



# 自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.49

2023 **6**月号  
通巻第536号

1

フランスの非公務員： 薬師院はるみ  
日本型非正規公務員との対比という観点から

[ 1. はじめに / 2. 翻訳語による先入観を遠ざけるために / 3. 地方分権と公務員  
制度改革 / 4. フランスの公務員制度 / 5. フランスの非公務員 / 6. おわりに ]

27

ドイツの空間整備政策における 森川 洋  
メトロポール地域とレギオポール

[ I はじめに / II メトロポール地域構想の展開 / III メトロポール地域の現状 /  
IV レギオポールの構想 / V おわりに ]

47

地方自治にかかわる判例動向研究54

宮古島市水道損害賠償請求事件 長内祐樹  
最判令和4年7月19日判決

令和3年(オ)第555号、令和3年(オ)第556号、  
令和3年(受)第678号、令和3年(受)第679号  
(判例タイムズ1501号47頁・判例地方自治491号12頁)

[ 1 事実の概要 / 2 最高裁判決判旨 破棄、差戻し。 / 3 検討 / 4 おわりに ]

69

中央の動き

71

今月のマガジン・ラック

78

資料室増加月報

巻頭コラム ● 「人口減少対策」が目指すもの ————— 沼尾波子

公益財団法人 地方自治総合研究所

東京都千代田区六番町1 / 自治労会館4F / TEL03-3264-5924

## 「人口減少対策」が目指すもの

沼尾波子

先日、大学のゼミで、様々な自治体の人口減少対策を調べていた学生たちが、「人口減少対策」という考え方そのものが、中高年の将来不安に立脚した政策という印象を受けると発言した。むしろ、彼らは、今日の日本社会における急激な人口減少と少子高齢化が社会経済に与えるインパクトについて認識している。そのうえで、「自分たち若年世代に、日本の将来を背負っていくよう期待され、年金保険料を負担し、子どもを産めと言われているようで、話が重たすぎる。」「社会に出て、希望を持って生き生きと働き、自分の夢や目標をかなえることのできる職場があり、安心して家庭を持って、地域で暮らすことのできる環境があれば、おのずと結婚も出産もするだろう。そのような仕事と暮らしを可能とする地域をどのように創っていくのかという視点から、政策を志向してほしい。」というのである。

学生の発言には、重要な点が含まれている。行政が掲げる少子化対策は、たとえ出生率の改善や、安心して結婚や出産、子育てできる環境構築を目指して実施されるとしても、実際にどのような暮らしの実現に結び付くのかが見えづらい。出産一時金や児童手当などの支給を通じて、子育てに伴う経済的負担が多少軽くなることは想像できる。また、保育所の整備や、子育てに関する相談窓口の設置等による伴走支援により、子育てする人の孤立化を防ぎ、相談できる環境を整備しようとすることも理解できる。だが、こうした一つ一つの支援策を通じて、トータルにどんな暮らしの実現が可能となるのかが見えてこない。

その施策をみるとなおさらである。例えば行政による婚活支援。地方圏の市町村では、狭い地域のなかで、同世代はほぼ知り合いということもある。そこでやみくもに婚活支援を行っても、成果を期待することは難しい。若者には、行政が何をを目指したいのかが分からないという印象を与えるに違いない。

2020年に三菱UFJリサーチ&コンサルティングが公表した「自治体における少子化対策の取組状況に関する調査報告書」によれば、都道府県の約9割、市町村の約8割が、少子化対策を通じて現に表れている効果について「なし」「無回答」となっており、ごく一部の自治体だけが、出生率の改善や、移住・定住者の増加などの効果があったと回答している。

成果を上げている自治体にはいろいろなタイプがあるが、トータルでどんなふうに豊かな地域を創造するのかという地域ビジョンの具現化に成功している自治体には活気がある。兵庫県明石市や、千葉県流山市のように、子育てしやすいベッドタウンとして施策を積み上げ、その様子が目に見える自治体には、子育てしやすい街での暮らしを求める人々がさらに転入する。

やみくもに弾を撃つのではなく、若い世代に、トータルな仕事と暮らしのデザインを示すことこそ、この世代の共感を得られる「人口減少対策」となるに違いない。行政による施策や事業のゴール設定を考えると、出生率の改善を目指すのが、それとも若い世代のウェルビーイング向上を目指すのが、という視点を意識することが重要だろう。

家庭を持ち、仕事を持ち、子どもを持つことを決めた人々の自己実現と暮らしを支える取り組みとしてわがまちでは何が必要なのか。地域にあるものを活かしたまちの再生が求められるに違いない。若い世代に限られた地方圏で若者を呼び込むには、若い世代が働いてみたくなる職場環境があり、住まいがあり、そこで家庭を持って暮らしたいと思えるような繋がりが持てる地域であるかどうかが問われるだろう。そしてそれは今や大金を稼げるといったことではなく、SDGsの理念に掲げられているような、環境にやさしく、弱者にやさしく、多様な人々が共存できる、そんな持続可能な暮らしの実現を可能とする環境構築であったりする。

改めて、ウェルビーイングの実現に向けた仕事や暮らしの創造に向けて、総合的な戦略を示すことが求められているように思う。

(ぬまお なみこ 東洋大学国際学部国際地域学科教授)

# フランスの非公務員： 日本型非正規公務員との対比という観点から

薬師院 はるみ

## 1. はじめに

官製ワーキングプア研究会が現時点で公表している数値によれば、日本には「国に約7万8千人、地方自治体に約112万5千人の非正規公務員が働いてい」<sup>(1)</sup>という。のみならず「その多くが『働いてもなお貧しい』ワーキングプア層」<sup>(2)</sup>なのである。この状況下、2017年5月の法改正で会計年度任用職員制度が創設され、2020年4月より導入が開始された。2017年8月に総務省が公表した『事務処理マニュアル』によれば、この制度は、「地方公務員の臨時・非常勤職員……の適正な任用・勤務条件を確保」し、「期末手当の支給を可能とするもの」であるという<sup>(3)</sup>。

しかし、上林がその後の諸論考でも次々と明証したように、実質的にこの法改正、すなわち「二〇一七地公法・自治法等の改正は労働時間差別の合法化であり、官製ワーキングプアを固定化するもの」<sup>(4)</sup>に過ぎなかった。同じく上林が明確な根拠の下に主張しているように、日本においては、「非正規公務員の処遇や雇用を劣悪なまま放置することを使用者に認めて説明義務を課さない法制度」<sup>(5)</sup>が敷かれているのである。

ところで、フランスの公的部門にも、所謂〈正規任用〉ではない形で勤める人々が少な

---

(1) 「官製ワーキングプア研究会設立の趣旨」(官製ワーキングプア研究会公式サイト)。  
<<https://www.kwpk.net/about>> [最終確認日：2023.03.10]

(2) 同上

(3) 総務省自治行政局公務員部『会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアル(第1版)』2017.08, 89p., p.1.

(4) 上林陽治『非正規公務員のリアル：欺瞞の会計年度任用職員制度』日本評論社, 2021, 294p., p.213.

(5) 上林陽治「会計年度任用職員白書 2020」『自治総研』Vol.47, No.514, 2021.8, p.26-56., p.56.

からず存在する。日本において、それらの人々に対しては、「非正規」という言葉を冠した訳語が用いられていることもある。たしかに本稿でも述べるように、それらの人々は〈正規任用〉はされていない。とはいえ、「非正規」という日本語の定義にもよるだろうが、必ずしも所謂〈非正規〉の立場にあるとも言い難い。少なくとも、ワーキングプアであるわけでは決してない。それどころか、フランスにおいてそれらの人々の待遇は、日本の非正規公務員とは比較にならないほど保証されているのである。

それでもフランスでは、それらの人々が置かれた立場を不安定なものだとみなし、そのことが大きく問題視されてきた。その状況下、その不安定さを解消するための試みが何度も実施されている。その結果、同じく本稿でも述べるように、中には〈正規任用〉の職員と変わらない待遇となる立場を得る人もいる。

そこで本稿では、通例とは異なっているのかもしれないが、フランスの公的部門で所謂〈正規任用〉ではない形で勤める人々に対しても、基本的には「非正規」という用語を用いないことにする。フランスの現状を肯定しているわけでは決してない。そうではなく、フランスと日本とでは法制度が大きく異なり、そして何より、権利意識や格差の許容範囲もまるで異なっている。日本の非正規公務員が置かれている現状は、この許容範囲をはるかに超えているのである。本稿の第一の目的は、フランスにおける公的雇用の制度、とりわけ、〈正規任用〉ではない職員の制度を概観することで、この現実を直視することである。

## 2. 翻訳語による先入観を遠ざけるために

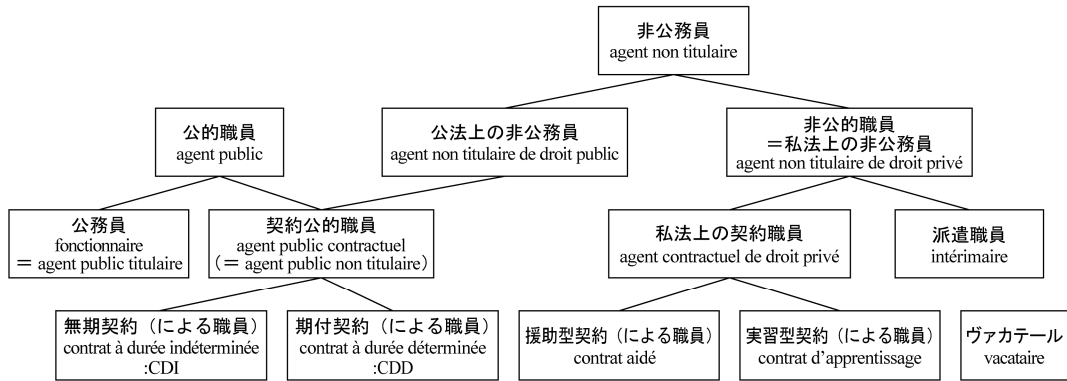
本稿では、フランスの公的部門に勤める人々に対して、【図1】に示した訳語を用いることとする。議論を開始する前に、本章ではこの点について確認する。というのも、それらの訳語は、これまでの通例と必ずしも合致していないからである。

例えば、2017年刊行の研究書において下井は、フランスの「agent public」を「公務員」と訳した上で、それらは「正規任用職員である官吏 (fonctionnaire) と非正規職員 (agent non-titulaire) とに分類される」と述べている<sup>(6)</sup>。すなわち、「国や地方公共団体等に勤務

---

(6) 下井康史『公務員制度の法理論：日仏比較公務員法研究』弘文堂、2017、327p., p. 7, 51.

【図1】



する者は、公務員たる官吏と非正規職員、そして私法契約職員の3種類に区別される<sup>(7)</sup>というわけである。2020年の奥による論考でも、「非正規の契約公務員」という言葉が使われている<sup>(8)</sup>。

以上のように、フランスの「agent public」の内、所謂〈正規任用〉ではない形で勤める人々に対しては、「非正規」という言葉を冠した訳語が用いられていることもある。しかし本稿では、それらの人々に対して「非正規」という用語は使用しない。たしかにそれらの人々は〈正規任用〉はされていない。そのためフランスでも、「任用されていない公的職員 (agent public non titulaire)」といった用語が使用されている。しかし後述するように、近年では、「任用されていない (non titulaire)」という表現は徐々に用いられないようになりつつある。

なお、上でも触れたように、日本では、フランスの「agent public」に「公務員」という訳語を宛てることが通例となっているらしい。実際、『フランス法律用語辞典』も、「Agent public」を「公務員」と訳している<sup>(9)</sup>。しかしながら、本稿ではこの通例にも従わない。

そもそも、フランスの公的部門に勤める人々を表現する用語に関しては、統一的な定訳が共有されておらず、各語に多様な和訳が宛てられている。この事態は、所謂〈正規任

(7) 同上 p. 255.

(8) 奥忠憲「フランスにおける2019年8月の公務員参加法制度改革：協定への法的効力付与に向けた授権、行政 社会委員会の新設等」『現代社会研究』No.22, 2020. 1, p. 55—68., p. 58.

(9) 中村紘一他監訳『フランス法律用語辞典 第3版』三省堂, 2012, p. 490., p. 24.

用)の職員に関するものか否かに関わらない。実際、〈正規任用〉ではない形で勤める人々に対して「非正規」という訳語を用いていない文献も存在する。例えば、2005年の内閣府経済社会総合研究所による報告書には、「フランスの公務員は、官吏 (*fonctionnaire titulaire*) と非官吏 (*fonctionnaire non titulaire*) によって構成される<sup>(10)</sup>と記されている。上記用語辞典も、「*Fonctionnaire*」に「官吏」という訳語を宛てているのだが<sup>(11)</sup>、「非正規」という言葉を冠した訳語が採用されている項目は見当たらない。上記2020年の奥による論考では、「官公吏」なる訳語が採用されている<sup>(12)</sup>。

一方、「官吏」や「公吏」といった訳語に対しては、異論が唱えられたこともある。例えば、1993年の自治体国際化協会による報告書には、「*fonctionnaires*に対する日本語訳としては、通常、『官吏』（地方公務員については『公吏』）……というのが使われているようである」が、「いずれも適訳とは思われない」と記述されている<sup>(13)</sup>。その理由の一つとして、「*fonctionnaires*を官吏とすると、……*agents publics non-titulaires*を『非官吏』とすることとなるが」、そうすると「この非官吏が、……私法上の給与所得者に相当するのか、*fonctionnaires*……以外の正式任用されていない公務員を指すのかが分かりにくい」と記されている<sup>(14)</sup>。そこで、「ここでは、*fonctionnaires*を『正規職員』、*agents publics non-titulaires*を『非正規職員』と訳する」というわけである<sup>(15)</sup>。

しかしながら、「*agents publics non-titulaires*を『非正規職員』と訳したところで、同様の混乱が避けられるとも考えにくい。というのも、そこに同協会がいうところの「私法上の給与所得者」や、あるいは、下井がいうところの「私法契約職員」等が含まれるのか否かが「分かりにくい」という点では、「非官吏」でも「非正規職員」でも何ら変わらないからである。

それでも、全く別の理由からではあるのだが、本稿においても、「*fonctionnaires*に対する日本語訳として」、「官吏」等の言葉は用いない。というのも、先行研究を引用しながらすでに触れたように、「*fonctionnaire*」は「*agent public*」、すなわち、公 (*public*) の職

---

(10) 野村総合研究所『公務員数の国際比較に関する調査報告書』内閣府経済社会総合研究所，2005，59p.， p. 43.

(11) 中村他，前掲(9)p. 203.

(12) 奥，前掲(8) この用語はこの論考のp. 61. 以外の全頁に登場する。

(13) 自治体国際化協会パリ事務所『フランスの地方公務員制度 第1部』自治体国際化協会，1993，33p.， p. 17.

(14) 同上

(15) 同上

員 (agent) の一部である。しかし、その経緯から判断しても、日本語の「官吏」という言葉には、〈官〉の意味合いが強く含まれている。換言すれば、所謂〈公〉の意味は含まれないか、極めて希薄であると考えられるからである。むしろ、フランス的な「public (ピュブリック)」とは異質なものである。

以上の状況を踏まえ、本稿ではこれまでの通例とは異なるのを承知の上で、〈正規任用〉職員である「fonctionnaire」に「公務員」という訳語を宛てることにする。その上で、私法上の職員も含め、公的部門に勤めるそれ以外の全ての職員を「非公務員」と総称する。これは、単に言葉尻の問題ではない。そうではなく、フランスの非公務員は、日本の「会計年度任用職員制度」が標的とするような〈非正規〉の存在ではないのである。

### 3. 地方分権と公務員制度改革

フランスの非公務員についてその在り方を理解するには、同国における公務員制度全体の把握が欠かせない。そこで、本章および次章では、フランスにおける現行の公務員制度について、非公務員、とりわけその代表的存在である契約公的職員にも大きく関わる事項を中心にその概要を確認する。本章では基本方針と歴史的経緯について、次章では現行制度の全体像について、それぞれ、日本との違いに焦点を当てながら概観する。

フランスで今日のような公務員制度が整えられたのは1980年代以降のことである。当時は1981年誕生のミッテラン政権下、大規模な地方分権政策が進められていた。1982年3月に通称ドゥフェール法 (loi Defferre)<sup>(16)</sup>、すなわち所謂「地方分権法」<sup>(17)</sup>が制定され、以後、翌年の「権限配分法」<sup>(18)</sup>及びその補足法<sup>(19)</sup>等、関連する法規類が次々と制定されていった<sup>(20)</sup>。とはいえ、フランスにおける地方分権政策の進め方、中でも同政策下で実施

---

(16) 当時の内務大臣ドゥフェール (Gaston Defferre) に因む。

(17) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(18) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

(19) Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

(20) 法 (loi) を複数形で用い、一連の関連法も含めてドゥフェール法 (lois Defferre) と総称されることもある。

された公務員制度改革は、日本のそれとはあまりにも隔たっている。

例えば、日刊紙『ル・モンド』のサイトでは、2009年12月16日付の記事として、1980年から2008年までの間にフランスにおける地方公務員の定員数は全体として71%増員されたことが報じられている。それに対して、国家公務員の増員は14%に留まったということである<sup>(21)</sup>。地方分権を進めれば、当然のことながら地方任務が増大する。そのためフランスでは、公務員定数の増員という対応措置が実施された。

一方、日本の場合、地方分権改革と同時進行で、公務員数、中でも地方公務員数を大幅に減少させる政策が採られたことが知られている。例えば、早川と松尾による2012年の研究書、とりわけその第3章には、日本において「『地方分権』という名目で……定員削減のさらなる実行が自治体に強いられるようになって」<sup>(22)</sup>といった様子が適確に描写されている。同章では、国から地方自治体への「権限移譲が財政的裏付けなしに行われてきたという流れの中で、……民間委託や非正規職員の増加につながった可能性」<sup>(23)</sup>も指摘されている。

また、フランスでは、地方分権政策の下、国と地方で互いに整合性を確保した公務員制度が整えられ、それが全地域で統一的に適用されることとなった。後述するが、公務員制度の基盤となる身分規定が制定され、明確な法規定を伴う職階制が築かれた。地方分権政策が進められていく中で、だからこそ、国家と地方、そして異なる地域間での平等性を確保するための措置が講じられたのである。

一方、日本においても、かつては公務員の職階制に関する法規定が存在した。国家公務員に関しては1947年の「国家公務員法」第29条から第32条に、また、地方公務員に関しては1950年の「地方公務員法」第23条に規定されていた。しかし、それらの法規定はいずれも定められただけで実施されることはなかった。それどころか、前者は2007年の改正国公法<sup>(24)</sup>により2009年に削除され、また、後者も2014年の改正地公法<sup>(25)</sup>により2016年に削除されている<sup>(26)</sup>。要するに、同じ地方分権という名目の下、とりわけ公務員制度改革に関

---

(21) “Le nombre de fonctionnaires a augmenté de 36% depuis 1980,” *Le Monde*.2009.12.16.

<[https://www.lemonde.fr/societe/article/2009/12/16/le-nombre-de-fonctionnaires-a-augmente-de-36-depuis-1980\\_1281657\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2009/12/16/le-nombre-de-fonctionnaires-a-augmente-de-36-depuis-1980_1281657_3224.html)> [最終確認日：2023. 03. 10]

(22) 早川征一郎、松尾孝一『国・地方自治体の非正規職員』旬報社、2012、203p.、p. 94.

(23) 同上 p. 91.

(24) 国家公務員法等の一部を改正する法律（平成19年7月6日法律第108号）

(25) 地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律（平成26年5月14日法律第34号）

(26) 松尾孝一「公務改革と公務労働の変化」『社会政策』Vol. 8, No. 3, 2017. 3, p. 14-30.



して、日仏両国間では対照的な政策が推進されたということになる。

## 4. フランスの公務員制度

### (1) 公務員一般身分規定 (statut général des fonctionnaires) 【図2】

上述のように、フランスでは1980年代より開始された地方分権政策の下、公務員制度に関しても大規模な改革が実施された。まず、1983年7月に通称ル・ポール法 (loi Le Pors)<sup>(27)</sup>、すなわち、国か地方かを問わず公務員制度全体を対象とする一般身分規定を定めた法が制定された。翌年1月には、国家公務員制度、次いで地方公務員制度の一般身分規定を定めた法が、いずれもル・ポール法を受ける形でそれぞれ制定された。さらに1986年1月には、国または地方の医療福祉機関に従事する者に対して、以上の法的枠組みを維持したままそれに加えて適用される制度、すなわち、「病院公務員」と名付けられた制度の一般身分規定を定めた法が追補された。補足説明しておくとして、ここでいう医療福祉機関とは同法第2条に列挙されたものであり、病院などの典型的な医療施設のみならず、ホスピス、老人福祉施設、児童養護施設、身体障害者支援施設、救護施設、あるいはリハビリ施設など各種福祉機関も含まれている。

そして、以上計4本の法——より厳密には最初の法の第31条以外、2番目及び3番目の法の全て、そして最後の法の第2条から第109条まで——は、それぞれ第1条で規定されたように、制定された順に、公務員一般身分規定——逐語的に和訳すれば、国家と地方公共団体の公務員一般身分規定——の第I編、第II編、第III編、そして第IV編と位置づけられた。

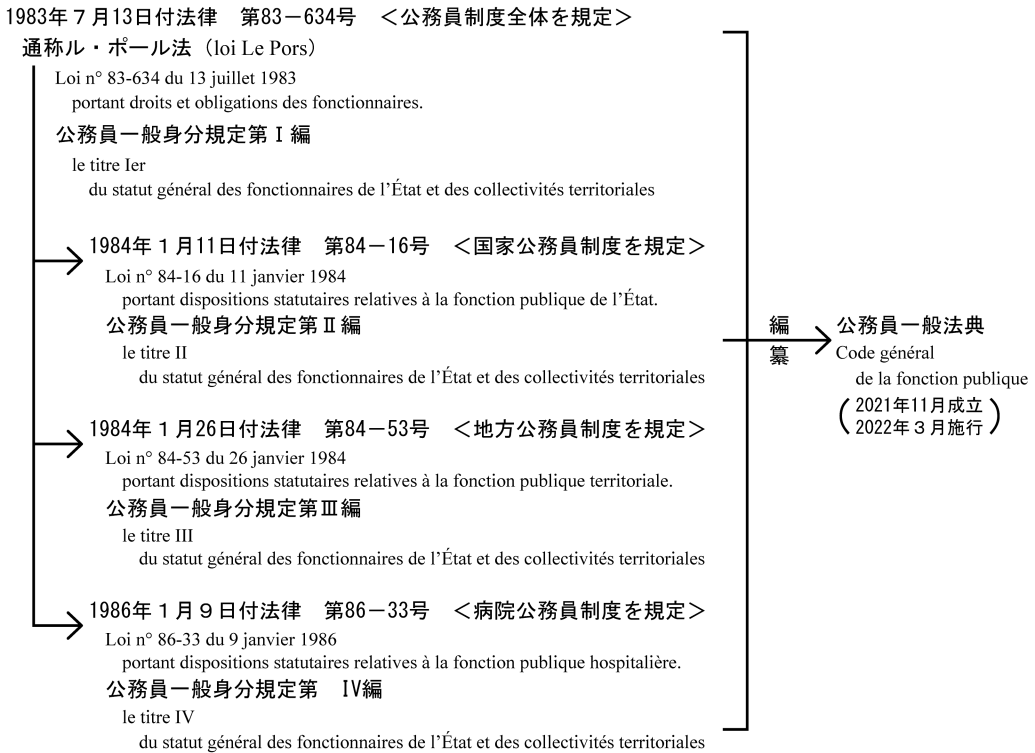
なお、上記第III編、すなわち地方公務員制度の一般身分規定を定めた法の第118条に規定されていたように、首都パリの職員に関しては特別の規定<sup>(28)</sup>が設けられた。フランスの地方公共団体は、基本的には<sup>(29)</sup>、コミューン (commune)、県 (département)、地域圏 (région) の3種なのだが、パリは前2者の機能を併せ持つ

(27) 公務員省大臣として同法制定に携わったル・ポール (Anicet Le Pors) に因む。

(28) Décret n° 94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes.

(29) 憲法第72条に規定されているように、その他にも、憲法第74条に規定される海外公共団体 (collectivité d'outre-mer : COM) や、独自に規定されるものがある。

【図2】



など特別な役割が与えられているからである。また、例えば議会<sup>(30)</sup>や軍隊<sup>(31)</sup>、あるいは法曹職<sup>(32)</sup>など、上記4法に収まらない規定が設けられたものもある。しかし、そうした例外を除いては、フランスでは、上掲4法、及びそれらに基づいて制定された各種関連法規類により、国家、地方、病院と3種類の公務員制度が、全体として一体化する形となった。

さらに現在、これら4法に規定された条文の大半及び関連法規類は、2021年11月に成立し<sup>(33)</sup>翌2022年3月より施行された<sup>(34)</sup>公務員一般法典 (code général de la fonction

(30) Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

(31) Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

(32) Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

(33) Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique.

