

# 自治実務 セミナー

6  
2025

地方公務員の  
法務サポーター



巻頭言 「決まった」かどうか 藤田宙靖

## 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

- ① 令和6年地方自治法改正の全体像と意義について 植田昌也……………2
- ② 自治体における実務上の対応
- 地方公共団体におけるサイバーセキュリティを確保するための方針の策定と総務大臣指針案について 田中俊郎……………7
- eL-QRを活用した公金収納のデジタル化の実現に向けて 阿部辰雄……………12
- 「指定地域共同活動団体」制度の創設 酒井哲也……………18

### 実務と理論

- ① 議員が辞職した後に刑が確定した場合に行う選挙は補欠選挙か再選挙か……………28
- ② 採用内定者が辞令書の交付を受けるために登庁する際交通事故に遭い入院した場合交付を受けるまで市の職員としての身分はどうか……………30

### 実務講座

統一的な基準による地方公会計における「所有外管理資産」の資産計上〈地方財政〉……………32

### 実務演習

事業年度の途中に収益事業を開始し移転した場合の取扱い〈税務行政〉……………34

### 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(3) 中村健人／岡本 正……………36

### 連載

一評 タブーなく語り合う 丸山実子 27

#### 政策法務のかんどころ 128

外国の法制度を学ぶ意味 比較空家法制研究の可能性  
北村喜宣 42

#### Hiro's Café 今月のホープ 111

島根県商工労働部しまねブランド推進課海外展開支援室  
主任 賣豆紀 宗さん 藤原直樹 43

#### 入門講座

住民訴訟14 住民監査請求の諸問題(2)：監査請求期間  
制限 曾和俊文 44

#### 自治大生の政策立案研究 優秀論文〔第155回〕

行き場のない遺骨の未来 52

#### 法制実務研修員日誌〔第74回〕

奮闘!! 旧優生保護補償法案!! 山田弥加 57

#### 自治体×デジタル技術/スタートアップ ⑦

自治体のサイバーセキュリティ対策 我有隆司 58

#### 地方自治研究室

地方公営企業における経営戦略の法定化に関する検討(1)  
田中孝男 61

#### CLAIR海外だより〈パリ事務所〉

ヨーロッパにおける移民政策について  
椋田那津希 68

#### Book review

長谷川彰一著『Q&A実践法制執務——条例立案者が悩まないための精選90問』 板垣勝彦 71

表紙／目次 絵・松本千鶴 ワルナスビ【ナス科】

北アメリカ原産。荒地や道端などに生える多年草。地下茎は横に伸び、わずかでも根が残っていると芽が出るなど繁殖力が強く、花や葉がナスに似ているのでワルナスビと名がつけられた。

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

# 「決まった」かどうか

藤田宙靖

元最高裁判所判事／東北大学名誉教授

何か「決まった」筈なのに、何がどのように決まったのかについては、後で、しばしば厄介な紛争が起きる。そのような事態に備えて、例えば訴訟法の世界では、「訴訟物」とか「既判力の及ぶ範囲」、そして、「不受理」「却下」「棄却」の厳密な区別等、様々の工夫を凝らしている。しかしわれわれの日常生活では、なかなかそうは出来ないし、敢えてそこを突き詰めようとする、そのことによって余計な摩擦を生じ、円滑な日常生活に支障が出たりする。こういう状況の下では、それ故逆に、正式な「決定行為」が無かったからといっておよそ物事が「決まらなかった」ということになるわけでもない。

いわゆる安倍派の裏金問題について、一度廃止されていた「(パーティー券売り上げの)ノルマを越えた分の還流」を再度開始したのは誰かが問題となり、再開される直前にこのことについて話し合った安倍派の幹部(当時)4人がその責任を問われるところとなった。報道によれば、その場に立ち会った派閥会計責任者はこの話し合いで再開が決まったことを認めたのに対し、幹部達は、この集まりでは何ら決定というものはないと、結論は出なかった(従って、自分は再開の決定に関わりが無い)という弁明を繰り返しているようである。しかし上に見たように、「(形のある)決定がなされたか否か」と「何か(実質上)決まったか否か」とは、常に同じことである訳ではない。「阿吽の呼吸」や「暗黙の了解」によって物事が進められるのは、我が国とりわけ政治の世界の常であって、その場で明確な反対がなされなかったのであるとすればつまり、「成り行き(この場合は再開へ向けての動き)に任せる」ということが事実上決まったということであろう。「決まったかどうか」の問いに対して、判をついたように、「決定と言えるもの」は無かったと繰り返すところが、どうも怪しい。尤も、このいわゆる「裏金問題」が問題である所以は、還流された金が「裏金」になったこと(隠されたこと)にこそある筈であって、「還流」の再開自体を決めたのが誰であるかは、言ってみれば、まあどうでも良いことのようにも思えるのであるが。

# 令和6年地方自治法改正の全体像と意義について

**植田昌也** 総務省自治行政局行政課長

2024年6月に公布された改正地方自治法。本改正は、デジタル社会の進展、地域コミュニティの変容、そして頻発・激甚化する災害や感染症といった、現代社会が直面する大きな変化に対応するための重要な一歩である。

特集1では、改正立案にも携わった総務省行政課長である植田昌也氏に、人口減少や人手不足が深刻化する中で、これからの地方自治のあり方、その意義と展望について論じていただく。続いて特集2では、改正法のうち実務に直結するポイントを深掘りしていく。

## 1 はじめに

第33次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」（令和5年12月21日。以下「答申」という）を踏まえて立案された「地方自治法の一部を改正する法律」（以下「改正法」という）が令和6年6月26日に公布されてから、執筆時点で、はや9か月が経過したところです。

改正事項のうち、自治体における実務上の対応が求められる三つの事項に係る対応のあり方について自治体職員の皆さんにお伝えすべき点については、特集2の個別テーマに係る解説で紹介されますが、本稿では、それに先立ち、改正法の全体像を紹介するとともに、これからの地方自治に与える影響を含めたその意義について、私見を述べたいと思います。

## 2 改正法の概要について

改正法は、大きく分けて、(1)DXの進展を踏まえた対応、(2)地域の多様な主体の連携及び協働の推進、(3)大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例、の三つの部分で構成されています。

なお、筆者自身は、令和5年7月から令和6年6月までは住民制度課長として、主に(1)について地方制度調査会の事務局としての説明と立法作業を担当し、令和6年7月以降は行政課長として、主に(3)の運用等の考え方に係る各府省と都道府県・市町村へのブロック会議等での説明を担当しました。また、(2)についての地方制度調査会での審議に先立って、総務省では令和3～4年に「地域コミュニティに関する研究会」が開催されていましたが、当時は市町村課長として事務局の立場にありました。

改正法は、上の(1)及び(3)については、地方自治法（以下「法」という）の中で、いずれも新たな章（それぞれ第2編第11章情報システム、同編第14章国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例）を設けることとしたことや、(2)については、



公共的団体（法157条）や認可地縁団体（法260条の2～260条の48）に係る規定とは別に、地域的な共同活動を行う「地縁による団体その他の団体」と市町村との関係性を規律する規定を設けることとしたこと、つまり、従来の法の体系の中では十分認識されていなかった領域まで、法で規律する領域の外縁を広げたところに大きな特徴があると思われます。

まず、(1)のDX関係です。従来から、法における地方公共団体の運営に関する事項としては、財務（第2編第9章）や公の施設（第2編第10章）に関する章が置かれていますが、情報システムも、これらと並んで、行政目的を達成するための重要な手段となってきたことから、改正法は、その手段を活用する際に留意すべき事項を新たに規律したものと捉えられます。加えて、主として「個々の地方公共団体」の運営の合理化に着目している法の中に、「総体としての地方公共団体」について、DXを通じた運営の合理化を図る規定を盛り込んだものと捉えることも可能です。

まず、地方公共団体に対して、事務の種類・内容に応じて、最少経費最大効果の原則並びに組織及び運営の合理化の趣旨を達成するため必要があると認めるときに、情報システムの有効利用と他の地方公共団体又は国と協力した情報システムの利用の最適化に係る努力義務を課す規定が設けられています。「情報システムの利用の最適化」とは、地理的・物理的な制約を受けにくいという情報システムの特性を踏まえ、例えば、情報システムの共同化や機能要件・様式の標準化などに取り組み、コストの低減や機能性の向上、住民や事業者の利便の向上などを図ることが想定されています。

また、各地方公共団体が、ネットワークを通じて、国や他の地方公共団体と結ばれていることから、個々の団体におけるサイバーセキュリティの確保の重要性は増しています。その趣旨から、従来は総務省からの技術的助言を踏まえて任意に実施されてきた情報セキュリティ対策を、改正法では法に基づく対策に変更し、一部事務組合、広域連合を含めた全ての地方公共団体と地方独立行政法人に対して、総務大臣が示す指針を踏まえ、サイバーセキュリティを確保するための方針の策定、公表が義務付

けられています。

さらに、地方税の徴収に用いられてきたeLTAX（地方税ポータルシステム）を、地方税以外の公金にも活用できるようにするための規定を盛り込むことで、今後、全国の地方公共団体における収納事務の合理化と納入義務者の利便の向上を図ることとしています。具体的には、地方公共団体の長が指定する公金の収納事務を、eLTAXを通じ地方税統一QRコード（eL-QR）を活用して地方税共同機構に行わせることにより、納付手段のキャッシュレス化のさらなる促進、複数の団体への一括納付に加え、公金納付事務に係る金融機関・地方公共団体双方のバックヤードの事務の効率化を実現しようとしています。

次に、(2)の地域の多様な主体との連携関係です。平成3年に設けられた認可地縁団体制度は、認可を受けた自治会・町内会等の地縁による団体に法人格を付与することで、その所有する不動産の登記を可能にし、従来は代表者個人名義の登記しかできなかったことから発生しがちであった相続や引越しによる代表者交代時等のトラブルを回避することを目的とした制度でした。その後、第32次地方制度調査会の答申等を踏まえ、不動産を所有しない地縁団体にも活用可能な制度に拡充され、そういう団体においても様々な地域活動で必要となる契約の締結、口座の作成等を法人名義で行うことができるようになりました。

他方で、こうした自治会等の地域コミュニティ組織については、先に述べた「地域コミュニティに関する研究会」などにおいて、担い手不足や加入率の低下による活動の持続可能性に係るリスク、市町村等から依頼される行政協力業務の過剰な負担、デジタル技術の未活用、NPO等を含めた多様な主体間の連携不足等の課題が指摘されていました。

総務省においては、近年、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織である「地域運営組織」の運営支援を行ってきましたが、その多くは、地域コミュニティ組織又はその連合体を連携のハブとするものでした。また、市町村によっては、そうした連携・協働のプラットフォームのうち一定の要件を満

たしたものを条例に位置付け、意見具申等を通じて団体の意見を市町村の政策決定に反映させることや、市町村から団体に対して必要な支援を行うこと等を明確化する事例も出てきていました。

以上のような背景の下で、「法律上も、市町村の判断で、その位置付けを明確にすることができるようにする選択肢を用意して、活動環境を整備していくことが考えられる」とした答申を踏まえ、改正法において、新たに「指定地域共同活動団体」制度が設けられました。これは、地縁による団体その他の当該市町村内の一定の区域に住所を有する者を主たる構成員とする団体又は当該団体を主たる構成員とする団体のうち、条例で定める特定地域共同活動を地域の多様な主体との連携等により効率的かつ効果的に行い、民主的で透明性の高い運営といった条例に定める要件を備える団体を、市町村長が指定することができるようにしたものです。指定の効果としては、活動資金の助成、情報提供などの市町村の支援を受けることや、他団体との連携に係る市町村の調整を求めることが可能になるほか、市町村からの関連事務の随意契約による委託や行政財産の貸付けについて、本制度に基づく特例として受けることが可能となります。

三つ目が、(3)の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例です。これまでも災害、感染症のまん延等の事態や、その対応に当たり生じた課題等を踏まえて、個別法の見直しが重ねられており、こうした取組は今後も引き続き必要です。他方で、そのような見直しが適時適切に行われていたとしても、なお個別法において想定されていない事態が生じた場合には、個別法の制定又は改正により対応が行われることが考えられますが、その対応が行われるまでの間は、法律上の根拠がない中で国による働きかけや対応が行われることとなり、国・地方公共団体間の責任の所在が不明確になります。個別法において想定されていない事態は、例えば国が患者の移送において広域的な対応を行ったダイヤモンド・プリンセス号対応のように、コロナ禍においても実際に生じており、今後ともそうした想定されていない事態が生じ得る可能性は否定できないと考えられます。

そこで、改正法では、大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態（災害対策基本法や新型インフルエンザ等対策特別措置法において、国が役割を果たすこととされている事態（非常災害対策本部であれば、風水害の場合、死者・行方不明者が100人以上であり、かつ、全壊・流出戸数が100戸以上である場合）に比肩する程度の被害が生じる事態）における国の地方への働きかけについて法律上のルールを整備し、国と地方公共団体の責任と権限を明確化することとしています。

新たに設けられた特例は、①国による地方公共団体への資料又は意見の提出の求め（事態対処の基本方針の検討や国が講ずる措置等のためにも求められるようにするとともに、国が地方公共団体に意見を求めることも可能にする）、②国の地方公共団体に対する補充的な指示（あらかじめ地方公共団体に対し資料又は意見の提出の求め等の適切な措置を講ずるよう努めた上で、閣議決定を経て、事態の規模・態様、地域の状況等を勘案して、国民の生命等の保護のために特に必要な場合（個別法の規定では想定されていない事態のため個別法の指示が行使できる場合を除く）に、国民の生命等の保護を的確かつ迅速に実施するため講ずべき措置に関し、必要な指示ができることとするが、事後に国会報告が必要）、③都道府県の事務処理と規模等に応じて保健所設置市区等の市町村が処理する事務の処理との調整（国が当該調整を必要と認めて指示する場合に、当該調整に必要な措置を実施）、④国による地方公共団体相互間の応援の要求・指示や職員派遣のあっせん等です。

こうした特例は、第2編新第14章に、平成12年の地方分権一括法で設けられた第11章（改正法による改正後は新第12章）の「国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係」とは明確に区分した特例として規定されていますが、新第14章に規定されている関与も、地方分権一括法で設けられた関与の法定主義（法245条の2）及び関与の基本原則（法245条の3）等にとり定められたものであり、地方分権改革の考え方に沿ったものであるといえます。

なお、この新第14章については、衆参両院の総務委員



会における附帯決議で、国と地方公共団体の認識や対応に違いが生じることがないように、運用に関する考え方を周知するよう求められたこと等を踏まえ、総務省では、通常の公布・施行通知に加えて、昨年夏に運用等の考え方として、関係府省及び全国の地方公共団体に対してお示しするとともに、同年夏から秋にかけて各府省向け及びブロックごとの地方公共団体向けの説明会を実施することにより、認識の齟齬をなくすよう努めたところです。

### 3 改正法の意義について

2で述べたように、改正法は大きく分けて三つの柱から構成されていますが、これらの改正が今後の地方自治の進展にどのような意義を持つと考えられるでしょうか。最初の二つの柱は、第32次地方制度調査会から継続的に議論されている人口減少の深刻化やデジタル社会の進展という環境の変化を踏まえた地方行政体制のあり方の変容の方向性を示唆するものといえます。他方で、三つ目の柱は、コロナ禍を経て改めて認識された国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国・地方公共団体間や地方公共団体相互間のさらなる協力関係の必要性から議論されたものであり、そのような事態においても、法律に基づかない事実上の対応ではなく、できる限り法治主義を貫徹し、各主体の法的な責任を明確にすることが目指されたと考えられます。

三つの柱は、一見すると相互関連性の薄いテーマであるかのように思われますが、少し抽象度を上げて俯瞰すれば、人口構造の変化、デジタル技術の進展、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態の頻発化等の日本社会の環境変化を受けて、2000年地方分権改革以降、比較的静的かつ固定的に捉えられていた国・地方公共団体関係を含めた地方制度を、より動的かつ柔軟なものとして捉え直す必要性を示したものと考えられるでしょう。

急激な人口減少に伴う人的資源の不足が今後とも深刻化していく一方で、利用可能なデジタル技術はその利用拡大に伴うリスクを含め、量的・質的にますます増大していくという我が国の歴史的趨勢は、2020年代半ばとなり、ますます明確になってきています。また、防災・減災

や公衆衛生に係る対策を徹底的に行ったとしても、なお気候変動による中長期的影響を含めた大規模災害やパンデミックによる国民の安全に対するリスクを大幅に減らすことは困難であり、社会全体としてのリスク対応のあり方について、継続的な改善が求められています。

そのような状況において、国、企業、NPO、地縁団体など、存立基盤や特徴の異なる様々な主体と役割分担・協力を行いながら、住民自治と団体自治を基盤とし、地域ごとの住民の負託を受けて活動する地方公共団体が、住民の福祉の増進という究極の目的のために、いかに的確に活動できる存在であり続けられるかが問われています。

変化し続ける状況に適した地方行政体制とはどのようなものであるべきか、分権改革前後を通じて事務権限が拡大する一方で、すでに人材等の資源の不足・偏在という困難な課題に直面している地方公共団体が、引き続き重要な公共サービスを効率的かつ効果的に提供できる主体であり続けるためには、地方行政体制のあり方の不断の検討と見直しが必要になっていくものと考えられます。

2000年地方分権改革は、その後の平成の合併を通じて、住民に身近に必要な住民サービスをできる限り総合的、自己完結的に提供する主体、すなわち基礎自治体たるにふさわしい市町村を創出していくことにより、改革の実を上げるための基盤を整備しました。しかしながら、いったんその数を減少させた小規模団体も今後は人口減少の激化により再び増加していくことが見込まれています。一定人口以上の中心的な都市がイニシアティブを発揮することが期待されている連携中枢都市圏や定住自立圏の取組は全国に広がりましたが、人口減少時代、人手不足時代に真に必要となる、利害調整が必要な業務や施設配置等の見直しに効果的に取り組んでいる地域は多くありません。

法が前提とする「個々の地方公共団体」の組織・運営の合理化や、自主的かつアドホックな事務の共同処理等の広域連携の取組のみでは、人的資源等の供給制約を超えることがますます難しくなっていくでしょう。地方公共団体がその存立根拠である住民自治・団体自治を適切に確保しながら、都道府県・市町村間の権限配分や関係性の見直し、デジタル技術を適切に活用した上での全国

単位又は広域単位でのよりシステマティックな共同処理主体の可能性などに挑戦していく必要が出てくるかもしれません。改正法の「情報システムの利用の最適化」とは、そうした挑戦を後押しする考え方となり得るでしょう。

他方で、地域や地方公共団体ごとに供給制約の度合いが大きく異なっていくことも見込まれることから、分野によっては、権限配分をより柔軟に変化させながら、各地域のニーズに合った形での権限配分のベストミックスが求められるようになるかもしれません。その場合に、地縁団体を含めた国・地方公共団体以外の主体が一定の業務運営について責任を果たすことも考えられますが、個別法に基づく様々な指定法人がそうであるように、役割に応じた地位を付与するとともに、一定の透明性や民主的なガバナンスを求めていくことも必要になると考えられます。改正法の「指定地域共同活動団体」は、そうした動きの嚆矢ともいえるでしょう。

人材を中心とした供給制約が中長期的に厳しさを増し

ていくことが想定される一方で、行政需要の急激な変化は、大規模災害やパンデミックのような事態にこそ生じます。こうした事態においては、個別法令において、平常時はある程度は均衡していると考えられる行政需要とサービス供給の需給バランスが大きく不均衡になり得ることは、コロナ禍における保健所事務の逼迫や、東日本大震災や能登半島地震におけるインフラ復旧の難しさから学びました。これからの地方行政体制を考える場合に、こうした事態においては、平常時以上に柔軟に主体間で資源を融通し、協力関係のレベルを上げることが必要になります。改正法の「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例」については、様々な議論がなされましたが、総体としては、行政需要の急激な変化や需給ギャップに耐え得る国・地方の行政体制を構築していくための方策の一つと考えることができるのではないのでしょうか。❁

## 2025年度

# 法務特別セミナー・法務実務研究セミナー

～苦手な法務もこれで解決！ 変化に即応できる自治体職員・議員のための短期集中セミナー～  
政策の立案や条例作成に必要な法務能力の向上のために役立つセミナーを実施

### 法務特別セミナー

全国的に共通性のある政策法務に焦点を当て、そのポイントを解説する。

政策法務のポイント(自治体が直面する課題)/自治体における政策法務のプロセス/立法法務のポイント/行政手法と法制執務のポイント/解釈運用法務のポイント/争訟法務のポイント/受講者から提出の質疑に対する回答等

- |                       |                           |
|-----------------------|---------------------------|
| 第1回 7/8(水)～9(木) 千代田区※ | 第4回 11/11(水)～12(木) さいたま市※ |
| 第2回 7/29(水)～30(木) 京都市 | 第5回 11/18(水)～19(木) 芦屋市    |
| 第3回 8/27(水)～28(木) 松山市 |                           |

※[東京会場]及び[さいたま会場]は、ライブ配信及び見逃し配信(2週間)を実施

### 法務実務研究セミナー

各地域の課題解決に役立つ政策法務に焦点を当て、個別の条例や判例を分かりやすく解説する。

政策法務能力向上のポイント/事例紹介(条例制定改廃の事例に基づき法務実務のポイントを解説)/行政手続(パブコメ、行政不服審査、住民投票等)/情報公開・個人情報保護等/空き家条例・まちづくり条例等/重要判例研究(過去の重要な判例を題材に解説)/受講者から提出の質疑に対する回答等

- |                        |                               |
|------------------------|-------------------------------|
| 第1回 7/15(水)～16(木) 盛岡市  | 第4回 10/22(水)～23(木) 佐賀市        |
| 第2回 10/8(水)～9(木) 札幌市   | 第5回 12/9(水)～10(木) 松江市         |
| 第3回 10/15(水)～16(木) 宮崎市 | 第6回 2026年1/20(水)～21(木) さいたま市※ |

※[さいたま会場]は、ライブ配信及び見逃し配信(2週間)を実施

注：両セミナーとも、講師・内容等につきましては、都合により変更する場合があります。

**受講料** 2,000円(賛助会員)・4,000円(非賛助会員)  
\*教材費として。いずれも税込み。

**お申込み** 一般財団法人 地方自治研究機構 [https://krs.bz/riig/m/riig\\_seminar](https://krs.bz/riig/m/riig_seminar)  
〒104-0061 東京都中央区銀座7-14-16 TEL.03-5148-0662 FAX.03-5148-0664



# 自治体における実務上の対応

特集2では、改正事項の中でも、特に自治体において実務対応が求められる三つのテーマを取り上げ、詳しく解説する。

## 地方公共団体におけるサイバーセキュリティを確保するための方針の策定と総務大臣指針案について

**田中俊郎** 総務省自治行政局住民制度課  
サイバーセキュリティ対策室課長補佐

### 1 はじめに

令和6年の地方自治法（昭和22年法律67号。以下「自治法」という）の改正により、地方公共団体は、

- サイバーセキュリティの確保等の情報システムの適正な利用を図るための必要な措置を講じるとともに、
- サイバーセキュリティを確保するための方針（以下「自治法上の方針」という）を策定・公表するとともに、方針に基づく措置を実施する（総務大臣は、方針の策定等について指針（以下「大臣指針」という）を示す）

こととされた（自治法244条の5、244条の6）。

本稿では主に、今後、地方公共団体が策定・公表する必要がある自治法上の方針に関して、大臣指針に触れながら、地方公共団体の実務の参考となる内容について解

説していくこととする。

大臣指針については、（案）として、令和7年4月1日に各地方公共団体に対して通知されたところであり、地方自治法の一部を改正する法律（令和6年法律65号。以下「改正法」という）における関係規定の施行日（令和8年4月1日）において、（案）から正式なものとなる。以下「大臣指針」の表記については、「大臣指針（案）」をいうものとする。

なお、文中意見にわたる部分については、筆者の個人的な見解であることをあらかじめお断りしておく。

### 2 情報セキュリティに関する基本的な事項

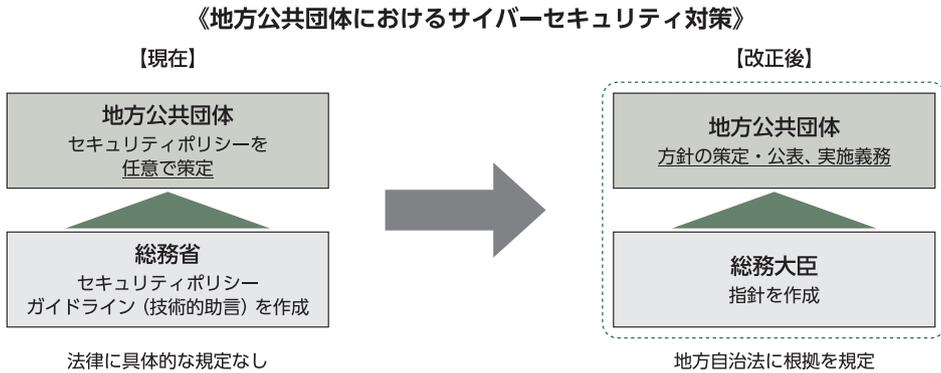
#### (1) 地方公共団体における情報セキュリティポリシー

「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という）は、各地方公共団体の情報セキュリティ対策の指針として、総務省が策定し助言しているものであり、ガイドラインは、サイバーセキュリティに関する政府統一基準の改定内容や、デジタル化の動向等を踏まえながら、有識者検討会での議論を経て、年度ごとに改定が実施されている。

これまで各地方公共団体においては、ガイドラインを踏まえて、個別の団体の事情に応じた情報セキュリティ対策が、自主的に講じられてきた。今般、先に述べたとおり法改正により、サイバーセキュリティを確保するため

図 地方自治法改正の概要（サイバーセキュリティ関係）

- 地方制度調査会の答申において、国・地方公共団体等のネットワークを通じた相互接続がますます進展する中で、**地方公共団体のサイバーセキュリティ対策の実効性を担保することが必要等の提言があったことを踏まえ、以下の改正を行った。**（令和6年通常国会成立）
- 現行制度**
- サイバーセキュリティについては、総務省において**技術的助言**として「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」を示すとともに、各地方公共団体はこれを踏まえ、個々の判断でセキュリティポリシーを定めている。
- 改正概要**
- 地方公共団体は、サイバーセキュリティの確保など**情報システムの適正な利用を図るために必要な措置を講じなければならない。**
  - サイバーセキュリティの確保について、地方公共団体の議会及び長その他の執行機関は、**方針を定め、必要な措置を講じる。総務大臣は、方針の策定等について指針を示す。**



の方針の策定・公表が義務付けられたところである。

**(2) 情報セキュリティ対策の必要性**

近年、官民間問わず、サイバー攻撃等による情報漏えい事案・業務の停止は多く報告されており、サイバー攻撃が増加・巧妙化している現状に鑑みると、社会全体として情報セキュリティ対策を維持・強化していかねばならない。中でも地方公共団体は、法令等に基づき、住民の個人情報や企業の経営情報等の重要情報を多数保有するとともに、ほかに代替することができない行政サービスを提供している。また、地方公共団体の業務の多くが情報システムやネットワークに依存しており、地方公共団体は、情報セキュリティ対策を講じることで、その保有する情報を守り、業務を継続することが求められている。

各地方公共団体におかれては、情報セキュリティ対策の適切な実施に、日々努力されているところであるが、改めて、これらの現状や地方公共団体に求められている責務を認識する必要がある。今後とも、全ての地方公共団体において、情報セキュリティ対策の実効性を高めるとともに、対策レベルを一層強化していくことが必要と

なっている。また、情報セキュリティの確保に絶対安全ということはないことから、情報セキュリティに関する障害・事故及びシステム上の欠陥の未然防止のみならず、情報セキュリティインシデントが発生した場合の拡大防止・迅速な復旧や再発防止の対策を講じていくことも必要である。

**(3) 情報セキュリティポリシーの必要性**

情報セキュリティ対策を徹底するには、対策を組織的に統一して推進することが必要であり、そのために組織として意思統一し、明文化された文書として、情報セキュリティポリシーを定める必要がある。

一般的に情報セキュリティポリシーの体系は階層構造となっており、基本的な考え方を定めるものが「基本方針」、基本方針に基づき共通の情報セキュリティ対策の基準を定めるものが「対策基準」である。この「基本方針」と「対策基準」を総称して「情報セキュリティポリシー」という。さらに「対策基準」を具体的なシステムや手順、手続に展開して個別の実施事項を定めるものが「実施手順」である。



情報セキュリティポリシーは、情報セキュリティ対策の頂点に位置するものであることから、地方公共団体の長をはじめ、全ての職員等及び委託事業者は、業務の遂行に当たって情報セキュリティポリシーを遵守する義務を負う。

そのため、地方公共団体は情報セキュリティに関し、職員等が遵守すべき事項を定めるとともに、十分な教育及び啓発を行う等の人的な対策を講じることが必要である。また、委託事業者の情報セキュリティポリシーの遵守を担保するため、業務委託の際に、情報セキュリティ要件を明記した契約を締結の上、委託事業者における対策の実施を確認することも重要である。

### 3 自治法上の方針

#### (1) 策定を要する自治法上の方針及び自治法上の方針の公表

すでに多くの地方公共団体において、ガイドラインを踏まえて情報セキュリティポリシーが定められており、当該ポリシーに沿って、体制が構築され、対策が講じられている。そのため、大臣指針においては、これまで情報セキュリティポリシーを策定している執行機関等(3(2)を参照)においては、既存の情報セキュリティポリシーの基本方針について、大臣指針を十分に踏まえて必要に応じて見直しを行ったものの策定をもって、自治法244条の6第1項(地方独立行政法人法(平成15年法律118号)24条の2において準用する場合を含む)に規定する自治法上の方針に位置付けることとして差し支えないとしている(地方独立行政法人については、改正法附則12条で地方独立行政法人法が改正され、同法に24条の2が追加されている。同条において、法244条の5第2項及び244条の6の規定は、地方独立行政法人について準用することとされている)。

一方で、情報セキュリティポリシーを未策定の執行機関等においては、令和8年4月1日の法施行までに情報セキュリティポリシー(少なくとも基本方針)を策定し、基本方針をもって自治法上の方針とする等の対応をとることが必要である。その際、内容については、ガイドライ

ンを十分に参照して策定いただくこととなると考えられるが、ガイドラインでは、情報セキュリティポリシー(基本方針・対策基準)の策定例を示しているため、参考にしていきたい。

なお、大臣指針においては、情報セキュリティポリシーのうち、対策基準については、情報セキュリティを確保するために公表すべきでない情報が含まれる場合があることから、自治法上の方針には含めないこととされている。しかしながら、情報セキュリティポリシー未策定の執行機関等においては、個別の執行機関等の情報システムの利用の状況に応じて、基本方針の策定と併せて、又は今後策定することを検討することが望ましい。

#### (2) 自治法上の方針を策定する必要がある主体

地方公共団体においては、業務の内容・性質は執行機関ごとに異なっており、必要となる情報セキュリティ対策も異なりうる。そのため、改正法においては、自治法上の方針はそれぞれの執行機関等が策定する必要があることとされている。

自治法上の方針を策定する必要がある執行機関等については、具体的には次のとおりである。

- 普通地方公共団体、特別区、一部事務組合及び広域連合の議会
- 普通地方公共団体、特別区、一部事務組合及び広域連合の長(地方公営企業の管理者を含む)
- 普通地方公共団体、特別区、一部事務組合及び広域連合の委員会及び委員
- 地方独立行政法人

現在、個別の行政分野については、その所管省庁が情報セキュリティに関して個別にガイドラインや基準を定めている場合がある。このような行政分野を担当する執行機関においては、

- (a) 大臣指針に基づき自治法上の方針を定め、その方針の下で、個別のガイドラインに基づき具体的な対策を講じる
  - (b) 個別のガイドラインに基づき基本方針を定めるとともに、具体的な対策を講じる
- のいずれかの対応をとることとなる。

(b)の場合に関しては、改正法においては大臣指針の対

象範囲から、政令で定める執行機関が定めるものを除くことができることとされている（自治法244条の6第3項）。そして、政令において対象から除外する執行機関は「公安委員会」を指定する予定であり、公安委員会が策定する自治法上の方針については、大臣指針の対象外となる点に留意いただきたい。

なお、公安委員会についても、他の執行機関と同様、改正法に基づき自治法上の方針の策定・公表義務はかかっているため、こちらにも留意が必要である。

以上のように、法律上は、各執行機関等に自治法上の方針の策定が義務付けられているところであるが、すでに情報セキュリティポリシーを策定している地方公共団体においては、長が他の執行機関等も対象に含める形でまとめて一つの情報セキュリティポリシーを策定している例も多いものと考えられる。これは、実際には、各執行機関等間で同一のシステムやネットワークを用いており、必要となるサイバーセキュリティ対策も共通する部分が多く、実務上は、別個に情報セキュリティポリシーを定める必要性が乏しいためであると考えられる。このため、大臣指針においては、必要となる情報セキュリティ対策がおおむね同様のものとなるなど別個の自治法上の方針を定めることが非効率となるような場合に、一つの自治法上の方針を複数の執行機関等で共同で策定するなど、運用上の工夫を行うことも可能であるとしている。

複数の執行機関等で共同で策定するとは、具体的には、委員会及び委員においては、自治法180条の7の規定に基づき長の補助機関に委任する、その他の執行機関及び議会においては、長との連名により共同で策定すること等が考えられる。

以下、執行機関等間において一体的に自治法上の方針を策定する方法について、いくつかパターンを示す。

#### ① 長—委員会又は委員で一体的に策定する場合

自治法180条の7の規定に基づき、長以外の執行機関が長の補助機関である職員に自治法上の方針の策定を委任し、長の下で一体的に策定することが考えられる。

#### ② 議会—長で一体的に策定する場合

自治法180条の7の規定は、長—委員会又は委員間に適用されるものであることから、同条を根拠に議会の自治

法上の方針を長と一体的に策定することはできないと考えられる。このため、議会—長で一体的に自治法上の方針を策定する場合は、議会と長との共同策定といった方法によることが考えられる。

