



# 自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.49

2023 9 月号  
通巻第539号

1

地域公共交通 — 乗合バスを中心とした  
国と地方の財政関係

星野菜穂子

[はじめに／1 地域公共交通を取り巻く環境と現況／2 コロナ禍の地域公共交通／3 国の施策の変遷／4 国の財政支援：乗合バスを中心に／5 公的負担の実態と政府間財政関係／むすびにかえて]

25

判例報告

埼玉県小学校教員・時間外割増賃金等請求事件  
第1審 さいたま地判令和3年10月1日  
控訴審 東京高判令和4年8月25日

上田貴子

[はじめに／第1 事実の概要／第2 判旨／第3 検討]

49

[投稿論文]

コンパクトシティとしての秋田市の岐路  
— 市郊外新規開発への政策転換のプロセス —

寺迫 剛

[1.はじめに — 目的 — / 2.ニュータウンからコンパクトシティへ；1980年代～1990年代 / 3.多核集約型コンパクトシティ政策；2000年代～2010年代 / 4.市郊外の外旭川地区開発の抑制から推進への政策転換；2020～2021年 / 5.「秋田市外旭川地区開発まちづくり」へのプロセス；2021年以降 / 6.おわりに — 結論と今後の見通し —]

75

中央の動き

77

今月のマガジン・ラック

83

資料室増加月報

巻頭コラム●『「非平時」における一般ルール』の法制化？ — 今井 照

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

# 「『非平時』における一般ルール」 の法制化？

今 井 照

「非平時」に際して、自治体への国の関与を強める一般ルールを法制化する動きがある。6月28日の地方制度調査会専門小委員会に提出された事務局資料では次のように示されている。

「個別法が想定しない事態においても、国・地方を通じた確かつ迅速な対応に万全を期す観点からは、現行の地方自治法に規定されている国と地方、地方公共団体間の関係とは別に、平時ではない事態、すなわち『非平時』における一般ルールを地方制度として用意しておくことが必要ではないか」（第33次地方制度調査会第15回専門小委員会「資料1」）

本誌読者には釈迦に説法であるが、地方自治法245条以下に、自治体に対する国の関与のルールが詳述されている。例外的に「一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為」も関与として認められているが、いずれにしても「法律又はこれに基づく政令」によることが必要である。つまり個別法を制定することで、一般ルールとは異なる自治体への国の関与を定めることは現在でも例外として可能となっている。たとえば、私個人としては好ましいとは思わないが、コロナ禍対策の国の反省の一つとして、今年の通常国会では新型インフル特措法が改正され、知事に対する国の権限が強化されている。

しかし、今回、地制調を通じて国がもくろんでいるのは、たとえ個別法に規定がなくても、「非平時」に必要であれば、自治体への国の関与を強めるという一般ルールを法制化しようということである。そもそも「『非平時』における一般ルール」という形容矛盾からして突っ込みどころ満載ではないか。

「非平時」という耳慣れない言葉の初出は、33次地制調に先立つ「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」第3回（2021年6月4日）のことだった。議事概要によれば、委員の発言として「非平時の状態、制度改革を構想することが果たして適切か。次に何が起るかわからない状態で改革をすると、逆に今後機能しなくなるようなことを思いつくだけではないか」とある。素直に読めば、非平時という概念はむしろ否定的にとらえられている。ところが次の第4回に事務局（総務省）から出された資料は「非平時」のオンパレードになる。この流れがそのまま地制調になだれ込む。

法令データベースによれば、現在の法令で「非平時」という言葉を使っているものはひとつもない。それに対して「緊急事態」という言葉は18の法律に使われている。「非常事態」は48の法律にある。国語的感覚によれば、「非平時」とは「平時」ではない事態全般を意味するので、「緊急事態」や「非常事態」よりも幅広い概念になる。「非平時」という空疎な概念を持ち出して地方自治を制約することは、地方自治に対する挑戦ではなからうか。

そこで地制調事務局は「非平時の要件や事態の判断手続を定める必要があるのではないか」「非平時に国が担うべき役割に応じた要件・手続の検討が必要ではないか」とする。しかしこうなると「『非平時』における一般ルール」という形容矛盾そのものに遭遇する。そもそも「非平時」とは個別法が想定していない事態であり、このような要件が見定められないからこそ「非平時」なのであるが、それをあらかじめ組み込んで一般ルールにしようというのである。いかにも机上の空論であり、無理に無理を重ねているとしか思えない。

今後の専門小委員会の推移で内容が変わる可能性もあるが、地制調答申は12月に原案がまとまり、1月半ばまでにあるはずの総会で決定されると思われる。

最後に、半ば私事であるが、今回のコラムが私にとっての最終回になる。地方自治に関わるみなさまの健闘をお祈りする。

（いまい あきら 公益財団法人地方自治総合研究所主任研究員）

# 地域公共交通 — 乗合バスを中心とした 国と地方の財政関係

星 野 菜穂子<sup>†</sup>

## はじめに

コロナ禍の移動制限により、もっとも影響を受けた分野の一つが地域公共交通である。しかし地域公共交通の抱える諸問題は、人口減少・高齢化等の社会構造変化に伴うものでありより構造的といえる。問題の一つは公的負担の増大であるが、管見のかぎりでは財政学からのアプローチは少ない。そのような中で、其田（2019）は公共交通をナショナル・ミニマムの観点から検討し、交通政策における「ミニマム」は、まず、地方レベルでの政策展開が重要であり、そのために補助金ではなく地方交付税制度により一般財源を保障することが出発点と主張する。本稿でも、地域公共交通、なかでも乗合バスを対象に、その公的負担の問題について、国・地方の財政関係から考察を試みたい。

本稿の構成は、1節で地域公共交通を取り巻く環境と現況について述べ、2節でコロナ禍の地域公共交通への対策について触れる。3節では、乗合バスを中心とした国のこれまでの施策の変遷を概観し、4節において国の財政支援策の推移をみる。5節では公的負担の実態を政府間財政関係の観点から考察する。

---

<sup>†</sup> 本稿は、コロナ禍の行財政を共通テーマとした、地方自治総合研究所税財政研究会とりまとめの研究の一つである。個人的意見にもとづくものであり所属する組織の見解を示すものではない。本稿作成にあたっては、山形県みらい企画創造部企画調整課長酒井達朗氏（当時）、総務部財政課長後藤崇文氏（当時）をはじめ関係部署の皆様にご提供ならびに有益なご教示を賜りました。記して感謝申し上げます。

## 1 地域公共交通を取り巻く環境と現況

地域公共交通には、鉄軌道輸送、乗合バス、離島航路等があるが、なかでも乗合バスの状況は深刻であり、その取り巻く環境は厳しい。とくに地方部における人口減少と自家用車の普及は、輸送人員の減少をもたらし、事業経営を悪化させている。さらに、人口減少・高齢化により運転手不足が生じ、事業継承を難しくしている。一方で、高齢化に伴って高齢者の免許返納が増加しており、高齢者の移動手段の確保といった課題も浮上している。すなわち、地域公共交通をどのように維持していくかはコロナ禍以前にある課題であり、コロナ禍により一層深刻化している可能性もある。

国土交通省の資料にもとづけば<sup>(1)</sup>、コロナ禍前でも事業別事業収支比率（運行補助のあるものは補助前、2018年度）は、交通事業全体では黒字でも、地域鉄道に限れば6%程度の赤字、乗合バス全体で約5%程度の赤字であった。乗合バスについては、三大都市圏では黒字であるのに対して、地方部では15%程度の赤字と地方部のバスの赤字構造が深刻である。

乗合バスの輸送人員は減少傾向にあるが、2000年度を100とすると、三大都市圏では2005～2014年度頃まで91～94の水準で推移していたのが、その後増加傾向がみられ、2018年度には101まで回復した。それに対し、三大都市圏以外の地方部では低下傾向に歯止めがかからず、2018年度には74の水準にまで低下している。2019年度で約7割のバス事業者は一般路線バス事業の収支が赤字であり<sup>(2)</sup>、廃止路線も増加している。

こうした状況に対応し、乗合バス撤退後の新たな代替的交通手段も増えている。2002年に乗合バス事業の規制緩和が行われたこともあり、撤退後のいわゆる「交通空白地域」において、コミュニティバス、乗合タクシー、2006年道路運送法改正にもなう自家用有償旅客運送も増加している。

---

(1) 国土交通省、令和2年。

(2) 保有車両30両以上の事業者。

## 2 コロナ禍の地域公共交通

このように地域公共交通は、コロナ禍前より苦境にあったが、感染拡大に伴う移動制限によりさらに厳しい状況におかれた。

国土交通省の資料にもとづけば<sup>(3)</sup>、新型コロナウイルス感染症による公共交通機関への影響として、一般路線バスの輸送人員は2020年4、5月に前年比で半減、その後徐々に回復したものの、2022年6月以降も約2割減（2019年度同月比）の見込みであり、2022年時でコロナ以前の水準までの需要回復は見込めない状況であった。他業種の営業利益がコロナ前に戻りつつあるなか、運輸業全体の営業利益は落ち込みが続いているとされた。

コロナ禍での乗合バス事業者に対しては、主に交通事業者に対しての支援のほか、業界横断的な支援策もとられている。例えば、持続化給付金、政府系金融機関による資金繰り支援、雇用調整助成金などである<sup>(4)</sup>。このほか各地方公共団体が実施できるものとして内閣府「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」がある。国土交通省では、同交付金を活用した交通事業者への支援が幅広く行われるよう、地方運輸局長等から、都道府県知事、市町村長等に協力依頼を行っている。令和4年5月時点で約1,100自治体、約3,500事業において交通事業者の支援のために活用したとされる（原田（2021）、国土交通省、令和4年7月）。

「新たな経済対策」における地域公共交通に対する支援策

（交通事業者を対象とした支援）

- サステナブルな地域公共交通の実現
- 観光インバウンドの回復に備えた基盤構築（観光庁予算）

（業界横断的な支援）

- 地方創生臨時交付金の増額
- 雇用調整助成金の特例措置の延長
- 事業復活支援金の創設
- 資金繰り支援

（出所） 国土交通省「アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会」第1回（令和4年3月31日）配布資料2の抜粋。

(3) 国土交通省、令和4年7月。

(4) 公営企業のバスには特別減収対策企業債の措置もあるが、本稿では公営企業は除く。

様々に支援策が講じられているものの、既述のとおり、公共交通の苦境はコロナ禍前より続く構造問題に起因するものが多い。

### 3 国の施策の変遷

これまで地域公共交通に係る国の主な施策はどのように変遷してきたのか。乗合バスを中心にみていくことにする。財政支援に係わるものについては次節で述べる。

国の主な施策の変遷

2000年以降	需給調整規制緩和 2002年乗合バス事業規制緩和 2006年道路運送法改正
2007年（平成19）	地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（地域公共交通活性化再生法）
2013年（平成25）	交通政策基本法の制定
2014年（平成26）	地域公共交通活性化再生法の改正
2020年（令和2）	地域公共交通活性化再生法の改正
2020年（令和2）	独占禁止法特例法の制定

#### （1） 需給調整規制の緩和

2000年代頃より、それまでの需給調整規制が緩和されることになった<sup>(5)</sup>。規制緩和以前は、各分野の輸送サービスについては、国が、各分野の事業法に基づき、新規参入等について需要と供給のバランスを判断して需給調整を行っていた。しかし交通運輸分野を活性化するためには、新規参入による競争を促すことで、事業の効率化・活性化およびサービスの多様化等利用者の利便性を向上させることが必要であるとの認識にもとづき、規制の緩和が図られた。すべての交通運輸分野において需給調整規制を原則廃止することになり、1998年以降段階的に実施された。2002年には乗合バス事業の規制緩和が行われた。

その後、乗合バス事業者が撤退した後の生活交通手段の確保と、公共交通機関を利用することが困難な移動制約者への提供が新たな課題となり、2006年道路運送法が改正された。コミュニティバス、乗合タクシーの普及促進と、市町村バスやNPO等に

(5) 以下は主に宿利・長谷編（2021）を参照した。

よるボランティア有償運送の制度化が行われている。

## (2) 地域公共交通活性化再生法の制定（2007年）

2007年、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（地域公共交通活性化再生法または再生法）が成立した。地域公共交通活性化再生法は「地域公共交通に関する計画や様々な事業に関する措置について定め、地域旅客運送サービスの確保に資するよう、地域公共交通の活性化及び再生のための地域の主体的な取組等を推進する法律」<sup>(6)</sup>とされている。「民間事業者による事業運営に多くを依存してきた従来の枠組みから脱却し、総合行政を担う市町村が幅広い施策の中で地域交通を位置づけて取組を推進するための枠組みを定めた」<sup>(7)</sup>ものである。

地域公共交通において、地域公共交通活性化再生法は重要な柱である。公共交通分野において、それまでの民間事業者の創意工夫に期待をし、各個別の事業法に基づく交通事業者のサービス提供に委ねる考え方が限界に達したものと見える<sup>(8)</sup>。「交通事業者のみの判断では、事業採算性は低くとも地域にとって必要な地域公共交通サービスを確保していくという観点から課題が生じることとなり、何らかの対応の必要に迫られたものである。その方策として、地域が自ら主体的に取り組んでいくという制度設計が示されることとなった」<sup>(9)</sup>。

同法の下、地方公共団体自らが地域の交通体系について検討する法定協議会（地域公共交通会議）を開催し、活性化・再生に取り組むため、「地域公共交通総合連携計画」を策定することとされた。同計画制度は、これにより、地方公共団体を中心となって、地域公共交通の活性化・再生に取り組むための土壌形成を図ったとされている。

## (3) 地域公共交通活性化再生法の改正（2014年）

同法の下で策定された計画は一定の成果を挙げたが、個別的・局所的な取り組みとしての改革が多く、制度として改善すべき課題が生じてきたとされる。これに対応し、

---

(6) 国土交通省、令和4年7月。

(7) 国土交通省（2017）、p. 32。

(8) 宿利・長谷編（2021）、p. 12。

(9) 国土交通省（2017）、p. 32。

2014年には同法が一部改正されることになった<sup>(10)</sup>。地域が主体となって作成する計画は「地域公共交通網形成計画」に改められ、新たな制度が創設される。また改正に先立ち、交通政策基本法も制定されている<sup>(11)</sup>。

主な改正のポイントは、法律の目的に「交通政策基本法の基本理念の具体化」及び「持続可能な地域公共交通網の形成」を追加し、①「コンパクト・プラス・ネットワーク」の考え方の下に基本方針に地域公共交通の活性化及び再生の取組みと都市計画（まちづくり）との連携を明確化したこと、②地域公共交通をネットワークとして総合的に捉え、面的に再構築することを求めていること、③計画の作成主体に、従来の市町村に加えて都道府県を追加し、市域をまたぐ広域での検討を可能とすることを目指している。

さらに地域公共交通を再編するための「地域公共交通再編実施計画」を作成する制度が設けられ、国土交通大臣の認定を受けた場合、支援策の拡充や手続きの簡素化等が受けられることになった。

#### （４） 地域公共交通活性化再生法の改正（2020年）

再生法改正（2014年）により、地域公共交通網形成計画の作成が進められてきたものの、作成主体が市町村中心であり都道府県による広域的計画作成が十分でないことや、計画に一層の具体性や客観性が必要などの課題が指摘されてきた。また地域公共交通再編実施計画の取組が十分広がっていないこと等を受け、再生法は再度改正されることになった<sup>(12)</sup>。

改正の概要は以下のとおりである<sup>(13)</sup>。1つは、「地域公共交通網形成計画」から「地域公共交通計画」に改められている。交通事業者による路線網の形成だけでなく、自家用有償旅客運送、スクールバス及び福祉輸送等の地域のあらゆる輸送資源の活用等、地域公共交通に関する新たなマスタープランと位置付け直し、地方公共団体による作成を努力義務化、市町村から県への作成要請に係る手続、実効性確保のための定

---

(10) 以下内容は、主に国土交通省（2017）を参照した。

(11) 国土交通省の記載によれば、交通政策基本法は、2013年に、交通に関する施策の理念や基本的方向を明らかにすることにより、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため制定されたものである。其田（2019）では、公共交通をめぐるナショナル・ミニマムを検討する際の重要な論点として同法の制定過程が詳しく述べられている。

(12) 原田（2020）を参照。

(13) 原田（2020）（2021）を参照。



量的な目標の設定や毎年度の評価も努力義務化されている。また、今回、運用面の見直しとして計画制度と補助制度が連動化することになった。これにより、経過期間終了後（2025年度以降）は、計画策定がない場合は補助対象外となる。

2つは、地域の移動ニーズに対応できるメニューの充実である。①地域旅客運送サービス継続事業が創設された。乗合バス等の維持が困難又は困難が見込まれる段階で、地域において協議を行った上で、地方公共団体が公募により新たなサービス提供者等を選定する事業である。継続事業を実施する計画が国土交通大臣の認定を受けた場合は、特例や運行費についての国の補助を受けることができるというものである。継続事業を活用することにより、乗合バス等の廃止届が出る前に、地方公共団体が中心となって地域の足の存続を図ることができると期待されている。②自家用有償旅客運送制度が、公共交通機関を補完し、地域における旅客運送サービスを担う手段として明確に位置づけられた。③貨客運送効率化事業が創設された。貨客混載は地方部の物流サービス確保とあわせ、過疎地等の公共交通の持続可能なサービス確保につながるものとして、必要な手続きを簡素化し実施を円滑化した。

3つは、改正前の地域公共交通再編事業から地域公共交通利便増進事業に改められた。これにより路線の再編にとどまらず、運賃・ダイヤの見直し等も含め、利用者の利便性向上に資する取組が事業内容に加えられた。

4つは、新モビリティサービス事業の創設である。MaaS<sup>(14)</sup>の円滑な普及に向けて、法定協議会とは別に新モビリティサービス協議会を創設し、地域における移動の利便性の向上のみならず、まちづくりやインフラ整備など様々な分野の課題解決につながっていくことが期待されている。

原田（2021）は、今回の改正は、地域が自らの手で地域の交通をデザインする取組を後押しするための制度改正としている。

また同時に2020年に独占禁止法特例法<sup>(15)</sup>が制定されている。人口減少等による厳しい経営環境の下でも、乗合バス事業者及び地域銀行が提供するサービスの維持が図られるよう、国土交通大臣による認可を受けて行う乗合バス等の共同経営について独占禁止法が適用されない。同特例と連動し、地域公共交通利便増進事業の枠組みを活用し、複数事業者による連携の取組を促進し、効率的で持続可能な地域公共交通の実

(14) Mobility as a Service.