(34) Article 11 de l'ordonnance n° 2021-1574. (同上のOrdonnance)

publique) に編纂される形で廃止された。フランスでは、一般の労働者に関する法規定は労働法典 (code du travail) に編纂されているのだが、公務員に関しても、制度全体を一体化して編纂した法典が創設されたということである。

いずれにせよ、国による政策に責任を負うのは国であり、地方分権政策でもその点には変わらない。地方分権政策は、単に地方に押し付けることではない。日本とは対照的にフランスでは、地方分権政策の下、それを円滑に進める支援策の一環として人的措置が講じられ、加えて国家と地方など異なる公務員制度の間で互いの規定が高度に対応する体制が整えられたのである。以下では、非公務員の制度にも大きく関連する事柄に焦点を当てながら、フランスにおける現行の公務員職制度の全体像を概観するが、この作業においても、以上の事態が確認できる。

## (2) 競争選抜 (concours)

フランスの公務員は法で規定された例外を除き全て競争選抜で採用される。この原則は、国家、地方、病院と3種類の公務員制度全てに当てはまる。実際、ル・ポール法には、制定当初よりこの旨が第16条に規定されていた。そして現在、この条項は公務員一般法典 L 320-1 条に踏襲されている。すなわちフランスでは、競争選抜を経て採用されるという点が、公務員のみには当てはまる — 換言すれば公的機関に勤めるその他の非公務員にはみられない — 大きな特徴の一つなのである。

現在、この選抜には、外部競争選抜 (concours externe)、内部競争選抜 (concours interne)、そして第三競争選抜 (troisième concours) の3種類が設けられている。外部競争選抜は、例えば学歴資格など必要とされる諸条件を満たすことで受験可能となる選抜である。内部競争選抜は、軍隊や国際的な政府間組織も含め、公的機関にすでに一定期間以上勤務している人を対象にした選抜である。そして、第三競争選抜は、外部競争選抜の亜種ともみなせるものであり、学歴資格に代えてそれまでの経歴が考慮される選抜である。ここでいう経歴には、例えば、地方公共団体の議員や、アソシエーションの責任者等が想定されており、具体的には公務員一般法典 L 325-7 条に規定されている。

非公務員という文脈で注目すべきは、内部競争選抜の対象者が公務員のみではないということである。公務員一般法典 L 325-3 条にもあるように、契約公的職員にも内部競争選抜を受験することが認められている。なお、契約公的職員については後述する。ともあれ、非公務員である契約公的職員に対しても、この選抜を利用すること

で公務員となる手段が用意されているのである。内部競争選抜では、一部の例外はあるものの、年齢制限も以前より設けられていなかった<sup>(35)</sup>。この選抜では、基本的には学歴資格も要求されない<sup>(36)</sup>。そして2005年11月より、外部競争選抜に対しても、年齢制限は、例えば憲兵や刑務官など体力的消耗を大きく伴う一部の例外を除いて撤廃された<sup>(37)</sup>。

### (3) 職階 (catégorie)

フランスの公的職務は、外部競争選抜の受験に必要な学歴資格等を基準に、序列化された複数の職階に分類されている。上述のように、競争選抜を経て採用されるのは公務員のみである。しかし留意すべきは、職階をはじめ、後述する職団及び職群、あるいは級等は、公務員ではないその他の公的職員にも無関係ではないということである。

ともあれ、2016年4月の「公務員の職業倫理と権利義務に関する法律」<sup>(38)</sup>によりル・ポール法第13条が修正され、職階はA、B、Cの3種類とすることが正式に定められた。なお、この規定は、公務員一般法典L411-2条に踏襲されている。職階を分類する基準、すなわち、外部競争選抜の受験に必要な学歴資格等の基準も、国家、地方、そして病院と3種の公務員制度の間で共通しているのだが、具体的には以下の通りである。

職階Aは、外部競争選抜を受けるにあたり、最低でも「bac+3」水準の資格を必要とする。補足説明しておく、フランスでは、教育段階を示す基準として、一般的には、バカロレア取得後に修めた教育年数が用いられる。例えば、バカロレア取得後5年間の教育を修めると「bac+5」、バカロレアを取得したが、その後の教育を修めていない場合は「bac」の教育段階という具合である。したがって「bac+3」水準とは、バカロレア取得後3年間の教育を修めた水準ということになる。

---

(35) Confédération française démocratique du travail, *Fonctionnaires: guide de vos droits 2008*, La Découverte, 2007, 318p., p.19.

(36) 同上

(37) “Les conditions propres aux concours externes,” *Le portail de la Fonction publique (Le site officiel du Ministère de la transformation et de la fonction publiques)*.2022.10.03.  
<<https://www.fonction-publique.gouv.fr/devenir-agent-public/les-conditions-propres-aux-concours-externes>> [最終確認日：2023. 03. 10]

(38) Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

さらに補足説明しておく、フランスにおける大学の課程は、現在では、3年間の第1期課程、2年間の第2期課程、そして3年間の第3期課程から構成される。欧州高等教育圏の学位区分に合わせるため、2003年から2006年にかけて、いわゆるLMD (licence : 学士、master : 修士、doctorat : 博士) 改革が実施されたためである。また、2007年の通称ペクレス法 (loi Pécresse)<sup>(39)</sup>、すなわち、所謂LRU法<sup>(40)</sup>第35条により『教育法典』L612-1条の規定が改められ、それぞれの課程修了を証明する免状 (diplôme) として、順に、学士、修士、博士が設けられることとなり、加えて、それらの取得者には、いずれも同名の学位 (grade) が授与されることとなった。したがって「bac+3」水準は、学士に相当する水準ということでもある。

なお、後述するように、職階は、A、B、C共、それぞれ、1つないしは序列化された複数の職団ないし職群に区分けされている。国家と病院では職団、一方、地方では、職群に区分けされているということである。そして、職階Aの上位には、競争選抜に合格後、研修生としてさらに高度な専門教育を受けたり資格をとることが必要とされる職団ないし職群が設けられていることもある。その場合、それらの職団ないし職群は、しばしば、職階A+と表記して、下位のものと区別されている。

職階Bは、外部競争選抜を受けるにあたり、最低でも「bac」水準の資格を必要とする。なお、同じく後述するように、各職階に設けられた職団及び職群は、それぞれ1つないしは序列化された複数の級に区分けされている。職階Bの職団ないし職群に属する級の内、上位のものには、外部競争選抜を受けるにあたり「bac」水準の資格に加えて、さらに2年間の専門教育で取得できる職業資格等が要求される級が設けられていることもある。その場合、それらの級は職階B+、あるいは、C I I (classement indiciaire intermédiaire : 中間職) と表記して下位のものと区別されている<sup>(41)</sup>。

そして規定上、職階C最下位の級に対しては採用時に学歴資格を要しないこととなっている。のみならず、職階C最下位の級には競争選抜なしで採用される枠が設けられている。しかし、より上位の級では、職業適性証書 (certificat d'aptitude professionnelle : CAP) や職業教育修了証書 (brevet d'études professionnelles : BEP) 等が必要とされる場合が多い。なお、競争選抜なしで採用される枠については、

(39) 当時の高等教育研究省大臣ペクレス (Valérie Pécresse) に因む。

(40) Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

(41) Confédération française démocratique du travail, 前掲(35)p. 27.

国家、地方、病院の公務員一般身分規定の順に第22条、第38条、第32条に規定されていたのだが、現在は公務員一般法典L326-1条に踏襲されている。

ところで、2005年の行政法規<sup>(42)</sup>により、職階Cには、学歴資格がないか極めて低い28歳以下の若者を対象としたPACTE (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État) という特例採用枠が設けられることとなった。この制度により、期付契約の公的職員として勤めることが可能となるのだが、後に公務員としての地位を得る可能性もあるという<sup>(43)</sup>。PACTEの非省略形を、この制度の趣旨を考慮しながらあえて日本語で表現すれば、「公的職務への道：地方・病院・国家」となろう。PACTEにより、学歴資格がないか極めて低い若者に対しても、公的職務への道が開かれることになったのである。さらに2017年の「平等と市民権に関する法」により、長期失業などの状態にある45歳以上もPACTEの対象となることになった<sup>(44)</sup>。すなわち、この制度に象徴されているように、フランスでは、公的機関による雇用機会の提供もまた、失業対策も含めた社会政策の一環として位置付けられているのである。

#### (4) 職団 (corps) 及び職群 (cadre d'emploi)

職階は、A、B、C共、それぞれ、1つないしは序列化された複数の部類枠組みに区分けされている。先にも触れたように、この部類枠組みは、国家と病院の公務員制度では職団、また、地方公務員制度では職群と呼ばれている。なお、地方でも当初は職団と呼ばれており、その旨が地方公務員制度を規定する公務員一般身分規定第Ⅲ編の第4条に示されていた。しかし、ガラン法 (loi Galland) とも通称される<sup>(45)</sup>1987年7月の法により同条が修正され、職団に代えて職群を採用することとなった<sup>(46)</sup>。

公務員一般法典L411-1条にも規定されているように、国家と病院に属する各公務員はいずれか1つの職団に、また、地方の公務員も各自いずれか1つの職群に属し

---

(42) Ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État.

(43) Jean-Claude Zarka, *Fonction publique 7e éd. 2022-2023*. Gualino, 2022, 48p., p.21.

(44) Article 167 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

(45) 当時の内務大臣補佐 (地方公共団体担当) ガラン (Yves Galland) に因む。

(46) Article 7 de la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

ている。そして、各職団及び職群には、対応する個別身分規定 (statut particulier) が通常は行政命令 (décret) の形で定められている。要するに、同じ職団ないしは職群に属する職員は、同じ個別身分規定によって処遇されるということである。

個別身分規定には、当該職団及び職群に関して、その職務や、あるいは、採用や昇進などに関する各種条件などが規定されている。加えて、当該職団ないしは職群に関して、それが属する職階や、それに含まれる級、さらには各級に含まれる号の数なども示されている。例えば、地方公務員の司書 (bibliothécaire) という職群に対応する個別身分規定<sup>(47)</sup>には、この職群が職階Aに属すること、この職群には2つの級、具体的には司書 (bibliothécaire) と主幹司書 (bibliothécaire principal) という2つの級が含まれること、そして、それらの級に含まれる号の数は順に11と10であること等が規定されている。

#### (5) 級 (grade)

同じく先にも触れたように、各職団ないし職群には、それぞれの個別身分規定に従って、1つまたは序列化された複数の級が設けられている。そして、各公務員は、それぞれいずれかの級に任用 (titulariser) されることになっている。すなわち、公務員一般法典L 3条からL 5条に規定されているように、フランスにおける公務員とは、国家及び地方の常置職 (emploi permanent) に任命 (nomination) され、かつ級に任用された公的職員を指している。より具体的には、競争選抜の合格者は、国、地方、あるいは病院が管轄する常置職に任命され — 場合によっては、研修を経るなどした後 — 級に任用されて公務員となるのである<sup>(48)</sup>。

ともあれ、ここで留意すべきは、同じ公的職員でも、非公務員は一般の労働者と同様に契約 (contrat) という形で採用されるのに対して、公務員には任用という形が採られるということである。【図1】にも示したように、フランスにおける公務員 (fonctionnaire) は「agent public titulaire」、すなわち、級に任用 (titulariser) された公的職員 (agent public) なのである。

一方、公務員一般法典L 411-5条に規定されているように、級は、任用者の称号 (titre) となるものである。従って、「agent public titulaire」は、この称号 (titre) を

(47) Décret n° 91-845 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des bibliothécaires territoriaux.

(48) Frédéric Colin, *Droit de la fonction publique 9e éd. 2022-2023*. Gualino, 2022, 265p., p.110-116.

持つ公的職員（agent public）と解釈ないしは和訳することも可能である。要するに、各公務員は、それぞれいずれかの級に任用されることで、当該級の称号を得るわけである。

同条にもあるように、この称号により、当該級に任用された者（titulaire）は、就くべき職務（emploi）に従事するための適性（vocation）があると認められたことになる。例えば、地方公務員の「司書」という級に任用された者は、地方公務員の司書としての職務を果たすための適性があると認められ、そのことで地方公務員の「司書」という称号を与えられ、ひいては地方公務員としての地位を得たということになる。

## （6）号（échelon）

同じく既に触れたように、それぞれの級にも、序列化された複数の号が設けられている。号に従って俸給（traitement）の額を決定する号俸制が採用されているのである。昇号に必要な勤務期間を定めた規定や号俸規定（échelonnement indiciaire）は、通常は行政命令の形で規定される。そして、公務員の俸給額は、号俸規定に示された俸給総額指数（indice brut：I B）に基づいて決定される。ただし、その行政命令は、同じ段階に位置づけられる複数の職団ないし職群ごとにまとめて規定されていることも多い。それにより、たとえ職種が異なっても、号の段階ごとの俸給額に差が出ないよう調整されているのである。

# 5. フランスの非公務員

## （1）私法上の非公務員

フランスにおいて公務員（fonctionnaire）とは、級に任用（titulariser）された公的職員（agent public）、すなわち、「agent public titulaire」を指している。この点については、前章「（5）級」でも述べた通りである。しかし、フランスの公的機関には、公務員以外の職員、すなわち、任用されていない職員も存在する。たしかに、公務員制度全体を規定する公務員一般身分規定第 I 編、すなわち通称ル・ポール法の第 3 条には、国家及び地方の常置職（emploi permanent）は、公務員により担われるという原則が当初より規定されていた。ただし、同条には「法で規定された例外を除き」という但し書きもつけられた。要するに、例外も認められているということなのである。



この原則及び例外は、公務員一般法典L311-1条に踏襲されている。2章でも述べたように、本稿では公務員以外の職員を「非公務員」と総称している。

【図1】でも示したように、フランスの公的機関に勤める非公務員には、公法上の職員と私法上の職員とが存在しているのだが、その代表は前者である。というのも後者、すなわち私法上の非公務員の大半は限定的ないしは臨時的な存在となっているからである。そのため、次節以下本章では主として前者、すなわち、公法上の非公務員について取り上げる。ただしその前に本節では、私法上の非公務員についても簡単に触れておくことにする。

この範疇に含まれる職員には、さまざまな立場の人たちが存在する。例えば、公務員一般法典L334-1条に規定されているように、職務に特殊な技術を要する場合等に限っては、私法上の契約職員を採用することも認められている。しかしながら、それ以外の場合に関しては、いずれも、あくまでも一時的ないしは臨時的な存在としてのみ認められている。

例えば、援助型契約 (*contrat aidé*) による職員や、実習型契約 (*contrat d'apprentissage*) による実習生が、私法上の労働契約で採用されていることもある。ただし前者は主として失業者の就職支援を目的とする契約であり、また、後者も、職員というよりは、資格取得等を目指す実習生のための契約である。

ヴァカテール (*vacataire*) と総称されるいわゆるアルバイト職員を、この範疇に含めることも可能であろう。ヴァカテールとは、それに関する正式な法規定が存在するわけではないのだが、判例的に確定された定義によれば、限定された期間に特定の業務に従事させる目的で雇用された職員を指すということである<sup>(49)</sup>。例えば、フランスの図書館、中でも大学図書館では、当該大学の学生がカウンターで貸出返却業務等のアルバイトを行なっていることがある。補足説明しておく、フランスにおいて大学とは国立の高等教育機関である。たしかに、大学という用語を用いて通称されている私立の高等教育機関も存在する。しかし、正式名称として、私立の高等教育機関が大学を名乗ることは教育法典L731-14条により禁じられている。そのため、フランスの大学図書館には、基本的には国の公的職員が雇用されることとなっている。ただし、上記のように一時的かつ職務を限定する形で学生等が雇用されていることもあり、

---

(49) Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre), "Qu'est-ce qu'un vacataire dans la fonction publique ?," *Service-public.fr (Le site officiel de l'administration française)*. 2022.09.27. <<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F31245>> [最終確認日：2023.03.10]

その際、それらのアルバイト学生等は、しばしばヴァカテールと呼ばれている。

また、現在のフランスでは、公的な職務や活動に臨時的に携わる要員の場合、派遣会社 (agence d'intérim) を雇用者とする職員、すなわち、派遣職員 (intérimaire) に依存することも認められている。2009年8月の「公務員制度における移動と職業経歴に関する法律」<sup>(50)</sup>により、公務員一般身分規定や労働法典などに変更が加えられたことによる。労働法典L1251-60条からL1251-63条に規定された条件と、翌2010年8月の通達<sup>(51)</sup>に従う形であれば、公的機関で契約公的職員の代替として派遣職員に依存することが可能となったのである。ただし、同通達には、派遣職員の権利と義務は公的職員と同じである旨が強調されている<sup>(52)</sup>。フランス民主労働総同盟 (Confédération Française Démocratique du Travail) による公的職員を対象とした手引書でも、それを引用しながらこの準則が確認されている<sup>(53)</sup>。

## (2) 公法上の非公務員に関する一般規定

次に、以下本章では、フランスの公的機関に勤める非公務員の内、公法上の職員について取り上げる。これらの職員は公的職員 (agent public) ではあるものの級に任用 (titulariser) されていない。そのためこれらの職員は、「任用された者」を意味する「titulaire」の前に「non」を付して「agent public non titulaire」と呼ばれている。

しかし最近では、この呼称は徐々に用いられないようになりつつある。これらの職員は、公的機関の職に対して、任用ではなく公法上の契約 (contrat) で配属されている。そのため「契約公的職員 (agent public contractuel)」とも呼ばれていたのだが、最近ではこの呼称が用いられるようになりつつある<sup>(54)</sup>。「任用されていない (non titulaire)」公的職員ではなく、「契約で雇用された (contractuel)」公的職員であるというわけである。この現象は、契約公的職員を規定する一般規定 (disposition

---

(50) Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

(51) Ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, *Circulaire MTSF1009518C du 3 août 2010 relative aux modalités de recours à l'intérim dans la fonction publique*, 19p.

(52) 同上 p. 15.

(53) Laurent Berger, *Droits des salariés: fonctionnaires et contractuels édit. 2023*. Paris, CFDT, 2022, 324p., p.103.

(54) 最近では、「契約公的職員 (agent public contractuel)」について言及している文献等でも、「かつて、agent public non titulaire (任用されていない公的職員) と呼ばれていた職員」といった言い回しが散見される。

générale) の名称においても確認できる。

公務員に対しては一般身分規定が法律 (loi) の形で制定された。前章「(1) 公務員一般身分規定」でも述べたように、1983年7月から1986年1月にかけてのことである。たしかに、これらの法律に定められた規定の多くは契約公的職員にも適用される。ただし、契約公的職員に対しては、俗に〈準規定 (quasi-statut) 〉とも言われている<sup>(55)</sup>一般規定が、行政命令 (décret) の形で別に定められた。まず、1986年1月に、国の契約公的職員を対象とした一般規定が制定された。病院公務員制度を規定する公務員一般身分規定第IV編が制定されたわずか数日後のことである。次いで、1988年2月に地方の契約公的職員を対象とした一般規定が定められ、さらに、1991年2月に病院の契約公的職員を対象とした一般規定が定められた。

国家公務員制度を規定する公務員一般身分規定第II編の第7条、そして、地方公務員制度を規定する公務員一般身分規定第III編の第136条には、上記の任用されていない職員に対しても、公務員が享受しているものと同等の社会的保護を規定した行政命令を制定する旨が当初から規定されていた。そして上述の一般規定、すなわち、国及び地方の契約公的職員を対象とした一般規定は、順に上記第7条と第136条の規定を具現化した形となっている。また、病院の契約公的職員を対象とした一般規定も、病院公務員制度を規定する公務員一般身分規定第IV編の第2条に基づいて制定された。

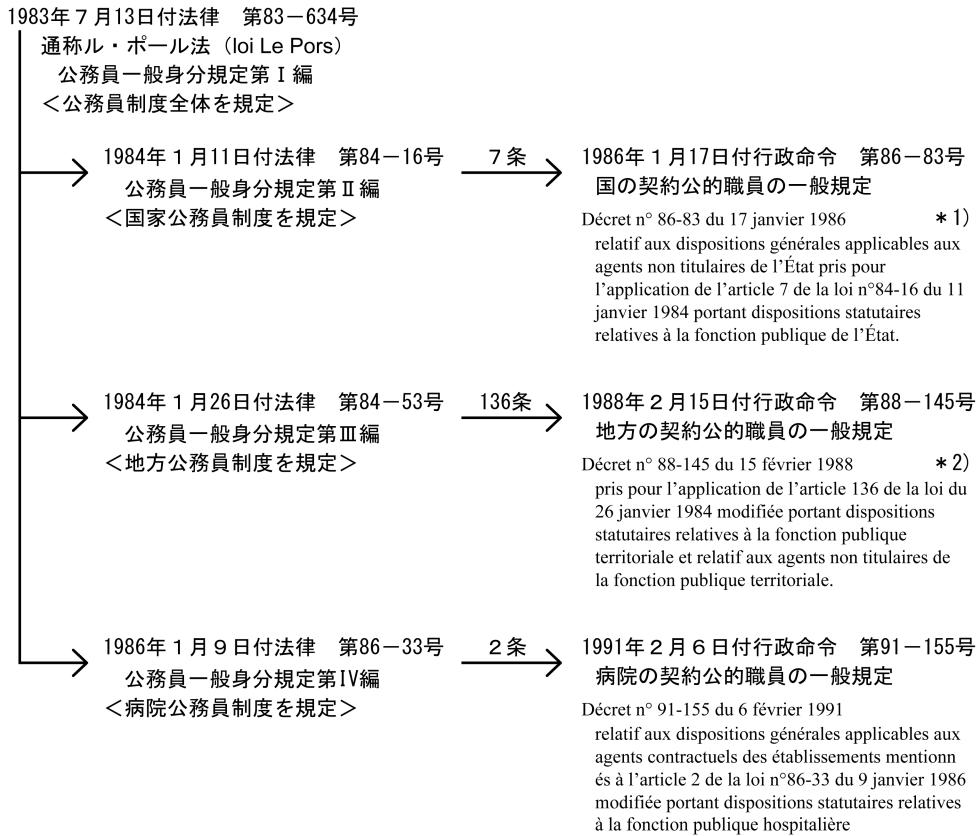
### 【図3】

なお、それら3つの内最後のもの、すなわち、病院の契約公的職員を対象とした一般規定は、題名中で同職員を表す用語として当初から契約職員 (agent contractuel) が使用されていた。一方、国と地方のそれでは、当初は任用されていない職員を表す「agent non titulaire」という用語が使用されていたのだが、順に2014年3月24日付、2016年1月1日付で、どちらも「契約職員 (agent contractuel) 」に変更された。この現象に象徴されているように、契約公的職員は、たしかに任用されているわけではないのだが、かといって必ずしも非正規の立場にあるとは言い難い存在となっているのである。

---

(55) Laurent Derboulles, *L'essentiel du droit de la fonction publique*. Ellipses Marketing, 2013, 159p., p.57.

【図3】



\* 1) 2014年3月24日付で規定名称中の「non titulaires」が「contractuels」に変更された。

\* 2) 2016年1月1日付で規定名称中の「non titulaires」が「contractuels」に変更された。

### (3) デュトレイユ法 (loi Dutreil) とソヴァデ法 (loi Sauvadet)

上記3種の所謂〈準規定〉、すなわち、契約公的職員を対象とした一般規定には、例えば採用や休暇についてなど、それぞれ当該契約公的職員の権利等が定められている。しかしそれらは公務員の一般身分規定に比べると、いかにもその縮小版 (mini-statut) でしかないとみなされていることもある<sup>(56)</sup>。実際、それらの一般規定を含め契約公的職員に対する法規定の状況は、しばしば不安定さ (précarité) という観点か

(56) Frédéric Colin, 前掲(48)p. 71.

ら言及されてきた<sup>(57)</sup>。この状況下、フランスでは、その不安定さを解消するための法的措置がいくつも実施されてきた。中でも特筆すべきは、2005年の通称デュトレイユ法 (loi Dutreil)<sup>(58)</sup>と、2012年の通称ソヴァデ法 (loi Sauvadet)<sup>(59)</sup>である。

通称デュトレイユ法<sup>(60)</sup>より、契約公的職員に対して無期契約 (C D I : *contrat à durée indéterminée*) という雇用形態が正式に取り入れられることとなった。同法が成立する以前において、契約公的職員は期付契約 (C D D : *contrat à durée déterminée*) で雇用されるのが通常であった。しかし国家、地方、病院の契約公的職員は、順に同法第13条、第15条、第19条により、過去8年間の内計6年以上契約公的職員として従事していた等の条件を満たせば、雇用期間に任期を設けない無期契約で雇用される権利、すなわち、無期契約化 (CDIisation) が認められることとなったのである。無期契約の契約公的職員は、みなし公務員 (*simili fonctionnaire*)、あるいは準公務員 (*quasi-fonctionnaire*) の状態になりつつあるともいわれている<sup>(61)</sup>。

しかし、その後の調査においても、契約公的職員の大多数は期付契約のままであることが判明し、そのことが問題視されている<sup>(62)</sup>。この状況下、立法機関が定期的に介入し、公的機関において不安定な立場で勤める職員の数を減らそうということになるのだが<sup>(63)</sup>、2012年の通称ソヴァデ法<sup>(64)</sup>は、その代表とみなされている。ソヴァデ法は、その正式名にも示されているように、差別との闘いという趣旨の下、公的機関における契約公的職員の正規任用化を促したり、雇用条件を改善したりする目的で制定された。実際、同法の第8条、第21条、そして第30条には、順に国家、地方、そし

(57) Laurent Derboulles, 前掲(55)p. 58.

(58) 公務員職大臣として同法成立に貢献したデュトレイユ (Renaud Dutreil) に因む。

(59) 法制定当時の公務員職大臣ソヴァデ (François Sauvadet) に因む。

(60) Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

(61) Emmanuel Aubin, *L'essentiel du droit de la fonction publique 2015-2016*. Gualino-Lextenso éditions, 2015, 166p., p.42-43.

(62) Jacqueline Gourault et Philippe Kaltenbach, *Rapport d'information n° 772 (Sénat session extraordinaire de 2013-2014 sur la précarité dans la fonction publique)*. 23 juillet 2014, 66p.

