当然であること（児童虐待防止法12条1項による親子間の面会通信の制限は、その制定当初は、民法上の親権が児童福祉法28条1項の入所措置承認の審判の効果により当然に制限されることから面会通信が制限されることになることを確認的に明文化したものであったところ、接近禁止命令〔児童虐待防止法12条の4第1項〕という新たな行政処分の要件とするために、特に児童相談所長又は児童について施設入所等の措置が採られている場合における当該施設入所措置に係る施設の長が行う行政処分であると整理されたことで、現在の規定に改められた経緯がある。）、児童福祉法33条の2第3項は、一時保護の処分によっても、親権者が子の親権を失うことはないが、親権者が子に関して採られた措置に矛盾するような形でその親権（監護権）を行使することは許されないことを明らかにするために設けられた規

定であり、一時保護中の児童に対する児童相談所長の権限と親権者の親権行使の優先劣後関係を定めたものであって、児童相談所長が、児童の監護及び教育に関してその児童の福祉のため必要な措置（児童との面会通信の制限を含む。）を採ることに対して親権者による不当な妨げが禁止される（その親権行使が劣後する）ことを確認的に明らかにしていることに照らせば、児童虐待防止法12条1項が面会通信制限の唯一の根拠規定であるということはできない。）。そして、親子の再統合に向けた調整の進み具合に応じて面会通信を実施したり制限したりすることは、任意の働きかけを基礎とする行政指導と一体として行われる（上記のとおり、面会通信の制限は一時保護による親権行使の制限に基づくものであって、行政指導の効果によるものではない。）ことから、児童福祉法33条の2第2項本文の監護等の措置として柔軟に対応する方が、児童虐待防止法12条の面会通信制限（この面会通信制限には、接近禁止命令やその違反に対する刑事罰も用意されている。同法12条の4、17条）よりも適切な場合も少なくない」。

(2) 「児童福祉法33条の2第3項は一時保護による親権者の親権が児童相談所長の権限に劣後する状態にあることを確認的に規定するものであり、同条2項は、同条3項と相まって、児童相談所長が、監護及び教育に関し、児童の福祉のため必要な措置を採ることができ、その範囲全体において児童相談所長の権限が親権者の親権に優先することを定めたものと解するのが相当である。そして、児童福祉法の趣旨（同法1条参照）に照らせば、児童の生命又は身体の安全を確保するため緊急の必要があるとはいえなくとも、親権者等による一時保護に基づく児童に対して採られる措置を不当に妨げる行為が現に行

われ、又は行われると認められるために監護等の措置を採ることが必要な場合には、児童の福祉を保障する観点から、措置の内容や必要性等に照らし必要かつ相当と認められる範囲で、親権者等の意に反する監護等の措置を採ることも許されると解すべきものである。」

「本件において、Xの意向に沿ってAとの面会通信を許すことは、客観的にみて明らかにAに不利益を与えると認められ、本件所長の行う監護等の措置を不当に妨げるものというほかない。したがって、本件所長が監護等の措置と一体のものとしてXとAとの面会通信を制限することは、児童福祉法33条の2第2項、第3項により許され、必要かつ相当な範囲を逸脱するものであるとは認められない。」（判決文中の下線は筆者による。）

Ⅲ 検 討

本件は、児童虐待通告後に一時保護されたAとその父親であるXとの面会通信制限の適法性が争われた国家賠償訴訟である。児童虐待を理由として一時保護（児童福祉法33条1項・2項）や児童福祉施設入所措置等（同法27条1項3号）がなされた被措置児童と、その保護者⁽¹⁾とに対して、面会通信制限がなされる事例がある。面会通信制限には、児童虐待防止法12条を根拠に行政処分として行われる強制的なもの、児童福祉法等を根拠に行政指導として行われる任意によるものがある⁽²⁾。

面会通信制限の適法性が争われる訴訟においては、こどもの状況、保護者の態様等が事例毎に異なる。したがって、各事例の差異に注意して検討する必要があるが、本判決も含めて、多くの判例において面

(1) 親権を行う者、未成年後見人その他の者で、児童を現に監護するもの（児童虐待防止法2条）。

(2) 参照、「児童相談所運営指針」（令和6年3月30日こ支虐164号）123頁。また、「児童福祉法等の一部を改正する法律の一部の施行について（児童虐待の防止等に関する法律等関係）」（令和7年8月29日こ支虐316号）3頁は、「面会・通信制限は、行政指導又は行政処分として行うことが想定される場所であり、行政指導又は行政処分のどちらの位置付けで行うかについては、個別のケースの状況に応じて判断し、対応すること。いずれにしても、行政手続法（平成5年法律第88号）等に基づく適正な手続を踏まえた対応が必要である」。そして、令和7年法律29号による児童虐待防止法の改正は、行政処分として行う面会・通信制限の規定を整備したものであり、「保護者の任意の協力を前提とする場合に、行政指導によって面会・通信制限を行うことは可能である。」とする。

会通信制限の違法性は否定されている⁽³⁾。なお、本判決の約4か月前に、面会通信制限の違法性を認めた大阪高判令和5年8月30日『判例時報』2610号28頁（以下、「大阪乳児落下事件控訴審判決」という。）がある。

面会通信制限訴訟においては、問題とされる保護者の行為の有無と、当該行為を虐待と評価できるか否か（保護者の行為の虐待該当性）が争われることが多い。このうち、保護者の行為の虐待該当性は、面会通信制限の適法性を判断するうえで重要な要素である。上述のとおり、大阪乳児落下事件控訴審判決は面会通信制限を違法と判断したが、その理由の一つに、一時保護期間の延長を承認する旨の審判の中で、母親による虐待が、事実上、否定されたことが挙げられる⁽⁴⁾。

他方で、面会通信制限の適法性の問題を、保護者の行為の虐待該当性の問題であるとのみ説明するのは妥当でない。なぜならば、面会通信制限が違法と評価されるのは、虐待の事実がないにもかかわらず虐待であるとの事実誤認に基づいて面会通信制限が行われた場合に限られないからである。面会通信制限が行政処分として行われる場合には当該根拠法規との関係で裁量権の逸脱濫用等が問題となり、行政指導として行われる場合にも行政指導の限界等が問題となる。

また、面会通信制限のうち児童福祉法に基づく面会通信制限については、その法的性質と違法性判断の基準が問題となる。従来の判例は行政指導と位置づけ、その限界を議論してきた。これに対し、本判決は、判旨(1)下線部分において、面会通信制限は

「一時保護による親権行使の制限に基づくものであって、行政指導の効果によるものではない」と判示しており、この点に本判決の特徴がある。

そこで、本稿では、保護者の行為の虐待該当性判断と面会通信制限の関係、児童福祉法に基づく面会通信制限の違法の判断枠組み、を中心に検討する。

1 保護者の行為の虐待該当性判断と面会通信制限の関係

本件や大阪乳児落下事件では、保護者による被措置児童に対する行為の存否に争いはなく、保護者による当該行為の虐待該当性に当事者間の争いがあった。

児童虐待防止法は、保護者がその監護する児童に対して行う、身体的虐待（2条1号）、性的虐待（同2号）、ネグレクト（同3号）及び心理的虐待（同4号）を「児童虐待」と定義して禁止するとともに、その防止等に関する措置を定めている⁽⁵⁾。そして、法令上、「児童虐待を受けた児童」と「児童虐待を受けたと思われる児童」は区別されている。「児童虐待を受けた児童」とは、虐待の可能性にとどまらず、児童虐待の事実が明らかとなっている児童である必要がある⁽⁶⁾。これに対し、「児童虐待を受けたと思われる児童」とは、虐待であるとの確信度がそれほど高くなく虐待の事実が明らかでなくても、一般人の目から見て主観的に児童の安全・安心が疑われる場合の児童をいう⁽⁷⁾。

児童が「虐待を受けた」といえるかは、(1)児童虐待通告・一時保護時、(2)面会通信制限時、(3)司法審査時、に問題となり得る。

(3) 参照、朝田とも子「判批」『熊本法学』164号（2025年）141～142頁（なお、同稿は横書きで作成されているが、掲載誌である『熊本法学』は縦書きのため、通し頁は166～165頁となる。）註3に示した諸判例。

(4) 朝田・前掲註(3)132～133頁（175～174頁）。

(5) 虐待に該当するか否かは、こどもの側に立って、こどもの状況、保護者の状況、生活環境等から総合的に判断される必要がある。参照、「子ども虐待対応の手引き」（令和6年4月22日こ支虐207号）4頁。

(6) 磯谷文明＝町野朔＝水野紀子編『実務コンメンタール児童福祉法・児童虐待防止法』（有斐閣、2020年）690頁〔藤田香織＝横田光平〕。

(7) 参照、「子ども虐待対応の手引き」・前掲註(5)36頁。また、「（別添）一時保護時の司法審査に関する児童相談所の対応マニュアル」（令和6年12月26日こ支虐466号）14頁は、「『児童虐待を受けたおそれ』がある場合は、児童や保護者その他家族の言動、関係者・関係機関の申述、被害状況（外傷の有無や心理的影響等）、養育環境に関する情報など、児童相談所が収集した資料によれば、児童虐待を受けた（現に児童虐待を受けている場合を含む。）とまでは認めるには足りないが、これをうかがわせる相当な理由があり、児童虐待を受けた具体的な可能性がある場合をいう。」とする。

(1) 児童虐待通告・一時保護と虐待該当性判断

児童虐待通告の対象は、「児童虐待を受けたと思われる児童」である（児童虐待防止法6条）。また、令和4年法律66号による改正前の児童福祉法のもとでは、虐待通告がなされた児童の緊急保護とアセスメントのために行われる一時保護の開始にあたり裁判所の審査を経る必要はなく、児童相談所長が「必要があると認めるとき」と判断した場合には、保護者から児童を分離できた⁽⁸⁾。そのため、児童虐待通告や一時保護にあたって、事例毎に各行為がどの虐待類型にあたるか否かを認定するまでは必要とされていなかった⁽⁹⁾。

(2) 面会通信制限と虐待該当性判断

行政処分としての面会通信制限は、抗告訴訟（行政事件訴訟法3条）の対象となる。また、不利益処分（行政手続法2条4号）にあたるため、行政手続法3条の適用を受け、面会通信制限を行うときは、理由の提示（同法14条）、弁明の機会の付与（同法13条1項2号）が必要である⁽¹⁰⁾。令和7年法律29号による改正前の児童虐待防止法12条1項に基づけば、行政処分として面会通信制限を行う場合、その対象となる児童は「児童虐待を受けた児童」であった。

実務において、面会通信制限が行政処分として行われる例はほとんどなく、その多くは行政指導として行われている⁽¹¹⁾。本件や大阪乳児落下事件も面会通信制限が処分としてなされた事例ではなかった。

行政指導には、組織法上の根拠は必要であるが作用法上の根拠は必ずしも必要でない⁽¹²⁾。行政指導としての面会通信制限は、児童福祉法を組織法上の根拠として行われる。したがって、児童虐待防止法を根拠に行政処分として行われる面会通信制限とは異なり、「虐待を受けた児童」であることは、面会

通信制限の要件となっていない。行政は保護者の行為が虐待に該当するか否かの判断を棚上げにして面会通信制限を行うことができる。

本件面会通信制限は児童福祉法に基づくものであり、本件所長がAを一時保護した後、面会通信制限をするにあたり、本件行為が虐待にあたるか否かを本件所長等が判断したかについての事実認定はない。

なお、児童相談所の職員等が、事実上、保護者の行為を虐待と評価し、面会通信制限の際に保護者に対して虐待行為の中止や禁止を求める例は多い。本件においても、本件福祉司はXに対し、やり取りの中で本件行為が虐待にあたる旨の発言をしながら面会通信制限を行っている。しかし、この発言が専門家による心理診断等の結果を踏まえた児童相談所の見解であるとか、正式な手続に基づいてなされたものであるといった事実認定もされていない。

(3) 司法審査における虐待該当性判断

(i) 一時保護期間の延長の承認を求める申立てに対する家庭裁判所の審判

令和4年法律66号による改正前の児童福祉法のもとでは、一時保護開始時には行政の判断によって一時保護が行われ、一時保護期間の延長に際して一定の場合に家庭裁判所の審査が行われていた。家庭裁判所の審判の中で保護者の行為の虐待該当性が判断され、この判断が、その後の面会通信制限訴訟において、面会通信制限の適法性判断の重要な要素となる例もある。例えば、大阪乳児落下事件控訴審判決が面会通信制限の違法を認めた理由の一つとして、家庭裁判所が、一時保護期間の延長を承認する旨の審判の中で、母親の行為が虐待であると示す鑑定書の内容の信用性を実質的に否定した点が挙げられる⁽¹³⁾。

本件において、一時保護期間の延長の承認を求める申立てに対して、家庭裁判所は、一時保護期間の

(8) なお、令和4年法律66号による児童福祉法改正により、児童相談所が一時保護を開始する際に、親権者等が同意した場合等を除き、事前又は保護開始から7日以内に裁判官に一時保護状を請求する等の手続が設けられた。

(9) 磯谷＝町野＝水野編・前掲註(6)633頁〔橋爪幸代〕。

(10) 磯谷＝町野＝水野編・前掲註(6)691～692頁〔藤田香織＝横田光平〕。

(11) 参照、児童相談所における一時保護の手続等の在り方に関する検討会（第9回）令和3年11月15日開催「接近禁止命令、面会通信制限の調査結果等について（資料2）」。

(12) 塩野宏『行政法Ⅰ〔第六版補訂版〕』（有斐閣、2024年）228頁。

(13) 参照、朝田・前掲註(3)132～133頁（175～174頁）。

延長を承認する旨の審判を行っている。そして、同審判の取消しを求めるXの抗告に対して、令和4年3月16日大阪高裁決定は、本件行為が児童福祉法上の虐待に該当するとした行政の評価は誤りでないとし、抗告を棄却した。

本件第一審判決は、令和4年3月16日大阪高裁決定を参照し、本件行為が児童福祉法上の虐待に該当するとした行政の評価は誤りでないとしたうえで、本件一時保護を解除しないことの違法性を否定した。そして、本判決も、本件行為が虐待行為であるとした令和4年3月16日大阪高裁決定を前提に、面会通信制限の適法性について検討していると考えられる。

(ii) 面会通信制限訴訟における裁判所の判断

面会通信制限訴訟の中で保護者の行為が虐待に該当するかが判断され、その判断が面会通信制限の適法性判断に直接影響を与えている例として宇都宮訴訟（第一審：宇都宮地判令和3年3月3日『判例時報』2501号73頁⁽¹⁴⁾、控訴審：東京高判令和3年12月16日『判例地方自治』487号64頁⁽¹⁵⁾）がある。事案の概要は次のとおりである。B（当時10歳児）に係わる匿名の児童虐待通告を受けた児童相談所長が、児童相談所員に命じて調査及び心理診断等を実施した結果、Bに対する心理的・身体的虐待の事実が認められた。同児童相談所長は、Bの一時保護と入所措置を決定し、その間、Bとその保護者である実父母に対して行政指導による面会通信制限を行った。実父母は児童相談所及び県に対し、同行政指導の中止等を求め、これに応じられない場合には国家賠償請求を含む法的措置を検討せざるを得ない旨を記載した内容証明郵便を発送した（以下、「不協力表明」という。）。不協力表明後も面会通信制限が継続されたため、実父母は面会通信制限の違法を争って国家賠償訴訟を提起した。