(15) 地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律

現を図るとしている<sup>(16)</sup>。

以上のように、公共交通に係る国の施策は、事業者提供のサービスから人口減少下において地域が主体となって維持するサービスへと考え方の変化を遂げている。近年における方向性は、行政や地域が主導して各関係者や利用者との協議の場を設け、公共交通機関の維持・確保を目指すというものである<sup>(17)</sup>。その仕組みとして法改正ごとに改定された計画制度がある。

	地域公共交通計画 (2020年～)	網形成計画 (2014年～)	連携計画 (2007年～)
計画の対象	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ネットワークの確保・充実に加え、ダイヤや運賃などの面からもサービスを総合的に捉え改善や充実に取り組む</li> <li>○地域の輸送資源を総動員する具体策を盛り込むことができる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○バス路線などの専ら公共交通のネットワークの確保・充実（主に路線の再編や新規整備）を対象</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○バス交通などの活性化・再生を目的としており、特定の交通機関に特化した計画の作成も可能</li> </ul>
位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地方公共団体による作成を法的に努力義務化</li> <li>○基本的に全ての地方公共団体において計画の作成や実施に取り組む</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地方公共団体による作成が可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○市町村による作成が可能（ただし、複数市町村での作成も可能）</li> </ul>
実効性確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>○定量的な目標の設定や毎年度の評価などの仕組みを制度化</li> <li>○定量的なデータに基づくPDCAの取組を強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○可能な限り具体的な数値指標を明示</li> <li>○原則、計画終了時・見直し時に達成状況を評価</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○可能な限り具体的かつ明確な目標を設定</li> </ul>

(出所) 国土交通省「地域公共交通計画等の作成と運用の手引き」第3版（令和4年3月）、p. 9

(16) 国土交通省『交通政策白書』令和4年度版、p. 159

(17) 古川（2020）。

## 4 国の財政支援：乗合バスを中心に

地域公共交通をめぐる国の制度改正に対応して、財政支援・補助制度がどのように推移してきたかをみていく<sup>(18)</sup>。

### 4.1 バス路線維持の補助政策の変遷

#### (1) 規制緩和以前から地域公共交通確保維持改善事業開始（2011年度）まで

規制緩和以前は、参入規制により競争を制限し地域独占を認める代わりに、不採算路線の維持をバス会社の内部補助で行う方式がとられていた。しかし利用者減により内部補助に頼ることが困難になると、路線維持に国が関与を強め、1972年に「地方バス路線維持費補助制度」が開始された。これは都道府県が指定した生活路線を対象に国と地方団体が経常欠損額を補助するものである。平均乗車密度等より第2種生活路線（補助率：国1/2、都道府県1/2）、第3種生活路線（補助率：国1/4、都道府県1/4、市町村1/2）に分けて補助が行われた。また車両購入費についても補助があった。第3種生活路線は補助対象期間が限定されることから、期間終了後は民間バス会社による路線は廃止、必要であれば地域の責任で市町村バスが運行された。

その後の規制緩和は、補助制度にも大きな変化をもたらしたとされる。2002年度以降、国の補助対象路線は広域的・幹線の路線で条件に適合するものに限定され、細部での変更はあるが2010年度まで続いた。この結果、従来の第3種生活路線を中心に国の補助対象から外れた。路線を維持するかどうかは地方団体の判断に依存するところが大きかったとされ、単独補助制度も多く設けられたとされる。また2008年度には、事業者に費用削減や増収努力等一層の合理化努力を促すために路線維持合理化促進補助金も創設されている。

2011年度から制度が大きく変更された<sup>(19)</sup>。これまでの「地方バス路線維持対策」など8事業が廃止され、従来は交通種類ごとにあったものが、乗合バスに鉄道などを統合した「地域公共交通確保維持改善事業」として開始された。国土交通省によれば<sup>(20)</sup>、

(18) 以下の規制緩和以前から2011年度までの記述は青木・田邊（2007）、山崎（2008）、青木（2012）を参照した。

(19) 以下の記述は青木（2012）を参照した。

(20) 国土交通省、平成31年2月。

従来の支援制度が①広域間の幹線等に限定されていたこと、②地域内交通への支援が「期間限定の立ち上げ支援」であったこと等を抜本的に見直し、地域の実情に応じて、生活交通の確保維持、バリアフリー化等を総合的に支援する「地域公共交通確保維持改善事業」を創設したものである。地域内のバス交通、デマンド交通等はその中の「地域公共交通確保維持事業」で対応され、予算も旧来より増額されている<sup>(21)</sup>。乗合バスについては、地域間幹線系統の補助要件が若干緩和されたほか、地域間幹線系統と関係をもつ地域内フィーダー系統で補助対象が拡大された。

## (2) 地域公共交通確保維持改善事業（2011年度以降）

地域公共交通確保維持改善事業は、大きく「地域公共交通確保維持事業」「地域公共交通バリア解消促進等事業」「地域公共交通調査等事業」の3つの内容で構成されている。

このうち生活交通の確保維持を支援するのが地域公共交通確保維持事業である。陸上交通の支援については、①地域間幹線系統補助、②地域内フィーダー系統補助の二本柱である。このほか車両購入に係る支援もある。

2014年の再生法改正を受け、地域公共交通ネットワークの再編の取組に対し、例えば、地方路線バスの利便性向上、運行効率化等のためのバス路線の再編やデマンド型等の多様なサービスの導入、BRTの高度化、地域鉄道の上下分離等にも支援が拡充されることとなった。また2020年の改正では、先述のような改正を受けて、支援措置の拡充も行われている。

こうした現行の国庫補助制度については、加藤（2019）では次のように述べられている。現行制度のポイントは補助要件に縛られた路線・サービス設定になることとし、「当然ながら、補助要件を満たす路線設定が地域のニーズに合い、かつ費用効率的である保証はない。そして事業者や自治体の努力によって利用が増えたとしても補助金が減るだけで収入が増えるわけでもないので努力する気が起こらない」。さらに「系統ごとに補助要件を満たしているかではなく、法定協議会単位で人口や面積、地域の不利性を考慮した基本額を交付した上で、網計画に基づいていかなる地域公共交通網をつくり、それがどのような成果を地域にもたらしているかの評価に基づいて算定し

---

(21) 青木（2012）によれば、同事業は「元気なっぼん復活特別枠」を利用し、2011年度の予算額は305億円。旧来の8事業の総額が215億円であるので大幅な予算増額としている。

た加算額を合わせて交付するのがよいと考えている」とある。

補助制度のあり方については、本稿の範囲を超えるものだが、先述のとおり地域公共交通の基本的考え方が大きく変化したなかで、乗合バスの補助要件の基本は系統であり市町村を跨ぐ幹線である。幹線に接続のあるものがフィーダー補助を受けるスキームとなっている。また補助対象者が事業者（または協議会）であることも、後述するように、地方財政の観点からは特殊な位置づけとなっている。

	地域間幹線系統補助（陸上交通）	地域内フィーダー系統補助（陸上交通）
補助対象事業者	一般乗合旅客自動車運送事業者又は地域公共交通活性化再生法に基づく協議会	一般乗合旅客自動車運送事業者、自家用有償旅客運送者又は地域公共交通活性化再生法に基づく協議会
補助対象経費	予測費用（補助対象経常費用見込額）から予測収益（経常収益見込額）を控除した額	補助対象系統に係る経常費用から経常収益を控除した額
補助率	1/2	1/2
主な補助要件	<ul style="list-style-type: none"> <li>・複数市町村をまたがる（平成13年3月31日時点で判定）</li> <li>・運行回数1日3回以上</li> <li>・輸送量は1日15～150人等</li> <li>・経常赤字が見込まれること</li> </ul>	協議会等が定めた生活交通確保維持改善計画に確保又は維持が必要として掲載され、 <ul style="list-style-type: none"> <li>・補助対象地域間幹線バス系統を補完するものであること又は過疎地域等の交通不便地域の移動確保を目的とするものであること</li> <li>・補助対象地域間幹線バス系統等へのアクセス機能を有するものであること</li> <li>・新たに運行を開始又は公的支援を受けるものであること</li> <li>・乗車人員が2人／1回以上であること（定時定路線型の場合に限る。）</li> <li>・経常赤字であること</li> </ul>
地域内フィーダー補助接続要件	—	①補助対象地域間幹線系統のフィーダー系統であること。（政令指定都市、中核市及び特別区が専らその運行を支援するもの及びその運行区域のすべてが政令指定都市等の区域内であるものを除く。） ②法律に基づく過疎地域等又は地方運輸局長等が指定する交通不便地域における地域間交通ネットワークのフィーダー系統であること。

※ 「フィーダー系統」とはバスの停留所、鉄軌道駅、海港及び空港において、地域間交通ネットワークと接続する系統をいう。

※ 「地域間交通ネットワーク」とは、地域間幹線バス系統、鉄軌道路線、内航旅客船航路及び国内定期航空路をいう。この場合において、「地域間幹線バス系統」とは、複数市町村（ただし、平成13年3月31日における市町村の状態に応じたもの。）にまたがる平日1日当たりの計画運行回数が3回以上のものとする。

（出所） 国土交通省資料より作成。

## 4.2 地域公共交通に対する地方財政措置と地方負担

以上の国の財政支援策に対応するものとして、地域公共交通に対する地方財政措置をみていくことにする。地方財政措置の概要は**図表1**のとおりである。

地方バス維持の支援のための地域公共交通確保維持改善事業費補助金は、事業者向けであるため、地方団体の予算に計上されず、国と並行して地方団体が事業者等に交付する補助金である。したがって、補助事業ではあっても通常の国庫補助金とは異なり、地方財政計画上は枠計上である一般行政経費単独（以下、一行単独）の扱いとなる。一方で各地方公共団体においては、地方バスの「欠損補助」について、欠損が見込まれる路線のうち一定の要件に該当する路線に対し、①地方公共団体が国庫補助に併せて補助した場合は、特別交付税措置（措置率0.8）が行われる。②国庫補助の対象とならない路線のうち一定の路線を対象に補助を行った場合、特別交付税措置（措置率 $0.8 \times$  財政力補正係数）が行われる。またいずれも過疎債ソフトの対象となる。

すなわち、マクロの地方財政計画上は枠計上である一行単独に計上され、ミクロのレベルで特別交付税での措置がなされているということである。これには近年、変化もみられている。一つは、地方バスの道府県分については、2020年度より地方バス路線の運行維持に要する経費の一部で普通交付税「包括算定経費（人口）」における算定が拡充されることとなった<sup>(22)</sup>。1団体当たり一律170百万円である。その不足分は、特別交付税で措置される。二つ目は、地方単独分について、2021年度より財政力補正係数が導入されている<sup>(23)</sup>。

**図表2**のとおり、地域公共交通に係る特別交付税額は着実に増額傾向にある。2021年度703億円のうち、地方バス622億円、離島航路53億円、地域鉄道支援12億円、その他16億円で、9割近くは地方バスによるものである<sup>(24)</sup>。2020年度に若干減少したのは県分の地方バスの一部で普通交付税算定が拡充されるようになったためと考えられる。

特別交付税の総額は、地方交付税総額の6%であるため、その範囲内で各種財政措置が行われる。近年は、災害対応も増えてきている。財政需要が増え普遍性をもつものについては普通交付税への移管が進む。また地域公共交通に係る地方財政措置の考え方は、補助事業と地方単独事業で異なっている。地方単独事業については財政力の高い団体では留保

---

(22) 普通交付税算定が適用される措置はこれ以前よりある。

(23) 財政力補正は、道府県分は、 $\text{財政力補正} = 7/3 - 8/3 \times \text{財政力指数}$  ( $0.2 \leq \text{財政力補正} \leq 1.0$ )。市町村分は、 $\text{財政力補正} = 11/6 - 5/3 \times \text{財政力指数}$  ( $0.5 \leq \text{財政力補正} \leq 1.0$ )。

(24) 総務省調。

財源額も大きいことを踏まえ、特別交付税の衡平な配分の観点から財政力補正が導入されている。こうした考え方をもとに措置の変更が行われている。

ただし地方負担増額の背景には、事業経営そのものが厳しくなっているということに加え、国庫補助事業の要因もあると考えられる。

**図表3**は、2011年度以降の地域間幹線系統補助の補助額を示したものである。補助対象系統数は減少傾向にある中、それを上回る輸送人員の減少及び運送費用の増加により運行費（赤字額）が増加傾向にあり補助額は減少していない<sup>(25)</sup>。さらに**図表4**は、地域内フィーダー系統補助の推移を示したもののだが、活用する市町村数・申請（要望）額は増加傾向にあるのに対し、限られた予算の範囲内で執行している状況にある<sup>(26)</sup>。予算が伴わず国庫補助の対象とならなかったものは地方負担となる。

すなわち、国の補助要件が幹線に限定され、地域内フィーダーの補助の前提となっている上、地域内フィーダー系統補助は国の予算額により十分執行できていない状況となっている。これにより地方団体の負担が年々増加するという構図がある。

(25) 車両費は平成22年度に一括購入補助から減価償却費補助に制度改正を行った影響により、改正後5年間は一時的に減少したが、その後は増加傾向にある（国土交通省）。

(26) 国土交通省総合政策局地方交通課長の「地域内フィーダー系統確保維持国庫補助金に係る国庫補助上限額について」では、「令和3年4月に改正された地域公共交通計画の策定が補助要件（令和6年度予算に係る事業までは経過措置あり）とされたことに伴い、公的負担による確保維持が真に必要な地域内フィーダー系統に対し、効果的・効率的な補助を実施する観点から、国庫補助の上限額については、今後必要な見直しを行うものとする」とある。

図表 1 地域公共交通に対する国の支援制度（国庫補助制度、地方財政措置）の概要

	概要	補助金名	国庫補助事業(補助対象・地財措置)	地方単独事業に係る地方財政措置	過疎債
地方バス	欠損補助		<ul style="list-style-type: none"> <li>欠損が見込まれる路線のうち一定の要件に該当する路線に対し、地方公共団体が国庫補助に併せて補助した場合</li> <li>⇒特別交付税措置（措置率：0.8）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国庫補助の対象とならない路線のうち一定の路線を対象に補助を行った場合</li> <li>⇒特別交付税措置（措置率：0.8×α）</li> </ul>	○ ソフト
	投資補助		<ul style="list-style-type: none"> <li>補助対象路線で使用する車両で、一定の要件に該当する購入車両の減価償却費及び当該購入に係る金融費用に対し、地方公共団体が国庫補助に併せて補助した場合</li> <li>⇒特別交付税措置（措置率：0.8）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国庫補助の対象とならない路線で使用する車両の購入に対して補助を行った場合</li> <li>⇒特別交付税措置（措置率：0.8×α）</li> </ul>	△ ハード 公共的 団体へ の補助 に限る
離島航路	欠損補助	地域公共交通確保維持改善事業費補助金	<ul style="list-style-type: none"> <li>欠損が見込まれる航路のうち一定の要件に該当する航路に対し、地方公共団体が国庫補助に併せて補助した場合</li> <li>⇒特別交付税措置（措置率：0.8）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国庫補助の対象とならない離島航路等を対象に補助を行った場合</li> <li>⇒特別交付税措置（措置率：0.8）</li> </ul>	○ ソフト
	投資補助		<ul style="list-style-type: none"> <li>補助対象航路で使用する船舶を離島航路事業者に代わり地方公共団体が代替建造を行い所有する場合（公設民営の場合）</li> <li>⇒地方債の対象（県：公共事業等（充当率90%、交付税措置20%）、市：一般補助施設整備等事業（充当率75%））</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国庫補助の対象とならない離島航路で使用する船舶を単独で建造し所有する場合</li> <li>⇒地方債の対象（一般単独事業：充当率75%）</li> </ul>	△ ハード 公共的 団体へ の補助 に限る
離島航空路	欠損補助		<ul style="list-style-type: none"> <li>欠損が見込まれる離島航空路のうち一定の要件に該当する航空路に対し、地方公共団体が国庫補助に併せて補助した場合</li> <li>⇒特別交付税措置（措置率：0.8）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国庫補助の対象とならない離島航空路のうち一定の要件に該当する航空路を対象に補助を行った場合</li> <li>⇒特別交付税措置（措置率：0.8）</li> </ul>	○ ソフト
	投資補助	航空機等購入費補助金	<ul style="list-style-type: none"> <li>一定の要件に該当する離島航空路線で使用するための航空機及びその部品の購入費を補助</li> <li>⇒地方債の対象（公設民営の場合）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国庫補助の対象とならない離島航空路で使用する航空機を単独で製造し所有する場合</li> <li>⇒地方債の対象（一般単独事業：充当率75%）</li> </ul>	×
地域鉄道	投資補助	地域公共交通確保維持改善事業費補助金等	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域鉄道事業者が行う施設・設備整備に対し、地方公共団体が国庫補助に併せて補助した場合</li> <li>⇒交付税措置（措置率：0.3）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域鉄道事業者が行う施設・設備整備に対して補助を行った場合</li> <li>⇒交付税措置（措置率：0.3）</li> </ul>	○ ハード

