

自治実務 セミナー

5
2025

地方公務員の
法務サポーター



巻頭言 草津よいとこ 薬の温泉 岡崎浩巳

特別
講演

山口道昭氏が語る——貧困行政とヘイトスピーチ

山口道昭……………2

実務と理論

- ①職員の採用試験を実施するに際し職員の親族については受験資格を有さないこととするとはできるか……………12
- ②窓口業務を処理する地方独立行政法人に他市の窓口業務を処理させるにはどのような手続が必要か……………14
- ③街頭演説でスピーカーとは別に手話通訳者が使用するワイヤレスイヤホンに拡声機と認められるか……………16

実務演習

非居住者期間を有する者の個人住民税〈税務行政〉……………18

自治体実務サポート

特別対談 水害への備えと発災後の実務(2) 中村健人／岡本 正……………20

福祉 DX時代の重層的支援体制整備事業にてPDCAサイクルを促進するF-SOAIP～EBPMをめざして(6)
嵐末憲子／小嶋章吾……………26

連載

一評 「県庁は全部いらない」のか 人羅 格 11

入門講座

政策法学演習講座93 神戸港防波堤への立入禁止措置の
違法性(2・完) 阿部泰隆 32

住民訴訟13 住民監査請求の諸問題(1): 監査請求の
特定性 曾和俊文 40

政策法務のかんどころ 127

「公表」と「5万円以下の過料」の軽重 法的拘束力を考える
北村喜宣 48

Hiro's Café 今月のホープ 110

豊岡市市長公室秘書広報課係長 藤田大輔さん
大島博文 49

自治大生の政策立案研究 優秀論文〔第154回〕

下田のNEXT防災対策 50

地方自治研究室

地方公営企業法適用制度の現状と課題 田中孝男 54

自治体×デジタル技術／スタートアップ ⑥

スタートアップからの公共調達 我有隆司 60

法制実務研修員日誌〔第73回〕

法学部じゃなくても大丈夫!? 衆議院法制局での研修体験記
平安山大地 63

伝えることの難しさと自治体職員の法務〈その7〉

伝えたい相手に日本語が通じない場合 青山竜治 64

歴史とロマンの名画物語 38

ルーベンスの二番目の妻 有地京子 69

やまさか爺の地方自治今昔物語 その④⑩

「集議制」は我が国の伝統だ! (その2) 山下 茂 70

表紙／目次 絵・松本千鶴 ヘビイチゴ【バラ科】

日当たりの良い湿った田のあぜなどに生える多年草。茎は地上をはう。葉は黄緑色で、3個の小葉からなる。実には毒はなく食べられるが、おいしくない。

表紙／レイアウト 山口真理子 DTP 合同会社 清水編集オフィス



巻頭言

くさづ 草津よいとこ くすり いでゆ 薬の温泉 (上毛カルタより)

岡崎浩巳

自治総合センター理事長

2024年の移住希望地ランキングで群馬県が1位となった。

当たり前だ。群馬は自然に恵まれ温泉も多い。なのに災害は少なく、交通至便で企業立地も活発だ。新幹線が2路線も走ってて、スキーの翌日にゴルフもできちゃうところなんて滅多にない。「やっと俺のふるさとの素晴らしさがわかったか」と一人で悦に入っている。

そういえば、旅のプロが選ぶ「にっぽんの温泉100選」では草津温泉が22年連続で1位になった。(ちなみになぜか生粋の群馬県人に限って「くさつ」を必ず「くさづ」と言う。)

昔から大の温泉好きで北海道から沖縄までいろんな湯に入ったが、やっぱり草津が一番だというこの評価には納得だ。なんといってもお湯が凄い。強酸性で殺菌力が強く、昔から恋の病以外はなんでも治ると言われてきた。湯畑、白旗、万代など主な源泉だけで六つあり、自噴湧出量は毎分3万2,300リットルと断トツの日本一。源泉かけ流しどころか、ザーザーと豪快に湯船に流れ込む様はもはや「源泉垂れ流し」で、贅沢極まりない。街には「湯川」という文字通り湯煙あがる川が流れ、街はずれには強酸性の湯川の水に石灰石粉を投入して水質改善する中和工場もある。24時間365日休まない中和作業で、かつて「死の川」と言われた下流の吾妻川に今は魚が棲める。

草津温泉には高速バスで家内と20年以上通っている。これまでに利用した宿は約20軒、150泊は超えた。名勝「湯畑」の周辺では、かつては団体客と思しき中年男性や高齢の夫婦が目立ったが、最近は若い男女や外国人客の姿が圧倒的に多い。町を挙げて景観の整備に取り組んだ結果、見違えるようにきれいになり活気も出た。宿泊施設もかなり増えたが、人手不足を反映してか最近は素泊まりや朝食だけの宿が多く、そのため飲食店も増えて賑やかだ。それでも混雑シーズンには夕食難民であふれかえる。

草津に行きすぎて、もう見るところもほとんどないので、最近は時間が余ると町内巡回バスに乗る。1回100円の後払い。湯畑やスキー場など観光地の多いAコース、郊外の畑の細道や集落を回るBコース、そして団地や商店街などを巡るCコースがあり、どれも住民の生活感が感じられて楽しい。本来は町民の足なので遠慮しながら利用しているが、Bコースで通学する中学生や医院に通う中年男性、Cコースで買い物に来るご婦人方など顔馴染みの方々も増えてきた。

草津に行くたびに、お湯を堪能し、街を楽しむ。そしてひと月もするとまた無性に行きたくなる。ただその繰り返しだが、こんなのも最近では「関係人口」などと呼ばれるのだろうか。

山口道昭氏が語る

——貧困行政とヘイトスピーチ

山口道昭 立正大学教授

2025年1月12日「かながわ政策法務研究会」において山口道昭氏による特別講演が行われた。貧困行政とヘイトスピーチ、その両者をつなぐ憲法——市職員、研究者としての経験を踏まえ、その集大成としての著書の構想について、大いに語られた当日の講演内容をお届けする。

本日お話しするテーマは、「貧困行政」と「ヘイトスピーチ」です。私は来年の3月で大学を退職するのですが、前職の川崎市職員時代、そして大学での研究についてまとめました。私の研究のテーマは、総論としては地方分権と政策法務でしたが、各論としては生活保護を中心とした貧困行政、そして最近ではヘイトスピーチについても関心を持って論文を発表してきました。両者をつなぐものとして憲法が位置します。

市職員時代は、主に福祉分野の生活保護や介護保険、職員研修と地方分権推進などに携わっていました。

川崎市職員として

私が川崎市職員に採用されたのは、1978年のことで、民生局に属する区の福祉事務所において生活保護のケースワーカーの仕事を拝命しました。担当となった地区に、国有地であるにもかかわらず、不法占拠によるバラック小屋がたくさん建っている地区が含まれていました。

そこには様々な人が住んでいました。大きな工場を持っている在日コリアンの成功者もいれば、逆にうまくいかずそこにしか住めないといった人が多くいました。もちろん日本人も住んでいましたが、何で生計を立てているのか分からない人もいました。そうした人たちの中に

は生活保護を受けている人が多く、保護率の高い地区でした。私は、それまで他人が生活保護を受けているのかなど意識していませんでしたが、そうした地区を担当することによって、これまで書物でしか認識していなかった社会状況が顕在化し、大いに刺激を受けました。

その約4年後に異動した福祉事務所も、生活保護率の非常に高い地域を管轄していました。戦前、工場に徴用された在日コリアンが多く住み、その子どもや孫世代が多く暮らしている地区でした。パチンコ店経営や焼肉店経営などで成功した人もいましたが、失敗した人もたくさんいました。その地区は、私の出身高校に比較的近いところにあり、自分の周りでもそういう状況の人がいるということで、他人事でなく、在日コリアン問題について関心を持ちました。

1983年には民生局の施設課に異動しました。中学校の校内暴力が社会問題になっていた時代です。その原因となる貧困問題の対策や、地域との協働の推進を図ることが行政課題となっており、その解決策の一つとして、「荒れる中学」を抱える地区に「ふれあい館」という施設を建設することになりました。制度的には、児童福祉法に基づく児童館と、市独自の、外国人との交流施設の合築施設を建設する事業でした。私は、国への補助金申請や起債等を担当しました。単年度の補助・起債事業のため翌



年3月までに建設すべき施設が、地域での反対運動などでもめた結果、単年度では終わらないことを経験しました。また、国の補助金の繰越しについては、翌年度債務負担行為について関東財務局と交渉して、認めてもらうことが必要でした。

市で何らかの公共事業をするとき、多くの場合、地元説明会の実施が求められますが、町内会長に理解してもらっても、建設予定地から少し離れた地域の人には全く知らされていなかった、ということがあります。こうしたとき、着工してから、何でこんな施設をつくっているんだ、と紛争が発生する場合があります。「ふれあい館」建設事業では、建設を認めた町内会長が罷免され、反対運動をしている人が新たな町内会長になり、今度はその人の了承を得ないと事業がスムーズにいかないということがありました。「市民参加」についての問題意識を持つ契機になりました。

その後、1988年に同じ民生局の保険年金課に異動になりました。国民健康保険のオンラインシステム構築担当を任されました。保険料の賦課作業では、月に1回、被保険者情報を基に納入通知書を出力します。その情報の取得のため、住民記録システムと連動することを計画しました。日本人の情報は住民基本台帳システムから取得できるのですが、当時、住民基本台帳と外国人登録は、別の法律でした。そのため、外国人世帯や日本人との混合世帯にも保険料を賦課するために、外国人の情報をどのようにして取り込み、「国保世帯」とするのかが問題となりました。

住基では、選挙権の問題を中心に漏れがあってはいけないという考え方が強いのですが、国保の方は、実際には不現住などのため保険料が払えない人に対して賦課しては徴収率が下がるので、実際に居住していなければ早期に資格を落とそうという考え方でした。市民課と国保の担当部署では方向性が異なり、行政組織間の調整をどう図っていくかという点で勉強になりました。

その後、職員研修所に配属されました。その頃、人事課で問題になっていたのが、職員採用試験における国籍条項の撤廃問題でした。川崎では「民族差別と闘う連絡協議会」（民闘連）という組織が強力で、市職員の労働組合もこれを応援し、国籍条項撤廃を求める運動が盛り上が

っていました。最終的には、1996年に消防職以外の職種については、国籍条項を撤廃し、採用試験を受けることができるようになりました。

翌年の1997年には、地方分権推進担当に異動しました。採用試験では国籍条項を撤廃しましたが、採用後の昇任の扱いが残っていました。民闘連では、国籍による管理職への昇任差別が残っているとの認識でした。その背景には、国の行政実例でいう公務員における「当然の法理」、すなわち、公権力の行使と公の意思形成に関わるのは日本人でなければならないというものがある、これにのっとると、昇任が制限されます。川崎市の場合は課長職以上が管理職ですので、外国人は課長級への昇任ができないのでは、と考えられていました。

他の自治体の状況を見ると、逗子市や高槻市などの一般市では、外国人が管理職になっている例もありました。しかし、指定都市である川崎市の場合には国からの圧力が強く、「当然の法理」という原則自体は認めざるを得ませんでした。動かせたのは、「業務の範囲」についてです。公権力の行使に関わる業務と、そうでない業務で仕分け、公権力の行使に該当しない業務は国籍条項撤廃の対象とするという整理です。川崎市には多くの部署がありますので、公権力の行使に該当しない業務の範囲で採用できるのではないか、という考え方で採用試験について国籍条項が撤廃されました。しかしながら、民闘連はそれだけでは納得せず、次は昇任差別がターゲットになったのです。人事課にしてみれば、課長昇任は20年後、30年後の話だから、今詰めて考えると採用までもできなくなってしまう。そこで、この問題はペンディングにしようとしたようです。しかし、地方分権が進み、職員採用や昇任人事は自治事務なのだから、自治体が自由に法律を解釈し、自治体の方針で決められるようになったのではないかと、それに対して市はどう考えるのか、と見解を迫られました。

民闘連との交渉の場に、地方分権推進担当である私と上司の二人が赴き、地方分権の意義などについて説明しました。改正されようとしている地方自治法では、地域における事務は自治事務と法定受託事務に分けられ、自治事務についてはとりわけ自治体の裁量権が広がる、関与法定主義に合致しない通知には、自治体は拘束されない、「当然の法理」も国の考え方にすぎず、自治体は別の

解釈をとることができる、などと話しました。その後、人事課の方針と違うことを話したことで怒りを買ったのでしょうか、ほかに思い当たる節もあり、必ずしもそれだけが原因だとは考えませんが、結果、助役に呼び出されて、口頭で注意され、その後、上司同様、それぞれ別の区役所に人事異動になりました。

異動先では、また生活保護を担当することになりました。そこでは、貧困ビジネスという新たな問題を知りました。寝台車のような、倒産した会社の社宅と思われる小さな部屋の中に、2段ベッドを二つ入れて、四つの単身世帯が生活していました。保護費を4世帯分とりながら、インスタントラーメンを配るだけで食費を差し引くなどしていました。貧困者の支援団体という建前でNPOの認証を受けながら、自分たちがもうけていたのです。その後10年ほどたった2008年のリーマンショック以降あたりから、このような貧困ビジネスは社会問題化してきました。それ以前にこのような事象について知ることができ、その後の研究の面で参考になりました。

2001年には、介護保険の部署に異動しました。2000年に制度が始まったのですが、スタート当初、4月から9月までは保険料をとらず、給付だけを行い、10月から本来の保険料の半額を徴収するという運用が1年間続き、翌年2001年10月から本来の保険料額の全額を徴収するようになりました。私はその2001年の5月に介護保険の保険料係長に就任したのですが、保険料の値上げだという電話が鳴りっぱなしで、それしかなかったという印象です。そもそも半額にされていたものが満額になったというのですが、2倍に値上げされたという苦情が多くありました。ここでは、市独自の保険料減免の対応が国の方針と異なるということで、地方分権の現場の状況について考えさせられました。

そして2002年の3月に退職し、4月からは立正大学に移りました。

大学教員としての研究歴

大学では、「地方分権」と「政策法務」を2本柱として研究を行いました。

今、これまでの研究を本の形にまとめようとしており、

そこでは「貧困行政」と「ヘイトスピーチ」について、「日本国憲法」を共通項として取り上げ、論じようと考えています。貧困行政は憲法25条の生存権の問題、ヘイトスピーチは21条1項の表現の自由保障という点で、それぞれ憲法に関わる問題です。憲法の趣旨に沿った法律解釈を行うことが政策法務の一つの考え方だと思います。そのため、行政実務が憲法をどう見ているのかが課題になります。

その構成に従い、これまでに発表した論文を基に、研究の内容をお話ししていきます。

「生活保護」への再接近

先にお話ししたとおり、市職員時代は生活保護の業務から始まり、他の部署を経てまた生活保護に戻ってきました。

ところで、第一次地方分権改革時の地方分権推進委員会では、「くらしづくり部会」と「地域づくり部会」の二つの部会が中心となって活動し、「くらしづくり部会」の中心テーマの一つが生活保護でした。生活保護は機関委任事務の典型として挙げられていて、これを自治事務化できるのであれば、他の多くの事務も自治事務になるという戦略が立てられ、部会長の大森彌先生を中心に、調査審議が進められていました。当時、自治体側からは自治事務にしてほしいという要望を強く行っていたのですが、結局、法定受託事務に分類されました。

それで決着がついたかと思いきや、2000年代に再燃します。その舞台は三位一体の改革で、2005年「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」がつくられ論点となりました。国では「国庫支出金」の削減が目的で、自治体としても「国庫補助金」の削減はやむなしで、その代わり金額が減っても自由に使えるようにしてほしい、と要望していました。その手段は、「国庫補助金」の一般財源化でした。結局、地方交付税の減額が強く出てしまって、地方交付税に多くを頼らざるを得ない市町村は、合併に向かわざるを得なくなりました。

国からすれば財政負担を軽くすることが目的なので、「国庫負担金」である生活保護についても、例えば住宅扶助については自治事務にしてもよいので、その分、国庫



負担率を4分の3から3分の2にカットしたいといってきました。一方、自治体側では、今度は、財源問題が前面に出て、自治事務になったとしても裁量を働かせる余地はないのではないか、むしろ自由よりも金だ、というニュアンスで交渉していました。国庫負担率の低下はまかりならぬという主張でした。

このように、自治体にとって生活保護の見方は変化してきました。児童扶養手当は、もともと子どもの有無や母子家庭かどうかなど外形的に分かりやすいので、自治事務になったとしても自治体での創意工夫は生かせないだろうから法定受託事務でもよいという考え方でした。一方、生活保護は、分権改革のときには自治事務になればこんなことができそうだと考えられていたものが、法定受託事務でもよいからお金を出してほしいとなったのです。

こうして、私は、大学では離れていましたが、再び生活保護に関心を持つようになりました。

自治体政策は、格差か個性か

「自治体の多様性」といいますが、多様性とは格差なのでしょうか、それとも個性なのでしょうか。第一次地方分権改革のときには「個性」という整理をしていました。ところが、自治事務になったとしても、財源がないために「個性」が発揮できないとなると、それは「格差」でしかないでしょう。三位一体の改革による地方交付税の削減が大きすぎたために、集権への逆コースが生じてしまいました。結果的に、財政的に脆弱な小規模市町村はやっていけなくなり、平成の大合併がもたらされたのです。

第2のセーフティネット？

リーマンショックの後、生活保護の受給者が過去最大の200万人になったことが社会問題になりました。国では、生活保護費の増大を抑えるため、生活保護に陥らないようにするために第2のセーフティネットが必要だということになりました。そこで、2013年に生活困窮者自立支援法が制定され、生活保護法も同時に改正されました。生活保護法は1950年の制定以降、改正がほとんど行



山口道昭 (やまぐち・みちあき)

1955年生まれ。1978年慶應義塾大学卒業後、川崎市に入庁。川崎市では、福祉行政、職員研修、地方分権などの職務に従事。慶應義塾大学等で非常勤講師を務めた後、2002年より立正大学教授。

われておらず、初めての大改正といわれています。転落防止の事前措置を講じることで、生活保護受給者を減らそうというわけです。

自治体では、新たな法案の国会提出を受け、どのような対応をしたらよいかが課題になり、日本都市センターで研究会が立ち上がりました。そこでは、NPOが大学生を動員して塾に通えない子どもの家庭教師を行うなどの事例が紹介されました。貧困者に対する支援を行政が直接行うだけではなくて、民間と協働していくことの重要性を指摘しました。

生活保護の運用は、自治体で異なる

これまでお話ししてきたとおり、がちがちの通達・通知行政で自治体には裁量がないから法定受託事務のままでもよい、という発想に対し、法的な裁量はともかく、自治体では事実上の裁量を行っていることを、2014年に日本公共政策学会で報告しました。

裁量は、要件裁量と効果裁量に分けることができます。要件裁量とは、端的には事実認定に関する裁量のことで、自治体にあります。効果裁量は厚生労働省が一律

に握っていて、「こういう状況ならこうだ」となります。そこで、自治体では、効果が好ましくない状況になりそうだと考えるときには、要件裁量を発揮し、要件たる事実を改変しているのではないかと論じました。それを行うのが組織なのか個人なのか。行政学ではストリートレベルの官僚制ということがいわれています。例えば、ケースワーカーが生活保護受給者を訪れたところ、腰が痛くて働けないといっている。痛いかどうかは本人にしか分かりませんが、総合的に見て今は無理に働かせない方がよいとケースワーカーが判断すれば、生活保護の要件を満たすことになります。

逆の例では、2007年に北九州市で生活保護を受けられず、「オニギリ食いたい」と書き残して、餓死した人がいました。そこで問題になったのが水際作戦でした。藤藪貴治さんと尾藤廣喜さんが書かれた『生活保護「ヤミの北九州方式」を糾す』（あけび書房、2007年）が詳しいのですが、申請書を持ってきて申請しようとしたのに、「担当者による生活保護までの必要はないとの説明に納得し、申請書を提出しなかった」ことにされたというのです。「本人が生活保護を申請しようとしたのに申請書の受け取りを拒否した」では、行政手続法に違反してしまいますので、「本人が考え直し、申請しなかった」ことにすることで、形式上、行政対応に違法性がないように記載していました。申請書の提出を「水際」で阻止する作戦ですね。もちろん、裁量権の濫用であって違法です。こうした行政対応が明るみに出たことで是正が進みましたが、全国的に完全になくなったとは、残念ながらいえないようです。

生活保護法には「最低限度の生活の保障」と「自立の助長」の二つの目的があります。「最低限度の生活の保障」は、性別や年齢での消費量の違いに基づくなど、基準化になじみやすく、その状況に当てはまっているかどうか法的にチェックしやすいと考えられます。これに対し、社会福祉学では「自立の助長」を優先して考えるので、同じような生活状況にあったとしても、自立可能性という観点から、本人の意欲などに鑑み、生活保護が必要かどうかを判断しようとしています。

政策法務ではどのように考えるのでしょうか。「保護の実施要領」という処理基準にのっとり画一的に処理する

のでは、「政策」法務とはいえないので、ケースバイケースの部分を入れていくのですが、際限なく広げてしまうことはできません。「法務」的に合理性をもって説明できる対応が求められます。

「貧困の連鎖」（子どもの貧困）の発見

貧困の連鎖や子どもの貧困が話題になりました。生活保護との関連で、「生活保護世帯における子どもの就学を中心に」という副題の論文を書きました。

「多数派／少数派」、「政治／行政」という軸で分けていくと、生活保護を必要としていない人が多数派であり、多数派＝政治というように考えれば、生活保護を必要とする人は少数派ですので、無視はされないまでも重要視されません。そこで、少数派にも目配りする行政が必要になります。

子どもの貧困について考える中で、就学援助費がどのように取り扱われてきたのかを見ました。

文部科学省（文部省）と厚生労働省（厚生省）の政策を歴史的に見ていくと、考え方に違いがあることに気づきました。文部科学省の考え方は網羅主義、つまり小学生・中学生という義務教育の期間であれば、教育費を無料にするという考え方です。所得制限をかけ、所得の高い人はお金を払うという形ではなく、全員を無料とし、給食費など特定の部分については、就学援助で拾っていきこうというものでした。それに対して厚生労働省の生活保護、教育扶助の場合は、落穂拾いです。文部科学省で無料にできなかった部分について、これは給食費、学用品費、修学旅行代などと、だんだんと拡大していきますが、基本的な方法には変化がありません。

貧困の連鎖や子どもの貧困対策への対応は、行政ではなく、政治が中心になって行いました。子どもの貧困対策の推進に関する法律が制定されたのが2013年のことです。そして、同法に基づき、再び、行政の出番がやってきます。2015年には、高校生のアルバイト収入について収入認定の対象外とする措置や、高校生の学習塾授業料、模擬試験代、通学のための交通費なども生活保護の中で支給可能になりました。文部科学省ですべての高校生に対して同様の就学支援を行うことは困難です。そのため



生活保護の受給を条件として、それに該当する一定の範囲の高校生に限定し、これらの支給を可能にする措置をとったのです。昔は、義務教育が中学までのため、中学卒業後は就労することが当然とされていました。しかし、高校への進学率の上昇に伴い、義務教育ではない高校生への就学支援も必要だと考えられるようになり、その範囲は徐々に拡大してきました。

一方、大学生については進学率が高校ほどではないため、高校卒業後は就労することが基本的な考え方となっています。これらをさらに細かく見ていくと、夜間大学への進学は認める、昼間の学校でも職業系であれば認める、専修学校や専門学校への進学は認めるなど、だんだんと広がりが出てきています。これらの場合において、世帯単位の原則を厳密に適用すると、大学生が受給世帯に含まれる場合には、働いて得た収入は世帯全体の収入として認定されることになります。しかし、これでは不合理だということで、世帯分離が認められるようになりました。この場合、大学生が自分で稼いだ収入を自由を使用することができるため、生活保護世帯に含まれるよりもよいといえます。しかし、世帯分離止まりで、世帯内保護には至っていません。

予防治務情報の開示範囲

「コンプライアンスと公文書管理」というテーマで、自治体は予防治務情報をどこまで開示できるのかを論じました。公文書管理については、安倍総理の時代の財務省の証拠隠滅問題など、様々な問題がありました。

また、2018年に障害者雇用の水増し問題が報じられました。障害者雇用については、民間企業だけでなく行政機関にも法定雇用率が定められています。私は、埼玉県教育委員会に設置された、この問題の検証のための委員会の委員を務めました。障害者手帳を保持していなくても外形上同様の状況にあれば障害者として計上した例として、「ガイドライン」では「原則として」障害者手帳によって確認すべきとなっています。ということは、「場合によっては」（外形上そのように判断できれば）障害者手帳の確認は必要ない、として水増し計上していたものがいくつかありました。障害者として計上する旨を対象者

に伝えていないものもありました。

こうした問題においては、情報の公開が一つの論点になります。問題の発生と対応について、情報を公開せず隠すというのは、残念ながらよくある話です。生活保護やパワーハラスメントの問題においても、相手方がある問題だから公開できないとするケースが行政ではよく見られます。しかし、これが適切な対応なのか疑問です。

行政リーガルドックについても取り上げました。行政リーガルドックでは、違法不当が疑われる行政措置について、実際の文書や担当者の話を基に、違法かどうか、行政手続に違反していないかを判断していきます。リーガルドックの委員によって違法と認定された行政行為は、将来的に変えていかなければならない事項となります。しかし、過去の行為が違法であったとされる場合、このことによって損害を受けた人々への対応や、行為の取消しといった対応にもつながりかねません。そのため、行政リーガルドックの結果についての情報をどこまで公開すべきかという問題が出てきます。私はこれを予防治務情報としてまとめています。

行政リーガルドックの結果について公表していても、具体のヒアリング内容や事実についての詳細は公表していません。そこで、こうした対応を行政が真実を隠していると見るのか、それとも将来の行政を良くしていくための取組みなのだから、公表しなくとも妥当な対応だと捉えるのかが問題になります。きっかけは障害者雇用の問題でしたが、結論はより広がりを持った、政策法務論に近いものになりました。

大学無償化制度の生活保護世帯 ——大学生への影響

2019年度に大学の学部奨学生委員会の委員長となり、2020年度からの「大学等における修学の支援に関する法律」（以下「大学修学支援法」という）全面施行に伴う準備に当たり、学内の奨学金関係規定の改正に関わりました。

奨学金の支給には、「成績要件」と「経済要件」の二つの要件があります。成績優秀者への奨学金と、経済的に困窮している学生への奨学金です。大学修学支援法では、成績要件には簡単にしか触れておらず、主に経済要件に

基づいて支給することになっています。このような制度が国の制度として始まることから、経済要件に基づく奨学金は国の制度に任せ、大学独自の奨学金は、成績要件に基づくものとするという考え方もあります。一方、国の制度では不十分であると考え、大学が独自に上乘せや横出しをするという考え方もあります。

網羅主義ではなく、個別主義の考え方からすると、生活保護を受けている世帯や低所得世帯の学生への影響が問題になります。大学修学支援法は、入学金と授業料のみを対象としており、授業料では住民税非課税世帯で70万円が上限となります。所得が上がると、支給額は2分の1、4分の1、と段階的に減額されます。また、授業料のみを対象とすることで学生生活を送ることができるのかという問題があります。交際費や教科書代、そして食費などの生活費をどうするのか、という問題です。今の大学生は教科書をあまり購入しないという話もありますが、購入しないのか、それとも購入できないのかという点も問題です。そのため、大学修学支援法によってある程度の奨学金が支給されるようになったとしても、それだけで大学生がアルバイトをせずに学業に専念できるようにはなりません。

さらに考えていくと、非課税所得の上限は103万円に設定されていますが、授業料まで自身で賄う場合、103万円では全く足りません。さらに多くをアルバイト収入で得ようとしている学生も多数います。「103万円では足りない」と考える学生が多くいるのが、今の日本の現状です。私たちの頃の大学生は遊ぶための資金を得るためにアルバイトをしたのですが、ずいぶん変わってしまいました。こうした状況が大学修学支援法によって解決するのかというと、解決しないといわざるを得ません。

それでは、どのくらいの奨学金が必要なのでしょう。生活保護世帯の問題に限らず、もう少し広く考えています。2020年に新型コロナが猛威を振るい、政府による緊急対策が行われました。岸田総理が当時述べていた異次元の少子化対策に大学生が含まれるのかどうか、という点なども問題になります。

ヘイトスピーチ規制条例

ヘイトスピーチの規制に関しては、2017年度に川崎地方自治研究センターに設けられた研究会に参加したことを契機に考えを深めました。

表現の自由保障との兼ね合いから、法律でもなかなか踏み込みにくいヘイトスピーチを、条例でどこまで規制できるのかを考察しました。2016年に成立した「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」（以下「差別解消法」という）をどう見るかというのが一つの問題です。国が差別解消法をつくった以上、自治体はその範囲内で対策を行えばよいのか、それとも差別解消法はあくまで方向性を示したもので、自治体は立法事実に基づく独自の条例を制定し、対応していくべきなのか、といった点が問題です。

条例の立法事実には、地域性があります。川崎市の場合は、現在も在日コリアンが多く住んでいるという地域性がありますが、これも市全体のものではなく、外国人が多く居住する地域は一部に限定され、新興住宅地では事情が異なります。そのため、一部地域ではヘイトスピーチ規制条例の制定が必要となる立法事実が存在するとしても、その他の地域には厳しい規制を及ぼす立法事実がない可能性があります。このように、ヘイトスピーチ規制条例を検討する際には、日本全体だけでなく、市、さらにその市の中でも立法事実が異なってくるのではないかと考えられます。

ヘイトスピーチの規制については、「内容」が同じであっても、「態様」が異なれば規制の強度が違ってくると考えられます。例えば、会議室において小声で発言する場合と、居酒屋において大声で発言する場合、あるいは拡声機を使って群衆に向かって叫ぶ場合では、発言「内容」が同じであっても、その「態様」は大いに異なり、社会に与える影響は大きく異なります。そこで、規制もまた、その可否を含めて変化すると考えられます。

また、事前規制と事後規制についても議論となります。違憲審査に関するLRAの基準（より制限的でない他の選り得る手段の基準：Less Restrictive Alternative）を踏まえ、規制の方法が事前と事後で異なるということです。

さらに、規制違反に対する措置として罰則を科すことが可能なのか、可能だとして懲役など厳しい罰則を科すことはできるか、といったことが議論されました。川崎



市では当時、在特会（在日特権を許さない市民の会）——今は日本第一党と名前を変えています——が活動していました。彼らはインターネットに動画を投稿し、それにより金銭を稼いでいたため、罰金を科されても効果が薄いと思われました。罰金にそれほど効果がないのであれば、拘束して刑務所に入れる措置が必要ではないか、という議論もありました。

川崎市がヘイトスピーチ規制条例を検討する前と、市が条例をつくろうと動き出したときに、市民サイドでは、対案を示すために二つの研究会をつくりました。

市では、公的施設の利用制限に関するガイドラインの作成を検討していまし

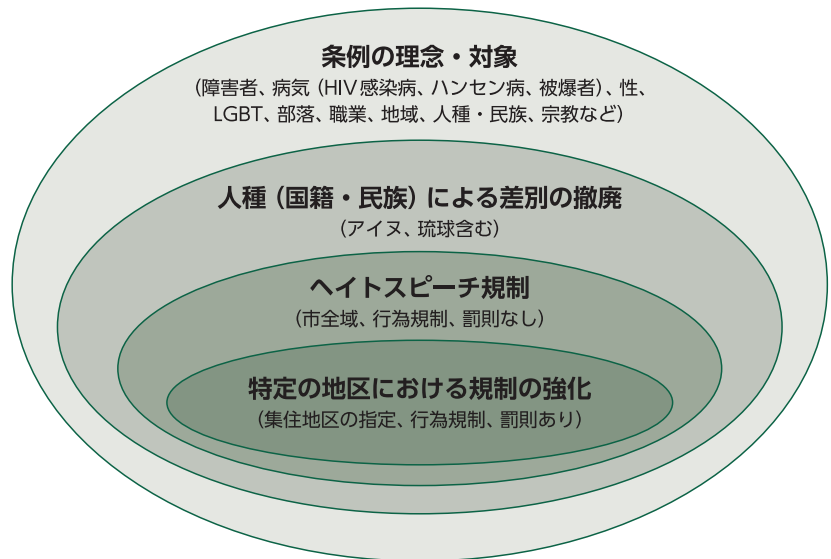
た。しかし、それだけでは足りないとして、私たちは、ヘイトスピーチ自体を規制しようとしたのです。その中で、ヘイトスピーチ規制に罰則は可能か、憲法における表現の自由保障に対して条例でどこまで対抗できるのか、が大きな検討課題となりました。

憲法変動論に見るように、憲法にも改正と変遷があります。これは、地方自治に関する第8章でも同様です。憲法には統治機構分野と人権分野がありますが、諸外国を見ていくと、統治機構の規定はたびたび改正されているのに対し、人権分野の改正はあまりされていません。表現の自由は人権分野に関わるため、改正にまではなかなか踏み込めません。あくまで解釈の範囲内のことですが、市における状況を踏まえ、私たちは、やや大胆な形での対案を示すことにしました。

この対案は、本誌2019年4月号に掲載していただきました。再掲になって恐縮ですが、図1は、どこまでの範囲を条例の対象にするかを示しています。条例の理念や対象では、非常に広く捉えています。人権教育などについては、範囲を広くとるべきでしょう。ただし、対象範囲を広くしすぎると、何のための条例か分からなくなってしまうため、規制の対象は、国籍や民族に基づくヘイトスピーチに特化しています。

ヘイトスピーチについては、市全域での行為を規制の対象にしますが、ここでは、違反しても罰則はありません。

図1 ヘイトスピーチ規制等人種差別撤廃条例（案）の構造



ん。さらに絞って、特定の地区におけるヘイトスピーチに対してだけ罰則付きの規制としました。具体的には、外国人集住地区を指定し、この地区におけるヘイトスピーチだけを罰則付きで取り締まることができる、としました。こうしたことで、表現の自由保障の要請による、広範で過度な規制だという批判を回避し、厳しい規制手段である罰則とのバランスをとることにしました。