第一審判決と控訴審判決はともに、不協力表明をもって行政指導に従わない旨の真摯かつ明確な意思の表明があったとした。そして、両判決は、実父によるBに対する身体的・心理的虐待を認め、不協力表明後も面会通信制限を継続する「特段の事情」があるとして、実父に対する面会通信制限の違法性を否定した。他方、実母に対する面会通信制限について、両判決の結論は異なっている。第一審判決は実母の行為は虐待ではなく監護上の問題であり、面会通信に対してBが柔軟な態度であったことなどを理由として、実母に対する面会通信制限を違法と判断した。これに対して、控訴審判決は、実母の行為はネグレクトにあたり不協力表明後も面会通信制限を続ける「特段の事情」があるとして、実母に対する面会通信制限の違法性も否定した。

このように、宇都宮訴訟においては、面会通信制限訴訟の中で問題となっている保護者の行為の虐待該当性が判断され、行政指導に従わない旨の真摯かつ明確な意思の表明が認められる場合であっても、保護者の行為が虐待に該当する場合には「特段の事情」があるとして、面会通信制限の違法性が否定されている。

(4) 行政指導による面会通信制限と行政権濫用のリスク

一時保護や施設入所措置等によりこどもと別居している保護者が、被措置児童と面会交流をする権利は、学説上も実務上もほぼ認められている⁽¹⁶⁾。一時保護や施設入所措置等により別の場所で生活するようになった被措置児童とその保護者にとって、継続的な面会通信は、両者の関係を維持・修復するための重要な手段である。また、継続的な面会通信は、一時保護所や施設等において被措置児童に被害が生じた場合に、その情報を保護者が得る手段としても

(14) 判例評釈として、『法学セミナー』808号（2022年5月号）130頁〔堀澤明生〕、『判例地方自治』482号（2022年）66頁〔渡部朗子〕、『北大法学論集』73巻4号（2022年）125頁〔井上浩平〕、『自治研究』100巻12号（2024年）133頁〔田中裕登〕、『社会保障研究』7巻2号（2022年）151頁〔橋爪幸代〕などがある。

(15) 判例評釈として、『令和4年度重要判例解説（ジュリスト増刊）』（2023年）47頁〔横田光平〕、『社会保障判例百選〔第6版〕（別冊ジュリスト269号）』（2025年）194頁〔橋爪幸代〕、『判例地方自治』502号（2023年）4頁〔楠井嘉行＝吉田尚史〕などがある。

(16) 磯谷＝町野＝水野編・前掲註(6)690頁〔藤田香織＝横田光平〕。

不可欠であり⁽¹⁷⁾、被措置児童の安全を確保するためにも重要である⁽¹⁸⁾。そのため、たとえ虐待を行った保護者であっても、保護者が被措置児童との面会を求めること自体を権利濫用とする考え方は妥当でない。

すでに検討したように、行政指導による面会通信制限の場合、保護者の行為が虐待に該当するか否かの判断を経ずに面会通信制限が可能であり、理由の提示等の手続的保障もない。このような行政指導による面会通信制限には行政権濫用のリスクがある。

なお、本稿では、面会通信制限の適法性を中心に検討しているが、こどもの意思に反し、保護者の要求に応じて面会通信が強制されるという問題もある。当事者の意思に反する、行政によるパターンリスティックな面会通信制限や面会強制に対しては慎重でなければならず、こども・保護者双方に対して十分な意見聴取をしたうえで関係調整等の支援を行う必要がある。

2 児童福祉法に基づく面会通信制限の違法の判断枠組み

本判決は、児童福祉法に基づく面会通信制限について、次のように判断している。①一時保護中の面会通信制限は、児童福祉法33条の2第2項の監護等の措置に含まれる。②面会通信制限は、一時保護による親権行使の制限に基づくものであり、行政指導の効果によるものではない。③児童の生命又は身体の安全を確保するため緊急の必要があるとはいえない場合でも、措置の内容や必要性等に照らし必要かつ相当と認められる範囲で親権者等の意に反する監護等の措置も許される。

①・②は面会通信制限の根拠をどこに求め、その法的性質をいかに解するかという問題であり、③は面会通信制限の根拠を児童福祉法33条の2第2項に求める場合に、その要件をいかに解するかという問題である。

(1) 児童福祉法に基づく面会通信制限の法的性質

児童福祉法に基づく面会通信制限の法的性質については、行政指導と解する考え方が通説⁽¹⁹⁾といえ、本件第一審判決や従来⁽²⁰⁾の判例も行政指導と解している。これに対して、第一審判決を補正した本判決は、判旨(1)下線部において、措置(児童福祉法28条、33条)の効果により親権が制限される結果、当然に面会通信が制限されるとし、面会通信制限は行政指導の効果によるものではないとする。

たしかに、被措置児童の生活する施設の設備や職員の配置、被措置児童が日常生活を送るうえでの決まり事等の制約から、面会通信がいつでも自由に認められるわけではない。さらに、こどもの望まない面会通信の強制は許されないと解すべきであり、こどもの意見表明権による制約もある。このように、虐待行為を理由に保護者の面会通信の権利が当然に否定されないとしても、面会通信の権利には内在的制約がある。本件においてAはXとの面会通信を明確に拒否しており、Aの意見表明権を理由として、面会通信の内在的制約から面会通信制限が認められる事例であったように思われる。

しかし、本判決の考え方は、面会通信の内在的制約を超えた制限までも、措置の効果による親権の制限から当然に制限できるとする考え方であり、妥当

(17) 参照、横田光平「児童福祉法の一部を改正する法律——社会的養護：施設内虐待の防止を中心に」『ジュリスト』1374号(2009年)39頁以下。

(18) 朝田・前掲註(3)135～136頁(172～171頁)。

(19) 磯谷＝町野＝水野編・前掲註(6)691頁〔藤田香織＝横田光平〕。

(20) 前掲宇都宮地判令和3年3月3日『判例時報』2501号(2022年)73頁(宇都宮訴訟第一審判決)、前掲東京高判令和3年12月16日『判例地方自治』487号(2022年)64頁(同控訴審判決)、大阪地判令和4年3月24日『判例時報』2567号(2023年)5頁(大阪乳児落下事件第一審判決)、前掲大阪高判令和5年8月30日『判例時報』2610号(2025年)28頁(同控訴審判決)など。

でない⁽²¹⁾。

児童福祉法に基づく面会通信制限は、被措置児童の保護のための介入的関与と、保護者への支援や保護者と被措置児童の関係調整等の支援的関与を目的として、児童相談所長等がその任務又は所掌事務の範囲内において被措置児童とその保護者に対して面会通信の回数や時間、その他の方法を指導するものであり、行政指導と解するのが妥当である。したがって、内在的制約を超える面会通信制限については、行政指導の適法性の問題が生じうる。

(2) 行政指導による面会通信制限のメリット・デメリット

行政指導による面会通信制限に保護者が従うメリットは、児童相談所等との対立を回避することで一時保護の解除等の可能性を高める点にあると考えられる。行政側のメリットは、保護者の行為が虐待にあたるかの判断を棚上げにして面会通信制限が可能になり、保護者との対立を回避し得る点にある。行政処分としての面会通信制限と比較して、行政指導としての面会通信制限が保護者と児童相談所等との対立を回避し得るとの考え方⁽²²⁾は必ずしも否定されない。

しかし、面会通信制限の適法性が争われる事例においては、保護者の行為の評価について当事者間に争いがある場合でも、行政指導の中で虐待行為の中止や禁止を条件に面会通信の調整が行われる例が少なくない。そのような場合に、保護者にとって、行政指導に従うことは、自身の行為が虐待に該当するという行政の評価を受け入れることを意味し、行政指導に従う心理的ハードルが高くなる。したがって、保護者の行為の評価について当事者間に争いがあるにもかかわらず、保護者の行為が虐待であるとして面会通信制限が行われる場合には、行政指導による

面会通信制限が当事者間の対立を回避し得るとの考え方は通用しない。

本件では、保護者の行為を虐待と評価するか否かに当事者間の争いがあった。それにもかかわらず、本件一時保護開始から8日後に、行政指導による面会通信の調整の中で、本件福祉司はXに対して本件行為が虐待にあたる旨の発言をしている。このような本件福祉司の発言は保護者との関係を悪化させるものである。

(3) 行政指導による面会通信制限の違法性判断基準

行政指導の内容はあくまで相手方の任意の協力によって実現されるものである（行政手続法32条1項）。行政指導による面会通信制限が、処分として行われる面会通信制限に比べて緩やかな要件のもと認められるのは、面会通信制限が保護者の任意の協力によるものであるためである。

行政指導の違法を争う国家賠償訴訟においては、任意性の基準の適用において任意性を緩やかに解するか厳格に解するかが結論を左右していると考えられる⁽²³⁾。任意性の基準についてのリーディングケースは最判昭和60年7月16日民集39巻5号989頁（以下、「昭和60年最判」という。）である。同判例は、建築確認留保の違法の判断の中で、「行政指導にはもはや協力できないとの意思を真摯かつ明確に表明」した場合には、行政指導に対する不協力について「社会通念上正義の観念に反するものといえるような特段の事情」が存在しない限り、建築確認留保は違法となるとした。

一般に、行政指導の違法を争う国家賠償訴訟では、任意の協力でないことの立証が難しい。しかし、行政指導による面会通信制限の違法を争う国家賠償訴訟に限っていえば、保護者が面会通信を実現するた

(21) 「児童福祉法等の一部を改正する法律の一部の施行について（児童虐待の防止等に関する法律等関係）」・前掲註(2)2～3頁も、「一時保護自体による、面会・通信の態様、日時設定、頻度等に係る一定の制約は、児童福祉法第33条に基づく制約であって、行政指導及び行政処分による面会・通信制限とは異なる制限である点に留意し、この点についても児童及び保護者に対して誤解が生じることのないよう、必要に応じて、適切に説明を行うこと。」としており、一時保護自体による制約と、行政指導や行政処分による面会通信制限を区別している。

(22) このような考え方を採るものとして、森廣祐也「判批」『行政法研究』57号（2024年）168頁以下がある。また、判例として前掲宇都宮地判令和3年3月3日『判例時報』2501号（2022年）73頁などがある。

(23) 西埜章『国家賠償法コンメンタール〔第3版〕』（勁草書房、2020年）245頁。

めに弁護士等を通じて行政指導に従わない意思を明確に表明している例が少なくなく、任意の協力でないことの立証が可能である事例も多い⁽²⁴⁾。それにもかかわらず、ほとんどの事例では、保護者の行為が虐待に該当することを理由として行政指導の違法性が否定されている。例えば、宇都宮訴訟第一審判決、同控訴審判決は、昭和60年最判を引用し、保護者の行為が虐待にあたる場合に「特段の事情」があるとして行政指導の違法性を否定している。

しかし、前掲昭和60年最判は建築確認留保の違法性が判断されており、行政指導の適法性基準について直接判断するものではない⁽²⁵⁾。また、特段の事情がある場合に行政指導の違法性が否定されるとした判例でもない。

児童福祉法に基づく面会通信制限を行政指導として理解する限り、任意の協力によらない面会通信制限は許されない⁽²⁶⁾。そのため、任意性が否定される行政指導について、保護者の虐待行為が「特段の事情」であるとし、それを理由として行政指導の違法性を否定する考え方は妥当でない。

本判決は本件面会通信制限を行政指導でないとして行政指導の限界について判断していない。しかし、すでに述べたように、本件面会通信制限をAの意見表明権による内在的制約と解さない場合には、本件面会通信制限は行政指導と解され、その限界について判断する必要があった。XはAとの面会通信を本件センターに対して何度も求めており、行政指導に

従わない旨の意思を明確に表明しているといえる。したがって、面会通信制限を強制するためには行政処分による面会通信制限に切り替える必要があった⁽²⁷⁾。

3 おわりに

令和4年改正後児童福祉法のもとでは、保護者が一時保護に同意した場合等を除き、児童相談所は一時保護状を裁判所に請求しなければならない。そのため、少なくとも一時保護の必要性について裁判所が審査することになり、一時保護に伴う面会通信制限も裁判所の判断を踏まえたものとなるため、行政権濫用のリスクは小さくなる。

また、本件は、令和7年法律29号による児童虐待防止法改正前の事例であり、虐待が疑われる事例においては、処分ではなく行政指導による面会通信制限しか方法がなかった。令和7年改正後児童虐待防止法のもとでは、「疑い」の段階でも行政処分による面会通信制限が可能となり、行政指導への過度な依存の解消も期待される。しかし、人的資源等の限界から児童相談所等が行政指導へ過度に依存しているのであれば、法改正によって問題が解決するとはいえないだろう。

保護者と面会等ができなくなることにより、対象となる児童への心理的影響が懸念される。また、虐待の再現性の観点から考えると、一時保護施設等での二次被害のリスクは高く、行政指導による安易な

(24) 例えば、前掲宇都宮地判令和3年3月3日『判例時報』2501号（2022年）73頁（宇都宮訴訟第一審判決）、前掲東京高判令和3年12月16日『判例地方自治』487号（2022年）64頁（同控訴審判決）は、内容証明郵便の発送という不協力表明をもって任意性を否定している。

(25) 規制的行政指導の適法性についても昭和60年最判の基準を準用できるとする考え方もある。参照、曾和俊文『行政法総論を学ぶ』（有斐閣、2014年）271頁。しかし、行政指導による面会通信制限は、規制的行政指導と助成的行政指導の両側面を有する行政指導である。また、保護者の行為が「虐待」に該当する場合には処分としての面会通信制限が予定されている。このため、規制的行政指導の適法性についても昭和60年最判の基準を準用できると解したとしても、行政指導による面会通信制限の適法性判断基準として、昭和60年最判の基準を準用することは妥当でない。

(26) 横田・前掲註(15)48頁は次のように指摘する。前掲東京高判令和3年12月16日『判例地方自治』（2022年）487号64頁は、「面会通信につき親子再統合の観点からの『内在的な制約』を導くことにより、『特段の事情』を語る昭和60年最判との『内在的論理』の共通性を見出そうとするものと解されるが、①そもそも違法判断の対象が別類型である上、②『行政指導』自体のコンテクストも異なるのであり……、無理がある。」とする。

(27) 本件は令和7年法律29号による児童虐待防止法の改正前の事案であり、児童虐待防止法12条1項を根拠とする処分による面会通信制限の対象は「児童虐待を受けた児童」である。本件事実関係のもとでは、Aを「児童虐待を受けた児童」として処分による面会通信制限も可能であったと思われる。なお、本件においてAはXとの面会通信を明確に拒否しており、Aの意見表明権を理由として、面会通信の内在的制約から面会通信制限が認められる事例であったように思われる。

面会通信制限の継続は認められるべきでない⁽²⁸⁾。
面会通信制限の判断については、保護者の権利と

もに子どもの意見表明権が十分に尊重される必要がある。

(あさだ ともこ 熊本大学法学部准教授)

