２１世紀地方自治制度についての
調査研究会報告書
（平成２９年度）

平成３０年３月

一般財団法人　自治総合センター

はしがき

我が国は人口減少局面に突入しており、現状の人口動態が続けば、２０６０年（約４０年後）には約８，７００万人になると予想されている。

このような人口減少社会を迎え、社会経済や地域社会の状況は大きく変容し、住民に身近な行政の果たすべき役割は、従来に増して大きくなることが見込まれている。

平成２８年３月には、第３１次地方制度調査会において、「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」が取りまとめられ、同答申を受けて、平成２９年６月に「地方自治法等の一部を改正する法律」が成立し、公布されたところである。

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

本研究会において、平成２９年度では、地方自治制度を巡る諸課題、特に、地方議会の多様な人材確保、都市の縮退、統一地方選、憲法改正のうごき、特区と規制緩和等について議論を行った。

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

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

平成３０年３月

一般財団法人　自治総合センター
理事長　梶　田　信一郎

２１世紀地方自治制度についての調査研究会

構　成　員　名　簿

（五十音順、敬称略）

大西　楠・テア	専修大学 法学部 准教授
興津　征雄	神戸大学大学院 法学研究科 教授
片桐　直人	大阪大学大学院 高等司法研究科 准教授
瀬田　史彦	東京大学大学院 工学系研究科 准教授
寺田　麻佑	国際基督教大学 教養学部 准教授
原田　大樹	京都大学 法学系（大学院法学研究科） 教授
福元　健太郎	学習院大学 法学部 教授

以　上

目　　次

第１回　地方自治法等の一部を改正する法律について
　　マイナンバー制度について

○　議事要旨　・・・　3

○　資料
・事務局資料（地方自治法等の一部を改正する法律について）　・・・　11
・事務局資料（マイナンバー制度について）　・・・　27

第２回　都市の縮退にかかる状況・制度からみた地方自治の課題
　　自治体戦略２０４０構想研究会の概要

○　議事要旨　・・・　39

○　資料
・瀬田構成員提出資料（都市の縮退にかかる状況・制度からみた地方自治の課題）　・・・　47
・事務局資料（自治体戦略２０４０構想研究会の概要）　・・・　77

第３回　町村議会のあり方に関する研究会の概要
　　統一地方選を用いた自然実験

○　議事要旨　・・・　107

○　資料
・事務局資料（町村議会のあり方に関する研究会の概要）　・・・　113
・福元構成員提出資料（統一地方選を用いた自然実験）　・・・　123

第４回　憲法改正のうごきと「地方自治」
　　特区と規制緩和

○　議事要旨　・・・　131

○　資料
・片桐構成員提出資料（憲法改正のうごきと「地方自治」）　・・・　139
・寺田構成員提出資料（特区と規制緩和）　・・・　189

第１回

・地方自治法等の一部を改正する法律について

・マイナンバー制度について

２１世紀地方自治制度についての調査研究会（平成２９年度）
（第１回）議事要旨

１　日　時　　平成２９年１０月３０日（月）１７：００～

２　場　所　　（一財）自治総合センター　大会議室

３　出席者　　大西　楠・テア　専修大学 法学部 准教授
　　片桐　直人　　大阪大学大学院 高等司法研究科 准教授
　　瀬田　史彦　　東京大学大学院 工学系研究科 准教授
　　寺田　麻佑　　国際基督教大学 教養学部 准教授
　　原田　大樹　　京都大学 法学系（大学院法学研究科）　教授
　　福元　健太郎　　学習院大学 法学部 教授

４　議　題　　・地方自治法等の一部を改正する法律について
　　・マイナンバー制度について

５　概　要

地方自治法等の一部を改正する法律について

（事務局から資料に基づき説明）

○　人口減少社会の中での対応ということについて、総務省としてこの自治法の改正以外で何か考えている施策はあるのか。また、地方独立行政法人の窓口業務の委託について、現に公権力の行使以外の部分では、民間に任せるという事例もかなりあるが、公権力の行使の制約がなくなることで、どのくらいの利用が進むと想定しているのか。

○　いわゆる団塊ジュニア世代が高齢者となり、高齢者人口がピークになる２０４０年頃をターゲットに、その頃自治体が抱えている課題にはどういったものがあるのかということについて、洗い出しを行っている段階である。年度内に中間取りまとめを行い、自治体としてとるべき施策、制度としてどういったものがあるべきか、制度改正につながるかどうかの可能性も含めて来年度以降議論をしていく。

○　今回の地方独立行政法人法改正は、民間委託の受け手がいない小規模町村でも外部資源を活用することができるようにすること、あるいは、中核市が周辺自治体の窓口関連業務を含めて行うような地方独立行政法人の設立をすることなどを期待したもの。地方圏でも都市圏でも利用できる制度と考えている。

○　現在、窓口業務は、民間委託であれば数年ごと、嘱託職員であれば１年ごとに職員が変わるため、ノウハウの蓄積がなかなか見込めない。地方独立行政法人に業務を行わせることでノウハウの蓄積が期待できるので、その点は評価してもらえるのではないか。

○　地方制度調査会のように多くの回数を重ね、当初から地方自治法という同じ法律について議論するような審議会はあまりないと思うが、このような法律の作り方のメリット、デメリットにはどういうものがあるのか。

○　メリットとしては、有識者や国会議員、地方六団体などから構成されているため、機動性はあり、需要を吸い上げるツールになりえる点があるのではないか。特に、国会議員については、各会派を代表して出席していただいており、そういう意味で、ここから出てくる答申はフィジビリティーがあるのではないか。

○　デメリットと考えられることとして、継続的に開催するということから、必ずアジェンダを設定しないといけないのではないかというところがあるかもしれないが、あまり細かいものを議論しても意味はない。第３１次の答申から現在まで１年以上空いており、そのインターバルとなる期間に議論していただくに値するものについて検討した上で出している。

○　アドホックにやるという考え方もあるかもしれないが、地方では課題が山積しており、継続的に多くの関係者を入れて議論するということが大事なのではないか。

○　国地方関係として、色々な利益団体が政策をコンクールしてどこかで調整できるようなメカニズムが我が国の伝統的な制度であれば違ったかもしれないが、必ずしもそうではないので、意見を少しずつ集約していくというスキームとしては合理的な存在理由はあるのではないか。

○　地方制度調査会答申の「ガバナンスのあり方」がなぜ人口減少社会に対応することになるのか分かりにくいが、どういったロジックなのか。

○　現在の自治体の動きは、職員個人の力量に委ね、その場その場で対応し、問題が生じた際の最終的な責任は長にとってもらうというメカニズムになっているのではないか。しかしこれからは、自治体のサービスは地方に行けば行くほど総合商社化している実態があると思われるが、そのために自治体に対して期待が高まったときに、現在の自己結果責任的なやり方で責任をとれるのか、仕事ができるのか、ということがある。

○　その場合に内部統制によって、まずリスクを組織として共有する、または、そこで出た組織的な責任を首長個人で帳尻を合わせるのではなく、組織として意思決定し、法律

的に過失がない、あるいは軽過失と判断されたときには、それにあった形での責任のとり方をすることで、首長にそれぞれの自治体の課題に集中できる環境をつくっていくべきではないか、というところを考えている。

○　監査制度の充実強化に割り振る自治体のリソースはどのように見積もっているのか。地域によってはかなり限りがあるのではないか。

○　そもそも監査の定義が明確ではないところがあり、財務諸表監査とは異なり、何を達成すべきか、ということが曖昧になっている部分もあるので、リソースが足りているかどうかが明確ではないという状況である。

○　全ての事務を監査の対象とすると際限がない。内部統制でリスクの高いところに監査を重点的にあてていくという考え方を導入していく中で、なおリソースが足りないかどうかを議論していくべきではないか。

マイナンバー制度について

（事務局から資料に基づき説明）

○　マイナンバー制度は社会保障と税の分野と言われているが、旅券番号や運転免許証の番号などの国民が持つ他の番号との連携の可能性はあるのか。

○　マイナンバー法には施行して３年後の見直しに関する規定があり、その規定を踏まえ、現在、戸籍分野での活用など、政府部内で議論が始まっているところである。

○　マイナンバー制度が総務省所管になった経緯は何か。考え方によれば他の省庁が所管していることもあり得たのではないか。

○　マイナンバー法は内閣官房と総務省の共管の法律となっており、内閣官房には、全体的なリーダーシップをとって、段取りを持って進めていく担当部署がある。総務省では通知カードの通知やマイナンバーカード、情報提供ネットワークシステムの運用の部分を所管しており、この部分についてはマイナンバーを、住民票をもとに付番・管理することとしたことが所管の経緯としてはある。

○　地方では、自治体独自で電子申請のポータルを作り、公的個人認証システムの利用のためのみにマイナポータルを利用していることがある。自治体独自のポータルで収入情報などを入力し、公的個人認証システムで本人確認だけして、それを送信させるシステ

ムを組んでいるのだが、その場合、自治体独自のポータルで入力された部分について、セキュリティ面に疑問があるのだが、こうした管理方法も想定されているものなのか。

○　公的個人認証システムは、入力した情報全体に秘密鍵で鍵をかけ暗号化したうえで送信をするため、インターネットを使うからといって、申請内容が誰かに分かる仕組みにはなっていない。

○　個人情報保護との関連で、個人情報保護条例について、２，０００個問題と言われていたりもするが、一部では総務省でモデル条例をつくればよいのではないかという論者もいる。本来は自主的に作られるのがよいと思うが、制度が複雑なこともある。

○　個人情報に関する考え方などにも違いがあり、それぞれの自治体で幅がある中で、さらに個人情報保護条例の方が先行している自治体なども結構あり、そのような自治体では歴史が積み上がっているので、モデル条例を示したとしても、今さら出されても、ということにもなりかねない。

○　条例自体にも幅はあるが、その幅をさらに運用が進行を広げていることもある。例えば、審議会の開催頻度も自治体によってはかなり違う。ただ、先進自治体が確かにある中で、それを塗り直す形でモデル条例を下ろすというのは少し難しいのではないか。

○　マイナンバー制度のメリットを定量的に分かりやすく示すようなものはあるのか。

○　情報連携を行うことによる種々の添付資料の削減が一番大きな効果となるのではないか。他には、証明書が不要になるなどの地方公共団体の手間や、住民の皆さんの観点であれば、市役所に行くために要した機会費用や手数料などが全体として削減される余地がある程度あるのではないか、と考えられる。

○　各個人の色々な情報が集まってくるので、個人ベースでこの個人がこういう人だというデータが仮にあれば、色々な地域分析に非常に役に立つのではないかと考えるが、個人情報を扱うこともあり、そういったオープンデータのような話とは相容れないものなのか。

○　分散管理であり、それぞれの機関がそれぞれに必要な限度に応じて情報を持つということなので、それを越えて、例えばこの社会保障給付を受けている人が、所得はどれくらいか、というデータを得るということについて、マイナンバーに紐付けて分析することは厳しい。各省などにおいては、マイナンバーとは関係のない世界で所管分野に関する分析はされているものと理解している。

資　　料

資料１

２１世紀地方自治制度についての調査研究会　設置要綱

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

平成２８年３月に第３１次地方制度調査会においてとりまとめられた「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」においては、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割、幅広い人材の確保という観点から方策を講じる必要性や、三大都市圏における人口減少社会への対応の必要性等について指摘がなされている。

一般財団法人自治総合センターでは、こうした地方自治を取り巻く状況の変化を踏まえ、総務省自治行政局行政課の協力を得て、下記により学識経験者による研究会を設置し、２１世紀における地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改正の展望等について研究することとする。

記

１　研究会の名称

「２１世紀地方自治制度についての調査研究会」

２　研究の目的

２１世紀における地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改正の展望等について研究することとし、今後における地方自治の健全な発展に資することを目的とする。

３　主な研究のテーマ

- 地方議会の多様な人材確保
- 首都・大都市制度の改革
- 都道府県と市町村の役割分担関係

など

４　構成員

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

５　研究会の開催

研究会は１ヶ月に１回程度、１回あたり２時間程度を定例とする。

６　開催期間等

平成２９年１０月から開催し、平成２９年度中に調査・研究成果をとりまとめる。

２１世紀地方自治制度研究会（平成２９年度）名簿

大西（おおにし）　楠（なみ）・テア（てあ）	専修大学法学部准教授（ドイツ法）
興津（おきつ）　征雄（ゆきお）	神戸大学大学院法学研究科教授（行政法）
片桐（かたぎり）　直人（なおと）	大阪大学大学院高等司法研究科准教授（憲法）
瀬田（せた）　史彦（ふみひこ）	東京大学大学院工学系研究科准教授（都市工学）
寺田（てらだ）　麻佑（まゆ）	国際基督教大学教養学部准教授（行政法）
原田（はらだ）　大樹（ひろき）	京都大学法学系（大学院法学研究科）教授（行政法）
福元（ふくもと）　健太郎（けんたろう）	学習院大学法学部教授（政治学）

（敬称略）

資料２

地方自治法等の一部を改正する法律について

平成２９年１０月３０日（月）
総務省自治行政局行政課

地方自治法施行70周年

第31次地方制度調査会について

１．概　要

地方制度調査会は、地方制度調査会設置法により、内閣総理大臣の諮問に応じて地方制度に関する重要事項を調査審議するため、昭和27年12月、総理府（現：内閣府）に設置。

第31次地方制度調査会の第1回総会では、総理大臣より、「人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方」及び「議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方」について諮問を受け、第2回総会において審議項目が決定された。第2回総会以降、専門小委員会において審議が進められ、第3回総会において「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」がとりまとめられた。

※ 開催実績：総会3回（H26.5.25、H27.3.2、H28.2.29）、専門小委員会28回（おおむね月2回のペースで開催）

２．委　員　（任期：Ｈ26.5.15～Ｈ28.5.14）

委員は、内閣総理大臣が任命することとされており、30人以内で構成。任期は2年で国会議員、地方公共団体の議会の議員、地方公共団体の長等及び学識経験者により構成。

委員　第3回総会時点（H28.2月29日時点）

【学識経験者18名】

	飯島淳子	東北大学教授
	池内比呂子	（株）テノ. コーポレーション代表取締役
	伊藤正次	首都大学東京教授
○	碓井光明	明治大学教授
	太田匡彦	東京大学教授
	大山礼子	駒澤大学教授
	鎌田由美子	カルビー（株）上級執行役員
◎	畔柳信雄	（株）三菱東京UFJ銀行特別顧問
	小林裕彦	弁護士
	佐々木信夫	中央大学教授
	清水涼子	関西大学教授
	勢一智子	西南学院大学教授
	田中里沙	（株）宣伝会議取締役副社長兼編集室長
	谷口尚子	東京工業大学准教授
	辻　琢也	一橋大学教授
★	長谷部恭男	早稲田大学教授
	武藤博己	法政大学教授
	村木美貴	千葉大学教授

【国会議員6名】

石田真敏	衆議院議員
坂本哲志	衆議院議員
西銘恒三郎	衆議院議員
小川淳也	衆議院議員
石井正弘	参議院議員
野田国義	参議院議員

【地方六団体6名】

古田　肇	岐阜県知事（全国知事会）
本木　茂	埼玉県議会議長（全国都道府県議会議長会会長）
森　民夫	新潟県長岡市長（全国市長会会長）
岡下勝彦	高松市議会議長（全国市議会議長会会長）
藤原忠彦	長野県川上村長（全国町村会会長）
飯田徳昭	三重県朝日町議会議長（全国町村議会議長会会長）

（委員３０名）

（◎：会長、○：副会長、★：専門小委員会委員長）

３．諮問事項

・人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方
・議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方

→ H28.2.29の第3回総会において、「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」をとりまとめ。
H28. 3. 16に、答申を内閣総理大臣に手交。

第３１次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」の概要

Ⅰ　地方行政体制のあり方

・人口減少社会の中で、市町村が、地域経営の主体として、人口減少対策を講じつつ、引き続き持続可能な形で行政サービスを提供する必要。
・人口減少社会において、行政コストが増大する一方で資源が限られる中で、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供するためには、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供する発想は現実的ではない。

１　広域連携等による行政サービスの提供

・平成26年の改正地方自治法により新たに設けられた連携協約等を活用し、地方圏や三大都市圏それぞれの特性に応じた方法により推進すべき。

・圏域内に、昼夜間人口比率が1以上の2つの中心的な市が隣接している場合（**複眼型**）においては、連携中枢都市になり得る。
・一定規模の圏域内に、規模・能力が一定以上の都市が複数存在するような場合には、**連携中枢都市圏等以外の広域連携**があり得る。

２　外部資源の活用による行政サービスの提供

・従来の地方公共団体間の事務の共同処理の仕組みの他に、市町村業務について効率的に処理する方策として、外部資源を活用し、かつ、共同で行える仕組みを充実することも重要な選択肢の一つ。

・窓口業務のように、**公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について、地方独立行政法人の活用を制度上可能とする**ことも、選択肢の一つ。**地方独立行政法人を地方公共団体が共同で活用**することも選択肢の一つとして考えられる。

➡以上のような地方行政体制を確立することが、人口減少対策を的確に講じることにつながる。

Ⅱ　ガバナンスのあり方

・地方公共団体は、人口減少社会において合意形成が困難な課題について解決することが期待されている。
・住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果を挙げるよう、地方公共団体の事務の適正性の確保の要請が高まる。
→ 長、監査委員等、議会、住民が、役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務の適正性を確保することが重要。

１　長

・**内部統制を制度化**すべき
→全ての長に内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることを明確化。ただし、具体的手続きは団体の規模に配慮。

２　監査委員等

・監査の実効性や独立性・専門性の向上
→**地方公共団体共通の統一的な基準の策定や監査委員の研修**を行うとともに、**監査を支援する全国的な共同組織の構築等**が必要。

３　議会

・議会は議会としての監視機能を適切に発揮すべき
→**決算不認定の指摘事項に対する長の説明責任**を果たす仕組み、**議選監査委員設置の選択制**の導入。

４　住民

・住民がチェックできるよう、透明性を確保すべき
・ガバナンス全体の見直しとあわせて、**軽過失の場合の長等への責任追及のあり方の見直し**や**違法性等を確認する仕組みの創設**、**権利放棄の手続の整備等**の**住民訴訟制度等の見直し**をすべき

➡これらの見直しは、地方公共団体に対する住民からの信頼を向上させ、人口減少社会に的確に対応することにも資する。

2

地方自治法等の一部を改正する法律の概要　①

地方公共団体等における適正な事務処理等の確保並びに組織及び運営の合理化を図るため、内部統制に関する方針の策定等、監査制度の充実強化、地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等を行うとともに、地方独立行政法人について、その業務への窓口関連業務等の追加及び適正な業務を確保するための規定の整備を行う等の措置を講ずる。

１．地方自治法等の一部改正

①　内部統制に関する方針の策定等

・　都道府県知事及び指定都市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備（その他の市町村長は努力義務）

・方針を策定した長は、毎会計年度、内部統制評価報告書を作成し、議会に提出

②　監査制度の充実強化

・　監査委員が監査等を行うに当たっては、監査基準に従うこととし、監査基準は、各地方公共団体の監査委員が定め、公表（監査基準の策定について、国が指針を示し必要な助言を実施）

・そのほか、監査制度について以下の見直しを実施

勧告制度の創設・議選監査委員の選任の義務付けの緩和(※)・監査専門委員の創設(※)
条例により包括外部監査を実施する地方公共団体の実施頻度の緩和(※)　　等

3

地方自治法等の一部を改正する法律の概要　②

③ 決算不認定の場合における長から議会等への報告規定の整備

・ 地方公共団体の長等は、決算不認定の場合に、当該不認定を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、その内容を議会等に報告・公表

④ 地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等

・ 条例において、長や職員等の地方公共団体に対する損害賠償責任について、その職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、賠償責任額を限定してそれ以上の額を免責する旨を定めることを可能に（条例で定める場合の免責に関する参酌基準及び責任の下限額は国が設定）

・ 議会は、住民監査請求があった後に、当該請求に関する損害賠償請求権等の放棄に関する議決をしようとするときは、監査委員からの意見を聴取

2．地方独立行政法人法の一部改正

① 地方独立行政法人の業務への窓口関連業務等の追加

・ 地方独立行政法人の業務に「申請等関係事務の処理」（転入届、住民票の写しの交付請求の受理等のいわゆる窓口関連業務）を追加

② 地方独立行政法人における適正な業務の確保

（国の独立行政法人制度改革（平成26年度）を踏まえた改正）

・ 地方独立行政法人の業務の適正を確保するための体制の整備に関する事項の業務方法書への記載の義務付け等を実施

3．施行期日

・ 1．は平成32年４月１日（②の一部及び③は平成30年４月１日）
　［④は各地方公共団体が定める条例の施行の日以後の長や職員等の行為に基づく損害賠償責任について適用］

・ 2．は平成30年４月１日（②の一部は平成32年４月１日）

4

内部統制の概要

民間部門において、**会社法**では、大会社に対し、いわゆる「内部統制システム」の構築に関する基本方針の決定を義務付けている。また、**金融商品取引法**では、上場企業等に対し、経営者による財務報告に係る内部統制の評価と公認会計士等による監査を義務付けている。

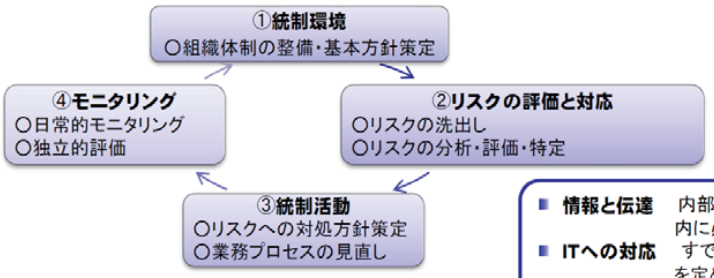
◎定義

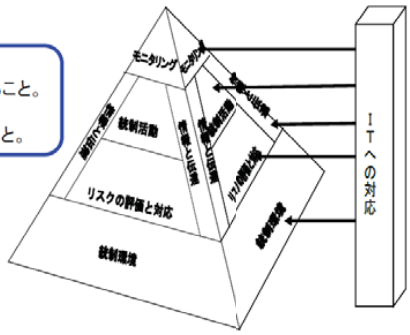
※定義及び整備・運用の具体的な内容の記述については、企業会計審議会『財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について（意見書）』（平成19年2月15日公表）を参考とした。

内部統制とは、基本的に、①業務の有効性及び効率性、②財務報告の信頼性、③事業活動に関わる法令等の遵守並びに④資産の保全の4つの目的が達成されているとの合理的な保証を得るために、**業務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセス**をいい、①統制環境、②リスクの評価と対応、③統制活動、④情報と伝達、⑤モニタリング（監視活動）及び⑥IT（情報技術）への対応の6つの基本的要素から構成。

◎整備・運用の具体的内容

- **業務の有効性及び効率性**・・・事業活動の目的の達成のため、業務の有効性及び効率性を高めること。
- **財務報告の信頼性**・・・財務諸表及び財務諸表に重要な影響を及ぼす可能性のある情報の信頼性を確保すること。
- **法令等の遵守**・・・事業活動に関わる法令その他の規範の遵守を促進すること。
- **資産の保全**・・・資産の取得、使用及び処分が正当な手続及び承認の下に行われるよう、資産の保全を図ること。





- **情報と伝達**　内部統制に関わる適切な情報の特定・管理を実施するとともに、組織内に必要な情報が円滑に伝達される環境を作ること。
- **ITへの対応**　すでに取り入れている利用環境を把握した上で、適切な方針や手続を定めることにより、業務の効率化やリスクの対応につなげること。

出典：『地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会報告書（H21.3）』資料

5

地方公共団体における内部統制制度

地方公共団体における内部統制制度　H32.4.1施行

○ 都道府県知事及び指定都市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備（その他の市町村長は努力義務）

○ 方針を策定した長は、毎会計年度、内部統制評価報告書を作成し、議会に提出

・内部統制に関する方針の策定・公表
・内部統制体制の整備
→ 内部統制体制の運用
→ ・内部統制体制の評価
・監査委員の審査
・報告書の議会への提出

※ 内部統制体制：地方公共団体における事務が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務を執行する主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制

地方公共団体に求められる内部統制体制の骨格	＜参考＞民間における取組み（新日鉄住金）
① 長が内部統制に関する方針を策定 ・ 長は通常想定されるような不適正な事案を防止するため、職員に対して 指揮・監督する責任を負っている。 ・ 全職員に対する指揮・監督を明確にするため「内部統制に関する方針」を策定。 ・「内部統制に関する方針」には、 ○ 個々の部署の取組みに関する基本方策（PDCA） と、 ○ 全庁的な取組みを推進するための体制 を記載する。	・「内部統制システムの基本方針」を取締役会で決議し、「内部統制基本規定」を制定して内部統制・リスク管理に関する体制を整える。
② 個々の部署の取組みに関する基本方策（PDCA） ・ 個々の部署が、継続的に実施すべき事項を定める。 具体的には、①各部局でのリスク洗い出し ⇒ ②ﾏﾆｭｱﾙ等の対応策の整備 ⇒ ③日常の業務を通じたﾁｪｯｸ ⇒ ①´リスクの再評価 ・ 業務の見える化、標準化に基づく自主点検など自律的な取組みを推進。 ・ 大小ある個々の部署に併せて実態にあった柔軟な取組みを採用。	・ 社内各部門に「リスクマネジメント担当者」、各グループ会社に「リスクマネジメント責任者」を置き、各部門・各グループ会社の自主的な活動を促し、定期的な会議等を通じて内部統制・リスク管理に関する情報を共有化。 ・ 部署の規模に併せた取組みを柔軟に採用。
③ 全庁的な取組みを推進するための体制 ・ 内部統制担当部署の設置、内部統制担当を指名（副知事・副市町村長等）。 ・ 全部署で上記PDCAの取組みを徹底するための支援や監督を行う。 （例：リスクを評価するための手順書の策定、リスク評価の実施確認） ・ 全部署に共通するリスク情報を共有する。	・ 副社長を委員長とする「リスクマネジメント委員会」にて年度計画の進捗状況、内部統制・リスクに関する事項等を定期報告。 ・ 内部統制・リスク管理に関する点検、監督の仕組みを整え、グループ全体にわたって内部統制の状況を定期的に確認。

出所： 新日鉄住金 アニュアルレポート 2015

6

地方自治法の主な改正事項（内部統制関係）

改正後	現行
第百五十条　都道府県知事及び第二百五十二条の十九第一項に規定する指定都市（以下この条において「指定都市」という。）の市長は、その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備しなければならない。 一　財務に関する事務その他総務省令で定める事務 二　前号に掲げるもののほか、その管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを特に確保する必要がある事務として当該都道府県知事又は指定都市の市長が認めるもの ②　市町村長（指定都市の市長を除く。第二号及び第四項において同じ。）は、その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備するよう努めなければならない。 一　前項第一号に掲げる事務 二　前号に掲げるもののほか、その管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを特に確保する必要がある事務として当該市町村長が認めるもの ③　都道府県知事又は市町村長は、第一項若しくは前項の方針を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。 ④　都道府県知事、指定都市の市長及び第二項の方針を定めた市町村長（以下この条において「都道府県知事等」という。）は、毎会計年度少なくとも一回以上、総務省令で定めるところにより、第一項又は第二項の方針及びこれに基づき整備した体制について評価した報告書を作成しなければならない。 ⑤　都道府県知事等は、前項の報告書を監査委員の審査に付さなければならない。 ⑥　都道府県知事等は、前項の規定により監査委員の審査に付した報告書を監査委員の意見を付けて議会に提出しなければならない。 ⑦　前項の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。 ⑧　都道府県知事等は、第六項の規定により議会に提出した報告書を公表しなければならない。 ⑨　前各項に定めるもののほか、第一項又は第二項の方針及びこれに基づき整備する体制に関し必要な事項は、総務省令で定める。	（新設）

7

内部統制の具体例（姫路市の事例）

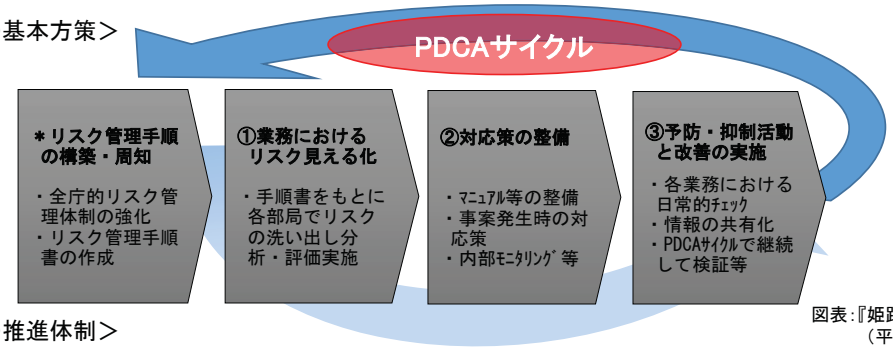
リスク管理基本方針

＜はじめに＞

○　市民との信頼関係を構築し、効果的・効率的で、かつ質の高い公共サービスを提供し続けていくためには、様々な「リスク」を管理する体制を整備・運用し、総合的にリスク管理を行っていくことが必要不可欠である。

○　基本方針に基づき、リスク管理体制を整備・運用し、全職員及び全部局が組織的かつ自律的にリスク管理に取り組むことで、市民に「信頼される市役所の実現」を目指していく。

＜リスク管理の基本方策＞



図表：『姫路市リスク管理基本方針』（平成23年3月）参照

＜リスク管理の推進体制＞

市長	基本方針の実施に関する最終責任者
各局・部	基本方針の具体化（ﾘｽｸ点検、ﾏﾆｭｱﾙ作成）、日常的なモニタリング
リスク管理推進部署	リスク管理推進の手順書策定、全庁的なリスク管理に係るコーディネート

＜姫路市の活用事案＞

例：DV支援措置申出者への住民票交付

＊　リスク管理推進部署が「姫路市リスク管理基本方針」の下、全庁的な「リスク管理手順書」を作成。全部局にリスク点検シートを作成指示。

①　市民局においてリスク点検シートを作成。その中で、DV被害者の住民票を誤って加害者に交付するリスクを特定（リスクの「見える化」）。リスク回避策を検討・整備。

②　各課・各局単位で内部モニタリングを実施。リスク回避の徹底のため、DV被害者の住民票交付を住民窓口センターで手続きを一本化することや、検索システムの改良（アラーム表示）などを実施。

③　事務要領・総合マニュアルに反映し、職員への周知徹底とともに、日常的に業務をチェックし、　再びリスク点検シートに記載。

8

地方公共団体の監査制度について

○　地方公共団体の監査は、監査委員による監査と外部監査人による外部監査の二つがある。

○　地方公共団体の監査を本来的に担うのは監査委員であり、外部監査制度は地方公共団体の監査機能の独立性と専門性を強化するために設けられたもの

	監査委員監査	外部監査
監査の主体	監査委員	外部監査人
監査の対象	財務監査（定期、随時）、行政監査 等	○包括外部監査：外部監査人が決めた特定の事件の財務監査 等 ○個別外部監査：住民、長、議会からの要求監査
設置	必置	○包括外部監査 都道府県・指定都市・中核市：義務付け その他の市町村：任意 ○個別外部監査：任意
定数	①都道府県及び人口25万以上の市　4人 ②その他の市町村　2人 ※条例で定数を増加できる ※議員選出の監査委員は①は2又は1人、②は1人	1人
選任資格	①識見を有する者（当該団体OBは1人まで） ②議員	識見を有する者であって以下に該当するもの 弁護士、公認会計士、税理士、国又は地方公共団体における一定の行政実務経験者 ※当該団体の職員、OBは不可
選任方法	長が議会の同意を得て選任	長が監査委員の意見を聴き、議会の同意を得て契約
任期	4年（再任可）	1年（連続して3回まで）
補佐する体制	○都道府県：事務局を必置 ○市町村　：事務局を任意設置	外部監査人補助者（監査委員と協議）
監査に期待される役割	長の事務執行における違法、不適当な事案の有無の指摘、決算等の正確性の保証	監査委員による監査とは別の観点からの監査及び指摘

9

会計検査院報告書（平成22年12月）の概要

平成２０～２２年次にかけ、会計検査院が全都道府県・指定都市（６５団体・当時）の国庫補助事業に係る事務費等の経理について検査し、平成２２年１２月に「都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策についての報告書」を報告。

事例①：不適正な会計処理（公務に必要と認められる物品等の購入）

不適正な会計処理（「預け」「一括払」「差替」等）を行った上で、公務に必要と認められる物品等を購入した事例（支出命令の内容と実際の納入物品が異なる。）

※このうち、不適正な会計処理を行ったうえで、予算では想定されておらず公費で購入するにはふさわしくない物品等を購入したり、私的な流用を行ったりした事例もあった。

事例②：国庫補助金の目的外支出

国庫補助金の事務費の対象外支出として不適当とされた事例

発生原因

◆事務手続の省力化等になるのであれば多少の手続のかしは許されるとするなど、公金取扱いの重要性に対する認識が欠如していたこと

◆交付を受けた補助金等は返還が生じないようにすべてを使い切らなければならないという意識が会計法令を遵守しなければならないという意識より優先していたこと

◆契約事務と検収事務を同一の担当者が行っていたために、検収事務が形がい化して、契約した物品が納入されていないのに納入されたとして経理処理することが安易にできたなど会計事務手続に問題があり、内部統制が機能していなかったこと

再発防止策の状況

平成２０年次に会計実地検査を行った１２道府県については、２２年次に改めて会計実地検査を行った。再発防止策として次のようなものを実施しており、いずれも不適正な経理処理が見られなかった。

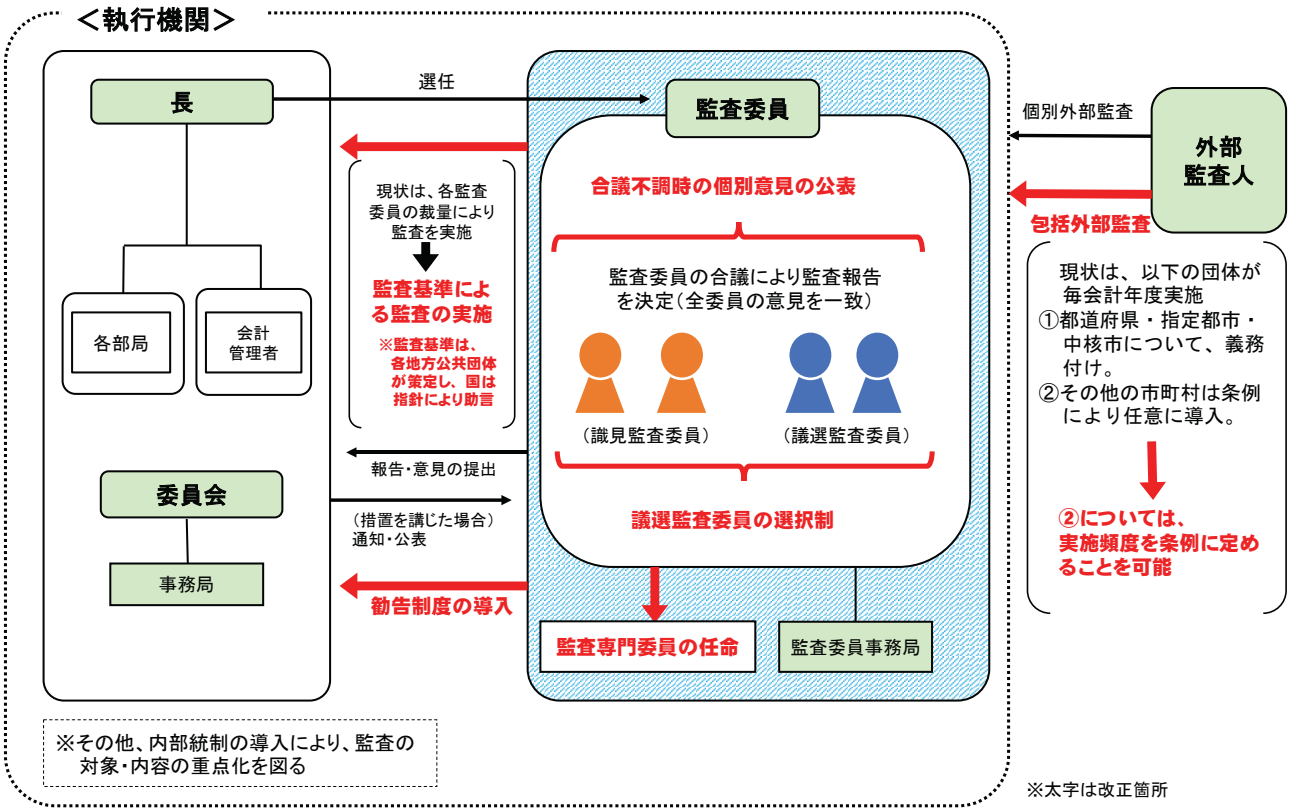
◆内部監査や監査委員監査の強化等、監査機能の強化（８道府県／１２道府県）

◆職員への研修実施、公務員倫理の徹底、会計事務処理の適正化に係る関係部署への文書発出を実施する等、職員の意識改革（１２道府県すべて）

◆契約事務と検収事務を別の部署に行わせたり、集中調達機関を新たに設置するなどし、相互けん制が機能しやすい物品調達体制への見直し（１２道府県すべて）

10

監査制度の充実強化のための見直しイメージ



11

地方自治法の主な改正事項（監査基準関係）

改正後	現行
第百九十八条の三　監査委員は、その職務を遂行するに当たつては、法令に特別の定めがある場合を除くほか、監査基準（法令の規定により監査委員が行うこととされている監査、検査、審査その他の行為（以下この項において「監査等」という。）の適切かつ有効な実施を図るための基準をいう。次条において同じ。）に従い、常に公正不偏の態度を保持して、監査等をしなければならない。 ②　（略） 第百九十八条の四　監査基準は、監査委員が定めるものとする。 ②　前項の規定による監査基準の策定は、監査委員の合議によるものとする。 ③　監査委員は、監査基準を定めたときは、直ちに、これを普通地方公共団体の議会、長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会又は公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会その他法律に基づく委員会及び委員に通知するとともに、これを公表しなければならない。 ④　前二項の規定は、監査基準の変更について準用する。 ⑤　総務大臣は、普通地方公共団体に対し、監査基準の策定又は変更について、指針を示すとともに、必要な助言を行うものとする。	第百九十八条の三　監査委員は、その職務を遂行するに当たつては、常に公正不偏の態度を保持して、監査をしなければならない。 ②　（略） （新設）

12

地方公共団体の監査基準について

○地方公共団体においては、都道府県、都市、町村ごとに、監査関係団体が存在。当該団体ごとに、監査の標準となる基準が策定されているが、現状、その基準を自団体に適用するかはどうかは各団体の判断となっている。

○都道府県監査委員監査基準の概要（全都道府県監査委員協議会連合会策定　平成２０年２月最終改正）

第１　総則
　１　監査実施基準＜基本方針、年間計画の策定、指摘事項の重視等＞
　２　監査報告基準＜報告書の作成、結果の公表等＞
第２　監査実施準則
　１　監査種別と実施方針＜各監査・検査等の内容等＞
　２　監査着眼点＜各監査・検査の着眼点等＞
　３　監査技術
第３　監査報告準則＜監査報告書、指摘事項等＞

○都市監査基準の概要（全国都市監査委員会策定　平成２８年８月最終改正）

第１章　総則
　目的／規範性／監査等の目的／監査等の種類
第２章　一般基準
　倫理規範／指導的機能の発揮／監査等の実施／報告の徴取／監査調書の作成及び保存／情報管理／品質管理
第３章　実施基準
　合理的な基礎の形成／監査等の実施方針及び計画の策定／監査等の計画の変更／監査等の手続／実施すべき監査等の手続の適用／他者情報の利活用及び調整／弁明、見解等の聴取
第４章　報告基準
　報告及び意見の提出／監査報告等の内容／監査委員の合議／監査報告等の公表／措置状況の報告等

○標準町村監査基準の概要（全国町村監査協議会策定　平成２５年１月最終改正）

第１章　総則
　第１節　一般基準＜目的、基本方針、監査委員の使命・責務、職員心得等＞
　第２節　実施基準＜基本方針、計画、実施手続の適用基準、合理的証拠確保の基準等＞
　第３節　報告基準＜報告・意見書の提出、報告書等の作成等＞
第２章　監査等の実施
　第１節　監査等の種類＜監査・検査の種類等＞
　第２節　監査等の事前手続＜年間計画作成、監査等の着眼点等＞
　第３節　監査等の実施手続＜実施手続の選択適用・適用等＞
第３章　監査等の結果＜報告書・意見書の決定・提出・公表、報告書等の記載事項等＞

13

地方公共団体の決算認定の手続き

○地方自治法（昭和二十二年四月十七日法律第六十七号）**第233条**

① 会計管理者は、毎会計年度、政令で定めるところにより、決算を調製し、出納の閉鎖後三箇月以内に、証書類その他政令で定める書類※と併せて、普通地方公共団体の長に提出しなければならない。

② 普通地方公共団体の長は、決算及び前項の書類を監査委員の審査に付さなければならない。

③ 普通地方公共団体の長は、前項の規定により監査委員の審査に付した決算を監査委員の意見を付けて次の通常予算を議する会議までに議会の認定に付さなければならない。

④ 前項の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。

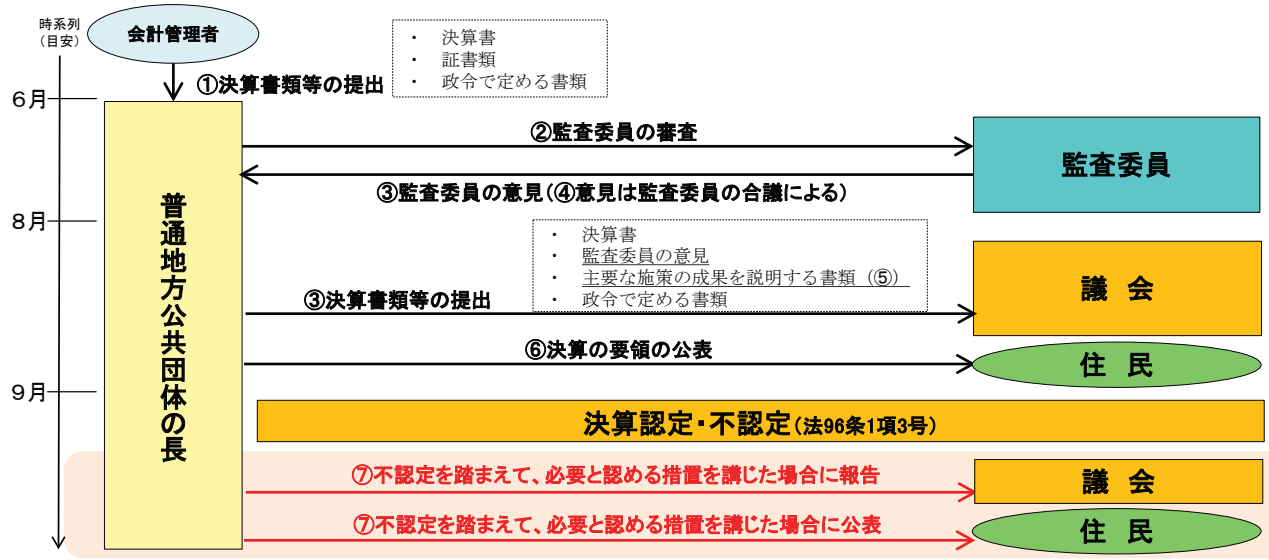
⑤ 普通地方公共団体の長は、第三項の規定により決算を議会の認定に付するに当たつては、当該決算に係る会計年度における主要な施策の成果を説明する書類その他政令で定める書類を併せて提出しなければならない。

⑥ 普通地方公共団体の長は、第三項の規定により議会の認定に付した決算の要領を住民に公表しなければならない。

⑦ 普通地方公共団体の長は、第三項の規定による決算の認定に関する議案が否決された場合において、当該議決を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、速やかに、当該措置の内容を議会に報告するとともに、これを公表しなければならない。

※「政令で定める書類」とは、歳入歳出決算事項別明細書、実質収支に関する調書、財産に関する調書。

＜決算審議（イメージ）＞ ※○数字は、法233条の各項を表す。



14

主な決算不認定事例①

1．係数ミスを理由とする不認定

団体名	不認定時期	不認定理由	長等の対応
竹富町（沖縄県）	平成28年3月	水道事業会計の決算書における使用料・手数料の誤り	特段の対応はなし（議会審議にて言及）

2．違法な会計処理、不適切な事業執行を理由とする不認定

団体名	不認定時期	不認定理由	長等の対応
岩手県	平成26年12月	緊急雇用創出事業の打ち切り及びこれに伴う補助金返還	(平成27年2月・代表質問) 知事が、再発防止対策として、内部管理体制の強化、職員の資質向上等、補助事業の適正執行に努めていると説明。
男鹿市（秋田県）	平成27年9月	元職員による公金着服事件の全容が明らかにされていない	(平成28年3月) 「男鹿市職員倫理条例」を制定することを説明 (平成28年6月・全員協議会) 調査報告書をまとめ、事件の全容を説明
仙北市（秋田県）	平成27年12月	市職員が収賄事件により逮捕。内部の管理体制、長期の人事配置、随意契約の在り方に問題がある	調査報告書の作成、職員のコンプライアンス研修、仙北市職員倫理規則の制定
南相馬市（福島県）	平成26年9月	工場用地等整備事業において、工場用地の売却が見込めなくなり、一般会計から借り入れを行った	(平成26年9月・閉会時市長挨拶) 市長が、重く受け止め適切な予算執行に努めると発言
会津美里町（福島県）	平成26年9月	一部の職員に偏った過大な時間外勤務手当の支給	(平成26年12月) 町長・副町長給与減額条例案を提出・可決。
富士見市（埼玉県）	平成26年9月	老人クラブ活動育成事業補助金の支出における私的流用や領収書の不適切な管理	(平成27年1月・広報紙) 市長が再発防止に向けた改善策を実施する旨報告
印西市（千葉県）	平成26年10月	介護保険料の還付未処理事件に係る全容が明らかにされていない	(広報紙) 市長が、重く受け止め適正な事業執行に努めていくと報告
葉山町（神奈川県）	平成27年9月	規定の誤認識による給与の過支給	(平成28年3月) 町長が、分析結果、関係職員の処分、今後の事務執行適正化に係る取組を説明
佐渡市（新潟県）	平成26年12月	工事費の増額分を架空請求による分割支出	(平成27年3月・一般質問) 契約管理主幹が、再発防止に向けたマニュアルの整備とチェック体制の強化を図ると説明
琴平町（香川県）	平成27年12月	財政支援団体の予算執行及び事業のあり方が不適切	(平成26年11月・不認定採決後) 町長が、真摯に受け止め、再発防止に向けた万全な対策を講じると発言

※平成２６、２７年度の事例について行政課調査

15

主な決算不認定事例②

3．施策の是非を理由とする不認定

団体名	不認定時期	不認定理由	長等の対応
伊達市 （福島県）	平成26年9月	市道側溝除染業務委託で、未施工区間の疑いがあることについて、市・議会双方が調査を継続している	（平成26年9月・議会最終日市長挨拶） 問題の解明を求める指摘と受けとめ調査を進めると発言 （広報紙） 住民に対する報告、周知
西会津町 （福島県）	平成26年9月	介護保険事業計画どおりに事業が進まなかった	特段の対応はなし（介護施設はその後完成）
葉山町 (神奈川県)	平成26年9月	下水道事業の運営見直し	(平成27年2月・町長施政方針) 下水道審議会の議論を経て、全体計画等、下水道のあり方について定めると報告
島本町 （大阪府）	平成26年9月	平成25年度に学校施設の耐震化を進めなかった	(平成26年12月) 耐震補強の推進関連経費を含む補正予算案を提出・可決
熊取町 （大阪府）	平成27年9月	町に支払われた損害賠償を歳入に含め、黒字とするか否かを巡る長と議会の見解の相違	(平成27年9月) 町長が会派代表者会議や議員総会で説明
久山町 （福岡県）	平成27年9月	当初予算成立後に補正予算が必要となった事業について、議員の過半数が中止を求めて補正予算を否決し、当初予算で計上した事業費について決算不認定とした。	（平成27年12月・一般質問） 町長が事業計画を白紙に戻し、再度計画の際は議会に説明すると発言
多良木町 （熊本県）	平成26年9月	指定管理者破産による執行部への不信	特段の対応はなし（平成26年4月から当該施設を町直営とした）

※平成２６、２７年度の事例について行政課調査

16

住民訴訟制度の概要

住民訴訟における請求の内容（地方自治法§242の2①）

違法な行為又は怠る事実（不当な行為又は怠る事実に係るものは対象外）について、以下のとおりの請求ができる。

	被告	請求内容	判決主文の例
1号訴訟	執行機関又は職員(※1)	財務会計上の行為の全部又は一部の差止めの請求	被告（執行機関等）は、●●事業に関し、公金を支出してはならない。
2号訴訟	地方公共団体	行政処分たる財務会計上の行為の取消し又は無効確認の請求	●●市長（処分行政庁）が●●に対し平成○年○月○日付けでした●●処分を取り消す。
3号訴訟	執行機関又は職員(※1)	怠る事実の違法確認の請求	被告（執行機関等）が、別紙物件目録記載の土地につき、●●に対し、同土地上の●●の収去を請求することを怠る事実が違法であることを確認する。
4号訴訟	執行機関又は職員(※2)	①「当該職員」(※3)又は「当該行為若しくは怠る事実に係る相手方」(※4)に損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを求める請求 ②ただし、「当該職員」又は「相手方」が法第243条の2の規定による賠償命令の相手方となる者である場合にあっては、賠償の命令を求める請求	①被告（執行機関等）は、●●（職員等個人）に対し、○○円及びこれに対する平成○年○月○日から支払済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。 ②被告（執行機関等）は、●●（会計職員等個人）に対し、○○円及びこれに対する平成○年○月○日から支払済みまで年5分の割合に金員の賠償の命令をせよ。

※1　1号訴訟・3号訴訟において被告となるべき「執行機関又は職員」とは、当該財務会計行為又は怠る事実に係る権限を有する執行機関又は職員を指す。
※2　4号訴訟において被告となるべき「執行機関又は職員」とは、通常、行使を求められている債権を管理するとともに、賠償命令の主体となる執行機関としての長又は当該権限の委任を受けた職員が該当する。
※3　地方自治法§242の2①Ⅳにいう「当該職員」とは、当該訴訟において問題とされている財務会計上の行為を行う権限を法令上本来的に有するとされている者及びその者から権限の委任を受けるなどして権限を有するに至った者を指す（最高裁昭和62年4月10日判決）。
※4　地方自治法§242の2①Ⅳにいう「当該行為若しくは怠る事実に係る相手方」とは、当該訴訟の原告により訴訟の目的である地方公共団体が有する実体法上の請求権を履行する義務があると主張されている者を指す（最高裁昭和53年6月23日判決）。

17

住民訴訟の件数（平成１４年９月１日～平成２８年３月３１日）

区　分		団体数 a	訴訟件数 b	1号訴訟 c	2号訴訟 d	3号訴訟 e	4号訴訟 f	1団体あたりの平均訴訟数 b/a
都道府県		(47)	661	117	32	76	558	14.06
指定都市		(20)	311	54	21	39	253	15.55
特別区		(23)	135	17	15	20	114	5.87
市町村（指定都市を除く。）		(1,698)	1,698	255	119	233	1,350	1.00
	200,000 ～	(89)	493	67	40	87	414	5.54
	150,000 ～ 199,999	(49)	119	21	6	13	93	2.43
	100,000 ～ 149,999	(102)	241	46	13	24	201	2.36
	50,000 ～ 99,999	(261)	284	33	12	38	227	1.09
	40,000 ～ 49,999	(99)	98	8	7	4	85	0.99
	30,000 ～ 39,999	(144)	117	14	10	21	88	0.81
	20,000 ～ 29,999	(157)	111	20	9	11	88	0.71
	10,000 ～ 19,999	(285)	144	32	14	27	89	0.51
	0 ～ 9,999	(512)	91	14	8	8	65	0.18
全団体計		(1,788)	2,805	443	187	368	2,275	1.57

（地方自治月報第53号～58号より作成）

※　平成14年9月1日～平成28年3月31日の間に提起された訴訟を対象としている。
※　一の訴訟において、複数の請求があるものがあるため、cからfまでの合計とbは一致しない。
※　人口は、平成27年度国勢調査人口による。
※　団体数は、平成28年3月31日現在である。

18

長や職員に対する高額（約1億円以上）の損害賠償が命じられた事例

○　平成17年4月1日～平成28年4月1日の間に、住民訴訟（4号訴訟）において、地方公共団体の長や職員に対する約1億円以上の損害賠償請求を命じる判決が言い渡されたもの。

	事案	賠償義務者	賠償額	備考
1	市が締結した汚土収集運搬作業の委託契約（福山市）	市長、助役（3名）	1億751万円	市長は破産 助役は判決額又は和解額を支払
2	ゴルフ場開発不許可処分とされた開発事業者との民事調停（京都市）	市長	26億1257万円	相続人が一部支払い、残額は欠損処理
3	土地開発公社が先行取得した動物霊園等の建設予定地の買受（交野市）	市長	1億3246万円	一部支払済
4	公共下水道に関する地方交付税算定（岡山市）	市長、助役、職員	4億5090万円	高裁判決後に和解 （和解額を全額支払済）
5	県職員の公務出張に係る旅費（福井県）	知事	1億983万円	高裁で知事が逆転勝訴（上告後確定）
6	外郭団体に対する補助金（神戸市）	市長	2億5379万円	議決により権利放棄
7	外郭団体に対する補助金（神戸市）	市長	55億3966万円	議決により権利放棄
8	浄水場建設予定地として購入した土地の代金（さくら市（旧氏家町））	町長	1億2192万円	議決により権利放棄
9	生活保護の支給決定（滝川市）	職員	1億3465万円	議決により権利放棄
10	河川改修事業の委託料の過大支払（横浜市）	職員	1億4049万円	判決後訴え取下げ
11	バイオマス事業への補助金の支出（御船町）	町長	9279万円	控訴取下げにより確定 賠償額の支払について町が提訴
12	リサイクル施設の事業停止に伴う補助金の返還（栃木県）	知事	1億9659万円	高裁で知事が逆転勝訴 上告・上告受理申立て中（H29.3.9時点）

19

神戸市、大東市、さくら市の住民訴訟に関する最高裁判決①

平成24年4月20日最高裁判所第二小法廷判決（民集66巻6号2583頁）【神戸市①事件】
平成24年4月20日最高裁判所第二小法廷判決（裁判集民事240号185頁）【大東市事件】
平成24年4月23日最高裁判所第二小法廷判決（民集66巻6号2789頁）【さくら市事件】

【法廷意見（各事件）】

（住民訴訟で争われている損害賠償請求権等を放棄する議決の有効性について）

○　地方自治法96条1項10号は、普通地方公共団体の議会の議決事項として、「法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること」を定め、この「特別の定め」の例としては、普通地方公共団体の長はその債権に係る債務者が無資力又はこれに近い状態等にあるときはその議会の議決を経ることなくその債権の放棄としての債務の免除をすることができる旨の同法240条3項、地方自治法施行令171条の7の規定等がある。他方、普通地方公共団体の議会の議決を経た上でその長が債権の放棄をする場合におけるその放棄の実体的要件については、同法その他の法令においてこれを制限する規定は存しない。

○　したがって、地方自治法においては、普通地方公共団体がその**債権を放棄するに当たって、その議会の議決及び長の執行行為（条例による場合は、その公布）という手続的要件を満たしている限り、その適否の実体的判断については、**住民による直接の選挙を通じて選出された議員により構成される普通地方公共団体の議決機関である**議会の裁量権に基本的に委ねられている**ものというべきである。

○　もっとも、同法において、普通地方公共団体の執行機関又は職員による公金の支出等の財務会計行為又は怠る事実に係る違法事由の有無及びその是正の要否等につき住民の関与する裁判手続による審査等を目的として住民訴訟制度が設けられているところ、**住民訴訟の対象とされている損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を放棄する旨の議決がされた場合についてみると、**このような請求権が認められる場合は様々であり、個々の事案ごとに、当該請求権の発生原因である財務会計行為等の性質、内容、原因、経緯及び影響、当該議決の趣旨及び経緯、当該請求権の放棄又は行使の影響、住民訴訟の係属の有無及び経緯、事後の状況その他の**諸般の事情を総合考慮して、これを放棄することが普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする地方自治法の趣旨等に照らして不合理であって上記の裁量権の範囲の逸脱又は濫用に当たると認められるときは、議決は違法となり、放棄は無効となる**ものと解するのが相当である。そして、当該公金の支出等の財務会計行為等の性質、内容等については、その違法事由の性格や当該職員又は当該支出等を受けた者の帰責性等が考慮の対象とされるべきものと解される。

20

神戸市、大東市、さくら市の住民訴訟に関する最高裁判決②

【千葉勝美裁判官の補足意見（各事件）】

○　国家賠償法においては、個人責任を負わせる範囲について、同法第1条2項が公権力の行使に当たる公務員が故意又は重大な過失のあった場合に限定しているのと比べ、住民訴訟においては、個人責任を負う範囲を狭めてはおらず、その点が制度の特質となっている。

○　住民訴訟制度が設けられた当時は、財務会計行為及び会計法規は、その適法・違法が容易にかつ明確に判断し得るものであると想定されていたが、その状況は、今日一変しており、**地方公共団体の財政規模、行政活動の規模が急速に拡大し、それに伴い、複雑多様な財務会計行為が錯綜し、それを規制する会計法規も多岐にわたり、それらの適法性の判断が容易でない場合も多くなってきている。**そのような状況の中で、**地方公共団体の長が自己又は職員のミスや法令解釈の誤りにより結果的に膨大な個人責任を追及されるという結果も多く生じてきており**（最近の下級裁判所の裁判例においては、損害賠償請求についての認容額が数千万円に至るものも多く散見され、更には数億円ないし数十億円に及ぶものも見られる。）**、また、個人責任を負わせることが、柔軟な職務遂行を萎縮させるといった指摘も見られるところである**。

○　地方公共団体の長が、故意等により個人的な利得を得るような犯罪行為ないしそれに類する行為を行った場合の責任追及であれば別であるが、錯綜する事務処理の過程で、一度ミスや法令解釈の誤りがあると、相当因果関係が認められる限り、長の給与や退職金をはるかに凌駕する損害賠償義務を負わせることとしているこの制度の意義についての説明は、通常の個人の責任論の考えからは困難であり、それとは異なる次元のものといわざるを得ない。

○　**国家賠償法の考え方に倣えば、長に個人責任を負わせる方法としては、損害賠償を負う場合やその範囲を限定する方法もあり得るところである**。（例えば、**損害全額について個人責任を負わせる場合を、故意により個人的な利得を得るために違法な財務会計行為を行った場合**や、当該地方公共団体に重大な損害を与えることをおよそ顧慮しないという無視（英米法でいう一種のreckless disregard のようなもの）に基づく行為を行った場合**等に限ることとし、それ以外の過失の場合には、裁判所が違法宣言をし、当該地方公共団体において一定の懲戒処分等を行うことを義務付けることで対処する等の方法・仕組みも考えられる**ところである）。

○　**現行の住民訴訟は、不法行為法の法理を前提にして、違法行為と相当因果関係がある損害の全てを個人に賠償させることにしている。そのことが心理的に大きな威嚇となり、地方公共団体の財務の適正化が図られるという点で成果が上がることが期待される一方、場合によっては、前記のとおり、個人が処理できる範囲を超えた過大で過酷な負担を負わせる等の場面が生じているところである。**

○　**議会としては、基本的にはその裁量事項であっても、単なる政治的・党派的判断ないし温情的判断のみで処理することなく、その逸脱・濫用とならないように、**本件の法廷意見が指摘した司法判断の枠組みにおいて考慮されるべき諸事情を十分に踏まえ、**事案に即した慎重な対応が求められることを肝に銘じておくべきである。**

21

神戸市、大東市、さくら市の住民訴訟に関する最高裁判決③

【須藤正彦裁判官の意見（さくら市事件）】

○　一般論でいえば、長に対しておよそ弁済能力を超える非常識に高額な金額の損害賠償請求権を行使するのも必ずしも適切でないという面も否定できない。すなわち、**長による普通地方公共団体の効率的・建設的な公金使用あるいは複雑かつ多様な現代社会に対応し長期的な視野に立った積極果敢な行政運営や職務の遂行が求められる一方で、その職務の遂行過程で違法に普通地方公共団体に損害を与えるという場面があり得、その場合に、その損害の名目額にもかかわらず経済実質上のそれは僅かであると評価されるときや、帰責性がさほどではないとみられるときもあり得る。**

○　他方また、公権力の行使に当たる公務員の職務の遂行における不法行為による国又は公共団体の損害賠償責任について公務員個人は被害者に対し損害賠償責任を負わないこと、長以外の職員は議会の同意を得てではあるが、監査委員によって決定された賠償責任につき長から減免を受け得ること（法243条の2第8項）との権衡、長はそれ以外の職員と異なり住民による直接の選挙を通じて選出され、政治責任を問われ得る存在であることなどの事情を考慮すると、**多額の損害賠償請求権を行使することが酷に失し、あるいは、行政運営を萎縮させたり、長の適任者を遠ざけることにもなりかねない面もある。**

○　もちろん、住民訴訟は、長などの生活を破綻させることを目的とするものではないし、また、そうさせてまで賠償をさせても地方公共団体の損害回復に寄与する程度は一般的にはいかほどのものでもないであろう。そうすると、事案によってはこの高額の損害賠償金額を一定程度減縮することが相当となる場合があるという考え方も成り立ち得る。

○　一般的に、議会において賠償金額を、例えば、長の資力などを考慮して過重とみられる分をカットし、あるいは、年間報酬額の何年分といった額にまで減縮する旨の一部放棄の議決をすることは一つの政治的判断として合理的で裁量権の範囲内とみられよう。

22

第３１次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」の概要（住民訴訟関係）

基本的な考え方

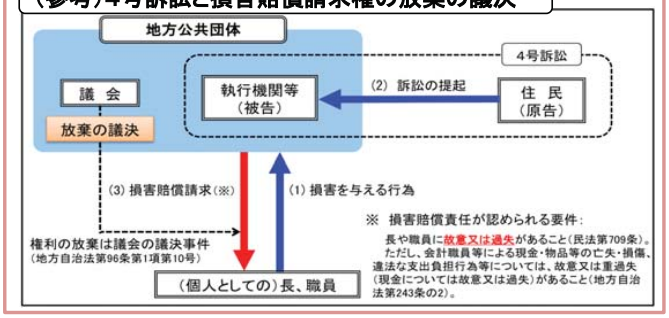
○ 住民訴訟制度については、住民自らが地方公共団体の財務の適正性の確保を図ることを目的として、住民監査請求を経た上で、違法な財務会計行為等について訴訟を提起できる仕組みであるが、**今回、長、監査委員、議会、住民が連携して地方公共団体の事務の適正性を確保する体制を強化する見直しを全体として行うこととあわせて、住民訴訟制度等を巡る課題を解決するための見直しが必要。**

住民訴訟制度等を巡る課題

○ 住民訴訟については、不適正な事務処理の抑止効果があると考えられる。

○ 一方で、住民訴訟（4号訴訟）（※）における長や職員の損害賠償責任について、平成24年各最高裁判決の個別意見等においては、次に掲げる点等を指摘。
① 長や職員への萎縮効果
② 国家賠償法との不均衡（公務員個人への求償責任の要件：故意又は重過失）
③ 議会の議決に基づく損害賠償請求権の放棄が政治的状況に左右されてしまう場合があること

（参考）4号訴訟と損害賠償請求権の放棄の議決



見直しの方向性

○ **内部統制体制の制度化や監査委員監査の強化など全体のガバナンスの見直しにより不適正な事務処理の抑止効果を高める。**

○ 長や職員への萎縮効果を低減させるため、**軽過失の場合における損害賠償責任の長や職員個人への追及のあり方を見直す**ことが必要。

○ 不適正な事務処理の抑止効果を維持するため、**裁判所により財務会計行為の違法性や注意義務違反の有無が確認されるための工夫**が必要。

○ 4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の**訴訟係属中の放棄を禁止する**ことや、損害賠償請求権を**放棄する場合に監査委員等の意見の聴取を行う**ことが必要。

※ 住民訴訟（4号訴訟）：
住民が、違法な財務会計上の行為又は怠る事実について、当該職員又はその相手方に損害賠償・不当利得返還の請求をすること又は賠償命令をすることを当該地方公共団体の執行機関又は職員に対して求める訴訟であり、地方公共団体独自の制度

23

住民訴訟制度の見直しに関する懇談会取りまとめ（概要）①

１．軽過失の場合における損害賠償責任の長や職員個人への追及のあり方の見直し

- 答申では、長による内部統制の制度化をはじめとする地方公共団体全体のガバナンスを見直すことで、不適正な事務処理の抑止効果を高めることが期待されている。
- 一方、こうした見直しを行うにしても、職務を行うにつき軽過失の場合にも、違法な財務会計行為と相当因果関係が認められる損害全額について、長や職員個人の責任を追及することは、個人責任として過酷であると考えられる。
- 国家賠償法上の公務員個人への求償要件との均衡を考慮すると、長や職員の責任要件を故意・重過失に限定することも考えられるが、地方公共団体のガバナンスに関する様々な議論を踏まえると、そうした見直しを行うことは慎重であるべきと考えられる。
- しかしながら、上記のような問題を解決するためには、**会社法・独立行政法人通則法等の役員等の損害賠償責任の限定を可能とする立法例も参考に、長や職員個人が負担する損害賠償額を限定する措置を講じることが適当。**

具体的な措置の内容として2案が考えられる

① 損害賠償額の上限を実体法上において設ける案

長や職員個人が負担する損害賠償額について、職務を行うにつき故意・重過失がないときは、法律で定める額を上限とする。

⇒職務を行うにつき故意・重過失がない場合において、長や職員個人が負担する損害賠償額の上限が実体法上明確となるメリットがある一方、相当因果関係が認められる損害全額について賠償責任が発生するという不法行為法の一般原則との整合性が課題。

② 責任免除の範囲を事前に条例で明示する案

条例において、長や職員個人の損害賠償責任について、職務を行うにつき故意・重過失がないときは、賠償責任額から、職責等を考慮して条例で定める額を控除して得た額を免除する旨を定めることができることとする。

⇒現行でも、長や職員個人の損害賠償責任について、条例又は議会の議決により免除することは可能な場合があり、現行制度とも親和性があると考えられる。責任免除の範囲を条例で定めるに当たっては参酌すべき基準及び責任の下限額を設けることとし、これを法律又は政令において定めることとすることが適当。

この参酌すべき基準や責任の下限額については、会社法・独立行政法人通則法等における役員等の最低責任限度額との均衡や、長等の職責・任期等も踏まえて定める必要があると考えられるが、さらに学識経験者等の意見を聴くなどして、慎重に定めることとすべき。

長や職員個人が負担する損害賠償額を限定する措置を講じることとすれば、これまで通り4号訴訟の中で、財務会計行為の違法性や注意義務違反の有無等が裁判所において判断されることとなるため、答申において指摘されているような、裁判所により財務会計行為の違法性や注意義務違反の有無が確認されるための工夫を別途制度として設ける必要は、当面ないものと考えられる。

24

住民訴訟制度の見直しに関する懇談会取りまとめ（概要）②

２．４号訴訟の対象となる損害賠償請求権の放棄のあり方

- 1で挙げた長や職員個人が負担する**損害賠償額を限定する措置を講じることとすれば、故意・重過失の場合の損害賠償請求権の放棄や、軽過失の場合に最低限負担すべきとされる損害賠償額に係る請求権の放棄に際しては、より一層慎重な判断**が求められる。
- 議会による損害賠償請求権の放棄が客観的かつ合理的に行われることに資するよう、**住民監査請求があった後に損害賠償請求権を放棄する場合には、議会に対して監査委員の意見聴取を義務付ける**など、手続面の適正化が必要。
- 4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の放棄を禁止すべきとの議論もあるが、平成24年各最高裁判決の趣旨を踏まえつつ、1及び2を制度化した後の施行状況も鑑みて今後その適否についてさらに検討を行うべき。

住民訴訟制度の見直しに関する懇談会の概要

＜構成員＞

◎碓井 光明　明治大学法科大学院教授
大橋 洋一　学習院大学法務研究科教授
小林 裕彦　弁護士
斎藤　誠　東京大学大学院法学政治学研究科教授
谷口 尚子　慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科准教授

＜開催実績＞

第1回懇談会	平成28年12月　8日（木）	・懇談会の開催要綱等について ・住民訴訟制度の見直しについて
第2回懇談会	平成28年12月26日（月）	・参考人（日本弁護士連合会）からの意見聴取 ・住民訴訟制度の見直しについて
第3回懇談会	平成29年　1月16日（月）	・住民訴訟制度の見直しについて

25

地方公共団体の長等の損害賠償の責任の見直し（条文）

概要

○　条例において、長や職員等の地方公共団体に対する損害賠償責任について、その職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、賠償責任額を限定して免除する旨を定めることを可能とする。
　※ 条例で定める場合の免除に関する参酌基準及び免除の下限額は国が設定。
○　議会は、住民監査請求があった後に、当該請求に関する損害賠償請求権等の放棄に関する議決をしようとするときは、監査委員からの意見を聴取する。

条文

（普通地方公共団体の長等の損害賠償責任の一部免責）
第二百四十三条の二　普通地方公共団体は、条例で、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会の委員若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員（次条第三項の規定による賠償の命令の対象となる者を除く。以下この項において「普通地方公共団体の長等」という。）の当該普通地方公共団体に対する損害を賠償する責任を、普通地方公共団体の長等が職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、普通地方公共団体の長等が賠償の責任を負う額から、普通地方公共団体の長等の職責その他の事情を考慮して政令で定める基準を参酌して、政令で定める額以上で当該条例で定める額を控除して得た額について免れさせる旨を定めることができる。

（住民監査請求）
第二百四十二条　普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補塡てんするために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。
２～９　（略）
１０　普通地方公共団体の議会は、第一項の規定による請求があった後に、当該請求に係る行為又は怠る事実に関する損害賠償又は不当利得返還の請求権その他の権利の放棄に関する議決をしようとするときは、あらかじめ監査委員の意見を聴かなければならない。

26

地方独立行政法人法の改正概要

1　地方独立行政法人の業務への窓口関連業務の追加　H30.4.1施行

市町村の窓口関連業務における外部資源活用の課題

・一部に審査や交付決定等の公権力の行使にわたる事務が含まれ、一連の事務の一括した民間委託等、効果的な委託が困難
・町村部等の小規模自治体では、事務量が少なく単独での委託先の確保が困難

（現行制度上の、住民異動窓口（転入届の受付かつ住民票の写しの交付）における業務フロー図）

➡ 外部資源活用の新たな選択肢として、地方独立行政法人に窓口関連業務を行わせることができることとする

○　地方独立行政法人の業務に「申請等関係事務の処理」（転入届、住民票の写しの交付請求の受理等のいわゆる窓口関連業務のうち定型的なもの）を追加
【メリット】①自主的・自律的業務執行による業務効率化、住民サービスの向上、②勤務条件、給与決定等の柔軟性、③ノウハウの蓄積　等

○　申請等関係事務処理法人による窓口関連業務に対し、市町村がきめ細かく関与するため、情報提供・指導助言、報告徴収・立入検査、監督命令、停止命令及び直接執行を新たに規定する。

○　申請等関係事務処理法人は、その業務を市町村又は市町村の長その他の執行機関の名において行い、当該市町村の長その他の執行機関が当該申請等関係事務を処理したものとしての効力を有することとする。

○　市町村は、自ら設立しなくても、連携中枢都市等が設立した申請等関係事務処理法人と規約を締結することにより、窓口関連業務を行わせることが可能

2　地方独立行政法人における適正な業務の確保　（国の独立行政法人制度改革（平成26年度）等を踏まえた改正）　H30.4.1施行（一部H32.4.1施行）

○　PDCAサイクルが機能する目標・評価の仕組みの構築
　・評価者を評価委員会から設立団体の長に変更（公立大学法人を除く）　・中期目標の具体化　・地独法に評価結果の反映等の義務付け　等