(63) Sandrine Botteau, “Droit des contractuels de la fonction publique : révolution de l’emploi public ?,” 2014.10. < <https://www.carrieres-publiques.com/actualite-fonction-publique-droit-des-contractuels-de-la-fonction-publique-revolution-de-l-emploi-public-d-346> > [最終確認日 : 2023. 03. 10]

(64) Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l’accès à l’emploi titulaire et à l’amélioration des conditions d’emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

て病院の契約公的職員に対して上記無期契約化の権利を提案することは義務であると明記された。

また、通称ソヴァデ法の第5条、第18条、そして第27条により、順に国家、地方、そして病院の契約公的職員に対して、ソヴァデ措置 (*dispositif Sauvadet*) と通称される3種類の措置がそれぞれ講じられることとなった。3種類とも、契約公的職員の正規任用化、ないしは安定雇用化を促すための措置である。1種類目として、国ないし病院の契約公的職員を対象に別枠実務能力審査 (*examen professionnalisé réservé*) が、また、地方の契約公的職員を対象に実務能力選抜 (*sélection professionnelle*) が実施されることになった。2種類目として、国、地方、そして病院の契約公的職員を対象に別枠競争選抜 (*concours réservé*) が実施されることになった。そして3種類目として、同じく国、地方、そして病院の契約公的職員を対象に、それぞれ職階C最下位に設けられた競争選抜なしで採用される級において、別枠採用 (*recrutement réservé sans concours*) が実施されることになった。なお、職階C最下位に設けられた競争選抜なしで採用される級については、前章「(3) 職階」でも述べた通りである。

ソヴァデ措置は、当初は4年間、すなわち2016年3月まで実施されることになっていた。しかし、2016年4月の「公務員の職業倫理と権利義務に関する法律」<sup>(65)</sup>により2018年3月まで延期された。さらに、いくつかの公的機関に限定される形ではあるものの、2017年4月の行政法規<sup>(66)</sup>により、2020年まで延期された。

#### (4) 契約公的職員の報酬

公務員一般法典L712-1条に規定されているように、公務員の報酬 (*rémunération*) には、俸給 (*traitement*) の他、住居手当 (*indemnité de résidence*) や家族割増手当 (*supplément familial de traitement*)、そして、賞与 (*prime*) やその他の補償手当 (*indemnité*) が含まれる。また、同法典L712-2条に規定されているように、それらの内俸給の額は、当該公務員の級及び号等に応じて決定される。すなわち、前章「(6) 号」でも述べた通り、公務員の俸給額は号俸規定に示された俸給総額指数に基づいて決定されているのである。

それに対して、契約公的職員の報酬は契約で定められることになっている。公務員

---

(65) Loi n° 2016-483, 前掲(38)

(66) Ordonnance n° 2017-543 du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique.

一般法典L713-1条に規定されているように、当該職員の職務や、それに要する資格及び学歴、そして実務経験等を考慮して管轄当局が決定するのである。とはいえ、通常は契約公的職員の報酬も、公務員に適用されている指数を参照しながら計算される。配属された職に公務員が任用された場合に適用される指数を照合系としているということである。住居手当や家族割増手当などにも同様に決定されている<sup>(67)</sup>。また、契約公的職員の報酬は3年毎に見直されることになっている。この見直しについては、国家、地方、病院の順に、それぞれの所謂〈準規定〉、すなわち、本章「(2) 公法上の非公務員に関する一般規定」でも述べた一般規定の第1-3条、第1-2条、第1-2条に規定されている。

要するに少なくとも制度上、フランスでは報酬に関して、同じ職に就く公務員と契約公的職員の間で差が出ることは、基本的にはあり得ない。実際、先にも取り上げたフランス民主労働総同盟による手引書でも、両者の額面報酬は同じであることを確認した上で、手取り報酬に差が出る原因として、健康保険と年金の制度が異なっていることのみを挙げている<sup>(68)</sup>。

しかし後述するが、平均月収額を比較すると公務員より非公務員の方が少なくなっている。とはいえ日本のように、公務員と非公務員の間で極端な差があるというわけではない。2020年5月11日付の『東京新聞』が報じているところによれば、「全国の自治体で働く非正規公務員」の「年収は正規の三割程度という試算もある」という<sup>(69)</sup>。のみならず、2022年3月19日付の『東京新聞』が報じているところによれば、日本の場合、非正規公務員の多くが「自立できない賃金水準にある」<sup>(70)</sup>という。2022年9月6日付の『東京新聞』にも、「日本自治体労働組合総連合（自治労連）が全国の地方自治体で働く非正規公務員にアンケートしたところ、六割が年収二百万円未満で働いていると回答した」と報じられている。以上のような状況であるにもかかわらず、それまで日本の「非正規公務員の処遇の実態は十分に知られて」いなかった。というのも、同記事にも記されているように「自治体を所管する総務省は不定期に非正規公務

(67) Laurent Berger, *Droits des salariés: fonctionnaires et contractuels* édit. 2017. Paris, CFTD, 2016, 317p., p.95.

(68) Laurent Berger, 前掲(53)p.109.

(69) 佐橋大「どうなる格差：同一労働同一賃金」『東京新聞』2020.05.11, p.8.

(70) 畑間香織「地方公務員の非正規化進む：15年で1.5倍 4人に3人女性」『東京新聞』2022.03.19, p.1.

員の調査をしているが……年収を調べていない」からである<sup>(71)</sup>。

一方フランスの場合、国家、地方、病院のそれぞれで、公務員はもちろん非公務員に関しても、平均月収額が国立統計経済研究所のウェブサイトを通じて毎年公表されている。そこには、単なる数値だけではなく、近年の動向やそれに対する分析ないし所感等が毎回添えられている。ともあれ公表された数値をここ数年分確認してみたところ、総時間当量（*équivalent temps plein* : E T P）に換算した非公務員の平均月収額は、いずれも公務員の75%から85%程度となっていた。例えば、2020年では、国家、地方、病院の順に、約75.8%<sup>(72)</sup>、82.6%<sup>(73)</sup>、78.6%<sup>(74)</sup>という計算になった。

この事態は、当然のことではない。というのも、上述のように同一の職務に携わる公務員と非公務員の間で報酬に大きな差が出ることは、少なくとも制度上はあり得ないからである。実際、非公務員の月収が低いという不自然な事実に関しては、政府の管轄部局による年次報告書においてその原因を分析している論考がみつかった。

フランスでは、公務員をはじめ公的機関に勤める職員の状況を把握する目的で、行政公務員制度総局（*Direction générale de l'administration et de la fonction publique*）により毎年、500頁以上から構成される詳細な調査報告書『公的職員の状況にかんする年次報告書（*Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*）』が提出されている。また、この年次報告書の内容を大きく取り入れる形で予算黄書（*jaunes budgétaires*）の1つである『公的職員の状況と報酬に関する報告書（*Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunération*）』が毎年作成されている。なお、予算黄書とは、各年の予算法案（*Le projet de loi de finances*）の付属文書である。

---

(71) 畑間香織「非正規公務員全国調査：6割年収200万円未満」『東京新聞』2022.09.06, p. 3.

(72) Romain Bour & Gwendoline Volat, “Les salaires dans la fonction publique de l'État: en 2020, le salaire net moyen augmente de 1,0 % en euros constants,” *INSEE première*. No.1914, 2022.07.12. <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/6463979>> [最終確認日：2023. 3. 10]

(73) Romain Bour & Déborah Massis, “Les salaires dans la fonction publique territoriale: en 2020, le salaire net moyen augmente de 0,8 % en euros constants,” *INSEE première*. No.1915, 2022.07.12. <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/6475708>> [最終確認日：2023. 3. 10]

(74) Romain Bour & Christophe Dixte, “Les salaires dans la fonction publique hospitalière: en 2020, le salaire net moyen augmente de 5,9 % en euros constants,” *INSEE première*. No.1921, 2022.09.14. <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/6528548>> [最終確認日：2023. 3. 10]



ともあれ、上記年次報告書の2019年版に収載された論考<sup>(75)</sup>によれば、公務員よりも契約公的職員の方が40歳未満の割合が高く、そのことが勤務経験や勤続年数の違いに結びついているという。また、フランスでは公務員か非公務員かに関わらず軽減時間（*temps partiel*）で働くことが認められているのだが、契約公的職員は公務員に比べて軽減時間で働いている割合が高く、資格を要する職務に就いている割合が低くなっているということである。すなわち、契約公的職員の報酬は、平均すると公務員より低くなっているのだが、その主な要因は、年齢や勤務時間、そして職務の違いであると結論づけられている。

ただし、同論考では、契約公的職員の報酬決定の方法が公務員に比べると不利なものとなっている事態も指摘されている。例えば、公務員と契約公的職員では、学歴資格等の算入条件が異なっているという。この状況下、2019年の法改正で、この事態を改善する措置がとられることとなったのである。

#### (5) 不安定補償手当 (*indemnité de précarité*)

フランスでは、2019年8月付で「公務員制度改革法」<sup>(76)</sup>が制定された。それにより、公的職務への契約職員の採用は、むしろ促進されることとなった。というのも、特定の目的や一時的な必要性を満たす目的で、公的職務に対して契約公的職員を採用することが可能となったからである。それらの職員は、「計画契約 (*contrat de projet*)」という契約で採用されることになる。なお、この契約に対しては、全国自主労働組合—教育部会 (*Union nationale des syndicats autonomes-éducation*) 等より、それが拡大適用されたり、あるいは、職員の不安定化に繋がる危険性も指摘されている<sup>(77)</sup>。

しかし同時に、契約公的職員の待遇を改善する措置が講じられることとなった。その一つが、前節でも触れた学歴資格等の算入条件についてである。法律行政情報局 (*Direction de l'information légale et administrative*) のサイト「*Vie-publique. fr*」で解説されているところによれば、報酬決定の基準に関して、公務員と契約公的職員の間

(75) Aurélien Frot, “Les rémunérations des contractuels: des profils et des postes spécifiques qui n’expliquent qu’en partie leur faiblesse,” Thierry Le Goff, *Rapport annuel sur l’état de la fonction publique: politiques et pratiques de ressources humaines*. Direction générale de l’administration et de la fonction publique, 2019, 680p., p.255-281.

(76) Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

(77) “Le « contrat de projet » dans la fonction publique”. <<https://www.unsa-education.com/article/-le-contrat-de-projet-dans-la-fonction-publique/>> [最終確認日：2023. 03. 10]

に一貫性がもたらされるということである<sup>(78)</sup>。

また、このサイトで公開された別の解説記事によれば、上記「公務員制度改革法」による措置のいくつかは、私法から着想を得たものであるという<sup>(79)</sup>。それらの措置のうち、非公務員という文脈で本稿が注目するのは、契約職員に対する「不安定補償手当 (*indemnité de précarité*)」である。以前より、期付契約の民間労働者に対しては、不安定補償手当の制度が設けられていた。労働法典L1243-8条に規定されているように、契約期間終了後に無期契約として継続雇用されなかった場合には、総報酬の10%に相当する額が支給されることとなっている。これに類似する制度が、契約公的職員にも導入されたのである。

すなわち、1年以下の期付契約の公的職員に対しても、契約期間終了後に継続雇用されなかった場合には、2021年1月より契約終了時に総報酬の10%に相当する額の不安定補償手当を受け取る権利が保障されることとなった。公共活動会計省による解説冊子にも記されているように、契約公的職員に対しても、民間の労働者と同様の権利が保障されることとなったのである<sup>(80)</sup>。

なお、上でも触れた解説記事や解説冊子、そして多くの報道等において、この手当に対しては、「特別手当 (*prime*)」という用語が使用されている。しかし、この手当を制定した2019年の公務員制度改革法第23条や、それを編纂する形で規定された公務員一般法典L554-3条にもあるように、正式には「補償手当 (*indemnité*)」である。すなわち、この手当は、賞与や特別手当ではなく、期付契約という不安定な立場を補償する目的で制定されたものなのである。

---

(78) “Le recours aux contractuels élargi par la loi de transformation de la fonction publique,” 2021.1.22.  
< <https://www.vie-publique.fr/eclairage/271623-elargissement-recours-aux-contractuels-loi-6-aout-2019-fonction-publique> > [最終確認日：2023. 03. 10]

(79) “Que change la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 ?,” 2021.3.11.  
< <https://www.vie-publique.fr/dossier/271426-que-change-la-loi-de-transformation-fonction-publique-du-6-aout-2019> > [最終確認日：2023. 03. 10]

(80) Ministère de l’Action et des Comptes publics, *20 mesures pour transformer la fonction publique*. 2019.09, 34p, p.22.

## 6. おわりに

以前に私は、フランスの国または地方の図書館における非公務員について、その制度や実態を明らかにしようと試みたことがある<sup>(81)</sup>。日本の現状を打開する手がかりが見つかるかもしれないと考えたからである。公共図書館に限ったことではないのだが、日本の図書館はその多くを非正規職員に依存している。中でも公共図書館における非正規職員は、所謂〈官製ワーキングプア〉の一典型とみなされるまでになっている。それらの中には、非正規公務員も含まれる。そしてこの状況は、いまだに解決の糸口さえ見出せず、それどころかますます深刻化しつつある。

一方、すでに10年近く前のことになるのだが、フランスにおける国または地方の図書館にも、公務員ではない立場で勤める職員が多く存在することを知った。フランスの図書館関係者の一部では、図書館員を表すビブリオテケール (*bibliothécaire*) と、雇用等が不安定な状態を表すプレケール (*précaire*) を合わせたビブリオプレケール (*biblioprécaire*) なる俗語まで出回っていたという。

しかしながら、この俗語は無期契約ではなく期付契約の職員のみを指すものであり、また、期付契約で勤める図書館職員の多くはその立場を一時的なもののみとしているということであった。期付契約の立場で勤めるのは、公務員か、あるいは〈準公務員〉とも通称される無期契約職員となるまでの、あくまでも一時的な期間にすぎないというのである。実際、以上の事実を最初に私に教えてくれた自称ビブリオプレケール氏にしても、それから程なくして〈準公務員〉の図書館員となっている。ただし、氏が憤慨しながら語ってくれたところによれば、図書館職員はその期間が長くなる傾向にあり、中には安定した地位を得るまでに5年以上かかった人までいるという。そのため図書館員はとりわけ「プレケール」であるというわけなのである。

本稿でも示したように、フランスの非公務員をめぐる状況は、日本とはあまりにも異なっている。それが、本稿ではそれらの人々に対して〈非正規〉という用語を、あえて使用しなかった理由の一つである。私は法律の専門家でもなければ、公務員制度を専門に研究してきたわけでもない。しかしながら、少なくともかつてにおいて、すなわち、フラン

---

(81) 薬師院はるみ『フランスの公務員制度と官製不安定雇用：図書館職を中心に』公人の友社、2019、128p

スにおける非公務員としての図書館員の状況を知ろうと研究を始めた時点において、フランスの非公務員の制度について真正面から取り上げた文献を、日本では見つけることはできなかった。公務員を対象としたものにしても、個別具体的な制度や出来事等を専門的な観点から徹底的に分析しているものがほとんどだった。換言すれば、門外漢の私には、これらの論考からフランスの公務員制度について、その全体像を十分に把握することはできなかった。だから、自分で一から調べてみることにしたのである。

本稿は、図書館員に焦点を当てた上記の拙稿を下敷きに、その後の動きも取り入れながら、対象を公的職員全体に広げる形で再調査を試みたものである。日本の非正規公務員は、絶対値として劣悪かつ悲惨な状況に置かれている。この事実は、フランスの状況と比較することで改めて確認できる。たしかに、フランスでも、非公務員をめぐっては、いくつもの問題が指摘されている。しかしながら、日本とは異なり、フランスでは詳細な調査が公的に実施され、改善策が何度も講じられている。本稿が、この現実を直視する一助となれば幸である。

(やくしいん はるみ 金城学院大学文学部教授 (図書館情報学) 博士)

キーワード：公務員制度／非正規雇用／非公務員／非正規公務員／フランス

# ドイツの空間整備政策における メトロポール地域とレギオポール

森 川 洋

## I はじめに

ドイツでは1990年の再統一直後からメトロポール地域 (Metropolregion) の認定が進められ、2006年6月末の空間整備担当相会議 (MKRO) の決定によってメトロポール地域は現在の11に増加した<sup>(1)</sup>。その際決定された空間整備の新たな目標としては、①「成長とイノベーション」と②「生活基盤の維持」、③「資源保護と文化景観の形成」の3項目が掲げられ (森川 2022 a)<sup>(2)</sup>、完全な方向転換とはいえないまでも、これまでとは違ったある程度の方向転換を意味するものとなった。従来の「同等の生活条件 (gleichwertige Lebensverhältnisse)」確立一辺倒の空間整備政策から大都市を重視して「成長とイノベーション」を掲げ、「強きを強くする」政策が加えられたからである。全国どこに住んでも一定の生活条件を満たすべきであるとする「同等の生活条件」の確立は憲法に規定されているので、簡単に削除することはできないが、この新たな政策はある程度の方向転換を意味するものといえる。

筆者はドイツの空間整備政策における中心地構想 (森川 2017) やメトロポール地域の導入について前稿 (森川 2019) で紹介したが、その後時間の経過とともに、メトロポール地域の実態が明らかになってきたのでその状況を改めて紹介したい。しかも、2006年にはメトロポール地域の「妹」といわれるレギオポール (Regiopole) 構想が登場し、ドイツの空間整備政策には新たな動きがみられるので、本稿ではその動向についても紹介する。部分的には前稿 (森川 2019) と重複するところがあることを断っておきたい。

---

(1) 後述のように、2016年には国境を跨ぐ4つのメトロポール地域も認定された (注(9))。

(2) その後2016年のMKROでは、①競争力強化、②生活基盤の維持、③土地利用の制御と持続的発展、④気候変化とエネルギー変化への対応、の4項目に変更された。

## Ⅱ メトロポール地域構想の展開

### 1. 戦後における空間整備政策とメトロポール地域構想の出現

戦後におけるドイツの空間整備政策の導入は都市と農村との格差拡大にあるといわれる (Blotevogel 2005 a)。大都市では負担過剰に悩まされ、農村では「負の再開発 (passive Sanierung)」の危機に曝されたからである<sup>(3)</sup>。1965年の連邦空間整備担当相会議 (MKRO)<sup>(4)</sup>によって「同等の生活条件」の確立のために都市的サービスの供給が重視され、4階層からなる中心地 (zentrale Orte) が認定<sup>(5)</sup>された。その直後の1970年代には黄金時代を迎えたが、やがて事態は変化してきた (森川 2017)。石炭危機・鉄鋼危機を経てルールやザールの古い工業地域が衰退し、農村よりも高い失業率をもつ都市が現れたし、農村のなかにもニーダーザクセン州北西部やボーデン湖沿岸地域などのように成長率の高い地域が現れた。したがって、個々の地域によって事情が異なるようになり、都市と農村という統一的な概念の下で政策を遂行するのは不適當なものとなった (Blotevogel 2005 a)。さらに、1980年代には環境問題が重要視されるようにもなったし、1990年にはドイツ再統一が行われ、東西ドイツ間の格差是正が大きな課題となった。

このような空間整備政策の歴史のなかで1994年ころに登場したのがメトロポール地域構想であった。大都市はこれまで必要とされてきた「負担軽減」に代わって、「ヨーロッパや世界各国との間に優れたアクセスをもち、周辺地域に対しても広く影響を与える社会的・経済的・文化的な発展の牽引車」とみられるようになった。それは、ヨーロッパにおけるEUの発展という特殊事情だけでなく、世界のグローバル化による競合強化の下で大都市の重要性が高まってきたからである。当時のヨーロッパではEU市場

- 
- (3) 大都市は空間整備政策の対象としては重視されなかったが、負担軽減 (Entlastung) という術語はよく使用された。一方、農村における「負の再開発」とは集落の移転を意味する。ただし、ドイツの農村では戦後農家の経営規模拡大はみられたが、若者の大都市への流出は日本ほど激しくなかったため、「負の再開発」について考慮されたというのは驚くべきことである。
- (4) 連邦国家ドイツでは空間整備は各州が担当するが、全国的な決定事項は連邦と各州間の空間整備担当相会議によって決定される。もちろん、そこで決定されても各州は自州の事情に合わせて若干修正することはありうる。
- (5) 上位中心地、中位中心地、低位中心地、小中心地からなるが、小中心地は認定しない州が多く、最近では低位中心地に代わって基礎中心地 (Grundzentren) を認定する州が多い。

の完成のために、ドイツの空間整備政策のヨーロッパ化（EU化）が叫ばれた。ドイツおよびヨーロッパにおける大都市の活動力・競争力を強化させ、ヨーロッパ統合を強化させることとなった（Blotevogel 2005 a）<sup>(6)</sup>。

国際競争力の強化にとっては東京のような大都市が欠如したドイツの地方分散的な都市システムは不利であり、ヨーロッパ以外の大企業がヨーロッパの市場開拓のためにまず拠点を置くのはロンドンである。ドイツの都市システムは社会資源の均衡配置や生態的安定性という点では優れているが、経済効率を高め国際競争力を強化するという点では有利なものとはいえない（Blotevogel 2002）。ドイツのメトロポール地域はヨーロッパのトップグループではない。第1グループにはロンドンとかなり距離を置いてパリがあり、ドイツのBerlin、Hamburg、München、Rhein-Main（Frankfurt）とRhein-Ruhrの5地域は第2グループに属する。トップグループに属するのはメトロポールのもつ部分的な機能だけである。

このような状況の下で行われたメトロポール地域構想の導入ではあったが、順調にスタートしたわけではない（Kawka・Staats 2016）。ドイツ農民連合会やドイツ郡会議（2006年）ではメトロポール地域構想の導入は連邦制の空間構造には適合しないものと考えられ、ドイツ都市連合会や市町村連合会（2006年）は中央集権的な政策の増進やメトロポール地域への集中を阻止することを要求した。ドイツにおける空間構造の将来をめぐる論争はメトロポール熱に浮かされたもので、農村地域とメトロポールからなる地域社会をきわめて理想主義的な活動構想と考え、口先だけにとどまるものと信じる人もあった（Leber・Kunzmann 2006）。

当時においては、農村地域に対する認識が弱まることによって農村地域が取り残されると恐れられたが、この論議は今日では変化してきた。メトロポール地域の経済力と対応するかたちで農村地域の強化がみられるからである。都市・農村間には対立ではなく

---

(6) この方向転換については憲法で定められた「同等の生活条件」の確立との関係については論議されたが、管見の限り、Priebis（2013：263）が多大な負担に対する旧西ドイツ住民の不満に触れているくらいで、ドイツ再統一の影響について触れた論文は少ない。再統一以前の旧西ドイツの大都市は経済的に発展し、地域の牽引車として十分に役目を果たしてきたので、農村の生活水準の向上だけが空間整備の重要課題であったが、再統一後の旧東ドイツの大都市は地域発展の原動力としての任務を果たしうるかどうかが疑わしい。したがって、大都市の成長を促すためにも、メトロポール地域の形成は必要な措置であったものと推測される。Blotevogel,H.H. 名誉教授の回答（2023年4月24日）によると、Mitteldeutschlandが成果を上げないのは中心的な大都市がなく、LeipzigとDresden、HalleとMagdeburgが競合関係にあり、中心都市の市長の活動が重要とのことで、筆者の質問については触れず、否定もされなかった。

協力が優先され、最近ではメトロポール地域の姿は変化したといわれる（Kawka・Staats 2016）。メトロポールは周辺の人口を集めることによってヨーロッパ的・世界的な機能段階に到達するというだけでなく、むしろ広い周辺地域のポテンシャルを含めて協力して地域の視認性（Sichtbarkeit）を高めているからである。中心都市も郊外も農村地域も同じ屋根の下に統合され、ドイツ各地域ではグローバル化の要求に対応して国際競争の中で活動できる基本条件が整備されてきた。これまで長く期待されてきた協力関係による付加価値が行政境界を超えた機能空間の発展に貢献することとなったのである。

## 2. メトロポール地域の機能

メトロポール地域のもつ重要機能には次の4点があげられる（Blotevogel 2005 a）。

①民間企業や国家にとっての意志決定や制御の中心、金融の中心となる。②イノベーションや競争力機能を強め、経済変化や経済成長の牽引車となるため、研究開発機能が集中し、重要な文化施設も立地する。③ゲートウェイ機能の中心となり、国際的な交通結節点となる。国際空港が立地し、メディアが集中し、国際見本市も開催される。④シンボル機能も重要で、都市の文化景観やイメージが強調される<sup>(7)</sup>。

したがって、このような機能的特徴をもつメトロポール地域では、①将来、企業向けサービスや金融、保険、コンサルティング、メディア、研究開発などの就業者が集中し、単純な完成品生産よりも国際競争力のある知識集約的な製造業が経済的基盤となると考えられる。②メトロポール地域の活動は世界市場の要求に対応したものとなるが、しかし持続的発展を主導するため、従来の要求を放棄することにはならないだろう。③メトロポール地域に対する政策は立地・発展政策が中心であり、高度な能力分野への戦略的集中が必要である。それは伝統的な工業や港湾機能を必要としないわけではないが、ソフトな立地要因（文化、居住、余暇、環境）を重視することになる。そのためには、④メトロポール地域には最低限の組織が必要である（Blotevogel 2005 a）。