キーワード：虐待／面会通信制限／意見表明権／行政指導／国家賠償訴訟

(28) 横田・前掲註(15)48頁も、「一時保護もしくは児童養護施設等に入所した子どもにつき、各地(明石市など)で合理的理由のない面会通信制限が問題となっていることからしても、安易に面会通信制限を認めるべきではない。」とする。

研究会中間報告

小規模自治体の持続可能性に関する研究会 中間報告

大杉 覚 / 坂本 誠

<要 旨>

地方自治総合研究所では、2024年10月に「小規模自治体の持続可能性に関する研究会」を設置し、人口減少と人材不足が進行する中での小規模自治体の行財政運営の実態と課題について検討を進めてきた。本報告はその中間報告として、小規模自治体をめぐる近年の議論と先行研究を整理するとともに、あわせて今後の研究課題を提示するものである。

さらに具体的事例として、群馬県上野村における現地調査の概要を報告する。同村では、行政単位や組織のコンパクトさを活かし、職員、村内諸組織相互、行政と住民との緊密な関係性を活かしたきめ細かな行政運営が展開されている。一方で、こうした運営形態は、個々の職員の力量や献身的努力に支えられてきた側面も大きく、知識や意欲の継承には課題を残している。

査については、第2部で詳細をお伝えしたい。

第1部 本研究会について

1. はじめに

小規模自治体の持続可能性に関する研究会は、「小規模自治体における行政運営の現状を明らかにするとともに、小規模自治体が持続的な行政運営を図るうえでの課題と対応方策を導き出すこと」を目的として、設置期間を2年間（2024年10月1日～2026年9月30日）とする公益財団法人地方自治総合研究所のプロジェクトとして立ち上げられた。すでに研究会発足から1年あまりが経過したことから、本研究会の趣旨とこれまでの本研究会での議論や調査から得られた知見を一旦整理し、中間報告というかたちで公表することとした。

そこで本中間報告では、第1部で、「本研究会の設置背景と目的、委員構成」「研究会の経緯」「小規模自治体を対象とした既往研究の整理」「今後の研究方針」について報告する。なかでも1年目の主要な研究会活動である群馬県上野村における現地調

2. 本研究会の設置背景と目的、委員構成

(1) 背景

本研究会が設置された背景として、まず、小規模自治体の行政運営が置かれてきた厳しい状況について触れる必要がある。

小規模自治体であるかどうかに関わらず、自治体には、地方創生や少子化対策、地方行政のデジタル化など、高度化・複雑化・多様化する新たな行政需要への対応が求められてきた。近年頻発する巨大地震や水害などの大規模災害への対応についても、被災地となった場合特に小規模自治体には重い負担としてのしかかることになる。すでに人口減少社会を迎え、なかでも小規模自治体の多くは人口流出など深刻な影響を受けてきたところ、昨今の雇用情勢の改善などによる「人手不足」問題が追い打ちをかけるように直撃し、地域のみならず行政においても専門職を中心に人材確保が困難になっているのが現状である。もともと少人数のギリギリの体制で行われ

てきた小規模自治体の行政運営が立ち行かなくなる可能性が現実味を帯び、実際、事務処理能力の限界を考慮して、事務権限を都道府県に返上する動きも出始めている。

国の施策としては、人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的に「平成の合併」（1999年～2010年）が推進され、市町村数は半数近くに縮減した。他方で、非合併自治体には積極的にその道を選択した自治体も多く、合併に付随して提起された合併が困難な小規模市町村に向けたいわゆる「西尾私案」（2002年）に対しては、自治・分権の理念に反するものとして反発する動きがなされた。平成の合併以降には、定住自立圏構想（2008年）や連携中枢都市圏構想（2014年）などをはじめとした新たな広域連携の仕組みが打ち出されるようになった。

さらに、スマート自治体への転換や公共私連携、圏域マネジメント構想を打ち出した総務省自治体戦略2040構想研究会の第二次報告（2018年）では、「小規模市町村」で行政サービス供給体制の構築が課題になることや社会資本の維持管理・更新業務を担当する職員数が少ない点などが指摘され、専門職員の確保に向けて都道府県や市町村の組織の垣根を越えて、希少化する人材を柔軟に活用していく仕組みの構築が提言された。

そして、総務省持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会報告書（2025年）では、人口減少下での地域の担い手を含めた資源の不足・偏在の深刻化に焦点を当て、人材確保と事務処理のあり方を幅広く行政分野別に検討し、課題に応じた対応方策の検討の視点を打ち出して具体的な適用方法を検討している。地方分権改革により定められた役割分担の原則や市町村優先の原則などを確認しつつも、個別事務の国と自治体との役割分担の見直しにまで立ち入っており、深刻化する人材不足などから、これまでの行政分野単位でできる限り事務をまとめて処理主体を定めるという発想にとどまることのない検討

が必要であると踏み込んだ考え方が示されている。

2026年1月に発足した第34次地方制度調査会では、「人口減少により深刻化する人材の不足や偏在、デジタル技術の進展等の課題に対応し、将来にわたり、地域の特性に応じて、持続可能かつ最適な形で行政サービスを提供していくため、国・都道府県・市町村間の役割分担、大都市地域における行政体制その他の必要な地方制度の在り方について、調査審議を求めるとの諮問を受け、持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会による報告を踏まえた審議が進められるものと考えられる。

（2） 目 的

こうした背景のもと、本研究会は、冒頭に述べたとおり、小規模自治体の行政運営の現状把握、持続的な行政運営の課題と対応方策を検討することを主たる目的とする。

本研究会が対象とする「小規模自治体」は、小規模であるがゆえの特性や課題が顕著に現れると考えられる、人口5千人以下の基礎的自治体を指すこととした⁽¹⁾。

本研究会では、研究会名にある「持続可能性」に次のような基本的な理念を込めて研究を進めたいと考える。

第1に、「住民一人ひとりの幸せを向上させること、地域の豊かさを高めること」（＝住民の福祉の増進）に資するような行政サービス提供体制が確保されるべきだということである。

第2に、公務に従事する小規模自治体の職員やその他のステークホルダー（利害関係者）のウェルビーイング（well-being）が積極的に確保されるべきだということである。住民の「幸せ」のために適正に行政サービスが提供されるためには、その担い手である公務従事者自身の「幸せ」が担保されることが不可欠だからである。

第3に、地域における自己決定の機会が失われることがなく、自治が尊重され続けるべきだということである。

(1) 2020年国勢調査人口において、人口5千人以下の市町村数は291である。ただし、この中には、福島第一原発事故の影響により、調査時点で全町避難が継続していた福島県双葉町や、住民の帰還が途上にある浪江町など周辺町村も含まれている。

(3) 委員構成

委員構成は以下のとおりである。なかでも、群馬県上野村総務課長の土屋雅彦氏には、多忙な業務の合間を縫って本研究会に参画いただき、日常的に行政現場に携わる立場から、貴重で示唆に富む知見を我々に授けてくださっている。ここに記して感謝申し上げます。

- 主査 大杉覚（東京都立大学）
 委員 松井望（東京都立大学）
 千葉実（白鷗大学）
 原田悠希（東海大学）
 オブザーバー 土屋雅彦（群馬県上野村役場・総務課長）
 沼尾波子（東洋大学）
 北村喜宣（上智大学・地方自治総合研究所所長）
 事務局 坂本誠（同研究所常任研究員）

3. 研究会の経緯

研究会の発足当初は、各委員の問題関心の共有を行うとともに、小規模自治体の行政運営をめぐる統計データや既往研究の整理を進めてきた。また、2024年から翌年にかけて総務省が設置した「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」の議論や報告についても検討した。

こうした検討を踏まえ、研究会としては、限られた人的・財政的資源のもとで、自治体がいかに行政機能を維持し、地域社会を支えているのか、現地調査を通じて詳細にその実態を把握することが重要であるとの認識に至った。

そこで、具体的な自治体事例として、オブザーバーとして参画いただいている群馬県上野村を対象に現地調査（2025年8月18日～19日）を実施し、小規模町村における行政運営の実態把握を行うこととした。本調査の実施にあたっては、上野村の皆様にご多大なるご協力を賜った。ご多忙の中、現地調査やヒアリングに快く応じていただくとともに、行政運営や地域の取り組みについて率直かつ丁寧なご説明

をいただいたことにより、後半（第2部）に示すようなかたちでまとめることができた。ここに記して、上野村ならびに関係各位に深く感謝申し上げたい。

4. 小規模自治体を対象とした既往研究の整理

本研究会の検討の前提として、近年における小規模自治体を対象とした既往研究を整理しておきたい⁽²⁾。

まず、個別自治体におけるフィールドワークを通じて実態を明らかにした研究が挙げられる。飯國芳明・上神貴佳らの研究グループは高知県大豊町におけるフィールドワークをもとに、人口縮減・移動社会における地方自治の課題と可能性を論じている（飯國・上神2024）。また、後藤・安田記念東京都市研究所研究室（2017）は、徳島県那賀町を対象に複数年にわたる現地調査を行い、自治の担い手や行政運営の実態を多角的に整理している。同様に、長野県地方自治研究センターは、長野県平谷村を対象としたフィールドワークを実施し、その成果を長野県地方自治研究センター（2020）および長野県地方自治研究センター編（2023）において取りまとめている。

これらの事例研究に対し、自治体組織に着目した研究として、伊藤修一郎（2004、2007）は、複数の小規模町村の役場組織を観察して比較し、組織構成や職員配置の特質を明らかにしている。

さらに、地方財政の観点からは、小泉和重による一連の研究が挙げられる。小泉は、平成の市町村合併において合併を選択しなかった小規模町村を主な対象とし、個別事例分析および財政指標分析を通じて、小規模自治体財政の特徴や課題を明らかにしてきた（小泉2016、2017、2019、2021）。また、弊所税財政研究会は、2013年に長野県内3町村（木曾町・王滝村・川上村）を対象とした現地調査を実施しており、同研究会の委員であった星野菜穂子（2014）は、小規模町村における社会保障分野の地方単独事業の実態を報告している。

以上のように、小規模自治体を対象とした既往研

(2) なお、諸研究において用いられている「小規模自治体」あるいは「小規模町村」の定義は必ずしも統一されておらず、当研究会が採用する定義（人口5千人以下）とは異なる場合がある点に留意する必要がある。

究は、個別自治体における実態把握や、組織・財政・福祉といった特定分野に着目した分析を通じて、重要な知見を積み重ねてきた。一方で、少人数体制のもとでの日常的な行政事務の運営実態や、人事配置・人材育成など内部運営のあり方については、より掘り下げた検討が必要である。また、事例研究が中心であるがゆえに、自治体間の比較や、より一般化された知見の抽出には課題が残されている。

こうした点を踏まえて、本研究会では、分野横断的な専門家の知見を踏まえつつ、既往研究の成果を継承しながら、現地調査やアンケート調査を通じて、小規模自治体の行政運営の実態を、より多面的に検討することにした。

5. 今後の研究方針

本研究会の今後の研究活動としては、以下を予定している。

第1に、小規模自治体を対象とした事務負担の軽減に関するアンケート調査の実施である。関係する自治体におかれては是非ご協力をお願いする次第である。

第2に、現地調査の実施である。すでに実施した上野村の現地調査のほかに、複数箇所の調査を予定している。異なるタイプの小規模自治体の事例を収集するとともに、上野村の事例との比較分析やアンケート調査結果と照らし合わせて研究を進めていきたいと考える。

第3に、上記アンケート調査、現地調査を踏まえつつ、小規模自治体における持続可能な行政運営のあり方に関して、事務負担の軽減を中心とした論点を抽出・分析し、その対応方策を検討する。

例えば、地方分権改革にともなう事務権限移譲のほか、条例による事務処理特例制度に着目し、都道府県ごとに異なる事務権限移譲の実態の把握と小規模自治体の行政運営に与えた影響や課題の抽出・検証を、研究テーマの柱の一つに据える予定である。事務権限移譲など「所掌事務の拡張路線」に基づく地方分権改革が小規模自治体にどのような意義を有し、影響を与えてきたのかを再考することにもつながる論点である。関連して、事務権限返上など役割分担の変更をとまなう対応が小規模自治体の自治の

縮減や延いては分権の理念の後退につながらないあり方（例えば、理念としての分権と、事務権限の役割分担の適正化とを論理的に切り分け、後者に関して見直しを含めて住民に資するサービス提供体制のあり方を実務的に構築するなど）も論点として問われよう。

そのほかに、小規模自治体による広域連携など共同処理の活用状況や円滑な活用に向けた対応方策なども研究対象項目の候補と考えている。

今後上記のとおり調査研究を続けるにあたり、多くの方々のご協力・ご理解を賜れば幸いである。

第2部 群馬県上野村現地調査の結果概要

1. 調査の目的と概要

本研究会では小規模自治体の行政運営の実態に迫るために、具体的な自治体事例として、本研究会にオブザーバーとして参画いただいている群馬県上野村において現地調査を実施し、小規模自治体における行政運営のあり方やそれを支える組織体制の特徴を明らかにすることとした。

上野村は、これまで特徴的な地域振興策を数多く展開してきた自治体として紹介されることが多かった。しかし本研究会では、個々の施策内容やその成果だけでなく、そうした施策を支える人事行政や組織運営にも焦点を当てて、調査・観察を行った。

本調査の実施にあたっては、上野村の皆様にも多大なるご協力を賜った。ご多忙の中、現地調査やヒアリングに快く応じていただくとともに、行政運営や地域の取り組みについて率直かつ丁寧なご説明をいただいたことにより、本稿の内容をまとめることができた。ここに記して、上野村ならびに関係各位に深く感謝申し上げたい。

① 調査日程

2025年8月18日（月）～19日（火）

② ヒアリング先

- ・黒澤八郎村長
- ・総務課（課長、総括係長）
- ・保健福祉課（主任・主事・事務補助）
- ・振興課（課長・室長）

- ③ ヒアリング項目
 - 行政組織と事務分掌
 - 人事行政（採用・人材育成）
 - 行政運営（意思決定、国制度への対応、法規運用）
 - 財政運営
 - 対人社会サービス
 - 地域振興策
 - コミュニティとの協働 など
- ④ 村内視察先
 - 産業振興関連施設（バイオマス施設、きのこセンター、道の駅等）および福祉施設（いこいの里）を視察した。また、日本航空123便墜落事故の追悼施設・慰霊の園を訪問した。

2. 上野村の概要

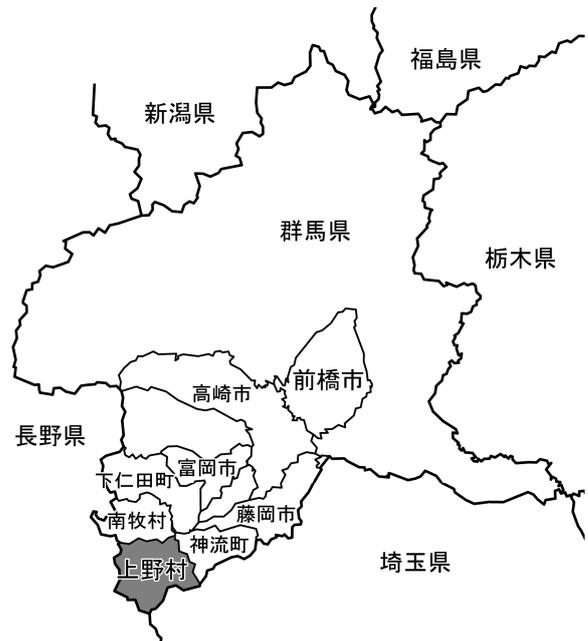
(1) 地 勢

上野村は群馬県南西端に位置し（図表1）、利根川水系のひとつ、神流川の源流域にあたる山間部の村である。埼玉県に接しているが、直接往来できる道路は存在しない。西側は長野県に接しており、2本の道路で結ばれているが、いずれも冬季には通行止めとなる。