○　法人の内外からの業務運営を改善する仕組みの導入
　＜内部統制体制の整備＞
　・業務方法書における内部統制体制の整備に関する事項の記載　等
　＜監事・会計監査人の機能強化＞
　・監事・会計監査人による報告徴収・調査の権限や役員の不正行為に関する報告等の義務の明確化　等
　＜設立団体の長からのガバナンス強化＞
　・設立団体の長による著しく不適正な業務運営等に対する是正・業務改善命令等

27

地方自治法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

○地方自治法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

（平成二十九年五月十八日
衆議院総務委員会）

政府は、本法施行に当たり、次の事項に十分配慮すべきである。

一　指定都市以外の市町村の長にあっても、内部統制に関する方針を策定し、当該方針に基づく体制の整備を促進するよう、当該市町村長に対する必要な助言及び情報提供を行うこと。

二　普通地方公共団体における監査委員等の専門性を確保し、監査の品質向上を図るため、監査を支援する組織・体制の在り方について引き続き検討を行うこと。

三　普通地方公共団体の長等の損害賠償責任について、職務を行うにつき軽過失の場合において、その一部を免れさせる旨を条例で定めることができる措置を講ずることに鑑み、議会による損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄の在り方について、本法の施行状況も踏まえつつ、引き続き検討を行うこと。

四　普通地方公共団体の議会が果たすべき監視機能の向上及び議員活動の透明性確保の在り方について検討を行い、これを踏まえて各地方公共団体に対して必要な助言を行うよう努めること。

五　窓口関連業務には住民に関する各種行政の基礎となる事務が含まれていることに鑑み、当該業務を担う申請等関係事務処理法人における業務の取扱いに当たって、個人情報の保護が十分に図られるよう、各地方公共団体に対して適切な助言を行うこと。

六　地方独立行政法人の業務運営に関して、本法に則った適正な対応が確保されるよう注視し、国の独立行政法人改革の動向を踏まえつつ、必要に応じて適切な助言を行うこと。

○地方自治法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

（平成二十九年六月一日
参議院総務委員会）

政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

一、内部統制体制の整備及び運用は、全ての地方公共団体の長がその権限と責任に基づいて適切に実施することが求められるため、本法において努力義務とされた指定都市以外の市町村においても内部統制に関する方針が早急に策定されるよう引き続き検討を行うこと。

二、総務大臣が策定する監査基準の指針については、監査を実施する基本原則、留意事項とともに、全国的に共通な基準や技術的な基準など的確・公正な監査が実施できるものとなるよう努めること。監査基準は当該地方公共団体の監査委員が策定するものであり、地域の実情を踏まえた適切な基準については尊重すること。

三、監査委員等の専門性を確保し、監査の品質向上を図るため、監査を支援する組織・体制の在り方について引き続き検討を行うこと。

四、地方公共団体の長等に対する賠償責任額の限定措置により、地方公共団体の長等の職務遂行に影響が出るのではないかとの声に対し真摯に向き合い、本法施行後の状況を注視しつつ引き続き検討を行うこと。

五、申請等関係事務の処理及びこれに附帯する業務を担う地方独立行政法人の設立に当たっては、地方公共団体の自主性を最大限尊重すること。

右決議する。

28

総務省
MIC Ministry of Internal Affairs and Communications

資料３

マイナンバー制度について

マイナちゃん

平成29年10月30日
総務省自治行政局住民制度課

マイキーくん

マイナンバー制度の意義について

マイナンバー制度は、複数の機関に存在する特定の個人の情報が同一人の情報であるということを確認するための基盤であり、社会保障・税制度の効率性・透明性を高め、国民にとって利便性の高い公平・公正な社会を実現するための基盤（インフラ）である。

Ⅰ

納税者番号（納税改革）
- 税務当局が取得する所得や納税の情報をマイナンバーで名寄せし、課税逃れを防止。

社会保障番号（給付改革）
- マイナンバーを活用し、年金・福祉・医療等の社会保障給付について、真に支援を必要としている者に対し迅速かつ適切に提供。

公平公正な負担と給付

Ⅱ

情報連携（バックオフィス改革）

（平成29年7月～試行運用開始／秋頃～本格運用開始）

- 国の行政機関や地方公共団体がそれぞれで管理している様々な同一人の情報をオンラインで紐付けし、相互に活用。
- 行政手続を行う際の添付書類の削減（ペーパレス）、複数行政機関にわたる手続きのワンストップ化を実現。

（例）
- 介護保険の保険料の減免申請で住民票の写し、課税証明書等の添付を省略
- 里親の認定の申請で住民票の写し、課税証明書の添付を省略

より効率的な住民サービス

Ⅲ マイナポータル

政府が運営するオンラインサービス。国民一人一人に用意されたポータルサイトで、行政機関への各種申請や行政機関からのお知らせ（プッシュ型）サービスが可能。**（平成29年7月～試行運用開始／秋頃～本格運用開始）**

※ Ⅰ～Ⅲを支える共通のツールが「マイナンバーカード」

マイナンバーの提供を求められる主なケース

法律に基づき、社会保障や税の行政事務に利用するため、勤務先や金融機関等からマイナンバーの提供を求められることがあります。

※マイナンバーを提供する際は、個人番号カード等の本人確認書類をご用意ください。なお、下記の提供を求める者から**電話をかけてマイナンバーの提供を求めることはありません。**

※民間事業者がマイナンバーを目的外で利用したり、行政機関と民間事業者のデータベースがネットワークでつながることもありません。

※マイナンバー制度の導入後も、行政機関が把握できる個人情報の種類は今までどおり法令に基づくものに限られており、行政機関が何でも把握できるようになるものではありません。

提供を求める者 （※代理人又は委託を受けた者も含む）	提供する必要のある者
勤務先	・給与、退職金などを受け取る方 ・厚生年金、健康保険及び雇用保険の資格を取得される方 ・国民年金の第三号被保険者（従業員の配偶者） など
契約先 （契約先企業、講演等の主催企業 など）	・報酬、料金、契約金を受け取る方 など （例：士業、外交員、集金人、保険代理人、馬主、プロスポーツ選手、ホステス等への報酬、社会保険診療報酬支払基金が支払う診療報酬、原稿料、講演料、画料 など）
不動産業者等 （不動産仲介料、不動産使用料（家賃）を支払う法人）	・不動産業者又は法人から年間100万円超の不動産譲渡の対価、又は年間15万円超の不動産仲介料もしくは不動産使用料（家賃）を受け取られる方
金融機関等 （銀行、証券会社、生命保険会社、損害保険会社、先物取引業者、金地金販売会社 など）	・金融機関で株、投資信託、公社債などの証券取引をされている方 （※平成30年以降、預貯金口座への付番を開始予定。ただし、番号の提供は任意。） （※既存口座で行う証券取引については、平成28年以降3年間の猶予あり。） ・非課税適用の預貯金・財形貯蓄をされている方 ・国外送金又は国外からの送金の受領をされる方 ・生命保険契約・損害保険契約（支払額100万円超の死亡保険、年間支払額20万超の年金保険、支払額100万円超の一時払い特約・満期返戻金特約等）、又は共済契約をされている方 ・先物取引（FX取引等）をされている方 ・信託会社に信託されている方 ・1回200万円超の金の地金を売却される方 ・非上場株の配当を受け取る株主 など
税務署、日本年金機構、ハローワーク、労働基準監督署、都道府県、市町村、全国健康保険協会、健康保険組合	・社会保障、税、災害対策に係る行政手続を行う方 （例：生活保護、雇用保険の申請、健康保険給付の申請、平成28年分以降の税の確定申告等）

2

地方公共団体でマイナンバーを求められる主な手続

暮らし	
住民票 戸籍	個人番号の提供は求められませんが、以下の手続きに伴い、記載事項の変更等が必要となりますので、通知カードまたは個人番号カードをご持参ください。 ※ 転入・転居・国外転出などの異動 ※ 戸籍届出の氏名などの変更
市営住宅	市営住宅への入居申請 市営住宅入居者による収入申告

税金	
市民税	市・県民税申告書の提出※ 給与支払報告書の提出※ 公的年金等支払報告書の提出※ ※注：平成28年分以降の所得に係る申告書から適用
軽自動車税	軽自動車税減免申請書の提出
固定資産税	相続人代表者指定届の提出 償却資産申告書の提出 固定資産税減免申請書の提出

子育て	
給付や届出	児童手当の新規認定請求 児童扶養手当の新規認定請求 特別児童扶養手当の申請
	幼稚園・認定こども園・保育所・小規模保育への入所申し込み
	未熟児養育医療の給付申請
	小・中学校就学奨励制度の医療券交付申請
	母子健康手帳の交付申請（妊娠届出）

介護・福祉	
介護保険	介護認定・更新・区分変更の申請、被保険者証等の再交付の申請、負担割合証の再交付の申請
	負担限度額認定の申請、負担限度額認定証の再交付の申請、高額介護サービス費の支給申請、特定福祉用具購入費の支給申請、住宅改修費の支給申請
福祉	身体障害者手帳の申請 特別障害者手当、障害児福祉手当、福祉手当の申請 障害者総合支援法に基づく補装具費に関する申請 障害者総合支援法に基づく地域生活支援事業に関する申請 障害者総合支援法に基づく障害福祉サービスの申請 精神障害者保健福祉手帳に関する申請 自立支援医療（更生医療、育成医療、精神通院医療）に関する申請 障害児通所支援（就学前・就学後児童）の給付申請
	戦没者等の遺族に対する特別弔慰金の請求
	生活保護の申請

保険・医療	
国民健康保険	加入・脱退 修学や施設入所のための市外転出 被保険者氏名、被保険者世帯、住所、世帯主の変更 療養費、特別療養費、移送費、高額療養費、高額介護合算療養費の支給申請 第三者行為による被害の届出 被保険者証、高齢受給者証、被保険者資格証明書の再交付申請 限度額適用認定証、限度額適用・標準負担額減額認定証、特定疾病療養受領証の交付・再交付を申請 一部負担金の免除等申請 基準収入額適用申請
後期高齢者医療	加入（75歳到達の人を除く）・撤回 被保険者証の再交付申請 特定疾病療養受療証、限度額適用・標準負担額減額認定証の交付・再交付申請 高額療養費や補装具等の療養費の支給申請

※ 上記の手続以外にも個人番号が必要になる場合があります。
※ 手続によって個人番号の記入・提示が必要になる時期は違います。詳しくは、各地方公共団体の担当部署までお問い合わせください。

3

情報提供ネットワークシステムにより共有される主な情報と利用

マイナンバー法又は地方公共団体の条例若しくは個人情報保護委員会規則に基づき、
情報提供ネットワークシステムを利用できる①情報照会者、②利用事務、③情報提供者、④共有する特定個人情報を限定列挙。

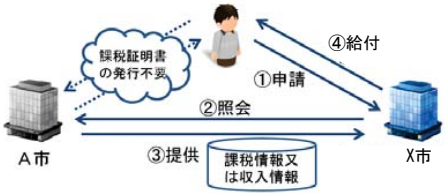
別表第二（第19条関係）

地方税関係情報（住民税の課税情報又はその算定の基礎となる収入情報）

⇒社会保障の給付、保険料の減免を受ける際、所得要件の審査に利用。
⇒住民が申請する際、課税証明書等の証明書類が不要に！

〇児童手当法による児童手当の支給に関する事務
〇介護保険法による保険給付の支給に関する事務　等

【事例】児童手当の申請

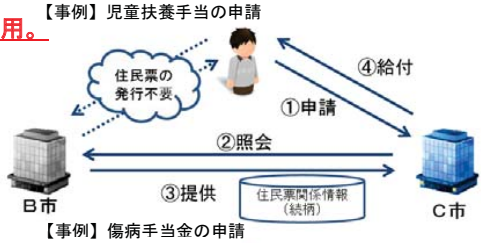


住民票関係情報（続柄など住民票に記載される基本4情報（住所、氏名、生年月日、性別）以外の情報）

⇒社会保障の給付、保険料の減免を受ける際、世帯が同一であるかの審査に利用。
⇒住民が申請する際、住民票の写しが不要に！

〇児童扶養手当法による児童扶養手当の支給に関する事務
〇健康保険法による保険給付の支給に関する事務　等

【事例】児童扶養手当の申請



他の社会保障給付に関する情報

⇒社会保障給付の申請があった際、審査・併給調整に利用。
⇒住民が申請する際、年金の受給証明書等の提出が不要に！

〇健康保険法による保険給付の支給に関する事務
〇労災保険法による保険給付の支給に関する事務　等

【事例】傷病手当金の申請

上記の他、障害者関係情報、生活保護関係情報（種類と支給額）、年金の加入者情報、保険料の徴収情報について、社会保障の事務で共有する場合がある。

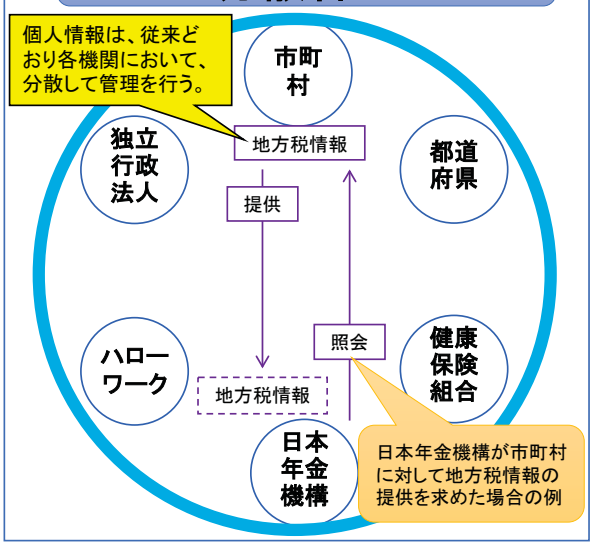
4

マイナンバー制度における個人情報の管理（分散管理）

- ✕ 番号制度が導入されることで、各行政機関等が保有している個人情報を**特定の機関に集約**し、その集約した個人情報を各行政機関が閲覧することができる**『一元管理』**の方法をとるもの**ではない**。
- ○ 番号制度が導入されても、従来どおり個人情報は**各行政機関等が保有**し、他の機関の個人情報が必要となった場合には、マイナンバー法別表第二で定められるものに限り、情報提供ネットワークシステムを使用して、情報の照会・提供を行うことができる**『分散管理』**の方法をとるもの**である**。

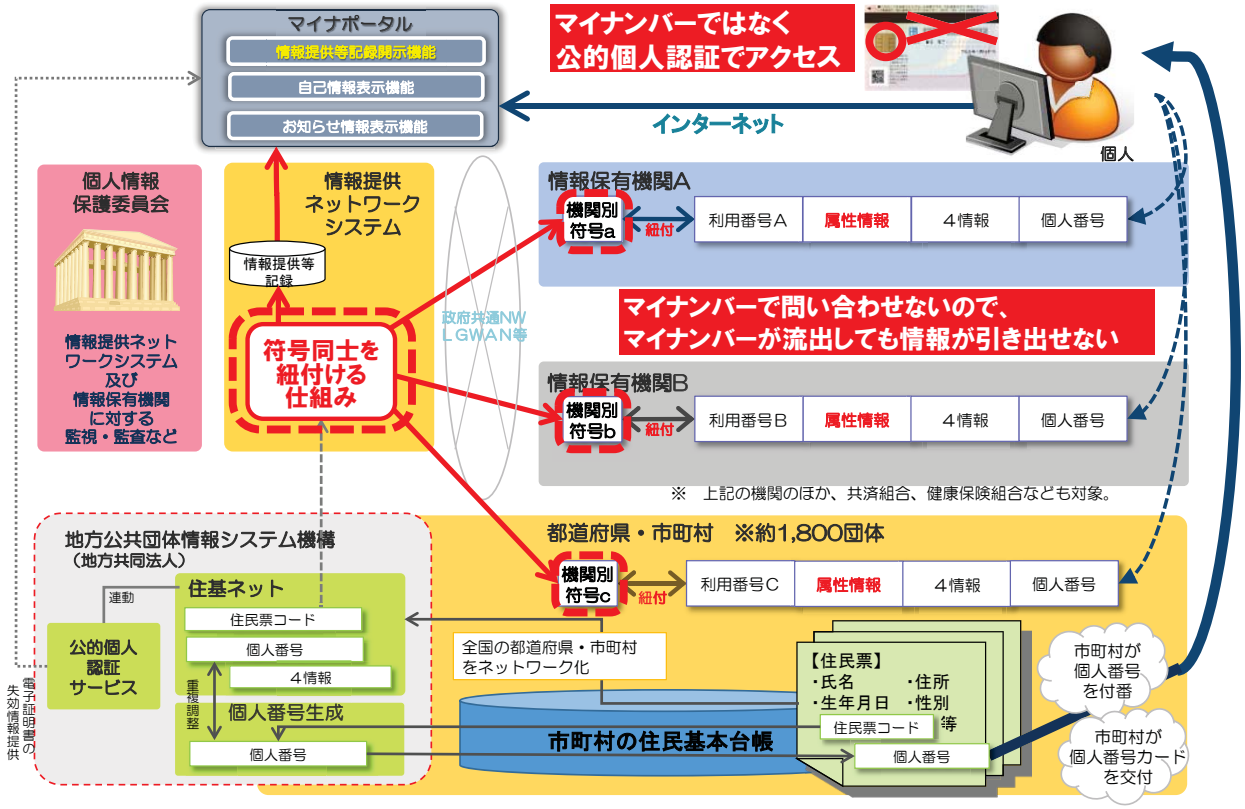
一元管理

分散管理



5

マイナンバー制度における、符号を用いた情報連携



6

マイナンバー制度における情報連携の開始について

1. マイナンバー制度の情報連携

○マイナンバー法に基づき、専用のネットワークシステムを用いて、異なる行政機関の間でマイナンバーをもとに特定された個人情報をやり取りすること。
○マイナンバーが記載された申請書等により、各種手続の際に住民が行政機関等に提出する必要があった書類（住民票の写し、課税証明書、生活保護受給者証明書等）が省略可能となる。

2. スケジュール

○平成29年7月18日～　試行運用　従来の事務処理（添付書類必要）と並行して情報連携を実施
○　〃　秋頃　本格運用　添付書類の省略を開始

3. 対象事務手続・情報

○試行運用開始時点で、約1，000手続　提供される特定個人情報　約50種類
・主な手続　児童福祉、医療保険、介護保険、障害者福祉、労働行政、公営住宅、奨学金申請　等
・主な特定個人情報　住民票の世帯情報、地方税課税情報、社会保障制度における各種給付情報　等

4. 関係機関数

○試行運用開始時点で、約5，000機関
・厚生労働省（ハローワーク）、地方公共団体（都道府県、市町村、教育委員会、一部事務組合・広域連合）、医療保険者、地方公務員災害補償基金、日本学生支援機構、JR存続組合

5. マイナポータル

○情報連携に合わせて、マイナポータル（※）についても試行運用を開始、秋頃に本格運用開始
※自宅のパソコン等から、自分の情報の利用履歴や確認、お知らせの受信等ができる個人用のウェブサイト

7

マイナポータルのメインメニュー

マイナポータルにログインすることで、平成29年7月以降様々なサービスが利用可能となっています。

A 情報提供等記録表示（やりとり履歴）

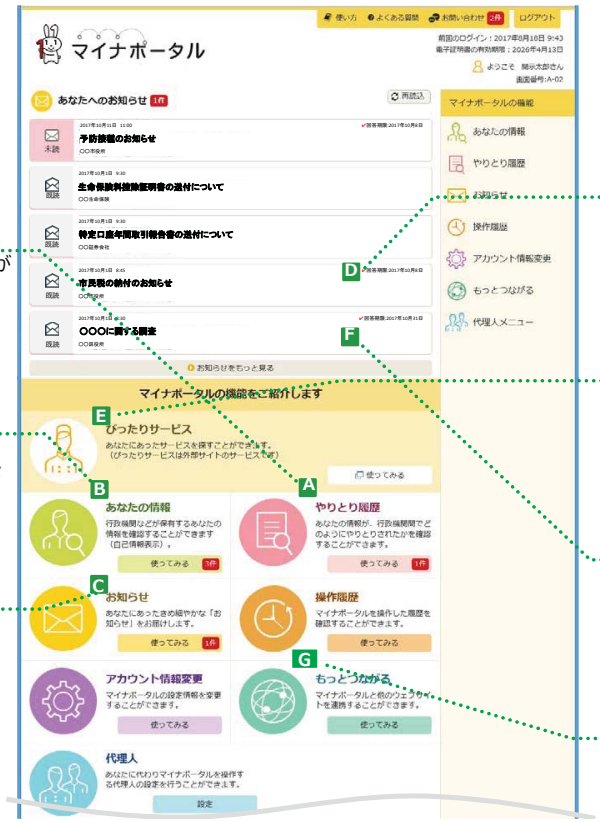
あなたの個人情報を、行政機関同士がやりとりした履歴を確認することができます。

B 自己情報表示（あなたの情報）

行政機関等が保有するあなたの個人情報を検索して確認することができます。

C お知らせ

行政機関等から配信されるお知らせを受信することができます。



民間送達サービスとの連携 D

行政機関や民間企業等からのお知らせなどを民間の送達サービスを活用して受け取ることができます。

サービス検索・電子申請機能（ぴったりサービス） E

子育てに関するサービスの検索やオンライン申請（子育てワンストップサービス）ができます。

公金決済サービス F

マイナポータルのお知らせからネットバンキング（ペイジー）やクレジットカードでの公金決済が可能となります。

もっとつながる（外部サイト連携） G

外部サイトを登録することで、マイナポータルから外部サイトへのログインが可能となります。

8

マイナポータルの運用スケジュール

平成29年1月16日に一部機能の先行稼動を開始。
平成29年7月18日からの情報連携の試行運用に併せ、
マイナポータル・子育てワンストップサービスも試行運用を開始。

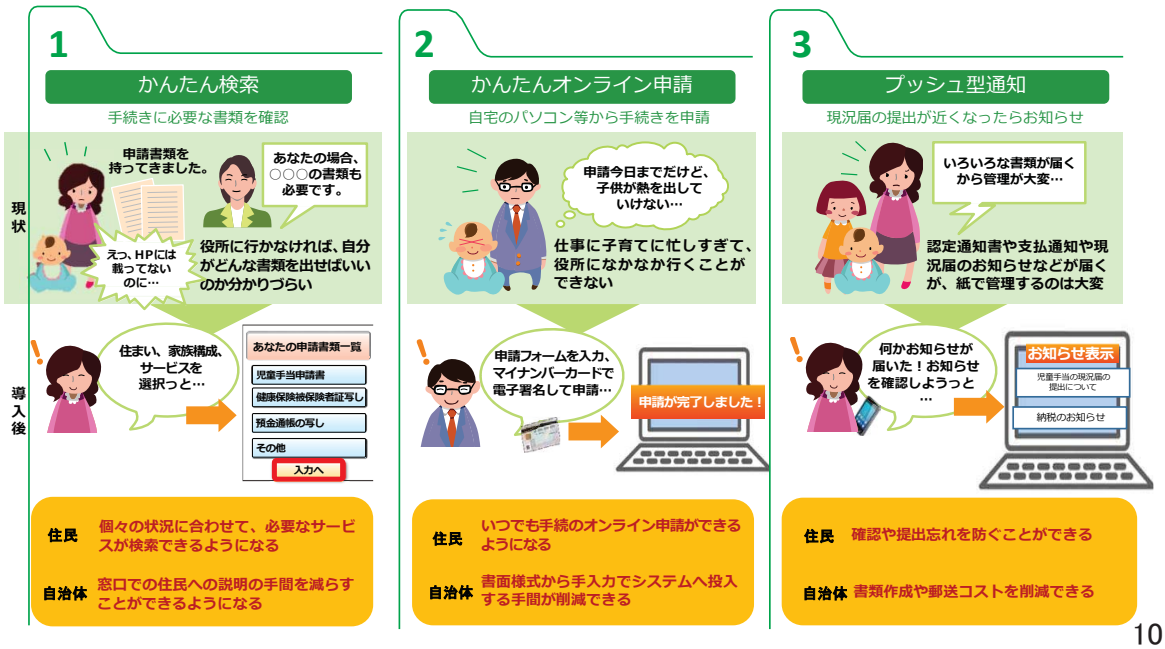
【リリーススケジュール】

稼動スケジュール	主なサービス	概要
平成29年1月16日 一部機能を先行稼動	利用者フォルダ	✓ マイナポータルを利用する際に使用するフォルダ開設機能
	e-TAXとの認証連携（もっとつながる）	✓ 認証連携を通じてe-TAXとのシームレスな操作を実現する機能
平成29年7月 試行運用（情報連携試行運用開始時期と同時）	情報提供等記録表示（やりとり履歴）	✓ 情報保有機関にて照会・提供された国民等利用者の情報提供等記録を確認する機能
	自己情報表示（あなたの情報）	✓ 情報保有機関の保持する特定個人情報を表示する機能
平成29年秋頃～ 本格運用（情報連携本格運用開始時期と同時）	お知らせ情報表示	✓ 情報保有機関が国民等利用者向けに個人番号利用事務に関する情報を配信する機能
	子育てワンストップサービス	✓ ワンストップサービスによって、①自分にぴったりなサービスを検索して、②自治体にオンラインで申請する機能
	公金決済サービス	✓ マイナポータルのお知らせ通知機能を活用し、ネットバンキング（ペイジー）やクレジットカードでの公金決済ができる機能

9

子育てワンストップサービスで便利になること

- サービス検索機能によって、自分にぴったりなサービスを検索できます。
- 利用者は役所に出向くことなくオンライン申請が可能となります。
- 忘れてしまいがちな手続きもプッシュ型通知でお知らせします。



10

マイナンバーとマイナンバーカード

○マイナンバー（個人番号）

- 日本国内の全住民に指定・通知されている12桁の番号です。
- マイナンバー法に定められた社会保障・税・災害対策分野の事務の手続に限って利用されます。
  - 取得・利用・提供・保管・安全管理などに一定のルールがあります。
  - マイナンバー法に定める場合を除き、収集・保管は禁止されています。
- 通知カードはマイナンバーをお知らせするものです。
  通知カードだけでは本人確認書類としては使用できません。

通知カード

○ マイナンバーカード（個人番号カード）

- マイナンバーの通知後、個人の申請により交付される顔写真入りのプラスチック製カードです。
- マイナンバーの確認と本人確認をこれ1枚で行うことができます。
- ICチップ内に電子的に個人を認証する機能（電子証明書）を搭載しています。
  - 電子証明書の利用にはマイナンバーは使用しないため、民間事業者も含め様々な用途に利用可能です。
  - ICチップの空き領域も、民間事業者も含め様々な用途に利用可能です。
- 「マイナポータル」へのログインにはマイナンバーカードが必要です。

マイナンバーカード

◆ マイナンバーカードの表面は写真入りの身分証明書として、官民問わず広く利用可能です。
◆ マイナンバーカードの電子証明書（公的個人認証）の利用には、マイナンバーは使用しません。

11

マイナンバーカードについて①

- マイナンバーカードはマイナンバー（個人番号）が記載された顔写真付のカード
- マイナンバーカードは、プラスチック製のICチップ付きカードで券面に氏名、住所、生年月日、性別、マイナンバー（個人番号）と本人の顔写真等が表示される。
- 本人の申請に基づき、市区町村長が厳格な本人確認を行った上で交付。
  （カードの申請受付、作成業務等は、地方公共団体情報システム機構（J-LIS）に委任して実施）

マイナンバーカードの表面

○ おもて面には、住所・氏名・生年月日・性別が記載され、写真が表示され、身分証明書として利用できる。

○ カードの有効期間が満了する日
発行の日から10回目の誕生日、
ただし、20歳未満は、発行の日から5回目の誕生日

○ 電子証明書の有効期間が満了する日
発行の日から5回目の誕生日

○ 追記欄
住所や氏名等の記載事項に変更があった場合に、新しい情報が追記される

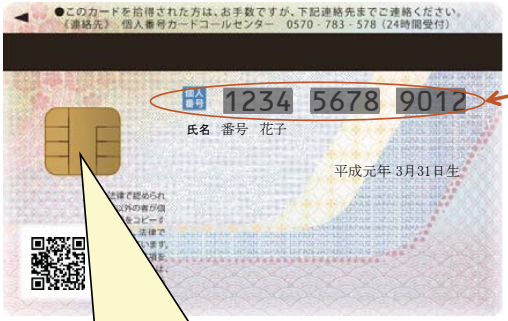
失効

- 海外に転出したとき
- 引っ越しの際、転出予定日からから30日、転入した日から14日を経過しても転入届を行わなかったとき
- 引っ越しの際、転入先の市区町村でカードの提出を行うことなく90日を経過したとき、又はその転入先市区町村から転出したとき
- 死亡したとき

12

マイナンバーカードについて②

マイナンバーカードの裏面



ICチップ内のAP構成

- 電子証明書（署名用、利用者証明用）
- 空き領域
- その他（券面情報等）

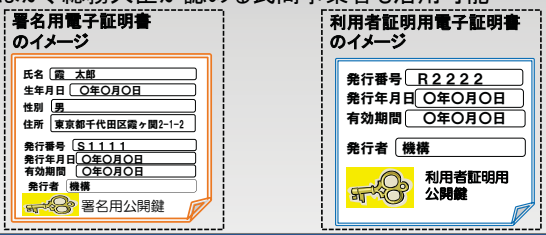
①マイナンバー

- 社会保障、税又は災害対策分野における法定事務又は地方公共団体が条例で定める事務においてのみ利用可能
- マイナンバーを利用できる主体は、行政機関や雇用主など法令に規定された主体に限定されており、そうでない主体がカードの裏面をコピーする等により、マイナンバーを収集、保管することは不可

法令で利用できる主体が限定

②電子証明書（署名用電子証明書・利用者証明用電子証明書）

- 行政機関等（e-Tax、マイナポータル、コンビニ交付等）のほか、総務大臣が認める民間事業者も活用可能



③空き領域

- 市町村・都道府県等は条例で定めるところ、国の機関等は総務大臣の定めるところにより利用可能
  例：印鑑登録証、国家公務員身分証
- 新たに民間事業者も総務大臣の定めるところにより利用可能に

民間も含めて幅広く利用が可能

13

マイナンバー制度における安心・安全の確保

番号制度に対する国民の懸念

個人情報が漏えいするのではないか？個人情報が悪用されるのではないか？	個人番号によって、外国のような成りすまし犯罪が頻発するのではないか？	国家が全ての個人情報を一元的に管理しようとしているのではないか？	番号制度はプライバシー権を侵害する制度ではないのか？
進歩する情報社会への対応	諸外国の問題点を踏まえた制度	広報による番号制度の正しい理解	最高裁合憲判決を踏まえた制度設計

制度上の保護措置

- 利用範囲・情報連携の範囲を法律に規定し目的外利用を禁止（番号法第9条・第19条）…①③
- 成りすまし防止のため、個人番号のみでの本人確認を禁止（番号法第16条）
- 番号法が規定しない特定個人情報（個人番号を含む個人情報）の収集・保管、特定個人情報ファイル（個人番号を含む個人情報ファイル）の作成を禁止（番号法第20条、第29条）…①
- システム上情報が保護される仕組みとなっているか事前に評価する特定個人情報保護評価の実施（番号法第27条、第28条）…⑥
- 個人情報保護委員会による監視・監督（番号法第33条～第35条）…⑥
- 個人情報保護委員会による情報提供ネットワークシステムその他の情報システムに関する総務大臣その他の関係行政機関の長への措置の要求（番号法第37条）…⑥
- 罰則の強化（番号法第48条～第57条）…①⑤
- 特定個人情報へのアクセス記録を個人自らマイナポータルで確認（番号法附則第6条第3項）等…③

システム上の安全措置

- 個人情報は一元管理ではなく従来どおり各行政機関等が分散管理して保有…②
- 個人番号を直接用いず符号を用いた情報連携を行うことで個人情報の芋づる式の漏えいを防止（番号法第2条第14項）…②
- アクセス制御により、番号法が規定しない情報連携を防止…④
- 個人情報及び通信の暗号化を実施…④
- 公的個人認証の活用
- 情報提供ネットワークシステム等の安全性の確保（番号法第24条）…④等

住民基本台帳ネットワークシステム最高裁合憲判決の趣旨（最判平成20年3月6日）

①何人も個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を有すること

②個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体が存在しないこと

③管理・利用等が法令等の根拠に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われるものであること

④システム上、情報が容易に漏えいする具体的な危険がないこと

⑤目的外利用又は秘密の漏えい等は、懲戒処分又は刑罰をもって禁止されていること

⑥第三者機関等の設置により、個人情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置を講じていること

14

マイナンバー制度における罰則の強化

	行為	マイナンバー法の法定刑	同種法律における類似既定の罰則		
			行政機関個人情報保護法・独立行政法人等個人情報保護法	個人情報保護法	住民基本台帳法
特定の公務員が対象	情報提供ネットワークシステムの事務に従事する者が、情報連携や情報提供ネットワークシステムの業務に関して知り得た秘密を洩らし、または盗用	3年以下の懲役or150万以下の罰金（併科されることあり）	–	–	2年以下の懲役 or 100万以下の罰金
特定の公務員が対象	国、地方公共団体、地方公共団体情報システム機構などの役職員が、職権を濫用して特定個人情報が記録された文書等を収集	2年以下の懲役or100万以下の罰金	1年以下の懲役 or 50万以下の罰金	–	–
番号の取扱者が対象	個人番号利用事務、個人番号関係事務などに従事する者や従事していた者が、正当な理由なく、業務で取り扱う個人の秘密が記録された特定個人情報ファイルを提供	4年以下の懲役or200万以下の罰金（併科されることあり）	2年以下の懲役 or 100万以下の罰金	–	–
番号の取扱者が対象	個人番号利用事務、個人番号関係事務などに従事する者や従事していた者が、業務に関して知り得たマイナンバーを自己や第三者の不正な利益を図る目的で提供し、または盗用	3年以下の懲役or150万以下の罰金（併科されることあり）	1年以下の懲役 or 50万以下の罰金	–	2年以下の懲役 or 100万以下の罰金
誰でも対象	人を欺き、人に暴行を加え、人を脅迫し、又は、財物の窃取、施設への侵入等によりマイナンバーを取得	3年以下の懲役or150万以下の罰金	–	–	–
誰でも対象	個人情報保護委員会から命令を受けた者が、個人情報保護委員会の命令に違反	2年以下の懲役or50万以下の罰金	–	6月以下の懲役 or 30万以下の罰金	1年以下の懲役 or 50万以下の罰金
誰でも対象	個人情報保護委員会による検査等に際し、虚偽の報告、虚偽の資料提出をする、検査拒否等	1年以下の懲役or50万以下の罰金	–	30万以下の罰金	30万以下の罰金
誰でも対象	偽りその他不正の手段によりマイナンバーカードを取得	6月以下の懲役or50万以下の罰金	–		30万以下の罰金

15

個人情報保護委員会

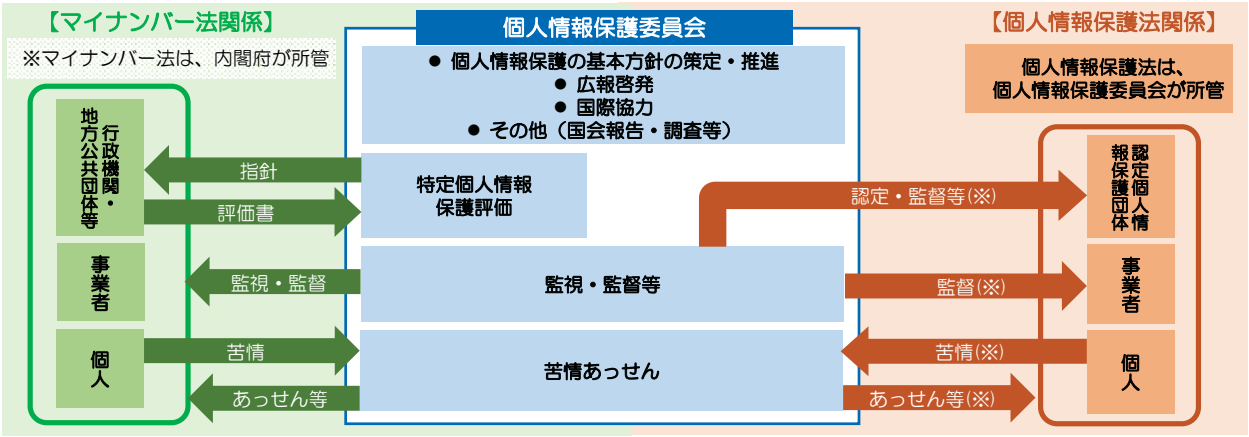
※個人情報保護法及び関係政令に基づき、特定個人情報保護委員会を改組し、２０１６（平成２８）年１月１日設置

任務

個人情報の保護に関する法律（平成１５年法律第５７号）に基づき、個人情報の適正かつ効果的な活用が新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するものであることその他の個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護するため、個人情報の適正な取扱いの確保を図ること

組織

○ 委員長１名・委員８名（合計９名）の合議制
○ 委員長・委員は独立して職権を行使　（独立性の高い、いわゆる３条委員会）



（※）これらの事務は改正個人情報保護法の全面施行の日（公布（平成27年9月）から2年以内）から開始。

16

第２回

・都市の縮退にかかる状況・制度からみた地方自治の課題

・自治体戦略２０４０構想研究会の概要

２１世紀地方自治制度についての調査研究会（平成２９年度）
（第２回）議事要旨

１　日　時　　平成２９年１２月４日（月）１７：００～

２　場　所　　（一財）自治総合センター　大会議室

３　出席者　　大西　楠・テア　専修大学 法学部 准教授
興津　征雄　　神戸大学大学院 法学研究科 教授
片桐　直人　　大阪大学大学院 高等司法研究科 准教授
瀬田　史彦　　東京大学大学院 工学系研究科 准教授
原田　大樹　　京都大学 法学系（大学院法学研究科）　教授
福元　健太郎　　学習院大学 法学部 教授

４　議　題　　・都市の縮退にかかる状況・制度からみた地方自治の課題
・自治体戦略２０４０構想研究会の概要

５　概　要

都市の縮退にかかる状況・制度からみた地方自治の課題

（瀬田構成員から資料に基づき説明）

○　用途地域によって地価がどれくらい違うかということはかなり厳密に分析できたりするのだが、今回のお話のように、区域を線引きして規制をかけた場合に、その効果は実証的に厳密に分析できるものなのか。

○　例えば、伊賀市内の都市計画区域の話であれば、境界の両側で、住み心地でも何でもよいので色々なアウトカムを比べてみて、違いがあるのであれば、RDDという手法により、それは因果的な効果があるといえる。つまり、エビデンスベースで言えることがないと、言われた側も効果があるのか懐疑的になるのではないか。

○　アウトカムに影響する要因はかなり多様であり、市街化区域と市街化調整区域の線引きをしても、市街化の状況が変わるところもあれば変わらないところもあり、線引きによる影響というのは出てきにくい。そういう意味では、この分野においてエビデンス的な研究があまり進んでいないということはあるかもしれない。

○　他方で、住民の意向というのは必ずしもエビデンスベースでなく、様々な生活実感の

中で個別に物事を選択するとも言える。地方の現状に鑑みると、個別の住民の意向が最終的に拒否権として発動されてしまうことが一番の問題であり、それを回避するために、伊賀市がされていたような住民それぞれに個別の意見を言わせて、全体の取りまとめを図るという手法は意義がある。

○　しかし、住民の合意を得ても、その後に議会もあり、民意を確認するプロセスが多くなれば多くなるほど決定は割れてしまいやすい。そうなれば、上からの強制力のあるプロセスに流れやすいと思うが、このあたりのところをうまくできるような何かアイデアはあるのか。

○　問題意識としてはあるが、基本的にはないのではないか。例えば、公共施設の最適化計画については議会を通っても、個別の施設の改廃については、その施設自体が条例に位置づけられており、議会で反対となることもある。時間が経過するとまた世論も変わるなど、色々な要因が考えられ、そういう意味で、自治体がその時点ごとにプロセスを踏むしかないのではないか。

○　これまでは、個人の自己決定を強化して、大きな政治の動きから個人を守るという方向を強化するような流れだったが、実際に不利益の分配のような局面になると、それが大きな拒否権となり全体としては何ともならない、というようなことを生みかねない状況になり、このあたりをどのようにうまく整理するのかが難しい。

○　そういう意味で、現実的な解としてエビデンスは大事。将来このままでは大変なことになる、またはもう少しうまく計画すれば生活がよりよくなるということをしっかり示し、伝え続けることなどをやっていかなくてはならないのではないか。

○　地方自治体について考えると、自治体が民主主義の単位になるわけだが、ご報告では自治体の範囲と都市計画の範囲は必ずしも一致しないということであり、民主主義という観点から考えた場合はやはりそこに齟齬が生じるとのことであった。民主主義の単位とこういった都市計画の単位は一致した方が望ましいのか。

○　少なくとも調整はすべきではないか。ものにもよるが、一致した方が良い政策が人口減少下で結構できていたという認識を持っており、市街地の集約に関しても、ある自治体では集約し、ある自治体ではしないというのは難しい状況なので、そのあたりも本来統一した意思決定をしないといけないのではないか。

○　広域自治体である都道府県が都市計画の広域調整をすることは現実的に可能なのか。

○　基本的には意思決定の権限は市町村にあり、都道府県としては強制ができるわけでも

ないので、働きかけくらいはできるだろうが、それ以上は一般論としては難しいのではないか。

○　立地適正化計画は、シュリンクすることを決定するいわば負の分配の手段であり、だからこそ市町村を狙っているところがあるのではないか。適正な公共施設の配置などを考えると、県にやってもらった方がよいという見方は成り立つかもしれないが、そういった負の分配を広域自治体が行うことがガバナンス的に適正なのか、という問題が他方であるのではないか。

○　中心的役割の都市に発議権や財政メリットなど都市圏をまとめる力を与えるといったことはどうか。

○　立地適正化計画の策定において広域連携を試みている自治体はあるが、例えば周辺の市で個別に庁舎や公民館の建替え、新設をしたり、市役所が市街化区域外にある事例もある。こうなると中心都市がより強くなるような仕組みが将来的には必要になるかもしれない。

○　ランダムにスポンジ化していくのであれば、仮に商業施設を誘致したとしても、そこに人が集まり、その商売が成り立つかどうかはまた別の話ではないかと思うが、スポンジ化することと、商業施設や病院に人が集まってくるということはどういう関連なのか。

○　ある地域では人が増えて、ある地域では人が減る状況がランダムにでてくる中で、住民にとっては、例えば商業施設がどこにあったとしても、車で行ける距離にあればどこに住んでも特に問題にならない。ただ、高齢者が利用する病院などの施設は徒歩圏内にあるとよいが、そうでない場合で公共交通を利用しなければならないとなったときに、あまりに市街地が分散され過ぎていると例えばコミュニティバスなどで市街地中に停留所ができて、結局誰も乗らないような状況になってしまう。

○　そういったことをなるべく防ぐために、市街地をある程度集約し、なるべく真ん中に都市機能を持ってくることが大事と言われており、立地適正化計画はこの都市機能を誘導しようとするもの。

○　間接的に、ランダムにスポンジ化していくのを抑えていくということか。

○　ランダムにスポンジ化していくのはなかなか抑えられないが、スポンジ化の度合いをだんだん緩めていくというか、都市であるべきところに市街化を誘導していくということ。

自治体戦略２０４０構想研究会の概要

（事務局から資料に基づき説明）

○　人口と何か別の問題を比べて、人口が減ればもう一方も減るという話はよくあるが、少子化や高齢化が進めば、それに応じ総量が変わるのは仕方がないことで、大事なのはそのクオリティーの部分であり、１人当たりでどう変わるのかというところなのではないか。

○　研究会において、人口減少によって、例えば教育分野であれば教育コストが下がるのではないか、というように人口減少を悲観的な側面ばかりではなくトータルで見ることが重要ではないかという指摘があり、総合的に見ていくことが必要だろうと考えている。１人当たりで考えるということもこういった観点に近いのではないか。

○　少子高齢化の話であるのに、外国人住民が増えていることや、移民の話が出てこないことには何か理由があるのか。

○　移民については、今後議論として出るだろうと考えられる。すでにあった意見を紹介すると、言語の壁をどう考えるかということや、移民を供出する側から見て日本がどのように映るのかという観点も必要ではないかといった論点があった。

○　この研究会の話をする中で、ダイバーシティを高めないといけない、つまりそれぞれの都市が同じところを向いていてはいけないということもあり、外国人住民の話は当然に避けては通れないし、自治体でも多文化共生という考え方の中で当然に取り組んでいる。ただ、それだけでは人口問題はおそらく解決できないだろうということで、まずは日本人がどれだけ減るのか認識した上で、次の話をしていく方向だと思う。

○　資料２の１ページにおいて、人口減少が自治体税収に大きな影響を与えるという指摘をしているが、この税収の減の見通しはどのように見積もっているのか、また、その税収減は財政調整では吸収しきれないという考えなのか。

○　税収の見通しの積算はしてはいない。ただ、生産年齢人口が減り、それにより働き手の数が減るとすれば、それは住民税に影響をする。あるいは地価について、地価の決定には色々な要素があると思うが、これも経済活動の規模に応じて低下することがあれば、その分税収に影響するだろうという定性的な考え方を示したものである。

○　財政調整制度については、自治体の仕事の量が決まり、税収が決まり、その後に財政

調整という話になるので、もう少し先でないとなかなか見通せないと考えている。

○　従来、都道府県あるいは市町村レベルが担っていた行政需要がどのように変化し、それにどう応えるかという問題と、ナショナルミニマム的な政策が都道府県や市町村レベルでは実際は格差があるという話を認識して、そのばらつきをどう平準化するのか、という話が混在しているのではないか。

○　行政需要がこれから先に変わっていくことが予想され、財源もない中でどのように手当てしていこうか自治体が悩んでいるところに、国から事務を下ろされても困るのではないか。２つを同時に議論すると色々調整がつかないところが出てくるのではないか。

○　現在の都道府県と市町村の仕事の役割分担のあり方、または国と地方との関係のあり方を固定的に見るというよりも、２０４０年に起こっている各行政分野の状況を見た上で、どういう主体がどのような形で取り組むのが、国の行政サービスの提供体制全体としてより適切なのかということを考えていきたいと思っている。

○　そういう意味では、今は国の仕事であっても、自治体がその受け皿としてより適しているのであれば、そのように考えていくことはあり得るのではないか。ただ、財源だけでなく人についてもそもそも確保できるのか、というリソースの問題はもちろんあるので、そこは多面的に考えないといけないのではないか。

資　　料

資料１

都市の縮退にかかる状況・制度からみた地方自治の課題

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻
瀬田　史彦

【自己紹介】

東京大学大学院 工学系研究科 都市工学専攻 准教授
（国際都市計画・地域計画研究室）
瀬田　史彦　（せた　ふみひこ）

1995年 3月　東京大学工学部都市工学科　卒業
1997年 3月　東京大学大学院工学系研究科
　　都市工学専攻修士課程　修了
1998年 4月　東京大学先端科学技術研究センター　助手
2002年12月　東京大学　学位取得　（博士（工学））
2005年 4月　大阪市立大学大学院創造都市研究科
　　（社会人大学院）　准教授
2012年 4月　東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻
　　（都市持続再生学寄付講座兼担）　准教授

【主な研究テーマ】
・国土・広域・地域計画
・人口減少局面の国土・地域・都市政策
・グローバル都市論

本発表の構成

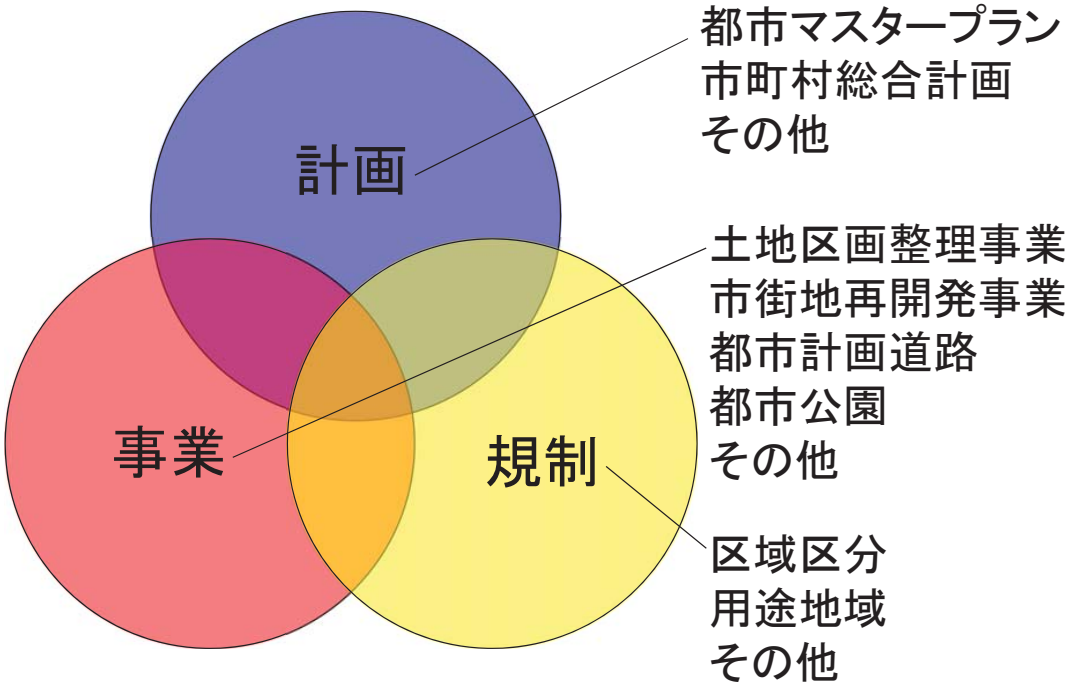
- 人口減少が都市に及ぼす深刻な問題
- 「都市のスポンジ化」の実態
- 都市の縮退へ向けた対策と
  地方自治の課題

2

人口減少が都市に及ぼす深刻な問題

3

都市計画の成り立ち



4

図　人口密度と住民一人当たりの行政費用（維持＋更新）の関係

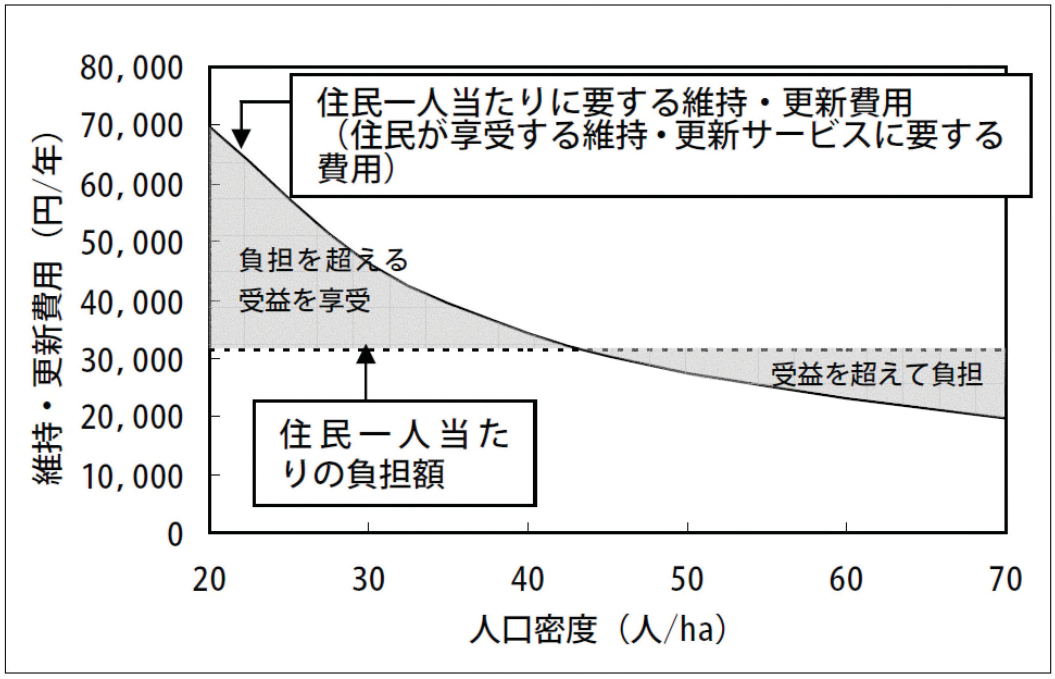
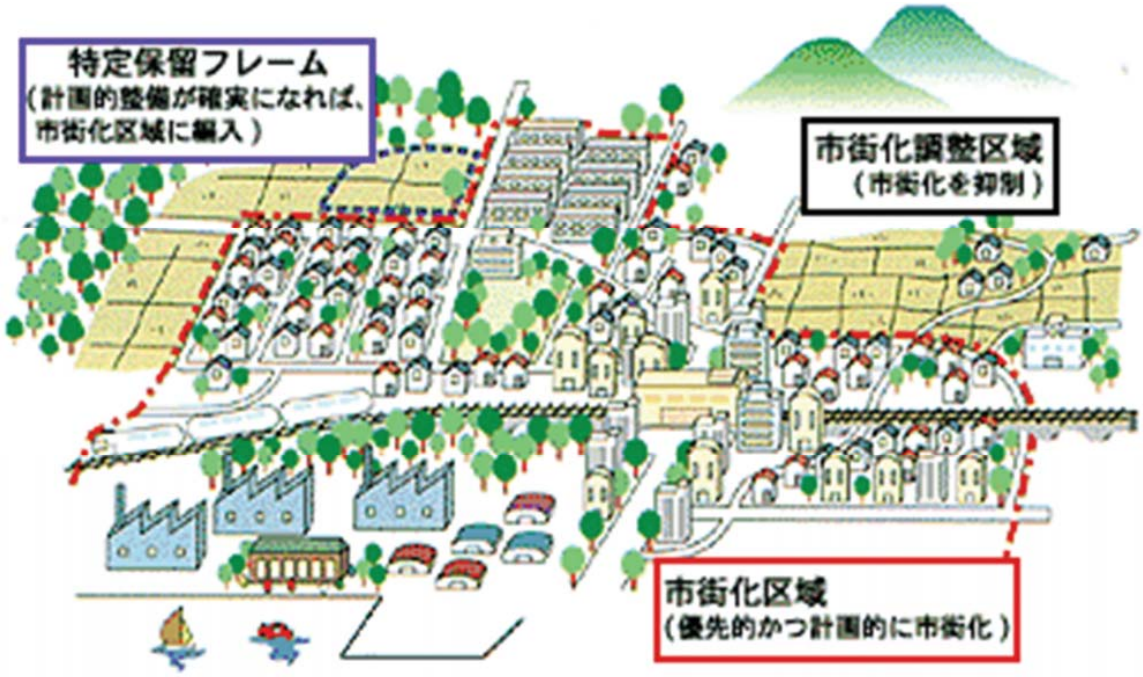


図　富山市の人口密度と住民一人当たり行政費用

出典：コンパクトなまちづくり研究会(2004)　6

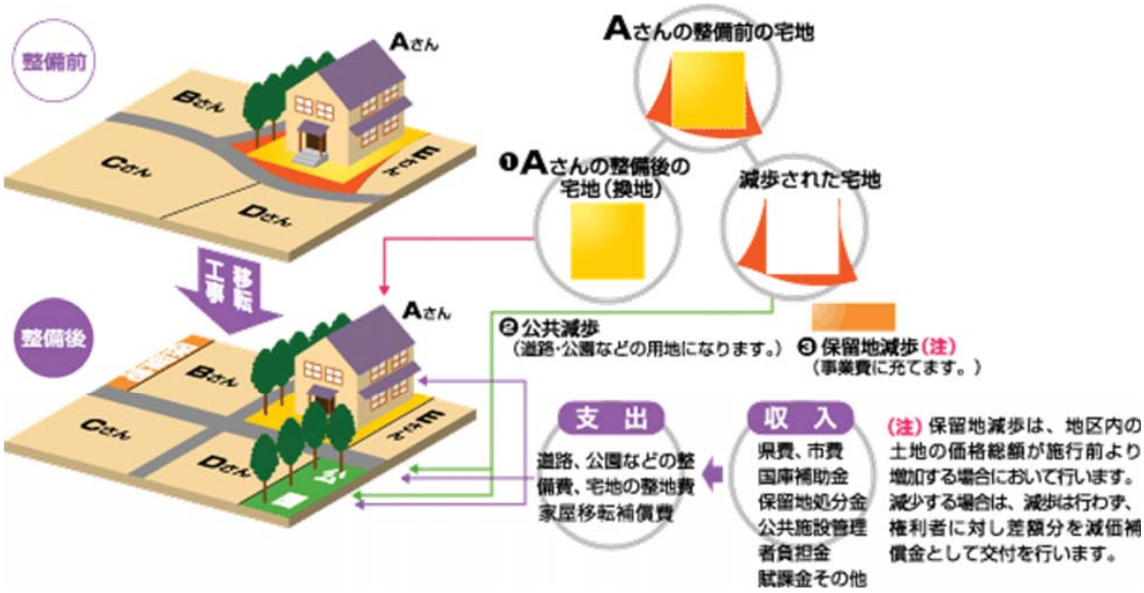
5

区域区分
（国土交通省HPより）



6

土地区画整理事業
（国土交通省東北地方整備局HP）



7

今の都市計画制度は、人口減少を想定していない。

（瀬田史彦(2008)などより）

- 日本の都市計画制度

  人口増加（都市化・経済拡大）が前提。

  – 区域区分（市街化区域・市街化調整区域）
  – 市街地開発事業（土地区画整理事業など）
  – 容積率規制緩和の各種手法

  ⇩

  人口減少局面（2005年～）

  – 都市への（絶対的な）人口の流れが止まる
  – 各種の社会基盤・公共施設の必要性も低下
  – 土地や床に対する需要も全体としては低下傾向。

8

- 区域区分における市街化区域の定義　**規制**

（瀬田史彦(2008)より）

– 既成市街地（すでに市街地を形成している区域）
– 新市街地（おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域）

新市街地（＝今は市街地でない地域）も、いつかは同じ（既成）市街地になることが暗黙の前提に。
⇒　やはり人口増加が前提とされている。

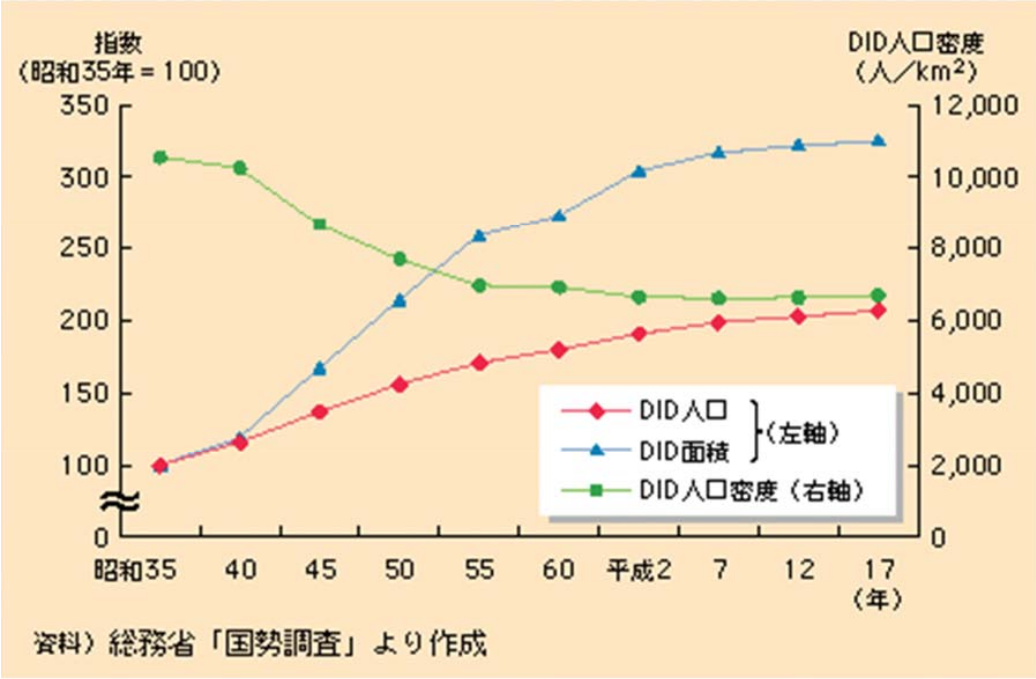
⇩

人口減少下では、既成市街地と新市街地で別の対策が必要になる可能性が高い。
・新市街地：土地需要が減退するため、保全を中心に。
・既成市街地：「非市街地化」のための方策も。

9

日本の市街地の人口密度の変遷

（『平成20年国土交通白書』）



10

事業

- 市街地整備の手法（区画整理・市街地再開発）

（瀬田史彦(2008)より）

①地域内の土地を全面的に買収

買収の根拠に施設の必要性　＝　人口増加を想定

②換地処分

③権利変換

事業の前提に新たな土地・床需要の存在

≒　人口増加を想定

人口減少局面ではすべて成立しなくなるのでは？

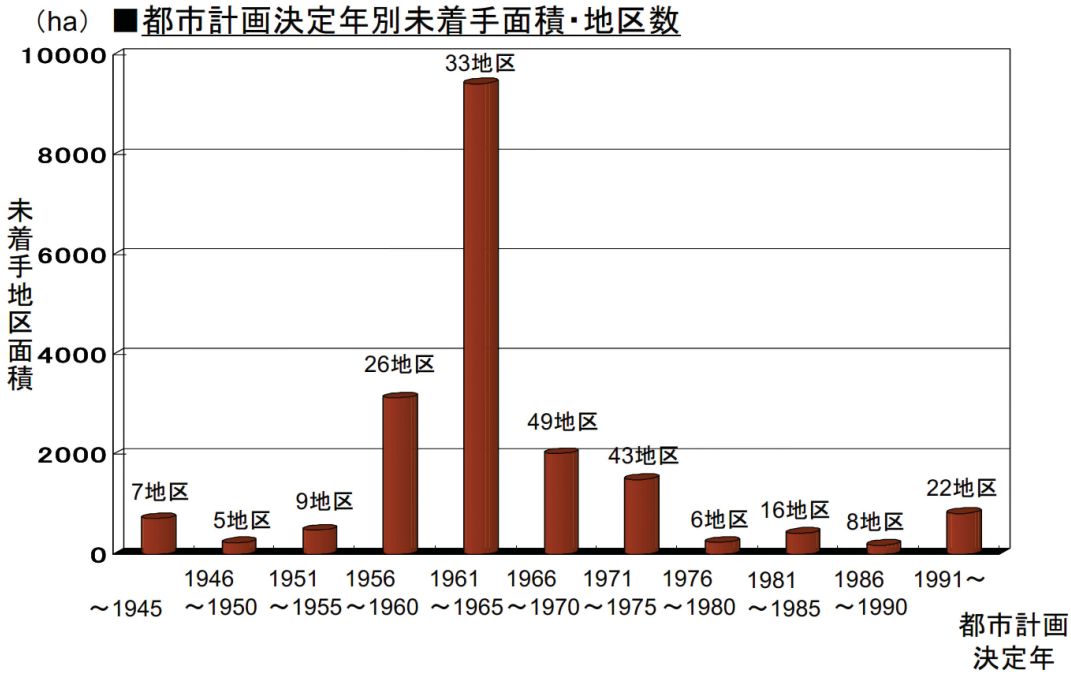
ストック重視の手法

人口減少局面におけるストック重視の必要性に関する議論はすでに一般的だが、都市計画制度の中ではまだ具体的に担保されていない。

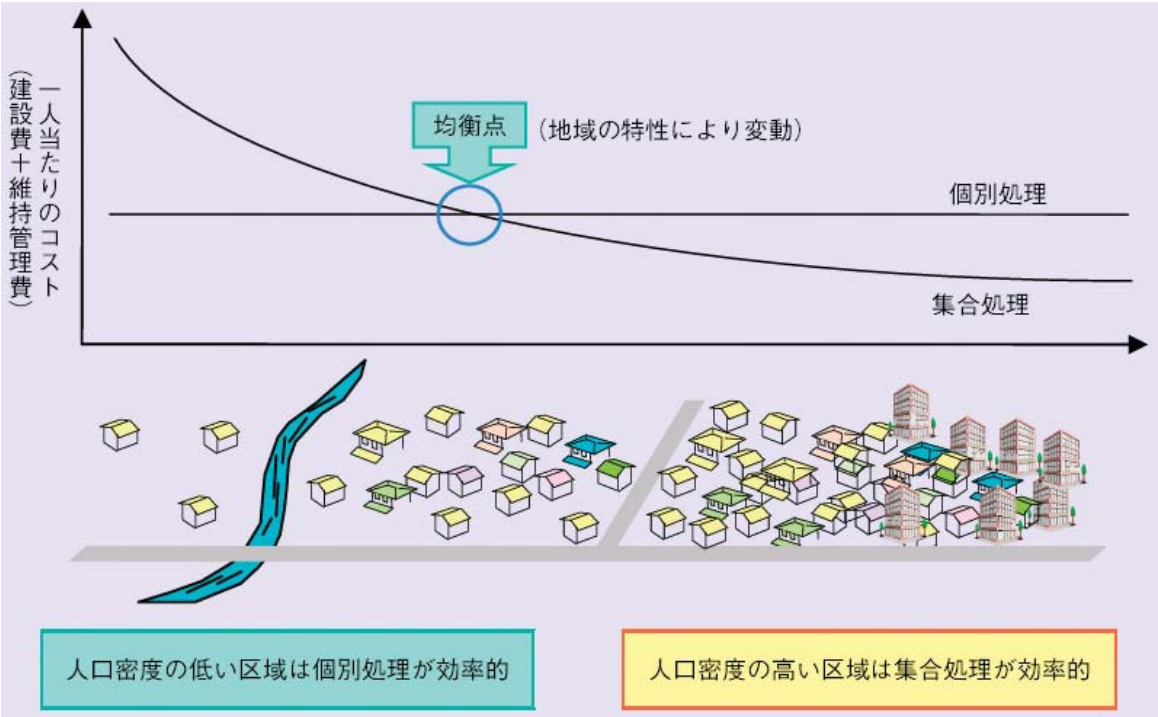
11

土地区画整理事業：長期未着手地区の実態

（国土交通省資料(2007)「都市問題の変遷と市街地整備施策のこれまでの取組」）



12

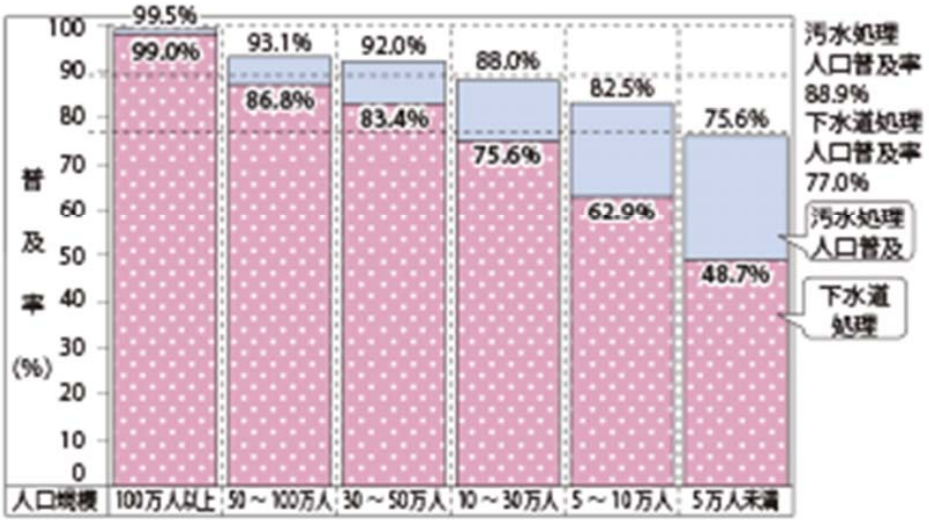


人口密度によって異なる最適な下水処理方式

（再掲）（平成21年度環境白書）

13

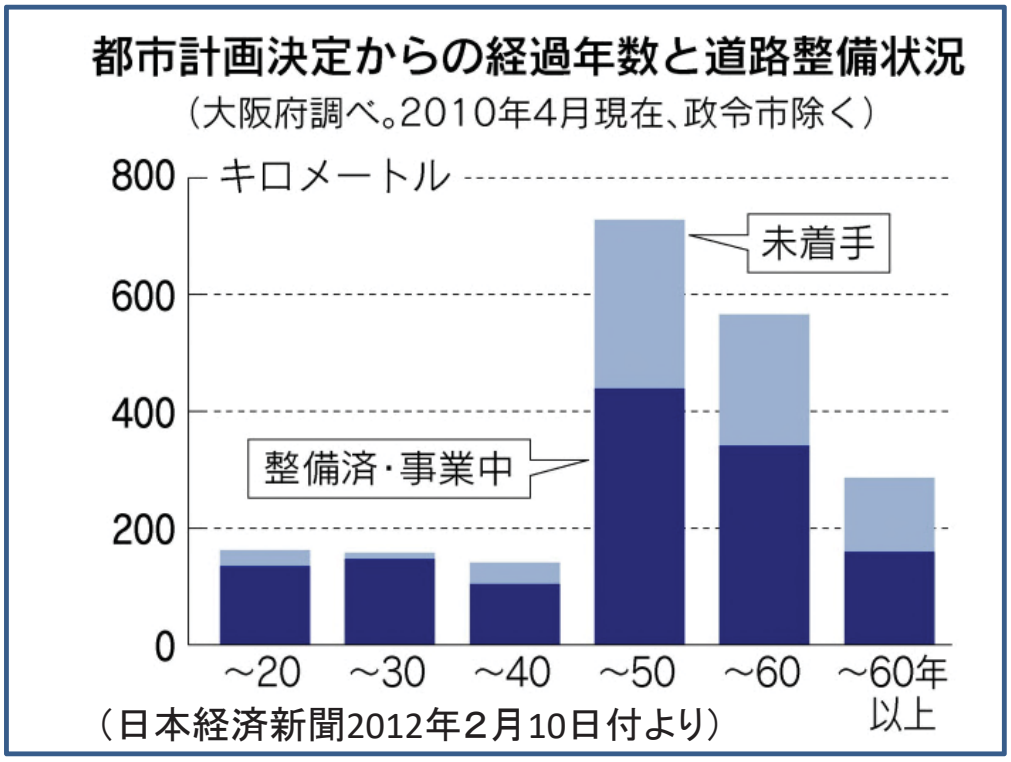
都市規模別下水道処理人口普及率（平成25年度末）
（平成27年度国土交通白書）



注）東日本大震災の影響により、福島県を調査対象外としているため、同県を除いた46都道府県の集計データである。
資料）環境省、農林水産省資料より国土交通省作成

14

都市計画道路の着手状況



15

人口増減による土地利用の変化の違い
（菊池・室町(2015)『都市計画論文集』より引用）

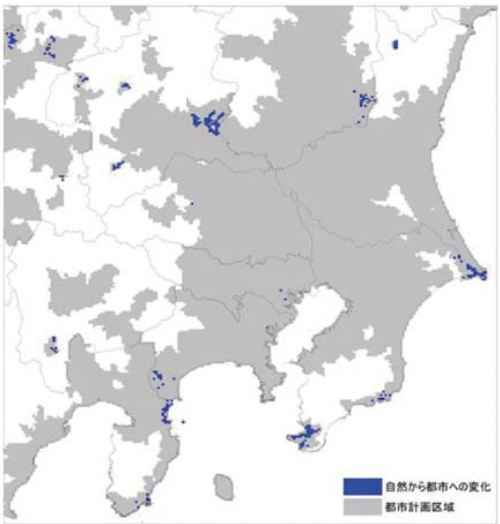


図-3　自然から都市の変化（首都圏）

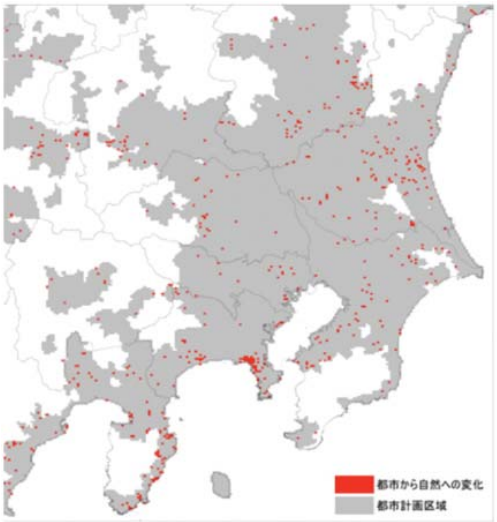
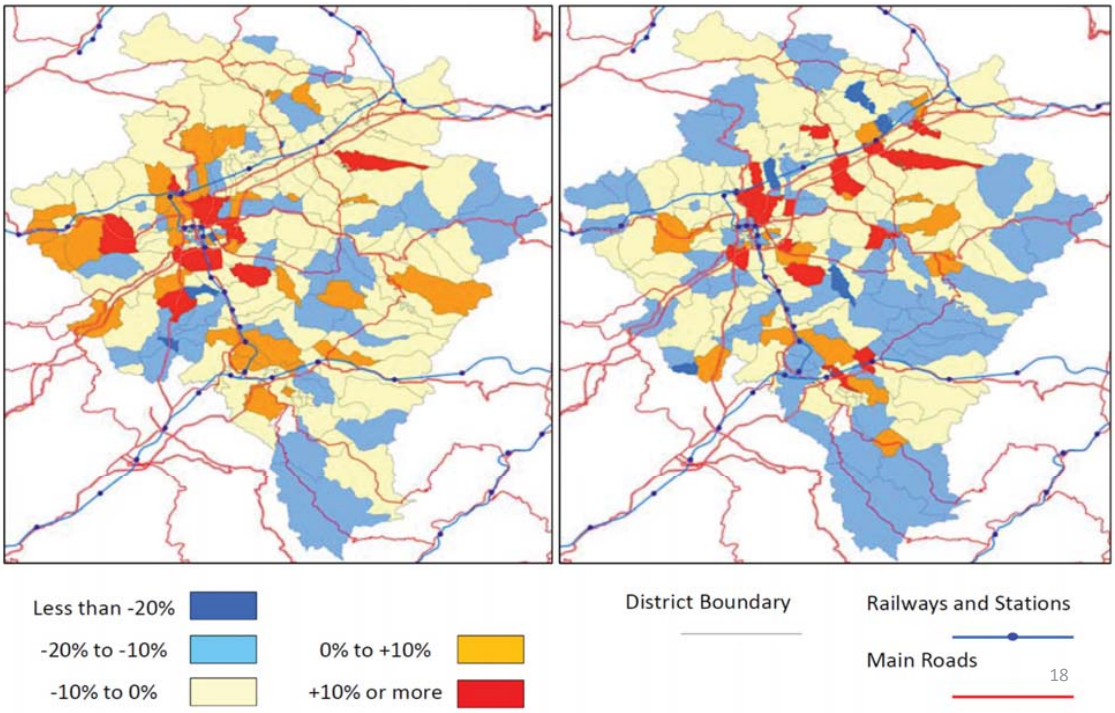