※1 鉄道に対する国の欠損補助は平成9年度から廃止されている。

※2 地方単独事業として鉄道に欠損補助を行っているケースがあり、その場合、過疎債（ソフト事業）の対象とすることが可能。

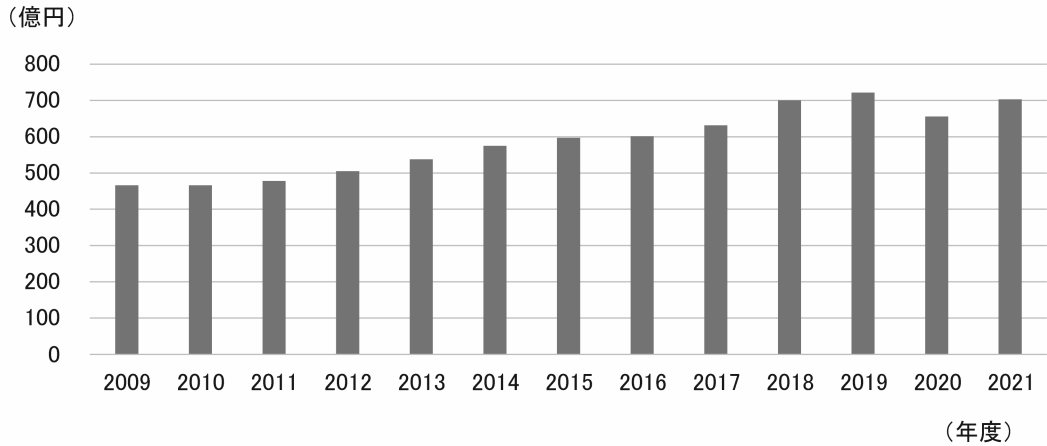
※3 α：財政力補正係数

上記は、2022年度までの財政措置を反映している。2023年度以降は新たな動きもある。

（出所） 総務省

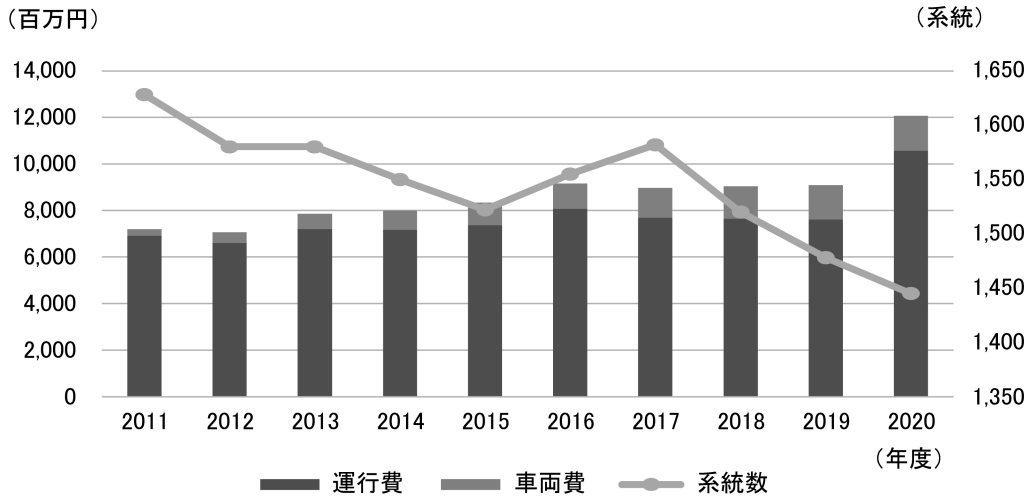


図表2 地域公共交通に係る特別交付税の推移



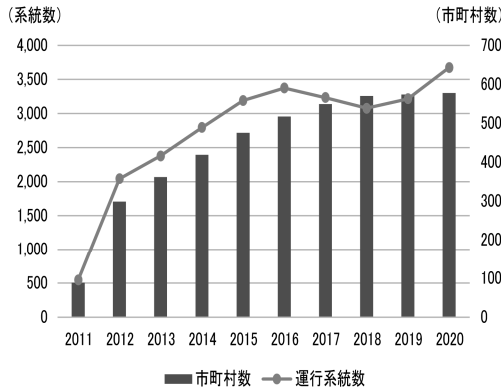
(出所) 総務省

図表3 地域間幹線系統補助 運行費・車両費・系統数

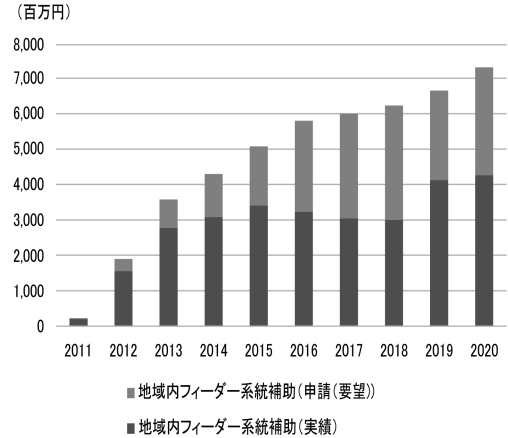


(出所) 国土交通省

図表4 地域内フィーダー系統補助の推移  
活用市町村数・系統数



地域内フィーダー系統補助の執行額



(出所) 国土交通省

## 5 公的負担の実態と政府間財政関係

### 5.1 公的負担の政府間財政関係

公的負担の実態については国・地方の関係からみていきたい。これまでの補助政策について、政府間関係の視点から論じたものに寺田（2012）（2020 a）（2020 b）等がある。寺田（2020 b）では「バスに対する補助という政策は、1970年代から地方分権の範囲を拡大しながら工夫が重ねられてきた。財政的な地方分権の実験台であったといってもよい」と述べている。寺田によれば、2000年度以前の地方バス維持費補助制度では、平均乗車密度に応じた国・道府県・市町村の三者による協調補助が行われており、どの主体が最終的責任をもつのが不明確であった。2001年度からは規制緩和の準備として枠組みが改められ、行政区間の跨り方を中心とした路線パターンによって国と自治体の責任分担を変えた。すなわち、市町村内の支線的路線は市町村が、市町村跨りの準幹線的路線は都道府県が、市町村跨りがかつ幹線的路線（広域幹線）は国と都道府県の協調補助とした。しかし、この形態では国の関与する幹線的路線（広域幹線）が浮き上がってしまい、実際にも国庫補助を継続的に受給する目的で住民の望むサービス変更を避けるケースも多かった。このた

め、2011年度から、広域幹線概念の幅を持たせるとともに、関連リーダーサービスも国と都道府県の協調補助の対象にするなどの変更が行われたとする。ただし、国・都道府県・市町村の関係は、必ずしも三階梯の政府の関係がうまく働いていない等の指摘もなされている。

また、青木・田邊（2007）では、規制緩和後の都道府県の実態調査において多くの自治体で独自の補助制度が設けられ、都道府県は単独補助で国の政策から漏れた範囲のサービスを支えていること、制度自体にかなりの差異がみられたこと等が明らかにされている<sup>(27)</sup>。

しかし、現状、地域公共交通の公的負担、いわゆる補助の実態について、全国レベルで把握できるデータは管見のかぎりではほとんどない<sup>(28)</sup>。例えば日本バス協会は、公営バスと旧80条バスを除いたバス事業者からの申請にもとづき都道府県補助および市町村補助の都道府県別金額を公開している<sup>(29)</sup>。現在は、補助は国との協調補助も含んだ数字となっており、2020年度では、国の生活交通路線維持費補助金109億円に対し、都道府県68億円、市町村276億円であった<sup>(30)</sup>。当該年度の国の補助金は、コロナ禍の影響も大きいとみられる。それ以前の2019年度は、国の80億円に対し、都道府県はほぼ同等の84億円、市町村は県を上回る316億円という関係がみられた。都道府県と市町村の関係は県によっても異なるが、概ね市町村が都道府県を上回る関係がみられ、市町村が単独補助を行っていることが推察される。一方で、其田（2019）でも指摘されるとおり、交通をめぐる財政関係は、国や地方自治体といった政府部門と事業を運営する主体との間で複雑に絡み合い、総括的に把握するのが難しいという課題もある。

(27) 山崎（2008）では北海道の事例をとりあげている。

(28) 総務省の地方単独事業（ソフト）の決算額の状況「歳出小区分別決算額」によれば、「交通政策事業費」（公共交通の利用促進やバス路線の維持・再編、地域交通体系の企画調整に係る経費）は、2020年度、地方全体の純計額は1,796億円となっている。このほか「高齢者移動支援に要する経費」（高齢者のためのフリーパス・交通費の助成、敬老バスの運営など高齢者の移動を支援するために要した経費）同284億円、交通費・燃料代助成に要する経費（障害者のためのタクシー・バス等の運賃助成事業等（交通費助成等）に要した経費）同259億円などであり、これらが地方単独事業として地方団体から支出されている。また過疎債ソフト分のうち、「交通通信体系の整備・情報化及び地域間交流の促進」は2020年度約87億円となっている。交通事業に限定されているものではないが、コミュニティバス・デマンドタクシー運行事業、地域鉄道運行補助事業等が含まれる。なおスクールバス運行費用は「教育の振興」に含まれる。

(29) 日本のバス事業。先行研究でも実態把握が難しい中、寺田も含め同資料を用いた研究がある。

(30) 都道府県、市町村の数字は民間バス事業者の申告にもとづくため必ずしもすべてを網羅しているとはいえないものとなっている。

## 5.2 山形県の事例

全国的な実態把握が難しいことから、山形県の事例をもとに、とくに乗合バスにおける公的負担の実態を国・県・市町村の財政関係の観点からみることとする。

### (1) 山形県地域公共交通計画

山形県及び県内35市町村は山形県地域公共交通計画（令和3年3月、以下計画書）を策定し、地域公共交通の現状と課題について詳細な内容を公表、そのなかで山形県内の公的負担の現状についても調査を行っている。

図表5は、このうちバス・デマンド交通に対する公的負担の状況を取り上げたものである<sup>(31)</sup>。同表によれば、幹線については、国と県の協調補助が行われ、定時定路線は国のフィーダー系統補助もあるが、市町村負担が多く、国を上回る県の市町村総合交付金での負担もある。デマンドはフィーダー系統補助が一部団体で対象となるものの、多くの団体では県の市町村総合交付金と市町村での負担となっている。バス・デマンド交通全体では、国の負担を県が若干上回り、ほぼ8割が市町村負担となっている。

同計画書では、バス事業者すべての合算収支（令和元年度）もみているが<sup>(32)</sup>、約37.8億円の経費に対し、運賃収入・運賃外収入は約30.9億円である。国・県・市町村による財政支出約6.2億円があっても経費の1.5%（約5,610万円）は事業者の他部門の利益でまかなう内部補助が行われている状況でもある。

県の支出とされる市町村総合交付金は、県が市町村に対し、基礎数値を基に算定して予算の範囲内で交付する使途が特定されない交付金である<sup>(33)</sup>。20事業を算定対象としているが、この一つに生活交通確保対策事業がある。生活交通確保事業は、①定時定路線型、②デマンド型、③改善支援型の3つに分かれ、それぞれ算定基準にしたがって各市町村別に交付金が交付されることになっている。それぞれ3つの事業の全額に占める構成比は、おおよそ7：2：1となっており、定時定路線型は市への交

---

(31) 計画書では、鉄道、タクシー等への公的負担の状況も示されている。

(32) p. 104

(33) 山形県みらい企画創造部市町村課「令和3年度山形県市町村総合交付金の手引き」を参照。同交付金は1998年度に創設されている。県の市町村総合交付金は、①使途が特定されない、②山形県市町村総合交付金規則に基づき交付される、③算定基準により積算される、④政策効果の検証を行う、との考え方にもとづき、20事業を算定対象に交付される。

図表5 バス・デマンド交通に対する公的負担の状況（令和元年度）

（千円）

	国	県	市町村
幹線	78,548 (地域間幹線系統補助)	78,548 (地域間幹線系統補助)	
定時定路線	49,869 (フィーダー系統補助)	58,631 (市町村総合交付金)	999,567
デマンド	7,264 (フィーダー系統補助)	30,145 (市町村総合交付金)	197,228
計	135,681	167,324	1,196,795
	9.0%	11.2%	79.8%

（出所） 「山形県地域公共交通計画」（令和3年3月）p.107、表3-25に加筆掲載。

付が相対的に多く、デマンド型は町村への交付が相対的に多くなっている。総合交付金は使途が特定されないことから、地域公共交通のための充当は市町村の判断に任されているとあってよい。しかし、計画書においては、国・県・市町村の財政負担の適切な分担によりサービス水準の維持・確保を図ると位置付けられている。他方、県の支出である幹線系統補助は、民間事業者向けの補助であるため、通常の国の補助金の地方負担分とは異なり、県において地方単独事業（ソフト）に計上されている。先述の地財計画と同様の考え方ともいえるが、地方単独事業の多義性を示すものにもなっている。

以上のことから公的負担の政府間関係を考えると、国の補助制度が幹線補助およびフィーダー補助を基本的な内容としており、国の補助が増えれば市町村負担は減ることになる。計画書のなかでも、市内に接続する国庫補助幹線路線が存在しないため、市内交通への国庫補助も得られず、負担が大きいとの言及もある<sup>(34)</sup>。他方、県は幹線補助において国と協調補助を行うため、県の負担も同等に増え、国の補助が増えることが必ずしも県の負担を減らすことにはつながらない。一方で国の補助増により市町村負担が減れば、県の単独補助が減ることも期待される。県は、広域的な観点から地域の公共交通を俯瞰するとともに、県と市町村の負担が背反する場合も想定されるなか、市町村負担に対してどのようなスタンスをとるのか、その役割は大きいと考えられる。しかし最終的に地方負担が特別交付税措置8割の対象であることに鑑みると、国の補助と地方負担の関係は国の補助制度と特別交付税の関係とも読み替えられ、特

(34) p.117

別交付税の役割が大きいということにもつながる。

## (2) 特別交付税調

さらに別の視点から公的負担をみたのが**図表6**である。同表は山形県の特別交付税調にもとづき地方バス路線維持対策のための国・県・市町村の財政負担を集計したものである。特別交付税調のため、地方創生臨時交付金や過疎債ソフトを財源とする経費については除外されていることに留意を要する。この点を踏まえた全体計でみると、国1億2,412万円(9.3%)、県1億6,712万円(12.5%)、市町村10億4,991万円(78.3%)である。国の補助金に対して地方負担が多い、**図表5**とほぼ同様の結果である。

特別交付税調の様式では、地方バスへの公的負担を補助事業と単独事業に分けて集計することが可能である。補助事業については、地域間幹線系統補助は国と県と同等の負担であるが、地域内フィーダー補助は、国の補助に対して市町村負担が上回っており、県の負担が加わって地方負担が大きくなっている。他方、単独事業をみると、民営バス事業者に対する補助と市町村の直営委託に対しての市町村負担はほぼ同額である。さらに単独事業の民営バス事業者補助の内訳をみると、国庫補助の対象とならない理由に輸送量不足も一定程度あり、民営バス事業者に対しての市町村負担の約6割を占めている。補助要件と地域のニーズの齟齬を疑わせる内容でもある。これらも含め、市町村の負担は単独事業が補助事業をはるかに上回り全体の95%である。市町村負担が増える背景には、公的負担なしにはサービス提供が難しい事業者の存在とともに、国の補助が増えず公的負担を地方に委ねている構図も透けてみえる。また単独事業がさまざまな理由により補助要件を満たさないものも含み、多様な性格をもっていることを示す事例でもある。

図表6 地方バス路線運行維持対策の国・県・市町村の財政負担：山形県（2020年度）

（千円）

補助事業	合計額	地域間幹線 系統補助		地域内 フィーダー 系統補助				
		計	単独市町村 内（幹線）	不定期運行 （幹線）	輸送量不足 （幹線）	継ぎ足し単 独	計	
国	124,121	78,548	45,573					
県	89,745	78,548	11,197					
市町村	50,164		50,164					
単独事業	合計額	運行費（民営バス事業者補助）					運行費（直営委託）	
		計	単独市町村 内（幹線）	不定期運行 （幹線）	輸送量不足 （幹線）	継ぎ足し単 独	計	
県	77,379	36,046	17,930	7,268	7,754	3,094	41,333	
市町村	999,750	496,501		59,199	286,665	150,637	503,249	

（注） 特別交付税の様式にしたがい、地方分については特定財源、新型コロナウイルス対応地方創生臨時交付金、過疎債ソフト等は除外されている。

（出所） 特別交付税調の山形県ご提供資料より筆者作成。

## むすびにかえて

以上のとおり、地域公共交通、とくに乗合バスを中心に国の施策、財政支援策、公的負担の実態についてみてきた。公共交通は、かつての事業者提供のサービスから人口減少下において地域が主体となって維持するサービスへと考え方の変化を遂げている。先行研究にもあるとおり、近年における方向性は、行政や地域が主導して各関係者や利用者との協議の場を設け、公共交通機関の維持・確保を目指す、いわば地域主体といえるものである。これらの流れがあるなか、国の財政支援策、公的負担の実態を、地方財政の観点から捉えなおすと以下のような知見が得られた。