従来の主なアクセス路は、神流川沿いに神流町を経由して藤岡市方面へ至る国道299号だったが、2004年に南牧村へ通じる全長3キロメートル超の湯の沢トンネルが開通したことにより、下仁田町や上信越自動車道へのアクセスが大きく改善された。これにともない、生活行動圏も藤岡市方面から富岡市方面へと移行している。

現在、村では下仁田町を経由して富岡市まで乗合タクシーを1日4便運行しており、通院・通学の手段として活用されている（年間の財政支出は1,760万円：2024年度決算）。村内には小学校・中学校が各1校あるのみで高校は存在しないが、乗合タクシーを利用することで富岡市内の高校への通学が可能となっている。

図表1 上野村位置図



出所：Map-it (C)群馬県図をもとに作成

(2) 村政の沿革

上野村は、1889年の町村制施行以来、一度も合併を経験していない自治体である。

現在の村の基礎を築いたのは、10期40年にわたり村政を担った黒澤丈夫元村長である。海軍兵学校出身という経歴を持つ黒澤氏は、帰郷後に村長に就任し、「健康水準の高い村」「道徳水準の高い村」「知的水準の高い村」「経済的に豊かな村」という4つの柱を掲げ、後述するような村の基盤形成に尽力した。この「黒澤丈夫イズム」は現在にも継承されている。また、黒澤氏は山村振興連盟の副会長を30年以上にわたって務めるなど全国的な活動にも尽力し、1995年から4年間は全国町村会会長を務めた（藤井2013）。

村は、2000年前後に東京電力神流川揚水発電所の建設により、一時的な人口増加と税収増を経験した。工事は1995年からおよそ10年かけて行われ、工事関係者の流入により、2000年国勢調査人口は一時的に大きく増加した。固定資産税を中心とするダム発電施設関連の税収により、2006年度から不交付団体となったが、減価償却の進行にともなう固定資産税収の減少により、2015年度以降は再び交付団体となっている。とはいえ、現在も財政力指数は比較的高い

水準で推移しており（2023年度は0.79）、後述するように、財政力指数基準により、現行の過疎法（2021年～）からは過疎地域指定から外れている。

（3）人口動態

上野村の人口は、前述のとおり発電所工事関係にともない一時的に大きな増減が生じた時期はあったものの、長期的には減少傾向にある。2020年国勢調査では1,128人だったが、2025年12月1日現在の住民基本台帳人口は987人（507世帯）となり、1,000人を下回っている。

一方、近年の動向を隣接する神流町・南牧村と比較すると、上野村では人口減少や高齢化の進行が相対的に抑制されている（図表2）。この背景としては、後述する移住・定住施策が効を奏している可能性が指摘される。高齢化率も2020年国勢調査時点で45.9%と、隣接する神流町（61.5%）、南牧村（65.2%）と比べて低い水準にとどまっている。さ

らに、高齢者人口の絶対数も、2010年の651人をピークに減少に転じ、2020年には518人まで減少している。

3. 調査結果

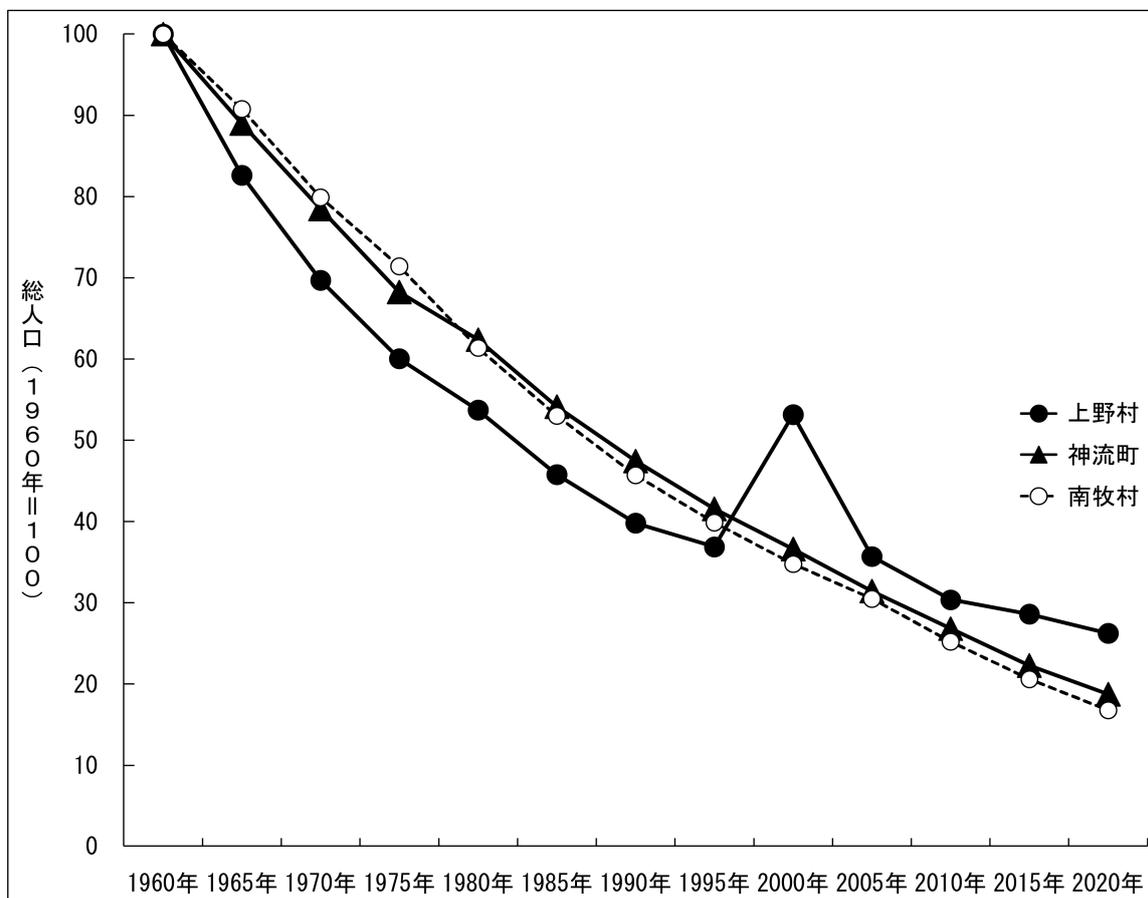
（1）村独自の施策

上野村の村独自施策は、個別には観光、福祉、エネルギー、移住と多岐にわたるが、いずれも「村が前面に立って雇用と生活基盤を確保する」という一貫した方針のもとで展開されている。本章では、こうした施策を雇用創出、家計支出の軽減、移住、福祉、脱炭素という観点から整理する。

① 村自らによる雇用創出

黒澤丈夫村長時代から、交通の不便さから企業誘致は困難であることを踏まえて、村が自ら雇用を生み出す形で産業創出を進めてきた。その基本的な考え方はいわば「直営主義」と呼ばれるものであり、

図表2 群馬県上野村・神流町・南牧村の人口推移



出所：国勢調査（各年）より筆者作成

村内で展開される事業の多くを、村または村が関与する事業体が担っている。これは、外部への資金流出を防ぎ、地域内で経済循環を成立させることを目的としたものである。

村にとって必要と判断される事業については、採算性を必ずしも最優先とせずに実施する方針がとられている。施設整備は村が担うため、事業運営において減価償却の負担を直接的には考慮していない。現在のところ、村の会計からの営業補助は行っており、その範囲で事業が継続できていれば、村としては問題ないとの認識である。一方で、今後の設備更新をいかに進めていくかが課題として認識されている。

村長によれば、これまで村が自ら産業を立ち上げ、一定程度軌道に乗った段階で第三セクターやJ A、あるいは独立自営へと移行させる方針で進めてきたという。しかし、必ずしもすべてが円滑に進んでいるわけではなく、例えばイノブタの生産については、村で着手した後にJ Aへ移管したものの、村直営に戻すこととなった経緯がある。村長は、村が展開している各種事業について、あらためて棚卸しを行うことも必要であるとの認識を示している。

これまで村が手がけてきた具体的な取り組みは、以下のとおりである。

まず観光分野では、1968年に村営の国民宿舎「やまびこ荘」を建設し、1994年には新たに宿泊施設「ヴィラせせらぎ」を整備した。加えて、吊り橋「スカイブリッジ」やフォレストアドベンチャー、日帰り温泉施設など、観光関連施設の整備を進めてきた。これらの施設は現在、第三セクターである株式会社上野振興公社によって運営されており、約40人の雇用を生み出している。

農林産物の加工・販売、いわゆる六次産業化についても、村直営または第三セクターを中心に展開されている。村直営事業としては、イノブタの生産のほか、後述する木質ペレット工場やバイオマス発電事業、蕎麦屋の運営などがあり、これらを合わせておよそ30人の雇用が創出されている。加えて、株式会社上野村きのこセンターは、椎茸の生産を手がけて年間約3億8千万円の売上を計上するとともに、51名の従業員を抱える、村内最大の雇用の受け皿と

なっている。

また、全国的にJ Aや森林組合の統合・再編が進む中であって、上野村ではJ Aおよび森林組合の双方が村単独で維持されており、村と一体的に連携しながら、村独自の地域経営を支えてきた。J A上野村は、信用・共済事業を行わず、経済事業に特化したJ Aとして村単独で存続しており、村特産の「十石みそ」の生産・販売を担うとともに、村から道の駅の指定管理ならびにガソリンスタンドの業務委託を受けている。また、上野村森林組合についても村単独での運営が維持されており、後述するバイオマス関連事業の一翼を担っている。

これらの第三セクターや協同組合等によって創出されている雇用は、合計でおおむね140人規模に及ぶ。また、これらの組織間では人事の相互乗り入れも行われており、村役場と株式会社上野振興公社、村役場と株式会社上野村きのこセンターとの間で、相互に出向人事が実施されている。

なお、後述する社会福祉協議会は約40人の職員を抱えており、これに村役場や診療所・保育所などの職員を加えると、村に関わる事業に従事する者は合計でおよそ240人に達する。これは、村の人口のおよそ4分の1に相当する規模である。

以上のように、上野村では、「直営主義」を基軸とした産業創出を通じて、雇用の受け皿を村内に確保してきた。この点は、人口規模が極めて小さい自治体において、定住政策と産業政策を一体的に展開してきた事例として位置づけることができる。

② 家計支出の軽減策

前述のとおり、上野村では村自らが雇用を創出する形で産業振興を進めてきたが、各事業において高額な給与を支払う余裕があるわけではない。そこで村では、所得の引き上げを目指すだけでなく、生活費そのものを抑制することによって生活を支えるという方針を打ち出している。すなわち、住宅、通信、水道、エネルギーといった生活基盤に関わるコストを引き下げること、実質的な可処分所得を高めることを重視している。

まず住宅分野では、村営住宅を約150世帯分整備しており、村民のおよそ4人に1人が入居している。

家賃は所得に応じて設定されているものの、最大でも月額6万円程度に抑えられている。なお、これらの村営住宅は、公営住宅に対する国庫補助制度は、整備時・運営時ともに制度上の制約が多いことから活用せず、村単独事業として整備・運営されている。

通信および水道分野においても、生活費の抑制が図られている。ブロードバンド通信については、村営のケーブルテレビ網を活用することで月額500円という低廉な料金で提供されている。また、水道料金も2か月で約1,200円と低く設定されている。

光熱費については、太陽光発電の導入により、電気代が単身世帯で月2,000円程度、その他の世帯でも月3,000円程度と、全国一般的な水準と比べて低く抑えられている。さらに、2025年7月からは、燃料費対策として、物価高騰対策交付金を活用し、村民に限って、村内唯一のガソリンスタンドを利用することを条件にガソリンを1リットル当たり20円引きで給油できる制度が導入されている⁽³⁾。

教育・子育て分野では、全国的な趨勢に先駆けて2011年度から学校給食費の無償化が実施されており、子育て世帯の家計負担軽減に寄与している。医療・健康分野においても、後述のように各種健診を無料で提供するなど、住民の自己負担を抑える施策が展開されている。

このように、上野村では雇用の確保による収入面の支援に加えて、生活費の抑制を通じた支出軽減策（坂本2017：163-168）を組み合わせることで、生活基盤の安定を図っている。後述するように、こうした取り組みは、村職員の村内定住にも一定程度寄与していると考えられる。

また、上野村の定住支援は、移住者に限定したのではなく、村民全体を対象としている点に特徴がある。村民全体を対象とした支出対策による定住支

援は、移住者に特化した支援策と比べ、従来からの住民との間に不必要な分断を生じさせるおそれが小さいと評価できる。

③ 移住対策

とはいえ、上野村が移住対策を全く行ってこなかったわけではない。地域おこし協力隊制度の前身ともいえる「緑のふるさと協力隊」⁽⁴⁾を、制度発足直後の1995年から受け入れてきた（藤井・後藤・野田・森田・山崎2016）⁽⁵⁾。2025年度までに49名を受け入れており、うち現在も9名が村内に居住している。

地域おこし協力隊については、2025年度までに約100名を受け入れており、うち44名が定住している。2025年度時点では18名の隊員が村内で活動しており、村が展開する各種振興事業に配置することで、事業運営に必要な人材の確保と定住促進を同時に図っている。

こうした取り組みの結果として、上野村では移住者が人口の約2割を占めるに至っている。近年は単身移住者の割合が高く、年代別では20代が最も多く、約4割に達している。一方で、子どもが中学校までは村内で生活するものの、高校進学を機に家族で村外へ転出する事例も少なくないという。

国立社会保障・人口問題研究所が2003年に示した将来人口推計では、2020年の上野村の人口は745人と見込まれていたが、実際の同年の国勢調査人口は1,128人と大幅に上回っており、村振興課によれば、これまでの移住・定住施策が一定の成果を上げてきたことを示すものとして受け止められている。

前項で紹介した定住施策を含め、上野村は、他自治体に先行して移住・定住施策を展開してきたが、現在では「地方創生」の名のもとに、多くの自治体

(3) 前述のように、このガソリンスタンドは、村が施設を所有し、JAに業務を委託する形で運営されている。

(4) 「緑のふるさと協力隊」は、NPO法人地球緑化センターが運営する、都市部の若者を農山村地域に1年間派遣する事業である。同事業では、市町村を受入窓口とし、隊員は毎月一定額の生活費（現在は月額5万5千円。住居および必要な生活備品は別途提供される）の支給を受けながら、地域の農林水産業、伝統芸能、地域行事などに携わり、農山村ならではの多様な活動に取り組んでいる。2025年までの32年間で延べ866名が参加し、その約4割が活動終了後も現地に定住している（地球緑化センターWebサイト<https://www.n-gec.org/activities/furusato.html>、2026年1月29日閲覧）。なお、「地域おこし協力隊」の制度設計にあたっては、本事業の取り組みが参照されている（椎川2010）。