#### ③ 長—管理者を置く公営企業で一体的に策定する場合 ②と同様の考え方となると考えられる。

以上の①～③を組み合わせ、長、委員会・委員、管理者を置く公営企業、議会が一体となって、一つの自治法上の方針を策定することも考えられる。

## 4 地方公共団体における 情報セキュリティの管理プロセス

### (1) 策定及び導入

#### ア 策定及び導入の概要

自治法上の方針の策定及び導入に当たっては、まず、策定のための組織体制を確立し、その組織体制の下で自治法上の方針を策定し、正式に決定することとなる。この後、職員等への周知、住民への公表を行うというプロセスになる。

#### イ 組織体制の確立

##### (ア) 組織体制の確立

自治法上の方針の策定には、幹部職員の関与が不可欠である。また、自治法上の方針は、組織内の様々な部局の情報資産に係る問題を取り扱うことから、責任の所在を明確にするため、全ての部局の長、情報システムを所管する課室長及び情報セキュリティに関する専門的知識を有する者などで構成する組織又はこれに代わる組織（「情報セキュリティ委員会」等）が行う。この際、組織が有機的に機能するために全組織横断的な指示や連絡が可能となるよう、「情報セキュリティ委員会」等の役割や権限を明確にすることが望ましい。

小規模団体の場合には、新たに組織を立ち上げるのではなく、「情報化推進委員会」等の既存の類似する組織が行う場合もあり得る。

##### (イ) 自治法上の方針策定チームの編成

情報セキュリティ委員会等は、自治法上の方針の策定作業の一部を下部の組織に行わせることができる。策定チームには、全ての部、課等の関係者が関与することが



望ましいが、主たる関係部署に絞って構成する場合もあり得る。

#### ウ 自治法上の方針の策定

自治法上の方針においては、情報セキュリティ対策の目的、体系等、各執行機関等の情報セキュリティに対する基本的な考え方を示すこととなる。なお、ガイドラインにおいて、基本方針の策定例及び解説を示しているところであり、ガイドラインを十分に参照し、各執行機関等におけるネットワーク構成等の個別の事情に即して自治法上の方針（基本方針）を策定することが重要である。

大臣指針においては、自治法上の方針に規定すべき項目について、次のとおりとしている（⑨については、各執行機関等の情報システムの状況等にもよるため推奨事項とするが、対策基準・実施手順を策定する場合は、自治法上の方針に規定することとなる）。

- ① 自治法上の方針の目的
- ② 定義
- ③ 対象とする脅威
- ④ 適用範囲
- ⑤ 職員等の遵守義務
- ⑥ 組織体制の確立、情報資産の分類・管理、物理的・人的・技術的セキュリティ対策をはじめとした情報セキュリティ対策
- ⑦ 情報セキュリティ監査・自己点検の実施
- ⑧ 情報セキュリティポリシーの見直し
- ⑨ 情報セキュリティ対策基準・実施手順の策定

なお、情報セキュリティポリシーの内容については、適時の見直しがなされていない地方公共団体もあるのではないかと推測される。そのため、すでに情報セキュリティポリシーを策定済みの地方公共団体においても、基本方針相当部分を自治法上の方針に位置付ける際には、自団体の情報システム及びネットワークの状況を踏まえた、最新のガイドラインに準拠した内容の自治法上の方針となるよう、必要な見直しがなされているかどうかの確認を行うことが必要である。

#### エ 自治法上の方針の決定

情報セキュリティ委員会等が策定した自治法上の方針について、執行機関等の長の決裁等により、当該執行機

関等における自治法上の方針として正式に決定する。

なお、議会において、自治法上の方針を策定又は変更するに当たっては、必ずしも議決によるべきとは解されないところであるが、機関意思の決定として、その決定方法については、議会において自律的に判断いただくことになるものと考えられる。

#### オ 自治法上の方針の周知・公表

情報セキュリティ対策を最終的に実施するのは職員等であるため、実効性を確保するため自治法上の方針の配布や説明会などにより、自治法上の方針を職員等に十分に周知するとともに、住民に公表する。なお、法律上は遅滞なく公表することとなっているため、策定後速やかに公表することが必要である。

#### (2) 運用

自治法上の方針を確実に運用していくため、情報システムの監視や自治法上の方針に従って対策が適正に遵守されているか否かを確認し、情報資産に対するセキュリティ侵害や自治法上の方針違反に対し、適正に対応する必要がある（この点、改正後の法においては、自治法上の方針の策定とともに、自治法上の方針に基づき必要な措置を講じることが義務付けられている）。

#### (3) 評価・見直し

自治法上の方針の実効性を確保するとともに、情報資産や情報システム等の変化、情報セキュリティに関する脅威や対策等の変化に対応していくためには、自治法上の方針の評価・見直しを行い、PDCAサイクルを繰り返すとともに、PDCAサイクルの有効性の確認のために監査・自己点検を活用し、情報セキュリティ対策を不断强化し続けることが不可欠である。

国においては、サイバー攻撃によるリスクの増大に対応するため、政府機関等におけるサイバーセキュリティに関する対策の基準である「政府機関等のサイバーセキュリティ対策のための統一基準群」が順次改定されるとともに、DXの浸透、AIや量子技術の進展、複雑化する安全保障環境等、急速に変化するサイバー空間をめぐるリスクを踏まえた情報セキュリティ対策の改善・強化がこれまで以上に重要になっている。ガイドラインには、こうした動きを適時に反映していくこととしているため、

地方公共団体においても、国の動向及びガイドラインを踏まえて自治法上の方針を不断に見直し、必要な措置を確実に講じていくことが求められている。

#### ア 監査・自己点検

情報セキュリティ対策の実効性を確保するには、情報セキュリティ対策の実施状況を検証し、自治法上の方針の見直しに反映させることが必要である。このため、独立かつ専門的知識を有する専門家（部内者であっても監査対象から独立した監査担当者等が行う場合を含む）による検証である情報セキュリティ監査や情報システム等を運用する者自らによる検証である自己点検を行う。

なお、総務省では、ガイドラインで記述されている内

容を踏まえ、監査・点検の手順や監査テーマに応じた監査項目の選定のための「地方公共団体における情報セキュリティ監査に関するガイドライン」を策定しており、同ガイドラインの「第2章 情報セキュリティ監査手順」を参照されたい。

#### イ 自治法上の方針の見直し

自治法上の方針の見直し作業は、情報セキュリティ委員会等の下で、自治法上の方針の策定手順に準じて実施する。なお、改正法においては、自治法上の方針を変更した場合においても、遅滞なく公表することとされているため、留意いただきたい。❧

## eL-QRを活用した 公金収納のデジタル化 の実現に向けて

阿部辰雄 総務省自治行政局行政経営支援室  
課長補佐

### 1 はじめに

令和6年6月26日に地方税統一QRコード（地方公共団体が発行する納付書を一意に特定するための情報であるeL番号<sup>①</sup>等を格納したもの。以下「eL-QR」という）を活用した公金収納を実施するための法整備を含む「地方自治法の一部を改正する法律」（令和6年法律65号）が公布され、現在、令和8年9月にeL-QRを活用した公金収納を開始することを目指して国・地方の取組が進められている。

本稿は、このeL-QRを活用した公金収納について、その推進の考え方を整理し、令和7年度から地方公共団体が着手していく団体内システムの改修に当たって、留意すべき事項の概要を解説することを目的としている。

### 2 eL-QRを活用した 公金収納のデジタル化とは

地方公共団体の公金の収入の方法については、昭和38年の地方自治法（昭和22年法律67号）の改正により抜本的な見直しが行われて以降、現金を原則としつつ、証紙、口座振替及び証券の方法によることができることとされてきた。その後の社会経済活動の変化に応じて、平成18年にはクレジットカードを提示する方法により収入することができることが明確化（指定代理納付者制度の導入）され、令和4年からは、クレジットカードに加えてスマートフォンアプリ等を利用した決済方法を柔軟に活用することができる仕組み（指定納付受託者制度）が導入されるなど、利便性の向上が図られてきた。

これまでもこれらの制度を活用し、先進的な自治体においては、公金についてコンビニ収納や、各種の決済サービスへの対応を独自に進めているが、これをeL-QRという統一のQRコードを活用して全国的に実現するのが、「eL-QRを活用した公金収納のデジタル化」である（図1・図2）。

### 3 eL-QRを活用した 公金収納のデジタル化の意義

スマートフォンの急速な普及などにより、キャッシュ

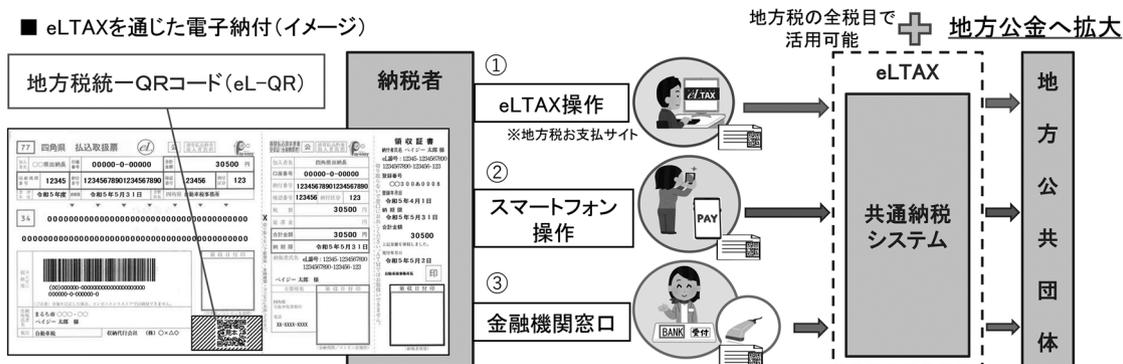


図1 eL-QRを活用した公金収納のイメージ

### 地方公金のeLTAX経由での納付

- eL-QRを活用し、令和8年9月以降、公金の電子納付が可能に
  - 住民や事業者の利便性向上に加え、地方公共団体・金融機関の業務効率化を目指す
- 地方税共同機構、地方公共団体、金融機関、関係省庁と連携して準備を進めているところ
- eL-QRを活用した公金収納のデジタル化に対応するための財務会計システム等の改修にかかる経費について、令和7年度より新たに創設するデジタル活用推進事業債の対象とする

#### ■ eLTAXを通じた電子納付(イメージ)



#### eL-QRを活用した公金納付の対象

- ア いずれの団体も相当量の取扱件数がある公金  
(国民健康保険料、介護保険料、後期高齢者医療保険料)
- イ その性質上、当該地方公共団体の区域外にも納付者が広く所在する、公物の占有に伴う使用料としての性質を有する公金(道路占用料、行政財産目的外使用許可使用料、港湾法上の占用料等、河川法上の流水占用料等)
- ウ 普通会計に属する全ての公金(歳入歳出外現金のうち、普通会計と同一の口座において受け入れられる公金を含む。)並びに公営事業会計に属する公金のうち水道料金および下水道使用料

レス決済のニーズは急激に高まっている。今後ますます増加するものと考えられる共働き家庭などにとっては、金融機関の営業時間内に窓口で公金の支払を行うことには大きな困難が伴う。これが24時間、自宅で、スマートフォンにより支払が行えるようになることは、住民の利便性を大きく高めることとなる。

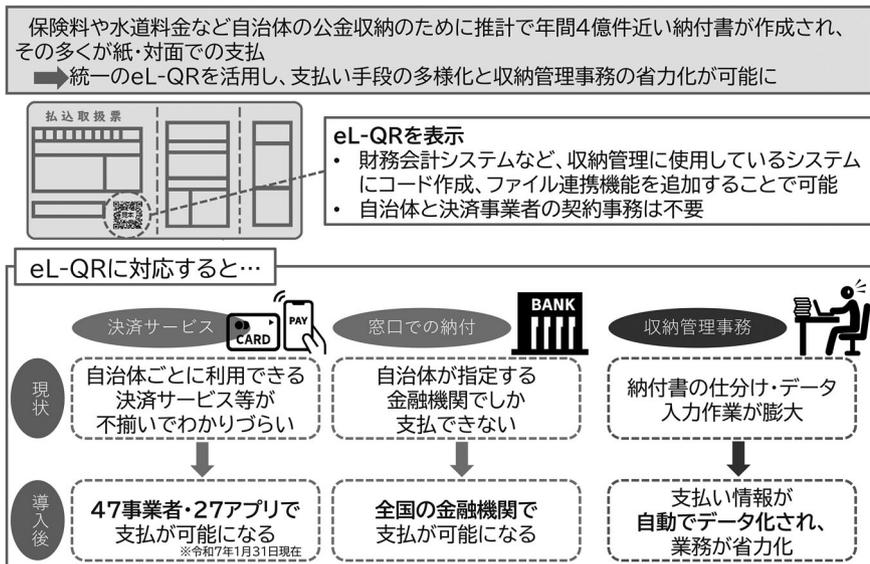
eL-QRを活用し、全国的に統一のコードを活用して公金収納を行っていくことは、住民の利便性向上のほかにもメリットがある。

一つ目は、大量の公金の支払を行う事業者の事務負担の軽減である。自治体の区域をまたいで、広いエリアで事業活動を行う事業者は、その活動範囲に比例して、多くの自治体に公金の支払を行っている(典型的な例として、電柱設置に伴う道路占用料の支払が挙げられる)。公金の支払手段や支払える金融機関は自治体ごとに様々であり、このような事業者から見れば、同じ公金にもかか

わらず、個々に支払手段を確認した上で支払う必要がある。この点、納付書にeL-QRが付されれば、全ての納付書を同一の支払手段で支払うことができるようになり、さらに地方税共同機構が提供する「地方税お支払サイト」の機能により、それらをまとめて納付することも可能となる。これにより事業者の事務負担の軽減も見込まれる。

二つ目は、金融機関の事務負担の軽減である。自治体は多種多様な公金を扱っているが、自治体ごと、場合によっては公金ごとにその納付書の様式は異なっている。このようなバラバラの納付書による支払を受け付けた金融機関は、納付書の記載事項をOCR機器等を利用して読み取り、仕分けを行っているが、読取り位置も千差万別な中、全てを自動で正確に仕分けすることは困難であり、人手による仕分けも多く発生している。これが金融機関の負担となっているところ、eL-QRが付された納付書は、統一のコードであるeL-QRを読み込むことで仕分けが可

図2 eL-QRを活用した公金収納のデジタル化で実現すること



能となり、金融機関の事務負担軽減が見込まれる。

三つ目は、自治体のキャッシュレス納付の事務委託に係る契約・価格交渉事務に係る負担軽減である。現在、スマートフォン決済アプリによる公金納付を可能としている自治体は、委託事業者との契約により実施している。eL-QRを活用した公金収納については、自治体が個別に事業者と契約することは不要となり、eL-QRに対応するための環境の整備（納付書にeL-QRを印字するシステムの改修など）を行うことで様々なスマートフォン決済アプリ等に対応することができる。また、これらに係る手数料についても地方税共同機構が一括して交渉を行うため、その点の心配も不要になる。

このように、eL-QRを活用した公金収納は、住民・事業者、金融機関、自治体のいずれにもメリットがある「三方よし」の取組であり、できる限り多くの自治体において、これが実現されることが求められる。

#### 4 eL-QRを活用した公金収納の開始に向けた留意事項等について

現在、国及び地方税共同機構においては、eL-QRを活用した公金収納の令和8年9月の開始に向けて、eLTAXの改修・関係法令の整備等の取組を進めている。

地方公共団体において、令和8年9月からeL-QRを活用

した公金収納を開始する場合には、令和7年度からシステム改修等の具体の取組に着手していくことになる。この取組を進めるに当たって、地方公共団体ごとに、導入している決済手段の状況や、納付書を発行するシステムの状況、収納消込みの事務手順などは様々であり（図3）、システム改修等の取組の検討に際しては、取組の工程ごとに留意すべき事項がある。

そこで、総務省においては、先行的に検討を進めている地方公共団体や、ベンダー、地方税共同機構などからヒアリングを行い、eL-QRを活用し

た公金収納の開始に向けた工程と留意すべき事項をまとめ、本年2月に地方公共団体宛てに通知を発出した<sup>(2)</sup>。当該通知においては、取組の工程を六つのステップに分けた上で、それぞれについての留意事項を記載している。以下では、それぞれのステップごとに、その内容と留意事項を概説する。

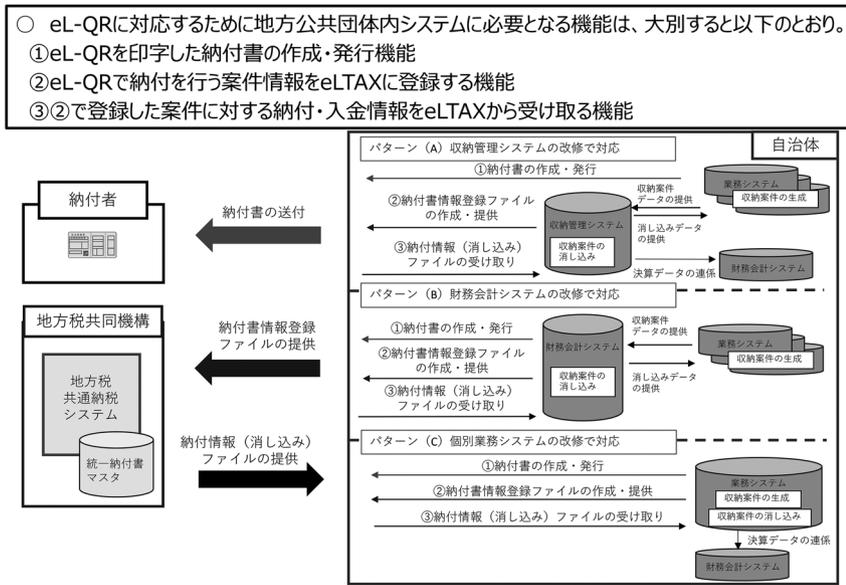
#### 【ステップ1】 庁内の体制整備、対象公金の選定、システム改修・事務フローの見直し内容検討

地方税とそれ以外の公金の大きく異なる点は、地方税が税務課など税務担当部局において単独で取り扱っていることが多いのに対し、地方税以外の公金については、会計担当部局のみならず、福祉・道路・水道など庁内の複数の部署に関連する点にある。このため、eL-QRを活用した公金収納の導入については、とりまとめ担当課を決定する必要がある。このとりまとめ担当課は、最終的に出納情報の統合を行う会計担当課が主に想定される場所である。

とりまとめ担当課は、eL-QRを活用した公金収納の対象となる公金<sup>(3)</sup>を踏まえ、公金事務を行う原課と調整の上、対象とする公金の選定を行う。その上で、地方税共同機構の公開仕様書を踏まえ、とりまとめ担当課を中心に、公金事務を行う原課、財務会計システムのベンダー、個別の業務システムのベンダーとの間で、情報共有・相談をしながら改修が必要となるシステムや見直しが必要な



**図3 eL-QRを活用した公金収納のための地方公共団体内のシステム構成のイメージ**



事務フローの特定を行う。

**〈留意事項〉**

- とりまとめ担当課は、各公金間のシステム改修内容の調整や、総務省・地方税共同機構からの情報の整理、進捗状況の把握等を中心的に行うことが考えられるが、原課が収納しているものも含めて、幅広く公金収納の現状を把握し、積極的に対応を検討する必要がある。
- 特に、いずれの団体においても相当量の取扱件数がある公金（国民健康保険料、介護保険料、後期高齢者医療保険料）及びその性質上、当該地方公共団体の区域外にも納付者が広く所在する、公物の占有に伴う使用料としての性質を有する公金（道路占用料、行政財産目的外使用許可使用料、港湾法上の占用料等、河川法上の流水占用料等など）については、全国的に共通の取扱いとすることで大きな効果を生むものであり、令和8年9月から運用を開始することを目指して積極的に導入に向けた検討を行うことが望ましい。ただし、システムの改修時期が迫っているなどの合理的な事由がある場合には、団体の実情に合わせて適切に対応する必要がある。
- 各団体において対象とする公金を選定する際には、地方税共同機構が設定する各団体の口座とひも付く共通

納税機関コードが、団体当たり三つまでとされていることを踏まえ検討する必要がある。この際、現状複数口座で収納を行っている場合などに、eL-QR用の入金口座を別途設け、そこから該当口座に振替えを行うこととしている例などが参考になる。

- 地方税共通納税システムとの連携に当たっては、LGWAN又はインターネット接続が必要となるため、「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」や各団体のセキュリティポリシーを踏まえて適切に対応することが求められる。

- 改修が必要となるシステム・見直しが必要な事務フローの特定に当たっては、単にeLTAXに情報連携する部分だけでなく、コンビニ収納等他の収納チャネルも含めた収納消込み作業や、決算データの生成作業など関連する事務に係る検討を幅広く行う必要がある。

**【ステップ2】 予算要求**

eL-QRを活用した公金収納の導入のためのシステム改修には、パッケージシステムでなく、団体独自のシステムを構築している場合や、パッケージシステムであっても相当程度のカスタマイズを行っている場合には、1年程度の期間を要する場合もある。このため、eL-QRを活用した公金収納を開始する前年度の予算にシステム改修経費を計上することを検討する。

ただし、パッケージシステムをカスタマイズせずに利用している場合などには、軽微な改修にとどまる場合もあるため、予算計上の時期についてもベンダーとの間で事前に協議を行う。

**〈留意事項〉**

- eL-QRに対応するためのシステム改修経費は、新設された「デジタル活用推進事業債」の対象とされているため、これを踏まえる必要がある。この際、起債の対象となるのは、「eL-QRに対応するためのシステム改修」

に限定されるため、それ以外の改修を併せて行う場合に、見積り等により、明確に対象経費を区分できるようにする必要がある。

(例) 財務会計システムの全体更新を行う場合に、「eL-QR付納付書を発行するための機能」、「eLTAXに納付情報を登録する機能」、「eLTAXから消込み情報を受け取る機能」に係る経費を明確に区分する。

- とりまとめ担当課は、公金事務を扱う原課と密に連携し、関連システムに係る予算要求に漏れがないか確認する必要がある。
- 標準化対象業務に係るシステムについては、所管省庁が示す標準仕様書の内容やスケジュール、標準化のための財政措置の内容を踏まえ、予算要求を行う必要がある。

### 【ステップ3】システム改修

具体のシステムの改修に当たっては、地方税共同機構が発出している公開仕様書をはじめ、各種ドキュメントを参照の上、システム改修に係る仕様書を作成する。この際、個々のシステム改修の仕様書の作成は、他のシステムの改修内容や事務フローと整合的なものとする。

#### 〈留意事項〉

- 地方公共団体内で業務ごとに複数のシステムが納付書

の発行や収納管理を行う場合においては、それぞれが、調整なく案件管理を行ってしまうと、案件情報が重複しシステム上で区別できなくなり、過誤納付などにつながるおそれがある。このため、案件特定キー<sup>(4)</sup>などを活用し、個々の案件を一意に特定できるシステム構成となるよう関係者間で調整を行う必要がある。

- eLTAXから共通納税機関コードごとに送付される納付情報ファイル（消込み情報）等について地方公共団体内の各システムがそれぞれに必要なデータを取得できるよう、データ分割の方法について、関係課・ベンダーと調整を行う必要がある。
- 既に運用が開始されている地方税における、eL-QR読取りエラーの事例（図4）も踏まえ、仕様書の段階で、できる限りエラーが生じない設計となるよう、ベンダーと協議することが必要となる。
- スマートフォン決済アプリ等事業者においてシステム制御を行う必要があるため、特定の税目・料金番号を付すことが必要な公金について、必ず適切な税目・料金番号を付すことができるようにする必要がある。
- 標準化対象事務に係るシステム改修は、各省庁から示される標準仕様書を踏まえたものとする必要があることから、その内容について注視する必要がある。

### 【ステップ4】関係機関との調整

納付書の様式変更や事務フローの見直しについては、納付書を取り扱う金融機関や収納代行業者等への影響が大きいことから、早期に情報共有し、必要な協議を行う。

#### 〈留意事項〉

- eL-QRを活用した公金収納を行う場合の納付書の様式については、地方税共同機構が令和7年1月に公開仕様書として発出している「納付書作成に関するガイドライン」に沿ったものとする必要がある。この際、マルチペイメントネットワーク標準帳票や、ゆうちょ銀行の「カク公」、「マル公」などの各種様式への準拠の対応を検討することが望ましい。
- 納付書の様式変更については、金融機関

図4 地方税におけるeL-QR読取りエラーの例

報告事項④	eL-QR付納付書の作成不備に起因するエラーの防止	令和7年2月5日開催 第3回eLTAX検討部会	<b>LTA</b> LOCAL TAX AGENCY
2 インシデント事例			
(1) eL-QR、eL番号に設定するコードの誤り			
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 事例                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 収納機関番号（固定値13800）に団体コードを設定</li> <li>・ 納期限に年月日を設定すべきところをゼロ埋め、未設定</li> <li>・ 口座番号をゼロ埋めで設定すべきところを数値を設定</li> <li>・ 税目・料金番号に誤ったコードを設定など</li> </ul> </li> <li>□ 影響                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 納税者はスマートフォン決済アプリなどを利用不可</li> <li>・ チェックディジット等特定のコードを誤ると、一部金融機関でeL-QRの読取が不可となり、eL番号を手入力するか指定金融機関等として扱う必要が生じる</li> <li>・ 共通納税機関コード等の特定のコードを誤ると、地方団体名等を金融機関に確認する等の作業が発生し、当該団体への特定徴収金振込が通常より遅延</li> </ul> </li> <li>□ 予防策                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・ コードが仕様書の規定どおり（固定値、ゼロ埋め等）となっているか、ベンダーと共に確認を徹底</li> <li>・ 事前に地方税お支払サイトの試験環境等でテスト用の納付書等でeL-QRの読取検査を徹底</li> </ul> </li> </ul>			

※チェックディジット…eL-QR格納項目のひとつ。バーコード等の読み取り誤りなどを検出するために付加される数字。



においてシステム改修等が必要な場合もあるため、様式変更の内容検討段階から早期の情報共有・協議を行う必要がある。特に、令和8年9月のサービス開始に向けては、金融機関による納付書の様式審査が、同時期に集中し、通常よりも時間を要することも想定されるため、できる限り速やかに、審査を依頼できるようにすることが望ましい。

- 納付書については、金融機関との間で読取りテストを行うこと。この際、テストが不合格となることも想定し、あらかじめ金融機関と調整の上、余裕を持ったスケジュールで読取りテストを行う必要がある。

### 【ステップ5】団体連動試験

eLTAXと地方公共団体側システムの間で問題なく運用ができることを確認するため、サービス開始前に団体連動試験を行う。団体連動試験は地方税共同機構の指定するスケジュールで実施する。

### 【ステップ6】運用開始に向けた体制整備

eL-QRを活用した公金収納の運用開始後は、地方税お支払サイトなど地方税共同機構のサービスや、各種決済事業者のサービスなど、各団体では回答が困難な住民からの問合せが発生することも考えられる。また、各種のインシデントの発生にも備える必要がある。

このため、eL-QRを活用した公金収納のサービス開始までの間に、「住民等からの問合せに係る対応の整理」(団体内で対応するもの、地方税共同機構や決済事業者に回すものなど)や「インシデント発生時の対応の整理」など、必要となる庁内の運用体制を整備する。

### 【都道府県のみ】都道府県のDX推進体制における取組について

これまで述べてきた各ステップごとの取組及びその留意事項の検討は、従来行っている会計事務のみならず、各種システムに関する知見や、eLTAXの仕組みへの理解が必要になり、特に小規模団体において全ての検討を行うことが困難な場合もある。そこで、都道府県においては、こうした小規模団体への支援の観点も含め、「都道府県と市町村が連携したDX推進体制構築に係る今後の進め方について(依頼)」(令和7年1月24日付け総行情9号、総情6号)の記載<sup>5)</sup>も踏まえ、市町村のeL-QRを活用

した公金収納の導入に向けて、都道府県のDX推進体制の取組事項としていくことが望ましい。

### 〈推進体制での取組例〉

- 総務省が実施している取組状況に関する調査等を調査・照会(一斉調査)システムから取得し、都道府県内市町村の回答状況を共有することで、取組状況を見える化する。
- システム改修において案件を一意に特定する方法等の取組に係る具体的な手法について、都道府県内市町村のベンダーとの調整状況・対応策を共有するなど知見を共有する。
- 都道府県内市町村におけるeL-QRを活用した公金収納の認識度合いに差がある場合に、基礎的な知識の共有の場として、総務省職員等を講師とする説明会を実施する。

## 5 おわりに

以上、eL-QRを活用した公金収納のデジタル化について、その推進の考え方を整理し、令和7年度から地方公共団体が着手していく団体内システムの改修に当たって、留意すべき事項の概要を解説してきた。これらの内容については、2度の全国説明会などを開催し、周知に努めてきたが、深く浸透しているとはいえない状況と感じている。

今後も、都道府県のDX推進体制とも連携しながら、各団体が導入に向けて抱えている課題や悩みごとなどを的確に把握し、その解消に努めてまいりたい。

eL-QRを活用した公金収納のデジタル化は、住民の利便性向上に資するのみならず、金融機関や事業者の負担軽減にもつながるものである。特に、全国的に共通の取扱いとすることで大きな効果を生む公金(国民健康保険料、介護保険料、後期高齢者医療保険料、道路占用料、行政財産目的外使用許可使用料等)においては、積極的な導入が望まれるところであり、各団体においては、これを機に、自団体の公金納付の今後を見据え、eL-QRによる公金収納の導入に向けた検討をお願いしたい。🍀

- (1) ①共通納税機関コード、②案件特定キー、③確認番号、④税目・料金番号の四つの番号を組み合わせたものであり、これらの情報により、利用者がパソコンやスマートフォンで納付する場合や、金融機関に納付書を持ち込んだ場合等に、OCR文字やコンビニバーコードに代わって納付書の情報を読み込むために使用する。
- (2) 「eL-QRを活用した公金収納の開始に向けた留意事項等について（通知）」（令和7年2月17日付け総経経13号）。
- (3) eL-QRを活用した公金収納の対象となる公金
  - ① いずれの団体においても相当量の取扱件数がある公金（国民健康保険料、介護保険料、後期高齢者医療保険料）。
  - ② その性質上、当該地方公共団体の区域外にも納付者が広く所在する、公物の占有に伴う使用料としての性質を有する公金（道路占用料、行政財産目的外使用許可使用料、港湾法上の占用料等、河川法上の流水占用料等）。
  - ③ 普通会計に属する全ての公金（歳入歳出外現金のうち、普通会計と同一の口座において受け入れられる公金を含む）並びに公営事業会計

に属する公金のうち水道料金及び下水道使用料（加入金、検査手数料など、水道料金又は下水道使用料を受け入れている口座と同一の口座において受け入れられる関連する公金を含む）。

- (4) 納付書に記載される案件を特定するための20桁の番号。地方公共団体が任意で付番できる。
- (5) 「都道府県と市町村が連携したDX推進体制構築に係る今後の進め方について（依頼）」（抜粋）
  - eL-QRを活用した公金収納の取組の推進
 

eL-QRを活用した公金収納については、令和8年9月以降の開始に向けて、市町村間で検討が先行している団体の事例共有や課題解決に向けた知見の共有を行うことが重要であるため、各都道府県において、推進体制を活用した市町村間の情報共有をご検討いただきますようお願いいたします。

また、推進体制の会議の場において、総務省から国の取組の説明や先行団体の検討状況の紹介等を行うこともできるため、積極的にご相談ください。

## 「指定地域共同活動団体」制度の創設

酒井哲也 総務省自治行政局市町村課課長補佐

### はじめに

令和6年の地方自治法一部改正により、「指定地域共同活動団体」制度（以下「本制度」という）が創設されて、およそ1年となる。

本稿では、本制度の施行日（令和6年9月26日）に地方公共団体向けに発出した、「『指定地域共同活動団体』制度の運用等に係る考え方について」（総務省自治行政局市町村課長通知）及び「『指定地域共同活動団体』制度の運用等に係る質疑応答集について」（同市町村課事務連絡）の内容を中心に、市町村が本制度を円滑に導入・運用する際の留意点等を解説する。なお、文中の意見にわたる部分は、筆者の私見であることをあらかじめ申し添える。

### 1 本制度の概要等

#### (1) 制度創設の趣旨

人口減少等により、地域社会が様々な資源制約に直面し、また、住民ニーズや地域の課題が複雑化・多様化していく中で、市町村と地域の多様な主体が、それぞれ個々の単位で活動するだけではなく、連携・協働して生活サービスの提供を担うことの重要性は、都市部・地方部を問わず、今後、増していくと考えられる。

この点、令和5年12月にまとめられた第33次地方制度調査会の答申では、「地域における共助の仕組みを支える主体間の連携」として、

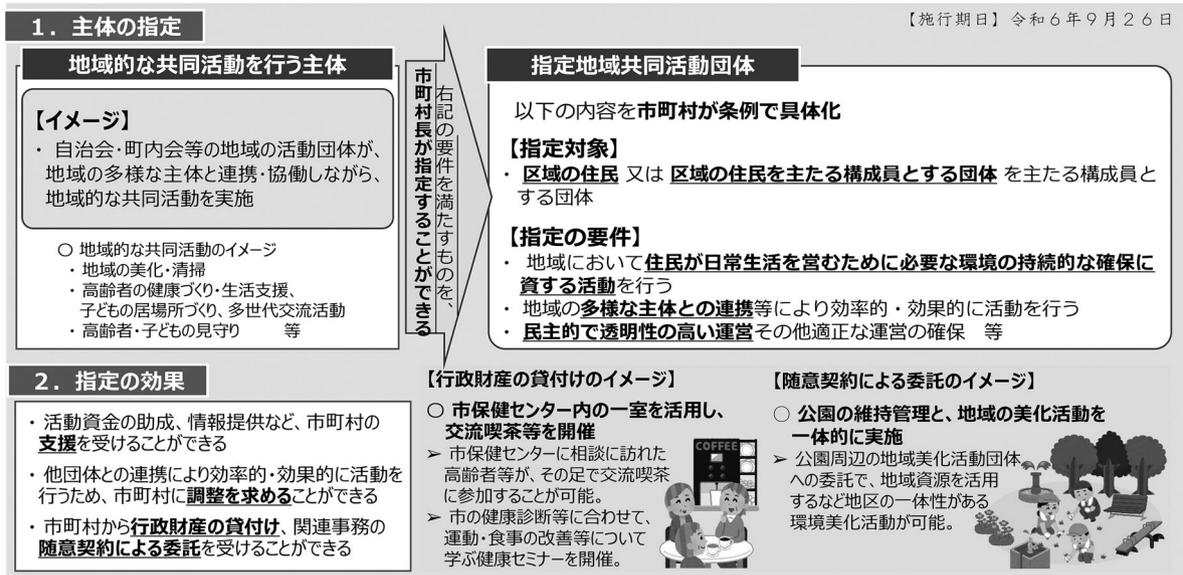
- 例えば、安心安全な地域づくり、子どもの居場所づくりや高齢者福祉など、様々な活動を行う団体が参加して、住民同士の助け合いや支え合いを通じて地域運営を持続可能なものとする連携・協働の多様な枠組みづくりを進めている事例は増えており、近年では、地域の暮らしを支える重要な担い手として、また、地域における連携・協働のプラットフォームとしての役割を果たしている団体もあること。
- また、各市町村の創意工夫により、条例等で地域課題の解決に取り組む団体を認定等し、活動助成や情報提供等の支援などを行っている事例があり、中には、認定を受けた団体が地域における多様な主体のプラットフォームとしての役割を担うなど、連携・協働して活動することで、それぞれの強みを活かし、住民ニーズ