メトロポール地域における中心都市と農村地域間の協力は、連邦や州の資金不足もあって、補助金の獲得競争になるものではない。地域の一体化による地域発展のために市町村は協力し、あらゆる社会的力を結集して新たな発想や戦略を作り上げることが必要となる（Blotevogel 2005 a）。企業の競争力や労働市場における成長力、労働力の不

---

(7) ④シンボル機能は空間研究・国土計画アカデミー（ARL）の作業グループが強く主張したもので、Blotevogel（2005 b）では触れていない。Metropolregion-Wikipedia（<https://de.wikipedia.org/wiki/Metropolregion>. 2022年11月29日閲覧）でも4機能を挙げてある。



足が今日の重要課題であり、域内では都市も農村も共通の関心事に対する連帯（Solidarität）こそが必要なものと考えられている。

### 3. メトロポール地域の認定とその後の変化

上述のように、ドイツのメトロポール地域は1995年に6つ、1997年に1つ、2006年に4つが設定され（表1）、人口40万人以上がメトロポール地域の中心都市となった<sup>(8)</sup>。さらに、2016年には外国を跨いだ4つのメトロポール地域<sup>(9)</sup>も認定された。中には2つのメトロポール地域に重複して含まれている地域もある。その一方で圏域の変化もみられ、2013年にはDresden市やその周辺地域がHalle/Leipzig-Sachsendreieckから離脱し、名称もMitteldeutschlandに改名された。さらに、2017年には共通目標がなく活動が進展しなかったメトロポール地域Rhein-Ruhrが分離し<sup>(10)</sup>、メトロポール地域Rheinlandが設立されるとともに、ルール地域はルール地域連合（Regionalverband Ruhr）と呼ばれるようになった。

---

(8) 注(7)の資料による。ただし、Rhein-Neckarの中心都市Mannheim（人口31.1万人）やLudwigshafen（17.2）の人口は40万人に達しない。

(9) ドイツとフランス、スイス、ルクセンブルクとの国境地域においては国境を越えた多くの通勤が行われ、以前からInterreg地域に指定されたところもあった。しかし、その面積は小さすぎるためインフラの共同利用を目的として、Euregio Maas-Rhein（ドイツ側の中心都市はAachen）、Grossregion（Saar-Lor-Lux）（同Tier）、Trinationale MR Oberrhein（同Freiburg）、Grenzüberschreitender Verflechtungsraum Bodensee（同Konstanz）の4つが形成された。

(10) メトロポール地域Rhein-Ruhrは本来ライン河沿岸の豊かなライン地域と炭鉱地帯として発達していたが現在では寂れたルール地方とは地域構造が異なり、共通の目的ももたないため結局分離する結果となった（Growe・Terfrüchte 2022）。

表1 メトロポール地域の比較

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
認定年	1995	2006	1995	1995	2006	1997	1995	2006	2006	1995	2017	2017	1995			
人口 (2015年)	600.5	274.6	568.3	519.9	383.5	250.9	585.3	351.5	237.9	1,163.4	871.2	511.2	535.2	5,402.6		8,217.6
面積 (km <sup>2</sup> )	30,547	13,751	14,755	28,338	18,580	9,114	24,676	21,785	5,639	11,743	12,278	4,435	15,363	194,291		357,600
人口密度 (人/km <sup>2</sup> )	197	200	385	183	206	275	237	161	422	991	710	1,153	348	285		230
辺地農村人口比率	38.6	69.6	23.9	50.9	57.7	41	51.5	75.6	27.9	0			25	35.5		45.6
外国人比率	10.6	9	15.3	9.1	8.8	5	14.8	8.9	13.4	13.1			15	11.9		10.5
転入超過率	13.1	15.9	14.3	13.2	15.3	15.4	14.4	11.4	13	13.9			15.3	14		13.9
人口増加率 (11-15年)	3.9	2.3	3.6	2.7	1.7	1.6	4.9	1.4	3	1.8			3.5	2.8		2.3
居住面積 (m <sup>2</sup> )	77.9	101.5	95.2	89.9	95.9	74.1	93.8	97.7	97.5	85.3			94.9	89.7		91.6
大企業 (250人以上)	932	452	1,049	839	601		1,138	657	374	2,207			1,018	9,119		14,157
サービス業就業者率	81	69.4	77	77.2	70.4	74.4	70.9	63.4	68.2	72.5			62.3	72.6		70.5
大卒就業者率	19.2	10.7	18.2	14.7	14.1	16.8	19.5	12.1	15.8	14.8			16.4	16.1		14.6
失業率 (2015年)	9.3	6.5	5	6.4	6.5	8.6	3.3	3.9	4.7	8.7			3.7	6.3		6.1
うち外国人失業率	21.1	19.8	12.1	16.4	19.1	24.1	7.5	11.2	10.6	21.6			8.7	14.8		14.7
自家用車保有率	510	661	651	629	668	579	712	754	577	612			713	649		672
GDP成長率%	4.6	3.1	3.2	3.4	3.9	3.1	3.7	3.9	3		3.3	2.6	3.9	3.6	3.4	3.5
就業者増減率%	1.9	1.2	1.4	1.2	1	0.3	1.7	1.2	1		1.2	0.7	1.2	1.3	0.9	1.2
就業者当たりGDP	69,087	66,880	84,294	77,764	80,803	62,315	90,444	72,408	77,980		77,644	68,125	85,679	77,814	67,934	74,538
14~19歳増加率	0.9	0.6	0.7	0.6	0.3	0.1	0.9	0.4	0.5		0.5	0.2	0.7	0.6	0.3	0.5
18~30歳増加率	-1	0.6	0.7	0.3	0.4	-2.4	0.6	-0.1	0.1		0.5	0	0.5	0.1	-0.6	-0.1
失業率 (2020年)	8.3	3.7	5.4	6.4	6.5	7.1	3.7	3.9	5.4		7.6	9.8	4.2	6.3	5.1	5.9
可処分所得 (2020年)	20,769	21,104	24,413	23,430	21,976	19,816	27,414	23,507	23,934		22,656	20,125	25,348	23,110	22,363	22,870
ブロードバンド	65	68.7	57	70.9	61.8	39	68.7	46.7	65.8		61.3	66.6	56	61.4	44	55.9

1 : Berlin-Brandenburg、2 : Bremen/Oldenburg in Nordwesten、3 : Frankfurt・Rhein・Main、  
 4 : Hamburg、5 : Hannover/Braunschweig/Göttingen/Wolfsburg、6 : Mitteldeutschland、  
 7 : München、8 : Nürnberg、9 : Rhein-Neckar、10 : Rhein-Ruhr、11 : Rheinland、12 : Ruhr、  
 13 : Stuttgart、14 : メトロポール地域の平均 (人口と面積は合計)、15 : 圏外地域の平均、  
 16 : 全国平均 (人口と面積は合計)。

転入超過率・自家用車保有率は1,000人当たり、2015年現在。GDP成長率・就業者増減率は2013-18年、%。14~19歳・18~30歳増加率は2013~18年、%。ブロードバンドは1,000Mbps以上の使用家庭比率 (%)。

地域11の人口、面積、人口密度は2021年末現在、地域12の人口、面積、人口密度は2018年末現在 (Wikipediaによる)。ただし地域11と地域12の面積の合計は地域10の面積と一致しない。

資料 : Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth (2019) (自家用車保有率より上)、  
 BBSR (2021 : 54) (GDP成長率%より下) による。

### III メトロポール地域の現状

認定後少なくとも10年以上経過したこれらのメトロポール地域はどのような状況にある

であろうか。

各メトロポール地域の状況はさまざまで、人口や面積、農村地域の広さなどの違いだけではない（表1）。中心都市には単数のものと複数のものがあり、圏域にも単一の州に属するものと複数の州に跨るものがある。したがって、①単一の中心都市で単一の州からなるもの（München、Stuttgart）、②単一の中心都市で複数の州に跨るもの（Hamburg、Bremen<sup>(11)</sup>、Frankfurt、Berlin）、③複数の中心都市で単一の州に属するもの（Nürnberg、Hannover、Rhein-Ruhr<sup>(12)</sup>）、④複数の中心都市で複数の州に跨るもの（Mitteldeutschland、Rhein-Neckar）がある。人口は1,163.4万人のRhein-Ruhr（次位は600.5万人のBerlin）から237.9万人のRhein-Neckarまで、面積は3.1万km<sup>2</sup>のBerlinから0.6万km<sup>2</sup>のRhein-Neckarまで、人口密度（1km<sup>2</sup>当たり）は991人のRhein-Ruhr（次位は422人のRhein-Neckar）から161人のNürnbergまで広く分布しており、さまざまなメトロポール地域がみられる。

したがって、メトロポール地域については種々の評価がなされている。Blotevogel・Schulze（2009）は全国439の市郡を対象として50のメトロポール機能に関する主成分分析を行った結果、その総合得点では、①Rhein-Ruhr、②München、③Berlin、④Frankfurt、⑤Stuttgart、⑥Hamburg、⑦Hannover、⑧Halle/Sachsen-Dreieck、⑨Nürnberg、⑩Rhein-Neckar、⑪Bremenの順となった。また、BBSR（2011：126）によるヨーロッパ内でのメトロポール機能指数<sup>(13)</sup>の比較では、5位Rhein-Ruhr、8位Frankfurt、10位Berlin、12位München、22位Hamburg、27位Stuttgart、29位Mannheim（Rhein-Neckar）、36位Hannover、52位Nürnberg、62位Leipzig（Halle/Sachsen-Dreieck）、67位Bremenの順となった（森川 2019、表1）。しかし、これらは当時の機能施設の保有状況からみたもので、認定直後の状況であり、メトロポール地域の活動実績とはいえない。

それに対して、Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth（2019）とBBSR（2021：54）の資料からなる表1は活動実績を示すものとみることができる。表1におい

(11) 本稿では11のメトロポール地域は以下このような略称を使うことにする。表1の凡例に示すのが正式名称である。

(12) 分離後も同じ。RheinlandではKölnとDüsseldorfがライバル関係にあり、Essen市を中心とするRuhrにも多くの大都市が含まれる。

(13) メトロポール機能指標は政治、経済、学問、交通、文化の機能にそれぞれ20%を与え、その合計得点をもってメトロポール機能の規模とする。政治では首都や国際または超国家的機関の所有、経済では販売額または従業員トップ500社、企業向けサービス業大会社、銀行、見本市の開催、学問ではトップ500大学、国際的研究機関、国際学術会議など、交通では空港旅客数、航空郵便量、コンテナ港湾、インターネット発信所など、文化では劇場、オペラ座、スタジアム、夏期オリンピック開催などが評価の対象となる（BBSR 2011）。

てまず注目されるのは、メトロポール地域の合計（平均）と全国の数値との関係である。多くの指標においてメトロポール地域（平均）は全国平均よりも高い数値を示すが、その差異は極めて小さい。例えば人口増加率（2011～15年）では全国平均が2.3%増に対してメトロポール地域の平均は2.8%増で、Mitteldeutschlandをはじめ5つのメトロポール地域（Bremen、Rhein-Ruhr、Hannover、Nürnberg）が全国平均以下となる。旧東ドイツでも首都のBerlinの人口増加率は高く、Mitteldeutschlandが全国平均以下となるのはありうることとしても、そのほかにも、旧西ドイツの上記4つのメトロポール地域が平均以下となる。その他の指標についても全国平均以下を示すメトロポール地域が多く含まれているが、全国の主要部分が11のメトロポール地域からなるとすれば、全国平均以下の地域が含まれるのは当然のことといえる。しかし、BBSR（2021）の資料にはメトロポール地域外の数値が示されており（表1）、それとの比較においてもいくつかのメトロポール地域はそれ以下の数値を示すのは意外な現象といえる。とくにMitteldeutschlandの場合にはすべての指標においてメトロポール地域以外の数値を下回り、Ruhr地域がそれに次ぐ（BBSR 2021：56）。

すべてのメトロポール地域が域外地域よりも経済的・社会的に高い水準にある地域とはいえないのである。日本では遠隔地の中小都市や農村部の経済条件が劣るので（森川2022b）、メトロポール地域と域外地域とを比較すれば、その間の格差は大きくなるはずである。ドイツでは中小都市や農村部からなるメトロポール地域以外においてもメトロポール地域に対抗すべき豊かさをもち、可処分所得も大きく、人口が増加している地域が存在するのである。したがって、メトロポールは域内市町村との協力関係によってメトロポールの機能を高め、その国際競争力を高める機能を担ってはいるが、地域の牽引車として——少なくとも今すぐには——周辺農村地域を経済的に牽引することはできないように思われる。

11（または12）のメトロポール地域の比較においても実績はさまざまである。人口増加率（2011～15年）や可処分所得、失業率など経済的特徴についてみると、上位3位には1位にMünchen、2位にStuttgartとFrankfurtが位置するのに対して、下位では1位はMitteldeutschland、2位はBerlin、3位はNürnbergの順となる<sup>(14)</sup>。2017年に分離したRuhrは

---

(14) 表1に示すBBSR（2021）による8つの項目のうち、成績が最もよいのはMünchenで、Stuttgart、Frankfurtの順で続く。メトロポール地域外の平均より低い値の多いのは、Mitteldeutschland（平均より低い値の数8）、Ruhr（同5）、Berlin（同3）、Frankfurt（同3）、Hamburg（同2）、Hannover（同2）、Rhein-Neckar（同2）、Bremen（同1）、Rheinland（同1）となる。

BBSR (2021) の資料によると下位の第2位に属する。Werner・Fischer (2005) のやや古い資料によると、Münchenの経済力はLondonを抑えてヨーロッパで最上位に位置する。2002年には製造業が多いStuttgartとMünchenは100万人当たりそれぞれ934件の特許を申請して最高を記録したのに対して、サービス企業が多いLondonでは全体の申請件数は少なかったという。

メトロポール地域の中には農村地域を広く含むものとあまり含まないものがある。メトロポール地域の成長にとっては農村地域を含まない方が有利というわけではない。今日の農村は多様であって、以前のように一律に農業社会とはいえず、そのすべてが都市よりも遅れた存在とみるべきではない。メトロポール側にとって上からの目線で農村をみるのではなく、同じ屋根の下にメトロポールと周辺農村があって、両者は協力によってともに利益を得るべきであり、両者は共通の関心事について協力が必要である (Blotevogel 2005 a)。小規模なドイツのメトロポール地域にとっては連帯社会 (Solidärgemeinschaft) の構築によって地域のポテンシャルを高めることが必要なのである (Kawka・Staats 2016)。

表1をみる限りにおいて、メトロポール地域外の地域 (農村地域) でもそのすべてが遅れた農村地域というわけではなく<sup>(15)</sup>、少なくとも現状では表1に示すように、メトロポール地域に参加しなければ大きな不利益を蒙るようにはみえない。地域間の協力関係の推進による地域発展が成功するときには、国土の全域をメトロポール地域に加入させるよりも、後述のレギオポールのような地域形成が次第に普及することになるであろう<sup>(16)</sup>。

域内の協力関係の構築にとっては州の境界やこれまで存在する組織の違いが問題になる。Eichhorn・Diller・Pehlke (2022) は、広域計画 (Regionalplanung)<sup>(17)</sup>がメトロポール地域の中心都市といかなる関係にあるかによって、①広域計画間の差異が少なく、メトロポール地域の政策に完全に統合しうるもの、②広域計画間のバラツキは①よりも大きい、調整の可能性が高いもの、③メトロポール地域の政策において広域計画の評価は低い、中

(15) Mose (2018) は、①人口集積地域の近郊農村、②「緑の住居」としての居住農村、③観光地農村、④農業の活発な農村、⑤企業活動の盛んな農村、⑥問題のある辺地農村の6タイプに分類しており、その1つに旧東ドイツを中心とする遅れた農業地域がある。遅れた農村地域が完全になくなったというわけではない。

(16) 今のところ、レギオポールの発展にはメトロポール地域と同様に大きな期待がある。しかし、全国すべての市町村がメトロポール地域とレギオポールの地域に加入することは困難と考えられる。それらの市町村の措置について具体的な対策があるかどうかは不明である。

(17) ドイツでは州の空間整備計画と市町村の計画との間に郡独立市 (kreisfreie Stadt) を含めた数郡によって設定される広域計画がある。

心地域では統一的な広域計画がみられるもの、④中核的用具となる広域計画がなく、空間整備計画との整合性が乏しいものの4グループに分類する。①グループにはRuhr、Rhein-Neckar、Frankfurtが属し、広域計画はメトロポール地域のなかに完全に統合されている。②グループにはBerlin、Hannover、Frankfurt、Stuttgartが含まれ、これらのメトロポール地域では各地域の空間整備が強力に実施されている。③メトロポール地域の政策において広域計画の評価は低い、中心地域においては統一的な広域計画がみられるものには、バイエルン州のMünchen、Nürnbergが含まれる。④空間整備の分断性が強いのはMitteldeutschland、Bremen、Hamburg、Rheinlandである。

このような組織の差異はメトロポール地域の運営に強く影響する。特に④グループに属する場合には活動の進行を阻害することになる。以下において進行の遅れた④グループの事例としてMitteldeutschlandとHamburgについてやや詳しく紹介する。

## 1. メトロポール地域：Mitteldeutschland

本メトロポール地域はかつてのザクセン工業地域を中心に1997年に形成されたものであったが、当初から問題をはらむ地域であった（森川 2019）。上記のように、2013年にはDresden市とその周辺郡が離脱した<sup>(18)</sup>のは、テューリンゲン州、ザクセン州の都市間結合が強いなかであって、Dresden市やMagdeburg市は孤立していたからである（Rosenfeld 2021）。その後経済界主導の運営に移行したが、企業間ネットワークにおいても強い通勤関係で結ばれたHalle市とLeipzig市がメトロポール地域の中核都市になるのは当然であるとしても、この地域だけではメトロポール地域として通常期待される機能が貧弱で、州都はまったく含まれず、決定・制御機能が欠けるのが大きな弱点といえる。イノベーションや競争力機能においてもDresden市との統合が望まれるし、地域外との交通的なアクセスの問題があり、ゲートウェイ機能の改善も必要である。メトロポール地域の競争力強化は重要目標であるが、今日の組織は十分でなく、本メトロポール地域には10の作業グループが設置されてはいるが、実現の危ういものもある。掲げられた課題自体が本メトロポール地域にとって中心となるべき課題なのかどうかも問題であり、メトロポール地域の発展に関して関係3州の政策の協調が望まれる。

また、非自治体代表（企業）が組織に参加するのは利益もあるが、民主的規則からみて問題がある。作業計画には具体的活動に関する説明がほとんどなく、投入資金も不明

---

(18) 正式会員として加入していたMagdeburg市もDresden市とともに離脱した。

瞭である。特に重要なことは、企業の参加が中心となるため地域境界が不明確なものとなる。さらに、本メトロポール地域と競合する種々の組織が存在することも問題となり、組織の結合関係に応じて地域の境界が設定されることになる<sup>(19)</sup>。

一方、離脱したDresden都市圏においては域内の企業間のネットワークが強く、自律的發展を目指すことになった。Dresden市<sup>(20)</sup>、Erfurt市、Magdeburg市ではレギオポール地域（Regiopolregion）が形成され、これらは将来明確に協力関係が構築されるべきである。とくにDresden市は本メトロポール地域のイノベーションや経済成長にとって重要であり、メトロポール中心においてはDresden市との協力関係を再構築すべきであり、「強いレギオポールを伴う協力的なメトロポール地域」の目標が強く打ちだされるべきである（Rosenfeld 2021）。

## 2. メトロポール地域：Hamburg

1995年のメトロポール地域の認定後、2012年にシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のOstholstein郡とLübeck・Neumünster両市、メクレンブルク・フォアポメルン州のLudwigslust・Nordwestmecklenburg両郡の加入、2016年には州都Schwerin市やParchim（郡の一部）の加入により、面積が拡大してきた。その点では本メトロポール地域には大きな期待が寄せられたが<sup>(21)</sup>、組織に問題があるため、表1にも示すように、大きな実績を上げていない。

本メトロポール地域は有名な大都市とさまざまな特徴をもつ農村地域や地方都市からなるが、本メトロポール地域を構成する4州の空間整備はそれぞれ独自の視角（Blickwinkel）をもつ。そのため、新たな構造改革を求める政策の実施は困難であり、共同計画の作業のなかで最大限効率を高めることにとどまった（Wacker 2016）。これには4州だけでなく、4つの異なる広域計画の組織も関与しており、計画の実践には無

(19) 通常メトロポール地域は行政単位（郡、市町村）によって構成されるが、企業単位の場合には加入しない企業もある。Mitteldeutschlandのメトロポール地域には飛地がみられるのはそのためである（図省略）。

(20) ただし、Dresden市（人口63.0万人（1939年）、55.5万人（2021年））は次章で述べるレギオポールには全く含まれず、独自の途を歩んでいるように見える。Mitteldeutschlandが成果を上げないので、離脱したままでもそれほど不利益はないものと考えられる。

(21) Blotevogel・Schulze（2009）のメトロポール機能に関する主成分分析によると、本メトロポール地域の総合得点はFrankfurtとともに第2グループに属し、Halle/Leipzig-Dreieckのように低い得点ではなかったし、圏域は4州に跨るとはいえ単一の中心をもつため、筆者は前稿（森川 2019）では本メトロポール地域は良好に成果を上げているものと考えていた。

駄な労働も多かった。ただし、50年以上前につくられた振興調整資金は統合されることなくほっそりと維持されており、本メトロポール地域の都市・農村間の格差克服に利用され、共同作業はその地域にとって付加価値を得ることにはなっている。

本メトロポール地域は単一の中心都市をもち4州に跨る点では3州に跨るFrankfurtと類似し、Blotevogel・Schulze（2009）の分析において中程度に評価されたにもかかわらず、これまでに大きな実績を上げているFrankfurtとは大きく異なる。Frankfurtの場合にも組織に問題がなくはないが（森川 2019）、本メトロポール地域に比べればより順調に機能しているものと考えられる。

これまでの考察は2例に過ぎないが、州を跨るメトロポール地域の場合には組織の問題が複雑に関係し、メトロポール地域が機能を発揮するには困難な問題が伴うようである。その点では、最も有利な状況にあるのは州都を中心都市として単一の州によって形成されたMünchenやStuttgartということになる。11のメトロポール地域の活動は一様に進展しているとはいえず、今日までさまざまな状況にあるものと考えられる。

#### IV レギオポールの構想

レギオポールおよびレギオポール地域は、今日、市町村間協力の形態としても中心地システムの新たな階層的レベルとしても注目されている。レギオポールは、MKRO（2016年）においてもメトロポール以外における成長・イノベーションの中核として重要視され、空間整備報告書（2021年）においてもドイツ都市の「競争力強化」目標の一つに加えられている（BBSR 2021：22、52）。2019年の「同等の生活条件」委員会の結論においても「レギオポール・ネットワークの形成と振興」が推奨され、レギオポールは連邦居住・都市発展・建設省（BMWSB）の「地域強化計画」にも採用された（Grove・Terfrüchte 2022）。メトロポール地域が認定された段階で、通常の上位中心地よりも高い機能をもつ都市が自分たちにふさわしい任務を要求したものといえる。

メトロポール地域の認定より以前にもレギオポールの発想は全くなかったわけではない。Blotevogel（1985）はノルトライン・ヴェストファーレン州の上位中心地において機能的差異があり、上位中心地の上に地域的メトロポール（Regionalmetropolen）の階層を導入すべきであると主張していた。しかし、今日のレギオポール論議の発端となったのはAring・Reuther（2008）の発想であった。



Aring・Reutherの構想は、2006年にKassel大学の建築・都市計画・景観計画がRostock市などの協力によって実践された際に、計画・政策部門において新たな作業概念として採用された。Aring・Reuther (2008) はドイツの大都市（人口10万人以上）<sup>(22)</sup>82のうちメトロポールの人口密集地域以外に存在する33をメトロポール機能指数とメトロポール地域からの距離によって図1のように4分類した（Steinmüller 2013）<sup>(23)</sup>。ただし、この中にはすでにメトロポール地域や国境を跨ぐメトロポール地域に加入している都市もあり、独自にレギオポール地域を形成しうるのは12市くらいである（図2）。もちろん、他のメトロポール地域に加入した都市はレギオポール地域を形成できないという規則はなく、国境を跨ぐメトロポール地域Großregion（Saar-Lor-Lux）に加入するTrier市はレギオポールとしても積極的に活動している。

Aring・Reuther (2008) は、レギオポールを「メトロポール地域外にある孤立した大都市（solitäre Großstädte）」であって<sup>(24)</sup>、メトロポール地域から距離が遠くなるほど周辺地域に対する機能は強化されるものと考えた。したがって、レギオポールの機能的特性を指標として特定することはできないが、レギオポールの特徴として次の3点をあげる（Aring・Reuther 2008：23、Steinmüller 2013）。①人口10～30万人の大都市で、②レギオポールは周辺農村地域を含む。③都市規模と上位のメトロポール地域からの距離とのコンベンションが問題で、遠距離になるほど周辺地域への供給機能は高くなる。

今日、レギオポールは「メトロポール地域の妹（Metropolregion light）」または「上位中心地に若干プラスしたもの（Oberzentren plus）」と考えられており、メトロポール地域と上位中心地の中間的存在として理解される。それはメトロポール地域外にある人口10～

(22) ドイツでは人口10万人以上が大都市、2～10万人が中都市、中心機能をもつ人口0.5～2万人が小都市に区分される。ドイツの農村部では人口8,000人を目標とした日本の「昭和の大合併」に当たる市町村合併が1970年代（東ドイツでは1990年代）に行われたが、その後の合併は実施されていない。