(5) 朝日新聞2009年1月1日朝刊・群馬全県版・29面「（上州それから：1）「緑のふるさと協力隊」発足15年 ここに宝、見つけた」

が類似の支援策を競い合う状況にある。村が早くから実施してきた学校給食費無償化などの施策も、近年では一般化しつつある。村振興課へのヒアリングによれば、その結果として、移住施策における差別化が次第に困難になってきているとの認識が示された。

④ 福祉施策

上野村では、黒澤丈夫元村長が4つの柱の筆頭に掲げた「健康水準の高い村」を目指し、医療・福祉関連の基盤整備が早くから進められてきた。その中核となっているのが、各種医療・福祉施設を一体的に整備した「いこいの里」と呼ばれる拠点施設群である。福祉施設は、事実上村唯一の介護事業者である社会福祉協議会が運営している。さらに拠点内には村の保健福祉課も入居しており、医療・保健・福祉の連携体制が構築されている。

これら拠点施設群は段階的に整備されてきた。まず、1993年にへき地診療所が設置され、1994年にはデイサービスセンターとしてすこやかセンターが建設され、現在は介護予防事業等にも活用されている。1998年には総合福祉センター「いきいきセンター」が整備され、ここには役場の保健福祉課の執務室のほかリハビリ室が設けられている。2000年には、要介護状態になる前の高齢者が自立した生活を維持しつつ支え合いながら暮らすための高齢者集合住宅として生活福祉センターが整備された。さらに2009年

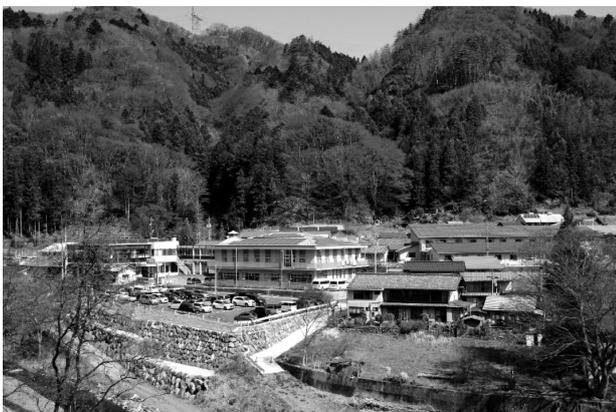


写真1 福祉施設を一体的に整備した「いこいの里」

にはデイサービスとグループホームが整備され、日常的な介護サービスや共同生活の場が提供されている。

また、上野村は予防医療の観点から、各種健診を無料で提供している。国民健康保険加入者を対象とする特定健康診査やがん検診などの各種検査は費用負担なしで受診できるほか、特定健診の結果に応じた保健指導についても無料で実施されている。また、国保加入者以外も含めて19～39歳を対象とした「ヤング健診」も無料で実施している。これらの無料健診の提供は、住民一人ひとりが健康管理に積極的に参加することを促すだけでなく、結果的に医療費の抑制や国民健康保険事業特別会計の安定化につながるという考え方に基づいて実施されている⁽⁶⁾。

そしてこれら一連の施策は、後述するように、保健福祉課と社会福祉協議会が緊密に連携しながら展開されている点に特徴がある。このように上野村では、医療・福祉・介護の各サービスを一体的に提供する体制を整備するとともに、予防に重点を置いた健康施策を展開してきた。これらの取り組みは、高齢化が進行する地域において、住民の生活の質を維持するとともに、長期的な医療費負担の抑制にも寄与していると評価できる。

⑤ 脱炭素関連事業

現在、上野村が最も力を入れている事業が、脱炭素関連事業である。これは、村内に豊富に存在する森林資源を最大限に活用することにより、環境負荷の低減を図ると同時に、村内経済循環の強化と雇用創出を目指すプロジェクトである。

具体的には、曲がりや大きな節を含むいわゆる「C材」や、製材工程で発生する端材・おが粉などをペレット工場で燃料用ペレットに加工している。製造されたペレットは、前述のきのこセンターに隣接するガス化発電施設で利用され、発電された電力は、きのこセンターの空調設備に供給されている。

年間を通じて椎茸を安定的に生産するためには、栽培室内の温度を一定に保つ必要があるが、そのた

(6) 当研究会オブザーバーの沼尾波子（東洋大学教授・弊所研究理事）が、調査結果をもとに上野村の予防医療に関する取り組みを紹介しているので、併せて参照されたい（沼尾2025）。



写真2 上野村きのこセンター
左端が写真3のガス化発電施設

写真3 ガス化発電施設



めの空調用電力の消費量は非常に大きい。この電力を、村内の森林資源由来のエネルギーで賄うことができれば、環境負荷を低減できるだけでなく、エネルギーコストの抑制を通じて、きのこセンターの経営安定にも寄与する。さらに、エネルギーの地産地消が実現することで、村全体の地域経営の観点からも大きな効果をもたらすという狙いである。

ペレットは、きのこセンターの発電用途にとどまらず、村内の宿泊施設や日帰り温泉施設、さらには一般家庭に設置されたペレットボイラーにおいても利用されている。

加えて、森林資源の活用にとどまらず、一般家庭や村営住宅、公共施設を対象に、太陽光発電設備や蓄電池の整備も進められている。これらの取り組みは、エネルギーの自給率向上と災害時のレジリエンス強化にも資するものであり、脱炭素と地域の持続可能性を両立させる施策として位置づけられている。

こうした意欲的な構想や取り組みが評価され、上野村は令和4（2022）年度に、群馬県内の自治体として初めて環境省の「脱炭素先行地域」に選定された。現在は、令和10（2028）年度を目標年度として、村全体のカーボンニュートラル化に向けた取り組みを進めている。

（2） 行政運営：限られた人的資源のもとでの組織運営

① 人事体制と人材確保

現在のの上野村役場の組織体制は、総務課・保健福祉課・振興課の3課体制を基本としており、これに出納室、議会事務局、教育委員会が加わっている。ただし、議会事務局については、専従職員は置かれておらず、事務局長1名体制で、総務課の総括係長が兼務している。

過去の組織体制を見ると、伊藤（2004）が報告した2003年時点では総務課・企画財政課・住民課・保健福祉課・経済課の5課体制がとられており、この体制は2009年まで継続していた。その後、2010年に総務課と住民課が統合されて総務住民課となり、さらに2014年以降は、現在の3課体制へと再編されている。なお、職員OBである現村長が入庁した当時は、税務課が独立しており、役場全体では6課体制であったという。このように、職員数の減少に対応しながら、組織の簡素化・集約化が段階的に進められてきたことがうかがえる。

職員数については、かつて現業職を含めて60名規模体制の時期もあったという。しかし現在は、総務課・保健福祉課・振興課の3課と教育委員会事務局を合わせても、正職員は24名にとどまる⁽⁷⁾。しかも、そのうち2名は育児休業中である。これに加え

(7) このほか、正職員1名が一般社団法人上野村産業情報センターへ出向中である。

て会計年度任用職員9名、再任用職員1名が3課および教育委員会事務局に配置されているものの、上野村の行政運営は、極めて限られた人的体制のもとで担われていると言える。

人口規模が小さい上野村では、住民との密接な人間関係が行政運営の前提となっている。ヒアリングによれば、住民の名前や家族構成、生活状況を把握することが、業務を進めるうえでの出発点であるとの認識が共有されている。ただし、こうした関係性は、住民サービスにおけるきめ細かな対応を可能にする一方で、職員にとっては業務と生活の境界が曖昧になりやすい側面も併せ持っている。なお、課長級への昇格年齢はおおむね48～49歳が多いが、46歳で昇格した例もみられる。

人事運営上の最大の課題は、職員の採用と人材育成である。村長によれば、上野村の行政業務は分野横断的であり、一人前として一通りの業務を担えるようになるまでには、おおよそ10年程度を要するという。そのため、将来を見据えた若手人材の継続的な確保が不可欠だが、実際には採用への応募者は極めて少ない状況が続いている。年齢要件の上限を30歳から35歳へと引き上げるなどの工夫がなされているものの、十分な応募増にはつながっていない。また、時間外勤務や休日勤務が少なくないことから、村民の間にも「役場職員は大変である」という認識が広がっており、こうしたイメージが採用難を助長している側面も指摘されている。

さらにこうした中で、近年は育児休業を取得する職員が複数名ある状況が続いている。育児休業そのものは当然の権利であるし、少子化に悩む村にとっては喜ばしいことだが、少人数ゆえ代替要員の確保が容易でない中で、人事のやりくりを悩ませることが多いという。

なお、こうした状況を補完する取り組みとして、地域活性化起業者制度を活用し、現在は日本航空から職員派遣を受け入れ、政策推進室長を担ってもらっている。なお、過去2年間は同様にサントリーから派遣職員を受け入れていたという。

他方、職員の約半数は村外出身者であるにもかかわらず、会計年度任用職員1名を除き、全員が村内に居住しており、災害時の即応性や、前述のような

住民とのコミュニケーションといった点で大きな強みとなっている。近隣する町村では職員の多くが町村外から通勤しているケースが少なくないとのことであり、これは上野村の顕著な特徴の一つと言えよう。こうした職員の村内定住は、前述のとおり、移住者に限定せず村民全体を対象としてきた定住政策の効果の一端を示すものと考えられ、注目される。

② 意思決定体制

上野村の行政運営上の主要な判断は、村長を中心に、3課長、教育長、教育委員会事務局長、議会事務局長、産業情報センター事務局長、政策推進室長の計9名で構成される幹部会議において行われている。

意思決定のあり方としては、トップダウン型の色彩が強い。職員からの政策提案は必ずしも多くなく、その背景には、前述のとおり、限られた人員体制のもとで日常業務に追われ、新規施策の企画や検討にまで十分な時間と余力を割くことが難しいという実情があるという。一方で、村長自身が外部事例の視察や情報収集を積極的に行い、それを踏まえて施策の構想・立案を主導する役割を担っている。

一方で、こうしたトップダウン型の意思決定が、必ずしも集中的かつ一方的に行われているわけではない。村の方針や施策の方向性については、地区懇談会の開催や、村営ケーブルテレビを通じた情報発信（議会中継を含む）を通じて、住民に対して比較的丁寧に共有されている。人口規模が小さいことから、行政と住民の距離が近く、村全体の状況や施策の全体像を把握しやすいという条件も、こうした情報共有を可能にしている。

その結果、上野村では、意思決定のスピードを確保しつつ、一定の住民理解と合意形成を得やすい環境が形成されていると考えられる。小規模自治体において、このような意思決定と合意形成の組み合わせは、制度的な理想形であるかどうかはともかくとして、小規模性を活かした現実的な運営モデルとして位置づけることができよう。

③ 業務運営と知識継承

職員数が限られている上野村では、一人の職員が

税務、土木、福祉など複数分野の業務を横断的に担う必要がある。一方で、体系的な研修を受ける機会には必ずしも十分ではない。町村会が主催する研修には参加しているものの、県の研修センターによる合同研修は時間外扱いの自主参加とされており、職員の参加は多くない。かつては県への職員出向も行われていたが、現在は職員数の制約から実施できておらず、県からの職員派遣も行われていない。村としては毎年、県に対して職員派遣の要望を行っているが、実現には至っていない。

こうした状況のもとで、上野村における職員の知識習得は、実務を通じた自主的な学習に大きく依存している。例えば土木分野では、図面の読み方などを実際の業務の中で自学自習的に身につけていくケースが多い。なお、かつては測量や設計書の作成まで職員が担っていたが、現在では建設技術センターや民間業者に委託している。

業務知識の継承については、簡単な引き継ぎ書が作成されるものの、同じ庁舎内のすぐそばに前任者がいることを前提とした、口頭や実地における伝達に大きく依存している。職員間の距離が近く、相互に補完し合う関係が形成されているため、日常的な知識共有は比較的円滑に行われている。この点は、小規模組織の特性を生かした対応と言えよう。

また、研修機会が限られている分、業務上の疑問点については、県への照会を通じて解決を図ることが多いという。照会に対して県の担当者は至極丁寧に対応してくれるとのことであり、職員にとって実務知識を補完する重要な学習機会となっている。

さらに、村長の出張に随行したり、脱炭素に取り組む自治体による協議会など、各種会合への出席にあわせて現地視察を行ったりすることも、実務理解や政策知識を深める機会として位置づけられ、村長から積極的に推奨されているという。

以上のように、上野村では、職員一人あたりの事務分掌が広く、求められる業務知識も多岐にわたる。そのすべてを体系的・網羅的に習得することには限界があり、実際には個々の職員の努力や県出先機関への照会を通じて逐次的な知識習得が行われている。

④ 個別課：保健福祉課

ここでは、個別課の状況として保健福祉課を取り上げ、その実態を詳述する。本調査では庁内の全課から聞き取りを行ったが、紙幅の制約から、本稿では保健福祉課に絞って紹介する。

まず、人事体制と業務の実態についてみる。保健福祉課は、役場庁舎ではなく、前述した「いこいの里」内の総合福祉センターに執務室を構えている。同センターには社会福祉協議会も同居しており、日常的に密接な連携をとりながら、保健・医療・福祉に関わる統合的な行政運営が行われている点が特徴である。

保健福祉課は職員10名で構成されているが、現在は保健師1名が育児休業中のため、実質9名体制である。内訳は、課長、係長のほか、専門職3名（保健師、看護師、栄養士各1名）、事務担当2名（国民健康保険・後期高齢者医療担当1名、介護保険・環境衛生事業兼務1名）、および事務補助2名である。なお、専門職のうち保健師および栄養士、ならびに事務補助2名は会計年度任用職員である。こうした少人数体制のもとで、看護師が診療所事務を兼ねるなど、1人の職員が複数の業務を担う体制となっている。

この中でも特に保健師の体制確保が課題となっている。本来、定員は3名とされているのだが、実際には正職員1名と会計年度任用職員1名の2名体制で動いており、さらに、前述のとおり現在は正職員が育児休業中であるため、実質的に会計年度任用職員1名が業務を担っている状況にある。予防接種、母子保健、介護予防といった幅広い業務を1人で担当しており、業務量は極めて多い。本来はもう1名の増員が望まれるが、給与水準の低さから応募者が少なく、村営住宅の整備など生活コストの低さを考慮しても、採用は容易ではないという。また、保健師は長期に定着しないことが課題であり、数年で退職する例が少なくないという。業務量の多さに加え、大学等で学んだ保健指導の理念と実務との乖離、あるいは将来的なキャリア形成の見通しを描きにくい点も、採用や定着の難しさにつながっているのではないかとのことだった。

なお、ごみ処理については、一部事務組合が所管

しており、村が直接管理する処理施設はない。ごみやし尿の収集・処理は民間業者に委託されている。

保健福祉課の業務は専門性が高いため、職員の異動スパンは比較的長く、かつては3年程度で異動していたが、近年は長期化する傾向にある。健診事業など現場対応で日中に外出が多い場合、事務作業は時間外に回らざるを得ず、補助金申請や各種報告書作成も多いため、残業が常態化しやすい。業務の切れ目が少なく、精神的な余裕を持ちにくい点も課題として挙げられた。