図1 「指定地域共同活動団体」制度の創設（令和6年改正）

➤ 人口減少等により経営資源が制約される中で、住民が快適で安心な暮らしを営むことができるサービスの提供や地域課題の解決のため、今後、地域の実情に応じて、地域社会の多様な主体が参画し連携・協働する仕組み（プラットフォーム）を、市町村が構築し、その活動を下支えする取組が重要。〔第33次地方制度調査会答申（令和5年12月）〕

⇒ 令和6年の地方自治法一部改正（法第260条の49）により、「指定地域共同活動団体」制度を創設。



に定めるサービス提供や地域課題解決のための取組を効果的に進めている例も見られること。

などを指摘した上で、「市町村が構築した連携・協働のプラットフォームにおいて、多様な主体が活躍できるようにするため、様々な関係者と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体については、法律上も、市町村の判断で、その位置付けを明確にすることができるようにする選択肢を用意して、活動環境を整備していくこと」との提言が示された。

これらを踏まえ、地域の多様な主体による地域共同活動の活性化や地域の住民サービスの向上の観点から、市町村による連携・協働の仕組みの構築に向けた取組を支援するため、令和6年の地方自治法の一部改正により、新たに規定が設けられ、本制度が創設された。

## (2) 制度の概要

地方自治法（以下「法」という）260条の49（以下「本条」という）で、市町村は、事務処理に当たり、地域の多様な主体と協力して、住民の福祉の増進を効率的・効果的に

図るとい趣旨を明確化した上で、その趣旨を達成するため、本制度の内容が規定されている（図1参照）。

本制度のポイントは、大きく3点ある。

- ① 市町村長が、生活サービスの提供に資するものとして条例で定める特定地域共同活動（以下「特定活動」という）を、地域の多様な主体と連携して行う団体について、団体からの申請に基づいて、「指定地域共同活動団体」（以下「指定団体」という）として指定し、その活動を支援するとともに、関連する他の団体の活動との調整を行うこと。
- ② 指定の効果として、市町村から指定団体への随意契約による関連する事務の委託及び行政財産の貸付けが可能となること。
- ③ 指定団体の適正な運営を確保するための（措置命令等の）規定を設ける必要があること。

なお、本制度を導入するかどうかは市町村の判断とされており、導入する場合は、まずは、指定団体の指定の要件等を条例で定める必要がある。

以下、制度のポイントごとに詳述する。

## 2 指定団体の指定

### (1) 指定の対象

指定団体として指定することができる対象は、次の2点のいずれにも該当する団体である（本条2項本文）。

#### ① 地域的な共同活動を行う団体であること

- 指定の対象は、「地域的な共同活動を行う団体」に限られるものであり、当該団体の本来の目的が、その地域で暮らす人々が自ら助け合い、地域的な諸課題の解決のために共同して行う活動にあり、現にそのような活動を行っている団体である必要がある。
- 例えば、営利企業は、本来の目的が地域的な共同活動を行うことではないため、一般的には「地域的な共同活動を行う団体」であるとはいえず、指定の対象とはならない。宗教団体（宗教法人法2条）、政治団体（政治資金規正法3条1項）も、同様である。

#### ② 地縁による団体その他の団体（当該市町村内の一定の区域に住所を有する者を主たる構成員とするものに限る）又は当該団体を主たる構成員とする団体であること

- 本制度は、地域において住民が快適で安心な日常生活を営むために特に必要となる生活サービスの提供に資する活動を行う、住民を主たる構成員とする団体の活動に着眼したものであり、地縁による団体（法260条の2第1項）等の住民を主たる構成員とする団体又は当該団体を主たる構成員とする団体が指定対象となる。
- どのような主体が構成員に当たるかは、実態に即して市町村が判断する必要があるが、一般的に、構成員とは、当該団体の中で意思決定に参加する主体を指すものと考えられる。
- また、住民、すなわち、一定の区域内に住所を有する者を主たる構成員とする団体であることから、区域の設

定が前提となる。

- なお、全国的又は広域的な団体の地域の支所・支店等が地域的な共同活動を行う場合があるが、これらは、「住民を主たる構成員とする団体」には当たらない。一方で、指定団体の連携・協働の相手方となることは考えられる。

### (2) 指定の要件

指定に当たっての要件は、地域の実情に応じて市町村の条例で定めることを基本としつつ、次の全ての要件を具備する必要がある（本条2項1号～4号）。

#### ① 良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動であって、地域において住民が日常生活を営むために必要な環境の持続的な確保に資するものとして条例で定める特定地域共同活動を、地域の多様な主体との連携その他の方法により効率的・効果的に行うと認められること（1号）

- 良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動のうち、人口減少・少子高齢化による様々な資源制約や、住民ニーズ・地域課題の多様化・複雑化の中にあっても、地域において住民が快適で安心な日常生活を営むために特に必要となる生活サービスの提供に資する活動（特定活動）を行う団体が、指定の対象となる。
- 特に必要となる生活サービスの内容は、各地域の実情により異なるため、具体的な特定活動の内容は、各市町村の条例で定めることとされている。
- また、他団体との連携による各団体の相互補完やスケールメリットにより、地域全体として効率的・効果的に生活サービスの提供を行う必要がある。
- 例えば、地域における高齢者等の生活支援や子ども・子育て支援、地域の環境美化活動などのほか、これらの活動を企画するための構成員間の協議等が想定される。

#### ② 民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するために必要なものとして条例で定める要件を備えること（2号）



- 指定団体には、指定の効果として、市町村による必要な支援や調整のほか、市町村からの随意契約による委託や行政財産の貸付けを可能とする特例を適用することができるようになることから、団体の適正な運営が確保されていることが必要となる。

- このため、要件設定過程の透明性・公正性、指定を受けようとする団体の予測可能性を確保する観点から、本要件の規範的・抽象的な要素を、下記の例のように、市町村が条例により具体化して設定することとしている。

ア 民主的な運営→構成員全員の意思に基づいて団体運営に係る意思決定がなされていること（例）代表者及び役員が構成員の意思に基づく選出など

イ 透明性の高い運営→活動状況や財務状況などが対外的に公開されていること（例）活動報告や会計書類の公表など

ウ その他適正な運営→上記以外の運営の適正性が図られていること（例）構成員資格の得喪に係る適正な運用など

③ 目的、名称、主としてその活動を行う区域その他の総務省令で定める事項を内容とする定款・規約等を定めていること（3号）

- 市町村が本制度の随意契約及び行政財産の貸付けの特例に係る契約を締結する際に、相手方の指定団体が法人格を有しない任意団体の場合には契約の主体となり得ず、いわゆる「権利能力なき社団」として、その代表者との間で契約することが考えられる。

- このため、指定団体のうち任意団体が上記契約の相手方となる場合には、組織としての基本的な体制を備えていることが最低限必要であると考えられることから、一定の事項を内容とする定款・規約等を定めていることが指定要件の一つとされている。

- 具体的には、地方自治法施行規則22条の5の2で、次の事項を規定している（参照：令和6年9月26日付け総務省自治行政局長通知「地方自治法施行令の一部を改正する政令及び地方自治法施行規則の一部を改正する省令の公布及び施行について」）。

ア. 目的、イ. 名称、ウ. 主としてその活動を行う区域、エ. 主たる事務所の所在地、オ. 構成員の資格に関する事項、カ. 代表者に関する事項、キ. 会議に関する事項、ク. 会計に関する事項

④ ①～③のほか、条例で定める要件を備えること（4号）

- ①で規定する活動内容、②・③で規定する運営の適正性とは異なる考慮事項を反映させるため、市町村が条例で独自に要件を設けることを可能としている。
- 例えば、営利活動、宗教的活動、政治的活動等を行わないことを要件として規定することなどが考えられる。

### (3) 指定団体の想定例

例えば、近年、地域の暮らしを支える重要な担い手となっている地域運営組織や、他の主体と連携して地域の課題解決のための活動を行う地域の住民が主体となって運営されているNPO、複数の自治会等を構成員とする団体（自治会連合会等）などが、指定される可能性があると考えられる。

## 3 市町村による特定活動に対する支援等 及び市町村長に対する調整の求め

指定団体の指定を受けた効果として、市町村と指定団体が協力して、効率的・効果的に活動を行えるよう、市町村が支援や調整を行うこととしている。

### (1) 市町村による特定活動に関し必要な支援とその状況の公表

指定団体として指定を行った場合、市町村は、特定活動に関し必要な支援を行うものとされている（本条3項）。

市町村による具体的な支援としては、例えば、地域の実情に応じた創意工夫による取組として、特定活動に係る活動資金の助成、情報提供、研修や他団体との交流の機会の提供等が想定される。

また、指定団体による特定活動の状況や指定団体への公金支出を含む市町村による支援の状況について、指定を行った市町村が自ら住民に対する説明責任を果たす仕組みが必要となる。

図2 「指定地域共同活動団体」に対する市町村支援への地方交付税措置

- ▶ 市町村においては、地域の実情に応じて、地域の多様な主体の連携及び協働を推進するための枠組み(プラットフォーム)の構築や、指定地域共同活動団体制度の活用及び特定地域共同活動に対する支援等を通じて、生活サービスを提供しやすい環境整備を進めていくことが期待される。
- ▶ このため、**指定地域共同活動団体に対する設立・運営支援等に要する経費について、地域運営組織と同様の地方交付税措置を講じる。**〔令和7年度からの拡充〕

**拡充の考え方**

❖ 地域運営組織以外の主体が指定地域共同活動団体に指定された場合における市町村支援に要する経費として、以下の①②について、**既存の地域運営組織の設立・運営に関する特別交付税措置と同様の措置(算定対象に追加)**を講じる。

- ① 地域の活動主体が指定地域共同活動団体となるために必要な組織形成への支援に要する経費
- ② 指定地域共同活動団体の活動への支援等に要する経費

**【参考】 既存の地域運営組織の設立・運営に関する地方財政措置〔市町村〕**

- ① 地域運営組織の形成支援(ワークショップ開催等) → 特別交付税措置(※)
  - ② 地域運営組織の運営や事業活動(住民共助による見守り・交流の場や居場所づくり等)の支援 → 普通交付税算定額を上回る経費について特別交付税措置(※)
- ※ 特別交付税措置(措置率0.5・財政力補正あり)

このため、市町村長は、指定団体が行う特定活動の状況や市町村による支援の状況を公表することとされている(本条4項)。

これにより、地域における生活サービスの提供を担う指定団体による活動等の状況を可視化することで、住民の便宜に資するとともに、地域的な共同活動を行う団体間の連携の促進が期待される。例えば、どの地域で、どのような団体が、どのような活動をしているかを「見える化」することで、当該活動の参加者やその予備軍への広報となるほか、活動を行う各主体にとって連携等の動機付けになるとともに、市町村においては、活動が行われていない空白地域や空白分野を把握し、対策を講じるきっかけになると考えられる。

**(2) 「指定団体」に関する地方財政措置について**

指定団体に対する市町村による支援に要する経費については、令和7年度から、既存の地域運営組織と同様の地方交付税措置を講じることとしている。

具体的には、地域運営組織以外の地域の活動主体が指

定される場合に、指定団体となるための形成支援や活動支援等に要する経費について、既存の地域運営組織の特別交付税措置の算定対象に追加して、同様の措置を講じることとしている(図2参照)。

**(3) 市町村長に対する調整の求め**

指定団体による単独の活動だけではなく、地域的な共同活動を行う他の団体と連携した活動により、特定活動をはじめとする地域における生活サービスの提供が効率的・効果的に行われるようにするために、市町村長が、関連する活動間の調整を図るために必要な措置を講じる役割を担うことが求められる。

そのため、指定団体は、指定団体が行う特定活動と、他の地域的な共同活動を行う団体が行う当該特定活動と関連性が高い活動との間の調整を行うように、市町村長に求めることができるとされている(本条5項)。

指定団体が、本制度により調整を求めることができる場合は、他の団体が行う活動との連携や、互いに連絡を取り、協力し合うことなど、相乗的に地域的な共同活動



を行うことを目的とする場合に限られる。

したがって、指定団体と他の地域的な共同活動を行う団体がそれぞれ関連性のない異なる活動を行う場合の調整や、特定活動以外の事項に係る調整、指定団体の活動を制約する観点から行われる、地域における役割分担や活動区域の画定などを目的とする調整は、本制度の対象とする調整には含まれない。

また、「当該特定活動と関連性が高い活動」には、特定活動と同種の活動のほか、活動内容としては異なるものの、連携することにより効率的・効果的に活動が行われる場合が含まれる（例えば、地域スーパーの運営と移動手段としての高齢者の外出支援、子どもの一時預かりと高齢者のレクリエーションとしての多世代交流等）。

さらに、調整の求めに係る連携の相手先となる団体は、営利企業や、調整を求める指定団体の活動区域と異なる区域で活動する主体を含めて、地域的な共同活動を行う主体が幅広く対象となり得る。なお、市町村（学校・図書館・公民館等の市町村の施設を含む）は、本制度の調整の対象とはならない。

本制度に基づく調整の求めを受けた市町村長は、本制度の趣旨を踏まえて必要があると認める場合に、当該調整を図るために必要な措置を講じるものとされている。

なお、市町村長による当該措置の結果、必ずしも当事者間の調整が完了した状態になることまでは求められない。

市町村長による当事者間の活動の調整を図るための具体的な措置としては、例えば、両者の協議の場の設定や、連携の対象となる団体の紹介などとして、

- ある小学校区で子ども食堂を営む指定団体が、隣の小学校区で子ども食堂を営むボランティア団体と連携して食材を融通し合うための両者の協議・連絡調整の場を市町村が設定すること。
  - 共同で地域の子ども食堂マップを作成するため、指定団体が市町村に調整を求め、それを受けて、指定団体に関連のボランティア団体を紹介すること。
- などが考えられる。

#### 4 随意契約及び行政財産の貸付けに関する特例

地方公共団体の随意契約は、現行法上、一般競争入札の例外であり、政令で定める一定の場合に限って認められている。また、行政財産の貸付けは、現行では、その用途や目的を妨げない範囲内で一定の場合に限り、可能となっている。

一方で、本制度では、市町村と指定団体が行う活動との相乗効果により、効率的・効果的に住民の福祉の増進を図る環境の整備に資する場合には、随意契約による事務委託及び行政財産の貸付けを可能とする特例を設けている。

##### (1) 随意契約による委託の特例の概要

市町村は、その事務の処理が、指定団体が行う当該市町村事務に関連する特定活動と一体的に行われることにより、住民の福祉の増進が効率的・効果的に図られると認める場合には、当該事務の指定団体への委託について、普通地方公共団体の契約について一般競争入札によることを原則とし、随意契約によることができる場合を限定する法234条2項の規定の特例として、随意契約によることができることとされている（本条6項）。

具体的には、市町村からの委託事業との相乗効果により、指定団体が特定活動として行うサービスも充実し、結果として地域でより効率的・効果的なサービス提供が可能となる場合が該当すると考えられる。

この特例の活用例としては、次のような場合が想定される。

- 地域の美化清掃活動を行う指定団体に対して、市町村が地域内にある公園の維持管理業務を委託して、一体的に地域の環境整備を図る。
- 高齢者の健康づくり活動を行う指定団体に対して、市町村が高齢者訪問（見守り）事業を委託して、高齢者支援として一体的に活動を行う。

なお、市町村事務との相乗効果を一層図るため、市町村が委託における随意契約の特例を活用する場合であっても、指定団体が随意契約の受託を強制されるものではなく、指定団体の契約に係る自主性・自立性が担保されることは、言うまでもない。

また、本制度は、市町村が地域の多様な主体と協力して住民の福祉の増進を図る観点から、住民共助の一環として地域における共同活動を行う団体を指定する仕組み

であり、自主的な共同活動を阻害することがないように、指定団体の自主性・自立性を最大限尊重していることから、市町村の事務を指定団体に一方的に押し付けたりするなど、いわゆる市町村の下請け組織化しているとの指摘を招かないように留意することが求められる。

## (2) 随意契約による委託の特例に関する透明性・公平性の確保のための手続

随意契約の特例の対象は、(1)のとおり、一定の場合に限られているほか、透明性及び公平性の確保の観点から、契約手続等を市町村の規則で定める必要がある。

具体的には、平成16年11月10日付け総務省自治行政局長通知により示されている地方自治法施行令167条の2第1項3号及び4号の規定による随意契約の例を参考におおむね次のような内容を規定することが想定される。

- ① あらかじめ契約の発注見通しを公表すること。
- ② 契約締結前に、契約内容、複数の指定団体が対象となり得る場合には契約の相手方の決定方法や選定基準、申請方法等を公表すること。
- ③ 契約締結後に、契約の相手方となった者の名称、契約の相手方とした理由等の契約の締結状況を公表すること。

## (3) 行政財産の貸付けに関する特例の概要

市町村は、指定団体が市町村の行政財産を使用して特定活動を行うことにより、当該特定活動に関連する市町村の事務の処理と相まって、住民の福祉の増進が効率的・効果的に図られると認めるときは、行政財産の貸付けを一定の場合を除くほか禁止する法238条の4第1項の規定の特例として、当該特定活動の用に供するため、その用途又は目的を妨げない限度で、指定団体に対して行政財産を貸し付けることができるとされている（本条7項）。

具体的には、関連する市町村事務が行われる場所と近接する場所で、指定団体が提供するサービスの相手方の利便性がより高まる形で効率的・効果的に特定活動を行うことができるようになる場合などが該当すると考えられる。

この特例の活用例としては、以下のような場合が想定される。

- ・市町村の保健センター内の一室を借り受けて、指定団

体が高齢者の交流喫茶を開催することで、保健センターに相談に訪れた高齢者が、その足で高齢者交流事業に参加することができる。

- ・市町村の保健センター内の一室を借り受けて、保健センターで実施される健康診断と連携して指定団体が健康セミナーを開催することで、高齢者が、健康診断で指摘された運動・食事の改善等についてその場で学ぶことができる。
- ・小学校内の教室の一室を借り受けて、指定団体が子ども食堂を運営する。

なお、行政財産の貸付けは、当該行政財産の「その用途又は目的を妨げない限度」で可能とされるものであり、具体的事例に即して、当該行政財産の本来の使用目的に反しないかどうか等を総合的に判断することが必要となる。

## 5 指定団体の適正な運営を確保するための仕組み

指定団体には、市町村が必要な支援や調整を行うほか、市町村からの随意契約による委託や行政財産の貸付けを可能とする特例が適用されることから、その適正な運営を確保する必要があり、このために市町村長が果たす役割として、市町村による特定活動に関し必要な支援の状況の公表のほか、市町村長による指定団体への報告徴収・措置命令・指定の取消しに関する規定が設けられている。

一方で、市町村から指定団体への関与は、指定団体の自主性を尊重しつつ、適正な運営を確保するため必要最小限度の事項に限定している。

例えば、措置命令の要件は下記(2)の場合に限定され、本制度の施行に必要な限度で行うこととしているほか、指定の取消しの事由についても下記(3)の場合に限定し、指定の安定性に一定の配慮をしている。

これらを踏まえて、市町村には、指定団体の自主性・自立性を阻害することのない運用に努めていくことが求められる。

### (1) 市町村長による報告徴収

市町村長は、指定団体が行う特定活動の適正な実施を確保するため必要があると認めるときは、特定活動の状



況その他必要な事項に関して、報告を求めることができるとされている（本条10項）。

報告徴収の目的には、「特定活動の状況」として、指定要件を具備しているかどうか、措置命令を行う必要があるかどうかの確認のほか、市町村による必要な支援やその状況の公表、調整の実施、また、随意契約及び行政財産の貸付けの特例の適用の確認のために必要な情報の取得が含まれる。

また、「その他必要な事項」としては、指定団体が引き続き指定要件を具備しているか等を確認するために必要となる、指定団体の組織・運営に関する事項等が考えられる。さらに、市町村が条例で独自に指定団体に対する義務付け・禁止規定を設けた場合には、それらの規定の遵守等の確認も含まれる。

## (2) 市町村長による措置命令

市町村長は、指定団体の適正な運営を確保するため必要な一定の場合に、指定団体に対し、期限を定めて、その改善のために必要な措置を講ずべきことを命ずることができる（本条11項）。

措置命令の要件は、指定団体の自主性・自立性を尊重する観点から、限定的に規定されており、具体的には、以下の場合である。

- ① 指定団体が指定要件を欠くに至ったと認めるとき
- ② 法令、法令に基づいてする行政庁の処分若しくは当該市町村の条例に違反するとき
- ③ 運営が著しく適正を欠くと認めるとき

上記①は、指定要件を欠くに至ったと認めるときでも、必ずしも、直ちに市町村長による指定の取消しの対象になるものではなく、指定団体に対して必要な改善措置を命ずることによって要件の不備を治癒させる場合があることから、規定されているものである。

なお、要件の不備の程度が著しく、措置命令によって、指定団体が必要な改善措置を行い、再び指定要件を満たすことが期待できないことが明らかである場合は、措置命令を経ることなく、直ちに、下記(3)の指定の取消しの事由に該当することとなる。

## (3) 市町村長による指定の取消し

市町村長は、指定団体としての適格性を欠くと認めら

れる一定の場合に、その指定を取り消すことができるとされている（本条12項）。

指定の取消しを行うことができる事由は、具体的には、次の四つの場合である。

- ① 指定要件を欠くに至ったと認める場合であって、措置命令によってはその改善を期待することができないことが明らかであるとき
- ② 措置命令に違反したとき
- ③ 不正な手段により指定を受けたとき
- ④ その他条例で定めるとき

なお、指定の取消しに当たり、そもそも報告徴収を事前に行うことは法律上の要件とはされておらず、また、措置命令による改善が期待できないことが明らかな場合や、不正な手段により指定を受けた場合には、措置命令を事前に行うことも要件とはされていない。

一方で、通常の場合には、報告徴収や改善命令を経て段階的に運用していくなどにより、指定団体の自主性・自立性や活動の安定性の確保への配慮も求められる。

## 6 その他

### (1) 条例等の整備

本制度の導入・運用に当たり、市町村が、地域の実情に応じて、条例等で定めることが想定される主な事項は、次のとおりである。

- ① 法令上、条例に規定することが委任されている事項
  - ア 指定に必要な要件に係る事項
    - ・特定活動の内容（本条2項1号関連）
    - ・民主的で透明性の高い適正な運営を確保するための具体的な要件（本条2項2号関連）
    - ・その他条例で指定要件を定める場合の具体的内容（本条2項4号関連）
  - イ 適正な運営を確保する仕組みに係る事項
    - ・市町村長による指定の取消しを行うことができる事由として、その他条例で定める事項（本条12項関連）
- ② その他、指定の申請等の手続や支援・調整の内容等、制度の円滑な運用に当たって必要と考えられる事項

- 指定団体の指定の申請等に係る手続
  - 指定団体に対する支援及び調整の内容
  - 指定団体の指定の状況、指定団体が行う特定活動の状況及び特定活動に対する市町村による支援の状況の公表に関する事項
  - 指定団体の適正な運営を確保するための報告徴収・措置命令・指定の取消しに係る手続 等
- ③ 一定の場合に認められる随意契約の特例の適用に当たり、契約手続の透明性及び公正性の確保を図る観点から、契約締結の手続として、規則（ex.契約規則・財務規則・会計規則等）で定めることが想定される事項（4(2)参照）

## (2) 市町村議会による関わり

令和6年の地方自治法の一部を改正する法律案の国会審議に際し、衆議院及び参議院の総務委員会（5月28日・6月18日）における附帯決議の中では、「指定地域共同活動団体制度の創設に当たっては、行政財産の貸付や随意契約による事務委託に関して、弾力的な運用を可能とする特例を設けることに鑑み、指定に係る団体の民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するため、事前及び事後チェックを適確に行えるよう、地方議会が一定の役割を担うこと」とされている。

市町村議会でも、本制度の趣旨を踏まえて、指定の要件等を条例で定める際の議会による審議に加えて、公表される情報を踏まえ、市町村による支援や調整等に関して、予算の議決や決算の認定等のための審議等を通じて、適確なチェック機能を果たすことが求められる。

### おわりに

人口減少や少子高齢化、核家族化の進行など、地域を取り巻く社会環境の変化や価値観の多様化により、地域でのつながりが希薄になりつつある一方で、地域が抱える課題や住民ニーズは、地域福祉や子育て、地域防災・防犯、環境、まちづくり、地域の活性化、地域人材の育成など、複雑化・多様化している。

これらの複雑・多岐にわたる地域課題を解決していくためには、行政が主体で取り組むよりも、地域と行政が

パートナーとなって協働で取り組むことにより、よりきめ細やかな対応が可能となるほか、個々の地域コミュニティ団体単位で取り組むよりも、地域間の多様な主体が連携して取り組むことで、さらなるシナジー効果を生むことも期待できることから、地域住民の活動基盤づくりを推進し、市民力・地域力を活かして、市民・地域と行政との連携・協働により様々な地域課題の解決に取り組む枠組みを構築していくことが重要な課題となっている。

また、地域が主体的に地域課題の解決を図り、持続可能な形で個性豊かな地域社会を守り発展させ、住民の福祉の増進を最大化させていくためには、地域社会の担い手や住民など様々な主体との関係を深化させ、緊密に連携・協力し、協働で様々な課題を発見し、共有し、課題解決の道筋を探求するとともに、自治会をはじめ地域のコミュニティ団体等と協議・検討し、今後の地域の方向性について丁寧な議論を重ねていくことが求められる。

このような中で、本制度は、地域の多様な主体が連携・協働し、より一層活躍できる環境を整備するためのものであるが、独自の条例により先行して実践されている市町村でも、本制度を導入した場合には、市町村の創意工夫を活かした制度設計としつつ、法律に基づき、支援や調整、随意契約や行政財産の貸付けの特例などの効果を楽しむことができ、地域課題の解決に資する取組が一層活発化していくと考えられる。

また、こうした取組がまだ行われていない市町村でも、法律に基づき関連する条例を整備して本制度を導入することにより、地域の多様な主体による連携・協働の促進につながると考えられる。

このように、市町村には、地域の実情に応じて、それぞれの創意工夫の下、地域の多様な主体の連携及び協働を推進するための枠組み（プラットフォーム）の構築や、本制度の活用及び特定活動に対する支援等を通じて、生活サービスを提供しやすい環境整備を進めていくことが期待される。

総務省としては、地域における共助の仕組みを支える連携・協働の取組がより一層推進されるよう、本制度の円滑な導入・運用に向けて、必要な情報提供などの支援に取り組むこととしている。🍀

総務省は昨年、「持続可能な地方行政のあり方に関する研究会」を設置した。人口減少や公務員離れによる地域の担い手不足が想定以上に加速する中、同省の危機感も強い。4月の研究会の論点整理では、「税収が集中し、財政力が高い地方公共団体が独自の行政サービスを拡大することで、地域間の行政サービスの格差が拡大しているのではないかと。また、こうした格差の拡大が地方部における人材確保を難しくする一因ともなっているのではないかと」の考え方が示された。読んでいて、ふと思い出したのは、3月に小田原市内で開かれたシンポジウムでのやりとりだ。

そのシンポには、同市長の加藤憲一さん、長野県飯田市長の佐藤健さん、東京都品川区長の森澤恭子さんが登壇し、ファシリテーターを慶応大学の井手英策教授が務めた。「三石を投げ、日本に巨大な波紋をおこせ！」という、なかなか刺激的なキャッチフレーズを掲げて開催されたが、果たして、3首長はタブーなく本音でトーク。議論がかみ合い、あっという間の90分だった。

井手氏の政策提言に共感している首長が集まったというが――。人口規模で見ると、飯田市は約9万4,000人、小田原市は約18万5,000人、品川区は約41万4,000人。3市区は人口・財政規模が異なり、各トップの発言は同じ規模の自治体の声も代弁しているように感じた。

佐藤氏は、飯田市が予算規模拡大の一方で財政が逼迫している現状にある中、「無償化施策」が各地で拡大している動きを憂慮。「そこには加わらないと思っている」と語り、「教育、医療、福祉サービスの無償化競争で人口を取り合う構図を変えられないか」と問題提起した。

当然、森澤氏の反応に注目が集まる。

## 一評

# タブーなく語り合う

丸山実子

時事通信社社長室総務経営企画部長

品川区は他自治体に先駆け、給食費などの無償化を相次ぎ打ち出しているからだ。2025年度予算では区立中学校の制服や修学旅行費を所得制限なしで無償化する。佐藤氏の発言を受け、森澤氏は「品川に人口を集中させたいからやっているわけではない。閉塞感漂う世の中にあり、想定され得る不安を解消する必要があり、できる無償化に取り組んでいる。一石を投じることで国レベルの議論になり支援が広がればいい」と述べた。区民のウェルビーイング実現のため、全669事業を見直すことで約20億円の財源を捻出したという。

とはいえ、無償化施策は、まさに財政力のある自治体だから可能な行政サービス。安定的な財源を確保できない自治体では望めない取り組みだ。それでも住民サイドからすれば、「うちの市はどうして無償じゃないのか」などと思うのが普通で、リーダーシップの発揮を迫られる首長の心情を想像すると気の毒になる。

シンポでは、担い手不足の時代の財政需要に対応する財源問題も議論された。

小田原市の加藤氏は「地域課題の出力が解決能力を上回っている」との現

状認識を示し、ハード・ソフトのインフラ劣化を指摘。特に、「人の持つ力が劣化、家族形態が変化、互いに支え合う日本社会の基盤もなくなり、ばらばら。自分のことだけ考えるようになった。地域を支えるソフトインフラがたがたで心配」と率直に語った。「『行政がやればいい』という状態になってしまうが、行政側は財源も人材も不足。専門人材ほど流出してしまう傾向もある。課題が増えているのに追いつかない。これはどこの自治体も同じではないか」と訴えた。

現状を打破し、持続可能な地域社会をつくるには何らかの財

源手当が必要になるとし、「協働地域社会税構想」に言及。構想は、全国市長会の研究会が2018年、既存制度の枠組みでは対応しきれない財政需要を満たすため提言した。参加首長からは「国も大借金を重ねており、もう一度テーブルに乗せて議論する時期に来ているのではないかと」の声が上がった。

井出氏は、住民自らが適切な使い道を話し合い、例えば教育のために1世帯当たり10円増税するといった超過課税の考え方を紹介。「税は再分配の仕組み。税は取られるものではなく払うものは首長の責任」と指摘し、支え合う社会づくりに向け、勇気をもって財源論議をしてほしいとエールを送り締めくくった。

人材不足がかつてなく深刻化し、行政の課題も多様化している今、さまざまな主体間の連携を一層強化するとともに、財源にも目を向ける必要があると思う。この難局をどう乗り切るか、私たち一人ひとりがタブーなく語り合い、責任感を共有しなければ持続可能な社会の実現などあり得ないだろう。その機運づくりはメディアの役割だと考えている。🌱

# 議員が辞職した後に刑が確定した場合に行う選挙は補欠選挙か再選挙か

## 議員の当選無効と補欠選挙・再選挙

厚生労働省社会・援護局福祉基盤課福祉人材確保対策室 **長谷川恵汰**

### 1 はじめに

議員の再選挙は、当選人が得られない場合又は当選人が不足する場合にその当選人の不足を補充するために行う選挙であり、再選挙事由は、公職選挙法（昭和25年法律100号。以下「法」という）109条及び110条に規定されている。また、補欠選挙は、選挙の結果有効に身分を取得した者が、後発的な事故によりその職を失った場合に、その欠員を補充するために行う選挙であり、補欠選挙事由は、法113条に規定されている。そして、これら再選挙事由又は補欠選挙事由が生じた場合、それらの「選挙を行うべき事由が生じた」旨の告示をしなければならず（法143条19項、199条の5第4項）、再選挙事由と補欠選挙事由がともに生じたときは、それぞれの告示を行うべきものと解されているが、告示をすべき時期について明文規定はなく、それぞれ事由発生後速やかに告示することとされている。

本問では、仮に7月1日に衆議院小選挙区選出議員が辞職した後、同議員の買収罪に関する刑事裁判の有罪判決が7月3日に確定し、再選挙事由と補欠選挙事由が同時に発生した場合について、いずれの選挙を優先すべきか、選挙事由の告示をどのように行うべきかなど、法令上と実務上の両面から対応を整理・検討するものである。

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251条においては、当選人が一定の選挙犯罪を犯し刑

に処せられたときは、「その当選人の当選は、無効とする」と規定されている。同条の規定については、特段の留保なく、当選が無効になることを規定しており、連座による当選無効の効果の生ずる時期等について規定する法251条の5の規定は、法210条1項についての原告敗訴の判決が確定した時等から生じると規定し、当該無効の効果が遡及しないことを明確にしていることとの対比から、法251条による当選無効の効力は、当選のときに遡って生ずるものと解されている（東京高判平成13年11月28日判時1780号86頁）。