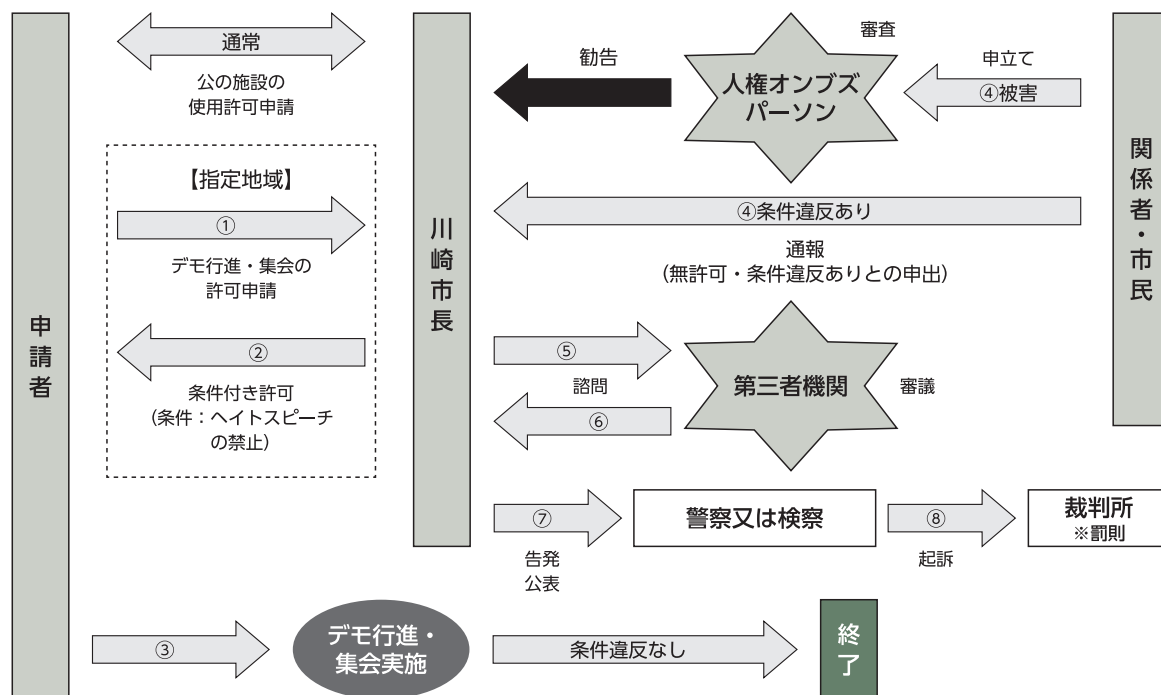
インターネット上でのヘイトスピーチについては、中心課題とはしませんでした。規制の必要性は理解しますが、地域性に縛られる条例では限界があります。この課題は、国による法律の取組みに期待しました。

さて、在特会（現在の日本第一党）の側も、川崎で厳しい条例ができれば他の自治体も追随する、そうさせないためには川崎が主戦場だと考えて活動をしていました。

彼らの活動では、ここ川崎をつぶさなければ規制の動きが広がる、ということで、圧力が強くなりました。事実、相模原市などでも罰則付き条例制定の動きがありました。私個人としては、そうした動きに対抗するためにも、厳しい規制が必要だと考えました。

条例によるヘイトスピーチ規制・罰則の流れを図2で示しています。実際に制定された川崎市の条例では、勧告するかどうかにかたっても第三者委員会の意見を聴くことになっています。勧告に従わない場合には、禁止命令が可能ですが、これも命令に先立って第三者委員会の

図2 条例によるヘイトスピーチ規制・罰則の流れ



意見を聴くことが求められています。さらに、命令に従わない場合、その事実の公表が可能ですが、この場合も、第三者委員会の意見を聴くことが必要です。命令違反には罰金という刑事罰が科せられますが、そこに至るまでには非常に慎重な手続を踏むことを求めています。

もちろん、罰金刑に処するためには、裁判手続を経ることになります。こうした過重ともいえる手続を踏むことで、憲法の保障する表現の自由保障とのバランスをとったものと考えられます。

一方、図2の研究会の案では、第三者機関への諮問を1回にするなど簡略な手続にしています。表現の自由保障といった観点からは問題が指摘されるかもしれませんが、ヘイトスピーチの被害者の立場に立って、迅速な対応をとることができるようにしたことが特徴です。

また、命令に従わなかった場合の公表は、警察又は検察に対する告発と同時にを行うとしています。いわゆる「事実公表」です。繰り返しになりますが、ヘイトスピーチを行う人々は、インターネット上に動画を投稿して金銭を稼いでいます。そのため、こういった活動をしている者の公表は、もっと簡便な手続でよいのではないかと考えたものです。

まとめ

「貧困行政」と「ヘイトスピーチ」について、「憲法」で両者をつないできましたが、これは便宜的なものです。実質的には、「貧困な者／貧困でない者」、「ヘイト被害者／加害者」という分け方が適切かもしれません。ヘイト被害者になるのは主に貧困な者であって、貧困な者は同時にヘイト加害者にもなりやすい傾向があります。これは、生活が苦しい人が自分よりも弱い人を探し、見つけ出した弱者に対して加害行為を行うという構造なのでしょう。

また、貧困でない者、成功者であっても、ヘイト被害者になる可能性があります。一方で、こうした貧困でない者はヘイト加害者にはならないように感じられます。「衣食足りて礼節を知る」という言葉があります。現代の日本社会は、金銭的にも意識の面でも貧しくなっています。このような貧しい環境の下、自分よりももっと弱い者を見つけ出し、自分が少しでも上の立場にいることを確認しようとするような世の中になっているのではないのでしょうか。衣食が足りる世の中になってほしいものです。

ご静聴どうもありがとうございました。❀

石破茂内閣による少数与党下の綱渡りが続いた国会の論戦で、地方自治に関して話題となったものがある。村上誠一郎総務相による、人口減少後の自治体制度を巡る「(将来は) 県庁も全部いらぬ」との答弁である。

2月13日の衆院総務委員会。日本維新の会の議員が地方制度の「ドラスチックな改革」の議論を促した際の発言だった。

村上氏は個人的見解としつつ「1億2,000万人の人口が今世紀後半に5,600万人になれば1,700以上の市町村の構成は難しい。だいたい(人口)30~40万の市で区切れば、全国300から400の市で済む。市と国が直結して交渉できるシステムが一番いい」と答弁。そのうえで「極端なことを言う」と県庁も全部いらぬ、道州制も意味がない」と語った。

3月7日の参院予算委員会で、立憲民主党議員が真意をたどした。村上氏はこの際も「50、60年先に今のシステムが維持できるのか。今から考えないと間に合わないのでは、という問題意識だ」と説明し、撤回しなかった。思いつきではない、持論の開陳なのだろう。

この地方再編論、地方行政に関心を抱く人には聞き覚えがあったのではない。

1993年、当時自民党に所属し飛ぶ鳥を落とす勢いだった小沢一郎衆院議員が提起した「300市構想」である。小沢氏は著作『日本改造計画』で地方分権推進を前提とする自治体再編のビジョンを掲げた。高速道路などの広域対応を除き、自治体行政は300の「基礎自治体」(市)に一元化すべきだとの提言だった。

都道府県や「道州」など広域自治体を廃止し基礎自治体だけとする自治制度は「一層制」といわれる。

素朴な疑問が湧く。広域自治体を廃止した場合、「市」にまたがるかなりの

一 評

「県庁は全部いらぬ」のか

人 羅 格

毎日新聞論説委員

分野の行政は国の所管となるのだろう。極めて中央集権的な国家体制になるように思われる。

現在約1,700ある市町村を300に再編するのであれば、それはおそらく「線引き」も含めて国が主導する強制合併になるだろう。人口をほぼ均一にすると、政令市は分割するのか。

人口密度の高い地域では市域の狭い「市」ができる一方、過疎地域は面積が広い「市」ができ、性格は二分されることになるのではない。

都道府県などの広域自治体がなくなれば、市町村のいわゆる「垂直補完」をする自治体もなくなる。人口密度が低く面積が広大な「市」の行政はすべて自前でやるのか。それとも国が補完することになるのか。国が直接市と交渉するシステムは「対等」だろうか。

以上のことを考えると、私には「300市」の日本が多様で豊かな国土となるイメージは湧かない。結果的には一種のディストピアになってしまうようにすら思える。

故・西尾勝先生は道州制論議が盛んだったころ都道府県の役割について「広域行政と町村の補完」と指摘されていた。仮に道州制になっても関東や関西

では「県」が必要ではないかとも説かれていた。「300市論」はこうした現実感覚を踏まえたものだろうか。

政府は2056年に日本の人口が1億人を割り、2100年に約6,300万人と現状より半減すると推計している。人口減少が日本の政治経済・社会構造に大きな変化をもたらすことは間違いない。

だからといって、不可避免的に「300自治体」を構想するのはどうか。江戸時代の幕藩体制は三百諸侯による分権社会だったとよくいわれる。だが、実際は藩の財力に極めて大きな格差があった。

一方で、都道府県の廃止論が出てくる背景についてもよく、考えるべきだろう。

正直言うと「県」はなぜ必要か、その存在意義を当事者がきちんと説明できなくなっているのではない。市町村への分権が進むにつれ「県の役割の空洞化」が指摘されるようになった。とりわけ、政令市がある県の存在感は微妙である。

人口減少が進む中で「市町村を補完する広域自治体」としての使命をもっと自覚すべきだ。かつて国から事務移譲を迫っていた気概はどうしたのか。都道府県がもっと進んで自らの存在意義と足元を固めることは、国益にもかなう。

村上氏発言のあと、地方から相当な反発が出るのではないかと筆者は予想していた。だが、一部で異論は聞かれたものの、総じておとなしい反応であり正直、拍子抜けした。

都道府県や市町村も本音は「将来、わが自治体が持続しているかは怪しいものだ」と自信を失いかけており、そこに村上発言が飛び出し、「ああやっぱり」と思っているのかもしれない。だとしたら、地方創生の議論は何とも虚しい。❧

職員の採用試験を実施するに際し職員の親族については受験資格を有さないこととすることはできるか

職員の親族の受験資格制限

総務省消防庁国民保護・防災部国民保護室 大西 輪

1 はじめに

一般職の地方公務員（以下「職員」という）に対しては、平等取扱いの原則や成績主義の原則が適用され、職員の親族を優遇するような情実人事は認められない。この点、民間企業においては、社員の親族の採用は公平性を欠くという観点から、親族は採用しないこととしている企業も見られる。

本問では、職員の親族について採用試験の受験資格を制限することについて、地方公務員に適用される原則を踏まえて可否を検討する。

2 任用の一般原則

地方公務員法（昭和25年法律261号。以下「法」という）は、13条において、全て国民は、この法律の適用について、平等に取り扱われなければならないとされ、人種、信条、性別、社会的身分若しくは門地によって、又は後述の欠格条項に該当する場合を除くほか、政治的意見若しくは政治的所属関係によって、差別されてはならないこととしている（平等取扱いの原則）。この規定は単なる宣言的規定ではなく実体的規定であり、罰則も設けられている（法60条1号）。

また、人材の確保と育成、人事の公正の確保の観点から、任用については、受験成績、人事評価その他の能力の実証に基づいて行わなければならないとされ（成績主義の原則、法15条）、この原則を徹底する趣旨から、職員の採用は競争試験又は選考（競争試験以外の能力の実証に基づく試験）によるものとされているほか（法17条の2）、競争試験又は選考の方法が、なお職務を遂行する能力を

完全に実証するとは言い難いことに鑑み、いったん採用された職員の中に適格性を欠く者があるときにその排除を容易にし、成績主義の原則を貫徹しようとする観点から（東京高判昭和51年1月29日行裁例集27巻1号91頁（最三小判昭和53年6月23日判タ366号169頁により確定））、職員の採用は全て条件付のものとされ、当該職員がその職において条件付採用期間にその職務を良好な成績で遂行したときに、正式のものとなることとされている（法22条）。成績主義の原則に反して任用した場合には罰則も設けられている（法61条2号）。

3 採用の要件

職員の採用に際しては、上記の平等取扱いの原則が適用されることに加え、人事委員会（人事委員会を置かない地方公共団体にあつては任命権者。以下「人事委員会等」という）の定める受験の資格を有する全ての国民に対して平等の条件で公開されなければならないこととされている（平等公開の原則、法18条の2）。一方、こうした原則は、誰でも無条件に職員として任用されることを意味するものではなく、職員となり、あるいは職員としての地位を存続するためには、それにふさわしい一定の資格を有する必要がある、その観点から、一定の要件が課されることとなる。

まず、職員の全体の奉仕者としての性格に照らして、一定の状況にある者については、職員たる資格を認めないことが合理的であり、この観点から、①禁錮以上の刑に処せられ、その執行を終わるまで又はその執行を受けることがなくなるまでの者⁽¹⁾、②当該地方公共団体において懲戒免職の処分を受け、当該処分の日から2年を経

過しない者、③人事委員会又は公平委員会の委員の職にあって、地方公務員法上の一定の罪を犯し、刑に処せられた者、④日本国憲法施行の日以後において、日本国憲法又はその下に成立した政府を暴力で破壊することを主張する政党その他の団体を結成し、又はこれに加入した者については、職員となり、又は競争試験若しくは選考を受けることができないこととされている（欠格条項、法16条各号）。

また、地方公共団体が採用試験を実施するに当たっては、人事委員会等は、受験者に必要な資格として職務の遂行上必要であって最少かつ適当な限度の客観的かつ画一的な要件を定めるものとされている（法19条）。どのような要件がこれに該当するかは個別に判断されることとなるが、国家公務員法（昭和22年法律120号）44条においても同様の規定があるところ、これに基づく人事院規則においては、欠格条項に該当する者、日本の国籍を有しない者について採用試験を受けることができないこととしているほか、試験の区分に応じて、一定の年齢や学歴、資格要件を設けており（人事院規則8-18（採用試験））、地方公務員についても、一般的にはこのような要件が法19条にいう要件に該当するものと考えられる。

このほか、職務の性質に照らして個別に欠格条項が定められているものもあり、例えば、厳正な会計事務、あるいは公正な監査が行われることを担保するため、普通地方公共団体の長、副知事若しくは副市長又は監査委員と親子、夫婦又は兄弟姉妹の関係にある者は、会計管理者となることができず、これらの関係が生じたときは、会計管理者の職を失うこととされている（地方自治法（昭和22年法律67号）169条）。

4 設問の検討

以上を踏まえ、設問の受験資格の制限について検討する。

平等取扱いの原則や成績主義の原則に照らして、職員の親族であることを理由として優遇するような取扱いは当然認められないが、他方で職員の親族であることを理由として受験資格を認めないこととするのもまたこれらの原則に抵触するおそれがある。また、職員の親族で

あることは、個別法に規定する欠格条項に該当する場合を除き、法16条各号に規定する欠格条項にも該当しない。

この点、人事委員会等は、採用試験の実施に当たって要件を定めることができるが、この要件は「職務の遂行上必要であって最少かつ適当な限度」のものとされているところ、職員との親族関係は、本人の職務遂行能力とは無関係に出生や婚姻といった事実によって生じる点で学歴や資格要件とは異なり、通常職務の遂行上必要な要件とは解されない。

以上述べたことから、職員の採用試験を実施するに際し、職員の親族については受験資格を有さないこととすることはできないと考えられる。

縁故採用を排するためには、設問のような受験資格制限ではなく、能力主義の原則を徹底することが必要であり、競争試験若しくは選考又は条件付期間中の能力の実証により、公務の適格性を判断した上で適切に対応することが求められる。

5 おわりに

以上、職員の採用試験を実施するに際し職員の親族については受験資格を有さないこととすることはできるか、検討を行った。

本間における検討が、読者の皆様の制度理解の一助となれば幸いである。❀

(1) なお、刑法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理等に関する法律（令和4年法律68号）の施行に伴い、令和7年6月1日以降の①の欠格条項は「拘禁刑以上の刑に処せられ、その執行を終わるまで又はその執行を受けることがなくなるまでの者」へと改正される予定である。

窓口業務を処理する地方独立行政法人に他市の 窓口業務を処理させるにはどのような手続が必要か 地方独立行政法人による窓口業務の処理

総務省自治行政局選挙部選挙課 河部優真

1 申請等関係事務処理法人に関する特例の 創設経緯について

将来の人口構造の姿を指し示す出生数は、近年、想定を上回るペースで減少を続け、令和5年には、ピーク時の3割以下の73万人弱まで落ち込むに至っている。

人口減少社会において、高齢化や人口の低密度化等により行政コストが増大する一方、資源が限られる中で、行政サービスを持続的・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が提供するだけでなく、地方公共団体間の連携により提供すること及び外部資源を活用することが重要である。

第31次地方制度調査会答申（平成28年3月16日）において、人口減少社会において資源が限られる中で市町村業務を効率的に処理する方策として、外部資源を複数の市町村が共同で活用できる仕組みを充実することも重要な選択肢の一つであると示された。

外部資源を活用する有力な手段の一つとして民間委託があり、ほとんどの市町村において民間委託を実施している業務（庁舎の清掃・警備、水道メーターの検針等）もある一方で、住民からの申請等を処理する窓口関連業務のように、一部に審査や交付決定等の法制上市町村の職員が行うべきとされる事務が含まれる場合には、一連の事務の一括した委託が困難な状況であった。

窓口関連業務については、住民の権利義務に関する行政の事務処理の基礎となる事務が含まれるものであるが、市町村による適切な関与が担保されていれば、市町村が直接執行する必要が必ずしもなく、効率的かつ効果的な行政サービスの提供が可能となる場合には、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外部資源を活用することが考えられる。このため平成29年の地方独立行政法人法（平成15年法律118号。以下「法」という）改正により、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よう申請等関係事務処理法人制度が設けられた。

申請等関係事務処理法人制度の活用については、具体的な業務執行が法人の自主性・自律性に委ねられ、迅速な意思決定や、業務のノウハウの蓄積、職員の専門性の確保、柔軟な人事運営等のメリットが期待される。また、外部資源の共同活用の観点では、申請等関係事務処理法人は、一定の手続を経ることで設立団体以外の市町村の窓口関連業務を行うことができることとされた。例えば、定住自立圏の中心市や連携中枢都市等が設立した申請等関係事務処理法人に、近隣市町村が窓口関連業務を処理させることが考えられ、市町村間の広域連携の手法としても活用されることが期待される。

2 申請等関係事務処理法人に窓口関連業務を 行わせる考え方について

窓口関連業務の中には法制上市町村の職員が行うべきとされている事務が含まれており、当該事務を市町村の職員以外の者に取り扱わせるためには、その処理を法律によって授権する仕組みを設けることが必要となる。

一つの手法として、一定の要件を満たす法人を指定して、窓口関連業務を市町村の関与の下に取り扱わせる指定法人制度を設けることも考えられるが、窓口関連業務のうち法制上市町村の職員が行うべきとされる事務は、住民が行政サービスを受ける身分の証明等の基礎となる

行為であることから、特に適切な実施が求められるところ、株式会社等の私法人を指定法人とする場合、定款の作成や代表取締役等の選任・解任といった組織や運営の根幹に関する地方公共団体の関与が必ずしも確保されないおそれがある。

一方、地方独立行政法人制度は、地方公共団体が財産的基礎を出資して設立し、定款の作成、理事長の任免等、組織・運営の根幹について地方公共団体の関与が制度として担保されており、地方公共団体の責任において組織・運営の適正を確保することが常に可能である。

その上で、①個別具体の判断を要しない定型的なもののみを対象とし、②市町村の強い関与（情報及び資料の提供、指導及び助言、報告徴収及び立入検査、監督命令、停止命令、直接処理）の下に事務を処理することとしているほか、③その事務の処理は、当該市町村の長その他の執行機関が処理したものとして効力を生ずるものと法的に位置付け、住民は、当該市町村の長その他の執行機関を対象に行政不服審査法（平成26年法律68号）及び行政事件訴訟法（昭和37年法律139号）による行政救済の手続を行うことができる（最終的な責任主体を市町村とする）といった措置を講ずることにより、法制上市町村の職員が行うべきとされる窓口関連業務を地方独立行政法人も行うことができることとされている。

3 設立団体以外の市町村が申請等関係事務処理法人に当該市町村の申請等関係事務を処理させようとする場合について

(1) 設立団体以外の市町村の事務を行うことができることとされた背景について

申請等関係事務処理法人に窓口関連業務を行わせるに当たり、規模が小さい市町村では事務量が少なく、単独での法人の設置が困難である場合や、法人の設置による効率化の効果が十分に得られない場合も考えられることを踏まえ、市町村が相互に連携し、共同で申請等関係事務処理法人に窓口関連業務を行わせることができるようにすることが有効である。

申請等関係事務処理法人制度が創設される以前の地方独立行政法人制度では、複数の市町村が地方独立行政法

人に事務を行わせる方法は、共同設立に限られていた。共同設立については、設立時の手続の煩雑さや設立後のガバナンスの複雑さなどの課題が指摘されていたことを受け、他の市町村が設立した地方独立行政法人に、設立団体として加わることなく所要の手続を経た上で、業務を行わせる規定が整備された（法87条の12等）。

(2) 手続に関する規定について

申請等関係事務処理法人は、設立団体の申請等関係事務のうち定款で定めるものを、当該設立団体又は当該設立団体の長その他の執行機関の名において処理することができることとされている（法87条の3）。

地方独立行政法人制度においては、複数の地方公共団体が共同して一つの法人を設立する共同設立が可能とされている（法123条参照）ところであるが、申請等関係事務処理法人については、他の市町村が設立した地方独立行政法人に設立団体として加わることなく、所要の手続を経た上で業務を行わせることが可能とされている（法87条の12）。

設立団体以外の市町村（以下「関係市町村」という）が、申請等関係事務処理法人に当該市町村の申請等関係事務を処理させようとする場合には、まず、当該法人が設立団体以外の市町村の申請等関係事務を処理することができる旨をあらかじめ定款で定めておく必要がある（法8条1項7号）。

その上で、関係市町村が当該法人に対して当該市町村の申請等関係事務を処理することを求め、両者の協議により規約を定めた場合には、当該規約で定める事務を当該関係市町村の執行機関の名において処理することができることとされている（法87条の12第1項）。

ここでいう「協議」については、当該関係市町村において議会の議決を経なければならない、当該法人において設立団体の長の認可を受けなければならないこととされている（法87条の14第2項、第3項）。❖

街頭演説でスピーカーとは別に手話通訳者が使用するワイヤレスイヤホンは拡声機と認められるか 選挙運動における拡声機の使用

総務省消防庁国民保護・防災部防災課 高橋理彩

1 はじめに

選挙期間中、公職の候補者が、障害を持つ選挙人に対しても自己の発言をより効果的に伝えるため、手話通訳者を使用する場合がある。

本問では、選挙期間中に公職の候補者が街頭演説を行う際、演説の場所に設置するスピーカーとは別に、手話通訳者が候補者の演説内容を正しく手話できるようにワイヤレスイヤホンを使用する場合、当該ワイヤレスイヤホンは公職選挙法(昭和25年法律100号。以下「法」という)における拡声機と認められるか、また、ワイヤレスイヤホンが拡声機と認められる場合に、演説の場所に設置するスピーカーとあわせて一そろいと取り扱うことはできるか、について確認する。

なお、文中意見にわたる部分については、筆者の私見であることをあらかじめお断りしておく。

2 関係規定の整理

法141条の規定により「主として選挙運動のために使用される拡声機」については、使用できる数が制限されており、同条1項において、公職の候補者一人について拡声機一そろい(参議院比例代表選挙の場合は、公職の候補者一人について二そろい)のみ使用することができるものとされている。

また、同項のただし書において、「ただし、拡声機については、個人演説会(演説を含む。)の開催中、その会場において別に一そろいを使用することを妨げるものではない」とされており、個人演説会、政党演説会又は政党等演説会(いずれも演説を含む)の開催中は、その演説会場

においては、法定の一そろいの拡声機のほかに別の一そろいを使用することができるものとされている。ここにいる個人演説会、政党演説会又は政党等演説会とは、それぞれ法161条1項に規定する公営施設を使用して行う当該演説会及び法161条の2の規定により公営施設以外の施設を使用して行う当該演説会を指している。

なお、「(演説を含む。)」の「演説」については、街頭でないところ、すなわち屋内又は施設の構内においてする演説と解されており、街頭演説は含まれない。

また、拡声機とは、一組の拡声装置をいう。一般にはマイクロフォン1個とスピーカー1個及びそれに必要な増幅装置(アンプ等)をいい、例えば、劇場等の拡声装置や無線マイク等が該当するが、必ずしも増幅装置を持ったものに限定する必要はなく、肉声以上の音響を発生する性能を有するものであれば、蓄音機であっても拡声機に含まれると解されている。また、「一そろい」とは、1個のマイクロフォンに対して数個のスピーカーが設置されているような場合も、この「一そろい」に該当するものと解されている。

なお、設問とは状況が異なるが、この「拡声機」について、例えば、街頭又は室内において、演説者がワイヤレスマイクを通じて演説を行い、その声を聴衆がスピーカーからではなく、その場で事前に手渡しておいたワイヤレスイヤホンのみから聞き取る場合であっても、上述のとおり一般的には、「拡声機」に該当する。この場合、拡声機の使用の規制に服する必要があるが、例えば、選挙事務所周辺の選挙人にワイヤレスイヤホンを配布し、演説会等を開催しているとは考えられない程度まで離れた場所において選挙運動のための演説を聴取させるなど選挙

運動のために認められた拡声機の使用とはいえない場合には、放送設備の使用として、法151条の5に違反するおそれがある。

3 設問の検討

設問は、選挙期間中の街頭演説の際に、手話通訳者がワイヤレスイヤホンを使用する場合に、当該ワイヤレスイヤホンは拡声機と認められるのか、拡声機と認められる場合、演説の場所に設置するスピーカーとあわせて、一そろい取り扱いすることはできるかを問うものである。

この点、設問のように複数の異なる出力用機材が接続された状況が前提となる近年の状況においては、本来の「拡声機」において想定されていたであろう、純粋に音声を増幅したり、大きな音を発したりする機械がそのまま接続されているだけではない状況が生じていると考えられる。この場合、マイクロフォンと接続される機械について、肉声を超えた到達距離、肉声を超えた伝達人数、肉声を超えた明瞭さや音質等といった、肉声以上の音量を発しない場合も含めて、性質・性能面で肉声を超えた効用をもたらす音声出力が可能な場合があると考えられ、そのような場合には当該マイクロフォンと接続された機械は、法に定める「拡声機」とその性質・性能面において同一の効用を持つものと考えられる。

こうしたものについても、音声増幅の機材と同様に、機材としての性能によって公職の候補者の発言をより効果的に選挙人に到達させる効用を生じさせるものであり、拡声機を無制限に認めることが選挙運動費用の増高を来す結果となることを踏まえ、その使用できる数を一そろいに制限している法141条の趣旨に照らして、「拡声機」に含めることが適当と考えられる。

したがって、設問のワイヤレスイヤホンについても「拡声機」と認められる。また、街頭演説で使用されるマイクロフォンが一つである限り、それに接続された手話通訳者が使用するワイヤレスイヤホンは、演説の場所に設置するスピーカーとあわせて一そろい取り扱いすることができる。

4 おわりに

以上、街頭演説中に手話通訳者が使用するワイヤレスイヤホンは、法における「拡声機」と認められるか、また、演説の場所に設置するスピーカーとあわせて一そろい取り扱いすることができるかについて、法令の規定を踏まえて検討を行った。

本間における検討が、読者の皆様の制度理解の一助となれば幸いである。❀

地方自治法、まずはこれ！

自治体職員のためのようこそ地方自治法 [第4版]
板垣勝彦 [著] A5判・232頁 定価2,530円 (本体2,300円+税10%)

- 初めて地方自治法に触れる方のための“超”入門書！
- 4年ぶりに改訂した待望の第4版で、令和5年までの地方自治法改正を反映！
- 難解な表現を極力用いない工夫をこらしているため、はじめて学ぶ方にもぴったりです！



商品の詳細、試し読み、お申し込みはこちら ➡

第一法規

Q 検索 CLICK!



第一法規

東京都港区南青山2-11-17 〒107-8560
<https://www.daiichihoki.co.jp>

ご注文はWEBからも承ります。
☎ Tel. 0120-203-694
☎ Fax. 0120-302-640

実務 演習

〈税務行政〉 非居住者期間を有する者の個人住民税

高橋 舞 総務省消防庁危険物保安室（併）特殊災害室

日本国籍を持つ個人Xは、令和5年4月より海外勤務を行っていたが、日本国内へ転勤になったことを受け、令和6年3月に日本国内のA市に転入した。令和6年中の個人Xの所得は、勤務先の企業から受ける給与所得、日本国内に存在する不動産から得られる不動産所得及び令和6年3月に海外において居住していた自宅を売却した譲渡所得のみである。

また、個人Xは、同一生計配偶者及び17歳の扶養親族を1人ずつ有している。この個人Xに係る令和6年度及び令和7年度の個人住民税の課税はどのようになるか。

なお、令和6年3月までの間に個人Xが居住していた国と日本との間に租税条約は締結されていないものとする。

* * *

1 はじめに

近年はグローバル化の進展に伴い、日本国籍であるか否かを問わず、海外から年の途中で転入するケースが増えており、今後ますますその課税の取扱いについて議論になることが増えると予想される。

本問では、地方税法（昭和25年法律226号。以下「法」という）に定められている納税義務について、年の途中で海外から転入した者に対する個人住民税の課税の取扱いを確認することとする。

なお、文中意見にわたる部分については、筆者の私見であることをあらかじめお断りしておく。

2 個人住民税の納税義務者について

個人住民税の賦課期日は法39条及び318条において当該年度の初日の属する年の1月1日とされており、賦課

期日において当該地方団体に住所を有する者が納税義務者となる（法24条1項1号、294条1項1号）。

3 日本国内に住所を有していなかった期間がある者に対する課税について

個人住民税の課税標準である総所得金額、退職所得金額及び山林所得金額（以下「総所得金額等」という）は、原則、所得税法（昭和40年法律33号。以下「所法」という）その他の法令による総所得金額等の計算の例により算定することとされている（法32条2項、313条2項）。

所得税は、居住者（国内に住所を有する者及び1年以上継続して居所を有する個人）に対しては、国内源泉所得か国外源泉所得かを問わず、すべての所得について課税される。

一方、非居住者（居住者以外の個人）については、国内源泉所得について、所法165条に規定する計算方法により計算した額を課税標準とすることとされている。

また、年の中で非居住者が居住者となった場合には、居住者であった期間に発生したすべての所得と非居住者であった期間に発生した所得について、それぞれ各種所得ごとに区分して計算し、その合計額を基礎として総所得金額等を計算することとされている（所得税法施行令（昭和40年政令96号。以下「所令」という）258条1項）。

個人住民税についても、非居住者であった期間を有する納税義務者に係る総所得金額等について、所得税の計算の例によって計算することとされており、所得税と同様の範囲の所得について、同様の計算方法により計算することとされているため、課税対象となる所得については、所得税と同一である。

また、上記のとおり、所得税については、所得の有無に

よって納税義務の有無が判断されるが、個人住民税については2で述べたとおり、まず、賦課期日において当該地方団体に住所を有しているかどうかで納税義務の有無が判断され、その後、課税対象となる所得について判断する。

したがって、当該年度の初日の属する年の1月1日において日本国内に住所を有している場合、前年中に日本国内に住所を有していなかった期間があったとしても、前年中の所得に対して当該年度分の個人住民税が課されることとなる。

4 適用される控除の範囲について

所得税においては、非居住者と居住者で適用できる所得控除の範囲が異なっており、非居住者は所得控除のうち、雑損控除、寄附金控除及び基礎控除のみ適用できることとなっている（所法165条）。年の途中で非居住者から居住者となった場合については上記の控除以外も適用可能であるが、医療費控除については居住者期間に支払った医療費のみ対象とされているなど、その取扱いについて年を通じて居住者であった者とは異なる点がある。

一方、個人住民税においては、「地方税法の施行に関する取扱いについて（市町村税関係）」（平成22年4月1日総税市16号）第2章第2節第3の21の2において、「個人の市町村民税については、前年中に非居住者であった期間を有する者についても所得控除の範囲は異ならないものであるから留意すること」とされているとおり、前年中に非居住者期間があるものについても、前年を通して居住者であった者と同様に所得控除を適用する。

5 設問の検討

以上を踏まえ、設問の検討を行う。

個人Xは、令和6年1月1日には日本国内に住所を有していないため、令和6年度の個人住民税については課税されない。一方、令和7年1月1日には既にA市に住所を有しているため、令和7年度分の個人住民税についてはA市において課税されることとなる。

このとき、個人Xの課税される所得の範囲については、個人Xが非居住者であった令和6年1月から3月までの

間は国内源泉所得のみとなる。この期間に発生した個人Xの所得は、勤め先の企業からの給与所得、日本国内の不動産から得られる不動産所得（家賃収入）及び居住していた家を売却した譲渡所得である。このうち、国内源泉所得とされるのは、日本国内の不動産から得られる不動産所得のみである（所法161条1項2号）。譲渡所得については、国内にある資産の譲渡が国内源泉所得とされている（同項3号）ため、海外における不動産の譲渡は国内源泉所得とならない。また、給与所得についても、国内において行う勤務に起因するもののみが国内源泉所得とされている（同項12号イ）ことから、海外勤務をしている間の給与は国内源泉所得とはならない。

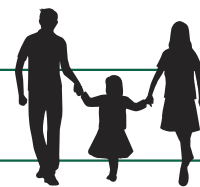
一方、令和6年4月から12月までの間は居住者であるため、この期間に発生した所得はすべて課税対象となり、この期間に発生した給与所得及び不動産所得についてはすべて課税される。

また、上述のとおり、個人住民税においては、前年中に非居住者期間がある者についても前年を通じて居住者であった者と同様に適用するため、個人Xの令和6年中の合計所得金額が1,000万円を超えていなければ配偶者控除及び扶養控除の適用を受けることができる。

6 おわりに

以上、非居住者期間を有する者の個人住民税の課税がどのようになるかについて、地方税法の規定を踏まえ、検討を行った。

本間における検討が、読者の皆様の理解の一助となれば幸いである。❀



水害への備えと発災後の実務 (2)

——最新の災害法制の理解と実践

中村健人 弁護士・防災士 × 岡本 正 弁護士・気象予報士

2 水害への備え

(1) 水害と関連法制 (つづき)

ウ 河川の管理と行為規制

岡本 河川の周辺地域では、洪水、津波、高潮等の水害による被害が発生しやすいといえます。河川の管理や行為規制について定める基本法が河川法ですね。

中村 おっしゃるとおりです。河川法では、河川を構成する土地の区域を河川区域として、また、河川区域に隣接した土地であって、河川を保全するために必要な区域として河川管理者が指定した区域を河川保全区域として、河川管理者に種々の管理が求められ、また、住民等に対する行為規制が定められています。

岡本 河川法は、河川について、洪水、津波、高潮等による災害の発生の防止等が目的とされており、河川管理者である国土交通大臣、都道府県知事、市町村長（以下、単に「河川管理者」という）には、災害の発生の防止のため、ダム、堤防、護岸等の河川管理施設の設置、放水路、捷水路の開削、川床の掘削等の河川工事・維持修繕や、河川区域や河川保全区域における工作物の設置、土地の掘削、盛土、切土等の災害を誘発するおそれのある行為の規制を行うことが求められるとされていますね。

中村 はい。これらの行為規制については、河川管理者の許可制が定められています（河川法26条、27条、55条）。

許可の必要な工作物（以下「許可工作物」といい、河川管理施設と許可工作物を併せて「河川管理施設等」という）の例として、橋梁へ添架するケーブル、河川区域の上空を使用、又は地下に埋設するケーブル、看板、仮設トイレ、置型倉庫、仮設工等が挙げられています。

河川管理施設等は、その構造が適切でなければかえって河川の流れを阻害し、洪水等の原因となりかねないばかりか、水害に起因する住民等の被害を拡大させるおそれすらあります。

そこで、河川管理者又は許可工作物の管理者は、河川管理施設等を良好な状態に保つように維持し、修繕し、もって公共の安全が保持されるように努めなければならないとされています（河川法15条の2第1項）。