他方、小規模性を活かした取り組みとして特徴的なのが、全戸訪問とそれを基盤とした情報共有の仕組みである。社会福祉協議会のヘルパー4名が定期的に全戸訪問を実施し、必要に応じて保健師や看護師も訪問に加わる。訪問活動を通じて把握された住民の状況は、診療所医師を座長とし、保健師や看護師など保健福祉課の担当職員、社会福祉協議会職員、地域包括支援センター職員などが参加する地域ケア会議で共有され、対応方針が協議されている。このような全戸訪問と情報共有の積み重ねにより、職員やヘルパーの間では「村民全員の状況を把握している」という認識が形成されている。

以上のように、上野村の保健福祉課では、極めて限られた人員体制のもとで、幅広い専門業務を担わざるを得ないという厳しい条件を抱えながらも、小規模性を活かした顔の見える関係性と密接な情報共有を通じて、きめ細かな保健福祉行政を展開している。とりわけ、社会福祉協議会や診療所との日常的な連携により、村民一人ひとりの生活状況を把握し、早期対応につなげている点は、小規模自治体の特性がよく生かされている。

(3) 財政運営

本節では、財政の状況について触れたい。

前述のように、上野村の財政は、過疎債の活用に加え、2000年代以降は東京電力神流川揚水発電所に係る固定資産税収入に大きく支えられてきた。しかし、発電所関連の固定資産税は、減価償却の進行とともに年率約6%程度の割合で減少しており、将来的な財源確保が大きな課題となっている。2022年度決算時点における基金残高は約55億円と一定の水

準を保っているものの、その残高は減少傾向にある。

さらに、現行の過疎法施行下において財政力指数要件を満たさなくなったことから、上野村は過疎地域指定から外れ、過疎債の活用ができなくなった。特定市町村としての激変緩和措置も2026年度で終了する予定であり、繰越措置等を活用したとしても、2027年度までが限度であると見込まれている。その後は辺地債などの代替的な手段に頼らざるを得ないが、過疎債と同程度の規模や使い勝手は期待できない。例えば過疎対策のソフト事業として実施してきた小中学校へのALT配置（総額約3千万円）についても、過疎債が活用できなくなれば、単費による継続を余儀なくされることになる。過疎債が使えなくなることは財政運営上の大きな制約となり、過疎債を前提としてきたこれまでの財政運営からの転換に迫られている。

こうした中で、上野村は地方財政制度や補助事業に対して従前にもまして高い問題関心を払うことで対応しようとしている。村では、以前から、財政担当職員に限らず、村長や幹部職員は、国の補正予算や経済対策の動向に常に目を配り、積極的に情報収集を行っているそうである。国や財団による補助・助成メニューについても、村が取り組もうとしている事業に活用可能と見込まれるものは積極的に拾い上げ、「書ける人が申請書を書く」という姿勢で果敢に挑戦している。村長が「制度をいかに柔軟に使いこなすかが上野村のスタイルである」と述べるように、制度の趣旨や運用を的確に読み取り、村の実情に即して活用する能力が、厳しい人事・財政条件のもとにある同村の行財政運営を下支えしていると評価できよう。

(4) 県や周辺市町村との連携

最後に、他の自治体との連携による対応について確認しておく。

上野村は、従来から藤岡市を中心とする広域市町村圏に属しており、基本的にはこの枠組みの中で広域的な行政対応が図られてきた。消防事務やし尿処理をはじめとする広域行政一般については、藤岡市を中心とする一部事務組合（多野藤岡広域市町村圏振興整備組合）により担われているほか、公立藤岡

総合病院の運営についても、一部事務組合（多野藤岡医療事務市町村組合）の構成団体として関与している。

一方で、先述した生活圏の変化にともない、近年は下仁田町・富岡市方面とのつながりが強まっている。例えば、可燃ごみの焼却については、下仁田町・南牧村から構成される甘楽西部環境衛生施設組合に事務委託している。また、生活困窮者支援については、下仁田町の社会福祉協議会と連携しながら対応しているとのことである。

県の保健福祉関係の出先機関については、所管事務に応じて担当機関が分かれている。例えば、介護保険や生活保護に関する業務は富岡保健福祉事務所が、児童福祉、感染症予防、食品衛生等については藤岡保健福祉事務所が所管している。

県からのフォローアップのあり方については前述のとおりである。県からの職員派遣は行われていないものの、県出先機関への問い合わせに対しては親身な対応がなされており、大きな支えとなっているという。また、生活保護分野では、担当者が定期的に村保健福祉課を訪問して情報共有や協議を行うなど、密接な連携体制が構築されている。

4. おわりに

以上の観察からは、小規模自治体について一般に指摘されるような少人数体制に典型的なさまざまな制約を抱えつつも、小規模自治体ならではの住民との近接性を活かし、顔の見えるきめ細かな行政運営が行われていることが確認できる。さらに、そうした行政手法が、行政単位や組織のコンパクトさを活かした、職員間や村内各機関間の密接かつ柔軟な連携、ならびに日常的な情報共有によって支えられていることも確認された。村長が言うところの「ス

モール・メリット」を活かした行政運営が、一定程度実現されていると評価できよう。

しかし一方で、このような行政運営は、小さな村であることを誇りとし、自己研鑽と村民への奉仕を心がけ、村のために踏ん張ってきた、いわば「プロ集団」としての村職員の個々の力量と献身的な努力に依存してきた側面も否定できない。その点、知識や意欲の継承という観点からは、課題も指摘されている。幹部からは、「現在の若い世代の職員は、以前に比べてハングリーさが薄れ、さっぱりしている」との声も聞かれ、外部にアンテナを張り、自ら学ぼうとする姿勢が必ずしも十分に引き継がれていないとの認識が示されている。職員数が限られているため、人事ローテーションを柔軟かつ戦略的に行うことが難しく、結果として職員ごとの経験や意欲の偏在が生じやすい構造にある点も事実である。

本来であれば、これらの点も含め、より射程を広げたいと踏み込んだ分析と考察を行うべきであるが、本稿では、小規模自治体の一事例として上野村の行政運営の輪郭を描くことにとどめたい。

一口に小規模自治体と言っても、その実態は多様であり、行政運営のスタイルや住民との関係性は自治体ごとに大きく異なる。離島や山間部といった地勢条件、周辺自治体との位置関係など、地理的要因によっても状況は左右されるだろう。上野村のみの調査を通じて一般的な小規模自治体像を描くことには限界があり、現段階で総括的な小規模自治体論を提示することには慎重であるべきであると考えた。

今後は、アンケート調査や他自治体への現地調査などを通じて調査研究をさらに進め、比較の視点を加えながら、より実証的で厚みと広がりのある分析へと発展させていくことを期したい。

（おおすぎ さとる 東京都立大学教授・小規模自治体の持続可能性に関する研究会主査）

（さかもと まこと 地方自治総合研究所常任研究員）

キーワード：小規模自治体／持続可能性／行財政運営／行政組織／地域ガバナンス

【参考文献】

- 飯國芳明・上神貴佳（2024）『人口縮減・移動社会の地方自治——人はうごく、町をひらく』有斐閣
- 伊藤修一郎（2004）「町村役場の組織：ニセコ町、東村、上野村の比較事例研究」『群馬大学社会情報学部研究論集』11号、pp. 161-179
- 伊藤修一郎（2007）「自治体の組織構成——小規模町村組織を例に」『論叢現代文化・公共政策』Vol. 6、pp. 1-15
- 小泉和重（2016）「小規模山村自治体の地域振興と財政——ダム事業中止後の熊本県五木村を対象に——」『自治総研』452号、pp. 31-53
- 小泉和重（2017）「小規模町村の合併と産山村財政」『地方自治職員研修』50巻2号、pp. 18-20
- 小泉和重（2019）「平成合併後の小規模自治体の人口変化と財政」『自治総研』485号、pp. 1-21
- 小泉和重（2021）「平成合併後の地方財政——非合併小規模町村を対象に」『アドミニストレーション』熊本県立大学総合管理学会、28巻1号、pp. 24-64
- 後藤・安田記念東京都市研究所研究室（川手撰・小石川裕介・棚橋匡・和田武士・高屋大樹・田中暁子・倉地真太郎）（2017）「2016年度調査研究・中間報告：徳島県那賀町における『自治』の諸相（1）～（6）」『都市問題』108巻7-12号
- 坂本誠（2017）「第5章 自律と支え合いによる農村の再生——都市と農村の二項対立を越えて」神野直彦・井手英策・連合総合生活開発研究所編『「分かち合い」社会の構想——連帯と共助のために』岩波書店、pp. 139-170
- 椎川忍（2010）「地域と青年たちの美しい交流の実態」、農山村再生・若者白書2010編集委員会編『緑のふるさと協力隊 どこにもない学校——農山村再生・若者白書2010』農山漁村文化協会、p. 171
- 長野県地方自治研究センター（2020）『人口減少社会における自治のあり方——平成の市町村合併と広域連合——中間報告書』
- 長野県地方自治研究センター編、築山秀夫・古平浩・宮下聖史・中村明文著（2023）『ポストコロナの地域自治——豊かな地域社会とは何か』東京法令出版
- 沼尾波子（2025）「住民の暮らしと健康を守る——群馬県上野村の取り組み」『自治総研』565号
- 藤井浩（2013）『誇りについて——上野村長黒澤丈夫の遺訓』上毛新聞社
- 藤井真麻・後藤春彦・野田満・森田椋也・山崎義人（2016）「過疎山間地域における外部人材の受け入れ体制に関する研究：「緑のふるさと協力隊」を21年間継続する上野村での相互支援に着目して」『都市計画論文集』51巻3号、pp. 1168-1173
- 星野菜穂子（2014）「社会保障関係の地方単独事業——長野3町村の事例から」『自治総研』430号、pp. 45-74



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。

カスタマーハラスメントに対応する 法制度の動向

1 いわゆるカスハラ

カスタマーハラスメント（Customer Harassment、以下「カスハラ」という。）とは、顧客等からの暴行、脅迫、ひどい暴言、不当な要求等、社会通念上相当性を欠く言動によって、就業者の就業環境を害する行為を指す。本来、顧客等からのクレームは商品・サービスや接客態度などに対する不満を表明するものであり、それ自体が直ちに問題となるものではない。しかしながら、クレームの中には、過剰な要求がなされたり、要求を実現するための手段・態様として社会通念上不相当な言動が含まれたりする場合があります。さらにそれが就業者に過度な精神的負担を与えるときには、当該クレームがカスハラに該当する可能性がある。

近年、国、地方自治体（以下「自治体」という。）及び民間事業者など各種の主体による調査を通じて、カスハラの発生が広範に確認されており、また、カスハラによる就業者の日常業務の停滞や業務効率の低下などが指摘されている。

カスハラの防止は、国及び自治体の政策課題の1つとなっている。本稿では、カスハラに対応する法制度の最新動向を明らかにするため、法律が定めるカスハラ対策と自治体の条例が定めるものとに区分して整理する。なお、「就業者」という用語については、法律では「労働者」が用いられており、条例では主に「就業者」が用いられているが、「従業者」が使用されている例もある。本稿では、特に区別せ

ず、法律の規定を除き「就業者」に統一する。

2 法律が定めるカスハラ対策

2025年6月に、多様な労働者が活躍できる就業環境の整備を図るため、「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」（いわゆる労働施策総合推進法）の一部改正が公布された。同法は、2026年10月に施行される見通しである。

法改正においては、カスハラを、①職場において行われる顧客、取引の相手方、施設の利用者その他の当該事業主の行う事業に関係を有する者の言動であって、②その雇用する労働者が従事する業務の性質その他の事情に照らして社会通念上許容される範囲を超えたものにより、③当該労働者の就業環境を害すること、と定義している。法改正は、事業主に対し、相談体制の整備等、雇用管理上必要な措置を講ずる義務を課している（33条1項）。また、カスハラに起因する問題について、国、事業主、労働者及び顧客等の各主体の責務を明確化している。すなわち、国の責務として、カスハラ等を行ってはならないことについて国民の規範意識を醸成するための啓発活動を行うこと（34条1項）、事業主の責務として、自らの就業者又は自らが顧客等としてカスハラを行わないよう必要な措置を講ずること（同条2項、3項）、労働者の責務として、自らが顧客等としてカスハラを行わないよう注意を払うこと（同条4項）、顧客等の責務として、労働者に対する言動が当該労働者の就業環境を害することのないよう注意を払うこと（同条5項）が定められている。もともと、法改正は主として事業主による雇用管理措置

を中心とするものであり、罰則の導入等を含め、カスハラが具体的に発生した場合における行為者たる顧客等に対する直接の対応措置は設けられていない。

3 自治体におけるカスハラ防止条例の制定状況と その内容

(1) 制定状況

自治体においては、カスハラ防止条例の整備が、国における法制度の整備に先行して進められている。東京都においては、2024年10月に全国で初めてカスハラ防止条例が成立し、2025年5月に施行された。一般財団法人地方自治研究機構の公式ウェブサイト (https://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/162_customer_harassment.htm) に掲載されている「カスタマーハラスメントの防止を目的とする条例」によれば、2025年12月23日時点で、12の自治体がカスハラ防止を目的とする条例を制定している。具体的には、東京都、北海道、三重県桑名市、群馬県、群馬県嬬恋村、群馬県中之条町、愛知県、静岡県、静岡県長泉町、茨城県城里町、島根県美郷町及び埼玉県である。

自治体におけるカスハラ防止条例の名称は、いずれも「〇〇カスタマーハラスメント防止条例」（以下「〇〇条例」という。）とされている。その内容は主として、目的、定義、基本理念、自治体の責務、事業者の責務、就業者の責務、顧客等の責務、対策の措置について規定されている。以下では、それを詳しく見てみよう。

(2) 条例の内容

ア 目的

条例の目的としては、概ね、①住民生活の向上、②社会経済の健全な発展、の2つが見られる。例えば、愛知県条例は、「県民生活の向上及び本県産業の持続的な発展に寄与すること」（1条）を目的としている。城里町条例は、「豊かで安心した町民生活の充実と町の経済活動の健全な発展に資すること」（1条）を目的としている。他方で、静岡県条例及び埼玉県条例においては、「持続可能な社会の実現」が目的として掲げられている。これらの条例における持続可能な社会の実現は、安全・安心な労働環境

の整備を通じた経済の持続可能性の確保、及びカスハラ防止を通じた社会関係の安定、いわゆる社会の持続可能性の確保という2つの側面から理解することができる。

イ 定義

定義においては、事業者、就業者、顧客等、カスハラについて、用語の意義が定められている。「事業者」については、広義に定義されており、すなわち民間企業のみならず、国や地方公共団体が含まれる条例が複数ある。例えば、中之条町条例は、事業者を「町内で事業（非営利目的の活動を含む。）を行う法人その他の団体（国や地方公共団体を含む。）又は個人をいう」（2条1号）と定義している。北海道条例は、事業者を「顧客等に物品又は役務を提供する事業（非営利を含む。）を行う法人その他の団体（国や地方公共団体の機関を含む）又は個人をいう」（2条2項）と定義している。