第1に、公的負担の国と地方の財政関係についてである。国の補助制度の基本は、一定の要件の下、市町村を跨ぐ幹線とそこへの接続を基礎とするもので、それ以外の地域において維持すべきと判断されたサービスは地方が単独で支援する考え方となっている。近年は、人口減少にともない事業者の経営状況が深刻化するとともに、国の予算の制約もあって国の補助も限定化しており、地方負担は増大している。ミクロでは、地域公共交通に係る地方負担は特別交付税で措置されるため、算定額が年々増加する結果となっている。

また国の補助制度は事業者を対象としている。国の補助が増えれば協調して県の補助も増える構図がある。地域公共交通を維持確保する上で地域の主体性が求められるなか、県が地域公共交通を広域的に俯瞰し、市町村負担に対してどのようなスタンスで臨むか、そ

の役割、市町村との財政的な関係も重要になっていると考えられる。

第2に、地方単独事業の多義性および重要性である。一つは、国の補助が幹線補助、フィーダー補助を基本とし、その対象外となり地域住民の移動の維持確保に重要と地域が認めたものは単独事業との位置づけになる。この場合、国の補助対象とならず地方単独で支援している地域公共交通であっても、それが地域住民の移動確保、ひいては生活保障につながるのであればナショナル・ミニマムと同等との判断もできよう。二つは、国の補助の対象が事業者向けであることから、それに並行して行われる県の補助は単独事業とみなされていることがある。地方財政計画の計上も同様の考え方であり、国の補助に並行して行う地方負担は一行単独の枠計上とされ、ミクロのレベルで特別交付税措置が実施されている。すでに別稿（星野（2022））で指摘したとおり、地財計画上の一行単独は会計年度任用職員の増加等の一部の要因を除きほとんど増えない状況が続いている。地域主体で公共交通維持確保に公的負担を行っていくスキームを国が認めている以上、その財源保障は責務であろう。現行の財政支援制度を前提とすれば、国の補助金について予算額を十分確保することに加え、地方単独事業（ソフト）が地域住民の生活保障につながる側面を改めて見直すとともに、地財計画上の一行単独を拡充し一般財源総額を確保していく方向性を目指すべきである。

なお、2023年度に地域公共交通に係る制度変更の動きもみられている。一つは、社会資本整備総合交付金の基幹事業として地域公共交通再構築事業が創設されることである。ローカル鉄道の再構築を図るため、地方自治体または鉄道事業者からの要請にもとづき国土交通大臣が組織する「再構築協議会」を設置する仕組みが導入され、地方自治体に対し再構築のための経費について、社会資本整備総合交付金が新たな国庫補助金として加わることになった。社会資本整備総合交付金の補助率は2分の1とされており、残りの地方負担分に対しても地方財政措置がされる。補助対象施設のうち、鉄道事業に係るものについては、地方負担分に対しては地方債充当率100%、元利償還金に対する後年度の普通交付税措置率が45%となっており、既存の地域鉄道に係る措置（交付税率30%）から嵩上げされる。またバス事業については、地方負担分に対して特別交付税措置（措置率0.8）がされる。

もう一つは、地域公共交通確保維持改善事業にエリア一括協定運行事業が創設される。これは地方自治体と交通事業者が協定を締結し、一定のエリアについて一括して運行する事業に対する補助制度を創設するというものである。事業者は地方自治体との協定にもと



づき複数年にわたり運行し、国は、事業初年度に事業期間全体の支援額を明示し、期間をつうじて予算面で支援することになっている。事業改善インセンティブの課題等に対応するものである。

いずれも地域公共交通への支援に新たな考え方を導入し、それに対しての財政支援措置を講ずるものである。今後、地方自治体にどのように受け入れられ、地域公共交通の維持・確保にどのような影響をもたらしていくのか、注視していく必要がある。

(ほしの なほこ 地方財政審議会委員)

キーワード：地域公共交通／乗合バス／公的負担／政府間財政関係／地方財政措置

#### 【参考文献】

- 青木亮・田邊勝巳（2007）「規制緩和直後の乗合バス県単補助制度に関する分析」『運輸と経済』第67巻第5号、pp. 58-71
- 青木亮（2012）「乗合バスにおける生活路線の維持と協議会の果たす役割」『国際交通安全学会誌』Vol. 37, No. 1, pp. 58-65
- 加藤博和（2019）「地域公共交通関連制度の再変革を目指して — 移動を魅力化する「道具」として活用できるために」『都市問題』第110巻3号、pp. 32-43
- 国土交通省総合政策局公共交通政策部交通計画課（2017）「地域公共交通活性化再生法制定から10年 — 地域公共交通の活性化及び再生の将来像 —」『運輸と経済』第77巻第12巻、pp. 32-39
- 宿利正史・長谷知治編（2021）『地域公共交通政策論』東京大学出版会
- 其田茂樹（2019）「公共交通政策とナショナル・ミニマム」門野圭司編著『生活を支える社会のしくみを考える』第6章、日本経済評論社、pp. 145-167
- 高野裕作・谷口守（2018）「都市自治体による公共交通政策に関連した財政支出に関する研究 — 全市区を対象としたアンケート調査の分析」『都市計画論文集』Vol. 53, No. 3, pp. 1385-1392
- 寺田一薫編著（2006）『地方分権とバス交通』勁草書房
- 寺田一薫（2012）「地方バス補助における国、都道府県、市町村の補完性」公益社団法人日本交通政策研究会『過疎地域における公共交通と自家用交通の共存に向けた取り組み』6章、pp. 80-85
- 寺田一薫（2017）「地域公共交通計画における地方分権の展開 — 日英における関連制度の比較検討 —」『経済学論纂（中央大学）』第57巻第3・4合併号、pp. 83-101
- 寺田一薫（2020 a）「地域公共交通維持・活性化の制度的枠組み」青木亮編著『地域公共交通の維持と活性化』第1章、pp. 1-12
- 寺田一薫（2020 b）「日本のバス政策の今」2020年7月6日、三田評論オンライン
- 原田修吾（2020）「持続可能な地域旅客運送サービス提供の確保に向けた新たな制度的枠組み」『運輸と経済』第80巻第7号、pp. 16-22

原田修吾（2021）「地域の移動手段の確保・充実を目指して」『自治実務セミナー』710号、pp. 2-9

古川浩太郎（2020）「地域公共交通の維持に向けて — 現状及び近年の施策 —」『レファレンス』836号、pp99-118

星野菜穂子（2022）「地方単独ソフトと地方財政計画」『自治総研』523号、pp. 38-66

山内弘隆（2020）「新時代の地域公共交通」『運輸と経済』第80巻第7号、pp. 2-4

山崎治（2008）「乗合バス路線維持のための方策 — 国の補助制度を中心とした課題」『レファレンス』692号、pp. 41-60

### 【参考資料】

国土交通省総合政策局公共交通政策部自動車局旅客課「第1回から第5回までの議論と検討の方向性について（支援制度のあり方①）」平成31年2月15日

国土交通省中部運輸局交通支援室「持続可能な地域公共交通の実現に向けて」令和2年11月

国土交通省総合政策局 公共交通・物流政策審議官部門「地域公共交通に関する補助制度について」令和3年7月7日

国土交通省総合政策局「アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会」第1回配布資料、令和4年3月31日

国土交通省総合政策局地域交通課「地域公共交通について」令和4年7月

国土交通省『交通政策白書』令和3年度版、令和4年度版

総務省自治財政局調整課「地域公共交通の再構築について」令和5年1月13日

北陸信越運輸局「地域公共交通活性化再生法等の概要について」令和3年7月7日

山形県地域公共交通活性化協議会「山形県地域公共交通計画」令和3年6月

その他本文中に掲載した資料もある

判例報告  
埼玉県小学校教員・時間外割増賃金等請求事件  
第1審 さいたま地判令和3年10月1日  
控訴審 東京高判令和4年8月25日

上 田 貴 子

はじめに

社会の変化に伴い、学校が抱える課題が複雑化・多様化する中、公立学校の教員が、生徒・保護者への対応、休日の部活等の業務で無制限の長時間労働を強いられる問題が社会問題となって久しい。

本稿でとりあげる、さいたま地判令和3年10月1日判決（以下「第1審判決」という）とその控訴審判決（東京高判令和4年8月25日）は、公立小学校の教員が、労基法37条に基づき時間外割増賃金の支払いを求め、予備的に労基法32条の規制を超えて時間外労働をさせたことが国家賠償法上違法であるとして損害賠償を請求した事件である。原告・控訴人であるXは、この訴訟を教員の長時間労働に歯止めをかけるための訴訟と位置づけて精力的に情報発信をしている<sup>(1)</sup>。第1審判決が請求をすべて棄却したためXが控訴、控訴審判決は第1審判決をほぼ引用し控訴を棄却した（最二決令和5年3月8日上告棄却、不受理で確定）（以下、第1審判決と控訴審判決を「両判決」という）。第1審判決について

---

(1) 埼玉教員超勤訴訟・田中まさおのサイト | ～教員の長時間労働に歯止めをかけたい～  
<https://trialsaitama.info/>

ては既に多くの批判的検討がされている<sup>(2)</sup>。

平成31年1月、文部科学省が「学校における働き方改革」の一環として、「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」を発出した。しかし、本年4月に同省が公表した「教員勤務実態調査（令和4年度）の集計（速報値）」においても、公立学校の中学校教諭で、週の在校等時間<sup>(3)</sup>（持ち帰り残業を除く）が20時間（月に換算すると80時間 いわゆる過労死ライン）を超える者は36.3%である。このように、公立学校教員の長時間労働が依然として解消されていないのは、給特法により労基法37条が適用除外とされ時間外勤務手当が一切支払われないこと、超勤4項目以外の時間外勤務は自主的業務であり労働時間ではないという誤った行政解釈、超勤4項目以外の時間外勤務についての時間外勤務手当請求や国家賠償請求に高いハードルを課してきた判例・裁判例に大きな要因がある。

筆者は、労働事件や過労死事件等を担当する弁護士であるが、両判決は、公立学校の教員の労働時間管理についての現状認識が実態とあまりにも乖離しているし、強行法規であり最低基準である労基法上の労働時間の解釈が判例・通説に反し、誤った行政解釈を追認するもので、具体的労働時間の認定手法にも大きな問題があると考え、本稿で報告をさせていただき次第である。

## 第1 事実の概要

X（第1審原告・控訴人）は、昭和56年にY（埼玉県）（第1審被告・被控訴人）県内の市立小学校の教員として採用され、複数校で勤務し、本件請求にかかる平成29年9月か

---

(2) 松井良和「公立学校教員の労基法37条に基づく時間外割増賃金請求と国賠法上の損害賠償の可否」法律時報94巻13号252頁、神吉知郁子「公立小学校教員の時間外労働手当と国賠請求」ジュリスト1571号122頁、長谷川聡「市立小学校教員の時間外労働に対する割増賃金の支払と国家賠償請求」季刊教育法214号116頁、萬井隆令「公立学校教員の超勤手当不払いと給特法——埼玉県（超過勤務手当）事件・さいたま地判令3・10・1」労働法律旬報2001号6頁、嶋崎量「公立学校教員・残業代判決の問題点——さいたま地裁判決（令3・10・1）を受けて」労働法律旬報2001号18頁、岡田俊宏「公立学校教員の時間外勤務をめぐる法的諸問題」LAW AND PRACTICE16号21頁。

(3) 在校等時間とは、在校時間（休憩時間及び勤務時間外に自発的に行う自己研さん等の時間を除く。）に、職務として行う研修や児童生徒の引率等の職務に従事している校外での時間（休憩時間を除く。）を加えた時間をいう。

ら平成30年7月は、第3学年の学級担任、学年主任及び社会科の教務主任を担当していた。Xの1日の所定労働時間は、朝8時30分から17時まで休憩時間45分を除く7時間45分、所定休日は土日、国民の休日及び年末年始であった。

Xの主張によると、Xは毎日朝7時半頃出勤し、配布物の確認、朝マラソン、朝自習、朝会、朝読書等の事前準備等を行い、月に1回の登校指導を行った。基本的に1時間目から5、6時間目まで授業を行ったが、音楽と書写の授業は他の教員が担当した。授業の間の5～10分間の休憩、2時間目と3時間目の間の20分間の休憩、昼休み（20分間、水曜のみロング昼休み30分間）に、次の授業の準備や引率指導、提出物の確認等を行い、週1日のロング昼休みには縦割り活動、応援団などの学校行事にしばしば参加した。児童の完全下校以降は、事務作業の他、職員会議、研修会、学年会、委員会、教科部会に出席し、終業時刻後も事務作業に従事することがあった。請求期間中の法外残業は、月41時間から78時間、合計659時間であった<sup>(4)</sup>。

Xは、平成29年9月から平成30年7月までの間に時間外労働を行ったとして、主位的には、労働基準法37条による時間外割増賃金請求権に基づき、予備的には、本件請求期間にXを同法32条の定める労働時間を超えて労働させたことが国家賠償法上違法であると主張して、国賠法1条1項、3条1項による損害賠償請求権に基づき、市町村立学校職員給与負担法1条により埼玉県公立学校教育職員の給与・手当等を負担するYに対し、時間外割増賃金又はその相当額の損害金242万2,725円等の支払を求めた。

第1審判決はXの請求を棄却。X控訴。控訴審判決は、第1審判決をほぼ引用して控訴を棄却（最二決令和5年3月8日上告棄却・上告受理申立不受理で確定）。

## 第2 判 旨

**第1審** 請求棄却

**控訴審** 控訴棄却

---

(4) 第1審判決（控訴審も引用）の別紙1参照。前掲(1)で、判決文、主張書面、意見書等が公開されている。

## 1 労基法37条に基づく時間外割増賃金請求（主位的請求）について

### 第1番

「教員の職務は、使用者の包括的指揮命令の下で労働に従事する一般労働者とは異なり、児童・生徒への教育的見地から、教員の自律的な判断による自主的、自発的な業務への取組みが期待されるという職務の特殊性」及び「夏休み等の長期の学校休業期間があり、その間は、主要業務である授業にほとんど従事することがないという勤務形態の特殊性」があることから、「一般労働者と同じような実労働時間を基準とした厳密な労働管理にはなじまない」「例えば、授業の準備や教材研究、児童及び保護者への対応等については、個々の教員が、教育的見地や学級運営の観点から、これらの業務を行うか否か、行うものとした場合、どのような内容をもって、どの程度の準備をして、どの程度の時間をかけてこれらの業務を行うかを自主的かつ自律的に判断して遂行することが求められている。このような業務は、上司の指揮命令に基づいて行われる業務とは、明らかにその性質を異にするものであって、正規の勤務時間外にこのような業務に従事したとしても、それが直ちに上司の指揮命令に基づく業務に従事したと判断することができない。このように教員の業務は、教員の自主的で自律的な判断に基づく業務と校長の指揮命令に基づく業務とが日常的に渾然一体となっていて行われているため、これを正確に峻別することは困難であって、管理者たる校長において、その指揮命令に基づく業務に従事した時間だけを特定して厳密に時間管理し、それに応じた給与を支給することは現行制度下では事実上不可能である

（文部科学省の令和2年1月17日付け「公立学校の教育職員の業務量の適切な管理その他教育職員のサービスを監督する教育委員会が教育職員の健康及び福祉の確保を図るために講ずべき措置に関する指針」〔文部科学省告示第1号〕においても、教育職員の業務に従事した時間を把握する方法として、「在校等時間」という概念を用いており、厳密な労働時間の管理は求めている。略）。このような教員の職務の特殊性に鑑みれば、教員には、一般労働者と同様の定量的な時間管理を前提とした割増賃金制度はなじまない」。

「給特法は、このような見地から、教員に対し、労働時間を基準として一定の割増賃金の支払を使用者に義務付ける労基法37条の適用を排除し、その代わりに、前記のような教育的見地からの自主的で自律的な判断に基づく業務に従事することで、その勤務が正規の勤務時間外に行われることもあり得ることを想定して、その労働の対価という趣旨を含め、時間外での職務活動を包括的に評価した結果として、俸給相当の性格を有する給与として、教職調整額を支給するものと定めたものということができる。」

「ところで、労基法37条は、使用者に時間外労働への割増賃金の支払を義務付けて、時間外労働に従事する労働者への補償を行うとともに、使用者に経済的な負担を課すことで、時間外労働を抑制することを目的とした規定であるが、この規定の適用が排除されることによって、教員に無定量な時間外勤務が課され、教員の超過勤務の抑制という給特法の制定趣旨に反する結果を招来しかねないことになる。そこで、給特法は、教育職員に対して正規の時間勤務を超える勤務を命じることができる場合を、政令の基準に従って条例で定める場合に限定し（同法6条1項）、これを受けた平成15年政令及び埼玉県の給特条例は、前記の場合を超勤4項目に該当しかつ臨時又は緊急のやむを得ない必要があるときに限る旨を定めて、これにより、教育職員へ無定量な時間外勤務が課されることを防止しようとしている。」

「このような給特法の構造からすると、同法の下では、超勤4項目に限らず、教員のあらゆる時間外での業務に関し、労基法37条の適用を排除していると解することができる。」