岡本 また、河川管理者は、適切な河川の工事や維持のため、その管理する河川について、計画高水流量その他当該河川の河川工事及び河川の維持についての基本となるべき方針に関する事項を定めた「河川整備基本方針」と、河川整備基本方針に沿って、計画的に河川の整備を実施すべき区間に関する当該河川の整備に係る計画を定めた「河川整備計画」を策定しなければならないとされていますね（河川法16条1項、16条の2第1項）。

中村 はい。そして、「河川整備基本方針」を定めるに当たっては、水害発生の状況、水資源の利用の現況及び開発並びに河川環境の状況を考慮し、かつ、国土形成計画及び環境基本計画との調整を図って、政令で定めるところにより、水系ごとに、その水系に係る河川の総合的管理が確保できるように定められなければならないとされています（河川法16条2項）。

岡本 一方、「河川整備計画」を定めるに当たっては、河川整備基本方針に即し、かつ、公害防止計画が定められている地域に存する河川にあっては当該公害防止計画との調整を図って、政令で定めるところにより、当該河川の総合的な管理が確保できるように定められなければならないとされ、かつ、降雨量、地形、地質その他の事情によりしばしば洪水による災害が発生している区域につき、災害の

発生を防止し、又は災害を軽減するために必要な措置を講ずるよう特に配慮しなければならないとされています（河川法16条の2第2項）。

中村 これらの基本方針や計画は、洪水等による災害の発生の防止又は軽減に関する事項について、過去の主要な洪水等及びこれらによる災害の発生の状況並びに流域及び災害の発生を防止すべき地域の現在及び将来の気象の状況、土地利用の現状及び将来の見通し、地形、地質その他の事情を総合的に考慮する必要があるとされている点にも留意が必要ですね（河川法施行令10条1号）。

岡本 以上のことからすると、河川管理者は、河川区域又は河川保全区域における河川管理施設等の管理・監督、住民等に対する行為規制を適切に行うことにより、一人でも多くの住民の生命・身体及びその財産を洪水等による水害から守る責務を有しているといえますね。

エ 下水道の管理

岡本 内水氾濫への対策、特に近年頻発している都市部における集中豪雨に起因する浸水被害への対策として重要な施策の一つが、下水道の適切な管理です。

中村 水害への備えとして、下水道の管理は河川の管理と並んで自治体にとって重要な施策で、公共下水道管理者である市町村は、公共下水道の構造を、公衆衛生上重大な危害が生じ、又は公共用水域の水質に重大な影響が及ぶことを防止する観点から、政令で定める技術上の基準に適合させるとともに、その管理する排水施設を補完する施設のうち、河川その他の公共の水域又は海域から当該排水施設への逆流を防止するために設けられる樋門又は樋管（以下、併せて「操作施設」という）については、国土交通省令で定めるところにより、操作規則を定めなければならないとされています（下水道法7条1項、7条の2第1項、第2項）。

ちなみに、都市部の特定都市河川流域においては、特定都市河川浸水被害対策法により、下水道管理者に対し、関連自治体及び河川管理者とも連携して、内外水氾濫に係る横断的な水害対策が求められています。

岡本 下水道の管理について、水害対策の観点から重要な制度はありますか。

中村 特に重要なのは、平成27年下水道法改正時に導入された公共下水道における「浸水被害対策区域」の制度です。「浸水被害対策区域」とは、排水区域のうち、都市機能が相当程度集積し、著しい浸水被害が発生するおそれがある区域であって、当該区域における土地利用の状況から見て、公共下水道の整備のみによっては浸水被害の防止を図ることが困難であると認められるものとして、公共下水道管理者が条例で定める区域のことです（同法25条の2）。

岡本 浸水被害対策区域を定めた場合の効果はどのようなものでしょうか。

中村 公共下水道管理者は、当該区域の指定を行うことにより、以下の三つの措置を講じることが可能になります。

第1に、公共下水道管理者は、浸水被害対策区域における浸水被害の防止を図るために、排水設備（雨水を排除するためのものに限る）が、下水道法10条3項の政令で定める技術上の基準を満たすのみでは十分でなく、雨水を一時的に貯留し、又は地下に浸透させる機能を備えることが必要であると認められるときは、政令で定める基準に従い、条例で、同項の技術上の基準に代えて排水設備に適用すべき排水及び雨水の一時的な貯留又は地下への浸透に関する技術上の基準を定めることができます（同法25条の2）。

第2に、公共下水道管理者は、浸水被害対策区域において浸水被害の防止を図るため、浸水被害対策区域内に存する雨水貯留施設（政令で定める規模以上のものに限る）を自ら管理する必要があると認めるときは、当該雨水貯留施設若しくはその属する施設の所有者、これらの敷地である土地の所有者又は当該土地の使用及び収益を目的とする権利を有する者としての雨水貯留施設所有者等との間において、管理協定を締結して当該雨水貯留施設の管理を行うことができます（同法25条の3第1項）。

第3に、浸水被害対策区域において、雨水を一時的に貯留し、又は地下に浸透させる機能を有する施設であって、浸水被害の防止を目的とする雨水貯留浸透施設の設置及び管理をしようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、当該雨水貯留浸透施設の設置及び管理に関する計画（以下「雨水貯留浸透施設整備計画」という）

を作成し、公共下水道管理者の認定を申請することができます（同法25条の10第1項）。

公共下水道管理者は、かかる申請を受けて、当該雨水貯留浸透施設整備計画が特定の基準に適合すると認めるときは、その認定をすることができ、当該認定を受けた者に対して、国又は公共下水道管理者である自治体は、予算の範囲内で、認定計画に係る雨水貯留浸透施設の設置に要する費用の一部を補助することができます（同法25条の11、25条の15）。

岡本 なるほど。下水道管理者は、下水道に係る水害対策に当たっては、その構造を適切に保ち、洪水等の発生時における操作施設の操作に従事する者の安全の確保が図られるように配慮された操作施設の操作規則を定めるほか、浸水被害対策区域の指定及び当該指定に基づく上記各措置の活用を念頭に、民間事業者等に対しても水害対策の当事者としての参画を促しながら、地域ぐるみで浸水被害の防止に努めるべきであるといえますね。

オ 土砂災害への備え

岡本 土砂災害への備えとしては、まず、砂防堰堤や土留工等の施設整備があると思いますが、この点について特に留意すべき事項はありますか。

中村 防災施設の整備に係る判例法理（最判昭和59年1月26日民集38巻2号53頁〔大東水害訴訟〕）を理解しておくことです。この訴訟は、河川管理の瑕疵の有無を争点とする国家賠償請求訴訟ですが、土砂災害についても当てはまるものと考えられます。

かかる判例法理の要点は、河川管理の特質に由来する財政的、技術的及び社会的諸制約によって通常予測される災害に対応する安全性を備えるに至っていない段階における、当該河川の管理についての瑕疵の有無です。

過去に発生した水害の規模、発生の頻度、発生原因、被害の性質、降雨状況、流域の地形その他の自然的条件、土地の利用状況その他の社会的条件、改修を要する緊急性の有無及びその程度等諸般の事情を総合的に考慮し、前記諸制約の下での同種・同規模の河川の管理の一般水準及び社会通念に照らして是認し得る安全性を備えていると認められるかどうか、を基準として判断すべきであるという点がポイントです。

土砂災害の予防・被害軽減のための施設整備に当たっ

ても、かかる判例法理に照らし、主に山地管理の特質に由来する財政的、技術的及び社会的諸制約を踏まえつつ、上記に列記された自然的、社会的諸条件や緊急性等を総合的に考慮し、的確な優先順位を定め、着実な整備を行う必要があるといえるでしょう。

岡本 かかる判例法理において、財政的制約、すなわち予算上の制約も勘案すべき一つの事情として認められてはいますが、だからといって「予算がない」というだけで施設整備を行わないことが許容されているわけではないことには十分留意が必要ですね。

次に、土砂災害の発生源対策としての行為規制を定める法律として、土砂災害防止法のほか、宅地造成及び特定盛土等規制法（盛土規制法）、砂防法、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（急傾斜地法）、地すべり等防止法、建築基準法、農地法、森林法、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）等が存在し、行為規制措置が法定されていますが、その中でも水害対策にかかわる代表的な法律としての土砂災害防止法、また、令和3年7月の豪雨に起因して熱海市において発生した土石流災害を契機に法改正がなされた盛土規制法の理解が重要といえるでしょう。

中村 そうですね。土砂災害防止法では、前回出てきた土砂災害警戒区域（イエローゾーン）についての取引規制や、土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）における特定開発行為に係る都道府県知事の許可制度など、各種の行為規制があります。

また、盛土規制法では、法改正により、豪雨等に起因する土砂災害に対応するための規制の強化（規制区域の設定、工事の許可、検査、報告、擁壁等の所有者等に対する改善命令）や違反に係る厳格な刑事罰の定めがなされたことにより、土砂災害を未然に防止するための強力な法的手段が整備されていますので、自治体としては、同法の積極的活用による水害（豪雨等に起因する土砂災害）の未然防止が求められているといえるでしょう。

(2) 水害対策とまちづくり

岡本 これまでお話ししてきた水害への備えは、「現在のまち」の姿を前提としたものですが、自治体としては、そこからさらに踏み込んで、水害リスクを踏まえた「未来のまち」の構築、すなわち、「防災まちづくり」への展開

を意識することが重要ではないでしょうか。

中村 そのとおりだと思います。近年、深刻な水害の発生が頻度を増している中、自治体においては、「今」水害が発生した場合の対策ももちろん重要ですが、より根本的な水害対策として、水害予防施策、すなわち防災まちづくりが果たすべき役割は極めて大きいといえます。

岡本 この点については、国土交通省作成の「水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドライン」（令和3年5月。以下「防災まちづくりガイドライン」という）が参考になりますね。防災まちづくりガイドラインは、国土交通省の都市局、水管理・国土保全局及び住宅局が協働して設置した「水災害対策とまちづくりの連携のあり方」検討会がとりまとめた提言に基づき、各地域の都市及び河川事務所の協力を得てケーススタディを実施した上で、水害ハザード情報の充実や水害リスクを踏まえた防災まちづくりを進める考え方・手法を示すため作成されたものです。



●水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドライン（国土交通省ホームページ）

中村 防災まちづくりガイドラインでは、防災まちづくりの推進に当たって、河川側からまちづくり側へ、また、まちづくり側から河川側への双方向の調整を意識しながら、治水、防災、都市計画、建築その他の関係する各分野の担当部局が連携するとともに、地域住民や民間事業者それぞれの意識の共有が必要であり、関係者が情報共有・連携を図るための場をつくるなど、新しい議論の体制、合意形成の体制が必要であるとされています。

岡本 防災まちづくりガイドラインの内容にこれまでのお話も加えると、防災まちづくり推進の要となるのは、「精度の高いハザード情報」と「自治体内部及び自治体間並びに国・都道府県・市町村の横断、広域、多層にわたる組織的対応」であるといえそうですね。

中村 現在の自治体ではいわゆる縦割り行政が色濃く残っており、また、近隣自治体との連携も限定的である点を踏まえると、特に後者は大きな課題になり得ると思います。

こうした課題への対処には、防災担当部門だけでなく、首長をはじめとする自治体上層部の強力なリーダーシッ

プが不可欠であると考えられます。

その意味では、自治体職員としては、防災まちづくり実現に向けて、いかに首長その他の上層部に動いてもらうかを意識する必要があるようです。

岡本 その際、防災まちづくりガイドラインは有力なツールになり得ますね。

中村 ええ。防災まちづくりガイドラインは、実際にどのような施策が考えられるかが図解や写真なども含めて具体的かつ丁寧に紹介・解説されている一方、全体としてコンパクトにまとめられており（全76頁）、読解にそれほど時間を要するものでもありませんので、自治体職員としては、文字どおり防災まちづくりのガイドラインとして、積極的な活用が望まれます。

（3）水害をめぐる裁判事例—水害への備えに向けたフィードバック—

岡本 自治体における水害への備えに向け、関連法制や防災まちづくりについてお話してきましたが、水害をめぐる裁判事例を通じて何かフィードバックはありませんか。

中村 国又は自治体を当事者とする水害をめぐる裁判は、その多くが大雨に起因する河川の氾濫を原因とする被災者の身体的・財産的損害につき、国家賠償法における「河川……の設置又は管理に瑕疵があった」（同法2条1項）ものとして賠償を求めるものです。

このことから、河川の設置又は管理の瑕疵とは何かが、多くの裁判例で示されてきましたが、この点に関する判断基準については、現在では先に土砂災害への備えのところで紹介した大東水害訴訟事件（最判昭和59年1月26日）における判決要旨の判示事項に集約されているといえると思います。

すなわち、国家賠償法2条1項にいう「営造物の設置又は管理」の瑕疵について、営造物が通常有すべき安全性を欠いて他人に危害を及ぼす危険性のある状態をいい、このような瑕疵の存在については、「当該営造物の構造、用法、場所的環境及び利用状況等諸般の事情を総合考慮して具体的個別的に判断すべきものである」とし、河川の設置又は管理についての瑕疵の有無については、治水事業に関し、「議会が国民生活上の他の諸要求との調整を図りつつその配分を決定する予算のもとで」、必要性・緊

急性の高いものから逐次改修を実施していくほかはない、という財政的制約、長い工期を要するという時間的制約、流域全体について総合的に調査検討の上、緊急に改修を要する箇所から段階的に、また下流から上流に向けて行うことを要するなどの技術的制約、流域の開発等による雨水の流出機構の変化や治水用地の取得難などの社会的制約が内在するとして、「過去に発生した水害の規模、発生の頻度、発生原因、被害の性質、降雨状況、流域の地形その他の自然的条件、土地の利用状況その他の社会的条件、改修を要する緊急性の有無及びその程度等諸般の事情を総合的に考慮し、前記諸制約のもとでの同種・同規模の河川の管理の一般水準及び社会通念に照らして是認しうる安全性を備えていると認められるかどうかを基準として判断すべきである」とするものです。

岡本 かかる判断基準から、自治体における水害への備えへのフィードバックにはどのようなものがあるでしょうか。

中村 大きく二つあると思います。一つは、判断に当たって考慮すべき諸要素（以下「水害対策考慮要素」という）に係る事項から得られるものであり、もう一つは、同じく諸制約（以下「水害対策諸制約」という）に係る事項から得られるものです。

水害対策考慮要素については、大きく自然的条件、社会的条件、緊急性に分けられ、水害対策諸制約については、さらに財政的制約、時間的制約、技術的制約、社会的制約に分けられます。

そして、水害対策考慮要素のうち、自然的条件及び社会的条件に含まれる諸要素を見ると、浮かび上がってくるのは精度の高いハザード情報の必要性です。

岡本 先ほど防災まちづくり推進の要の一つとして挙げていたものですね。

中村 そうです。そして、かかる精度の高いハザード情報を前提として、ある河川の特定区域における水害対策の緊急性の有無及びその程度を見極め、緊急性があり、かつ、緊急性が高いと結論付けられるものについては、原則として当該水害対策の不実施は河川の設置又は管理の瑕疵と判断される可能性が高いと考えられます。

ただし、このような原則的運用は、水害対策諸制約によって一定の修正を受けるものといえます。

すなわち、水害対策の緊急性が高くても、そのために莫大な費用を要する場合（財政的制約）、対象区域が相当広域にわたり、下流から上流にかけて順次水害対策を講じざるを得ない場合（時間的制約、技術的制約）、対象区域における地権者からの用地取得が難航する場合（社会的制約）などでは、結果的に水害が防げなかったとしても、そのことから直ちに河川の設置又は管理に瑕疵があったと判断されるわけではないと考えられるのです。

岡本 自治体としては、河川に係る水害対策の要否は水害対策考慮要素をもって判断されるのが原則であり、水害対策諸制約はあくまで一定の修正要素にすぎないのであって、水害対策への取組みは「水害対策諸制約ありき」ではないということに留意が必要ですね。

中村 そのとおりです。この点の意識が逆転してしまうと、例えば、「予算がない」、「用地が取得できない」の一事をもって、必要とされる水害対策が実施されないという状況が生じかねません。

裁判所が許容しているのは、水害対策の緊急性が認められる場合における、水害対策諸制約に起因する当該対策実施の一定程度の長期化や優先順位の設定であると考えられ、特段の措置を講じることなく必要とされる水害対策が長期化することや、漫然と見送ることを許容するものではないと考えられます。

岡本 そうすると、河川の設置や管理について、現実には水害対策諸制約がある中で、考え得る限りで最も実効的な水害対策を実施するためには、自治体が精度の高いハザード情報を取得し、緊急性の高い水害対策が必要な区域を絞り込むことで、財政的、時間的、技術的諸制約をクリアしつつ、例えば任意の用地取得が困難であるといった社会的制約がある場合には、土地収用法の活用を視野に入れるといった対応が考えられますね。

中村 さらに付け加えるとすれば、河川については、国、都道府県、市町村による多層的な管理がなされ、同一自治体内でも河川管理担当部門のみならず、下水道担当部門等も関連性を有するものであることから、実効的な水害対策のためには自治体内部及び自治体間並びに国・都道府県・市町村の横断、広域、多層にわたる組織的対応が不可欠であるといえます。

岡本 この点は、先ほど防災まちづくり推進のもう一つ

の要として挙げていたものですね。いうなれば、裁判所によって示された河川の設置又は管理の瑕疵に係る判断基準は、政策的観点から防災まちづくりにとって不可欠と考えられる要素を、河川を例にとって法的観点から分析し、法規範として再定義したものといった感じでしょうか。

中村 そうですね。ただし、裁判所によって示されたのは、あくまで河川の設置又は管理の瑕疵に係る判断基準であり、国や自治体が損害賠償という形で法的責任を負うか否かに係るものであって、自治体にとって河川に係る水害対策の適法・違法にかかわるいわば最低ラインの規範である点には留意が必要です。

むろん、こうした法的観点からのフィードバックにも重要性があるものの、自治体としては、さらに水害対策の当・不当にまで及ぶ政策的観点からのフィードバックまで意識することが求められるでしょう。

岡本 具体的には。

中村 例えば、前回、地域防災計画のところでも触れた、佐用町集中豪雨事件（神戸地姫路支判平成25年4月24日判タ1405号110頁）のように、原告らから、適時に適切な内容の避難勧告をせず、又は不適切な内容の避難勧告若しくは避難準備情報の提供をしたため損害を被ったと主張された事案について、自治体の法的な責任は否定されていますが、かかる損害の発生は、当該自治体が精度の高いハザード情報を有していれば防げた可能性があったと思われます。

では、当時、どのようなハザード情報が、どのレベルで存在すれば、かかる損害の発生を防ぐことができたのか、これらの点の分析をすることが法的観点を超えた政策的観点からのフィードバックにつながるといえるのではないのでしょうか。

また、河川の設置又は管理の瑕疵に係る裁判例において示された法規範の一般化には慎重な姿勢が求められるものの、その根本的なスタンス、すなわち、水害対策に係る国や自治体の法的責任の有無については、水害対策諸制約を一定の修正要素としつつ、水害対策考慮要素によって判断されるという点については、河川以外にかかわる水害、例えば山間部における土砂災害でも同様であると考えられます。

ただし、留意が必要なのは、水害対策考慮要素については、ほとんどの水害に共通すると考えられる一方、水害対策諸制約は、水害の種類によって共通する部分と、異なる部分があるという点です。

例えば、特に財政的制約については、多くの水害対策において共通する制約となり得る一方、河川における技術的制約として挙げられていた下流から上流に向けて行うことを要するといった点については、山間部における土砂災害では当てはまらないでしょう。

岡本 確かにそうですね。

中村 これらのことからいえるのは、自治体としては、河川の氾濫や土砂災害等の水害全般にわたる水害対策考慮要素として、自然的条件、社会的条件、緊急性を勘案し、そのためのベースとして精度の高いハザード情報の取得に注力する必要があるということです。

一方で、水害対策諸制約については、水害の種類に由来する特性を踏まえた見極めが求められるところ、かかる制約があるからといっていわゆる思考停止に陥ることなく、精度の高いハザード情報の活用や、自治体内部及び自治体間並びに国・都道府県・市町村の横断、広域、多層にわたる組織的対応によって、着実に水害対策の推進を図るべきであるといえます。

岡本 自治体が事前準備として適切な水害対策を講じれば、救える住民等は一人、また一人と増えていきますよね。水害によって命や財産を失った住民等又はその遺族の方々の悲しみや苦悩を映し出す裁判例から、自治体が未来の水害から救うべき住民等のために得られるものは決して少なくないのですね。

中村 おっしゃるとおりです。自治体職員の皆様には、この対談の内容や、さらに詳しく裁判例の紹介や分析を行った冒頭に紹介した『自治体職員のための水害救援法務ハンドブック―防災・減災の備えから初動・応急、復旧・復興までの実務―』（第一法規、2024年）の記述を参考として、それぞれの所属する自治体の組織構造・ガバナンスの現状や地域特性も踏まえた裁判例分析を実施し、水害対策のための法的・政策的観点からのフィードバックを少しでも多く得て、それに基づき着実に水害対策を推進していただきたいところです。（次号に続く）



DX時代の重層的支援体制整備事業にてPDCA サイクルを促進するF-SOAIP～EBPMをめざして(6) 地域包括支援センターのモデル⁽¹⁾となった保健福祉サービス センター(茅野市)でのF-SOAIP導入報告～市長・保健福祉 サービスセンター長・保健師・社会福祉士から～

寫末憲子 埼玉県立大学

小嶋章吾 国際医療福祉大学大学院

本連載は、本誌2023年12月号より断続的に掲載している。初回は、F-SOAIPの概要を紹介し、総務省デジタル経済推進室長よりメッセージをいただいた。第2・3回(2024年1・2月号)では、東京におけるF-SOAIP導入好事例の全国横展開に向けた自治体・病院担当者座談会を収録し、東京都保健医療局及び福祉局の両企画部長等よりメッセージをいただいた。第4回(2024年4月号)は、児童相談所及び児童心理治療施設・保育所における好事例報告、第5回(2024年6月号)では、3自治体(栃木・和歌山・兵庫各県の市町)の保健師の好事例報告となっている。

F-SOAIPとは、多職種協働によるミクロ・メゾ・マクロレベルの実践過程において、生活モデルの観点から、当事者ニーズや観察、支援の根拠、働きかけと当事者の反応等を、F-SOAIPの項目で可視化し、PDCAサイクルに多面的効果を生むリフレクティブな経過記録の方法である(定義Ver.4、2019年11月)。

F：焦点(タイトル) S：主観的情報(当事者の言葉)
O：客観的情報(観察情報・他職種情報) A：アセスメント(考えたこと) I：介入・実施(対応したこと) P：プラン(当面の予定)

茅野市(長野県)の保健福祉サービスセンターにおけるワンストップサービスの展開は、厚生労働省が進めてきた包括的支援体制推進の先駆であった。そのような茅野市において、F-SOAIPを自主的・主体的に導入・活用され、その効果を寄稿いただいた意義は大きい。

1 F-SOAIP導入のきっかけ

～複合的な課題を抱えるケースの効率的・効果的な記録をめざし、システム化へも期待～

前・茅野市保健福祉サービスセンター長 丸茂優子

17年ぶりに保健福祉サービスセンターに戻り、個別支援ケースの多様性に驚くとともに、その記録から、アセスメントやモニタリング部分がうまく読み取れないことを感じました。

現場の担当者は常に複数のケースを抱え、昼間は支援対応に追われるため、記録を書くのは時間外になります。課題が複合化した家族ケースの記録を悩みながら書いている姿を見て、もっと効率がよく効果的な記録方法はないものかと思いました。

「記録」は、自分の思考と行動を整理する作業です。同時に、組織で支援方針の決定プロセスを共有し、復命するための文書でもあります。さらには、支援会議の資料や多職種連携の情報共有の際に外部に提供されることも

保健福祉サービスセンターによる更なる地域包括支援体制推進を期待 ～支援記録の課題改善をF-SOAIPで～

茅野市長 今井 敦

茅野市は、八ヶ岳連峰や蓼科山などの豊かな自然と広大な市域を有した高原都市で、市役所庁舎は日本で最も標高の高い場所に位置しています。

本市では、市民が知恵を出し合い4年かけて検討した「福祉21ビーンズプラン」(地域福祉計画)が平成12年に策定され、広大な市域に四つの保健福祉サービス地域を設置し、各地域に保健福祉サービスセンターが設置され、より身近な地域で子どもから高齢者まで誰もが住み慣れた地域で自分らしく生きるために必要となる「福祉でまちづくり」を合い言葉に、生涯にわたる包括的支援を行っています。

人口減少・少子高齢化は本市でも着実に進展し、高齢化率31.7%(令和6年10月1日現在)で人口の3人に1人が65歳以上の高齢者であり、複雑で多様な課題を抱える家庭も増えてきています。個々に丁寧に向き合う時間をつくるための検討を行い、F-SOAIPの導入により、以前からの課題であった支援記録作成時間を短縮させ、かつ、簡潔明瞭に実践を見える化するという改善を行いました。

住民にとって身近な保健福祉サービスセンターが、更なる地域包括支援体制を推進していくことに期待しています。

あるため、必要なことが網羅され、端的で読みやすい記録方法はないかと探していたとき、ベテラン職員が「F-SOAIP」を見つけてきました。早速試行してみたところ、簡潔で読み手が確認すべき内容が探しやすくなりました。また、記録することで、書き手自身が支援やアセスメントの足りない部分に気づき、それを補う行動につながる効果もあると感じました。

将来は電子化して系統的に管理し、四つの保健福祉サービスセンターを記録でつなぐだけでなく、日常のフィールドワークや災害時に活用されることを期待しています。

2 F-SOAIPの導入と今後の展望

～多機関・多職種連携、支援会議、災害緊急時対応等、すべてを兼ね備えた経過記録法～

茅野市保健福祉サービスセンター長 長田香織

保健福祉サービスセンターは、“0から100までのすべての住民”を対象とした総合相談支援を行っています。自分がケースワーカー時代、叙述形式の記録を読み込むことに相当の時間を要し、経過が長ければ長いほど、支援の方向性が見えないことも多かったと振り返ります。

記録する側から読む側となり、毎日たくさんのケース記録に目を通しますが、F-SOAIPによる記録は要点がま

とめられ、状況変化を誰もが把握でき、同時にアセスメントや支援の見える化になっており、まさに目からうろこが落ちるようでした。また、記録する時間短縮にもつながり、その分、他の業務に時間を充てられると実感しています。

高齢人口の増加、地域住民の複雑化・複合化する問題に対応していくために保健福祉サービスセンターの更なる機能強化が求められており、多機関・多職種連携、情報共有が今まで以上に必要となります。支援会議等様々な場面で活用できる記録であり、また、災害等の緊急時に即座に的確な対応を行うためには、“簡潔明瞭な記録”でなければなりません。F-SOAIPによる記録は、まさにそのすべてを兼ね備えているものです。

今後もF-SOAIPによる記録方法を用い、支援の明確化と充実、時間の有効活用を推進し、庁内関係部署にもF-SOAIP記録方法の活用と実践を提案していきたいと考えています。

3 保健師の立場から

～多職種共通の記録法でポイントを押さえた支援介入が可能に～

茅野市西部保健福祉サービスセンター保健師 藤森真依

令和6年3月から記録を書く作業を行う際に、F-SOAIP

が導入されました。それまでは、叙述形式の記録が主で、全体的に長文でした。そのため要点を読み取るのに時間がかかり、過去の記録を読んでも、ポイントが抜けていることやポイントが違うことがありました。

F-SOAIPを活用してみて、SOAPにIが増えることで実施した内容を同時に記録することができ、分かりやすさを感じました。記録を叙述形式からF-SOAIPに変更して、自分自身の関わりを頭の中で整理しながら記録することができるようになったと感じます。記録することで、自分自身の頭の中もスッキリします。また、関わる中でS・Oからアセスメントして介入する内容を意識するようになりました。慣れるまで記録することに時間がかかることもありますが、職員で共通の記録形式があることで、お互いにポイントを押さえて支援介入できると思います。

4 F-SOAIP研修の結果・課題

～多機関連携の下で求められる支援根拠が明確な簡潔明瞭な記録～

前・茅野市西部保健福祉サービスセンター社会福祉士 宮下由希

茅野市は市内を四つのエリアに分け、身近な地域で保健福祉サービスを提供するために保健福祉サービスセンターが設置されています。地域包括支援センターも兼ねており、保健師、社会福祉士、介護支援専門員有資格者などの専門職が配属され、総合相談支援の実施や地域づくりのほか、個々が必要としている福祉サービスの利用決定事務、保健業務や地域の保健活動の推進などを行っています。高齢化の進展により、保健福祉サービスセンターの機能強化が求められており、アウトリーチや多機関連携がさらに増えていくため、支援を行う根拠を明確にした簡潔明瞭な記録とすることも求められました。

そのことを踏まえ、F-SOAIP職場伝達研修では、日々のアセスメント力の向上につながるF-SOAIPの記録方法を習得することを目的としました。

(1)F-SOAIP研修内容

F-SOAIP職場伝達研修は、保健福祉サービスセンターの全職員が受講できるよう3回に分けて実施しました。講義内容は、①F-SOAIPについての説明（総論）、②ワークシート（演習、振り返りたい事例記録を持参）、③グル

ープワーク（リフレクション）、④アンケート（導入してみても感想、研修について、疑問、質問）としました。研修では、自分の記録の書き方の自己覚知を促すとともに、普段の記録の中で困っていることを共有しました。

自分の記録をF-SOAIPに置き換えた感想からは、「記録が見やすく整理される」、「Fを拾って見ていくことで経過を把握でき、分かりやすい」等の声が聞かれました。また、F-SOAIPで記録したものをさらに書き直した後は、「Aが少ないのでI、Pが具体化しにくい」、「Oは主観が入りやすく、Aになりやすい」等の気づきがあり、職場内で記録方法についての意見交換が自然とできるようになりました。マニュアル化という声も聞かれ、課題も見えてきましたが、F-SOAIPの記録方法が支援の具体化に役立つことを実感することができました。

(2)F-SOAIP記入例

	〇年〇月〇日、〇時、本人より受電
F	自殺念慮対応
S	「気持ちが落ちている。車に飛び込んでしようと思う」と電話が切れる。
A	実際に飛び込んでしまうか家庭訪問をすべきか。他人が家に来ると、さらに気持ちが落ちるため、主治医に確認が必要。
O	(MSW) 気持ちが落ちたときに共通するのはお金が絡むことが多い。実際に車に飛び込む行動にはなりにくい方ではあるので、時間をおいて電話をしてもらいたい。
I	社協の日常生活自立支援事業担当に架電し、状況を共有する。
	〇年〇月〇日、〇時、本人へ架電
F	就労支援による安定化
S	「さっきは急に電話を切って申し訳なかった。落ち着きました」
I	無事で安心したこと、心配していた旨を伝えた。
A	日中、家にいる時間が長いと考えすぎて、希死念慮が強くなる。日中、活動できる場所や時間を増やしたい。
P	①就労移行支援のB型に見学、体験することを提案し、本人に意向確認する。 ②B型就労支援先の受入れ状況を確認する。 ③計画相談員を探す。

(3) 今後の課題～重層的支援体制整備事業に向けて、アセスメント力向上の手応えを活かし、他部署にも推奨したい～

今回の研修を終えて、職員の個々の経験年数が違って、F-SOAIPの記録を用いて支援の根拠を明確化することでアセスメント力が向上し、今まで以上に相談者の困りごとに寄り添う支援が行えるのではないかという手応えを感じました。

今後は、記録の定着のためのマニュアルを検討するとともに、地域ケア会議や各種の支援会議等の資料として用いることで、支援のレベルをミクロからメゾ、メゾからマクロへと展開していく際のツールとしても活用し、さらには、これから始まる重層的支援体制整備事業の展開に伴い、他部署との連携支援やチームアプローチの場面が増えることを考慮し、保健福祉サービスセンター以外の部署にも、F-SOAIPの記録の活用と実践を提案していきたいと考えます。

5 重層的支援体制整備事業推進に向けた相談記録プラットフォームにF-SOAIPを

埼玉県立大学 畠末憲子
国際医療福祉大学大学院 小嶋章吾

(1) 茅野市における自主的・主体的なF-SOAIP導入の成果

茅野市のような先駆的な地域包括支援体制に取り組んできた自治体であっても、複合化・複雑化した支援ニーズを抱えるケース等、記録業務の困難感の克服が課題とされてきた。

茅野市の教訓の第1は、職員の努力である。そうした課題認識から効率的・効果的な記録方法を探索し、たどり着いたのがF-SOAIPであった。第2は、管理者の英断である。管理者自身が、F-SOAIPをふだんの経過記録の効率化・効果的活用のみならず、災害等緊急時の即時・的確な対応にも有用と実感され、F-SOAIPの導入を組織的に決断したことである。さらに第3は、2024年度の埼玉県立大学「IPWを促進するF-SOAIP研修」の伝達研修を独自に実施して習得を図り、アセスメント力の向上や支援の質向上につなげたことである。第4は、このようない

連の取組みを自主的・主体的に進めてきたことである。こうした茅野市の取組みについて、厚生労働省の地域共生社会の在り方検討会議や、内閣府の孤独・孤立対策の在り方に関する有識者会議などの構成員を務める、日本福祉大学の原田正樹学長は、F-SOAIPによって個別支援から地域支援につなげていく可能性が示唆できると、高く評価している⁽²⁾。

茅野市長による、F-SOAIP導入が支援記録作成時間の短縮や簡潔明瞭で実践の見える化という課題解決に至ったとの指摘と、更なる地域包括支援体制推進への期待は、保健福祉サービスセンターの皆さんに対する最大の賛辞となっている。

(2) 全国に広がる協創型イノベーションリサーチに位置付けたい先進自治体

茅野市の場合、記録システムの導入はこれからの課題のようだが、ここで記録データの利活用の観点から、F-SOAIPを導入済みであり、ICT化やAI活用を進めている先進自治体を紹介する。表2も参考にされたい。

兵庫県多可町は、かねてよりF-SOAIPが搭載された自治体向け福祉相談システムを採用していたこともあり、まずは庁内でF-SOAIPを定着させ、その後、地域の関係機関とも共用できるようF-SOAIP研修を幾度か実施してきた。目下、兵庫県事業の下で相談記録システムにAIを活用したF-SOAIPへの自動分類を実証実験中であるが⁽³⁾、記録業務の顕著な効率化が期待できる。

うるま市（沖縄県）は、相談記録の改善という課題意識からF-SOAIPを知り、庁内でのF-SOAIP研修を経て、F-SOAIPを搭載要件とした公募により、独自の相談記録システムを開発中である⁽⁴⁾。

このように、主体的にF-SOAIPを採用した自治体は、地域共生社会実現に向けた多職種多機関連携強化やDX推進を展望し、F-SOAIPの活用を位置付けている点が特徴的である。

既に、公表されたF-SOAIPの効果を相互に活用し合い変革を生むという、協創型イノベーションリサーチの成果が随所で確認されている。今回は、表1のような茅野市の先駆的なF-SOAIPの導入・展開プロセスをまとめることで、全国自治体の相談部署内でも、F-SOAIP導入の