「就業者」についても、広義に定義している条例がある。すなわち、「事業者の行う事業に係る業務に従事する者」に限らず、静岡県条例2条2号及び群馬県条例2条2号において定められているように、「事業者の事業に関連し、県外でその業務に従事する者を含む」、また、城里町条例2条2号及び中之条町条例2条2号において定められているように「顧客等と直接の契約関係にあるか否かを問わず、事業者の役員若しくは使用人その他の従業者又は個人」を含むと幅広く定義している条例も見られる。

「顧客等」については、桑名市条例2条3号のように「事業者等がその商品、製品、サービス等を提供する相手方」と定義している条例がある。さらに、群馬県条例2条3号及び埼玉県条例2条2号のように、今後、その「提供を受ける可能性がある者」を含めている例も見られる。このように、「顧客等」の範囲を現在の取引関係にある者に限らず、将来提供を受ける可能性がある者にまで拡張する場合、時間的・人的範囲のいずれにおいても極めて広範な概念設定となる。

また、「カスハラ」の定義については、前述した労働施策総合推進法の規定とほぼ同様に、①顧客、取引先、施設利用者その他の利害関係者が行うこと、

②社会通念上許容される範囲を超えた言動によること、③就業者の就業環境を害することとしている。

ウ 基本理念

ほとんどの条例においては、基本理念として、カスハラが就業者の心身又は就業環境を害する行為として社会全体でその防止を図らなければならないという認識が確認され、カスハラ防止にあたり、就業者と顧客等が対等の立場において相互に尊重する旨が確立されている。

また、カスハラ防止にあたり、顧客等の要望の申出や権利が侵害されないことを、基本理念として明記する条例がある。例えば、中之条町条例3条3項は、「カスタマーハラスメントの防止対策は、顧客等の要望の申出や権利が不当に妨げられることのないよう配慮しなければならない」と定めている。さらに、それを条例の適用上の注意として明記する条例もある。例えば、群馬県条例4条は、「この条例の適用に当たっては、顧客等の権利を不当に侵害しないよう留意しなければならない」と定めている。

エ 自治体の責務、事業者の責務、就業者の責務、顧客等の責務

自治体の責務、事業者の責務、就業者の責務、顧客等の責務については、それぞれ詳細な規定が制定されている。「自治体の責務」として、主に、①カスハラ対策の実施、②事業者及び就業者への啓発及び情報提供、③国、その他の関係機関との連携が定められている。

「事業者の責務」としては、主に2つの内容が定められている。すなわち、①カスハラを受けた就業者の保護に関する体制の整備、②自治体を実施するカスハラ防止施策への協力である。そのほか、静岡県条例7条3項のように、自らの就業者が顧客等としてカスハラを行わないよう必要な措置を講ずる努力義務を規定する例がある。また、愛知県条例6条5項のように、カスハラ防止に関して、他の事業者から協力を求められたときの協力を努力義務として規定する例もある。

「就業者の責務」について、条例においては特に規定が設けられていない場合があるが、規定が設け

られている場合に、主に①カスハラ防止に関する取組みに協力する努力義務、②カスハラ防止に資する行動をとるようにする努力義務がある。また、カスハラ防止に資する行動は何を指すのかについて、例えば、「顧客等の意見を聞くこと」（群馬県条例8条1項）や「自らの言動によりカスタマーハラスメントを生じさせないように、注意を払わなければならない」（嬭恋村条例7条）とすることが見られる。

「顧客等の責務」については、主に3つある。①カスハラ防止に関する取組みに協力する努力義務のほか、②カスハラに係る問題に対する関心と理解を深め、就業者に対する言動に必要な注意を払うこと、③カスハラ禁止が定められている。

また、カスハラ禁止に関する規定を顧客等の責務として位置付けている条例のほかに、カスハラ主体が「顧客」ではなく、「何人も」となっている条例もある。例えば、東京都条例4条は、何人も、あらゆる場において、カスハラを行ってはならないと定めている。

オ 対策の措置

いくつかの条例においては、カスハラ防止対策が具体的に提示されている。その内容は自治体によって異なるが、主として、①カスハラ防止に関する指針の策定、②カスハラ防止に係る支援の事業等に関する情報の提供、③カスハラ防止に資する行動に関する啓発及び教育、④カスハラ防止に関する相談及び助言が見られる。これ以外、例えば北海道条例においては、カスハラ防止に係る取組みに関する人材の育成等についての規定（12条）がある。埼玉県条例においては、県は事業者等が行うカスハラ防止に関する取組みについて、優良であると認める場合には、表彰その他の必要な措置を講ずるもの（13条）と定められている。

このように、自治体におけるカスハラ防止条例は、就業者の就業環境を守るという目的にとどまらず、地域住民の生活向上や地域経済の発展といった、より広範な目的を掲げている。これらの目的を達成するため、自治体、事業者、就業者及び顧客等のそれぞれについて責務を定めている。また、カスハラ防

止対策として、啓発・支援・相談体制の整備を中心とするソフトロー的手法を基調としつつ、自治体ごとに多様な内容を有している。もっとも、前述した労働施策総合推進法と同様に、罰則の導入等を含め、カスハラが具体的に発生した場合における行為者たる顧客等に対する直接の対応措置は、条例において設けられていない。

4 三重県桑名市におけるカスハラ対策委員会と確定・認定の仕組み

12の自治体におけるカスハラ条例について整理・検討した結果、ほぼすべての条例において、自治体はカスハラ防止の過程で、住民への啓発や事業主への情報提供など、いわば後方支援的な役割を果たしているといえる。これに対し、桑名市条例は、カスハラ対応において一歩踏み込み、設置したカスハラ対策委員会（以下「委員会」という。）を通じて、自らカスハラの確認及び認定を行う仕組みを採用している。これは、カスハラ対策の試みとして注目し、今後の制度設計にとって参考となりうるものである。以下では、桑名市の仕組みを紹介した上で、若干の検討を加える。

桑名市において、就業者又は事業者等は、その顧客の言動がカスハラに該当すると考えられる事案が発生したときは、市長に対し、確認又は認定を求めることができる（そうした就業者又は事業者等を以下「請求者」という。）。なお、確認とは、当該行為者を特定することなく当該言動がカスハラに該当すると判断することをいい、認定とは、当該行為者を特定した上で当該言動がカスハラに該当すると判断することをいう（桑名市条例8条1項）。市長は、確認又は認定の請求を受けた場合に、条例7条1項に基づき設置した委員会に諮問しなければならない（同条2項）。委員会は、調査審議の上、その結果を市長に答申する（同条3項）。市長は、答申を受けたときは、確認又は認定を行うか否かを決定し、その旨を請求者に報告する（同条5項）。また、認定については、委員会は、調査審議の際に、行為者の意見を聴取するものとされている（同条4項）。市長は、確認又は認定を行ったときは、当該事案の概要を公表する（9条1項1号）。また、認定した

場合には、行為者に対して警告を行う（同項2号）。さらに、市長は、警告を行ったにもかかわらず状況の改善が不十分であると認めるときは、氏名その他の当該行為者を特定することができる情報を公表することができる。もっとも、この場合に、市長は、当該行為者に意見を述べる機会を付与するとともに、委員会の意見を聴かなければならない（同条2項）。

2026年2月24日時点で、桑名市の公式ウェブサイト（<https://www.city.kuwana.lg.jp/shoko/shigoto/cusharaboshi/gaiyokohyo.html>）において、公表されているカスハラ案件が2件（運輸業関係1件及び医療関係1件）あり、いずれも認定に関する案件である。公表されている内容は、①事案発生の時期、②請求者の業種、③カスハラに該当する行為者の言動、④認定を行った理由、⑤警告書が発出された時期及び内容である。

もっとも、条例においては、市長は、認定事案の概要を公表し、行為者に対して警告を行った後も、その状況の改善が不十分であると認める場合には、さらに氏名等行為者を特定し得る情報を公表することができることとされている。この場合には、認定にあたり行為者の意見聴取を行うことや、委員会の関与を経ることが制度上予定されており、一定の事前手続的配慮が図られていると評価することができる。

しかしながら、行為者を特定し得る情報の公表は、個人の名誉・信用を毀損し、大きな社会的制裁効果を及ぼすおそれがある。さらに、情報流通の特質に鑑み、一度公表された情報によるダメージは、事後的に回復することが困難である。そのため、自治体は、公表に伴い生じ得る結果について十分に配慮し、慎重な運用を行うことが求められるとともに、条例で定められた「状況の改善が不十分である」ことを判断する基準の明示や、条例運用の透明性の確保については、なお検討する余地がある。

本稿では、カスハラに対応する法制度の動向を整理し、若干の検討を加えた。法律の施行に伴い、自治体における条例整備の動きがさらに広がることが見込まれる。カスハラ防止の過程における法制度の整備及びその運用については、今後の動向が注目される。

【主な記事・資料】

- ・「カスハラとは？ 法改正により義務化されるカスハラ対策の内容やカスハラ加害者とならないためのポイントをご紹介」〔政府広報オンライン 2025/10/07〕
- ・「カスハラ対策、2026年10月に義務化 厚生労働省が方針表明」〔日本経済新聞 2025/11/17〕
- ・「カスハラを受けた経験ある公務員が半数近くに — 労働組合調査 —」〔日テレNEWS 2025/12/01〕
- ・「公務員7万人回答『カスハラ』半数が被害、4割が健康に影響 議員からの要求、暴行、ネット中傷も… “過酷な実態” 明らかに」〔弁護士JPニュース 2025/12/02〕
- ・「労働施策総合推進法 一部改正でハラスメント対策強化」〔政府広報オンライン 2025/10/07〕
- ・「カスハラ対策、企業が本腰 迷惑行為に『対処手順』、録音機も」〔時事通信 2026/01/09〕
- ・「『後ろからぶち殴っちゃってもいいぐらいだよ』、町職員を脅すカスハラで元運転手に有罪判決…地裁支部『脅迫行為は一方的かつ執拗で悪質』」〔読売新聞オンライン 2026/01/09〕
- ・総務省自治行政局公務員部公務員課女性活躍・人材活用推進室「地方公共団体における各種ハラスメントに関する職員アンケート調査」（2025年4月）
- ・長野県産業労働部労働雇用課「令和6年度長野県カスタマーハラスメント実態調査結果報告書」（2025年3月）
- ・日本自治体労働組合総連合賃金権利局「カスタマーハラスメント調査結果」（2025年11月）
- ・株式会社帝国データバンク情報統括部「カスハラ、直近1年で企業の15.7%が被害『あり』 — 対個人取り引きの『小売』で3社に1社が経験 —」（2024年7月23日）
- ・一般財団法人地方自治研究機構「カスタマーハラスメントに関する条例」（2025年12月24日更新）
- ・「東京都、全国初のカスハラ防止条例成立 25年4月施行」〔日本経済新聞 2024/10/04〕
- ・「理不尽なカスハラ被害を防げ 各地で条例施行、氏名公表する自治体も」〔朝日新聞 2025/04/01〕
- ・「『大声で威圧』『土下座強要』はカスハラ…厚労省が対策指針案、該当例を明示」〔読売新聞オンライン 2026/01/21〕
- ・「全国初、『警告後もカスハラ継続』なら氏名公表…三重・桑名市でカスハラ防止条例施行」〔読売新聞オンライン 2025/04/02〕
- ・「カスハラを初認定、三重・桑名 運輸業者に暴言、弁償金を過大請求」〔朝日新聞 2025/07/02〕
- ・「全国初“カスハラ条例”の三重・桑名市 入院患者の行為を2件目として認定 看護師に治療費の肩代わり要求」〔名古屋テレビ 2025/12/12〕

（汪 穎 地方自治総合研究所常任研究員）

今月の研究会

(2026年1月20日－2月19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：2026年1月26日（月）16：00－18：00

於：自治総研会議室

出席者(敬称略)：星野菜穂子（地方財政審議会）／
宮崎雅人（埼玉大学）／Joseph Drew
（ニューイングランド大学客員教授・ゲストスピーカー）

自治総研：飛田博史（副所長・事務局）／其田茂樹
（事務局）

概要：Joseph Drew（ニューイングランド大学客員教授）による「オーストラリアの政府間補助金」について

次回開催予定：2026年3月2日（月）

(2) 地方財政研究会

開催日時：2026年2月5日（木）14：00－16：30

於：自治総研会議室・オンライン併用

出席者(敬称略)：星野泉（主査・明治大学）／
兼村高文（NPO法人市民ガバナンスネットワーク）／中村稔彦（長野県立大学）／
町田俊彦（専修大学名誉教授）／横山純一
（北海学園大学名誉教授）／沼尾波子（東洋大学・研究理事）

自治総研：飛田博史（副所長・事務局）／其田茂樹
（事務局）／汪穎／中畷いづみ

概要：町田俊彦委員・星野泉主査・兼村高文委員報告「新年度予算分析」

次回開催予定：2026年3月23日（月）

(3) 地方自治判例動向研究会

次回開催予定：2026年3月13日（金）

(4) 小規模自治体の持続可能性に関する研究会

次回開催予定：2026年3月23日（月）

(5) 新地方自治研究プラットフォーム

次回開催予定：2026年4月10日（金）

(6) 地方公務員法コンメンタール作成プロジェクト

開催日時：2026年1月30日（金）18：00－20：00

於：自治総研会議室

出席者(敬称略)：田村達久（主査・早稲田大学）／
清水敏（早稲田大学）／島田陽一（早稲田大学）／上田貴子（法律相談所）／小川正
（法律相談所）／岡田俊宏（法律相談所）

自治総研：汪穎（事務局）／中畷いづみ

概要：小川正委員報告「2024年8月以降の地方公務員関係労働事件の裁判例について」

次回開催予定：2026年4月24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：2026年3月27日（金）

(8) 地方自治体のAI運用に関する研究会

次回開催予定：2026年3月24日（火）

◎2026年度地方財政セミナー

自治体議員連合・全日本自治団体労働組合主催

開催日時：2026年2月10日（火）11：00－17：00

於：東京・全電通労働会館／オンライン併用

参加者：164名／312名（オンライン参加者含む）

プログラム：

・記念講演「人口減少時代、国と地方の財政の新たな

- な役割分担を考える」
- 沼尾波子・東洋大学教授（自治総研研究理事）
- ・主催者挨拶：自治労本部／自治体議員連合
- ・「令和8年度地方財政の姿」
- 神門純一・総務省自治財政局財政課長
- ・「自治体財政は危機？ — 名張市の行革プランを事例として財政を診る」
- 飛田博史・自治総研副所長
- ・「2026年度地方財政対策の分析とまとめ」
- 其田茂樹・自治総研常任研究員

自治総研ブックレット30 刊行のお知らせ



自治総研ブックレット30
**2024年改正地方自治法は
 地方自治をどう変えるのか**

飛田博史・坪井ゆづる〔編〕

定価1,650円（本体1,500円） 公人の友社

A5判104頁並製2026年3月17日刊

第38回自治総研セミナー（2025年12月13日開催）の講演・議論を収録。質疑、追加調査結果も加えて充実した内容です。

- 〔基調報告〕 2024年改正地方自治法の論点
 小原隆治（早稲田大学教授・地方自治総合研究所研究理事）
- 〔調査報告〕 指定地域共同活動団体の概要と動向1
 坂本 誠（地方自治総合研究所研究員）
- 指定地域共同活動団体の概要と動向2
 其田茂樹（地方自治総合研究所研究員）
- セミナー後の追加調査 制度を求める現場 真庭市の場合 坂本 誠
- 〔パネルディスカッション〕 2024年改正地方自治法は地方自治をどう変えるのか
 「指定地域共同活動団体制度」法制化のどこが問題か—強制された「自発性」
 今井 照（地方自治総合研究所特任研究員）
- 「指定地域共同活動団体制度」に関する私見
 嶋田暁文（九州大学大学院法学研究院教授）
- 地域の自治はどこに向かうのか—制度化の進行と〈新しい公共〉の現在地
 坂本 誠
- <司会> 坪井ゆづる（地方自治総合研究所客員研究員）