「労基法37条に基づく時間外割増賃金の支払を求める原告の主位的請求は、争点2（原告の労働時間）を検討するまでもなく、理由がない」

### 控訴審

控訴審判決は、第1審判決を引用したうえで主に次を付け加える補正をした。①労基法32条の趣旨（最一判平成12年3月9日を引用）②給特法は、自主的業務が「校長の指揮命令に基づく業務の遂行（労基法という「労働時間」に当たるもの）と混然一体となって行われることがあり得ることを想定し、正規の勤務時間や法定労働時間の内外を問わず、これらの職務活動や労働提供を包括的に評価したことの対価」として、教職調整額「（定量的ではなく、給料月額の4%という定率の基準によるもの）」を支給するものと定めた。

## 2 労基法32条を超える時間外労働をさせたことについての国家賠償請求（予備的請求）について

### （1） 労基法32条を超える時間外労働の違法性の判断基準

#### 第1審・控訴審

第1審判決（控訴審判決も引用）は、労基法32条を超える時間外労働の違法性の判断基準について、次のように述べた。「給特法が教員の労働時間を定量的に管理することを前提としておらず、校長が、その指揮命令に基づいて各教員が業務に従事した

労働時間を的確に把握できる方法もないことからすると、仮に当該教員の労働時間が労基法32条に定める法定労働時間を超えていたとしても、直ちにかかる事実を認識し又は認識することが可能であったとはいえないから、労基法32条違反についての故意又は過失があると認めることはできず、当該教員が校長の指揮命令に基づく業務を行ったことで、その労働時間が労基法32条の制限を超えたからといって、それだけで国賠法上の違法性があるということとはできない。」「他方で、給特法が、無定量な時間外労働を防止し、教員の超過勤務を抑制する趣旨の下、教員に時間外勤務を命ずることができる場合を限定し、教員の健康と福祉を害することとならないように配慮を求めている（同法6条2項）ことからすると、教員の労働時間が労基法32条の制限を超えた場合に常に国賠法上違法にならないとすることは、給特法の前記趣旨に反することにもなりかねない。」「当該教員の所定勤務時間における勤務状況、時間外勤務等を行うに至った事情、時間外勤務で従事した業務の内容、その他、勤務の全般的な状況等の諸事情を総合して考慮し、校長の職務命令に基づく業務を行った時間（自主的な業務の体裁を取りながら、校長の職務命令と同視できるほど当該教員の自由意思を強く拘束するような形態での時間外勤務等がなされた場合には、実質的に職務命令に基づくものと評価すべきである。）が日常的に長時間にわたり、時間外勤務をしなければ事務処理ができない状況が常態化しているなど、給特法が、時間外勤務を命ずることができる場合を限定して、教員の労働時間が無定量になることを防止しようとした前記趣旨を没却するような事情が認められる場合には、その勤務の外形的、客観的な状況から、当該校長において、当該教員の労働時間について、労基法32条に違反していることの認識があり、あるいは認識可能性があるものとして、その違反状態を解消するために、業務量の調整や業務の割振り、勤務時間等の調整などの措置を執るべき注意義務があるといえる。そうすると、これらの措置を執ることなく、法定労働時間を超えて当該教員を労働させ続けた場合には、前記注意義務に違反したものとして、その服務監督者及び費用負担者は、国賠法1条1項に基づく損害賠償責任を負う」

## （2）原告の超過勤務時間

### 第1審

第1審判決は、「労基法32条の定める労働時間とは、労働者が使用者の指揮命令下に置かれている時間をいうところ（最高裁判所平成12年3月9日第一小法廷判決・民集54巻3号801頁）、教員の業務には、教育的見地から自主的かつ自律的に行うもの



が含まれている」ことから、「原告が自主的かつ自律的に行った業務については、本件校長の指揮命令に基づいて行ったとはいえず、これに従事した時間は労働時間に当たらない」とした。そして、「原告の行った業務のうち、本件校長の指揮命令に基づいて従事した部分」として、始業時刻前の勤務(ア)については登校指導で月に1回45分、朝会のための引率指導で毎週水曜日に5分間(4週間分として、月に20分)、休憩時間中の勤務(イ)については平成29年度は①水曜日の昼休みの学校行事職員会議等で月に1回20分、②職員会議等1回につき10分、平成30年度は月曜日の引率指導5分間(4週間分として、月に20分)のみを認めた。終業時刻後(ウ)の勤務については、以下の表のとおり、そのうちの多くを「校長が義務付けていない」「自主的業務」等として労働時間該当性を否定し、一部を本件校長の指揮命令に基づくと認められる業務に要する時間(第1審判決(控訴審判決も引用)の別紙4「終業後の業務の労働時間該当性及びその時間」参照 合計357時間8分)と認定した。

#### 終業時刻後の業務の労働時間該当性及びその時間

(第1審判決(控訴審判決も引用)の別紙4より筆者作成)

原告が主張した業務	労働時間該当性		時間数
①教室の整理整頓、②掃除用具の確認、③落とし物の整理	×	校長が原告に義務付けていた証拠はない	
④教室の点検及び修理	×	原告が請求期間中に従事した証拠はない	
⑤教室の掲示物の管理	○	掲示物の管理は教員の本来業務であり、職員会議で共有されていた大まかな方針を校長も把握していたから黙示の指揮命令あり。	週に2分
⑥児童作成の掲示物のペン入れ、⑦作文のペン入れ	×	校長が原告に義務付けていた証拠はない	
⑧教室の掲示物の作成	○	⑤と同じ(ただし教員に裁量があり、原告主張の作業時間のすべてが校長の指揮命令に基づくものではない)	年間掲示物年1回90分、教室・学年ごとの掲示物月30分
⑨ a 翌日の授業の準備	○	教員の本来業務を円滑に実施するために必要不可欠な準備行為(程度は自主的な判断)	1コマ5分

原告が主張した業務	労働時間該当性		時間数
⑨ b 教材研究	×	自己研鑽の側面も含み自主的な判断。校長が義務付けた事情もない。	
⑩ 提出物の内容確認	×	明示又は黙示の指示なし。自発的業務	
⑪ 朝自習の準備	○	明示の指揮命令	1回10分×3
⑫ a 業者テストの採点	○	同上	テスト1回に60分
⑫ b ドリル、プリント、小テストの採点	×	明示又は黙示の指示なし。自主的業務	
⑬ 出席簿の整理・授業時間数集計表の提出	○	明示の指揮命令	月1回30分
⑭ 健康診断票の作成・報告	○	同上	平成30年度7月に3時間
⑮ 日直業務	○	同上	1カ月に20分
⑯ 週予定表や学級便りの作成	×	具体的な内容や要する時間の主張なし、証拠なし	
⑰ 週案簿の作成	○	明示の指揮命令	1週間に30分
⑱ 学年花壇の草取り・管理	○	黙示の指揮命令	月1回10分
⑲ パトロール	×	具体的な内容や要する時間の主張なし、証拠なし	
⑳ 学級・学年会計の確認・報告	○	明示の指揮命令	各学期末に2時間
㉑ 通知表の作成	○	同上	児童1人当たり40分
㉒ 自己評価シートの作成	○	同上	平成30年3月と4月に各2時間
㉓ 校内研修指導案提出、㉔ 指導訪問指導案提出	×	具体的な内容や要する時間の主張なし、証拠なし	
㉕ 学年便りの作成	○	必要な業務、本件校長の関与もある。	平成29年度毎月50分、平成30年度4月と7月に各2時間
㉖ 校外学習の準備	○	授業に必要不可欠な準備行為	平成29年度9月と10月に各3時間
㉗ 非行防止教室・図書館教室・交通安全教室等の申込み、実施計画作成	○	学校行事に必要不可欠な準備行為であり校長の明示の指揮命令	平成30年5月4時間、6月2時間
㉘ 児童理解研修資料の作成、㉙ チャイム教室の計画作成及び保護者への連絡	×	原告が業務に従事した証拠がない	
㉚ 家庭訪問の計画表作成・実施	○	家庭訪問の実施に不可欠な準備行為	平成30年4月3時間
㉛ 児童調査票・保健緊急カードの確認	○	明示の指揮命令	平成30年4月1時間

原告が主張した業務	労働時間該当性		時間数
㉒緊急連絡網の作成	○	同上	平成30年4月1時間
㉓学級懇談会の準備	○	同上	平成29年11月、平成30年2月、4月、6月 1回2時間
㉔授業参観の準備	×	自律的業務	
㉕安全点検	○	黙示の指揮命令	月1回5分
㉖配布物の綴込み	○	明示の指揮命令	平成30年4月1時間
㉗保護者のメール登録の確認	○	同上	平成30年4月1時間
㉘学校行事の準備	×	具体的な内容や要する時間の主張なし、証拠なし	
㉙ウィンバードへの記入	×	原告が請求期間に行った証拠がない	
㉚保護者への対応	×	教育的見地から自主的・自律的に判断	
㉛指導訪問前の準備、㉜ノート点検	×	具体的な内容や要する時間の主張なし、証拠なし	
㉝指導要録の作成	○	明示の指揮命令	1カ月100分
㉞児童のノート添削	×	教員に期待される業務だが校長の指示はなく自律的に決定	
㉟授業で行った作業の添削	×	指示なし、自発的に決定	
㊱賞状の作成	×	指示なし	
㊲児童相談、㊳校内巡視・鍵閉め	×	具体的な内容や要する時間の主張なし、証拠なし	
㊴扇風機の清掃とビニール掛け	○	黙示の指示	平成29年10月に30分
㊵エアコンスイッチ入切記録簿の作成	○	明示の指揮命令	1カ月に5分
㊶教室のワックスがけ	○	同上	平成29年12月、平成30年3月、7月に各1時間
㊷その他（エコライフ集計、いじめ調査アンケート、就学時健康診断打ち合わせ）	×	原告が請求期間に行ったか否かやその内容が不明	
㊸超勤4項目に該当する仕事	×	具体的な内容や要する時間の主張なし、証拠なし	
「ふらいでい」の作成	○	明示の指揮命令	月1回30分

さらに、そこから、「所定勤務時間内のうち原告が本件事務作業に従事することができた時間」（児童の完全下校時刻以降から職員会議、研修会、学年会、委員会及び教科部会等の会議に出席した時間を控除した時間及び書写・音楽の時間合計241時間

35分)を控除した時間が「終業後の時間外勤務数」であるとした(第1審判決の別紙5)。

そして、本件校長が労基法32条の法定労働時間を超えて原告に労働させている状況を認めつつも、上記の計算の結果、①本件請求期間(11か月間)のうち過半数の6か月(9月から11月、1月、5月及び6月)は法定労働時間内にとどまっている、②法定労働時間を超過したのは、12月が5時間8分、2月が5時間47分、3月が4時間48分、4月が2時間26分、7月が14時間48分であり、いずれも学年末や学年始め、学期末、夏休みが始まる月といった一般的に本来業務による事務量が増加するいわゆる繁忙期に当たることを指摘し、「こうした原告の時間外労働の時間数や時間外勤務等を行うに至った事情、従事した職務の内容、その他の勤務の実情等に照らすと、本件請求期間において、本件校長の職務命令に基づく業務を行う時間が日常的に長時間にわたり、そのような時間外勤務をしなければ事務処理ができない状況が常態化しているとは必ずしもいえない状況にあり、教員の労働時間が無定量になることを防止しようとした給特法の趣旨を没却するような事情があると認めることができず、本件請求期間における原告の勤務の外形的・客観的な状況からは、直ちに本件校長が労基法32条違反を認識し、あるいは認識可能性があったということはできないから、これを是正するための措置を講じなければならない注意義務を生じさせる予見可能性があったとは認められず、原告が主張する前記注意義務違反を認めることはできない。」「原告には労基法37条が適用されない…、同法32条の定める労働時間を超えて勤務に従事したとしても、時間外勤務手当相当額の経済的損害が生じているとはいえない。そして、原告には勤務時間外労働の対価を含む趣旨で教職調整額が支給されていることに加え、本件請求期間内における法定労働時間を超過した月でも最大で15時間未満であり、直ちに健康や福祉を害するおそれのある時間外労働に従事させられたとはいえないこと、原告が従事した業務内容は、その大半が授業準備やテストの採点、通知表の作成など教員の本来業務として行うことが当然に予定されているものであることから、原告が法定労働時間を超えて業務に従事したとしても、これによって、原告に社会通念上受忍すべき限度を超えるほどの精神的苦痛を与えているとはいえない。」として国賠法上の違法性を否定した。

#### 控訴審

控訴審判決は、第1審判決及び別紙4を引用し、一部補正した。主な補正は次のと

おり。

ア 本件校長の指揮命令に基づいて従事した部分を特定する必要がある理由として、次の内容を付け加えた。「給特法の適用を有効に受けている控訴人を含む教員について、その正規の勤務時間ないし法定労働時間の内外を問わずにその勤務ないし労働の全体を包括的に一体的に評価して定率の教職調整額を支給することによって労基法37条所定の時間外割増賃金の制度の適用を排除するという給特法の立法趣旨を考慮すれば、同条を適用するために同法32条所定の労働時間を定量的に算定するという割増賃金請求の場合とは異なり、前記の判断基準による国賠法上の本件校長の故意・過失ないし違法性の有無の判断の場合においては、正規の勤務時間内であるからといって、直ちに本件校長の指揮命令ないし指揮監督の下にある労働時間であるとして算定することは相当ではない。」

イ 次に、「ところで、本件請求期間中、本件校長が控訴人に対して、授業の進め方、学級の運営等を含めて個別の事柄について具体的な指示をしたこと、控訴人に対し、書面又は口頭で時間外勤務を命じたことやそれと同視できるほど控訴人の自由意思をきわめて強く拘束するような形態での勤務時間外における事務等をさせたことについては、…証拠はない。もっとも、以下においては、念のため、概ね原判決の認定（カッコ内省略）するとおりに、本件請求期間中における控訴人の勤務時間外における事務等の労働時間該当性が認められるとした場合に、本件校長に国賠法上の違法性を認めるかについても、検討することとする。」と付け加えた。

ウ さらに、第1審判決が認定した「空き時間」及びそれを考慮して労働時間を概算することの当否について、次の説明を補足した。

「この点に関し、控訴人は、原審において、所定勤務時間のうち、休み時間、音楽、書写の時間、児童下校時刻以降の時間については、控訴人の事務作業に当てることができたことを認めており（控訴人の準備書面9）、本件学校においては、正規の勤務時間のうち、音楽、書写の時間、児童下校時刻以降の時間、特に、音楽、書写の時間について、この授業を担当しない教員各自の独創性や自発的で自立的な判断による職務のための時間枠として取り扱われてきたものと認めるのが相当である」「児童の下校時刻までの勤務時間（休憩時間を除く。）については、休み時間を含む全ての時間（この内には教員各自の独創性や自発的で自立的な判断による職務が行われることがあるもの）を本件事務作業には従事し得なかったものとみなして、労働時間（本件校長の明示又は黙示の指揮命令のあるもの）の概算をすること

とすることを総合して考慮すれば、正規の勤務時間のうち、児童下校時刻以降の時間、音楽、書写の時間については、いずれも控訴人が本件校長の明示又は黙示の指揮命令のある本件事務作業に用いることができる時間（この時間を「空き時間」というものとする。）として、労働時間を概算して算定するのが相当である。

なお、上記の趣旨による空き時間の枠を考慮して労働時間を概算することの当否についてみると、厳密な労働時間を算定して割増賃金の額を認定することを要する賃金請求における金額の算定をするためではなく、飽くまでも、法定労働時間を超えて労働させたことについての国賠法上の校長の故意・過失と違法性の有無を判断するに当たって、正規の勤務時間内において、本件校長による上記指揮命令のある本件事務作業を終えることができたのではないかを検討するためのものであるから、本件校長の故意・過失及び違法性の有無の判断に当たって考慮要素とすることは、相当であるというべきである。」

## 第3 検 討

### 1 時間外労働についての制度

#### (1) 労働基準法の規制

使用者は、原則的に、法定労働時間（労基法32条）を超えて労働者を労働させたり、法定休日（同法35条）に労働させたりすることができない。例外的に、災害・公務による臨時の必要のある場合（労基法33条）、労使協定（同法36条）が適法に締結されている場合は、法定労働時間を超える労働や、法定休日労働をさせたりすることができるが、時間外労働、法定休日労働に対しては割増賃金を支払わなければならない（同法37条）。地方公務員には、原則として労基法が適用される。

#### (2) 公立学校の教員について

公立学校の教員は地方公務員であるから、「国立及び公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」（旧給特法）施行（昭和47年1月）以前は労基法37条が適用された。判例・裁判例においても、同法に基づく時間外勤務手当の支給

を求める請求が認容されていた<sup>(5)</sup>。しかし、旧給特法（現行法は「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」（以下「給特法」という））施行後、教育職員の時間外勤務についての法令適用関係は以下のようになった。

ア 給特法5条で、地公法58条3項を介して労基法33条3項を読み替え、本来除外されている労基法別表第1第12号の「教育、研究又は調査の事業」を「公務のために臨時の必要がある場合」に労使協定を締結せず時間外労働をさせられる対象とした。

イ 給特法6条1項で、教育職員に時間外勤務を命じることができる場合について、同法に基づく政令<sup>(6)</sup>で定める基準に従い条例で定めるもの（①校外実習等に関する業務、②修学旅行その他学校の行事に関する業務、③職員会議に関する業務、④非常災害の場合等（以下「超勤4項目」という）に従事する場合であって臨時又は緊急のやむを得ない必要があるとき）に限定した。

また、「正規の勤務時間の割振りを適正に行い、原則として時間外勤務を命じないものとする。」とした。

ウ 給特法5条で、地公法58条3項を読み替えて労基法37条を適用除外とし、給特法3条2項で時間外勤務手当及び休日勤務手当を不支給として、同条1項で給料月額<sup>(7)</sup>の4%に相当する額を基準とした教職調整額を支給するとした。