一方、選挙で当選し議員となった後における身分関係については、別途関係法令の定めがあることに留意が必要である。

まず、地方議会議員については、地方自治法（昭和22年法律67号）128条において、当選争訟や連座訴訟による当選無効については判決の確定等までの間はその職を失わない旨が規定されている一方、当選人の選挙犯罪による当選無効に関しては同様の規定を置いていないことから、この場合には当初から議員としての地位を取得することがないと解されるとする旨の判例がある（前掲平成13年11月28日東京高判）。なお、同趣旨の最新の最高裁判例としては、最三小判令和5年12月12日民集77巻9号2229頁において、「議員の選挙における当選人がその選挙に関し公職選挙法251条所定の罪を犯して刑に処せられた場合には、当該当選人は、自ら民主主義の根幹を成す公職選挙の公明、適正を著しく害したものであるべきであり、同条は、このような点に鑑み、上記の場合における当選の効力を遡って失わせることとしているものと解される」と判示している。

したがって、地方議会議員について上記の状況が生じた場合であれば、補欠選挙事由が発生し得ない（辞職を観念できない）ことから、補欠選挙事由は消滅し、再選挙事由が生じることとなる。

一方、国会議員については、国会法（昭和22年法律79号）113条において、「議員は、その資格のないことが証明されるまで、議院において議員としての地位及び権能を失わない」と規定されており、同条の解釈として、選挙犯罪により当選無効になった場合であっても、当選の日に遡及して失職するものではないと解されている。すなわち、国会議員の場合、（地方議会議員のように）選挙犯罪による当選無効によって補欠選挙事由が消滅するものではなく、同一人に関し、補欠選挙事由と再選挙事由の併存があり得るものと解される。

このように、補欠選挙事由及び再選挙事由がともに発生し、両者が競合した場合における取扱いについて、いずれを優先すべきかは実定法上明示的に規定されていない。

しかしながら、法においては、前述のとおり法251条の規定による当選無効は当選の日に遡及すると解されており、本来再選挙事由を優先させるべきものと考えられるため、再選挙を行うこととなるものである。

### 3 設問の検討

設問は、7月1日に国会議員たる衆議院小選挙区選出議員が辞職した後、同議員の買収罪に関する刑事裁判の有罪判決が7月3日に確定したものであるから、前述のとおり、補欠選挙事由及び再選挙事由がともに発生し、両者が競合関係になるが、法251条により、再選挙事由を優先すべきこととなり、再選挙を行うことになる。

この点、設問において結論としては再選挙を行うことになるが、再選挙事由の発生により、補欠選挙事由は消滅しないため、補欠選挙につき「選挙を行うべき事由が生じた旨の告示」をする必要は消滅しない。そこで、実務的に補欠選挙の告示についてどのように対応すべきかが問題となるが、設問のように補欠選挙事由の発生及び再選挙事由の発生が極めて近接している場合には、それぞれの「選挙を行うべき事由が生じた旨の告示」が同一の

時期となることも想定されるが、この場合の実務上の取扱いについては、

- ① 公職の候補者等の政治活動用ポスターに係る規制（法143条16項及び19項）や寄附禁止に関する規制（法199条の2第1項並びに法199条の5第1項及び第4項等）の期間に異同が生じないこと
- ② 選挙人の無用の混乱を回避できると考えられること（両者ともに告示すると二つの選挙が行われるとの誤解が生ずるおそれがあること）

などから、選挙管理委員会の事務の便宜上、補欠選挙の事由発生旨の告示を省略し、再選挙の事由発生旨のみを告示することとして差し支えないものである。

### 4 おわりに

以上、衆議院小選挙区選出議員が辞職した後に同議員の刑が確定した場合、補欠選挙と再選挙のいずれを執行することとなるかについて検討を行った。

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。❀

# 採用内定者が辞令書の交付を受けるために登庁する際交通事故に 遭い入院した場合交付を受けるまで市の職員としての身分はどうなるか 採用内定と採用の法的性質

総務省自治行政局地域DX推進室 谷口大介

## 1 はじめに

一般職の地方公務員（職員）は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務することを求められており、一定の服務上の制約が課されるとともに、身分保障を受けるなど、民間企業の労働者と異なる取扱いがなされている。

本問では、採用が内定し、4月1日に辞令書の交付を受ける見込みを通知されていた者が、同日の登庁途中に交通事故に遭って搬送され、そのまま入院したため、同日中に辞令書の交付を受けることができなかった場合について、その地位を検討することにより、民間企業の労働者と異なる職員の身分関係について考察する。

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①（採用の法的性質）

地方公務員法（昭和25年法律261号。以下「法」という）は、一般職の地方公務員（以下「職員」という）について適用される所、法において「採用」とは、「職員以外の者を職員の職に任命すること」（法15条の2第1項1号）とされ、任命権者は、職員の職に欠員を生じた場合においては、採用により、職員を任命することができることとされている（法17条1項）。

民間企業の労働者に係る労働契約については、「労働者及び使用者が対等の立場における合意に基づいて締結し、又は変更すべきもの」（労働契約法（平成19年法律128号）3条1項）とされている。

一方、職員の勤務関係については、労働契約のような私法上の契約関係とは異なり、公法関係であり、職員の

任用は、そのような公法上の関係を設定する任命権者による行政処分と解されている。なお、最高裁も、職員の採用は「任用行為という新たに公法関係を設定する性質のもの」（名古屋高判昭和55年5月1日労働民例集31巻3号571頁（最判昭和56年6月4日労働判例367号57頁により是認））とし、また特定の公務員の任免という行為は「行政庁の処分」であるとしている（最判昭和29年8月24日刑集8巻8号1372頁。以下「昭和29年判決」という）。

また、任用は行政処分であり、本人の同意を必要とするものではないが、このうち採用に関しては、その性質上相手方の同意を要する行政処分であると解されている。

## 3 関係規定の整理②（採用の効果発生時期と採用内定の効果）

労働契約は「労働者が使用者に使用されて労働し、使用者がこれに対して賃金を支払うことについて、労働者及び使用者が合意することによって成立する」（労働契約法6条）とされており、口頭でも労働契約は成立する。

民間企業における採用内定については、採用内定通知のほかに労働契約締結のための特段の意思表示をすることが予定されていなかった事案において、採用内定通知は労働契約の申込みに対する承諾であって、採用内定通知は解約権留保付労働契約を成立させるものであり、採用内定の取消事由は、試用期間中の解雇と同様に、採用内定当時知ることができず、また知ることが期待できないような事実であって、これを理由として採用内定を取り消すことが解約権留保の趣旨、目的に照らして客観的に合理的と認められ社会通念上相当として是認することができるものに限られるとする判例がある（最判昭和54

年7月20日民集33巻5号582頁)。

一方、職員の採用については、法律上採用の効力発生時期について特段の規定はないが、先述の昭和29年判決では、「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と解するのが相当」とされているところ、地方公共団体における採用内定については、単に採用発令の手続を支障なく行うための準備手続としてされる事実上の行為にすぎず、職員としての地位を取得させることを目的とする確定的な意思表示ないしは始期付又は条件付採用行為と目すべきものではないとして、採用内定通知を受けた者を職員として採用すべき法律上の義務を負うものではないとされている(最判昭和57年5月27日民集36巻5号777頁。以下「昭和57年判決」という)。

すなわち、採用の効力が生じるのは、「辞令書の交付その他公の通知によつて、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と解すべき」(昭和29年判決)であり、地方公共団体側が正当な理由がなく採用内定を取り消しても、損害賠償責任を負うことはあっても、採用内定の取消し自体は採用内定を受けた者の法律上の地位ないし権利関係に影響を及ぼすものではなく、内定者においてその取消しを訴求することはできないとされている(昭和57年判決)。

なお、一般職の国家公務員については、その採用に当たり「人事異動通知書……を交付しなければならない」(人事院規則8-12(職員の任免)53条柱書)とされ、降任や免職に際して「職員に通知書を交付して行わなければならない」(同規則54条)とされていることとは異なり、人事異動通知書は効力の発生要件とはなっていない。法制意見は、採用等について「辞令書を交付することが絶体の要件とは解されない」とし、「公式の通知が相手方に到達した時に、その任命の効力が発生する」としている(「任免行為等の効力発生時期について」(昭和25年11月18日法制局長官回答))。

## 4 設問の検討

以上を踏まえ、設問の採用内定者の身分関係について

検討する。

採用内定通知をもって労働契約が成立するという民間企業における採用内定とは異なり、職員の採用に際しては、採用内定通知のみによっては、4月1日を迎えたとしても、直ちに採用の効力が生じるわけではない。

一方で、昭和29年判決が述べるとおり、採用の効力はその意思表示が相手方に到達した時、すなわち、相手方が採用の意思表示を現実に了知し、又は了知し得べき状態に置かれた時に発生することとされており、任命権者による公式の通知等による採用の確定的な意思表示があれば、辞令書の交付を受けていなくても、採用の効力が生じると考えられる。

したがって、例えば、設問の採用内定者を4月1日付けで採用する旨の辞令の電子データを任命権者の名において電子メールで当該者に送信するなど、市の公式の意思表示があれば、採用の効力が生じ、当該者は市の職員としての身分を有することとなると解される。

## 5 おわりに

ここまで、市の職員として採用が内定しているがまだ辞令書の交付を受けていない者について、市の職員としての身分を有するかについて、法の規定を踏まえて検討を行った。

本間での検討が、読者の皆様の制度理解の一助となれば幸いである。❀❀

# 〈地方財政〉統一的な基準による地方公会計 における「所有外管理資産」の資産計上

富樫莉花 総務省自治行政局国際室

## 1 はじめに

地方公共団体の厳しい財政状況の中で、財政の透明性を高め、住民に対する説明責任をより適切に果たすとともに、財政の効率化・適正化を図るため、財務書類（貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書及び資金収支計算書等）の作成による地方公会計の整備が推進されている。平成26年に総務省から財務書類の作成に関する統一的な基準が示され、地方公共団体に統一的な基準による財務書類の整備が要請された結果、令和4年度決算に係る財務書類を令和5年度末までに作成した団体は全体の94.6%に当たる1,692団体となっており、統一的な基準による財務書類の整備は地方公共団体に定着してきている。

財務書類の作成により、現金主義・単式簿記では見えにくい、減価償却費等を含むコスト情報・ストック情報が見える化され、住民や議会への説明責任をより適切に果たすことができ、また、ストック情報を総括的に把握することで、各地方公共団体における効果的なストックマネジメントの実現が期待される。財務書類の中でも、ストック情報である資産と負債を一覧表として集約した貸借対照表は、地方公会計情報特有の付加価値を最も表すものといえる。

一方、現状の貸借対照表は、地方公共団体の特有の制度の影響により、ストック情報の把握という地方公会計特有の付加価値を十分に表せていない可能性があった。

具体的な課題の一つが、「所有外管理資産の資産計上」についてである。そこで本稿では、「今後の地方公会計のあり方に関する研究会」での議論を踏まえ、地方公会計で所有外管理資産を資産計上するものと整理された経緯

を解説し、地方公会計実務の一助とすることを目的とする。

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 所有外管理資産及び資産計上に当たったの課題

所有外管理資産とは、一定の地方負担を伴って整備され、当該地方公共団体が法令等に基づく管理権限を有するが、所有権を有していない資産を指し、指定区間外の国道や指定区間の一級河川・二級河川等がその一例である。

会計上、貸借対照表に資産計上される「資産」は、「過去の事象の結果として、特定の会計主体が支配するものであって、①将来の経済的便益が当該会計主体に流入すると期待される資源、又は②当該会計主体の目的に直接もしくは間接的に資する潜在的なサービス提供能力を伴うもの」とされており、所有外管理資産は、所有権を有しないことから、資産計上される資産の定義における「支配するもの」に該当しないものとされ、地方公会計の貸借対照表では資産計上していなかった。

一方で、所有外管理資産の整備に係る費用のうち、地方公共団体が地方債を財源に充てている分については、貸借対照表における負債の部の地方債に計上されているため、貸借対照表上で資産と負債の計上状態にアンバランスが生じていた。

また、例えば、都道府県が管理し、また住民サービスを提供している道路であっても、都道府県道であれば所有権を持つため資産計上され減価償却費が計上されるが、指定区間外の国道であれば所有権がないことから資産計

上されず減価償却費が計上されないという違いが生じ、地方公共団体の実質的なフルコスト情報の網羅性が失われているという課題もあった。

これらを踏まえ、令和4年から開催された「今後の地方公会計のあり方に関する研究会」では、資産計上される資産の該当性を再整理し、実施可能性の観点に基づき計上対象とする所有外管理資産の範囲を決めた上で、所有外管理資産を資産計上することとされた。

### 3 所有外管理資産に係る資産の該当性の再整理

地方公会計の整備が進む中、国が所有し、都道府県が管理する所有外管理資産は、管理主体が各地方公共団体に所在し、広く住民の経済的便益を享受するものであるため、資産計上される「資産」の該当性を有するのではないかという意見が寄せられていた。

そもそも、一般論における会計では、例えば、リースや施設利用権、税務上の繰延資産など、資産に所有権がなくとも実質的に「支配する」ことで資産計上されている。

これらを踏まえ、研究会では、①所有外管理資産が、一定の地方負担を伴って整備されるとともに、各団体が一定の管理権限（維持・修繕等の工事の実施など）を有していることや、②企業会計の「資産」は必ずしも所有権を有していることを条件とはしていないことから、資産計上される「資産」の定義における「支配するもの」の該当性について、所有権の有無で判断するものではなく、実態を踏まえて整理すべきとされた。その上で、所有外管理資産は所有権を有さずとも、実質的に「支配している」と考えられることから、資産計上される「資産」に該当するものと再整理された。

### 4 実施可能性の観点に基づく計上対象とする所有外管理資産の範囲

所有外管理資産を資産計上するに際し、河川、治山施設や海岸など、様々な資産が該当しうる。一方、全ての所有外管理資産を資産計上する場合、該当資産の価額等の精査など、固定資産台帳の整備等に係る地方公共団体の実務負担が大きいという意見が研究会で寄せられた。

統一的な基準では、実務負担の観点から、全リース取引の資産を計上せず金額基準を設けることで、金額基準に該当するリース取引の資産計上を求めている等の例がある。これらを踏まえ、研究会では、地方公共団体の実施可能性や財務書類・指標への影響度を考慮し、一定程度の影響度（当該資産／資産総額）を有する所有外管理資産を資産計上する整理がなされた。

研究会で一部県の所有外管理資産を調査し、資産別に財務書類への影響度を分析した結果を踏まえ、所有外管理資産のうち、指定区間外の国道及び指定区間の一級河川・二級河川については資産計上するものとし、これら以外の所有外管理資産は、各地方公共団体が重要性を有すると判断する資産（各団体における財務書類・指標への影響が大きい資産）を資産計上することとされた。

### 5 おわりに

以上のような研究会での議論を踏まえ、所有外管理資産が資産計上されるに至った。

これにより、貸借対照表における資産と負債の計上状態のアンバランスが解消され、地方公共団体のフルコスト情報の見える化が進むことが期待される。

本稿が、読者の皆様の理解の一助となれば幸甚である。❀

## 実務 演習

# 〈税務行政〉事業年度の途中に収益事業を開始し移転した場合の取扱い

山下日菜子 総務省大臣官房秘書課

特定非営利活動法人Xは、令和5年7月1日にA県に事務所を設置し、定款により毎年7月1日から翌年6月30日までを事業年度としている。Xは従前、非収益事業のみを行っていたが、令和7年1月1日より収益事業を開始した。その後、令和7年3月1日にB県に事務所を移転し、引き続き収益事業を行った。令和7年6月30日事業年度における、Xに対する法人住民税の課税はA県、B県それぞれでどうなるか。ただしA県、B県以外にXの事務所又は事業所は存在しないものとする。

\* \* \*

## 1 はじめに

地方税法上の公益法人等については、収益事業課税という特性上、課税関係が複雑になる。

本問は、①事業年度の途中から収益事業を開始した場合、②事業年度の途中で事務所を移転した場合、という二つの論点を組み合わせて検討することにより、公益法人等に対する複雑な課税関係を整理することを目的とする。

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 法人の事業年度について

内国法人の法人住民税の課税標準である法人税の課税標準は、各事業年度の所得の金額とされており（法人税法（昭和40年法律34号）21条）、事業年度単位で課税が行われる。

事業年度とは、法人の財産及び損益の計算の単位となる期間で、法令で定めるもの又は法人の定款等に定めるものをいい、法人によって4月に開始する事業年度や7

月に開始する事業年度などが存在する（法人税法13条1項）。

## 3 特定非営利活動法人の納税義務

法人税法において、特定非営利活動法人は同法2条6号に規定する公益法人等とみなされ（特定非営利活動促進法（平成10年法律7号）70条1項）、法人税法6条の規定により、収益事業から生じた所得についてのみ法人税が課税される。

地方税法（昭和25年法律226号。以下「法」という）においては、特定非営利活動法人は、法人税が課税されることに伴い法人道府県民税法人税割（以下「法人税割」という）が課税されるが、法24条5項において公益法人等とされているため、収益事業を行う事務所又は事業所所在の道府県において課税される。

一方、特定非営利活動法人は、法25条1項各号（均等割の非課税）に掲げられている法人ではないため、収益事業を行うかどうかにかかわらず、法人道府県民税均等割（以下「均等割」という）が課税される。

## 4 事業年度の途中で収益事業を開始した場合の取扱い

法人税については、特定非営利活動法人が事業年度の途中において新たに収益事業を開始した場合、その法人の事業年度は収益事業を開始した日の前日に終了し、これに続く事業年度は、同日の翌日から開始するものとされている（法人税法14条1項3号）。

法人道府県民税については、法人税額を課税標準として算定した法人税割額及び均等割額を、法人税に係る申告書の提出期限までに申告することとされている（法53

条1項)ことから、法人道府県民税の事業年度は、法人税の事業年度と同一になる。そして、当該事業年度における法人税額に、法人道府県民税を課する県における税率を乗じて算定する。

法人税割と合算して納付すべき均等割額については、収益事業を開始した日の属する月の初日から当該法人税割の課税標準となる法人税額の課税標準の算定期間の末日までの期間に対応するものとされている。

特定非営利活動法人は、収益事業を行わない場合であっても、前年4月1日から3月31日までの期間、均等割が課税される(法52条2項3号)。課税期間は定款による事業年度にかかわらず、前年4月1日から3月31日までの期間となる。

事業年度の途中で収益事業を開始した場合は、4月から収益事業開始日の属する月の前月までの期間に対応する均等割額と収益事業開始日から事業年度末日までの期間の均等割を併せて納付すべきものとされている(「地方税法の施行に関する取扱いについて(道府県税関係)」(平成22年総税都16号)第2章第3節42(2))。

以上のとおり、事業年度の途中で収益事業を開始した場合については、法人税割と均等割とで取扱いが異なる。法人税割は収益事業開始から事業年度の末日までの期間課税されるのに対して、均等割は収益事業開始のタイミングによっては、1年を超える期間の均等割を納付することになる。

## 5 事業年度の途中で事務所が移転した場合の取扱い

法人が事業年度の途中で事務所を移転した場合、当該法人の法人税額を関係道府県に分割し、その分割した額を課税標準とし、関係道府県ごとに法人税割額を算定して、これに均等割額を加算した額を申告納付する(法57条1項)。

分割については、関係道府県ごとに、法人税額の課税標準の算定期間中において有する法人の事務所又は事業所について、当該法人の法人税額を、当該算定期間の末日現在における従業者の数に按分して行う(法57条2項)。

なお、2～5までの内容は、法人市町村民税について

も同じく適用される。

## 6 設問の検討

### (1) 法人住民税法人税割について

法人住民税については、A県に事務所を有していた令和7年1月1日時点で収益事業を開始し、B県に移転後も引き続き収益事業を営んでいたため、A県とB県の両方が法人税割を課税する。

A県とB県のそれぞれの法人税割額については、令和7年1月1日から令和7年6月30日までの事業年度における法人税額について、まず従業者数をA県とB県でそれぞれ収益事業を行っていた月数で按分し、当該按分された従業者数により法人税額をA県とB県に按分した上で、それぞれの県における税率を乗じて算定する。

したがって、A県は従業者数を2月/6月で、B県は従業者数を4月/6月でそれぞれ法人税額を按分し、A県とB県の法人税割の税率をかけて算定した法人住民税法人税割額を納付することとなる。

### (2) 法人住民税均等割について

均等割については、算定期間を①収益事業を行っていなかった期間として令和6年4月から収益事業を開始した日の属する月の前月まで(令和6年12月31日まで)と②収益事業を開始した日の属する月の初日(令和7年1月1日)から事業年度末日(令和7年6月30日)に分けて算定する。①の期間はA県のみを所在していたが、②の期間はA県とB県に所在していたため、それぞれ所在した期間で按分する。

よって、Xは、A県とB県それぞれにおいて、事務所が所在した期間(A県:11月、B県:4月)により算定した法人住民税均等割額を納付することとなる。

## 7 おわりに

以上、地方税法上の公益法人等が事業年度の途中に収益事業を開始し、移転した場合の取扱いについて、法令上の規定及び関連通知を踏まえて検討を行った。

本問における検討が、読者の皆様の制度理解の一助となれば幸いです。❀



# 水害への備えと発災後の実務 (3)

## ——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

### 3 令和6年能登半島地震を踏まえた 災害救援法務

**岡本** 弁護士・防災士で自治体職員でもある中村健人さんとの共著である『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。以下『水害救援法務ハンドブック』という）の執筆中に、令和6年1月1日の能登半島地震が発生しました。そこで、書籍の出版に当たっては、令和6年能登半島地震の発生直後において新たに実施された災害救援法務についてもできる限り紹介するよう努めました。注目すべき項目には、どのようなものがあるでしょうか。

**中村** 令和6年能登半島地震では、これまでにない対応を迫られましたね。例えば、復旧フェーズで関心が高いものとして、損壊家屋等の公費解体をめぐる運用の柔軟化が挙げられます。令和6年能登半島地震では、相続登記未了建物における他の相続人の所在不明等により、共有者である権利者全員からの同意取得が困難となりました。このような実情を踏まえ、従来は損壊家屋の共有者全員の同意を取得しなければ公費解体措置ができなかったところを、一部の所有者の同意でもできるような解釈を国が新たに示しました。詳しくは『水害救援法務ハンドブック』でも紹介している環境省の「公費解体・撤去マニュアル第5版」（令和6年5月）を参照してください。また、その後も関連する通知や事務連絡が環境省から多数発出されていますので、環境省の令和6年能登半島地震後の情報発信を追いかけていくことは重要だと考えます。



◎環境省災害廃棄物対策情報サイトトップ

**岡本** 応急フェーズにおける住家被害認定基準にも大きな変更がありました。これは、令和6年能登半島地震というよりは、令和5年の全国各地における水害で罹災証明書の発行の前提となる住家被害認定に多くの時間を費やしてしまったという教訓から変更になったものです。住家被害認定の結果は罹災証明書に記載され、その後の支援を大きく左右しますので、影響が大きい分野です。結果として、浸水被害による一般の建物被害の認定が簡素化され、今後の罹災証明書発行業務の円滑化が期待できるようになりました。

**中村** そのとおりですね。「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」をはじめ「住家被害認定調査票」や「災害に係る住家の被害認定基準運用指針参考資料（損傷程度の例示）」等多くの資料が、令和6年5月に改定となりました。水害による木造・プレハブ住宅の被害認定フローに従えば、第一次調査の段階で、床上浸水が10センチ以上であれば、直ちに「半壊」以上と認定できるため、多くの支援制度が早期に利用できるメリットがありますね。



◎内閣府防災「災害に係る住家の被害認定」

**岡本** 大規模な災害が発生するたびに、法制度や運用が改善されていくので、常に最新の情報を収集しておかなければなりませんね。全国の自治体は、災害対応経験のある自治体から、できる限り早く資料を収集しておくことが求められます。

## 4 防災気象情報と組織の安全配慮義務

**中村** ところで、岡本さんは令和5年に気象予報士の資格を取得されていますね。新しい知見を得て災害救援法務に活かせるポイントなどがあれば、ぜひ教えてください。

**岡本** ありがとうございます。新型コロナウイルス感染症下での避難所設置や在宅被災者支援においては、医学や公衆衛生学の知識を前提とした災害救援法務が求められました。このような状況下で、災害対応や防災教育に関わっていると、特定分野だけではなく、異なる多くの専門分野の知恵を融合させてこそ、新しい施策への対応ができるのだと実感しました。そこで、近年頻発する風水害の災害救援法務を充実したものとするためには、防災気象情報の理解を深める必要があるのではないかと考えたのです。その上で特にお伝えしたいのは、自治体を含めた組織の「安全配慮義務」を考える上で、防災気象情報の知識が重要だという点です。

**中村** 安全配慮義務とは、社会的接触関係にある当事者同士が、相互に相手方の生命・身体・健康等が害されることがないように配慮すべき義務のことですね。組織の運営や業務継続計画（BCP）の観点からも安全配慮義務の視点を考慮した防災訓練が重要だということは、従来からいわれていましたね。

**岡本** そのとおりです。東日本大震災では、津波で犠牲になった方のご遺族による損害賠償や国家賠償の訴訟が多数起きました。判決において、裁判所は一貫して、自然災害が発生した場合においても、組織側は職員や施設利用者らに対する安全配慮義務を免れないという考えを示しています。さらに、災害後であっても組織は可能な限りでの情報収集義務を果たし、情報に基づく適切な判断や指示を行う必要があるという点が、安全配慮義務の内容として示されたのです。これらの教訓は、自治体の業務継続計画（BCP）や防災訓練に活かさなければなりません。詳しくは、関東弁護士会連合会「平成29年度シンポジウム小冊子：事業継続に求められる企業の安全配慮義務と安全対策」や岡本正『災害復興法学Ⅱ・Ⅲ』（いずれ

も慶應義塾大学出版会、2018年・2023年）にまとめられています。



●関東弁護士会連合会平成29年度シンポジウム資料

**中村** 自然災害だからといって、一律に不可抗力で安全配慮義務が免責されるのではなく、災害後でも適切に情報収集義務を果たすべきだということですね。なかなか厳しいように思われますが、組織側は常に直面した事案に相応した義務を果たすべきだというのは自然な解釈だと思います。では、特に「水害」への対応を考えるときに、防災気象情報の知識はどう影響するのでしょうか。

**岡本** 地震、噴火、津波等と異なり、防災気象情報は、災害発生の蓋然性を比較的早い段階から察知することが可能です。気象庁のホームページには「防災情報」欄があり、「気象防災」の各種情報へ簡単にアクセスできるようにしています。現在は、「気象警報・注意報」、「早期注意情報（警報級の可能性）」、「大雨危険度」、「キキクル（危険度分布）：土砂／浸水／洪水」、「雨雲の動き（軽量版）」、「今後の雨（軽量版）」、「気象情報」、「台風情報」、「指定河川洪水予報」、「土砂災害警戒情報」、「竜巻注意情報」、「熱中症警戒アラート等（環境省サイト）」、「今後の雪」の項目があります。したがって、「水害」に備える上では、自治体の危機管理部局にとどまらず、およそすべての部局が、気象庁が発信する防災気象情報を適切に収集した上で行動できていたのかどうか、安全配慮義務を果たしていたかどうかの判断に大きく影響すると考えます。

**中村** 確かにそのとおりですね。列挙された防災気象情報には聞き慣れないものもありますし、専門用語も多いように思いますが、事前に学ぶ際にはどのような資料をきっかけにしたらよいのでしょうか。

**岡本** 『水害救援法務ハンドブック』では、特に重要な情報として「警報と注意報」、「雨雲レーダー」、「キキクル」、「線状降水帯・顕著な大雨に関する気象情報」、「台風情報」、「梅雨前線（停滞前線）」、「低気圧と寒冷前線・温暖前線」をピックアップして簡単な解説をしています。また、気象庁では「気象庁ホームページの使い方／気象の情報へのアクセス方法」や「気象庁ホームページに掲載され

ている気象の情報について」など分かりやすい解説資料を用意しています。ぜひ平時から目を通しておいてください。水害においては、適切に情報を収集し、それらに基づき早期の決断を行うことで、自治体のそれぞれの部局が安全配慮義務を果たし、多くの市民の命を確実に救うことができるはずです。



●気象庁「防災気象情報とその効果的な利用」

## 5 災害救助法の適用をめぐる課題

**中村** 災害救援法務の初動フェーズで最も重要な法律が災害救助法ですね。災害救助法それ自体は条文数も少なく、それほど複雑な法律ではないと思いますが、自治体職員にとっては、災害が発生して初めて向き合うことになることも多いのではないのでしょうか。一度も災害救助法に基づく法制執務を経験したことがないという人が多いはず。災害救助法とは、そもそもどのような法律なのでしょう。

**岡本** 一言でいえば、災害救助法は、災害対応の責任主体を都道府県（及び一部の政令市である救助実施市）とした上で、行政が最低限行うべき災害救助の種類とその財政根拠を定めた法律です。災害救助で支出した予算の多くが国費で賄えることや、救助支援した他の自治体が被災県に費用求償できるという側面だけが強調されがちですが、本質は、災害時に都道府県が権限と責任を持つて行うべき最低限の救助メニューを定めているという点です。なお、令和6年能登半島地震を受けて令和7年2月の閣議決定を経て同年通常国会に提出された「災害対策基本法等の一部を改正する法律」には、災害救助法の改正も含まれています。これまでの災害救助のメニューに「福祉サービスの提供」という新しい項目が追加されました。昭和28年以来、実に70年以上ぶりの法律レベルでの救助項目追加であり、避難生活において健康支援や環境整備を支える法的根拠がより明確になったことは大きな前進です。



●内閣府防災「災害救助法」

**中村** 災害対策基本法では、災害対応の責任主体は市町村であり、都道府県はあくまで調整業務にとどまるといのが原則ですが、その原則が、災害救助法の適用によって逆転するわけですね。災害救助法は、東日本大震災や令和6年能登半島地震など、大規模災害では当然のように適用されてきました。ところが、水害については災害救助法を適用するかどうか論点になるケースが出てきましたね。

**岡本** 近年の水害において、災害救助法の適用の是非を判断することが難しくなっているという声を自治体の皆様から頻繁に伺います。災害救助法は一定数の住家被害が認められた場合や、「多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合であって、内閣府令で定める基準に該当する」（災害救助法施行令第1条1項4号＝4号基準）場合に、都道府県（及び救助実施市）が適用を決定し公示します。内閣府令で定める基準とは、「災害が発生し、又は発生するおそれのある地域に所在する多数の者が、避難して継続的に救助を必要とすること」や「被災者に対する食品若しくは生活必需品の給与等について特殊の補給方法を必要とし、又は被災者の救出について特殊の技術を必要とすること」を指します（災害救助法施行令第一条第一項第三号の内閣府令で定める特別の事情等を定める内閣府令2条）。大規模な地震、住家を飲み込む土砂災害、大洪水を引き起こす豪雨災害では、法適用の是非が論点になることはほとんどなく、すぐに適用すべきという判断ができます。ところが、豪雨の範囲が局地的であったり、短期間のうちに台風が過ぎ去ってしまったりして、災害救助法の適用要件（4号基準）を満たすかどうかの判断が遅れ、適用の時宜を逸してしまったり、本来は適用要件を満たすほどの被害をもたらしていたのに適用するまでもないと誤って判断してしまうケースが散見されるようになりました。

**中村** 災害救助法は財政支出根拠にもなっている法律ですから、適用されるとされないとは、その後の災害救助実務でできることが大きく変わってしまうおそれがあ

りますね。どうすれば適切に災害救助法の適用を判断することができるのでしょうか。

**岡本** 現状で把握できている限りの情報を先に述べた4号基準へ当てはめて、適用条件への該当性を積極的に判断していく姿勢が重要です。すなわち、事実を法令に当てはめて結論を導くという法解釈能力が何より重要となります。

**中村** 4号基準は「多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合」ですから、抽象的に解釈に幅のある文言ですね。日頃から慣れ親しんでいる法律ではないので、災害発生の直前・直後で情報も少ない混乱期においては、このような抽象的な文言に当てはめ、解釈して決断をするというのは、法律家でも一筋縄ではいかないように思います。だからこそ災害救援法務を円滑にする準備をしておく必要があると思いますが、準備のコツや参考になる資料はあるのでしょうか。

**岡本** まずは災害救助法の適用を判断する「4号基準」が存在しており、同基準を積極的に活用することができるという知識自体を備えておくことです。そして、現実の被害の発生を確認するまでもなく、「多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれ」があるかどうかを、幅広い視野で考えていく姿勢が重要です。

**中村** ここ数年は、国の方でも4号基準を積極的に活用して災害救助法の適用を逃さないようにすべきことを説明していますね。災害救助法の適用を決めるのは都道府県（又は救助実施市）ですが、実際は被災地である市町村側の要望、国から県への問合せ、市町村と都道府県の状況確認等が同時進行で行われていきます。国、都道府県、市町村の窓口が災害時に常に絶え間なく連携できるようホットラインが機能するかどうかを、平時からチェックしておくことも重要ですね。

**岡本** まさにそのとおりですね。実は、国は令和5年8月31日付けで、都道府県（及び救助実施市）に対し、「災害救助法施行令第1条第1項第4号に基づく災害救助法の迅速な適用について」と題する事務連絡を发出しています。国は災害救助法の適用について、「法による応急的な救助が必要であると考えられるため、4号基準に基づく法の積極的な適用についてご検討いただきたい」とし

て、災害救助法を適用すべき場面を列挙してくれているのです。これを参照すれば、どのような場合に4号基準に該当するかの「勘どころ」が多少なりとも分かってくるように思います。

**中村** 非常に大切な事務連絡ですね。どのような内容が書いてあるのか紹介していただけますか。

**岡本** まず、災害救助法の適用には、『都道府県災害対策本部』及び『市町村災害対策本部』が設置されていることが条件だと書いてあります。特に風水害では事前に災害発生の可能性が予測できるので、早期に設置されるはずですが、これを踏まえ、「災害により、現に住家被害が発生している、又は、発生する（発生している）蓋然性が高い」場合には、4号基準による災害救助法適用を躊躇すべきではないとしています。既に倒壊、流出、浸水などの住家被害を一つでも知覚していれば、それ以外の被害蓋然性も高いわけですから、4号基準を満たします。また、震度の大きい地震や、気象庁の特別警報が発令されているようなケースも、実際に被害発生が確認できなくても、もはや4号基準による法適用を躊躇すべきではないでしょう。「面的な広がりを持つ災害（地震、浸水等）の場合には、1棟でも住家被害が発生した事実があれば、その周辺の住家にも同様の被害が生じている蓋然性が高いことから、都道府県知事等において、直接又は間接を問わず、そうした事実を覚知している場合は、4号基準の適用を検討すべき」というアドバイスも記述されています。