表1 茅野市保健福祉サービスセンターにおけるF-SOAIP導入・活用・展望のモデル化（試案）

- 1 問題意識の共有化：包括支援体制にて多職種の支援における連携等を推進していくに当たっての相談記録の現状（叙述形式＝自由記述）への問題意識の共有化
- 2 一部試行結果の検討：担当者による記録方法についての探索によりF-SOAIPを見だし、一部で試行
- 3 試行導入効果を共有・検討：書籍などによる自己学習を基にした試行導入と効果を共有・検討
 ＊効果：共通の記録形式としての多様な効果／要点がまとめられる／誰もが状況変化を把握できる／アセスメントや支援の可視化／支援の根拠と方針の明確化／会議や多職種連携の情報共有で理解促進／多職種がポイントを押さえた介入が可能／読み手の確認が容易／書き手が支援の不足に気づき補う行動化／思考を整理しながら記録できスッキリする／記録時間や読む時間の短縮
- 4 正式導入決定：長の決断
- 5 担当者によるリーダー研修受講：記録の質向上と多職種連携への活用をめざし担当者が埼玉県立大学「専門職連携を学ぶ講座 IPWを促進するF-SOAIP研修」受講
- 6 定着のため全職員対象のF-SOAIP研修実施：「F-SOAIPワークシート【初回・導入・OJT版】」による自己覚知の促進と困難性の共有と有用性の実感
 ＊ワークシート：振り返りたい事例記録での書換え／リフレクション／アンケート
- 7 重層的支援体制整備事業に向けた展望
 - (1) 研修などを通じたQ&A等を踏まえマニュアル作成
 - (2) 困りごとに寄り添う支援として、地域ケア会議、各種支援会議等の資料として活用
 - (3) 支援のレベルをミクロからメゾ、メゾからマクロへと展開するツールとして活用
 - (4) 日常のフィールドワークや災害等の緊急時（即座の的確な対応には簡潔明瞭な記録）への活用
 - (5) 他部署、他機関へのF-SOAIP普及を検討
- 8 ICT化への展望：保健福祉サービスセンター間をF-SOAIPで情報連携

契機や意思決定の資料として役立てることができるだろう。さらに、既にF-SOAIPを導入している自治体では、採用している記録システムベンダーに対して、F-SOAIPを記録データとして利活用できるような改修を求めやすくなるであろう。

(3) 重層的支援体制整備事業における相談記録プラットフォーム構築に向けて

現在、内閣官房は、総務省、厚生労働省、デジタル庁等の参画を得て、重層的支援体制整備事業における相談記録プラットフォームの構築に向けた検討を進めている⁽⁵⁾。この相談記録プラットフォームは、「作業負担の軽減、相談支援の質の向上が目的」とされているが、既にF-SOAIPが記録業務の効率化や支援の質向上に資することは実証されているところである。

また、データ連携やデータ標準化については、その必要性には言及されているが、「各分野で使用している相談

記録システム等……の仕様が多岐に亘ることから行わない」とされている。だが、データ標準化の議論は、システムの標準仕様の議論に先んじて必要ではないだろうか。

相談記録のデータの種類には、静態的データ（チェックや短文で済むような内容）と動態的データ（相談員と相談者や多職種多機関との対応内容）とがある。静態的データの標準化は比較的容易であるが、動態的データの標準化は、現行の自由記述が前提のままでは困難である。F-SOAIPは相談支援の過程を網羅した項目が設定されており、動態的データの標準化にとどまらず、データ利活用にも資する相談支援経過の記録方法であることを強調しておきたい。❧

- (1) 「地域の保健福祉力シリーズ『茅野市における総合的相談体制の取り組み—地域包括ケアシステムの様々なかたち 第1回—』」厚生省の指標62巻11号（2015年）。
- (2) 原田正樹「地域包括支援体制のバイオニア、F-SOAIPでさらに深化を

表2 国・自治体関連のF-SOAIPの動向

これまで、全国各地の自治体、福祉事務所、児童相談所、精神保健福祉センター等で、F-SOAIP研修が実施されてきた。この中で、監修者が把握している範囲で、記録システムへのF-SOAIP搭載、マニュアル作成、議会質問等の例を紹介する。

- 2020年 (株)TKC、自治体向け福祉相談支援システムにF-SOAIP搭載（実践報告あり：栃木市・栃木県那珂川町、和歌山県紀美野町、兵庫県多可町）
- 2021年 厚生労働省、「介護分野における生産性向上ポータルサイト」で、「取組に活用可能な各種ツール」として、「介護事業所・介護施設における項目形式の介護記録法の導入マニュアル」（F-SOAIPを含む）を紹介（https://www.jmar.co.jp/asset/pdf/job/public/llgr2_155_manual.pdf）
- 2021年 品川区、「F-SOAIPクイックスタート・マニュアル」（2023年改訂版）を作成し、在宅介護支援センター、居宅介護支援事業所での導入推進を図る通知発出
- 2022年 東京都児童相談センター「相談援助活動記録の書き方の手引」作成（非公開）
- 2023年 国立甲府病院、東京都立墨東病院等、国・自治体立病院でF-SOAIP導入（特に東京都立墨東病院では(株)富士通Japanによる電子カルテに搭載）
- 2024年 うるま市、F-SOAIP搭載の福祉相談支援記録システムの開発に着手
- 2025年 多可町、兵庫県事業により相談記録のF-SOAIP自動分類AIシステムを開発
- 2025年 大田区、重層的支援体制整備事業に向け、F-SOAIP採用を決定し、大田区版のマニュアルを作成
- 2025年 狛江市、F-SOAIP研修（福祉職、保健師など対象）を企画／渋谷区、F-SOAIPマニュアル作成中

確信」月刊ケアマネジメント2025年1月号。

- (3) 櫻本和久「兵庫県多可町の地域包括ケアシステム実現めざす挑戦～F-SOAIP導入による多機関多職種連携と働き方改革～」、鹿野佑介「効果的なF-SOAIPの記録に向けて兵庫県多可町と実証～音声テキスト化AI「ミルモレコーダー」を使ったアプローチ～」月刊ケアマネジメント2024年12月号。

- (4) 目取真康裕「相談支援記録システムへのF-SOAIP導入に向けて」月刊ケアマネジメント2024年1月号。

- (5) 「重層的支援体制整備事業における相談記録プラットフォームに関する中間報告会（議事要旨）」（2024年12月27日）（https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_gyozaiikaikaku/kyotsu5/jusou_gijiyoushi.pdf）。

条例制定
内部点検
電子化
外部委託

——適切な公文書管理の仕組みづくりがわかる！

こんなときどうする？

自治体の公文書管理

実際にあった自治体からの質問 36

早川 和宏 監修 / 地方公共団体公文書管理条例研究会 著

A5判・236頁 定価：2,640円（本体2,400円+税10%）

商品の詳細、お申込みはコチラ ➡

第一法規 検索

第一法規

東京都港区南青山2-11-17 ☎107-8560

<https://www.daiichihoki.co.jp>

ご注文はWEBからも承ります。

☎ Tel. 0120-203-694

☎ Fax. 0120-302-640

こんなときどうする？

自治体の公文書管理

実際にあった自治体からの質問 36

早川 和宏 監修
地方公共団体公文書管理条例研究会 著

公文書管理条例はなぜ必要？
住民に信頼される公文書管理とは？

条例制定・内部点検・電子化・外部委託・
ライフサイクル管理・公文書関係の設置など
適切な公文書管理の仕組みづくりがわかる！

※1法規

入門講座

政策法学演習講座

93

神戸港防波堤への立入禁止 措置の違法性 (2・完)

阿部泰隆

弁護士・神戸大学名誉教授

Ⅲ 神戸市長への質問状 (つづき)

6 防波堤への立入りを長年許してきたことは、一般使用であったためではないか

(1) そもそも、防波堤は港湾施設であり(神戸市港湾施設条例2条1項2号)、その使用は許可制である(同条例3条)が、港湾施設の使用は、一般使用及び専用使用に区分されている(同条例8条)ことからして、許可の対象とされてこなかったのは、緑地での散歩と同じく、防波堤への立入り、釣りは、一般使用であったと理解されていたためではないか。道路や公園と同じく、自由使用を許していることになるはずである。

F弁護士は、緑地やウォーターフロントについては包括的に許可していると述べているが、それなら神港神1299号が出るまでは防波堤での釣りは包括的に許可されていたので、この通知は許可の取消しに当たるのではないか。これまで長年許可されてきたものを突然取り消すことは適法なのか。

そして、急に立入禁止となったが、防波堤の一般使用を禁止する規定はない。「何人も、次の各号に掲げる行為をしてはならない」と定める条例19条の禁止規定にも、

「岸壁、ドルフィン、物揚場又は護岸において魚釣りをすること」の禁止規定はあるが、防波堤と岸壁、護岸は別のこととされているので、防波堤への立入り・釣り禁止規定はないことになる。

(2) こうして、条例には防波堤への立入り・魚釣り禁止の規定がないのであるから、本来、その全面禁止は、この条例が予定したことではない。神戸市は、そもそも「防波堤は使用許可の対象となっていない」としているが、それなら上記のような規定が必要で、規定がなくても禁止されているという解釈は不合理である。この条例の仕組みからすれば、一般使用を制限するには、条例上の根拠規定が必要である。そうした規定は見つからないから、防波堤への立入禁止は条例違反で、違法である。

なお、木村琢磨⁽¹⁾は、港湾についてはそれが公共用物であるとの前提を受けて、自由使用の原則が妥当することについては、学説が明示的に述べる例は少ないが、異論は見られないところであり、実務でもこの立場がとられていると述べる。

(3) 防波堤の自由使用については、先に4で、行政財産の目的外使用として長年黙示的に許可されていると解釈したが、ここでは、一般使用との解釈を追加するものである。

7 許可制なら、許可の基準に照らして判断すべきであること

(1) 仮に許可制であるとすれば、許可申請に対して、不許可手続をとるべきである。許可等の基準(条例5条)は、「次の各号の一に該当する場合においては、許可又は承認を与えてはならない。ただし、第5号又は第6号に該当する場合において、市長が特に理由があると認めたときは、この限りでない」と定める。それは、

- ① 港湾施設を使用するについて、必要な免許、許可その他の資格を有しないとき
- ② その使用内容が当該港湾施設の能力をこえ、又は著しく適正を欠くおそれがあるとき
- ③ その使用内容が港湾環境を悪化させるおそれがあるとき
- ④ その使用内容が公の秩序をみだすおそれがあるとき
- ⑤ 7条1項の規定により許可又は承認を取り消され、その取消しのあった日から起算して2年を経過しない

とき

⑥ 44条又は45条の規定により過料に処せられ、その処分があった日から起算して2年を経過しないときである。防波堤への立入りを不許可にする規定は見つからない。

(2) 次に、許可等の条件(条例6条)は、「市長は、この条例又はこれに基づく規則の規定による許可又は承認には、港湾施設を保全し、適正かつ効率的に使用し、使用に係る危険を防止し、秩序を維持し、又は環境を保全するために必要な条件を付し、及びこれを変更することができる」と定める。

したがって、すべて当然に立入禁止にするのではなく、条例5条、6条に基づき、港湾施設を保全し、適正かつ効率的に使用し、使用に係る危険を防止し、秩序を維持し、又は環境を保全するために必要な条件を付し、及びこれを変更することができるかどうかを判断すべきである。つまり、防波堤の使用禁止は、この条件を付しても、なお使用を許すべきではないという事情が必要であるが、神戸市からはこの条例に沿った説明はない。

神戸市は、渡船事業者への通知文書(令和4年4月11日付け神港神63号)において、条例5条3号及び4号を引用し、「神戸市としても、港湾環境を悪化させ公の秩序を乱していると判断した場合は、小型船舶の水域占用許可の取り消しを検討する」と述べている。しかし、防波堤への渡し、釣りが、港湾環境を悪化させ公の秩序を乱しているというのは無理である。したがって、防波堤への渡船や釣りを不許可とする規定はない。

この状態で渡船業者を一片の通知で、軽犯罪法違反で処罰すると脅し、休・廃業に追い込むことは、法治国家では到底許されないのではないか。しかも、不許可とされれば、それに対して審査請求、取消・義務付け訴訟を提起して争うことはできるが、単に通知で禁止されてはその道もない(ただし、当事者訴訟の道はあるが、渡船業者は気がつかないだろう)。

その上、F弁護士は、条例「第5条に記載される事由以外で、神戸市の裁量で不許可処分とすることについて妨げているわけではない。安全上の対策や他の占有者がいる等、不許可処分の理由が明確であれば、条例第5条に記載される事由以外で不許可処分を課しても問題ない」

と述べている。

しかし、条例5条で不許可事由を明示している以上、それ以外の事由で不許可にできるなら、条例5条は最初から不要ではないか。およそ法治行政に反する解釈であり、吃驚する。

神戸市は、このような誤指導を受けているから、ほかにも多数の違法行為を犯しているのではないか。私(阿部)はもともと多数の住民訴訟で、神戸市の違法行為を明らかにした⁽²⁾が、最近のその例として、廃校敷地で密集市街地再開発事業を行う際に隣人の駐車場用地を権力で取り上げようとした神戸市の例⁽³⁾を挙げよう。私の意見により都市計画審議会でストップされたものである。

8 防波堤は当然に立入禁止区域ではないこと

(1) 神戸市は、防波堤は当然に立入禁止区域だと説明するが、もともと、長年(半世紀以上)立入りを許容していたのであるし、上記の法制度にも反するので、当然の立入禁止区域ではないと解釈される。防波堤での釣りは危険であるなど(2で述べた)ということは、禁止する実質的な理由であって、条例の根拠ではない。

したがって、本件立入禁止措置は法的根拠を有しないので違法であり、かつ無効である。

そうすると、何人も、神戸市の立入禁止措置にもかかわらず立ち入ることができる権利を有する。これを禁止するには条例の改正が必要である。

神戸市は、神戸市港湾施設条例(28条の2)、神戸市都市公園条例(6条)、兵庫県・大阪市・京都府の各港湾施設条例のように、立入禁止区域への立入りを禁止する具体的な規定を置くべきなのである(前記Ⅱ2「関係条文」参照)。

(2) 神戸市職員とF弁護士とのやりとりでは、「条例44条では、この条例に違反した者は5万円以下の過料に処されると規定されており、許可なく防波堤に立ち入った場合も条例3条違反として過料の対象であると認識しており、行為制限として新たな条項で規定する必要はないと考えるが問題ないか」という市職員の質問に対して、F弁護士は、「明確に示そうと思えば記載している方が丁寧ではあるが、特段必要はない。今後、一部の防波堤を開放する場合などは明確に示す必要が生じる」という。『立入禁止』とする場合は、条例に『市長が指定する立入禁止

区域に立ち入ってはならない』と記載し『立入禁止区域』を告示する等の条例改正は必要か』について、「明確に示そうと思えば記載している方が丁寧であるが、特段必要ではない」という。

ここでは、許可なく防波堤に立ち入った場合も条例3条違反として過料の対象であるというが、しかし、前記のとおり、岸壁などでの釣り禁止と異なり、防波堤への立入禁止は条例上明確に規定されていないのである。

F弁護士という「明確に示そうと思えば記載している方が丁寧であるが、特段必要ではない」とは、「条例に立入禁止を規定してもよいし、規定しなくてもよい、どちらでもよい」、「立入禁止の区域を告示してもよいし、告示しなくてもよい、どちらでもよい」と同義である。しかし、防波堤への立入禁止を規定し、立入禁止区域を告示することは、「丁寧さ」や「二者択一」の問題ではない。法律による行政の原理、地方自治法14条2項の本質に係る極めて重要な問題である。

9 所有権に基づく管理？

(1) F弁護士は、「防波堤の所有権に基づいて、立入禁止を命じることも可能」という。これは公物理論の基本問題であるが、公用物と公共用物に分けて考える（国有財産法3条1項、地方自治法238条3項）。

庁舎は公用物である。港湾は道路、河川、公園と同じく公共用物である。公用物の管理については特別の管理法は制定されていない。庁舎の管理については庁舎管理規則で済み、法律の根拠を要しない。公用物のうち、国有財産法又は地方自治法の行政財産に当たるものについては、目的外使用の制度がある（国有財産法18条6項、地方自治法238条の4第7項）。目的外使用は、概念上は公共用物にも及ぶが、道路法、河川法のような公物管理法があるときは、当該法律の許可制度に吸収される⁽⁴⁾。例えば、ガス管や電柱などの道路占用許可も、道路法(33条、34条)に基づく基準によって行うこととされている。道路の所有権に基づくことが許されるのであれば恣意的に拒否しても違法ではないが、そのようなことは許さないのが道路法である。

(2) 公物の利用を妨害している者に対して、妨害の排除を図ること自体は公物の管理作用の内容に入るが、その際、道路法、河川法等の個別公物管理法に規定があれば、

それに従った措置をとることになる。具体的には、原状回復命令（道路法71条、河川法75条）がある。ただ、これらの制定法では対応できないような特殊な場合には、公物管理主体が有する民法上の権限により妨害排除できることになりそうである（最判平成18年2月21日民集60巻2号508頁）。ただ、この判例は、道路敷の所有名義を取得した者から道路の供用を妨害されたが、道路管理者が、道路法による監督処分を行使できないので、占有権による妨害排除を請求することを認めた例であり、公共用物の管理について、管理法をさておいて、占有権により自由に管理することを認めたものではない。

(3) こうして、公共用物の管理は、所有権を根拠とするものの、例外的な場合を別にすれば、法律・条例によって行うこととなっている。F弁護士の意見のように、所有権を根拠とするならば、港湾施設条例も不要になるのではないか。

さらに、「防波堤への立入禁止措置は、法律・条例に基づかずとも港湾管理者として安全管理上必然の判断であると考えて問題ないか」という市職員の質問に対して、F弁護士は、「そもそも市民は立ち入る権利を有していないので、法律・条例に基づかずとも、管理者として判断して問題ない」と答えており、「防波堤への立入禁止措置は、不作為義務を私人に課す権力作用ではなく、そのため条例に記載する必要はないとの認識に問題はないか」という質問に対して、F弁護士は、「問題ない。所有権を根拠に立入禁止を主張することもできる」というが、これも公共用物の管理は行政法規に基づくという法律による行政の原理に反している。

10 条例改正で防波堤への立入りを禁止したら

条例を改正して、防波堤への立入りを禁止することは可能であるが、すべての防波堤において一律に禁止することは、渡船業者の営業権、釣り人の釣りという幸福追求権を侵害することから、適切な調和点を探求することが必要になる。条例が改正されれば、そのような調和点であるかどうか、改めてその合法性・合憲性が論点になる。

11 おわりに

以上、神戸港防波堤への立入禁止措置の違法性（条例違反）について縷々述べてきたが、神戸市長名による「神戸港防波堤への立入り及び瀬渡し禁止について（通知）」

(神港神1299号)について、神戸市長におかれては、これまでの釣り人の主張、神戸市の回答、F弁護士の見解を踏まえ、「神戸市クレド」に掲げられている「理念」と「行動指針」の下で、願わくは、釣り人、渡船事業者、釣具店等の利害関係者の心情・窮状にも思いをはせていただき、とりわけ、

- 神戸市港湾施設条例の制定目的及び条例全体の建付け
 - 法律による行政の原理(法律の留保—侵害留保説)
 - 地方自治法14条
 - 軽犯罪法1条
 - 公物(公用物と公共用物)管理の理論
 - 国有財産法の規定に基づく行政財産の管理
 - 兵庫県・大阪市・京都府の各港湾施設(管理)条例における行為の禁止及びその罰則に関する規定
- 等を踏まえ、神戸港防波堤への立入禁止措置の違法性(条例違反)についての私の主張に対する、港湾管理者としての神戸市長のご見解を賜れば幸いである。

なお、「神戸市クレド」(神戸市職員の志)に掲げられている「理念」と「行動指針」、特に「市民の目線」を再認識してください。

Ⅳ 神戸市からの回答

1 前記の2024年8月15日付け阿部の質問状に対して、神戸市は原則として10開庁日以内に回答すべきところ、8月28日付けで「回答内容の検証に時間を要するため、回答が遅れる」旨連絡があったため、同日付けで「おおよその回答日を教示乞う」旨照会したところ、8月30日付けで「9月中に回答できるよう内容の検証に努めているが、回答は9月以降になることもあるため、回答日を示すことができない」旨回答があった。さらに10月3日付けの当方からのおおよその回答日の照会に対して、10月4日付けで「10月中に回答できるよう取り組んでいる」旨回答した。

当該質問状に対する回答に2か月近い日数を要している神戸市の対応に、10月6日付けで「10月10日までに回答されたい」旨のさらなる照会を行ったが、後記2の回答があったのは、質問状を提出した後2か月半を経過した10月31日のことであった。しかも、市長名の回答ではなく、港湾局経営課・神戸港管理事務所名の回答であった。

2 令和6年10月31日 神戸市港湾局 経営課 神戸港管理事務所

～ご回答～

この度は、ご回答が遅くなり誠に申し訳ございませんでした。2024年8月15日及び同月19日の「わたしから神戸市への提案」につき、いただいたご意見も踏まえ、当局としての方針を改めて整理いたしましたので、下記のとおり回答いたします。

(1) 使用許可について

神戸市港湾施設条例(以下、「条例」といいます。)第2条に定める港湾施設を使用する場合は、条例第3条により許可を受ける必要があります、防波堤においてもこの許可を受ける必要があります。

条例第3条による許可について、条例第5条には防波堤での釣りを不許可とすべき不許可事由がないのご指摘や、不許可とするには条例第6条の条件を付してもなお使用を許すべきではないという事情が必要であるのご意見をいただいております〔前記Ⅲ7〕が、条例第3条の許可には、当該施設の用途又は目的に沿った使用と当該用途又は目的外の使用(以下、「目的外使用」といいます。)があり、少なくとも目的外使用については、条例第5条の不許可事由に加え、当該施設の目的と使用の目的との関連性、使用の必要性の程度、使用を許可した場合の弊害等を考慮して、港湾管理者の合理的裁量により使用を不許可とすることができるものと考えております。

防波堤は、神戸港内の波浪の軽減や津波・高潮の被害を防止する用途で市街地を守ることを目的に設置している施設であり、釣りを目的とした使用は目的外使用にあたり、釣りを目的とした防波堤の使用には海中転落の危険がある他、地震や津波、高潮発生時には避難する場所が無く、事故が発生した場合には死亡事故につながる懸念があるため、安全管理上の観点から、使用を許可することは困難です。

また、防波堤における釣りは国有財産法第18条第6項による目的外使用にあたるのではないかとのご意見もいただいておりますが、同規定または地方自治法第238条の4第7項による許可の対象であるとしても、上記と同じ理由により許可することは困難です。

(2) 立入禁止について

防波堤の大半は海上に独立して設置されており、陸続きの防波堤についてもフェンス等により進入できないようにしています。このような構造上、防波堤への立入りは、本来の用途又は目的に沿った使用である施設整備等の場合を除けば、釣りを含む条例第3条による許可をすることができない使用を目的として行う場合以外に想定されません。

そのため、当市は「立入禁止」との表示や通知をしているものであり、港湾施設管理者として、事故発生の防止を目的としてこのような措置をとることは不適切ではないと考えております。

一方で、これまでのご意見も踏まえ、より適切な港湾施設の管理のため、行為の規制等を条例上に規定する検討をまいります。

V 神戸市の回答への意見

前記Ⅳの神戸市の回答について、以下の反論を提起する。項目ごとに速やかに説明・回答されたい（2024年11月1日付け）と述べたところ、11月11日に、項目ごとに回答があったので、質問、回答の順に並べる。これへの反論は、繰り返しになるので、控える。神戸市の回答が妥当なのか、皆さんはどう考えますか。

1 回答の姿勢

(1) 前記Ⅳのおよそ回答になっていないわずか1頁半にも満たない回答のために、2か月半もの日時を要した理由をまず説明されたい。

(回答) ご質問内容を踏まえ、複数回の法律相談と内部での打合せを行ったため、回答する上での整理にお時間をいただいております。回答が遅くなりましたことについてお詫び申し上げます。

(2) また、回答するに当たっては、市長の決裁を得たのか。市長決裁を得たのであれば、市長からいかなる意見が提示されたか。

(回答) 決裁については、「わたしから神戸市への提案」事業に関する実施要綱第12条に基づき、港湾局長までの決裁となっております。

(3) さらに、回答するに当たっては、F弁護士と協議されたか。

(回答) 令和6年10月31日の回答に当たっては、複数の方

から助言いただくことが適切であると考え、F弁護士ではなく、別の弁護士の方と協議を行いました。

(4) 項目ごとに回答を求めたのに、無視された。それぞれの項目ごとに回答されたい。なお、後述の質問に答える分はそれでよい。

2 これまでの神戸市の主張はどこに行ったか

F弁護士がこれまでに示した見解はどこに消えたのか。

(1) 条例5条の許可基準を無視するのか。

(回答) 令和6年10月31日の回答のとおり、本市としては、少なくとも当該施設の用途又は目的外の使用について、条例第5条の不許可事由に加えて、当該施設の目的と使用の目的との関連性、使用の必要性の程度、使用を許可した場合の弊害等を考慮して、港湾管理者の合理的裁量により使用を不許可とすることができるものと考えており、条例第5条の基準を無視しているわけではありません。

(2) 所有権に基づく立入禁止の論法が成り立たないことを認めたのか。

(回答) 本市としては、公共用物とはいえ、安全管理上必要な場合には、港湾施設管理者として立入りを禁止することができると考えております。ご指摘の論法が成り立たないことを認めるわけではありませんが、条例や規則によって立入禁止の区域等を明示した方が、市民にとっても分かりやすく、港湾施設の管理として、より適切と考えるため条例改正を検討いたします。

(3) 防波堤に立ち入った者は、条例違反で処罰される、又は軽犯罪法違反で処罰される、のいずれであるかを、理由を付して明示されたい。

(回答) 防波堤を許可なく使用した場合は、条例第3条の違反となるため、過料が科せられる可能性があります。他方、防波堤を使用するのではなく、ただ立ち入った場合は条例に違反するものではありませんが、警察より、立入りを禁止している防波堤に立ち入った場合は軽犯罪法違反となる可能性があるとの見解を示されています。

3 条例改正を検討するとは、現行条例では立入禁止できないことを認めたことにならないか

回答の「(2) 立入禁止について」末尾にある「これまでのご意見も踏まえ、より適切な港湾施設の管理のため、行為の規制等を条例上に規定する検討をまいりま

す」との記述は、「神戸市港湾施設条例第19条に防波堤への立入りを禁止する旨の規定を書き込む」との趣旨であって、当方が指摘したとおり、防波堤への立入禁止措置が条例の根拠に基づかない違法な措置であったことを認めたものと理解するが、その理解でよい。

(回答) 港湾管理者として、事故等の発生防止を目的として防波堤への立入りを禁止することは、適法な措置であると考えております。他方で、条例や規則によって立入禁止の区域等を明示した方が、市民にとっても分かりやすく、港湾施設の管理として、より適切であるとの考えから、条例改正を検討することとしたものです。

4 立入禁止の根拠は行政財産の使用許可なら、それ以外の説明は「誤」説明か

結局、神戸市は、防波堤への立入禁止の根拠を、「少なくとも目的外使用については、条例第5条の不許可事由に加え、当該施設の目的と使用の目的との関連性、使用の必要性の程度、使用を許可した場合の弊害等を考慮して、港湾管理者の合理的裁量により使用を不許可とすることができる」と、目的外使用許可の制度に求めている。それならば、当方が指摘した(教えた)ことになるが、それ以外に神戸市がこれまでさんざん主張してきたことは誤りであると認めるのか。誤りであったなら、市民に対して誤った説明であったことの謝罪はされるか。

(回答) これまでの回答において、防波堤への立入りは、使用を目的とする場合以外を想定されないことから、「使用」と「立入り」を同義であるかのように区別せずご説明していたことにつきましては、厳密には区別すべきことです。その点についてはお詫び申し上げます。また、ホームページ等の表現につきましても改めます。他方で、防波堤の「使用」について条例第3条の許可が必要であること、また、港湾管理者として、事故発生の防止を目的として「立入り」を禁止することは、これまでも述べたとおり、適切であると考えております。

5 目的外使用許可の裁量は考慮すべきことを考慮しないと濫用になること

目的外使用の許可の裁量としても、判例は、簡単に裁量の範囲内とはしていない。事例を紹介する。

岩石の採取計画の認可を受け、採石場から岩石を運搬する栈橋を設置するため、その近くの一般公共海岸区域

の占有許可を申請したところ、不許可になった。この許可制度は、海岸法37条の4では許可基準の定めがないが、これは国有財産であるので、国有財産法18条3項の定める「その用途又は目的を妨げない限度において、その使用又は収益を許可することができる」(現在は、18条6項)との基準を用いて判断された。

最高裁(最判平成19年12月7日民集61巻9号3290頁)は、この「できる」という文言に従い、本件海岸の用途又は目的を妨げない場合でも、不許可にする効果裁量があるとしつつ、その裁量権の行使においては考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでないことを考慮すれば違法であるとの一般論のもとに、比較的容易に撤去できる、本件海岸の用途などを妨げない、地元の反対を重視しすぎている、原告の事業はこの許可がないと採算がとれないなどの点を考慮事項として、違法とした。

本件では、防波堤への立入りは、神戸市のいうように危険が伴うとしても、最近において大きな事故があったわけではなく(神戸市はこの主張をしていない)、半世紀(50年)以上もの長きにわたって防波堤での釣りが許容されていたにもかかわらず、突然に防波堤への立入りを禁止することは、渡船事業者の営業上の利益を著しく侵害するのであるから、補償なしにこれを行うことは、考慮すべき事項を考慮せず、違法な権限行使であると思料する。

(回答) 港湾管理者として、事故発生の危険を考慮して、安全管理上の観点から防波堤の使用を許可しないことは、裁量の範囲を超えるものではないと考えています。

6 阪神・淡路大震災のときになぜ対応しなかったのか

神戸市は防波堤への立入禁止の理由に、地震や津波、高潮発生時の避難が困難であることを挙げているが、そうであるならば、30年前の阪神・淡路大震災のときになぜ対応しなかったのか。そのとき対応せず、今頃対応の必要があるのか。

(回答) 現時点では事故発生の防止措置が必要と判断しており、対応を要すると考えております。

7 半世紀以上防波堤での釣りを許容して、昭和48年から禁止だったなどとなぜいえるのか

半世紀以上もの間、防波堤での釣りが許容されてきたことは、行政財産の目的外使用許可をする理由が存在することを認めてきたことになる。前記冒頭のⅢ2(1)で

「防波堤への立入禁止措置の実施時期は本条例が施行された昭和48年5月1日からである」とする神戸市の主張は、半世紀以上もの長年にわたって立入禁止措置が講じられていなかったという事実と相反する。なぜ法解釈が遡及的に変わるのか。事情が変わったわけではあるまい。納得のいく説明をされたい。

(回答) 防波堤の使用について条例第3条の許可を要することは、防波堤が港湾施設として条例第2条に追加された昭和48年の条例改正時より変わりありません。釣りを目的とした防波堤の使用を防止する措置について、積極的に行えていなかった事実は存在しますが、この事実をもって条例第3条の許可をしていたことにはならず、また、条例第3条の許可をしなければならない理由にもなりません。現在は、事故発生の防止のために積極的な措置が必要であると判断したことから、立入禁止の表示や通知を行っています。

8 突然の禁止は財産権に対する特別の犠牲を強要し、補償を要するのではないか

これまで防波堤での釣りが許容されてきたことを突然禁止して、渡船事業者を営業不能に陥れたことは、財産権に対する「特別の犠牲」を強要したこととなり補償が必要になるが、神戸市は、渡船事業者に対してその損失を補償する用意があるか。

ここで、憲法29条3項に基づく損失補償請求権を説明する。

仮に、本件防波堤への立入禁止措置が適法であるとしても、従前適法として容認されていた行為が突然禁止されることは、憲法29条3項に基づく「特別の犠牲」として損失補償の対象となる。

ここで、憲法解釈上補償が必要であるにもかかわらず、実定法に補償規定がない場合、憲法に遡って補償を請求できる(直接請求権発生説)のか、補償規定を置かないで規制する法律が違憲無効になる(規制がないのと同じ状態になる)のかが問題になる。

例えば、自己所有地(賃借地を含む)での砂利の採取をも許可制とする制度(河川附近地制限令)のもとで、不許可の場合の補償規定がなかったが、ある業者が不許可にもかかわらず砂利を採取して起訴された事例で、もし補償を要する事案とすれば、違憲無効説なら無罪であるが、

直接請求権発生説ではこの事件は有罪で別途補償を請求すべきものとなる。判例(最大判昭和43年11月27日刑集22巻12号1402頁)は、後者の説をとっている。

この河川附近地制限令の事件では、賃借地で適法に行ってきた砂利採取が事後に禁止されたので、財産権に対して特別の犠牲を強要したのか、それとも、これまでも子どもが落ちるなどの事故があったので、事故防止のために砂利採取を禁止するのは財産権の内在的な制約かが争点である。前記の最高裁判例は、これまでの利用を制限する点で、受忍すべき限度を超えた損失が生じて、「特別の犠牲」を課したと見る余地があるとした。既存の利用を規制する場合、これまでの法に対する信頼を覆すのであるから、よほど強い理由が必要であるから、この観点は正当である。

韓国では、犬食禁止法を制定したが、これまでは適法に犬肉食用営業を行っていた業者には財政的支援をする⁽⁵⁾。

本州四国間のフェリーは、本四架橋が開通したとき、禁止されたわけではないが實際上顧客を失ったので交付金が支給された(本四架橋フェリー補償)。これらは補償という言葉を用いていないが、実質は補償である。

以上、二つの事例を挙げたが、本件では、神戸市が防波堤への立入りは法的に禁止されていると主張するのであるから、補償の要請はより強い。そもそも本件は、もともと防波堤への立入りが禁止されていたのでも、また渡船事業者がもぐりで営業していたのでもなく、神戸市港湾施設条例のもとで半世紀以上もの長きにわたって防波堤への立入りが実質的に許容されていたのであるから、道路、公園の自由使用のようなものとして許容されていたのであり、神戸市は、前記のように、これまで釣りが行われていた神戸港防波堤への立入りを突然禁止したことによって、渡船事業者に甚大な営業上の損害を与えたものである。

仮に禁止する理由があるとしても、重大事故が続発したのではないにもかかわらず、経過措置を設けずに損害を与えるのは、憲法29条3項により補償を要する「特別の犠牲」を渡船事業者に強要したと見るべきである。

この反論を踏まえ、神戸市は、渡船事業者に対して憲法29条3項に基づく損失補償を行う用意があるか否か、なければその理由を説明されたい。

(回答) 防波堤は、波浪や津波・高潮の被害から陸域を守るために設置された港湾施設であり、釣りを目的とした使用を前提とする港湾施設ではありません。かかる防波堤への立入りを一般的に禁止した結果として、渡船業者が瀬渡しによって事実上得ていた利益を得られなくなったとしても、それは特別の犠牲を強いるものではなく、補償を要するものとは考えておりません。

Ⅵ 内部文書から

Y氏は、本件について、①関係部局での検討状況を記録したすべての文書、②弁護士との相談を記録したすべての文書、③決裁文書の開示を求めた。

回答案は、23回も推敲されて、24回目に上記Ⅲの回答に至った。この間、弁護士相談を3回行っている。これについて逐一検討するのは煩瑣であるので、若干をメモする。

H弁護士は、立入禁止の根拠を公物管理権に求める。危険な箇所への立入禁止は、施設管理として当然であるため、根拠条文は必ずしも必要がないという。

過去の市の回答で、防波堤の設置目的以外で使用（立入り）できる権利はないとしている以上、同じように書くしかない。

公物管理権に基づき立入りを禁止している防波堤に立ち入った場合、軽犯罪法違反に問われる可能性はある。一方で、港湾施設への立入りだけで、条例3条に違反しているとするのは難しい。