(23) 4区分は次のようになる。①メトロポール地域から遠くメトロポール指標が平均以上の4市（Freiburg、Kassel、Rostock、Saarbrücken）。②メトロポール指標が平均以上でメトロポール地域の中心から90～140km離れた9市（Koblenz、Erfurt、Göttingen、Kiel、Magdeburg、Würzburgなど）。③距離は②と似ているが、メトロポール指標が平均以下の8市（Trier、Ingolstadt、Jena、Paderborn、Siegenなど）。④メトロポール指標は高いがメトロポール地域に近い都市（Aachen、Karlsruhe、Münster、Augsburgなど）。例外として認められる州都のSchwerin市（人口9.6万人）や大学都市Tübingen市（同9.1）やGießen市（同9.1）は含まれていない（図1）。

(24) ただし、Bielefeldの圏域ではGütersloh（人口10.1万人）、Herford（同6.7）、Salzuflen（同5.4）3市が含まれており、Bielefeld市は孤立した中心都市とはいえない。

30万人の大都市で<sup>(25)</sup>、その都市圏は自家用車30分以内または通勤者20%以上が必要条件（十分条件は25%以上）といわれる。なお、レギオポール地域の境界設定に関する適当な指標はなく、政治的理解や地元の活動によって設定されている。

Aring・Reutherの構想以後、MKROはレギオポールに注目しており、空間開発目標案（2013年）においてメトロポール地域構想をレギオポールにまで拡大した。Bielefeld、Paderborn、Siegenの3市では2015年にレギオポール地域の設置を決定し、他の都市でも関心が示された。2016年3月にはRostock、Bielefeld、Erfurt、Paderborn、Siegen、Trierの6市<sup>(26)</sup>でもってドイツ・レギオポール・ネットワーク（Deutsche Regiopole-Netzwerk）がRostock市で結成され、2016年4月にはこれらの都市とBerlin市、Hamburg市の代表によって経済フォーラム・レギオポール地域が初めて開催された。

メクレンブルク・フォアポメルン州のRostock市<sup>(27)</sup>やバイエルン州のIngolstadt、Regensburg、Würzburgなどの市では空間整備計画においてもレギオポール（2016年）やレギオ中心（Regiozentren 2020年）として認定され、ノルトライン・ヴェストファーレン州のDetmold県（Bezirksregierung）の広域計画（2020年）でもBielefeld市とPaderborn市が認定され、一部の州ではあるが正式に認定され、活発な活動がみられる。レギオポールも近い将来メトロポール地域と同様に、MKROによって全国的に認定されるものと推察される。

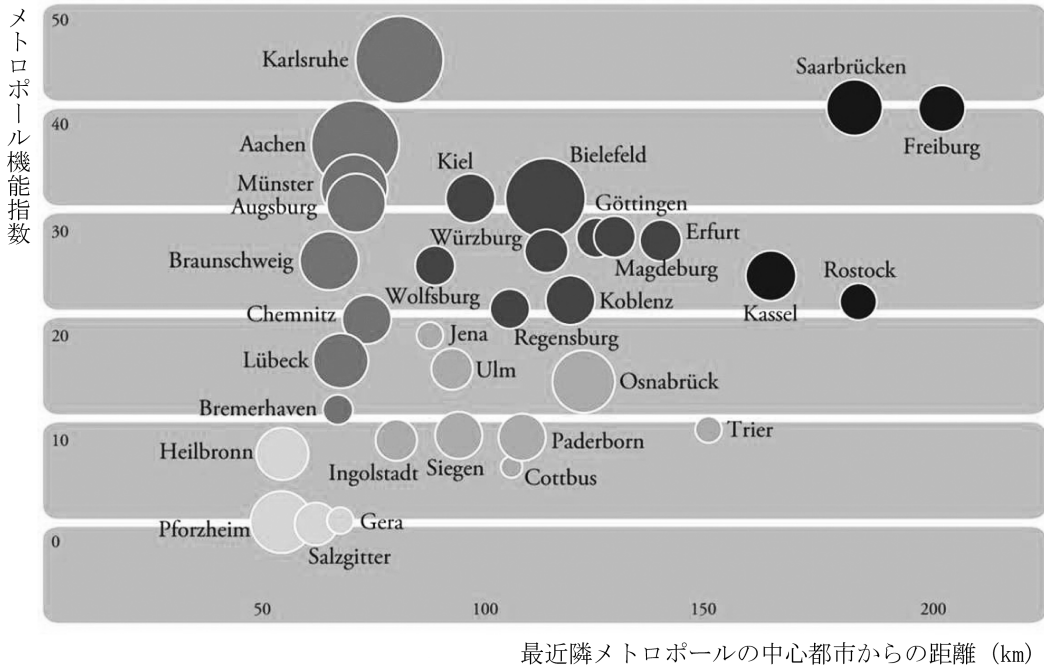
---

(25) 33市の中には2021年の人口が30万人を超えるBielefeld（人口33.4万人）、Münster（同31.8）、Karlsruhe（同30.7）や10万人未満のKaiserslautern（同9.9）とGera（同9.5）も含まれる。

(26) 2019年にはWürzburg市も加盟し7市となった。33市のうちメトロポール地域に加入する都市を除く全13市のうちでは、6市が未加入のまま残されていることになる。

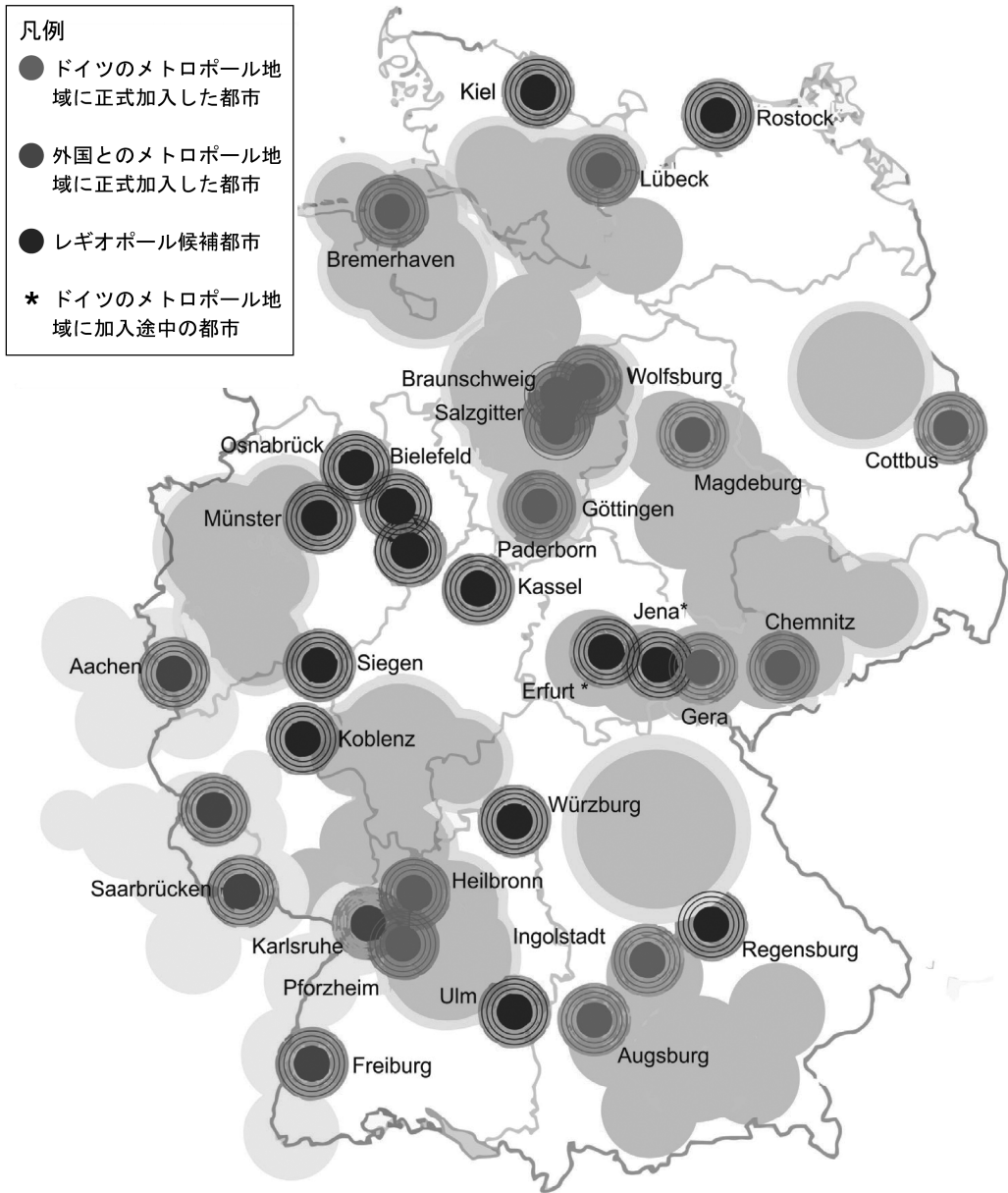
(27) 旧東ドイツの大都市（人口10万人以上）10市のうち1939～2021年間に人口増加がみられたのは5市で、11.8万人から20.8万人に増加したRostock市はJena市（6.8万人から11.0万人）に次いで増加率の高い都市であり、旧東ドイツでは最も活気ある都市といえよう。本レギオポール地域はハンザ都市・大学都市のRostock市とRostock郡およびVorpommern-Rügen郡のうちの中位中心地Ribnitz-Damgartenの圏域からなり、45.8万人が生活している。

図1 Aring・Reutherによるレギオポール候補都市の類型化



資料：Steinmüller（2013）による。

図2 レギオポール候補都市とメトロポール地域との関係



資料：Steinmüller（2013）による。

## V おわりに

本稿はメトロポール地域のこれまでの実績とレギオポール構想の現状について考察したものである。2006年における11のメトロポール地域の認定以後すでに15年以上を経たので、各メトロポール地域の活動実績が明らかとなる。各メトロポール地域については認定当時都市機能の保有状況からみた成果が期待されていたが、期待とは異なる結果となっている地域も多い。メトロポール地域の人口は全国人口の66.6%を占めるためメトロポール地域の平均値は全国平均値と類似し、全国平均値よりも低い値を示すメトロポール地域が存在するのは当然のことといえるが、Mitteldeutschlandのように、メトロポール地域外の地域よりも低い値を示すところもあり、今日までほとんど成果を上げていない地域もある。それとは逆に、成果が特に著しいのはMünchenやStuttgartなど州都を中心都市として単一州からなる場合である<sup>(28)</sup>。これらの地域は組織的な協力も実施しやすい地域とみられる。Frankfurtの場合にはその条件には反するが、周辺地域との協力関係が以前から構築され、比較的良好な関係にあったためと推測される。

冒頭で述べたように、メトロポール地域の計画はグローバル化やEUの方針に沿ったものであるとともに、再統一後の旧東ドイツ地域の都市システムの発展を目指したものとすれば、連邦の首都となったBerlinがそれなりの成長を遂げている点は評価できるが、南部のMitteldeutschlandの状況は目標から大きく外れたものと考えざるを得ない。再統一後30年以上を経た今日なお、東西ドイツの都市システムの格差が解消しないのは大きな問題といえる。

メトロポール地域の認定直後に始まるレギオポール地域はまだ全国レベルで認定されていないが、メトロポール地域と上位中心地の役割の間隙を埋めるものとして注目され、空間整備における必要性が認識されている。しかし、充実したメトロポール機能をもつメトロポール地域が全国で11も指定されている中であって、レギオポールがグローバルに活躍しうるのは大学や隠れた優秀企業（hidden Champions）など特別な機能だけである。それよりも「上位中心地プラス」の役割を強力に発揮して国内での存在意義を一層高めることと、遅れた周辺農村地域の活性化に成果を発揮することが期待されよう。

---

(28) これらの地域はドイツの経済成長の中心をなす地域であり、すべてをメトロポール地域の認定に帰することはできないであろう。

ドイツのメトロポール地域は、中心都市と周辺の農村地域とが協力して経済的競争力を高め、グローバル化に対応しようとする政策である。それは多極分散的都市システムのもつ短所を緩和する措置であり、東京一極集中の弊害に悩む日本などとは逆の問題のように思われる。16州からなるドイツでは州の形態が多様なため、州を跨いだメトロポール地域が現れ、州間の協力が必要となる。画一的な郡県区画からなる日本の行政組織では考えられないことである。また、日本でレギオポールに対応する機能をもつのは広域中心都市かもしれないが、都市の人口規模においてはあまりにも大きな差異があるし、都市の数も10に届かない。同じくグローバル化の波を受け競争力強化の対策に迫られながらも、ドイツと日本ではまったく異なる対応がみられる。

したがって、日本の地域政策にとって参考になる点は少ないが、近隣市町村間協力などは役立つかもしれない。ドイツでは市町村連合（*Gemeindeverbände*）などを通して行政の効率化や新たな発想の採用などに力を入れ、ある程度の効果を得ているように思われる。隣接市町村は競合関係にある場合が多いし、協力によっても同じように利益を得ることは困難であるが、広い視野に立って協力することが長期的に利益を得ることになる場合もあるであろう。もう1つは都市を適当に分類して、それぞれの機能に対応した任務を担わせようとしている点である。レギオポールは上位中心地とメトロポール地域との間にあるわずかな間隙にある都市に対して特定の任務を与え、競争力強化に役立てようとするもので、日本の地域活性化や東京一極集中の是正を目的とする定住圏構想や連携中枢都市圏構想、中枢中核都市の認定などと類似したところもある。

（もりかわ ひろし 広島大学名誉教授）

キーワード：メトロポール地域／レギオポール／空間整備政策／  
ドイツ／ミッテルドイチュラント（*Mitteldeutschland*）

#### 【文献】

- 森川 洋（2017）：ドイツの空間整備における「同等の生活条件」目標と中心地構想、自治総研2017-12（vol. 43）：1-22.  
森川 洋（2019）：ドイツの空間整備におけるメトロポール地域構想、自治総研2019-8（vol. 45）：31-49.  
森川 洋（2022 a）：ドイツ「空間整備報告書2021年版 — 競争力強化」の紹介、都市地理学17：96-101.

- 森川 洋 (2022b) : 日本の都市の機能と分類、特性. 地理科学、77-4 : 1-15.
- Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth (2019) : Vergleich der Metropolregionen in Deutschland 2019 ([https://www.nuernberg.de/dokumente/berichte/sonderberichte\\_2019\\_s263...](https://www.nuernberg.de/dokumente/berichte/sonderberichte_2019_s263...). 2023年1月19日閲覧) .
- Aring, J. und Reuther, I. (2008) : Die Regiopole- vom Arbeitsbegriff zur konzeptionellen Idee. Aring, J. und Reuther, I. Hrsg.: *Regiopolen. Die kleineren Großstädte in Zeiten der Globalisierung*. Berlin, 8-30. (未見)
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2011) : *Metropolitan areas in Europe*. BBSROnline-Pub. Nr.01/2100 (BBSR (2010) : *Metropolräume in Europa*の訳書) .
- BBSR (2021) : *Raumordnungsbericht 2021 Wettbewerbsfähigkeit stärken*.BBSR
- Blotevogel, H.H. (1985) : Die Abgrenzung Ausgeglicherer Funktionsräume. Methodische Fragen und ein Regionalisierungsvorschlag für Nordrhein-Westfalen. Bloch, A. ( Hrsg. ) : *Funktionsräumliche Arbeitsteilung und Ausgeglichene Funktionsräume in Nordrhein-Westfalen*. Hannover, 13-50. =Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 163. (未見)
- Blotevogel, H.H. ( 2002 ) : Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung. *Informationen zur Raumentwicklung*, 6/7-2002, 345-351.
- Blotevogel, H.H. (2005a) : Metropolräume und ländliche Räume—eine Solidärgemeinschaft? Vortrag im Fachkongress “Leitlinien der niedersächsischen Landesentwicklungspolitik am 24.11.2005 in Hannover (<https://www.ml.niedersachsen.de/download/Prof.Dr.Blotevogel>)
- Blotevogel, H.H. ( 2005b ) : Metropolregionen. ARL ( Hrsg. ) : *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover:642-647.
- Blotevogel, H.H. und Schulze, K. (2009) : Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen. Kniening, J. ( Hrsg. ) : *Metropolregionen:Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Forschungs- und Sitzungsberichte 231, ARL:30-58.
- Eichhorn, S., Diller, C. und Pehlke, D. (2022) : Regionales Flächenmanagement in den deutschen Metropolregionen. *Raumforschung und Raumordnung 2022* (<https://doi.org/10.14512/rur.138>)
- Growe, A. und Terfrüchte, T. (2022) : Bedeutende Städte jenseits der Metropolregionen? Regiopolen und ihre Rolle im deutschen Städtesystem. *Raumforschung und Raumordnung 2022* 0/0:1-16
- Kawka, R. und Staats, J-U. (2016) : Metropolregionen und Bundesraumordnung. *Informationen zur Raumentwicklung* 5/2016:535-541.
- Leber, N. und Kunzmann, K.R. (2006) : Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolfiebers. *disP* 1663/2006:58-70. (未見)
- Mose, I. (2018) : Ländliche Räume. ARL (Hrsg.) *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover:ARL. 1323-1334.
- Priebs, A. ( 2013 ) : *Dorfbezogene Politik und Planung in Dänemark unter sich wandelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen*. Kieler Geographische Schriften, 75 (森川 洋 (2013) : 書評、地理科学、48 : 221-224) .
- Rosenfeld, M.T.W. (2021) : Wie sind die mitteldeutsche Metropolregion und ihre Aktivitäten zu bewerten? Rosenfeld, M.T.W., Stefanski, A. ( Hrsg. ) : *“Metropolregion Mitteldeutschland” aus raumwissenschaftlicher Sicht*, Verlag der ARL 30:194-206 (<https://nbn-resolving.org/urn:ndn:de:0156-4295096> 2022年12月20日閲覧)

Steinmüller, L.M. (2013) : Die Regiopole. Eine Alternative zur Mitarbeit in einer Metropolregion?  
*RaumPlanung* 3-2013:44-48.

Wacker, S. (2016) : Metropolregion Hamburg—mitten im Norden, *Informationen zur Raumentwicklung*  
5/2016:579-583.

Werner, J. und Fischer, B. (2005) : Europäische Metropolregionen im Vergleich. *Statistisches Monatsheft*  
*Baden-Wuerttemberg* 7/2005:3-11.



## 宮古島市水道損害賠償請求事件 最判令和4年7月19日判決

令和3年（才）第555号、令和3年（才）第556号、  
令和3年（受）第678号、令和3年（受）第679号  
（判例タイムズ1501号47頁・判例地方自治491号12頁）

長 内 祐 樹

### 1 事実の概要

本件は、水道法2条1項及び6条2項、地方公営企業法4条並びに宮古島市水道事業の設置等に関する条例1条に基づき、宮古島市行政区域内全域において水道事業を営む水道事業者であるY（宮古島市＝被上告人）との間で給水契約（以下「本件給水契約」という。）を締結しているXら（上告人＝いずれもホテルを営むA株式会社（代表者代表取締役B）〔第1事件の原告〕、合同会社C（代表者代表社員D）〔第2事件の原告〕）が、平成30年4月27日午後から同年5月1日未明までの間、給水区域内である宮古島市伊良部において生じた断水（以下「本件断水」という。）により、Xらの営む宿泊施設における営業利益の喪失等の損害が生じたなどと主張して、Yに対し、本件給水契約の債務不履行等に基づく損害賠償を求めた事案である。

#### — 時系列 —

Yは、水道事業を営むため、本件各ホテルが所在する伊良部島南部に供給されるべき水を一時的に貯蔵するための施設である国仲配水池（以下「本件配水池」という。）を含む水道施設（水道法3条8項にいう水道施設をいう。以下同じ。）を設置及び管理している。

なお、Yが本件配水池を設置したのは、昭和53年頃であった。また、本件配水池を設置した際、Yは、水を安定して供給するため、本件配水池内の水位を調整するための装置である流入ボールタップ（フロート弁）として、伊勢式ボールタップを設置した（以下、昭

和53年頃以降本件配水池に設置されていたボールタップを「本件ボールタップ」という。)

Xらは、Yとの間で、宮古島市水道事業給水条例（以下「本件条例」という。）を供給規定とする本件給水契約を締結し、本件各ホテルにおいて、それぞれ、本件給水契約により供給される水を使用していた。

本件条例16条1項は、「給水は、非常災害、水道施設の損傷、公益上その他やむを得ない事情及び法令又はこの条例の規定による場合のほか、制限又は停止することはない。」と規定し、また同条3項は、「第1項の規定による、給水の制限又は停止のため損害を生ずることがあっても、市はその責めを負わない」旨を規定している（以下、本件条例16条3項を「本件免責条項」という。)

Yは、平成27年9月、伊良部島送水に伴う配水池等改良工事として、本件配水池の上部配管の移設工事を行ったが、その際、本件配水池について、目視並びに仕切弁開閉作業を内容とする点検作業を行ったところ、この際、本件ボールタップの異常は見つからなかった（なお、Yは、平成27年9月時点において、本件配水池について、本件ボールタップが故障して本件配水池への流入量が減少した場合に備え、配水池流入管にサドル分水栓を設置し、直接配水池へ水を流入させるバイパス配管を用いて配水池への流入量を確保する体制を整えていた）。

その後Yは、上記配管移設工事以降、沖縄水道管理センターとの間で水道施設保全業務委託契約を締結。沖縄水道管理センターは、Yとの業務委託契約に基づき、Yの水道施設につき、平成28年7月4日ないし同月8日、9月28日、11月28日ないし同年12月2日、平成29年8月14日ないし同月18日、9月15日、平成30年1月15日ないし同月19日に点検を行っているが、いずれの点検においても、本件ボールタップについては、特段の不具合は指摘されていない。

平成30年4月27日午後数時間、及び翌28日未明から同年5月1日未明までの間、本件各ホテルが所在する伊良部島南部において、継続的な断水が発生した（「本件断水」）。本件断水は、水道施設のうち、本件ボールタップの不具合により、本件配水池への流入量が制限された結果、本件配水池への必要流入量が確保できなかったことを原因とするものであった（なお、4月30日未明の時点で、Yは本件ボールタップの動きの異変に気付いていたが、本件断水の原因であるとの確証を得ておらず、同日時点では、使用水量の増加が本件断水の主たる原因であると認識していた）。

Yは、本件断水に際し、当初、伊良部浄水池からの流入量では間に合わないため、高水

圧である牧山配水池から直接給水を行ったものの、本件ボールタップが低水圧型であり、牧山配水池からの給水ではボールタップに障害が出る可能性があったことから、流入管の水圧を抜くことでボールタップの負担を減らすとともに、4月30日午後7時頃及び同年5月1日午後4時20分頃、それぞれ口径40mm、口径50mmのサドル分水栓を設置することによって、本件配水池への流入量を確保した。

その後の同年5月8日、本件配水池の流入ボールタップを取り外して確認した結果、本件ボールタップの支柱が破損しているため通常の作動ができず、これにより本件配水池への流入水量が制限されていたことが判明し、本件断水の原因が本件ボールタップの故障であったことが明らかとなった。

### 〔第1事件〕

Aが、Yの設置管理する水道施設についての設置又は管理に瑕疵があり、これにより生じた断水によって、Aが経営するホテルにおいて営業損害等が生じたとして、Yに対し、主位的に、AとYとの間の給水契約の債務不履行（平成29年6月2日号外法律第44号による改正前民法（以下、単に「民法」という。）415条<sup>(1)</sup>に基づき、損害金164万1,168円及びこれに対する断水が発生した日である平成30年4月27日から支払済みまで商事法定利率年6分の割合による遅延損害金の支払を求め、予備的に、民法709条、民法717条1項又は国家賠償法2条1項に基づき、損害金164万1,168円及びこれに対する断水が発生した日である平成30年4月27日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求めた事案。

### 〔第2事件〕

Cが、Yの設置管理する水道施設についての設置又は管理に瑕疵があり、これにより生じた断水によって、Cが経営するホテルにおいて営業損害等が生じたとして、Yに対し、主位的に、CとYとの間の給水契約の債務不履行（平成29年6月2日号外法律第44号による民法（民法415条）に基づき、損害金194万6,710円及びこれに対する断水が発生した日である平成30年4月27日から支払済みまで商事法定利率年6分の割合による遅延損害金の支払を求め、予備的に、民法709条、民法717条1項又は国家賠償法2条1項に基づき、損

---

(1) 平成29年改正前民法415条「債務者がその債務の本旨に従った履行をしないときは、債権者は、これによって生じた損害の賠償を請求することができる。債務者の責めに帰すべき事由によって履行をすることができなくなったときも、同様とする。」

害金194万6,710円及びこれに対する断水が発生した日である平成30年4月27日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求めた事案。

## <第1審判決及び控訴審判決>

### 那覇地判 令和2年8月7日 平成30年(ワ)第588号 請求棄却

本件第1審では、Yの給水義務に係る債務不履行責任の成否（Yの責めに帰すべき事由の存否、本件免責条項の適用の可否、本件免責条項は公序良俗違反か否か、免責の主張が信義則違反となるか否かなど）、Yの不法行為の成否、水道施設に関する工作物責任又は營造物責任上の瑕疵の存否、損害の発生及びその額などが争点となった。