**中村** なるほど、積極的に4号基準による災害救助法適用を行うべきだとする国の方針が伝わってきますね。市町村からの被害報告が都道府県に上がってこないのが災害救助法を適用できないという考えが誤りだということも明らかですね。

**岡本** 先に紹介した事務連絡では、さらに災害対策本部が設置されて「原則として避難所が開設され、避難生活が継続すると見込まれる」場合にも4号基準に該当するとしています。ブラックアウトやインフラの断絶が起き、その復旧に一定期間を要する場合は、躊躇なく避難所を開設しなければなりません。災害救助法の適用も忘れてはならないのです。この事務連絡は、内閣府の公式ホ

ームページでは公表されていません。『水害救援法務ハンドブック』ではその内容を詳しく紹介していますので、ぜひ参照してください。

**中村** 災害救助法が適用されなかった事例で、実は災害救助法を適用できたのではないかというような事例があれば重要な教訓になると思いますが、いかがでしょうか。

**岡本** 具体的な事例とその評価はなかなか難しいところですが、令和元年台風19号（令和元年東日本台風）の際の静岡県内の多くの基礎自治体、令和元年9月3日に起きた新見市（岡山県）の集中豪雨、令和3年5月1日に牧之原市（静岡県）で起きた竜巻・突風被害、令和5年台風2号と梅雨前線による豪雨の際の静岡県内の複数の基礎自治体、などは災害救助法を適用する余地が十分にあったのではないかとメディア、有識者、地元の弁護士会等から指摘されています。令和6年11月の沖縄本島北部豪雨では、沖縄県が災害救助法を適用しませんでした。この判断が誤りであったことを沖縄県が認めるに至っています。災害救助法に関わる4号基準の存在を知り、その積極的な適用を検討していたら結果は変わっていたのかもしれない。このように、過去に論点となった事案についても知っておくことは重要です。詳しくは、『水害救援法務ハンドブック』や『災害復興法学Ⅲ』で解説していますので、参照いただけたらと思います。

## 6 災害救助法の柔軟運用

**中村** 災害救助法が適用されたとしても、その意義を理解して使いこなさなければ災害救援法務は成り立ちません。中でも重要なのは、災害関連死を防止するための、避難所等における生活環境の整備です。災害救助法の理解はどのような場面で役立ちますか。

**岡本** 災害救助法を徹底的なまでに柔軟に解釈し、積極的に「できることは何か」を模索していくことが不可欠だと考えています。災害救助法は、様々な救助メニューを定めており（災害救助法4条）、災害救助法施行令や告示などの法令や、関連するガイドライン等に具体的な項目や自治体が行うべき事務の要領が記述されています。支援項目はすべからず災害救助法を出発点とした法律上の根

拠に基づいているという考えを持てることが重要です。

**中村** 災害救助法を理解し活用していく上で押さえておくべき法令、指針、ガイドライン等を整理して教えてください。

**岡本** 法令レベルでは、災害救助法、災害救助法施行令、災害救助法施行規則、先に紹介した関連の内閣府令等を挙げることができます。さらに「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（内閣府告示228号）も重要です。この告示は「一般基準」と呼ばれており、災害救助法施行令3条1項を根拠としたものです。この告示をさらに詳しく解説するものとして、「災害救助事務取扱要領」という分厚いマニュアルがあり、最低限の先例や救助基準を理解する上では不可欠な資料です。ところが、ここで終わってしまうと、災害関連死を防ぐ避難所等環境整備のノウハウとしては不十分です。重要なのは「避難生活における良好な生活環境の確保に向けた取組指針（令和6年12月改定）」です。さらに、この指針をより具体化した「避難所運営等避難生活支援のためのガイドライン（チェックリスト）（令和6年12月改定）」、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン（令和3年5月改定）」、「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン（令和6年12月改定）」の各種ガイドラインが重要です。災害救助事務取扱要領、指針、ガイドラインは、頻繁に改定されますので、最新の知見を参照するよう注意しなければなりません。さらに、内閣府男女共同参画局からは、「災害対応力を強化する女性の視点～男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン～（令和2年5月）」も出ています。ここまで理解してこそ、やっと災害救助法で行うべき実務の全貌が把握できたこととなります（前掲のQRコード：内閣府防災「災害救助法」参照）。



●内閣府防災「避難所の生活環境対策」



●内閣府男女共同参画局

**中村** 資料が多く、かなり手ごわいようにも見えますが、裏を返せば過去に実践されてきた知見の集積があり、災

害救援法務の根拠として利用できるものが豊富にあるということですので、心強いですね。

**岡本** 災害対応に当たる職員は、必ずしも防災や危機管理を冠した部署に限りません。ほぼすべての部署が総力戦で災害対応に当たるわけですので、平時からこれらの法令やガイドラインに目を通しておき、どんな目次や項目があるかなどを理解しておきたいところです。

**中村** 実際に災害救助法が適用された場合に、避難所等の生活環境の整備を行うためには、災害救援法務ではどのような対応を行うべきでしょうか。災害救助法のことを知らない職員や応援職員もいる可能性は高いと思います。

**岡本** そのようなときに必ず参照してほしいのが、災害救助法適用が決まった直後に、国から災害救助法適用を決定した都道府県（及び救助実施市）に対して発出される「避難所の確保及び生活環境の整備について」と題した通知です。前述した「避難生活における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」や各種ガイドラインにたどりつけるように、特に重要な視点を厳選して記述した数頁程度の、いわば「あんちょこ」的な通知です。もし災害発生時に災害救助法の関連法令やマニュアルの探索に困ったときには、この通知を必ず一読してからスタートラインに立ってほしいという内容になっています。

**中村** 災害直後の国の通知ですね。災害直後の混乱期ですから、国の対応を知っておかないと見逃してしまう危険もありますから、ぜひ平時からその存在を知っておいてほしいところですね。通知の具体的な内容についても紹介してください。

**岡本** 通知の内容は、最近のものでは「1. 避難所の設置」、「2. 避難所の生活環境の整備等」、「3. 福祉避難所の設置」、「4. 炊き出しその他による食品の給与」、「5. 在宅避難者への物資・情報等の提供」、「6. 特別基準の設定」からなっています。また参考資料として、先に紹介した指針やガイドラインがURLとともに列挙されています。

**中村** なるほど。知らなければ環境改善のポイントとして気がつかないものや、見落としてしまう項目が含まれていますね。

**岡本** そのとおりです。中でも「6. 特別基準の設定」とい

う項目があり、丁寧な解説があることは注目に値します。災害救助法による救助の基準としては、先に述べたように「一般基準」（内閣府告示228号）があることを紹介しました。ところが、被災状況によっては、一般基準では対応しきれない場合もあります。そのようなときには、災害救助法施行令3条2項に基づき「特別基準」を設定することで、救助の基準を底上げし、金額の上乗せによるサービスの向上や期間の延長による長期対応を可能としています。およそ災害救助法が適用されるほどの災害になれば、一般基準レベルの救助だけではほとんど役に立ちません。常にこの特別基準を設定する必要があります。この特別基準は、災害救助法施行令3条2項では、都道府県知事と内閣総理大臣の協議によって設定すると記述されています。実務運用では、都道府県の災害救助担当部署と、内閣府防災担当の担当部署との間の柔軟なメールや電話等によるやりとりによって設定協議や事前の根回しを行うことになります。国はできる限り特別基準設定へのハードルを下げるよう通知をしているのです。

**中村** それは心強いですね。しかし、繰り返しになりますが、そのことを知らなければ特別基準の設定に思い至らず、予算根拠が曖昧なままで苦しい現場対応を強いられてしまいますね。

**岡本** だからこそ、特別基準の設定ができることや、その設定に際しては国、都道府県、基礎自治体が柔軟な協議をしてきた実績があることを知ってほしいところです。これまでに紹介してきた「避難所運営等避難生活支援のためのガイドライン（チェックリスト）」ほか各種ガイドラインが求めている、避難所の環境整備の水準（トイレ環境の整備、プライベートスペースの整備、段ボールベッドなどの簡易ベッドの整備、消毒液やパーテーションなど感染症対策の整備等）や、食事環境の水準（メニューの多様化、適温食の提供、調理師や管理栄養士との連携、高齢者・病弱者等への配慮）を十分なものとするには、そもそも一般基準の水準では到底実現が不可能なものが多くあります。当初より「特別基準ありき」で考えておく必要があるのです。（続く）❁

# 外国の法制度を学ぶ意味

## 比較空家法制研究の可能性

北村喜宣

上智大学教授

私は日本法の研究者であるため、日頃、検討対象とするのは、日本法が基本である。思索を重ねるたびに、検討の対象や内容は、広く・深くなっていく。それはそれでよいのであるが、考える視点の偏りに気づかずに、いろいろなことがらを当然視しているかもしれない。

そうしたときに効果的と感じるのは、外国法の情報である。どうなっているのかという事実を知るだけでも、その視点から日本法を見直せる。

2024年12月、私は、実に幸運な機会に恵まれた。「少子化・人口減少時代における自治立法権の方向」と題する国際シンポジウムの講演者として招待されたのである。

私の講演は、空家法に関するものであった。老朽危険空き家に対応するために、憲法94条を直接の根拠とする空き家条例が多く制定された。さらに、その限界を超えるべく2014年に空家法が制定された。しかし、それでは不十分な面があったので空き家条例の改正や新規制定がされた。それを受けて2023年に空家法は改正された。そこには、民法の特則の規定など、経済成長時代にはみられなかった仕組みが盛り込まれている。これが概要である。日本の状況を紹介してほしいという主催者からの注文に応じたため、このような内容になった。

「幸運な機会」といったのは、先に送ってあった講演原稿をお読みになった当日の討論者（大韓民国市道知事協議会政策研究センター長のPark Kwan-Kyu博士）のコメント資料および発言

であった。そこでは、老朽危険空き家に関する韓国法の状況が整理され、何と日本の空家法との比較までされていたのである。博士は、20分の私の報告に対して、「老朽化した空き家問題に関する自治立法権などにおける日韓比較」と題するコメントをしてくださった。すべてが新しい知見であった。

前提として、韓国においては、権利義務の制約を伴う措置は条例のみによってはなしえず、「法律の留保の原則」から、常に個別法の根拠が求められる点を確認しておこう。日本の空家法は空き家対策のみを目的とするものであり、制定時が16か条、現在は30か条である。これに対して、韓国では、国土交通部が所管する「空き家及び小規模住宅整備に関する特例法」と農林畜産食品部・海洋水産部が所管する「農漁村整備法」がその役割を担っている。前者は65か条で後者は133か条あるというように、空き家対策は多くの政策の一部分として位置づけられている。

興味深いのは、農漁村とそれ以外というように、対象となる空き家の所在する地域によって法律が異なる点である。こうした課題は、どちらかといえば「やりたくない」だろうから、農水行政としては「建築物なのだから」といって逃げることもできたのではないかと思うが、どうなのだろうか。韓国の中央行政は、日本以上にタテワリが強いとも聞くから、2本になるのは当然なのだろうか。

空家法は、老朽危険空き家だけでなくそれが建つ敷地内の樹木も対象にし

ている。これに対して、韓国法は、建築物のみを対象にしている。日本法がそうなっているのは、地元苦情の最多が樹木繁茂に関するものであり、空家法に先行する条例がそれに対応していたからと考えられる。韓国では、法律の個別の授權なく条例で対応することができないから、そうした前提に配慮する必要がなかったのだろうか。

韓国法の空き家の定義は、「1年以上の非使用」と明確である。日本法は「非使用が常態」であり、たしかに明確性には欠ける。これは、条例がそうであったからであるが、期間の明確化は判断の硬直化を招かないのだろうか。

韓国法では、無許可で建築された住宅の場合には、それが撤去相当の常態になっても公費投入をする代執行の対象にはしない。一方、空家法は、建築確認を受けずに建築されたかどうかには中立的である。

韓日両国の法制度には、共通するところもあるが、相違点もある。韓国法の観点から眺めることにより、今後、日本の空家法をより深く検討できるように感じた。将来的には、空家法制およびそれに付随する法的論点だけを議論する国際シンポジウムを開催してみたいものである。研究の深化にむすびつくはずである。

なお、今回のシンポジウムは、日本でいえば、内閣法制局、全国知事会、全国市長会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、日本地方自治学会等の共催であった。日本では絶対にない組み合わせである。❀



## 島根県商工労働部しまねブランド 推進課海外展開支援室主任 賣豆紀 宗さん

賣豆紀宗さんが島根県に奉職を決意した背景には、地域への愛着と社会との関わりを深めたいという強い思いがあった。

島根大学在学中、賣豆紀さんは友人とともに学生と社会人の交流会を主催し、多くの社会人と交流する機会を得た。その中で、県内には多くの魅力的な企業が存在し、地域で働くことの意義や可能性に気づかされた。

また、交流した県職員の「島根県のためにやりがいを持って働いている」という姿に感銘を受け、自身も県民のために役に立ちたいという気持ちを強く持つようになった。こうした経験を経て、島根県に奉職する道を選んだ。

島根県庁での業務は、賣豆紀さんに多岐にわたる経験と成長の機会を与えてきた。入庁直後、彼は防災部防災危機管理課に配属され、自然災害への対応を担当した。この部署では、警報が発令されるたびに直ちに登庁し、被害状況の確認や災害対応に当たる日々が続いた。豪雨災害では自衛隊とも連携しながら夜通し対応に当たるなど、県職員としての職責の重さと緊張感を強く実感した。

その後、健康福祉部児童相談所に異動し、ケースワーカーとして児童虐待の防止と支援に取り組んだ。虐待が疑われる案件では、住民や関係機関からの通報に基づき調査・アセスメントを行い、子どもにとって最善の対応を判

断する。

近年は虐待件数が増加しており、児童が亡くなる事件もある。児童相談所が適切に対応すれば命を救えたのではないかと、自分の仕事の責任の重さを感じながら業務に取り組んだ。市町村や学校、警察、医療機関と連携しながら、多様な制度を活用し、その子どもにとって最適な選択肢を導き出す業務は、福祉分野の経験がない賣豆紀さんにとって大きな挑戦となった。

賣豆紀さんは、いつか海外に関わる仕事がしたいという思いを抱きながら、入庁当初から英語の学習を続けていた。その努力が実り、商工労働部しまねブランド推進課海外展開支援室に配属され、県産品の輸出支援や製造業の海外展開支援に携わることとなった。

初年度には、越境EC（Electronic Commerce：電子商取引）サイトを活用したアメリカ向け輸出のサポートを経験し、輸出事業支援政策の基本的なプロセスを学んだ。翌年度からは、島根県の製造業をASEAN市場に展開するための支援業務を担当した。

島根県では、製造業の海外展開支援として、2014年からタイを中心としたASEAN諸国へのサポートオフィスを設置している。2020年からはタイ王国バンコク都に駐在員を派遣し、タイ工業省産業振興局ジャパンデスク内にデスクを設置している。

賣豆紀さんは2022年から約2年間、

バンコクに駐在し、同じくデスクを設置している和歌山県と共同でビジネスマッチング事業を実施した。1960年創立のタイでトップクラスの工科大学でIT、生命工学、環境分野に力を入れているキングモンクット工科大学の附属機関であるKX（Knowledge Xchange）センターは、産学官連携の支援機関で、設立以来3,000社以上の中小企業をサポートしている。島根県では、県内企業のタイ・ASEAN進出を後押しする取組みの一環として、このKXセンターと2021年に連携協定を結び、環境関連製品をテーマにしたビジネスマッチングを進めている。

こうした活動の中で、現地のタイ人スタッフと協力してプロジェクトを推進する際には、文化的な違いや言語の壁に直面した。タイでは仕事に対する考え方や進め方が日本とは大きく異なり、当初は戸惑うことも少なくなかった。

それでも現地スタッフと信頼関係を築きながらプロジェクトを進行することで、やりがいや達成感を得ることができた。賣豆紀さんは、今後も日本の市場が縮小していく中で将来を見据えて県内企業の海外への展開をサポートしていきたいと考えている。

日本が直面している少子高齢化や人口減少の変化の中で、自治体が県民生活を維持していくためには、限られた予算や人員を最大限に活用し、より効率的かつ効果的な政策を立案・実施することが求められる。

賣豆紀さんは、こうした課題に対応するためには社会科学の素養が重要であると考え、働きながら大学院で経済のメカニズムやデータサイエンスの知識を深めようと考えている。データを活用して将来予測を行い、エビデンスに基づいた政策立案の実現を目指したいという彼の姿勢に期待が寄せられる。🍀

文：藤原直樹 追手門学院大学教授

## 入門講座

# 住民訴訟

## 14

### 住民監査請求の諸問題(2)： 監査請求期間制限

曾和俊文

関西学院大学名誉教授

## 1 はじめに

住民監査請求で、監査請求の特定性の問題と並んでよく問題となるのは、「監査請求期間制限」の解釈である。

住民監査請求の対象となるのは、財務会計上の行為と不作為であるが、財務会計上の行為（以下「当該行為」という）については期間制限の規定がある。すなわち、違法・不当な当該行為を対象とする住民監査請求は、「当該行為のあつた日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができない」（地方自治法（以下「自治法」という）242条2項）。これは、行政法関係の法的安定性を確保し、当該財務会計行為に関係した者の信頼、利益保護を図った規定である。

もっとも、財務会計上の行為は、通常は、地方公共団体の内部行為として、住民には知らされることなく行われるのが普通であるから、1年間の期間制限を機械的に適用すると、ほとんどの場合に住民が住民監査請求を行うことができなくなってしまう。したがって、期間制限の例外として、「正当な理由があるときは、この限りでない」（自治法242条2項ただし書）と定められている。そこで、「正当な理由」とはいかなる場合に認められるかが問題と

なる。

## 2 期間制限徒過の例外としての「正当な理由」

### (1) 京都府精華町予算外支出訴訟

期間制限徒過の例外としての「正当な理由」がいかなる場合に認められるのかに関しては多数の判決例があり、考え方もいくつかに分かれているが、現在も通用する基準を確立したリーディングケースは、京都府精華町予算外支出訴訟最高裁判決（最判昭和63年4月22日判時1280号63頁。以下「昭和63年判決」という）である。

#### 【事例14-1】 京都府精華町予算外支出訴訟

本件は、京都府精華町長が府営祝園地区かんがい排水事業の用地買収の補償金として公金を予算外で秘密裡に支出したことが違法・不当であるとして住民監査請求がなされた事案である。

公金の支出日が昭和56年4月19日と26日であり、監査請求がなされたのが昭和59年3月8日であるから、明らかに当該行為から1年以上経過していた。しかし、本件支出は、予算外収入の金員でされた予算外支出であったため、関係者以外には秘密とされ、一般の住民はもちろん町議会もこれを知らなかった。町議会議員の議会での質問、百条委員会での調査（非公開）、町議会だよりでの一定事実の公表、違法支出を報道する新聞記事などの経過の中で、住民も違法支出の可能性を知るわけであるが、どの段階で知り得たか、また、違法支出の疑いを持ってから監査請求をなすまでの期間としてどの程度が必要なのか、などが問題となった。

第一審（京都地判昭和60年12月4日判時1207号49頁）は、不適法却下の判決を下したが、控訴審（大阪高判昭和62年5月13日判時1256号21頁）は、監査請求期間制限の例外たる「正当な理由」があると判示して、第一審判決を取り消し、事件を地裁に差し戻すことを命じた。被告が上告し、最高裁がこの点について判断することになった。

最高裁は、事件の経過を確認した後、以下のよう

下されるべきであると判示した。

〔「正当な理由」の有無の判断基準について〕「当該行為が秘密裡にされた場合、同項〔自治法242条2項〕但書にいう『正当な理由』の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもつて調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかによつて判断すべきものといわなければならない」。

〔本件における判断について〕「被上告人ら精華町の住民にとって、遅くとも『精華町議会だより第25号』が配布された昭和59年10月中旬までには、町長である上告人Iが府営祝園地区かんがい排水事業の用地買収の補償金として町の公金938万円を違法又は不当に支出したことが明らかになった筈であり、被上告人ら精華町の住民がこの時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによつて法242条2項但書にいう『正当な理由』の有無を判断すべきところ、被上告人は右の時から4か月余を経過した昭和60年3月8日になってはじめて本件監査請求をしたのであるから、本件監査請求が本件支出のあつた日から1年を経過した後にされたことについて同項但書にいう『正当な理由』があるということとはできない」。

〔百条委員会の調査との関係について〕「なお、町議会が法100条に基づく調査を行うため用地買収事業調査特別委員会を設置し、同委員会が本件支出の調査を進めていたとしても、そのことは監査請求ないし住民訴訟の提起とはなんらかかわりがないから、被上告人が同委員会の調査の動向を見守っていた故をもつて、本件監査請求について法242条2項但書にいう『正当な理由』があるということとはできない」。

〔監査委員が監査請求を受理していたことについて〕「また、精華町監査委員が本件監査請求について誤つて法242条2項但書にいう『正当な理由』があるとしてこれを受理し、監査を行つたとしても、そのことによつて、監査請求の期間を徒過した本件監査請求ひいては本件訴えが適法となるものではないこ

とも当然である」。

昭和63年判決は、「正当な理由」の有無を判断する基準として、A「普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもつて調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか」、及び、B「当該行為を知ることができたときから相当な期間内に監査請求をしたかどうか」という二つの基準を打ち立てた。そしてこの基準は、その後の最高裁判例でも基本的に維持されている。

## (2) 昭和63年判決の検討

昭和63年判決が定立した上記A、Bの基準は、「正当な理由」を判断する一般的な基準として、抽象的には妥当なものと思われる。もっとも、本件の事実関係に照らして検討してみると、いくつかの論点あるいは問題点を指摘することもできる。

### ア 「相当の注意力」

第1は、「相当の注意力」とはどの程度の注意力をいうのが問題となる。本件の事実経過に照らして検討してみよう。

本件では、町長が、かんがい排水事業の用地買収の上乗せ補償金として支出した予算外の公金支出の違法性が争われた。上乗せ補償金の出所は、訴外企業が町内河川に雨水を流入させることに対して町長が与えた同意の見返りとして町に寄附された企業からの協力金で、町長はその一部を町会計に組み込んだが、残りを上乗せ補償金として予算に計上することなく支出したのである。こうした会計処理が違法であることに異論はないであろう。

これらの事実が住民に発覚する経過を、控訴審が認定した事実によつてたどれば、次のようになる。①昭和55年4月19日、26日、本件補償金の支払、②昭和59年6月27日、〇議員が定例議会で、流入同意と予算外収入との関係について質問、議会は百条委員会設置を議決、③昭和59年10月、「精華町議会だより第25号」全戸配布、④昭和60年2月6日、第7回調査委員会での収入役の事実経過報告を報道する新聞記事、⑤昭和60年3月8日、本件監査請求提出、⑥昭和60年3月29日、百条委員会が報告書提出（ただし非公開）。

第一審は、②の段階で、住民は本件支出について知り

得たと認定した。しかし、控訴審は、本議会質疑が深夜になってからのもので、その後直ちに設置された調査委員会も非公開で運営され、議事録は昭和60年2月になってもお作成されなかったなどの事実を認定した上で、「一般住民は如何に調査を試みたとしても〔②の段階では〕本件支出を知る状況にはなかった」とした。

控訴審は、一般住民として本件支出を知り得たのは④の段階であって、それから約1か月後になされた監査請求については「正当な理由」があると判断した。しかし最高裁は、「精華町議会だより第25号」の内容を職権で調査して、住民としては③の段階で本件違法支出の存在を知り得たはずであると判断した。

すなわち、「精華町議会だより第25号」には、「議会は、54年度施行の祝園かんがい排水事業の用地買収執行について追求したところ、京阪・野村・三井の開発業者より、1318万円を受領し、その内380万円は54年度会計に計上してあるが、残る938万円を予算計上」しなかったこと、及び、「昭和54年度の祝園かんがい排水事業に関連する用地買収費の938万円が計上されていない事が明らかになり、町長は又も陳謝した」ことが記載されており、これらの記載からすれば、「町長である上告人Iが府営祝園地区かんがい排水事業の用地買収の補償金として町の公金938万円を違法又は不当に支出したことが明らかになった筈である」とされた。それゆえ、③の時点から4か月後になされた監査請求については「正当な理由」がないと判断したのである。

「精華町議会だより第25号」の記事を最高裁のように綿密に分析すれば、確かに、予算外収入の一部が上乘せ補償金として支出されたことが分かるであろう。しかし、問題の所在が明確になってから広報紙を事後的に読み直す場合と、それ以前に住民が通常の注意力で読む場合とは異なるはずである。最高裁の読み方は、通常に住民にとっては厳しすぎる「相当の注意力」を要求しているのではないかという疑問がある。

#### イ 「相当の期間」

第2に、当該行為を知り得てから「相当の期間」内に監査請求をすべきであるという場合の「相当の期間」とはどれほどなのかという問題がある。昭和63年判決の場合

には、知り得てから4か月後の監査請求では遅すぎるとされている。

行政不服審査法では、審査請求は「処分があったことを知った日の翌日から起算して3月」(同法18条1項)以内とされている。これとの対比でいえば、監査請求の場合も当該行為を知り得てから3か月を「相当の期間」と判断することが考えられる。しかし、審査請求とは異なり法律上一義的に期間が決まっているわけではないので、「相当の期間」は3か月を一つの目安としながらも、事案によって柔軟に判断することがあってもよいのではなかろうか。

本件では、違法支出に関する百条委員会が開かれており、住民はその動向を見守っていたので監査請求が遅れたと説明している。これに対して最高裁は、監査請求者が百条委員会の動向を見守っていたために監査請求の提起が遅れたとしても、「正当な理由」とはならないと述べる。

住民監査請求と議会の調査委員会は別個の制度であるから、両者を切り離す最高裁の論理は一応成り立つ。しかし、百条委員会がうまく機能している場合に、住民が百条委員会に期待して監査請求を控えることは、一般的に非難されるべきではなく、議会中心の住民自治の原則からすれば好ましいという評価もあり得よう。また、監査委員の調査力と百条委員会の調査力を比較すれば、住民が百条委員会に期待するのも理由があるというべきであろう。

このように考えると、「正当な理由」は元来柔軟な概念であるから、百条委員会の動向を見守っていたことによる遅れを「正当な理由」といってよい場合もあり得るのではないと思われる。

#### (3) その後の最高裁判決の展開

その後の最高裁判決の展開を見てみると、事案によっては、「正当な理由」を比較的広く認めるものも見られる。

##### ア 京都市報酬費不明朗支出訴訟

例えば、最判平成14年9月12日民集56巻7号1481頁では、報償費名目で市の民政局同和対策室長宛てに3回に分けてされた計340万円の各支出(以下「本件支出」という)の違法性を争う住民監査請求がなされた。本件支出

がなされたのは昭和63年5月10日から12月6日にかけてであり、監査請求がなされたのは平成2年3月7日であるので、支出から1年以上が経過しており、期間制限徒過の例外である「正当な理由」の有無が争点となった。

監査請求のきっかけは、本件支出について領収書等がなく用途を明らかにしないまま行われた不明朗な支出であるという平成元年12月13日の新聞報道であった。第一審（京都地判平成9年1月17日判例地方自治168号39頁）及び控訴審（大阪高判平成9年11月19日民集56巻7号1517頁）は、新聞報道からおおよそ4か月後になされた住民監査請求について、監査請求期間制限徒過の「正当な理由」を認めなかった。しかし最高裁は、以下のように判示して、「正当な理由」を認め、事件を高裁に差し戻した。

まず、本件支出はことさらに秘密裡にされたわけではないので、昭和63年判決の基準がそのまま妥当するのかが一つの争点であった。この点について最高裁は、「このこと〔昭和63年判決の趣旨〕は、当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合にも同様であると解すべきである。したがって、そのような場合には、上記正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである」と判示した。

次に最高裁は、本件支出について以下のように述べ、「正当な理由」を肯定した。すなわち、「第一審原告らの主張するところによると、第一審原告らは、同年〔平成2年〕2月17日に上記各監査請求書及び事実調査報告書を提出しようとしたが、受理されなかったために、同年3月7日に配達証明付き書留郵便でこれらの書類を送付して本件監査請求をしたというのである。仮にそのような事実があるとすれば、同〔平成〕元年12月13日を基準とする限り、相当な期間内に監査請求がされたものといえることができる」。

#### イ 宮城県警察本部出張費訴訟

また、最判平成20年3月17日判時2004号59頁では、警察本部の県外出張旅費支給について、これらの出張がカラ出張あるいは必要性のないものであるとして、その違法性を争う住民監査請求がなされた。

監査請求人は、全国の警察でカラ出張による裏金づくりがなされているとの報道に基づき、宮城県警察本部の平成6年度及び同7年度における総務課の職員による出張に関する一切の資料等の開示を求める情報開示請求をした。しかし、県警察本部は、当初ほとんどの項目を黒塗りにして公開しなかった。そこで異議申立てや第2次公開請求を経て、監査請求人は、平成14年5月24日、本件各出張に係る支出負担行為兼旅費支出命令決議書、旅行命令（依頼）票及び復命書について、警部補及び警部補相当職以下の職にある者の氏名等を除くすべての事項の開示を受けた。そこで同年6月24日、宮城県監査委員に対し、本件各出張を含む平成6年度及び同7年度における総務課の事務連絡又は業務視察を目的とする県外出張に係る旅費の支出について監査請求（以下「本件監査請求」という）をした。

第一審（仙台地判平成17年7月21日判例地方自治305号21頁）は監査請求期間徒過の「正当な理由」を認めたが、控訴審（仙台高判平成18年2月27日判例地方自治305号29頁）は、「正当な理由」を認めなかった。

控訴審の判断は（最高裁によるまとめでは）次のようなものであった。すなわち、「上告人〔監査請求人〕は、かねてから警察の不正経理疑惑が報道等で取り上げられていた中で、宮城県の知事部局等において架空の出張による旅費の支出があったことが公表されたことを受けて、宮城県警においても同様の不正経理があるのではないかと疑っていたところ、本件各出張について、遅くとも平成13年10月24日までは、その用務が総務課では本来まねはずの捜査関係用務とされていること、これにつき開示された文書のほとんどが墨塗りされていること、その旅費が捜査部門の出張においては通常見られない一般警察活動費から支出されていること、その復命書が他の23件の出張とともに上席出張者である被上告人Y<sub>3</sub>により作成されていること、平成9年度以降の1月ないし3月における総務課の職員による出張が同6年度及び同7

年度の同時期と比較して激減していること等を知っていたのであるから、遅くとも同日には、本件各出張に係る旅費の支出について監査請求をするに足りる程度にその存在及び内容を知っていたということができ、それから8か月後の同14年6月24日に本件監査請求がされたことについては、地方自治法242条2項ただし書にいう正当な理由はない。

これに対して最高裁は、以下のように判示して、「正当な理由」を認めた。

「前記事実関係等によれば、本件各出張に関しては、第1次開示において、支出負担行為兼支出命令決議書につき支出負担行為日、支出命令日、支払日、旅費額等が、旅行命令(依頼)票につき旅行命令日、旅行者氏名、旅行期間、旅行内容、目的地、旅費の支給額及び受領月日等が、復命書につき作成日付、出張者の職及び氏名、用務、用務先、旅行期間等が、それぞれ墨塗りされて開示されず、平成14年5月24日の第2次開示において初めてこれらの事項が開示されたというのである。そうすると、第2次開示によって本件各出張ないし本件各出張に係る旅費の支出について具体的な内容が明らかにされる以前の段階では、上告人において、本件各出張が架空のものであるかどうか、また、業務上必要のないものであるかどうかを判断することは困難であったものというべきである。この段階において原審が掲げる諸事実を根拠として本件各出張が架空のものであるなどと主張したとしても、その主張は単なる憶測の域を出ないものとならざるを得ない」。

「そうであるとすれば、第2次開示によって本件各出張ないし本件各出張に係る旅費の支出について具体的な内容が明らかにされる以前の段階では、上告人において本件各出張に係る旅費の支出に違法又は不当な点があると考えて監査請求をするに足りる程度にその存在及び内容を知ることができたと解することはできず、第2次開示において本件各出張の旅行期間、目的地、用務等に関する情報が記録された部分が開示されてから1か月後に、本件各出張に係る旅費の支出につき本件監査請求がされたことについては、地方自治法242条2項ただし書にいう正当な理由があるというべきである」。

ウ 「正当な理由」を否定した最高裁判決

もっとも、他方で、「正当な理由」を肯定する下級審判決を破棄して「正当な理由」を否定した最高裁判決もある。例えば、最判平成17年12月15日裁判集民218号1151頁では、情報公開条例に基づき多数の食糧費の支出に関する文書の写しの交付を受けた日から約4か月後にされた住民監査請求について「正当な理由」がないとされた(ただし、泉裁判官による反対意見が付加されている)。また、最判平成18年6月1日判時1953号118頁では、勸奨退職した職員に退職時と同額の給与を保障するために再就職先の団体に業務委託費の名目で支出した公金支出が違法であると争われた事例で、最初の新聞報道後約6か月後になされた住民監査請求には「正当な理由」がないとしている(これにも泉裁判官による反対意見が付加されている)。

#### (4) 小括

住民監査請求の期間制限については、A「普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか」、及び、B「当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうか」という基準で判断される。

これらの基準自体は明確だが、その基準を具体的な事実関係に照らして適用する際に、裁判所により、あるいは裁判官により、評価が異なることがある。監査委員の役割を積極的に理解するならば、監査委員は、住民の請求内容に根拠があると考えられる場合、期間制限を理由に形式的に請求を却下するのではなく、「正当な理由」を柔軟に解して積極的に監査を行うべきであると思われる。

### 3 談合の違法を争う住民監査請求と監査請求期間

#### (1) 真正怠る事実と不真正怠る事実

住民監査請求の期間制限は「当該行為」について定められているが、「怠る事実」については適用がない。

例えば、第三者が地方公共団体の財産を違法に侵害した場合(例えば、誰かが庁舎の窓ガラスを破損した場合)には、財産の適切な管理の視点からすれば、地方公共団体は当該第三者に対して損害賠償請求をすべきであると

いうことになるし、もしも何もしない場合、住民は当該不法行為者に対して損害賠償請求権の行使を怠ることの違法の是正を求める住民監査請求を行うことができる。このような場合には、そもそも期間制限の起点となるべき財務会計上の行為（当該行為）が存在しないから、監査請求には当然期間制限は及ばず、損害賠償請求権が時効で消滅しない限り監査請求を行うことができる（この点を明確にした最高裁判決として、最判昭和53年6月23日判時897号54頁がある）。