## 2 公立学校の教員の時間外労働についての従前の裁判例

従前、公立学校の教員が時間外勤務について提起した訴訟の類型としては、（1）時間外勤務手当の支払い等を求める措置要求を認めない判定の取消請求、（2）時間外勤務手当支払請求、（3）国家賠償請求等がある。

（1）の類型の名古屋市人事委（志賀中学校）事件・最判平成10年9月8日（判例地方自治181号57頁）は、原告が、給特条例に限定的に列举された事項を超えて職務命令が発せられ当該職務に従事したとして時間外勤務手当の支払い等を求める措置要求をしたところ認めない判定がされたため、判定の取消を請求した事案である。同判決は、「一切例外が認められないかどうかはともかくとして」と留保しつつも、「原審の適法に確定した事実

（5） 京都地判昭和25年11月9日労民集1巻6号1043頁、静岡県教組事件・最判昭和47年4月6日民集26巻3号397頁、静岡市教組事件・最判昭和47年12月26日民集26巻10号2096頁他。

（6） 平成15年政令第484号「公立の義務教育諸学校等の教育職員を正規の勤務時間を超えて勤務させる場合等の基準を定める政令」

関係の下においては、本件措置要求に係る時間外勤務に対しては手当を支給する余地がないとして判定を適法とした原審の判断を是認した。なお、同最判の第1審判決は、「(時間外勤務が)当該教職員の自由意思をきわめて強く拘束するような形態でなされ、しかもそのような勤務が常態化しているなど、このような時間外勤務等の実情を放置することが給特条例7条が時間外勤務等を命じ得る場合を限定列挙して制限を加えた趣旨にもとるような特別の事情の認められる場合」には給特条例によっても時間外勤務等に関する給与条例の規定は排除されない、原告自身が行った超過勤務に対する賃金の支払要求については、「法律の制定又は改廃を経ることなく被告において当局に対し勧告等の措置をとることができる事項に関する」として、その余地がないことを前提としてなされた判定を取消した。愛知県松蔭高校事件・名古屋地判昭63年1月29日(判時1286号45頁)においても、同様の「特別の事情」の基準が示されている(結論は請求棄却。確定)。

(2)の類型の北海道(公立学校教員)事件・札幌高判平成19年9月27日(労働法律旬報1926号43頁)は、「時間外勤務等を命じられたと同視できるほど当該教育職員の自由意思を極めて強く拘束するような形態で時間外勤務等がなされ、常態化しているなど、給特法、給特条例が時間外勤務等を命じる場合を限定した趣旨を没却するような事情が認められる場合は、労働基準法37条の適用を認めるのが相当」との規範を示したが、結論として原告の請求を棄却した第1審判決を維持し控訴を棄却した。

(3)の類型の京都市(教員・勤務管理義務違反)事件・最判平成23年7月12日(判時1535号3頁)は、原告らが被告(学校設置者)に対し、①原告らが時間外勤務を行ったこと及び給特法違反の職務命令があったこと、②京都市が教諭らの健康保持のため時間外勤務を防止するよう配慮すべき義務違反があったことを主張して、国家賠償法1条1項に基づき損害賠償を請求した事案である。第1審判決(京都地判平成20年4月23日労判961号13頁)は、教育職員の時間外勤務の遂行が自主的自発的創造的になされたものではなく、職員の自由意思を強く拘束するような状況下でなされた場合等には当該勤務命令が違法となると解されるところ、原告らの時間外勤務が前記のような形態で行われたと認めるに足りる証拠はないとして①を否定したものの、②について、教育職員が従事した職務の内容、勤務の実情等に照らして、週休日の振替等の配慮がなされず、時間外勤務が常態化していたとみられる場合には、勤務管理義務違反であり国家賠償法上の責任が生じるとして原告1名について慰謝料等55万円の損害賠償を認容した(割増賃金相当額の損害は否定)。控訴審判決(大阪高判平成21年10月1日労判993号25頁)は①について第1審判決を是認し、②について他の原告2名についても同額の損害賠償を認めた。しかし、最高裁判決は原判



決のうち請求認容部分を破棄し控訴棄却、第1審判決のうち請求認容部分を取消し請求棄却する自判をした。

本件は、Xが主的に(2)の類型の請求、予備的に(3)の類型の請求をし、その違法事由として労基法32条違反を主張した点に特徴がある。

### 3 労働時間管理について～公立学校教員の厳密な労働時間管理は「事実上不可能」？

- (1) 第1審判決及びそれを引用する控訴審判決は、給特法により労基法37条の適用が除外される理由として、教員の自律的な判断による自主的、自発的な業務への取組みが期待されるという「職務の特殊性」（給特法1条）及び夏休み等の長期の学校休業期間中は主要業務である授業にほとんど従事することがないという「勤務形態の特殊性」（同条参照）を強調する。そして、職務の特殊性から、「教員には、一般労働者と同様の定量的な時間管理を前提とした割増賃金制度はなじまない」「管理者たる校長において、その指揮命令に基づく業務に従事した時間だけを特定して厳密に時間管理し、それに応じた給与を支給することは現行制度下では事実上不可能である」とする。

この「職務の特殊性」及び「勤務（形態）の特殊性」は、給特法制定時から、行政解釈で繰り返されている。

- (2) しかし、職務内容において、公立学校教員と何ら変わらない私立学校の教員及び国立大学附属学校の教員<sup>(7)</sup>には、労基法37条に基づき、「一般労働者と同様の定量的な割増賃金制度」が適用されている。公立学校の教員だけが、一般労働者と同様の定量的な時間管理を前提とした割増賃金制度になじまない理由を説明することはできず、何ら根拠がないと言わざるを得ない。
- (3) その点を措くとしても、教員が自主的・自発的に業務に取り組むことと、教員の労働時間管理の可否は全く別の問題である。

両判決に先立ち、いわゆる「働き方改革関連法」の改正労働安全衛生法（平成31年4月施行）66条の8の3により、事業主に医師の面談指導実施のための労働時間把握義務が課され、「タイムカードによる記録、パーソナルコンピューター等の電子計算

---

(7) 平成15年の国立大学法人化により、国立大学附属学校の教員には労基法37条が適用されることとなった。

機の使用時間の記録等の客観的な方法その他適切な方法」(同規則52条の7の3第1項)による記録が義務付けられた。同条は、教員を含む地方公務員に適用される(地公法58条2項)。さらに、教員については、客観的な労働時間把握を義務付けた「上限ガイドライン」が、両判決の引用する改正給特法7条に基づく指針<sup>(8)</sup>(以下「上限指針」という)に格上げされ、法律上の根拠が付与された(令和2年4月施行)。

具体的には、教員のサービスを監督する教育委員会は、講ずべき措置として、教員が在籍している時間をICTの活用やタイムカード等により客観的に計測し、校外で職務に従事している時間もできる限り客観的に計測し、「在校等時間」として把握する。休憩及び勤務時間外に自発的に行う自己研さん等の時間は除外する。後者については自己申告により除外することとされているが、当該時間の開始時と終了時にタイムカード等で客観的な記録をすることは技術的に可能である(出退勤時以外に、休憩時間や外出時間の開始時刻と終了時刻にタイムカード等で記録することを求めている民間企業もある)。

ところで、本件控訴審判決の2か月前に、公立高校の教員が、過重な労働により長時間労働を余儀なくされたことで適応障害を発症したと主張して高校を設置運営する大阪府に対し国家賠償法に基づく損害賠償請求をした事件の判決が出た(大阪府事件・大阪地判令和4年6月28日判例地方自治492号48頁)。大阪府事件判決では、OTR(オンラインタイムレコーダー)の打刻時刻を基準に時間外勤務時間を認定している。実際に、公立学校においてICTを利用した労働時間管理は始まっている<sup>(9)</sup>。

本件第1審判決及びそれを引用する控訴審判決は、上限指針が、教育職員の業務に従事した時間を把握する方法として「在校等時間」という概念を用いていることを根拠に、「厳密な労働時間の管理は求めている」などとするが、前述のとおり、「在校等時間」は休憩時間及び自己研さん等の自発的業務の時間を除外しており、技術的にも客観的な記録は可能であるから、何ら労働時間の管理として厳密さに欠けるものではない。むしろ、公立学校において教員の労働時間管理が可能であり、実際に行われている事情として考慮すべきであった。

---

(8) 文部科学省告示第1号「公立学校の教育職員の業務量の適切な管理その他教育職員のサービスを監督する教育委員会が教育職員の健康及び福祉の確保を図るために講ずべき措置に関する指針」

(9) 判決文からは明らかでないが、原告が最高裁判所宛に提出した堀口悟郎准教授による意見書によると、原告の勤務校でも、出勤時刻や退勤時刻等を記録するシステムが導入されていた(前掲(1)のHP)。

以上のことからすれば、公立学校の教員の労働時間を厳密に時間管理することが「事実上不可能」などという両判決の事実認定は、実態とあまりにも乖離しており、誤っていると言わざるを得ない。

#### 4 「超勤4項目以外の時間外勤務は存在しない」「包括的に評価した教職調整額」との行政解釈

- (1) 前述のとおり、給特法及び政令は、教員に対して時間外勤務を命じることができる場合を超勤4項目かつ臨時又は緊急のやむを得ない必要がある場合に限定しているが、それ以外の場合の時間外勤務を（明示又は黙示に）命じられたり余儀なくされたりした場合について何ら規定していない。

Xは、超勤4項目以外の時間外勤務は36協定の締結が必要であり、時間外業務に従事した場合は、労基法37条により時間外割増賃金の支払いが必要であると主張した。

- (2) 第1審判決は（控訴審判決も若干の修正を加えたがほぼ引用している）、被告の主張に基づき、給特法は「教員に対し、労働時間を基準として一定の割増賃金の支払を使用者に義務付ける労基法37条の適用を排除し、その代わりに、前記のような教育的見地からの自主的で自律的な判断に基づく業務に従事することで、その勤務が正規の勤務時間外に行われることもあり得ることを想定して、その労働の対価という趣旨を含め、時間外での職務活動を包括的に評価した結果として、俸給相当の性格を有する給与として、教職調整額を支給するものと定めたもの」「超勤4項目に限らず、教員のあらゆる時間外での業務に関し、労基法37条の適用を排除していると解する」として、主位的請求を棄却した。これは、後述する給特法制定当時の人事院の説明等に沿った見解である。

- (3) 行政解釈は、「給特法の仕組みにより、所定の勤務時間外に行う『超勤4項目』以外の業務は教師が自らの判断で自発的に業務を行っているものと整理」し<sup>(10)</sup>、労基法32条を超える労働時間にはあたらないとしてきた。

しかし、このように超勤4項目以外の時間外勤務を自発的業務として労働時間該当性を否定する（すなわち、超勤4項目以外の時間外勤務は存在しないものとする）こ

---

(10) 公立学校の教育職員の業務量の適切な管理その他教育職員のサービスを監督する教育委員会が教育職員の健康及び福祉の確保を図るために講ずべき措置に関する指針に係るQ&A等

とは、給特法及び政令が時間外労働の抑制のために超勤4項目に限定した趣旨を没却する行為であり、労働時間規制の脱法行為である。中央教育審議会は、この行政解釈により、「学校の勤務時間管理が不要であるとの認識が広まり、また同時に教師の時間外勤務を抑制する動機付けを奪い、長時間勤務の実態を引き起こしているとの指摘がある<sup>(11)</sup>」として問題点を認めている。また、文部科学省の調査によって、実際に超勤4項目以外の業務による長時間の時間外勤務が行われていることも明らかになっている<sup>(12)</sup>。これを踏まえ、同省は、給特法7条を改正し、前述の上限ガイドラインを指針として、在校等時間の把握を義務付けたのである。

また、「勤務時間の内外を問わず包括的に評価して教職調整額が支給される」との給特法制定当時の人事院の説明及びその後の行政解釈<sup>(13)</sup>は、給特法6条1項に基づく政令で、超勤4項目以外の業務については「正規の勤務時間の割振りを適正に行い、原則として時間外勤務を命じないものとする。」とされていることと齟齬がある。

- (4) 学説では、このような超勤4項目以外の時間外勤務は36協定の締結が不可欠であり、本人の同意を必要とする（ただし通常勤務の超勤に対しては（36協定の締結の有無に関わらず時間外勤務）手当を支払う）との見解<sup>(14)</sup>、超勤4項目以外の時間外勤務に従事した場合は、使用者に労基法所定の割増賃金ないし給与条例上の時間外勤務手当等の支払義務が生じるとの見解<sup>(15)(16)</sup>がある。

筆者も、超勤4項目以外の時間外勤務の労働時間該当性を認めるべきであり、給料月額額の4%の教職調整額は「勤務時間の内外を問わず包括的に評価したもの」足りえないと考える。

仮に、明文の適用除外規定がある労基法37条に基づく時間外勤務手当の請求は難しいとの見解にたつとしても<sup>(17)</sup>、後述するとおり、現制度下で、超勤4項目以外の時間外勤務をさせることについて、国家賠償法に基づく損害賠償における違法性は認め

---

(11) 「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（答申）」

(12) 文部科学省「教員勤務実態調査」

(13) 前掲(11)。給特法の立法時の趣旨及びその後の行政解釈については、高橋哲「聖職と労働のあいだ 「教員の働き方改革」への法理論」（76頁以下）において詳細な検討がされている。

(14) 萬井 前掲(2) 8頁

(15) 早津裕貴「公立学校教員の労働時間規制に関する検討」季刊労働法266号54頁

(16) 岡田 前掲(2) 45～46頁

(17) 神吉 前掲(2) 125頁

られるべきだと考える。

## 5 最高裁判例に反する労基法32条の解釈

- (1) 第1審判決は、予備的請求（国家賠償請求）におけるXの時間外労働時間の認定で、労基法32条の趣旨について、三菱重工業長崎造船所（一次訴訟・会社側上告）事件・最一判平成12年3月9日（民集54巻3号801頁）を引用した（控訴審判決は、主位的請求に対する判断においても同判決を引用する補正をした）。

三菱重工業長崎造船所事件最判は、労基法32条の定める労働時間とは「労働者が使用者の指揮命令下に置かれている時間」として、「労働者が、就業を命じられた業務の準備行為等を事業所内で行うことを使用者から義務付けられ、又はこれを余儀なくされたときは、当該行為は、特段の事情のない限り、使用者の指揮命令下に置かれたものと評価することができ、当該行為に要した時間は、それが社会通念上必要と認められるものである限り、労働基準法上の労働時間に当たる」とする。また、同判決は、「労働時間に該当するか否かは、労働者が使用者の指揮命令下に置かれたものと評価することができるか否かにより客観的に決まる」とし、純粹指揮命令下説・客観説に立脚している。その後の判例<sup>(18)</sup>も、同じ立場にたっている。

- (2) 第1審判決は、労働時間について引用した判例とは異なり、「校長の職務命令に基づく業務を行った時間（自主的な業務の体裁を取りながら、校長の職務命令と同視できるほど当該教員の自由意思を強く拘束するような形態での時間外勤務等がなされた場合には、実質的に職務命令に基づくものと評価すべき）」という基準をあげる。そのうえで、第1審判決は、時間外労働時間の認定において、基本的に個々の業務に対する校長の具体的な指揮命令ないし関与の有無を検討し、それらがなければ保護者対応や児童のノート添削といった教員の業務そのものであっても、自主的業務であるとして労働時間該当性を否定した（なお、「自主的な業務の体裁を取りながら、校長の職務命令と同視できるほど当該教員の自由意思を強く拘束するような形態での時間外勤務等」については言及しておらず、どのような場合を指すのか不明である）。

さらに、控訴審判決は、「個別の事柄について具体的な指示をしたこと、控訴人に

---

(18) 大星ビル管理事件・最一判平成14年2月28日（民集56巻2号361頁）、大林ファシリティーズ（オークビルサービス）事件・最二判平成19年10月19日（民集61巻7号2555頁）

対し、書面又は口頭で時間外勤務を命じたことやそれと同視できるほど控訴人の自由意思をきわめて強く拘束するような形態での勤務時間外における事務等をさせたことについては、…証拠はない。」などとして、第1審判決が指揮命令を認めたものについても、労働時間該当性を否定するものようである。

三菱重工業長崎造船所事件最判をはじめとする従前の判例においては、指示は黙示の指示でも足り、黙示の指示は労働者が規定と異なる出退勤を行って時間外労働に従事し、そのことを認識している使用者が異議を述べていない場合や、業務量が所定労働時間内に処理できないほど多く時間外労働が常態化している場合等に認められる。第1審判決が労働時間として認めた範囲は、従前の判例に比べ非常に狭い。さらに、個別の業務について具体的な時間外勤務命令を求める控訴審判決は、明らかに従前の判例に反する。このような判断は、超勤4項目以外の時間外勤務の存在を否定する行政解釈を追認するための結論ありきの判断と言わざるを得ない。

- (3) ところで、従前の民間労働者についての裁判例では、割増賃金請求の場合の労働時間より、労災認定基準上の労働時間が、「緩やかに広い範囲で労働時間が認定される傾向にある」と言われている<sup>(19)</sup>。労働者の心理的負荷の評価のための労災認定基準上の労働時間を緩やかに広い範囲で認定することは労基法の趣旨にかなうが、両判決のように、国家賠償請求だからといって厳しく狭い範囲で労働時間を認定することは、労働時間規制の強行法規であり最低基準（労基法1条2項）である労基法の解釈として許されないと考える。