何人も港湾施設を好きなように使える権利を有しているのかという質問（これは愚問）に対し、権利を制限しているという認識はないという回答をするしかないという。

これまでの防波堤への立入りについては、公共用財産の自由使用を黙認していただけであるという。

立入りは刑事罰の対象となるかについて、「なり得る」という表現であれば問題がないという。

次にT弁護士は、条例3条の使用許可は、港湾施設の本来の用途又は目的に沿った使用を指す。釣りはこれに当たらないため、条例3条の使用許可ではなく、目的外使用許可として考える。管理者権限で立入りを認めていない防波堤では、軽犯罪法1条の適用はなく、釣りは使用許可の対象外となるので、条例44条違反による過料も科すことはできないという。

それなら、処罰で脅した本件の立入禁止措置は違法ではないのか。

ところが、次の打合せでは、条例で港湾施設の目的外使用を検討することが可能であり、その場合、条例5条に規定される不許可基準以外にも港湾管理者としての裁量がより強く認められると思われるという。

何とも曖昧である。こんなことで、市の法律顧問たり得るのだろうか。

Ⅶ 神戸市のホームページの改定

神戸市のホームページはもともとⅢ1記載のとおりであるが、2024年（令和6年）11月18日付けの神戸市からの回答において、一部誤りを認めたことはⅤ4で述べた。現在のホームページへの記載は次のとおり（<https://www.city.kobe.lg.jp/a42810/kouwanshisetu/tachiirikinnshi.html>）。

「防波堤は海中転落の危険性があるため、港湾管理者として、事故等を未然に防止することを目的に立入りを禁止しています。」

「港湾施設を許可なく使用した場合は、港湾施設条例により、5万円以下の過料に課す場合がある他、立入りを禁止している施設に立入った場合は、軽犯罪法により、拘留または科料に処される場合があります。」

相変わらず、立入りは軽犯罪法で処罰するとしている。❀

※本稿作成に当たっては、神戸市の釣り人・山原恒夫氏より神戸市とのやり取り、資料について多大なお世話になった。感謝申し上げます。

- (1) 木村琢磨『港湾の法理論と実際』（成山堂書店、2008年）152頁。
- (2) 阿部泰隆『住民訴訟の理論と実務』（信山社、2015年）。
- (3) 阿部泰隆「都市計画決定を阻止した意見書」本誌2022年4月号48頁以下。
- (4) 塩野宏『行政法Ⅲ（第5版）』（有斐閣、2021年）387、433頁、さらに、宇賀克也『行政法概説Ⅲ（第6版）』（有斐閣、2024年）644、667頁。
- (5) 藤原夏人「犬食禁止法の制定」ジュリスト1596号（2024年）88頁。

入門講座

住民訴訟 13

住民監査請求の諸問題(1): 監査請求の特定性

曾和俊文

関西学院大学名誉教授

1 はじめに

住民監査請求の対象は、地方自治法（以下「自治法」という）242条1項によれば、(a)「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」及び(b)「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」とされている。(a)は「財務会計上の行為」又は「当該行為」、(b)は「財務会計上の不作為」又は「当該怠る事実」といわれることがある。(a)及び(b)がどのような行為を指すのかについては、本連載第2回に概略を説明したところである。

住民監査請求の請求要件をめぐる問題はいくつかあるが、今回は、「住民監査請求の特定性」に関する問題について検討する。住民は、違法又は不当な財務会計行為（あるいは不作為）があると考えた場合に、「これらを証する書面を添え」て住民監査請求をなすことになる。このときに、違法又は不当な財務会計行為（あるいは不作為）をどの程度特定しなければならないのか、それが「住民監査請求の特定性」に関する問題である。

監査委員は住民監査請求のほかにも定期監査や事務監査請求への対応などの仕事があり、人員・予算・時間に

限定がある以上は、あらゆる住民監査請求に対応することはそもそも期待されていない。住民が漠然と怪しいと訴えるだけで常に住民監査請求を発動すべしとすることは、「探索的な住民監査請求」を認めることになって妥当とはいえないであろう。

他方で、住民に常に個別・具体的な指摘を要求することも現実的ではない。住民監査請求の対象となる財務会計行為は住民には知らされずに行われることが通常であり、住民は何らかのきっかけで、当該財務会計行為の違法・不当性について疑いを持って住民監査請求に及ぶのである。当該疑いに十分な根拠のある場合には、監査対象が広範囲に及ぶ場合であっても、監査委員はむしろ積極的に監査に及ぶべきであるともいえる。

このように、特定性をめぐる問題は、監査委員の職責をどのように考えるかという問題にもつながる、住民監査請求制度の基本問題である。

2 大阪府水道部架空接待費訴訟

この問題についてのリーディングケースは、大阪府水道部架空接待費訴訟であるので、まずはそれを検討しておく。

【事例13-1】 大阪府水道部架空接待費訴訟

本件は、大阪市の住民である原告らが、大阪府水道部のいわゆる架空接待にかかる公金支出の違法を理由に、大阪府知事、大阪府水道企業管理者、大阪府水道部長、水道部総務課長を被告として提起した住民訴訟旧4号請求訴訟である。第一審から上告審に至るまでの裁判の中心論点は、住民訴訟の前提となる住民監査請求における請求対象の特定の程度にあった。

昭和59年2月3日付けの毎日新聞は、「架空接待5000万円超す」等の見出しで、大阪府水道部において不正に支出された公金は昭和55年から昭和57年までの2年間で5,000万円を超すことを報道した。そこで、原告らは、昭和59年3月2日、同記事を違法支出を「証する書面」として添付した上で、住民監査請求を行った。

その監査請求書には、「昭和55年度から同57年度ま

での間に水道企業管理者、水道部長、同総務課長の職にあった者は、右各年度において、名義を仮装し、会議接待を行ったとして、会議接待費又は工事諸費の名目の下に、3年間で5000万円以上の金額を不当に支出し、又は部下の不当支出を決裁した。大阪府知事Kは、財産管理について通常必要な注意を怠って、右の行為が反復して繰返されているにもかかわらず、これを放置し、大阪府及び大阪府民に対する損害を防止するための処置をとらなかった」と記載されていた。

大阪府監査委員は、右監査請求が事実摘示の具体性を欠いており、また、監査請求期間を経過した後になされたものであるなどの理由で、監査請求を不適法とした。

第一審（大阪地判昭和62年9月24日判タ660号99頁）及び控訴審（大阪高判平成元年2月23日民集44巻4号778頁）も、長期間にわたる多数の行為を包括的・網羅的に摘示する本件監査請求は監査請求の特定性を欠くとして不適法であるとし、本件訴訟について、適法な監査請求を経ていないものとして不適法とした。

最高裁（最判平成2年6月5日民集44巻4号719頁）は、以下のように判示して、本件監査請求は請求の特定を欠くものとして不適法であるとした（以下「平成2年判決」という）。

（監査請求において特定性が求められる理由について）「地方自治法（以下『法』という。）242条1項は、……住民に対し、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員による一定の具体的な財務会計上の行為又は怠る事実（以下、財務会計上の行為又は怠る事実を『当該行為等』という。）に限って、その監査と非違の防止、是正の措置とを監査委員に請求する権能を認めたものであって、それ以上に、一定の期間にわたる当該行為等を包括して、これを具体的に特定することなく、監査委員に監査を求めるなどの権能までを認めたものではないと解するのが相当である。けだし、①法が、直接請求の一つとして事務の監査請求の制度を設け、選挙権を有する者は、その総数の50分の1以上の者の連署をもって、監査委員に対

し、当該普通地方公共団体の事務等の執行に関し監査の請求をすることができる旨規定している（75条）ことと対比してみても、また、②住民監査請求が、具体的な違法行為等についてその防止、是正を請求する制度である住民訴訟の前置手続として位置付けられ、不当な当該行為等をも対象とすることができるものとされているほかは、規定上その対象となる当該行為等について住民訴訟との間に区別が設けられていないことからみても、住民監査請求は住民一人からでも行うことができる」とされている反面、その対象は一定の具体的な当該行為等に限定されていると解するのが、法の趣旨に沿うものといわなければならない。さらに、③法242条1項が、監査請求は、違法又は不当な当該行為等があることを証する書面を添えてすべきものと規定し、④同条2項が、監査請求は、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、正当な理由があるときを除き、これを行うことができないと規定しているのは、住民監査請求の対象となる当該行為等が具体的に特定されることを前提としているものとして理解されるのである」（①～④の数字は引用者が付加）。

（特定性の程度について）「住民監査請求においては、対象とする当該行為等を監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるというのではなく、当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要し、また、当該行為等が複数である場合には、当該行為等の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法又は不当性を判断するのを相当とする場合を除き、各行為等を他の行為等と区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要するものというべきであり、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合しても、監査請求の対象が右の程度に具体的に摘示されていないと認められるときは、当該監査請求は、請求の特定を欠くものとして不適法であり、監査委員は右請求について監査をする義務を負わないものといわなければならない」。

(本件について)「本件監査請求の対象とされている行為は、……支出時期が3予算年度にわたり、……支出回数は数百回を超える程度の多数回にのぼるものとみられるにもかかわらず、支出の名目が会議接待費あるいは工事諸費と特定されているだけで、個々の支出についての日時、支出金額、支出先、支出目的等が明らかにされていないのみならず、支出総額も5000万円以上という不特定なものであって、前記昭和59年2月3日付の毎日新聞の記事を併せてみても、本件監査請求において、各公金の支出が他の支出と区別して特定認識できる程度に個別的、具体的に摘示されているものと認めることはできない。したがって、本件監査請求は、請求の特定を欠くものとして不適法というべきである」。

住民監査請求において「各公金の支出が他の支出と区別して特定認識できる程度に個別的、具体的に摘示されている」ことを要求する最高裁判決の基準は、「個別具体的記載説」と呼ばれる⁽¹⁾。監査請求対象として個別的・具体的記載を要求するこの基準は、その後の適用においてかなり緩やかに理解されていく(後述)が、一般的基準としては現在もなお維持されている。

もっとも、この最高裁判決には園部裁判官による詳細な反対意見が付されている。以下では、私見を交えつつ、園部裁判官の反対意見を紹介してみたい。

(1) 一般人の常識から乖離した結論

まず指摘したいことは、最高裁の判示は、一般論として見る限りもっともなように見えるが、本件の事実関係を前提にして本判決の結論を見ると妥当とはいえないということである。なぜなら、本件で問題となった架空接待は、それが事実とすれば当然に是正されるべき違法な行為であるが、通常は、関係者の間で秘密裏に行われるため、容易に外部からその存在をうかがうことのできないものである。にもかかわらず、本判決は、監査請求においては「当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示する」必要があるとの一般論から、本件支出についても「個々の支出についての日時、支出金額、支出先、支出目的等」を明らかにすることを要求している。本件の事案の性格を考えれば、到

底無理な注文というほかないであろう。

さらに、本件では、新聞で大々的に架空接待の事実ありと報道されたのであるから、監査委員としては、監査請求を待つまでもなく、進んで事実の有無を確かめるべきであったといえよう(監査委員は「必要があると認めるときは、いつでも」財務に関する事務の執行の監査を行うことができる。自治法199条5項)。監査対象が包括的であるといっても、一定の部門の特定の費目のたかだか3年間の支出内容であるから、やる気になればさほどの困難なしに監査が実施できたであろう。そして監査の結果、問題が発見されなければ、問題なしとして公表すればよかったのである。

ところが、実際には、監査委員は、新聞記事を添付した監査請求がなされたにもかかわらず、何ら調査もせずに、請求対象の包括性を理由に監査請求を却下したというのであるから、一般市民には理解し難い対応である。本判決は、このような監査委員の対応を法的に是認するもので、住民の感覚からは、かなりかけ離れたものといえよう。

(2) 園部裁判官の反対意見

法廷意見に対して、園部裁判官は、住民監査請求制度の趣旨は監査委員の監査の端緒を与えるものであるので厳密な特定性を要求することは制度趣旨に反すると主張している。

すなわち「住民監査請求は、地方公共団体の執行機関又は職員について、財務会計上の不正な行為等があることを住民が新聞記事その他何らかの情報により察知し、それが法的な観点から見て違法又は不当の疑いがあると考える場合に、そのような事実があるかどうかについて、監査委員に監査を求める制度である。すなわち、住民監査請求は、住民が監査委員の職権の発動を促すことを認めたものにすぎず、行政機関、職員又は私人等の特定の相手方に対して、具体的に何らかの請求をする当事者適格を住民に認めたものではない。住民監査請求を受けた監査委員は、請求に理由がないと認めるときは、理由を付して請求人に通知し、かつ、これを発表し、請求に理由があると認めるときは、関係の機関又は職員に対する所定の勧告をし、その内容を請求人に通知し、かつ、これを公表しなければならないとされているにすぎないのである(法242条3項)」。

住民の請求内容に根拠があれば監査を始めるべきとするこの園部裁判官の見解は、「端緒説」と呼ばれる。学説の多くは「端緒説」支持している⁽²⁾。「端緒説」的に住民監査請求の特定性を捉えることは、(1)で述べた住民の感覚とも合致しているように思われる。

3 その後の最高裁判決の展開

(1) 佐賀県複写機使用料不正支出訴訟

最高裁は、その後、個別具体的記載説の枠組み自体は変更していないが、事案の性質に応じて、特定性の理解に相当柔軟な姿勢を示しており、実質的に見て端緒説になり近づいた運用を行っている。例えば、次の例がある。

【事例13－2】 佐賀県複写機使用料不正支出訴訟

本件は、佐賀県の複写機使用料支出の一部に水増しされた違法な支出があるとして、佐賀県の住民が原告となり、当時県知事の職にあったIを被告として違法支出分の損害賠償を求める住民訴訟旧4号請求訴訟である（3号請求訴訟も同時に提起されているが、説明を省略する）。

佐賀県では、複写機リース会社2社との間で複数の複写機リース契約を締結し、部課ごとに使用枚数に応じた複写機使用料を支払っていた。平成5年度から同9年度までの県庁全体の複写機使用料に係る支出の合計金額は、19億5,176万3,000円であった。この複写機使用料支出に関して不正支出の疑いが指摘されたので、県は調査を進め、平成10年6月16日、平成7年度支出のうち2億2,412万4,000円は正規のものではない不適切なものであることを明らかにし、さらに、同年9月4日、平成5年度から同9年度までの支出のうち6億4,433万6,000円は正規のものではない不適切なものであることを公表した。県の上記調査においては、対象期間中の複写機使用料に係る個々の支出ごとに不適切な支出であるかどうかを検討された。

原告住民らは、平成10年10月15日、県監査委員に對し、平成5年度、同6年度、同8年度及び同年度の県庁全体の複写機使用料に係る支出について住民監査請求をした。監査請求書には、請求の要旨として、

「佐賀県は、本年9月4日、1993年度から1997年度の佐賀県庁全庁の複写機使用料の支出についての内部調査結果を発表し、過去5年分にわたる複写機使用料のうち架空使用分の水増し支出の総額は、6億4433万6000円にもものぼることが判明した。このうち1995年度の複写機使用料の水増し支出額は2億2412万4000円であるから、1995年度を除く過去5年の右水増し支出額合計は、4億2021万2000円である。（中略）よって、監査委員は、1995年度を除く1993年度から1997年度の佐賀県庁全庁の複写機使用料のうち架空使用であるにもかかわらず違法に支出した4億2021万2000円を県知事Iに損害賠償をさせる等、右違法支出による佐賀県の損害の填補に必要な措置、及びその他の措置を直ちに講ぜよ」と記載され、事実を証する書面として、関連する新聞記事が添付されていた。

県監査委員は、平成10年12月14日付けで、本件監査請求は請求の対象の特定を欠くなどとして、これを却下した。

第一審（佐賀地判平成11年11月26日民集58巻8号2313頁）は、先に挙げた平成2年判決の枠組みに従い、「請求人としては、個々の支出行為毎に、支出した部課、支出年月日、金額、支出先等を示して当該支出行為を他の支出行為と区別して特定認識できる程度に、個別具体的に摘示する必要がある。しかるに、本件住民監査請求においては、『佐賀県職員監査措置請求書』と題する監査請求書に添付された事実証明文書としての新聞記事の内容を併せみても、4予算年度の複写機使用料にかかる全支出を包括したまま、佐賀県全庁及び各部局毎の支出額及び水増し支出額を指摘するにとどまるものである。そうだとすれば、本件監査請求は、結局、監査請求の対象の特定を欠き、不適法なものといわざるを得ない」と判示して、監査請求対象の特定性を欠くと判断した。控訴審（福岡高判平成12年7月18日民集58巻8号2323頁）も第一審判決と同様に判断して控訴を棄却した。

これに対して、最高裁（最判平成16年11月25日民集58巻8号2297頁）は、以下のように判示して、本件監査請求対象の特定に欠けるところはないと判断し

て、事件を高裁に差し戻した。

（監査請求対象の特定性について）「住民監査請求においては、対象とする財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該行為等」という。）を、他の事項から区別し特定して認識することができるように、個別的、具体的に摘示することを要するが、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して、住民監査請求の対象が特定の当該行為等であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されているのであれば、これをもって足りるのであり、上記の程度を超えてまで当該行為等を個別的、具体的に摘示することを要するものではないというべきである。そして、この理は、当該行為等が複数である場合であっても異なるものではない。最高裁平成元年（行ツ）第68号同2年6月5日第3小法廷判決・民集44巻4号719頁は、以上と異なる趣旨をいうものではない」。

（本件について）「本件監査請求は、平成5年度、同6年度、同8年度及び同9年度の県庁全体の複写機使用料に係る支出のうち、県の調査の結果不適切とされたものの合計額4億2021万2000円が違法な公金の支出であるとして、これによる県の損害を補てんするために必要な措置等を講ずることを求めるものであり、県の上記調査においては、対象期間中の複写機使用料に係る個々の支出ごとに不適切な支出であるかどうかを検討されたというのであるから、本件監査請求において、対象とする各支出について、支出した部課、支出年月日、金額、支出先等の詳細が個別的、具体的に摘示されていなくとも、県監査委員において、本件監査請求の対象を特定して認識することができる程度に摘示されていたものということができる。〔原文改行〕そうすると、本件監査請求は、請求の対象の特定に欠けるところはないというべきである」。

本判決（以下「平成16年判決」という）の事案では、県の調査により不正支出が明らかにされていたという事情がある。このような事情を踏まえれば、監査委員が監査

請求の特定性を欠くとして監査請求を否定することはいかにも不当というべきであり、本判決の判断は妥当といえよう。

なお平成16年判決は、監査請求対象の特定性について、「監査委員が監査対象を特定して認識できる程度に摘示しておればよい」という基準を定立している。この基準は、平成2年判決と「異なる趣旨をいうものではない」とするが、明らかに平成2年判決よりも「特定性」判断を緩やかにしていると解される。

（2）福井県カラ出張訴訟

平成16年判決が定立した「監査委員が監査対象を特定して認識できる程度に摘示しておればよい」という基準の適用例は、ほかにも見られる。

〔事例13－3〕 福井県カラ出張訴訟

福井県カラ出張訴訟では、福井県の出張旅費についてカラ出張があったという県の調査結果に基づき、違法支出分の損害を補填する措置を求めた住民監査請求がなされた。

監査委員が請求対象の特定性を欠くとして監査請求を却下し、第一審（福井地判平成11年7月7日D1-Law.com判例体系ID〔28101786〕）及び控訴審（名古屋高金沢支判平成12年3月22日D1-Law.com判例体系ID〔28101785〕）も、本件監査請求は請求の特定性を欠くと判断した。しかし最高裁（最判平成16年12月7日判時1886号36頁）は、以下のように判示して、本件監査請求は特定性を欠くとはいえないと判断した。

「本件監査請求は、旅費調査委員会等の各調査においてそれぞれ事務処理上不適切な支出とされたものである本件各旅費の支出が違法な公金の支出であるとして、これによる県の損害をてん補するために必要な措置を講ずることを求めるものであり、旅費調査委員会等の各調査においては、それぞれ対象とする旅費の支出について1件ごとに不適切なものであるかどうかを調査したというのであるから、本件監査請求において、対象とする各支出、すなわち、支出負担行為、支出命令及び法232条の4第1項にいう狭義の支出について、支出に係る部課、支出年月日、支出金額等の詳細が個別的、具体的に摘示されてい

くとも、県監査委員において、本件監査請求の対象を特定して認識することができる程度に摘示されていたものということができる。〔原文改行〕そうすると、本件監査請求は、請求の対象の特定に欠けるところはないというべきである」。

(3) 差止請求（1号請求）の場合の対象の特定性

住民監査請求や住民訴訟での住民の請求が一定の財務会計行為を事前に差し止めることを求める内容である場合には、対象の特定性はそれほど厳格に求められていない。

例えば、最判平成5年9月7日民集47巻7号4755頁は、住民訴訟における特定性についてであるが、以下のように述べて、公有水面埋立工事に関する一切の公金支出の差し止めを求めた住民訴訟1号請求を適法としている。

すなわち、「事前の差止請求において、複数の行為を包括的にとらえて差止請求の対象とする場合、その一つの行為を他の行為と区別して特定し認識することができるように個別、具体的に摘示することまでが常に必要とされるものではない。この場合においては、差止請求の対象となる行為とそうでない行為とが識別できる程度に特定されていることが必要であることはいうまでもないが、事前の差止請求にあっては、当該行為の適否の判断のほか、さらに、当該行為が行われることが相当の確実さをもって予測されるか否かの点及び当該行為により当該普通地方公共団体に回復の困難な損害を生ずるおそれがあるか否かの点に対する判断が必要となることからすれば、これらの点について判断することが可能な程度に、その対象となる行為の範囲等が特定されていることが必要であり、かつ、これをもって足りるものというべきである」。

同様の事例として、土地区画整理事業が違法であると主張して同事業のために支出された公金の返還及び同事業に対する公金支出の差し止めを求める住民監査請求で「特定性」を認めた事例があるので紹介しておこう。

【事例13－4】 羽村市土地区画整理事業費支出差止訴訟

本件は、羽村市（東京都）の住民らが、羽村市を施

行者とする羽村駅西口土地区画整理事業（以下「本件事業」という）は違法であると主張して、羽村市の執行機関を被告として、本件事業に関する公金支出の差し止めを求める住民訴訟1号請求訴訟、及び、当時羽村市長の職にあった者に対して事業支出費相当額等の損害賠償を請求することを求める住民訴訟4号請求訴訟を提起した事案である。

原告らが提出した監査請求書には、「この土地区画整理事業は、国民の基本的人権、財産権、生存権、生活権、環境権を定めた憲法第11条、第25条、第29条等の諸条項に違反し、都市計画の民主的な住民参加、説明責任、情報公開等の手続きを定めた都市計画法第16条、17条、18条等に違反するのみならず、最少の経費の支出を求めている地方自治法第2条、及び地方財政法第4条等々の法令に違反する。よって市長の責任において、2001年度に不当、違法に支出された1億0451万9714円を羽村市に返還し、今後もこのような不当、違法な事業に対し、公金を支出しないよう適切な措置を求める」などと記載されていた。

監査委員は、平成14年10月15日、「請求人は土地区画整理事業そのものの違法性・不当性を問題としており、財務会計上の違法性・不当性が具体的に主張されていない」として本件監査請求を却下する決定をし、原告らは、同年11月13日、本件訴えを提起した。

第一審（東京地判平成15年12月4日民集60巻4号1861頁）及び控訴審（東京高判平成16年7月20日民集60巻4号1879頁）は、本件監査請求において、各公金の支出が他の支出と区別して特定認識できる程度に個別的、具体的に摘示されているものと認められず、金員返還に係る部分も、公金支出に係る部分も、請求の特定を欠くものとして不適法であるとして訴えを却下した。

これに対して、最高裁（最判平成18年4月25日民集60巻4号1841頁）は、以下のように判示して、本件監査請求は請求の特定に欠けるところはないとし、原判決を破棄して事件を地裁に差し戻した。

（特定性の程度について）「住民監査請求においては、その対象が特定されていること、すなわち、対象とする財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該

行為」という。)が他の事項から区別し特定して認識することができるように個別的、具体的に摘示されていることを要する。しかし、その特定の程度としては、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して、住民監査請求の対象が特定の当該行為であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されているのであれば、これをもって足り、上記の程度を超えてまで当該行為を個別的、具体的に摘示することを要するものではない」。

「また、対象となる当該行為が複数であるが、当該行為の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法性又は不当性を判断するのを相当とする場合には、対象となる当該行為とそうでない行為との識別が可能である限り、個別の当該行為を逐一摘示して特定することまでが常に要求されるものではない。そして、地方公共団体が特定の事業（計画段階であっても、具体的な計画が企画立案され、一つの特定の事業として準備が進められているものを含む。）を実施する場合に、当該事業の実施が違法又は不当であり、これにかかわる経費の支出全体が違法又は不当であるとして住民監査請求をするときは、通常、当該事業を特定することにより、これにかかわる複数の経費の支出を個別に摘示しなくても、対象となる当該行為とそうでない行為との識別は可能であるし、当該事業にかかわる経費の支出がすべて違法又は不当であるという以上、これらを一体として違法性又は不当性を判断することが可能かつ相当ということが出来る」。

（本件について）「上告人らが本件監査請求において返還を求めるべきであるとした平成13年度の1億0451万9714円の支出が、監査請求書に添付された前記決算書（写し）に『羽村駅西口地区整備事業に要する経費』として記載されているものを指すことは明らかであり、対象外の支出との区別は可能である。本件監査請求において対象となる各支出行為の年月日や金額等が具体的に摘示されていなくとも、監査委員としては、当該事業を担当する区画整理課への確認、同課からの書類提出等により本件事業に関す

る各支出行為を明らかにさせることによって、本件監査請求の対象である各支出行為を容易に把握することができるものというべきである」。

「また、上記決算書における記載からも明らかなように、羽村市においては、既に、本件事業のための経費が、特定されて予算に計上され、決算上もそのような支出として整理されていたことがうかがわれ、本件事業の事業計画が決定され公告された後に、本件事業の位置付けや本件事業のための経費に関する予算上又は決算上の会計区分は変動するとしても、本件事業の同一性が失われるものではなく、本件事業のための経費支出の特定性が失われるとも考えられないのであって、本件事業を特定することにより差止めを求める対象となる公金の支出の範囲も識別することができるものということができる」。

「さらに、本件監査請求の時点では土地区画整理事業上の事業計画の決定及び公告がされていなかったとはいっても、土地区画整理事業の都市計画決定がされて施行区域も定まり、羽村市の本件事業に関する事業計画（案）も縦覧に供され、施行規程も制定されるという段階に至っている以上、本件事業及びこれに伴う公金の支出がされることが相当の確実性をもって予測されるかどうかの判断を可能とする程度の特定性もあったということが出来る。事業計画の正式な決定前であるため、その後に本件事業の基礎的事項に変更があり得るとしても、上告人らの主張する違法性ないし不当性の内容からして、その変更が本件事業及びこれに伴う公金の支出の適否等の判断に大きく影響するものとは考えられない。したがって、将来の公金の支出についても、住民監査請求の対象の特定として欠けるところはないということができる」。

「そうすると、本件監査請求は、請求の対象の特定に欠けるところはないというべきである」。

4 おわりに

住民訴訟を提起する前に、住民は、監査委員に対して住民監査請求をしなければならない（監査請求前置主

義)。ところが、これまでの事例を見る限り、住民監査請求段階で住民の請求内容が真剣に審理され、住民が投げかけた問題が適切に解決された例は決して多くはない。監査委員が監査可能な事例においてさえ、請求対象の「特定性」を欠くという理由で監査を拒否する事例が見られることもある。このような実態を改め、住民監査請求において実質的な審理がなされ、住民訴訟に至る以前に問題が適切に解決されるようにすることは、内部統制の役割が強調されている現在、まさに今後の重要課題であるといえよう。

今回紹介した最高裁判例は、平成2年判決を除けば、いずれも監査委員及び下級審が対象の特定性を欠くと判断した事例について、対象の特定性を肯定して事件を差し戻した事例であった。これらの事例において、監査委

員及び下級審は、平成2年判決の「個別的・具体的な記載」を厳格に捉えすぎていたようである。住民監査請求における請求対象の特定の程度は「監査委員が監査対象を特定して認識できる程度に摘示しておればよい」というのが今日の最高裁判例であるということを、ここで改めて確認しておきたい。

今回は、「監査請求期間制限」をめぐる問題を検討する。❀

- (1) 法廷意見が「個別具体的記載説」をとる理由について、法廷意見は4点（前記判決文引用における①～④の部分）を挙げて説明している。これらの理由に対する批判的検討として、曾和俊文『住民訴訟の法理と改革』（第一法規、2023年）129～135頁を参照。
- (2) 大藤敏編『新版 裁判住民訴訟法』（三協法規、2005年）221～225頁。

住民訴訟制度の意義、課題、そして今後の改革の方向性とは――

住民訴訟の法理と改革

自治体実務の現状と課題

〔著〕曾和俊文 〔仕様〕A5判・528頁 〔定価〕6,380円（本体5,800円＋税10%）



- 住民監査請求制度と住民訴訟制度の仕組み、その運用の中で問題となる法的論点などを、網羅的に解説！
- 住民監査請求や住民訴訟に係わる重要な論点について、先例となった最高裁判決の判例を取り上げて解説！
- 財務・法務の担当職員はもとより、監査委員・監査委員事務所でも備えておきたい一冊！

商品の詳細、試し読み、お申し込みはこちら ➡

第一法規

🔍 検索 CLICK!



第一法規

東京都港区南青山2-11-17 ☎107-8560
<https://www.daiichihoki.co.jp>

ご注文はWEBからも承ります。
☎ Tel. 0120-203-694
☎ Fax. 0120-302-640

「公表」と「5万円以下の過料」の軽重

法的拘束力を考える

北村喜宣

上智大学教授

条例のなかに、「……しなければならぬ。」という規定があるとする。法的義務づけがされていると考えるのが普通だろう。しかし、これだけでは「義務づけばなし」であるとすれば、その履行をどのような手段で確保するのが問題となる。

地方自治法14条3項は、「普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の拘禁刑、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。」と規定する。それでは、自治体はこれから適切なものを選んでいるのかといえ、そうでない場合も相当にある。よく選ばれるのは、「公表」である。

その背景にある発想は何だろうか。自治体職員に質問をすると、返ってくるのは次のような答えである。条例の規定に従わない企業に対して、5万円の過料を科したとしても痛くも痒くもない。それよりは、違反をしたとして名前が公表される方が企業にとっては打撃になる……。公表に抑止とサンクションという2つの機能を見出しているのである。

そうした認識を持つ職員は、次の裁判例についてどう感じるだろうか。静岡地判令和5年6月29日D1-Law.com判例体系ID[28323938]である。本件においては、「伊東市美しい景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例」が問題となった。同条例は、設置について、「事業者は、市内において太

陽光発電設備設置事業を実施しようとするとき……は、市長の同意を得なければならない。」と規定する(11条1項)。その履行は、勧告(13条2項2号)と公表(14条)を通じて確保するとされている。罰則(刑罰、過料)は規定されていない。

伊東市において太陽光発電設備設置事業を計画する事業者が、この条例のもとで同意を受ける義務がないことの確認を求める訴訟を提起した。裁判所は、訴えを却下した。これだけだと「行政勝訴」なのであるが、実質的には「行政敗訴」なのである。どういうことだろうか。

判決は、伊東市条例の仕組みを詳細に確認した。そのうえで、「本件条例14条1項は、市長は、前条第2項の規定による勧告を受けた事業者が、正当な理由がなく当該勧告に従わないときは、当該勧告に従わない事業者の氏名及び住所並びに当該勧告の内容を公表することができる」と定めているにとどまり、上記同意を得ない場合に、太陽光発電設備設置事業を中止させることを強制する規定や、罰則規定等はない。[改行]そうすると、被告市長が、事業者である原告に対し、本件条例11条1項に基づく同意を得ることを求める行為をしたとしても、これは行政指導としての性質を有するものにすぎず、原告がこれに従わない場合であっても、本件事業の実施の中止を強制させるまでのことはできないものである。」というのである。「ねばならない」という伊東市条例の規定ぶりにかかわらず、全体とし

てみれば、求められている内容は「行政指導」であると断じられた。同じような内容を持つ判決として、さいたま地判令和4年5月25日D1-Law.com判例体系ID[28301709]がある。

こうした司法判断は最近のものであり、今後、一般化するかはわからない。しかし、広く知られるようになれば、伊東市条例のような仕組みを持つ条例に対して、同様の訴訟が提起されることは大いに予想される。

行政指導条例にすぎないという判断は衝撃的である。行政指導であるならば、その不服従に対して不利益な取扱いをしてはならないという趣旨の規定を、自治体の行政手続条例は設けている。それに反することを個別条例で規定していると評価されるだろう。公表規定の危なさが判決によって「公表」されるという、きわめて皮肉な結果になるのである。

条例が「許可」ではなく「同意」という文言を用いる背景には、事業者が住民や行政の事前協議をした結果を尊重して判断をするというニュアンスがあるのかもしれない。そうであるとしても、上記のような仕組みを持つかぎりにおいて、訴訟を通じて、法的拘束力を持たないという、条例の正体が暴かれてしまう。

そうであるとするれば、同意を得ずに事業を開始することに対し、直罰的にサンクションを規定するほかない。罰金だと(慣例的に)検察庁との協議が求められるので面倒だとすれば、行政きりで適用できる過料になるだろう。❧



豊岡市市長公室秘書広報課係長 藤田大輔さん

豊岡市は、北は日本海、東は京都府に接する兵庫県北東部にある人口約7.4万人のまちである。豊岡市といえば、2005年に国指定の特別天然記念物・コウノトリが自然放鳥され、人里で野生復帰を目指すという壮大な取組みが世界的に有名である。また、全国的に有名な城崎温泉を有する関西屈指の観光地でもある。この豊岡市で豊岡市長の秘書を務めているのが藤田さんだ。

藤田さんは、大学を卒業した2000年に合併前の但東町役場に入庁した。生まれ育った地元のために役立ちたいという思いだったという。

入庁3日目で藤田さんを最初の「事件」が襲う。大災害が予想され、町始まって以来の避難指示を出す、そのような状況が発生したのだ。藤田さんは災害対策本部会議、地元住民で組織される消防団への出動要請、災害が予想される近隣地区への説明などに当たるが、話の内容はもちろん、関係者の顔や見聞きする役職の呼称すらよく理解できないまま過ぎていく時間に、焦りという立ちを感じたという。

「あのときに感じた一種の無力さが、今でも仕事のパワーの源です」と笑いながら話す。

藤田さんの入庁後5年目に近隣1市5町が合併し、現在の豊岡市となった。藤田さんは介護保険課に異動となる。課の職員数が但東町時代の一般事務職

員数に匹敵し、そのような大きな組織の中で、縦割りの弊害を感じたという。

一方で、自分の手元の仕事や係程度の単位であれば、事務の改善は比較的容易に行うことができ、いわゆる事務改善への興味が湧き、当時から事務改善活動を実践してきたという。藤田さんの尽力もあり、事務改善の甲子園として有名な「第16回全国都市改善改革実践事例発表会」は、2024年2月に豊岡市で開催されている。