他方で、形としては怠る事実に係る監査請求の形をとっていても、その実質は当該行為に対する監査請求である場合があり、このような場合には期間制限の規定の適用が問題となる。

例えば、補助金の支出が「公益上の必要」を欠く違法なものであるという住民監査請求の場合には、監査請求の期間制限が適用され、補助金支出日から1年間が経過すれば原則としてもはや監査請求をすることができなくなる。しかし、これを、補助金支出が違法であることを前提として当該職員に損害賠償請求をすべきであるのにその行使を怠ることが違法であるという監査請求に変形すれば、形としては「怠る事実」に係る監査請求となる。

この場合に、怠る事実に係る監査請求であるから監査請求の期間制限が及ばないと解すると、当該行為についての監査請求に期間制限を定めた法律規定の趣旨が没却されてしまうことになる。それゆえに、このような場合には、当該行為（上記の場合には補助金支出）が終わった日を起算点として監査請求期間制限の規定を適用すべきであるとされている（この点を明確にした最高裁判決として、最判昭和62年2月20日民集41巻1号122頁がある）。

上記の窓ガラスを割った事例についての監査請求を「真正怠る事実」に係る監査請求といい、後者の補助金支出の事例についての監査請求を「不真正怠る事実」に係る監査請求という。具体的事例において、「真正怠る事実」に関する監査請求であるのか、「不真正怠る事実」に関する監査請求であるのかの区別が困難な事例があるので、この点を次に見てみよう。

## (2) 談合の違法を争う住民監査請求

談合事例においては、一方では、損害の発生までに請

負契約の締結や工事費の支出という財務会計上の行為が介在しているために、談合業者に対する損害賠償請求権が財務会計上の行為の違法を前提としているかのように見える。しかし、他方では、第三者の不法行為により地方公共団体に生じた損害の是正を求めている点では、談合という不法行為の場合も庁舎の窓ガラス破損の場合と本質的には同一であるとも解せられる。そこで裁判例も、請負契約日から1年を過ぎた場合には期間制限が適用されることを前提として「正当な理由」の有無で問題进行处理するものと、怠る事実の違法を争う住民監査請求であると捉えて期間制限の規定を適用しないものに分かれていた。

この点についての最高裁の立場を明確にしたのが、富山県水道工事談合訴訟最高裁判決（最判平成14年7月2日民集56巻6号1049頁。以下「平成14年判決」という）である。

### 【事例14-2】 富山県水道工事談合訴訟

本件は、富山県の住民である原告Xらが、水道施設工事業者であるYらを被告として、県に代位して損害賠償を求めた住民訴訟旧4号請求訴訟（平成14年改正前の自治法242条の2第1項4号に基づく、怠る事実の相手方に対する損害賠償請求訴訟）である。

原告の主張によれば、富山県の水道管理所の監視制御装置更新工事の請負契約につき県が実施した指名競争入札において、指名業者であるYらが談合し、その結果、不当に高額で落札して県と請負契約を締結したが、これは県に対する不法行為を構成する。Yらの不法行為によって県は、談合がなければ形成されていたであろう適正な請負契約額と本件契約額との差額に相当する損害を被っているため、県はYらに対して損害賠償請求権を行使すべきところ、その行使を怠る違法がある、というのである。

本件で、富山県とY<sub>1</sub>（本件で被告とされた業者は談合に参加したとされる業者各社であるが、その中の落札業者をY<sub>1</sub>とする）との請負契約は、平成3年5月21日及び平成5年6月30日に締結されたが、本件住民監査請求は平成7年11月27日に行われている。

そこで、本件住民訴訟が請負契約の違法を主張するものであるとすると、請負契約から1年以上経過してなされた本件住民監査請求が、監査請求期間制限により不適法とならないかが問題となる。

第一審判決（富山地判平成9年4月16日判時1641号71頁）は、以下のように述べて、監査請求期間制限を徒過しているとして、本件訴えを却下した。

（期間制限規定の適用について）「原告らは、本件談合が富山県に対する不法行為に当たると主張している。しかし、談合自体は地方公共団体とは何ら関係なく業者間で行われるものであり、談合が行われたことのみによって、地方公共団体に損害が発生し、地方公共団体が不法行為による損害賠償請求権を取得するわけではない。談合に基づき不正な入札価格が形成され、この価額で落札されてその落札した業者が入札に係る工事を受注することにより、地方公共団体にその契約に係る代金支払義務が生じるのであるから、右受注により初めてその地方公共団体に損害が発生するものであると解するのが相当である。そして、この落札者である業者と地方公共団体との間の契約締結は、地方公共団体の財務会計行為に他ならない。そして、右契約締結は、入札を前提としているが、談合に基づき行われた入札は違法という他なく、したがって、右契約締結も違法、無効と解するのが相当である。そうすると、本件における原告らの監査請求は、財務会計上の行為が違法、無効であることに基づき発生する実体法上の請求権の行使を怠る事実に係るものであるから、法242条2項（期間制限）の規定が適用されるというべきである」。

（期間制限徒過の「正当な理由」について）「『正当な理由』は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が、相当の注意力を持って調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解されるときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断されるべきである」。「本件談合に関する……報道の経過及び北日本新聞が富山県において多くの家庭で講読されている事実（公知の事実）に照らす

と、原告ら住民が相当の注意力をもって調査すれば、遅くとも平成7年8月9日には、客観的に見て、本件談合に基づき本件各契約が締結されたことにつき合理的疑いを持つことができたと判断するのが相当である」。「監査請求に慎重を期し、あるいは監査請求後の住民訴訟の提起を考慮に入れて、住民監査請求前のある程度の事実関係の調査や証拠の収集を必要があることを考慮しても、相当期間としては長くとも3か月を越えることはないというべきである。そうすると、原告らが本件監査請求を行った平成7年11月27日は、前記8月9日から3か月以上経過しているから、本件監査請求は相当期間内になされたものとは認められない」。

これに対して原告が控訴したが、控訴審（名古屋高金沢支判平成10年4月22日判時1671号50頁）も第一審と同様に、期間制限の適用を認めて控訴を棄却した。

これに対して最高裁は、以下のように判示して、本件では期間制限の適用はないとして、本件監査請求を却下した原判決を破棄し、事件を地裁に差し戻した。

（期間制限の適用に関する判断基準について）「怠る事実については監査請求期間の制限がないのが原則であり、上記のようにその制限が及ぶというべき場合はその例外に当たることにかんがみれば、監査委員が怠る事実の監査を遂げるためには、特定の財務会計上の行為の存否、内容等について検討しなければならないとしても、当該行為が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係にはない場合には、これをしなければならない関係にあった上記第2小法廷判決〔最判昭和62年2月20日民集41巻1号122頁〕の場合と異なり、当該怠る事実を対象としてされた監査請求は、本件規定〔自治法242条2項の規定〕の趣旨を没却するものとはいえず、これに本件規定を適用すべきものではない」。

（本件における判断について）「本件監査請求の対象事項は、県が被上告人らに対して有する損害賠償

請求権の行使を怠る事実とされているところ、当該損害賠償請求権は、被上告人らが談合をした結果に基づいて被上告人Y<sub>1</sub>において県の実施した指名競争入札に応札して落札の上県と不当に高額の代金で請負契約を締結して県に損害を与える不法行為により発生したというのである。これによれば、本件監査請求を遂げるためには、監査委員は、県が同被上告人と請負契約を締結したことやその代金額が不当に高いものであったか否かを検討せざるを得ないのであるが、県の同契約締結やその代金額の決定が財務会計法規に違反する違法なものであったとされて初めて県の被上告人らに対する損害賠償請求権が発生するものではなく、被上告人らの談合、これに基づく被上告人Y<sub>1</sub>の入札及び県との契約締結が不法行為法上違法の評価を受けるものであること、これにより県に損害が発生したことなどを確定しさえすれば足りるのであるから、本件監査請求は県の契約締結を対象とする監査請求を含むものとみざるを得ないものではない。したがって、これを認めても、本件規定〔自治法242条2項の規定〕の趣旨が没却されるものではなく、本件監査請求には本件規定の適用がないものと解するのが相当である」。

監査請求期間制限の趣旨が、当該職員の財務会計法規上の違法性について監査請求で争える期間を制限することによって当該行為の早期確定を図ることにあるとするならば、上記のような最高裁の判断基準は現行法上の基準として妥当なものというべきであろう。

もっとも、上記の平成14年判決の基準によれば、不法行為の主体が財務会計上の権限を有する職員であり、違法な財務会計上の行為自体が地方公共団体に対する不法行為であると評価される場合には、不法行為の評価と財務会計上の違法の評価は重なることになり、この場合には損害賠償請求権の行使を怠る事実についての監査請求と当該行為についての監査請求は実質的に見れば同一の請求となるから、怠る事実についての監査請求にも当該行為の終了日を起点として期間制限が及ぶことになる(最判平成14年10月3日民集56巻8号1611頁参照)。

平成14年判決の示した考え方(談合の違法を争う住民監査請求においては、「怠る事実」の違法を争う住民監査請求として考えるべきであり、原則として期間制限が及ばない)は、その後の最高裁判例でも確認されている(最判平成14年7月18日判時1798号71頁、最判平成14年10月3日民集56巻8号1611頁等参照)。

なお、怠る事実に関する請求権が除斥期間の経過で消滅したときには、損害賠償請求権の行使を怠ることの違法を争う住民監査請求は、当該怠る事実の終わった日を基準として1年間を経過するとできなくなる(最判平成19年4月24日民集61巻3号1153頁)。

## 4 おわりに

監査請求期間制限をめぐる問題としては、以上のほか、当該行為の違法を争う住民監査請求において(当該行為の日には損害が確定していない場合等に)期間制限の起算点をどう判断すべきかという問題もあるが、この点については前々回の〔事例12-1-2〕で検討しているので、ここでは触れない。

今回は、「住民監査請求と国家賠償」というタイトルで、監査委員の行為に対して国家賠償法に基づく損害賠償請求がなされた事例について検討する。☘

# 行き場のない遺骨の未来

## —終わりの始まり—

### はじめに

家族観の変化、人口減少や多死社会の進展等に伴って、我が国の弔いの形が変容してきている。従来「引取り手のない遺骨」というと、行旅死亡人等の身元不明者や天涯孤独の人だけが問題となっていたが、最近では親族から引取りを拒否されるケース、子どもが近くに住んでおらず孤独死となり相続人の連絡先が不明なケースや、先祖代々の墓の管理ができず無縁仏となるケースが全国的に相次ぐようになってきた。

こうした遺骨は、福祉行政と保健衛生行政の狭間にあり、法令の規定により市区町村が対応するとされつつも、国の統一基準等がないことから、現場の職員がケースバイケースの対応を迫られ、遺骨が役所内の一角に保管されている例もある。

そうした中、都市部を中心に、この問題に対し、早くから取組を進めている先進的自治体があり、制度の狭間の問題についても何とか政策的に取り組もうとする職員の姿がある。

本提言は、大竹市（広島県）という小規模自治体をモデルとし、同市の抱える課題と向き合い、先進事例と地域性を鑑みて、市民の漠然とした死後の不安を取り除き、将来（死）に対してポジティブに向き合える環境を実現する仕

組みづくりを検討するものである。

### 1 現状分析

#### (1) 国の現状

我が国の高齢化は急速に進んでおり、1990年に12.1%だった高齢化率は、2020年には28.6%と上昇し、将来においてもさらに高まることが予測され、2050年には37.1%と、約2.7人に1人が高齢者となる見込みである。

そのような社会情勢の中、総務省の調査によると、2018年4月1日から2021年10月末日までの期間において、回答を得られた1,741市区町村における引取り手が無い死亡人の発生件数は、行旅病人及行旅死亡人取扱法、墓地、埋葬等に関する法律（以下「墓理法」という）等の合計で死者数の約2%に当たる10万5,773件となっており、全国の市区町村に保管されている遺骨は、約6万柱もあるといわれている。

#### (2) 大竹市の現状

##### ア 高齢者に対する指標

大竹市も全国同様、高齢化が急速に進んでおり、高齢化率は2020年時点で35.8%まで上昇している。将来においては、2040年には40%を超えることが予測されている。

##### イ 引取り手のない遺体等の現況

大竹市における死亡者のうち、引取り手のない遺体は毎年数件発生しており、件数自体は少ないものの、年々増

加傾向にある。

また、引取り手のない遺骨の保管については、明確にその保管場所や保管期限等を定めておらず、現在は、市内特別養護老人ホームの厚意で、施設内の納骨堂に保管させてもらっているが、当該施設の保管スペースには限りがある。

### 2 課題整理

#### (1) 発生を抑制する仕組みの必要性

大竹市において発生している引取り手のない遺体については、生前単身で暮らす高齢者が多い状況にあった。親類縁者の確認状況について、兄弟姉妹や子どもの生存が戸籍上確認できるものの連絡がつかない場合や、連絡がついても引取りを断られるという場合がある。

このように、人が遺体の状態となって初めて行政がその遺体の問題に対応している状況のため、遺体となってしまった段階では先祖代々の墓に祭ってほしいのか、あるいは、残された親類縁者に墓参りの負担をかけたくないが無縁仏として埋葬されたいのかなど、生前の意向が一切確認できないことから、引取り手のない遺体になるおそれのある対象者に、生前からアプローチし、どのような最期を迎え、どう埋葬されたいのかといった意向を確認する必要がある。

## (2) 保管・埋葬場所の必要性

大竹市では、引取り手のない遺骨は市内特別養護老人ホームの納骨堂に納められているが、これは本来、施設入所者が死亡した際に保管するための設備であり、一時的な保管場所にすぎず最終的な埋葬場所ではない。スペースには限りがあるため、今後も継続的に施設入所者以外の遺骨が受け入れられるかは不透明である。

大竹市の高齢化率、死亡数の推移を全国的な推計に照らして考えると、引取り手のない遺骨が増加していく可能性が高いことから、遺骨の保管・埋葬場所を確保する必要がある。

## 3 先進地事例分析

### (1) 終活支援事業

横須賀市では、孤独者の尊厳を守り、誰も一人にさせないという信念から終活支援事業を全国に先立って行っており、同事業の成果として、結果的に大竹市が課題とする「引取り手のない遺体発生抑制」につながっていることから、先進事例として紹介させていただく。

#### ア エンディングプラン・サポート事業

対象者を将来的に墓理法9条が適用される可能性が高い「独居で頼れる身寄りがなく、低所得で資産が少ない人」に限定し、生前は月1回の電話確認や数か月ごとの定期訪問、そして協力葬祭業者に対象者が自ら費用（生活保護基準と最低納骨費）を前納する死後事務委任契約を締結することで、亡くなった際は、この生前契約に従って生前の希望どおりの葬儀・納骨を円滑に進める事業である。

#### イ わたしの終活登録事業

本人の意思で、本人の氏名・本籍・住所・生年月日や緊急連絡先等の11項目の情報を自由に選択（追加・削除を

含む）し、いざというときに医療機関、消防署、警察署、福祉事務所及び本人が指定した者から受ける市への照会に対し、登録情報を開示する事業である。なお、登録をする際には、項目ごとにあらかじめ開示の同意を必要とする。

#### ウ 参考となった点

横須賀市の先進事業を聞き取りした結果、以下の3点が特に参考となった。

- ① 現状の福祉行政は、人が亡くなるまでを想定しているが、実際には人は亡くなって終わりではなく、葬儀、埋葬、相続等の様々な事務があることから、人が認知症や各種の病気で自由が利かなくなってから死後までを指す期間を「周没期」という新たな概念で捉え、死後の安心や故人の尊厳維持につながる業務を実現している点。
- ② 十分な資産がなく墓理法9条で対処するケースに限らず、孤独死してしまうと生前の意向や葬儀等に関する生前契約が生かされない場合があることを問題として捉え、対象者を市民全体に広げて終活支援を実施している点。
- ③ 葬祭業者と連携し、民業圧迫にならないよう配慮している点。

### (2) 合葬墓を近年整備した自治体調査

近年、合葬墓等を整備した人口15万人以下の自治体の整備費を調査したところ、新規に合葬墓を整備した費用は1,300～4,200万円、想定埋蔵数は1,000～6,000柱、利用料は1柱につき約5万円前後であった。利用を市内住民のみに限定する市町村も多かったが、利用料に差をつけて市外の受入れをしている自治体もあった。

また、従来の墓石に代わり、樹木や草木を植えた樹木葬型墓地も増加傾向にある。

## 4 政策提言

現状分析や課題整理から「取扱件数が少ない引取り手のない遺体等にどう対処するか」だけをピンポイントで取り組む課題解決型のアプローチでは、住民の理解を得るための訴求力に欠け、政策として推し進めるには弱いことから、「子どもに墓守で負担をかけたくない」、「墓じまいをしたい」という思いを持つ人が増えている時代の変化にも視野を広げ、「死後も安心して自分のまちに眠れる」と住民が思えるような市民福祉の向上という観点を加えた問題構造全体に丸ごとの対処を図るアプローチにより、次の二つの政策を提言する。

### (1) 大竹まるっと終活支援事業

#### ア 既存の総合窓口の活用

一つ目の政策として、先進地視察で学んだ横須賀市の取組事例を参考に、引取り手のない遺体となるおそれのある対象者へ生前のうちにアプローチすることで無縁遺骨状態に陥ることを防ぎ、市民の死後の尊厳を守ることに役立つ「大竹まるっと終活支援事業」を行う。

当該事業の実施に当たっては、大竹市の何でも相談窓口「まるっと大竹」を活用する。この窓口は、時代の変化に伴い、困りごとが分野を問わず複雑化していることを受けて、大竹市が2023年10月から開設した、どこに何を相談したらよいか分からない人のための総合相談窓口であり、地域介護課が中心となり、大竹市社会福祉協議会、地域包括支援センターで構成される組織である。

市民からの相談内容に対して、必要に応じて関係機関（教育部門、福祉部門、介護部門等）からなる支援チームを結成し、支援を実施している。

#### イ 終活登録事業

年齢を問わず、全ての大竹市民を対象に、本人の希望により本人の氏名、

住所、生年月日、緊急連絡先等の情報を市へ登録し、いざというときに医療機関、消防署、警察署、福祉事務所及び本人が指定した者から受ける照会に対し、登録情報を開示する「終活登録事業」の実施を提言する。

登録に当たっては、「まるっと大竹」で共有するシステムを利用し、将来的には登録情報の更新の観点から登録者にQRコード等が付いたカードを交付し、コードを読み込むことで容易に登録者が内容を把握可能となり、登録情報を更新しやすいようなシステム構築についても必要に応じて検討していく。

### ウ 大竹市エンディングプラン・サポート事業

大竹市では横須賀市と同様、墓埋法9条に基づいて対応することになる(可能性がある)ひとり暮らしで身寄りがなく生活に困窮する市民に対し、その者の死後の葬儀、納骨、死亡届出人の確保等について、当事者の希望により意思明瞭な生前において相談に応じ、死後の支援計画を策定する大竹市エンディングプラン・サポート事業(以下「ES事業」という)の実施を提言する。

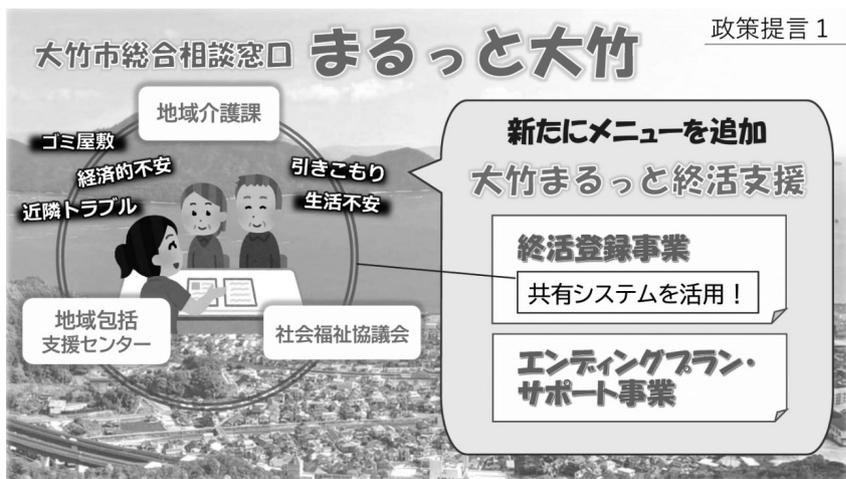
市内の協力葬祭業者と対象者が生前に死後事務委任契約を締結することで、引取り手のない人でも生前の希望に沿った葬儀・納骨が可能となる。契約費用については、生活保護基準相当額の火葬費用と納骨費用の最低限度費用である27万円を想定しており、契約者本人が生前に協力葬祭業者に支払う。

### エ 事業費・効果について

大竹まるっと終活支援事業の実施機関としては、地域介護課(受付窓口は「まるっと大竹」を想定)が主管課となり、ES事業には生活困窮者自立支援事業等交付金を活用し、会計年度任用職員1人を増員する。

高齢化率の上昇、身寄りがない高齢者の増加により、引取り手のない遺体

図1 政策提言1



の増加は避けられないが、終活登録事業による緊急連絡先等の把握や、ES事業により死後の意思決定を生前に行うことで将来的な引取り手のない遺体発生の抑制が期待できる。

また、生前のうちに自身の死後について意思表示をし、死後に対する不安が取り除かれる。さらに、安らかに眠れる場所を提供することで、やがて来る死にポジティブに向き合い、より良く今を生きていくことが期待できる。この考えに共感し、大竹市民に限らず、大竹市を好きになった人が集まる効果も見込まれる(図1参照)。

### (2) 自然一体型霊園「ええ苑」整備

いくら終活支援に努めても、引取り手のない遺骨の発生がなくなることはない。墓を用意できない人や墓があっても生前から孤独で誰の墓参りも期待できない人も心から安心して死後のプランを描き、安心できる埋葬場所として、住宅地から離れた高台の遊休地を活用し、墓石を使った一般的な墓地ではなく、「死後も大竹市を見渡せる場所で自然と最終的に一体となり循環していく」という新しい形の自然一体型霊園「ええ苑」の整備を提言する。

### ア コンセプト

「ええ苑」のコンセプトは、「大竹市

を見渡せる場所で永遠の眠りにつきながら土に還る」である。ネーミングは「永遠」と広島弁で良いを表す「ええ」を掛け合わせた。

一般的な地下部分に骨壺の安置スペース(カロート)を備える合葬墓は、カロートが満杯になると新たな合葬墓を別の場所に整備する必要があるが、本提言では、粉骨した遺骨を生分解性の繊維質の容器に入れて、直接土中に埋葬する形を想定しており、埋葬された容器は時間経過により分解し、最終的に遺骨は土に還る。これにより、埋葬された遺骨は、大竹市を見渡せる場所で土に還り、樹木や緑の維持に貢献することでその場所から地域を支えていくことになる。

なお、大竹市の住民だけではなく、このコンセプトに共感できる人で、大竹市の地域や海や山を擁する景観、そうした雰囲気が好きになった人も受け入れ対象とする。

### イ ええ苑整備方針

(ア) 持続可能な形で循環される土地利用  
本提言においては、区画を4か所整備し、33年周期で区画ごとに使い回すこととする。これは、粉骨された遺骨が土と水に触れることにより、主成分であるリン酸カルシウムが反応して溶

け、数十年から100年で土に還る性質を利用するものである。

これにより、通常の墓地とは異なり、新たな造成は不要となることから、半永久的に使える持続可能な新しい形の墓といえる。人生100年時代といわれる現代において、地上で100年生き、地下でも樹木や緑の維持に貢献することで地域を支えながら100年眠るということは、コンセプトにも合致するものである。

(イ) 墓地需要数・施設規模の算定

ええ苑の整備面積等の算定には、一般的に用いられている「大阪府方式」と呼ばれる墓地使用数推計方式によって算定した数値に加え、全日本墓園協会調査、他自治体実績、厚生労働省資料等より、33年周期（1か所）の墓地需要見込みを1,500柱、墓苑部分（4区画）、通路、トイレ、駐車場等も含めた整備面積を4,000平方メートルと算定した。

(ウ) 候補地の検討

(イ)で算出した整備面積を確保し、コンセプトに合致する大竹市を見渡せる眺望の良い高台にあるとともに、市民の居住空間から適度に離れている条件を満たす具体的な候補地を検討した結果、市営斎場のすぐ近くの高台にあり、大竹市や瀬戸内海を一望できる市有遊休地である「ルネス学園大竹総合科学専門学校跡地」（約9,000平方メートル）が候補地として合致した。

ウ 事業費・効果について

ええ苑整備の初期投資には5,033万円



候補地からの眺望

図2 政策提言2



図3 ロードマップ

事業	年度	2025年 1年目	2026年 2年目	2027年 3年目	2028年 4年目	2029年 5年目
終活支援事業 大竹まるっと	終活登録事業	準備 関係部署協議 警察・病院等協議 事業説明	実行 事業開始	効果検証・事業修正 継続実施 登録項目の見直し		
	ES事業	準備 葬祭業者との協議・協定 対象者の選定・関係部署協議 事業説明	実行 事業開始	効果検証・事業修正 継続実施 協力葬祭業者の経営状況確認		
ええ苑整備事業	準備	関係部署・県健康福祉局・住民協議 市民アンケート 基本計画策定・事業説明・予算措置 デジタル田園都市国家構想交付金申請	整備	実施設計 工事（霊園・トイレ・駐車場等整備） 改葬希望者募集開始 経営許可申請（県食品生活衛生課）		実行 事業開始

を見込んでいるが、デジタル田園都市国家構想交付金（2分の1補助）の活用を想定している。管理運営費（樹木・草木の管理及び埋葬業務等）は300万円を見込んでおり、同額利用料収入を充てることを想定しているが、他自治体の実績や近年の樹木葬需要の高まりにより、市外申込件数が想定以上になる可能性があることから、募集数や市外からの利用金額の調整は随時検討する（図2参照）。

(3) ロードマップ

大竹まるっと終活支援事業のうち、終活登録事業については、既存のまるっと大竹の総合窓口を活用することで、課題である市民への周知を図り、関係

部署や警察・病院等の協議後すぐに事業を開始することが見込める。

ES事業については、介護・生活保護等の関係部署から対象者（将来的に墓税法9条の対象となりうる市民）の抽出と市内の葬祭業者から当該事業に協力してもらえる業者を選定し、具体的な死後事務委任契約内容を定めることから、終活支援事業の1年後を想定して事業を開始する。

ええ苑整備は、大阪府方式で算定する整備面積をより正確に想定するため、需要を図るための市民アンケートを実施し、県や住民との協議、国への歳入（交付金）申請、そして工事・改葬希望者募集と期間を要するため、5年後の

ええ苑運用開始を目指していく(図3参照)。

## おわりに

以上、大竹市をモデル地区として「大竹まるっと終活支援事業」と「ええ苑整備事業」の提言を行ってきた。これらの事業は、死後に対する不安を少しでも和らげることで、今をより良く生きることにつなげることを志向しており、大竹市が2021年度に策定した第1期まちづくり基本構想の中で掲げられた、住み慣れた地域で安心して暮らせるという「生涯安心して暮らせる幸せ」にもかなうものであると考える。瀬戸内海を望むすばらしい景観を生かしたええ苑を整備することで、多くの人が

大竹市を知り、大竹市を訪れ、大竹市を好きになり、その輪が広がっていくという効果が期待できるとも考えている。

さらに、ええ苑の整備候補地は十分な広さが確保可能であること及び高台にある利点を考慮すると、将来的には南海トラフ地震等の災害時の防災拠点としての運用も可能であると思われる。

本報告書で取り扱う問題は、人口減少・高齢者率の上昇・多死社会の進展や家族観の多様化が進む中で顕在化してきた。国の対応として、2024年度に厚生労働省は引取り手のない遺体や遺骨に関する自治体の取扱状況について実態調査を行い、事業者向けガイドラインを策定するとともに、全国10自治体で試験的にモデル事業を開始した。し

かし、このような動きは緒に就いたばかりである。自治体ごとに引取り手のない遺骨の取扱事務や墓地運営のあり方は千差万別であり、国の動きを待つだけでなく、各地域において、問題意識の醸成や課題の整理を進めつつ、地域特性を生かした対応を模索し続ける必要がある。❁

〈指導教官〉

総務省自治大学校客員教授 兵谷 芳康  
(自治大学校第2部課程第206期第4班)  
青森県三沢市 千葉 嵩大  
岩手県大船渡市 及川 慎一郎  
埼玉県狭山市 松居 亮  
埼玉県朝霞市 渡邊 集  
富山県滑川市 根上 雄輔  
広島県大竹市 建石 陽子

先行自治体の取組手法が参考になる実務解説書

# 公営住宅の遺品整理

法的課題と自治体の対応

藤島光雄・岩本慶則 編著

A5判・226頁 定価:2,420円(本体:2,200円+税10%)

単身入居者の死亡等により、公営住宅の部屋に残された遺品等の移動等の対応を、自治体職員が迅速かつ適切に行うための基本的な考え方、法的問題点、先行自治体の取組手法を整理・解説。

遺品等の財産種類ごとに実務上の課題・対応方法も解説!