#### ① Yの帰責性について

第1審判決は、「本件断水の原因は、本件ボールタップの支柱が破損したことで配水池への流入量が制限されたことにあるから…、本件断水は、Yが水道事業のために設置・管理する水道施設の損傷を原因とするものに当たる。この点、水道法が、清浄にして豊富低廉な水の供給を図ることを目的として（同法1条）、そのために必要な水道施設の施設基準を定め（同法5条）、水道事業者に対し、原則として給水を受ける者に対して常時水を供給する義務を負わせていること（同法15条2項）などに鑑みれば、給水義務の不履行は、水道施設の損傷を原因とするものであったとしても、原則として水道事業者の責めに帰すべき事由による債務不履行を構成するものであり、Yの帰責事由が否定されるのは、水道施設の損傷が、天変地異等の不可抗力又はそれに準ずる事由による場合に限られると解するのが相当である。」

本件の場合、「破損した本件ボールタップは、…本件断水の時点まで、交換されることなく約40年にわたって使用されていたものと認めら（れ）、…その破損の原因は、長年の使用による経年劣化であると推認できる。」

「本件ボールタップについて耐用年数の定めはなかったことが認められるものの、本件ボールタップの材質・役割等からして、いずれは交換することが必要になるものであることは明らかである一方、本件全記録によっても、Yにおいて、本件ボールタップに関して整備・交換の時期について検討されていた形跡はないのであるから、Yによる本件ボールタップの管理が十全なものであったとはいえない。そうすると、…Yが、本件ボールタップを使用する本件配水池について、定期的な保守点検を行うとともに、台風等の個別具体的な天災に見舞われる都度、目視等による点検作業を行うなどして水道施設の管理を行っていたことや、ボールタップの支柱が損傷した例はなく、予想外の故障

であった旨のYの主張を前提としたとしても、本件ボールタップの破損が天変地異やこれに類するような不可抗力によるものとまでは認められない。したがって、本件断水について、Yの責めに帰すべき事由がないとは認められない。」としてYの帰責性は肯定した。

## ② 本件免責条項の適用の可否について

他方、本件免責条項に関し第1審判決は、「本件免責条項が、Yに債務不履行責任が成立し得る場合にもこれを免責する趣旨によるものと解した場合、給水契約の相手方の損害賠償請求権を制約する効果を持つものと解される。そして、給水契約はその性質として私法上の契約であると解されるとしても、本件免責条項を含む本件条例が当然に給水契約の内容となることを踏まえると、本件免責条項による損害賠償請求権の制約が、その目的及び目的を達成するための手段等に照らして不合理なものである場合には、憲法29条の定める財産権保障との関係で違憲と評価される余地があるというべきである（なお、本件条例はあくまで給水義務の不履行に関する免責を定めたものと解されるから、憲法17条違反をいうXらの主張は失当といわざるを得ない<sup>(2)</sup>。）。この点、水道事業は、最も重要な社会基盤の一つを担うものとして極めて公共性の高い事業であるところ、これを営む水道事業者にあつては、事業地域に在するあまねく需要者に対して、清浄かつ豊富な水を低廉に供給することが要請されている（水道法1条）。その一方で、水道事業者における人的及び経済的な制約の存在は否定できず、事業地域全体に、地中も含めて張り巡らされている水道施設を完璧に維持・管理することが困難であることは容易に推察することができるのであって、それにもかかわらず、水道施設の損傷による給水義務の不履行について、水道事業者に過失がある場合に、需要者に対する損害賠償

- 
- (2) Xらは、「本件免責条項は、Yによる債務不履行責任、不法行為責任、工作物責任及び営造物責任が本来生じる場合において、無制限に免責を認めるものと解される。したがって、本件免責条項は、公務員の不法行為に係る国又は公共団体の賠償責任を定めた憲法17条及び財産権を保障した同法29条1項に違反するものとして無効であるから、適用の余地はない。仮に本件免責条項自体が違憲無効とはいえないとしても、本件免責条項は、Yが水道事業者として負うべき、保守点検をはじめとする水道施設の維持管理上必要な注意義務を履行している場合において、それでもなお生じ得る、予見・回避不能の災害や真にやむを得ない水道施設の損傷等の場合における免責を定めたものと解すべきであり、Yがこうした義務を怠った結果生じた断水にまで適用すべきものではない。もっとも、Yが必要な注意義務を履行している場合には、そもそも民法上又は国家賠償法上の損害賠償義務を負わないことになるため、本件免責条項は、確認的な意味合いで規定されているにすぎないものと解される。そのため、Yの責めに帰すべき事由による本件断水について、本件免責条項を適用することは、憲法17条及び29条1項に違反する」と主張していた。

が認められるとすれば、一たび断水となれば極めて多数の者に損害が生じ得る水道事業の性質に照らし、断水によりYが負担すべき賠償額が極めて多額となる可能性があり、その結果、需要者に対する水道料金の値上げを余儀なくされ、清浄かつ豊富な水を低廉な価格によりあまねく需要者に供給するという水道法の要請に反する事態を招来するおそれがあるものと認められる。本件条例が本件免責条項を設けた趣旨は、以上のような事態を防止し、水道事業の安定的かつ継続的な運営を維持するため、水道施設の損傷に伴う給水義務の不履行に係る損害賠償を限定することにあるものと解されるから、その目的は正当なものといえることができる」と判示した。

第1審判決は、そのうえで、「上記の目的（筆者注：水道事業の安定的かつ継続的な運営の維持）を達成するため、水道事業者であるYの軽過失により水道施設の損傷が生じた場合に、Yの責任を免除することが必要かつ合理的であるとしても、Yの故意又は重大な過失によって水道施設の損傷が生じた場合にまで、その責任を免除することに合理性があるとはいえない。すなわち、水道事業者であるYにおいては、人的及び経済的な制約がある中でも、可能な限り、適切妥当に水道施設を維持・管理することが求められているのであり、Yの故意又は重大な過失によって水道施設の損傷が生ずるようなことは、通常の水道事業の運営においておよそ想定されていない事態というべきであって、このような場合にまでYの損害賠償責任を限定しなければ、前記目的を達成することができないとは考え難い。そうすると、Yの故意又は重大な過失によって水道施設の損傷が生じたような場合にもYの責任を制限する趣旨であると解することは、給水契約の相手方の財産権を過度に制約するものとして相当とはいえないのであるから、本件免責条項は、水道施設の損傷がYの軽過失に基づく場合にYの責任を免除するものであって、さらに水道施設の損傷がYの故意又は重過失に基づく場合についてまで、Yの責任を免除するものではないと解するのが相当である。このように解する限りにおいて、本件免責条項の定めは、正当な目的のために必要やむを得ない制約を設けるものとして、憲法29条に違反するものではないといえることができる。」とした。

③ Yの重過失の有無について

続けて第1審判決は、上記②を前提として、Yの重過失の有無につき、「Yは、専門業者に対して定期的な保守点検を依頼し、これを実施していたことのほか、一定の事由が生じた際にも見回り点検を行っていたのであるから、Yの本件配水池を含む水道施設の維持管理の方法は、水道事業における人的及び経済的な制約に照らし、不相当であったものとは認められない。そして、本件ボールタップの異常が、このような点検等に

よって把握することが困難であったと考えられることからすれば、Yにおいて、本件ボルトタップの破損を想定して事前に対応することができなかったとしても、これをただちに非難することはできない。そうすると、Yが本件ボルトタップを約40年にわたって使用し（もっとも、前記のとおり、本件ボルトタップには耐用年数が定められていない。）、その間、本件ボルトタップの整備・交換の時期について検討した形跡がないこと…を考慮しても、これをもって、定期的な保守点検を全く怠っていた場合や、水道施設の異常又は老朽化を認識しながらこれを放置していた場合、あるいは、容易に看取し得る水道施設の異常又は老朽化を見落としていた場合など、故意に等しい重大な過失が認められる場合に比肩するほどの落ち度があるとまではいえない。」と判示した。

- ④ その上で、本件免責条項が公序良俗違反に当たるか否か、本件におけるYの免責の主張が信義則違反となるか否かについても、「本件免責条項は水道事業の安定的、継続的維持という正当な目的のために必要やむを得ない制約を設けたものであると解されるから、これが本件給水契約の内容となったとしても公序良俗に反しないことは明らかであるし、本件断水についてYの重過失が認められない以上、本件免責条項の適用を主張するYの態度が不当なものであるとはいえず、そのほかに、Yの主張が信義誠実の原則に反するとの評価を基礎づける事実は見出せない。したがって、公序良俗違反又は信義則違反をいうXらの主張には理由がない。」とする。
- ⑤ なお、第1審判決は、Xらの予備的請求（Xらが、Yの水道施設の維持・管理に過失があったとして、不法行為による損害賠償請求権に基づき、あるいは、Yの管理する水道施設が工作物又は営造物に該当するところ、これに瑕疵があったとして、工作物責任又は営造物責任による損害賠償請求権に基づき、Yに対し、主位的請求と同旨の損害賠償を求めていた点）についても、「XらがYの過失あるいは工作物又は営造物の瑕疵により発生したと主張する損害は、いずれも、XらとYとの間の本件給水契約に基づく給水義務の存在を前提とするものであって、これと離れて、Xら固有の権利・利益が侵害されたことによる損害をいうものではない。すなわち、Xらの予備的請求は、不法行為、工作物責任又は営造物責任に基づく損害賠償請求ではあるものの、その実質は、本件給水契約の存在を前提として、本件断水により本件給水契約に基づく給水義務が果たされなかったことにより生じた損害の賠償を求めるものというべきであるから、債務不履行責任を追及するものにほかならないものと解される。そうすると、既に認定・説示したとおり、本件免責条項によりYが本件断水による給水義務の不履行につき債務不履行責任を負わない以上は、これと実質的に同一である不法行為、工作物責任又は営造物責任

に基づく請求を認めるべき理由はないから、Xらの予備的請求はいずれも失当というほかになく、Xらの予備的請求はいずれも理由がない。」として、Xらの請求を棄却した。Xらが控訴。

#### 福岡高判那覇支部 令和3年1月19日判決 令和2年（ネ）第68号 控訴棄却

控訴審も第1審判決を基本的に踏襲し、また、X（控訴人）らの「Y（被控訴人）は、本件ボールドアップの部品・部材の摩耗・損耗が相当程度蓄積され、耐用年数の経過が目前に迫っていることが優に推察される状況にあるにもかかわらず、本件ボールドアップの更新等を全く検討していないのであって、容易に看取し得る水道施設の異常等を重大な過失によって見落とした」との補充的主張等についても「しかしながら、本件ボールドアップの耐用年数が定められていないことは前記認定のとおりであり、加えて、水道施設の維持管理に関する専門的知見やノウハウを有する沖縄水道管理センターに本件ボールドアップを含む本件配水池の保全業務を委託していたYにおいて、同センターの指摘や検討を待つことなく、独自に本件ボールドアップの部品の損耗の程度等を調査して、更新時期等の検討を行わなかったことが、直ちに故意に等しい重大な過失となると評価することはできない。Xらの主張は採用することができない。」として、第1審判決同様、Xらの請求を棄却した。そのためXらが上告。

## 2 最高裁判決判旨 破棄、差戻し。

「水道法15条2項（平成30年法律第92号による改正前のもの。以下同じ。）は、本文において、水道事業者は当該水道により給水を受ける者に対し常時水を供給しなければならないとして、水道事業者が常時給水の義務を負う旨を定めた上で、ただし書において、『災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合』には給水を停止することができる旨を定めており、本件条例16条1項は、『非常災害、水道施設の損傷、公益上その他やむを得ない事情』等による場合のほか、給水は、制限又は停止することはない旨を定めている。上記各規定の文言に加え、水道法15条2項が利用者保護の要請に基づく強行規定であると解され、本件条例16条1項が水道法14条1項の供給規程として定められたものであることに鑑みると、本件条例16条1項は、水道事業者が負う給水義務の内容を定める水道法15条2項を受けて、原則として水道の利用者に対し常時水が供給されることを確認したものに



すぎないというべきである。そうすると、本件条例16条1項が例外的に給水を停止することがあると定める上記場合は、水道法15条2項ただし書の「災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合」と同一の内容を意味するものと解される。そして、本件条例16条3項は、同条1項の定める場合において、給水の停止のため水道の利用者に損害が生ずることがあっても被上告人（Y）は責任を負わない旨を定めているところ、上記の場合、水道事業者は水道法15条2項ただし書により給水義務を負わないのであるから、水道事業者であるYが給水を停止したとしても、給水義務の不履行となるものではない。

したがって、本件条例16条3項は、Yが、水道法15条2項ただし書により水道の利用者に対し給水義務を負わない場合において、当該使用者との関係で給水義務の不履行に基づく損害賠償責任を負うものではないことを確認した規定にすぎず、Yが給水義務を負う場合において、同義務の不履行に基づく損害賠償責任を免除した規定ではないと解するのが相当である。

以上と異なる原審の判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。論旨はこの趣旨をいうものとして理由があり、上告理由について判断するまでもなく、原判決は破棄を免れない。そして、Yの本件断水による給水義務の不履行に基づく損害賠償責任の有無については、本件断水につき、災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合に当たるか否かなどについて更に審理を尽くした上で判断すべきであるから、本件を原審に差し戻すこととする。」

#### 【林道晴裁判官の補足意見】

「…Yの本件断水による給水義務の不履行に基づく損害賠償責任が認められるか否かを判断するに当たっては、まずは、本件断水に関する事情の下において、Yが上告人（X）らに対して給水義務を負うか否かを判断する必要があるというべきである。そして、その判断に当たっては、本件断水につき、水道法15条2項ただし書に定める場合に当たるか否かを検討する必要がある…。ところで、水道法14条1項の供給規程として定められた本件条例16条1項は、給水を停止することができる場合として『非常災害、水道施設の損傷、公益上その他やむを得ない事情』等による場合と定めているところ、本件断水は、本件破損が原因となったものであって、形式的には『水道施設の損傷』による場合に当たるものである。

もっとも、同条1項は、水道法15条2項を受けて、常時給水の原則を確認する趣旨で定められたものにすぎず、一定の事情の下における給水義務の存否は、その事情が同項ただ

し書に定める場合に当たるか否かによって判断されるべきものである。そして、同項は、水道事業者が給水義務を負わない場合を『災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合』に限定している。原審は、故意・重過失について論じているところであるが、いずれにせよ、本件断水による給水義務の不履行に基づく損害賠償責任の存否を検討するに当たっては、水道施設の損傷につき水道事業者の過失が認められるか否かという問題と給水義務の存否との関連性についても検討する必要があるように思われる。差戻審においては、これらの規定の文言や趣旨を踏まえた上で、Yが水道法15条2項ただし書により給水義務を負わないといえるか否かについて慎重に判断する必要がある。」

### 3 検 討

#### 3-1 前 提

水道法14条1項は「水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規程を定めなければならない」旨を規定しているが、本件のように、水道事業者が地方公共団体の場合には、水道施設の利用関係は地方自治法上の公の施設の利用関係に該当すると解され、その結果として水道料金等に関して条例を制定する必要があることなどから（地方自治法244条の2第1項）、供給規定全体を条例化することが一般的であるとされている<sup>(3)</sup>。

また、水道法中には「供給規定に関するもののうち、主として需要者保護の必要上、供給規定にまかせることなく自ら規定を設けた」事項があるとされ、同法15条2項（常時給水義務）は、その一つであるとされる<sup>(4)</sup>。

この点、本件条例16条1項は、水道法15条2項と基本的にはほぼ同内容であるが、水道法15条2項ただし書きが「災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合」に限り給水停止を認めているのに対し、本件条例16条1項は、「非常災害、公益上その他やむを得ない事情」がある場合の他、「水道施設の損傷」があつた場合にも給水停止を認める旨を規定している。また、本件条例16条3項は、「第1項の規定による、給水の制限又は停止のため損害を生ずることがあつても、市はその責めを負わない」旨（本件免責条項）を定めて

---

(3) 水道法制研究会『水道法逐条解説 第5版』（日本水道協会、2021年）315頁。

(4) 水道法制研究会前掲注(3)314頁。

いるが、水道法にはこのような免責規定は存在しない。

そのため、本件は、水道事業者であるYが管理する水道施設の損傷に起因する需要者の損害に対するYの賠償責任の存否に関する判断のあり方と、及びその際の本件免責条項の意義（有意性）が主たる論点となった事案であると評価できよう。

なお、給水条例に関しては、昭和33年に当時の厚生省から「標準給水条例（規程）の送付について」と題された通知（昭和33年11月1日 衛水第61号各都道府県衛生主管部（局長）あて厚生省水道課長通知）が発出されている。

同通知は、給水条例制定に際しての標準給水条例（規程）（日本水道協会作成）を参考例として提示しているが、同標準給水条例11条（給水の原則）は、「給水は、非常災害、水道施設の損傷、公益上その他やむを得ない事情及び法令又は、この条例の規定による場合のほか、制限又は停止することはない。（同条1項）」、「前項の給水を制限又は停止しようとするときは、その日時及び区域を定めて、その都度これを予告する。ただし、緊急やむを得ない場合は、この限りでない。（同条2項）」、「第1項の規定による、給水の制限又は停止のため損害を生ずることがあっても市（町村）は、その責を負わない。

（同条3項）」と規定しており、本件条例16条と内容が酷似していることから、本件条例は、おそらく宮古島市が独自に考案したものではなく、厚生省の通知（標準給水条例）をそのまま引き写したものであると推測される。

### 3-2 本件最高裁判決の意義

本件最高裁判決は、従来先例が存在しなかった、給水停止についての水道事業者の賠償責任の文脈における、水道法15条2項の定める（常時）給水義務の意義、及び同項但し書き中の「正当な理由」の有無に関する一定の判断枠組みを初めて示した判例である。

### 3-3 下級審と最高裁の対比

下級審は、Yに給水契約に基づく（常時）給水義務が存在していたことを前提に、水道施設の損傷に起因する本件断水についてのYの過失（帰責性）を認定した。

しかしその一方で、本件免責条項について、水道事業の安定的かつ継続的な運営を維持するため、水道施設の損傷に伴う給水義務の不履行に係る損害賠償を限定することにあるものと解されるから、その目的は正当であると評価し、また水道施設の損傷がYの軽過失に基づく場合にYの責任を免除するものであって、さらに水道施設の損傷がYの故意又は重過失に基づく場合についてまで、Yの責任を免除するものではないと解する限りにおい

て、本件免責条項は、正当な目的のために必要やむを得ない制約を設けるものとして、憲法29条に違反するものではないとの限定解釈を行い、本件水道施設の損傷についてYに故意ないし重過失が認められない以上、本件免責条項に基づき、YはXらに対し賠償責任を負わないと結論付ける。

つまり下級審は、本件の場合、Yは水道法15条2項が定める（常時）給水義務に違背した状況にあり、こうした状況についてYには帰責性が認められるものの、そのような場合でも、Yに故意・重過失が認められない場合には本件免責条項は有効であるとの見方を示したわけである。

こうした下級審の判断は、第一に、水道法15条2項の（常時）給水義務規定を強行規定ではなく当事者間の契約によって修正可能なものと捉える考え方を前提とし、第二に、このような前提の下、本件を私法上の有償双務契約における債務不履行の問題として捉えている点において、後述する最高裁の判断とは大きな差異がある。

すなわち、下級審は、一般に、債務不履行を理由とする損害賠償に関しては、過失責任主義の原則の下、帰責事由（故意・過失または信義則上これと同視すべき事由）が要件となること、また金銭債務の不履行について不可抗力の抗弁が認められない（民法419条3項）ことの反対解釈として、それ以外の債務については不可抗力（戦争・動乱・大災害）の場合の免責は可能と解されていることなどを前提に<sup>(5)</sup>、本件における不可抗力の有無（本件の場合、不可抗力は否定されている）、Yの帰責性（本件の場合、水道施設損傷に関するYの過失を認定）を検討している。

そして、そのうえで、免責約款は、一般に軽過失の場合有効とされる可能性が大きいと

---

(5) 内田貴『民法Ⅲ 第3版』（東京大学出版会、2013年）140頁。

ころ<sup>(6)</sup>、下級審は、本件免責条項を軽過失の場合に限定したうえでその有効性を認め、本件におけるYの重過失の有無につきこれを否定し、賠償責任を負わないと結論しているのである。

これに対し、最高裁は、水道法15条2項が利用者保護の要請に基づく強行規定であることを明示し、その本文は、水道事業者は原則として（常時）給水義務を負っている旨を定めるものであり、但し書きは、特定の場合（「災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合」）に水道事業者が（常時）給水義務を負わない旨を規定したものであるとする。

水道法15条2項についてのこうした理解を前提に、最高裁は、本件条例16条について、同条は、強行規定たる水道法15条2項を受けて、原則として水道の利用者に対し常時水が供給されることを確認したものであると解される以上、本件条例16条1項の例外的な給水停止がある場合とは、（本件条例の場合、法15条2項但し書きには規定されていない「水道施設の損傷」が明示されているにもかかわらず）水道法15条2項但し書きと同一の内容でなければならないとする。

こうした前提に立ったうえで、最高裁は、本件条例16条3項についても、Yが、水道法15条2項但し書きにより水道の利用者に対し給水義務を負わない場合において、当該使用者との関係で給水義務の不履行に基づく損害賠償責任を負うものではないことを確認した規定にすぎないのだとする。

最高裁の判断枠組みによると、水道法15条2項但し書きのケースに該当する場合、水道事業者が給水を停止したとしても、その場合にはそもそも水道事業者は（常時）給水義務を負っておらず、給水義務の不履行（＝債務不履行）に起因する損害賠償の問題とはならないということになる。

---

(6) 内田前掲注(5)149頁。民法学説上、故意による債務不履行の場合につき免責を認める条項についてはこれを無効とすることに異論はなく、過失の場合の免責条項の有効性が議論されてきたところ、判例は、重過失につき、免責条項を否定している。例えば最判平成15年2月28日（集民209号143頁）がある。本件では、賠償額を15万円までとする特則を設けたホテルの宿泊約款につき、「本件特則は、宿泊客が、本件ホテルに持ち込みフロントに預けなかった物品、現金及び貴重品について、ホテル側にその種類及び価額の明告をしなかった場合には、ホテル側が物品等の種類及び価額に応じた注意を払うことを期待するのが酷であり、かつ、時として損害賠償額が巨額に上ることがあり得ることなどを考慮して設けられたものと解される。このような本件特則の趣旨にかんがみても、ホテル側に故意又は重大な過失がある場合に、本件特則により、被上告人の損害賠償義務の範囲が制限されることが、著しく衡平を害するものであって、当事者の通常の意味に合致しないというべきである。したがって、本件特則は、ホテル側に故意又は重大な過失がある場合には適用されないと解するのが相当である」と判示されている。

他方、強行規定とされる水道法15条2項がこのようなものである以上、同項但し書きに該当せず、水道事業者が依然として（常時）給水義務を負う場合において、同義務の不履行に基づく損害賠償責任は免除されえないということとなろう。

水道法15条1項の契約締結義務は、需要者保護の観点から設けられた強行規定との解釈が一般的であるとされているところ<sup>(7)</sup>、同様の観点から規定された同法同条2項に関しても、これを強行規定として認めた最高裁判決は、水道法上の解釈として理論的に整合性のとれたものと評価できる<sup>(8)</sup>。

他方、こうした最高裁判決の判断枠組みを前提とすると、本件のように過失によって（常時）給水義務に違背した場合、給水条例（規程）中の免責条項の有無にかかわらず、水道事業者は原則として需要者の損害を賠償する責任を負うということになり、水道事業者にとっては厳しい判決であったとの見方もありうる。

しかしながら、水道事業者の（常時）給水義務は絶対的なものではない。すなわち、水道事業者が（常時）給水義務を負わない場合は、必ずしも不可抗力（戦争・動乱・大災害）の場合に限定されているわけではなく、「正当な理由があつてやむを得ない場合」にも給

---

(7) 和泉田保一「水道事業給水条例に規定する水道事業者の免責条項の意義」法セミ816号（2023年）131頁。

(8) 給水契約締結拒否の可否に関し、供給規定のみを根拠として給水契約を拒否することは許されず、強行規定たる水道法15条1項の「正当の理由」があつて初めてそれが許容されたとした事例としては、福岡高判平成7年7月19日（高民集48巻2号183頁）がある。本判決は、「給水規則3条の2第1項は、その性質上、水道法14条1項の『水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規程を定めなければならない。』との規定にいう供給規程であるところ、この供給規程が水道法上の強行規定に違反してはならないことはいうまでもない。従つて、給水規則3条の2第1項が、強行規定である水道法15条1項に違反しているならば、この規則を盾にして給水申込みを拒否することは許されない。ところが、右給水規則3条の2第1項は、給水申込みを拒否する場合を定めるのに止まって、…給水契約の締結の拒否を是認し得る場合、すなわち『正当の理由』を直接に定めたものではないから、この規定の存在そのものが直ちに給水を拒否し得る『正当の理由』になるわけのものではない。そうすると、控訴人が給水規則3条の2第1項のみを根拠に給水申込みを拒否することは許されず、水道法上の『正当の理由』があつて初めて給水申込みを拒否できるのである。」と判示した。

水事業者は（常時）給水義務を負わない（水道法15条2項但し書き）<sup>(9)</sup>。

したがって、水道事業者が（常時）給水義務を負わない「正当な理由」がある場合とはいかなる場合なのかを検討する必要がある。

### 3-4 給水義務の存否＝水道法15条2項但し書きにおける「正当な理由」の存否

#### 【下級審の判断枠組みについて】

本件最高裁判決を踏まえると、本件免責条項は、結局のところ強行規定たる水道法15条2項と同義ということになるため、水道事業者たるYがXらに対して賠償責任を負わないか否かは、給水義務の存否にかかることとなり、水道法15条2項但し書き中の「正当な理由」が認定されない限り、Yの（常時）給水義務の存在が肯定され、YはXらに対して賠償責任を負うということとなろう。