藤田さんはプライベートも充実している。藤田さんは入庁当時から少年野球の指導をしていた。近所の少年野球チームの保護者の方に頼まれたのがきっかけだったという。現在も息子さんが所属するチームの指導をしながら、他のチームの選手や指導者の方にアドバイスすることもあるという。

「当たり前のことですが、仕事には範囲の制限や守らなければならない制約があります。ボランティア活動にはそのような制約が比較的小さいので、やる気さえあれば無限に地元のために役に立つことができます」と力を込める。

介護保険課の後、兵庫県への派遣を経て、政策調整課行政改革係となった藤田さんを再び「事件」が襲う。それは「行政評価」との出会いであった。「行政評価」に興味を持った藤田さんは、必死で情報を集め、勉強したという。

それでも満足しなかった藤田さんは、

勤務を続けたまま大学院へ進学した。最終的には関西大学ガバナンス研究科で博士（政策学）を取得、2024年7月には、博士論文を基にして書籍を出版されている。「事務改善はもちろんですが、評価も本来は現場職員がやるべきです。会議室で組織の幹部だけするのは評価ではありません」と藤田さんは熱く語る。

そしてまた、「事件」が発生した。それは、藤田さんが2021年4月に市長秘書となった1か月後に起こった。長期間市長を務めた現職の市長が選挙で敗れ、市長が交代したのである。合併後の豊岡市にとっては初の市長交代の経験であった。

「先例もなく手探りでした。ゴールデンウィークは半日しか休めず、博士論文が全く進まず、少年野球にも行けなかったですよ」と、また笑って話す。藤田さんの著書ではこの市長交代も扱われており、客観的に論じられているものの、「二君に仕えた」経験を持つ秘書である藤田さんの考察として読むと一層興味深いだろう。

「行政評価は私にとってのライフワークです。『評価』って、本当は、仕事でもプライベートでも使えるとても便利なものです。だから他の地方公共団体の方々の相談を受けるのは大好きです」と藤田さんはいいながら、少年野球の例を挙げてロジックモデルを説明する。

評価も少年野球もまさに藤田さんのライフワークだと思う。皆さんも、藤田さんの著書『地方公共団体における行政評価の変遷と問題点』（公人の友社、2023年）を手にとって、藤田さんの知見と経験、そしてエネルギーを得ていただきたいと思う。相談もいつでも受けるとのことなので、評価についても、少年野球についても、気軽に藤田さんに連絡をとっていただきたい。🍀

文：大島博文 大阪成蹊大学教授

下田のNEXT防災対策

—能登半島地震を踏まえて—

はじめに

令和6年1月1日16時10分、石川県能登地方を震源とするマグニチュード7.6の地震が発生し、輪島市、志賀町で震度7を観測したほか、七尾市、珠洲市、穴水町、能登町で震度6強を観測した。三方を海に囲まれた、山がちな半島という地理的な制約がある中で、半島内の主要な幹線道路の約8割の緊急復旧に約1週間、約9割の緊急復旧に約2週間を要した。

道路の寸断などにより、最大24地区が孤立状態となり、石川県が「実質的に解消した」と発表したのは地震発生から18日後であり、孤立集落への輸送や悪路による渋滞を避けるためヘリによる輸送も行われたが、一度の搬送量が少なく、天候にも左右された。

また、被災市町が災害発生に備えて備蓄していた水、食料及び防寒具等の物資に不足が生じたとされており、一部の自治体の避難所では、地域防災計画等で想定した避難者数の3日分の備蓄があったものの、年末年始の帰省者や観光客等の避難があったことで、想定の3倍超の避難者数となり、発災当日には備蓄が払底したとされている。さらに、指定避難所以外に、いわゆる自主避難所が多く開設されたほか、在宅避難者、車中泊者も多く、避難者と避難所の体系的な状況把握が困難であった。

これらの能登半島地震で生じた課題を基に、類似した地理的条件を有する伊豆半島、下田市において災害が起きた際に、被災者に必要な支援体制を構築する。

1 孤立予想集落における 備蓄物資の充実とドローン による物資の輸送

(1) 現状及び課題

ア 能登半島地震における状況

能登半島地震による被害が特に大きかった市町について見ると、可住地面積割合が28%であり全国の可住地面積割合33%に比して低い、緊急輸送道路と市町界の交点が10か所とアクセスルートが限られているといった特徴が見られた。

半島特有の住む場所が限られていることから集落が点在し、かつ道路網が限られている場所で地震が起こったため、地震によって道路が損壊等により寸断され、一時は最大で約3,300人が孤立するなど、人の移動・物資の流通が困難若しくは不可能な状況となった。

イ 下田市の状況

下田市の可住地面積割合は24.2%と、能登半島で被害が大きかった市町の可住地面積割合よりも低く、また道路網も脆弱で限られている（出典：総務省「2021年統計ダッシュボード調査」）。また、下田市内には八つの孤立予想集落

表1 下田市の孤立予想集落

集落名	ヘリ離着陸スペース	世帯数	人口
北湯ヶ野	あり	81	149
下大沢	あり	39	75
坂戸	なし	11	21
八木山	なし	12	28
入谷	なし	23	48
中村	なし	9	23
横川	なし	110	202
上大沢	なし	161	254
計	—	446	800

出典：静岡県「2022年度孤立予想集落調査」（下田市提供資料）

があり、孤立時に人の移動・物資の流通が困難若しくは不可能となる可能性が高いと考えられる集落が複数存在している。

(2) 提案：孤立予想集落における備蓄物資の充実とドローンによる物資の輸送体制整備

ア 孤立予想集落における備蓄物資の充実

能登半島地震において最大2週間にわたって集落が孤立したことを踏まえ、下田市内における八つの孤立予想集落において、現状3日分しか備蓄していない食料を2週間分に拡充する。なお、現状の各孤立予想集落の指定避難所に備蓄物資を追加で置く余裕がない場合は、防災倉庫を新たに設置する。

イ 災害時におけるドローンによる物資搬送体制の確立

災害時において、ドローンによる円滑な物資搬送を実現できる体制を整備するためには、次の事項について検討・整理・整備する必要がある。

(ア) ドローン関係

一体的に機材や方式等を決定する必要がある。なお、令和6年3月に実施された実証実験において、広域物資拠点である河津建設資材倉庫から入谷地区（孤立予想集落）への試験飛行で一定の有効性が確認されていることから、それをベースに提言する。

- ドローンの機種は実証実験でも利用実績のあるAirTruckとする。
- ドローンの台数は、ドローンが高価格であるためできるだけ台数を抑えること、また、故障等に備えて予備機を1台用意するため、2台を1か所に配備する。
- ドローンで搬送する物資は医薬品等の軽量のものとする。ペイロードはスペック上5キログラムまでであるが、飛行距離に影響が出ない3.5キログラムまでとする。
- 孤立予想集落は基本的に山あいにあることから、道路上を飛行するような形となる。また、物資の搬送先については、各孤立予想集落の指定避難所等とする。
- ドローンの通信方式は、通常のLTE回線は発災直後においては輻輳して利用が困難になるおそれがあることから、閉域網等の災害時においても輻輳の懸念がない通信手段、例えば「KDDI Wide Area Virtual Switch」等を検討する必要がある。
- 利用するドローン運航システムは、KDDIスマートドローン社の運航管理システムを採用する。

表2は、ドローン配備場所である河津建設資材倉庫から、八つの各孤立予想集落へのおおよそのドローン飛行距離を算定したものであり、導入するド

表2 孤立予想集落への飛行距離

集落名	指定避難所	発着地からのドローン飛行距離（片道）
北湯ヶ野	北湯ヶ野区集会所	2.8km
下大沢	下大沢集荷所	7.9km
坂戸	坂戸区集会所	8.6km
八木山	八木山集会所	5.3km
入谷	—	4.7km
中村	中村集会所	3.8km
横川	諏訪神社	4.5km
上大沢	上大沢集会所	7.2km

ローンの飛行距離は20キロメートルであるため、いずれも片道10キロメートル以内となっており、ドローンによる物資輸送が十分実現可能と考える。

(イ) 運航手順

運航手順については、策定の上、訓練などを通じてPDCAによる改善を随時行っていくことが望ましい。

- 人員体制については表3のとおりとする。
- 連絡手段はIP無線を活用する。なお、手作業が多く発生することから、インカム機能のあるものとする。
- 実際の運航手順を踏まえた手順書を整備し、定期的に訓練を実施する。

(ウ) ドローンの平時の活用方法

下田市内は海水浴をする観光客も多く、水難事故に遭わないようにするための監視も重要であることから、平時

においては、ドローンを活用して海水浴場の監視を行う。

2 ドローンによる医薬品等の搬送と通信機器を活用した遠隔医療支援

(1) 現状及び課題

ア 能登半島地震における状況

発災直後は、道路、ライフラインが途絶、孤立地域が多発し、支援者の投入、傷病者の搬送も困難であった。このような中、オンライン診療の導入により、遠隔地でも専門医による診療や継続的な薬の処方方を可能とし、災害関連死の未然防止や災害医療の新たなあり方が模索された。

イ 下田市の状況

災害時には多くの集落が孤立する可能性が高く、住民が医療施設へアクセスすることが困難になることが予想される。

また、市内には総合病院が一つしかなく、その他の医療機関は小規模な診療所やクリニックに限られている。

(2) 提案：ドローンによる医薬品等の搬送と通信機器を活用した遠隔医療支援の導入

ア 概要

ドローン技術の進化により、道路が寸断された際でも、空路を利用して物資の迅速な輸送が可能となり、遠隔医

表3 人員体制

役割	摘要	配備場所	人数
ドローン本部オペレーター	ドローン運航システムの操作 現地オペレーターとの連絡調整 ※市職員を想定	下田市役所河内庁舎	1人
ドローン現地オペレーター	ドローンの発進準備（バッテリー挿抜、設置等） 本部オペレーターとの連絡調整 ※消防職員を想定	河津建設資材倉庫（ドローン発着地）	1人
搬送物資受取作業員	ドローン搬送物資の受取り（ドローンからの取外し） 本部オペレーターとの連絡調整 ※孤立予想集落の自治会役員等を想定	各孤立予想集落	各1人

療支援の提供が現実的なソリューションとして注目されている。これにより、医療従事者が現場に直接到達できない場合でも、タブレット等の通信機器を用いて医師の遠隔指導の下、必要な医薬品や救急物資をドローンで届け、応急処置を行うことができるようになる。また、このような技術とシステムを効果的に活用するための訓練も行うことで、遠隔医療支援システムの信頼性と効果を高め、災害時における住民の安全をより確実に守ることが可能となる。

イ 通信機器（タブレット）を使った遠隔医療支援

（ア）通信機器等の準備と運用

災害リスクが特に高い孤立予想集落の避難所から優先的に、遠隔医療支援や情報共有に使用するタブレットを貸与する。タブレットには、テレビ電話が可能な無料又は低コストで利用できるアプリ等を導入する。

また、通信インフラが不安定な地域には、低コストで対応できるようスターリンクを配備する。外部バッテリーや太陽光発電による充電器なども、既存の機器の活用などで費用を抑える。

（イ）遠隔医療支援チームの準備

医師、看護師及び行政から保健師と災害担当者で構成された遠隔医療支援チームを配置し、通信機器からの映像を基に応急措置の指導を行う。さらに、被災状況に応じて必要な医療物資の輸送指示を行い、その使い方も説明する。

ウ ドローンによる医薬品・救急物資の搬送

遠隔医療支援チームからの輸送依頼に従い、ドローンを使用して医薬品等を搬送する。ドローンを使用することで、道路の寸断や家屋の倒壊など障害物を考慮することなく対応が可能となる。

エ 防災訓練の実施

遠隔医療支援を災害時に効果的に活

用するため、即応体制の確立と連携精度の向上、地域住民への周知を目的に定期的な訓練を実施する。

（ア）シナリオ設定

高血圧や糖尿病など日常的に薬を必要とする住民が孤立してしまった場合、住民が切傷や骨折などの外傷を負い、応急手当が必要な場合、地震によるストレスや不安から体調不良が発生する場合など、災害時に発生が予想されるケースを想定する。

（イ）住民参加型訓練

訓練に参加する住民に対しては、タブレットの使用方法を説明する事前研修を行う。研修内容は、住民が理解しやすい簡易なタブレットの操作説明とする。

訓練の場において緊急時の行動をレクチャーするだけでなく、訓練の様態を記録し、防災教育の教材として活用し、地域全体の防災意識向上を図る。

（ウ）訓練の評価とフィードバック

訓練後にはブリーフィングを行うだけでなく、ドローンの飛行ログ、通信ログ、物資配送に要した時間などをデータ化し、次の訓練や実際の災害時に役立てる。

3 備蓄物資の偏在

（1）現状及び課題

ア 能登半島地震における状況

能登半島地震では、石川県の奥能登2市2町の指定避難所計169か所のうち、65%の111か所で備蓄がなく、各市町は防災倉庫などの拠点に備蓄を集中させ、災害発生時に被災した地域の避難所に市町職員が運ぶ予定であった。避難所に置き場所がなかったことや、管理が行き届かなくなることが理由だが、道路が寸断され、物資を運搬する予定であった市町職員らも被災した能登半島地震では、その計画が裏目に出た。

イ 下田市の状況

図 下田市の物資備蓄倉庫



特定の備蓄施設に集中して備蓄しており、能登半島地震の例のように輸送が困難になるリスクがある。特に市街地には多くの住民や観光客が集中しているため、大量の物資を備蓄する必要があるが、スペースの問題から新たな備蓄施設を建設することは難しい。

（2）提案：自治会との備蓄物資管理協定の締結

ア 提案内容

自治会と備蓄物資の管理を目的とした協定を締結し、自治会に市の物資の一部を保管してもらうことを提案する。なお、自治会は、災害時に当該物資を使用してよいものとする。

この提案により、市の備蓄施設のスペースを確保し、特定の施設に集中して備蓄していた物資を確保したスペースに移動させることで、物資の偏在の解消を図る。既存の施設のスペースに限りがある自治会については、小規模な倉庫を設置することで実施していくものとする。小規模な備蓄倉庫をいくつもつくることで大きくなる管理コストを、自治会が管理することで下げることができる。

イ 配布の実施方法

提案の実施に当たっては、最初は全自治会に配布するものの、備蓄物資は、使用期限が定められているものが多いため、定期的な入替えが必要となる。そこで、定期的な防災訓練の際に各自治会に配布することにより、配布に係

るコストが軽減されるとともに、訓練時に住民が備蓄物資の使用方法を学ぶことで、災害時の混乱を減少させることができる。

ウ 自治会に保管する備蓄物資の内容

自治会に保管する備蓄物資は、最低限生活に必要な物を優先し、食料や飲料水、携帯トイレ等各自治会の住民1日分とする。また、当該自治会の住民の属性に合った物資についても配布する。

エ 備蓄物資の輸送、配布訓練

各自治会の備蓄場所から避難所への備蓄物資の輸送を、災害時の交通途絶を想定し、実際に徒歩や車両で行う。訓練に当たっては、倉庫へ備蓄物資をとりに行く人、避難所・要支援者宅まで運ぶ人など事前に自治会において役割分担を行う。訓練終了後は、避難所への物資提供に要した時間を従来と比較することで効果検証や課題の抽出を行う。

また、孤立が予想される集落においては、各自治会備蓄場所から要支援者宅へ物資を配布する訓練など、孤立を前提とした地区内での備蓄物資の配布訓練を行う。

4 避難者のニーズや状況の把握

(1) 現状及び課題

ア 能登半島地震における状況

能登半島地震では、避難所単位においては聞取りでのニーズ集約がなされたため時間を要した。このほか、自主避難所が多く開設されたため、避難者の支援ニーズを把握するまでに時間を要した事例や、自治体において、被災者支援の体制を構築するのに時間を要した事例が見られた。

イ 下田市の現状

下田市では、マニュアルに基づき避難所が運営され、避難者のニーズの把握は運営本部会議での聞取りにより行

われ時間を要する。また、避難者の受付けや車中泊など避難所の状況把握は、紙ベースで行うため時間を要する。そのほか、道路の寸断などにより、情報収集が困難となることが予想されるため、デジタルツールを活用した情報収集が極めて有用である。

(2) 提案：「デジタル身分証」の技術を活用したアプリの導入

マイナンバーカードに記録されている基本4情報（氏名、住所、生年月日、性別）を用いた「デジタル身分証」の技術を活用したアプリの導入を提案する。このアプリを活用することにより、避難者の状況やニーズをリアルタイムに把握することが可能となる。

ア 訓練を通じたアプリ上での住民登録

住民に地域防災訓練などを通じてアプリ上で住民登録してもらうことで、正確な住所情報を把握し、アプリ上のプッシュ通知機能により発災時に避難場所の情報などを行政から直接届けことが可能となる。さらに、避難所の倒壊などによる避難所の変更といったタイムリーな情報も送信することができる。

イ アンケート機能を利用したニーズの把握

アプリのアンケート機能を活用することで、避難者の幅広いニーズを即座に把握することができる。ただし、手軽さがゆえに様々なニーズが送信されるため、物資の基本的な順位付けは、トイレ、寝床、食事、衛生（内閣府（防災担当）「避難所の役割についての調査検討報告書」（令和元年）より）であるが、避難所の実情に合った順位付けが必要である。

ウ 二次元コード読み取りによる避難所受付け・状況把握

避難所の二次元コードをスマートフォンで読み取るだけで避難所を受付け

が完了するため、避難者は煩わしい手続をスキップして避難所に入り、自治体はいつ・誰が・どこで受付けしたかをリアルタイムに把握できる。また、在宅避難者や車中泊者などの状況把握にも対応しており、避難所の状況の体系的な把握が可能となる。

マイナンバーカードを通じて家族の情報をあらかじめ登録することで、スマートフォンを持っていない小さな子どもや高齢者も、代表者が一度にチェックインできるようになっている。また、アプリを持っていない人にも対応するため、受付システムはマイナンバーカードによる受付けも可能となっているほか、手入力でもチェックインできる仕組みとなっている。

エ 防災アプリ等を用いた訓練

防災アプリ導入後もスムーズな避難所運営を行えるよう、避難所開設のみならず、避難者情報の収集と自主避難所を含めた避難者ニーズの把握訓練を、スマートフォンで手軽に回答できるアンケート機能を活用し実施する。

おわりに

本研究では、災害に備え、被災者に必要な支援が速やかに行き届く体制を整備し、地域の災害対応力を向上させることを目的として取り組んだ。災害はいつ起こるか予想がつかない。今回の政策提言で、全ての課題が解決できるわけではないが、災害時の避難者への支援の一助になれば幸いである。🍀

〈指導教官〉

総務省自治大学校客員教授 佐々木 敦朗
〈自治大学校第1部課程第142期第7班〉

警察庁	岡田 佳之
新潟県	藤田 祐輔
富山県警察本部	米澤 隆
大阪府	井上 諒
愛媛県	岩崎 弘明



地方公営企業法適用制度の現状と課題

田中孝男 九州大学教授

1 本稿の趣旨

自治体がその組織・職員を直接擁して経営する事業の一部には地方公営企業法（以下「地公企法」という）が適用され、「地方公営企業」として運営される。地公企法をどう適用するのかを定める制度を、本稿では「法適用制度」と呼ぶ。

この制度は、昭和41年法律120号による地公企法改正以降、法令上での改正を行っていない。だが、同改正から60年、実際に地方公営企業として運営されている事業は、同改正当時とはかなり変わっている。また、公営企業型地方独立行政法人制度の導入など、関連制度の変革もある。

人口急減など地方公営企業の運営管理は今後も多くの困難が訪れよう。民営化を含む経営形態の転換等も加速すると考えられる。そして、地方公営企業制度自体にも大幅な見直しが行われるのではなかろうか。

そうした見直しを念頭に置いて、本稿では、法適用制度について、現状を把握した上で、その法的課題を提示する。今後の制度検討の一助となすことを目指す。

検討に当たっては、地方公営企業の経営の基本原則を前提として、検討を進める。すなわち、地方公営企業は、①経済性の発揮と公共の福祉の増進（地公企法3条）の下で、②一般行政部門

から相対的に独立した組織が、③独立採算的な経営（同法17条の2第2項）をする仕組みであるべきものと捉える。

また、以下では、総務省による地公企法の総体的基本的な解釈運用について定めた通知「地方公営企業法及び地方公共団体の財政の健全化に関する法律（公営企業に係る部分）の施行に関する取扱いについて」（以下「基本通知」という）⁽¹⁾をよく引用する。

2 法適用事業に関連する法制度

(1) 地方公営企業法上の制度

自治体の直営事業で地公企法が適用される事業を、本稿では、法適用事業⁽²⁾という⁽³⁾。

法適用事業には、地公企法の全部又は一部が当然に適用される当然適用事業と、自治体が任意に地公企法を適用する任意適用事業⁽³⁾がある。

当然適用事業には、地公企法の全部を適用する全部適用事業⁽¹⁾と、財務規定等のみが適用される財務規定等適用事業⁽²⁾がある。この「財務規定等」とは、地公企法2条2項に規定する地公企法の各規定（総則及び財務に係る諸規定）をいう。任意適用事業にも、地公企法の全部を適用するものと、財務規定等のみを適用するものがある。

ア 当然適用事業（全部適用事業）⁽¹⁾

当然適用事業のうち全部適用事業は、地公企法2条1項各号に列記されてい

る。水道事業（簡易水道事業を除く）、工業用水道事業、軌道事業、自動車運送事業、鉄道事業、電気事業、ガス事業の七つの事業である。これらを法定事業という。

各事業について地公企法に定義規定はないが、「法定事業は、原則として、水道法、工業用水道事業法、軌道法、道路運送法、鉄道事業法、電気事業法、ガス事業法にいうそれぞれの事業である」とされる（基本通知第一章、第一節、三、(二)）。ただし、(a)水道事業には水道法にいう水道用水供給事業を含み、簡易水道事業及び下水道法による下水道事業を除き、(b)軌道事業には軌道法が準用される無軌条電車事業を含み、(c)鉄道事業には索道事業を含まない（同通知(二)）。かつては、実定法上、軌道事業及び自動車運送事業を合わせたものを「路面交通事業」と呼んでいたことがあった⁽⁴⁾。

これらの事業を法定事業としたのは、「受益者負担の原則のもとに企業として効率的に運営すべき典型的な企業であり、本来、企業としての組織、財務、職員の身分取扱い等を適用するのに適していること」による⁽⁵⁾。

イ 当然適用事業（財務規定等適用事業）⁽²⁾

自治体の直営事業のうち、財務規定等を当然に適用する事業として病院事業がある（地公企法2条2項）。この病院事業は、原則として医療法にいう病

院の建設及び運営に係る事業をいうが、主として一般行政上の目的から経営しているもの（大学附属病院等）は含まない（基本通知第一章、第一節、三、(ハ)）。

病院事業を法定事業としないことについては、「企業経営の実態を有するが、一般行政との関係が密接であるため、組織、職員の身分取扱いについては適用せず、財務規定等のみ適用している」⁽⁶⁾という説明がある。

ウ 任意適用事業（③）

自治体は、法定事業及び病院事業のほかに、政令で定める基準に従い、条例⁽⁷⁾で定めるところにより、任意に地公企法の全部又は一部を適用させることができる（地公企法2条3項）。これを「任意適用事業」という。

「一部」とは「財務規定等」をいう（基本通知第一章、第一節、三、(ハ)）。

任意適用事業に関する政令基準（任意適用基準）として、地方公営企業法施行令（以下「地公企令」という）1条の規定がある。

基準の第1は、病院事業について地公企法の全部を適用させるものである（同条1項）。これを本稿では「全部適用病院事業」という。

基準の第2は、全部適用病院事業以外の事業で「主としてその経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てるもの」について、地公企法の全部又は一部（財務規定等）を適用するものである（同条2項）。これを本稿では「その他収支相償事業」という。問題は、収支相償の基準である。

この収支相償の基準は、昭和27年地公企法制定当初から今日に至るまで変わらず存するが、その解釈については、やや変遷がある。そこで、この問題については、後記3(3)で改めて取り上げる。

エ 補足～附帯事業

法定事業には、これらに附帯する事業（附帯事業）も含まれる（地公企法2条1項各号列記以外の部分）。

これについて、法定事業を他の法定事業の附帯事業として行うことは地公企令8条の4⁽⁸⁾に掲げる場合を除き、できないとされる（基本通知第一章、第一節、三、(五)）。附帯事業それ自体についても論じるべきことがあるが、他稿に委ねる⁽⁹⁾。

(2) 地方財政法の公営企業

法適用事業と密接に、かつ、複雑に関連するものとして、地方財政法（以下「地財法」という）の「公営企業」がある⁽¹⁰⁾。同法の「公営企業」には、次の二つのものがある。

ア 適債公営企業

地財法5条は、財源に地方債を充てることができる場合を規定し、その1号で交通事業、ガス事業、水道事業その他自治体の行う企業を「公営企業」としている。これを適債公営企業という。

なお、同号の交通事業は、地公企法の軌道事業、自動車運送事業及び鉄道事業を合わせたもの⁽¹¹⁾が典型例だが、総務省の統計では、任意適用事業として法適用事業となり得る船舶運航事業（海上運送法3条以下）なども交通事業に含めている。

また、「その他地方公共団体の行う企業」とは、「主としてその経費を当該事業より生ずる収入をもって充てることのできる事業を指す」⁽¹²⁾。

法適用事業に限らず、財政上独立採算的運営が可能な事業について地方債の起債を認める規定であり、法適用事業は全てこの適債公営企業に該当すると考えられる。法適用事業には、地公企法の企業債規定と地財法5条～5条の8及び地方財政法施行令（以下「地財令」という）の地方債関係規定が、重ねて適用されることになる。

イ 特別会計設置公営企業

適債公営企業のうち政令で定めるものは、(ア)特別会計を設け、しかも、(イ)その経費は、原則として、当該企業の経営に伴う収入（地方債による収入を含む）をもってこれに充てなければなら

ない（地財法6条）。

この「政令で定めるもの」として、地財令46条では、(a)水道事業、(b)工業用水道事業、(c)交通事業、(d)電気事業、(e)ガス事業、(f)簡易水道事業、(g)港湾整備事業（埋立事業等に限る）、(h)病院事業、(i)市場事業、(j)と畜場事業、(k)観光施設事業、(l)宅地造成事業、(m)公共下水道事業の13事業を列挙する。これらを「特別会計設置公営企業」という。

特別会計設置公営企業のうち、(a)～(e)の各事業は、地公企法の法定事業とおおむね一致する（交通事業には法定事業のほか船舶運航事業等も含まれる）。また、(h)は、少なくとも地公企法の財務規定等が当然に適用される病院事業と重なる。さらに、(f)、(g)、(i)～(m)の各事業は、任意適用事業であることがある。

本稿では、地公企法が適用されない特別会計設置公営企業を、「法非適用事業」と呼ぶ⁽¹³⁾。

特別会計設置公営企業（法非適用事業）は、地財法6条によって特別会計設置が義務付けられているが、地方自治法（以下「自治法」という）209条2項によってその設置は条例による必要がある⁽¹⁴⁾。

これに対し、法適用事業でもある特別会計設置公営企業は、政令で定めるところにより条例によって2以上の事業を一つの特別会計で行うこととする場合を除き、地公企法17条本文によって当然に特別会計が置かれる。法適用事業には自治法209条が適用されず、その特別会計設置について改めて条例を制定する必要はないと解されている⁽¹⁵⁾。

ウ 法適用事業と法非適用事業の関係

地財法の公営企業と、地公企法の法適用事業の関係は複雑である。

すなわち、法適用事業は任意適用事業も含め適債公営企業に当たると考えられるが、任意適用事業であっても地財令46条各号に規定する事業に該当しないものは、特別会計設置公営企業に

は当たらない。

なお、法適用事業と法非適用事業の事業運営の大きな相違点は、次のようになる。

第1に、財務規定等適用事業（任意適用事業を含む）と法非適用事業の間では、どちらも特別会計を設け独立採算的に運営される点では共通する。しかし、法適用事業では経理に関して企業会計方式がとられて複式簿記によって会計処理がなされるのに対し、法非適用事業では一般行政部門と同じ官庁会計方式による会計処理にとどまる。

第2に、全部適用事業と法非適用事業の間では、上記会計処理方式の相違のほか、全部適用事業では管理者（地公企法7条）が置かれるなど組織的にも一般行政部門から相対的に独立した事業運営形態となる。

(3)「地方公営企業等の労働関係に関する法律」の地方公営企業

地方公営企業等の労働関係に関する法律（以下「地公労法」という）も「地方公営企業」についての定めを有する。

同法では、(a)鉄道事業、(b)軌道事業、(c)自動車運送事業、(d)電気事業、(e)ガス事業、(f)水道事業、(g)工業用水道事業、(h)これらのほか地公企法の任意適用事業のうち全部適用事業のことを「地方公営企業」と称する（地公労法3条1号）。

法適用事業に簡易水道事業は含まれないが、地公労法の地方公営企業には簡易水道事業が含まれ、逆に地公企法の財務規定等の適用事業（任意適用事業を含む）は地公労法の地方公営企業には含まれないことになる¹⁶⁾。

(4) 地方自治法の「企業」

自治法263条には「普通地方公共団体の経営する企業」という表現があるが、同条は、地公企法の制定附則5項による自治法改正により、創設されたものである。よって、自治法263条の「企業」は、地公企法の「地方公営企業」つまり法適用事業に当たると考えられる。

3 法適用事業の現状と問題

(1) 事業数の現状

当然適用事業（法定事業、病院事業）、任意適用事業別に見た法適用事業数は、表のとおりとなっている。

まず、令和4年度においては、当然適用事業（法定事業＋病院事業）は1,861と、4,625の法適用事業の4割となっている。一方、任意適用事業は2,764と、法適用事業の6割、当然適用事業の約1.5倍となっている。さらに、法適用事業で最も多い事業は、任意適用事業の下水道事業となっている。法適用事業である水道事業・工業用水道事業・簡易水道事業・下水道事業の合計は3,766と、法適用事業の8割以上を占める。

ここで、平成26年度のデータと比較すると、次のことを指摘できる。

- ① 法定事業は減少傾向にあること。
- ② 病院事業は、財務規定等適用事業が減り、全部適用事業と地方独立行政法人が増えていること。

- ③ 法非適用事業のうち、特に下水道事業、そして簡易水道事業の法適用事業化が進んでいること。

(2) 事業数増減の要因

ア 法定事業数の減少

法定事業の減少は、交通事業（バス事業など）やガス事業¹⁷⁾のように平成10年代以降継続的に進められている民営化（民間への事業譲渡）の影響を挙げることができる。また、平成26年8月29日付け総務省関係課長通知「公営企業の経営にあたっての留意事項について」以降は、事業の広域化の要請¹⁸⁾の下、例えば水道事業の広域的統廃合が逐次進められていることも要因と考えられる。

イ 病院事業の経営形態変更

病院事業については、表からも、地公企法の全部適用化、公営企業型地方独立行政法人化に伴う当然適用事業の減少を確認できる。なお、平成27年3月31日付け総務省自治財政局長通知「公立病院改革の推進について」では、上記以外に、指定管理者制度（自治法244

表 法適用事業数の現状

（単位：事業）

事業の分類・事業名		平成26年度	令和4年度
法定事業	水道事業	1,347	1,313
	工業用水道事業	154	150
	交通事業	46	37
	電気事業	28	26
	ガス事業	26	19
病院事業（財務規定等適用）		380	316
当然適用事業合計		1,981	1,861
任意適用事業	全部適用病院事業	216	238
	簡易水道事業	26	117
	下水道事業	591	2,186
	その他収支相償事業	212	223
任意適用事業合計		1,045	2,764
法適用事業合計		3,026	4,625
(参考) 法非適用事業	簡易水道事業	723	351
	下水道事業	3,047	1,414
(参考) 公営企業型地方独立行政法人(病院)		42	66

出典：総務省自治財政局編「地方公営企業年鑑（第62集）」及び「地方公営企業年鑑（第70集）」の法適用区分別事業数等を参照するとともに、「地方独立行政法人の設立状況（令和6年4月1日現在）」を参照した。合計が合わない箇所は、筆者の判断で補正した。

条の2第3項)の導入²⁹⁾や民間への事業譲渡が挙げられている。

ウ 簡易水道事業・下水道事業の法適用事業化

総務省内において、法適用事業の拡大に関する検討は、平成24年度には始まっていた²⁹⁾。

そして、平成26年6月24日閣議決定の「経済財政運営と改革の基本方針2014」に「現在、公営企業会計を適用していない簡易水道事業、下水道事業等に対して同会計の適用を促進する」旨が明記された。

これを受け、平成27年1月27日に、総務大臣通知「公営企業会計の適用の推進について」と、総務省自治財政局長通知「公営企業会計の適用の推進に当たっての留意事項について」が発出された。総務大臣通知は、法非適用事業について公営企業会計適用への取組を求め、自治財政局長通知では、平成27～31年度までを集中取組期間として、人口3万人以上の市区町村における簡易水道事業及び下水道事業²⁹⁾の公営企業会計化を求めている²⁹⁾。

公営企業会計の適用とは、法適用事業に対し少なくとも財務規定等を適用させる旨を意味している。

続けて、平成31年1月25日には、総務大臣通知「公営企業会計の適用の更なる推進について」により、平成31年度から5年間で、法非適用事業、特に簡易水道事業及び下水道事業の法適用事業化(公営企業会計への移行)が求められた²⁹⁾。

さらに、令和6年1月22日には総務省自治財政局長通知「公営企業会計の適用の更なる推進について」が発出され、法非適用事業についてのより一層の公営企業会計化が求められている。

下水道事業、簡易水道事業における法適用事業化は、このような総務省の主導の下で進められたものであった。

総務省によれば、令和6年4月1日現在で、簡易水道事業は96.1%、下水道

事業は98.7%において、公営企業会計が適用されている。

なお、こうした動きの前に、簡易水道事業については平成19～28年度の期間、事業統合が進められてきていた²⁹⁾。

(3) 任意適用事業の基準

任意適用基準について、地公企法・地公企令の規定と自治省(総務省)の解釈は、次のように変遷を遂げている。

ア 昭和27年地公企令1条

現行地公企法2条3項の規定は、一部事務組合・広域連合における特例に係る部分を除けば、昭和27年地公企法制定当初、同法2条2項として規定されていた。任意適用基準を定める昭和27年地公企令1条は、①常時雇用職員数が当然適用事業となるための基準に満たなかった法定事業、②地方競馬事業、自転車競走事業、モーターボート競走事業、③主としてその経費を当該企業の経営に伴う収入(地方債による収入を含む)をもって充てる事業を、任意適用事業とし得ることとしていた。

このうち③は、ほぼ現行地公企令1条2項と同じ内容である。収入に「地方債による収入を含む」とする部分が現行の独立採算的な要件より文言的に緩やかであるが、この部分の解釈について昭和27年当時の基本通知(依命通達)は、次のように、独立採算制を厳格に求めていた。