図-1　都市から自然の変化（首都圏）

自然から都市へ（都市化）の変化と異なり、都市から自然への変化は、穴が開くように(perforated)五月雨的に進行していく。

16

伊賀市（三重県）の地区別人口増減
(左は2000～2005年、右は2005～2010年)



17

資料2

都市計画基本問題小委員会　中間とりまとめ概要「都市のスポンジ化」への対応

都市のスポンジ化への対応の必要性

○人口減少社会における都市計画に関する重要政策として、利便性が確保された都市生活を持続させるため、人口密度が適度に維持された市街地の形成を目指す、コンパクトシティ政策を推進。

○「都市のスポンジ化」は都市全体にランダムに発生し、コンパクトシティ政策を推進していく上で支障となる。

＊都市のスポンジ化：都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダムに、相当程度の分量で発生する現象

＊都市の低密度化：人口減少に伴い都市全体の人口密度や土地利用密度が低下する現象

地方都市の商業地の空き地の例（黒塗部）

戸建住宅団地の空き地の例＊（グレー部）
＊出典：「都市をたたむ」饗庭伸（2016）

都市のスポンジ化がもたらす課題

■都市の低密度化 ➡ ○生活利便性の低下　○行政サービス、インフラの維持管理、既往の投資の非効率化

■空き地・空き家等の大量発生 ➡ ○治安、景観、居住環境の悪化、災害危険性の増大

雑草の繁茂

廃材の堆積

■中心部における土地の低未利用 ➡ ○都市全体の機会損失　○郊外への需要流出

➡

○発生したスポンジ化への対処のほか、まだ顕在化していない地域での予防的な措置をあわせて、都市計画上の課題として対策を講じる必要。

○一方、使い道が失われた土地等は、マイナス面だけでなく、暫定的な需要の受け皿や施設の種地、ゆとり空間の創出など、プラス面の要素も。

低未利用な土地

広場として活用
※イメージ：松山市の事例（みんなのひろば）

1

「都市のスポンジ化」（国土交通省の委員会）　20

18

「都市のスポンジ化」の実態

19

40以上の大小の
開発団地がある。

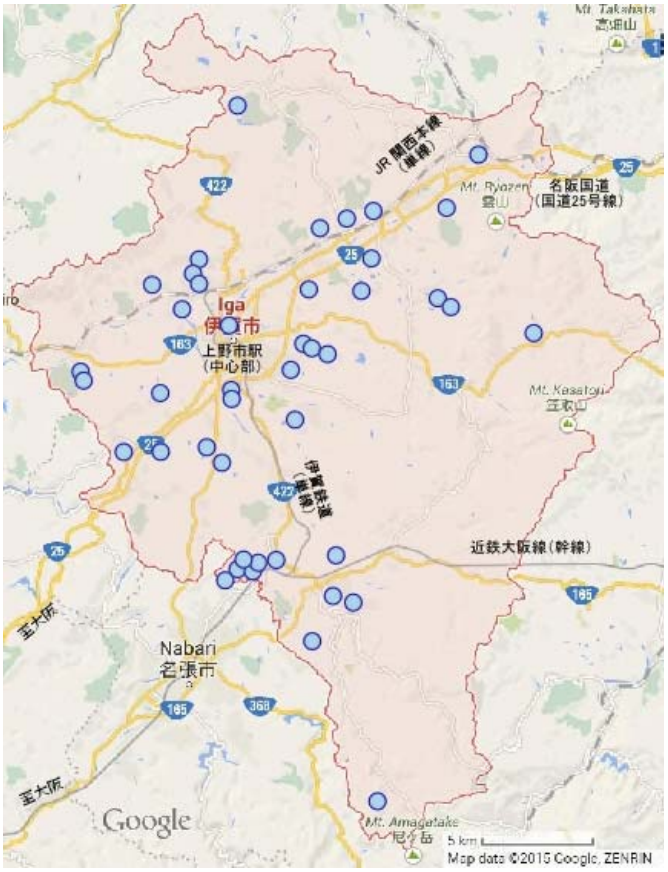
・そのほとんどが中・小規模の民間開発団地

・開発時期も様々だが、入居はバブル期前後が多いとみられる。

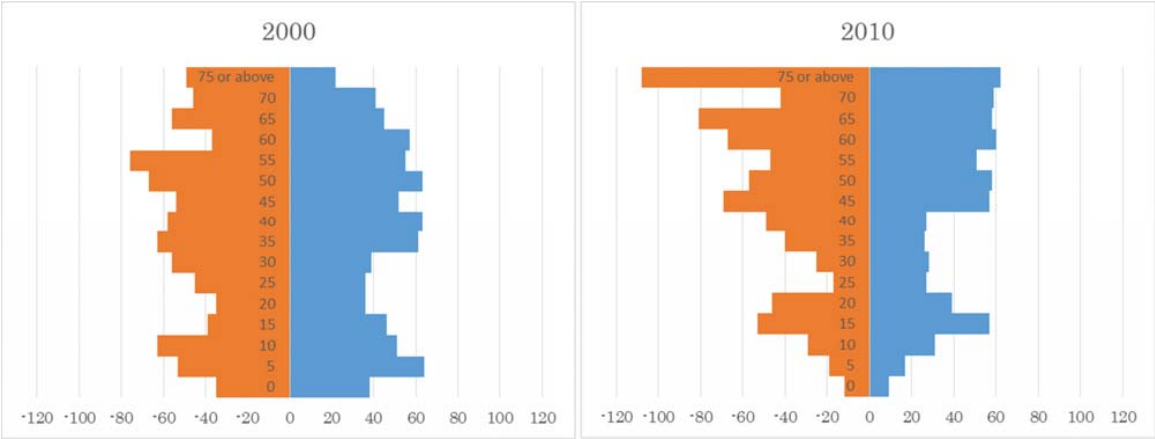
・半分以上空き地のままの団地が多い。

「多孔(perforated)団地」
（cf）スポンジ化）

・空き家も多孔団地を中心にある程度見られる。



20



E団地を含む小地域の人口ピラミッド
（2000年と2010年）

21

E団地の状況（2015年３月18日調査）

- 1970年頃に開発、入居はバブル期前後が主。
- 世帯主の多くが大阪への通勤者。新しい入居はそれ以降はほとんどないと推測される。
- 開発業者等とのトラブルが長く続いた。
- 専用水道であった上水供給の実質的な料金（開発業者の関係者が管理会社を運営していた）が長年大きな問題となっていた。
- 上記のようなトラブルへの対応もあり、住民活動は活発。自治協議会（後述）と市民センターが団地の中心にある。下水は浄化槽で処理。
- 空き地の草刈りは自治会で検討中。一部の地主が、Fニュータウン（後述）のNPOに依頼している。

22

伊賀市内の都市計画区域

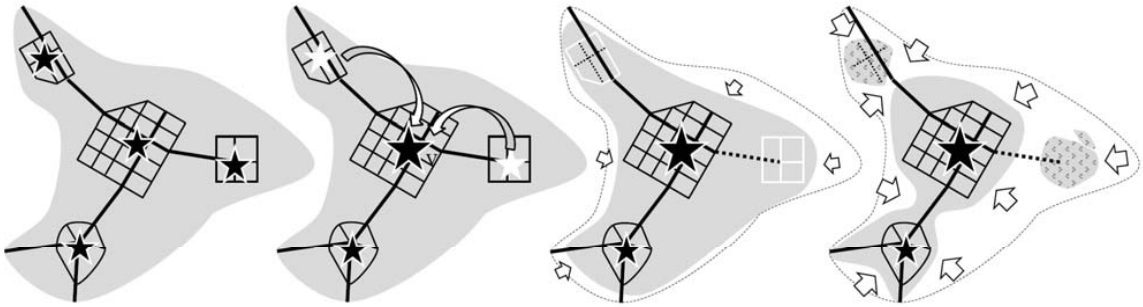
※旧上野市（上野都市計画区域）以外の非線引き都市計画区域には、用途地域もない。

出典：三重県(2009)「伊賀圏域における都市計画の目標について（参考資料）」

23

公共施設の再編とインフラ・市街地

（筆者作成、『計画行政』39(2)より）



①現状
公共施設：★
インフラ：
市 街 地：

②公共施設が縮減される。周辺部の施設が廃止される。中心の機能が強化される場合もある。

③インフラが縮減される。計画的な縮減だけでなく、管理が行き届かなくなり事実上の廃止となる場合も。

④市街地も次第に縮退するが、その動きは遅く、また完全な撤退にはならない。弱者が置き去りにされる。

本来は、都市を構成する公共施設・インフラ・市街地が、大きなタイムラグなく再編・縮減されなければならない。しかし実際には、比較的、再編しやすい公共施設が先に再編され、最も動かしにくい市街地および人々（特に弱者）が縁辺部に取り残される恐れが大きい。

24

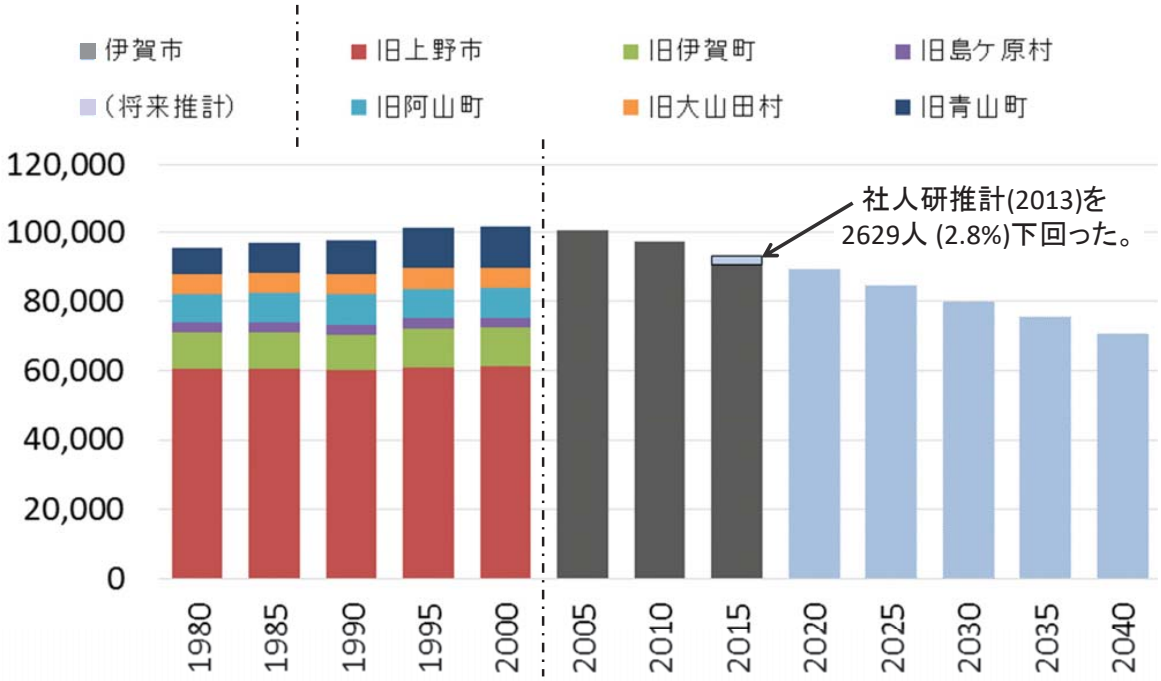
公共施設の統廃合　伊賀市（三重県）での取組み

図　白書における課題・最適化方針の考え方と本計画の位置づけ

現状と課題の見える化　　課題解決に向けた考え方　　実行に向けた考え方

27

25



伊賀市の人口動態と将来人口推計

出典： 国勢調査、社人研推計(2013)

26

都市マスと社人研の人口フレームの乖離

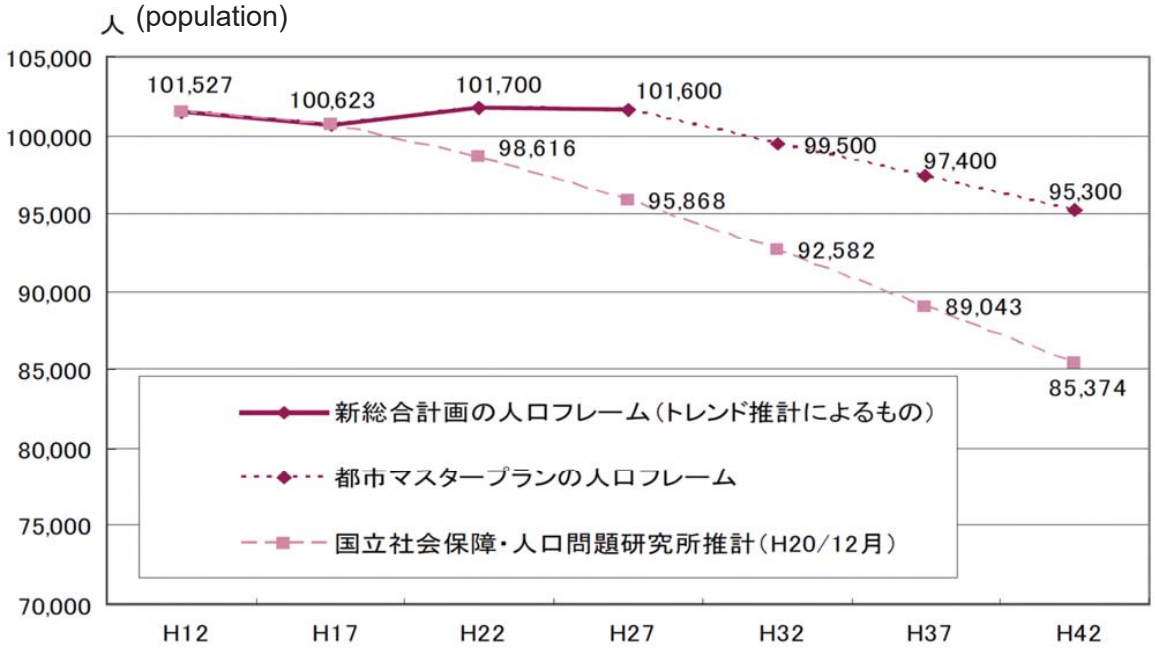
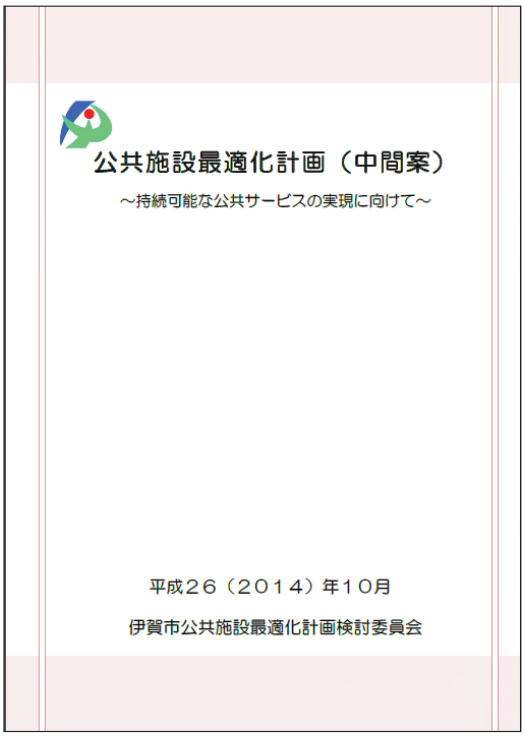


図36　人口フレームの検討（総合計画と他の予測との比較）

27

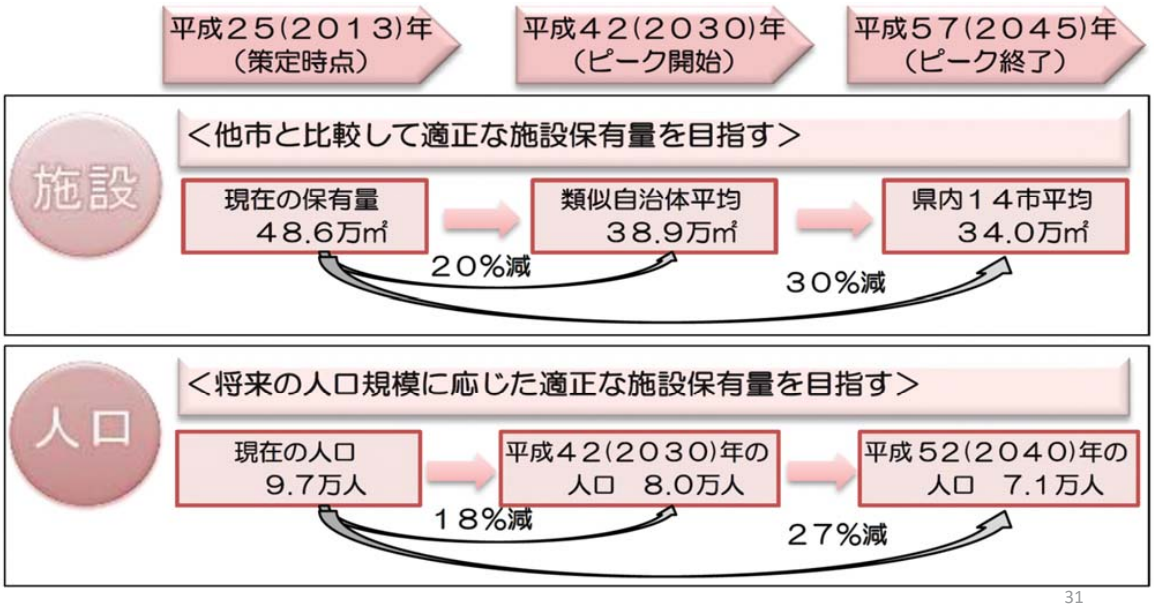


伊賀市(2014)『公共施設最適化計画（中間案）』30

28

伊賀市(2014)の方針に基づく施設の削減目標

「2045年までに30%減」



31

29

表　対象施設の用途類型ごとの総量目標と達成に向けた方針⑤

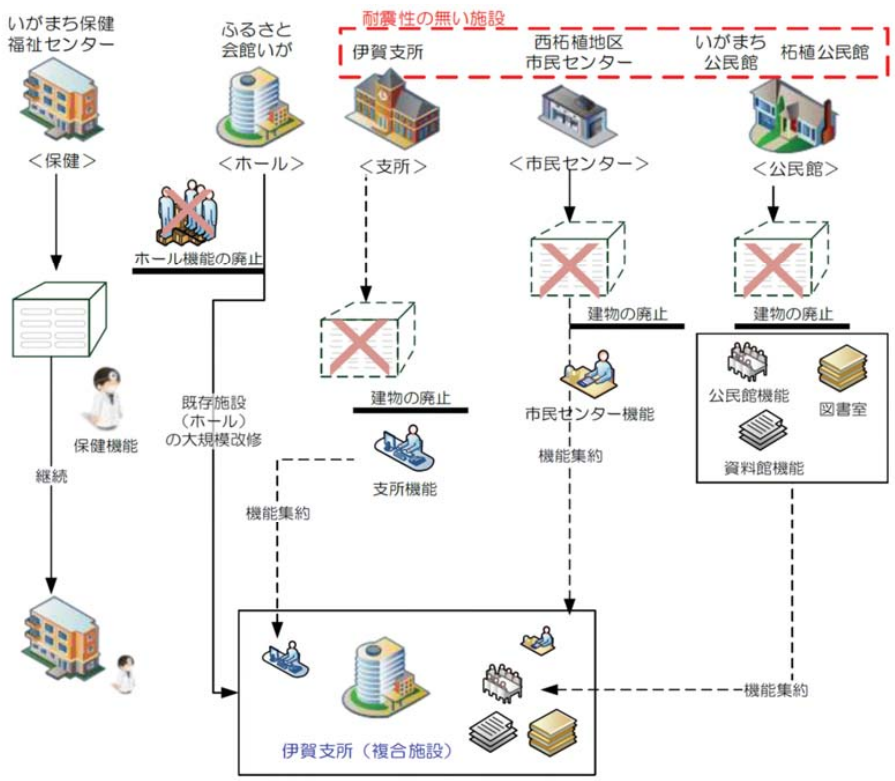
施設用途類型 大分類	施設用途類型 中分類	地区	施設名称	延床面積	建築年度	耐震性	施設ごとの方向性	現在の用途別面積	用途別縮減目標	目標達成後の用途別面積
保健福祉施設	社会福祉施設	上	上野ふれあいプラザ	8,181㎡	1977年度	有	一部縮小	9,824㎡	79%	2,024㎡
		伊	下柘植かがやきの郷	362㎡	2003年度	有	縮小			
		伊	希望ヶ丘生きがいセンター	303㎡	2001年度	有	縮小			
		伊	壬生野福祉ふれあいセンター	372㎡	2001年度	有	縮小			
		阿	鞆田地区介護予防拠点施設	299㎡	2003年度	有	縮小			
		青	矢持介護予防センター	307㎡	1980年度	無	縮小			
		用途別の基本方針								
		・コミュニティ圏域施設については、地元への譲渡を進める。 ・老朽化している上野ふれあいプラザは、1階部分を商業施設として利用するが、2階部分が新庁舎の整備に伴う機能移転を図ることから、規模適正化による建替を検討する。								
	高齢者福祉施設	上	ふくじゅえん高齢者ふくし相談室	112㎡	1995年度	有	縮小	6,824㎡	88%	824㎡
		伊	新堂元気老人ステーション	297㎡	2004年度	有	縮小			
		島	島ヶ原老人福祉センター	1,638㎡	1994年度	有	縮小			
		大	大山田福祉センター	821㎡	2003年度	有	複合化			
		大	伊賀の国大山田温泉屋根付ゲートボール場「こころの丘」	1,972㎡	2002年度	有	縮小			
		大	伊賀の国大山田温泉ふれあいプラザさるびの	141㎡	2000年度	有	縮小			
		青	青山福祉センター	1,842㎡	2000年度	有	複合化			
		用途別の基本方針								
		・コミュニティ圏域施設については、地元への譲渡を進める。 ・福祉センターは、社会福祉法人によるデイサービス事業などが中心で、行政目的での使用が少ないことから、廃止又は周辺施設からの機能移転を図る。 ・収益性向上や多様な活用が見込める施設については、民間への貸付売却を進める。 ・現行の使用料の見直しや受益者負担の適正化を検討する。								

伊賀市(2014)より

30

伊賀市(2014)より

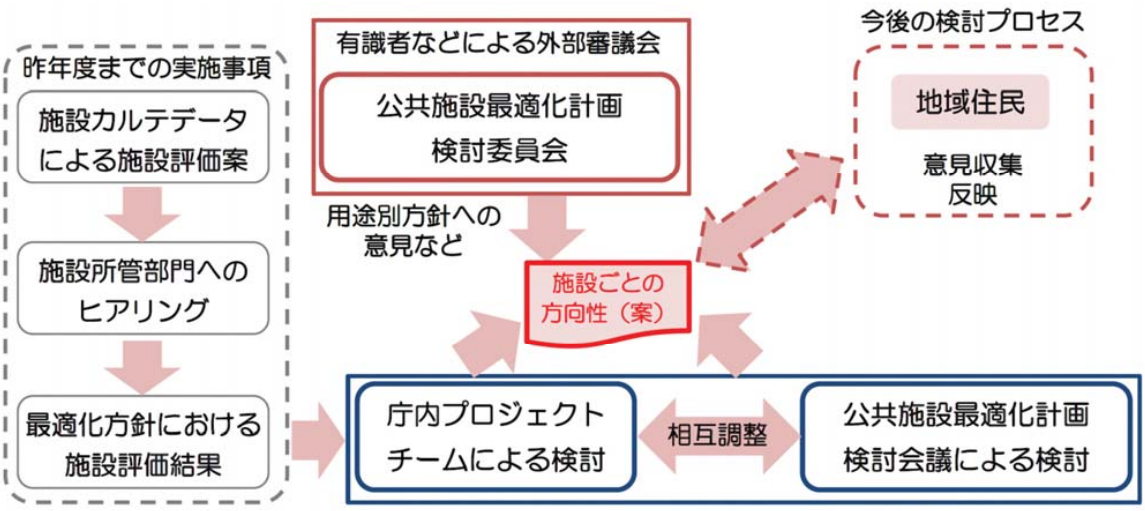
31



伊賀市(2014)より

34

32



伊賀市『公共施設最適化計画』の
策定の枠組み

33

小中学校	少子化で需要は全体として減少傾向にある。児童・生徒数と学級構成の関係から統廃合を進める動きと、コミュニティの核として維持する動きの両面がある。市役所、教育委員会、時にPTAが大きな発言権を持つ場合もある。
幼稚園・保育園	少子化で需要は全体として減少傾向にある。総床面積が大きくなく民営施設も多いため、小中学校ほどの議論にはならないが、過疎集落では小中学校同様、コミュニティの核としての機能の議論が出てくる。幼保の一元化の状況は各自治体で異なる。
公営住宅	市民一般を対象としないため、他の公共施設と異なる対応方針となる。地方圏では概して需要が低くなる傾向だが、大都市圏では高い。各自治体で、老朽化したものから維持・更新を抑制しようとする傾向が強い。
病院	高齢化などから施設としての需要は高まる。市営病院および市営以外の病院の有無で、議論が大きく異なってくる。施設としての評価以外に、サービスも含めたコスト負担が大きな問題になる。周辺自治体の施設に頼る小規模町村も多い。
役所庁舎	徹底したコスト削減・縮小を目指す動きと、市民施設を兼ねた複合化、機能充実を目指す動きの両面がある。合併自治体における旧役所・役場の取扱いは、ハードとサービスの両面で議論となる。
公益的施設（スポーツ・文化ホール・図書館等）	需要は人口減少に従って縮小傾向にある。合併自治体では施設が重複している。現状は受益者負担として料金値上げなどで対応する自治体も多く、本格的な統廃合はこれから。民営化や広域的な機能分担も想定される。
高齢者福祉施設	全人口が減少していても高齢化で需要が増える自治体も多い。民営の施設・サービスとの役割分担が議論となる。
公民館・集会所	床面積は小さいが、数は多く話題になることが多い。法的な位置づけの有無によっても異なるが、概して公の管理から切り離そうとする傾向にある。
集客施設（博物館、温泉施設、その他観光施設等）	人口動向とは切り離して、経営的な側面が重視される傾向にある。民営化や売却なども検討されやすい。
消防署	市民が直接利用する施設ではないが、支部の統合は救急車・消防車の到着時間の増加など防災・安全にかかわると認識され、議論になる。

公共施設再編の施設別の論点（筆者作成）

34

都市の縮退へ向けた対策と地方自治の課題

35

都市の縮退対策を担う2つの政策

※いずれも、基本的に自治体ごとの取組み

- 立地適正化計画　（※都市再生特別措置法）
  （市街地の集約とネットワーク化を目指す。）
  - 都市機能誘導区域：官民が整備する拠点を誘導する
  - 居住誘導区域：将来の市街地を誘導・集約する

  ※都市計画法による規制・誘導は、都市計画区域ごと。

- 公共施設の統廃合・適正化
  - 公共施設等総合管理計画は、公共施設・インフラの将来の見込みと自治体の方針を総合的に示す。
  - 各自治体は、公共施設の再編の具体的なあり方を、独自の制度（白書の作成、再編計画の策定など）で行う。

36

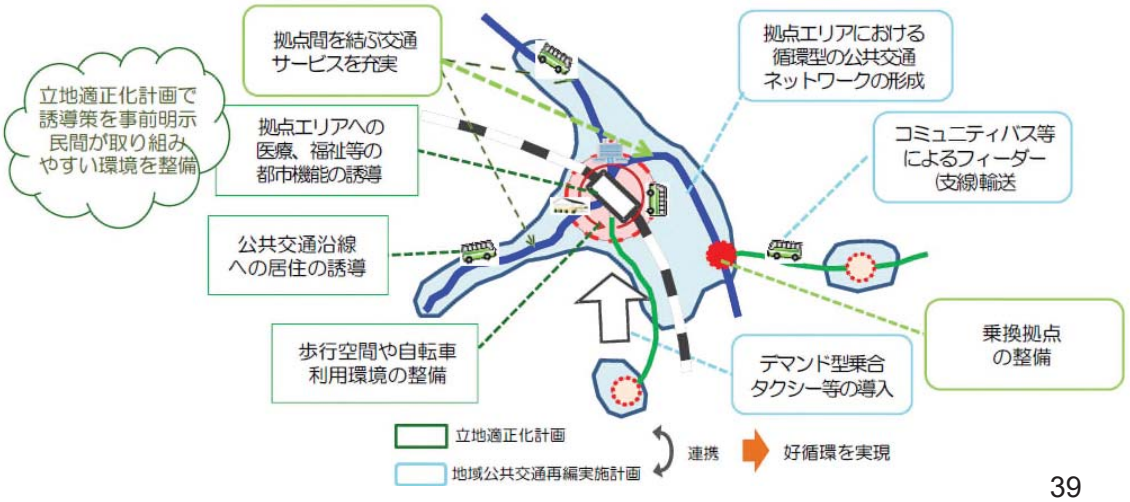
立地適正化計画（国土交通省パンフレットより）

都市全体を見渡したマスタープラン

一部の機能だけではなく、居住や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能と、都市全域を見渡したマスタープランとして機能する**市町村マスタープランの高度化版**です。

都市計画と公共交通の一体化

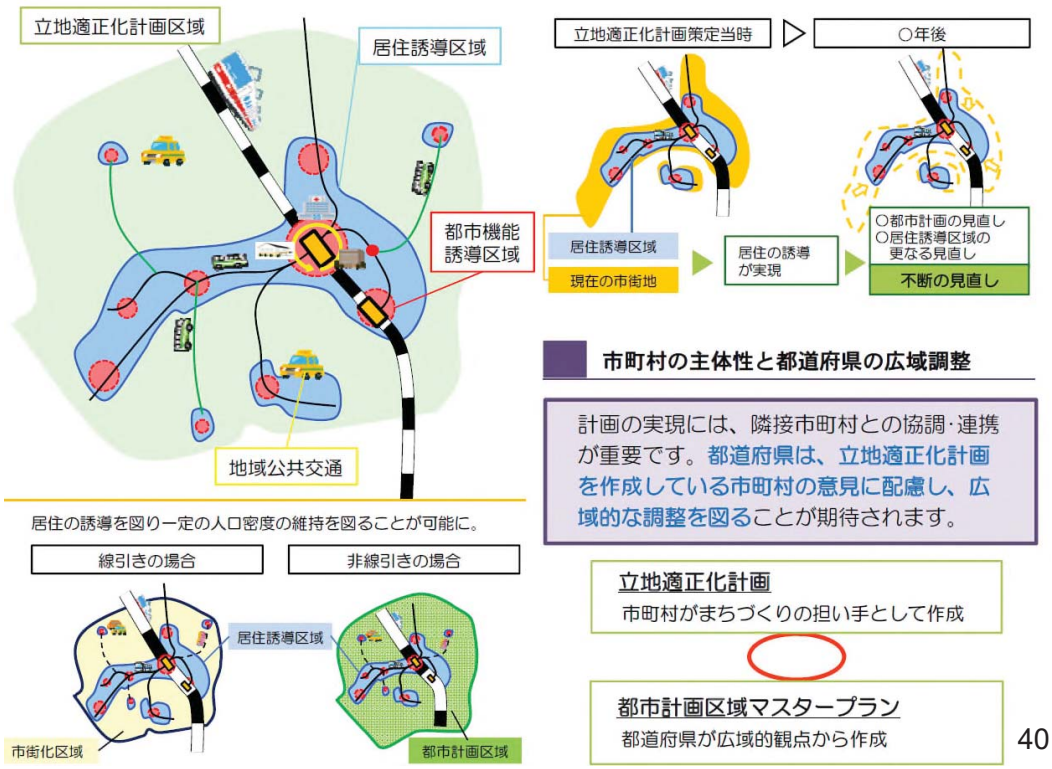
居住や都市の生活を支える機能の誘導による**コンパクトなまちづくりと地域交通の再編との連携**により、『コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』のまちづくりを進めます。



39

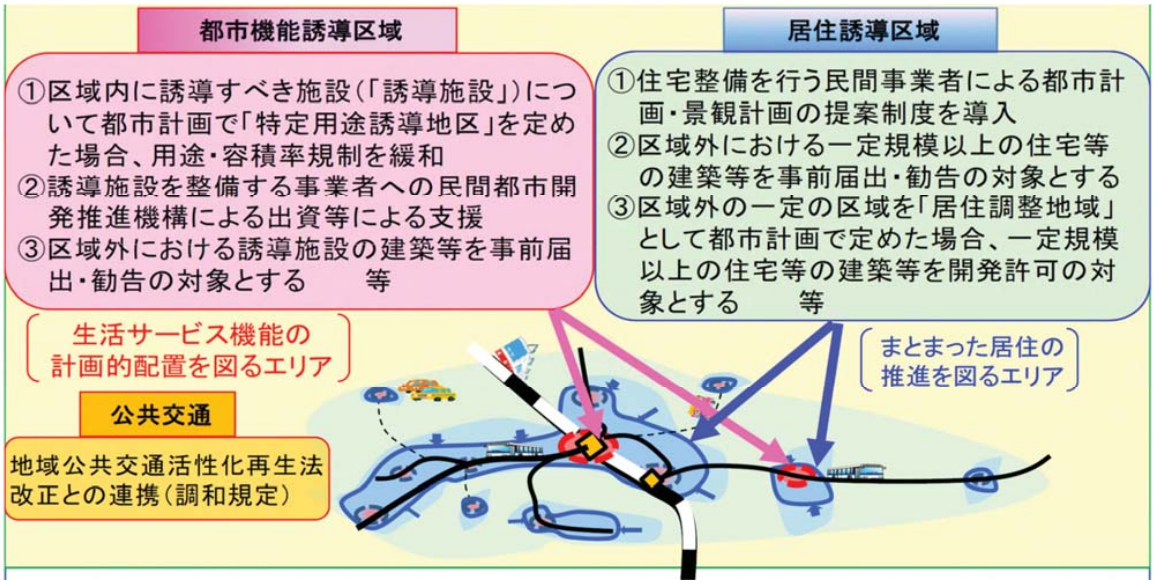
37

立地適正化計画（国土交通省パンフレットより）



40

38



国土交通省(2014)『都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案』より

39

公共施設等総合管理計画

（総務省(2014)「公共施設等の総合的かつ計画的な管理による老朽化対策等の推進」）

公共施設等の全体を把握し、長期的な視点をもって更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設の最適な配置を実現するため、以下の取組を実施

①「公共施設等総合管理計画」の策定要請

地方公共団体が所有する全ての公共施設等を対象に、地域の実情に応じて、総合的かつ計画的に管理する計画の策定を地方公共団体に要請

＜公共施設等総合管理計画の内容＞

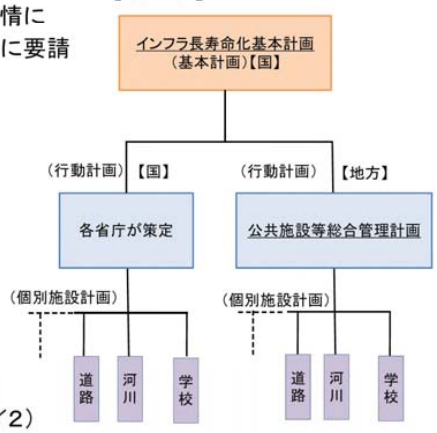
・公共施設等の現況及び将来の見通し

【例】公共施設の状況（数、延床面積等）、財政状況、人口動態など

・公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針

【例】統合・更新・長寿命化等に関する基本的な考え方、
総量に関する数値目標など

【イメージ】



②計画策定に対する支援

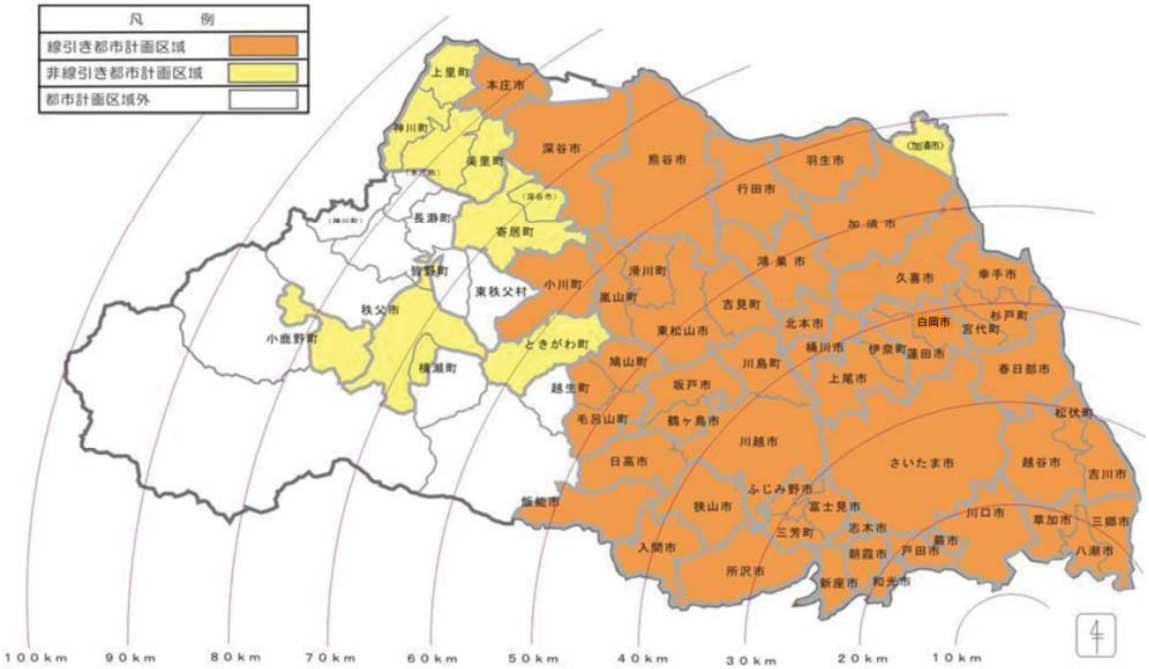
・人口動向や財政・施設の状況等の実情を踏まえ、かつ、全施設類型にわたる横串の計画となるよう、留意事項等を助言

・計画策定に要する経費について、特別交付税措置（措置率　1／2）

・計画に基づく公共施設等の除却について、地方債の特例措置を創設（地方財政法改正）

（特例期間　平成26年度以降当分の間、地方債の充当率　75%（資金手当）
地方債計画計上額　300億円（一般単独事業（一般）の内数））

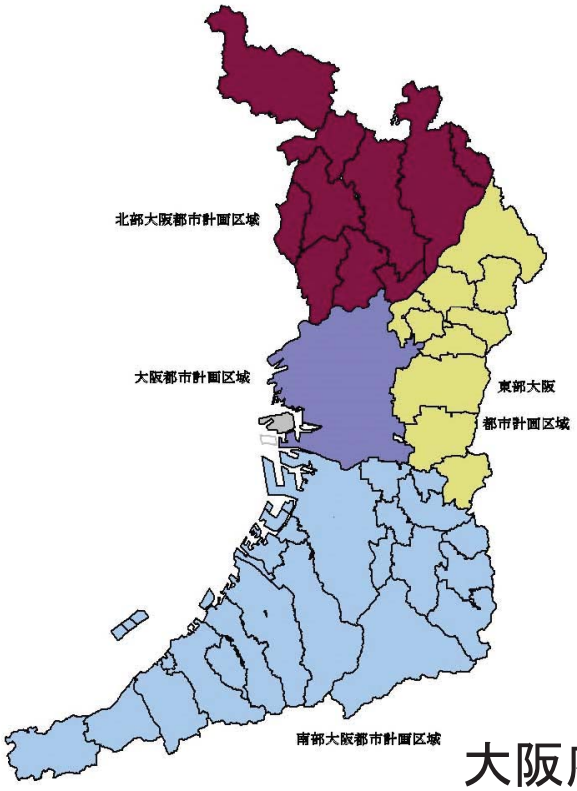
40



埼玉県の都市計画区域

（埼玉県HP）

41



大阪府の都市計画区域
（大阪府HP）

42

計画圏域と実態の食い違い

- 都市計画区域
  - 都市計画区域内外の規制強度
  - 区域区分（市街化区域と市街化調整区域）
  - 都市計画税

食い違い

- 行政界
  - 都市計画マスタープラン
  - 土地利用関連の条例
  - 立地適正化計画
  - 公共施設等総合管理計画

食い違い

- 都市圏
  - 市街地の広がり
  - 通勤・通学
- 商圏
  - 大規模化
  - 郊外化
- 生活圏
  - モータリゼーション

※都市計画法第5条
「都道府県は、・・・一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定するものとする。」

43

計画圏域と実態の食い違いによって起こる問題の例

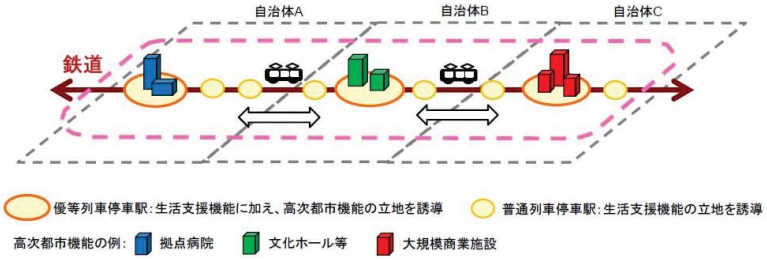
- 公共施設関連
  - 利用効率の低い公共施設の建設（フルセット主義）
    例） 利用されないハコモノ施設の無駄と非効率
  - 市民以外の公共施設利用による負担の不平等
    例） 病院、ホール、スポーツ施設など

- 土地利用関連
  - 隣接自治体との競争関係から、強い土地利用規制・誘導をしずらくなる
    例） 大規模小売店舗の立地の規制・誘導
    例） 区域区分の有無とその変更
    （※区域区分の権限は都道府県）
    例） 立地適正化計画における区域の設定
  - 計画圏域の境界での規制の齟齬

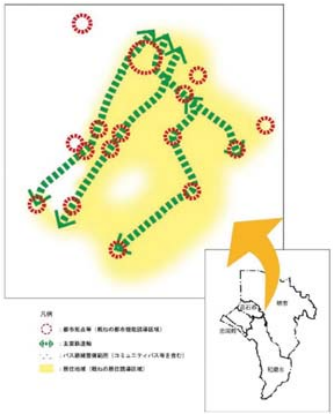
立地適正化計画策定における広域連携の試み1

（泉北地域：堺市・高石市・和泉市・泉大津市・忠岡町（大阪府））

- 国土交通省の働きかけ
- 大阪南部の泉州地域（泉北地域と泉南地域）で勉強会を開催（国や府も参加）。
- その後、泉北地域で幅広い広域連携について具体的な協議が進められる。（泉北地域鉄道沿線まちづくり協議会）
- 協議会で『泉北地域の広域的な立地適正化の方針』を策定。大まかな方針を共同で示す。
- 立地適正化計画だけでなく、公共事業の再編についても検討。
- 高石市・和泉市などは、立地適正化計画を策定済みまたは予定。しかし堺市など、計画策定予定がない自治体もある。
- 具体的な連携事項は、現時点ではわずかしかない。



国土交通省『鉄道沿線まちづくり ガイドライン（第一版）』より

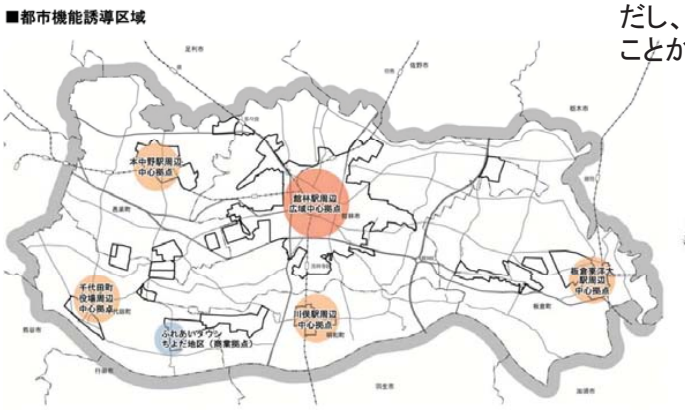


泉北地域鉄道沿線まちづくり協議会『泉北地域の広域的な立地適正化の方針』

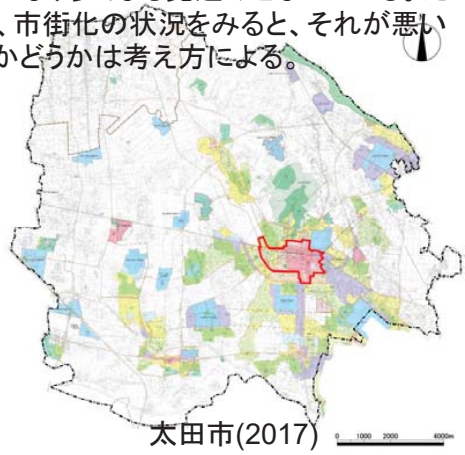
立地適正化計画策定における広域連携の試み2

（館林市・邑楽町・千代田町・明和町・板倉町（群馬県））

- 国土交通省・群馬県の働きかけ
- 1市4町で協議会を設立、『館林都市圏広域立地適正化に関する基本方針』を策定。
- 広域的な機能は館林市に集約する方針。
- この方針を踏まえ、各市町で立地適正化計画を策定。
- 各町村が個別に、庁舎や公民館の建替え・新設を行っている。またその立地は、（市街化を集約すべき）都市機能誘導区域や市街化区域の外である場合も多い。
- 立地適正化計画の都市機能誘導区域の数が、隣接する合併市（太田市）と比較するとかなり多くなる見込みとなっている。ただし、市街化の状況をみると、それが悪いことかどうかは考え方による。



館林都市圏広域立地適正化方針決定協議会(2017)
『館林都市圏広域立地適正化に関する基本方針』



太田市(2017)
『立地適正化計画』

公共施設再編における広域連携の試み

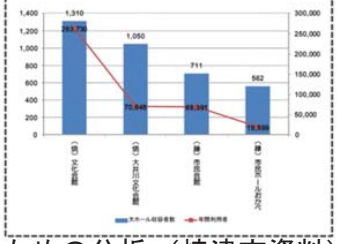
（志太3市：焼津市・島田市・藤枝市（静岡県））

- 3市はかつて全体で合併を検討したが、破談。2市がそれぞれ1町と合併。
- 近接する3市の公共施設の相互利用が、維持管理経費の負担の問題に。
- 2013年に焼津市と藤枝市が公共施設再編の広域連携を企図。翌2014年から島田市も検討に参加。
- 市長同士の会議で大きな意思決定。（志太3市市長会談）
- 各市の独自性を発揮しつつ連携を想定。（市民会館、ホール、グラウンド、図書館）
- 公共施設再編手法の担当課による違い。（企画系、管財系、行革系等）
- 実際は個々の市で再編を先行。

■図9　2市の文化施設の利用状況等（一覧）

市名	施設名	延床面積（㎡）	大ホール収容者(人)	年間利用者数(人)
焼津市	焼津文化会館	8,806	1,310	263,730
	大井川文化会館	4,917	1,050	70,648
藤枝市	市民会館	2,842	711	69,391
	市民ホールおかべ	1,236	562	19,599

■図10　2市の文化施設の利用状況等(グラフ)



公共施設再編の広域連携のための分析　（焼津市資料）

小学校と公民館の統合　（同）

人口減少・縮退の下での都市計画に関連した地方自治制度の課題（私見）

- 様々な理由から、自治体や首長が広域連携を選択しない場合が多い。
  - 条件的に恵まれた自治体が連携を拒む。（例） 合併）
  - 影響力・政治力が低下することを懸念する。
  - 人口減少にかかる広域連携の多くはデメリットの分配であり、都市化・経済成長時の広域連携に比べて進みにくい。
    （ 例） 道路計画・建設時の協議会等
    例） 供給処理施設における事務の共同処理 ）

- 広域連携を国（や都道府県）から促す制度はほとんどがいわゆる「アメ」であり、「ムチ」は限られている。

48

研究における課題

- 広域連携の効果についての実証的研究
  - 合併の評価はある程度ある。
  - 合併以外の広域連携（事務の共同処理）についての実証的研究は（管見の限り）ほとんどない。

- 具体的な制度改善に資する提案
  - 地方分権の問題や広域連携の必要性については、実証研究を踏まえて提案されている。
  - 海外の事例も日本に多く紹介・分析されている。
  - 日本の実態（制度・現況など）を踏まえた、具体的かつ実現可能な提案は少ない。

49

参考文献

大西隆(2004)『逆都市化時代：人口減少期のまちづくり』学芸出版社
コンパクトなまちづくり研究会（富山市）(2004)「コンパクトなまちづくり調査研究報告」
根本祐二(2011)『朽ちるインフラ―忍び寄るもうひとつの危機』日本経済新聞出版社
菊地亮太・室町泰徳(2015)「国土数値情報を用いた人口減少下の都市における都市的および自然的土地利用の変化に関する分析」50(3)、p.588-593
大坂友和(2017)「鉄道沿線まちづくり協議会の取組みについて」『月刊建設』2017年５月号、31～33頁

姥浦道生・瀬田史彦(2011)「ドイツにおける水平的機能分担型広域連携に関する研究」『都市計画論文集』No.46-1、p.99-107
瀬田史彦(2016)「公共施設再編のその先 (人口減少局面の公共施設・インフラマネジメントの諸相)」『計画行政』39(2),pp.33-38
瀬田史彦・吉村輝彦・岡井有佳(2016)「合併自治体の公共施設の統廃合・再編のための施設別方針の提示と住民理解に関する研究」『Urban study』62号、pp.15-40
瀬田史彦(2008)「人口減少局面の国土利用・都市計画制度のあり方～計画体系と決定手続きの改正についての一試案～」『第31回日本計画行政学会全国大会報告要旨集』pp.238-241

付録

人口減少は政策課題になりにくい

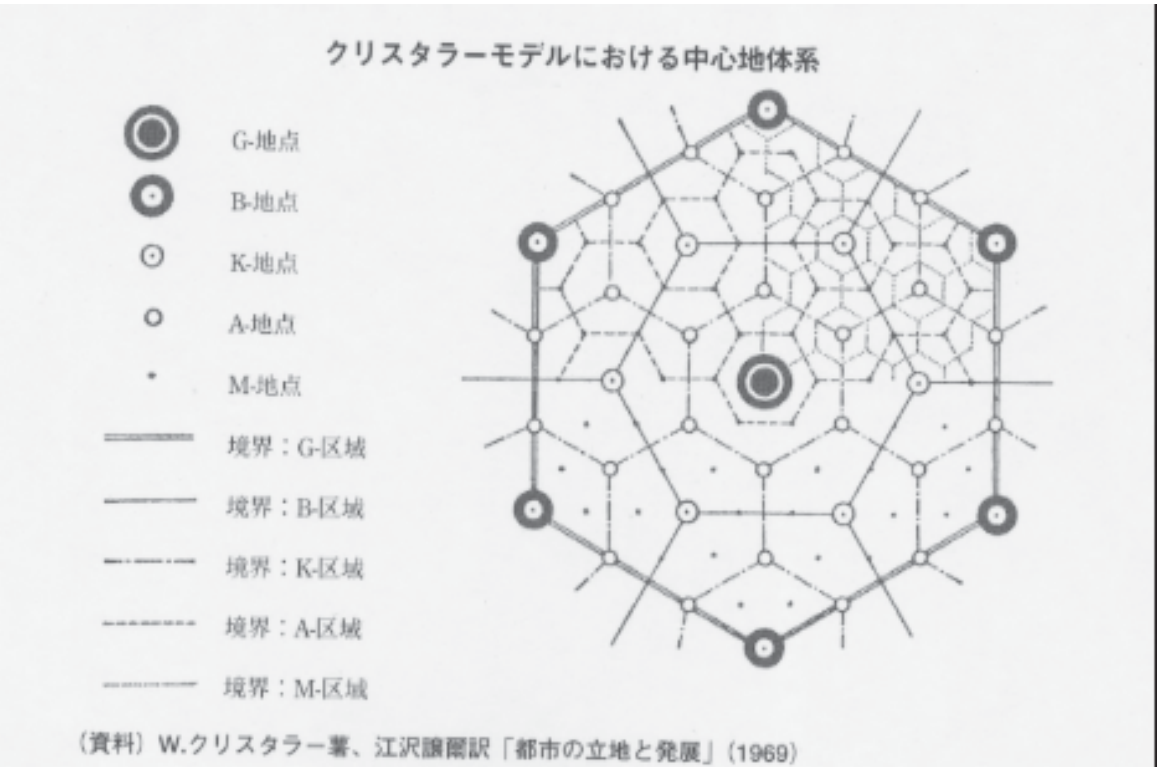
- 各国でタブー視。発想がなかなか転換できない。
- 米国：国全体では人口増加が続くので、長期的な人口減少・経済縮小を前提としていない。
  - Smart Growth、Growth Management
  - FM（ファシリティマネジメント）
  - ランドバンク
- ドイツ（特に旧東独）：一部の分野では対応が進むが、総合的な取り組みはこれから。
  - 減築
  - 複数自治体での公共施設の共同設置・管理

52

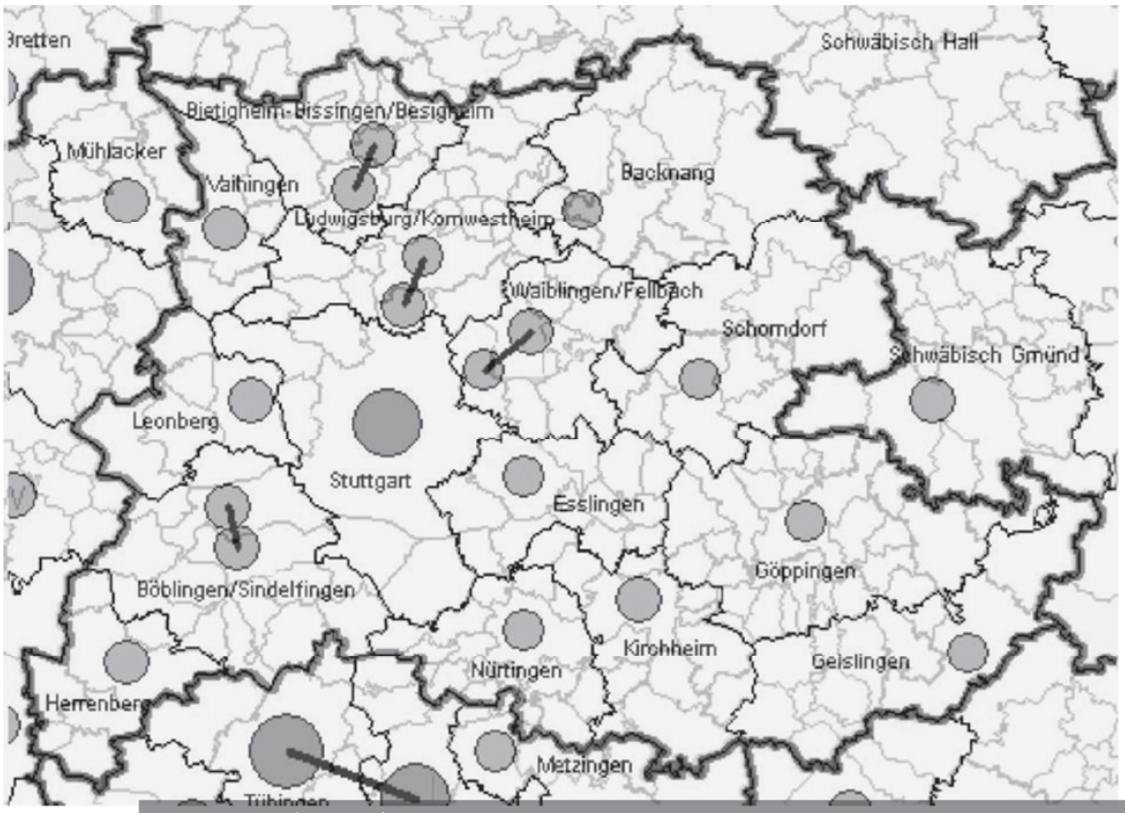
中心地の設定

- 元々、クリスタラーによる経済地理学上の理論「中心地仮説」が現実世界に転用されている。
- 「中心地」とは、開発されるべき地域（大抵の場合、市町村などの行政単位）として指定される場所（原則として自治体）のことをいい、各種基盤施設（学校、病院など）についてどの地域にどの程度の規模のものを立地させるべきかについての重要な指針であり、同時に民間等の開発行為についてどの地域にどの程度の規模のものを認めうるかということの重要な指針ともなる。

53



54



バーデンビュルテンベルク州の州計画（合成）

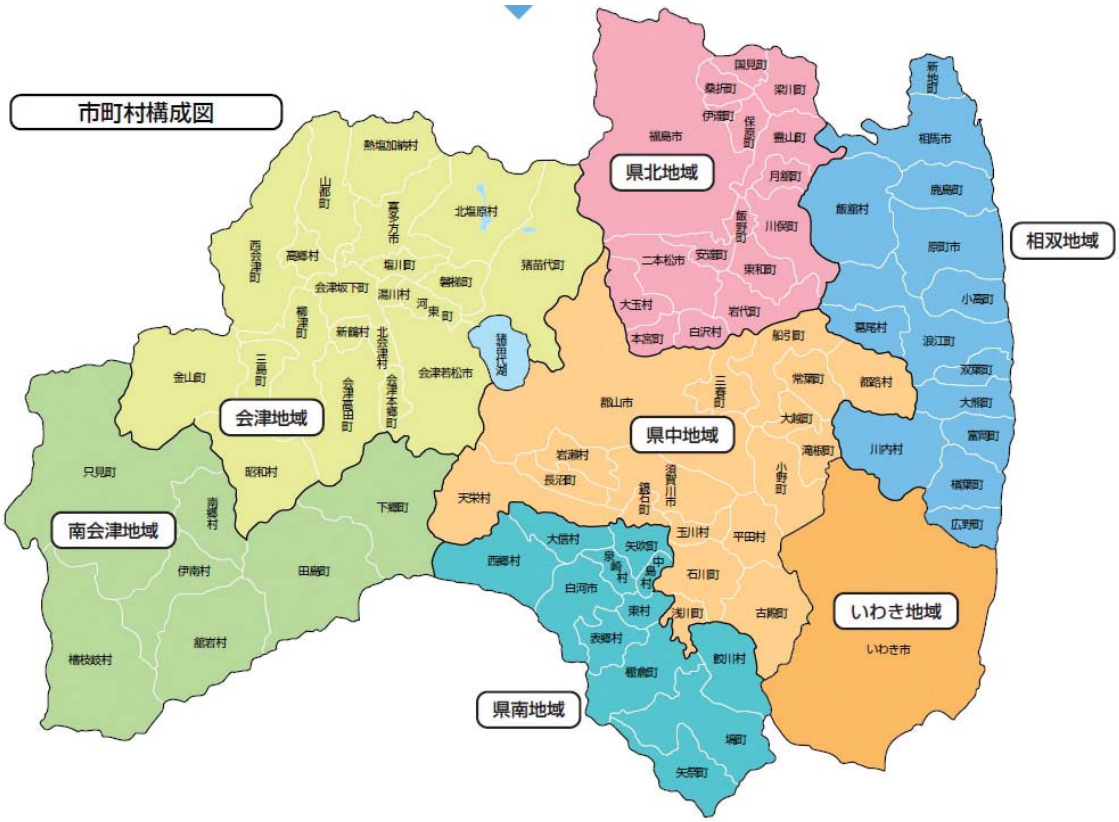
55

日本：土地利用における広域調整を明示的に行うようになった都道府県

- 福島県：商業まちづくり推進条例(2005)の策定
  - 特定小売商業施設（店舗面積6000平米超）の立地を、県の定める「商業まちづくり基本方針」で規定、各種計画やインフラ整備状況等に基づいて中心的な自治体へ誘導、他自治体への立地を抑制。

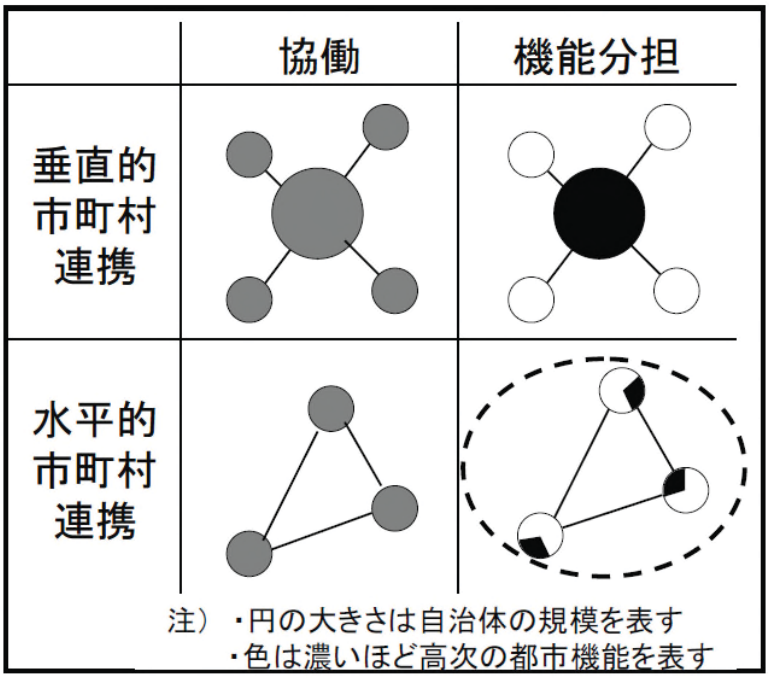
  →効果があるとする報告（山川(2016)『経済地理学年報』62）

56



福島県長期総合計画『うつくしま21』より

57



水平的機能分担型広域連携

（姥浦・瀬田(2011)『都市計画論文集』46-1より）

58

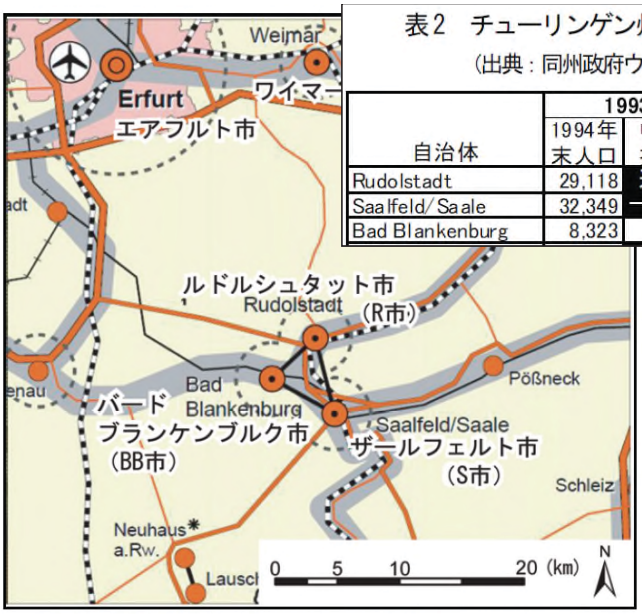


図3　2004 年州計画におけるザーレボーゲン地域の位置づけ
（出典：„Landesentwicklungsplan 2004 “）

表2　チューリンゲン州における連携型中位中心地の指定の変遷
（出典：同州政府ウェブサイト掲載の各種資料より筆者集計）

自治体	1993年州計画			この間の人口増加率	2004年州計画		
	1994年末人口	中心地指定※	中心地の人口		2004年末人口	中心地指定※	中心地の人口
Rudolstadt	29,118	連携型一部上位	61,467	−11.4%	25,793	連携型一部上位	61,579
Saalfeld/Saale	32,349			−12.9%	28,173		
Bad Blankenburg	8,323			−8.5%	7,613		

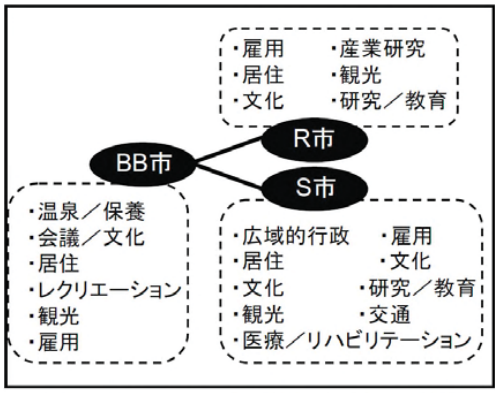


図4　ザーレボーゲン地域開発計画における3都市間の機能分担像
（出典：同計画を一部改変）

ドイツの水平的機能分担型広域連携の例

（姥浦・瀬田(2011)『都市計画論文集』46-1より）

59

資料２

自治体戦略2040構想研究会の概要

平成29年12月
総務省自治行政局
行政経営支援室

自治体戦略2040構想研究会について

2040年頃をターゲットに人口構造の変化に対応した自治体行政のあり方の検討が必要

- 我が国の人口は、2008年（1.28億人）をピークに減少。**大都市部を中心に高齢化が急ピッチで進行**。
  2040年頃には総人口は毎年100万人近く減少。
  → **自治体の税収や行政需要に極めて大きな影響を与える**。
- 医療、福祉、インフラ、空間管理など、**住民サービスの多くは地方自治体が支えている**。
  地方自治体が**持続可能な形で**住民サービスを提供し続けることが、「住民の暮らし」や「地域経済」を守るために不可欠。
  さらには、我が国が国際社会において「名誉ある地位」を占め続けるためにも必要。

高齢者人口がピークを迎える**2040年頃**（2042年に3,935万人）**をターゲット**に、
① 住民生活に不可欠な行政サービスがどのような課題を抱えていくことになるのか、
② その上で、住み働き、新たな価値を生み出す場である、都市をはじめとする自治体の多様性をどのように高めていくのか、
③ ①、②のために、**どのような行政経営改革、圏域マネジメントを行う必要があるのか**、
検討を進める必要がある。

持続可能で多様な自治体による行政の展開が、我が国のレジリエンス（強靭性）向上につながる。

世界の変化（2015→2040）

- **人口はアジア、アフリカを中心に18億人増加**
  世界の人口:74億人→92億人（うちアジア7億人、アフリカ9億人）
  アジアの人口:印+3億、パキスタン+0.9億、インドネシア+0.5億、中+0.2億
- **人口は都市部へ集中。都市の時代に**
  世界の都市人口:40億→57億、印＋2.8億、中＋2.6億、インドネシア＋0.7億
- **東アジア諸国を中心に高齢化が進展**
  合計特殊出生率（2015）:日1.45、タイ1.4、韓1.24、台湾1.18
- **世界経済の中心は欧米からアジアへ**
  GDPシェア（2010→2030）:米24→20、欧17→12、中16→24、印6→10、日7→4

日本の変化（2015→2040）

- **人口は0.16億人減少し、1.11億人に**
- **団塊ジュニア世代が高齢者となり、高齢者人口がピーク**
  65歳以上人口：3,387万人 → 3,921万人（+534万人（+16%））
  75歳以上人口：1,632万人 → 2,239万人（+607万人（+37%））
- **三大都市圏で特に高齢化が急速に進行。東京都も2025年に人口減少に転じる。**
  65歳以上人口：東京都 308万人 → 412万人（+104万人（+34%））
  大阪府 235万人 → 268万人（+34万人（+15%））
  愛知県 178万人 → 222万人（+43万人（+24%））
- **生産年齢人口減少により労働力確保が課題**
  生産年齢人口:7,728万人→ 5,978万人（▲1,750万人）

1

自治体を取り巻く行政課題①

医療

- 特に東京圏（一都三県）で**入院需要は急増**。*1
  （2015年→2040年で入院ニーズ（1日当たり）が全国で30万人増（=1.2倍）、東京圏は11万人増、近畿圏は6万人増、中部圏は4万人増（三圏で全国の約7割））
- **医療と介護の連携**による入院期間の短縮と在宅医療・在宅介護の充実は実現できるのか。
- 2025年までに全国で医療・介護人材を240～280万人増加させる必要。（対2011年比）*2

福祉

- 特に東京圏で**介護需要は急増**。*1
  （2015年→2040年で介護サービス利用者が全国で323万人増（=1.6倍）、東京圏は101万人増、近畿圏は60万人増、中部圏では49万人増（三圏で全国の約7割））
- **介護施設**（及び高齢者向け住まい）**不足**と**介護人材不足**をどう乗り越えるのか。
- 単身世帯高齢者が増加。*3
  東京都:79万世帯（2015年）→103万世帯（2035年）（＋30%）
- 認知症患者数が増加。*4
  525万人（2015年）→953万人（2040年）（＋82%）

インフラ・公共施設／公共交通

- **高度経済成長期に集中投資**した**インフラ**※1**や公共施設**※2**の更新時期**が到来。
  （※1　2033年には橋りょう、トンネルの過半が築50年超に。）*5
  （※2　体育館、市民会館、ゴミ焼却施設、公営住宅　等）
- 人口減少と人口構成の変化によるニーズの変化に即した集約・転用ができるのか。
- 高齢者増加に伴い運転免許非保有者数は増加。*6
  地域の足の確保が課題に。2004年→2014年で100万人増（推計値）。

空間管理

- 「所有者不明土地問題研究会」*7によれば、全国で410万ha（20%）の土地が所有者不明。
- **都市のスポンジ化**（※）が進行。住宅立地の誘導が課題に。
  ※ 都市の大きさは変わらずに、ランダムに小さな空き家、空き地が生じて都市全体が低密度化する状態。
- **耕作放棄地面積が増加傾向**。*8
  34.3万ヘクタール（2000年）→42.3万ヘクタール（2015年）

*1　日本創成会議「東京圏高齢化危機回避戦略」参考資料から作成。
　　当該資料中、「近畿」は大阪、京都、兵庫、奈良、和歌山、滋賀、三重。
　　「中部」は、愛知、岐阜、静岡、山梨、長野、富山、石川、福井、新潟。
*2　社会保障改革に関する集中検討会議「医療・介護に係る長期推計」（平成23年6月）
*3　東京都「2060年までの東京の人口推計」
*4　内閣府「高齢社会白書（平成28年度）」
*5　国土交通省「社会資本の老朽化の現状と将来」
*6　国土交通省「地域公共交通の活性化及び再生の将来像を考える懇談会」資料
*7　座長：増田寛也　東京大学公共政策大学院客員教授
*8　農林水産省「農業センサス」