なお、教員の長時間労働等による公務災害事件の国家賠償請求事件においては、「明示的な勤務命令はないものの自主的に従事したもとはいえず校長の指揮監督下で行われた」として労働時間を認定した裁判例（福井県・若狭町（町立中学校教員）事件 福井地判令和1年7月10日）がある。前述の大阪府事件では、被告が部活動指導は自主的業務であると主張したが、「N校長も業務として是認していた」として被告の主張を排斥した他、早出残業も含む時間外勤務も認定した。

---

(19) 井上繁規「時間外労働時間の理論と訴訟実務 判例・労災認定・学説にみる類型別判断基準と立証方法」102頁

## 6 職務専念義務のある所定労働時間中の空き時間の控除

さらに、控訴審判決は、第1審判決が、所定労働時間中の授業の空き時間等を「所定勤務時間内のうち原告が本件事務作業に従事することができた時間」として控除して労働時間を概算したことについて「法定労働時間を超えて労働させたことについての国賠法上の校長の故意・過失と違法性の有無を判断するに当たって、正規の勤務時間内において、本件校長による上記指揮命令のある本件事務作業を終えることができたのではないかを検討するためのものであるから、…考慮要素とすることは、相当」などとする。

しかし、この解釈も、従前の労働時間についての判例に反する。大星ビル管理事件・第一判平成14年2月28日（民集56巻2号361頁）は、労基法32条の労働時間とは、「労働者が使用者の指揮命令下に置かれている時間をいい、労働者が実作業に従事していない仮眠時間が労働時間に当たらないというためには、労働からの解放が保障されていることを要する」としている。

教員は、地方公務員であるから、所定労働時間内は、職務専念義務を負う（地公法35条）。授業の空き時間であっても、職務専念義務があり、生徒や保護者の対応をしなければならないこともあり、労働からの解放が保障されていない。したがって、所定労働時間内は全て「労働時間」と解すべきである。前述の通り、第1審判決は、国家賠償請求について判例に反する厳しい基準で労働時間該当性を判断して労働時間を過少に認定したうえで、さらに、時間外労働時間から労働時間と解すべき所定労働時間内の空き時間を控除した。このような労働時間の判断及び算定方法は、労基法32条の解釈として許されるはずもない。

## 7 あまりにも過少な労働時間の認定

(1) Xが主張した時間外勤務に対する第1審判決の労働時間該当性の判断及び理由は前掲の表のとおりである。

⑤教室の掲示物の管理、⑧教室の掲示物の作成、⑱学年花壇の草取り・管理、㉓安全点検、④⑨扇風機の清掃とビニール掛けについては、教員の本来業務であり、職員会議で共有されていた大まかな方針を校長も把握していたこと等を理由に黙示の指示ありと認め、⑨a翌日の授業の準備、②⑥校外学習の準備、③⑩家庭訪問の計画表作成については、教員の本来業務を円滑に実施するため「必要不可欠な準備行為」とであると

して労働時間該当性を認めた（ただし、⑨ a 翌日の授業の準備は、「最低限必要な時間」として1コマ5分間）ものの、それ以外は基本的に校長の個別具体的な命令ないし関与の有無を検討し、④保護者への対応、④④児童のノート添削、④⑤授業で行った作業の添削、⑥児童作成の掲示物のペン入れ、⑦作文のペン入れ、⑨ b 教材研究、⑩提出物の内容確認、⑫ b ドリル、プリント、小テストの採点は全て「自主的業務」であるとして労働時間該当性を否定した。

たしかに、これらの業務のやり方には教員の裁量があると思われるが、学級担任等の事務分掌は校長の指揮命令によるものである。そして保護者対応、提出物の内容確認、ノート・作業の添削、提出物のペン入れ、ドリル・プリント・小テストの採点等は学級担任の業務そのものである<sup>(20)</sup>。また、業務の性質としては他律的業務の面があり、緊急性が高い場合もある。前述した従前の判例に照らせば、これらの業務を行うための時間外勤務は、個別具体的な命令等がなくとも、「余儀なくされた」として労働時間該当性が認められる。これらの業務を「自主的業務」として労働時間ではないと判断することは、言い換えれば遊んでいるのと同じ時間ということであり、教員に対する侮辱とさえ言いうる。

## 8 校長の注意義務違反及び国賠上の違法性

第1審判決及びそれを引用する控訴審判決は、「校長の職務命令に基づく業務を行った時間（カッコ内省略）が日常的に長時間にわたり、時間外勤務をしなければ事務処理ができない状況が常態化しているなど、給特法が、時間外勤務を命ずることができる場合を限定して、教員の労働時間が無定量になることを防止しようとした前記趣旨を没却するような事情が認められる場合には、その勤務の外形的、客観的な状況から、当該校長において、当該教員の労働時間について、労基法32条に違反していることの認識があり、あるいは認識可能性があるものとして、その違反状態を解消するために、業務量の調整や業務の割振り、勤務時間等の調整などの措置を執るべき注意義務がある」とし、過少に認定した労働時間を根拠に、校長の注意義務違反を否定して国家賠償請求の違法性を否定した。

しかし、給特法6条1項に基づく政令は、正規の勤務時間の割振りを適正に行い、原則

---

(20) 神吉 前掲(2) 125頁 神吉准教授は「判例通説上…、本件のような教員が在校中に本来的業務そのものや密接関連業務を行っている時間が勤務時間に該当しないことはほとんど考えられない」と指摘している。



として時間外勤務を命じないこととしているから、教員が超勤4項目以外の業務の時間外勤務を命じられた場合又は余儀無くされた場合は、校長は正規の勤務時間の割振り等を適正に行い労基法32条違反を是正する注意義務があると解すべきである。第1審判決は、過少ではあるものの、Xが超勤4項目以外の時間外労働を明示又は黙示に指示されたことを一部認定している。控訴審判決は何ら理由なくこれを否定するものようであるが、本件で、Xが超勤4項目以外の時間外勤務を命じられ、又は余儀無くされたことは明らかであり、当然に校長の注意義務違反が認められるべき事案であったと考える。

学説では、「教員の勤務時間を適正に把握することを怠り、また、超勤4項目に該当しない時間外勤務を時間割振り（時間調整）によって回避・調整することもなく、条例所定の正規の勤務時間を遵守しないことは、勤務時間を適正に把握のうえ、調整管理すべき義務を怠るものというべき」との見解<sup>(21)</sup>、「労基法37条を適用除外する給特法の正当化根拠ともいえる同法6条1項に反する場合には、国賠法上の違法性が認められる」との見解<sup>(22)</sup>、「労働時間を把握し、適正な人員管理をするのは使用者の義務であるため、労働時間を把握せず、時間外労働が生じていること自体、使用者にこれらの義務違反に関する少なくとも過失の存在を疑わせる。」との見解<sup>(23)</sup>、「超勤4項目以外の時間外勤務に勤務させれば、それだけで、国賠法上の違法になると解すべきである。」<sup>(24)</sup>等の見解があり、結論として違法性が認められるべきことは異論がないと思われる。

## 9 権利侵害

第1審判決及びこれを引用する控訴審判決が、①労基法37条が適用されないことを理由に時間外勤務手当相当額の経済的損害を否定したこと、②「直ちに健康や福祉を害するおそれのある時間外労働に従事させられたとはいえない」としたこと、③「原告が従事した業務内容は、…教員の本来的業務として行うことが当然に予定されているものであることから、原告が法定労働時間を超えて業務に従事したとしても、これによって、原告に社会通念上受忍すべき限度を超えるほどの精神的苦痛を与えているとは言い難い。」としたことも疑問である。

---

(21) 毛塚勝利「原告側意見書」

(22) 神吉 前掲(2) 125頁

(23) 長谷川 前掲(2) 123頁

(24) 岡田 前掲(2) 36頁～

①について、Xは昭和41年当時の教員の勤務状況を基準として定められた給料月額  
の4%の教育調整額が現在の教員の職務のすべてを正当に評価していないと指摘し、第1審  
判決（控訴審判決も引用）も「正鵠を得ている」と認めている。超勤4項目以外の業務に  
従事した時間の時間外勤務手当相当額の経済的損害は認められるべきであるとする。②  
については、Xが主張する請求期間中の法外残業は多い時は月78時間であり、月80時間の  
過労死ラインに近い。これは、「健康や福祉を害する時間外労働に従事させられた」と評  
価すべきである。前述のとおり、第1審判決は極めて過少な労働時間を認定し、それを前  
提として判断しているが、前提に誤りがある。③については、前述のとおり、校長が正規  
の勤務時間の割振り等を適正に行わず、Xは労基法32条に違反する超勤4項目ではない本来  
的業務に違法に従事させられたのだから、Xの精神的苦痛を否定する理由はないとする。

学説では、「過重負担による肉体的精神負荷の増大にかかる損害のみならず、家庭人や  
市民として健全な家庭生活や社会生活を送る時間、また、教員として自己研鑽をはかる時  
間、つまり生活時間が侵害された精神的損害をも考慮することが求められる」との見解<sup>(25)</sup>、  
「典型的な健康配慮義務とは別個の労基法違反状態解消措置義務の違反を検討しているこ  
とからすれば、給特法の趣旨に反して労基法の保護なく時間外労働をさせられ自らの時間  
を奪われたこと自体が法的侵害といえ、国賠法上の違法性は認められるべき。」との見解<sup>(26)</sup>、  
「法定労働時間制度には労働者の身体健康の保護だけでなく、職業外の生活時間を  
保障する意味もある。…原告のような教員であれば、生活時間での主体的涵養が教員の自  
主的な業務遂行と社会的教育基盤を支える意味がある。身体健康が害されなくても損害は  
発生するし、時間外労働の反公共性は国家賠償額に反映されないとしても、少なくとも時  
間外労働をさせたことの問題性を示すものではある。あえて身体健康の保護という観点か  
ら考えても、感情労働として高い精神的負荷を教員に与える等の教員の労働の質にも言  
及すべきであったろう。本来的業務であっても心身に負荷はかかる」との見解<sup>(27)</sup>がある。  
何らの損害も認めない両判決の判旨は説得力がないと言わざるを得ない。

（うえだ たかこ 弁護士・自治労法律相談所）

キーワード：公立学校教員／残業代／時間外勤務手当／長時間労働

(25) 毛利 前掲(21)

(26) 神吉 前掲(2) 125頁

(27) 長谷川 前掲(2) 123頁

〔投稿論文〕

## コンパクトシティとしての秋田市の岐路 — 市郊外新規開発への政策転換のプロセス —

寺 迫 剛

### 1. はじめに — 目的 —

2000年前後に日本においてコンパクトシティの取り組みが本格化してから約四半世紀が経つ。1980年代から市郊外の御所野地区でニュータウン開発に取り組むなど拡大路線だった秋田市も、2000年代にはコンパクトシティ路線に転換し、「多核集約型コンパクトシティ」を標榜して中心市街地の再活性化等に取り組んできた。しかし、2020年代になり秋田市の都市政策は新たな岐路に立つ。市長選4選に前後して、穂積市政はこれまで反対していたはずの市郊外の外旭川地区における大規模複合商業施設を含む新規開発へ舵を切ったのだ。そこで本稿はこの政策転換を考察の対象とし、主に1次資料に基づき、どのように政策転換がなされたかのプロセスを実証的に明らかにし、コンパクトシティに係るケーススタディの蓄積に貢献することを目的とする<sup>(1)</sup>。政策転換の鍵となるのは「外旭川モデル地区化」論である。

---

(1) 本稿は、日本地方自治学会2022年度研究大会報告論文を踏まえた大幅修正を含む新規書き起こしである。

## 2. ニュータウンからコンパクトシティへ； 1980年代～1990年代

### 2.1. ピークアウトして縮小する秋田市

秋田市は、北東北地方かつ日本海側の主要都市のひとつで、人口減少に直面する秋田県民の今や約3分の1が居住する。秋田市によれば、「まちの歴史」の始まりは1602（慶長7）年、国替えにより常陸から佐竹義宣が秋田氏の湊城（現在の秋田市西部の土崎）に入城したものの手狭だったため、1604（慶長9）年、神明山（現在の秋田駅西口に近接する千秋公園）に新城を建設し新たな城下町の整備を進めた<sup>(2)</sup>。これが現在の秋田市の原型とされる。

制度的な秋田市としての始まり、すなわち市制施行は1889（明治22）年であり、市政施行100年を経て、1997年に中核市となり現在に至る。また、平成の大合併に際して2005年には隣接する河辺町・雄和町と合併した。新秋田市としての最大住民数はこの2005年であるが、旧3市町の合計をみれば、すでに2002年の337,246人をピークに減少に転じている<sup>(3)</sup>。

### 2.2. 1980年代の拡大路線下での市郊外ニュータウン開発

学術的な概念としてのニュータウンやコンパクトシティの起源は、Howard（1898）の田園都市（Garden City）構想にまで遡る。英国はその伝統を継承し、第2次世界大戦後にニュータウン法による田園都市構想の具現化を試みた一方、日本のニュータウン開発は長らく建設省主導で宅地開発に特化したベッドタウン型だった<sup>(4)</sup>。しかし、1980年代に通産省の高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法）に基づき、ようやく職住近接の要素が組み込まれるようになった<sup>(5)</sup>。1984年5月承認の秋田テクノポリス構想はその実践例の一つである<sup>(6)</sup>。

1980年代当時の秋田市は40万都市を標榜して拡大路線をとっていた。その象徴が、秋田テクノポリス構想と第3次秋田市総合都市計画（1981年9月策定）に基づき、「秋田新都

---

(2) 秋田市ウェブサイト（以下WS）；「まちの沿革」

(3) 秋田市『秋田市人口ビジョン』2頁

(4) 馬場（2003）（2012）

(5) 竹内（2006）、83—92頁

(6) 秋田県・秋田市・河辺町・雄和町（1982）（1983）

市開発整備事業」として1984年から秋田中心市街地から南東へ約10kmの郊外を開発した「御所野ニュータウン」である<sup>(7)</sup>。

当時の秋田県が主導した秋田テクノポリス構想は、後に新秋田市となる旧3市町を「テクノポリス圏」と設定し、秋田市中心市街地を「母都市」と呼んで、郊外型「タウン」を新交通システム等で結節し「多機能分担多核心型」を目指す新規開発構想であった<sup>(8)</sup>。この概念は、その後21世紀にコンパクトシティ推進へ舵を切った国土交通省が掲げた「集約型都市構造」や「コンパクト+ネットワーク」という概念に通じるものである。ただし、これは当時の秋田の先見性というよりも、むしろ後付けで国交省がコンパクトシティ政策と国内都市の郊外拡散の整合性を取るべく編み出した概念であることからくる共通性といえよう。また、21世紀の秋田市が標榜する「多核集約型コンパクトシティ」の源流のひとつともいえよう。

結局のところ、新交通システムは実現せず、すでに忘却された感もある「テクノポリス構想」において、「御所野ニュータウン」は最も目に見える成果のひとつである。加えて、本稿で指摘すべきことは、御所野開発の秋田市中心市街への影響である。開発事業総括にあるとおり、イオンを誘致して「秋田市街地には無い魅力を取り入れ、御所野ニュータウンのコア形成」<sup>(9)</sup>をしたことが、中心市街地の空洞化の一因となったことは否定できないだろう。

### 3. 多核集約型コンパクトシティ政策；2000年代～2010年代

#### 3.1. コンパクトシティ論の登場と日本への波及

Howard (1898) を起点とする都市計画論の系譜をくんだり、理論的なコンパクトシティ論として登場したのが、Dantzig and Saaty (1973) である。直径  $n$  キロ・ $a$  階建の構造物なら  $N$  万人が居住できるというような極めて理論的なモデルは、時と共に中心市街地の再開発や公共交通の拡充等の現実的な政策に転化していき、その定義も多様化していく<sup>(10)</sup>。

(7) UR都市機構（独立行政法人都市再生機構）（2011）、1頁、5－7頁

(8) 秋田県・秋田市・河辺町・雄和町（1982）（1983）

(9) UR都市機構（2011）、22頁

(10) 内閣府（2016）『地域の経済2006』PDF版、第2部第1章、国土交通省WS；コンパクトなまちづくりについて、千田和明（2020）10、131－160頁

日本では2000年前後に、自治体レベルからコンパクトシティを称する取り組みが広がり、「お団子と串」構造のコンパクトシティで知られる富山市をはじめ、青森市、秋田市など様々な先行事例を生み出した。その多くが積雪地帯だからこそ、必要性から生じたという経緯が見て取れよう。

地方の取り組みは国を動かし、2007年に国土交通省の社会資本整備審議会が策定した「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第二次答申）」において「集約型都市構造」が提唱され、2014年には「コンパクト+ネットワーク」として唱道されるようになった<sup>(11)</sup>。これを受け、同じ2014年に都市再生特別措置法が改正され立地適正化計画制度が創設された<sup>(12)</sup>。この立地適正化計画により各自治体は、行政と住民や民間事業者が一体となったコンパクト・プラス・ネットワーク型のまちづくりを促進することが求められるようになった。