商品の詳細、試し読み、お申込みはコチラ →

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

## ●はじめに

「私の市役所職員としての強みって何だろう？」——ふと考えたことが、私が衆議院法制局への派遣に手を挙げたきっかけだ。市役所職員は法律に基づいて業務をするにもかかわらず、業務中に法律を読む機会はありません。市民対応や担当業務に追われ法律を読む時間がない、というのは言い訳かもしれないが、私はまさにそのような状況で仕事をしてきた。

しかし、市民からの問合せで何度か制度の根拠を尋ねられたことがあり、そのたびに法律の理解に時間がかかり回答が遅くなってしまふことを大変申し訳ないと感じていた。そこで、「法律を読む力」を得て自分の強みに変えたいと思い、法制局への派遣を希望した。現在、熊本市12代目の法制実務研修員となり、1年が過ぎたところである。

本稿では、私が関わった立案の中で特に印象に残っている「旧優生保護法に基づく優生手術等を受けた者等に対する補償金等の支給等に関する法律」（令和6年法律70号。以下「補償法」という）について紹介させていただく。見出しと内容のギャップを楽しみながら、ご高覧いただけると幸いです。

## ●目が回る～大忙しの条文化作業!!

令和6年7月3日、旧優生保護法下で強制不妊手術を受けた方に対する国の損害賠償責任を認める最高裁判決が出たことを契機に、補償法の制定に向けた議論が始まった。旧優生保護法下で強制不妊手術を受けた方々等に対して補償金等を支給する内容で、令和6年の臨時会（第214回国会）での提出を目指すものであった。

補償法案を作成するに当たっては、超党派の議員連盟で議論が行われ、その場には常に法制局も呼ばれた。手術を受けた方々は高齢であるため、いち早く補償を届ける必要があり、スピー

衆議院  
法制局

# 法制実務研修員日誌

## [第74回]

### 奮闘!! 旧優生保護補償法案!!

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。

ディーかつ丁寧に議論は進められ、法制局にはスピーディーな条文化作業が求められた。議員から依頼を受け最初に作成する論点整理メモ、それを基に議論が進む中で作成する骨子案、そして条文案。議員間の議論が白熱するように、課内でも日々活発な議論が行われた。普段、あまり法律に触れていなかった私は、議論に置いていかれないよう必死だった。

議員連盟で法案の内容が固まると、各党で党内手続が行われ、法案に対する態度が決まる。各党内の会議への出席、個々の議員への法案説明、条文化作業など法制局の仕事は幅広く、とても24時間では足りない状況だった。

## ●衆議院解散!? 法案成立なるか……

条文案がほぼ完成し、法案提出の目標としていた臨時会が召集された令和6年10月1日、石破総理は同月9日の衆議院解散を表明された。解散までに法案が成立するかどうか、先行き不透明な中、夜通し作業を行って迎えた同月4日午前の最後の党内手続において、法案は無事了承された。法制局へ戻る道中、党内手続を終えたことの安堵感の一方、日程的に今国会での成立は難しいだろうという諦めも感じていた。

しかし、同日午後自民党の事務方から電話が入り事態は一変した。

「今国会において補償法案を提出することとなりました」。

補償法案だけが臨時会において審議されることが決まり、10月7日、衆議院の特別委員会提出の法案として起草された。本法案は極めて短期間で審議が行われ、衆参ともに全会一致で可決され、法案起草の翌日に成立。この問題をこれ以上先延ばしにしてはいけないという国会の強い意思を感じる審議だった。

## ●成立、施行、やったー!!

忙しさと難解さにくじけそうになった3か月間が実を結び、無事に法律が成立したことに達成感を感じていたところ、令和7年1月17日の補償法施行後、さらにうれしいことがあった。

何の気なしに新聞を読んでいると、「補償法に基づく補償金の申請は212件あり、うち9件を支給対象と認定した」という記事を見つけた。成立した法律が、それを待ち望んでいた方々に確実に届いたと実感したのは初めてのことだった。このような法律に関わることができた喜びを感じるとともに、当たり前のことかもしれないが、法律は、これを待っている誰かを思ってつくるべきものだと強く感じた。

## ●おわりに

ご高覧いただいた皆様に、限られた文字数で私が感じたことを伝えるには限界があるので、法制局への派遣に少しでも興味をお持ちであれば、ぜひ実際に法制局に来て立案に携わっていただきたい。法律に対する苦手意識や業務への不安はあるかもしれないが、法制局は、やってみたいという積極的な気持ちを尊重しつつ、非常に優秀な職員の方々にサポートしていただける、学ぶには最適の場所である。私も、まだまだ「法律を読む力」を身につけている途中なので、残りの1年間、多くの案件との出会いを楽しみながら、しっかり勉強していきたい。🍀

文：山田弥加 熊本市



# 自治体のサイバーセキュリティ対策

**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7弾として、自治体のサイバーセキュリティ対策におけるデジタル技術やスタートアップの活用について検討します。

## 1 サイバーセキュリティに関する国の政策

### (1) 経済産業省の「サイバーセキュリティ産業振興戦略」

経済産業省は、有望なサイバーセキュリティ製品・サービスが次々に創出される環境をつくるための包括的な政策パッケージとして、「サイバーセキュリティ産業振興戦略」(令和7年3月)をとりまとめました(図参照)。

国内のサイバーセキュリティが海外製品に依存している現状について、安全保障の観点等から問題意識を持ち、日本国内のサイバーセキュリティ産業の振興を図る内容になっています。特に注目すべきは、「スタートアップ等が実績を作りやすくなる/有望な製品・サービスが認知される」ことが目指すべき方向性の一つ目として掲げられている点で、自治体を含む政府機関等が有望なスタートアップ等の製品・サービスを試行的に活用できるようになることが政策目標となっています。

### (2) 総務省における対応状況

一方で、総務省関係の動きを見てみると、令和6年の地方自治法改正により、各自治体における情報システムの利用についてサイバーセキュリティの確保等のために必要な措置を講じることが各自治体に義務付けられました(同法244条の5第2項。施行済み)。また、情報システ

ムの利用に当たってのサイバーセキュリティを確保するための方針を定め、必要な措置を講じることが、各自治体の執行機関における法令上の義務として、明確に規定されました(同法244条の6第1項。令和8年4月1日施行予定)。既にサイバーセキュリティ対策に関する基本方針を任意に策定している自治体も多いと考えますが、地方自治法改正により、方針策定が法令上の義務となり、既に策定済みの自治体においても見直しを行うことになると考えます<sup>(1)</sup>。

総務省は、上記の地方自治法改正後、令和6年10月2日付で「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」(以下「総務省ガイドライン」という)の改定を行い、①クラウドサービスの利用に対する対応、②業務委託先管理の強化、③機密性分類基準の見直し、④サイバーレジリエンスの強化等といった事項について新たに指針を示しています(なお、令和7年3月28日にも改定が加えられています<sup>(2)</sup>)。

### (3) 国から自治体に対する期待

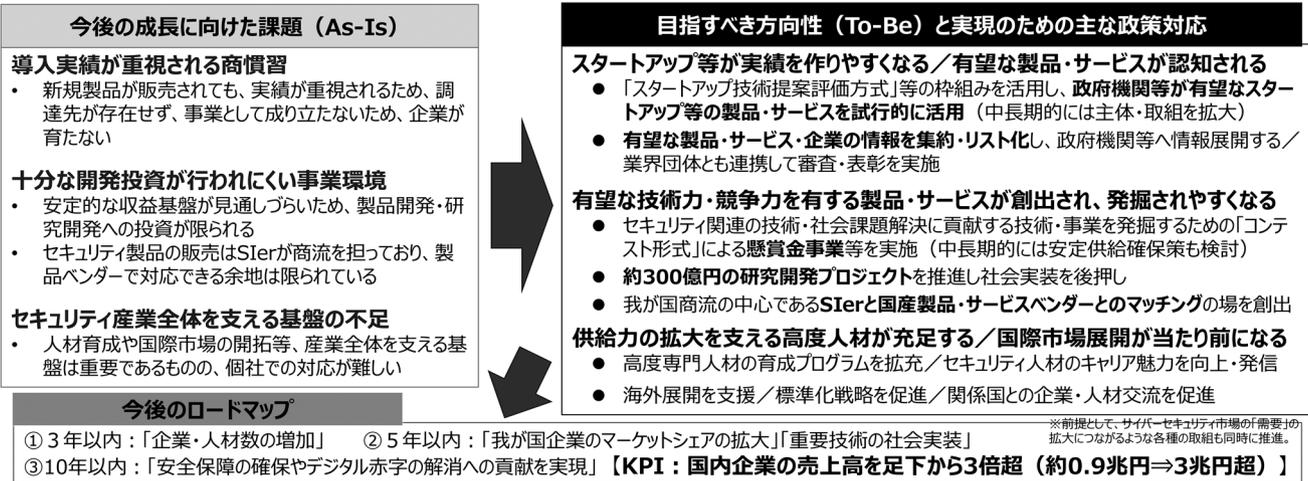
経済産業省の「サイバーセキュリティ産業振興戦略」では、サイバーセキュリティの領域で各自治体が積極的にスタートアップ等の新技術を活用することが明確に期待されています。総務省ガイドラインについても、後述のとおり、よく読むとサイバーセキュリティに関する新技術の活用に関与する肯定的な立場と考えていますが、経済産業省の産業振興戦略ほど直接的にスタートアップの新技術の積極的な活用について記載されているものではなく、自治体にとっては、サイバーセキュリティ対策のためにどこまで積極的に新技術を取り入れるのが適切か、判断が難しい場面があるかもしれません。

図 「サイバーセキュリティ産業振興戦略」の概要

# 「サイバーセキュリティ産業振興戦略」の概要

(我が国から有望なサイバーセキュリティ製品・サービスが次々に創出されるための包括的な政策パッケージ)

- サイバーセキュリティ対策の必要性が高まる中で、①企業が適切なセキュリティ製品を選択できるようにする、②我が国へのサイバー攻撃の特異性にも対応し安全保障を確保する、③拡大するデジタル赤字解消に貢献するとの観点から、我が国セキュリティ産業振興が不可欠。
- 現状、国内で活用される製品の多くを海外製が占めており、ユーザーは、これまでの利用実績や価格を重視。結果として我が国セキュリティ産業は、「買い手がつかないで儲からない」「儲からないので事業開発や投資が十分なされず競争力が低下」という悪循環に陥っている。
- こうした現状を打破するため、製品開発の出口をまず確保した上で、シーズの発掘・事業拡大を後押しする、包括的な政策対応を提示。



出典：経済産業省ホームページ

## 2 自治体におけるサイバーセキュリティ対策

### (1) スタートアップの技術活用に関する課題

サイバーセキュリティ対策は、住民への行政サービスを安定的に提供できるように防御を固めることが重要であり、冒険的に新しい技術を取り入れることにはなじみにくい面があります。一方で、保守的な判断の積み重ねだけでは、変化し続けるサイバーリスクへの対応が後手に回ることにもなりますし、経済産業省が問題視しているように、海外製品への依存による安全保障リスクの問題も残ります。

安全なサイバーセキュリティ対策という基本軸を維持しながらどのように新技術を取り入れるかが、自治体にとっての検討課題になると考えます。

### (2) 総務省ガイドラインの再確認

総務省ガイドラインは、細目的な記載内容に注目してしまいがちですが、自治体のサイバーセキュリティ対策

について参考となる考え方を示しているにとどまり、自治体に縛りを与えるためのものではありません。内容面で見ても、セキュリティを取り巻く状況が常に変化していることを前提に、セキュリティ対策を自治体が自主的に見直し続けることを基本的なスタンスとしており、自治体がサイバーセキュリティ対策として新技術を活用することにも親和的な内容といえます。

さらに、令和6年10月の改定で「ゼロトラストアーキテクチャ」の考え方（ネットワークの侵害を常に疑ってリスクを抑える考え方）が示されている点や、令和7年3月の改定でSBOM（Software Bill of Materials：ソフトウェアの部品構成表のことであり、利用するソフトウェアの脆弱性に関する情報を即時に特定することができるように作成されるリストを指します）を活用してソフトウェアの脆弱性管理を行うことが推奨されている点等からも、自治体に対して個別的で臨機応変なサイバーセキュリティ対策を期待する傾向は強まっていると考えます。

### (3) 地域セキュリティコミュニティにおける産学官連携の取組

サイバーセキュリティ対策について自治体に自主的な裁量があり、総務省ガイドラインで新技術の活用が許容されているとしても、あえてスタートアップ等の挑戦的な技術やサービスを選択するためには、相当に説得的な理由がないと関係者に納得してもらえないケースも多いと考えます<sup>(3)</sup>。

何も関係性がないところからスタートアップのサービスを採用することは難しいかもしれませんが、地域内の産学官が連携して、サイバーセキュリティに関する新しいサービスを地域内で育てていくことは、方向性としてあり得るかもしれません。

サイバーセキュリティの領域では、産学官連携による人材育成プログラム<sup>(4)</sup>が活発に実施されているように、研究領域と産業領域の交流が活発に行われています。大学からサイバーセキュリティの領域でスタートアップが

生まれる事例も出てきています。

サイバーセキュリティの領域での自治体レベルでの産学官連携としては、既に各地域に「地域セキュリティコミュニティ」が組織され、官民の垣根を越えてサイバーセキュリティ対策に関する交流が行われていると考えます。そのような産学官連携の中で、自治体のサイバーセキュリティ対策を支える企業生まれ、各自治体がそのような企業から積極的に新技術を取り入れる先例が生まれてくることも期待できると考えています。❁

- (1) 総務省「地方公共団体情報セキュリティポリシーに関するガイドラインの改定方針」(令和6年7月)参照。
- (2) 令和7年3月の改定では、①マイナンバー利用事務系に係る画面転送の方式、②無線LAN利用の要件、③機器等の調達、④インシデントの対応について、新たな指針が示されています。
- (3) サイバーセキュリティの領域の場合、実証的にスタートアップのサービスを試してみるというのも難しいケースが多いように思います。
- (4) 例えば、独立行政法人情報処理推進機構の「セキュリティ・キャンプ」や国立研究開発法人情報通信研究機構の「SecHack365」等。

これ一冊で自治体の行政手続がよくわかる！



A5判・248頁  
定価2,860円(本体2,600円+税10%)

## 行政手続と自治体法務

公正・透明な行政手続を実現する

板垣勝彦 著

- ◆自治体の行政手続に関して、行政手続法や個別法・条例・判例など、法務の観点からわかりやすく解説。
- ◆自治体職員の具体的な悩みをもとに解説しているため、現場で活用できる情報が満載！
- ◆公正・透明な行政手続の実現のために注意すべきポイントや手続の改善方法等が理解できる。

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



# 地方公営企業における経営戦略の法定化に関する検討(1)

**田中孝男** 九州大学教授

## 1 検討の趣旨等

### (1) 総務省の通知と自治体の動き

総務省は平成26年の通知で各自治体に対し、各地方公営企業における【経営戦略】<sup>(1)</sup>の策定を、令和4年の通知でその改定を求めている(後記3参照)。なお、本稿では、年号は元号で表記する(文献引用は、西暦で表記する)。

また、令和3年12月の経済財政諮問会議「新経済・財政再生計画改革工程表2021」では、令和7年度までにこの【経営戦略】の見直し率を100%とする旨が示されている。

こうした背景もあって、令和3年3月にまとめられた総務省「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」は、「経営戦略の重要性は高まっており、今後の策定・改定の状況や運用状況を踏まえつつ、公営企業法における予算・決算制度との関係性も整理した上で、将来的には法定化も含めたあり方を検討すべきであろう」と述べている(41頁)<sup>(2)</sup>。

### (2) 検討の趣旨

札幌市職員であった筆者は、平成7年4月から1年間、東京の事務機器製造業F社に研修派遣された。民間企業におけるマーケティング戦略の立案・展開の知見を獲得することが研修目的であった。この研修では、企業における経営戦略のつくり方、その展開の

仕方を見聞し、多くを学んだ。

研修派遣後、平成8年度からは、札幌市交通局において交通事業<sup>(3)</sup>の長期経営計画の進捗管理等の業務に5年間従事した。その経験から、筆者には、「地方公営企業の経営戦略」の語が、魅力的な響きをもって届く。

そうした関心から、本稿では、地方公営企業の経営戦略の法定化に関し、①経営戦略とはどのようなものを概観し(2)、②【経営戦略】や各自治体・地方公営企業における経営戦略策定の実情を把握し(3)、③制定法における「戦略」がどのような内容となっているのかを確認した(4)上で、④【経営戦略】の法定化の要否や、要とした場合のその内容を検討する(5)。

### (3) 研究の意義

地方公営企業の経営戦略については、古くから、経営学・経済学<sup>(4)</sup>上の考察がある。また、【経営戦略】については行政学からこれを検討する論考<sup>(5)</sup>や、その普及拡大を目指す書籍<sup>(6)</sup>がある。

だが、「経営戦略」が制定法に規定を欠くために、その法的考察は乏しいと思われる。本稿は、この不足部分に一定の貢献をしようとするものである。

## 2 経営戦略の意義

本節は、筆者が前記企業研修派遣時に得た知見を基礎としている。近年における学術レベルの経営戦略論を十分には反映していないので、異説もある

ことをご承知おきたい。

### (1) 経営学の〈経営戦略〉

日本の通説的見解によれば、経営戦略論はチャンドラーの『Strategy and structure』(昭和37年)<sup>(7)</sup>とアンゾフの『Corporate strategy』(昭和40年)<sup>(8)</sup>から始まる<sup>(9)</sup>。これを受け、日本でも昭和40年代半ば以降に経営戦略に関する議論が生じてくる<sup>(10)</sup>。

〈経営戦略〉は、激変する経済・社会環境の中で企業がその環境に適合して継続・成長するための実際の活動に根差したものである。その備えるべき内容も、各個別の企業が活動する国・地域、活動する時代(歴史的年代)によって、あるいは活動する産業あるいは業界ごとに、常に変わる。このため、「経営戦略」の概念に関する学問的な定義は非常に多く、必ずしも統一性を有していない<sup>(11)</sup>。そこで、まず〈経営戦略〉の定義と構成要素を検討する。

#### ア 〈経営戦略〉の定義

〈経営戦略〉の定義もまちまちであり、この語の転用元である軍用語の「戦略」と併せて、包括的抽象的な定義をすることもある<sup>(12)</sup>。ただ、それでは抽象的すぎて、具体的な法的解釈をするには不向きである。

本稿では、筆者が交通事業従事時によく参照した加護野忠男と金井一頼<sup>(13)</sup>の定義を基礎に、本稿で想起する「経営戦略」の内容を組み立てたい。

(i) 加護野忠男

加護野忠男は、平成8年新版の教科書で、企業の経営戦略を、「環境適応のパターン(企業と環境とのかかわり方)を将来志向的に示す構想であり、企業内の人々の意思決定の指針となるもの」<sup>14)</sup>と定義する。

#### (ii) 金井一頼

金井一頼は、平成18年新版の教科書で、経営戦略を、価値創造を志向した「将来の構想とそれに基づく企業と環境の相互作用の基本的なパターンであり、企業内の意思決定の指針となるもの」<sup>15)</sup>と定義する。

#### (iii) 検討

両者には10年という開きがあるが、よく似ている。いずれも経営戦略を「企業がその環境に向けてどう適合していくのかの、意思決定の指針」と捉えている。この理解は、現在の経営戦略論でも、かなりの程度共有化・踏襲されている<sup>16)</sup>と思われる。

#### イ 経営戦略の構成要素

経営戦略の構成要素として、加護野は、①ドメインの定義、②資源展開の決定、③競争戦略の展開、④事業システムの4側面における決定という要素を抽出する<sup>17)</sup>。金井も、①ドメインの定義、②資源展開、③競争優位性、④シナジーと、加護野とはほぼ同じ要素を提示する<sup>18)</sup>。これらの要素は、上記二人による独自のものではなく、先に述べたアメリカの研究者も述べていた<sup>19)</sup>。

なお、経営戦略の構成要素に「経営目標の設定」を含める定義もある<sup>20)</sup>。逆に、目標を戦略の内容に含めると、目標を決めるとそれだけで戦略を決めたと錯覚する人が多いとして、目標を戦略に含めない方がよいとする見解もある<sup>21)</sup>。ただし、目標があってこそその戦略であるから、戦略の構成要素に目標が含まれていなくても、その企業が経営目標を持っていることは当然の前提と考えられる。

#### (i) 事業ドメイン

これは、「現在から将来にわたって、『自社の事業はいかにあるべきか』を決定すること」<sup>22)</sup>をいう。これに失敗すれば、企業の衰退を招きかねないとされる。例えば、アメリカの鉄道産業が、市場ニーズに合わせて輸送の提供と定義して、航空機、乗用車等々他の輸送手段との対抗等を考慮しなかったために衰退したという説明が、ドメインの重要性を示す例としてよく出される<sup>23)</sup>。

#### (ii) 資源展開の決定

これは、「必要な資源をいかにして蓄積あるいは獲得するか(経営資源の蓄積)、ドメインを構成する各事業分野に限られた経営資源をいかにして配分するか(経営資源の配分)の決定」<sup>24)</sup>のことをいう。

ボストンコンサルティンググループ(BCG)によるPPM(Product Portfolio Management)分析がその例である。これは、当該企業が担う各独立的な事業について、(a)市場全体の成長性の高低と、自社の相対的な市場占有率の高低を分類軸として、(b)低成長率・高市場占有率の事業で資金源を稼ぎ、(c)低成長率・低市場占有率の事業からは撤退して、(d)資金を将来性のある高成長率・高市場占有率の事業に投資するというものである<sup>25)</sup>。

#### (iii) 競争戦略の展開

これは、「個々の事業分野において、蓄積・配分された資源をもとに、いかにして競争優位性を確立するかの決定」<sup>26)</sup>のことである。この場面では、その市場における状況や自社と競合他社との関係を認識して、市場・競合他社への対応指針を確立することを目指す<sup>27)</sup>。この競争戦略は、伝統的には、マーケティング<sup>28)</sup>をルーツとしていると指摘される。

#### (iv) 事業システム又はシナジー

加護野のいう「事業システム」とは、「企業と組織体(政府、競争企業、供給業者、外注企業、流通業者)との間にど

のような交換関係を確立するかを決定すること」<sup>29)</sup>をいう。企業内の他事業との連携、他企業との事業提携など、個々の事業の概念を超えた広がりを持った戦略<sup>30)</sup>がその例である。

また、金井の「シナジー」とは、資源展開やドメインの決定から得られる相乗効果をいい<sup>31)</sup>、具体的な場面では、加護野の「事業システム」と同様の内容を持つと考えられる。

#### ウ 企業戦略と事業戦略

経営戦略の策定主体(設定単位)は、「企業」と「事業」の二つのレベルで構想され得る。

前者は、一つの企業単位の経営戦略であり、「企業戦略」ともいう。現在では、個々の会社にとどまらず、「企業グループの経営戦略」も重要であろう。

後者(事業)は、ある企業又は企業グループの中の特定の事業を経営戦略策定の単位とする。「事業戦略」ともいう。事業戦略は、企業戦略の下位(サブ)システムといえる。

#### エ 経営計画と経営戦略の関係

「戦略」の類似する語に「計画」がある。日本でも、昭和30年代には、企業の実務を例に経営計画論が登場した。例えば、占部都美は、昭和35年発表の論考で、当時の日本企業において策定が始まっていた長期経営計画につき、①成長のための計画、②総合関連性を持つ計画、③長期目標から戦略的価値を持つ要因を選び出して計画するといった特徴があるとし(当時の長期=5年程度であったようである)、その長期経営計画は長期経営方針・経営目標と目標達成の事業計画等により構成されることを述べていた<sup>32)</sup>。

戦略と計画の関係については、①戦略を実行するための計画といったような文脈で使用すること<sup>33)</sup>もあれば、②多様な内容を持つ経営計画の一要素として戦略を挙げること<sup>34)</sup>もある<sup>35)</sup>。

〈経営戦略〉の文脈での経営計画は、

その計画期間が長期的なもので、戦略実現に向けて策定管理される経営計画となる。つまり、長期的な経営計画は、戦略的計画あるいは戦略計画となるべきことが志向されると解される<sup>38)</sup>。その場合の(長期)経営計画は、戦略よりも具体的な施策・方策が盛り込まれることになると考えられる。

## (2) 地方公営企業と経営戦略

このような経営戦略の構成要素を、地方公営企業において観念し得るのか。その可能性について具体例も挙げて見ていく。

### ア 戦略設定単位

各地方公営企業(法適用事業<sup>37)</sup>)の経営戦略は、事業戦略に相当する<sup>38)</sup>。

一つの自治体単位(企業戦略に当たるレベル)で地方公営企業の経営戦略を観念することもできる。この場合は、当該事業を地方公営企業の形態で行うかどうかそのこと自体についても戦略の内容となる<sup>39)</sup>。

### イ 〈経営戦略〉の構成要素

次に、2(1)イで挙げた経営戦略の構成要素を、地方公営企業でも観念できるかを検討する。

#### (i) 事業ドメイン

地方公営企業は、どのようなサービスを提供するのかについて、法令によりかなり厳格に規律されている。例えば、地公企法2条1項は同項各号に規定する事業(法定事業)につき地公企法を義務的に適用することとしている。また、水道法15条のようにサービス提供が義務付けられているものもある。それゆえ、ドメイン決定の幅は、仮にあるとしても極めて狭いように感じられるかもしれない。

だが、地方公営企業にも、次のように、ドメインを検討する意義があるものもある。

第1に、各自治体は、法非適用事業<sup>40)</sup>などを対象に、任意適用事業<sup>41)</sup>とすることができる。

第2に、一つの事業に限定しても、当該事業は附帯事業をなし得る(地公企法2条1項)。附帯事業の範囲については一定の限界がある<sup>42)</sup>が、その事業展開の態様によってドメインの伸縮があり得る<sup>43)</sup>。

#### (ii) 資源展開

地方公営企業は、基本的には一つの事業単位で設定されていて、事業間での資源配分を考えにくい。また、各事業において自治体が提供すべきサービスの量は、当該自治体の都合で自由に伸縮させられるものでもない。地方公営企業による事業の多くは、地域独占的なものとなっている。そのため、競合に欠け市場占有率を求める意義が乏しい。市場の成長性も大きくない(人口減でむしろ縮小基調である)。水道事業における節水の取組など、収益が悪化しても、サービス供給量の低下が望ましいということもある。

このように、自治体・地方公営企業の運営において、市場の成長性や自社の相対的市場占有率を主目的とした資源獲得・資源配分の戦略は、観念しにくいかもしれない。

もちろん、競合のある事業では資源配分のあり方を観念することができる。例えば、公営バスのほかに民間バスがある地域では、公営バスの撤退を上記資源配分の観点から考えることができる<sup>44)</sup>。資源配分の考え方が地方公営企業の経営に全く適合しないというわけではないだろう。

#### (iii) 競争戦略

競争戦略は、市場や競合相手を対象として組み立てられる。そのため、地方公営企業による事業が独占的な場合、競争戦略を構想しにくいかもしれない。

これに対し経営学では、他自治体の同じ地方公営企業の事業を競合相手とし、仮想・実験的な競争を創出することが提案されている<sup>45)</sup>。

#### (iv) 事業システム(シナジー)

「事業システム」の構築問題は、自治体・地方公営企業の行政実務に、比較的よく当てはまる。

例えば、下水道事業を法適用事業化する(地公企法2条3項)場合、地公企法の全部を適用することとして(a)単独で下水道事業を一人の管理者に委ね、若しくは(b)下水道事業と水道事業を一人の管理者に委ね(同法7条前段)、下水道事業と水道事業を一体として統合経営管理し(例、北九州市)、又は(c)下水道事業には財務規定等のみを適用させ、その経営を当該自治体における道路行政等の建設部門の運営と併せて行うこととする(例、東京都)といった選択肢がある。どれが適切妥当かは、それぞれの事業の事業規模、経営状況、管理者候補の経営能力、職員等の人事政策などに左右され、自治体ごとの事業システムの問題となっている。

このように、民間企業を念頭に置いた〈経営戦略〉に関する構成要素は、地方公営企業にも、適用・応用し得ると考えられる。

## 3 総務省【経営戦略】等

### (1) 総務省の【経営戦略】

総務省が示す【経営戦略】策定に関する通知は、次のように数次にわたる(発出順)。

- (a) 公営企業の経営に当たっての留意事項について<sup>46)</sup>(平成26年通知)
- (b) 「経営戦略」の策定推進について<sup>47)</sup>(平成28年通知)
- (c) 「経営戦略」の策定・改定の更なる推進について<sup>48)</sup>(平成31年通知)
- (d) 「経営戦略」の改定推進について<sup>49)</sup>(令和4年通知)

(a)~(d)の各通知は、地方自治法(自治法)245条の4の技術的助言等として発出されている。

(b)~(d)は(a)に付加・改定を施すものであり、また、(a)はそれ以前の取組に係る前史を背景としている。

そこで、まず(a)発出前の状況を述べた後、(a)~(d)の要点をまとめ、総務省の想起する地方公営企業の【経営戦略】がどのようなものかを確認する。

なお、各通知の発出前には、総務省内に設置されたり、同省関連団体に設置されたりした研究会(学識経験者らが参加)が開催され、報告書がまとめられたりしている。本稿では、各種研究会等の内容は扱わず、実際に総務省から発出された通知のみを見ていく。

#### ア 前史—「公営企業の抜本改革」(平成21~25年度)

地財健全化法の全面施行(平成21年4月)と併せ、総務省は、同年7月、「公営企業の経営に当たっての留意事項について」という新たな通知を発出した<sup>50</sup>。その中で「公営企業の抜本改革の検討」との項目の下、民営化等を例示し、公営企業にいわゆる行政改革を求めている。また、同通知では、公営企業に10年を期間とした「経営計画」の策定を求めている。同通知に係る「抜本改革」は平成25年度に一区切りとされた<sup>51</sup>。

なお、病院事業については、平成19年に「公立病院改革ガイドライン」<sup>52</sup>が発出されていて、これに基づく改革プランの策定が求められていた。

#### イ 平成26年通知

本通知では、公営企業(事業)<sup>53</sup>ごとに経営戦略を策定することを強く求める<sup>54</sup>。(a)この経営戦略は、「公営企業の中長期的な経営の基本計画」のことをいい、(b)それには「投資・財政計画」<sup>55</sup>を中心として、経営合理化、広域化、民間の資金・ノウハウの活用といった経営健全化の取組方針が含まれ、(c)その策定手続に関して、専門家等の知見を活用することが望ましく、戦略に議会・住民の理解を得ることとしている。また、同通知では、(d)各事業別に経営上の留意事項を縷々並べる。なお、「投資・財政計画」の計画期間は10年以上を基本とするとしている。

本通知では、法非適用事業の法適用事業化推進<sup>56</sup>なども指摘されている。

なお、病院事業については、平成27年3月に、「新公立病院改革ガイドライン」が発出され<sup>57</sup>、これに沿って「新公立病院改革プラン」の策定が求められ、同プランが平成26年通知の経営戦略と扱われるとしている。

#### ウ 平成28年通知

平成27年6月に閣議決定された「経済・財政再生計画」において、平成32(令和2)年度までに公営企業の「経営戦略」の策定率を100%とする目標が示された。これを受け、本通知は、経営戦略策定の実務上の指針を「経営戦略策定ガイドライン」としてまとめて、自治体に提示している。

このガイドラインでは、事業別のガイドラインを詳細に設けているが、(a)計画期間は10年以上とすることとし、(b)投資・財政計画における投資や財源の資産に関する具体的な方策等を案内している。

#### エ 平成31年通知

本通知では、平成29年度末で約半数の事業が経営戦略の策定を終えたことから、さらなる策定や改定の推進に向け、「経営戦略策定・改定ガイドライン」をまとめて提示している。

このガイドラインでは、戦略を3~5年ごとに改定していく必要があるとして、改定の留意事項などが平成28年通知よりも手厚く盛り込まれている。

#### オ 令和4年通知

本通知は、「改革工程表2021」により、経営戦略の改定を令和7年度までに100%とするという目標が示されたことを受けて発出され、「経営戦略策定・改定ガイドライン」の改定などが行われている。内容面では、料金回収率や経費回収率の目標及び原価計算の内訳などを記載し、事業の見える化を図ることや、資産維持費を料金算定に適切に反映することを促している。

図1 【経営戦略】の項目(水道事業を例に)

1.事業概要(事業の現況)
・事業規模、組織、料金、財務等の現況
2.将来の事業環境
・将来予測(今後10年間の将来需要等)
3.経営の基本方針
・計画期間内における具体的な取組・目標
4.投資・財政計画(収支計画)
・目標、建設改良費推計等
・計画には未反映だが今後検討予定の取組(広域化、民間資金活用、料金改定等)

出典：総務省「経営戦略策定・改定マニュアル(令和4年1月改定)」から筆者が作成。

なお、病院事業については、令和4年3月に「持続可能な地域医療提供体制を確保するための公立病院経営強化ガイドライン」が発出され<sup>58</sup>、各病院事業は同ガイドラインに沿って令和4・5年度中に「公立病院経営強化プラン」を策定することが求められた。また、同プランをもって令和4年通知における経営戦略の改定として取り扱うこととされている。

#### カ 【経営戦略】の項目・策定手続

水道事業のひな型を参照すると、【経営戦略】の項目は、図1のとおりである。

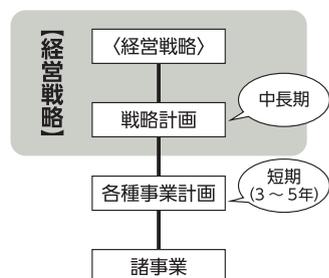
#### キ 総務省【経営戦略】の特色

総務省通知の【経営戦略】の特色は、次のようにまとめることができる。

第1に、【経営戦略】は各公営企業単位で策定するとされる。企業戦略・事業戦略の区分でいうと、【経営戦略】は、事業戦略に該当する。ただし、内容によっては企業戦略に相当するものとなり得る(例、経営形態の転換を経営方針に掲げるような場合)。

第2に、【経営戦略】は、「中長期経営計画」である。【経営戦略】は、〈経営戦略〉というよりも経営計画(戦略計画)を想定しているように思われる。そこで、〈経営戦略〉と総務省【経営戦略】との関係でこのことを表すと、図2の

図2 〈経営戦略〉と【経営戦略】の関係



出典：筆者作成

ようになる。

第3に、【経営計画】の中核は、「投資・財政計画」と「健全化取組方針」である。なお、計画・方針に関しては、経営目標（投資・財政についてもそれぞれの目標）を設定すべきこととなっている。

第4に、健全化の取組方針として記載され得る、経営合理化の手段や民間の活用については、その内容によっては、経営戦略論という事業システム（又はシナジー）に該当するものがあり得る。

第5に、図1にあるように、【経営戦略】には、事業環境や将来予測を示すこととなっている。これらは、2(1)イで示した〈経営戦略〉の構成要素には含まれていない。しかし、民間企業でも当該企業内外の環境を分析することは、戦略策定の前提作業である<sup>65</sup>。その上で目標を立て、その目標達成のための戦略を策定する。また、筆者の企業研修派遣の経験からすると、自社内で戦略を決定するためにその案を意思決定に携わる者に説明する際、あるいは決定した戦略の内容を従業員等関係者と共有する際には、当該戦略における経営目標に関する記述の前に、事業環境の分析をした内容が添付されることが一般的であった。そして、この環境分析に関する記述部分も含め、〈経営戦略〉であると観念すると、【経営戦略】と〈経営戦略〉の開きは、それほどはなくなる。

## (2) 水道事業ビジョン

厚生労働省<sup>66</sup>は、平成16年に国レベルでの「水道ビジョン」を策定し、平成17年には、各水道事業者等に対して「地域水道ビジョン」の策定を求めている<sup>67</sup>。

また、同省は、平成25年に「新水道ビジョン」を策定し、平成26年3月には、水道事業者等に対し、地域水道ビジョンに代え「水道事業ビジョン」の作成を求める通知<sup>68</sup>を発出した。

この水道事業ビジョンは、目標をおおむね10年後とし、50年先、100年先を見据えた理想像を明示するというものである。内容としては、「水道事業の現状評価・課題」、「将来の事業環境」、「地域の水道の理想像と目標設定」、「推進する実現方策」、「検討の進め方とフォローアップ」で構成される<sup>69</sup>。各事業者において上記項目が盛り込まれているマスタープラン等を策定しているときは、そのマスタープラン等を上記水道事業プランと位置付けて差し支えないとする。

総務省側も、水道事業ビジョンにおいて、【経営戦略】で求める必須項目を全て満たしているものであれば、【経営戦略】として取り扱って差し支えないとしている（令和4年通知の通知文を少し補正して表記している）<sup>64</sup>。

## (3) 経営戦略の実情

### ア 各地の策定状況

総務省が令和6年10月に公表した資料「公営企業における更なる経営改革の取組状況」によると、同年3月31日時点で6,491事業中6,350事業が経営戦略を策定済み（策定率97.8%）となっている（病院事業を除く）。未策定の事業は、宅地造成事業、観光施設事業といった、当然には法適用事業とならない事業が割合的には多く、法定事業は、ほぼ100%が策定済みである。

なお、同じ公表資料によると、同日時点で、2,137事業（33.7%）で戦略を改定済みであり、令和6～7年度改定予

定の事業と合わせると、令和7年度末までに90%余りの事業で戦略の改定が予定されている。

### イ 具体例（水道事業）

実際に各地方公営企業が制定する経営戦略の内容を、水道事業を例にして、概観する。

大規模事業ならば、独自の戦略の策定をしやすいだろう。一方、小規模事業では、組織体制的に独自の戦略策定をするには限界がある。このため、当該小規模事業の経営戦略は、【経営戦略】のひな型どおりとなることが多くなると推測される<sup>65</sup>。

なお、水道事業については、10～50年を見据えた長期ビジョン・長期構想の下に4～10年を計画期間とする経営戦略・経営計画が策定されるケースが一般的という指摘がある<sup>66</sup>。

#### (i) 東京都

東京都では、期間20年間の「東京水道長期戦略構想2020」と、これを具体化する5年を期間とした「東京水道経営プラン2021」を策定している。

【経営戦略】のひな型と比較すると、いずれもカラーで写真・図・グラフなどをふんだんに用いてとてもきれいで、堅苦しいお役所の公文書というよりも、都民が気軽に手にとる広報物の仕上がりに見える。

内容を見ると、「戦略構想2020」は、令和22（2040）年頃の人口や需要、財政状況を見据えた取組の方向性を示す。また、「経営プラン2021」は、詳細な財政・投資計画というより、具体的な事業のメニュー表のようなものになっている。逆に、【経営戦略】のひな型が示すような料金体系の細かい説明などは見られない。

なお、「戦略構想2020」はパワーポイント形式で234頁、「経営プラン2021」は104頁と長大である。

#### (ii) 大阪市

大阪市では、全市的な市政改革の一

環として策定した経営方針(基本方針)を踏まえ、施設整備・危機管理・地球環境(対策)・技術拠点(確立)の4分野について定めた「大阪市水道・ランドデザイン」(平成18年策定。期間:不明確<sup>67)</sup>)と、これを具体化する10か年の事業計画である「大阪市水道経営戦略(2018-2027)」を策定している。