自治体を取り巻く行政課題②

治安／防災

- **空き家数・空き家率が急増**。*1
  空き家数　820万戸（2013年）→2,147万戸（2033年）
  空き家率　13.5%（2013年）→30.2%（2033年）
- 首都直下地震・南海トラフ巨大地震の発生確率は今後30年間で70%。*2

教育／子育て

- 2040年には**15歳未満人口は3／4**に。*3
  1,595万人（2015年）→1,194万人（2040年）
- 既に毎年500校程度（2000年→2015年）発生している廃校（小中高）の転用などハードの有効活用が課題に。*3
- 希望する人が**安心して結婚、妊娠、出産、子育てできる社会**をどう作るか。

産業

- **国内市場の縮小**と**国際競争の激化**にどう対応するか。
- 高付加価値のものづくりやサービス、安全・安心な食など**日本の強み**を活かしつつ、AI、IoT時代の起業を促す**都市文化、農村環境をどう作るか**。

労働

- **生産年齢人口が減少**するが*4 、ICTやロボットの活用により、人手不足にどの程度対応できるか。
  生産年齢人口 ： 7,728万人→5,978万人（▲1,750万人）
- 女性も男性も、高齢者も若者も、難病や障害を抱える人も、働きたいと望む人が働ける環境を整備することができるか。

ICTによる行政課題の解決

- 自治体を取り巻く**行政課題の解決にICTの力をいかに活用していくか**。
- セキュリティを確保しつつ、行政手続きをはじめとする行政の業務全体の効率化や柔軟な働き方をどう実現するか。

財政

- 都市を中心とする高齢者の増加は**社会保障関係経費の増加**をもたらし、生産年齢人口の減少や地価の下落は**住民税や固定資産税の税収減**につながるが、どう対応するか。
  ※「消滅可能性都市」とされた東京都豊島区では、財政収支が2035年から崩れ、2060年には100億円以上の財政不足が生じると試算。*5

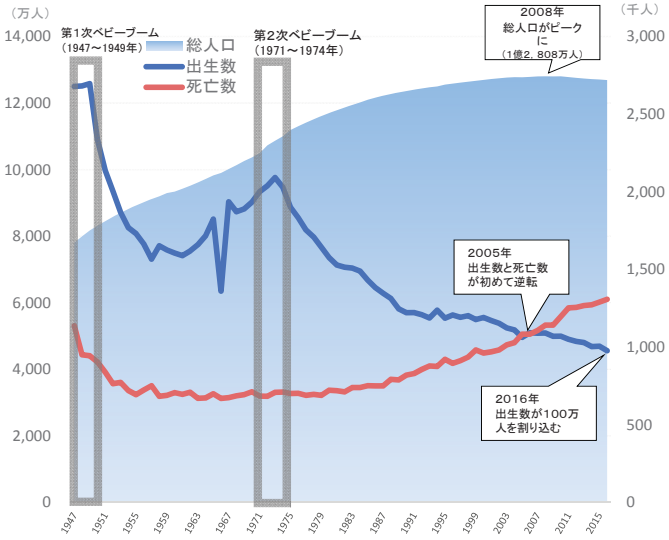
*1　野村総合研究所「日本の総住宅数・空き家数・空き家率の予測」
*2　文部科学省地震調査研究推進本部
*3　文部科学省「文部科学白書」、「廃校施設活用状況実態調査」
*4　国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成29年3月推計）
*5　東京都豊島区「豊島区人口ビジョン」

日本の人口動態

日本の人口推移

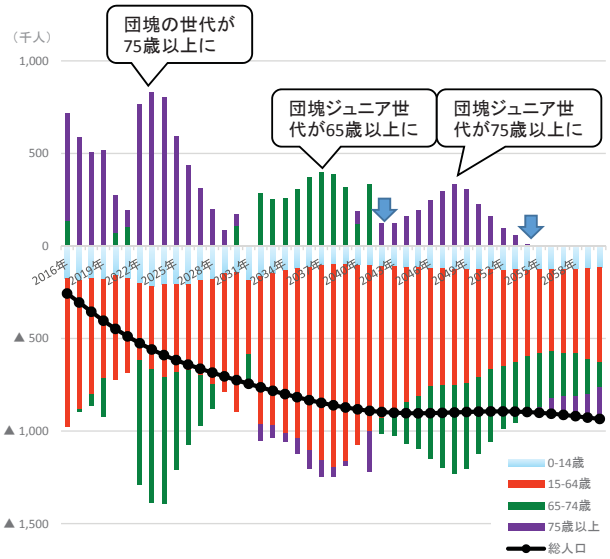
○ 出生数が死亡数を下回り、自然減となっている。
○ 高齢者（65歳以上）人口は2042年にピークを迎える。75歳以上人口は2054年にピークを迎える。
○ 今後、人口減少のスピードは加速し、2040年頃には毎年100万人近くが減少する。

図　日本の総人口・出生数・死亡数の長期的推移



（総人口は総務省統計局「推計人口」から作成、出生数・死亡数は厚生労働省「人口動態統計」から作成）

図　年齢区分ごとの人口増減



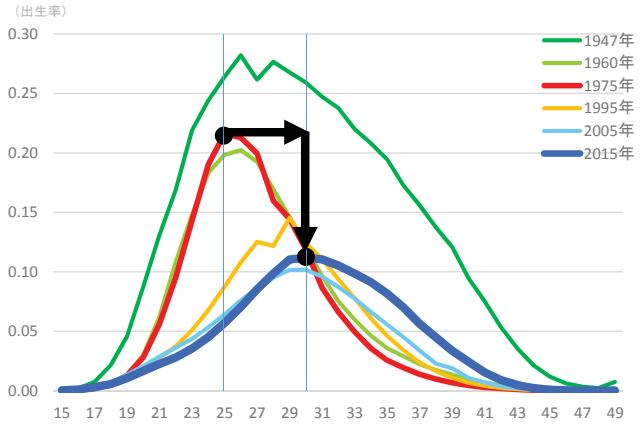
（国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年4月）」から作成）

出生率の動向

○ 女性の年齢別出生率をみると、出生率がピークになる年齢が25歳から30歳へと高まっている。また、ピーク時の年齢での出生率を1975年と比較すると半分程度になっている。

○ 年齢別出生率が高い年齢層の女性人口は減少傾向にある。

図　女性の年齢別出生率

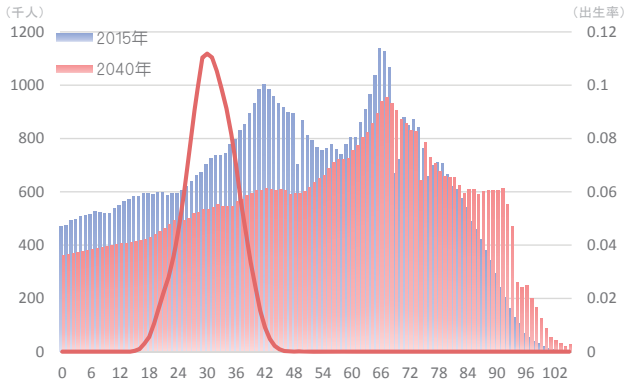


（国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集2017」から作成）

	1947年（70歳）	1960年（57歳）	1975年（42歳）	1995年（22歳）	2005年（12歳）	2015年（2歳）
出生数（万人）	268	161	190	119	106	101
出生率（‰）	133.3	63.8	62.8	38.7	38.8	39.5

※ 率算出の分母人口は15～49歳女性人口。

図　年齢別女性人口と年齢別出生率



（国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（H29.4推計）」及び「人口統計資料集2017」から作成）

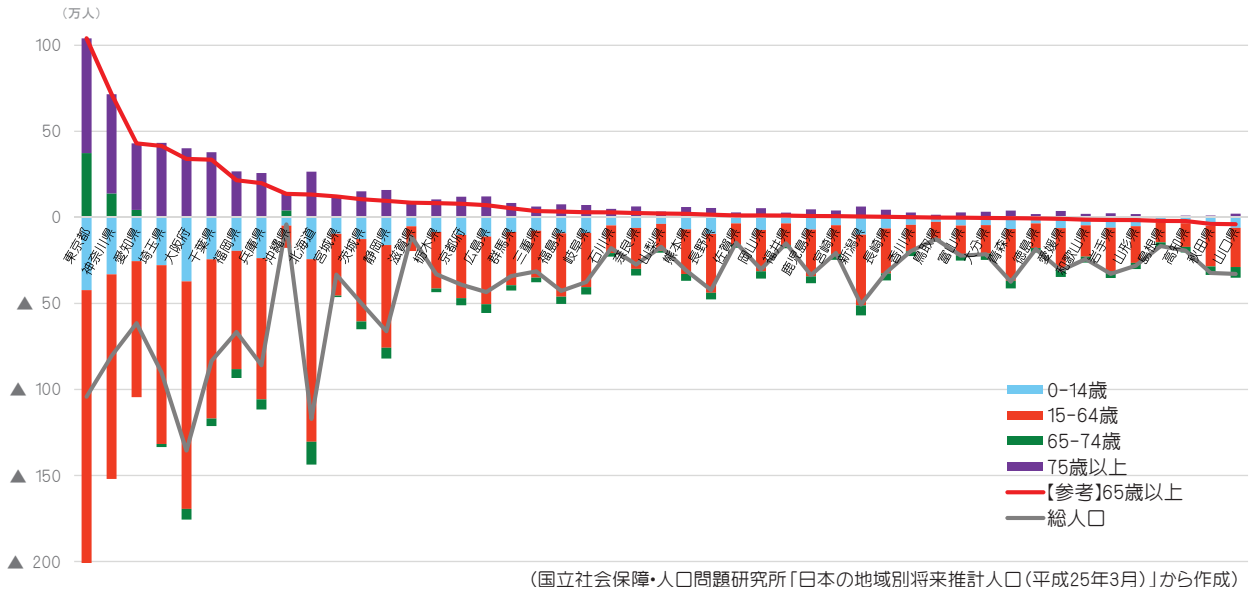
6

都道府県の人口増減

○ 2040年までに高齢者（65歳以上）人口が大きく増加するのは、東京都、神奈川県、愛知県、埼玉県、大阪府、千葉県、福岡県、兵庫県など。これらの都道府県では生産年齢人口は大きく減少。

○ 全ての都道府県で、75歳以上人口が増加し、年少人口（0～14歳）、生産年齢人口（15～64歳）が減少する。

図　年齢区分ごとの人口増減（都道府県別／2015→2040年累計）



（国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月）」から作成）

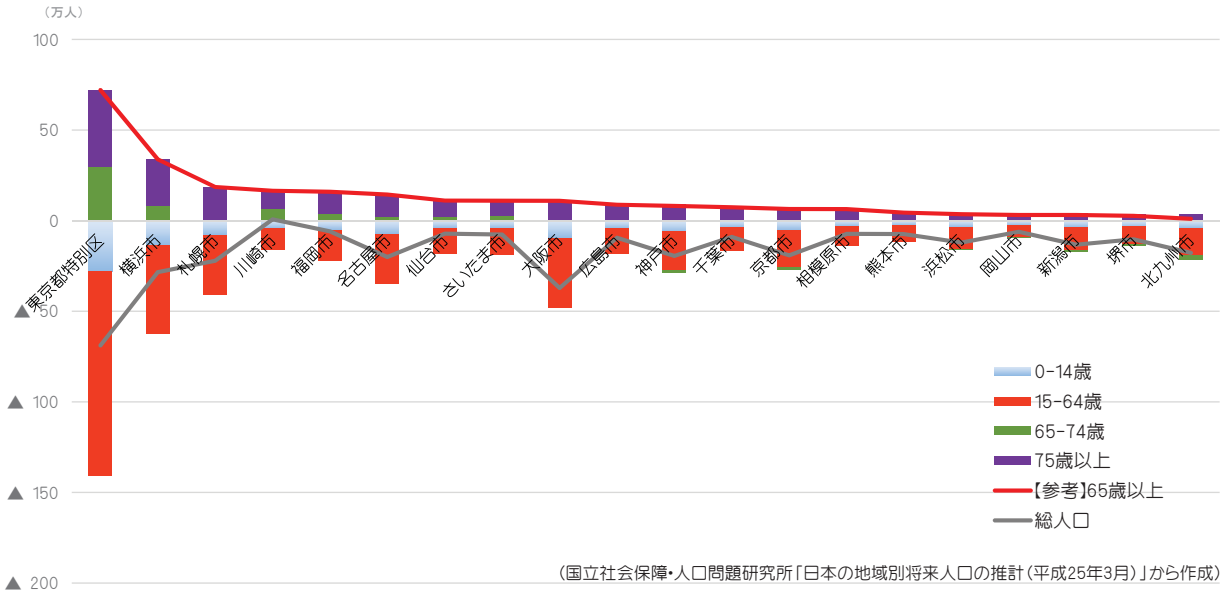
7

東京都特別区・指定都市の人口増減

○ 2040年までに高齢者（65歳以上）人口が大きく増加するのは、東京都特別区、横浜市、札幌市。

○ 全ての指定都市で、75歳以上人口が増加し、年少人口（0～14歳）、生産年齢人口（15～64歳）が減少する。

図7　年齢区分ごとの人口増減（東京都特別区・指定都市別／2015→2040年累計）



（国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来人口の推計（平成25年3月）」から作成）

8

市区町村の将来の人口増減

○ 人口減少に伴い、自治体の人口規模も縮小傾向が見られる。人口3万人以上の市区町村は減少する。一方、人口規模1万人未満の市町村は25.8%増加する。

○ 年少人口・生産年齢人口は人口規模が小さいほど減少し、75歳以上人口は人口規模が大きいほど増加する。

表　人口段階別市区町村数の変動

	2015年	2040年	増減		増減率
100万人以上	11	10	▲ 1	1団体	▲9.1
50～100万人	23	20	▲ 3	5団体	▲13.0
20～50万人	93	80	▲ 13	17団体	▲14.0
10～20万人	151	119	▲ 32	49団体	▲21.2
3～10万人	493	419	▲ 74	123団体	▲15.0
1～3万人	435	435	±0	123団体	0.0
1万人未満	477	600	123		25.8

1団体

※国立社会保障・人口問題研究所「地域別将来人口の推計（H25.3推計）」から作成
なお、東京都特別区を含む。
また、同推計では、福島県内市町村は推計がないため、表の市区町村数の合計は1,683となる。

表　人口規模別・年齢区分別・人口増減

人口規模（2015年時点）	総人口					年少人口（万人）					生産年齢人口（万人）					65-74歳人口（万人）					75歳以上人口（万人）				
	2015	2040	増減	【参考】1団体平均	【参考】増減率(%)	2015	2040	増減	【参考】1団体平均	【参考】増減率(%)	2015	2040	増減	【参考】1団体平均	【参考】増減率(%)	2015	2040	増減	【参考】1団体平均	【参考】増減率(%)	2015	2040	増減	【参考】1団体平均	【参考】増減率(%)
100万人以上	2,012	1,836	▲ 176	▲ 16.0	▲ 8.7	245	174	▲ 71	▲ 6.5	▲ 29.0	1,273	1,013	▲ 260	▲ 23.6	▲ 20.4	259	284	25	2.3	9.7	235	365	130	11.8	55.3
50～100万人	1,597	1,417	▲ 180	▲ 7.8	▲ 11.3	199	139	▲ 60	▲ 2.6	▲ 30.2	999	784	▲ 215	▲ 9.3	▲ 21.5	210	221	11	0.5	5.2	189	274	85	3.7	45.0
20～50万人	2,975	2,582	▲ 393	▲ 4.2	▲ 13.2	372	256	▲ 116	▲ 1.2	▲ 31.2	1,840	1,419	▲ 421	▲ 4.5	▲ 22.9	406	404	▲ 2	▲ 0.0	▲ 0.5	357	503	146	1.6	40.9
10～20万人	2,117	1,784	▲ 333	▲ 2.2	▲ 15.7	272	184	▲ 88	▲ 0.6	▲ 32.4	1,283	963	▲ 320	▲ 2.1	▲ 24.9	296	273	▲ 23	▲ 0.2	▲ 7.8	266	364	98	0.6	36.8
3～10万人	2,721	2,212	▲ 509	▲ 1.0	▲ 18.7	351	234	▲ 117	▲ 0.2	▲ 33.3	1,597	1,165	▲ 432	▲ 0.9	▲ 27.1	391	330	▲ 61	▲ 0.1	▲ 15.6	382	483	101	0.2	26.4
1～3万人	808	590	▲ 218	▲ 0.5	▲ 27.0	94	57	▲ 37	▲ 0.1	▲ 39.4	452	293	▲ 159	▲ 0.4	▲ 35.2	124	88	▲ 36	▲ 0.1	▲ 29.0	138	152	14	0.0	10.1
1万人未満	239	158	▲ 81	▲ 0.2	▲ 33.9	25	14	▲ 11	▲ 0.0	▲ 44.0	126	74	▲ 52	▲ 0.1	▲ 41.3	38	24	▲ 14	▲ 0.0	▲ 36.8	50	46	▲ 4	▲ 0.0	▲ 8.0

9

市町村の人口増減（具体例）

○ 川崎市、西宮市、美濃加茂市では、65歳以上人口が増加し、年少人口・生産年齢人口は減少する。
○ 静岡市、福山市、日田市では、年少人口・生産年齢人口に加え、65～74歳人口も減少する。
○ 川上村（奈良県）では2040年頃には75歳以上人口も減少する。

図　市町村（具体例）の人口増減（年齢区分別寄与度）

※　国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（H25.3）」から作成

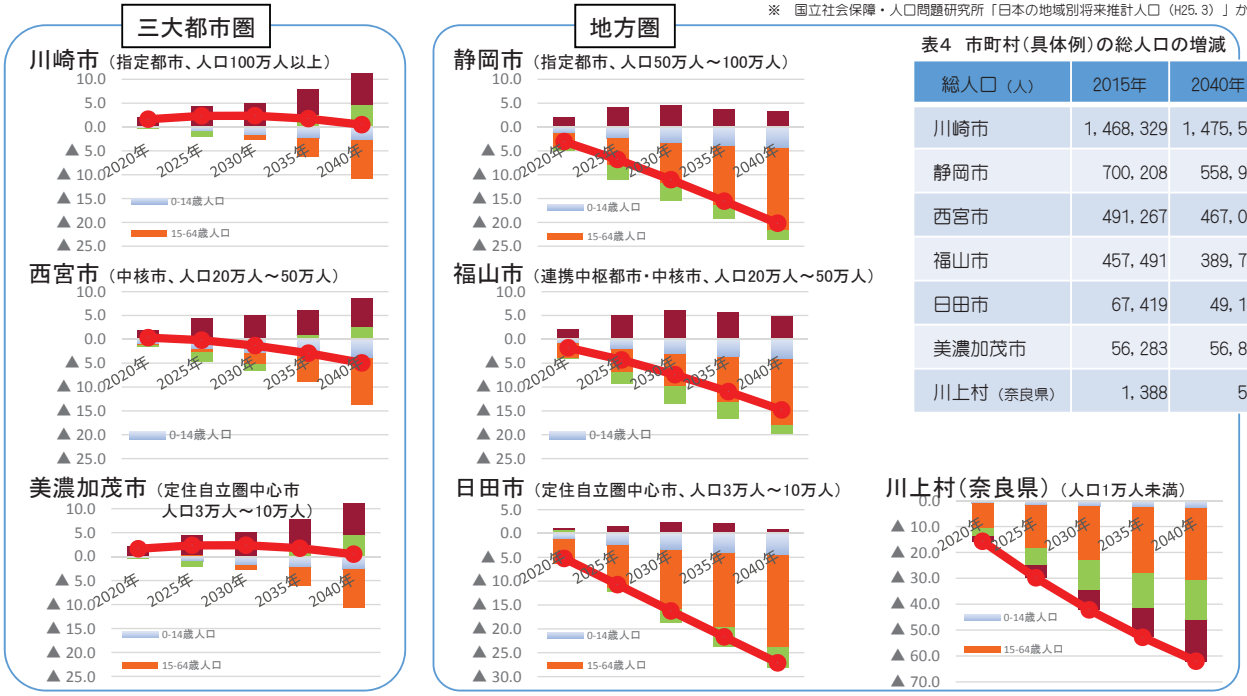


表4　市町村（具体例）の総人口の増減

総人口（人）	2015年	2040年
川崎市	1, 468, 329	1, 475, 587
静岡市	700, 208	558, 931
西宮市	491, 267	467, 007
福山市	457, 491	389, 797
日田市	67, 419	49, 136
美濃加茂市	56, 283	56, 874
川上村（奈良県）	1, 388	527

10

市区町村の将来の人口増減

○ 人口規模が小さい市区町村ほど65歳以上人口割合、75歳以上人口割合が高い。
○ 2040年の都市部の高齢者の割合は、一万人未満の市町村の現在の高齢者割合と同等の水準に。

図　人口規模段階別 65歳以上人口割合の推移

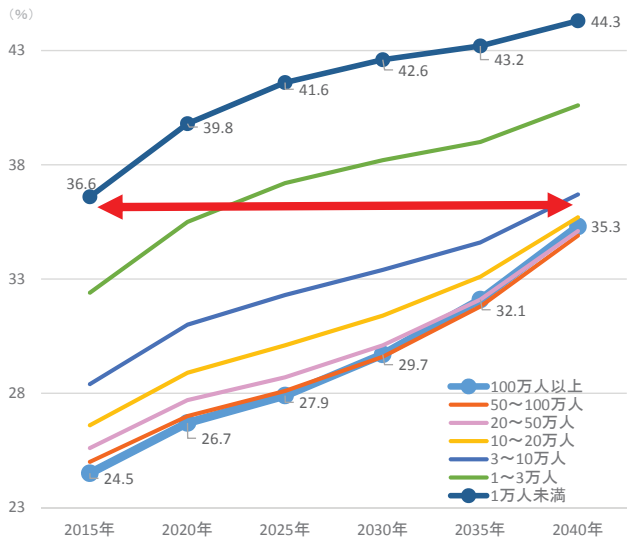
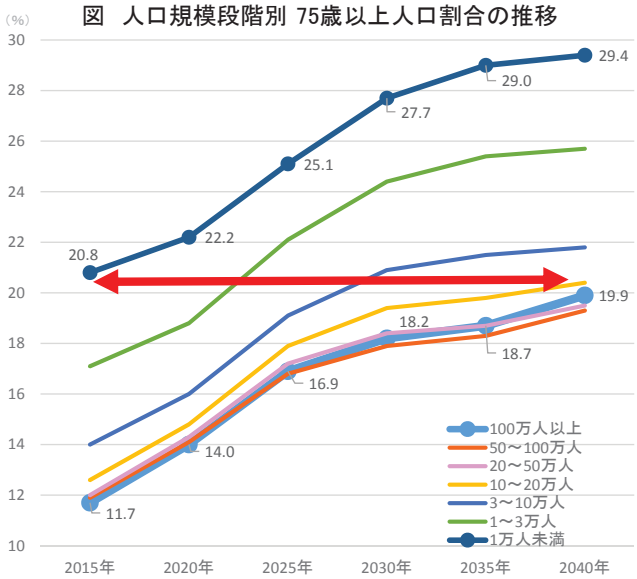


図　人口規模段階別 75歳以上人口割合の推移



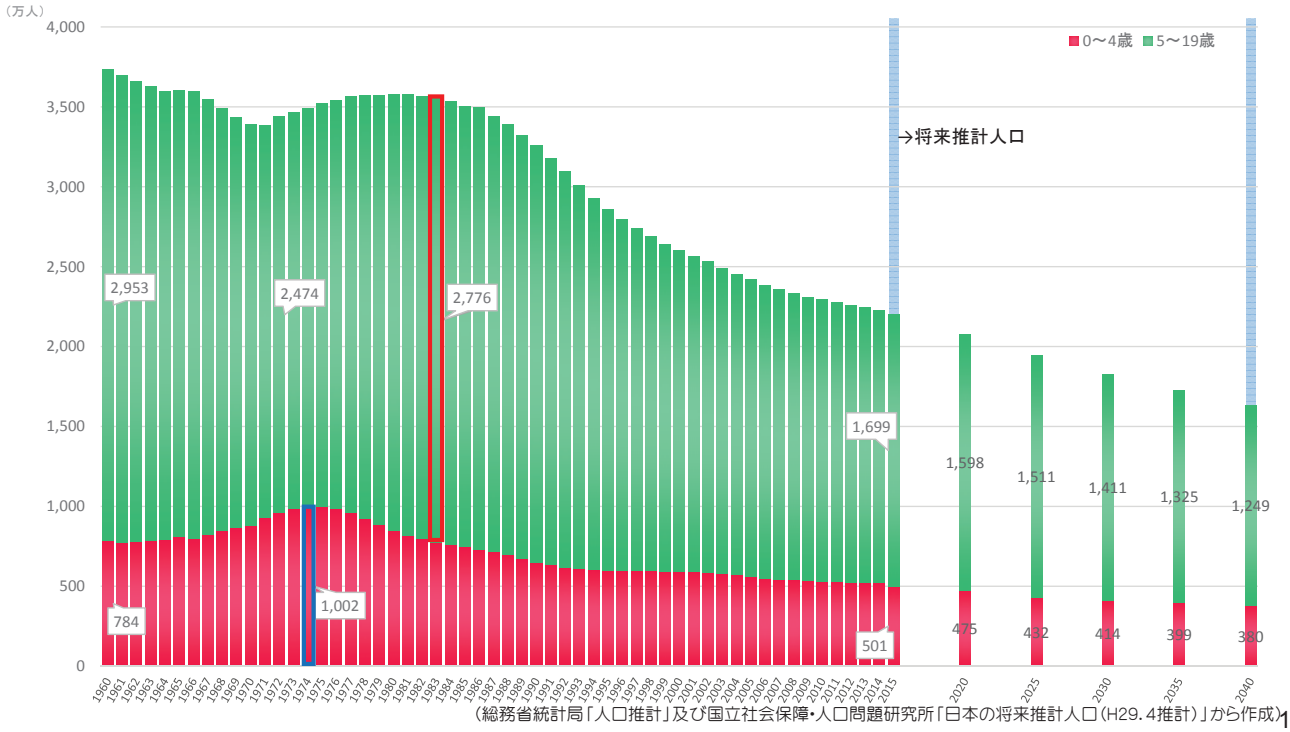
※国立社会保障・人口問題研究所「地域別将来人口の推計（H25.3推計）」から作成
なお、東京都特別区を含む。

11

教育・子育て関係

20歳未満人口の推移

○ 2015年から2040年にかけて20歳未満人口は671万人減少。(0-4歳：▲121万人(▲24.2%)、5-19歳：▲450万人(▲26.5%))
○ 0～4歳人口は1974年以降、5～19歳人口は1983年以降、それぞれ減少傾向。

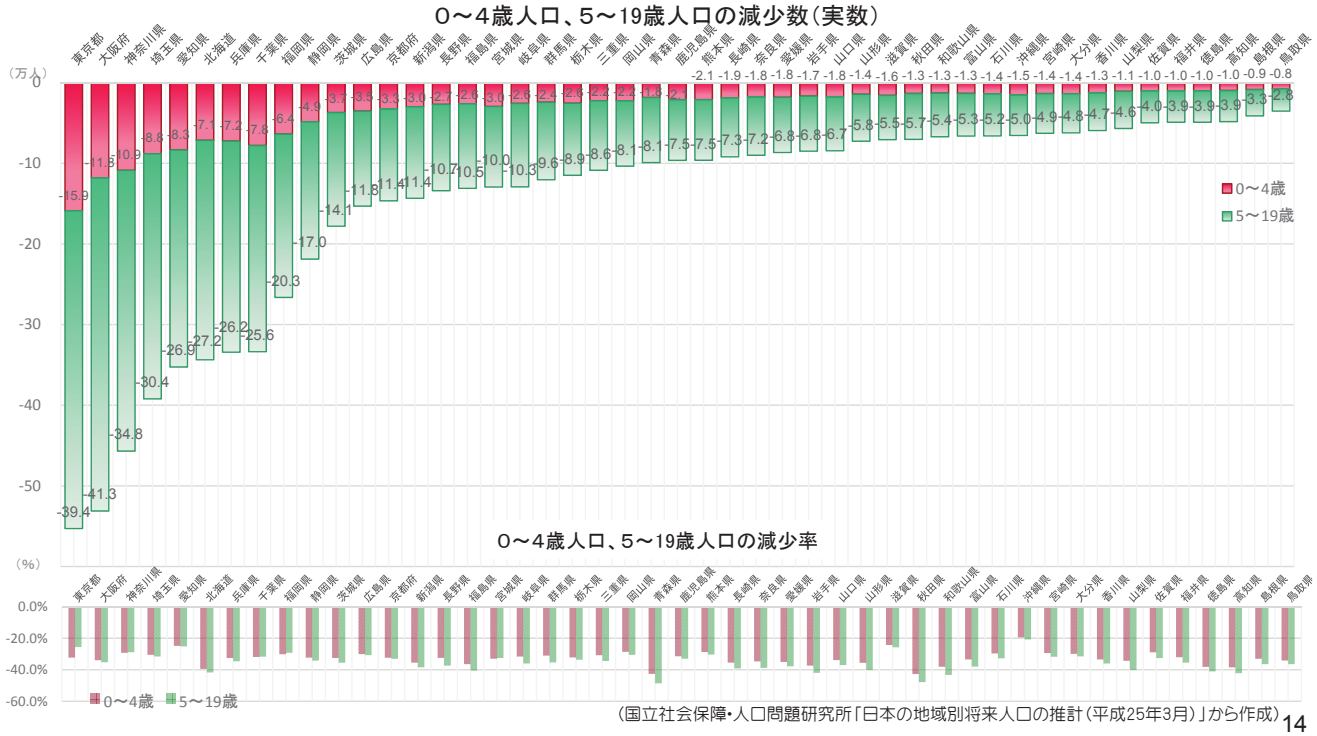


(総務省統計局「人口推計」及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(H29.4推計)」から作成)

13

0～4歳人口、5～19歳人口の減少数（都道府県別／2015年→2040年）

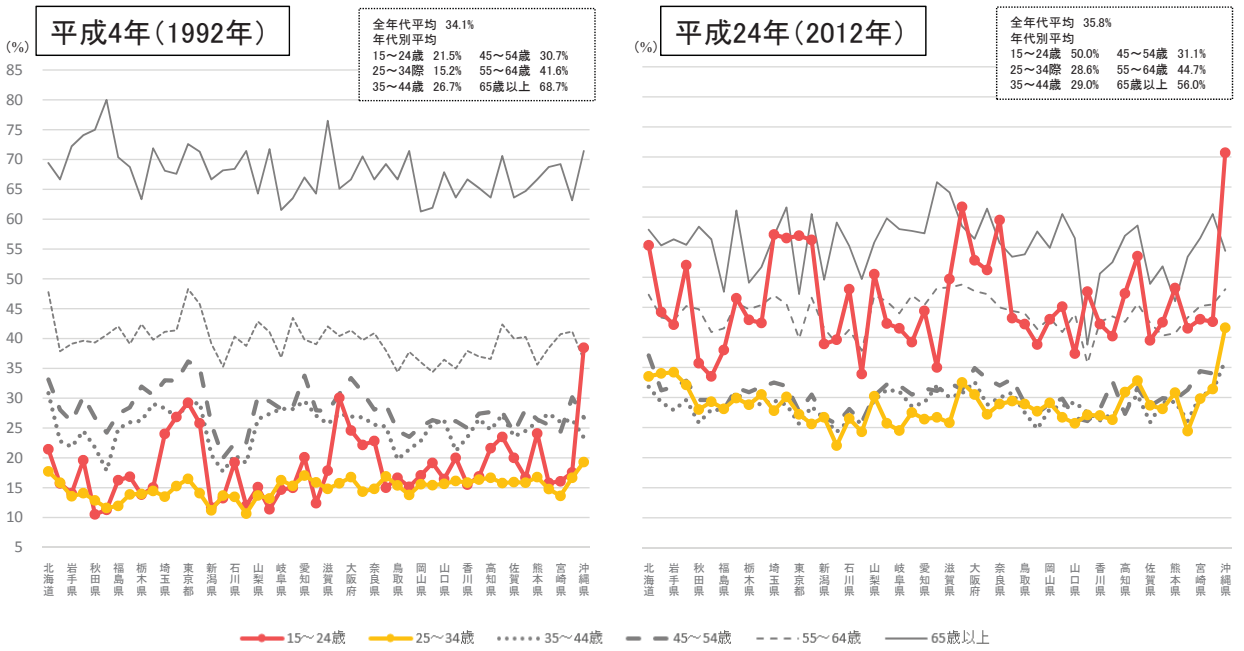
○ 2015年から2040年にかけて、全ての都道府県において、0～4歳、5～19歳人口が減少。
○ 大阪府、東京都、神奈川県、埼玉県、愛知県など三大都市圏を中心に減少数が大きい。



（国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来人口の推計（平成25年3月）」から作成）

年齢別非正規雇用の割合の推移

○平成4年に比べ、65歳以上を除く全年齢で非正規雇用の割合が増加。
○年齢別では、15～24歳の増加が顕著なほか、働き盛りである25～34歳については、東北地方などの非都市部で上昇率が高くなるなど、特に若年層の非正規雇用の割合が増加。

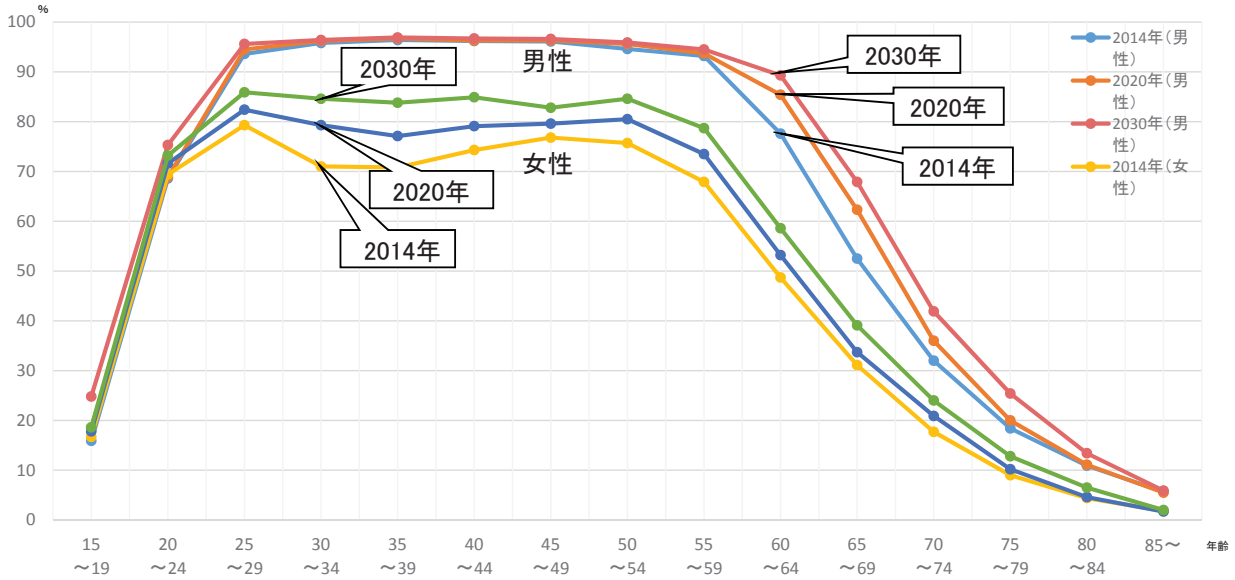


出典：総務省統計局「就業構造基本調査」をもとに作成

年齢別労働力率の将来推計（2014年～2030年）

○　女性の年齢別労働力率のいわゆる「M字カーブ」の底は上昇し、窪みが浅くなるとともに、全体的に上方にシフト。

○　一定の経済成長及び労働市場参加の進展を前提とすれば、女性の年齢別労働力率は、2030年には、25～29歳、30～34歳、35～39歳、40歳～44歳でほぼ同率。



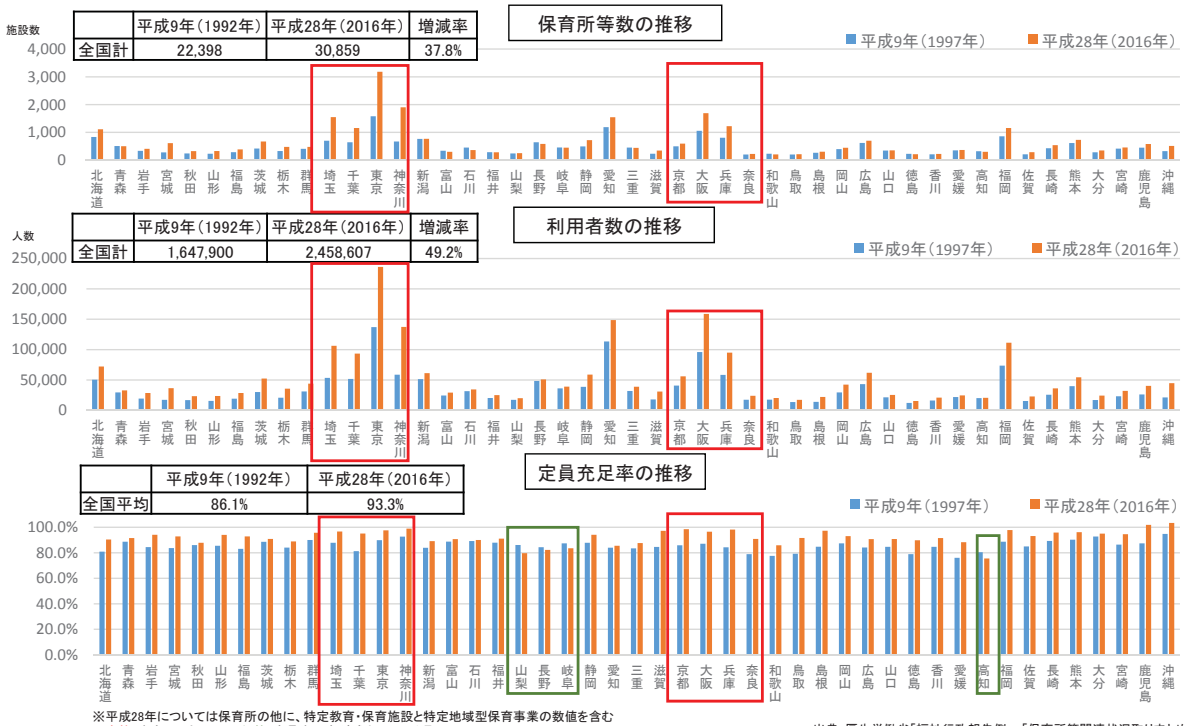
注）1. 2014年実績値は総務省統計局「労働力調査」、2020年及び2030年は独立行政法人労働政策研究・研修機構による推計値
2. 2020年及び2030年は経済成長、及び若者、女性、高齢者などの労働市場参加が進むシナリオを前提に推計

16

保育所等の現状（施設数・利用者数・定員充足率）

○　保育所等数・利用者数については、平成9年に比べて全国的に増加。

○　特に東京圏、大阪圏において保育所等数・利用者数の増加が著しいが、定員充足率については地域によっては減少しているところもある。



※平成28年については保育所の他に、特定教育・保育施設と特定地域型保育事業の数値を含む
※赤枠：東京圏、大阪圏　緑枠：定員充足率が減少している県

出典：厚生労働省「福祉行政報告例」、「保育所等関連状況取りまとめ」より作成

17

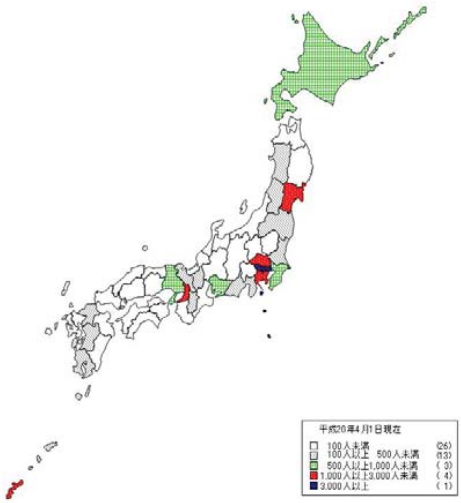
待機児童数の推移

○　平成20年→平成28年の待機児童数の推移は都道府県によって異なる。

増加：25都県
岩手県、福島県、茨城県、栃木県、東京都、岐阜県、静岡県、三重県、滋賀県、兵庫県、奈良県、和歌山県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、福岡県、佐賀県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県
減少：15道府県
北海道、青森県、宮城県、秋田県、山形県、群馬県、埼玉県、千葉県、神奈川県、新潟県、愛知県、京都府、大阪府、島根県、高知県、長崎県
変動無し（0のまま）：7県
富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、鳥取県

○　待機児童数全体における東京都の割合が増加。（平成20年 約28%⇒平成28年 約36%）

平成20年4月1日 全国待機児童マップ

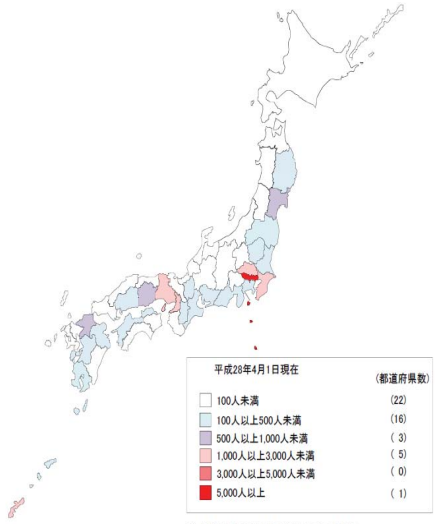


※ 各道府県には政令指定都市・中核市を含む。

出典：厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ」より作成

都道府県	待機児童数
北海道	532
青森県	34
岩手県	75
宮城県	[illegible]
秋田県	[illegible]
山形県	[illegible]
福島県	[illegible]
茨城県	[illegible]
栃木県	76
群馬県	31
埼玉県	1,216
千葉県	960
東京都	[illegible]
神奈川県	2,132
新潟県	11
富山県	0
石川県	0
福井県	0
山梨県	0
長野県	0
岐阜県	3
静岡県	[illegible]
愛知県	544
三重県	43
滋賀県	[illegible]
京都府	[illegible]
大阪府	[illegible]
兵庫県	770
奈良県	[illegible]
和歌山県	7
鳥取県	0
島根県	73
岡山県	65
広島県	47
山口県	23
徳島県	30
香川県	0
愛媛県	47
高知県	55
福岡県	[illegible]
佐賀県	0
長崎県	89
熊本県	[illegible]
大分県	[illegible]
宮崎県	0
鹿児島県	[illegible]
沖縄県	1,802
計	19,550

平成28年4月1日 全国待機児童マップ



注：各道府県には政令指定都市・中核市を含む。

都道府県	待機児童数
北海道	94
青森県	0
岩手県	194
宮城県	538
秋田県	33
山形県	0
福島県	462
茨城県	382
栃木県	155
群馬県	5
埼玉県	1,026
千葉県	1,460
東京都	8,466
神奈川県	497
新潟県	0
富山県	0
石川県	0
福井県	0
山梨県	0
長野県	0
岐阜県	23
静岡県	449
愛知県	202
三重県	101
滋賀県	339
京都府	64
大阪府	1,434
兵庫県	1,050
奈良県	260
和歌山県	10
鳥取県	0
島根県	38
岡山県	875
広島県	161
山口県	65
徳島県	60
香川県	324
愛媛県	110
高知県	42
福岡県	948
佐賀県	18
長崎県	70
熊本県	233
大分県	370
宮崎県	64
鹿児島県	295
沖縄県	2,536
計	23,553

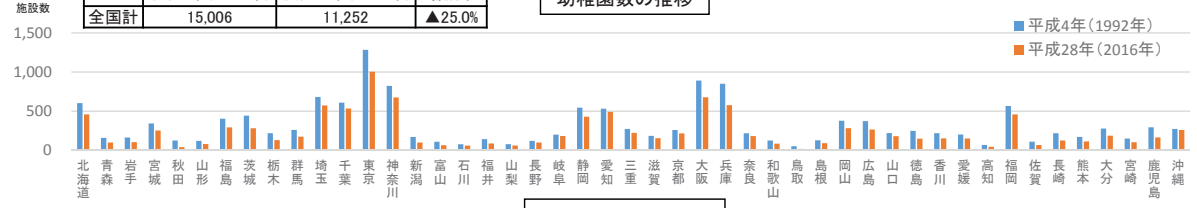
幼稚園の現状（施設数・利用者数・定員充足率）

○　幼稚園数・利用者数ともに平成4年に比べて全国的に減少しており、保育所等と比較すると幼稚園のニーズが減少。

○　定員充足率においても大半が減少しているが、東京都のみ増加。

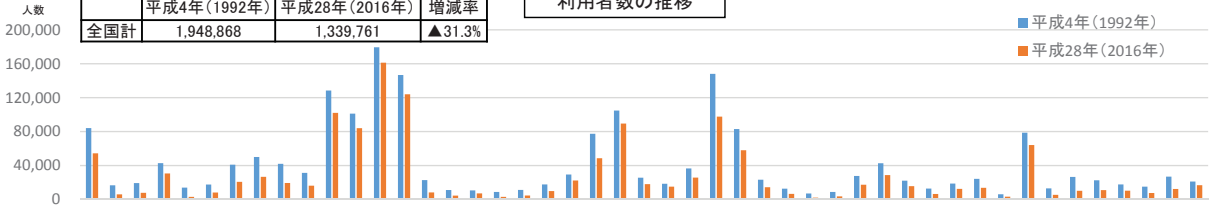
幼稚園数の推移

	平成4年（1992年）	平成28年（2016年）	増減率
全国計	15,006	11,252	▲25.0%



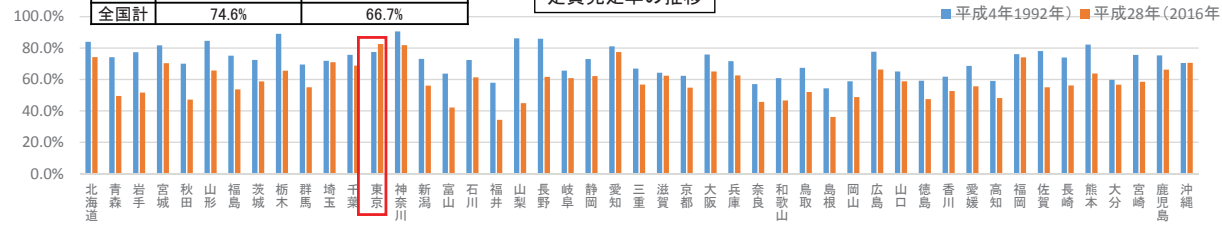
利用者数の推移

	平成4年（1992年）	平成28年（2016年）	増減率
全国計	1,948,868	1,339,761	▲31.3%



定員充足率の推移

	平成4年（1992年）	平成28年（2016年）
全国計	74.6%	66.7%

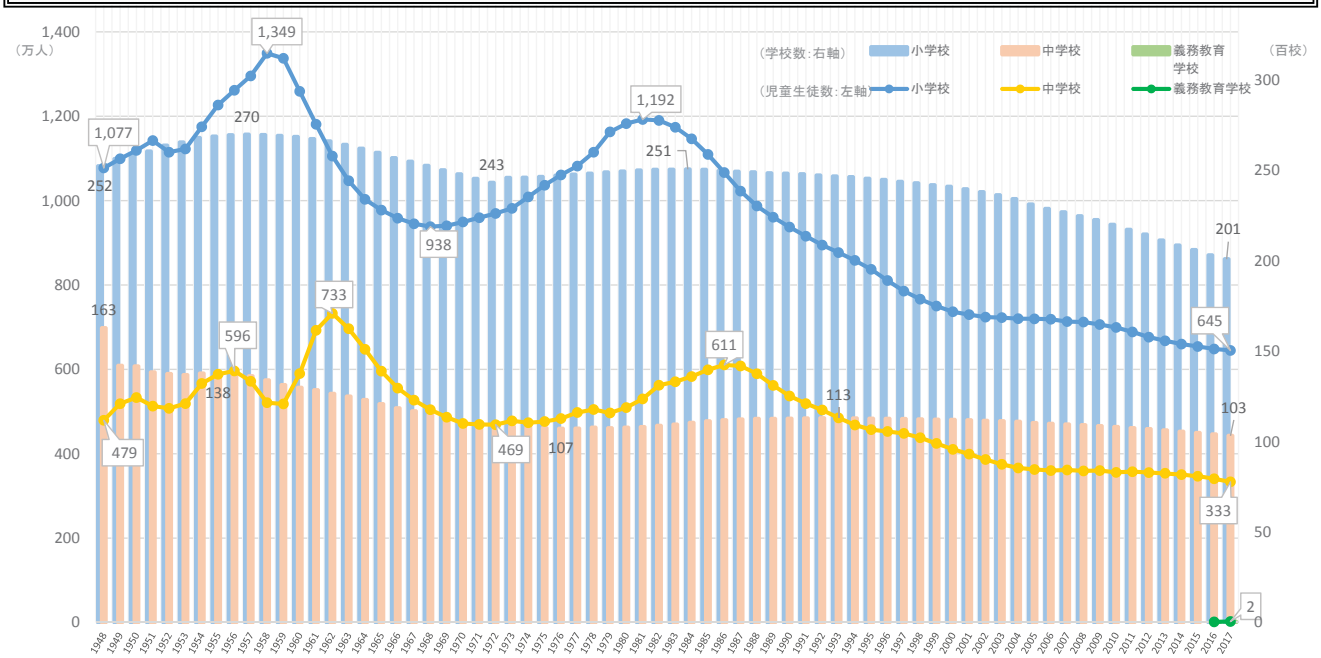


出典：文部科学省「学校基本調査」より作成

小中学校児童生徒数・学校数

○ 小学校は、児童数は1981年（1,192万人）以降減少。2017年には645万人（46%減）となっている。学校数は1984年（25,064校）以降減少。2017年には20,095校（20%減）となっている。

○ 中学校は、生徒数は1986年（611万人）以降減少。2017年には333万人（45%減）となっている。学校数は1992年（11,300校）以降減少。2017年には10,325校（9%減）となっている。



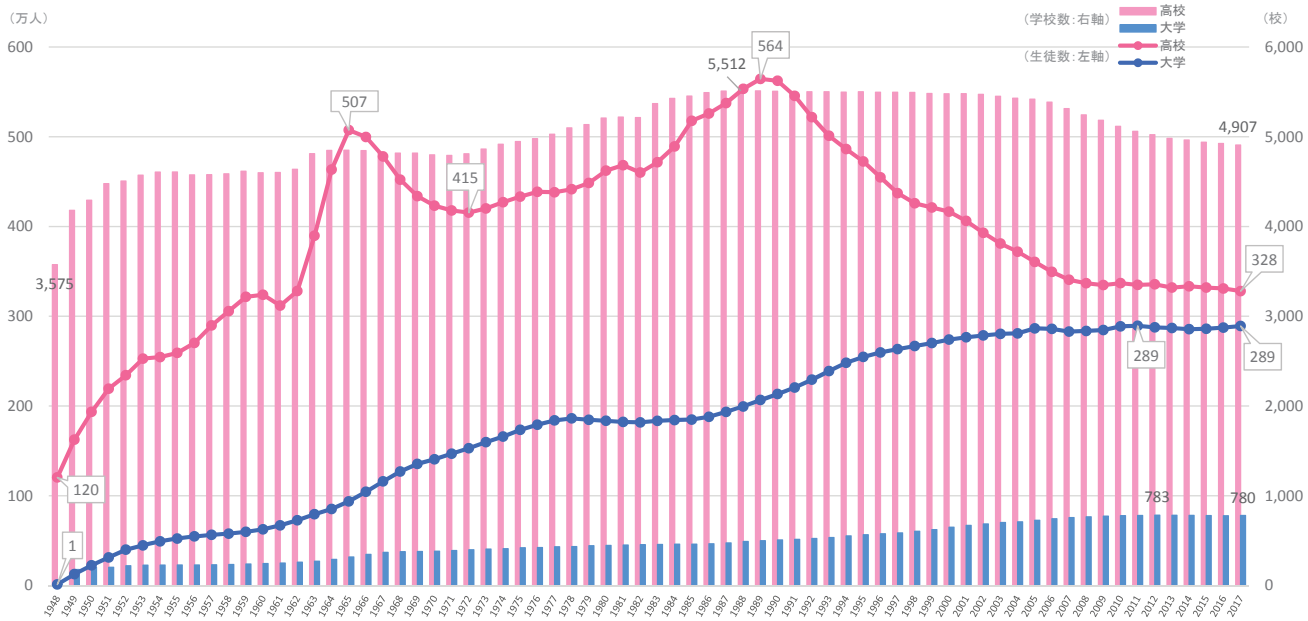
※ 国・公・私立の合計数。平成29年度は速報値。

（文部科学省「学校基本調査」から作成）

高等学校、大学の生徒数・学校数

○ 高等学校は、生徒数は1989年（564万人）以降減少。2017年には328万人（42%減）となっている。学校数は1988年（5,512校）以降減少。2017年には4,907校（11%減）となっている。

○ 大学は、在籍者数は2011年（289万人）がピークで2017年も同水準となっている。大学数は2012年（783大学）がピーク。2017年には780大学となっている。



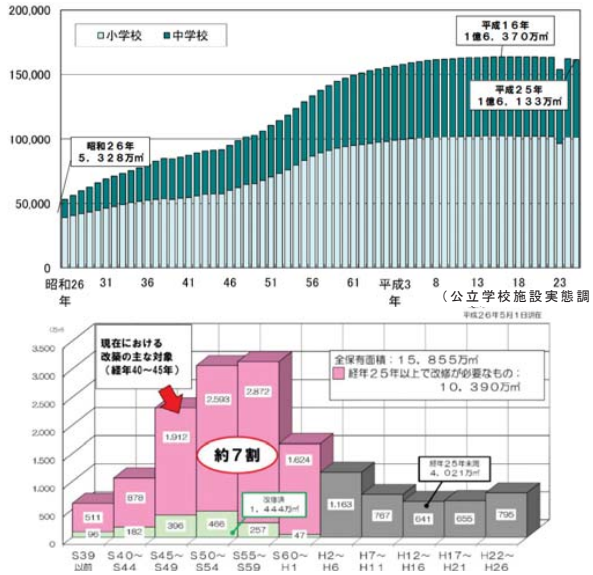
※ 国・公・私立の合計数。平成29年度は速報値。

（文部科学省「学校基本調査」から作成）

公立小中学校施設の状況

○ 1970～80年代に学校施設を急速に整備。経年25年以上の要改修施設が約7割（65.5%）を占め、2040年には改築の対象（経年50年以上）になる。
○ 教育面や安全面・機能面で老朽化が進行した学校施設が増加。
○ 全国最多の小・中学校を抱える横浜市は、「小・中学校施設の建替えに関する基本方針」（H29.5）を策定。建替えの平準化を図るため、目標耐用年数（70年）に満たない学校の建替えも着手する方針。

公立小中学校施設保有面積の推移と経年別保有面積

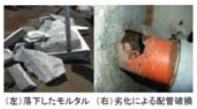


（出典）文部科学省「学校施設の長寿命化計画策定に係る手引作成検討会」への文部科学省提出資料）

学校施設での老朽化による不具合

老朽化による不具合の発生 （H23）

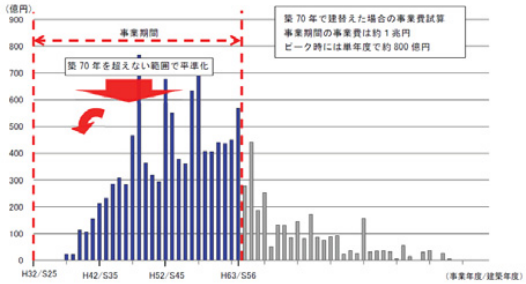
○ 安全面での不具合
（外壁・窓枠の落下、構造体の強度低下など）
年間約１万４千件


（左）落下したモルタル （右）劣化による配管破損

○ 機能面の不具合
（雨漏りや設備、配管、トイレ等の破損・衛生状況悪化等）
年間約３万件

（出典）文部科学省「学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議」 資料（平成29年2月）
（写真は「学校施設の長寿命化改修に係る手引作成検討会」資料（平成25年6月））

横浜市立小・中学校の建替え方針



（出典）横浜市立小・中学校施設の建替えに関する基本方針（平成29年5月）

22

5～14歳人口の状況（2040年）

○ 標準的な規模の小学校（12～18学級、40人/学級）を維持するために必要な5～14歳人口は、800～1,200人※。これを大きく下回る規模（500人未満）の市区町村数は、2040年には531（31.6%）に上る。
※40人×12～18学級＝480～720人（6学年）として10学年分
○ 総人口に占める小学生の割合（2.63%）から試算※した標準的な規模の小学校1校（12学級・児童数480人）を維持する市区町村の人口規模は、約18,000人となる。※ 480人÷0.0263＝18,241人

5～14歳人口規模別市区町村数

5～14歳人口	2010年				2030年推計				2040年推計			
	市区町村数		割合（%）		市区町村数		割合（%）		市区町村数		割合（%）	
	個別	（累計）	個別	（累計）	個別	（累計）	個別	（累計）	個別	（累計）	個別	（累計）
～99	42	（ 42 ）	2.5%	2.5%	102	（ 102 ）	6.1%	6.1%	132	（ 132 ）	7.8%	7.8%
100～199	63	（ 105 ）	3.7%	6.2%	116	（ 218 ）	6.9%	13.0%	134	（ 266 ）	8.0%	15.8%
200～299	65	（ 170 ）	3.9%	10.1%	100	（ 318 ）	5.9%	18.9%	111	（ 377 ）	6.6%	22.4%
300～499	117	（ 287 ）	7.0%	17.1%	148	（ 466 ）	8.8%	27.7%	154	（ 531 ）	9.2%	31.6%
500～999	221	（ 508 ）	13.1%	30.2%	235	（ 701 ）	14.0%	41.7%	230	（ 761 ）	13.7%	45.2%
1,000～2,999	429	（ 937 ）	25.5%	55.7%	415	（ 1,116 ）	24.7%	66.3%	409	（ 1,170 ）	24.3%	69.5%
3,000～4,999	228	（ 1,165 ）	13.5%	69.2%	195	（ 1,311 ）	11.6%	77.9%	172	（ 1,342 ）	10.2%	79.7%
5,000～9,999	250	（ 1,415 ）	14.9%	84.1%	197	（ 1,508 ）	11.7%	89.6%	183	（ 1,525 ）	10.9%	90.6%
10,000～29,999	195	（ 1,610 ）	11.6%	95.7%	131	（ 1,639 ）	7.8%	97.4%	121	（ 1,646 ）	7.2%	97.8%
30,000～49,999	45	（ 1,655 ）	2.7%	98.3%	24	（ 1,663 ）	1.4%	98.8%	22	（ 1,668 ）	1.3%	99.1%
50,000～99,999	18	（ 1,673 ）	1.1%	99.4%	14	（ 1,677 ）	0.8%	99.6%	11	（ 1,679 ）	0.7%	99.8%
100,000～	10	（ 1,683 ）	0.6%	100.0%	6	（ 1,683 ）	0.4%	100.0%	4	（ 1,683 ）	0.2%	100.0%
総計	1,683		100.0%		1,683		100.0%		1,683		100.0%	

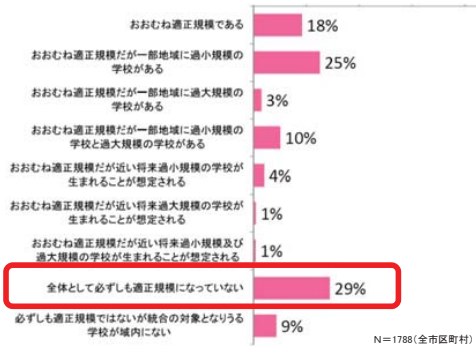
（国立教育政策研究所「人口減少社会における学校制度の設計と教育形態の開発のための総合的研究 最終報告書（研究代表者 徳永保 前所長）」（平成26年3月）掲載資料を元に総務省で作成）
※上記掲載資料は、国立社会保障・人口問題研究所推計（2013年3月）から作成。なお、同推計では、福島県内市町村は推計がないため、表の市区町村数の合計は1,683となる。

23

小中学校の規模適正化に関する取組

○ 小中学校の規模に関し、3割の市町村が「全体として必ずしも適正規模になっていない」と認識。
○ 統合により、教員や施設の維持管理費が減少する一方、新たな施設・設備の整備費用や通学させるための費用が発生する。

域内の小中学校の適正規模に関する認識



（文部科学省「学校規模の適正化及び少子化に対応した学校教育の充実策に関する実態調査（平成28年5月1日時点）及び当該資料を元に総務省で作成）

統合による教員減少数の平均（主に都道府県）

（単位:人）

		2校	3校	4校
小学校	県費負担職員	6.7	12.4	21.1
	市費負担職員	1.2	1.9	1.7
中学校	県費負担職員	9.5	13.3	38.4
	市費負担職員	0.8	0.8	2.0

サンプル数（統合後の学校数）

	2校	3校	4校
小学校	307	105	63
中学校	130	34	7

遠隔地からの通学に必要となる費用の平均（市区町村）

（単位:千円）		2校 N=255	3校 N=90	4校 N=54
小学校	統合前	3,663	5,818	4,967
	統合後	9,191	19,191	33,751
中学校	統合前	5,284	4,900	4,149
	統合後	16,261	17,697	56,802

統合における施設や設備の整備に係る費用（市区町村）

小学校同士の統合　※経費の平均（単位：千円）

■ 施設や設備の整備を行った事例（統合後に施設が1校となった場合）

施設整備	事例件数	総事業費	市区町村負担費
新増築	77	2,023,308	1,252,610
改修	85	148,609	91,449
改修＋増築	40	592,653	346,632

■ 施設や設備の整備を行っていない事例

施設整備	事例件数	総事業費	市区町村負担費
整備なし	242	6,417	4,621

中学校同士の統合　※経費の平均（単位：千円）

■ 施設や設備の整備を行った事例（統合後に施設が1校となった場合）

施設整備	事例件数	総事業費	市区町村負担費
新増築	28	1,977,970	1,301,405
改修	29	193,468	114,193
改修＋増築	11	534,349	437,771

■ 施設や設備の整備を行っていない事例

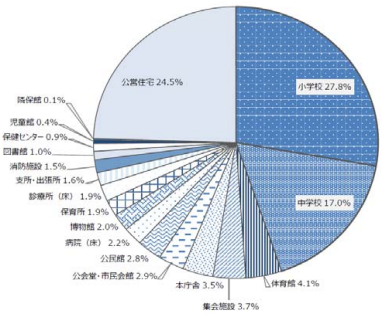
施設整備	事例件数	総事業費	市区町村負担費
整備なし	89	5,612	4,165

24

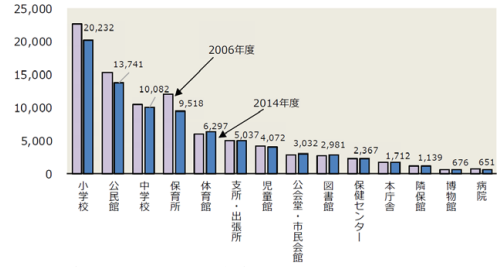
学校施設と他の公共施設等との複合化

○ 主な公共施設の延床面積のうち学校施設は約5割弱を占める。
○ 放課後児童クラブや地域防災用備蓄倉庫との複合化事例が多い。

主な公共施設の延床面積の割合（2014年度）



主な公共施設の数（2006、2014年度）



（出典）内閣府　公共施設等改革による経済・財政効果について

学校施設の複合化の実施状況

・学校施設と複合化した公共施設等の種類別件数（延べ数）　平成26年5月1日時点

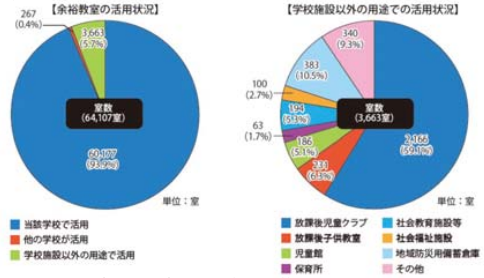
施設区分	文教施設					社会福祉施設							文教施設・社会福祉施設以外の施設						計
	社会教育施設			社会体育施設		児童福祉施設			老人福祉施設										
施設種別	図書館	公民館等*1	博物館等*2	プール	体育館等*3	放課後児童クラブ	保育所	児童館等*4	特別養護老人ホーム	老人デイサービスセンター等*5	障害者支援施設等*6	その他の社会福祉施設	病院・診療所	行政機関	給食共同調理場	地域防災用備蓄倉庫	民間施設	その他	
小学校	38	383	17	18	42	6,294	97	354	0	98	10	11	3	32	99	4,036	5	16	11,553
中学校	7	60	5	14	68	39	15	7	2	13	1	3	2	17	54	1,517	1	16	1,841
計	45	443	22	32	110	6,333	112	361	2	111	11	14	5	49	153	5,553	6	32	13,394

・上記表のうち既存学校施設を活用して複合化した公共施設等の種類別件数（延べ数）

施設区分	文教施設					社会福祉施設							文教施設・社会福祉施設以外の施設						計
	社会教育施設			社会体育施設		児童福祉施設			老人福祉施設										
施設種別	図書館	公民館等*1	博物館等*2	プール	体育館等*3	放課後児童クラブ	保育所	児童館等*4	特別養護老人ホーム	老人デイサービスセンター等*5	障害者支援施設等*6	その他の社会福祉施設	病院・診療所	行政機関	給食共同調理場	地域防災用備蓄倉庫	民間施設	その他	
小学校	11	203	13	2	15	5,076	65	299	0	83	6	2	0	20	34	3,171	1	8	9,009
中学校	0	17	3	3	21	23	8	4	0	10	1	3	0	11	15	1,261	0	14	1,394
計	11	220	16	5	36	5,099	73	303	0	93	7	5	0	31	49	4,432	1	22	10,403

*1 公民館、集会所、コミュニティ施設等　*2 博物館、文化施設等　*3 体育館、武道館等　*4 児童館、児童発達支援センター等
*5 老人デイサービスセンター、在宅介護支援センター等　*6 地域活動支援センター、身体障害者福祉センター等

余裕教室等の活用状況



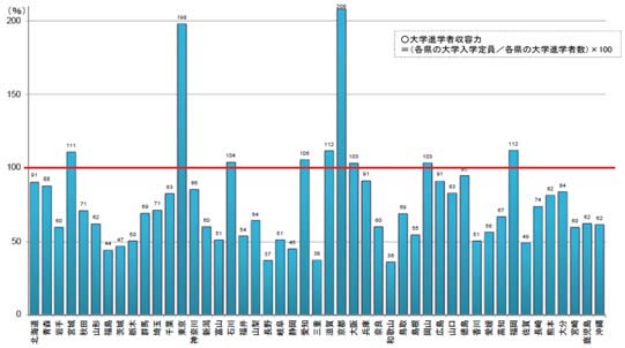
（出典）文部科学省　学習環境の向上に資する学校施設の複合化の在り方について

25

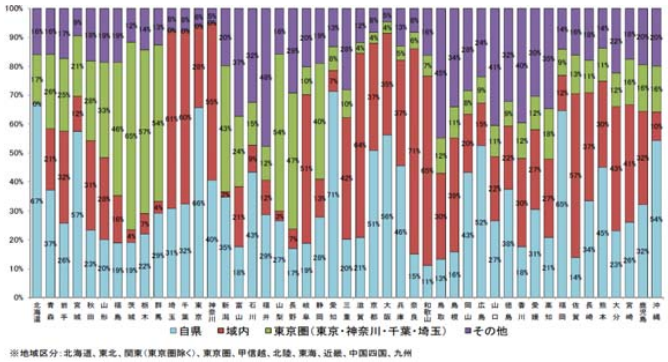
都道府県別大学進学者収容力と各都道府県高卒者の大学進学先

○ 東京都及び京都府の大学進学者収容力が約200%と突出している一方、50%に満たない県も存在している。※大学進学者収容力：各県の大学入学定員÷各県の大学進学者数×100
○ 大学進学率は、最も高い東京都（64%）と最も低い鹿児島県（30%）では34%の幅がある。大学進学者収容力が高い東京都、京都府は、大学進学率が高くなっている。

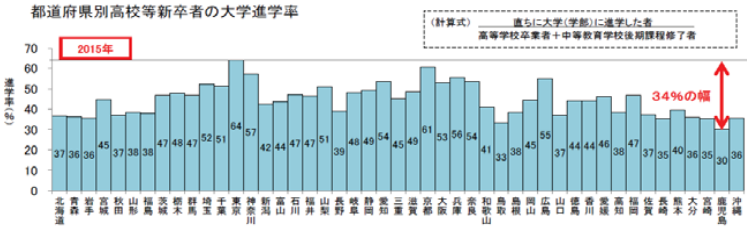
都道府県別大学進学者収容力



各都道府県高卒者の大学進先



都道府県別高校等新卒者の大学進学率

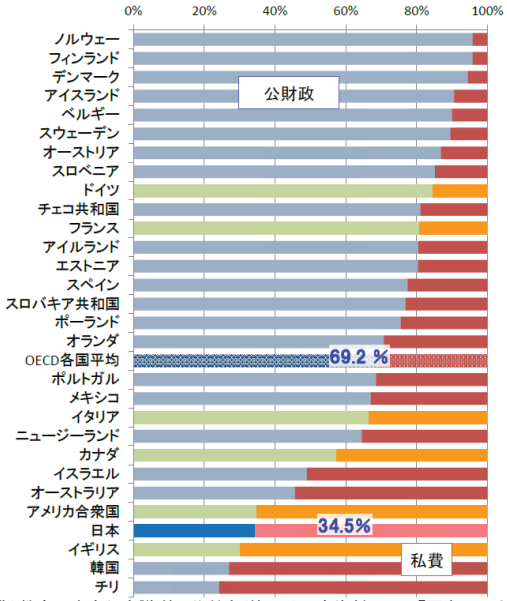


（出典）中央教育審議会大学分科会将来構想部会

高等教育段階の費用負担について

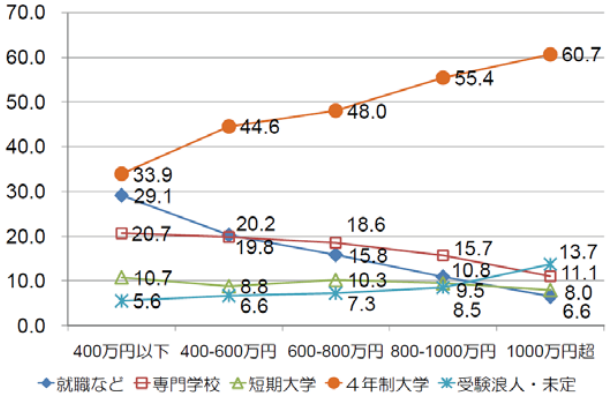
○ 我が国の高等教育段階の費用負担は、私費負担の割合が大きい。
○ 高校卒業後の予定進路を両親年収別に見てみると、4年制大学への進学予定者（2006年3月時点）の割合は、両親年収が多いほど高くなる傾向にある。