「この場合において企業には、施行令第1條に例示されているものに準ずる純粹に経済的なものを予想しており、且つ、『主として』その経費は当該企業の経営に伴う収入をもつて充てるものとは、当該企業に料金その他の収入があり、地方債を除く収入で経常費用の概ね、七、八〇パーセント程度を賄い得るものをいうのであるが、これら程度内のものであつても法の趣旨に照らし、可及的に経済的に自立し得るものに限る趣旨であるから、條例で法の規定の全部又は一部を適用しようとする場合には、よく事業の実態を判断し、

慎重に取り扱う必要があること。」(第一、二、(七))

上記通知における、収入で経費の7～8割を賄うという基準を、以下「経費回収率基準」という。

イ 昭和41年地公企法改正後

経費回収率基準は、昭和41年地公企法改正によって同法2条3項の現行規定となったときも引き継がれており、基本通知(依命通達)²⁹⁾では、次のように、経常収入割合をより厳格に解する方向で表現されている。

「この場合『主としてその経費を当該企業の経営に伴う収入をもつて充てるもの』とはその経常的経費の少なくとも七十～八十%程度を料金等の経営に伴う経常的収入をもつてまかなうことができるものであること。」(第一、二、(六))

ウ 平成27年の解釈変更

経費回収率基準は、平成27年1月27日、総務大臣通知「公営企業会計の適用の推進について」と同日に発出された総務事務次官通知『「地方公営企業法及び地方公共団体の財政の健全化に関する法律(公営企業に係る部分)の施行に関する取扱いについて」の一部改正について」(平成27年改正通知)によって、削除された。これは、同日発出の、前記公営企業会計適用推進に係る自治財政局長通知と連動していた。すなわち、当該自治財政局長通知では、簡易水道事業及び下水道事業について「重点事業」と位置付け、法適用事業化を促す内容が盛り込まれていた。経費回収率基準の撤廃は、これら事業の法適用事業化を進めるためのものであった²⁹⁾。

4 法適用事業の制度改革

(1) 問題点

法適用制度は、現状と法規定との間で、次の課題がある。

第1に、地公企法の法適用事業、地財法の公営企業など、地方公営企業・公営企業には様々なものがあって、体系が複雑である(複雑な法適用事業の

体系)。

第2に、簡易水道事業と下水道事業の二つの事業について法非適用事業であったものの任意適用事業化が進んだために、当然適用事業よりも任意適用事業がかなり多いという状況となっている。法適用事業の体系の均衡がとれていないのではないだろうか(法適用事業体系の不均衡性)。

なお、総務省「人口減少社会等における持続可能な公営企業制度のあり方に関する研究会報告書」(令和3年3月)(以下「令和3年報告書」という)では、法適用事業の範囲について整理を行う必要があるとしている(42頁)。

(2) 制度改革の視点

ア 現行法定事業の再編

一度法適用事業としたものを一般行政の運営形態に変更することは、妥当ではない。当該法適用事業において曲がりなりにも独立採算制で運営されている事業を、その原則のない一般行政の運営形態にすることが、現在の自治体の置かれている状況(人口急減、高齢化等による財政運営の厳しさの増大)にふさわしいとはいえないからである。

しかし、現行の法定事業は、全て、その組織管理形態まで一般行政から相対的独立性を持たなければならないのだろうか。法適用事業には、管理者(地公企法7条)や、企業職員が置かれる(同法15条1項)。また、企業職員には地公労法が適用され(同法3条4号、4条参照)、勤務条件の定めにも特例がある(地公企法38条)。

だが、例えば、ある法定事業の全てを指定管理者(自治法244条の2第3項)が担うこととする場合、本当に当該事業に地公企法の全部を適用する必要があるのだろうか。もちろん、効率的企業経営のために、当該事業に財務規定等の適用は必要であろう。しかし、そうした事業に管理者を設置する意義はないと考える⁵⁷⁾。当該指定管理者の管理業務に関わる自治体職員に対して企業

職員としての労働関係法律を特別に適用させることに疑問である⁵⁸⁾。

また、自治体が第三種鉄道事業⁵⁹⁾をする場合も、全部適用ではなく財務規定等の適用で十分と思われる。

上記のような、地公企法の全部適用の意義が見いだせない法定事業について、政令で定める基準に従い条例で定めるところにより、地公企法の財務規定等のみの適用にすることとし得る仕組みを検討できるのではなからうか⁶⁰⁾。

イ 当然適用事業の拡大

総務省主導で進められた法適用事業化の推進によって、現在、簡易水道事業と下水道法が適用される下水道事業の大半が、地公企法の全部又は財務規定等の適用を受ける法適用事業となっている。

これを踏まえれば、これらの事業は、病院事業と同じく、①地公企法の財務規定等を当然に適用することとし⁶¹⁾、②条例で定めることで同法の全部を適用する⁶²⁾こととしてよいのではなからうか(併せて現状を踏まえ、経過措置を講じる)。

ウ 任意適用事業(経費回収率基準)

法非適用事業の法適用事業化推進のため、平成27年改正通知によって、任意適用事業とし得る目安として基本通知が定めていた経費回収率基準が削除された。

確かに地公企令1条2項が「主として」とあるのを、わざわざ具体的な数値(70~80%)で表さなければならないものではない。だが、「主として」とあるのであるから、少なくとも、当該事業における営業収益が営業費用の相当割合を賄う必要がある。そして、その語義からは、「主として」は営業収支率(営業収益/営業費用)50%超でなければならないという規範であると解される⁶³⁾。

5 本稿のまとめと今後の検討課題

(1) 本稿のまとめ

本稿の要点は、①法定事業の中にも地公企法の全部適用事業から財務規定等適用事業に転換すべきものがあること、②法適用事業化を進めた簡易水道事業と下水道事業を、少なくとも地公企法の財務規定等の当然適用事業とすべきこと、③任意適用事業の最低ラインとして営業収支率50%超を解釈基準として唱えていることにとどまる。

上記は、いずれも、これらをしなければ地方公営企業の事業運営に支障が生じるというものではない。その点で、本稿は、優先度の少し低い事項を深掘りしたものになろう。

(2) 今後の検討課題

最後に、本稿に続けて検討すべき今後の課題について、気がついたことを少し述べる。

ア 法非適用事業制度のあり方

本稿では、「複雑な法適用事業の体系」という問題への対応を示していない。この問題には、地財法の法非適用事業のあり方をどうするのが問われるからである。**3(2)**で示した令和6年自治財政局長通知は、さらなる法非適用事業の法適用事業化(財務規定等の適用)を求めている。ただ、簡易水道事業・下水道事業以外の法非適用事業の法適用事業化は、それほど進んできてはいない。法非適用事業といっても、内容、目的、性格、事業規模が多様であり、一律の法適用事業化は実際には困難であろう⁶⁴⁾。とはいえ、個々の事業ごとに、より望ましい形態のあり方を考えていくことが、必要と思われる。

イ 公営競技の扱い

3(3)アにあるように、かつて地方公営企業法制には、任意適用事業として公営競技(ギャンブル)を含めていた時期がある。

筆者自身は「公共性」具備に疑問があるので、公営競技を公企業と位置付けてはいない⁶⁵⁾。

ただ、公営競技は、オンラインによる投票券購入が進み、収支がV字回復

しているともいわれる⁹⁶。公営競技の活性化が望ましいとは思わないが、V字回復しているならばその乱脈経営を引き起こさないように、公営競技についても、地方公営企業の法適用事業化問題を念頭に置く必要がある。

ウ 経営形態転換の法的規律

法適用事業については、地方独立行政法人やいわゆる第三セクターへの移行、完全な民営化（民間への事業譲渡）といった経営形態の選択問題がある⁹⁷。既存の法適用事業についての経営形態の転換は、住民からすれば、保有する行政財産の喪失に当たる。それゆえに、法適用事業の経営形態転換について、これを法的にどう規律統制していくのかについて、法適用事業のあり方と併せて検討すべきである。現時点で、筆者は、現行法律の規律が緩すぎると考えている。ただ、この問題は、第三セクターのあり方などとも関わるので、詳細な検討は別途進めたい。

- (1) 昭和27年9月29日付け自乙発245号自治庁次長通達。昭和27年当時の件名は「地方公営企業法及び同法施行に関する命令の実施についての依命通達」。
- (2) 公的文書では、法適用事業と公営企業型地方独立行政法人（地方独立行政法人法81条）の形態で実施する事業を合わせて、法適用企業ということがある。
- (3) 法適用制度の変遷については、細谷芳郎『図解 地方公営企業法（第3版）』（第一法規、2018年）24頁、〔表1・9〕が簡明である。
- (4) 地方公営交通事業の経営の健全化の促進に関する法律（昭和48年法律59号）4条1項。同法は、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律87号）455条により廃止された。
- (5) 自治総合センター「地方公営企業法の適用に関する調査研究会報告書」（2013年3月）30頁。
- (6) 自治総合センター・前掲注(5)30頁。
- (7) 一部事務組合・広域連合がその経営する企業に地公企法を適用する場合は規約による（地公企法2条3項）。
- (8) ①軌道事業・自動車運送事業・鉄道事業は一つの会計にしてこれを経理することができ、また、②水道事業と条例で任意に全部適用事業とすることとした簡易水道事業については併せて一つの特別会計とすることができるとする。

- (9) 宇野二郎「地方公営企業における附帯事業の再検討」公営企業55巻10号（2024年）4～12頁を参照。
- (10) 規定の歴史の変遷については、小西砂千夫『詳解 地方財政法』（学陽書房、2022年）167～239頁及び311～353頁を参照。
- (11) 地財法6条の解釈であるが、石原英雄＝二橋正弘『新版 地方財政法逐条解説』（ぎょうせい、2000年）102頁参照。
- (12) 石原＝二橋・前掲注(11)55頁。
- (13) 類似用語として「準公営企業」があるが、この語は、多義的である。すなわち、一方で、地公企法の財務規定等適用事業を指す意味でこれを用いること（例、準公営企業会計）がある。これに対し、地財法において、かつて、独立採算を義務付けた事業と、独立採算に準じた事業運営をする特別会計を設ける事業を分けていたことがあり、後者を「準公営企業」と呼ぶことがある（小西・前掲注(10)320～326頁）。
- (14) 石原＝二橋・前掲注(11)103頁。
- (15) 関根則之『改訂 地方公営企業法逐条解説（改訂9版）』（地方財務協会、1998年）129頁。
- (16) 法適用事業に従事する職員に対する地公労法適用関係は複雑である。関根・前掲注(15)373～376頁を参照。
- (17) 柳川隆「公営都市ガス事業民営化の理由・目的・手法」国民経済雑誌222巻1号（2020年）35～47頁参照。
- (18) 平成26年8月29日付け通知「公営企業の経営にあたっての留意事項について」の後、（一財）自治総合センター「公営企業の経営のあり方等に関する調査研究会報告書」（平成27年3月）や、総務省「公営企業の経営のあり方に関する研究会報告書」（平成29年3月）が、公営企業が取り組むべき施策として事業の広域化（統廃合）を求めている。また、総務省・厚生労働省は、平成31年1月25日付けで「『水道広域化推進プラン』の策定について」という通知を各都道府県に対し発し、水道事業の広域化を推進するための「水道広域化推進プラン策定」を要請した。さらに、令和5年4月25日には、両省から事務連絡通知「水道事業における広域化の更なる推進等について」が出され、都道府県により一層の調整機能を発揮することを求め、広域化のための施設整備等に財源措置をすることとされている。なお、水道法の所管は、法律改正により、令和6年4月に厚生労働省から国土交通省に移管されている。
- (19) 「地方公営企業年鑑」によれば、指定管理者制度を導入した公立病院は、病院数で、平成26年度は74病院、令和4年度は79病院となっている（複数の病院を一つの事業として経営しているところがあることから、事業数と病院数の数は異なる）。
- (20) 自治総合センター・前掲注(5)に続き、総務省内の研究会により、平成26年3月には「地方公営企業法の適用に関する研究会報告書」がまとめられ、簡易水道事業・下水道事業に財務規定等の適用が特に必要とされている。

- (21) ここでいう下水道事業は、下水道法に規定する公共下水道及び流域下水道をいう。統計における下水道事業には浄化槽法が適用される集落排水施設事業も含まれる。
- (22) 同日、総務省内の研究会により、「地方公営企業法の適用に関する実務研究会報告書」がまとめられ、「地方公営企業法の適用に関するマニュアル」が示されている。
- (23) 同日付けで、総務省自治財政局長通知「公営企業会計の適用の推進に当たっての留意事項について」が発出された。総務省・前掲注(22)のマニュアルも、平成31年3月に改訂版が出されている。
- (24) 日本水道協会の水道統計によれば、平成17年度に6,802あった公営の簡易水道事業は、令和4年度で1,760にまで減少している。
- (25) 昭和41年7月5日付け自治令105号による改正後の通達による。
- (26) この経過については、細谷・前掲注(3)22～23頁を参照。
- (27) 管理者の非設置については、現行地公企法7条ただし書に基づき政令で定めること（現行地公企令8条の2を改正すること）で、所要の措置を講じ得る。
- (28) 逆に、一般行政部門の自治体職員の労働関係を地公労法の内容に統一するという制度設計があり得る。しかし、一般行政部門の自治体職員の労働関係は、国家公務員の勤務（労働）関係法律と平仄をとって制度が形成されているので、これを地公労法に合わせる制度改革は実現が困難であると思われる。
- (29) 例えば、鉄道線を敷設して当該鉄道線を第二種鉄道事業を経営する者に専ら使用させる事業（鉄道事業法2条4項参照）を自治体が行う場合である。
- (30) ただし、既存の法定事業（全部適用事業）を財務規定等適用事業に形態変更する際には、在籍する企業職員の労働関係を規律する法律が変更されることとなるので、実務的には、関係者の十分な理解が必要である。
- (31) 地公企法2条2項に簡易水道事業及び下水道事業を追加する。
- (32) 地公企令1条1項に簡易水道事業及び下水道事業を追加する。
- (33) 50%はかなり緩い基準と思われる。ただし、生活必需的サービスである法定事業の中には営業収支率50%未満となっても地方公営企業としてこれを担わなければならないことがあり得る（例、地方のバス）。
- (34) 令和3年報告書12～20頁参照。
- (35) 田中孝男「地方自治法各論の構想—自治体公営企業法を例に—」阿部昌樹ほか編『自治制度の抜本的改革』（法律文化社、2017年）182～202頁。
- (36) 古林英一『公営競技史』（角川新書、2023年）参照。
- (37) この点につき、板垣勝彦「地方公共団体の経済活動における事業の性格に応じた経営形態の選択と課題」都市問題110巻11号（2019年）51～63頁を参照。



スタートアップからの公共調達

我有隆司 弁護士・AZX Professionals Group / AZX総合法律事務所

連載企画「自治体 × デジタル技術 / スタートアップ」では、新しい法制度や国の政策動向を分析しつつ、自治体において、今後どのようなデジタル技術の活用やスタートアップとの連携があり得るかを検討しています。

今回は第6弾として、令和7年1月に内閣府科学技術・イノベーション推進事務局が公表した「スタートアップからの公共調達等の推進に向けた施策ガイドブック」（以下「本ガイドブック」といいます）の内容について紹介し、公共調達の観点から、自治体とデジタル技術 / スタートアップの関わり方について概観します。

1 「スタートアップからの公共調達等の推進に向けた施策ガイドブック」

各府省庁はスタートアップからの公共調達の促進に力を入れており、多数の府省庁によって多種多様な関連施策が講じられています⁽¹⁾。スタートアップからの公共調達の促進は、国や自治体が革新的な技術を活用して社会課題を解決できるようにするための取組であるとともに、公共調達を活用してビジネスを成長させるスタートアップを増やそうとするスタートアップ支援の政策でもあります。

本ガイドブックでは、各府省庁におけるスタートアップからの公共調達促進に向けた施策が横断的に紹介されています。本稿では、本ガイドブックの内容を自治体の目線で重要な点をピックアップして整理し直し、これから自治体がスタートアップから公共調達を行う際のポイントについて検討します。

2 自治体に直接影響のある施策

(1) 地方公共団体の調達関連手続の共通化・デジタル化の検討

本ガイドブックに掲載されている施策のうち、スタートアップに特化した施策ではないものの、自治体の皆さんの調達業務に関係が深い取組を最初に紹介します。総務省において、公共調達のDX化を目指して、「地方公共団体の調達関連手続の共通化・デジタル化に係る実務検討会」が開催されており、全国共通のシステムや申請方法をつくることによって、公共調達手続のプロセスを全国的に標準化するための検討が行われています。現時点で具体的な方針は固まっていますが、高い頻度で協議が行われており、各自治体が個別に入札審査手続を行っている現状を根本的に見直すことになるため、自治体にとって要注目です。

スタートアップからの公共調達というテーマに関連付けるとすれば、公共調達手続の共通化・デジタル化によって、スタートアップを含め、今まで参入してこなかった事業者も公共調達に参入しやすくなる制度がつけられることになると考えます。

共通化・デジタル化の取組は、自治体目線だと具体的な実務作業がどう変わるか（公共調達に関する事務負担がどう軽減されるか）が重大関心事と思いますが、本質的に重要なのは、公共調達の事務作業に注いでいた労力を削減することで、各自治体が、内容面の検討（＝地域課題を解決するために効果的な公共調達を実現させるための検討）に注力できるようになることだと考えます。公共調達のDX化の動きをうまく取り入れることだけでなく、公共調達のDX化を見越して、公共調達の内容面を充実させるために何が必要かを検討することが各自治体にとってポイントと考えます。

(2) スタートアップと行政機関とのマッチング促進に向けた取組

自治体とスタートアップのマッチングを応援するタイプの施策も本ガイドブックで紹介されており、自治体にとっては、①内閣府によるスタートアップと国・自治体のマッチングイベント、②内閣官房による「国・地方スタートアップ連携実務者会議」による知見共有の促進、③経済産業省による「行政との連携実績のあるスタートアップ100選」の公表等の取組が参考になります。

特に、内閣官房による「国・地方スタートアップ連携実務者会議」においては、自治体によるスタートアップからの公共調達のある方について、多数の自治体関係者及びスタートアップ側の有識者を集めて継続的な議論が行われています。公共調達のための契約実務のあり方、契約書の具体的な規定内容（例えば知的財産権の取扱い等）、公共調達に関するスタートアップ・自治体双方の問題意識等、今まで情報共有が十分に行われてこなかった分野で活発な情報交換が行われています。議論を通して、自治体のスタートアップからの公共調達を促進するためのノウハウが蓄積されており、自治体担当者にとって有意義な情報をウェブサイトでも確認できます。

(3) デジタルマーケットプレイス⁽²⁾

デジタル庁が進めているデジタルマーケットプレイスでは、自治体が調達することができるソフトウェアやサービスについての情報が公開されており、自治体にとって有用なデジタル技術を調査する手段として活用できます。

3 府省庁向けの施策（自治体にとって参考になる施策）

(1) スタートアップとの随意契約の推進⁽³⁾

各府省庁がスタートアップからの技術提案を受けて随意契約を締結できるようにするため、以下のような取組が行われています。これらの取組は、行政主導でスタートアップの新しい技術を見つけ出すことが難しいことや、見つけ出したとしても競争入札の枠組みの中だけでそれを活用することが難しいことを認めた上で、それでもスタートアップ側の高度技術を活かした公共調達を実現するために、随意契約の枠組みを活用できるようにする施策と位置付けられます。

① スタートアップ技術提案評価方式（内閣府・経済産業省）：各府省庁等が高度かつ独自の新技术を有する

スタートアップ等との間で随意契約を行うための評価方式。公募対象となるスタートアップは、J-Startup選定企業のように公的な評価を既に受けているスタートアップに限定されており、その中で特に高度かつ独自の新技术を有するスタートアップが対象となります。

② プロポーザル型企画競争（デジタル庁）：高い技術力や専門性を重視するための調達について、調達仕様書の公募、企画提案書の審査等のプロセスを経た上で随意契約を締結する制度（情報システムの調達でも一部適用されており、等級に関係なく、スタートアップが革新的な提案を行うことができる制度となっています。いわゆるプロポーザル方式とは異なり、競争入札ではなく、随意契約として公共調達が行われることになります）。

上記のほか、国が行っているSBIR制度（=Small/Startup Business Innovation Research。科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律の下で、スタートアップ等による研究開発を促進し社会実装につなげる制度）では、対象となったスタートアップの研究開発成果について、随意契約によって公共調達を行うことができるように制度化されています。

上記のように随意契約を活用するための工夫が積み重ねられており、特にデジタル庁の「プロポーザル型企画競争」は、個別の案件に応じて技術力や専門性を見極めて随意契約を柔軟に活用できる制度となっており、競争入札との使い分けに関する整理の仕方も含めて、自治体にとって参考になる部分も多いと考えます。

(2) スタートアップの入札参加の推進

一般競争入札においても、スタートアップを優遇するために以下のような施策が講じられています。

① 経済産業省において、一定の要件を満たすスタートアップについて、上位の等級での入札を認める制度が運用されています⁽⁴⁾。

② デジタル庁では、情報システム調達における一般競争入札（総合評価落札方式）の評価におけるスタートアップへの加点が行われています。

(3) 自治体にとって参考になる点

上記の各府省庁における取組は、各府省庁における公共調達を前提にしているため、自治体の公共調達にその

まま当てはまるものではありません。一方で、各府省庁において、スタートアップからの公共調達を促進するために、随意契約においても一般競争入札においても、制度上の措置を講じていることは、各自治体がスタートアップからの公共調達を促進する際にも、制度設計のレベルから工夫を行う必要があることを示唆していると考えます。例えば自治体においても、トライアル発注制度⁽⁵⁾を活用して随意契約を締結できる範囲を拡張的に検討する等、スタートアップからの公共調達を促進するために制度的な調整を行える部分もあるかもしれません。

4 自治体におけるスタートアップからの公共調達

自治体において、スタートアップからの公共調達を促進するために入札等の制度面での工夫を行うことも重要と考えますが、実際にスタートアップからの公共調達を拡大する方向での議論を前に進めるには、スタートアップによってどのような地域課題が解決できるのかが明確になっていることがより重要と考えます⁽⁶⁾。

(1) ひろしまサンドボックス等の事例

「ひろしまサンドボックス」では、広島県全体がデジタルを活用した地域課題解決のための実証フィールドになることを目指して、平成30年から広島県内で多数のスタートアップが参加する実証プロジェクトを行い、近年では市町の地域課題とそれを解決できるスタートアップのマッチングに力を入れています。地域課題とスタートアップをマッチングするための取組として多くの自治体にとって参考になると考えます。

「ひろしまサンドボックス」については、契約方式として公募型プロポーザルを活用していることや、本格的にスタートアップのサービスを導入するための公共調達を実施する前段階として実証事業の形でスタートアップのサービスを活用していることも、スタートアップからの公共調達を促進するための仕組みとして機能しています。

(2) 自治体の調達業務を改善するための民間サービス

民間事業者による取組になりますが、株式会社うるるが運営している「調達インフォ」⁽⁷⁾では、公的機関向けのサービスとして、過去15年分の公共調達に関するデータを整備し、自治体が他自治体の事例を参考にしやすくなる

ための情報収集支援サービスや、生成AIを活用して仕様書作成のための業務を支援するサービスを提供しています。

自治体における公共調達において、新規性の高いサービスを導入するハードルが高いことが多いと考えますが、上記のようなツールも活用して、他自治体の事例を参考にしやすくなることや、前例のない調達業務の場合でも仕様書作成を行いやすくなることによって、デジタル技術や新しい民間サービスを活用しやすくなっていると考えます。

(3) まとめ

スタートアップは「スモールスタート」が原則です。まずは小規模に試行錯誤を繰り返して大きく成功できるビジネスモデルをつくり上げて一気に成長するのがスタートアップビジネスの理想的な姿です。国のレベルでスタートアップからの公共調達の促進政策を行うことにはもちろん意義がありますが、スタートアップの挑戦的なビジネスモデルや新規性の高い技術を、本当の意味で活用できるのは各自治体であるはずで、公共調達を通して地域課題を解決できるポテンシャルを持ったスタートアップはまだたくさん存在していると思います。多くの自治体で、スタートアップからの公共調達が活発化し、地域社会と新しい技術・新しいビジネスとが共生できることを期待しています。❀

- (1) 一連の施策は、「科学技術・イノベーション基本計画」（令和3年3月26日閣議決定）や「スタートアップ育成5か年計画」（令和4年11月28日新しい資本主義実現会議決定）で示された方針を踏まえて行われています。
- (2) 「スタートアップ育成5か年計画」において、自治体による公共調達を総合的に促進するための措置として記載されています。
- (3) 「スタートアップ育成5か年計画」において、随意契約、入札参加資格制度ともに、スタートアップの参画を拡大するための検討を行うことが示されています。
- (4) 「技術力ある中小企業者等の入札参加機会の拡大について」（平成12年10月10日政府調達（公共工事を除く）手続の電子化推進省庁連絡会議幹事会決定）における「上位等級入札への参加基準」の改正により制度化。
- (5) 地方自治法施行令167条の2第1項4号に基づく随意契約制度。
- (6) 地域課題の解決という目的意識を明確化することに加えて、スタートアップからの公共調達を活性化することで、スタートアップを地域に誘致したいのか、地元企業のスタートアップとの取引を活性化させて地域産業の技術革新を促したいのか、スタートアップの成長支援そのものを目標とするのか、といった点も目的意識を明確にする方がよいと考えます。

(7) <https://bid-info.jp/service>

●はじめに

2024年が明けたばかりの1月某日、課長と人事担当から個室に呼ばれ、衆議院法制局への派遣の打診を受けた。その瞬間、心の中で「またこのパターンか」と、思わず考えを巡らせた。

ちょうど3年前、新型コロナウイルスがまん延していた頃を思い出す。当時、県コロナ対策本部への異動の打診を受け、採用1年目で正直断れる雰囲気でもなく、平静を装い、二つ返事で承諾した。今回も同様に呼び出され、課長の第一声は、「東京へ行かないか」というものだった。まさかの展開に驚いたものの、日本の首都で働くチャンス、しかも国権の最高機関で政治・行政の動きを間近で見ることができる貴重な機会を逃す理由はなかった。

未熟な私が法制執務に携わることへの不安はあったが、こうして衆議院法制局への派遣が決まったのである。

●研修の始まり

4月、衆議院法制局に配属されると、最初の1週間は初任研修が行われた。研修では、法制執務の基礎をはじめ、法令用語の解説や新旧対照表の作成方法などを講義形式で学ぶ。法制執務のエッセンスが詰まった研修であり、実務に必要な基礎が学べる。座学のほかに、国会議事堂ツアーや国立国会図書館のバックヤード見学といった貴重な体験も含まれていた。正直、これだけでも研修に来てよかったと感じるほどだった。

4月の2週目からは、本格的に法制局の業務に携わることとなる。最初に任された仕事は、「修正案の作成」だった。今振り返ると、かなりの無茶ぶりだったように思う。修正案は、一部改正法



法制実務研修員日誌 [第73回]

法学部じゃなくても大丈夫!? 衆議院法制局での研修体験記

衆議院法制局に自治体から派遣されている「法制実務研修員」が、日常の研修員生活の中で経験したこと、感じたことなどを綴ります。

案のさらに応用版ともいえるものであり、最初の業務としては、なかなかハードルが高かった。これも思えば、「できるだけ研修期間中に様々なことを経験させたい」という上司の強い思いの表れだったのかもしれない。そう考えると、無茶ぶりのように思えたこの課題も、自分を成長させるための貴重な機会だったと感じる。

●研修のすすめ

法制局の主な業務は、法律の立案である。そのため、「法律に、ある程度精通している必要があるのでは?」と思われるかもしれないが、法学部卒は必須ではなく、公務員として条例の立案経験がある必要もない、と私は思う（かくいう私は法学部卒）。確かに、法学部出身であれば、有利な面があるかもしれない。しかし、法学部で学ぶことは主に判例や法解釈であり、立法そのものを学ぶわけではないことに留意されたい（つまり、法学部の学びは司法分野であるのに対し、法制局の仕事は立法分野に位置するといえる）。

立法の過程では、議員が示した政策の論点を把握し、それを法律の形に落とし込む作業が求められる。その内容は、シンクタンクに近い性格があり、行

政でいえば企画部門に近いといえるだろう。

法制局は非常に風通しの良い職場であり、むしろ風通しが良くならざるをえない環境でもある。立案の際には、議論を行うことがとても大切にされている。専門知識がなくとも、一般的な感覚（各人の経験や価値観）で意見することが、かえって立案に寄与することもある。法律は、誰が読んでも誤解のないよう、論理的で分かりやすい文章でなければなら

ない。そのため、専門知識もさることながら、一般的な感覚や論理的な文章作成能力が重要になってくるのだ。立案過程で一人でも疑問になることは、いずれ誰かの疑問になるので、小さな気づきであっても、しっかり検討を行うことが重視される。

立案業務のほかにも、議員との打合せや政党関係者、各省庁とのやりとりなど、ここでは書ききれないほど多くの経験を積むことができた。法律は、議員をはじめ多くの人々の関与によって形づくられていく。その過程を間近で体験できるのも、研修の醍醐味の一つである。

●おわりに

衆議院法制局での研修は、想像以上に刺激的で学びの多いものであり、法律がどのようにつくられ、どのように議論されるのかを現場で経験できる機会は、そう多くはない。

最初は不安もあったが、挑戦してみると、これまで知らなかった世界が広がったと感じている。法制局での研修に興味がある方は、ぜひ臆せずチャレンジしてみてほしい。きっと、新しい視点と貴重な経験を得られるはずだ。🍀

文：平安山大地 沖縄県



伝えることの難しさと 自治体職員の法務〈その7〉

伝えたい相手に日本語が通じない場合

青山竜治 京都市保健福祉局障害保健福祉推進室施設福祉係長

鉄道の車内で居眠りをすると罰金が科せられる国があるそうです⁽¹⁾。海外旅行中、ルールを知らないで日本にいるときと同じようにウトウトしてしまい、肩をたたいて起こされて、その国の言葉で何ごとかを求められている場面を想像しました。仮に英語であっても、筆者の能力で全てを聴きとれるか怪しいところです。どうやら自分が何か悪いことをしたせいでペナルティを払えということらしいと察したら、事態を収めようとして何もいわずに払ってしまう可能性が否めません（帰国後の笑い話になるよう祈りつつ……）。今回は、このような問題について、日本国内で規制をする側の立場から考えてみようと思います。

Case

4

それは、何語ですか

A市の担当職員X₁とX₂は、市の条例により喫煙を禁止している区域内で歩きながらたばこを吸っているYを発見した。Yは外国人である可能性が高そうな顔立ちをしているが、旅行者であるかなどの事情は一見して明らかでない。たばこの火を消してもらうため、Xらは、ひとまず日本語でYに話しかけた。しかし、YはXらの言うことが分からないようであり、XらもYの発する言葉が分からない。

〔問題状況：意思表示の内容が理解されない——言語の壁〕

このケースは、法的メッセージを伝えたい相手方が目の前にいるのに、日本語が通じないためメッセージの意味内容を理解してもらうことができないという問題状況を示しています。実務者としては、規制目的を達成するため、あるいは手続の適法性を保つためにどのようなこ

とに気をつけるべきでしょうか。

伝えられないことにより生じる不都合とは何か

たばこの火を消してほしいということだけであれば、身ぶり手ぶりやピクトグラムでも思いが伝わるかもしれません。外国人観光客の多い時代ですから、いくつかの言語に対応した指さし用のボードなどを用意したり、翻訳アプリを活用したりして、できる限りの対処に努めている例も多いのではないのでしょうか。持ち得るツールを駆使することで、曲がりなりにもメッセージが伝わり、本人の手でたばこの火を消してもらえれば、ひとまずは目標達成⁽²⁾といえそうです。同じことが繰り返されないよう、規制の趣旨をも伝えられたなら、なおよいのですが。

このように、任意性を保ったいわば行政指導の範囲と考えられるコミュニケーションであれば、実際には相手方に意味内容が伝わっていない、曖昧な部分がいくらか残ったとしても、深刻な問題は生じにくいかもしれません。しかし、路上喫煙を禁止する条例の多くは、過料の仕組みを備えています。仮に、これを適用する、つまり行政処分を行おうとするのであれば⁽³⁾、話は変わります。

過料処分に当たっては、条例の施行規則等に定められた所定の様式により通知文書をその場で作成して、これを手渡すというのがよくある実務でしょう⁽⁴⁾。そして、ここでいう所定の様式には、基本的に、日本語が使用されていることと思います⁽⁵⁾。上述のツールを駆使して意思疎通に努めた結果、相手方が、その場を早く去りたい一心から、何となく自分の名前を教え、日本語の文書を受け取り、お金を支払う⁽⁶⁾に至ったものの、一連のやり取りの意味合いは最後まで伝わっていなかったとしたらどう

でしょう。行政側としては、表面的には穏便に過料⁽⁷⁾を払ってもらえて事なきを得たつもりでいても、もし、徴収の前提となる賦課処分に法的な問題があるとすれば、それ以降のプロセスも適正さが疑われることになります。

今回、検討の切り口としては、相手方が理解することができない言語を用いても法的に伝えたことになるのか、行政庁の意思表示が「到達」したことになるのかという点を捉えて考えることとします。仮に、過料処分に係る意思表示の「到達」が否定されてしまうと、処分の効果は発生しません。相手方に過料の支払義務が発生しないということです。もとより義務が発生していないのであれば、自治体が受け取ったお金には根拠がなくなってしまう。

「到達」の意義

行政処分の効果を生じさせるためには、「行政庁による意思表示」⁽⁸⁾の「到達」が必要です。この議論は、本連載の第1回（2024年4月号）にも取り上げたことがありました。これは、行政処分効果が発生する時点についての古い判例（最判昭和29年8月24日刑集8巻8号1372頁。以下「昭和29年最判」という）が示した考え方が前提になっており⁽⁹⁾、その考え方とは、「特定の公務員の任免の如き行政庁の処分については、特別の規定のない限り、意思表示の一般的法理に従い、その意思表示が相手方に到達した時」、「即ち、辞令書の交付その他公の通知によって、相手方が現実にこれを了知し、または相手方の了知し得べき状態におかれた時」（下線筆者）に、その効果を生じるといふものです。

では、「了知」とはどのような意味合いでしょうか。まず、意思表示は、「一つの伝達communicationの過程」であるとして⁽¹⁰⁾、この過程の分析に当たって、手紙の一生〔i 書く→ii 投函する→iii 配達される→iv 読む〕に例えて説明されることがポピュラーです⁽¹¹⁾。その上で、手紙でいう〔iv 読む〕に至った段階が「了知」であるとされています。とはいえ、意思表示の媒体は読めるものばかりではありませんから⁽¹²⁾、これを分析的に表現し直した説明を探すと、「意思表示の存在（と内容）を実際に知る」⁽¹³⁾段階であるとか、「意思表示があったという存在の認識と、その内

容の正確な理解・認識を含んでいる」⁽¹⁴⁾概念であるなどといわれています（下線筆者）。

「了知し得べき状態」とは

それでは、相手方が理解することができない言語で書いた通知文書を手渡すことは、昭和29年最判がいうところの相手方の①「現実〔の〕了知」又は②「了知し得べき状態」を獲得したことになるのでしょうか。