この点、下級審は、本件ボールタップはその材質・役割等からして、いずれは交換することが必要になるものであることは明らかであるにもかかわらず、整備・交換の時期について検討されていた形跡はないなどとして本件断水についてのYの帰責性を肯定している。

最高裁判決に沿って、この下級審の判断を敷衍した場合、下級審は、本件断水当時、Yには依然として（常時）給水義務が存在していたこと、さらに水道施設の損傷に起因する本件断水について、Yに過失による義務違反があったことを認定したのだということになる。

しかし、下級審が、水道施設の損傷に起因する本件断水が水道法15条2項但し書き中の「正当な理由」に当たらず、それゆえ断水当時、YはXらに対して依然として（常時）給

---

(9) 水道事業者の給水義務に関しては、水道法15条1項の給水契約締結拒否に関する事案ではあるが、志免町事件最判平11年1月21日（判時1682号40頁）において、水道法15条1項にいう「正当の理由」とは、「水道事業者の正常な企業努力にもかかわらず給水契約の締結を拒まざるを得ない理由を指すものと解されるが、具体的にいかなる事由がこれに当たるかについては、同項の趣旨、目的のほか、法全体の趣旨、目的や関連する規定に照らして合理的に解釈するのが相当である。…市町村は、水道事業を営営するに当たり、…適正かつ合理的な水の供給に関する計画を立て、これを実施しなければならず、当該供給計画によって対応することができる限り、給水契約の申込みに対して応ずべき義務があり、みだりにこれを拒否することは許されないものというべきである。しかしながら、他方、水に限られた資源であることを考慮すれば、市町村が正常な企業努力を尽くしてもなお水の供給に一定の限界があり得ることも否定することはできないのであって、給水義務は絶対的なものということとはできず、給水契約の申込みが右のような適正かつ合理的な供給計画によっては対応することができないものである場合には、法15条1項にいう『正当の理由』があるものとして、これを拒むことが許されると解すべきである」と判示されている。

水義務を負っていたと明確に認識していたのかは疑問が残る。

というのも、先述したとおり、下級審は、水道法15条2項が強行規定であるとは認識せず、本件を私法上の有償双務契約における債務不履行の問題として捉えており、その上で本件条例16条3項の免責条項の有効性を前提に、故意・過失の判断の段階で賠償責任を否定できると考えて、短絡的に帰責性を肯定したのではないかと推測できるからである<sup>(10)</sup>。最高裁判決が、Yの本件断水による（常時）給水義務の不履行に基づく損害賠償責任の有無については、「本件断水につき、災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合に当たるか否かなどについて更に審理を尽くした上で判断すべきである」との指摘は、下級審のこうした判断の短絡性についての言及であろう。

#### 【給水義務の存否＝水道法15条2項但し書きにおける「正当な理由」の存否】

YがXらに賠償責任を負うか否かは、本件断水当時、Yに（常時）給水義務が存在していたか否かによって判断され、（常時）給水義務の存否は本件断水が「正当な理由」に当たるか否かにかかっているとする最高裁判決の判断枠組みを前提とした場合、YはXらに対して賠償責任を負うこととなるのか。

水道法15条2項但し書きにおける「正当な理由」の意義について、水道法制定当初は、「『正当な理由』とは、異常渇水、停電等による動力の使用不能、水道施設の故障およびその修理等が考えられる<sup>(11)</sup>とされ、水道施設の故障があつた場合、水道事業者の帰責性の有無にかかわらず「正当な理由」がある場合に該当するとされていたように思われる（前述の標準給水条例もこうした解釈を前提としたものと推測される）<sup>(12)</sup>。

この解釈を本件に当てはめれば、水道施設の損傷に起因する本件断水は、水道法15条2

---

(10) 軽過失の場合に免責条項が有効であると論じる場合、その論拠としては、前掲注(6)の最判平成15年2月28日のほか、消費者契約法8条1項1号及び2号も参考となりうる。すなわち、消費者契約法8条1項は、「次に掲げる消費者契約の条項は、無効とする。」旨を規定し、同項1号は「事業者の債務不履行により消費者に生じた損害を賠償する責任の全部を免除し、又は当該事業者はその責任の有無を決定する権限を付与する条項」を、2号は「事業者の債務不履行（当該事業者、その代表者又はその使用する者の故意又は重大な過失によるものに限る。）により消費者に生じた損害を賠償する責任の一部を免除し、又は当該事業者はその責任の限度を決定する権限を付与する条項」を無効とする。これらの規定の反対解釈として、単なる過失の場合の免責条項は有効と解する余地が生じる（もっとも、Xらは法2条1項の「個人」には該当しないため、同規定の直接適用ではなく、類推適用という形になろう）。

(11) 為藤隆弘『水道法の解説』（日本水道協会、1958年）119頁。

(12) 同様の指摘をするものとして鈴木崇弘「条例の免責規定を水道法15条2項に適合的に解釈した事例」新・判例解説Watch 行政法 No. 234（2022年）。



項但し書き中の「正当な理由」に該当することとなり、Yは断水当時、（常時）給水義務を負っておらず、それゆえXらに対して賠償責任を負わないということとなろう。

しかしながら、その後の通知等を瞥見すると、例えば、環水第5018号 昭和41年3月9日（大阪府衛生部長あて 厚生省環境衛生局水道課長回答）では、「水道法第15条の規定は、水道事業者はその給水区域内の一般の需要に応じて水を供給すべき義務を課することによって水道事業の公共性を確保しようとするものであり、正当の理由によって同条第1項の給水契約の申込みに応ずる義務または同条第2項の常時給水する義務が解除されるのは、水の供給が困難または不可能な場合にかぎられるべきであり、また、正当の理由によって同条第3項の給水の停止が認められるのは、水道事業の適正な運営が阻害される場合にかぎられるべきである。」と述べられている。

さらに「水道法の施行について」と題された通知、平成14年3月27日健水発第0327001号も、「第3 事業に関する通知」の箇所において、「水道事業者の給水義務は、水道事業の公共性確保のための中心をなす規定であり、免責理由たる正当な理由は、正常な企業努力にもかかわらず水量が不足する、又はそれが予想される場合、地勢等の関係で給水が技術的に著しく困難な場合等、水道事業者の努力にもかかわらずその責に帰すに当たらない場合に限るものである<sup>(13)</sup>」と述べている。

このような比較的近時の通知を瞥見する限り、今日、水道法15条2項但し書き中の「正当な理由」が認められ、水道事業者が（常時）給水義務を負わない場合とは、①水道施設外の外的原因による場合、水道事業の高度の公共性を勘案してもなお、給水を継続することが適正な事業運営を阻害する蓋然性が高く、給水を停止せざるを得ないことが真にやむを得ないものであったということが立証された場合（志免町事件のように水道施設外の外的原因による場合）、もしくは②水道事業者の正常な企業努力にもかかわらずその責に帰すに当たらない場合（施設の損傷等水道施設の内的原因による場合）<sup>(14)</sup>に限定されているように思われる。

(13) なお、こうした見解は、厚生省水道環境部水道法研究会『水道法逐条解説』（日本水道協会、1983年）220頁において既に見て取ることができる。

(14) 鈴木も、水道法制研究会の解説書を引用しつつ「近時の立案担当者は『正当な理由』として、『給水の停止が、異常渇水によるもののほか、災害、停電等による施設の損壊、動力の使用不能又は水道管の破裂等水道事業者に起因しない理由による場合』と『水道施設の拡張、改良、補修等水道事業者に起因する場合』を挙げる。この列挙からすると、近時の立案担当者は、『水道事業者の責に帰することのできない事由』による水道施設の破損等のみが『正当な理由』である、と考えているのではないかと推測する（鈴木・前掲注(12)）。

この点、林道晴裁判官の補足意見は、YがXらに対して（常時）給水義務を負うか否か、換言すれば水道法15条2項但し書き中の「正当な理由」の有無に関して、「一定の事情の下における給水義務の存否は、その事情が同項ただし書に定める場合に当たるか否かによって判断されるべきものである。そして、同項は、水道事業者が給水義務を負わない場合を『災害その他正当な理由があってやむを得ない場合』に限定している。…本件断水による給水義務の不履行に基づく損害賠償責任の存否を検討するに当たっては、水道施設の損傷につき水道事業者の過失が認められるか否かという問題と給水義務の存否との関連性についても検討する必要があるように思われる。差戻審においては、これらの規定の文言や趣旨を踏まえた上で、Yが水道法15条2項ただし書により給水義務を負わないといえるか否かについて慎重に判断する必要がある」と述べる。

この林補足意見の下線部分の意味は詳らかではないが、おそらくは、水道施設の損傷に起因する給水停止に関しては、施設の維持のための保守、巡視、点検、清掃、補修・改良等が適切に行われていたか否かについての詳細な検討を踏まえ、水道事業者が正常な企業努力をしていたと評価される場合には、水道事業者に帰責性（過失）が認められず、その結果として施設損傷に起因する給水停止は「正当な理由」があった場合に該当する<sup>(15)</sup>。他方、こうした企業努力が十全に果たされていない場合には、施設損傷に起因する給水停止は水道事業者の責に帰すもの（過失）であり、「正当な理由」が認められないということになるように思われる（平成30年改正水道法においては、水道事業者には新たに水道施設の維持及び修繕義務（同法22条の2）が課されており、本件と同様、水道施設の破損に起因する給水停止に関しては、本件最高裁判決と相まって、このような判断枠組みが採用される可能性が高いものと推測される。）。

こうした理解を本件に当てはめれば、本件ボールタップの経年劣化による破損に起因する本件断水は、耐用年数を経過した本件ボールタップの交換を懈怠した、施設管理上の過失（ないし瑕疵）に起因するものであり、「正当な理由」に該当しないものと評価され、また免責条項もないため、本件断水当時、Yは依然としてXらに対して（常時）給水義務を負っていたものと判断され、Yは（軽）過失による（常時）給水義務違反を理由として賠償責任を負うこととなろう<sup>(16)</sup>。

---

(15) 平成30年改正水道法においては、水道事業者には新たに水道施設の維持及び修繕義務（22条の2）が課されており、本件と同様、水道施設の破損に起因する給水停止に関しては、本件最高裁判決と相まって、このような判断枠組みが採用される可能性が高いものと推測される。

(16) 同旨：鈴木・前掲注(12)

### 3-5 本件における国賠法2条請求の可能性

本件水道の利用関係に関し、下級審は、これを給水契約、すなわち水道事業者が常時給水義務を負い、需要者が料金を支払う義務を負う、私法上の有償双務契約における債務不履行の問題と捉えているものと思われる<sup>(17)</sup>。

他方で、水道施設は国家賠償法2条1項の「公の営造物」に該当するものとも解されることから<sup>(18)</sup>、水道施設の損傷に起因する本件断水によって被った損害について、Xらが、Yの設置又は管理の瑕疵を理由として、国賠法2条に基づいて損害賠償請求を行うことも想定されるところ、本件の原告であるXらは、予備的請求として実際にこうした請求を行っている。

そして本件の場合、本件断水は、水道施設の損傷（瑕疵）に起因するものであり、国賠法2条1項に基づく損害賠償責任は無過失責任であると解されていることを踏まえると（本件の場合、下級審においてYの過失も認定されているが）、国賠法2条1項に基づく損害賠償請求が認容される可能性は高いものであったと思われる。

下級審は、Xらの予備的請求について、不法行為、工作物責任又は営造物責任に基づく損害賠償請求ではあるものの、その実質は、本件給水契約の存在を前提として、本件断水により本件給水契約に基づく給水義務が果たされなかったことにより生じた損害の賠償を求めるものというべきであるから、債務不履行責任を追及するものにほかならないなどとして、本件をあくまで債務不履行の問題とし、そのうえで、本件免責条項が、Yに債務不履行責任が成立し得る場合にもこれを免責する趣旨によるものと解し、給水契約の相手方の損害賠償請求権を制約する効果を持つとする。

しかしながら、国家賠償法に基づく損害賠償請求は、憲法17条によって保障されている国民の権利であり、また本件のように国賠法2条1項に基づく損害賠償請求が認容される可能性が高い場合に、これを「本件免責条項によりYが本件断水による給水義務の不履行につき債務不履行責任を負わない以上は、これと実質的に同一である不法行為、工作物責任又は営造物責任に基づく請求を認めるべき理由はないから、Xらの予備的請求はいずれ

(17) 給水契約につき司法上の有償双務契約と解する裁判例としては岡山地判昭和44年5月29日（判時568号39頁）、大阪地判平成2年8月29日（判時1731号122頁）、福岡地判平成4年2月13日（判時1438号118頁）、甲府地判平成13年11月27日（判時1768号38頁）などがある。なお、同様に解するものとして『新版水道法逐条解説』（日本水道協会、2003年）276頁。

(18) 差し当たり田中二郎『行政上の損害賠償及び損失補償』（酒井書店、1954年）172頁、宇賀克也『行政法概説Ⅱ 第6版』（有斐閣、2018年）467頁、宇賀克也＝小幡純子編著『条解国家賠償法』（弘文堂、2019年）450頁など参照。

も失当というほかなく、Xらの予備的請求はいずれも理由がない」と即断することは国賠法2条1項の趣旨に関する解釈を誤ったものであり、憲法17条に反する判断であると見ることもできる。

推測の域を出ないが、下級審のこうした言説の背景には、通常、免責条項が有意なのは、故意・過失の有無が問題となる債務不履行の場合であるところ、国賠法2条1項に基づく損害賠償請求を認めると、下級審自らが、Yの水道施設の設置管理上の瑕疵の存在を認めている以上、賠償責任を認めることとなってしまうかねない点を危惧したのではないかとの疑義が生じる。そしてそうであるとするならば、請求棄却という結論ありきの判決であり、到底首肯できるものではない。

この点、最高裁判決の判断枠組みに依拠し、本件条例16条3項が免責条項に当たらないとするならば、本件の場合、債務不履行に基づく損害賠償請求と捉えたとしても、あるいは国賠法2条1項に基づく損害賠償請求と捉えたとしても、いずれの場合であっても賠償責任が認められる可能性が高いことから、下級審の判断のように請求の根拠を、債務不履行（民法415条1項）に限定する実質的な意義は薄いのではないだろうか。

## 4 おわりに

本件最高裁判決の判断は、人口減少等に伴う料金収入の減少、高度成長期に整備した施設の老朽化に伴う大量更新の必要性等、水道事業の経営環境の悪化が顕在化する今日<sup>(19)</sup>、水道事業者にとって厳しいものであるといえよう。

---

(19) 総務省「公営企業の経営のあり方に関する研究会 報告書」（平成29年3月）9頁は、水道事業に関し「小規模団体の中には赤字であったり、累積欠損金を抱えていたりする事業が見られる。また、黒字であるものの、既に更新投資が過小と見られる（有形固定資産減価償却率や管路経年化率が高い、管路更新率が低い）事業や、将来に向けた更新投資に係る対策が十分でないと考えられる（将来に備えた財源が十分に確保されていない）事業も見られ…料金収入の減少や施設の更新需要の増大は、全国の水道事業が直面しており、経営基盤の強化は共通の課題である。特に、人口減少が著しい団体をはじめ経営環境が厳しい中小規模の公営企業では、職員数が少ないこともあって、問題がより深刻であり、現在の経営形態を前提とした経営改革だけでは、将来にわたる住民サービスを確保することが困難となり、持続可能性を保てない懸念がある。この点について、末端給水事業者の損益状況に関する統計を踏まえ、給水損益（給水収益－給水原価）は、概ね給水人口5万人を下回ると赤字となることから、給水人口5万人未満の事業規模では、単独での経営が難しいとする見解もある」と分析している。

しかしながら、平成30年水道法改正により、水道事業への民間参入<sup>(20)</sup>が容易となっている今日、常時給水義務の不存在や免責を安易に認めた場合、ライフラインとしての水道事業の質の低下等、需要者に不利益が生じる可能性が高くなる恐れがあり、ライフラインとしての水道供給の確実な実施という観点からも、本件最高裁判決の判断枠組みは原則として妥当なものであるといえるのではないだろうか。

もっとも、水道施設の故障に起因する断水によって生じた損害について、すべからず賠償責任を肯定すべきか否かという現実的な問題にも目を向ける必要はあろう。

高度経済成長期から近時にかけて水道施設が概ね機能していた時期であればこうした賠償責任の軽減は不要であろうが、施設老朽化が進むと同時に財政状況が厳しく水道事業の継続が困難な地域が現れてきつつある今日では、賠償責任の限定に関しても正面から議論する必要があるのではないだろうか。

この点、下級審は、本件条例16条3項の本件免責条項について、断水による巨額の賠償の結果、需要者に対する水道料金の値上げを余儀なくされ、清浄かつ豊富な水を低廉な価格によりあまねく需要者に供給するという水道法の要請に反する事態を招来するような事態を防止し、水道事業の安定的かつ継続的な運営を維持するため、水道施設の損傷に伴う給水義務の不履行に係る損害賠償を限定することにあるとするが（第1審判決）、こうした問題意識は必ずしも否定されるべきものではないだろう。

下級審は、こうした理解を前提に、義務の存在は認めつつ、義務（債務）不履行についての免責を一定の限度で認める（免責条項の有効性を一定限度で認める）というアプローチを採ったわけである<sup>(21)</sup>。

他方で、最高裁は、こうした下級審のアプローチを否定し、賠償責任の存否を（常時）給水義務の存否にかからしめ、さらに同義務の有無を水道法15条2項但し書き中の「正当な理由」に収斂させるというアプローチを採用した。

---

(20) 総務省「公営企業の経営のあり方に関する研究会 報告書」（平成29年3月）は、民間活用の事例として、指定管理者制度（岐阜県高山市、広島県（株）水みらい広島）、包括的民間委託（福井県坂井市、石川県かほく市、宮城県山元町）、PPP/PFI（北海道夕張市、愛知県岡崎市）、コンセッション（仙台市、他大阪市等で検討中）などを挙げる（同報告書13頁参照）。

(21) 鈴木は、水道法15条2項に関連させる形で、水道事業者の軽過失による債務不履行の免責を規定することは、法律の構造上困難であるとして、「法15条2項とは無関係に…消費者契約法8条1項1号の反対解釈を踏まえ、『市の過失により、給水の制限又は停止のため損害を生じることがあった場合には、市はその責めの一部を負わない。』とするなどして損害賠償額に上限をつけることが考えられる」とする（鈴木・前掲注(12)）。

既述のように、最高裁のアプローチは、下級審のアプローチと比較すると水道事業者の賠償責任を否定するハードルは高いものといえよう。しかし、当初の立法案者が施設の故障を「正当な理由」として認め、給水義務を解除しているのは、法制定当時の水道事業の実体を踏まえたものであるからであると考えられる以上、そうであれば、「正当な理由」の有無の判断に際し、水道事業が斜陽化している今日、事業者が置かれている現状を勘案し、施設の故障をこれに含ませることは、必ずしも不合理とはいえない。

したがって、最高裁判決のアプローチに依ったとしても、水道法15条2項但し書き中の「正当な理由」に関し、水道事業者のおかれている現状を考慮事項として取り込むこと<sup>(22)</sup>は許容されるはずであり、そうすることで実情に即した判断は可能なのではないかと考える。

(おさない ひろき 金沢大学法学系教授)

キーワード：水道法15条／（常時）給水義務／給水契約／国家賠償法1条、2条

---

(22) 施設故障に関する事情（老朽化・予算的制約・施設改修の時間的余裕の有無等）は、債務不履行の場合は「正当な理由」の有無に基づく給水義務の存否の判断の段階で考慮される。他方、そうした事情は、国賠法2条1項に基づく損害賠償請求の場合は、設置管理の瑕疵の有無の判断で行われようが、その場合、人口公物である水道施設に関して予算抗弁等が認められるのかは別途詳細な検討を要する問題として残る。

## 中央の動き

### ◎郵便局を防災拠点や交流拠点に活用を — 総務省

総務省は3月31日、郵便局を活用した地域活性化方策を発表した。全国約2万4,000の郵便局窓口と日々郵便物配達などを行う郵便局の強みを地域活性化に活かす具体策として、①消防団への加入促進②自主防災組織等との連携③集落の課題解決の取組への郵便局員の参画 — などを提案。また、局舎を指定緊急避難場所・津波避難ビル等に指定、災害時の車両・バイク等の活用、備蓄物資の保管・災害時の避難所への配送などを示した。さらに、生活支援として①郵便局と連携した買物支援サービス②自宅に置いたスマートスピーカーを活用した見まもりサービス③空き家対策④高齢者や子育て世代等のサロン⑤「郵便局デジタル地図プラットフォーム」を通じ自治体に対する事故頻発地点や道路損傷箇所の情報提供 — などを提案した。

### ◎こども施策を統合し「こども家庭庁」が発足 — 政府

「こども家庭庁」が4月1日発足した。これまで内閣府・厚生省・文科省に分かれていたこども施策を総合的に推進する。文科省の幼児教育などは統合から外れた。組織は、「長官官房」「成育局」「支援局」の1官房2局体制で、定員は350人。長官官房では、こども大綱の策定など、成育局では妊娠・出産支援など成育医療等基本方針の策定、就学指針・保育所保育指針の策定など、支援局では困難を抱えるこども・家庭の支援や児童虐待防止対策、こどもの貧困対策、ひとり親家庭の支援などを担う。

なお、全国知事会など執行3団体は3月14日、「こども家庭庁創設を踏まえたこども政策の充実に向けて」を発表した。「次元の異なる少子化対策に期待している」とした上で、①子ども関連予算を国際的に遜色ない水準へ倍増実現②自治体ごとの地域間格差が生じないように安定財源を確保し、児童手当だけでなく全ての子育て家庭に資する全国一律の制度構築③小学生以上の医療費助成への国民健康保険国庫負担金の減額調整措置は直ちに全廃④幼児教育・保育の完全無償化の実現 — などを要請した。

### ◎労働者協同組合が法施行半年で34法人設立 — 厚労省

厚労省は4月3日、労働者協同組合の設立状況を発表した。同組合は、労働者が組合員として出資し、その意見を反映して自らその事業に従事する組織で、関係法が半年前の昨年10月に施行された。今年4月1日現在、1都1道、1府（大阪）、15県（千葉、埼玉、神奈川、山梨、長野、愛知、三重、兵庫、島根、山口、高知、福岡、熊本、鹿児島、沖縄）で合計34法人が設

立された。企業組合からの組織変更が8法人、NPO法人からの組織変更が1法人、新規設立が25法人。

主な分野は、キャンプ場経営や一般貨物自動車運送、地元産鮮魚販売、給食のお弁当づくり、高齢者介護、生活困窮者支援、家事代行、子育て支援、清掃・建物管理など多岐にわたる。具体的には、「CampingSpecialist」（四日市市）では放置された荒廃山林を整備しキャンプ場を経営、「かりまた共働組合」（宮古島市）では自治会を母体にした様々な事業を継続するために法人化。「ワーカーズコープちば」（船橋市）では生活困窮者支援を通じた地域づくり、「こども編集部」（神戸市）では子どもによる様々なメディアの制作体験に取り組んでいる。

### ◎地域おこし協力隊の隊員数が過去最多に — 総務省

総務省は4月4日、2022年度の地域おこし協力隊の活動状況を発表した。隊員数は6,447人で前年より432人増加、受入自治体も1,118団体で同31団体増加し、いずれも過去最多となった。隊員のうち女性41%、男性59%で、年齢は20～29歳、30～39歳が各34%が多いが、50～59歳も8%いる。また、任期終了した隊員は累計9,656人。うち定住者は6,318人で、前年より約1.2倍増えた。定住者の53%が同一市町村、12%が近隣市町村に定住、21%は他の地域に転出した。同一市町村内に定住した隊員のうち42%が古民家カフェや観光業などを起業したほか、39%が自治体職員や観光業などに就業、12%は就農・就林した。

また、同省はこのほど、地域運営組織の実態把握調査をまとめた。2022年度の地域運営組織は全国で7,207団体あり、前年度より1,143団体増えた。うち、法人格のない任意団体が91%で、78%は自治会・町内会が構成員だった。祭り・運動会・音楽会（68%）、交流事業（67%）、健康づくり（60%）などを実施。収入は市町村の助成金等が84%で最も多い。

### ◎次期国土強靱化計画はデジタルと地域力を柱 — 政府

政府の国土強靱化推進本部は4月7日、新たな国土強靱化基本計画骨子案を了承した。今年夏にも新たな基本計画を策定する。骨子案は、基本目標に①人命の保護②国家・社会の重要機能の維持③国民の財産・公共施設の被害最小化④迅速な復旧復興 — を掲げた。その上で、国土強靱化推進の基本方針に防災インフラの整備・管理や交通・通信・エネルギーなどライフラインの強靱化を挙げた。さらに、デジタル技術活用による国土強靱化の高度化、事業継続性確保など官民連携の強化、地域の防災力強化を国土形成計画と連動し

を進めるとした。

また、総務省は4月25日、災害時の道路啓開の実態調査結果を発表した。東日本大震災の教訓を踏まえ関係機関で道路啓開計画を策定し合意するとされ、関東や中部、四国など大規模災害の想定地域では国が計画を策定し各自治体も独自計画を策定していたが、北陸や近畿では同計画の未策定が多かった。このため、国交省に対し各自治体と協議会等を設置し道路啓開計画の策定を進めるほか、民間事業者が災害発生時に人員・資機材を確保するなどの取組を促すよう勧告した。