高等教育段階の公私負担割合（2011年）



（出典）教育再生実行会議 第3分科会（第1回）配布資料 OECD『図表でみる教育』（2014年版）

両親の年収と進学割合

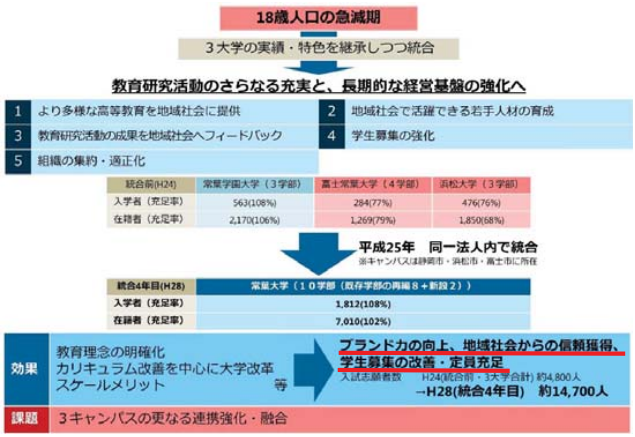


（出典）東京大学大学院教育学研究科 大学経営・政策研究センター「高校生の進路追跡調査 第1次報告書」（2007年9月）

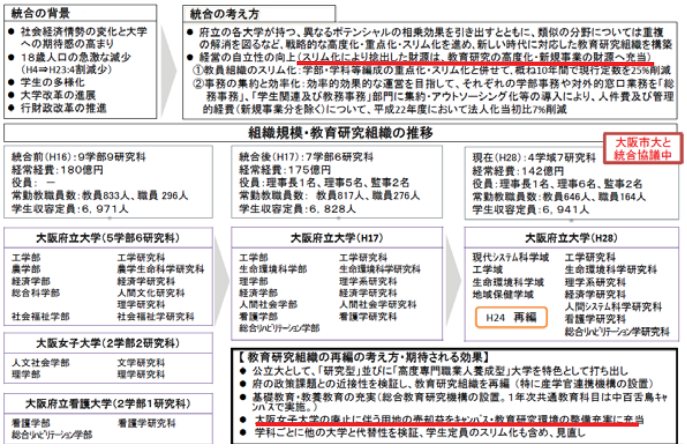
大学統合の状況

○ 国立大学は、平成9年度（1997年度）（101大学）をピークに医科大学と総合大学の統合や単科大学と総合大学の統合により、平成 19 年度（2007年度）には 86大学となった。
○ 平成に入り公立大学が急増（H元（1989年）：39大学6万人→H29（2017年）：89大学15万人）。
○ 私立大学では、平成15年（2003年）から平成27年（2015年）にかけて統合したのは14校（統合後は6校に）。
○ 学校法人の統合について私立学校法に規定があるが、国公私を通じた統合の仕組みはない。

大学統合の具体的事例（私立）



大学統合の具体的事例（公立）



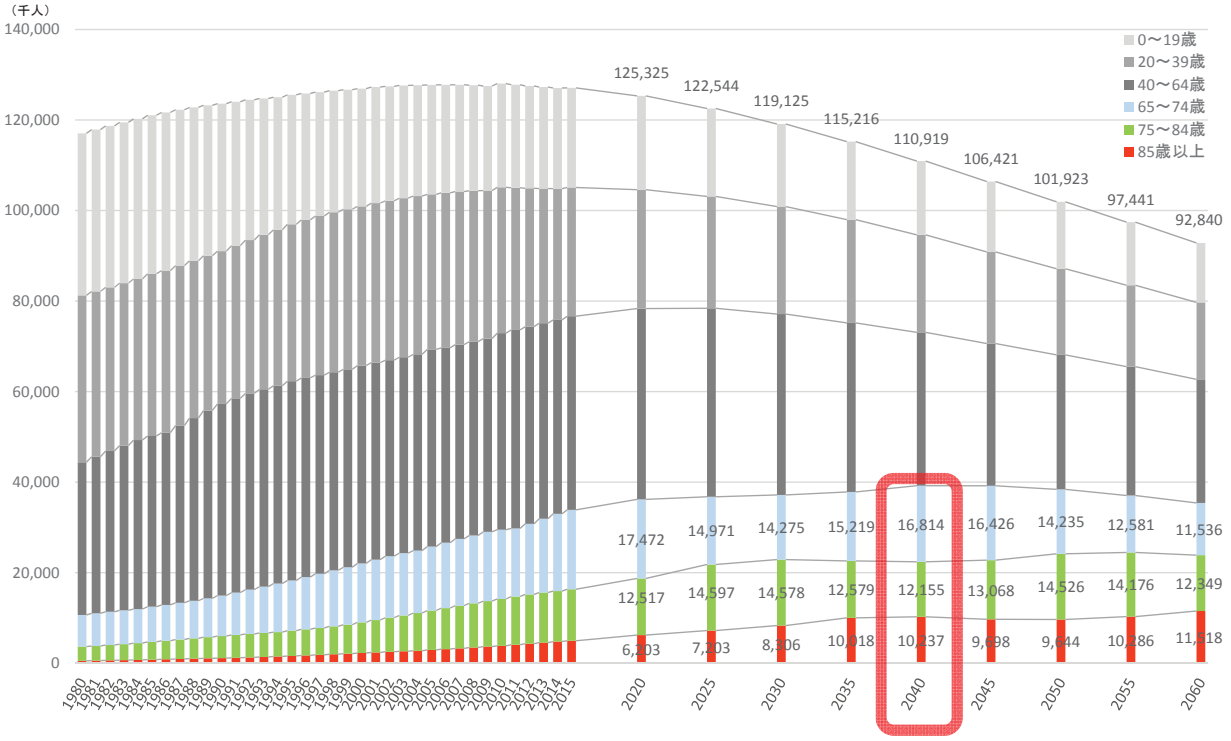
（出典）中央教育審議会大学分科会将来構想部会

28

医療・介護 関係

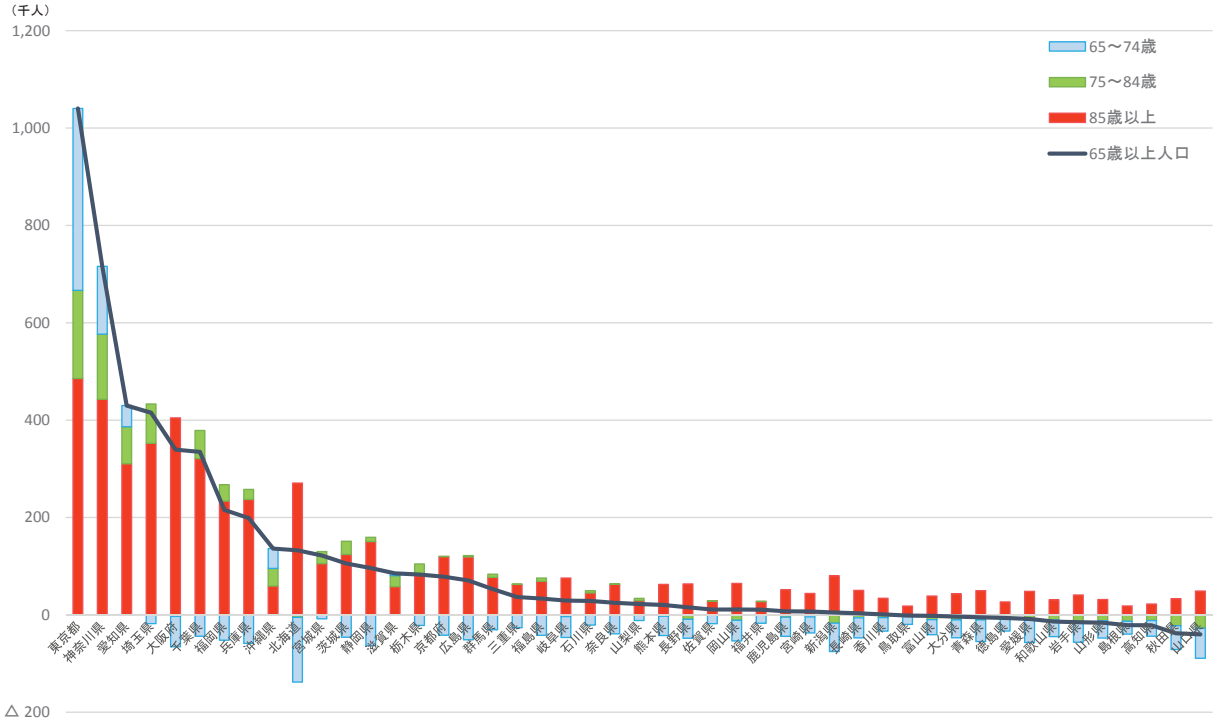
65歳、75歳、85歳以上人口推移

○ 85歳以上人口は、2035年頃に1千万人を超え、2040年頃に一旦ピークを迎える。
○ 65歳以上人口は、2040年頃（2042年）にピークを迎える。



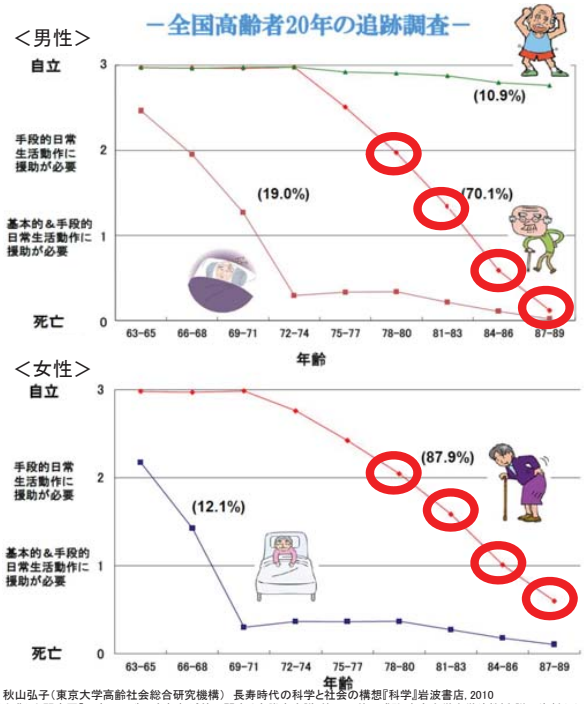
65歳、75歳、85歳以上人口推移（2015→2040年）

○ 85歳以上人口は、2040年にかけて全都道府県で増加する。
○ 特に増加数が大きいのは、一都三県、大阪府、兵庫県、愛知県、北海道、福岡県。

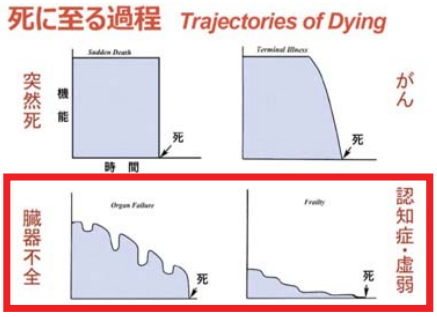


高齢者の加齢変化パターン

○ 男性では約7割が、女性では約9割が、70歳代後半から80歳代にかけて自立度が低下し、85歳前後になると基本的日常動作（食事、排泄、入浴等）に援助が必要になる。
○ 年齢が高くなると、循環器系・呼吸器系の疾患や骨折等で入院する割合が高くなる。



秋山弘子（東京大学高齢社会総合研究機構） 長寿時代の科学と社会の構想『科学』岩波書店, 2010
（出典）内閣官房「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」第10回秋下雅弘 東京大学大学院教授 説明資料から転載



Lunney, et al. J Am Geriatr Soc 50:1108–1112, 2002
（出典）内閣官房「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」第10回秋下雅弘 東京大学大学院教授 説明資料から転載

入院受療率（人口10万人対）［年齢階層別、傷病別］

	65～69	70～74	75～79	80～84	85～89	90歳以上
総数	1,350	1,820	2,635	3,879	5,578	8,412
精神及び行動の障害	390	399	397	398	429	624
新生物	230	299	349	386	367	338
循環器系の疾患	209	319	524	873	1,424	2,553
損傷，中毒及びその他の外因の影響	97	149	266	473	755	1,097
神経系の疾患	89	142	265	443	639	816
消化器系の疾患	72	96	143	198	263	349
呼吸器系の疾患	46	88	173	347	638	1,122
その他	217	328	518	761	1,063	1,513

（出典）厚生労働省「患者調査」（平成26年）

地域別の入院・外来・介護需要の将来見込み

○今後の高齢化の進展により、入院・介護需要が増加する一方、外来は減少する。
○東京圏は、入院・介護需要の増加率が全国で最も高い。

	75歳以上人口（万人）					入院ニーズ（1日当たり、万人）					外来ニーズ（1日当たり、万人）					介護（サービス利用者、万人）				
	2015年	2025年		2040年		2015年	2025年		2040年		2015年	2025年		2040年		2015年	2025年		2040年	
			対2015		対2025			対2015		対2025			対2015		対2025			対2015		対2025
全国	1,646	2,179	32.4%	2,223	2.0%	133	152	14.1%	163	7.1%	787	798	1.4%	749	△6.1%	521	689	32.3%	834	21.1%
北海道	78	102	30.5%	105	2.5%	8	10	16.2%	10	8.7%	31	30	△1.5%	27	△11.1%	24	32	32.4%	39	21.0%
東北	138	161	17.1%	168	4.0%	10	11	7.7%	11	1.1%	55	54	△2.5%	48	△11.9%	43	53	21.8%	62	16.4%
北関東	87	116	33.9%	121	4.0%	6	7	12.1%	8	5.8%	39	39	△0.5%	36	△8.3%	25	32	29.5%	40	25.9%
南関東（一都三県）	397	572	44.1%	602	5.3%	27	33	21.8%	38	14.0%	212	223	5.2%	221	△0.8%	118	172	45.0%	219	27.5%
埼玉県	76	118	53.9%	120	1.8%	5	7	24.6%	8	13.5%	41	43	4.6%	41	△4.4%	21	32	51.5%	42	28.5%
千葉県	72	108	51.0%	110	1.2%	5	6	21.9%	6	10.6%	35	36	3.0%	33	△6.4%	20	30	49.8%	38	28.3%
東京都	147	198	34.3%	214	8.2%	11	13	19.8%	15	15.5%	83	87	5.5%	89	2.5%	46	63	37.9%	79	25.7%
東京都区部	99	130	31.5%	141	8.7%	7	8	18.8%	10	15.7%	56	59	5.4%	61	3.5%	31	41	35.3%	52	24.8%
東京都市町村部	49	68	40.0%	73	7.1%	3	4	21.8%	5	15.2%	27	28	5.8%	29	0.3%	15	22	43.2%	27	27.3%
神奈川県	102	149	46.2%	159	7.2%	6	8	22.5%	9	14.3%	54	58	6.8%	58	0.2%	32	47	47.7%	60	28.8%
中部	284	370	30.6%	371	0.2%	19	22	12.3%	23	5.7%	127	128	0.3%	119	△6.6%	86	112	29.8%	135	20.3%
近畿	287	395	37.5%	388	△1.8%	23	27	16.3%	29	6.4%	149	151	1.5%	141	△6.6%	99	135	35.8%	159	18.3%
中国	110	138	25.2%	132	△4.4%	10	11	10.1%	11	3.1%	50	49	△1.1%	45	△9.6%	37	46	23.2%	52	14.3%
四国	62	74	20.6%	71	△4.2%	6	6	6.0%	6	△0.2%	26	25	△3.4%	22	△13.0%	20	24	18.4%	27	12.4%
九州	203	249	22.5%	265	6.4%	23	26	11.0%	28	6.1%	97	97	0.7%	90	△7.3%	67	83	24.6%	101	21.0%

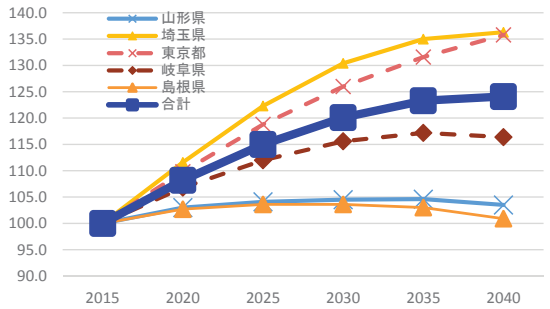
※1 平成25年度ベースで推計した、都道府県別年齢階級別ニーズ（人口に対する患者割合、介護サービス利用割合等）を用いて計算。
※2 将来の人口については、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」を使用。
※3 医療については、厚生労働省「患者調査」（平成23年）、総務省「人口推計」（平成23年10月1日）、厚生労働省「医療費の動向」（平成23年度、25年度）を基礎に推計。外来ニーズには、歯科を含む。平成23年の患者調査は、宮城県の石巻医療圏、気仙沼医療圏、及び、福島県を除いて調査が行われており、宮城県と福島県については全国計の数値を用いて推計。
※4 介護については、厚生労働省「介護給付費実態調査（平成25年11月審査分）」、総務省「人口推計」（平成25年10月1日）を基礎に推計。
※5 現状を将来に投影したものであり、また、平成25年度以降の傾向・政策の影響・制度改正等を織り込んでおらず、各地方公共団体が作成する計画等とは一定の乖離が生じ得ることに留意が必要。基本的には、将来の人口の規模及び年齢構成の変化に伴うニーズの変化を大まかにみるためのものであることに留意が必要。

出典：日本創生会議 首都圏問題検討分科会「東京圏高齢化危機回避戦略 図表集」

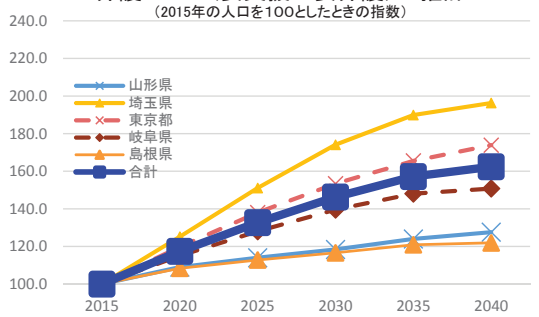
入院・外来ニーズ、介護ニーズの機械的推計（2015→2040年）

○ 入院ニーズは、全国計では増加するが、減少に転じる地域もある。外来ニーズは全国計でも減少。
○ 介護ニーズは、いずれの地域も増加傾向。要支援と要介護の合計よりも要介護3以上の方が伸びが大きい。

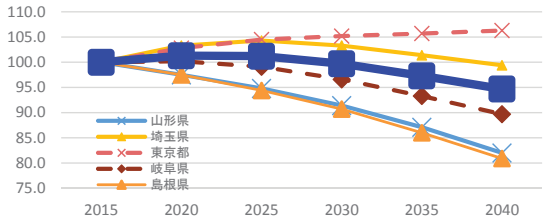
入院ニーズの推計（2015年の人口を100としたときの指数）



介護ニーズ（要支援＋要介護）の推計
（2015年の人口を100としたときの指数）

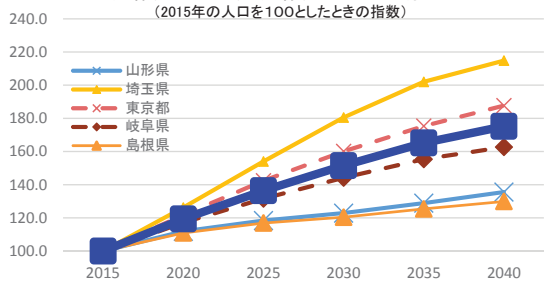


外来ニーズの推計（2015年の人口を100としたときの指数）



※厚生労働省「患者調査」（平成26年）、総務省統計局「人口推計」（平成26年10月）を元に作成した年齢別入院・外来患者割合に、各都道府県の年齢別人口を乗じて算出

介護ニーズ（要介護3以上）の推計
（2015年の人口を100としたときの指数）



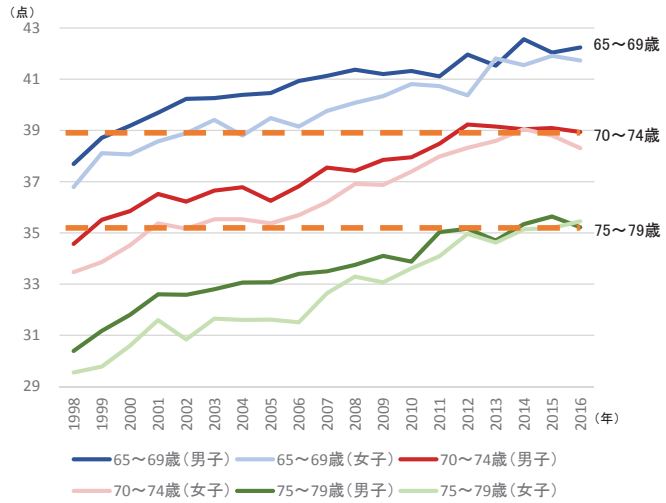
※厚生労働省「介護給費実態調査」（平成28年8月～29年7月分）、総務省統計局「人口推計」（平成29年5月）を元に作成した年齢別介護受給者割合に、各都道府県の年齢別人口を乗じて算出

高齢者の運動能力等の変化

○ 日本老年学会、日本老年医学会では、次の点を踏まえ、65歳～74歳を准高齢者、75歳～89歳を高齢者、90歳以上を超高齢者とする高齢者の新たな定義を提言。

- 10 ～20 年前と 比較して加齢に伴う身体的機能変化の出現が 5～10 年遅延しており、「若返」現象がみられている。
- 65 ～74 歳の前期高齢者においては、心身健康が保たれたり活発な社会活動が可能な人が大多数を占めている。
- 社会一般においても 65 歳以上を高齢者とすることに否定的な意見が強くなっている。

高齢者の体力・運動能力調査結果の推移



※握力・上体起こし・長座体前屈・開眼片足立ち・10m障害物歩行・6分間歩行の6種目の合計点
（出典）文部科学省「体力・運動能力調査」

何歳頃から高齢者だと思いますか（%）

60歳以上	65歳以上	70歳以上	75歳以上	80歳以上	85歳以上
1.1	6.4	29.1	27.9	18.4	2.5

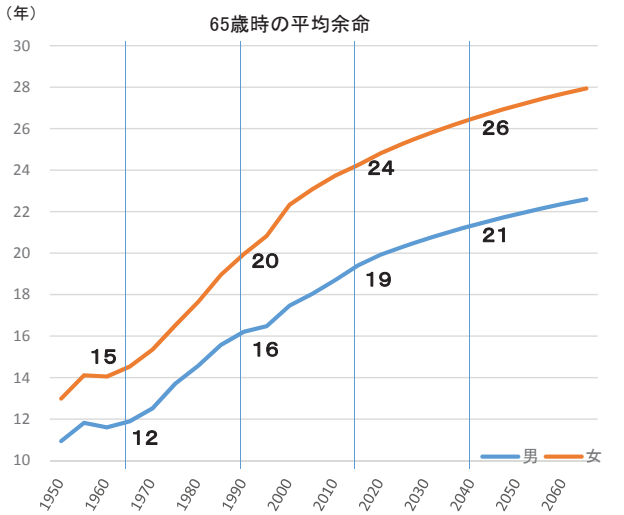
支えられるべき高齢者とは何歳以上だと思いますか（%）

60歳以上	65歳以上	70歳以上	75歳以上	80歳以上	85歳以上
0.6	4.7	18.1	23.4	25.2	5.3

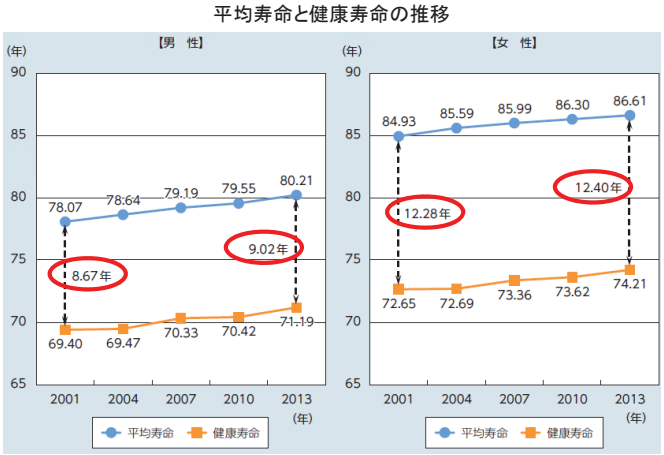
（出典）内閣府「高齢者の日常生活に関する意識調査（H26）」

65歳時の平均余命と健康寿命の推移

○ 65歳時の平均余命は延伸傾向。2040年には男性21.33年（86.33歳）、女性26.48年（91.48歳）となることが見込まれている。
○ 平均寿命と健康寿命の差（健康上の問題がある期間）は縮まっていない。この期間の拡大は、個人や家族の生活の質の低下を招くとともに、医療費や介護給付費等の社会保障費の増大にもつながる。



※2015までは実績値　（出典）国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」の「資料表-12男女別特定年齢の平均余命」



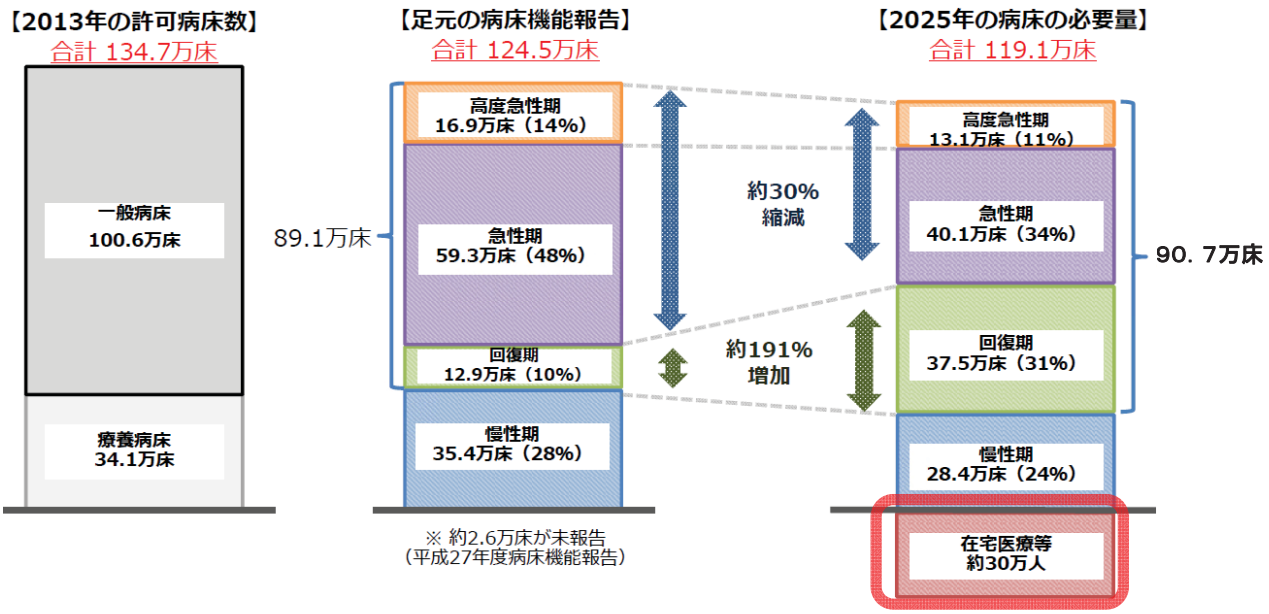
※健康寿命：健康上の問題で日常生活が制限されることなく生活できる期間

（出典）平成29年版　厚生労働白書

36

地域医療構想の策定による医療機能の再編

○　団塊の世代が後期高齢者になり始める2022年、すべて後期高齢者となる2025年に向けて、都道府県が策定する地域医療構想に沿って、高度急性期・急性期から回復期や在宅医療等に大幅な医療機能の転換を進めていくこととされている。



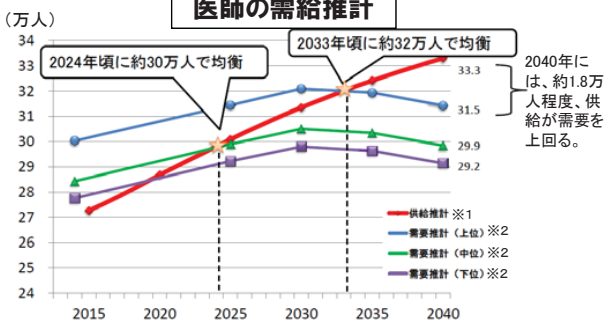
出典：平成29年4月12日 経済財政諮問会議　塩崎臨時議員提出資料より作成

37

医師の需給推計及び訪問診療を行う医療機関数の推移

○ 2040年には、医師の需要推計を上位推計とした場合でも約1.8万人程度、医師の供給が需要を上回る。
○ 近年、日常的な訪問診療に対応する医療機関数の推移は微増にとどまり、診療所では全体の約20%、病院では全体の約30%程度。

医師の需給推計



※1 医師の供給推計方法

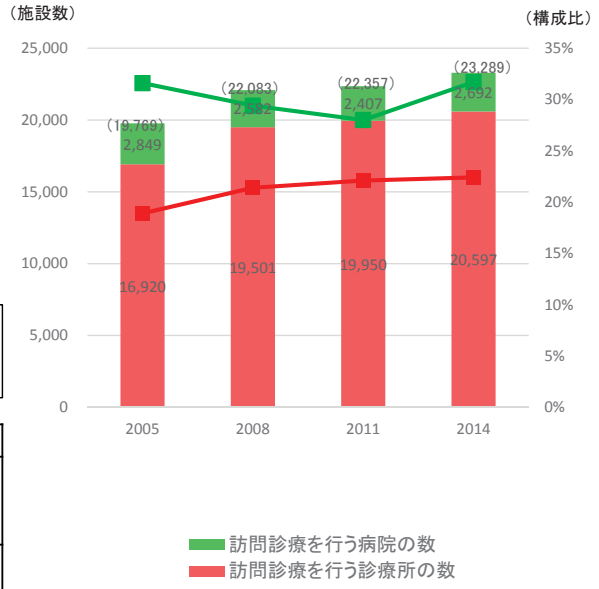
○ 今後の医学部定員（9,262人と設定）、国家試験合格率（約9割）、医籍登録後の就業率（登録後50年で約半数）、医師の仕事量　等をもとに算出
○ 仕事量については、30～50歳代の男性医師の仕事量を1とした場合の女性医師・高齢医師の仕事量を0.8、研修医の仕事量を0.3（1年目）、0.5（2年目）としている。

※2 医師の需要推計において幅を持たせて推計されている事項

	上位	中位	下位
① 精神病院の入院需要の年次推移（変化率）の幅	0.9倍	1.0倍（近年の受療率の変化をそのまま延伸）	1.1倍
② 外来需要の年次推移（変化率）の幅			
③ 労働時間の適正化の見込み方（高度急性期・急性期に従事する医師の労働時間の適正化がどの程度見込で推計するか）	56.6時間 → 45.7時間（医師が1.24倍必要）	56.6時間 → 51.1時間（医師が1.11倍必要）	56.6時間 → 53.9時間（医師が1.05倍必要）

出典：厚生労働省「医療従事者の需給に関する検討会 医師需給分科会（H28.3.31 第4回）」資料1

訪問診療を行う医療機関数の推移



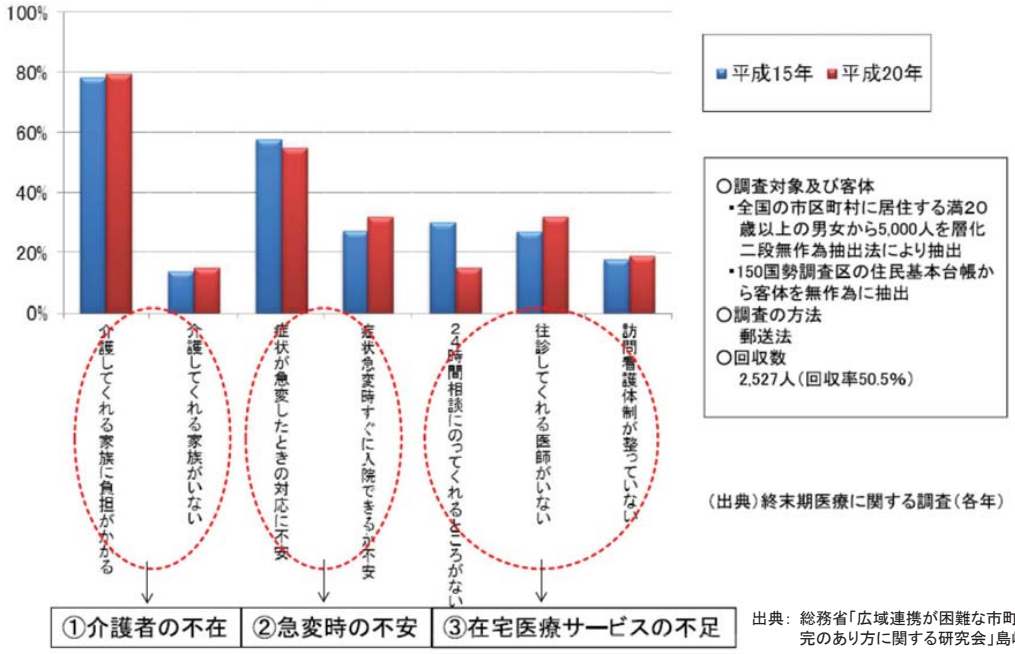
出典：厚生労働省「全国在宅医療会議（H28.7.6 第1回）」参考資料2

38

在宅医療の状況

○ 疾病構造の変化や高齢化により「治す医療」から「治し、支える医療」への転換が求められている。しかし、①介護者の不在、②急変時の不安、③在宅医療サービスの不安によって、在宅医療への移行やその継続が阻害されている。

■在宅医療移行や継続の阻害要因



○調査対象及び客体
・全国の市区町村に居住する満20歳以上の男女から5,000人を層化二段無作為抽出法により抽出
・150国勢調査区の住民基本台帳から客体を無作為に抽出
○調査の方法
郵送法
○回収数
2,527人（回収率50.5%）

（出典）終末期医療に関する調査（各年）

出典：総務省「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会」島崎委員提出資料

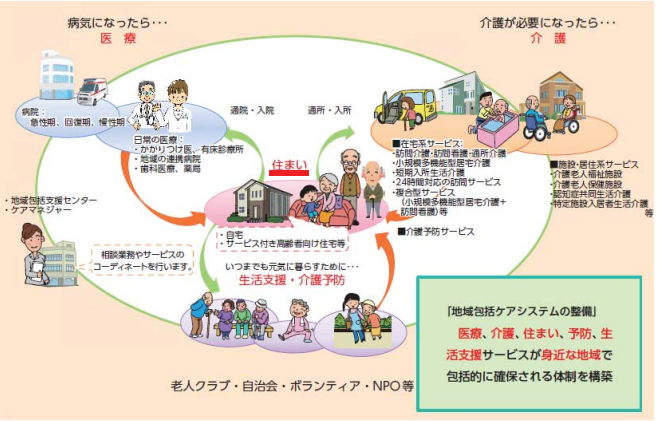
39

地域包括ケアシステムの概要

○ 地域包括ケアシステムとは「地域の実情に応じて、高齢者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、医療、介護、介護予防、住まい及び自立した日常生活の支援が包括的に確保される体制」（平成25年12月成立の社会保障改革プログラム法第4条第4項）。
○ 同システムが機能するためには「住まい」が存在することが前提。

○地域における生活の基盤となる「住まい」「介護予防・生活支援」をそれぞれ、植木鉢、土と捉え、専門的なサービスである「医療・看護」「介護・リハビリテーション」「保健・福祉」を植物と捉えている。
○植木鉢・土のないところに植物を植えても育たないのと同様に、地域包括ケアシステムでは、高齢者のプライバシーと尊厳が十分に守られた「住まい」が提供され、その住まいにおいて安定した日常生活を送るための「介護予防・生活支援」があることが基本的な要素となる。そのような養分を含んだ土があればこそ初めて、専門職による「医療・看護」「介護・リハビリテーション」「保健・福祉」が効果的な役目を果たすものと考えられる。

地域包括ケアシステムの姿



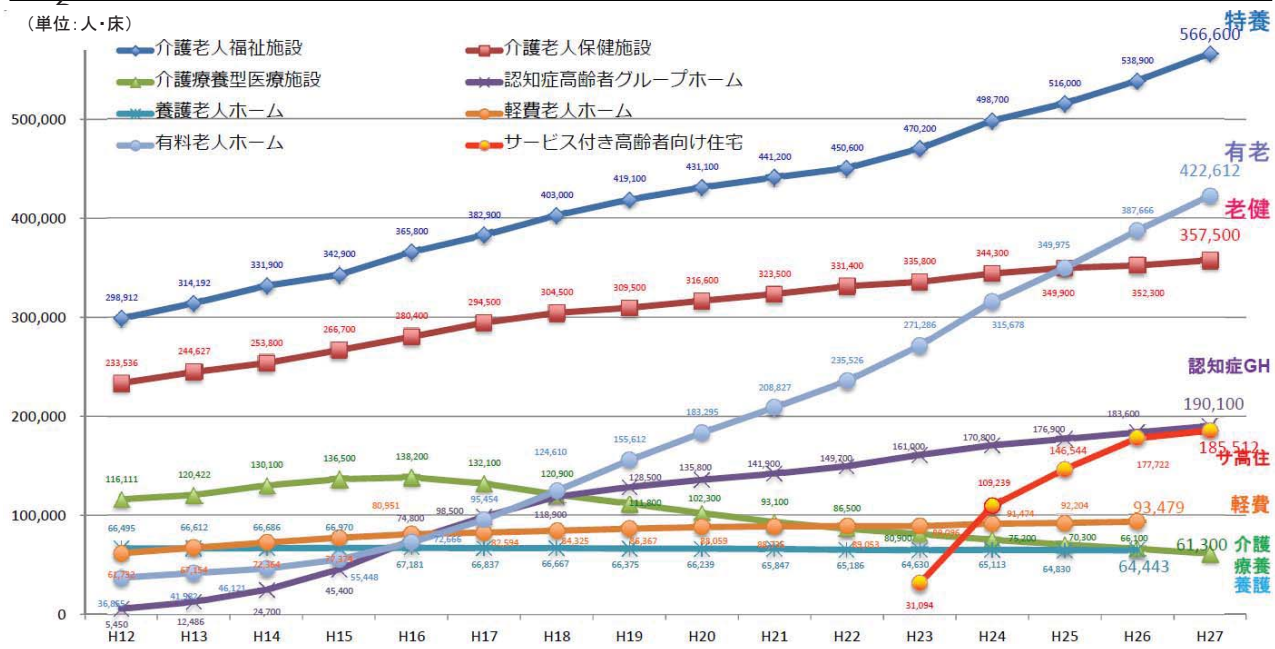
※ この場合の住まいとは、実際に暮らす建物と、その建物を取り巻く地域の様々なつながりが一体となったもの。建物には、一般住宅（持ち家・賃貸）の他、特別養護老人ホーム等の施設や有料老人ホームやサービス付高齢者向け住宅等も含まれる。

（出典）平成28年版　厚生労働白書

40

高齢者向け住まい・施設の定員数

○　高齢者向けの住まいは、有料老人ホーム、サービス付き高齢者向け住宅を中心に増加傾向にあ



※1：介護保険3施設及び認知症高齢者グループホームは、「介護サービス施設・事業所調査（10/1時点）【H12・H13】」及び「介護給付費実態調査（10月審査分）【H14～】（定員数ではなく利用者数）」による。
※2：介護老人福祉施設は、介護福祉施設サービスと地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護を合算したもの。
※3：認知症高齢者グループホームは、H12～H16は痴呆対応型共同生活介護、H17～は認知症対応型共同生活介護により表示。
※4：養護老人ホーム・軽費老人ホームは、「H25社会福祉施設等調査（10/1時点）」による。
※5：有料老人ホームは、厚生労働省老健局の調査結果（7/1時点）による。
※6：サービス付き高齢者向け住宅は、「サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム（9/30時点）」による。

出典：厚生労働省「中央社会保険医療協議会（中央社会保険医療協議会総会）（第343回：平成29年1月11日）」資料より作成

41

高齢者向け住まい・施設の概要

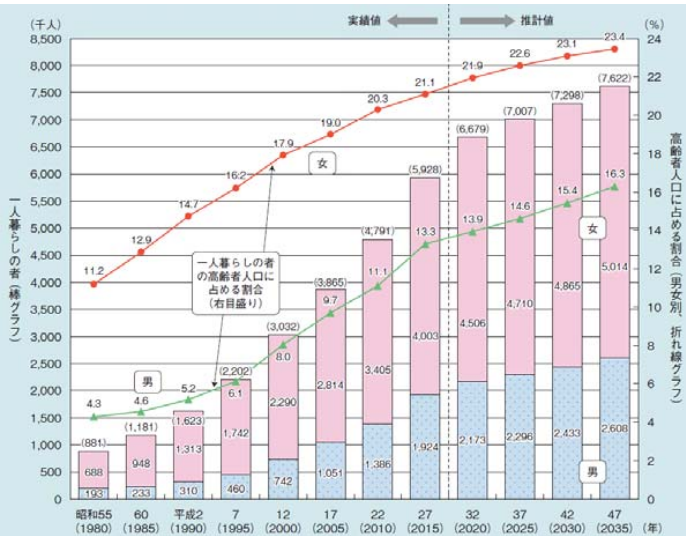
	①サービス付き高齢者向け住宅	②有料老人ホーム	③養護老人ホーム	④軽費老人ホーム	⑤認知症高齢者グループホーム
根拠法	高齢者住まい法第５条	老人福祉法第29条	老人福祉法第20条の4	社会福祉法第65条 老人福祉法第20条の6	老人福祉法第5条の2 第６項
基本的性格	高齢者のための住居	高齢者のための住居	環境的、経済的に困窮した高齢者の入所施設	低所得高齢者のための住居	認知症高齢者のための共同生活住居
定義	状況把握サービス、生活相談サービス等の福祉サービスを提供する住宅	①入浴、排せつ又は食事の介護、②食事の提供、③洗濯、掃除等の家事、④健康管理のいずれかをする事業を行う施設	入居者を養護し、その者が自立した生活を営み、社会的活動に参加するために必要な指導及び訓練その他の援助を行うことを目的とする施設	無料又は低額な料金で、食事の提供その他日常生活上必要な便宜を供与することを目的とする施設	入浴、排せつ、食事等の介護その他の日常生活上の世話及び機能訓練を行う住居共同生活の住居
介護保険法上の類型	なし ※外部サービスを活用		特定施設入居者生活介護		認知症対応型 共同生活介護
主な設置主体	限定なし （営利法人中心）	限定なし （営利法人中心）	地方公共団体 社会福祉法人	地方公共団体 社会福祉法人 知事許可を受けた法人	限定なし （営利法人中心）
対象者	次のいずれかに該当する単身・夫婦世帯 ・60歳以上の者 ・要介護/要支援認定を受けている60歳未満の者	老人 ※老人福祉法上、老人に関する定義がないため、解釈においては社会通念による	65歳以上の者であって、環境上及び経済的理由により居宅において養護を受けることが困難な者	身体機能の低下等により自立した生活を営むことについて不安であると認められる者であって、家族による援助を受けることが困難な60歳以上の者	要介護者/要支援者であって認知症である者（その者の認知症の原因となる疾患が急性の状態にある者を除く。）
１人当たり面積	25㎡　など	13㎡（参考値）	10.65㎡	21.6㎡（単身） 31.9㎡（夫婦）　など	7.43㎡
件数※	4,555件 (H26.3.31)	8,499件(H25.7)	953件(H24.10)	2,182件(H24.10)	12,124件(H25.10)
	特定施設入居者生活介護の指定を受けている施設：　4,436件(H25.10)				
定員数※	146,544戸 (H26.3.31)	349,975人(H25.7)	65,113人(H24.10)	91,474人(H24.10)	176,900人(H25.10)
	特定施設入居者生活介護（予防を含む）を受けている利用者数：　187 千人(H25.10)				
補助制度等	整備費への助成	なし	なし	定員29人以下：整備費等への助成	

※：①: サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム調べ、②: 厚生労働省老健局調べ、③・④: 社会福祉施設等調査（基本票）、⑤特定施設: 介護給付費実態調査（「定員数」の値については利用者数）

65 歳以上の一人暮らし高齢者の動向

○65歳以上の一人暮らし高齢者は増加傾向。女性の一人暮らし高齢者は500万人を超える（2035年）。
○その要因に、生涯未婚率の上昇、寿命の伸び、三世代世帯の減少があげられる。

65 歳以上の一人暮らし高齢者の動向



（出典）平成29年版　高齢社会白書

生涯未婚率の推移

※生涯未婚率は、50歳時点で一度も結婚をしたことのない人の割合

（出典）平成26年版　厚生労働白書

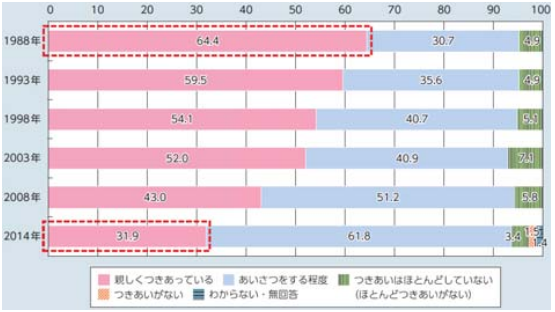
世帯構造別に見た65歳以上の者のいる世帯数の構成割合の推移

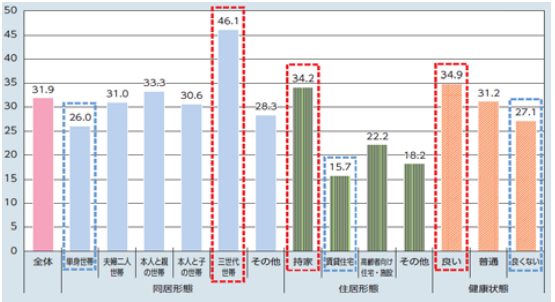
（出典）平成28年版　厚生労働白書

高齢者の近所づきあい

○ 近所の人たちと親しくつきあっている高齢者の割合は低下傾向。単身世帯、賃貸住宅では交流が少ない。
○ 三世代世帯、持家では近所の人たちと親しくつきあっている人の割合が高いが、三大都市圏や指定都市が所在する都道府県では三世代世帯、持家の割合が低い。

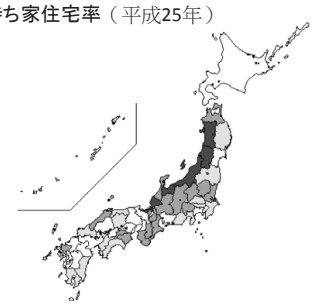
近所の人たちと親しくつきあっている人の割合（対象60歳以上）





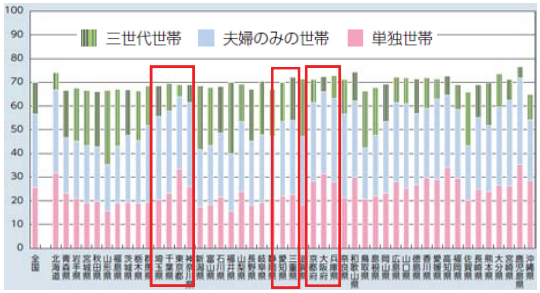
（出典）内閣府「高齢者の日常生活に関する意識調査」（2014年）

持ち家住宅率（平成25年）



（出典）平成25年住宅・土地統計調

65歳以上の者のいる世帯の世帯構成

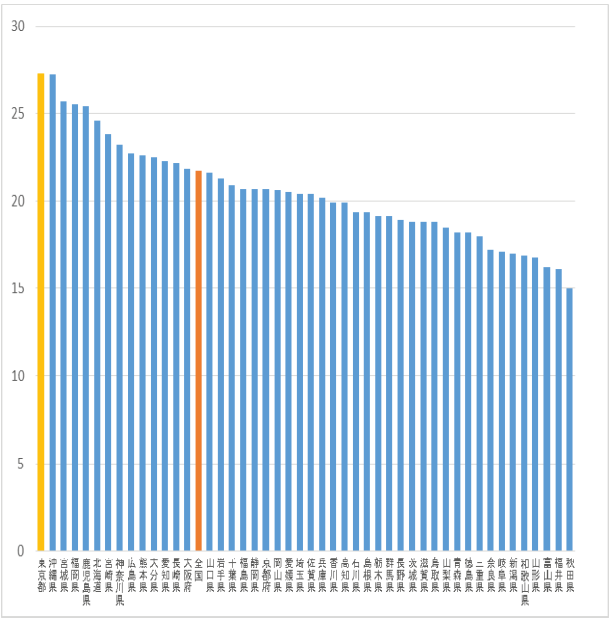


（出典）：厚生労働省政策統括官付世帯統計室「国民生活基礎調査」（2013年）

地元とのつながり

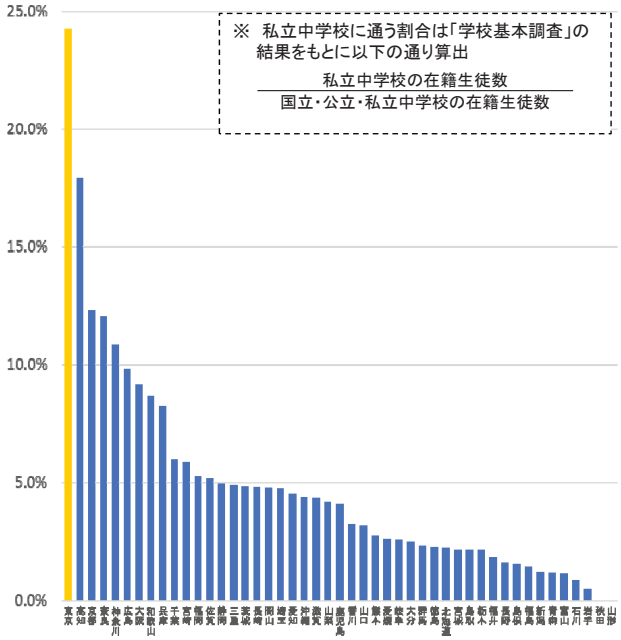
○ 5年前に住んでいた場所から住所を変えた人（移動人口）の割合は、東京都が最も高い（27.3%）。最も低いのは秋田県（15.0%）。次いで、福井県、富山県。
○ 東京都の中学生の4分の1が校区の公立ではなく、私立中学校に通っている。

5年前に住んでいた場所から住所を変えた人（移動人口）の割合



（出典）平成27年国勢調査

私立中学校へ通う割合

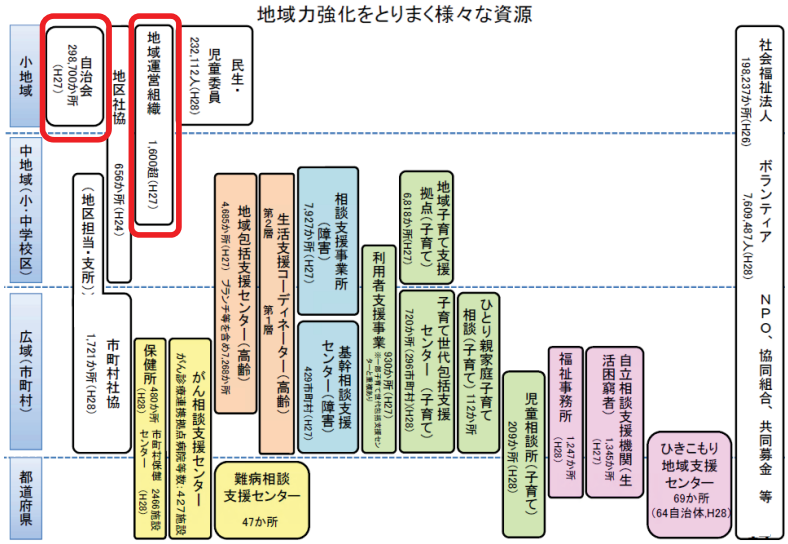


出典：文部科学省「学校基本調査」より作成

地域の医療・介護を支える様々な組織・制度

○ 地域の医療・介護を支える組織・制度として、現在でも自治会や地域運営組織などが存在。
○ 自治会加入率や地域運営組織数は、東京都では低い。

地域力強化をとりまく様々な資源



認可地縁団体（自治会等）の加入率

都道府県名	認可地縁団体数（団体）	加入率別の割合（%）			
		0~50%	50~70%	70~90%	90%以上
山形県	152	0.7	7.2	15.8	76.3
埼玉県	148	3.4	31.8	25.0	39.9
東京都	142	19.7	54.2	17.6	8.5
岐阜県	222	0.5	12.2	44.6	42.8
島根県	161	0.0	5.6	15.5	78.9
全国計	8,461	2.9	13.9	27.5	55.7

※ 総務省「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果」（H26.3）
認可地縁団体はH20.4～H25.4に認可されたものが対象。

人口10万人当たり地域運営組織数

都道府県名	地域運営組織数	人口10万人当たり地域運営組織数
山形県	33	3.0
埼玉県	68	0.9
東京都	64	0.5
岐阜県	147	7.3
島根県	63	9.1
日本全体	3,071	2.4

※ 地域運営組織数、人口は平成28年10月時点のもの
（地域運営組織数は総務省「地域運営組織に関する実態調査」）

46

参考資料

世界の人口推移（2015年→2040年）

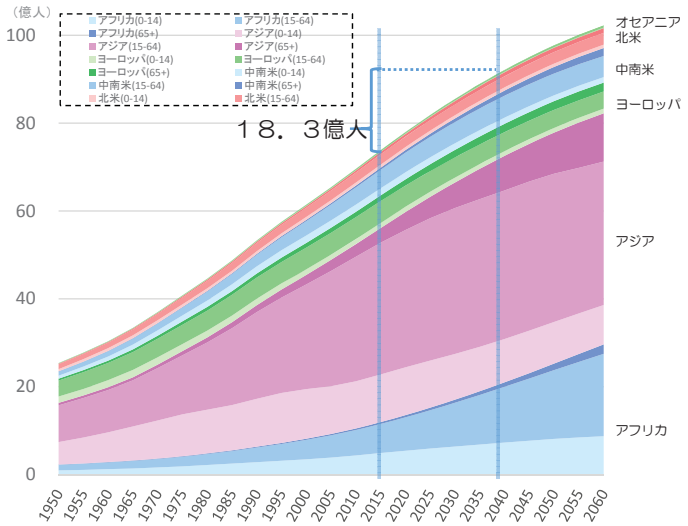
○ 世界の人口はアジア、アフリカを中心に18．3億人増加。73．8億人から92．1億人へ。

アフリカ	11.9億人	→ 21.0億人（＋ 9.1億人）	中南米	6.3億人	→ 7.6億人（＋1.2億人）
アジア	44.2億人	→ 51.5億人（＋ 7.3億人）	北米	3.6億人	→ 4.2億人（＋0.6億人）
ヨーロッパ	7.4億人	→ 7.3億人 （▲0.1億人）	オセアニア	0.4億人	→ 0.5億人（＋0.1億人）

○ アジア全体では人口は増加するが、中国は人口減少に転じ、人口最大の国はインドに。

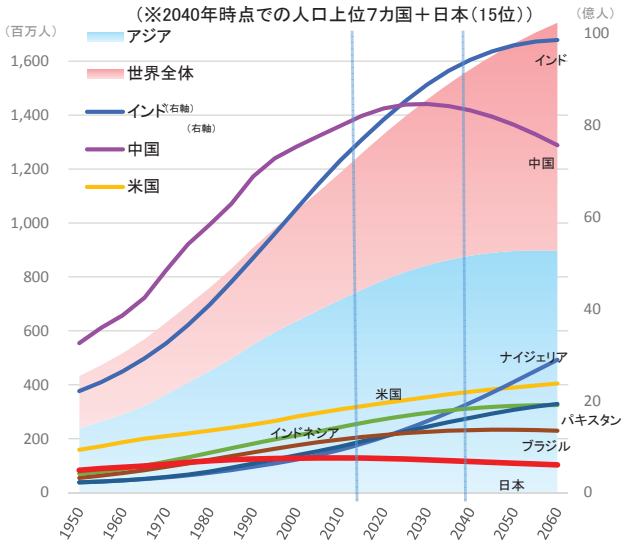
○ 世界の人口に占める日本の割合は年々低下。1.7%（10位）→ 1.3%（15位）

図　世界の人口推移



資料：UN, World Population Prospects 2017 から作成

図　主な国の人口増減
（※2040年時点での人口上位7カ国＋日本（15位））



資料：UN, World Population Prospects 2017 から作成

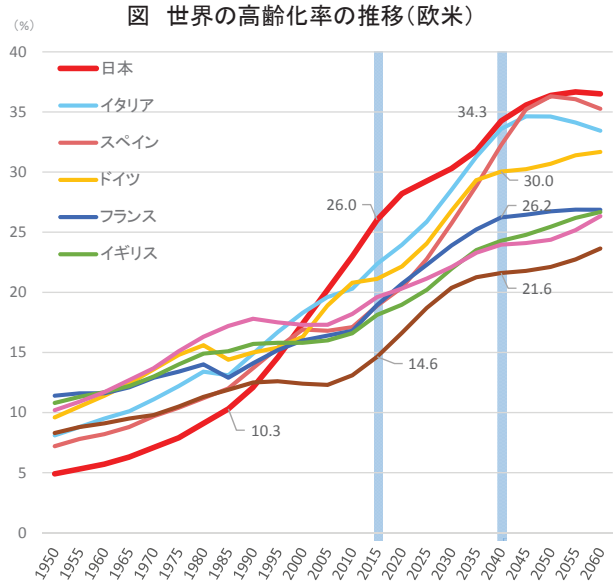
48

世界の高齢化率の推移

○ 欧米諸国と比較すると、我が国の高齢化率は80年代までは下位、90年代はほぼ中位。今世紀に入って最も高い水準となった。米国、スウェーデン、英国、フランスは、2040年でも20%台にとどまる見込み。

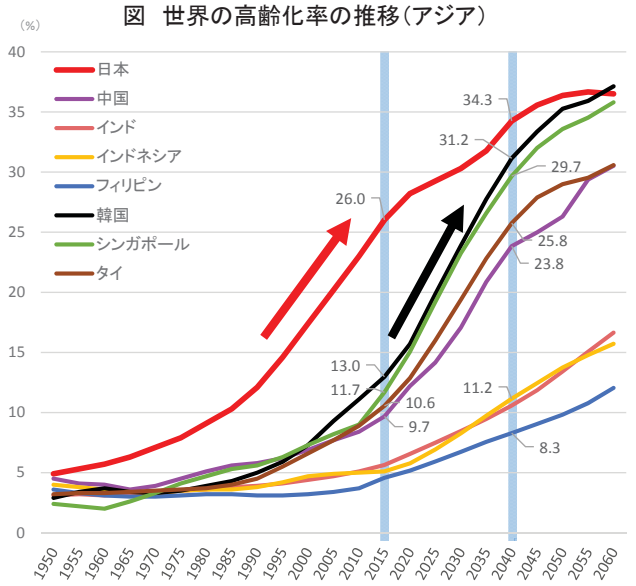
○ アジア諸国では、韓国、シンガポール、タイ、中国などで、今後、我が国を上回るスピードで高齢化が進むことが見込まれている。他方、インド、インドネシア、フィリピンは2040年においても10%前後。

図　世界の高齢化率の推移（欧米）



資料：UN, World Population Prospects 2017 から作成

図　世界の高齢化率の推移（アジア）



資料：UN, World Population Prospects 2017 から作成

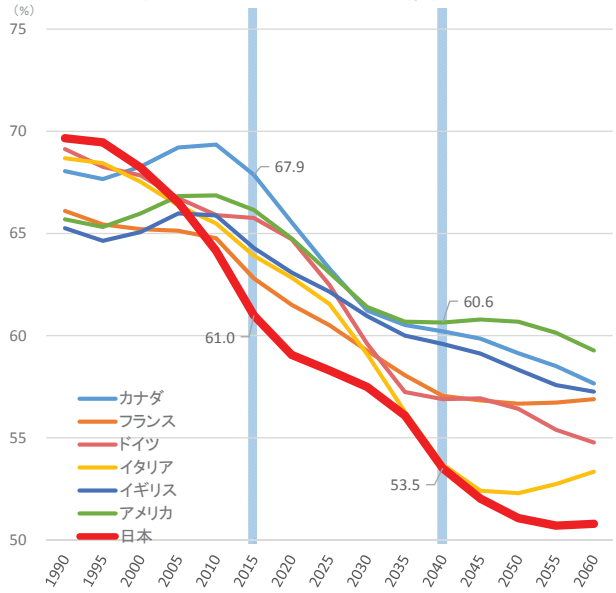
49

世界各国の人口オーナス期入り

○ 日本、欧米諸国、中国、シンガポールは、2015年時点で、既に生産年齢人口比率が低下する人口オーナス期に入っている。

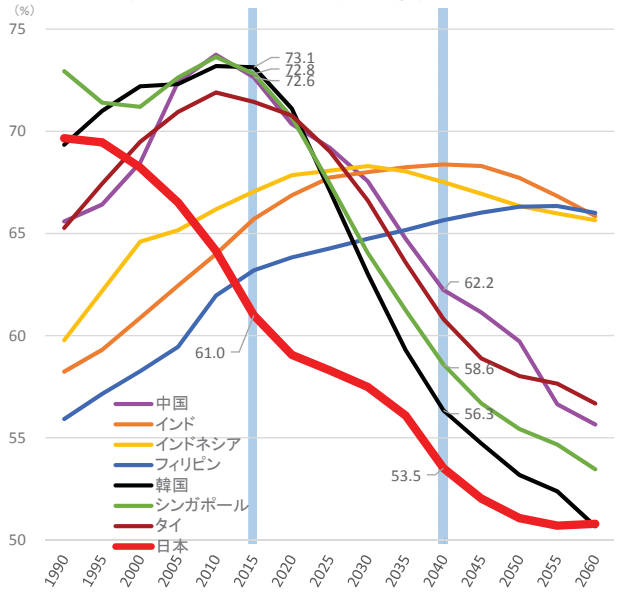
○ 東アジア諸国も生産年齢人口割合が急速に低下する。一方、フィリピン、インドなど今世紀中盤まで生産年齢人口割合が上昇を続ける国も。

図　世界の生産年齢人口割合の推移（欧米）



資料：UN, World Population Prospects 2017 から作成

図　世界の生産年齢人口割合の推移（アジア）



資料：UN, World Population Prospects 2017 から作成

50

日本の人口推移

○ 我が国は75歳以上人口を増加させながら、本格的な人口減少の局面を迎える。

○ 生産年齢人口、年少人口は一貫して減少し続ける。

図　日本の人口推移

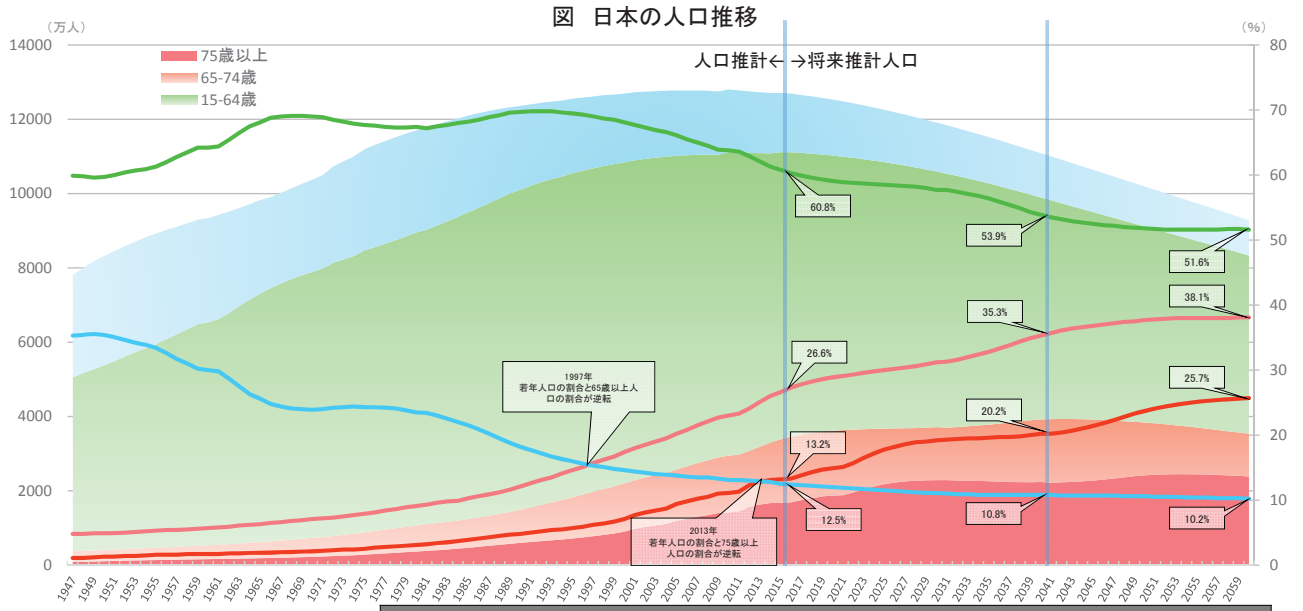


表6　日本の人口推移

	1947	1965	1990	2015	2040	2060
0-14歳人口	2,757	2,517 (▲241)	2,254 (▲262)	1,595 (▲660)	1,194 (▲401)	951 (▲243)
15-64歳人口	4,678	6,693 (+2,015)	8,614 (+1,921)	7,728 (▲886)	5,978 (▲1,751)	4,793 (▲1,185)
65-74歳人口	288	431 (+143)	894 (+463)	1,708 (+814)	1,681 (▲27)	1,154 (▲528)
75歳以上人口	87	187 (+101)	599 (+411)	1,679 (+1,080)	2,239 (+561)	2,387 (+147)

（万人）

（1947年～2015年は総務省統計局「推計人口（各年10月1日現在）」から作成、2016年～2060年は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（H29.4推計）」から作成）
（右表中、括弧書きは前期比）

51

人口段階別市区町村の変動（2015→2040）

	人口増減率（2015年→2040年）							
	増加	±0～▲10%	～▲20%	～▲30%	～▲40%	～▲50%	～▲60%	▲50%～
100万人以上	川崎市 （1団体）	仙台市、さいたま市、横浜市、名古屋市、広島市、福岡市 （6団体）	札幌市、京都市、大阪市、神戸市 （4団体）					
50～100万人		宇都宮市、川口市、千葉市、船橋市、大田区、世田谷区、板橋区、練馬区、江戸川区、八王子市、岡山市　（11団体）	杉並区、足立区、相模原市、新潟市、浜松市、堺市、姫路市、松山市、北九州市、熊本市、鹿児島市 （11団体）	静岡市 （1団体）				
20～50万人	つくば市、港区、江東区 （3団体）	水戸市、伊勢崎市、草加市、越谷市、柏市、新宿区、文京区、墨田区、品川区、目黒区、荒川区、府中市、調布市、町田市、西東京市、藤沢市、茅ヶ崎市、大和市、岡崎市、春日井市、豊田市、鈴鹿市、大津市、茨木市、西宮市、大分市、那覇市　（27団体）	盛岡市、山形市、前橋市、高崎市、太田市、川越市、所沢市、上尾市、市川市、松戸市、市原市、渋谷区、中野区、豊島区、北区、葛飾区、平塚市、厚木市、富山市、金沢市、福井市、長野市、松本市、岐阜市、富士市、豊橋市、一宮市、津市、四日市市、豊中市、吹田市、高槻市、枚方市、八尾市、明石市、加古川市、宝塚市、奈良市、松江市、倉敷市、福山市、高松市、高知市、久留米市、佐賀市、宮崎市　（46団体）	旭川市、青森市、八戸市、秋田市、春日部市、横須賀市、長岡市、寝屋川市、東大阪市、尼崎市、和歌山市、呉市、下関市、徳島市、長崎市、佐世保市 （16団体）		函館市 （1団体）		
10～20万人	戸田市、成田市、浦安市、中央区、安城市、草津市、浦添市 （7団体）	ひたちなか市、小山市、那須塩原市、朝霞市、新座市、ふじみ野市、習志野市、八千代市、鎌ケ谷市、三鷹市、小金井市、小平市、日野市、東村山市、国分寺市、海老名市、半田市、刈谷市、西尾市、東海市、彦根市、和泉市、伊丹市、生駒市、東広島市、筑紫野市、沖縄市、うるま市 （28団体）	苫小牧市、土浦市、熊谷市、加須市、鴻巣市、深谷市、入間市、富士見市、坂戸市、木更津市、野田市、佐倉市、流山市、台東区、立川市、武蔵野市、昭島市、東久留米市、多摩市、鎌倉市、小田原市、桑野市、伊勢原市、座間市、小松市、白山市、甲府市、大垣市、各務原市、三島市、富士宮市、磐田市、焼津市、掛川市、藤枝市、瀬戸市、豊川市、小牧市、稲沢市、松阪市、桑名市、長浜市、東近江市、宇治市、岸和田市、池田市、守口市、泉佐野市、大東市、箕面市、羽曳野市、川西市、三田市、橿原市、鳥取市、米子市、出雲市、廿日市市、山口市、防府市、丸亀市、西条市、飯塚市、春日市、別府市、都城市、鹿屋市、霧島市　（68団体）	帯広市、北見市、江別市、弘前市、奥州市、石巻市、大崎市、鶴岡市、日立市、古河市、取手市、筑西市、足利市、栃木市、佐野市、狭山市、久喜市、三郷市、我孫子市、青梅市、上越市、高岡市、上田市、飯田市、多治見市、沼津市、伊勢市、富田林市、河内長野市、松原市、門真市、津山市、尾道市、宇部市、岩国市、周南市、今治市、新居浜市、唐津市、諫早市、八代市、延岡市 （42団体）	室蘭市、岩見沢市、網走市、稚内市、登別市、伊達市、北広島市、石狩市、十和田市、むつ市、平川市、花巻市、久慈市、紫波町、白石市、由利本荘市、潟上市、米沢市、新庄市、寒河江市、天童市、南陽市、石岡市、下妻市、北茨城市、笠間市、坂東市、かすみがうら市、桜川市、鉾田市、日光市、沼田市、渋川市、藤岡市、富岡市、安中市、行田市、秩父市、飯能市、東松山市、蕨市、北本市、蓮田市、寄居町、宮代町、館山市、茂原市、東金市、旭市、鴨川市、君津市、八街市、福生市、三条市、柏崎市、新発田市、小千谷市、十日町市、見附市、燕市、糸魚川市、五泉市、阿賀野市、魚津市、黒部市、小矢部市、加賀市、小浜市、富士吉田市、都留市、山梨市、韮崎市、北杜市、甲州市、岡谷市、諏訪市、須坂市、上諏訪市、中野市、千曲市、高山市、中津川市、瑞浪市、恵那市、土岐市、海津市、伊東市、島田市、伊豆の国市、牧之原市、函南町、新城市、愛西市、名張市、伊賀市、高島市、福知山市、舞鶴市、綾部市、城陽市、南丹市、柏原市、阪南市、豊岡市、赤穂市、西脇市、三木市、加西市、篠山市、丹波市、南あわじ市、朝来市、宍粟市、太和高田市、大和郡山市、桜井市、田原本町、橋本市、田辺市、紀の川市、倉吉市、境港市、浜田市、益田市、安来市、雲南市、玉野市、笠岡市、井原市、瀬戸内市、真庭市、浅口市、三原市、三次市、光市、柳井市、山陽小野田市、嘉門市、小松島市、阿南市、吉野川市、坂出市、普通寺市、観音寺市、さぬき市、三豊市、伊予市、四国中央市、南国市、直方市、柳川市、大川市、うきは市、朝倉市、島原市、雲仙市、人吉市、玉名市、山鹿市、菊池市、宇城市、日田市、杵築市、宇佐市、由布市、小林市、西都市、出水市、指宿市、日置市、志布志市、奄美市 （172団体）	滝川市、黒石市、五所川原市、つがる市、宮古市、大船渡市、釜石市、塩竈市、気仙沼市、登米市、栗原市能代市、横手市、大館市、湯沢市、鹿角市、大仙市、上山市、常陸太田市、常陸大宮市、稲敷市、行方市、幸手市、小川町、飯子市、富津市、南房総市、匝瑳市、香取市、山武市佐渡市、魚沼市、氷見市、南砺市、七尾市、大野市、郡上市、下呂市、熱海市、伊豆市、志摩市、京丹後市洲本市、淡路市、五條市、宇陀市、海南市、大田市、高梁市、新見市、備前市、府中市、庄原市、萩市、長門市、阿波市、美馬市、東かがわ市宇和島市、八幡浜市、大洲市、西予市、四万十市、八女市、中間市、嘉麻市、みやま市、南島原市、天草市佐伯市、臼杵市、豊後大野市、日南市、曽於市、南さつま市、南九州市 （80団体）	北秋田市、平戸市、対馬市、五島市 （4団体）	
3～10万人	名取市、利府町、富谷町、和光市、吉川市、伊奈町、稲城市、野々市市、美濃加茂市、長泉町、大府市、高浜市、日進市、みよし市、長久手市、東郷町、大治町、幸田町、守山市、栗東市、木津川市、香芝市、那珂川町、志免町、粕屋町、鳥栖市、合志市、大津町、菊陽町、石垣市、糸満市、豊見城市、西原町、南風原町 （34団体）	千歳市、恵庭市、音更町、滝沢村、東根市、牛久市、守谷市、神栖市、東海村、さくら市、志木市、三芳町、印西市、白井市、千代田区、国立市、東大和市、能美市、津幡町、瑞穂市、御殿場市、袋井市、裾野市、吉田町、碧南市、知立市、尾張旭市、豊明市、清須市、北名古屋市、扶桑町、東浦町、武豊町、亀山市、菰野町、京田辺市、精華町、戸屋市、猪名川町、太子町、葛城市、岩出市、下松市、藍住町、大野城市、太宰府市、古賀市、篠栗町、大村市、時津町、宜野湾市、名護市、南城市、読谷村 （54団体）	北斗市、三沢市、北上市、多賀城市、岩沼市、東松島市、柴田町、亘理町、結城市、龍ケ崎市、常総市、鹿嶋市、那珂市、つくばみらい市、小美玉市、茨城町、阿見町、鹿沼市、真岡市、大田原市、矢板市、下野市、上三川町、壬生町、館林市、みどり市、玉村町、大泉町、本庄市、羽生市、桶川市、八潮市、鶴ヶ島市、日高市、白岡市、毛呂山町、上里町、杉戸町、松伏町、四街道市、袖ケ浦市、富里市、大網白里市、狛江市、清瀬市、武蔵村山市、羽村市、あきる野市、瑞穂町、逗子市、南足柄市、綾瀬市、葉山町、寒川町、大磯町、愛川町、南魚沼市、滑川市、砺波市、射水市、かほく市、敦賀市、鯖江市、越前市、坂井市、南アルプス市、甲斐市、笛吹市、中央市、伊那市、駒ケ根市、茅野市、塩尻市、佐久市、安堵町、関市、羽島市、可児市、本巣市、瀬西市、御前崎市、菊川市、清水町、津島市、蒲郡市、犬山市、常滑市、江南市、知多市、岩倉市、田原市、弥富市、あま市、蟹江町、いなべ市、近江八幡市、甲賀市、野洲市、湖南市、米原市、亀岡市、向日市、長岡京市、八幡市、泉大津市、貝塚市、摂津市、高石市、藤井寺市、泉南市、四條畷市、交野市、大阪狭山市、熊取町、高砂市、小野市、加東市、たつの市、播磨町、天理市、広陵町、総社市、赤磐市、府中町、東温市、香南市、田川市、筑後市、行橋市、小郡市、宗像市、福津市、糸島市、宇美町、岡垣町、苅田町、伊万里市、武雄市、小城市、神埼市、長与町、荒尾市、宇土市、益城町、中津市、日向市、薩摩川内市、姶良市、宮古島市 （149団体）	室蘭市、岩見沢市、網走市、稚内市、登別市、伊達市、北広島市、石狩市、十和田市、むつ市、平川市、花巻市、久慈市、紫波町、白石市、由利本荘市、潟上市、米沢市、新庄市、寒河江市、天童市、南陽市、石岡市、下妻市、北茨城市、笠間市、坂東市、かすみがうら市、桜川市、鉾田市、日光市、沼田市、渋川市、藤岡市、富岡市、安中市、行田市、秩父市、飯能市、東松山市、蕨市、北本市、蓮田市、寄居町、宮代町、館山市、茂原市、東金市、旭市、鴨川市、君津市、八街市、福生市、三条市、柏崎市、新発田市、小千谷市、十日町市、見附市、燕市、糸魚川市、五泉市、阿賀野市、魚津市、黒部市、小矢部市、加賀市、小浜市、富士吉田市、都留市、山梨市、韮崎市、北杜市、甲州市、岡谷市、諏訪市、須坂市、上諏訪市、中野市、千曲市、高山市、中津川市、瑞浪市、恵那市、土岐市、海津市、伊東市、島田市、伊豆の国市、牧之原市、函南町、新城市、愛西市、名張市、伊賀市、高島市、福知山市、舞鶴市、綾部市、城陽市、南丹市、柏原市、阪南市、豊岡市、赤穂市、西脇市、三木市、加西市、篠山市、丹波市、南あわじ市、朝来市、宍粟市、太和高田市、大和郡山市、桜井市、田原本町、橋本市、田辺市、紀の川市、倉吉市、境港市、浜田市、益田市、安来市、雲南市、玉野市、笠岡市、井原市、瀬戸内市、真庭市、浅口市、三原市、三次市、光市、柳井市、山陽小野田市、嘉門市、小松島市、阿南市、吉野川市、坂出市、普通寺市、観音寺市、さぬき市、三豊市、伊予市、四国中央市、南国市、直方市、柳川市、大川市、うきは市、朝倉市、島原市、雲仙市、人吉市、玉名市、山鹿市、菊池市、宇城市、日田市、杵築市、宇佐市、由布市、小林市、西都市、出水市、指宿市、日置市、志布志市、奄美市 （172団体）	滝川市、黒石市、五所川原市、つがる市、宮古市、大船渡市、釜石市、塩竈市、気仙沼市、登米市、栗原市能代市、横手市、大館市、湯沢市、鹿角市、大仙市、上山市、常陸太田市、常陸大宮市、稲敷市、行方市、幸手市、小川町、飯子市、富津市、南房総市、匝瑳市、香取市、山武市佐渡市、魚沼市、氷見市、南砺市、七尾市、大野市、郡上市、下呂市、熱海市、伊豆市、志摩市、京丹後市洲本市、淡路市、五條市、宇陀市、海南市、大田市、高梁市、新見市、備前市、府中市、庄原市、萩市、長門市、阿波市、美馬市、東かがわ市宇和島市、八幡浜市、大洲市、西予市、四万十市、八女市、中間市、嘉麻市、みやま市、南島原市、天草市佐伯市、臼杵市、豊後大野市、日南市、曽於市、南さつま市、南九州市 （80団体）	北秋田市、平戸市、対馬市、五島市 （4団体）	