本ケースでいうY⁽¹⁵⁾は、異国の文字が書かれた紙片を受け取った時点で、Xらが何ごとかを自分に伝えたがっていることについては気づきそうです。つまり、先に見た了知の概念でいう意思表示の「存在」については認識されたものと評価し得ると考えます。しかし、過料について表した「内容」は認識できていないため、①「現実〔の〕了知」があったとまではいえません。そうすると、問題となるのは、②「了知し得べき状態」といえるかどうかという点です。

「了知し得べき状態」について敷衍した判例がいうには、到達とは「受領され或は了知されることを要するの謂ではなく、それらの者にとつて了知可能の状態におかれたことを意味するものと解すべく、換言すれば意思表示の書面がそれらの者のいわゆる勢力範囲（支配圏）内におかれることを以て足る」（下線筆者。最判昭和36年4月20日民集15巻4号774頁。以下「昭和36年最判」という）とのことです。そして、この判示を受け、山野目先生が、了知可能とは相手方が「適切に確認することをしようとするればそれができる、という状態になった、ということの意味する。その状態になったかどうかは、社会通念に照らし判断される」⁽¹⁶⁾と説明を加えていることが参考になります⁽¹⁷⁾。

また、ここにいう了知可能性は、「『一般社会の通念』を基準とする客観的な法概念であるから」、例えば相手方が病気で「重体である」といった「個人的事情によって現実的な了知可能性がないとしても考慮されないのが原則」⁽¹⁸⁾であるとされていることも重要です。

Yは「了知し得べき状態」に至ったのか

XらがYに交付することとなる通知文書としては、①

処分の告知(予告)及び弁明の機会の付与に係るもの(地方自治法255条の3。以下「告知・弁明付与書」という)と②過料の賦課に係るもの(以下「賦課処分書」という)の二つが想定されます¹⁹⁾。Xらが各文書を作成し²⁰⁾、Yに手渡すことで、これらはすぐさまYの支配圏内に入ります。紙面を隅々まで確認するもしないも、Yの自由です²¹⁾。文書は渡し切りで、後で回収されるものではありませんから、確認の方法も自由です。持ち帰って辞書を引いたり、その場で知り合いに電話をして力を借りたりするなど、Xらが持ち合わせていない手段を用いて、自分の理解することのできる言語への変換を試みることもYの判断次第といえます。

この状況は、ひとまず、昭和36年最判の考え方に照らして、了知可能の状態になった、つまり「到達」があったといって差し支えないと筆者は考えます²²⁾。

「ひとまず」という留保をしたのは、山野目先生が述べているように、法的評価は、結局、社会通念に照らして下されるべきものであるからです。筆者としては、実務者は、ここでいう了知の「可能性」を実質的につぶしたなどといわれることのないように注意する必要があると考える次第です。例えば、Yに渡した文書をすぐに取り上げたりしてはいけなんでしょう(これはもはや異常行動ですが)。文書を見ながらどのように対応するかしばらく考えることもできないほど判断を急がせたり、電話で誰かに連絡をとろうとするのを妨げたりすることもよくないはずですが、せっかく文書という方法を用いたことの意義(文書の機能²³⁾)を損ねるような振る舞いは、当該時点での「到達」を否定される要因になりかねないのではないかと懸念します。

ちなみに、仮に、A市の例規には過料処分は文書によるべきとの定めがなかったとしたらどうでしょう。一般論として、口頭で処分することが直ちに違法ではありませんが、文書とは異なり、口頭で伝えたことは、内容を何度も確認することができませんから²⁴⁾、了知可能性が否定されるおそれは相当高まりそうです。のみならず、例規上の要請はなくとも、あえて文書を用いる判断をすることはもちろん許されるわけですから、そのような中、相手が理解できていないと察せられる言語により口頭の

通知をすることは、手段の選択が不適切であるとして、信義則上、到達が否定される可能性をはらむように考えます。

相手の意思も確実に受け止めるべきこと

以上、相手の分からない日本語を用いるとしても、文書を介することで法的有効性を保ち得るとの考え方を見てきましたが、これだけでは、本ケースにおける実務の重要部分を取り残しているように思われます。というのは、コミュニケーションは一方通行ではなく、相手からアプローチを受けることもあるからです。

告知・弁明付与書によりXらがYに示した弁明²⁵⁾の期限が過ぎればXらは賦課処分に進むことができますから、結果として、Yから特段の意思の表明を受けないままで手続が完結することもあり得ます。しかし、路上喫煙を現認した職員としては、違反の事実については疑いを差し挟む余地がない以上²⁶⁾、できる限り、その場で賦課処分をした上、徴収まで完了するべきと考えるのではないのでしょうか²⁷⁾。そうであれば、忘れてはならないのが、まずYから弁明についての意思の表明を受ける必要があるということです。弁明することはない旨の表明を受けることができた場合か、あるいは弁明された内容²⁸⁾が賦課処分を実施する支障にはならないと判断することができた場合に初めて、その場で賦課処分に進むことができることとなります。

特に、弁明することはない旨の表明は、その表現の仕方²⁹⁾がどのようなものであるかにかかわらず、本人がその意味合いを理解した上で³⁰⁾、任意に行われるものでなければなりません。この前提が揺らいでしまうと、弁明の機会が適切に付与されなかったものと評価されかねず、続く賦課処分も違法性を帯びるおそれがあります(これは「到達」の成否の話ではなく、手続の適正性を問題とするものです)。意思疎通に向けて手持ちの手段を尽くしても、Yが告知・弁明付与書の内容等を理解していること、その上で意思の表明があったことについて、なお確信が持てない場合は、実務者として、少なくともその場で賦課処分を行うことは断念せざるを得ないように思われます。

まとめ

日本国内で最も普遍的に使用されている言語が日本語⁵⁰⁾である以上、自治体の行政庁が原則的に日本語によりコミュニケーションをとろうとすることは至極自然なことですが、個々のケースにおいて、相手の事情を把握したのであれば、その事情に配慮した対応ができることが望ましいのはいうまでもないことと思います。司法手続⁵²⁾と異なり、行政手続には、法律上、日本語を用いることとする旨の一般的な定めがありません。その反射というべきなのか、日本語が分からない者の防御権の保障に関する一般的な定め⁵³⁾⁵⁴⁾もありません。そうすると、個別分野で明文の定めがない限り、行政庁を律するものは、信義則や、適正手続の精神（憲法31条）といった、抽象的な規範ということになります。それゆえ、望ましい（にとどまる）対応と、法的に求められる対応との境界は見えにくい状況といわざるを得ません⁵⁵⁾。そうであるだけに、具体的な場面でより良い判断をすることができるよう、日頃から、常識や社会通念といったものにできるだけ敏感でありたいと思うのです。❀

- (1) テレビ番組によると、アラブ首長国連邦のドバイにこのような規制があるそうです。筆者の能力不足で、現地の条文を確認できませんでしたので、世間話と受け止めてください。ちなみに、日本の法令の外国語訳を調べたいときは、法務省の日本法令外国語訳データベースにアクセスしてみてください (<https://www.japaneselawtranslation.go.jp/ja/>)。
- (2) いわゆる路上喫煙禁止条例の目的規定を概観すると、「安心・安全」、「健康」、「清潔」、「快適な生活環境」などを定める例が見られます。
- (3) コミュニケーションがとりにくいことを理由に、その相手をはなから処分の対象外とすることは、罰則の意義を没却するため適切ではないでしょう。一方、あくまで、相手の防御権を侵害しないようにする考慮から、結果として処分を諦めるべきケースもあろうかと思えます。そのような引き際をどのようにして見定めるかは、法執行における公平性とは何か、裁量をいかに考えるかといった議論にも連なる難しいテーマであると思います。
- (4) 例えば、京都市路上喫煙等の禁止等に関する条例施行規則では、9条2項（地方自治法255条の3の規定による告知及び弁明の機会の付与）及び3項（過料処分の通知）において、それぞれ所定の様式による文書を用いることを定めています。このような定めがある場合は、文書に代えて口頭により手続を進めることはできないというのが基本的な理解かと思えます。
- (5) 日本語の通知文書に添えるため、翻訳文を相手ごとに用意するという手厚い運用を行っている自治体があるとなれば、見習われるべきものと考えます。
- (6) 納付書を渡し、追って納めてもらうという実務も多いでしょう。
- (7) 1,000～2,000円程度とする例が多いようです。

- (8) 行政法の書籍では、行政処分（行政行為）は「行政庁による意思表示」に当たることを前提とした説明がされていますが、その理由（背景）も大切です。櫻井敬子・橋本博之両先生の教科書では、「法律学の中で先行して発展したのは民法であり、行政法は民法の存在を前提として、これとは異なる特徴を備えていることが認識され、後から発達した法領域である。そのため、行政行為論は民法における基本概念を借用する形で構築されて」おり、「民法の意思表示理論の影響」を受けているためであるとの解説が添えられています（『行政法〈第7版〉』（弘文堂、2025年）75頁）。
- (9) 「到達」が求められ、また、それで足りる根拠として、民法97条1項の規定（「意思表示は、その通知が相手方に到達した時からその効力を生ずる」）が参照されることがあるのは、同条の「規範は行政行為に関する一般法理としての位置づけも付与されている」と理解されているためです（山本敬三編『新注釈民法(2)Ⅱ 総則(2)』（有斐閣、2024年）291頁〔角田美穂子執筆部分〕）。ただ、当該規定は、直接的には私法上の意思表示を念頭に置いたものです。そのため、適用があるとしても、類推適用にとどまるのではないかと考えられる中、昭和29年最判は、「意思表示の一般法理に従い……」という持って回った言い方をするので代えたようです。
- (10) 川島武宜『法律学全集17 民法総則』（有斐閣、1965年）213頁。
- (11) 例えば、幾代通『民法総則〈第2版〉現代法律学全集5』（青林書院、1984年）288頁。
- (12) 意思表示を外部的に表現して伝送する手段はいろいろありますが、法文上は、この手段をまとめて「通知」といいます（民法97条1項）。対面や電話による「発言」は、すぐに相手方に届きます。このような意思表示を講学上「対話者」に対する意思表示と呼びます。これに対し、「文書の送付」などによる意思表示は「隔地者」に対する意思表示と呼ばれます。これらを区別する基準は、相手方に届くまでにある程度の時間を要するかどうかであると説明されることも多いですが、筆者は、山野目章夫先生の教科書（『民法概論Ⅰ 民法総則〈第2版〉』（有斐閣、2022年）226頁）において、通知に対する「相手方の挙動を直ちに表意者が知ることができない場合」が隔地者に対する意思表示であると説明されていることが重要であるように思います。なお、民法97条は、もともとは「隔地者に対する意思表示」について定める条文であったのですが、平成29年の民法改正により、限定が外され、「対話者」に対するものを含め、意思表示全般を対象にする条文になりました。そのため、どちらに分類すべきに係るこれまでの講学上の議論を参考にしつつも、問題となっている通知の手段が具体的にどのような性質を有しているかに即して検討することの必要性が増していると考えられます。
- (13) 佐久間毅『民法の基礎Ⅰ 総則〈第5版〉』（有斐閣、2020年）63頁。
- (14) 山本・前掲注(9)295頁〔角田執筆部分〕。
- (15) 本ケースのYは、単に日本語を知らないにすぎず、事理を弁識する能力（平たくいえば、判断能力（山野目・前掲注(2)68頁））に欠ける場所はないこととします。本当は日本語を理解しているのに知らないフリをしているわけでもないこととします。これらの問題は機会を改めて考えます。
- (16) 山野目・前掲注(2)227頁。
- (17) 川島武宜=平井宜雄編『新版 注釈民法(3) 総則(3)』（有斐閣、2003年）524頁〔須永醇執筆部分〕が、「到達」は「相手方が取り出して了解可能なように保存されることで」、「実現する」と述べているのも、同様の思考によるものと思われます。
- (18) 山本・前掲注(9)301頁〔角田執筆部分〕。例えば、肺結核のため医師から読み書きを禁じられていたという事情も了解可能性を否定するものではないことを前提にした裁判例も見当たりました（東京地判昭和33年3月20日判時149号16頁）。川島=平井・前掲注(7)525頁〔須永執筆部分〕も、「到達の実質的内容である『了解可能性』は相手方の個人的な特殊事情とは無関係に想定される一般的・客観的基準によって本来判定され

- るべき」であり、到達が「否定されるのは相手方の了知障害を回避する手段が表意者側に残されている場合」に限られると述べています。
- (19) 注意すべきは、賦課処分書に先立つ告知・弁明付与書に係る意思表示も、これが到達していないとなれば、手続に重大な瑕疵（違法性）をもたらすということです。弁明の機会の付与が欠けた場合に、「その瑕疵は手続全体の公正を害するものとして、その処分要件（実体的要件）を満たしているか否かにかかわらず、当該行政処分も違法となり、取消しを免れない」とした裁判例もあります（長野地判平成17年2月4日判タ1229号221頁）。ちなみに、告知と弁明の機会の付与は、厳密には意思表示とは似て非なる「意思の通知」や「観念の通知」に当たるのではないかという議論があり得そうですが、立ち入りません。
- (20) 通知文書の様式には、相手の氏名や住所を記入する欄があるのが通常ではないでしょうか。コミュニケーションをとりにくい相手から、これらの情報を入手するだけでも一苦労のはずです。相手が外国人であれば、旅券、在留カード等を携帯していなければならないといえ（出入国管理及び難民認定法（入管法）23条1項・2項）、これを義務的に提示しなければならない場面は限定されていますから（同条3項、同法施行規則26条各号）、自治体職員が路上喫煙禁止条例に基づく職務執行のためこれらを見せてもらうのは、あくまでお願いベースとなります。氏名等は、相手方を特定する（他の個人と区別する）ための情報であるはずですから、私見では、他の情報で代えることは必ずしも否定されないと考えますが、そうかといって、例えば、刑事手続のように顔写真を添付して代えるといった実務（藤永幸治編集代表『国際・外国人犯罪』（東京法令、1995年）64頁）に踏み切れることは現実味に乏しいように思います。
- (21) 川島=平井・前掲注(17)521頁〔須永執筆部分〕は、「対面して書状を手渡す」ケースについて、「現実的に了知するかどうかは当該書状受領後における相手方の対応いかににかかっていて、表意者は基本的には関与できず」、「他方、相手方は受領のち引き続き適宜その書状によって意思表示内容を了知しうることにもなっているのである」と状況を分析しています。
- (22) 古い文献は、例えば「字体甚しく不明にして到底読むに堪えざる」場合や「一般に使用せられざる外国語にして相手方もまた之を理解することを得ざる」ときは、客観的に了知可能性が欠けるとしつつ、続けて、例えば「日本に在留する外国人に対しては日本語にて意思表示を為すも当該の外国語にて為すも共に可なり」と述べています（鳩山秀夫『註釈民法全書 第2巻 法律行為乃至時効』（巖松堂書店、1911年）202頁。旧字は筆者において適宜改めました）。
- (23) 文書を媒体として意思表示をすることの意義については、菊井康郎『行政行為の存在法』（有斐閣、1982年）88頁が、「文書が内蔵する物理的属性」に由来するものとして、「交付を受けた者」には、①「確実な把握の保障」、②「保存可能性」、③「証拠提示の可能性」の「機能」が生じると述べていることが参考になります。
- (24) 口頭での意思表示には、前掲注(23)で見たような機能がないということです。
- (25) 各自治体の告知・弁明付与書の様式を概観すると、弁明の方法として、弁明書の提出を想定している例も、口頭で行うことを想定している例も、いずれも見られます。
- (26) 現認した事実と疑義が差し挟まれることのないようにするためにも、複数人で巡回していることが多いのではないのでしょうか。
- (27) 後日、賦課処分書を送付するためには、現場でYの連絡先を入手しておくことが必要です。仮に連絡先を入手していても、それが海外であれば、公権力の行使に当たる手続（処分通知の送付）を進めることは困難です（本連載第5回（2024年11月号）・第6回（2025年1月号）参照）。そうすると、実務者としては、でき得る限り、その場でケリをつけることに気持ちが向くでしょう。
- (28) 例えば、禁止区域の表示が十分でなく気づくことができなかったという主張があり得そうです。路面標示を見落としたことに過失ありと判断

- した裁判例（東京高判平成26年6月26日判時2233号103頁。上告棄却）がありました。行為者の日本語への理解の有無が、注意義務の内容・程度に何らかの影響を及ぼすことがないとも限りません（この裁判例は、過料を科すには少なくとも過失が必要であると判示した点でも重要です）。そのほか、そもそも条例のルール自体を知る機会がなかったといった弁明も想定されます。行政犯の分野においても、「法の不知は故意を阻却しない」というのが判例の基本的な立場ですが、西田典之先生が「①短期滞在の外国人が日本の行政刑罰法規に違反した場合」、「②同様に、特定の地方自治体の制定する条例による罰則に他の地方自治体の住民が違反した場合、その罰則が」、「一定の地域の特種事情によるような場合（いわゆる上乗せ条例）」は、法令・条例を「知る機会の有無が慎重に検討される必要がある」と述べているように（『刑法総論（第2版）』（弘文堂、2010年）245頁）、今後、刑罰ならぬ過料を科す場面においても、責任を追及する前提としてのルールへのアクセス可能性が問われることは十分にあり得ると考えます。
- (29) 実務上は、「弁明することはない」との選択肢にチェックしてもらおうための様式が用意されていることが多いのではないのでしょうか。
- (30) 問題状況の構図が似ている入管法上の手続に係る裁判例を概観すると、同法における口頭審理の請求権について、被処分者の真意を十分に確認しないまま放棄書に署名させて実施した退去強制令書発布処分が取り消された事例があります。この事例では、口頭審理の意味を理解させることが必要であったと判断されています（東京地判平成17年1月21日判時1915号3頁）。東京地判平成25年3月26日（平成24年（行ウ）348号）や東京地判平成27年4月23日（平成25年（行ウ）817号）などの事例が、口頭審理請求権の放棄が有効であるとの結論に至る過程で、被処分者の母国語で記載された手続のフローチャート図を用いた説明があったことなどの審査官の具体的な措置を子細に認定していることも参考になります。
- (31) 「国旗及び国歌に関する法律」は、日章旗を国旗とし（1条1項）、君が代を国歌とすること（2条1項）を明らかにしています。これに対し、日本語を日本国の国語や公用語とすることを直接的に定める法令は存在しませんが、「いわずもがな」と理解しておいても大過はなさそうです（私見）。ちなみに、近年成立した法律においても、「日本語教育」が「我が国に居住する外国人が日常生活及び社会生活を国民と共に円滑に営むことができる」ことに資することが前提とされているように（2024年4月1日施行の「日本語教育の適正かつ確実な実施を図るための日本語教育機関の認定等に関する法律」1条参照）、少なくとも、現在の日本社会において日本語に普遍性があるという事実は、国家的な認識であるはずです。
- (32) 裁判所法74条：「裁判所では、日本語を用いる」。
- (33) 刑事訴訟法175条：「国語に通じない者に陳述させる場合には、通訳人に通訳をさせなければならない」。
- (34) 例えば、特許の出願の手続で、一部の書面を外国語によるもので代えることができる制度がありますが（特許法36条の2第1項）、日本語に通じない個人への配慮とは趣旨を異にするものです。
- (35) 参考に、刑事手続について見ると、実務上、「外国人の逮捕・勾留に当たっては、令状を呈示する場合にはあらかじめ翻訳文を添付してこれを呈示し、又は逮捕・勾留の執行現場に通訳人を伴い同通訳人を介して告知を行うなどの取扱いがされるのが通常である」とのことであり（衆議院議員監修、西谷隆ほか編著『外事犯罪捜査ハンドブック』（立花書房、2017年）38頁）、相応の努力がされているようです。一方、裁判例では、そのような翻訳文の添付を欠いたり、通訳人による通訳を欠いたりした場合について、直ちに逮捕手続が違法となるとの判断はされていません（東京高判平成2年11月29日判時1375号139頁、東京高判平成3年9月18日判タ777号264頁など）。

ルーベンスの二番目の妻

有地京子 美術史家

バロックの巨匠ルーベンスは、63年の生涯で1,500点とも3,000点ともいわれる多くの作品を制作しました。55歳ほど年下のオランダのフェルメールの作品は、わずか三十数点ほどが残っているだけです。ルーベンスの多作さには驚かされます。ヨーロッパの美術館を歩くと、彼の作品を見ないことはないほどのです。

ルーベンスの多作さを支えたのが、彼の工房経営の才能とその工房のあり方にありました。彼の工房では三つの制作形態がありました。まず全てルーベンスが仕上げた作品、次に動物が専門の画家スネイデルスや静物画が専門のヤン・ブリューゲルなど専門画家との共同制作の作品、最後にルーベンスが下絵を描いて工房が制作し、そこにルーベンスが仕上げに筆を入れた作品がありました。面白いことに、これらの作品は、値段的に差がなかったのです。これらはルーベンスの関与の度合いに全く関係なく、全てルーベンスという超人的個性の画家が制作したものとみなされていたようです。

ルーベンスは各国の王族と親しい有名な画家としての特権を生かして、外交官としてもヨーロッパを股にかけ、大活躍しています。彼はフランドル語、イタリア語、フランス語、ドイツ語、スペイン語、さらにラテン語にも堪能で、この語学の才が外交の場で大いに発揮されました。

画家としても外交官としても成功したルーベンスでしたが、彼は私生活においても幸福でした。それは彼が人格

者だったからでもあります。まず彼は、32歳でアントワープの名門の令嬢のイザベラと結婚しています。そのとき彼女はわずか17歳でした。二人は幸福に暮らし、17年後にイザベラが亡くなると、4年後の53歳のときに、イザベラの姪で豊満な肉体の16歳の美少女エレーヌと再婚しています。53歳での再婚に16歳の花嫁を選んだことは、当時としても異例のことでした。ルーベンスは、2回とも10代の美女と結婚したのです。ルーベンスが再婚しようとした際、貴族に列せられた画家に、スペインやイギリスなどの貴族の令嬢との結婚が期待されましたが、彼は豊かな中産階級のエレーヌを選びました。このときルーベンスは“私が絵筆を握るのを恥じない人を選んだ”と友人に手紙で語っています。ルーベンスは貴族の称号を得ていたとはいえ、当時は貴族階級の人たちには、画家は職人という古い価値観があったからです。若く豊満な美女エレーヌはルーベンスの晩年の創造力の源泉となり、彼は愛情を込めて彼女を描いていきます。

今回は、二度目の妻エレーヌが半裸で、彼女自身として登場する作品を一つご紹介します。それはウィーン美術史美術館にある“毛皮のコートをまとうエレーヌ・フルマン”です。画面でエレーヌは、偶然の姿のように見えるポーズで立っています。毛皮で裏打ちされたコートに体を巻きつけ、着替えの途中で不意を突かれたように見えます。しかし、こうした瞬間的な見かけにもかかわらず、エレーヌのポーズ

ありち・きょうこ
長崎県出身。美術史家・画商、早稲田大学法学部卒業。JR東日本大人の休日倶楽部、学習院さくらアカデミーなどの講師。著書『名画で味わうギリシャ神話の世界』（大修館書店）、『ルーヴルはやまわり』『オルセーはやまわり』（ともに中央公論新社）など。



ルーベンス“毛皮のコートをまとうエレーヌ・フルマン”1638年頃、ウィーン美術史美術館

は、メディチのヴィーナスのような胸と腹部に手を置く古代のヴィーナスの恥じらいのポーズになっており、本作は、エレーヌを神話的存在の愛と美の女神ヴィーナスに見立てた肖像画となっているのです。

ここでは黒い毛皮と白く輝く肌との対比が彼女の魅力を引き立てています。本作でルーベンスはエレーヌを現実的に、かつルーベンスの特徴である豊満な生命力のかたまりとして描いています。血が通い、息づいているような柔らかで弾力のある肌を描き、乳房は押し上げられ、腕の下脇には脂肪の襞が見え、膝には豊かすぎる膨らみのせいでくぼみがあります。何よりも、彼女の反外母趾もそのままに描かれています。これは理想化せずありのままの現実を描くバロック時代の価値観によります。ルーベンスは、着替えの途中で毛皮に身を包む半裸の妻を、愛の女神ヴィーナスとして、ルーベンスらしいお肉いっぱい豊かな裸婦として描いたのです。



その 40

「集議制」は我が国の伝統だ!(その2)

——東照宮「御遺訓」から「五箇条の御誓文」へ

山下 茂 明治大学名誉教授

●地方の藩政も「集議」制

江戸時代には、地方の各藩における執政システムも注目される。「諸藩の職制は、一様ではなかったが、大体幕府の職制に似通ったもの」⁽¹⁾で、幕府の老中に相当する家老が「藩政を総理」した。その人数は、例えば福井藩で5名、熊本藩で3名など複数であり、そのほかに幕府の若年寄に当たる「中老」がいて、「家老とともに藩の大政を議し」ていた。

●「集議」で主君「押込」も

そうした「集議」は、藩主の意向を付度したり、事後承認するようなものではなく、実際に大きな意義や効果を持ちうるものだったことは、例えば、藩の主君であっても、「不行跡」などの問題がある場合に、家老・重臣層の間での「集議」によって合意形成し、「押込」^{オシコメ}で引退を強いたいくつもの実例を見れば明らかだ。

(1) 全国各地で藩主「押込」の集議

笠谷和比古『主君「押込」の構造—近世大名と家臣団—』(平凡社、1988年)では、「家老・重臣たちが主君を幽閉し、強制的に隠居—廃位させる」(同書7頁)「押込」あるいは「押込隠居」を、時代劇に見るような「悪家老による御家乗っ取りという図式で」語るのではなく、個々の事例について「事実関係の確定」に努めた上で、主君「押込」という「行為それ自体は当時の社会においては正

当な行為と見なされていた」(276頁)と判断している。

同書で具体的に検討している事例は、「押込」実現の成否はマチマチだが、阿波、岡崎、加納(美濃)、浜田、仙台、丸岡(越前)、秋田、上山(出羽)、黒羽(下野)などのほか、「押込」事案だった可能性が高いものまで多数に及ぶ。それら多くの事例を史料に基づいて具体的に検討して後、主君「押込」の構造について「その完成された全体像を描いて」歴史的意義を考察するとともに、広く近世の政治制度について、従来の見解を吟味し直し、「その再理解、再構築を試み」ている。

(2) 藩政は複数家老の「合議」で運営

その中で「家老合議制」について一節を設け、地方各地の藩での実例が示すように、「本来大名家の政務は初期には主君側近の家宰の性格のもの」すなわち「初期側近政治」だったが、「藩政の確立期たる寛永頃になると、外様大身の者が家老として藩政の最要職を占めるようになり、主君の下、複数家老の合議体制で藩政は運営されていくようになる」(同書203～204頁)と総括している。執政府の「集議」制は、幕府だけでなく、地方の藩政でも「原則」だったわけだ。

読者諸兄姉は、郷土史を改めて紐解き、主君を「押込」めて引退(通常は、同じ一族から後継者を選ぶ)させた事例が地元にあったら、悪家老の陰謀な

どと決めつけずに、何らかの問題があった主君を家臣たちの「集議」によって交代させた可能性が大だから、歴史的事実を確認しつつ、改めて読み解いて「集議」の重要性を会得してほしい。

●補論：『葉隠』にも主君「押込」あり

余談めくが、江戸期(西暦18世紀初頭)の地方藩(佐賀藩)内で生まれ、「武士道と云ハ、死ヌ事と見付たり」で知られる武士道書『葉隠』^{ハゲクレ}の中にも、主君「押込」を重臣たちが「集議」した話が、「押込之僉議」^{オシコメ センギ}として登場する。例えば同書⁽²⁾の「聞書一」中の第7節(菅野覚明ほか・講談社学術文庫2448・上巻42頁)や第76節(同151頁)にあり、第7節では、その「僉議」の折に、大隈次兵衛(かの大隈重信の数代前の一族)らが激論を交わしたことが記されている。家臣たちが「主君之御用可立事」(主君の御用に立たねばならない)など四つの誓願⁽³⁾を大切にした佐賀藩においてすら、主君「押込」(など執政上の重要案件)を、重臣たちの「僉議」すなわち複数人の「集議」で入念に審議して意思決定をしたのである。

●「集議」は家康公の『御遺訓』だ

武家政治でも執政府は「集議」制たるべきことは、江戸期の政治思想でも重視されていたと推測しうる。それは神君・家康公の「遺訓」だとして、内容の真偽は不明ながら、享保期以降に武

家の間に流布し、「その内容が多くの
人々の共感を呼び、この時代以降重き
をなす」(笠谷・上掲書247頁)ことと
なった『東照宮御遺訓』の内容を見れ
ば分かる。その中には、例えば、独任制
での執政を「何事も備りたる能人^{ヨキ}は昔
も今も稀なれば、一方はよけれども一
方にあしき事有もの也、然るに一人権
を取て万事を行ふ時は年を経て邪にな
り、[中略]終に天下国家の滅亡のはし
と成ぞ」と退けた上、「万事は夫々の道
になれて功有者に尋ね聞又は談合すべ
し」と、「談合」すなわち「集議」により
執政すべき旨を明示⁽⁴⁾しており、「主君
個人の恣意に基づく政治は否定され、
家老・譜代家臣との君臣合議の政治運
営が勧められる。道理・是非善悪に基
づく相互批判・相互吟味が正しい政道
を保証する」(同書247頁)ことを強調
している。

そうした内容は、各地の武家にも『御
遺訓』として伝わり、注釈書まで出た
というから、家康公の真正の訓話か否
かにかかわらず、執政府の「集議」制は
各地で受容されていたと推測できる。
例えば、名君の誉れ高い備前岡山藩主・
池田光政公は、自らの「遺言」の中に、
「権現様上意」として、『御遺訓』のう
ちに引用した部分⁽⁵⁾を、「終には天下国
家の滅亡の端と成り」に至るまで、ほ
ぼそのまま組み入れて、「集議」の必要
を強調している。

現在も、各地で筆写された『御遺訓』
が、国会図書館だけでなく、静岡県や
宮城県の県立図書館、さらには岡山大、
京都大、九州大など⁽⁶⁾に所蔵されてい
ることを見ても、当時の地方への伝播の
程度が推し量られよう。

●明治維新と「五箇条の御誓文」

もっと近く、「明治」改元前の慶応4
年3月(西暦では1868年春)に明治天

皇が「国是」として「天地神明ニ誓」わ
れた「五箇条の御誓文」でも、第一条で
「廣ク會議ヲ興シ 萬機公論ニ決スヘ
シ」⁽⁷⁾、すなわち「広く会議を開き、全
てのことを皆で話し合って決めるべし」
と、統治において「集議」を基本とする
ことが最初に誓われた⁽⁸⁾。後に制定され
た「市制」はプロイセンなどの地方制
度をモデルとしたものではあったが、
都市における執行機関集議制は、そも
その精神が明治新政府の「国是」に
沿い、もっと古くは聖徳太子の「憲法
十七條」にのっとった仕組みなのだ。

●明治維新时期の地域での「集議」シ テム

明治維新のプロセスでは、中央だけ
でなく全国各地で、折々の政治状況に
応じ、「五箇条の御誓文」にも呼応する
などしつつ、新しい政治システムが生
まれたり消えたりした。明治維新の過
程が急激だったために結果的には短命
に終わったが、地域ごとに「集議」の仕
組みが生まれ、それぞれに運用され、
消滅し、そして忘れ去られた。読者諸
兄姉は、各自のふるさとの政治史を紐
解いて、明治維新直後に地元の先達が
どんな工夫を重ねたか、近代における
「集議」の伝統を改めて確認してほし
い。(本テーマ・つづく) 

(1) 瀧川政次郎『日本法制史(下)』(講談社学
術文庫693、昭和60年)67頁から引用。諸藩
についての叙述も同書67～69頁を参照・引
用等。

(2) 『葉隠』の原文は、菅野覚明ほか・講談社
学術文庫2448～2450『新校訂 全訳注 葉隠』
(上[2017年]・中[2018年]・下[同年])か
ら引用。

(3) 同上書・上巻27頁に原文、30頁に現代語
訳。

(4) 「東照宮御遺訓」in 近藤齊『近世以降 武家
家訓の研究』(風間書房、昭和50年)の「資料
編」冒頭(8頁)所収から引用。

(5) 「池田光政遺言」in 小澤富夫編『武家家訓・
遺訓集成(増補改訂版)』(べりかん社、2003

年)435～436頁参照。

(6) 近藤・前掲注(4)62頁に掲載の一覧表を参
照。

(7) 「五箇条の御誓文」の本文は、藤岡信勝ほ
か『中学社会・新しい歴史教科書』(自由社、
令和6年3月検定合格、市販本、同年4月発
行)165頁に掲載されたものから転載(ただ
し、元の古い漢字とカタカナでの表記に戻
した)。

(8) 「五箇条の御誓文」の成立過程については、
尾佐竹猛『五箇条の御誓文の成立過程』in
『日本憲政史論集』(育生社、昭和12年)の第
3章を参照。各条の内容も順序も複数人で
の検討のプロセスで変動しており、この新
「国是」そのものが「集議」によって形成さ
れたことが分かる。

次号予告

自治実務セミナー

6
2025

(令和7年5月25日発売)

特集

2024年改正地方自治法のポイント ——立法の全体像と実務対応

2024年に改正地方自治法が成立した。次号特集では、改正の全体像と本質、立法に至る議論の背景を分かりやすく解説するとともに、公金収納事務のデジタル化推進や地域コミュニティとの連携強化など、自治体実務に関わる重要な論点に焦点を当てる。現場で求められる対応策や取組みのポイントを整理し、政策立案や業務に活かせる自治体職員向けの解説をお届けする。

●実務と理論

●実務講座

●実務演習

*内容が一部変更となる場合があります。

編集後記

今から10年前、高校を卒業する長女の担任が、卒業式に集まった保護者に話してくれた言葉が印象に残っている。「これからは、お子さんのことより、もっとご自分のために時間を使ってくださいね」と。年が離れた末子がいた自分には完全な他人事で、喜びの声でざわついた周りの保護者をうらやましく感じつつ、本当にそんな日が来るのだろうか、と思ったことを覚えている。

しかし、着実に年月はたち、とうとう我が家の末娘が高校の卒業を迎えた。春になり、何か気持ちの変化はあっただろうか、とふと考えた。たしかに、毎朝お弁当を作って持たせたり、部活動の朝練や始業に合わせて送り出したり、といったいわゆるお世話に関しては時間を割かなくなった。ただ、その代わりに自分のために時間を有効に使っているのかと

いうと、そういった意識を持たないまま、ただだと時間が経過している気がする。

なぜだろうと考えたとき、実はすでに数年前から、ある程度自分のための時間を使えるようになっていたからではないかと気がついた。平日の夜や週末の時間、あるいは泊まりがけの旅行で家族ではなく友人たちと過ごす時間を優先させてもらっていることが増えていたのである。

一方で、社会人となった子にも、すでに手もお金もかからなくなっているけれど、元気でやっているのか、仕事はうまくいっているのか、と近くにいても遠くにいても心配は尽きないのが親心である。「自分のことだけに時間を使う」ことに憧れつつ、10年たって分かったことは、「親業に終わりはしない」ということかもしれない。(津)

自治実務セミナー 2025年5月

発行人 田中英弥

発行所 第一法規株式会社

〒107-8560 東京都港区南青山2-11-17

<https://www.daiichihoki.co.jp>