#### ◎日本人人口の減少幅が11年連続拡大 — 総務省

総務省は4月12日、我が国の人口推計を発表した。2022年10月1日現在の総人口は1億2,494万7千人で、1年間で55万6千人(0.44%)の減となった。うち日本人人口は1億2,203万1千人で同75万人(0.61%)減少、その減少幅は11年連続で拡大した。また、出生児数は79万9千人で前年比3万2千人減少、死亡者数は153万人で同9万人増加。この結果、73万1千人の自然減となった。年齢別では、15歳未満が1,450万3千人(総人口比11.6%)で同28万2千人減少、15歳~64歳も7,420万8千人(同59.4%)で同29万6千人減少する中、65歳以上は3,623万6千人(同29.0%)で同2万2千人増加。うち、75歳以上人口は1,936万4千人(同15.5%)で同69万1千人増加した。

都道府県別にみると、増加は前年の減から増に転じた東京(前年比0.20%増)のみで、沖縄は前年の増加から減少に転じた。秋田や青森、岩手など14県では1%以上の減少。なお、東京は自然減少・社会増加で増に転じたが、他は全て自然減。また、15歳未満の割合は沖縄の16.3%をトップに滋賀・佐賀の13.2%などで高いが、全ての都道府県で前年より低下。65歳以上の割合は秋田の38.6%をトップに33道県で30%以上。対前年増減率は21道県で増加、26都府県で減少した。

#### ◎教師の時間外勤務手当創設など検討へ — 文科省

文科省の教師確保のための環境の在り方調査研究会は4月13日、「論点整理」を審議した。「論点」は、教師の処遇改善や勤務制度、働き方改革、学校の指導・運営体制の充実の在り方を一体的・総合的に検討すべきだと指摘。その具体策では、時間外勤務手当の代わりに一律支給する現行の教職調整額について支給率や新たな手当創設などの検討を求めた。また、①教師が柔軟に勤務できる勤務制度の見直し②「学校・教師が担う業務に係る3分類」の在り方改善③学級編成・教職員配置の柔軟な仕組への見直し④教員業務支援員など支援スタッフの充実 — などを挙げた。今後、中央教育審議会で法改正を含め審議する。

一方、国交省は4月3日、2022年度のテレワーク人口実態調査結果を発表した。雇用型就業者のテレワーカーの割合は全国で26%、前年度比0.9ポイント減だった。勤務地別では首都圏は2.3ポイント減少した

が前年度と同様40%の水準を維持。地方都市圏は0.3ポイント増加したが、18%にとどまる。なお、雇用型テレワーカーのうち87%は継続意向を持っていた。

#### ◎土地利用コントロール導入など提言 — 国交省

国交省の都市計画基本問題小委員会は4月14日、「多様な価値観や社会の変化を包摂するまちづくりを目指して」と題する「中間とりまとめ」を決めた。

今後の都市政策には、人口減・少子高齢化や気候変動とコロナ禍を契機としたライフスタイルの変化を踏まえた対応が求められると指摘。都市構造の検討では、日常生活の身近なエリアの魅力向上に向け公共交通の確保とまちづくりの取組連携、市街地内の魅力向上に加え市街地外も含めた市町村域全体に目配りした土地利用コントロールの導入を提案。併せて、広域的観点から都道府県による市町村のサポート、国土形成計画等と整合を図った都市構造を目指すよう求めた。身近なエリアの魅力向上では、エリアマネジメント団体等が事業性を確保できる制度の柔軟化と、市街地整備事業完了後の施行区域の継続的なエリアマネジメントが維持される取組が必要だとした。さらに、社会変化に対応した柔軟なまちづくりのため、①都市施設の再構築に向けた制度の効果的活用②時間軸を踏まえた立地適正化計画の柔軟な運用③市街地整備事業の円滑化に向けた運用改善 — を提言した。

#### ◎「基本大綱」策定へこども家庭審議会が発足 — 政府

政府は4月21日、こども家庭審議会の初会合を開いた。首相の諮問「今後5年程度を見据えたこども施策の基本的な方針・重要事項」を審議、年内にも「基本大綱」を策定する。併せて、部会に「基本政策」「幼児期までのこどもの育ち」「こどもの居場所」「社会的養育・家庭支援」「児童虐待防止対策」「障害児支援」「こどもの貧困対策・ひとり親家庭支援」などの設置も決めた。

一方、政府は3月31日、少子化対策の「たたき台」を発表した。2030年代に入るまでの今後6~7年が少子化傾向を反転させるラストチャンスだとし、今後3年間を集中取組期間として「加速化プラン」に取り組むとした。その具体策に、①児童手当は所得制限を撤廃、支給期間を高校卒業まで延長②自治体実施の子ども医療費助成に対する国民健康保険の減額措置廃止③学校給食無償化の課題整理④保育士配置基準を1歳は「子ども5人に保育士1人」、4~5歳児は「25人に1人」に改善⑤親の就労要件を問わず時間単位で利用できる「こども誰でも通園制度(仮称)」創設の検討 — などを掲げた。これを受けて、政府は4月7日、「こども未来戦略会議」を発足させた。こども・子育て政策の強化のための具体的な施策内容や予算・財源のあり方などを検討する。

(井田 正夫・月刊『自治総研』編集委員・委嘱研究員、元自治日報編集長)



## 今月のマガジン・ラック

各地の地方自治研究所・センター等の発行誌の主な内容を、当研究所の責任で紹介しします。前月末までに到着したものを対象とします。

北海道自治研究 第651号 2023年4月 公益社団法人 北海道地方自治研究所  
鋭角鈍角 自治体の仕事と職場の魅力を高めるには？

北海道大学公共政策大学院教授 山崎 幹 根

北海道自治研究会 町内会自治会をめぐる国の政策関与の歴史と自治体の課題

山梨学院大学法学部特任教授 日高 昭 夫

散射韻 罪深い道知事選

高齢者福祉研究会 フィンランドにおける保健医療福祉改革（SOTE改革）と地方自治  
制度の大規模な再編 北海学園大学名誉教授 横山 純 一

チャレンジ！ 議会改革 9 当たり前常識を疑い、意見の異なる他者と討議する  
— 「一般質問」に対する考察 —

議会技術研究会事務局長・千歳市職員 阿部 忠 彦

探訪 北の風景 109 狩勝トンネル争議 十勝管内新得町 青木 和 弘

導入が進む自治体パートナーシップ宣誓制度の現状と課題 — 関係文書保存を中心として  
公益社団法人北海道地方自治研究所研究員 高野 讓

北海道の動き<2023・2・1～28>

新潟自治 第95号 2023年4月 公益社団法人 新潟県自治研究センター  
2023年度 国予算をみる

規模だけが誇らしさ — 過去最大は更新したが国民生活は不安増大 —

新潟県自治研究センター 常務理事・研究主幹 榎 口 敏 行

県内自治体の2023年度予算をみる

NEWS 東西南北 リポート

高病原性鳥インフルエンザの猛威 過酷な作業 — 県庁の現場から —

新潟県職員労働組合 書記長 大 滝 徹  
大雪による「立ち往生」再び…… 対策検討会が検証と課題を議論 冬期間の道路交通  
を守るために

新潟県自治研究センター 研究員（新潟野球ドットコム 記者） 岡 田 浩 人  
労働者協同組合の可能性と協同労働が拓くもの

日本労働者協同組合（ワーカーズコープ）連合会／  
労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団  
北陸信越事業本部 本部長 川 原 隆 哲

求められるジェンダー平等の社会 L G B Tはじめ多様性を認め合う取り組みは急務  
新潟県自治研究センター 常務理事・研究主幹 長 沢 正 一  
届け 私たちの思い 歌にのせて 第54回はたらくものの音楽祭（長岡祭典）

日本音楽協会新潟県支部 事務局長 山 本 英 二

---

とちぎ地方自治と住民 第600号 2023年3月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 雇用の安定は、社会の礎

自治研センター監事（自治労栃木県本部書記長） 郷 孝 幸  
栃木県2023年度当初予算案 県議会“民主市民クラブ”の要望書を軸に

自治研センター常務理事 松 本 敏 之  
被差別部落の民俗 部落解放同盟栃木県連合会執行委員長 和 田 献 一

石崎茂雄トリビュート連載：あなたは「ローキョー」を知っていますか？

第36回 全建総連（下） 武庫川女子大学教授 本 田 一 成  
今、改めて「戦後レジームからの脱却」を考える

元栃木市長（弁護士） 鈴 木 俊 美

栃木県ホームページ拾い読み（2023年2月）

---

とちぎ地方自治と住民 第601号 2023年4月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 「住民」というものが揺らいでいる？

自治研センター常務理事 松本敏之

インクルーシブ教育・特別支援教育・寄宿舍 鹿児島県立短期大学教授 田口康明

パネルディスカッション「インクルーシブ教育について」

那須特別支援学校寄宿舍の存続を求める会共同代表 菊池忍

栃木県議会議員 小池篤史

鹿児島県立短期大学教授 田口康明

統一地方選における立憲民主党と自由民主党の政策を比較する

宇都宮大学地域デザイン科学部教授 中村祐司

石崎茂雄トリビュート連載：あなたは「ローキョー」を知っていますか？

第37回 連載を振り返って

武庫川女子大学教授 本田一成

元実習生に対する無罪判決に思う

元栃木市長（弁護士） 鈴木俊美

栃木県ホームページ拾い読み（2023年3月）

総務省「令和4年度特別交付税交付額の決定」と「令和4年度震災復興特別交付税交付額の決定」

編集部

総務省・令和5年版「地方財政の状況」（地方財政白書）

編集部

---

自治権いばらき 第147号 2023年2月

公益社団法人 茨城県地方自治研究センター

連載 どうなる食・農・地域 ～農政記者から見た現状と課題

第4回 「国産シフト」道筋つくのか 基本法見直しの行方

農政ジャーナリスト 伊本克宜

一般社団法人茨城県労働者福祉協議会主催 [2022年11月9日] 2022年度茨城県勤労者福祉研究集会講演録 学費と奨学金問題の現状と課題

---

るびゅ・さあんとのる 第21号 2023年3月

公益社団法人 東京自治研究センター

特集 分権改革20年 自治体政策形成のいま

地方分権時代における自治体の政策法務推進体制に関する考察

出石 稔（関東学院大学法学部教授）

分権改革の20年 — 自治体職員はどう変わったのか —

山口 道 昭（立正大学法学部教授）

ポスト「コロナ禍対策」禍の分権 — 集権構造 —

今 井 照（公益財団法人地方自治総合研究所主任研究員）

地方分権時代における基礎自治体・荒川区のシンクタンクとしての役割

（公益財団法人荒川区自治総合研究所）

「市町村任用状況等調査」から透けて見えること

佐 藤 義 彦（公益社団法人東京自治研究センター元研究員）

---

### 自治研かながわ月報 第201号 2023年4月

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター

巻頭言 連繋希薄な地域社会の活性化に貢献する自治体議員

佐 野 充（公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事長）

格差に挑む自治体労働政策～本当の意味で人びとを自立に導く就労支援政策を中心に～

立教大学コミュニティ福祉学部特任教授 上 林 陽 治

社会的価値を反映させた公共調達の可能性と課題

立教大学コミュニティ福祉学部教授 原 田 晃 樹

公契約条例がめざす働く人の下支え

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター前研究員 野 口 鉄 平

2023年度政府予算と地方財政計画の課題・論点

地方自治総合研究所研究員 其 田 茂 樹

---

### クォーターリーかわさき通信 第25号 2023年5月

一般社団法人 川崎地方自治研究センター

「特別市」構想とは何か 大都市制度の見直しが問われるなかで

大矢野 修（川崎地方自治研究センター主任研究員）

---

### 信州自治研 第373号 2023年3月

長野県地方自治研究センター

4期目を迎える「長野県森林づくり県民税」が目指すもの

長野県議会議員 小 林 東 一 郎

2023年度政府予算と地方財政計画

公益財団法人地方自治総合研究所研究員 飛田博史

筆のすさび⑤⑤ どこも観光地 人情晴れやか コロナ禍の旅

元信濃毎日新聞記者 横山 悟

---

信州自治研 第374号 2023年4月

長野県地方自治研究センター

信濃町におけるテレワークの取り組みについて

信濃町役場総務課まちづくり企画係 地域マーケティング担当係長 川口 彰

自然災害からダークツーリズムの捉え方 — 被災地それぞれの捉え方の違い —

追手門学院大学 地域創造学部 教授 菅原 達也

筆のすさび⑤⑥ にぎやか韓国 幸あれと祈る ソウルの年末年始

元信濃毎日新聞記者 横山 悟

---

自治研とやま 第124号 2023年4月

公益社団法人 富山県地方自治研究センター

視点 生命を守る地方自治を

公益社団法人富山県地方自治研究センター理事／

富山県平和運動センター事務局次長 又市 秀治

講演 2023年度の地方財政見通しと近年の動向 — 「人への投資」を公務に携わる人々の

処遇改善の追い風に — 公益財団法人地方自治総合研究所副所長 飛田博史

自治体報告 「我がまちはこんなことをしています」 黒部市下水道バイオマスエネル

ギー利活用施設整備運営事業について 黒部市都市創造部上下水道工務課

報告 戦後農政の転換と富山県農業・農村のゆくえ(2)

公益社団法人富山県地方自治研究センター理事長／富山大学名誉教授 酒井 富夫

---

J I C H I K E N G I F U 第134号 2023年2月

岐阜県地方自治研究センター

道標 子どもたちの育ちと安全を守るために必要なことは

子安 英俊 自治労岐阜県本部中央執行委員長

座談会 「これからの水道事業を考える」

特集1 水道施設の破損による給水停止と水道事業者の免責

三谷 晋 岐阜大学地域科学部准教授

特集2 地域経済構造分析と地域政策

小川 尚紀 岐阜協立大学地域連携推進センター コーディネーター

地域レポート 大垣市のごみ有料化がスタート 丸山新吾 大垣市議会議員  
報告 第39回地方自治研究全国集会 山本公德 岐阜大学地域科学部教授

---

月刊「地方自治みえ」 第370号 2023年4月 三重県地方自治研究センター  
公立中学校運動部活動の地域移行 「多様な」部活動地域移行を考える  
日本大学文理学部教授 末富芳

---

地方自治京都フォーラム 第146号 2023年春 特定非営利活動法人 京都地方自治総合研究所  
<こんにちは「久御山町長」> 次世代に誇れるまちづくりをしていこう～コロナ禍を乗り越え「人と人との絆の再構築」で～ 信貴康孝(久御山町長)  
岡本哲也(京都自治総研副理事長・自治労京都府本部執行委員長)  
進行/高橋直樹(京都自治総研専務理事)  
<2023年度 地方財政セミナー> 2023年度 地方財政の動向  
只友景士(京都自治総研理事長・龍谷大学政策学部教授)  
「久しぶりの国会活動の感想」 北神圭朗(衆議院議員)  
<第39回地方自治研究全国集会【静岡自治研】> ～第7分科会(午後の部)座長を振り返って～  
榎田博之(京都自治総研理事・自治労自治研中央推進委員)

---

フォーラムおおさか 第172号 2023年4月 大阪地方自治研究センター  
統一地方選後の大阪における争点 — カジノ  
大阪地方自治研究センター 研究員 尹誠國

---

自治研やまぐち 第96号 2023年2月 山口県地方自治研究センター  
人口減少社会における地域政策特集号～山口からの提言～  
はじめに 自治研センター山口 理事長 熊野稔  
第1章 人口減少社会の自治体政策とマネジメント  
自治研センター山口 理事 伊藤孝夫  
第2章 人口減少社会のまちづくり・都市計画政策  
自治研センター山口 理事長 熊野稔

第3章 地域医療・福祉システムの動向と課題、改革

自治研センター山口 理事 岩 本 晋

第4章 人口減少と地域 — 山口県内の基礎自治体における人口減少の地方財政への影響 —

自治研センター山口 理事 吉 弘 憲 介

第5章 人工島物語 — 壮大な夢の挫折

自治研センター山口 理事 堀 内 隆 治

---

みやざき研究所だより 第111号 2023年4月

宮崎県地方自治問題研究所

椎葉村の2023施政方針について

椎葉村長 黒 木 保 隆

2023年度日南市の予算の特徴

日南市長 高 橋 透

COFFEE BREAK 「呑み方、てげてげ、そして労働法」

宮崎大学地域資源創成学部 教授 丸 山 亜 子

2023年度地方財政計画から地財計画本来の役割を考える

地方自治総合研究所 其 田 茂 樹

## 資料室増加月報

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
<b>0 総記</b>				
<b>01 法規</b>				
01-06-98-1	六法全書／I／令和5年版	佐伯仁志／大村敦志／荒木尚志	有斐閣	2023（令5）
01-06-98-2	六法全書／II／令和5年版	佐伯仁志／大村敦志／荒木尚志	有斐閣	2023（令5）
<b>05 統計</b>				
05-39-24	社会生活統計指標／— 都道府県の指標 —／2023	総務省統計局	日本統計協会	2023（令5）
<b>2 法律</b>				
<b>20 法学一般</b>				
20-98	グローバル化と公法・私法関係の再編	浅野有紀／原田大樹／藤谷武史／横溝大	弘文堂	2015（平27）
<b>22 憲法</b>				
22-250	国境を越える憲法理論／＜法のグローバル化＞と立憲主義の変容	山元一	日本評論社	2023（令5）
<b>23 行政法</b>				
23-79-2	第五次新訂／逐条解説／地方教育行政の組織及び運営に関する法律	木田宏	第一法規	2023（令5）
23-628-49	行政法研究／第49号／2023・3	行政法研究会	信山社	2023（令5）
23-685	自治体事業と公私協働／組織法的観点に基づく公法学的研究	宮森征司	日本評論社	2023（令5）
<b>25 諸法</b>				
25-35-1	民法判例百選／I／総則・物権／第9版	潮見佳男／道垣内弘人	有斐閣	2023（令5）
25-35-2	民法判例百選／II／債権／第9版	窪田充見／森田宏樹	有斐閣	2023（令5）



図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
25-35-3	民法判例百選／Ⅲ／親族・相続／第3版	大村敦志／沖野眞巳	有 斐 閣	2023 (令5)

### 3 行政

#### 30 行政学一般

30-187	教育政策の形成過程／官邸主導体制の帰結2000～2022年	勝田美穂	法律文化社	2023 (令5)
--------	-------------------------------	------	-------	-----------

#### 33 公務員制度

33-401	地方公務員給与／21世紀の検証	圓生和之	晃 洋 書 房	2023 (令5)
--------	-----------------	------	---------	-----------

### 4 地方自治

#### 40 地方自治一般

40-188-4	全国都市の特色ある施策集／地域の魅力と活力あるまちづくり／令和5年度版	全国市議会議長会	ぎょうせい	2023 (令5)
----------	-------------------------------------	----------	-------	-----------

#### 45 地域と自治体(2)

45-45	コミュニティ・ガバナンスと災害復興／東日本大震災・津波被災地域の復興誌	辻岳史	晃 洋 書 房	2023 (令5)
-------	-------------------------------------	-----	---------	-----------

### 5 財政

#### 53 財政調整

53-6-137	地方交付税制度解説／令和4年度／補正係数・基準財政収入額篇	地方交付税制度研究会	地方財務協会	2023 (令5)
----------	-------------------------------	------------	--------	-----------

### 7 社会労働

#### 72 社会保障

72-533	働く社会の変容と生活保障の法／島田陽一先生古稀記念論集	菊池馨実／竹内(奥野)寿／細川良／大木正俊／鈴木俊晴	旬 報 社	2023 (令5)
--------	-----------------------------	----------------------------	-------	-----------



## 自治総研ボックス／自治総研ブックレット

### 自治総研ボックス

- |  |                      |
|--|----------------------|
| 12. 坪郷 實＋市民がつくる政策調査会編『市民自治講座(前編)』2014年               | (税別)<br>2,200円 (公人社) |
| 13. 坪郷 實＋市民がつくる政策調査会編『市民自治講座(後編)』2016年               | 2,200円 ( " )         |
| 14. 今村都南雄著『大牟田市まちづくりの二つの難題<br>——「構造的構図」による把握——』2018年 | 2,200円 ( " )         |
| 15. 辻山幸宣著『自治年々刻々』 同時代記 一九九六～二〇一七 2018年               | 2,200円 ( " )         |
| 16. 青木宗明編『国税・森林環境税——問題だらけの増税——』2021年                 | 2,200円 (公人の友社)       |

### 自治総研ブックレット

- |   |                      |
|---|----------------------|
| 16. 辻山幸宣・其田茂樹編『再考 自治体社会資本』2014年<br>——第28回自治総研セミナーの記録                | (税別)<br>1,500円 (公人社) |
| 17. 『釧路市の生活保護行政と福祉職・榑部武俊』2014年                                      | 1,500円 ( " )         |
| 18. 澤井 勝・上林陽治・正木浩司編『自立と依存』2015年<br>——第29回自治総研セミナーの記録                | 1,500円 ( " )         |
| 19. 辻山幸宣・堀内 匠編『“地域の民意”と議会』2016年<br>——第30回自治総研セミナーの記録                | 1,500円 ( " )         |
| 20. 其田茂樹編『不寛容の時代を生きる～生きづらさを克服する解を求めて～』2018年<br>——第31回自治総研セミナーの記録    | 1,500円 ( " )         |
| 21. 新垣二郎編『自治のゆくえ～「連携・補完」を問う～』2018年<br>——第32回自治総研セミナーの記録             | 1,500円 ( " )         |
| 22. 飛田博史編『自治のゆくえ 自治体森林政策の可能性』2018年<br>——第33回自治総研セミナーの記録             | 1,500円 (公人の友社)       |
| 23. 今井 照編『原発災害で自治体ができたこと できなかったこと』2019年<br>——第34回自治総研セミナーの記録        | 1,500円 ( " )         |
| 24. 上林陽治編『未完の「公共私連携」 介護保険制度20年目の課題』2020年<br>——第35回自治総研セミナーの記録       | 1,500円 ( " )         |
| 25. 其田茂樹編『自治から考える「自治体DX」「標準化」「共通化」を中心に』2021年<br>——第36回自治総研セミナーの記録   | 1,500円 ( " )         |
| 26. 飛田博史編『コロナ禍で問われる社会政策と自治体 「住まい」の支援を中心に』2022年<br>——第37回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 ( " )         |

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

## 自治総研叢書 (敬文堂)

- |  |                |
|--|----------------|
| 30. 人見剛・横田覚・海老名富夫編著『公害防止条例の研究』2012年                        | (税別)<br>4,500円 |
| 31. 馬場 健著『英国の大都市行政と都市政策 1945-2000』2012年                    | 3,000円         |
| 32. 河上 暁弘著『平和と市民自治の憲法理論』2012年                              | 4,200円         |
| 33. 武藤 博己編著『公共サービス改革の本質——比較の視点から——』2014年                   | 4,500円         |
| 34. 北村 喜宣編著『第2次分権改革の検証<br>——義務付け・枠付けの見直しを中心に——』2016年       | 4,500円         |
| 35. 佐藤 竺著『ベルギーの連邦化と地域主義<br>——連邦・共同体・地域圏の並存と地方自治の変貌——』2016年 | 5,500円         |
| 36. 佐藤 英善編著『公務員制度改革という時代』2017年                             | 5,700円         |
| 37. 河上 暁弘著『戦後日本の平和・民主主義・自治の論点<br>小林直樹憲法学との「対話」に向けて』2022年   | 4,500円         |

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

## 自治総研関連図書

- |  |              |
|--|--------------|
| ○ 今井 照／自治総研編『原発事故 自治体からの証言』2021年 筑摩書房                          | (税別)<br>880円 |
| ○ 上林陽治著『非正規公務員のリアル<br>欺瞞の会計年度任用職員制度』2021年 日本評論社                | 1,900円       |
| ○ 神原 勝著『東京・区長選挙運動<br>区長選挙復活への道程』2022年 公人の友社                    | 5,500円       |
| ○ 篠田 徹・上林陽治編著『格差に挑む自治体労働政策——就労支援、地域雇用、<br>公契約、公共調達』2022年 日本評論社 | 2,000円       |

ご注文は書店までお願いします。

# THE JICHI-SOKEN Vol.49

Monthly Review of Local Government No.6 ● 2023.6

## CONTENTS

- Non-Tenured Public Personnel in France: In Comparison with Non-Regular Public Workers in Japan. ....1  
YAKUSHIIN, Harumi. Professor (Library and Information Science) Ph.D Kinjo Gakuin University, College of Humanities.
- Metropolitan Regions and Regiopolis (Regional Metropolises) in German Regional Planning Policy. ....27  
MORIKAWA, Hiroshi. Emeritus Professor of Hiroshima University.
- A Case of Compensation for Damages due to Water Outage in Miyakojima City. ....47  
OSANAI, Hiroki. Professor of Law Kanazawa University.
- Monthly Topics. ....69
- Magazine Rack. ....71
- Monthly List of Our Library. ....78

- 公益財団法人 地方自治総合研究所ウェブサイトにて、本誌の目次および掲載論文を公表しています。  
※公表論文には、論文末尾に掲載されるキーワードを登録しています。
- 月刊『自治総研』への論文投稿を、公募しています。投稿要領については、公益財団法人 地方自治総合研究所ウェブサイトでご覧になっている月刊『自治総研』投稿要領をご参照ください。

<http://www.jichisoken.jp/>

視覚障害その他の理由で活字のままではこの本を利用出来ない人のために、営利を目的とする場合を除き「録音図書」「点字図書」「拡大写本」等の製作をすることを認めます。その際は当研究所まで御連絡ください。