※人口は2015年時点　※赤字は2040年の人口が下位の人口区分へ変動する団体。緑字は2040年の人口が上位の人口区分へ変動する団体。
※網掛けは各人口段階において団体数が最も多い人口増減率のカテゴリー

※ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（H25. 3）」から作成
※ 地域別将来推計人口では福島県内市町村は推計がないため、市区町村数の合計は1,683としている。

人口段階別市区町村の変動（2015→2040）

	人口増減率（2015年→2040年）								
	増加	±0～▲10%	～▲20%	～▲30%	～▲40%	～▲50%	～▲60%	～▲70%
1～3万人	吉岡町、滑川町、南箕輪村川越町、宇多津町新宮町、金武町、中城村、八重瀬町 （9団体）	芽室町、大和町、聖籠町、昭和町、富士河口湖町、御代田町、高森町、岐南町、輪之内町、北方町、豊山町、大口町、朝日町、玉城町、愛荘町、阿久比町、東浦町、知立町、武豊町、長生村、大井町、内灘町、永平寺町、東御市、軽井沢町、富士見町、箕輪町、笠松町、垂井町、安八町、忠岡町、早島町、坂町、北島町、須恵町、吉野ヶ里町、日出町、三股町、恩納村、嘉手納町、北谷町、北中城村、与那原町 （30団体）	幕別町、中標津町、おいらせ町、矢巾町、金ケ崎町、大河原町、山辺町、市貝町、高根沢町、榛東村、明和町、千代田町、酒々井町、一宮町、長生村、大井町、内灘町、永平寺町、東御市、軽井沢町、富士見町、箕輪町、笠松町、垂井町、安八町、大野町、池田町、多気町、明和町、日野町、大山崎町、島本町、福崎町、斑鳩町、上富田町、里庄町、勝央町、海田町、石井町、松茂町、三木町、多度津町、松前町、筑前町、大刀洗町、大木町、広川町、波佐見町、佐々町、御船町、川南町、門川町、屋久島町、本部町 （54団体）	名寄市、富良野市、七飯町、倶知安町、長沼町、上富良野町、斜里町、別海町、藤崎町、六ヶ所村、階上町、角田市、蔵王町、山元町、七ヶ浜町、村山市、長井市、中山町、河北町、高畠町、潮来市、大洗町、美浦村、八千代町、境町、益子町、芳賀町、野木町、岩舟町、那須町、甘楽町、板倉町、邑楽町、嵐山町、川島町、美里町、神川町、日の出町、二宮町、湯河原町、胎内市、立山町、入善町、中能登町、あわら市、南越前町、越前町、美浜町、高浜町、若狭町、市川三郷町、辰野町、松川町、坂城町、小布施町、美濃市、山県市、養老町、神戸町、川辺町、御嵩町、小山町、森町、美浜町、東員町、竜王町、久御山町、太子町、河南町、相生市、多可町、稲美町、平群町、三郷町、王寺町、大淀町、有田市、御坊市、有田川町、みなべ町、白浜町、八頭町、湯梨浜町、琴浦町、北栄町、南部町、矢掛町、鏡野町、安芸高田市、熊野町、北広島町、美祢市、田布施町、平生町、板野町、上板町、東みよし町、綾川町、まんのう町、砥部町、上佐市、香美市、佐川町、豊前市、宮若市、芦屋町、水巻町、遠賀町、桂川町、福智町、多久市、鹿島市、嬉野市、基山町、みやき町、有田町、白石町、川棚町、阿蘇市、長洲町、南阿蘇村、甲佐町、氷川町、錦町、あさぎり町、国富町、高鍋町、新富町、都農町、いちき串木野市、徳之島町 （131団体）	留萌市、紋別市、士別市、根室市、砂川市、深川市、当別町、森町、八雲町、余市町、栗山町、美瑛町、美幌町、遠軽町、日高町、浦河町、新ひだか町、釧路町、平内町、板柳町、鶴田町、野辺地町、東北町、三戸町、五戸町、南部町、邊野市、隠前高田市、二戸市、八幡平市、零石町、岩手町、大槌町、山田町、洋野町、村田町、丸森町、松島町、加美町、涌谷町、美里町、南三陸町、にかほ市、仙北市、美郷町、羽後町、尾花沢市、川西町、白鷹町、庄内町、高萩市、城里町、利根町、那須烏山市、茂木町、塩谷町、那珂川町、中之条町、東吾妻町、みなかみ町、越生町、吉見町、鳩山町、ときがわ町、皆野町、小鹿野町、勝浦市、栄町、多古町、東庄町、九十九里町、横芝光町、白子町、松田町、山北町、加茂市、田上町、津南町、上市町、朝日町、羽咋市、志賀町、宝達志水町、勝山市、上野原市、富士川町、大町市、飯山市、佐久穂町、下諏訪町、木曽町、山ノ内町、飯綱町、飛騨市、揖斐川町、八百津町、下田市、東伊豆町、南知多町、鳥羽市、熊野市、紀北町、紀宝町、宮津市、京丹波町、与謝野町、岬町、養父市、市川町、神河町、上郡町、佐用町、香美町、新温泉町、御所市、上牧町、河合町、新宮市、かつらぎ町、湯浅町、那智勝浦町、岩美町、大山町、伯耆町、江津市、奥出雲町、邑南町、隠岐の島町、美作市、和気町、美咲町、吉備中央町、竹原市、大竹市、世羅町、土庄町、小豆島町、内子町、鬼北町、安芸市、須崎市、宿毛市、いの町、鞍手町、香春町、添田町、川崎町、みやこ町、築上町、松浦市、壱岐市、西海市、大村市、上天草市、美里町、和水町、芦北町、津久見市、竹田市、豊後高田市、国東市、耶馬渓市、串間市、えびの市、高千穂町、枕崎市、阿久根市、西之表市、垂水市、伊佐市、さつま町、長島町、湧水町、大崎町、肝付町 （175団体）	美唄市、芦別市、岩内町、白老町、鰺ケ沢町、大鰐町、中泊町、七戸町、一戸町、男鹿市、三種町、遊佐町、大子町、�根町、阿賀町、輪島市、珠洲市、能登町、久月市、身延町、尾鷲市、豊能町、能勢町、串本町、江田島市、周防大島町、三好市、愛南町、土佐清水市、四万十町、黒潮町、新上五島町、山都町 （33団体）	赤平市、南伊勢町、室戸市 （3団体）	
1万人未満	舟橋村、川北町、田尻町、日吉津村宜野座村 （5団体）	東神楽町、御蔵島村、小笠原村、忍野村下條村、山形村村、豊郷町、久山町、上峰村、西原村、嘉島町、龍郷村、座間味村粟国村、伊平屋村 （15団体）	二セコ町、留寿都村、東川町、猿払村、更別村、大潟村、川場村、昭和村、利島村、青ヶ島村、弥彦村、隠岐沢村、川上村、南牧村、原村、宮田村、平谷村、松川村、白馬村、坂祝町、白川村、日高町、和木町、江北町、三島村、和泊町、今帰仁村、渡嘉敷村、渡名喜村、南大東村、伊是名村 （32団体）	新篠津村、鹿部町、京極町、赤井川村、鷹栖町、中富良野町、西興部村、大空町、安平町、新冠町、えりも町、士幌町、鹿追町、清水町、中札内村、大樹町、鶴居村、六戸町、川崎町、大郷町、大衡村、色麻町、女川町、三川町、五霞町、高山村、神崎町、神津島村、中井町、刈羽村、おおい町、這志村、西桂町、山中湖村、青木村、中川村、阿智村、売木村、喬木村、豊丘村、朝日村、池田町、高山村、富加町、飛騨村、木曽岬町、度会町、御浜町、多賀町、宇治田原町、笠置町、和束町、伊仙町、知名町、与論町、国頭村、大宜味村、東村、伊江村、北大東村、久米島町、多良間村、竹富町 （85団体）	知内町、長万部町、今金町、寿都町、黒松内町、真狩村、共和町、泊村、仁木町、南幌町、月形町、新十津川町、雨竜町、当麻町、南富良野町、占冠村、剣淵町、美深町、天塩町、浜頓別町、枝幸町、豊富町、幌延町、清里町、小清水町、訓子府町、佐呂間町、湧別町、興部町、雄武町、豊浦町厚真町、むかわ町、平取町、上士幌町、新得町、広尾町、池田町、本別町、足寄町、厚岸町、浜中町、標茶町、弟子屈町、標津町、羅臼町、蓬田村、田舎館村、横浜町、大間町、東通村、平泉町、田野畑村、普代村、軽米町、野田村、九戸村、八郎潟町、井川町、東成瀬村、西川町、朝日町、大江町大石田町、金山町、最上町、舟形町、真室川町、小国町、飯豊町、河内町上野村、長野原町、嬬恋村、草津町、横瀬町、長瀞町、芝山町、睦沢町、長柄町、長南町、大多喜町、御宿町、大島町、新島村、三宅村、御蔵島村、青ヶ島村、出雲崎町、湯沢町、関川村、小海町、南相木村、立科町、長和町飯島町、阿南町、泰阜村、上松町、南木曽町、木祖村、王滝村、大桑村、麻績村、木島平村、野沢温泉村、信濃町、関ケ原町、七宗町、東白川村、河津町、南伊豆町、松崎町、大台町、甲良町、井手町、川西町、明日香村十津川村、印南町、三朝町、江府町、飯南町、川本町、吉賀町、海士町、知夫村、新庄村、久米南町、佐那河内村、直島町、琴平町、上島町、奈半利町、田野町、北川村、馬路村、芸西村、本山町、土佐町、大川村、越知町、檮原町、日高村、津野町、三原村、小竹町、東峰村、大町町、太良町、東彼杵町、南関町、小国町、産山村、高森町、津奈木町、多良木町、湯前町、水上村、相良村、苓北町、九重町、高原町、五ヶ瀬町、中種子町、南種子町、大和村、瀬戸内町 （168団体）	江差町、上ノ国町、厚沢部町、乙部町、せたな町、島牧村、鷹巣町、喜茂別町、神恵内村、古平町、奈井江町、由仁町、浦臼町、妹背牛町、秩父別町、北竜町、沼田町、比布町、愛別町、上川町、和寒町、下川町、音威子府村、中川町、幌加内町、増毛町、小平町、苫前町、羽幌町、初山別村、遠別町、中頓別町、礼文町、利尻町、利尻富士町、津別町、置戸町、滝上町、壮瞥町、洞爺湖町、様似町、豊頃町、陸別町、浦幌町、白糠町、深浦町、西目屋村、風間浦村、佐井村、田子町、新郷村、葛巻町、西和賀町、住田町岩泉町、七ヶ宿町、小坂町、上小阿仁村、藤里町、八峰町、五城目町、大蔵村、鮭川村、戸沢村、片品村、東秩父村、飯南町、檜原村、真鶴町、粟島浦村、穴水町、池田町、南部町、小菅村、北相木村、根羽村、生坂村、筑北村、小谷村、小川村、栄村、白川町、西伊豆町、川根本町、設楽町、東栄町、豊根村、大紀町、笠置町、和束町、伊根町、千早赤阪村、山添村、曽爾村、御杖村、下市町、黒滝村、天川村、野迫川村、下北山村、上北山村、紀美野町、九度山町、高野町、由良町、すさみ町、太地町、古座川町、北山村、若桜町、智頭町、日南町、日野町、美郷町、津和野町、西ノ島町、安芸太田町、大崎上島町、神石高原町、阿武町、勝浦町、上勝町、牟岐町、美波町、海陽町、つるぎ町、久万高原町、伊方町、松野町、東洋町、安田町、中土佐町、大月町、小値賀町、球磨村、姫島村、西米良村、諸塚村、椎葉村、美郷町、日之影町、錦江町、南大隅町 （143団体）	夕張市、三笠市歌志内市、松前町、福島町、木古内町、奥尻町積丹町、上砂川町、今別町、外ヶ浜町、下仁田町、奥多摩町早川町、丹波山村、天龍村、大鹿村、南山城村吉野町、東吉野村、上関町、神山町、那賀町、大豊町、仁淀川町、五木村	神流町、南牧村、川上村 （3団体）	

※人口は2015年時点
※赤字は2040年の人口が下位の人口区分へ変動する団体。緑字は2040年の人口が上位の人口区分へ変動する団体。
※網掛けは各人口段階において団体数が最も多い人口増減率のカテゴリー

※ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（H25. 3）」から作成
※ 地域別将来推計人口では福島県内市町村は推計がないため、市区町村数の合計は1,683としている。

指定都市・中核市の人口の変化（2015→2040）

表　指定都市・中核市の人口の変化

（平成29年1月1日現在）

	指定都市 （人口50万以上で政令で指定する市※1）	中核市 （人口20万以上※2で政令で指定する市）	（参考1） 施行時特例市※3	（参考２） 人口２０万以上で、中核市の指定を受けていない市 （施行時特例市を除く）
全国	20市	48市	36市	12市
北海道	札幌(195→171)	旭川(33→24)、函館(26→17)		
東北	仙台(108→98)	いわき(35)、郡山(33)、秋田(31→23) 盛岡(29→24)、青森(28→20)、八戸(23→17)	山形(25→20)	福島(29)
首都圏	横浜(372→346) 川崎(147→147) さいたま(126→116) 千葉(97→88) 相模原(72→65)	船橋(62→56)、八王子(57→54) 宇都宮(51→46)、柏(41→39)、横須賀(40→31)、高崎(37→33)、川越(35→31)、前橋(33→28)、越谷(33→29)	川口(57→53)、所沢(34→30)、水戸(27→24)、平塚(25→22)、草加(24→22)、春日部(23→18)、茅ヶ崎(23→21)、大和(23→21)、厚木(22→19)、つくば(22→23)、太田(21→19)、伊勢崎(20→19)、熊谷(19→16)、小田原(19→15)、甲府(19→16)	市川(48→39)、松戸(48→41)、町田(43→41)、藤沢(42→39)、市原(27→22)、府中(26→25)、上尾(22→19)、調布(22→21)、西東京(20→18)
北陸	新潟(81→66)	金沢(46→41)、富山(41→34)	長岡(27→21)、福井(26→21)、上越(19→15)	
中部圏	名古屋(229→208) 浜松(79→67)、静岡(70→55)	豊田(42→40)、岐阜(40→33)、岡崎(38→35) 長野(37→30)、豊橋(37→33)	一宮(38→33)、四日市(31→26)、春日井(30→29)、富士(24→21)、松本(24→20)、沼津(19→14)	津(27→23)
近畿圏	大阪(269→229) 神戸(153→135) 京都(147→128)、堺(83→73)	姫路(53→45)、東大阪(50→38)、西宮(48→46)、尼崎(45→34)、枚方(40→34)、豊中(39→33)、和歌山(36→28)、奈良(36→28)、高槻(35→31)、大津(34→32)	吹田(37→30)、明石(29→23)、茨木(28→25)、八尾(26→21)、加古川(26→22)、寝屋川(23→17)、宝塚(22→20)、岸和田(19→16)	
中国	広島(119→109) 岡山(71→65)	倉敷(47→42)、福山(46→38)、下関(26→19)、呉(22→16)	松江(20→16)、鳥取(19→15)	
四国		松山(51→43)、高松(42→34)、高知(33→26)		徳島(25→20)
九州	福岡(153→143) 北九州(96→78) 熊本(74→65)	鹿児島(59→51)、大分(47→43)、長崎(42→33)、宮崎(40→35)、久留米(30→24)、佐世保(25→19)	佐賀(23→19)	
沖縄		那覇(31→29)		

※1　指定都市は、人口その他都市としての規模、行財政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市を指定。
※2　中核市の指定要件は人口30万以上から人口20万以上に変更（平成27年4月1日施行）。
※3　特例市制度の廃止（平成27年4月1日施行）の際、現に特例市である市。
【経過措置】 施行時特例市は、特例市としての事務を引き続き処理する。
【中核市指定の特例】 施行時特例市は、施行から5年間（平成32年3月31日まで）、人口20万未満であっても中核市の指定を受けることができる。
※4　人口は、平成27年国勢調査人口の確定値を用いた人口（1万人未満切捨て）を表記。20万人未満を赤字。2040年の人口は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（H25.3）」から作成。地域別将来推計人口では福島県内市町村は推計がないため、現在の人口のみ記載。

54

第３回

・町村議会のあり方に関する研究会の概要

・統一地方選を用いた自然実験

２１世紀地方自治制度についての調査研究会（平成２９年度）
（第３回）議事要旨

１　日　時　　平成２９年１２月２６日（火）１７：００～

２　場　所　　（一財）自治総合センター　大会議室

３　出席者　　大西　楠・テア　専修大学 法学部 准教授
興津　征雄　　神戸大学大学院 法学研究科 教授
片桐　直人　　大阪大学大学院 高等司法研究科 准教授
瀬田　史彦　　東京大学大学院 工学系研究科 准教授
寺田　麻佑　　国際基督教大学 教養学部 准教授
原田　大樹　　京都大学 法学系（大学院法学研究科）　教授
福元　健太郎　　学習院大学 法学部 教授

４　議　題　　・町村議会のあり方に関する研究会の概要
・統一地方選を用いた自然実験

５　概　要

町村議会のあり方に関する研究会の概要

（事務局から資料に基づき説明）

○　議員のなり手不足の示唆として、資料１の３ページで、無投票当選団体数の割合が示されているが、あまり高い割合には思えない。昔は事前に立候補する人を住民間で調整するようなこともあったと思われるので、以前からこのくらいの割合だったのではないか。

○　また、議員の仕事については、例えば住民と交流するなど、議場の中よりもむしろ外にあるという感覚があるのだが、そうした活動が行いやすくならなければ、開催日が短くなったとしても、議員としての本来の仕事は果たせないのではないか。

○　小規模市町村の議会をはじめとしたさまざまな地方公共団体の議会から議員のなり手が不足しているという声が上がっているところであり、課題を抱えているところは多いと考えられる。

○　議員のなり手不足の解消については、議員報酬のあり方も論点であり、議員報酬を引

き上げることについて住民理解を得るためには、ある程度議員活動が充実し、かつ、住民にとってわかりやすいものである必要があるのではないか。そういう観点からは、議員の活動量の増加と議員の活動の見える化の双方にしっかり取り組んでいく必要があるのではないか。

○　ドイツでは、政党システムの特徴として、国政レベルの政党が地方レベルにおいても強い関連を持っているという印象がある。日本について考えると、国政レベルの政党が、どの程度、小規模市町村などの地方レベルにまで浸透しているのか。

○　選挙の際に、どこの党派に所属しているか届け出をするが、それを集計したデータによれば、町村の場合だと党派に所属していないのは８割強とされている。

○　多数参画型では、主に非専業的な議員による議会を想定しており、議会の監視機能を適切に発揮するという観点からは、人数は多い方がよいと考えられる。

○　議会の権限を軽量化することで、長と議会とのバランスを変えるのであれば、議会で集約される民意の性質が変わってくるのではないか。

○　今回の議会のあり方の議論は、意思決定のあり方が現行と変わるという話であり、市町村そのものの権能についての議論とは異なる議論と考えられるのではないか。

○　集中専門型と多数参画型で議員の活動イメージが変わり、集中専門型については、議院内閣制的なイメージが強くなるのではないか。

○　町村総会については、例えば人口５００人以下の自治体において、できる限り全員が意思表明できるような形での会議があれば成り立つのではないかとも思えるが、実効的に開催することは難しいということか。

○　諸外国の例を見ると、定足数を考慮しない、あるいは住民投票と組み合わせるといった形や、地域代表を選任する方法などがある。現行の議会に代替するものと考えると、例えば、定足数を考慮しないとすると、一部の少数の人しか参集しない場合に、議事機関として民主的正統性をもつものと言えるのかどうか、また、通常の議会であればしっかりと議論した上で意思決定をするプロセスがあるが、例えば、住民投票だけで決めるとなると、その熟議が担保されるのかといった点などで懸念がある。代表者を選任する方法でも、結局、議会制度と同じ話になるのではないか。

統一地方選を用いた自然実験

（福元構成員から資料に基づき説明）

○　データは、統一地方選挙のものと、それ以外の選挙を比較しているのか。

○　２００３年４月に統一地方選挙を実施した市町村と、実施していない市町村を比較している。ただ、統一地方選挙は実施していない場合でも、同じ年に他の選挙を実施していることはあり得る。

○　発表では、昭和の大合併の時期に統一地方選挙の時期から外れたところが多いとのことであった。昭和の大合併自体は小規模自治体でかなりたくさん行われている気がするが、そこは統一地方選挙がランダムに行われているという処理に影響はないのか。

○　合併をすると即座に統一地方選挙の時期から外れるわけではなく、例えば、昭和３０年４月前後に多くの市町村が合併をしているが、昭和３０年４月は統一地方選挙の時期であり、外れないことが多々あった。

○　政治的予算循環の話があったが、地方債や交付税などのこれらの項目はそもそも裁量的に措置ができるものなのか。

○　基本的には難しいのではないか。補助金などについては各省の判断ということにはなるのではないか。

○　他に統一地方選で説明できそうなこととしていくつか挙げられていたが、おそらく都市計画の決定と選挙に相関があるかということかと思うが、土地関係の制度や農地転用といったものは、長や議員以外の要因が関わる部分も大きく、印象としてだが、相関はないのではないか。

○　政治的予算循環の話は他の国でも例はあるのか。

○　同じ枠組みのものでも複数論文はあり、それ以外も含めると非常に多く論文が出ている分野である。色々議論もあるが、基本的には認められている内容である。

○　選挙の年は骨格予算になることもあり、その前年にできることをやってしまうという意味で、投資的経費が増えることはあり得る。地方債についても投資的経費とセットなものであるので、同じ年に集中的に充てることもあり得るのではないか。また、それは選挙のためというよりも、翌年が骨格予算であるためということも考えられるのではないか。

資　　料

資料1

町村議会のあり方に関する研究会の概要

平成29年12月26日

総務省自治行政局行政課

町村議会のあり方に関する研究会　概要

研究会の趣旨

議員のなり手不足等により特に町村の議会運営における課題が指摘されていることにかんがみ、小規模な地方公共団体における幅広い人材の確保、町村総会のより弾力的な運用方策の有無その他の議会のあり方に係る事項などについて具体的に検討を行うもの。

開催実績

5回開催（平成29年7月27日（木）、9月12日（火）、10月20日（金）、11月21日（火）、12月19日（火）　）

構成員

（座長）

小田切　徳美　明治大学農学部教授

（座長代理）

山本　隆司　東京大学大学院法学政治学研究科教授

（構成員）

江藤　俊昭　山梨学院大学法学部政治行政学科教授

宍戸　常寿　東京大学大学院法学政治学研究科教授

谷口　尚子　慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科准教授

大屋　雄裕　慶應義塾大学法学部教授

勢一　智子　西南学院大学法学部教授

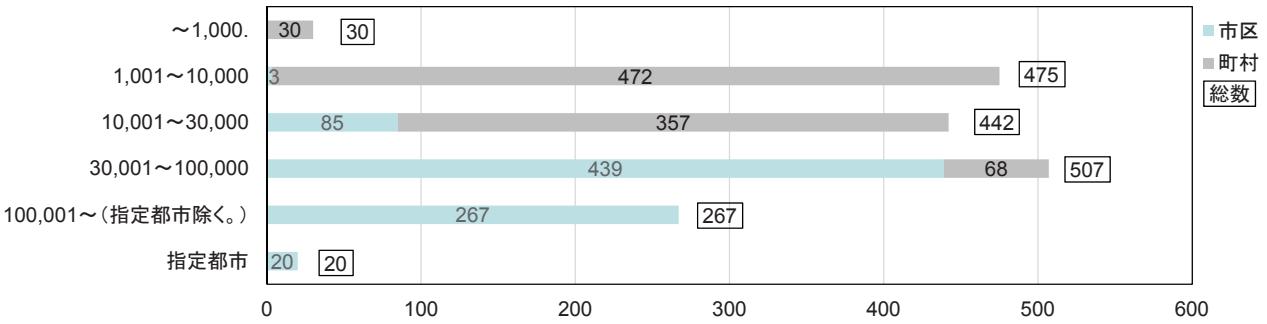
待鳥　聡史　京都大学大学院法学研究科教授

1

Ⅰ．市町村の変容と地方議会

【人口段階別】市区町村議会の現状について

1．人口段階別団体数



2．選挙及び議員の状況について

人口段階	H27統一地方選挙結果			議員定数	女性議員割合（%）	専業議員割合（%）	議員報酬（円）	平均年齢（歳）
	執行団体数	投票率（%）	無投票当選団体数（執行団体数に占める割合（%））					
～1,000人	17	91.39	11 （64.71）	7.07	2.86	9.53	152,510	62.23
1,001人～10,000人	216	79.23	58 （26.85）	10.43	7.56	17.71	194,229	63.59
10,001人～30,000人	140	65.22	24 （17.14）	14.54	10.14	24.20	246,898	62.66
30,001人～100,000人	169	55.15	8 （4.73）	19.64	13.17	33.34	355,851	60.57
100,001人～（指定都市除く。）	145	45.49	0 （0）	30.30	17.39	52.00	512,973	56.99
指定都市	―	―	―	59.30	17.25	61.12	773,650	54.91

3

地方議会の役割・機能

○　地方議会は、憲法第93条第１項の「議事機関」として地方公共団体に設置されている。
○　地方議会は、住民全体を代表する機関であり、住民の直接選挙で選出される議員により構成される。
○　地方議会は、地方公共団体の意思を決定する機能及び執行機関を監視する機能を担うものとして、同じく住民から直接選挙された長（執行機関）と相互にけん制し合うことにより、地方自治の適切な運営を実現することとされている。
○　地方自治法上、地方議会は、都道府県・市区町村の別、又はその団体の規模を問わず、一つの制度として定められている。

団体意思決定機能

・議決権（§96）は地方公共団体の意思又は議会の意思を決定するために議会に与えられた権限であり、議会の中心的な権能である。
・地方議会の議決すべき事項については、地方自治法第96条第１項各号に列挙されているほか、同条第２項において、条例で議決事件を追加することができるとされている。

【例】条例の制定改廃、予算の議決、決算の認定、市町村の廃置分合・境界変更　など

監視機能

・検査権や監査請求権（§98）、調査権（§100）等の活用や議案の審議・議決を通じ、住民の代表機関という立場から、当該地方公共団体の行政全般にわたる監視機能を果たす。

政策形成機能

・議会は、議事機関としての審議・議決、あるいは議案提出を通じ、政策形成機能を担う。
・政策形成機能に資する権能として、議員及び委員会の議案提出権（§112、109）、議案に対する修正の動議（§115の3）等が規定されている。

4

議決事件（地方自治法第96条）について

［議決事件］
第96条　普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。
一　条例を設け又は改廃すること。
二　予算を定めること。
三　決算を認定すること。
四　法律又はこれに基づく政令に規定するものを除くほか、地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴収に関すること。
五　その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること。
六　条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。
七　不動産を信託すること。
八　前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。
九　負担付きの寄附又は贈与を受けること。
十　法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること。
十一　条例で定める重要な公の施設につき条例で定める長期かつ独占的な利用をさせること。
十二　普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決（行政事件訴訟法第三条第二項に規定する処分又は同条第三項に規定する裁決をいう。以下この号、第百五条の二、第百九十二条及び第百九十九条の三第三項において同じ。）に係る同法第十一条第一項（同法第三十八条第一項（同法第四十三条第二項において準用する場合を含む。）又は同法第四十三条第一項において準用する場合を含む。）の規定による普通地方公共団体を被告とする訴訟（以下この号、第百五条の二、第百九十二条及び第百九十九条の三第三項において「普通地方公共団体を被告とする訴訟」という。）に係るものを除く。）、和解（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決に係る普通地方公共団体を被告とする訴訟に係るものを除く。）、あつせん、調停及び仲裁に関すること。
十三　法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること。
十四　普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること。
十五　その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項
２　前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものにあつては、国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。

＜主な沿革＞

	主な改正内容等
昭和22年（地方自治法制定）	・議決事件の規定（条例の改廃、予算の決定、決算の認定、使用料等の賦課徴収、権利の放棄　等）
昭和23年	・議決事件の追加（条例で定める財産の取得又は処分及び営造物の設置又は処分、条例で定める契約の締結等）
昭和31年	・議決事件の整理（条例で定める財産の取得又は処分、契約の締結について、「重要なもの」に整理）
昭和38年	・議決事項の追加（財産の交換・譲渡・貸付け等、公の施設の長期かつ独占的利用） ・議決事件の整理（契約の締結、財産の取得又は処分について、「その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める」ものに改定）
昭和61年	・議決事件の追加（財産の信託） ・政令の財産の取得・処分の基準に信託受益権の売買を追加
平成11年（地方分権一括法）	・議決事件の条例による追加について、法定受託事務をその対象から除外
平成23年	・議決事件の追加（法定受託事務）

5

地方議会議員の被選挙権及び兼職の禁止について

○地方議会議員の被選挙権

被選挙権：当該地方議会議員の選挙権を有する者で年齢満25歳以上のもの（§19）

→ 日本国民たる年齢満18歳以上の者で
引き続き３ヶ月以上市町村の区域内に住所を有するもの（§18）

○兼職の禁止（法§92等）

・議員は、国会議員、他の地方議会議員、地方公共団体の常勤の職員のほか、下表に掲げる職と同時に身分を有することができないこととされている。

・公職選挙法§89等により、公務員である者が議員選挙の立候補者となった場合は、その候補者としての届出日に退職したものとされ、他方、議員が在職中に次の職に就くような場合は、いずれかの職を辞する等の必要がある。

国会議員		法§92①
他の地方公共団体の議員、地方公共団体の常勤の職員、短時間勤務職員		法§92②
普通地方公共団体の長		法§141②
行政委員会関係	教育委員会の委員	地方教育行政の組織及び運営に関する法律§６
	人事（公平）委員会の委員	地方公務員法§９の２⑨
	公安委員会の委員	警察法§42②
	収用委員会の委員及び予備委員	土地収用法§52④
	海区漁業調整委員会委員	漁業法§95
	内水面漁業管理員会の委員	漁業法§132による同法§95の準用
	固定資産評価審査委員	地方税法§425①
固定資産評価員		地方税法§406①
外部監査人		法§252の28③Ⅶ
裁判官		裁判所法§52
港務局の委員会の委員		港湾法§17①

6

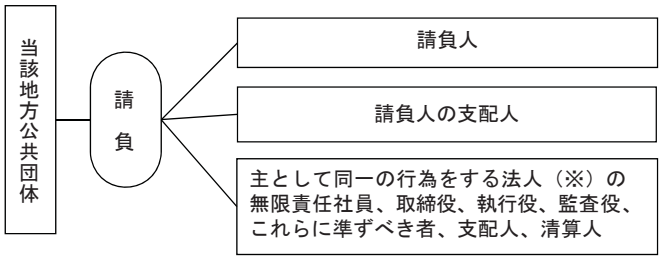
地方議会議員の請負禁止等について

○　請負禁止（法§92の２）

議員は、次に掲げる業に従事することができない。

この兼業禁止に該当するかどうかは、議会で出席議員の３分の２以上の多数により決定し、決定を受けて議員は失職する（法§127①）。

【請負の相手方】　　【禁止される業】



※　当該地方公共団体に対する請負が、当該法人の業務の主要部分を占め、当該請負の重要度が長の職務執行の公正、適正を損なうおそれが類型的に高いと認められる程度に至っている場合の当該法人

※上記の法規制のほか、勤労者は各企業等の就業規則等により兼業が困難な場合がある。

【就業規則イメージ①】

○従業員が所定の労働時間外に兼業を行う場合は、事前に届出を行い、会社から許可を受けなければならない。

【就業規則イメージ②】

○社員は、その職務のほかに、報酬を得て他の業務に従事し、又は営利企業を営もうとするときは、事前に所属長の許可を受けなければならない。

7

議員報酬について

【地方自治法 （昭和22年法律第67号）】

（議員報酬及び費用弁償）
第二百三条　普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬を支給しなければならない。
○2　普通地方公共団体の議会の議員は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。
○3　普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。
○4　議員報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

○逐条地方自治法〔第８次改訂版〕（松本英昭　著）
・「議員報酬」という名称とされても、「報酬」という「一定の役務の対価として与えられる反対給付」であることには変わりがない。
・「給料」とは、労務に対する対価の意味においては報酬と同じであるが、本法においては常勤の職員に対するものを給料と称しているのであって、…（中略）…給料は、生活給の性格を有する。

（参考）人口段階別の議員報酬等の状況

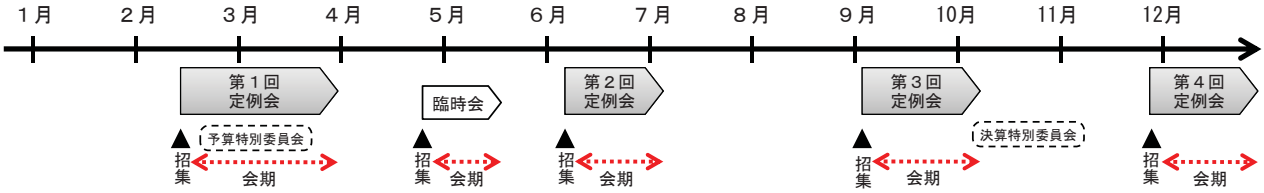
人口段階	議員定数	議員報酬（円）	年間会期日数（日）
～1,000人	7.07	152,510	23.23
1,001人～10,000人	10.43	194,229	32.63
10,001人～30,000人	14.54	246,898	52.23
30,001人～100,000人	19.64	355,851	84.14
100,001人～（指定都市を除く。）	30.30	512,973	95.05
指定都市	59.30	773,650	108.89

出　　所：全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査」・「市議会議員の属性に関する調」・「市議会議員定数に関する調査結果」、全国町村議会議長会「町村議会実態調査結果」、総務省「地方選挙結果調」等を基に作成。
調査時点：市区議会関係　→　議員定数、議員報酬月額については、H27.12.31現在。　年間会期日数については、H27.1.1～H27.12.31実績。
町村議会関係　→　議員定数、議員報酬月額については、H28.7.1現在。　年間会期日数については、H27.1.1～H27.12.31実績。
※　年間会期日数については、通年会期制を導入している団体を除く。
※　議員報酬については、日当制（30,000円）としている福島県矢祭町を除く。

8

議会運営について【Ｈ２４地方自治法改正】

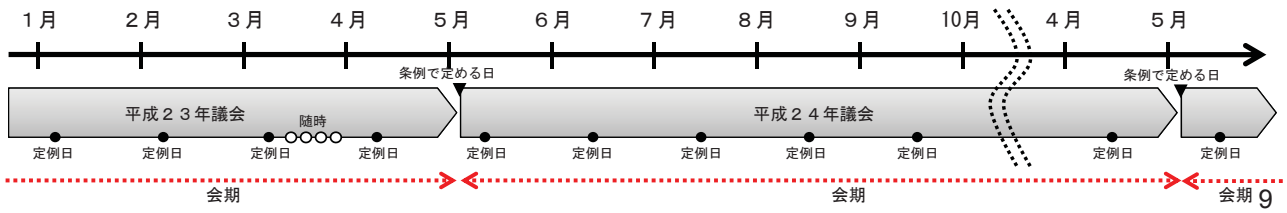
（改正前）
・議会の招集は、長が告示により行う（地方自治法第１０１条）。
・定例会・臨時会の区分があり、定例会の回数は条例で定める（地方自治法第１０２条第１項・第２項）。
・会期は毎会期の初めに議会の議決で定める（地方自治法第１０２条第６項）。
・定例会・臨時会の会期中、集中的に議会を開催する運用を想定。



多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにする観点から、定例会・臨時会を開催することなく、通年の会期を設け、予見可能性のある形で定期的に会議を開く議会運営を行うことを条例で選択できるよう制度化

（新制度（選択制））
・定例会・臨時会の区分はなく、一般選挙後３０日以内に長が議会を招集するほか、招集行為は行わない。
・会期は、原則として、条例で定める日から翌年の当該日の前日までと法定する。
・条例で、定期的に会議を開く日（定例日）を定める（必要に応じ、定例日以外に随時開催も可）。
・長等が出席できない正当な理由を議長に届け出たときは、出席義務を解除する。

【運用イメージ】　毎月第２水曜日、１８時から２０時まで
（予算・決算については、２～３月、１０～１１月に集中審議　→　定例日を集中的に規定するか委員会付託）



9

Ⅱ．町村総会について

町村総会について

〇地方自治法（昭和22年法律第67号）
［議会の設置］
第89条　普通地方公共団体に議会を置く。
［町村総会］
第94条　町村は、条例で、第89条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。
［町村総会に対する準用］
第95条　前条の規定による町村総会に関しては、町村の議会に関する規定を準用する。

［設置例］

〇　わが国においては町村制が施行されていた当時、神奈川県足柄下郡芦之湯村（現同郡箱根町の一部）に町村総会の例があったが、同村は昭和22年4月以降議会を設けた。

〇　地方自治法施行後においては、東京都八丈支庁管内宇津木村にその例があったが、町村合併により八丈町の一部となり、現在は町村総会の例は存しない。

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

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

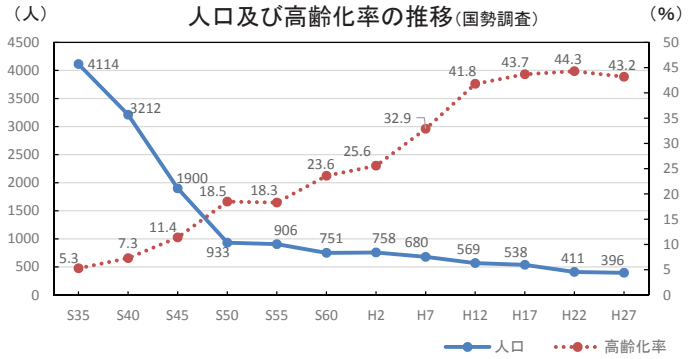
高知県土佐郡大川村の概要

（とさぐん おおかわむら）

○ 概要

・ 所在

人口等の状況（平成27年10月1日現在（国勢調査））
- 人口　396人　　・ 世帯数　210世帯
- 高齢者人口（65歳以上）　171人（高齢化率43．2%）
- 面積　95．27㎢



○ 村議会議員定数の推移
- 平成15年5月～　10人→8人
- 平成19年5月～　8人→6人

（現在に至る）

○ 主な経緯等
- 平成15年に合併特例法に基づく周辺2町（土佐町（とさちょう）・本山町（もとやまちょう））との合併を模索したが、土佐町の反対により、合併構想は頓挫。
- 平成25年、平成26年にも町村総会の設置の検討をした経緯があるが、具体的な進展はなかった。
- 平成31年4月（次の村議選）を見据えて町村総会に関する調査研究を開始したが、平成29年9月、村長が検討中断を表明。

※ 国勢調査、新聞報道、大川村への聞き取り等を基に作成

12

町村総会制度の沿革

＜主な沿革＞

	主な改正内容等
明治21年 町村制制定時	第31条　小町村ニ於テハ郡参事会ノ議決ヲ経町村条例ノ規定ニ依リ町村会ヲ設ケス選挙権ヲ有スル町村公民ノ総会ヲ以テ之ニ充ツルコトヲ得 第51条　第32条ヨリ第49条ニ至ルノ規定ハ之ヲ町村総会ニ適用ス ○ 小町村では、郡参事会の議決を経て、町村条例により選挙権を有する町村公民の総会をもって町村会に代えることができることとされた。 ○ 「小町村」とみなす基準は法文上明らかではないが、郡参事会の判断によるものとされた。
明治44年 町村制全部改正時	第38条　特別ノ事情アル町村ニ於テハ郡長ハ府県知事ノ許可ヲ得テ其ノ町村ヲシテ町村会ヲ設ケス選挙権ヲ有スル町村公民ノ総会ヲ以テ之ニ充テシムルコトヲ得 町村総会ニ関シテハ町村会ニ関スル規定ヲ準用ス ○ 郡長が府県知事の許可を得て町村総会を設けることとされた。 ○ 町村会を設けることがその町村の事情に適合しない場合があることを考慮し、本規定の適用の範囲を広くするため、「小町村」が「特別ノ事情アル町村」に改められた。
昭和21年 町村制改正時 (第1次地方制度改革)	第38条　特別ノ事情アル町村ニ於テハ町村条例ヲ以テ町村会を置カズ選挙権ヲ有スル者ノ総会ヲ設クルコトヲ得 2　町村総会ニ関シテハ町村会ニ関スル規定ヲ準用ス ○ 町村が、自ら条例で町村総会を設置できることとなった。 ○ 公民制度の廃止に伴い、町村総会の構成員が「町村公民」から「選挙権を有する者」に改められた。
昭和22年 地方自治法制定 （現行規定）	第94条　町村は、条例で、第89条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。 第95条　前条の規定による町村総会に関しては、町村の議会に関する規定を準用する。 ○ GHQ総司令部より、町村は、特別の事情の有無にかかわらず、町村総会を設けうるものとするよう修正要求があったが、内務省は、このような特殊な制度を一般化することは適当でないとして受け入れなかった。しかし、衆議院において、特別の事情の有無にかかわらず町村総会を設けることができることとされ、現行規定のとおり修正された。

＜公民制度の主な資格要件の変遷・概要＞

明治21年　町村制制定時
- ・満25歳以上の男子であること
- ・1戸を構えていること
- ・住民となって2年を経過していること
- ・2年間継続してその町村内で地租を納め、もしくは直接国税年額2円以上を納めていること　など

明治44年改正
- ・「1戸を構えていること」から「独立の生計を営んでいること」に改正

大正10年改正
- ・納税要件について「2年間継続して町村の直接税を納めていること」に改正（国税要件は撤廃）

大正15年改正
- ・財産資格・納税資格が撤廃され、「一定の住居を有すること」が追加

昭和21年改正
- ・**公民制度全廃**
- ※ 満20歳以上の男子と女子に対してひとしく参政権を付与（居住要件も2年から6箇月に短縮）

（出典）「逐条研究　地方自治法Ⅰ」（佐藤竺、2002）、「逐条研究　地方自治法Ⅱ」（佐藤英善、2005）をもとに作成

13

米国（ニューイングランド地方）におけるタウンミーティングの概要①

1　タウンミーティングとは

〔※　タウンごとに運用は異なり、下記はマサチューセッツ州のタウンにおける運用を中心とした一般的概要である。〕

(1)タウンミーティングとは

○　ほとんどのタウンがタウンミーティングを置いている（一部はタウン議会を置いている。）。

○　大きく3つの権限：①公選職の選出・給与の決定、②予算の議決、③条例（by-law）の議決

(2)タウンミーティングの種類

①オープンタウンミーティング	全ての有権者が全ての案件の議決権を持つ。
②代表制タウンミーティング	全ての有権者がタウンミーティングに参加・発言できるものの議決権はなく、各地区を代表する公選されたタウンミーティングメンバー（数十名から数百名に及ぶ場合もある）のみに議決権が与えられている。
③予算タウンミーティング	原則として「理事会」（下記参照）から提出される予算に限り総会で審議・議決することが認められており、その他の案件は理事会が執行する。議会と併設されることもある。

(3)タウンミーティングに関わる主な役職

○議長（moderator）

・　議長はタウンミーティングを司り、表決の結果を決定・宣言する。

・　議長はタウン選挙により選出される（任期は1年又は3年）。

○理事（selectman or selectwoman）

・　理事はタウンの執行役員であり、有権者は通常3人から5人の理事を理事会メンバーとして選出する。理事には、公告によるタウンミーティングの招集権限が与えられている。

・　理事会は、タウンミーティングで決定された内容を実行するための各機関との管理・調整、タウンミーティングの議題や予算案の調整を担う。

○書記（town clerk）

・　タウンミーティングにおいて、書記は全ての投票を記録し、議事録を作成する。書記は公選又は任命により選出される。

・　全ての理事が辞任した場合は、書記はタウンミーティングを召集する権限を有する。

(4)会議の種類など

年次タウンミーティング	原則、2～5月に開催される。
スペシャルタウンミーティング	理事の招集又は有権者の要求（一定数の署名提出）により、年次タウンミーティングに追加して開催される。

※委員会：タウンミーティングには、常任委員会（公共事業、都市計画などを所管）や特別委員会が設けられる。

出典（p17まで）　：　自治体国際化協会「タウンミーティング－住民自治の原型」（クレアレポートNo.174）（1998）
マサチューセッツ州「Citizen's Guide to town Meetings（市民のためのタウンミーティングガイド）」（2008）などをもとに作成

14

米国（ニューイングランド地方）におけるタウンミーティングの概要②

2　タウンミーティングの運営方法

(1)公告

○　公告にはミーティングの日時、場所、議案が掲載され、公告において列挙されない限り、タウンミーティングにおける議案は効力を持たない。なお、一定数の有権者の請願による議案の追加も可能。

○　公告の時期　　年次タウンミーティング：少なくとも開催日の7日前まで　　スペシャルタウンミーティング：少なくとも開催日の14日前まで

○　公告の方法　　公共の場への掲示、地方新聞への掲載、HPへの掲載のほか、各世帯へも郵送される。

(2)定足数

○　タウンミーティングを開催するための定足数はそれぞれのタウンの条例で定めており、定足数の定めのないタウンもある。

○　代表制タウンミーティングにおいては、タウンミーティングメンバーの過半数により開催される。

(3)議事次第・進行

○　通常公告した案件を順に検討する。ただし、議長あるいはタウンミーティング自体の決定により順序を変えることも可能。出席者が多数集まっているうちに重要事項（予算、課税、条例など）を先に議論するなどしている。

○　議長が質疑の順序を決定し、採決を行うことを宣言する。全ての質疑、発言及び動議は、議長を通して行われる。一回の発言時間の制限や、発言回数の制限などのルールがある場合もある。

(4)発言

○　全ての有権者が発言できる（代表制タウンミーティングにおいては、タウンミーティングメンバーでなくとも発言権を持つ。）。

(5)表決

○　表決の方法：発声、挙手、点呼、起立、秘密投票

○　議長がどちらが多数か決する。特定の議案（理事による土地収用など）については、2/3以上の表決を要し、通常発声以外の方法による表決が行われる。

※　タウンによっては、投票と審議を分離（別の期日に実施）している例や、タウンミーティング当日にタウンの外に滞在することや外出不可能なことが予め確定している者に対して不在者投票を認めている例もある。

(6)再議

○　タウンミーティング後、一定期間内に一定数の署名をもって、理事に対し再議請求が可能。その後有権者による投票に付されることとなる。

15

米国（ニューイングランド地方）におけるタウンミーティングの概要③

（参考）ニューイングランド6州の平均参加率（1996年）

（単位：%）

人口規模（人）	マサチューセッツ	コネチカット	ロードアイランド	ヴァーモント	ニューハンプシャー	メイン
～ 499	44.50	―	―	35.00	38.00	36.20
500 ～ 999	20.67	5.00	―	25.00	33.36	20.30
1,000 ～ 1,999	16.58	12.33	―	18.00	18.15	12.52
2,000 ～ 4,999	12.57	13.00	10.00	21.00	18.40	6.60
5,000 ～ 7,499	7.31	6.10	6.50	9.00	17.60	―
7,500 ～ 9,999	9.60	12.30	7.00	―	12.50	9.30
10,000 ～ 14,999	6.54	4.33	2.70	―	8.00	―
15,000 ～ 19,999	9.60	0.64	4.60	―	14.00	13.00
20,000 ～ 24,999	6.80	1.09	2.00	―	―	―
25,000 ～	3.00	0.90	6.00	―	―	―
平均	13.72	6.19	5.54	21.60	20.00	16.32

※枠囲みは各州の最高の参加率を示す。
※上記は議場にて採決を行うものの参加率であり、投票用紙による参加率（投票率）は含まれていない。

16

スイスの住民総会（Landsgemeinde）について

○スイスでは**約8割の自治体（ゲマインデ）で住民総会が実施**されている。

【スイスの自治体の状況】　※「Regional portraits 2017 : key data of all communes」（Federal Statistical Office）から作成

自治体数：　2,289、　平均人口：　3,638人（※中央値：1,425人）、　平均面積：　17,47㎢

（※　以下、細部は自治体によって異なる）

- 議案：条例、予算決算、公債発行、税の決定、会計監査、役職者の人事など
  （議案などが書かれ、写真や地図が記載された「住民総会案内」が有権者に配布される）
- 手続：少なくとも30日以上前に公告し、議案を明示
- 種類：定例会と臨時会
  （1/10以上の有権者によって開催を求めることもできる。）
- 表決：挙手、起立、秘密投票
- 参加資格：３箇月以上自治体内に居住したすべての選挙権を有する者
  （少額の罰金を伴う参加義務を課す州もある。）
- 議事進行：自治体の首長
  （すべての参加者を平等に扱うこととされ、発言時間や回数などに取り決めがある。）
- 会場：体育館、教会、公民館、役所の大会議室
- 開始時間：住民が参加しやすいよう、平日夜や土曜午後が多い。
- 異議申し立て：法律に従って異議申し立て手続きが可能
- 参加率等：住民集会の参加率は、１０%に届かない場合もあり、住民総会も形式的な色彩が濃い。
  低参加率対策として、住民投票が活用されることもある。
  （総会では審議だけを行い別途住民投票を行う、一定の事柄については総会に代えて投票のみで決する、あるいは出席率が半数以下であったときなどに、出席者の要求によって後日投票を行うなど）

出典：地方行財政検討会議第一分科会第３回（H22.6.18）資料、「スイス史研究の新地平　都市・農村・国家」（踊共二・岩井隆夫　編、2011）
「スイスにおける新連邦憲法の制定と地方自治の概要」（沼田良、2003）
「GUIDE POUR LA PRÉPARATION ET LA TENUE D'ASSEMBLÉES COMMUNALES」（ベルン州住民総会ガイド）　などをもとに作成

17

資料２

統一地方選を用いた自然実験

2017年12月26日
@21世紀地方自治制度研究会

福元健太郎
@学習院大学

1

共同研究者

- 堀内勇作氏（ダートマス大学教授）
- 植木太氏（元学習院大学院生）
- 田中翔一郎氏（元学習院大学学部生）
- 詳しくは末尾参考文献

2

投票率向上のための統一選

- 「住民の地方選挙に対する関心が高まり、自治意識の向上が図られる」
- ＝投票率が上がる（と思われている）
  - 選挙制度研究会編『統一地方選挙の手引　平成23年』（ぎょうせい、2011年）、1頁

3

統一選だと投票率は上がるか？

- 高部正男・総務省自治行政局選挙部長
  - 参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会
  - 平成14年12月4日
- 「統一選挙の知事選挙の投票率の平均は65.16%」
- 「個別に行われた直近の知事選挙の平均投票率は49.79%」
- 「差が15%」

4

本当か？

- 「この15%が丸々、統一による効果と言えるかどうかについてはいろいろ御議論があろう」
- 「投票率はいろんな要因がかみ合って影響してくる」
- 「同じ条件の下に別々にやってみる、一緒にやってみるというような実験ができるものでもございませんので」

5

自然実験

- 都道府県選挙はともかく
- 市町村選挙が統一地方選か否かは、無作為割当と見なせる
- この想定が満たされれば、
  - 「統一選投票率」－「非統一選投票率」＝「統一選の投票率への効果」
- と考えられる
  - 正確には不偏推定と言える
- 証拠に基づく政策立案(EBPM)

6

Two treatments

- Executive treatment (ET)
  - 1 if a mayoral election was held on April 27, 2003, and 0 otherwise
  - 2003 SLEs: 21% treated, 79% control
- Legislative treatment (LT)
  - 1 if a municipal assembly election was held on April 27, 2003, and 0 otherwise
  - 2003 SLEs: 53% treated, 47% control

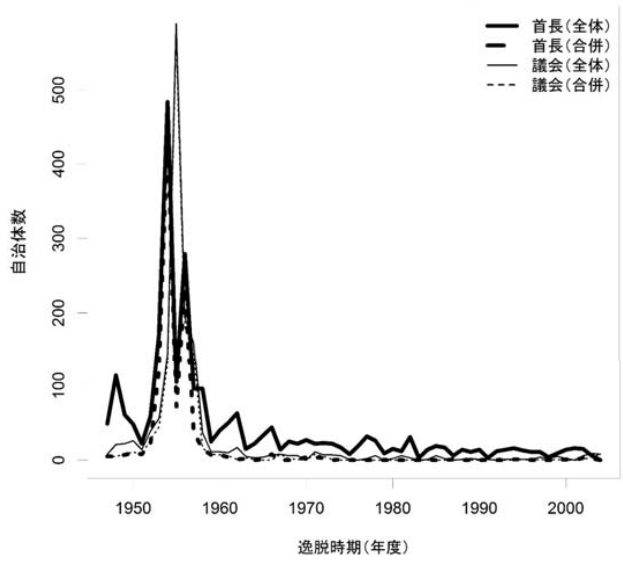
7

Japanese local elections

- Simultaneous local elections (SLEs)
  - Since 1947, in principle, in every fourth April
  - “Dropped out” due to events in the distant past or non-political reasons, such as …
    - Municipal mergers in the 1950s
    - Death of mayor
- Natural experiment
  - We may regard these treatments as as-if randomly assigned ones

8

図1 逸脱時期(首長・議会)



9

(暫定)分析結果

- 「統一選投票率」−「非統一選投票率」=「統一選の投票率への効果」

	係数	標準誤差	
首長	1.478	1.096	
議会	−6.214	0.574	**

10

(暫定)分析結果

- 「首長・議会同時選の投票率」−「単独選の投票率」=「同時選の投票率への効果」

	係数	標準誤差	
首長	3.999	1.085	**
議会	−0.139	0.718	

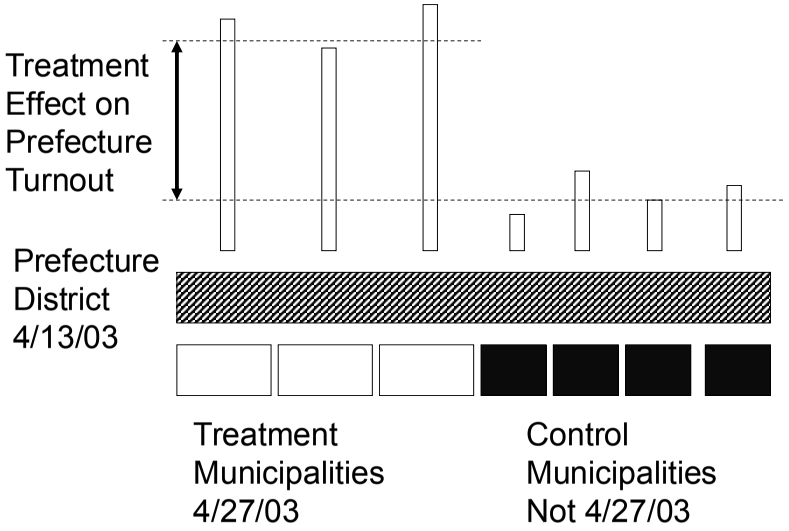
11

Mobilization, Usual: Turnout by Concurrent Election

- Outcome variable
  - Voter turnout in prefectural assembly elections held on April 13, 2003 (i.e., two weeks *before* municipal elections)
- The effect of concurrent elections
  - Mobilization for their fellow candidates
  - *De facto* mobilization for their own votes

12

Natural Experiment



13

Mobilization Unusual: Voting from Nonresidential Addresses

- *APSR*
- Outcome variable
  - # of residential registration (the log ratio to the same month in the previous year)
- Unusual mobilization
  - Mobilization of friends and relatives living outside the boundary of an electoral district.
  - Rumors, arrests, judicial decisions, … but never empirically investigated

14

Distribution, Usual: Political Budget Cycle

- Outcome variable (Difference in Difference, DID)
  - Itemized fiscal expenditure (the ratio to the the previous year)
  - We focus on 4 pork barrel items
- Political Budget Cycle
  - Surge in the pre- (not post-) election year (2002)
  - Carrots, not rewards

15

Distribution, Unusual: Ticket Fixing

- Outcome
  - # of license punishment (log of the ratio to the previous year = DID)
- A classic illegal case work
  - A city assembly chair of Nagoya City was arrested because he asked Aichi Prefecture Police Headquarter to fix tickets of his supporters in March, 1999.
  - Rumors, arrests, judicial decisions, … but never empirically investigated

16

統一選以外の自然実験

- 候補者名認知
  - 参院比例区候補は、地方区に同姓候補者がいる都道府県の方が得票率が高い
- 半数改選
  - 改選を控えた参院議員の方が、国会出席率は低いが、発言量は多い
- 候補者氏名等掲載順位が高いほど得票率が高い

17

本当の実験の提案

- かつて明推協に提案
- 選挙啓発ポスターは投票率を上げるか？
- 男のポスターか、女のポスターか、いずれか1種類を各市町村に無作為に割り当てる
- 男女別投票率を比較する

18

参考文献

- 福元健太郎「自然実験を用いた選挙研究」『オペレーションズ・リサーチ』Vol.62 No.10、671-676頁
- 福元健太郎・植木太「市町村選挙が統一地方選挙から逸脱した時期と理由（1）～（3・完）」『月刊選挙』2015年9月号、8-15頁、10月号、9-14頁、11月号、17-24頁
- 「自然実験」薩摩順吉・大石進一・杉原正顕編『応用数理ハンドブック』（朝倉書店、2013年）、220-21頁

19

参考文献

- Fukumoto, Kentaro, and Yusaku Horiuchi. 2011. "Making Outsiders' Votes Count: Detecting Electoral Fraud through a Natural Experiment." *American Political Science Review* 105 (3): 586-603.（堀内 勇作「選挙前の不正な住民票移動の真相に迫る:『自然実験』によるデータ分析で統計的に解明」『日経ビジネス』オンライン版2011年12月19日）

20

参考文献

- Fukumoto, Kentaro, and Yusaku Horiuchi. 2016. "Identifying the Effect of Mobilization on Voter Turnout through a Natural Experiment." *Electoral Studies* 44: 192-202.
- Fukumoto, Kentaro. 2013. "Political Ticket-Fixing," Paper prepared for the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL, USA, April 11-14, 2013.

21

参考文献

- Fukumoto, Kentaro, Yusaku Horiuchi, and Shoichiro Tanaka. 2017. "Treated Politicians, Treated Voters: A Natural Experiment to Estimate Electoral Effects on Fiscal Expenditure." Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, CA, USA, August 31 - September 3, 2017.