お近くの書店、ネット書店からご注文ください（下記HPからもアクセスできます）

<https://koujinnotomo.com/index2.html>

書店様は下記部分を FAX 03-3811-5795 してください

書店印	冊 ご注文冊数	発行所 公人の友社 TEL 03 (3811) 5701	編著 飛田博史・坪井ゆづる	定価 1,650円 (本体 1,500円) +税 10%)
		自治総研ブックレット30 2024年改正地方自治法は地方自治を どう変えるのか		
ISBN978-4-87555-934-4 C3030 ¥1500E				



BOOK REPORT 受贈図書等紹介



自治力の飛翔 次代を担う自治体職員へ

北村喜宣 著
2026年2月
第一法規
2,000円＋税

著者が国家のガバナンスにおける日本国憲法「第8章（地方自治）の復権」を企図したものと位置づける2000年分権改革。改革の成果の定着には、時間を要するとともに、「国と自治体の適切な役割分担関係」をさぐりながら、自治体が法律をどのように適用していくのかが問われる。「法律の範囲内」をどう解釈して適用するのか、条例制定の要否も含めて自治体の対応は様々であるという。

本書は、「住民福祉の向上を目指してなさ

れる施策をサポートする法理論・法実践」である「政策法務」という自治体にとって重要かつ基本的なテーマを読みやすいタッチで語る39本のコラムから成る。

§10「ある破棄差戻判決の含意——宮古島市水道事業供給条例事件」、§23「だって国が言ったから——違法解釈の拡大再生産」、§37「指定をしない自由はあるか？——空家法の空家等管理活用支援法人制度」など、興味深い内容が並ぶ。

行政手続法のコンプライアンス確保を目的とする「行政ドック」を自治体に広げ（第4章 行政ドックと政策法務）、政策法務の考え方を踏まえた「政策法務ism」の活動を行う「政策法務ist」を増やしたい（§1「政策法務ist宣言——次代を担う自治体職員へ」）という著者の想いが詰まっている。



BOOK REPORT 受贈図書等紹介



財政危機のカルテ 漂流する「貧困大国」 再生のために

鶴田廣巳 編著
川瀬光義・横山壽一・
川瀬憲子・松本朗 著
2026年2月
かもがわ出版
2,500円＋税

高市政権は「責任ある積極財政」を標榜しているが、日本の債務残高は主要国で最も高い水準である。現役世代の社会保障費負担が重いとの主張もある一方で、日本の貧困率はG7で最高、高齢化率も世界で最も高く、社会保障制度の持続可能性が不安視される。財政研究者がそうした社会の状況を分析し、処方箋を提起したのが本書である。

「第3章「全世代型社会保障」は生活危機を救うか」では、少子化を止めることのでき

ない「こども未来戦略」の問題点を指摘し、高齢者に負担を強いる「全世代型改革」からの転換を提起する。

「第4章 税と社会保険料をどう改めればいいのか」では、所得税・法人税・消費税の問題点と年金・医療保険・介護保険の課題を整理し、税のあり方、社会保険料のあり方の改革を提起する。

「第5章 地方自治と地方財政をどう再生させるか」では、第二次分権改革が自治を弱めたのではないかと分析し、地方創生政策の弊害を指摘する。

物価高がさらに進めば、インフレ税で政府の債務負担は減るが、生活が苦しくなる。年金では暮らせない高齢者が増え、病院・介護施設の破綻が心配される。今、舵を切るべきではないかと本書は警鐘を鳴らす。

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685号 2026年2月

公益社団法人 北海道地方自治研究所

鋭角鈍角 フィンランドにおけるSOTE改革（保健医療福祉改革）と地方自治制度の大規模再編

北海学園大学名誉教授 横山 純一

2025（令和7）年度補正予算及び2026（令和8）年度地方財政対策のポイントと財政運営上の留意点

北海道大学教授 今井 太志

散射韻 「高市旋風」リベラル王国を席卷

物価高が自治体財政にも影を落とす — 2024（令和6）年度道内市町村決算の概要

北海道地方自治研究所研究員 高野 譲

とちぎ地方自治と住民 第635号 2026年2月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 生産性向上の先にあるもの～守るべき仕事と任せるべき仕事

栃木県自治研センター理事（栃木県高等学校教職員組合書記長） 水 沼 洋 和

安倍氏殺害無期判決を読んで

弁護士（元栃木市長） 鈴木 俊 美

カネは天下の廻りもの コメも天下の廻りもの

元宇都宮市職員 岡 勉

議会活動から見えるLRT駅西側延伸計画 — 拡大する事業費と将来負担、その検証は十分か

宇都宮市議会議員 保 坂 栄 次

地域短信 地域の防災力向上「自分の町は自分で守る」小山市防災士養成講座を受講して

小山市議会議員 直 井 一 博

地域短信 企業連携による就業・移住支援制度創設 — 足利市しごと・くらし応援パートナー企業登録

足利市議会議員 加 藤 正 一

自治権いばらき 第159号 2026年1月

公益社団法人 茨城県地方自治研究センター

地域コミュニティと町内会の未来 — 水戸市の事例から見た考察

水戸市議会議員 萩 谷 慎 一

連載 どうなる食・農・地域～農政記者から見た現状と課題

第14回「新基本計画・酪肉近・24年度農業白書」下 — 「農政の天地返し」農民の声届かず

農政ジャーナリスト・元日本農業新聞論説委員長 伊 本 克 宜

参考資料 令和6年度食料・農業・農村白書概要（令和7年5月 農林水産省）

自治研ちば 第49号 2026年2月

一般社団法人 千葉県地方自治研究センター

巻頭言 民主主義の根幹を問う — 選挙制度の行方と私たちの責任

衆議院議員 奥 野 総一郎

町長インタビュー 椿 等・神崎町長に聞く～小さな町の挑戦、発酵のまちづくり

(聞き手) 千葉県地方自治研究センター理事長 若 井 康 彦

(司会) 千葉県地方自治研究センター副理事長 佐 藤 晴 邦

(司会) 千葉県地方自治研究センター事務局長 横 田 義 之

シリーズ「持続可能な地域を創る」⑤ 長野県のメガソーラー規制条例の事例

千葉商科大学教授 田 中 信一郎

企画記事 米価を考える — 「農業なくして未来なし」の志を持って

株式会社米星取締役 川 邊 真 弓

市議会報告 投票率低下に歯止めをかける！ — 超党派の取組み／親子連れ投票／選挙時期の見直し

柏市議会議員 永山 ともひと

公共の担い手 開館30周年 軌跡を振り返り、未来へつなげる — 千葉市美術館の取組み

千葉市美術館館長 山 梨 絵美子

シリーズ千葉の地域紹介 栄町「水と緑に囲まれた田園都市」

栄町企画財政課企画広報班

新聞の切り抜き記事から 第60分冊 (2025年9月～12月)

研究員 井 原 慶 一

信州自治研 第408号 2026年2月

長野県地方自治研究センター

木曾の日本遺産の構成文化財と木曾の郷土史家が作成した構成文化財私案(1) (令和7年10月現在)

会員・塩尻市在住 楯 英 雄

「公共交通」プロジェクト研究、視察報告 — ローカル鉄道の存続、現在と未来

プロジェクト委員長・長野大学教授 古 平 浩

「地方公共交通のり・デザイン (前篇)」 — いかなる論理でとらえるか

長野県立大学教授 築 山 秀 夫

水面10

福山市立大学名誉教授 前 山 総一郎

市町村の出来事 (12・1月号広報より)

月刊「地方自治みえ」 第404号 2026年2月

三重県地方自治研究センター

地方自治体の人材確保と定着に向けた取組について～人口減少時代における地方自治体の人材確保と定着研究会より

三重県地方自治研究センター主任研究員 畑 克 典

地方自治京都フォーラム 第153号 2026年冬

特定非営利活動法人 京都地方自治総合研究所

京都地方自治総合研究所 特別講演会

「脳の健康を測るBHQとは? — 各年代でウェルビーイングを叶える新習慣」

京都大学経営管理大学院特命教授・(一社)ブレインインパクト理事長 山 川 義 徳

戦後80年 未来につなぐ平和憲法 憲法理念の実現をめざす「第62回護憲大会」レポート

日本の“平和”を考える

自治労京都府本部書記長 増 永 浩 子

第22回京都労使海外労働経済事情調査団に参加して

南ベトナムの戦跡視察報告 — 史跡クチトンネルと戦争証跡博物館

自治労京都府本部執行委員長 岡本哲也

徳島自治 第125号 2026年2月

公益社団法人 徳島地方自治研究所

巻頭言 自治総研の新たな試みとその意義

徳島地方自治研究所理事長・鳴門教育大学名誉教授 山本 準

「公共インフラ老朽化問題の現状」を考えるセミナー

基調講演 「暮らし」を支える「インフラ」の学習

～道路・橋・上下水道・町のメンテナンスと地域の未来 京都大学教授 藤井 聡

2025年度通常総会記念講演

公立文化施設における予算をかけない文化事業 — 北島町創世ホールの取り組み紹介と公民館活動の可能性について考える
元北島町立図書館・町創世ホール館長 小西 昌幸

患者によりそい、安心・安全の医療を — 香川県立中央病院のカスハラ・ペイハラ対策

(講師) 香川県立中央病院 医療メディエーター 長尾 宗位

徳島地方自治研究所主任研究員 山田 みゆき

徳島のちょっと行きたい 見てみたい

「伊予街道をゆく(1)」徳島橋から通町・西新町へ 城下町のメインストリートを歩く

とくしま社会運動資料センター研究員 板東 紀彦

自治研おおいた 第187号 2026年3月

大分県地方自治研究センター

敢頭言 世界と日本、そして地域社会の大きな転換の中で

大分県地方自治研究センター理事長・京都女子大学特任教授 鳥谷 一生

地方自治法改正(2024年)自治体の国の「補充的指示権」制定 — 集権回帰の流れへ

大分県地方自治研究センター理事 福田 正直

第65回地方自治研究大分県集会全体集会講演報告(2025年10月3日)

改正自治法が示した自治の現在地

地方自治総合研究所客員研究員 坪井 ゆづる

2025年度大分県地方自治研究センター地方自治研究賞(奨励賞)の紹介

① 事務センター3年目の検証

日出町職員労働組合

② 自治研で学んだこと — 2年間保育所部会幹事を経験して

日田市職員労働組合 中野 絵美子

③ 国東市職労の公立保育所の合理化阻止への取り組み

国東市職員労働組合 矢野 智子

資料室増加月報

図書番号	図書名	編著者名	発行所	発行年
1 政治				
10 政治一般				
10-1-76-2	「改革」と日本政治／年報政治学／2025－Ⅱ	日本政治学会	筑摩書房	2025（令7）
4 地方自治				
40 地方自治一般				
40-754	まちづくりと法／都市計画、自動車、自転車、土地、地下水、住宅、借地借家	阿部泰隆	信山社	2017（平29）
40-755	地方自治法制の工夫／一步前進を！	阿部泰隆	信山社	2018（平30）
5 財政				
50 財政一般				
50-291	財政学／課税と給付の経済学	林正義	有斐閣	2025（令7）
50-292	財政危機のカルテ／漂流する「貧困大国」再生のために	鶴田廣巳	かもがわ出版	2026（令8）

自治総研叢書 (敬文堂)

	(税別)
30. 人見剛・横田覚・海老名富夫 編著『公害防止条例の研究』2012年	4,500円
31. 馬場 健 著 『英国の大都市行政と都市政策 1945-2000』2012年	3,000円
32. 河上暁弘 著 『平和と市民自治の憲法理論』2012年	4,200円
33. 武藤博己 編著 『公共サービス改革の本質 — 比較の視点から —』2014年	4,500円
34. 北村喜宣 編著 『第2次分権改革の検証 — 義務付け・枠付けの見直しを中心に —』2016年	4,500円
35. 佐藤 竺 著 『ベルギーの連邦化と地域主義 — 連邦・共同体・地域圏の並存と地方自治の変貌 —』2016年	5,500円
36. 佐藤英善 編著 『公務員制度改革という時代』2017年	5,700円
37. 河上暁弘 著 『戦後日本の平和・民主主義・自治の論点 小林直樹憲法学との「対話」に向けて』2022年	4,500円
38. 鄭 智允 著 『廃棄物行政と自治の領域』2024年	5,000円
39. 堀内 匠 著 『戦後自治体選挙行政体制の成立と展開』2025年	6,500円



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

自治総研関連図書

	(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。

自治総研ボックス／自治総研ブックレット

自治総研ボックス

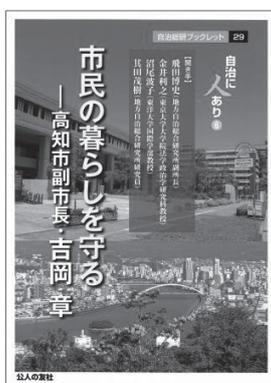
(税別)

- | | |
|---|--------------------|
| 14. 今村都南雄 著『大牟田市まちづくりの二つの難題
——「楕円の構図」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)

- | | |
|--|--------------------|
| 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 (公人社) |
| 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『原発災害で自治体のできたこと 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 (") |
| 29. 『市民の暮らしを守る——高知市副市長・吉岡章』2025年
聞き手：飛田博史／金井利之／沼尾波子／其田茂樹 | 2,000円 (") |
| 30. 飛田博史・坪井ゆづる 編『2024年改正地方自治法は地方自治をどう変えるのか』2026年
——第38回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |



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

Monthly Review of Local Government
THE JICHI-SOKEN

Vol.52 No.4 2026.4

No.570

CONTENTS

- Column / TOBITA, Hiroshi.
- 1** Aspects of Local Governments Enacting Ordinances
—Municipality Type and Eligibility for Ordinance Enactment.
MINO, Yasushi. Professor Emeritus at Kagawa University / Chairman of the Kagawa Prefectural Local Government Research Center.
- 19** Research on Visitation and Communication Restrictions for Children Placed under Care.
ASADA, Tomoko. Associate Professor, Faculty of Law, Kumamoto University.
- 29** Interim Report of the Research Project on the Sustainability of Small Municipalities.
OHSUGI, Satoru. Professor, Faculty of Law, Tokyo Metropolitan University.
SAKAMOTO, Makoto. Research Fellow, Japan Research Institute for Local Government.
- 44** Local Autonomy Topics.
- 49** Research Working Groups.
- 51** Book Report.
- 52** Magazine Rack.
- 55** 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開催している月刊『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はこの本を利用出来ない人のために、営利を目的とする場合を除き「録音図書」「点字図書」「拡大写本」等の製作を認めます。
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