両者ともに、東京都と同様、カラーで写真・図・グラフなどを盛り込むなど、見やすくする工夫がなされている。

内容的には「ランドデザイン」が上記4分野の事業に関わる取組内容の項目を挙げるものとなっている。これに対して、「水道経営戦略」は総務省の【経営戦略】を受けて策定し、厚生労働省の水道事業ビジョンとして位置付ける旨を明記している。「ランドデザイン」の内容を具体化する施策の取組方針だけでなく、収支見通しを戦略の内容に加えている。

なお、「ランドデザイン」は176頁、「水道経営戦略」は222頁と、どちらも東京都と同様に大部である。

### (iii) 検討

大規模事業者である東京都・大阪市の経営戦略やその前提となるプランは、カラーで写真や図表が満載で手にしやすい工夫がなされている。形状的に【経営戦略】のひな型と大きく異なるが、それだけ独自性が高いともいえる。

ただし、いずれも大部であり、戦略全体の通覧性が低い。また、事業の施策(メニュー)が多すぎて、企業の〈経営戦略〉のようなドメイン設定、資源展開などの要素が分かりにくい。

なお、大阪市の戦略は、市政全般の改革の一部であることが特に意識されているように読める。水道事業における東京都の高自律性・大阪市の低自律性という指摘<sup>68)</sup>を経営戦略レベルで感じるのは筆者だけであろうか。🍀

(1) 本稿では、総務省が通知で示す経営戦略

を【経営戦略】と、経営学が念頭に置くような主として民間企業が持つような経営戦略を〈経営戦略〉と表記する。一般名詞として使用する場合は、【 】や〈 〉は付けない。

- (2) 細谷芳郎『図解地方公営企業法(第3版)』(第一法規、2018年)223頁も参照。
- (3) 当時の札幌市交通局は、路面電車(軌道)、路線バス・観光バス(自動車)、地下鉄(鉄道)の各事業を経営していた。現在、同局は、地下鉄事業と、路面電車事業を上下分離した軌道整備事業を経営している(路線バス・観光バスは廃止)。なお、「軌道整備事業」とは、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」10条2項に規定する軌道整備事業をいう。
- (4) 小松章「企業目的と経営戦略」佐々木弘=公営企業金融公庫総務部企画課監修『講座公営企業のための経営学』(地方財務協会、1997年)26~36頁、衣笠達夫「公営企業の経営戦略の経済学」追手門学院大学ベンチャービジネス・レビュー臨時号(2014年)3~22頁。ただし、衣笠論文は、経済学の理論を下敷きにして地方公営企業の経営スタイルを検討するということを内容としており、「経営戦略」という言葉は登場するものの、その意味内容は、くみ取りにくい。
- (5) 宇野二郎「地方公営企業の経営戦略を見直す」公営企業50巻11号(2019年)4~14頁、同「地方公営企業制度を再考する一経営戦略に着目して」地方財政2021年4月号4~17頁。
- (6) 鈴木豊=山本清編著『地方公営企業の経営・財務戦略』(中央経済社、2021年)。
- (7) 邦訳:アルフレッド・D・チャンドラー Jr.著、有賀裕子訳『組織は戦略に従う』(ダイヤモンド社、2004年)。
- (8) 邦訳:HI.アンゾフ著、広田寿亮訳『企業戦略論』(産業能率短期大学出版部、1969年)。
- (9) 喬番建『経営戦略論の源流』(中央経済社、2020年)1頁、雨宮寛二『経営戦略論』(勁草書房、2024年)4~5頁、高橋伸夫『組織の思想史』(日本経済新聞出版、2025年)233頁(チャンドラー)及び253頁(アンゾフ)を参照。
- (10) 日本における初期の考察として、占部都美「経営戦略の概念と機能」国民経済雑誌(神戸大学)121巻4号(1970年)33~48頁を参照。後に、同『経営戦略と経営計画』(白桃書房、1971年)28~38頁に収録。
- (11) 喬・前掲注(9)9頁。
- (12) 例えば、企業の暗黙知に注目し、平成初時代に「知識経営」、「知識創造」を生み出し、これによって世界的に著名な経営学者となった野中郁次郎は、完成まで20年かかったとしつつ、「社会現象としての戦略現象は、主体間の相互行為(作用)の因果連鎖として展開する。……一般的には、このような現象を扱うアート(実践)と科学の領域を指すものとして、戦略(あるいは戦略論)という言葉が用いられる」と述べる(野中郁次郎は

か「戦略の本質」(日本経済新聞出版、2005年)299~300頁)。また、野中と同様に、防衛大学で長く勤務した菊澤研宗は、戦略を「生き残るための知恵」と短くまとめる(菊澤研宗『戦略学』(ダイヤモンド社、2008年)「はじめに」iii頁)。

- (13) 両名は、前掲注(10)の占部都美の教え子に当たる(加護野が大学・大学院における金井の先輩に当たる)。
- (14) 石井淳蔵ほか『経営戦略論(新版)』(有斐閣、1996年)7頁[加護野忠男]。
- (15) 大滝精一ほか『経営戦略(新版)』(有斐閣、2006年)14頁[金井一頼]。
- (16) 例えば、楊麗麗の2018年の博士論文では、経営戦略の定義に関する諸説を分析した上で自身の定義を「企業の持続的な発展を実現させるために、外部環境に適應する一方、効率的な資源配分により自社の競争優位を作り出す際に組織が意思決定を行う指針」としている(同「経営戦略と組織の連関性についての一考察—経営戦略論の発展をめぐる」(福岡大学2018年博士(商学)論文・甲第1731号)5~6頁)。最近のテキストとして、雨宮・前掲注(9)28頁は、今日に至るまでの世界の経営戦略論を紹介した後、戦略とは「到達すべき目標や設定した指針などと、企業外部の環境要因や企業内部の資源・能力と関係付けて、持続的な競争優位を獲得するための将来を見据えた包括的なシナリオやセオリー」と定義している。
- (17) 石井ほか・前掲注(14)8~11頁[加護野]。
- (18) 大滝ほか・前掲注(15)15~16頁[金井]。
- (19) 雨宮・前掲注(9)5~6頁では、アンゾフ及び「ホファーとシュンデル」による、経営戦略の構成要素をまとめており、加護野、金井の述べているものとはほぼ同じものが紹介されている。
- (20) チャンドラーは、前掲注(7)において、「戦略とは、企業の基本的な長期目標と具体的目標を決定し、そのうえ、これらの目標を実現するために、行動経路を決め、必要な経営資源を配分すること」と定義する。この部分の翻訳は多数あり検討したが、本稿では喬・前掲注(9)9頁によった。
- (21) 伊丹敬之『経営戦略の論理(第4版)』(日本経済新聞出版、2012年)12頁。第3版(2003年)の13~14頁は、目標を経営戦略に含めないとしていたが、ややニュアンスを改めている。
- (22) 石井ほか・前掲注(14)9頁[加護野]。
- (23) 石井ほか・前掲注(14)84~85頁[野中郁次郎]。アメリカ鉄道産業の例は、しばしば、マーケティング近視眼(marketing myopia)と呼ばれる。なお、マーケティングの意味は後掲注(28)を参照。
- (24) 石井ほか・前掲注(14)9頁[加護野]。
- (25) 本文は、石井ほか・前掲注(14)102~108頁[野中]を参考にした。BCGの議論を忠実に、かつ、要領よくまとめるものとして、喬・前掲注(9)131~150頁がある。

- 26 石井ほか・前掲注④10頁〔加護野〕。
- 27 石井ほか・前掲注④10頁〔加護野〕。
- 28 マーケティングとは、簡潔にいうと、「組織が環境に適應するしくみをつくる行為」をいう(社)日本マーケティング協会編『マーケティング・ベーシックス』(同文館出版、1995年)5頁〔和田充夫〕。単純化すると、マーケティングを「営業活動」と解してもよいと思われる。
- 29 石井ほか・前掲注④10頁〔加護野〕。
- 30 石井ほか・前掲注④453頁〔石井淳蔵〕。
- 31 大滝ほか・前掲注⑤16頁〔金井〕。
- 32 占部都美「長期経営計画の性格について」国民経済雑誌101巻4号(1960年)19~34頁。
- 33 伊藤治郎「経営戦略と経営計画に関する一考察」長野大学紀要9巻1号(1987年)1~13頁(特に6~7頁)。
- 34 奥村恵一『経営管理論』(有斐閣、1997年)9頁は、広義の経営計画が経営理念と狭義の経営計画で構成され、かつ、後者の中に、経営目的、経営目標、経営計画(あらかじめどのような企業活動を、誰が、いつ、どこで、どのように行うかの進路を選択・決定すること)、長期計画・短期計画、経営戦略(環境変化に適合するためにいくつかの方針から経営目的に沿った方針を選択し、これによって適切な資源を配分すること)とを、並列的に挙げている。
- 35 戦略計画の意義と他の経営計画との関係に関する近年の議論として、藤田志保「中期経営計画研究の現状と課題：戦略計画研究との比較・考察から」慶應商学論集30巻1号(2021年)17~36頁を参照。
- 36 占部都美「戦略的計画の展開」同・前掲注⑩「経営戦略と経営計画」39~60頁。
- 37 本稿において、法適用事業とは、自治体が実施する事業で地方公営企業法(地公企法)2条により同法が適用されているものをいう。「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(地財健全化法)2条1号イは「法適用企業」としているが、総務省の各種統計においては、法適用企業に公営企業型地方独立行政法人(企業独法)も加えることから、本稿では「法適用事業」と表記した。
- 38 小松・前掲注④30~32頁(特に32頁)。
- 39 例えば、大阪市は、平成30年4月に、公営地下鉄事業を市が100%出資する株式会社に事業譲渡したが、これを企業独法に転換し得た。もしかしたら、純粋な大手関西私鉄への事業譲渡も選択肢となり得たかもしれない。
- 40 地方財政法(地財法)6条及び同法施行令46条に規定する「公営企業」の各事業のうち、法適用事業でないもの(地公企法が適用されていないもの)をいう。地財健全化法2条1号ロでは「法非適用企業」としているが、前掲注⑦と同じ理由で、本稿では「法非適用事業」と表記する。
- 41 地公企法2条3項に基づき同法の全部又は一部(財務規定等)を適用することとした事業をいう。
- 42 昭和27年9月29日付け自乙発245号総務事務次官通知「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」第一章第一節三〇は、附帯事業を「地方公営企業の経営に相当因果関係を持ちつつ地方公営企業に附帯して経営される事業」といい、次の事業のいずれかに該当する場合としている。
- ① 本来の事業と事業の性格上密接な関係にある場合
- ② 本来の事業に係る土地、施設等の資産、知識及び技能を有効活用する関係にある場合
- ③ 本来の事業により生じる開発利益に着目し、これを本来の事業の健全な運営に資するため吸収する関係にある場合
- なお、本通知を以下「基本通知」という。また、附帯事業については、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頁も参照。
- 43 例えば、かつての札幌市では、市営バス事業の附帯事業として索道事業(藻岩山ロープウェイ)を経営していた(～昭和60年)。さらに、その索道事業は、旅客誘致奨励策として、遊園地(藻岩山ドリームランド)まで経営していた。以上につき、古川善盛編『札幌市交通事業小史(昭和43年1月から昭和52年12月まで)』(札幌市交通局、1977年)76~78頁。
- 44 筆者の前職勤務時代には、赤字の市営バス事業の立て直しとして観光バス事業の廃止をして路線バスに経営資源を集中する選択が行われた。その後、路線バス事業も平成16年3月に廃止した(廃止路線は、民間バス会社が運行するようにした)。
- 45 小松・前掲注④32~34頁。
- 46 平成26年8月29日付け総財公107号等総務省自治財政局公営企業課長等通知。
- 47 平成28年1月26日付け総財公10号等総務省自治財政局公営企業課長等通知。
- 48 平成31年3月29日付け総財公45号等総務省自治財政局公営企業課長等通知。
- 49 令和4年1月25日付け総財公6号等総務省自治財政局公営企業課長等通知。
- 50 平成21年7月8日付け総財公103号等総務省自治財政局公営企業課長等通知。タイトルが平成26年通知と同じため、平成26年通知を「留意事項通知」と称するときは、この平成21年通知を「旧留意事項通知」と称することになろう。
- 51 平成26年通知発出までについては、篠崎太郎「『経営戦略』の策定と留意点」地方財務2014年12月号39~42頁を参照。
- 52 平成19年12月24日付け総財経134号総務省自治財政局長通知。
- 53 法適用事業のみならず法非適用事業も含む。すなわち、地財法6条の「公営企業」をいう。
- 54 平成26年通知の要点については、篠崎・前掲注⑤143~57頁を参照。
- 55 投資試算・財政試算を構成要素とした中長期の収支計画をいう。
- 56 法非適用事業の法適用事業化に関しては、田中孝男「地方公営企業法適用制度の現状と課題」本誌2025年5月号54~59頁を参照。
- 57 平成27年3月31日付け総財準59号総務省自治財政局長通知「公立病院改革の推進について」。
- 58 令和4年3月29日付け総財準72号総務省自治財政局長通知「公立病院経営強化の推進について」。
- 59 雨宮・前掲注⑨31頁は経営戦略のプロセスを、「パーパスを構築し、それとともにあるべき姿を設定し、環境分析と戦略の選択・実行により競争優位を獲得するためのプロセス」と表現している。筆者の企業派遣研修の経験によれば、これは、経営戦略の策定と実施を合わせた一連の過程を表現したものと考えられる。
- 60 生活衛生等関係行政の機能強化のための関係法律の整備に関する法律(令和5年法律36号)による水道法の一部改正により、令和6年4月から、水道法制は厚生労働省から環境省(水質・衛生部分)及び国土交通省(施設整備管理部分)に分けて所管されている。本稿では、同日前の水道法制の担当官庁につき必要があるときは、厚生労働省と表記している。
- 61 平成17年10月17日付け健水発1017001号厚生労働省健康局水道課長通知「地域水道ビジョンの作成について」。
- 62 平成26年3月19日付け健水発0319第4号厚生労働省健康局水道課長通知「水道事業ビジョンの作成について」。
- 63 厚生労働省・前掲注⑥2別添「『水道事業ビジョン』作成の手引き」から。
- 64 もっとも、水道事業ビジョンと【経営戦略】で調整を図ることの不便につき、為我井慎之介「水道事業の計画体系と実務上の課題―『水道事業ビジョン』と『経営戦略』の見直し業務を踏まえて」日本地域政策研究26号(2021年)120~121頁を参照。
- 65 例えば、東京都「青ヶ島村簡易水道事業経営戦略」(2017年)は、総務省のひな型どりのものとなっている(同事業は法非適用事業)。
- 66 宇野・前掲注⑤(2021)11頁。
- 67 宇野・前掲注⑤(2021)12頁、表2は、この大阪市の「グランドデザイン」の期間を50年程度としている。
- 68 宇野二郎「公営企業の論理」(勁草書房、2023年)。特に結論部の268~270頁を参照。



# CLAIR 海外だより

## 〈パリ事務所〉

今日の自治体では、地域経済の活性化や多文化共生といったあらゆる課題において、国際的な視野に立った事業運営が不可欠となりつつあります。自治体国際化協会（CLAIR）では、こうした自治体の国際化の支援に日々取り組んでおります。ここでは、CLAIRの海外事務所から、世界各国の情勢や、海外における日本の自治体の奮闘の様子などをお伝えします。

## ヨーロッパにおける移民政策について ～フランスを中心に～

**棕田那津希** （一財）自治体国際化協会パリ事務所長

### ■ はじめに

日本では、少子高齢化や人口減少が進む中で、今後、労働力不足が懸念されている。

一方で、日本における外国人労働者数は、2024年10月末時点で約230万人となり、過去最高となっている。

これからは、「どのように外国人を地域で受け入れていくのか」、「どのように外国人と共生していくのか」がますます重要になってくると思われる。

ヨーロッパは、長い歴史の中で様々な民族が混ざり合い、共存してきた地域である。また、近年では多くの移民を受け入れている地域でもある。

日本とヨーロッパでは、歴史的背景や地理的状况が大きく異なるものの、同じ地域で、異なった文化的背景を持つもの同士が共に暮らしていくという点では、ヨーロッパの政策が日本においても参考になることがあると思われる。

本稿では、まずヨーロッパにおける移民の現状について取り上げた後、フランスの移民の現状と、近年の移民政策について取り上げる。フランスは、移民を多く受け入れている地域の一つであり、また、近隣諸国と同様に、近年は移民に対し厳格な態度をとる極右政

党が支持を広げるなど、政治的状况についても注目すべき国の一つといえるからである。最後に、ヨーロッパ、特にフランスの移民政策を踏まえ、日本の自治体に還元できるものがあるかについて考察を行う。

なお、文中の意見にわたる部分については、すべて筆者個人によるものであり、組織とは関係のないものである旨、ご了承いただきたい。

### ■ ヨーロッパにおける移民の現状

ヨーロッパにおける移民の現状を把握するため、国連経済社会局人口部の国際移民のストック数に係るデータを見ていく。ここでいう「国際移民」とは、「国境を超えて移動し、居住国を変更したものであり、かつ、通常12か月以上、当該国に継続して居住しているもの」とされ、移住の理由や法的な移民資格は問わないこととされている。

主なEU加盟国及びイギリスの国際移民のストック数は表のとおりである。国際移民のストック数はドイツが最も多く、イギリス、フランスが次に続いている。

ユーロスタットによると、2024年1月1日現在、EU加盟国に12か月以上居

表 国際移民のストック数  
(2024年)

	国名	移民数(万人)
1	ドイツ	1,675
2	イギリス	1,185
3	フランス	919
4	スペイン	887
5	イタリア	655
	日本	341

出典：国連経済社会局人口部ホームページより筆者作成

住する人のうち、9.9%がEU国外で生まれた人であり、4.0%が他のEU加盟国で生まれた人とのことである。また、EU加盟国に居住する非EU国民の国籍は、ウクライナ、トルコ、モロッコが多く、他のEU加盟国に居住するEU国民の国籍は、ルーマニア、ポーランド、イタリアが多いとのことである。

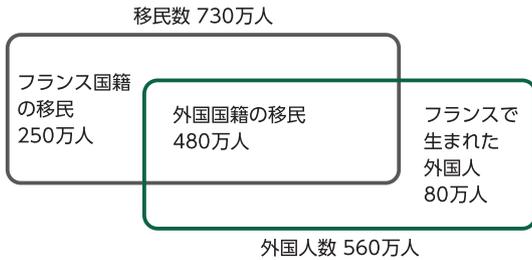
### ■ フランスにおける移民の現状

#### (1) フランスにおける移民の現状

次に、フランスにおける移民の現状を見てみる。

フランス国立統計経済研究所（INSEE）によると、2023年現在、総人口の10.7%に当たる730万人が移民（ここでは、「外国人として海外で生まれ、フランスに居住する人」が移民とされ

図1 2023年における移民と外国人の数



出典：INSEEホームページより筆者作成

ている)であり、そのうち34%に当たる250万人がフランス国籍を取得している。

また、フランス国籍を取得していない移民480万人にフランスで生まれた外国国籍の80万人を加えた560万人が、フランスに住む外国人数である。

2023年における移民の出身国を見ると、約47.7%がアフリカ(アルジェリア、モロッコ、チュニジア等)、約32.3%がヨーロッパ(ポルトガル、イタリア、トルコ、スペイン等)とのことである。

## (2) フランスにおける移民の歴史

フランスでは、第二次世界大戦後、労働力の補填のため外国人労働者を積極的に受け入れたが、第一次石油ショックを機に、1974年、当時のジスカール・デスタン大統領が労働移民の受入

れ中止を発表した。外国人労働者受入れ中止の発表を受け、当時フランスに在住していた外国人は、祖国に帰るのではなく、フランスに家族を呼び寄せ、定着するようになった。

このように、フランスに定住する外国人が増える一方で、より厳格な移民政策

の導入に伴い、非正規移民の問題が顕在化するようになった。近年では、2011年のアラブの春を契機とした難民の流入(2015年の難民危機等)等により、フランスに流入する移民が増加している傾向にある。

## ■ フランスの移民政策

### (1) 移民法の推移

フランスの移民政策の推移を概観するに当たって、法の推移を見ていくこととする。

シラク大統領政権時、サルコジ内相の主導の下で、2003年に「移民管理、フランスにおける外国人の滞在及び国籍に関する法律」(2003年法)が制定され、不法滞在者への対策強化や、滞在許可の厳格化、家族呼び寄せの制限などが規

定された。続く2006年には、「移民及び統合に関する法律」(2006年法)が制定された。

また、サルコジ大統領が就任した後、2007年には、「移民管理、統合及び庇護に関する法律」(2007年法)が制定された。

社会党のオランド政権下であった2016年には、「外国人の権利に関する法律」(2016年法)が制定された。

その後、マクロン大統領政権下で、2024年に「移民規制と社会統合の改善のための法律」(2024年法)が制定された。

以下では、労働者の受入れ及び移民のフランス共和国への統合という観点を中心に、それぞれの内容について詳述する。

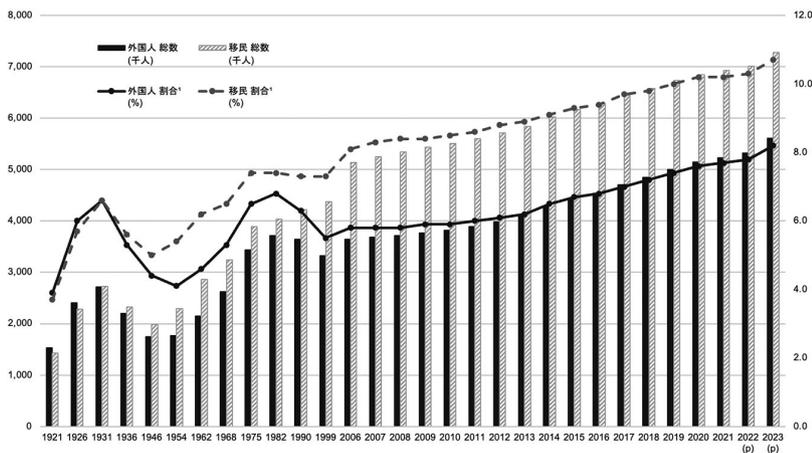
### (2) 2006年法の制定

フランスにとって有用な労働者を選択的に受け入れる新たな枠組みとして、2006年法により「能力と才能(compétences et talents)」の滞在資格が導入され、当該滞在資格は3年間有効かつ更新も可能とされた。この滞在資格は、「フランス及び自国の経済発展や文化、科学、人道活動、スポーツの分野で重要かつ持続的な貢献が期待される外国人」に対し付与される(2006年法15条)。

また、2006年法では、2003年に試験的に運用され、2005年に制度化された「受入・統合契約(contrat d'accueil et d'intégration, CAI)」が強化され、初めてフランスでの滞在許可を取得し、長期的な滞在を希望するすべての外国人に対し義務化された。これは、そうした外国人がフランス共和国へ統合するために、CAIを締結し、フランスの制度や男女平等・世俗主義などの共和国の価値観についての市民研修や、必要に応じて語学研修を受けることを義務付けるものである。このCAIを締結する外国人は、必要な研修を無料で受講することができる(2006年法5条)。

### (3) 2007年法の制定

図2 フランスの移民人口の推移



(注) 2022年、2023年は暫定データ。1921~1982年まではフランス首都圏。1990~2013年まではマイヨット地域を除く。2024年~はマイヨット地域を含む。

出典：INSEEのデータより筆者作成

2007年法では、家族呼寄せ制度の適用を受ける16歳以上65歳未満の外国人について、ももとの居住国において共和国の価値観及びフランス語の能力の評価を受け、必要な場合は2か月以内の研修を受講し、再評価を受けることとされた(2007年法1条)。

さらに、同法では、フランスに滞在する外国人とその配偶者の子どもが家族呼寄せ制度の適用を受けた場合、家族受入・統合契約(contrat d'accueil et d'intégration pour la famille)を締結し、親の責任や義務、特に子どもの教育に関する研修を受講し、義務教育を遵守することが義務付けられた(2007年法6条)。

#### (4) 2016年法の制定

2016年法では、これまでのCAIに代わって「共和国統合契約(CIR)」が導入された。CIRは、初めてフランスでの滞在許可を取得し、長期的な滞在を希望するすべての外国人が、定められた市民研修や語学研修(少なくともCEFR(ヨーロッパ言語共通参照枠)A1レベルが求められる)の受講を約束することによって締結される。更新の際には、定められた研修を受講し、一定の言語レベル(A2)に達していれば複数年の滞在許可証の申請ができるようになる(2016年法1条等)。この複数年の滞在許可証の導入により、滞在許可の申請手続が大幅に簡素化されることになった。

また、2016年法では、「才能パスポート(passeport talent)」という滞在資格が創設された。この「才能パスポート」は、初年度から最長4年間の滞在許可証が発行されるもので、投資家や会社取締役、企業設立者、革新的な経済プロジェクトを実施する事業主、高資格労働者などが対象とされている(2016年法17条)。

#### (5) 2024年法の制定

2024年法では、公の秩序の脅威とな

る外国人の国外追放の対象拡大などが規定される一方で、移民のフランス共和国への統合の促進、人手不足職種における在留資格を持たない外国人の労働許可の付与、及びフランス語能力要件の強化が規定された。

まず、労働者の受入れについては、当該地域に人手不足の職種としてリストに掲載された職に少なくとも過去24か月間のうち、12か月間従事しており、かつ、フランスで少なくとも連続して3年間居住する在留資格を持たない外国人に対し、「臨時労働者」又は「従業員」としての1年間の滞在許可証が例外的に付与されることがあるとされた(2024年法27条)。なお、これは2026年末までの試験的な措置である。

フランス語能力の要件については、CIRを締結する外国人に求められるレベル(A1)、複数年の滞在許可証取得に求められるレベル(A2)は変更されていないが、永住許可を得るためのレベルは従来のA2からB1に引き上げられ、また、国籍を取得するためのレベルは従来のB1から引き上げられ、B2が求められることとなった(2024年法20条)。

ほかにも、CIRを締結した外国人労働者に対しては、必要なフランス語研修を受講する時間が労働時間として認められ、雇用主が給与を支払うことが義務付けられた(2024年法23条)。

## ■ おわりに

以上、ヨーロッパにおける移民の現状と政策について、フランスを中心に見てきた。

ヨーロッパ諸国の大半は、隣国と地続きの国境を有しており、また、フランスのように旧宗主国としてアフリカ諸国などと歴史的に深い関係を有している地域もある。そのため、これまで「どのような外国人を受け入れていくのか」、「どのように外国人と暮らしていくのか」に腐心してきたことが分か

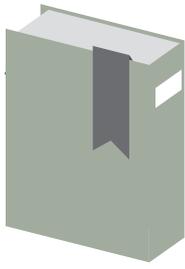
る。そして、日本と同様に、高度な能力や才能を持つ外国人や人手不足職種への労働者の受入れを行っていくという議論がある一方、居住している外国人に対する施策も様々に行われてきた。

フランスの「受入・統合契約(CAI)」や「共和国統合契約(CIR)」は、移民に共和国の価値観の理解や言語習得を求め、フランス共和国への統合を図っていくという点で、居住する外国人の文化の多様性を認めながら、社会で共に暮らすために生活のルールや簡単なコミュニケーションを図れるようにしようという日本の多文化共生とは考え方を異にする。しかし、移民を受け入れ、文化理解、言語理解を進めていくための様々な手法を知ることは、日本にとっても参考になると考えられる。

日本よりも、歴史的にも数量的にも、長く多くの移民を受け入れてきたヨーロッパ諸国が実施してきた移民政策に着目し、改めて日本でのあり方を考えてみることも重要であると考えられる。🍀

#### ■ 参考文献

- ◇厚生労働省「[外国人雇用状況]の届出状況」
- ◇国連経済社会局人口部ホームページ
- ◇Eurostatホームページ
- ◇フランス国立統計経済研究所(INSEE)ホームページ
- ◇<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Actualites/L-actu-immigration/La-loi-du-7-mars-2016-relative-au-droit-des-etrangers>
- ◇<https://www.vie-publique.fr/loi/287993-loi-immigration-integration-asile-du-26-janvier-2024>
- ◇BUSINESS FRANCE「DOING BUSINESS IN FRANCE 2018 BOOKLET 2 WELCOME TO FRANCE A GUIDE FOR INCOMING TALENT」
- ◇日本貿易振興機構(ジェトロ)「外国人労働者の受け入れ拡大目指す移民法公布」
- ◇独立行政法人労働政策研究・研修機構「新たな移民関連法が公布―滞在許可の厳格化で国外追放も」
- ◇高山直也「フランスの移民対策」(「総合調査報告書『人口減少社会の外国人問題』」国立国会図書館調査及び立法考査局、2008年)
- ◇宮島喬「フランス移民労働者政策の転換：2006年移民法と『選別的移民』の含意」大原社会問題研究所雑誌No.645(2012年)



## Book review

ブックレビュー

# Q&A実践法制執務 ——条例立案者が悩まないための精選90問

長谷川彰一 [著]

ぎょうせい / 2025年 / A5判 / 304頁 / 定価3,200円+税



本書は、旧自治省（現総務省）で長年自治体の実務を支え、内閣法制局で参事官として立案実務を経験し、総務省退官後は自治大学校や法政大学で教鞭をとっている著者が、読者として自治体の法務担当者を念頭に置き、仕事上の疑問に答えるという形式で、法制執務を分かりやすく解き明かす書籍である。都道府県や市区町村において、条例、規則等の立案・改正に携わる職員の悩みに懇切丁寧に答えたものであり、自治体職員にとっての待望の書といえよう。

内容的には三部構成をとっており、①条例の基礎知識について学ぶ基礎編、②客引き禁止条例を素材として、総則、実体的規定、雑則、罰則、附則について具体的に理解する実践編、③企画立案のポイントと法令用語の使い方を解説する参考編へと分かれている。メインは②実践編であり、その中でも実体的規定の解説では、規制的手法、誘導的手法、調整的手法、実効性確保手法といった多彩な手法を紹介した上で、条例を通じてでなければできない規制によるコントロール手法（＝必要的条例事項）の解説に紙幅を割いている（127頁以下）。なお、規制区域の設定や規制の段階的拡大（135頁以下）については、実際の演習の際に、裁判例など具体的な事例を示してその許容限度を受講者に考えてもらおうと、さらに理解が深まるだろう。

法制執務というと誰もが真っ先に思い浮かべる「その他」と「その他の」の区別、配字、改め文といった技巧的な内容は③参考編でまとめて扱われており、脇役扱いである。それもそのはず、評者も市町村アカデミーなどで条例立案演習を担当するのだが（講義内容として、板垣勝彦『条例づくり教室—構造の理解を深め、使いこなそう！—』（ぎょうせい、2023年）、法令用語の使い方のように、専門的な職人芸のように感じられる事項は、実は本質ではな

い。詩文などとは異なり、「法令というものは一応は統一されたルールで書かれているという前提で解釈するでしょうし、そうでなければ解釈運用に混乱を来す（174頁）」という関係上、「確立された立法慣行を尊重することが求められる」というだけのことである。法令用語の使い方は、慣れてくればそんなに難しい話ではない。また、条例の縦書きと横書きの違いや数字の表記のように（102頁）、自治体ごとに確立した慣行があって、バラつきも少なくない（そうしたバラつきもまた、条例研究の醍醐味なのである）。したがって、同じ部署の2、3人の職員で手引書を片手にチェックすれば、法制執務の誤りなどそうそう起こるものではない。

法制執務のエキスパートである著者が辿りついた境地が、「条文を書き下ろす際には、日本語としての構文に気を付けて、簡潔明瞭な表現を目指しましょう」（94頁）であることには、強く共感するとともに、非常に勇気づけられた。評者も常々、全く同じことを受講生に伝えていたからである。①主語、述語の関係がしっかりしていること、②目的語が明確であること、③修飾語のかかり具合に紛れないこと、④指示語の指し示すものがはっきりしていること、要するに日本語として簡潔明瞭に意味が通じるかが重要なのであって、こればかりは一朝一夕に身に付くものではない。小手先のテクニックではなく、行政職員として、日頃から「説得力」を磨くことこそが、法制執務の能力向上にも繋がっていくのである。❁

文：板垣勝彦 横浜国立大学教授

特集

## 持続可能な農業を支えるスマート農業

食料の安定供給の確保や農業の持続的発展は、我が国の農業政策の根幹であろう。しかしながら、農業従事者の高齢化が進む中、従来の生産方式では食料の安定供給や農業の持続的発展の確保は難しくなるおそれがある。そのような折、2024年5月に「スマート農業技術活用促進法」が成立した。同法の施行により、スマート農業技術の実証や導入における課題に対応し、生産現場での技術導入を加速化することが期待されている。本特集では、スマート農業技術活用促進法の全体像とその本質、立法に至る議論の背景を解説。さらに、各自治体の特性を生かした先進事例をお届けする。

- 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

このたび、ありがたくもご縁あって約5年ぶりに本誌の編集を担当させていただくこととなりました。再びこの誌面に関わることができ、身の引き締まる思いでおります。

離職していた5年間は企業や団体の年史制作に携わる仕事に従事してきました。年史制作は、創業から現在に至るまでの歩みを膨大な資料の中から読み解き、重要な出来事を整理し、体系立てて記録していく——その作業は地道で根気のいるものでしたが、組織の強みや価値観を再確認し、未来への指針を見いだすきっかけにもなる、かけがえのない営みでした。

法律の世界にも、こうした「記録の積み重ね」と「体系化」という点で共通する部分があると感じています。法律もまた、時代とともに改正を重ね、時代の変化に対応すべく積み

重ねられてきた歴史の上に今があります。そして、その改正の一つひとつが、公務員の皆様をはじめとした多くの方々の不断的努力によって支えられていることを、復帰後に久しぶりに省庁や自治体の方々と触れ合い、年史制作を経験した今、いっそう深く実感いたしました。途方もない作業の積み重ねはすべて、国民生活をより良くするためのもの——その使命感と責任の大きさに、深い敬意を抱かずにはられません。

本誌も昭和37年の創刊以来、長きにわたって先輩方の努力が積み重ねられ、現在まで紡いできた歴史ある雑誌です。その重みを胸に、これからも変わりゆく社会において、地方公務員の皆様にとって本当に役立つ情報をお届けできるよう、誠実に、丁寧に取り組んでまいります。(Y)

## 自治実務セミナー 2025年6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>