22

第４回

・憲法改正のうごきと「地方自治」

・特区と規制緩和

２１世紀地方自治制度についての調査研究会（平成２９年度）
（第４回）議事要旨

１　日　時　　平成３０年１月１９日（金）１７：００～

２　場　所　　（一財）自治総合センター　大会議室

３　出席者　　大西　楠・テア　専修大学 法学部 准教授
興津　征雄　　神戸大学大学院 法学研究科 教授
片桐　直人　　大阪大学大学院 高等司法研究科 准教授
瀬田　史彦　　東京大学大学院 工学系研究科 准教授
寺田　麻佑　　国際基督教大学 教養学部 准教授
原田　大樹　　京都大学 法学系（大学院法学研究科）　教授
福元　健太郎　　学習院大学 法学部 教授

４　議　題　　・憲法改正のうごきと「地方自治」
・特区と規制緩和

５　概　要

憲法改正のうごきと「地方自治」

（片桐構成員から資料に基づき説明）

○　広域的な地方公共団体については、おそらく法律で定めることになると思うが、それはつまり、現在合区の地域が合区でなくなるかどうかは改正草案が実現するだけでは分からないのではないか。

○　アメリカでは、住民の総意がなければ、市町村は設立されず、そのため、unincorporated area という地域があるのだが、日本においては、現行憲法上で市町村がない状態は想定できるものなのか。

○　深く考えたことはないが、現行憲法上は、地方公共団体が全くない地域というのは想定されないのではないか。地方自治が保障されているということは、全ての領域において何らかの地方公共団体がないといけないと考えられるのではないか。

○　個人を出発点として考えると、地方公共団体をつくらない自由や属さない自由を認める必要があるかと思うが、現行憲法も改正草案もそうなっていないということは、団体

を形成するという国民の意思決定が先にあり、そこにどのように住民を巻き込んでいくかという話になり、やはり団体を出発点として考えざるを得ないということか。

○　分節民主主義と自律が承認された諸主体のネットワーク化と資料１－１では表現しているが、従来の憲法学説、特に単一国家の地方自治という発想から考えると、後者のような発想が素直だろう。しかし、現在までの地方分権は一般に前者の文脈で捉えられてきたようにも思う。

○　合区解消のために、改正草案の第４７条において「広域的な地方公共団体」という概念を出しているということは、「基礎的な地方公共団体」との対比で二層性を憲法に書き込むことにつながると思われる。しかし、広域的、基礎的というのは相対的な話であり、うまく現在の都道府県と市町村という二層性を保障することになるのか。

○　二層性については、改正草案の第９２条において自覚的に固定する形で書かれている。都道府県を残すかどうかをはっきりしていないという点は、知事会において、道州制を許容するような意見があったのではないかと推察している。

○　また、国会の会期制や、首相の解散権については、現行憲法で弊害が生じており、その弊害を解消するために改正が必要だということは分かりやすいが、地方自治の部分についても、同様に何か解消しなければならない弊害が生じて、改正が必要という理論になっているのか。

○　地方自治の部分に固有の課題があるかどうかにはそもそも疑問がある。地方自治法等の中で解消していくことも可能なのではないか。

○　分節民主主義について、ドイツにおいては、地方から州、州から連邦という形で途切れることのない民主的正当性の鎖といえるような関係がある。また、連邦制であるため、地方は行政単位であっても、州という大きな単位もあるので、それ自体で正当化されるべき州民やゲマインデ民がいるという発想があると思うが、日本においては、そうではなく、地方という行政単位の民主的正当性を基本に考えているのではないか。もし、分節民主主義的に地方と国を一つの鎖で結びたいと考えるのであれば、それは新たな政治的決断と捉えることができ、憲法改正が必要と考えられるのではないか。

○　国家形態の選択の問題として捉えるとそのとおりであると考えられる。結論はほとんど一緒なのだが、個人的には、現状で、政治的に何か不足する部分があるときに、それを補いうる可能性として条文を変えていくべきではないかという発想に立っている。

○　資料１－１の「世界に埋め込まれた地方」という表現について、例えば、ニューヨー

クや東京などの大都市が世界の中にネットワークを作り出し、グローバル化の大きなアクターとなっているという話もあるが、日本ではあまりそういう議論を見かけない。法律学的な論点として出てくる事例は何かあるのか。

○　どちらかというと大都市よりももっと小規模な自治体に関心を持っており、地方のいたるところに外国人がいる事実に着目している。例えば、イスラム教徒の墓地をどうするのかという問題がある。地方分権一括法により墓地の権限がほとんど市町村に下りているのだが、墓地をどうするか考えるためには、一体何と結びついてイスラム教徒の方がその土地にいるのかを考える必要があり、こういったことは今後問題になるだろうと考えている。

○　ワーキングチームの作成した草案について憲法学者はどのように評価するのか。例えば、合区であれば、合区自体がよいのかどうかということに対して、憲法学者はどのように評価するのか、それともそこは憲法学者の範囲ではないといえるのか。

○　憲法解釈という作業をどう捉えるかによるのではないか。ある国家形態の選択の結果として憲法が生まれ、それが国民にとっての一番良い形態であるということを考えた上で、その微修正として改正を捉えるという考え方に立つのであれば、もともとの決定との比較で草案について判断することになるのではないか。個人的にはきちんと作動しうるかという観点が重要だと考えている。

○　憲法改正をするにあたって、専門家が実際に検討する場にいないのではないかという話があったが、憲法改正の実務に憲法学者がもっと入っていくべきということか。

○　必ずしもそうではなく、憲法学者が「専門的執務知識」を持っているとは思えないので、そうすると日本には人材がいない可能性があるのではないか。非常に大きな政治課題であるという認識を持っている。

○　地方が非常に政治的になってきているという点について、それは地方分権改革の流れの中でより政治化が進んだという考えなのか。

○　昔から地方は能動的に国政に働きかけをしている。例えば都市政策であれば、自分たちの町のまちづくりのことであるし、その意味では行政の在り方を自分たちで決めるというレベルでの政治であっただろう。しかし、現在では、規模を拡大し、国政とクロスする領域が増えてきていると感じるし、それは時代の要請だろうと考えている。地方がシュリンクする中で、財政上の要求が強まっているというところもあると思われる。

特区と規制緩和

（寺田構成員から資料に基づき説明）

○　レギュラトリー・サンドボックスは、すでに実践されているのではないかという印象を持っている。例えば未承認薬の早期承認プロセスもその一つともいえるのではないか。十分公益的な理由があると判断される場合に、従来と同じ水準の規制をかけるのではなく、規制をある程度緩め、その代わりにリスク管理をするという手法自体はレギュラトリー・サンドボックスといえるのではないか。

○　リスクについて、予防原則的な観点に立つと、リスクがあるならやめておこうという話になるが、従来水準のリスク管理では、公益の実現が遅れてしまうことに困る当事者がいることも事実ではないか。たとえば、未承認薬であれば、その早期承認に期待をかける患者がいるということをどう考えるか。確かに地域サイズで実施する場合に、どのように合意をとるのかという論点はあるが、他方で合意をとり、かつ、リスクが顕在化したときに止める権限を留保しておけば、合意のもとで規制を緩和してもよいのではないか。

○　リスク管理のあり方としては、分野によっては難しい部分もあるのではないか。非常に問題のある権利侵害につながりうる分野においては、合意をとって実際にやってみた際に、途中でリスクが顕在化した場合、止めるとなっても、結局問題があったまま終わってしまう可能性もあり、合意のとり方について、ある程度の分類が必要ではないか。

○　規制の「サンドボックス」の５原則にある一元的な体制については、スピード感を持って推進していけるという点はあるかもしれないが、リスク管理の観点からすると、組織の体制はどんどん変わっていく可能性があり、その後もどこまでリスクをウォッチし続けることができるのかという点で、これまでの特区制度と比べ、インパクトが強い印象がある。

○　実証実験を行う場合には、何省庁も関係をすることが考えられ、それぞれの省庁で管轄している規制がある中で、本当に足並みを合わせて一元的な体制を構築することが果たしてできるのか。

○　そもそも規制を緩和した方が、絶対的に効果があるのであれば、一律緩和すべきであり、なぜサンドボックスを導入するのかというと、スタートアップ企業等が持つ技術がどのような特性を持っているか分からないからではないか。そうだとすると、仕切られたサンドボックスの中で、まず実験し、安全そうであれば規制を外すというアプローチ

になるはずだが、日本の場合は、産業政策のあり方との関係で議論がされがちなため、リスクに関する視点が足りないのではないか。

○　中国などでインターネットによる配車サービスが普及しているのを見ると、日本はどちらかというと安全性に重きを置いており、最近、技術革新が非常に速い中で、実験もできず、遅れをとっているのではないかという認識をしている。例えばアジア諸国の競争の中で安全性を担保しながらも、少しずつリスク承知で新技術を導入するために何か手を打たないといけないとなったときに、特区制度はやはり必要なのか。

○　実証実験的に取り組んでいかざるを得ないという点は確かにあるが、そもそも特区については、地域を区切る必要はなく、できる限り当初から全国展開をしていくべきではないかという思いを持っている。

○　地域主導から国主導に特区制度が移っていったということだったが、個人的な認識としては、特区制度は基本的に国の制度であり、地方がイニシアチブを持つのは、権限移譲されてそれぞれの地域が決定するという姿が本来のボトムアップではないかと考えるが、以前は地域主導だったというのはどのような解釈なのか。

○　構造改革特区では、できる限り地方公共団体側から提案を出して、それぞれの地方公共団体で色々なことに取り組むよう意識改革をしたいという意図があり、法律の条文からもその意図を読むことができた。しかし、地方公共団体にはあまり意識されず、特区制度は国主導の制度と認識されていたのではないかと思われる。

○　一方で、国家戦略特別区域法に関しては、国主導が全面的に打ち出されている。構造改革特区から１０年を経て、国際競争力の低下などが懸念される中で、国が主導的役割を担うという意識になったのではないか。

○　地方公共団体内の一部地域について特区の申請を行うとなった場合に、それは長が申請をするだけでよいのか。それとも、地域住民の合意をとる必要があるのか、あるいは法的な位置づけがあるわけではなく、事実上、合意はとった方がよいという話なのか。

○　国家戦略特区の指定を受け、実際にその地域で政策実現をしていくのであれば、たとえ限定的な場所しか使わないとしても、当該地域の住民はもちろんのこと、当該地域外の住民でも利用可能性がある以上、合意は必要ではないかという問題意識を持っている。しかし、現実的には難しい話であり、実際のところは、その地方公共団体の意識の高い首長または職員が、地域活性化などの目的のために活用しており、地域からのボトムアップという意識は持っていないかもしれない。

○　外国人の単純労働についても、国家戦略特区により、神奈川や大阪で規制緩和されているが、結果的にうまくいった場合に、関連法が改正されるのかどうか疑問を持っていたが、リスク管理の議論を聞いた限りでは、なかなか進まない政治的な議論を国政レベルで進ませるきっかけとして利用している部分もあるのではないか。

資　　料

資料１－１

第４回２１世紀地方自治制度についての調査研究会
平成 30 年 1 月 19 日＠自治総合センター

憲法改正のうごきと「地方自治」

片桐直人
大阪大学

１．　はじめに

＊　報告者と「地方自治」との関係

自治体の各種審議会・審査会委員

全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会 憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ

Yahoo!　憲法企画第 4 回における泉・明石市長との議論

→　後 2 者は憲法改正がらみであり、前者は法令条例等の解釈適用が中心。憲法 8 章の解釈論自体やその背景となる比較憲法研究はあまり専門的な知見を持たない。

＊　報告者の憲法改正へのスタンス

いわゆる「平成デモクラシー立脚」ないし「憲法政治の 3 原則」派（日経電子版 2016 年 11 月 22 日〔清水真人〕）

⇒①旧来の護憲派・改憲派でもなく、必要があれば改憲も含めた制度改革を排除しない。

⇔戦後の様々な制度改革（eg. 小選挙区制の導入、行革、財政改革、司法制度改革、地方分権など）は、「実質的意味の憲法」の変更であったとの理解。

②「実質的意味の憲法」は、国家の基本法を構成する実定法のみならず、広く慣習や慣行まで含めた諸アクターが直面している「ゲームのルール」（青木昌彦）の構造的に重要な部分として（一応）広く理解。

→　憲法改正が意識される場面における憲法学の課題（のひとつ）は、このような「ゲームのルール」構造の的確な認識を踏まえたうえで、その構造的に重要な部分を形式的最高法規性を有する憲法典との関係で明らかにしつつ分析し、場合によっては、形式的最高法規性を有する憲法典の機能をも利用しながら、制度変更の提案をすること（だと考えている）。⇔そのひとつの素材としての「通貨・財政憲法」の分析。

２．　全国知事会と憲法改正のうごき

＊　地方自治抜本見直し・憲法改正動向への全国知事会の対応

都度の要望のほかに、研究会や調査会を立ち上げて、一定の見解を提示。

①自治制度調査会（現在、第 12 次？）

自治制度に関する基本問題を長期的に研究

「グランドデザイン」（平成 16 年）、「グランドデザインⅡ」（平成 18 年）

②憲法問題特別委員会（平成 17 年）

「憲法問題に関する報告書」（平成 18 年）

③総合戦略･政権評価特別委員会 憲法と地方自治研究会（平成２７年）

→　「憲法と地方自治研究会報告書」（平成２８年）

→　総合戦略・政権評価特別委員会 憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ「同報告書」（平成２９年）

＊　平成 29 年報告書の特徴

環境的な側面と内容的な側面

・「住民主権」に基礎づけられた住民自治の強調

・固有権的発想に近い、公共団体の防御権（自主立法・課税権、財源保障）の強化への志向

・立法権も含めた地方自治の手続的保障への志向（後述）

＊　反応：残念なことに……

たとえば：「そんな中での改憲案提示である。改憲を急ぐべきでないと考える人たちにとっては、知事会が首相を後押ししている、あるいは改憲の動きに便乗しようとしていると見えておかしくない。地方自治の豊かな展開を妨げているのは憲法なのか。そうではあるまい。政治家と官僚が分権を骨抜きにしてきた経緯がある。知事会が今やるべきは、国に要求して分権改革を再始動させることだ。」（信濃毎日新聞・2018 年 1 月 8 日）

このほかにも、護憲派からの批判や地方自治のプロからも批判がある。

⇔（本心は分からないが）憲法改正の「論議」ムードを高めている、かつ、何よりも「合区解消」への応援団として重宝する人たちも当然存在する。

３．　何が問題なのか：憲法改正を動かすもの

＊　さまざまなアクターや他の制度と複雑に絡み合う制度改革においては、アイデアを受け容れた主導アクターが「専門的執務知識」を駆使して新たな均衡を創出し、政治的な支持調達に成功したときに初めて制度が変化する（木寺元『地方分権改革の政治学』（有斐閣、2012 年））

＊　とすれば、政治的支持を得られるかもさることながら、問題は、

（ア）制度変化を帰結するだけのインパクトを持ったアイデアがあるのか

（イ）そのアイデアを受け容れ、それによって現状を批判的に評価するとともに、改革を構想する「主導アクター」が存在するのか

（ウ）それを支える「専門的執務知識」の入手可能性

ではないか

⇒　この観点からは、分権改革と異なって、いずれの面でも迫力不足。

＊　憲法改正を否定しない憲法学者としては、まず（ウ）が気になるところ。

←　憲法を所管する官庁はなく、さらにいえば、憲法改正を行った経験もない。

⇔通常の法令改正以上に、「専門的執務知識」に支えられにくいという構造的な問題がある。

＊　（イ）についても、主導アクターと目される人たちが、真に制度を動かせるようなアイデアに反応する感受性を持っているとは限らない。
＊　（ア）については、４で少し深めたい。
＊ いずれにせよ、憲法学者は、（ア）～（ウ）のどこに居場所があるのか（もちろん、「およびでない」ことは十分にありうる）が今回、最も悩んだ点。

４．　憲法改正を呼び起こすほどの新しいアイデア？：憲法学者が考えていること？

＊　「団体自治と住民自治」（eg. 註解日本国憲法）vs「住民自治と団体自治」
→「地方自治は、住民の参画を基本とし、住民に身近な行政を自主的、自律的かつ総合的に実施することを旨として行う」自民党改憲草案（平成 24 年）92 条 1 項
→始原的な行政権を想定しないのであれば、法律による行政領域の設定と、そのような行政領域の地方公共団体への委譲及びそのように委譲された行政権の民主的正当化というのが、もともと大方受け入れられていた「地方自治」の姿ではある。
→しかし、今でもその想定でよいのか。
政府の役割増大、世界に埋め込まれた地方、環境問題 etc
⇒地方自治の「政治」化の文脈とその中での「分権」の持つインパクト（cf. 大津浩）
＊　二つの構想可能性→分節民主主義 or 自律が承認された諸主体のネットワーク化
→いずれの文脈で捉えるとしても、分節分権による権力の抑制・均衡というメリットもさることながら、それがもたらす分断と統治の停滞にも留意する必要がある。
ア　統合のシステムをどのように構想するか。
イ　国政への地方政治の過剰表出をどのように調整するか（vice versa）
ウ　国政における地方政治の過少表出をどのように調整するか（vice versa）
エ　とりわけ広域団体の位置づけ、機能をどのように評価するか
オ　このような統治システム全体を裏付けるものとしての「財政」、とりわけ課税自主権のあり方　など。
＊WT 草案の評価：分節民主主義的発想に立ちつつ、ア・エの点では踏み込み不足？

資料１－２

資料２－４

憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ報告書

平成２９年１１月
全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会
憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ

目　　次

Ⅰ　はじめに ---------- １

Ⅱ　地方自治規定の充実による目指すべき地方（国家）像 ---------- ２

Ⅲ　憲法改正草案 ---------- ５
　１　逐条解説 ---------- ６
　２　新旧対照表 ---------- ２０

Ⅳ　参考資料 ---------- ２５
　１　合区の解消及び憲法における地方自治規定の充実
　　に向けた全国知事会の取組み ---------- ２６
　２　国民主権に基づく真の地方自治の確立に関する決議【全国知事会】 ---------- ２８
　３　参議院選挙における合区の解消に関する決議【地方六団体】 ---------- ２９
　４　「憲法と地方自治研究会」報告書概要 ---------- ３６
　５　「憲法と地方自治研究会」改正草案に係るアンケートの集計結果 ---------- ３９
　６　ＷＴにおける主な意見 ---------- ４６
　７　「憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ」
　　改正草案等に係るアンケートの集計結果 ---------- ５９

Ⅰ　はじめに

我が国は、終戦直後の復興から、高度成長期を経て、バブル崩壊を経験、現在は急激な人口減少社会に突入した。東京への人口一極集中は、出生率の低い都市部に若者世代が集まり、少子化に拍車がかかることによって、日本全体の活力低下が危惧されている。

地方の人口が減少し、都市部との格差が広がったことなどから、平成２８年７月の参院選において憲政史上初の「合区」が適用され、「投票率の低下」や「自らの県を代表する議員が選出されない」等の重大な弊害が生じた。

法改正直後の全国知事会議では、直ちに「合区の早期解消」を決議し、その後、全国市長会なども同様の決議を行い、いわゆる地方６団体の全てが出揃ったことにより、合区問題の抜本的解決は、「地方の総意」となった。

全国知事会においては、「地方の声」を、衆参両院議長等へ届けるとともに、「参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会」や「参議院自民党『参議院在り方検討ＰＴ』」などの立法府や政党の検討の場においても、合区解消の処方箋について、丁寧に説明を行った。

そもそも、「合区問題」は、「憲法」における「地方自治の規定」が、第８章のわずか４条にとどまり、第９２条における「地方自治の本旨」が余りにも抽象的であることが、主たる原因として考えられる。

このことから、総合戦略・政権評価特別委員会内に、「憲法と地方自治研究会」を設置し、平成２８年１１月、「地方自治の本旨」をはじめ「立法権」や「財政権」等、憲法における地方自治規定を充実した改正草案を盛り込んだ「憲法と地方自治研究会報告書」を取りまとめた。この報告書「改正草案」については、全都道府県知事アンケートを行い、約半数の知事から、賛同する意見が出されるとともに、更なる検討を求める声があった。

このような状況を受け、平成２９年７月の全国知事会議においては、憲法における地方自治の本旨の明確化について、全会一致により、決議するとともに、さらなる検討を行うために、「憲法における地方自治の在り方検討ワーキングチーム（ＷＴ）」を設置することとなった。

ＷＴにおける議論は、原点に立ち返って、「目指すべき地方（国家）像」を明らかにした上で、住民（国民）が憲法第１３条に基づき、それぞれの地域において、幸福を追求する権利が保障されるべきとの観点から、「地方自治の本旨の明確化」をはじめとした原案の課題をさらに掘り下げた修正版「改正草案」を、ここにまとめるに至った。

今後、国会において、憲法改正の議論が加速される可能性があるが、国民主権に基づく真の地方自治の確立に向けて、憲法改正の意義を国民に丁寧に説明し、世論を喚起しつつ、取組みを進めていく必要がある。

Ⅱ　地方自治規定の充実による目指すべき地方（国家）像

１　背　景

＜地方創生の本格展開＞

我が国は、戦後の高度経済成長・安定成長期を経て、急激な人口減少問題に直面している。「少子高齢化」と「東京一極集中」が進み、地方が活力を失いつつある中にあっては、地方が元気を取り戻し、地方の力を日本の活力として引き出していく新たな国家をつくるべきであり、国・地方が総力を挙げて「地方創生」の実現に向けた取組みをさらに強化することが必要である。

＜地方公共団体の運営保障＞

主権者たる国民である住民一人ひとりが、それぞれの地域において、個人として尊重され、自由及び幸福を追求し、ゆとりと豊かさの実感を伴い、安心して暮らせる国でなければならない。このため、住民に身近な統治主体が自らの判断と責任において、その地域の実情に即した施策を自主的・自立的に実施できる権能が、将来に亘りしっかりと保障されるべきである。

このことにより地域の多様性が発揮され、地域社会や国の在り方に関心を持つ住民の更なる参画を促し、それゆえに、地方と国が豊かで、かつ、しなやかさと強靭さを兼ね備えることができる。

＜地方自治の成熟＞

地方自治法施行７０年を迎え、この間、「機関委任事務の廃止」や「国と地方の協議の場の法制化」など、「国と地方は対等」といえる関係に変遷した。
もはや、地方の存在無くして、国民主権を全うすることはできない。

この変遷を踏まえ、憲法における地方自治規定の在り方においても、国民である住民が直接、地方に権能を授権しているとの考え方に基づき、目指すべき地方（国家）像を掲げ、「地方自治の本旨」を明確化する必要がある。

2　目指すべき地方（国家）像

○憲法第13条の趣旨を実現するため、住民一人ひとりが、
それぞれの地域において、個人として尊重され、自由及び幸福を
追求できる国であるべき。

○地域の住民は、自らの意思に基づき、
地方自治に参画する権利が保障されるべき。

○主権者たる国民は、全て地方公共団体の住民である。
国民主権の原則に基づく、地域に関心を持つ住民の参画による
地方自治の発展こそが、我が国の民主主義を発展させ、
国民福祉の増進を最大化するものであり、
地方自治は、国政の三権（立法、行政、司法）との関係において
一定、尊重されるべき。

○地方の統治を担う地方公共団体は、住民に身近な公共的事務に
ついて、国民主権の原則のもと、住民から直接授権されている
観点から、自主的・自立的に処理する固有の権能が保障されるべき。

○地方公共団体は、住民がゆとりや豊かさを実感し、
安心して暮らせるよう、将来に亘って、地域の多様な価値観の尊重や
住民福祉の増進に努め、地方を創生するべき。

○国は、国家としての存立に関する役割及び、全国的な視点を
必要とする政策、その他国が果たすべき役割を担うものとし、
内政の要は地方公共団体が果たすべき。

○施策の実施にあたっては、国と地方は対等関係のもと、連携・協働し、
地域の発展に努めるべき。

Ⅲ　憲法改正草案

1　憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ改正草案（逐条解説）

個別の条文の規定及び考え方を次のとおり提示する。

日本国憲法　第 92 条

地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

改正草案　第 92 条

1　地方公共団体の住民は、国民主権の原則並びに、生命、自由及び幸福を追求する権利に基づき、自らの意思により地方自治に参画する権利を有する。

2　地方公共団体は、住民の参画と福祉の増進に努めるべく、住民に身近な公共的事務について処理する固有の権能を有する。この権能は、国政において尊重されなければならない。

3　地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体とする。

4　国は、原則として、国家の存立に関する役割及び全国的な視点を必要とする政策、その他国が果たすべき役割を担い、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図らなければならない。

国の役割をさらに限定する場合

4　国は、国家の存立に関する役割及び全国に統一して実施すべき施策の標準的な水準を提示する役割を担い、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図らなければならない。

5　地方公共団体の組織及び運営に関する共通的な事項は、前４項の規定に従い、法律でこれを定める。

解説

【基本的な考え方】

現行憲法において、抽象的な表現と指摘される「地方自治の本旨」の具体化に向け、「憲法における地方自治の在り方検討ワーキングチーム（以下、「ＷＴ」という。）では、まず、「目指すべき地方（国家）像」を掲げ、地方自治のあるべき姿を共有し、第９２条の具体化を図るとともに、第９２条以下の地方自治規定の在り方を示す指針としている。

特に、地方自治の本旨の具体化にあたり、「住民自治」、「団体自治」、「国と地方の役割分担」を明記したほか、国民主権を実現するために、住民から授権された権能は、国政の様々な領域において尊重されるべき重要な位置を占めているものとして「尊重規定」を設けている。

【第１項】

地方自治の本旨を構成する「住民自治」の規定であるが、国民主権の原則に基づくとともに、憲法第１３条の「幸福追求権」と関連し、それぞれの地方において、住民の「生命、自由及び幸福」の追求に応える住民自治である点を理念として規定している。

【第２項】

「団体自らの意思と責任に基づく地方自治」（団体自治）との理念を示している。また、我が国は単一国家として、国が主権を有することを前提としつつ、住民から直接授権されたとの考え方に基づき、それぞれの地方公共団体は、その地域における「統治」について、「固有の権能を有する」点を規定している。

さらに、この権能は、「目指すべき地方（国家）像」で触れたとおり、「地方自治の発展が、我が国の民主主義の発展と国民福祉の増進を最大化」する観点から、立法権、行政権、司法権といった国政において尊重されるべき制度として、「尊重規定」を設けている。

【第３項及び第４項】

また、憲法上規定されていない「地方公共団体の種類」を第３項で、「国と地方の役割分担」については、第４項に、地方自治の基本理念として規定している。

ＷＴでは、国の役割については、憲法で細かな規定をすることで、国権の最高機関を縛るべきではないとの考えに立ち、「適切な役割分担」を規定した点や後述する「国と地方の協議の場」を活用するなど、法律において実情に応じた見直しが可能な規定をイメージしている。

なお、ＷＴの議論でも、国の役割をさらに限定し、国の地方への関与を最小限にするべきとの指摘もあったため、「国の役割をさらに限定する場合」としての規定を併記している。

【第５項】

現行憲法における「組織及び運営に関する事項」の内容を、国が具体的に「法律で規定する」点を規定している。「憲法と地方自治研究会報告書」の改正草案では、地方公共団体の自主的に組織を編成していく権能としての「自主組織権」を志向するものとして、あえて外していたが、この改正草案を全都道府県知事にアンケートを実施したところ、「地方自治関係の法律が憲法の直接的な根拠を失う懸念」との指摘があったことから、ＷＴの改正草案では、規定することとしている。

なお、「共通的な事項」については、国が、地域ごとの行政執行に不具合が発生しないように、例えば、大枠の組織について、事前にいくつかのバリエーションをメニュー化するというような手法を想定した規定としている。

日本国憲法　第 93 条

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

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

改正草案　第 93 条

改正せず。

解説

【基本的な考え方】

地方公共団体の組織に関する規定について、現行の首長公選制、二元代表制の大枠は、今後益々多様化、複雑化も予想される地方自治の迅速な課題解決を図る制度として有効であるとして、改正しないこととする。

なお、「憲法と地方自治研究会報告書」の改正草案における全都道府県知事のアンケートでは、小規模地方公共団体での導入がイメージされる「町村総会」をはじめとする多様な統治形態について保障すべきとの指摘があった。現在、議会の在り方について、国、県、市町村レベルで小規模な地方公共団体に相応しい制度が議論されていることを踏まえ、どのような制度設計とするのかその結論が待たれる。

日本国憲法　第 94 条

地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

改正草案　第 94 条

1　地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

2　国会が法律を定めるにあたっては、第９２条の趣旨を尊重しなければならない。

解説

現行の９４条を２条６項に拡充し、改正草案第９４条では地方公共団体の立法権（条例制定権）を、改正草案第９５条では財政権について規定している。

【基本的な考え方】

地方公共団体の条例制定権については、現行憲法同様、国権の最高機関であり、立法機関である国会の立法権を侵さないため、法律の範囲内とする制限を付した上で、新たに第２項を設け、地方の条例制定権の範囲を広げるとともに、国会という国政において、国民主権を実現する「地方の立法権（条例制定権）」を尊重するよう規定している。

【第１項及び第２項】

地方公共団体の固有の権能に基づく立法権の行使について、全国的なバランスを考慮して、国は法律によって制限をかけることができる（第１項）としている一方で、法律は、基本法や標準的規定に止め、規律密度を低くすることにより、地方の実情や創意工夫による施策を展開するための条例制定が可能となるとともに、仮に国の行き過ぎた制限があった場合は、司法によるコントロールを期待している。（第２項）

改正草案　第 95 条

1　地方公共団体は、その運営に必要な財政を処理する権限を有し、固有の財源として、その地域において、条例に基づき、税を課し、徴収することができる。

2　国は、地方公共団体が標準的な水準における行政を実施するために必要な財源を保障しなければならない。

3　国は、地方公共団体に財政上の支出をするにあたっては、その支出の基準を第９２条の趣旨に基づいて法律でこれを定める。

4　地方公共団体は、自らの財政権に基づく歳入・歳出の決算について、地方公共団体が設置する独立の検査機関による検査を受けなければならない。

解説

憲法改正草案第９５条は、現行の第９４条の行政執行の権能の中に含まれていると解されている地方公共団体の財政権や条例に基づく課税自主権について規定している。

【第１項】
財政権、課税自主権について、地方公共団体の権限であることを明記し、「財政権の保障」及び「課税自主権の確立」を規定している。
本質的には、地方公共団体の条例に基づく課税自主権は当然の権能であると考えられるが、ここでは、神奈川県臨時特例企業税についての事案も踏まえて、あえて憲法に明記することとし、憲法改正草案第９４条第２項の「９２条尊重」規定と合わせて、国が、地方公共団体の課税自主権に配慮しなければならない点を主張している。

【第２項】
国の役割として、住民（国民）が全国一律で標準的な行政サービスが受けられるよう地方公共団体に対し、必要な財源を保障することを規定し、財政調整制度の必要性を射程としている。

【第３項】
国が地方に対する財政支出の基準の明確化にあたっては、９２条の趣旨に基づくことで、国による恣意的な執行を排除する効果を期待し、地方の自主性が発揮されるよう配慮が図られるよう規定している。

【第４項】
地方公共団体の財政権の確立に伴う、監査制度について規定している。地方の権限強化により、さらなる財政運営の公平性・公正性や透明性を担保することは、住民への説明責任を果たすこととなり、監査機関の強化は必要不可欠な要素として、憲法第９０条に規定する会計検査院と対をなす規定としている。

ＷＴでは、第９５条の課税自主権と関連して憲法第８４条においても、法律と条例の関係について整理が必要と判断し、検討を加えることとする。

日本国憲法　第 84 条

あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。

改正草案　第 84 条

1　あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。

2　地方公共団体は、法律の範囲内で条例により、租税を課し、又は現行の租税を変更することができる。国は、前項の法律を定めるにあたっては、第９２条及び第９５条の趣旨を尊重しなければならない。

解説

第１項は、租税法律主義の原則を定めた規定。第２項は、地方の課税自主権を踏まえ、国に対し「第９２条及び第９５条の尊重規定」を設けている。
地方公共団体の課税自主権については、改正草案第９５条でもその旨明記しているところであるが、そのことも踏まえつつ、第２項では改めて国に地方公共団体の課税権に相応の配慮を求め、併せて、地方公共団体の課税権が条例に基づいて行使されるべきことを確認する規定としている。

日本国憲法　第 95 条

一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

改正草案　第 96 条

1　国は、法律の定めるところにより、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施にあたっては、地方公共団体を代表する機関との協議の場を設置しなければならない。

2　地方公共団体は、国及びその他の地方公共団体からの、法律、命令、規則、条例、その他の関与について、裁判所による裁判を受ける権利を有する。

3　特定の地方公共団体及びその区域のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

解説

【第１項】

現行の国と地方の協議の場に、憲法の保障を与えることで、協議の場自体の位置付けを強化し、より実効性のあるものへと発展させることを主張している。

【第２項】

現在、地方公共団体は、具体的な不利益が生じない限り訴訟提起ができなくなっているものを、法律の制定や命令の発出がなされた時点で、司法的救済が受けられるように規定するものである。

本規定によって、改正草案第９４条第２項や第９５条第３項の規定の実効性を高めることとなる。

また、第９６条の規定により、地方自治の侵害を防御する機能の保障として、事前保障と事後保障の手続きが整うこととなる。

つまり、地方六団体が国政に参加をする「国と地方の協議の場」により、地方公共団体に関係がある重要な法律は、事前調整が図られ、国会に提案されることとなる。仮に、法案成立前には想定しえなかった事後的な地方自治への侵害の可能性があった場合でも、司法的救済が受けられる規定としている。

こうした幾重もの手続き保障の担保により、地方公共団体の権能である「条例制定権」「財政権」の行使が国政において尊重され、地方自治、地方分権がさらに充実することを期待している。

※　ドイツ憲法には、憲法裁判所が規定され、具体的な権利侵害を伴う「機関訴訟」以外に、「抽象的規範統制」として、州が国の法律や行政執行について、憲法に合致するものかどうか争うことができる。

※　「国及びその他の地方公共団体からの、法律、命令、規則、条例、その他の関与」については、国が県を通じて市を指導する、県が市を指導する等、上部統治機構からの具体的な関与を念頭としているものである。

【第３項】

現行憲法の条文の規定（第１項）と、実際の運用の齟齬を埋めるための改正である（現実的には、過去、「一の」は、「特定の」として運用されている。）。

なお、改正草案では、「特定の地方公共団体」の後に「及びその区域」という文言を加え、地方公共団体の組織、運営、機能だけでなく、その区域についても適用されるよう明確に規定している。

合区問題への処方箋について

平成２８年７月、参議院選挙において、憲政史上初の合区選挙が実施され、「投票率の低下」や「自らの県を代表する議員が選出されない」という国民の参政権にも影響を及ぼしかねない状況が発生した。

全国知事会においては、「参議院選挙における合区の解消に関する決議」（平成２８年７月２９日）や「憲法と地方自治研究会」の設置による処方箋の検討のほか、各政党への要請活動、立法府からの意見聴取など、あらゆる機会を通じて、合区の解消に向けた取組みを進めており、「地方六団体」の全てにおいても、「合区解消」や「参議院選挙制度改革」に関する決議が行われている。

平成２９年９月２７日に、合区導入の評価が焦点となった参議院選挙の「一票の較差」訴訟において、最高裁大法廷判決は、「合憲」との判断を示した。これは、５倍前後で推移していた較差が３倍（3.08）まで縮小した参議院の選挙制度改革の取組みが一定度評価されたものと考える。

しかし、合区の導入は、あくまで緊急避難措置であり、改正公職選挙法の付則では、平成３１年の参議院選挙までに「選挙制度の抜本的見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする。」と規定されている。

ＷＴにおいては、都道府県ごとに集約される民意を生かす機能は、地方自治の充実に必要不可欠であることから、改正草案として憲法４７条を提示している。また、これまでの議論の過程として、「憲法第４３条」を改正する案があったことから参考まで記載する。

日本国憲法　第 47 条

選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は法律で定める。

改正草案　第 47 条

１　選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は法律で定める。

２　参議院議員の選挙において、選挙区を設置する場合は、広域的な地方公共団体ごとの区域を単位とする選挙区を含まなければならない。

解説

【全国知事会の取組み】

合区の解消に向けた全国知事会での取組みとしては、憲法と地方自治研究会での処方箋の提案をはじめ、あらゆる機会を通じて、各政党への要請活動や参考人としての意見を述べるなど、全国知事会の主張を発信し続けてきており、参議院自由民主党「参議院在り方検討ＰＴ」において、合区を解消するため憲法第４７条の改正を掲げ、「その方向性」（以下、「ＰＴ案）という。）が示された。

【ＷＴの考え方】

合区の解消に向けて、憲法第１３条の趣旨の実現のためには地方自治の充実強化が必要であるという目指すべき地方（国家）像を前提として、広域的な地方公共団体の区域から選出される参議院議員は、地方の視点・知見を持って国全体のために存在する全国民の代表であるとのこれまでの性格を変えるべきではないとの考え方のもと、その選び方を明確にするものとして、このＰＴ案にも沿った形で、憲法第４７条の改正草案を規定することとした。

【第２項】

参議院の選挙区に、「広域的な地方公共団体ごとの区域」を「単位とする選挙区」と規定することにより、合区の解消を図ることとしている。

また、現行の参議院で実施している比例代表選挙は、公職選挙法第１２条第２項において「全都道府県の区域を通じて、選挙する。」と規定され、選挙区を定めていない。このため、ＷＴでは、「選挙区を設置する場合」とすることで、比例代表制を妨げない規定としている。

なお、現行の参議院で実施している比例代表選挙を、「（全国）１区」とする選挙区とみなして解釈する場合は、「『複数の』選挙区を設置する場合」との規定が想定される。

【最高裁判所の判決について】

ちなみに、合区が導入された平成２８年参議院選挙における「一票の較差」訴訟（3.08倍）について、平成２９年９月２７日の最高裁大法廷判決は、「合憲」との判決であった。

特に、都道府県を選挙区とすることについて、最高裁は、「憲法は投票価値の平等を要求していると解されるが、参議院議員につき政治的まとまりを有する単位である都道府県の意義、実体等の要素を踏まえて選挙制度を構築することは、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない。」「各選挙区の区域を定めるにあたって、都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではない。」と判断している。

【判決を踏まえたＷＴの考え方】

ＷＴとして、地方自治は、憲法第１３条に規定する幸福追求を具現化する上でも、それぞれの地域において可能となる手段として充実強化が必要であり、国政において尊重されるべき価値として掲げている。

このため、「広域的な地方公共団体を区域とする選挙区」を憲法に規定することは、「投票価値の平等の要請との調和」という条件が緩和され得る考慮すべき理由があることから、第４７条の改正草案を提案している。

（参考）

以下、これまでのＷＴの議論において、検討された案など今後の議論に幅を持たせる意味において、参考として憲法第４３条に関連した改正案を記載する。

（日本国憲法　第43条）

１　両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。
２　両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

（参考①　第43条の改正）

第４３条
１　衆議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。
２　参議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。
　但し、第９２条の趣旨の実現のため、法律の定めるところにより、広域的な地方公共団体の区域に属する住民を代表する選挙された議員を加えることができる。
３　両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

（解説）

平成２８年１１月に「憲法と地方自治研究会」が合区問題の解決を念頭に、参議院が「地方の府」との性格を有することを意識した憲法改正草案（第４３条の改正）を報告した。これをベースとし、全都道府県知事へのアンケート回答結果など踏まえた規定としている。

特に、第２項においては、参議院議員が「国民代表性」と「地域代表的性格」を併せ持つ規定としている。国会という国政において、改正草案第９２条の趣旨が尊重されるよう、参議院がその役割を担うこととした点や改正草案第９２条で、地方公共団体のうち、広域的な地方公共団体を規定している点を踏まえ、広域的な地方公共団体の区域から住民代表を選出することの整合性をとりつつ規定している。

これにより、例えば、一票の較差訴訟において、憲法１４条（法の下の平等）が唯一絶対の基準ではなく、正当に考慮することのできる政策目的（第９２条の実現＝国民主権の実現）を主張することで、合区の解消を図るだけでなく、地方自治の充実や参議院における独自性を高める規定としている。

（参考）

（参考②　第 43 条＋第 47 条の改正）

第４３条
１　両議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。
２　参議院議員は、第９２条の趣旨を尊重し、
　　その実現に努めるものとする。
３　両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

第４７条
　　選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、
法律でこれを定める。
　　但し、参議院議員選挙においては、第９２条の趣旨を尊重し、
二以上の広域的な地方公共団体の区域を含む選挙区を設けてならない。

（解説）

参議院議員の役割として地方自治の実現を努める（第４３条第２項）と規定することで、改正草案第９２条と第４７条の関連性を補強している。

第４７条の選挙区においては、国政における第９２条の尊重規定を参議院選挙に反映し、「合区の禁止」のみを規定し、改正草案第４７条とあえて違う表記とすることで、議論の幅を持たせる意味付けとしている。

以上、参考案を記載したが、「参議院の国民代表性の確保」をいかに担保できるのかといった点や「参議院の権能や二院制の在り方」の具体的な検討が必要な点が、検討を要する課題として挙げられ、今後、憲法改正への動きの中で、さらなる議論が深まることを期待する。

２　憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ 改正草案（新旧対照表）

現行規定	改正草案
第９２条 　地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。	第９２条 １　地方公共団体の住民は、国民主権の原則並びに、生命、自由及び幸福を追求する権利に基づき、自らの意思により地方自治に参画する権利を有する。 ２　地方公共団体は、住民の参画と福祉の増進に努めるべく、住民に身近な公共的事務について処理する固有の権能を有する。この権能は、国政において尊重されなければならない。 ３　地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体とする。 ４　国は、原則として、国家の存立に関する役割及び全国的な視点を必要とする政策、その他国が果たすべき役割を担い、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図らなければならない。 （国の役割をさらに限定する場合） ４　国は、国家の存立に関する役割及び全国に統一して実施すべき施策の標準的な水準を提示する役割を担い、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図らなければならない。

現行規定	改正草案
	５　地方公共団体の組織及び運営に関する共通的な事項は、前４項の規定に従い、法律でこれを定める。
第９３条 １　地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。 ２　地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。	（同左）
第９４条 　地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。	第９４条 １　地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。 ２　国会が法律を定めるにあたっては、第９２条の趣旨を尊重しなければならない。

現行規定	改正草案
第９４条（再掲） 　地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。	第９５条 １　地方公共団体は、その運営に必要な財政を処理する権限を有し、固有の財源として、その地域において、条例に基づき、税を課し、徴収することができる。 ２　国は、地方公共団体が標準的な水準における行政を実施するために必要な財源を保障しなければならない。 ３　国は、地方公共団体に財政上の支出をするにあたっては、その支出の基準を第９２条の趣旨に基づいて法律でこれを定める。 ４　地方公共団体は、自らの財政権に基づく歳入・歳出の決算について、地方公共団体が設置する独立の検査機関による検査を受けなければならない。
第８４条 　あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。	第８４条 １　あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。 ２　地方公共団体は、法律の範囲内で条例により、租税を課し、又は現行の租税を変更することができる。国は、前項の法律を定めるにあたっては、第９２条及び第９５条の趣旨を尊重しなければならない。

現行規定	改正草案
第９５条 　一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。	第９６条 １　国は、法律の定めるところにより、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施にあたっては、地方公共団体を代表する機関との協議の場を設置しなければならない。 ２　地方公共団体は、国及びその他の地方公共団体からの、法律、命令、規則、条例、その他の関与について、裁判所による裁判を受ける権利を有する。 ３　特定の地方公共団体及びその区域のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。
第４７条 　選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は法律で定める。	第４７条 １　選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は法律で定める。 ２　参議院議員の選挙において、選挙区を設置する場合は、広域的な地方公共団体ごとの区域を単位とする選挙区を含まなければならない。

Ⅳ　参考資料

合区の解消及び憲法における地方自治規定の充実に向けた全国知事会の取組み

○平成27年７月24日　改正公職選挙法案（参議院）提出

○平成27年７月24日　参議院選挙制度改革（合区案）に関する懸念表明
（緊急アピール）

○平成27年７月28日　改正公職選挙法成立

○平成27年７月28日～29日　全国知事会議【岡山県】

○平成27年10月27日　第１回　憲法と地方自治研究会
第２回　平成28年１月22日
第３回　平成28年３月４日
第４回　平成28年３月27日
第５回　平成28年７月１日
第６回　平成28年10月13日

○平成28年３月　憲法と地方自治研究会　中間報告

○平成28年７月10日　参議院通常選挙実施

○平成28年７月28日～29日　全国知事会議【福岡県】
・「参議院選挙における合区の解消に関する決議」を採択

○平成28年８月23日　大島衆議院議長及び伊達参議院議長へ要請活動

○平成28年８月25日　柳本参議院憲法審査会会長へ要請活動

○平成28年10月11日　吉田参議院自由民主党幹事長へ要請活動

○平成28年11月28日　政府主催「都道府県知事会議」において
安倍内閣総理大臣と懇談

○平成28年12月19日　参議院自民党「参議院在り方検討ＰＴ」出席
（平成29年2月27日に２回目の出席）

○平成29年７月７日　参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会出席

地方六団体の合区解消決議が成案　参考資料３

全国知事会	平成28年７月29日決議
全国都道府県議会議長会	平成29年１月20日決議
全国市長会	平成29年６月７日決議
全国市議会議長会	平成29年７月７日決議
全国町村会	平成28年11月16日決議
全国町村議会議長会	平成28年11月９日決議

○平成29年７月27日～28日　全国知事会議【岩手県】
・「国民主権に基づく真の地方自治の確立に関する決議」を採択　参考資料２
※「合区問題の抜本的解決」及び「地方自治の本旨の明確化」

○平成29年８月９日　吉田参議院自由民主党幹事長、
関口幹事長代行及び岡田幹事長代理へ要請活動
保岡自由民主党憲法改正推進本部本部長へ要請活動

○平成29年８月10日　北側公明党副代表、
井上幹事長及び石田政務調査会長へ要請活動

○平成29年８月30日　第１回　憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ
第２回　平成29年９月25日
第３回　平成29年10月25日

○平成29年９月５日　大島衆議院議長及び伊達参議院議長、
森衆議院憲法審査会会長及び
柳本参議院憲法審査会会長へ要請活動

○平成29年９月25日　階民進党政務調査会長へ要請活動

国民主権に基づく真の地方自治の確立に関する決議

平成２８年７月、参議院選挙において、憲政史上初の合区選挙が実施され、「投票率の低下」や「自らの県を代表する議員が選出されない」という国民の参政権にも影響を及ぼしかねない状況が発生したことを受け、全国知事会をはじめ、「地方六団体」の全てにおいて、「合区解消」や「参議院選挙制度改革」に関する決議が行われた。

国は、この「地方の声」を正面から受け止め、迫りつつある平成３１年の参議院選挙に向け、早急かつ抜本的な合区問題の解決策を講じる必要がある。

また、「国民代表」としての衆議院と、さらに「地域代表」としての性格を持つ参議院という二院のバランスの上に、「国民主権」はより効果的に機能すると考えられており、そもそも、国民主権を実現する大きな側面をもつのが、「地方自治」である。

地方自治法施行７０年を迎え、この間、「機関委任事務の廃止」や「国と地方の協議の場の法制化」など、国と地方の対等関係のもと、「住民自治」が国民主権を全うする手段として、地方公共団体は直接住民から負託を受けてきた。

一方、現行憲法には、地方自治に関し、第８章として、第９２条をはじめ４条が定められているものの、具体的には「地方自治の本旨」など、あまりにも抽象的・理念的であり、このことが様々な混乱を招いてきた。

以上のことから、次の事項について、国において速やかに実行すること。

記

１　平成３１年の参議院選挙に向け、「合区問題」の抜本的解決策の結論を得、早急に示すとともに、国民に対して、十分に周知を図ること。
なお、一部反対意見（大阪府）及び慎重意見（愛知県）があったことを申し添える。

２　「国民主権」の原理のもと、地方自治の権能は、住民から直接負託されたものであるとの観点から、憲法第９２条の「地方自治の本旨」について、より具体的に規定するように検討すること。

平成２９年７月２８日

全 国 知 事 会

参議院選挙における
合区の解消に関する決議
【地方六団体】

参議院選挙における合区の解消に関する決議

日本国憲法が昭和21年11月３日に公布されて以来、今日に至るまでの70年間、二院制を採る我が国において、参議院は一貫して都道府県単位で代表を選出し、地方の声を国政に届ける役割を果たしてきた。

去る７月10日に憲政史上初の合区による選挙が実施されたが、意思形成を図る上での都道府県が果たしてきた役割を考えたときに、都道府県ごとに集約された意思が参議院を通じて国政に届けられなくなるのは非常に問題である。

また、投票率の低下や選挙区において自県を代表する議員が出せないことなど、合区を起因とした弊害が顕在化しており、合区解消を求める声が大きなものとなっている。

我が国が直面する急激な人口減少問題をはじめ、この国のあり方を考えていく上でも、多様な地方の意見が、国政の中で、しっかりと反映される必要がある。

今回の合区による選挙はあくまで緊急避難措置として、公職選挙法の附則において、抜本的な見直しが規定されていることもあり、合区を早急に解消させる対応が図られるよう求める。また、同時に将来を見据え、最高裁の判例を踏まえ憲法改正についても議論すべきと考える。

なお、この決議に対しては、一部反対意見（大阪府）及び慎重意見（愛知県）があったことを申し添える。

平成２８年７月２９日

全国知事会

参議院議員選挙制度の抜本的見直しを求める決議

昨年７月の参議院議員選挙では、「一票の較差」を是正するため、人口が少ない県単位の選挙区を統合した憲政史上初の合区による選挙が実施された。

参議院は、その発足当初から都道府県単位で代表を選出し、地方の声が国政に反映されてきたが、この度の合区による選挙は住民の意思が適切に代表される制度とは言えず、人口のみにより単純に区割りを決定することは、地方の人口減少に歯止めをかけ、地方自治体の活性化を目指した地方創生の流れにも反する。

よって、今回の合区による選挙はあくまで緊急避難措置として行われ、改正公職選挙法の附則において抜本的な見直しについて規定されていることから、都道府県が民主政治の単位として機能してきたという実態を踏まえ、都道府県単位による代表が国政に参加することが可能な選挙制度とされるよう強く要望する。

以上、決議する。

平成 29 年 1 月 20 日

全国都道府県議会議長会

参議院選挙制度改革に関する決議

二院制を採る我が国において、参議院では、憲法制定以来、都道府県を単位として代表が選出され、地方の声が国政に反映されてきた。

現在の我が国において、急激な人口減少に歯止めをかけ、大都市圏への過度な一極集中を是正する地方創生への取組は喫緊の課題となっており、地方の活性化を図るためには、全国各地域の声を、国政に直截的かつ確実に反映させることが重要である。

昨年７月 10 日、「一票の格差」を是正するとして、人口が少ない選挙区を統合した合区による憲政史上初の選挙が実施されたが、投票率について平成 25 年参院選と比較すると、全国平均が２％伸びている中で、合区が実施された４県の合計では２％の減少となっており、国政への関心の低下が懸念される。

また、都道府県ごとに集約された意思が参議院を通じて国政に届けられなくなることは、人口減少問題の解消等に係る政策の推進に当たり、全国各地域の実情を踏まえた政策の実施・展開に支障となる可能性も否定できない。

合区による参議院選挙は、公職選挙法の附則に基づく抜本的な見直しが行われるまでの間のものとされており、速やかに合区を解消し、地方の多様な意見を確実に国政に反映することのできる地方創生にふさわしい仕組みを構築することを強く求める。

以上決議する。

平成 29 年６月７日

全　国　市　長　会

参議院選挙における合区の解消について

二院制を採る我が国において、参議院は、憲法制定以来、一貫して都道府県単位で代表を選出し、地方の声を届ける役割を果たしてきた。

昨年７月１０日の参議院議員選挙において、人口が少ない県単位の選挙区を統合した初の合区による選挙が実施されたが、今回の合区による選挙は、住民の意思を適切に代表する制度とは言えず、人口のみにより単純に区割りを決定することは、地方の人口減少に歯止めをかけ、東京一極集中を是正し、地方自治体の活性化を目指した地方創生の流れにも反する。

よって、国においては、今回の合区による参議院選挙は、あくまで緊急避難措置であり、公職選挙法の附則に抜本的な見直しが規定されていることを踏まえ、合区を早急に解消し、都道府県単位による代表が国政に参加することが可能な選挙制度となるよう強く要望する。

平成２９年７月７日

全国市議会議長会

参議院の合区の早期解消に関する特別決議

去る７月 10 日、憲政史上初めて合区による参議院選挙が実施された。

合区については、地域が抱えている課題など様々な情報が国会に届かない恐れがあるなど多くの懸念があったところであるが、実際に行われた選挙では、広範囲における選挙活動の困難さ、有権者が直接候補者の政見に接する機会の減少、合区された選挙区では投票率が過去最低を記録するなど、あらためて多くの問題点が明らかとなった。

都道府県制度は、歴史的・文化的にも、また政治的・社会的にも広く国民に定着しており、都道府県単位で地方の代表を選出するという参議院選挙の仕組みも、広く国民に定着しているものである。

今回の合区による選挙はあくまで緊急避難措置であり、公職選挙法の附則においては、次回の参議院選挙に向け、抜本的な見直しをすることが規定されている。

合区の弊害は明らかであり、地方創生にも大きく逆行するものである。都道府県を単位として地域の事情や声を直接国政に反映させる現在の仕組みが広く国民の中に浸透していることを十分考慮し、早急に合区を解消することを強く求めるものである。

平成 28 年 11 月 16 日

全国町村長大会

参議院選挙における合区の解消に関する特別決議

去る７月１０日、憲政史上初の合区による参議院選挙が実施されたが、広範囲にわたる選挙活動の困難さ、有権者が直接候補者の政見に接する機会の減少や投票率の低下など、多くの問題点が明らかとなった。

今、地方は急激な人口減少に歯止めをかけ、東京一極集中を是正するため、地方創生に本格的に取り組んでいるところである。

この地方創生を実現し、地方の活性化を図るためには、当事者である地方の意見が国において最大限に活かされることが極めて重要であり、人口によって単純に区割りを決定する合区は、人口の少ない地方の切り捨てにつながり、地方創生にも逆行するものである。

今回の合区による選挙はあくまで緊急避難措置として、公職選挙法の附則において、次回の参議院選挙に向け、抜本的な見直しが規定されている。

よって、今後の参議院選挙制度の抜本的な見直しにあたっては、国と地方が一層連携を強め、地方創生を推進していくためにも、単に人口の多寡にかかわらず、地方の意見を十分国政に反映できる地方創生にふさわしい仕組みを構築すべきであり、早急に合区を解消し、都道府県単位による代表が国政に参加することが可能な選挙制度とされるよう、強く要請する。

以上、特別決議する。

平成２８年１１月９日

第６０回町村議会議長全国大会

「憲法と地方自治研究会」報告書概要

国政へ地方の多様な意見を反映させるための「合区問題の解消」について、憲法改正などの処方箋を取りまとめるとともに、「地方自治の本旨」を明確化するなど、地方自治に関する憲法規定の具体案を提示した。

１．憲法を巡る課題について

地方自治の基本原則

主権者（国民＝住民）は、国レベルのことは国に、地方レベルのことは地方に、その権能を直接負託しているとの考え方に立ち、「住民自治」「団体自治」「国と地方の適切な役割分担」について規定する必要がある。

参議院における地域代表制（合区解消に向けた処方箋）

①憲法改正により、参議院における地域代表制を明記する。
②公職選挙法の改正により一票の較差の是正を図る。
③現行法（国会法）を改正し、参議院における都道府県代表制を法定化する。

２．具体的な憲法改正の条文等について

- 「地方自治の本旨」の明確化と、それに伴う「立法権」「財政権」「国と地方の関係」について、憲法改正における具体的な規定を提起。
- 参議院を「地方の府」とする憲法改正等をはじめとした、合区解消の具体的な規定を提起。

改正草案　前文　**改正草案　92 条**

【改正趣旨】・地方自治の本旨の明確化　・国と地方の適切な役割分担

（改正草案　92 条）
１　地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体とする。
２　地方公共団体は、その地域の住民の発意に基づき、住民の日常生活に関連する公共的事務について処理する固有の権能を有する。
３　国は、原則として、国家の存立に関する役割及び全国的な視点を必要とする政策、その他国が果たすべき役割を担うものとし、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図るものとする。

改正草案　93 条

【改正趣旨】・地方公共団体の機関、直接選挙

（改正草案　93 条）改正せず（現行規定）
1　地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。
2　地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

改正草案　94 条

【改正趣旨】・地方公共団体の立法権

（改正草案　94 条）
1　地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。
2　国会が前項の法律を定めるにあたっては、第９２条の趣旨を尊重しなければならない。

改正草案　95 条

【改正趣旨】・地方公共団体の財政権

（改正草案　95 条）
1　地方公共団体は、その運営に必要な財政を処理する権限を有し、固有の財源として、その地域において、条例に基づき、税を課し、徴収することができる。
2　国は、地方公共団体が、その果たすべき役割を遂行するために、適切な財源を配分しなければならない。
3　国は、地方公共団体に財政上の支出をするにあたっては、その支出の基準を法律によって定め、第９２条の趣旨に反する条件を付してはならない。
4　地方公共団体は、自らの財政権に基づく歳入・歳出の決算について、地方公共団体が設置する独立の検査機関による検査を受けなければならない。

改正草案　96 条

【改正趣旨】・国と地方の協議の場の明記
・地方自治への関与に対する司法的救済権

（改正草案　96 条）
1　国は、法律の定めるところにより、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案にあたって、地方公共団体を代表する機関との協議の場を設置しなければならない。
2　地方公共団体は、国及びその他の地方公共団体からの、法律、命令、規則、条例、その他の関与について、裁判所による裁判を受ける権利を有する。
3　特定の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

改正草案　43 条

【改正趣旨】参議院の「地方の府」としての具体的な位置づけ

（改正草案　43 条）
1　衆議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。

【案１】
2　参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員及び全国民を代表する選挙された議員で組織する。

【案２】
2　参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員で組織する。

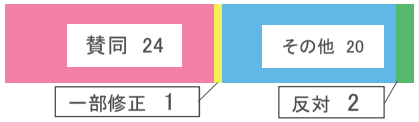
3　両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

※合区解消に向けた憲法改正以外の具体的な手法についても併せて提起

「憲法と地方自治研究会」改正草案に係るアンケートの集計結果

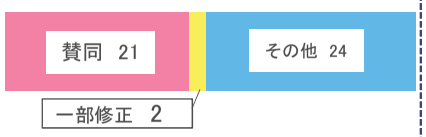
※研究会報告書としてH28.11.28にとりまとめたものを
全都道府県知事を対象にアンケートを実施。

問1：憲法前文



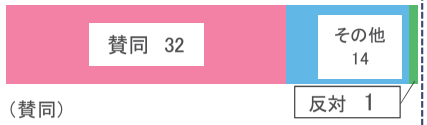
（賛同）
・地方自治、地方分権の趣旨を盛り込むべき
（その他）
・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
・趣旨は理解できるが、文言の精査

問2：地方自治の本旨



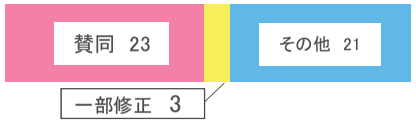
（賛同）
・地方の自主性・自立性を高めるべき
（その他）
・文言の精査が必要
・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
・国と地方の役割分担など議論を深めるべき

問3：地方公共団体の機関、直接選挙



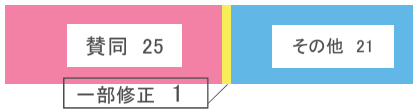
（賛同）
・首長の公選制、二元代表制の大枠は有効
・町村総会など小規模自治体の在り方も
考慮するべき
（その他）
・趣旨は理解できるが、国民的議論を深めるべき
・町村総会など小規模自治体の在り方も
考慮するべき

問4：地方公共団体の権能



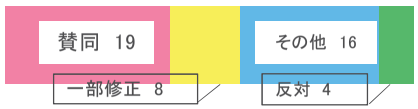
（賛同）
・条例制定権・財政権の保障は意義がある
（その他）
・趣旨は理解できるが、国民的議論を深めるべき
・条例制定権に関する意見
・財政権に関する意見

問5：特別法の住民投票



（賛同）
・地方の自主性・自立性を高める規定
・司法救済規定は意義がある
・国民全体による幅広い議論の必要がある
（その他）
・現行法体系での影響を慎重に判断するべき
・司法救済の趣旨は理解できるが、
幅広く議論を深めるべき

問6：両議院の組織



（賛同）
・両議院の役割などを検討し、国民的議論
（一部修正）
・参議院の国民代表性は変えず、
選挙の単位を都道府県とするべき
（反対）
・両議院の役割などを検討し、幅広い観点で議論
（その他）
・両議院・選挙制度の在り方を検討し、十分議論

「憲法と地方自治研究会」報告書の改正草案へのアンケート結果について

１ 憲法前文について

改正草案　前文（改正趣旨）

> この憲法は、主権者である国民が、全国的及び地域的な公共の福祉の実現のために、自らの政治的権能を、国及び地方公共団体に対して直接負託しており、国及び地方公共団体は、それぞれの責務を担いつつ、互いに協力し、住民の日常生活に関連する公共的事務については、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるよう、解釈されなければならない。

○アンケート回答結果　　※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア　賛同する	24	イ　賛同するが、内容を一部修正する	1
ウ　反対である	2	エ　その他	20

○主な意見

ア　賛同する
- 「地方自治、地方分権」の趣旨を盛り込むべき
- 国民全体による幅広い議論の必要がある

イ　賛同するが、内容を一部修正する
- 文言について、再整理する必要がある

ウ　反対である
- 憲法の理念である前文に、地方自治の規定は、そぐわない

エ　その他　　※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）
- 趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき　⑧
- 趣旨は理解できるが、文言等の精査が必要　⑤
- 憲法全体とのバランスを考慮すべき　①
- 地方自治法などの法律を充実するべき　①

〈参考〉現行規定
（前文）
「地方自治」の規定なし。

2 地方自治の本旨について

改正草案　第９２条

1　地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体とする。
2　地方公共団体は、その地域の住民の発意に基づき、住民の日常生活に関連する公共的事務について処理する固有の権能を有する。
3　国は、原則として、国家の存立に関する役割及び全国的な視点を必要とする政策、その他国が果たすべき役割を担うものとし、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図るものとする。

○アンケート回答結果　　※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア　賛同する	21	イ　賛同するが、内容を一部修正する	2
ウ　反対である	0	エ　その他	24

○主な意見

ア　賛同する
- 地方自治の本旨を明確化すべき
- 地方の自主性・自立性を高めるべき

イ　賛同するが、内容を一部修正する
- 「住民の発意」を「住民の意思」に改めるべき
- 現行憲法の「組織及び運営に関する事項」も規定するべき

エ　その他　　※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）
- 文言の精査が必要である。　⑧
  - ○国の役割を限定する文言とするべき
  - ○「市町村」「都道府県」と端的に記載するべき
  - ○表現が細かいので憲法の条文になじまない。　など
- 趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき　⑦
- 国と地方の役割分担など基本的な議論を深めるべき　②
- 「人々が誇りを持って、住み続けることができる地域を実現する」という新たな理念を規定すべき　①

〈参考〉現行規定
（第92条）
地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

3 地方公共団体の機関、直接選挙について

改正草案　第９３条

改正せず。

○アンケート回答結果　　※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア　賛同する	32	イ　賛同するが、内容を一部修正する	0
ウ　反対である	1	エ　その他	14

○主な意見

ア　賛同する
- 首長の公選制、二元代表制の大枠は、有効である
- 町村総会など小規模自治体の在り方も考慮するべき

ウ　反対である
- 多様な統治形態（議員内閣制やｼﾃｨｰﾏﾈｰｼﾞｬｰ制等）を保障すべき

エ　その他　　※知事の意見の数を○数字で記載。
- 趣旨は理解できるが、幅広く国民的議論を深めるべき　④
- 町村総会など小規模自治体の在り方も考慮するべき　②
- 議事機関ではなく、立法機関として明記するべき　①

〈参考〉現行規定
（第93条）
1　地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。
2　地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

4 地方公共団体の権能について

改正草案　第９４条・第９５条

第９４条
１　地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。
２　国会が前項の法律を定めるにあたっては、第９２条の趣旨を尊重しなければならない。

第９５条
１　地方公共団体は、その運営に必要な財政を処理する権限を有し、固有の財源として、その地域において、条例に基づき、税を課し、徴収することができる。
２　国は、地方公共団体が、その果たすべき役割を遂行するために、適切な財源を配分しなければならない。
３　国は、地方公共団体に財政上の支出をするにあたっては、その支出の基準を法律によって定め、第９２条の趣旨に反する条件を付してはならない。
４　地方公共団体は、自らの財政権に基づく歳入・歳出の決算について、地方公共団体が設置する独立の検査機関による検査を受けなければならない。

○アンケート回答結果　　※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア　賛同する	23	イ　賛同するが、内容を一部修正する	3
ウ　反対である	0	エ　その他	21

○主な意見

ア　賛同する
・条例制定権、財政権（課税自主権等）の保障は、意義がある

イ　賛同するが、内容を一部修正する
・第９５条２項は「必要かつ適切な財源配分」とするべき
・第９５条４項は前３項のバランスを考慮し不要

エ　その他　　※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）
・趣旨は理解できるが、幅広く国民的議論を深めるべき　⑩
・条例制定権について議論が必要　④
　○法律の範囲内とする条例の範囲を拡げるべき
　○地方自治の在り方を議論して文言を検討すべき
・財政権について議論が必要　⑦
　○国からの財源配分ではなく、地方の固有財源とすべき
　○固有財源を強調しすぎると、財政調整制度が後退する懸念がある
　○地方間の財源調整は、地方自ら行うべき

〈参考〉現行規定
（第94条）
地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

5 一の地方公共団体のみに適用される特別法の住民投票について

改正草案　第９６条

１　国は、法律の定めるところにより、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案にあたって、地方公共団体を代表する機関との協議の場を設置しなければならない。
２　地方公共団体は、国及びその他の地方公共団体からの、法律、命令、規則、条例、その他の関与について、裁判所による裁判を受ける権利を有する。
３　特定の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

○アンケート回答結果　　※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア　賛同する	25	イ　賛同するが、内容を一部修正する	1
ウ　反対である	0	エ　その他	21

○主な意見

ア　賛同する
・地方の自主性・自立性を高める規定となっている
・司法救済規定は、意義がある
・国民全体による幅広い議論の必要がある

イ　賛同するが、内容を一部修正する
・「裁判所による裁判」を単に「裁判」に修正するべき

エ　その他　　※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）
・現行の法体系等での影響を慎重に検討し判断するべき　⑨
　○「抽象的規範統制」の可否を含め議論を深めるべき
　○「国と地方の協議の場」は、現行法律の充実で可能である
・司法救済の趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき　⑧
・国と地方の役割分担の十分な議論が前提であるべき　①

〈参考〉現行規定
（第95条）
一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

「憲法と地方自治研究会」報告書の改正草案へのアンケート結果について

6 両議院の組織について

改正草案　第４３条

1　衆議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。

【案１】
2　参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員及び全国民を代表する選挙された議員で組織する。

【案２】
2　参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員で組織する。

3　両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

○アンケート回答結果　　※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア　賛同する	19	イ　賛同するが、内容を一部修正する	8
ウ　反対である	4	エ　その他	16

○主な意見

ア　賛同する
- 参議院を「地方の府」として地域代表制を明記することは意義がある
- 両議院の役割などを検討し、国民的議論を深めるべき

イ　賛同するが、内容を一部修正する
- 案１に賛同する
- 案２に賛同する
- 参議院の国民代表という憲法哲学は変えるべきではなく、参議院の選挙の単位を都道府県と改正すべき

ウ　反対である
- 両議院の役割などを検討し、幅広い観点から議論するべき
- 合区の解消には、法律の改正で解消すべきである

エ　その他　　※知事の意見の数を○数字で記載。
- 両議院の役割や地方の声が届く選挙制度の在り方を検討し、十分な議論を深めるべき　⑧
- 趣旨は理解できるが、幅広く国民的議論を深めるべき　②

〈参考〉現行規定
（第43条）
1 両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。
2 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

ＷＴにおける主な意見

１　第１回　憲法における地方自治規定の充実検討ＷＴ

〔憲法前文・目指すべき地方（国家）像〕

○我々が中核的に訴えなければならないのは、地方自治の本旨の 92 条のところ、これが決定的に大事なところだ。いよいよ憲法改正の議論が本格化するときに、一番コアなところを力を込めてやったほうが、主張が届きやすいし、世の中をリードするにはいいのではないか。そういう趣旨で申し上げれば、前文は敢えて改正する必要はないのではないかと思う。

○憲法前文を改正することとなるかは、国家像そのものを変えていくかに関わる話だと思う。地方自治の条文を変更するということが、日本の国家像そのものにも関わる話になるということであれば、憲法前文に記載することになってくるし、現行の国家像の中において、読み込みの範囲内ということであれば、憲法前文に書く必要はないということになる。今、条文についての検討をはじめているが、その前に、どういう国家像を知事会としては提言しようとしているのかということを明確にしておいたほうがいいと思う。

○（国家像について）全く同じである。まず、個別の条文について文言を詰める前に、我々が何をここで実現しようとしているのかということについて、まず明確化して、コンセンサスを得る。ないしはコンセンサスを得られないところはどこかを明確にしたうえで、そうするとおのずと条文ができるのではないか。特に重要なのは、国と地方の役割をどう規定するかというところである。

これが従来の国家像の延長線なのか、それとも大きく変えていこうとしているのかに関わってくる。具体的に言うと、固有権説というのがまずベースにあるわけだが、どの部分を国に負託して、どの部分を地方公共団体に負託をするのかという問題が必然的に出てくる。ここを変えるかどうかが一番大きなポイントだと思う。

○地方自治というものが前文にもあってしかるべきだというのも、43 条の立て方、92 条以下の条文の立て方によってかとも思う。地方自治について憲法上、位置づけるというのが、前文にも必要かは、諸外国の例を見て、比較考慮があってもよいのではないか。

○最初に抽象的な国家像のあり方について議論してそれを示し、演繹的に条文を示し、そして出てきた条文に基づいていくと他の条文の解釈はこう変わるということを明記していく。この一連の流れをワンセットで提示していくということが大事ではないかと思う。

〔地方自治の本旨（憲法改正草案第９２条）・その他条文への対応〕

○地方自治の本旨は、中身がはっきりしないので様々な解釈論を生んできた。伝来説と固有権説があるが、伝来説が通説であることが強調されるがゆえに、地方分権が進みにくくなる。地方自治の本旨が生かされない。そういう隘路に私たちは悩んできたわけで、そこを明確に書くというところが、たぶん最終的なポイントではないか。

○参政権と絡むわけだが、都道府県という一つの民主的なユニット、これを通じて国政に参加するというそういう参議院選挙制度に絡むような意味で、広域的地方自治団体であること。これを明記することが、大切なことではないか。

○地方自治の本旨については、二つの主流的な考え方がある。一つは「住民自治」であり、もう一つは「団体自治」である。この二つが対抗軸的にどちらを採用すべきかという議論に終始してしまっているのは、ややナンセンスではないか。住民自治と団体自治は矛盾しない。両方の良いところを取り入れたのが日本国憲法ではないかと思うし、地方自治法ではないかというように解釈をすべきである。

修正案の第１項、基礎的団体、広域団体、特別地方公共団体、これが法律で定める団体だと書いてある。ここに、団体自治のことを入れたら、条文として締まりが出るし、参政権に絡むような参議院の選挙制度の議論とも絡みうるところが出てくると思う。

２項のうちで、地方公共団体は住民に身近な公共的事務について処理する固有の権能を有するというところに、団体自治の趣旨が入っているのではないかと思うが、１項と融合して書いて、都道府県、広域的な地方公共団体などの地方公共団体がそういう住民に身近な公共的事務について処理する固有の権能を有することも、まとめて書いたほうが良いのではないか。

２項で書くべきなのは住民自治のことである。住民自治を書くのであれば、「発意」というのは言葉がおかしい。住民自治というのは、まさに住民が意思を表示し、その意思を束ねるように地方自治団体に参画をする。そのうえで決定をし、任務を遂行していく。こういう一連の流れ全体が、住民の手によるものだというのが、本来的な住民自治の概念である。「発意」と書いてしまうと、最初の発意だけになってしまい、残りが出てこない。「負託」になると、お任せになってしまう。お任せしただけで、そこへの参画が見えてこない。地方公共団体は「その住民の意思及び参画に基づき、身近な公共的事務について処理する」というように、「発意」でも「負託」でもない言葉のほうが適切ではないか。

○今回の議論で地方自治の部分の条文だけの議論で止まるのか、第４章の各条文について、憲法第 43 条及び第 47 条の問題について、知事会としての意見はどうかということについて、その意見を期待されているのではないかという感じがする。地方自治の関連規程についての議論で留めてしまうのか、それとも地方自治の関連規程についてかくのごとく書くのであれば、43 条、47 条についてこう改正すべき、もしくは解釈はかくのごとく変わるはずだというふうに示すと。そういうことも併せて求められているのではないか。

○根本論に戻ると、法律と条例の関係が、この枠にいる限り、どうしても非常に葉脈的な議論にならざるを得ないので、法律の範囲と条例の範囲というのが一定あって、条例は条例で固有の権限を持つという枠組みにしなければならないのではないかと思っている。

○92 条を明確化すること、これは絶対必要なことだと思う。地方自治の本旨に沿って定めるというのは何も定めていないのと同じこと。
ただそれと併せて、43 条というか合区に関連して、国会の在り方というのを言及せざるを得ない。

○そもそも地方公共団体は何の役割を持っているのか。住民に身近な公共の事務というのが、「身近な」というのが少し口語的だというのみならず、どの程度の話なのかという点についてもう少し掘り下げるというか、いわゆる上書き権みたいなものまで許容するように読めるのかというような。何を地方自治、地方公共団体の役割として受け持つのかというところを、もう少し議論をされてもよいのではないか。

○43 条だが、92 条との関係だと思う。つまり 92 条で国と地方の役割をどう規定するかというところで、国と地方の権能を抜本的に変えていくということであれば、そこに地方代表という公的な意味が生まれてくると思う。地方は地方としての固有の権能を持って、自己決定をしていくということであれば、代表する地域ごと、それぞれの地域で異なってくるわけなので、地域を代表する人が国会へ出てくるということは、十分にあることなので、その場合には 43 条も併せて地方代表ということで、公共団体の代表として出るべきだと思う。

○こういう憲法の条文にすると、非常に重要な諸事項については、解釈はこういうふうに変わってくるのではないかというのは一定あわせて示しておいたほうがよいのではないか。

○憲法 84 条の租税法定主義も一応有識者を交えて議論するかたちがあったほうがよいと思う。

２　第２回　憲法における地方自治規定の充実検討ＷＴ

〔目指すべき地方（国家）像〕

○目指すべき地方（国家）像で一番大事なのは、「住民一人ひとりが、それぞれの地域において、個人として尊重され、自由及び幸福を追求し」にあるのではないか。憲法においては憲法１３条に最高法規性、最高の価値を置く解釈が通説になっているが、それぞれ国民が自由及び幸福を追求できる国であることは非常に大事である。それぞれの地域で、幸福追求できる国であるべきではないのか。そういうことを人権論も絡めて正面から主張していくことは、非常に意味のあることだと思う。

○地方（国家）像について「すべての国民はすべての地方自治体の住民であって、その地方自治の発展がこの国の発展であり、国民の福利の増進である」。地方自治の充実で憲法改正をすることが、国民それぞれにとっても、この国にとっても素晴らしいことであり必要なことなんだということを、もう１項目加えて明確にした方がよいのではないか。

〔地方自治の本旨（憲法改正草案第９２条）〕

○９２条第３項の国の役割のところで、全国的な視点を必要とする政策を、全国的に統一して実施すべき政策の基準を作成すべき役割に変更したというのは、大きな意味がある。改正草案の９４条から９６条や８４条の改正にも繋がっていくのではないか。

○９２条第３項について、追加の文言をお願いしたい。「国は原則として」云々から、「統一して実施すべき施策の基準を作成する役割」の後に、「並びに、地方公共団体がその果たすべき役割を遂行するうえで、必要な役割を担うものとし」という、もう一つ役割を加えていただけないか。地方団体の役割とされている住民に身近な事務についても、国の支援であったり関わりが必要な分野は多いと感じている。

○（国と地方の役割）何が国で、何が地方で、何がかぶる部分なのかというところを、具体的に精査をしていった方がよいのではないか。そういったことを洗い出して、そこをベースに条文の文言についてはこれでいいよねと戻していく。

○１項は国民が住民として自治に参加する権利というものを持っていて、その参画することによって地域を良くし、それがトータルで国が良くなる。そういう１つの価値を新たに加えようではないかと。すなわち地方自治参画権だと。そういう権利を憲法上設定するくらいのことを。

２項のところ、「固有の権能を有し、国はそれを保障する」という、保障するということを国のほうで責務を持つ。そうしたことがあったほうがいいのかなと思う。９２条２項あたりに書くと、そういう意味で、憲法の変遷のゆえにできた地方自治、これを国の基本とするのだと。それによって国を豊かにするのだと、住民の皆様の福利厚生を最大にするのだという宣言にもなるのではないか。そのような観点から言えば、９５条２項、こういうところの必要な財源の配分ではなく保障になるし、あらゆる局面において国が制度的にこの９２条に基づいて、財源であれ、或いは条例制定権に制約をあまりしないことであれ、色々な保障の元になると思うので、何かそういう文言がと思う。

○（国と地方の役割）今の地方自治というのは、例えば法律についても地方公共団体がやることを勝手に規定できないというようなことになってはいるが、あらゆる法律で都道府県は何とかするように努めるとかいうような書き方になって、他方で財政をかなり縛って、そこをやらないと首が回らない、事務ができない、よって国が法律で定めることを、またその国が定める基準ないしは計画等に従ってやっていくというような、かなり自由度の狭いものになっていると思う。その運用面も含め、本当に地方が地方で決めるのだと。もし国が国全体としてやりたいのであれば、それは国が自らの責任に於いて自らの手でやってくれというくらいの枠組みということを埋め込んで行かないといけないのではないかと思う。

〔地方公共団体の機関（憲法改正草案第９３条）〕

○固有権説的な発想に立つのであれば、住民自治を充実するという観点からは、地方の政府のかたちは、住民の皆さんで決めていただくのがいいかもしれない。

〔財政権（憲法改正草案第９５条）〕

○９５条だが、２項は「国は地方公共団体がその果たすべき役割を遂行するために、必要な財源を配分しなくてはならない」となっているが、通常、役割分担と財源がセットであるから、地方の役割まで国が財源保障するという印象が持たれるのではないか。

一方で国の財源保障がない場合は、行政サービスの地域間格差の拡大という問題も生じるので、「国は、地方団体が標準的な水準における行政を行うために必要な税財源を確保するように配慮するものとする」とか、国に責任があるのだというところを明確にするような書き方にしていただけないか。

そうしなければ「地方団体が果たすべき役割を遂行するために必要な財源を配分しなければならない」、解釈・運用の仕方の問題だとも思うが、この部分は言ってはどうか。

○１項で固有の財源のことが書かれているが、２項では国が面倒を見るのだという前提に立って書かれている。少なくとも「配分」の文字だけは、もう少し良い書き方、表現に変えるべきではないか。

○財源との関係だが、今は地方の財源を保障するというと、どこまで保障できるんだという発想から規定が考えられていると思うが、これはこれで一つ重要な考え方である。他方で、国のことは国で責任を持てというのも大事ではないか。

〔地方自治に影響を与える法律等の制定（憲法改正草案第９６条）〕

○法律の制定過程に絡むという意味では、発案権を持つということも大事かもしれない。こういうふうにしてほしいということを、国会に届けることができるような仕組みを考えるということもあるかもしれない。

〔合区問題への処方箋（憲法改正草案第４３条・４７条、参議院の役割）〕

○（４３条）知事会案によると、衆議院は全国民を代表すると、参議院は、全国民を代表する議員と広域的な地方公共団体の区域に属する住民を代表する選挙された議員となっていて、各都道府県から選ばれる議員は、全国民を代表していないということになる。でも、県から必ず１人選ばれる議員というのは、県のことを陳情するためだけにある議員ではない。地域の代表として選ばれた議員であるが、あくまで全国民の代表として議論する。そういう観点からすると、４３条は改正しなくてよいのではないか。全国民を代表する議員であるべきだという前提の基で、選び方として４７条を改正するという方向性がよいのではないか。

○国民主権の原理の根本にあたるところに憲法４３条がある。４３条で全国民を代表すると書いてあるから、それぞれの都道府県の選挙があってはいけない、ということは考えないと思う。そのうえで、あえて４３条を書き込みに行くと、国民主権と言っていたものが、各都道府県の住民に限られた主権になってしまうのではないか。

４７条で選挙区や投票方法、その他両議員の選挙に関する事項は法律でこれを定める、と書いてある。何らかここで規定しておけば憲法的な価値となる。今の最高裁大法廷において立法裁量は認めているので、立法裁量の裁量の行使の中身として、憲法の中で参議院選挙について一定の制約ができれば、少なくとも投票価値の平等と同等に考慮すべき材料として、憲法上の価値として定めることができるわけである。そうすると、最高裁の判決も投票価値の平等だけでは書けなくなる。今後、安定的に選挙区選挙というものを合区でなく、都道府県単位というものがなされるべきということになる。

○参議院の地域代表的性格というのは、地方の利害をただ代表するという意味ではなく、地方間での課題を解決するというかたちで整理をするというのは、可能ではないか。地域社会も含めたこの国の公的な政府の役割は、「国そのものの役割」と、「地域それぞれの役割」と、それから「地域の間で横断的に問題になっているそのような課題」とが、あるのではないかと思う。その観点からすると、参議院は、最後の「地域間の諸課題を扱う、議論する場」として位置づけるというのも可能かなと思う。

そうだとすると、この地域間の課題にもっと地方公共団体がそれぞれ発言権を持つということを明確にしていくという意味でも、９２条以下の条文は精査することが可能なのではないか。

いま話題に出た中においては、改正草案の９５条２項である。この財政調整の仕組みというのは、地方公共団体一つだけでは完結する課題ではないということになる。そうだとすると、この調整を、もう少し地方代表者が声を上げて議論するという可能性があるのではないか。

つまり、こういう事柄がいくつか９２条以下に色々あって、そこを強調することによって、参議院が現行のまま、しかし合区を解消して地方代表的性格を持っていくという道筋に繋がるのではないのか。

○４０条以下と９０条の関係について、この一連の全国知事会の流れの中で、確かに合区は一見ロジカルに見えるが、問題があるのではないかということに最近気づき始めてきて、大きな流れをつくっているということは間違いない。

なぜ全国知事会のこのような提言が非常に説得力を持ってきたかというと、９２条以下の地方分権のあり方、地方自治のあり方という所と、参議院のあり方、いわゆる代表のあり方ということを結びつけてきたというところに特色があって、その点は他の改正案とも、一味違うところだと思う。その意味では、私は４０条周りの議論と　９０条周りの議論はやはり関係があって、そこにこそ提言の意味があると思う。

４３条は先ほど改正しないほうがよいというご意見もあったが、９０条の議論から、４０条への議論を橋渡しするうえで、何らかのメッセージがあっても良いのではないか。全国民の代表というのは色々な見方がある。代表の意味もたくさんあるが、国民の利益、国全体の利益というものと、地方の住民の利益を調整するというものが参議院の全国民の代表なんだと。

衆議院における全国民の代表というのは、あくまで国全体の福祉、国民全体の福祉を考えるものとしての全国民の代表。他方で、参議院における全国民の代表というのは、確かに全国民の代表だが、色々な捉える見方がある中で、国全体の利益と地方との間の調整をして、正反合というかたちでより高次元に調整

する役割が、参議院の全国民の代表という意味に込められているのだと、そういう思想というかメッセージというものを込められるのではないのか、そうすると、９０条以下で保障されている権利や住民の福祉というものを実現するために、参議院がある、それは全国民の利益にもなる、まさに全国民の利益とは何なのかといったときには、一部の地域の利益だけではなく国土が調和的に発展するし、それぞれの地域の中で幸福を実現できる。そういう環境が、必要である。

１３条の幸福追求、それを実現するものとしての９２条以下の条文、そしてそれを国会によっても反映させるという意味での４３条以下の議論というのも連結させる。そこに、他にない、憲法草案になるのだと思う。

○４３条や４０条周りの条文を必ずしも改正しなくても良いと考えている。例えば改正草案の９２条の３項、４項を拝見すると、現行憲法と同じように、地方自治に関する共通事項は国の定める法律に基づいて、全国一律にある程度ベースラインを定めるという発想に立っていると思う。この法律こそが、参議院で議論すべき法律だろう。

そうだとすると、例えばだが、ここに参議院で先議するとか、そういうことを入れるとか、あるいは参議院に特別な関与ができるような、注意ができるような条文を入れるというのが１つ発想としてはあるのではないか。そこまで行かなくても、そういう法律があるのだから、参議院はやはり地域代表的性格がどこかにないと困るのだということがにじみ出るような方向があると思う。

○固有権説に立つ前提として、目指すべき（地方（国家））像の１３条の幸福追求権の実を深めるためには、地域においてということが大事で、この地域性を補強するものとして、地方自治があるからなんだと。１３条を補強するものとしてそれを実現するための手段として自治体には固有権説として、そういう権能が与えられているという構成をしている。それが大事だと思う。
そういう意味において、地方を大事にするということは、国全体の幸福追求権の実現という観点からも、非常に大事なことなので、地方を代表するものは地方の代表のみにあらず、全国民を代表する、全国民の代表だという風に構成していくことが大事ではないか。

〔地方自治の充実に向けた憲法改正の方向性〕

○今回、なぜ憲法改正を行うのかというそこのところだけはしっかり押さえて、それを条文に活かしていかなければならない。そうしたときに、やはり地方自治の歴史と方向がどこに向かっているのかということを、考えなければいけない。この間、分権一括法があり、機関委任事務が廃止をされて、いわゆる国の機関としての地方が終わった。そしてその中で、国・地方の係争処理委員会とか、国・地方は対等関係であるということが法律的に出てきている。

そうした点からすると、制度的に最初に地方自治というものができたときと、今とでは、性格も性質も全然違うものになっているんだろうと思う。そうした点を、どうやって憲法の中に表現するのか。もはや地方を抜きにして政治行政は語れない状況にある。そうなってくると、制度的なあり方としての地方自治とは一体何なのだろうということを、きちんと書いていかなければならない。国民が主権を発揮するうえで地方行政抜きにして語れないという以上、地方の自治というのは国民主権の制度的保障の一環だと思う。国民主権がきちっと動くためには、地方自治が制度的に保障されていない限り、動かない。場合によっては内閣の行政権と自治行政権との調整の問題も出てくる。そういう筋を通しておけば、あまり事細かに憲法で書くというのはいかがなものか。こういう事務は、国権の最高機関である法律で書いていくものではないか。具体的なものは国権の最高機関を縛るべきではない。

行政権は地方自治に対して責任を取れない。それはなぜかというと、我々知事も住民に選ばれた人間であり、そうした国民主権の正当性の元にいる。

○制度的保障というのは、憲法の国の在り方の中できちんと地方自治というものが保障されている。それは国民主権の現れとして保障されている。制度として国の仕組みの中にきちんと位置付けられるべきだというところを、きちんと書いていくべきではないか。

３　第３回　憲法における地方自治規定の充実検討ＷＴ

〔目指すべき地方（国家）像〕

○（地方（国家）像）一つ目の「○」のところで憲法１３条のことが書いてあるが、ちょっと弱い。「住民がすなわち国民である」。地方自治、地方分権を進めることは、国民主権の前進になるし、参政権の向上につながる。地方自治がここまで成熟してきたのであるから、国民イコール住民、したがって地方自治を強化しなければならない、といったニュアンスをもっと出した方が良い。

第１条の国民主権、全て主権の存する国民という言葉があり、国民主権の条文とも解釈されている。それから第１５条の参政権、公務員の選定・罷免であるが第１条から１５条の国民主権や参政権を一つ目の「○」でも書いた方が、後ろの方との繋がりでも良いのではないか。

幸福追求権だけが前面に出てしまうよりは、この国の在り方として、住民イコール国民が第１条で主権を行使する。また、第１５条で参政権を享受する。その内実を成すのが地方自治なんだ、ということをむしろストレートに出した上で、その中身として、サブの話として幸福追求権にも役立ち得るのが地方自治だといったニュアンスの方が良いのではないかと思う。

そういう観点で住民の参政権だとか、国民主権の内実としてということを、「地方自治の成熟」とはまた別の観点で「地方公共団体の運営保障」の中に書いてはどうか。

同じ観点であるが、（９２条）１項のところで幸福追求権が前面に出すぎると少しどうかなと思われる。むしろ、「住民の福祉の増進に努めるべく」と関連させて、「生命、自由及び幸福を追求する権利」というところを２項に絡めて持って行った方が、焦点がぼやけないのではないか。

○国家像について、１３条は重要な規定だと考えている。国民主権や参政権も挙げることはあり得るが、佐藤幸治先生という京都大学の先生が、すなわち幸福とは、自分で好き勝手やるということだけでなく地域社会に参加していって、その中で、皆で一つの共同体をつくっていくんだということも一つの幸福だ。個人的な幸福だけでなくて、皆で社会を築いていくこともここの本来、幸福の意味なんだという見解を述べられていて、そういったニュアンスも含めることができれば。だから、１３条というのは、いろいろと含蓄が深いものなので、私は強調してもいいのではないかと考えている。

○１条、１５条を強調して書くということに異論はないが、憲法の１３条を最高の価値として看做していこうという発想があって、そこを明確にしていくという点においては一番強いのではないか。１３条の幸福追求というのが、それぞれの地域で為し得るようにするために、そのための手段として地方自治は強くならなければだめという発想で展開していくという論旨は、一貫していると思う。

１３条ベースで考えていくことについて、田舎の中山間の山村にいては幸福追求が十分な実を為し得ていないのではないか。だから、そこの地にいたいのに、嫌々ながら東京に出て行かざるを得ないということは、本当の意味で幸福追求になっているのか、そういうことを問う。何らかの形で実を実現する、実行をあらしめるためにということで、手段としての地方自治の強化を打ち出していくというのは、今までの憲法全体の体系からしてもそれにフィットするものであり、むしろそれを補強する方向になるので、議論としては展開しやすいと思う。１条、１５条で補強することを否定するものではない。憲法の中には目的と手段の両方があるので、目的規定に立脚して議論を展開していく方が強いのではないか。

その中で、目指すべき地方（国家）像についてだが、２番目の「地方創生の実現には、個人として尊重され、～安心して暮らせる国でなければならない」とあるが、地方創生を成すためには、個人が尊重されなければならない、と読めなくもない。個人の幸福追求の実を高めていくためには、地方創生もしっかりやらなければならないし、地方自治が強くならなければならない、と書くべきなのではないか。

○（地方（国家）像に）国と地方の役割として、国家としての存立に関する役割及び、全国的な視点を必要する政策、その他国が果たすべき役割という包括条項みたいなものが入っており、これが出ている。９２条では、「国の役割をさらに限定する場合」という形で、包括条項がないような形で書かれているが、目指すべき国家像の方にも、こういう意見もあるということも入れていただいた方が良い。

〔地方自治の本旨（憲法改正草案第９２条）〕

○「国政において尊重されなければならない」と書いているが、「国は、この権能をみだりに侵してはならない」とか、「国政において最大限の尊重を必要とする」とか強いワーディング（言葉）にするというのもあり得ると思う。

○９２条の関係で幸福追求権について議論があった。私は、幸福追求権という観点を強く押し出すこと自体には、すごく感銘を受けている。幸福追求権というのは、通説的な理解としては、私的な幸福を追求していくという観念と、公的なパブリックな生活において自らも存在価値を発揮するということにもなると理解されている。地方自治を考えるにあたって幸福追求権を基礎として置くことは、この両面が問題になる。すなわち、人々が地元に生きていくというこ

と自体がその人の幸福だということがまず一つある。その地元で生きていくという幸福を追求するために、地元の在り方というものに積極的に参加したいという意味での公的な幸福という意見もある。それをかなえるためには、国は地方自体を台無しにすることがあってはならないということなんだろう。こういう形で幸福追求と地方政治への参加、そして国政との関係というのをうまく描き出すという観点からすると、現在提案されている９２条１項の規定は、ひとつ妥当な考え方かと思う。

前回の会議の後、事務局にこの９２条１項で提案をさせていただいたので紹介する。「地域社会にその在り方に関心を持ち、その決定に参画することは、住民固有の権利である」と書くのはどうかと提案させていただいた。２項との関係もあるので、（地方（国家）像に）何かこういう感じの表現を入れていただくというのもあるかなと思った。

〔改正草案における文言整理（憲法改正草案第８４条）〕

○「租税を課し、租税を変更するには」というところも「法律又は法律の定める条件によることを必要とする」。そこはいきたままになっていて、「９２条、９５条の趣旨を尊重する」というのが入っているが、ポイントとして８４条の法律では、「「条例」も含まれることから、」と解釈しているが、他の条文で使っている、例えば４７条も「その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める」と。ここの法律と、８４条の法律と、更に９４条の解説案は「国会が法律を定めるにあたっては、」という書きぶりになっている。この先ほどの６ページの解説のポイントの解釈が一貫して「条例も含まれる」ということで、すべて９３条にも「法律の定めるところにより」というのが残っているので、そこのところが終始一貫したものになっているのか、法制審査的な話で申し訳ないが、逆に８４条のところに条例が必ずしも含まれないということであれば、そこは補強しなければいけいなのではないか。

〔地方公共団体に適用される特別法（憲法改正草案第９６条）〕

○合区制度は一部の地方公共団体にだけ適用される法律なので、現行９５条の「一の地方公共団体に適用される特別法は～」に抵触するのではないか、という指摘があった。今の内閣法制局の見解によると、「一の地方公共団体」とは、地方公共団体のみにということであり、区域という概念は入っていない。「特定の地方公共団体及びその区域・住民のみに適用される特別法は～」というかたちで改正をするということもあり得るのではないか。

〔合区問題への処方箋（憲法改正草案第４７条）〕

○４７条の２項目、「参議院議員の選挙において、複数の選挙区を設置する場合は、少なくとも広域的な地方公共団体を単位とする区域ごとに設置しなければならない」。全国区という選挙区は法律ではない訳であって、「選挙区を設けて選挙をする」というだけで十分このニュアンスは出るし、「複数の」といった場合に、むしろ都道府県を割ってしまうこともあったりするので、「選挙区を設ける場合には、少なくとも地方公共団体を単位とする区域ごとに設置する」と書いた方が、わかりやすく出るのではないか。

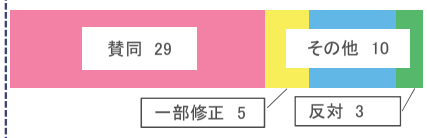
○４７条の「複数の選挙区を設置する場合は、」という文言はなくても良いのではと言う気がする。あとは、「少なくとも」の後ろに「、」を入れた方が良いのでないか。

○４７条の２項である。日本国憲法は選挙制度のあり方は、相当に国会の裁量に委ねている部分がある。極論を言えば、全国一区の比例代表、あるいは比例代表と選挙区選挙みたいなものではない選挙で合理的なものが仮にあったとすれば、そういう可能性は排除していない。この規定によって全国一区の比例区、比例代表によって全国一区みたいなものが排除されなかったり、あるいは都道府県の選挙区の単位とした選挙区選挙と並んで別の選挙制度を並立させるというようなことも一応は可能にする、そういう選択肢も残しているのかなと思うのでこれで良いのかなと考えている。

○国と地方の役割分担との関係とか、法律と条例の関係にも関わるが、条例は法律の範囲内ということで取りまとめ案になっているが、そういうことも含めて、なぜ１４条の法の下の平等に特定の地方公共団体を選挙区とするということが優先するのかという根本的な理屈が、はっきりしない。幸福追求権、それはパブリックな意味での幸福を追求するということもあるということも理解できるが、個人は基本的価値として立脚しているところにある中で、それよりも団体が優先される憲法的な根拠が、理解しにくい。地方公共団体という単位に、個人の尊重と同じぐらい価値があるともっと明確に位置付けられなければ、言いにくいのではないか。したがって、もっと国と地方公共団体の役割の中で、「国は国、地方は地方」ということをはっきりさせる。そういうことを打ち出さないと法の下の平等に打ち勝てないのではないか。

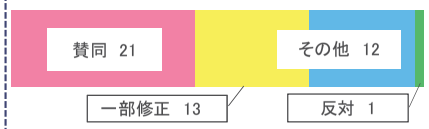
「憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ」
改正草案等に係るアンケートの集計結果

問1：目指すべき地方（国家）像



（賛同）
・地方自治の本旨の理念が明確化されている
・国会をはじめ、国民議論の喚起が重要
（一部修正）
・文言等の精査が必要
（反対）
・国の役割をさらに限定するべき
・論点や文言等の精査が必要
（その他）
・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
・趣旨は理解できるが、論点や文言等の精査が必要

問2：地方自治の本旨の明確化

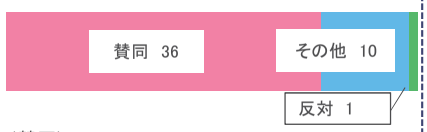


（賛同）
・地方の自主性・自立性を高めるべき
（一部修正）
・案１・案２のいずれかに賛同
（反対）
・文言等の精査が必要
（その他）
・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
・国と地方の役割分担など議論を深めるべき

（参考）前回アンケート集計結果

賛同	一部修正	その他	反対
21	2	24	0

問3：地方公共団体の機関、直接選挙



（賛同）
・首長の公選制、二元代表制の大枠は有効
（その他）
・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
・町村総会など小規模自治体の在り方も考慮するべき

（参考）前回アンケート集計結果

賛同	一部修正	その他	反対
32	0	14	1

問4：地方公共団体の条例制定権

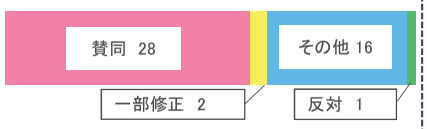
（賛同）
・基本的な権能の在り方を明記することが重要
（その他）
・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
・より強力な条例制定権について検討すべき

（参考）前回アンケート集計結果

賛同	一部修正	その他	反対
23	3	21	0

「憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ」
改正草案等に係るアンケートの集計結果

問5：地方公共団体の財政権



（賛同）
・地方の自主性・自立性が十分に発揮できることが重要
（反対）
・財政自主権をより明確に規定すべき
（その他）
・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
・趣旨は理解できるが、論点や文言等の精査が必要

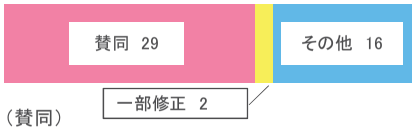
（参考）前回アンケート集計結果

賛同	一部修正	その他	反対
23	3	21	0

問6：地方公共団体の課税に対する尊重

（賛同）
・地方の課税自主権を国が尊重する規定は意義がある
（一部修正）
・文言等の精査が必要
（反対）
・改正草案95条にまとめることが可能である
・課税自主権をより明確に規定すべき
（その他）
・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
・論点や文言等の精査が必要

問7：国と地方の協議の場、司法的救済権

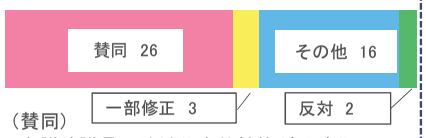


（賛同）
・地方の自主性・自立性を高める規定
・司法救済規定は意義がある
（その他）
・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
・司法救済の趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき

（参考）前回アンケート集計結果

賛同	一部修正	その他	反対
25	1	21	0

問8：参議院議員の選挙区



（賛同）
・参議院議員の地域代表的性格が明確化
（反対）
・国と地方の役割分担を見直し、地方の自立性を高めるべき
（その他）
・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
・論点や文言等の精査が必要

（参考）前回アンケート集計結果(43条)

賛同	一部修正	その他	反対
19	8	16	4

「憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ」報告書の改正草案等へのアンケート結果について

１ 目指すべき地方（国家）像

○憲法第１３条の趣旨を実現するため、住民一人ひとりが、それぞれの地域において、個人として尊重され、自由及び幸福を追求できる国であるべき。

○地域の住民は、自らの意思に基づき、地方自治に参画する権利が保障されるべき。

○主権者たる国民は、全て地方公共団体の住民である。国民主権の原則に基づく、地域に関心を持つ住民の参画による地方自治の発展こそが、我が国の民主主義を発展させ、国民福祉の増進を最大化するものであり、地方自治は、国政の三権（立法、行政、司法）との関係において一定、尊重されるべき。

○地方の統治を担う地方公共団体は、住民に身近な公共的事務について、国民主権の原則のもと、住民から直接授権されている観点から、自主的・自立的に処理する固有の権能が保障されるべき。

○地方公共団体は、住民がゆとりや豊かさを実感し、安心して暮らせるよう、将来に亘って、地域の多様な価値観の尊重や住民福祉の増進に努め、地方を創生するべき。

○国は、国家としての存立に関する役割及び、全国的な視点を必要とする政策、その他国が果たすべき役割を担うものとし、内政の要は地方公共団体が果たすべき。

○施策の実施にあたっては、国と地方は対等関係のもと、連携・協働し、地域の発展に努めるべき。

○アンケート回答結果　　※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア　賛同する	29	イ　賛同するが、内容を一部修正する	5
ウ　反対である	3	エ　その他	10

○主な意見

ア　賛同する
- 地方自治の本旨の理念が明確化されている
- 国会をはじめ、国民議論の喚起が重要

イ　賛同するが、内容を一部修正する
- 文言等の精査が必要

ウ　反対である
- 国の役割をさらに限定するべき
- 論点や文言等の精査が必要

エ　その他　　※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）
- 趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき　⑤
- 趣旨は理解できるが、論点や文言等の精査が必要　②

「憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ」報告書の改正草案等へのアンケート結果について

２ 地方自治の本旨の明確化

改正草案　第９２条

１　地方公共団体の住民は、国民主権の原則並びに、生命、自由及び幸福を追求する権利に基づき、自らの意思により地方自治に参画する権利を有する。

２　地方公共団体は、住民の参画と福祉の増進に努めるべく、住民に身近な公共的事務について処理する固有の権能を有する。この権能は、国政において尊重されなければならない。

３　地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体とする。

【案１】
４　国は、原則として、国家の存立に関する役割及び全国的な視点を必要とする政策、その他国が果たすべき役割を担い、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図らなければならない。

【案２】（国の役割をさらに限定する場合）
４　国は、国家の存立に関する役割及び全国に統一して実施すべき施策の標準的な水準を提示する役割を担い、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図らなければならない。

５　地方公共団体の組織及び運営に関する共通的な事項は、前４項の規定に従い、法律でこれを定める。

○アンケート回答結果　　※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア　賛同する	21	イ　賛同するが、内容を一部修正する	13
ウ　反対である	1	エ　その他	12

○主な意見

ア　賛同する
- 地方の自主性・自立性を高めるべき
- 国会をはじめ、国民議論の喚起が重要

イ　賛同するが、内容を一部修正する
- 案１に賛同
- 案２に賛同
- 文言等の精査が必要

ウ　反対である
- 文言等の精査が必要

エ　その他　　※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）
- 趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき　⑦
- 国と地方の役割分担などの議論を深めるべき　④
  - ○国の役割をさらに限定すべき
  - ○国の役割を限定的にしてしまうことは現実的でない
- 「市町村」「都道府県」と端的に記載するべき　①

〈参考〉現行規定
（第92条）
地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

３ 地方公共団体の機関、直接選挙

改正草案　第９３条

改正せず。

○アンケート回答結果　　※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア　賛同する	36	イ　賛同するが、内容を一部修正する	0
ウ　反対である	1	エ　その他	10

○主な意見

ア　賛同する

・首長の公選制、二元代表制の大枠は、有効である

ウ　反対である

・多様な統治形態（議員内閣制やｼﾃｨｰﾏﾈｰｼﾞｬｰ制等）を保障すべき

エ　その他　　※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）

・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき　③
・町村総会など小規模自治体の在り方も考慮するべき　②
・議事機関ではなく、立法機関として明記するべき　①

〈参考〉現行規定
（第93条）

1 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。
2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

４ 地方公共団体の条例制定権

改正草案　第９４条

第９４条
１　地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

２　国会が法律を定めるにあたっては、第９２条の趣旨を尊重しなければならない。

○アンケート回答結果　　※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア　賛同する	33	イ　賛同するが、内容を一部修正する	2
ウ　反対である	2	エ　その他	10

○主な意見

ア　賛同する

・地方公共団体の基本的な権能の在り方を明記することが重要
・趣旨は賛同するが、さらに議論を深めるべき

イ　賛同するが、内容を一部修正する

・文言等の精査が必要

ウ　反対である

・法律と条例の関係について議論を深めるべき
・より強力な条例制定権について検討が必要

エ　その他　　※知事の意見の数を○数字で記載。

・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき　③
・より強力な条例制定権について検討が必要　①

〈参考〉現行規定
（第94条）
地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

５ 地方公共団体の財政権

改正草案　第９５条

１　地方公共団体は、その運営に必要な財政を処理する権限を有し、
固有の財源として、その地域において、条例に基づき、税を課し、
徴収することができる。

２　国は、地方公共団体が標準的な水準における行政を実施するために
必要な財源を保障しなければならない。

３　国は、地方公共団体に財政上の支出をするにあたっては、
その支出の基準を第９２条の趣旨に基づいて法律でこれを定める。

４　地方公共団体は、自らの財政権に基づく歳入・歳出の決算について、
地方公共団体が設置する独立の検査機関による検査を受けなければならない。

○アンケート回答結果　　※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア　賛同する	28	イ　賛同するが、内容を一部修正する	2
ウ　反対である	1	エ　その他	16

○主な意見

ア　賛同する
- 地方の自主性・自立性が十分に発揮できることが重要
- 趣旨は賛同するが、さらに議論を深めるべき

イ　賛同するが、内容を一部修正する
- 地方間の水平的財政調整により地域間格差を是正するべき
- 文言等の精査が必要

ウ　反対である
- 財政自主権をより明確に規定すべき

エ　その他　　※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）
- 趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき　⑨
- 趣旨は理解できるが、論点や文言等の精査が必要　⑧
  - ○租税における法律と条例の関係を整理するべき
  - ○「支出の基準を法律で定める」規定でも柔軟な対応ができる担保が必要
  - ○国に対する「地方の尊重規定」は別条で整理するべき
  - ○「独立の検査機関」のイメージを共有するべき

〈参考〉現行規定
（第94条）
地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

「憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ」報告書の
改正草案等へのアンケート結果について

６ 地方公共団体の課税に対する尊重

改正草案　第８４条

１　あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、
法律又は法律の定める条件によることを必要とする。

２　地方公共団体は、法律の範囲内で条例により、租税を課し、
又は現行の租税を変更することができる。
　国は、前項の法律を定めるにあたっては、
第９２条及び第９５条の趣旨を尊重しなければならない。

○アンケート回答結果　　※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア　賛同する	30	イ　賛同するが、内容を一部修正する	2
ウ　反対である	2	エ　その他	13

○主な意見

ア　賛同する
- 地方の課税自主権を国が尊重する規定は意義がある

イ　賛同するが、内容を一部修正する
- 文言等の精査が必要

ウ　反対である
- 改正草案95条にまとめることが可能である
- 課税自主権をより明確に規定すべき

エ　その他　　※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）
- 趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき　⑥
- 論点や文言等の精査が必要　⑤
  - ○租税における法律と条例の関係を整理するべき
  - ○本条改正の必要性を議論すべき

〈参考〉現行規定
（第84条）
あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。

７　国と地方の協議の場、司法的救済権

改正草案　第９６条

１　国は、法律の定めるところにより、地方自治に影響を及ぼす
国の政策の企画及び立案並びに実施にあたっては、
地方公共団体を代表する機関との協議の場を設置しなければならない。

２　地方公共団体は、国及びその他の地方公共団体からの、
法律、命令、規則、条例、その他の関与について、
裁判所による裁判を受ける権利を有する。

３　特定の地方公共団体及びその区域のみに適用される特別法は、
法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票において
その過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

○アンケート回答結果　　※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア　賛同する	29	イ　賛同するが、内容を一部修正する	2
ウ　反対である	0	エ　その他	16

○主な意見

ア　賛同する
- 地方自治の本旨の実効性を高めた規定となっている
- 司法救済規定は意義がある

イ　賛同するが、内容を一部修正する
- ２項に「法律の定めるところにより」を追記するべき
- 文言等の精査が必要

エ　その他　　※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）
- 趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき　⑨
- 「国と地方の協議の場」の規定は、現行法律の充実等も含め、幅広く議論を深めるべき。　④
- 司法救済の趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき　⑥
- 国と地方の役割分担の十分な議論が前提であるべき　①

〈参考〉現行規定
（第95条）
一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

８　参議院議員の選挙区

改正草案　第４７条

１　選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は
法律で定める。

２　参議院議員の選挙において、選挙区を設置する場合は、
広域的な地方公共団体ごとの区域を単位とする選挙区を
含まなければならない。

○アンケート回答結果　　※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア　賛同する	26	イ　賛同するが、内容を一部修正する	3
ウ　反対である	2	エ　その他	16

○主な意見

ア　賛同する
- 参議院議員の地域代表的性格を明確化することが必要
- 議論を深めるべきだが、合区解消の趣旨に賛同する
- 国会をはじめ、国民議論の喚起が重要

イ　賛同するが、内容を一部修正する
- 文言等の精査が必要
  - ○全都道府県ごとに同数の議員選出とするべき

ウ　反対である
- 国と地方の役割分担を見直し、地方の自立性を高めるべき

エ　その他　　※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）
- 趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき　⑪
- 論点や文言等の精査が必要　⑥
  - ○憲法第43条との整理が必要
  - ○投票価値の平等と併せて議論するべき
  - ○両院の役割や選挙制度の在り方を議論するべき
- 憲法改正とともに法律の改正も訴えるべき　①

〈参考〉現行規定
（第47条）
選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。

「憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ」報告書の改正草案等へのアンケート結果について

９ その他について

○主な意見

・憲法は国家の基本的なあり方や、方向性を規定する最高規範である。多くの国民から支持される理想的な憲法改正案を提起するためには、地方自治関連の項目だけに止まらず、わが国全体のあるべき姿を大局的な見地から議論し、総合的に検討することが求められる。現在の憲法論議は、国も含め個々の関心や見解によって部分的な議論がなされるきらいがあり、全国知事会の提案や議論が、そうしたものの一つとならないようにする必要がある。

・憲法改正に関して、国民的な議論が展開されるような取組を国に求めるとともに、全国知事会としても取組（例：パブリシティを活用した意見表明、講演会・シンポジウム等）を推進していくべき。

・地方自治の本旨の明確化に関係する改正草案の趣旨について、概ね賛同する。ただし、精査が必要と思われるものも散見されるため、丁寧な対応が必要である。

・国と地方の役割分担など、さらに議論を深めた上で、全国知事会としてのコンセンサスを得ることが望ましいと思われる課題もあり、継続して議論が必要である。合区問題の解消に向けて早急に対応する必要がある場合には、まずは有志による提案活動などを行う方法もありうると考える。

・衆議院・参議院の選挙区や定数について、地域の声を国政の場に届けるためには、地域の一体性が尊重されなければならない。抜本的見直しには、地域の実情や実態を十分に考慮したうえで、国政においてしっかりと議論を進めていくべき。

総合戦略・政権評価特別委員会「憲法における地方自治の在り方検討ＷＴ」委員名簿

１　委員

（座長及びオブザーバーを除く委員は建制順）

氏　　名	役　　職	
飯泉　嘉門	徳島県知事	座　長
石井　隆一	富山県知事	
古田　　肇	岐阜県知事	
鈴木　英敬	三重県知事	
山田　啓二	京都府知事	
平井　伸治	鳥取県知事	
溝口　善兵衛	島根県知事	
浜田　恵造	香川県知事	
尾﨑　正直	高知県知事	
湯﨑　英彦	広島県知事	オブザーバー

２　アドバイザー委員

（アドバイザー委員は五十音順）

氏　　名	役　　職	
片桐　直人	大阪大学大学院 高等司法研究科准教授	
木下　昌彦	神戸大学大学院 法学研究科准教授	
宍戸　常寿	東京大学大学院 法学政治学研究科教授	

総合戦略・政権評価特別委員会 委員名簿

（委員長及び副委員長を除く委員は建制順）

氏　　名	役　　職	
飯泉　嘉門	徳島県知事	委員長
達増　拓也	岩手県知事	副委員長
高橋　はるみ	北海道知事	
佐竹　敬久	秋田県知事	
福田　富一	栃木県知事	
上田　清司	埼玉県知事	
阿部　守一	長野県知事	
石井　隆一	富山県知事	
古田　　肇	岐阜県知事	
鈴木　英敬	三重県知事	
西川　一誠	福井県知事	
山田　啓二	京都府知事	
平井　伸治	鳥取県知事	
溝口　善兵衛	島根県知事	
浜田　恵造	香川県知事	
中村　時広	愛媛県知事	
尾﨑　正直	高知県知事	
小川　　洋	福岡県知事	
蒲島　郁夫	熊本県知事	

資料１－３

平成 28 年憲法と地方自治案対照表

現行	平成 28 年憲法と地方自治案	備考欄
（前文）	（「この憲法は、主権者である国民が、全国的及び地域的な公共の福祉の実現のために、自らの政治的権能を、国及び地方公共団体に対して直接負託しており、国及び地方公共団体は、それぞれの責務を担いつつ、互いに協力し、住民の日常生活に関連する公共的事務については、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるよう、解釈されなければならない。」との趣旨を追加）。	・地方自治の解釈原則。 ・地域的な公共の福祉の実現→主権者国民による負託→地方公共団体による実現とその自主・自立性の尊重
43 条　１　両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。 ２　両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。	第４３条（案１）　１　衆議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。 ２　参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員及び全国民を代表する選挙された議員で組織する。 ３　両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。 （案２）　１　衆議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。 ２　参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員で組織する。 ３　両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。	
92 条　地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。	92 条　１　地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体とする。 ２　地方公共団体は、その地域の住民の発意に基づき、住民の日常生活	・住民自治と団体自治の明確化 ・役割分担の原則 ・組織法定主義の除

平成 28 年憲法と地方自治案対照表

現行	平成 28 年憲法と地方自治案	備考欄
	に関連する公共的事務について処理する固有の権能を有する。 3　国は、原則として、国家の存立に関する役割及び全国的な視点を必要とする政策、その他国が果たすべき役割を担うものとし、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図るものとする。 （4　地方公共団体の組織及び運営に関する共通的な事項に関して、法律は、前 2 項の趣旨及び地方公共団体の自主性を尊重して、制定されなければならない。）	外
93 条　1　地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。 2　地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。	（改正せず）	
94 条　地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。	94 条　1　地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。 2　国会が前項の法律を定めるにあたっては、第９２条の趣旨を尊重しなければならない。	・条例制定権の明示 ・司法的統制の手掛かりとしての 2 項
	95 条（新設）　1　地方公共団体は、その運営に必要な財政を処理する権限を有し、固有の財源として、その地域において、条例に基づき、税を課し、徴収することができる。 2　国は、地方公共団体が、その果たすべき役割を遂行するために、適切な財源を配分しなければならない。 3　国は、地方公共団体に財政上の支出をするにあたっては、その支出	・自主課税権の規定 ・財政権の主張 ・検査制度の規定

平成 28 年憲法と地方自治案対照表

現行	平成 28 年憲法と地方自治案	備考欄
	の基準を法律によって定め、第９２条の趣旨に反する条件を付してはならない。 4　地方公共団体は、自らの財政権に基づく歳入・歳出の決算について、地方公共団体が設置する独立の検査機関による検査を受けなければならない。	
95 条　一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。	96 条　1　国は、法律の定めるところにより、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案にあたって、地方公共団体を代表する機関との協議の場を設置しなければならない。 2　地方公共団体は、国及びその他の地方公共団体からの、法律、命令、規則、条例、その他の関与について、裁判所による裁判を受ける権利を有する。 3　特定の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。 （このほか、53 条関係、環境権なども検討）	・国と地方の協議の場に憲法上の根拠を与える。 ・司法的救済 ・

資料１－４

全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会
憲法における地方自治の在り方検討ＷＴにおける憲法改正草案

9 月 25 日案	報告書案	備考欄
92 条（案１）　１ 地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体とする。 ２ 地方公共団体は、その地域の住民の負託に基づき、住民に身近な公共的事務について処理する固有の権能を有する。 ３ 国は、原則として、国家の存立に関する役割及び全国的な視点を必要とする政策を担うものとし、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図るものとする。 ４ 地方公共団体の組織及び運営に関する共通的な事項に関して、法律は、前２ 項の趣旨及び地方公共団体の自主性を尊重して、定めなければならない。 （案２）　１　地方公共団体の住民は、自らの意思に基づき、地方自治及び国政へ積極的に参画する権利を有する。 ２　地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体とし、その住民の福祉の増進に努めるべく、住民に身近な公共事務について処理する固有の権能を有する。 ３ 国は、原則として、国家の存立に関する役割及び全国的に統一して実施すべき施策の基準を作成する役割を担うものとし、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図るものとする。 ４ 地方公共団体の組織及び運営に関する共通的な事項は、前３項の規定に基づいて、法律でこれを定める。	92 条　１ 地方公共団体の住民は、国民主権の原則並びに、生命、自由及び幸福を追求する権利に基づき、自らの意思により地方自治に参画する権利を有する。 ２ 地方公共団体は、住民の参画と福祉の増進に努めるべく、住民に身近な公共的事務について処理する固有の権能を有する。この権能は、国政において尊重されなければならない。 ３ 地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体とする。 ４ 国は、原則として、国家の存立に関する役割及び全国的な視点を必要とする政策、その他国が果たすべき役割を担い、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図らなければならない。 ５ 地方公共団体の組織及び運営に関する共通的な事項は、前４項の規定に従い、法律でこれを定める。 （国の役割をさらに限定する場合には次のものも考えられる： ４ 国は、国家の存立に関する役割及び全国に統一して実施すべき施策の標準的な水準を提示する役割を担い、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図らなければならない。）	・住民自治と団体自治をそれぞれ独立に規定する（当初案）。

全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会
憲法における地方自治の在り方検討ＷＴにおける憲法改正草案

9月25日案	報告書案	備考欄
93条　改正せず。	93条　改正せず。	・二元代表制については、32都道府県が維持を支持（当初案前）。
94条　１ 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。 ２ 国会が前項の法律を定めるにあたっては、第９２条の趣旨を尊重しなければならない。	94条　１ 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。 ２ 国会が法律を定めるにあたっては、第９２条の趣旨を尊重しなければならない。	・条例制定権の範囲を広げるべきという意見が多く、賛同は23にとどまる（当初案前）。
95条（新設）　１ 地方公共団体は、その運営に必要な財政を処理する権限を有し、固有の財源として、その地域において、条例に基づき、税を課し、徴収することができる。 ２ 国は、地方公共団体が、その果たすべき役割を遂行するために、必要な財源を配分しなければならない。 ３ 国は、地方公共団体に財政上の支出をするにあたっては、その支出の基準を第92条の趣旨に基づいて法律でこれを定める。 ４ 地方公共団体は、自らの財政権に基づく歳入・歳出の決算について、地方公共団体が設置する独立の検査機関による検査を受けなければならない。 （84条　１　あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。	95条　１ 地方公共団体は、その運営に必要な財政を処理する権限を有し、固有の財源として、その地域において、条例に基づき、税を課し、徴収することができる。 ２ 国は、地方公共団体が標準的な水準における行政を実施するために必要な財源を保障しなければならない。 ３ 国は、地方公共団体に財政上の支出をするにあたっては、その支出の基準を第９２条の趣旨に基づいて法律でこれを定める。 ４ 地方公共団体は、自らの財政権に基づく歳入・歳出の決算について、地方公共団体が設置する独立の検査機関による検査を受けなければならない。 （84条　１ あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。	・平成28年案に対して、2項は「必要かつ適切な財源配分」とすべきで、4項は不要との意見あり。また、地方固有財源の要求がある一方で、財政調整制度への影響を懸念する意見や地方間の財政調整を地方が行うべきだという意見あり（当初案前）。

全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会
憲法における地方自治の在り方検討ＷＴにおける憲法改正草案

9 月 25 日案	報告書案	備考欄
2　前項の規定は、地方公共団体の租税に関する事項について、第 92 条及び第 95 条の趣旨を尊重しなければならない。）	2　地方公共団体は、法律の範囲内で条例により、租税を課し、又は現行の租税を変更することができる。国は、前項の法律を定めるにあたっては、第９２条及び第９５条の趣旨を尊重しなければならない。）	
96 条　1　国は、法律の定めるところにより、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案にあたって、地方公共団体を代表する機関との協議の場を設置しなければならない。 2　地方公共団体は、国及びその他の地方公共団体からの、法律、命令、規則、条例、その他の関与について、裁判所に訴えを提起する権利を有する。 3　特定の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。	**96 条**　1　国は、法律の定めるところにより、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施にあたっては、地方公共団体を代表する機関との協議の場を設置しなければならない。 2　地方公共団体は、国及びその他の地方公共団体からの、法律、命令、規則、条例、その他の関与について、裁判所による裁判を受ける権利を有する。 3　特定の地方公共団体及びその区域のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。 （**47 条**　1　選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は法律で定める。 2　参議院議員の選挙において、選挙区を設置する場合は、広域的な地方公共団体ごとの区域を単位とする選挙区を含まなければならない。）	

資料１－５

参考資料３

【憲法問題に関する報告書】及び【憲法と地方自治研究会報告書】の相関関係①

憲法問題に関する報告書（平成18年3月）		憲法と地方自治研究会報告書（平成28年11月）	
論点	考え方	改正草案	
前文	前文において、地方自治の保障・地方分権の確立を宣言すること。	前文（改正趣旨）	この憲法は、主権者である国民が、全国的及び地域的な公共の福祉の実現のために、自らの政治的権能を、国及び地方公共団体に対して直接負託しており、国及び地方公共団体は、それぞれの責務を担いつつ、互いに協力し、住民の日常生活に関連する公共的事務については、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるよう、解釈されなければならない。
地方自治の基本原則	地方自治の基本原則を明記すること。	92条	1　地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体とする。 2　地方公共団体は、その地域の住民の発意に基づき、住民の日常生活に関連する公共的事務について処理する固有の権能を有する。 3　国は、原則として、国家の存立に関する役割及び全国的な視点を必要とする政策、その他国が果たすべき役割を担うものとし、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図るものとする。
国と地方の役割	国と地方自治体の役割分担の基本原則を明記すること。		
地方自治体の種類	地方自治体は基礎自治体と広域自治体で構成されることを明記すること。		

【憲法問題に関する報告書】及び【憲法と地方自治研究会報告書】の相関関係②

憲法問題に関する報告書 （平成18年3月）		憲法と地方自治研究会報告書 （平成28年11月）	
論点	考え方	改正草案	
議事機関及び執行機関	地方自治体の長及び議員の選出方法は、直接選挙を原則とすること。	93条	改正せず （参考）日本国憲法第93条 2　地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。
立法に関する規定	地方自治体の条例制定権の範囲を拡大し、地方に関わる法令は基本的な事項にとどめることを明記すること。	94条	1　地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。 2　国会が前項の法律を定めるにあたっては、第92条の趣旨を尊重しなければならない。
財政に関する規定	地方自治体の財政自主権の保障（固有財源の保障、課税自主権、財政調整制度、財政規律の堅持等）を明記すること。	95条	1　地方公共団体は、その運営に必要な財政を処理する権限を有し、固有の財源として、その地域において、条例に基づき、税を課し、徴収することができる。 2　国は、地方公共団体が、その果たすべき役割を遂行するために、適切な財源を配分しなければならない。 3　国は、地方公共団体に財政上の支出をするにあたっては、その支出の基準を法律によって定め、第92条の趣旨に反する条件を付してはならない。 4　地方公共団体は、自らの財政権に基づく歳入・歳出の決算について、地方公共団体が設置する独立の検査機関による検査を受けなければならない。

【憲法問題に関する報告書】及び【憲法と地方自治研究会報告書】の相関関係③

憲法問題に関する報告書 （平成18年3月）		憲法と地方自治研究会報告書 （平成28年11月）	
論点	考え方	改正草案	
国政への参加手続	国政に地方自治体の意見を反映する仕組みを設けること。	96条	1 国は、法律の定めるところにより、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案にあたって、地方公共団体を代表する機関との協議の場を設置しなければならない。 2 地方公共団体は、国及びその他の地方公共団体からの、法律、命令、規則、条例、その他の関与について、裁判所による裁判を受ける権利を有する。 3 特定の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。
地方自治特別法にかかる住民投票	特定の地方自治体の権利義務の特例を定める法律（地方自治特別法）は、確実に住民投票に付す規定とすること。		

資料２－１

平成 29 年度 21 世紀地方自治制度研究会（第 4 回）

於自治総合センター（2018 年 1 月 19 日）

特区と規制緩和

寺田麻佑（国際基督教大学）

目次

１．特区とは何か―問題意識
２． 特区のわが国における変遷
３． 構造改革特区について
４．特区の諸外国の例
５．国家戦略特区における規制緩和について―国家戦略特区
６．特区と規制のサンドボックス制度について
７．ドローンと特区
８．問題意識と規制のサンドボックス制度・地方主導から国主導に関する考察

１． 特区とは何か―問題意識

特区とは： 一つの国家の領域内における特定の地域において、他の地域では享受することのできないような税制上の優遇措置や規制緩和等を享受させることにより、例えば、その地域に企業を集中的に誘致すること等を図るような仕組のことである。

- 特区においては、領域限定的な規制緩和がなされることがあり、それらは、実験的に行われたのち、全国展開される可能性もある➡地域限定で実験的に行う意義は本当にあるのか
- 特区制度は、地域主導から国主導へと変更されつつある➡地方からのボトムアップについては、どのように今後考えていくべきなのか
- 規制のサンドボックス制度といった抜本的な規制緩和案が国家戦略特区においては提案されている（政策の実験を行う？）➡憲法の諸規定（法律の基本原則）との抵触の可能性、地域の同意をどのように取るのか

２． 特区のわが国における変遷

昭和４７年に施行された沖縄振興開発特別措置法（沖縄の本土復帰以前から存在していた自由貿易地域が盛り込まれ、制度化された）が嚆矢。

特区は、これまでに、大要、沖縄における特区、構造改革特区、総合特区、復興特区等を経て、今日の国家戦略特区に至っている。

３． 構造改革特区について

日本の構造改革の歴史のなかで一つの転機となるもの

構造改革特別区域法

総合規制改革会議中案答申（2002 年 7 月）を受け、2002 年 11 月に閣議決定、臨時国会での審議を経て 2003 年 4 月より施行

二重の意味における社会実験のための手段

・全国に先駆けて特定の地域を限定し、所与の制度や規制の特例措置（規制改革）の効果を試すもの

・規制改革の責任を担う市町村に、国の規制の一部を移管する新しい地方分権の試み

憲法上の法の下の平等との関連においては、地域によって特性が異なるため、異なる規制を用いても違憲にはならないとの論理で説明されている。

➡ 地域特性があるので特区においておこなうにもかかわらず、弊害が生じなければ全国展開することとなった。

４．特区の諸外国の例

・英領ジブラルタル（1704 年）、香港（1848 年）

・アイルランドのシャノン空港に置かれた輸出加工区（1959 年）

・アイルランド「国際金融サービスセンター」（ダブリン）（1986 年）（その後、沖縄金融特区のモデルに）

・英国「エンタープライズゾーン」（1981 年～）

・米国「フォーリントレードゾーン（外国貿易地域）」（1934 設置、現在稼働中）

・中国深圳珠海等「経済特区」（1979 年以降）、海南島（1988 年）【一国二制度】

・中国天津、上海「沿海開放都市」指定

・中国内陸「内陸開放都市」北京等多数（1992 年以降）

・ロシア「経済特区、事業活動自由区」カリーニングラード州、マガダン州等（1990 年代）

・ロシア「工業生産特区、技術導入特区、観光レクリエーション特区、港湾特区」アラブガ、ゼレノグラード、ノヴァヤ・アナパ等 13 か所（2005 年～）

・インド「経済特区」クジャラート州等多数（2000 年～）

・韓国「済州国際自由都市」済州島（2002 年）

・韓国「経済自由特区」釜山、仁川、光陽（2003 年）

・韓国「地域特化発展特区」多数の自治体（2004 年）

アイルランドや中国の特区は、国の主導的な役割に基づいて設立されたもの。日本の構造改革特区は、国が枠組みを作り、地方自治体等の提案・申請に基づき、首長が責任を取る形で規制の特例措置を行う「分権型特区」であったことが大きな違いであった。

５．国家戦略特区における規制緩和について―国家戦略特区（参考資料参照）

国家戦略特区[1]は２０１３年から、地方創生戦略の一環としても、また大幅な規制緩和特区として日本の規制改革を行うきっかけとなる地区としても各地で進められている。

今回の国家戦略特区の特徴は、**これまでの、地域発意に基づくボトムアップ型の特区**に比べて、民間の有識者の知見等も活用しながら、**国が自ら主導**し、国と地域の双方が有機的な連携を図り、国・地方・民間が一体となるプロジェクトが推進される点にあると説明されている。そのために、大胆な規制・制度改革の突破口となることが目指されているもの[2]である。

６．特区と規制のサンドボックス制度について

今般、２０１７年６月に国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案が可決され、その改正法附則２条２項は、「２　政府は、産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成の推進を図る観点から、自動車の自動運転、小型無人機の遠隔操作又は自動操縦その他これらに類する高度な産業技術であって技術革新の進展に即応したものの有効性の実証を行う事業活動が積極的に行われるよう、この法律の施行後一年以内を目途として、当該事業活動に関連する規制の見直しその他の当該事業活動の集中的な推進を図るための施策について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と規定している。

上記改正案への無人航空機も含めた政策の盛り込みは、国家戦略特別区域諮問会議において提案されていた、レギュラトリー・サンドボックス制度の検討へ向けた提案を受けたものである[3]。

---

[1] 平成 26 年 2 月 26 日閣議決定資料「国家戦略特別区域基本方針」1 頁。日本経済の再生に向けた第三の矢としての成長戦略である「日本再興戦略－JAPAN is BACK－」（平成 25 年６月 14 日閣議決定）において、内閣総理大臣主導で、国の成長戦略を実現するため、大胆な規制改革等を実行するための突破口として、国家戦略特区が創設されることとなった。「国家戦略特別区域基本方針 平成 26 年２月 25 日閣議決定 平成 26 年 10 月７日一部変更 平成 27 年９月 18 日一部変更 平成 29 年７月７日一部変更」（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/290707_kihonhoushin.pdf）

[2] 同上、「国家戦略特別区基本方針」２頁。

[3] 国家戦略特別区域諮問会議「国家戦略特区における追加の規制改革事項等について（抜粋）平成 ２９ 年 ２ 月 ２１ 日」

サンドボックス制度とは、現行法の規制を一時的に止めて特区内で新技術を実証できる制度であり、ドローン飛行や自動運転といった先端技術の実証実験を円滑に進めることができるようになる、と説明されている[4]。

７．ドローンと特区（参考資料参照）

このような、レギュラトリー・サンドボックス制度にみられるような規制緩和策を活用することを見越して、実際に、国家戦略特別区に指定されている千葉市においては、ドローン宅配の実証実験が何度も行われている[5]。

しかし、特区において規制緩和を進めることは、安全性等に配慮をしなくても良いということではないため、人口集中地区でもある千葉市において、どのような安全策を採用したうえで、ドローン宅配を実施していくのかが問題となってくることが考えられる。

８．問題意識と規制のサンドボックス制度・地方主導から国主導に関する考察

- 特区においては、領域限定的な規制緩和がなされることがあり、それらは、実験的に行われたのち、全国展開される可能性もある➡地域限定で実験的に行う意義は本当にあるのか

さまざまな規制については、地域特性を十分に考慮する必要があることは当然のことである。しかし、地域限定で実験的な試みをすることには、同時に、その地域において「失敗」

（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/kettei/pdf/h290310_sankou2.pdf

また、「当該実証実験を実施しようとする民間事業者に対し、関係法令上の手続に係る各種相談や情報提供等を行うとともに、必要に応じ手続の代行等も行うことを旨とした、関係自治体や関係各府省から構成される「近未来技術実証ワンストップセンター（仮称）」を、 区域会議の下に設置する。」ということも提案されている。国家戦略特別区域諮問会議「国家戦略特区における追加の規制改革事項等について（抜粋） 平成２９年２月２１日」２頁。

（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/kettei/pdf/h290310_sankou2.pdf）

[4] サンドボックス制度について、政府が同制度の創設を盛った国家戦略特区法改正案を今国会に提出したと紹介されている。参照、「サンドボックス制度とは」日経新聞電子版 2017 年 5 月 15 日記事。

[5] 千葉市は、ドローン特区の提案の段階から、種々の規制緩和を前提としたドローン宅配を提案していた。参照、内閣府地方創生推進室による「国家戦略特区等における新たな措置に係る提案募集」に対する千葉市提案平成 27 年 10 月 30 日「幕張新都心から挑戦する未来都市実証特区 ～ 多世代・多文化が共生する国際都市 ～」12 頁。

（https://www.city.chiba.jp/sogoseisaku/sogoseisaku/tokku/documents/151030_kokkasenryakutokku.pdf）

規制のサンドボックスという言葉は使われていないが、規制緩和が千葉市の提案する地区においてはなされることを前提としている。具体的な実証実験については、参照、NHK 首都圏ネットワークニュース 11 月 22 日放送

「“ドローンで宅配サービス” 千葉市で海上飛行の実証実験」

（http://www.nhk.or.jp/shutoken/net/report/20161122.html）など。

した場合にその地域のみの失敗で終わらせるというリスクや問題も孕んでいるように思われる。これらの問題をどのように解決するのか、様々な意見を伺ってみたい。

・ 特区制度は、地域主導から国主導へと変更されつつある➡地方からのボトムアップについては、どのように今後考えていくべきなのか

構造改革特区制度の特徴は、特定の地域における規制改革の実験であるとともに、地方分権を促進するための一つの手段であった。地方自治体の意識改革が期待されていた側面は否めないが、結果として、自治体格差が目立ったという分析もできよう。

すなわち、自治体間の格差も大きく、公共投資に大きく依存している地域ほど、特区提案は相対的に少なかった。

改革に意欲的な自治体が報われる地域間競争が促進されるような、特区制度ではなかったといえるのだろうか（構造改革特区について）。

縦割り行政の弊害はどの程度あったのか、様々な意見を伺ってみたい（構造改革特区に関する成果は必ずしも十分とは言えなかったと指摘されている[6]）。

地域主導から国主導へということが謳われているが、このあたりについては、地域主導をベースとしつつ、国の政策を反映させるための国地域における様々な政策研究を活発化させていく必要があろう（地域間格差の解消はどうするのかという問題点は残る）。

・ 規制のサンドボックス制度といった抜本的な規制緩和案が国家戦略特区においては提案されている（政策の実験を行う？）➡憲法の諸規定（法律の基本原則）との抵触の可能性、地域の同意をどのように取るのか

ドローンや自動走行の実証実験のためのサンドボックス制度といった提案が具体的に検討されていることは、非常に興味深い。しかし、規制のサンドボックスとはいったい何を意味するのか、やや、法的議論を度外視した検討が進められているように見受けられ、基本的な（憲法上認められる）権利保護等に抵触しないよう、注意深く見守り、問題点があれば指摘する必要があるのではないだろうか。

加えていえば、地域限定でサンドボックス制度を設けることについて、その地域の同意（合意）をどのように形成していくのかという点も非常に問題である。

---

6 伊藤白「総合特区構想の概要と論点―諸外国の経済特区・構造改革特区との比較から―」調査と情報 698 号（2011 年 2 月）10 頁。

参考文献

伊藤白「総合特区構想の概要と論点―諸外国の経済特区・構造改革特区との比較から―」調査と情報 698 号（2011 年 2 月）
白取耕一郎『行政における「実験」の機能・方法と限界―構造改革特区・モデル事業・交通社会実験等、方法的に厳密でない「実験」の研究―』（東京大学 21 世紀ＣＯＥプログラム東京大学行政学研究会研究叢書、2007 年）
八代尚宏『「健全な市場社会」への戦略　カナダ型を目指して』（東洋経済新報社、2007 年）

資料２－２

平成２６年１１月２７日
中央教育審議会
初等中等教育分科会
資料3－1

国家戦略特別区域法の概要

内閣府地域活性化推進室
内閣官房地域活性化統合事務局

経済社会の構造改革を重点的に推進することにより、産業の国際競争力を強化するとともに、**国際的な経済活動の拠点の形成**を促進する観点から、国が定めた**国家戦略特別区域において、規制改革等の施策を総合的かつ集中的に推進**するために必要な事項を定める。

内閣総理大臣

認定

内閣府に設置

国家戦略特別区域諮問会議

議長：内閣総理大臣
議員：内閣官房長官
国家戦略特区担当大臣
内閣総理大臣が指定する国務大臣
民間有識者

（必要に応じ参加）

関係大臣 → 同意

国家戦略特別区域基本方針の策定（閣議決定）

国家戦略特区諮問会議の意見を聴いて、国家戦略特区基本方針を策定。

国家戦略特別区域の指定（政令）
区域方針の決定（内閣総理大臣決定）

国家戦略特区諮問会議及び関係地方公共団体の意見を聴いて、国家戦略特区を指定するとともに、特区ごとの区域方針を決定。

特区ごとに設置

国家戦略特別区域会議
（通称：国家戦略特区統合推進本部）

・国家戦略特区担当大臣
・関係地方公共団体の長
・内閣総理大臣が選定した民間事業者

（必要に応じ、関係行政機関の長や区域計画等に関し密接な関係を有する者を加えることができる。）

協力・合意

国家戦略特別区域計画の作成

規制の特例措置の適用

国家戦略特区計画の内閣総理大臣の認定により、規制の特例措置を適用。

金融支援	税制による支援
ベンチャー企業等の先駆的な事業に必要な資金の貸付けに対し、利子補給金を支給。	設備投資減税、研究開発税制の特例、固定資産税の特例等。

構造改革特区との連携

○国家戦略特区に関する提案のうち、構造改革の推進等に資すると認められるものは、構造改革特区の提案とみなして構造改革特区として支援。
○構造改革特区の規制の特例措置について、国家戦略特区計画に記載し総理の認定を受けることで活用が可能。

施行期日

○公布日（平成25年12月13日）から施行。
○ただし、次の規定は、政令で定める日（平成26年４月１日）から施行。
- 国家戦略特別区域計画の認定等に関する規定
- 国家戦略特別区域計画に基づく事業に対する規制の特例措置等

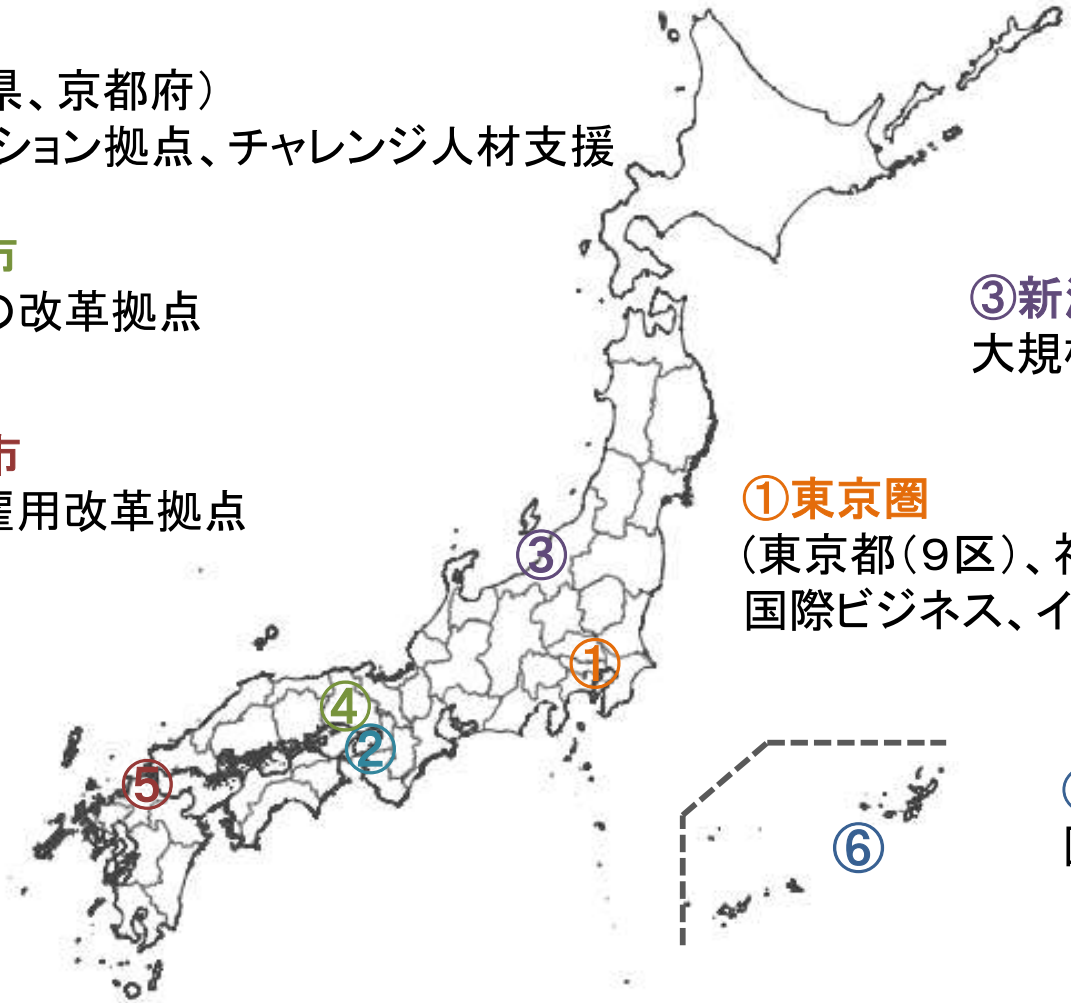
国家戦略特区

◆指定された国家戦略特区の概要

②関西圏
（大阪府、兵庫県、京都府）
医療等イノベーション拠点、チャレンジ人材支援

④兵庫県養父市
中山間地農業の改革拠点

⑤福岡県福岡市
創業のための雇用改革拠点



③新潟県新潟市
大規模農業の改革拠点

①東京圏
（東京都（9区）、神奈川県、千葉県成田市）
国際ビジネス、イノベーションの拠点

⑥沖縄県
国際観光拠点

資料２－３

構造改革徹底推進会合

「第４次産業革命」会合（第１回）

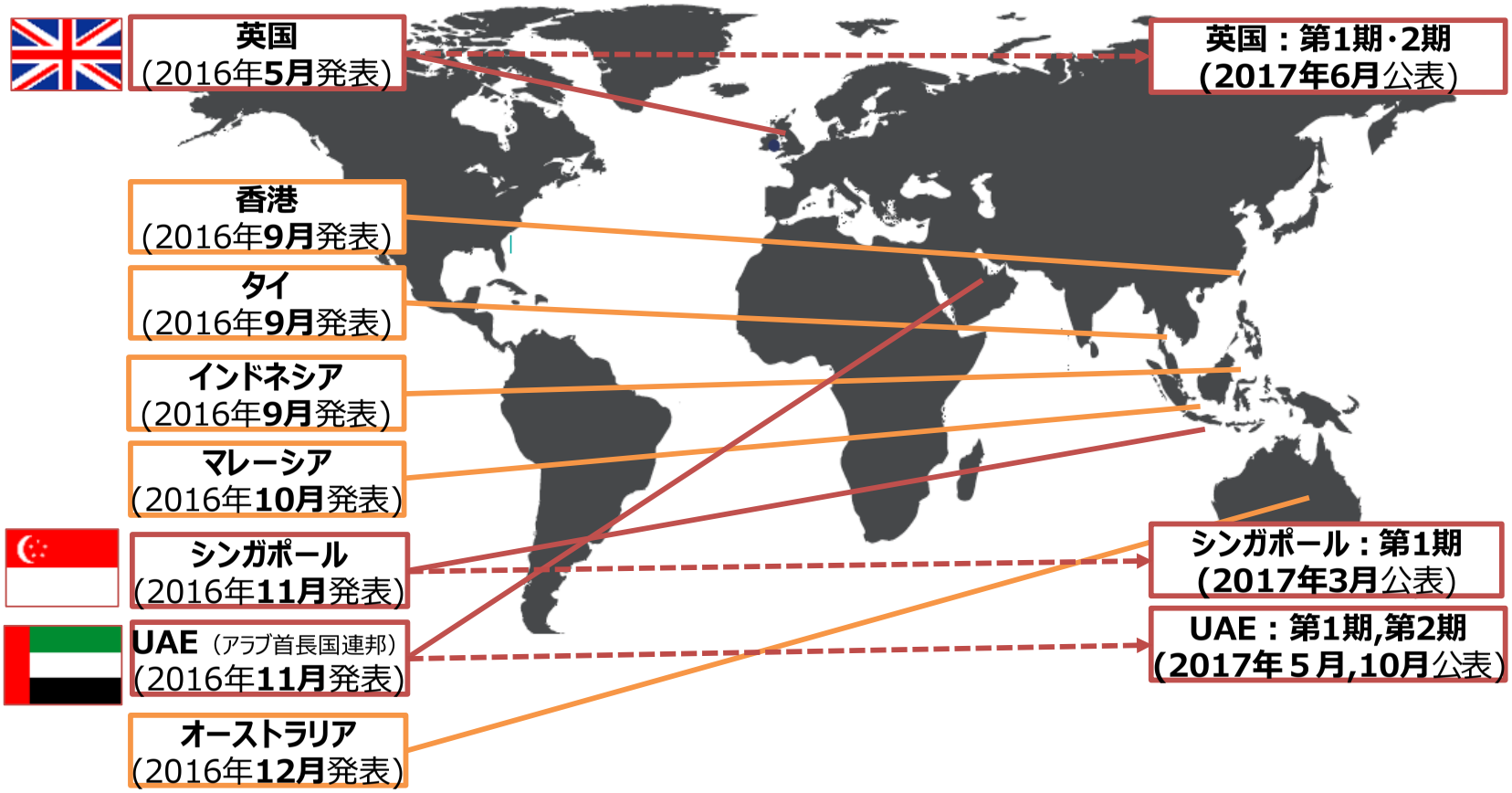
規制の「サンドボックス」制度について

内閣官房日本経済再生総合事務局

平成29年11月8日

「Regulatory Sandbox」を巡る諸外国の情勢

- 公的機関による規制のサンドボックス制度は、特に、FinTechでは、既に８ヵ国（英国、シンガポール、豪州、香港、マレーシア、タイ、インドネシア、UAE）で創設。審査・公表例も出始め。
- その案件発掘のために、制度創設のみならず、FinTechカンファレンス主催に絡めた有力事業のリクルーティング、さらに各国で当局サンドボックス担当同士が連携を深めている状況。



「第4次産業革命の推進」を巡る諸外国の情勢

- 世界各国で、第４次産業革命の新技術・新事業を自国に引き込むための国際競争が激化。サンドボックス制度を有する国家間での新技術確保・人材確保の競争が始まっている。
- サンドボックス制度がなくとも、置かれた規制環境を利用して、実証・実験のハブとなろうとしている国も存在する。
- 日本も早急に対応しなければ、新たな技術の社会実装に後れをとる事態に。

【政府】：国際競争を勝ち抜くサンドボックス制度

- UAE（アラブ首長国連邦）サンドボックス制度運営主体のADGM（アブダビグローバルマーケット：政府系国際金融センター）CEOには、**シンガポール証券取引所、シンガポールMAS(金融監督庁)等で実績あるRichard Teng氏を招致**し、FinTechを中心とした技術系**スタートアップ企業を世界中から取込む**。
- UAEサンドボックス公表企業は、UAE、英国、カナダ、印、伊、レバノン、サウジアラビア、モーリシャス、シンガポール籍と多様。
- FinTech新事業（不動産小口証券化）をエストニアで成功、世界的に有名な日本のCrowd Realty社は、**シンガポール、香港、UAEとサンドボックス利用に向けた協議・調整を行っている。**

【政府】：国家そのものが実証に寛容、産業化に熱心

- **ルワンダ、カメルーン、マラウイ、南アフリカ、ケニア、ガーナなどのアフリカ諸国は、観光、保健サービス、電子商取引へのドローンの利用及び実証を推進**。世界の実験場としての地位を確立。資金調達も増加傾向。
- 欧米企業に限らず日本のベンチャー企業でも、ルワンダやガーナでドローンを実証、タンザニアを拠点に全世界へ輸出・販売し、シンガポールで株式上場するというコースを目指し、実証を進めている例が存在。
- 中国深セン製造**ドローンの世界シェアは９割超。官民挙げて開発・実証・産業化に本腰。99%が欧米・香港輸出向け。**輸出額(2015)は前年比7倍の4億7200万ドル。

現行制度の課題

- これまで、産業競争力強化法に基づく、企業実証特例制度やグレーゾーン解消制度において、企業単位の規制改革を推進。
- 一方、イノベーションの社会実装をスピーディに進めるに当たり、これら既存制度には、以下の点が大きな課題。
  - 規制当局は規制改革に必要なデータ等が証明されなければ、規制改革に踏み切れない一方、事業者は規制の存在のために試行錯誤できず、制度改革に必要なデータ等を取得できないという悪循環が生じており、実証による政策形成を目指すプラットホームが不存在であったこと
  - 実証事業として必要な対象、期間、リスク管理体制などの方法論が明確でなく、調整に多大なコスト・時間を要すること
  - 企業による実証をハンズオンで支援する体制の構築が望まれること

イノベーションの成果を新たな付加価値の創出に繋げるためには、トライ＆エラーを繰り返すことで規制改革のためのデータを取得する社会実証を積み重ねることが不可欠。

- 従来の政策手法では国際的にも大きく立ち遅れガラパゴス化の懸念。「実証による政策形成」に舵を切り、参加者や期間を限定して、実証内容とリスクを説明した上で、「まずやってみる」ことを許容する枠組みを創設することが必要。
- その際、イノベーションの社会実装をスピーディに行うため、政府横断的に強力に推進する一元的な体制を構築することが必要。

規制の「サンドボックス」制度について（検討の方向性）

（サンドボックス制度の目的）

- **新しい技術やビジネスモデルについて、より合理的な規制手法の在り方をスピーディーに検証・追求するプロセス**

（実証の法的位置づけ）

- **新たな技術やビジネスモデルが出現した場合において、一定の手続きの下、対象となる規制が適用されない環境の下で社会実験的な実証を行うもの**

※実証でも規制の特例が必要な場合についての制度改革の在り方についても併せて検討

（実証の対象）

- **新しい技術やビジネスモデルの社会実験的な実証**

（実証の基本的なスキーム）

- **民間事業者から提案されたプロジェクトにつき、関係する行政機関が以下の観点を踏まえ、対象となる法令が規制の適用対象とならない、実施可能な実証活動として認定**
  - ✓ **実証の趣旨（社会実験であること）・意義、期間限定、参加者限定**
  - ✓ **対象となる法令、リスクの内容、リスク管理の具体的内容　等**
- **認定した行政機関が実証を監視・フォロー、実証終了後は収集したデータを活用し、全国一律の規制改革に向け検討**

（サンドボックスを実施する体制）

- **「規制のサンドボックス制度」の適切かつ円滑な運用を確保する観点から、分野・省庁横断的な推進体制を検討**
- **客観性、透明性を確保する観点から、プロジェクトの認定にあたっては専門的客観的な評価を行う仕組みを検討**

（新技術・新アイデア取込みのための仕組み）

- **様々な場所から新技術・新アイデアを募集し、サンドボックスの活用やその後の支援に繋げる体制を構築**

（参考）規制の「サンドボックス」の５原則

- Society 5.0の構築に向け、諸外国の事例を参考にしつつ、一定の要件の下で、試行錯誤によるビジネスモデルの発展を促す「日本版レギュラトリー・サンドボックス」について、以下の５原則に基づき、必要な法制上の措置を講じることを提言する。

Ⅰ　実証優先主義

既存の規制にどう適合し得るかを審査するアプローチではなく、「まずやってみる」（Try First）を旨とした制度とすること。

Ⅱ　リスクの適切な管理

実証に伴って生じるリスクの管理は、参加者や期間を限定してインフォームドコンセント（実証内容とリスクを説明した上での参加の同意の確認）の下で行うこと等を基本として設計すること。

Ⅲ　高いレイヤーでの政府一元的な体制

こうした取組を各省庁バラバラに任せるのではなく、関係省庁との間で、効果的な調整権限を発揮でき、イノベーションの社会実装による成長戦略を政府横断的に強力に推進する一元的な体制を構築すること。

Ⅳ　ハンズオン支援と事後的な検証

実証を前に進めるための柔軟な対応や、実証により得られるデータの確保などハンズオン支援を丁寧に行うとともに、実証の成果をその後のルール整備や政策立案に活かしていくこと。特に、実証が上手くいかなかった場合におけるデータも貴重な資産である旨を踏まえること。

Ⅴ　トップマネジメントの関与

各省庁の担当部門は、規制の執行部門とは異なる部門とし、イノベーションを推進する観点からの推進に責任を有するトップ直轄の部局とすること。