### 3.2. コンパクトシティとしての秋田市の典型性

秋田市のコンパクトシティ政策は、上述の日本におけるコンパクトシティ政策波及過程における初期の典型例のひとつとして、先進自治体や国での経緯と軌を一にして発展してきた<sup>(13)</sup>。1981年策定の第3次秋田市総合都市計画と1991年策定の第4次秋田市総合都市計画までは市人口40万人都市への拡大を想定して策定されていたが、2001年3月、市政の方向性を定める最上位計画としての第9次秋田市総合計画および、これに次ぐ位置づけの第5次秋田市総合都市計画がともに策定され、両計画に初めて、「投資効率の高い既存市街地を中心としたコンパクトで成熟した市街地の形成」という表現でコンパクトシティについて盛り込まれた<sup>(14)</sup>。この文言は後続の総合計画と総合都市計画にも継承され<sup>(15)</sup>、国レベルで2007年に「集約型都市構造」が提唱されると、秋田市は2011年3月策定の第6次総合都市計画にこの概念を反映させた。同計画では「都心・中心市街地」と6つの「地域

---

(11) 国土交通省WS；国土交通省社会資本整備審議会、社会資本整備審議会（2007）、社会資本整備審議会（2007）15頁、国土交通省WS；国土計画；「国土のグランドデザイン2050～対流促進型国土の形成～」、国土交通省（2014a）10頁、国土交通省（2014b）

(12) 国土交通省WS；立地適正化計画制度、および国土交通省WS；立地適正化計画の意義と役割～コンパクトシティ・プラス・ネットワークの推進～

(13) 寺迫（2011a）、43-58頁、および寺迫（2011b）、95-127頁

(14) 秋田市WS（2001a）（平成13年3月）「秋田市新世紀プラン（第9次秋田市総合計画）」および秋田市WS（2001b）（平成13年3月）「第5次秋田市総合都市計画」

(15) 秋田市WS（2003）「第10次秋田市総合計画～しあわせ実感・緑の健康文化都市～」

中心」を骨格的な「道路網」で結ぶ都市構造として「多核集約型」コンパクトシティが提唱された<sup>(16)</sup>。

「多核集約型」という秋田市なりの表現は、国の「コンパクト+ネットワーク」という表現を先取りし、富山市を象徴する「お団子と串」にも匹敵するパワーワードといえる。ひょっとするとこのワードセンスの起源のひとつとして、かつての秋田テクノポリス構想が掲げた「多機能分担多核心型」という表現が念頭にあったのかもしれない。ただし、いくら魅力的な言葉であろうと、実態が伴わなければ意味が無い。実際に2010年代の秋田市は「多核集約型コンパクトシティ」実現へ向け取り組んできた。

2010年代の特徴の一つは党派的な安定性である。2001年から2期の秋田市長を経て2009年から現職の佐竹敬久知事と、同じく2009年から現職の穂積志市長がともに2021年に国政連立与党と社民党に支持され4選している<sup>(17)</sup>。だからこそ、2020年の外旭川地区をめぐる政策転換は、党派的な外的要因ではなく、穂積市政内からの転換だったことは明らかである。

### 3.3. 2010年代には相反していた「多核集約型コンパクトシティ」と外旭川地区開発

秋田市の中心市街では、2000年代に中心市街地再開発をめぐる紆余曲折を経て、2010年代前半には「エリアなかいち」<sup>(18)</sup>、2010年代後半にはJR秋田駅周辺で「ノーザンステーションゲート秋田」構想等による再開発が進展した<sup>(19)</sup>。もちろん「多核集約型コンパクトシティ」として、この「都心・中心市街地」だけでなく、それ以外にも市内6地域を「地域中心」とすることで、まさに多核をネットワークする「まちづくり」が志向されていた。

ここで最も重要な点は、外旭川地区は「地域中心」でなかったということである。図表1は、秋田市の都心・中心市街地および6地域中心と、外旭川地区の卸売市場の位置を示したものである。アジェンダ化した外旭川地区開発の対象地域とは、この秋田市卸売市場

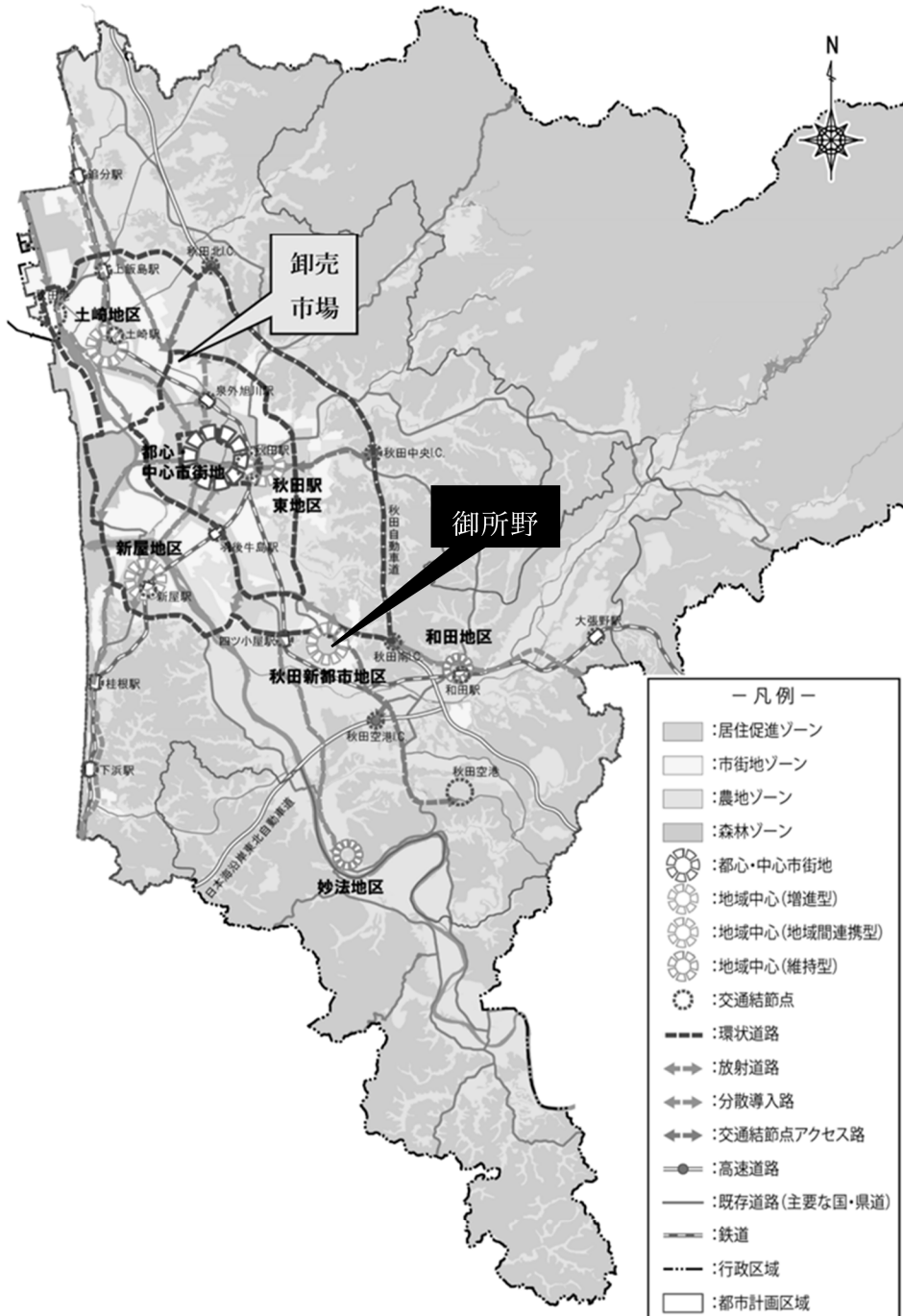
(16) 秋田市(2011)「第6次秋田市総合都市計画」22頁

(17) 秋田県WS；令和3年秋田県知事選挙、秋田市WS；令和3年秋田市長選挙、秋田魁新報(2021年4月4日および5日)

(18) あきたまちづくり共同企業体(代表者 秋田まちづくり株式会社)WS

(19) 文部科学省WS；ノーザンステーションゲート秋田の取組みについて、NPO法人Team Timberize；ノーザンステーションゲート秋田プロジェクト、秋田魁新報(2021年5月31日)第1面

図表 1 ; 秋田市の将来都市構造と外旭川地区開発の中核となる卸売市場の位置



(出典) 「第7次秋田市総合都市計画」全体版31頁掲載表に加筆



およびこれに隣接して市街化調整区域に広がる農地である。ここに2012年9月、株式会社イオンタウンによる大規模出店計画が表面化した<sup>(20)</sup>。秋田出身の大門淳社長（当時）によるいわば政策仕掛人（policy entrepreneur）としてのアジェンダ化であり、これ以降、イオンは外旭川進出へ向け積極的なアプローチを続けた<sup>(21)</sup>。これに対して2010年代の穂積市長は一貫して、外旭川が「地域中心」ではないからこそ、都心・中心市街地企業との競合性や、コンパクトシティ路線との不整合性から反対の立場を明確にし続けた。

2010年代の議論は、イオンが「秋田北/農/工/商共存型まちづくり構想」（2015年5月27日）を提出し、秋田市議会が平成27年6月定例会で市にこれを検証するよう採択し、これを受けて実施された市による検証報告「「秋田北/農/工/商共存型まちづくり構想」の検証について」（2015年11月）において「検証の結果、現時点では「当該構想は地方創生に合致し、本市の将来的な発展に寄与するもの」とは言えない」と結論づけられて、一度は決着した<sup>(22)</sup>。さらに、2017年4月9日の秋田市長選挙でも、構想推進の対抗馬を破り穂積市長が3選した。この時点での穂積市政が開発に否定的だったのは明白である。

その後、秋田市議会の平成31年2月定例会（2019年3月6日）においても、自民党系会派「秋水会」の鎌田修悦議員からイオンによる「構想に賛同できないという根拠は、今も変わっていないのでしょうか。」という質問に対して、秋田市の竹内真理子・企画財政部長が「都市計画に基づくまちづくりは、企業の規模や売り上げなどにより判断されるものではなく、本市のまちづくりの方針に沿って行うことが基本であると考えております。また、平成27年の検証は、交流人口や雇用、地元経済、まちづくりなど幅広い視点から実施した結果であり、現在もその考えに変わりはないものであります。」と明確に答弁している<sup>(23)</sup>。

さらに1年後、市議会の令和2年6月定例会（2020年6月15、16日）においても、「平成27年の検証」について答弁した市職員は「考えに変わらない」と繰り返していた<sup>(24)</sup>。

### 3.4. アジェンダの合流か抱き合わせか；卸売市場建替えとサッカースタジアム新設

外旭川地区ではもともと、卸売市場の老朽化というアジェンダが存在した。イオン絡み

(20) 秋田魁新報（2012年9月5日）第1面

(21) ダイヤモンド（2013/12/02）および秋田経済同友会WS

(22) 秋田市（2015a）「「秋田北/農/工/商共存型まちづくり構想」の検証について」42頁

(23) 秋田市議会；会議録、平成31年2月定例会－03月06日－04号

(24) 秋田市議会；会議録、令和2年6月定例会－06月15日－02号  
秋田市議会；会議録、令和2年6月定例会－06月16日－03号

の外旭川地区開発とは全く別の文脈で卸売市場のみを対象として、2016年2月に秋田市中心卸売市場運営協議会および秋田市公設地方卸売市場運営協議会から秋田市長に対して「秋田市卸売市場経営改革プラン」が提出され、これに基づく「秋田市卸売市場経営改革プラン行動計画」（計画期間2016～2025年）が進行中である<sup>(25)</sup>。

一方で秋田市は、サッカースタジアム新設候補地選定というアジェンダも抱える。2021年からプロサッカーリーグJ2に昇格したブラウブリッツ秋田（BB）が、J2ライセンス適合の新スタジアムを求めているからである<sup>(26)</sup>。BBの本拠は当初、中心市街地の「あきぎんスタジアム」（秋田市八橋運動公園球技場）であり、2017年にはJ3で優勝したにもかかわらず、同スタジアムがJ2規格に適合しておらず、後に撤廃された当時の昇格条件だった平均観客動員数3,000人も未達成であったことなどから、J2ライセンスが取得できず、J2に昇格できなかった。この事態を受けて2019年からは、隣接する「ソユースタジアム」（秋田市八橋陸上競技場）をJ2基準に準ずるよう改修し移転した。並行して、秋田県と秋田市等からなる新スタジアム整備構想策定協議会は市内3ヶ所の候補地を検討したものの適地なしと結論づけ、今後は秋田市が新スタジアム候補地を選定することで2019年に合意した<sup>(27)</sup>。そもそもこの時点では外旭川は候補地として検討されていなかった。

外旭川地区開発推進に転じた後の穂積市政では、イオン出店構想と卸売市場とスタジアム建設の3つの流れの合流こそが開発推進への転機だと認識される。しかし一方で、穂積市長は政策転換前の秋田市議会令和2年6月定例会（2020年6月16日）において、卸売市場は建替で面積を現状の3分の2程度に縮小できることから、残りの敷地で新スタジアム建設もできる旨の答弁をしている<sup>(28)</sup>。これこそイオン構想の合流の必然性の否定として認識できる。

---

(25) 秋田市WS（2018d）；秋田市卸売市場経営改革プランについて

秋田市WS（2022a）；秋田市卸売市場経営改革プラン行動計画について

(26) 公益財団法人日本サッカー協会（JFA）WS；各種規則等、ブラウブリッツ秋田WS；ソユースタジアム、ブラウブリッツ秋田WS；代表取締役社長岩瀬浩介記者会見（2017年6月30日）、BLUE+AKITA Network（2017年12月）

(27) 秋田県；新スタジアム整備構想策定協議会報告書（平成31年2月）

(28) 秋田市議会；会議録；令和2年6月定例会－06月16日－03号

## 4. 市郊外の外旭川地区開発の抑制から推進への政策転換； 2020～2021年

### 4.1. 総合計画、総合都市計画、市長選

未来の秋田市民は、2020年から2021年を「まちづくり」の節目だったとして振り返るかもしれない<sup>(29)</sup>。たしかに2020年6月の市議会において穂積市政は外旭川地区の新規複合開発を否定していた。しかし同年下半期いずれかの時点で穂積市長はこれまでの賛否を180度転換し、2020年12月9日の市議会でモデル地区として外旭川地区開発を推進する方針を表明した。

2010年代の穂積市政は、市郊外の外旭川地区の新規開発は「多核集約型コンパクトシティ」政策に一致しないという立場だった以上、これは市政の重大な方針転換にみえる。しかし、穂積市政の説明は全く異なる。すなわち「多核集約型コンパクトシティ」路線に変更は一切なく、むしろコンパクトシティ実現のためのモデルとして外旭川地区を開発するという論理である。一体なぜこの政策転換は生じたのか、少なくともどのように政策転換したかのプロセスは公表されている限り検証できるはずだ。

なぜなら、折しも2020年から2021年にかけては、市政推進の礎となる計画の策定期期であったことから、外旭川地区開発推進へ舵を切った市政の方針転換について議論されていてしかるべきだからである。具体的には「第14次秋田市総合計画」と、これに基づき都市計画に関する基本方針を定めたマスタープランとしての「第7次秋田市総合都市計画」、さらに本来であれば2020年更新のはずだった「第2期秋田市まち・ひと・しごと創生総合戦略」も1年後ろ倒しされて2021年策定となった<sup>(30)</sup>。もちろん秋田市長選挙が実施されたことも忘れてはならない。

図表2に示したのは、第14次秋田市総合計画およびこれと一体的に第2期秋田市まち・ひと・しごと創生総合戦略を策定した総合計画・地方創生懇話会の議事録と、第7次秋田市総合都市計画を策定した総合都市計画等策定委員会の議事概要から外旭川開発についての言及と、穂積市長が外旭川開発を表明して4選するまでとを、時系列上に整理したものである。

(29) 寺迫（2022）、18—44頁

(30) 秋田市（2021c）『第14次秋田市総合計画』、秋田市（2021e）『第7次秋田市総合都市計画』、秋田市WS（2021d）；第2期秋田市まち・ひと・しごと創生総合戦略

図表 2 ; 穂積市政の外旭川開発決定までの時系列

年月日	言及媒体	言及内容
2020.06.16	市議会	市長・市職員；外旭川にイオン否定文脈発言
2020.07.29	策定委員会（※1）第4回	卸売市場再整備スケジュール確認
2020.09.11	市議会	市長；外旭川地区開発について「検討」
2020.11.16	懇話会（※2）第3回（分科会）	「外旭川にイオン」言及のみ。共通の話題
2020.11.17	策定委員会第5回	委員；プラン主導開発、卸売市場と周辺地域の区別、コンパクトシティ標榜明確化要望
2020.12.09	市議会	市長；4選出馬表明・外旭川モデル化意向
2021.01.19	懇話会第4回	委員長；外旭川開発報道内容を検討すべき
2021.02.08	策定委員会第6回	委員；コンパクトシティ路線との整合性懸念事務局；中心市街地に影響させないモデル検討
2021.02.15	市議会	市長；モデル地区開発で民間公募方針
2021.03	『第14次秋田市総合計画』前半部分「基本構想」策定	・外旭川地区開発についての言及なし ・卸売市場「再整備に向けた検討」
2021.04.04	秋田市長選挙	現職4選。公約に外旭川開発。民間公募方針
2021.06.28	第51回都市計画審議会	『総合都市計画』策定案を異議なしとする答申
2021.06.30	『第7次秋田市総合都市計画』公表	外旭川地区をモデル地区として検討 ・広域型スポーツ施設の立地 ・民間との協働による先端技術を活用
2021.06	『第14次秋田市総合計画』後半部分「推進計画」策定	外旭川地区で先端技術活用のモデル地区検討 ・懇話会指摘の新サッカースタジアムあるいは商業施設誘致との関連について言及なし
2021.06	『第2期秋田市まち・ひと・しごと創生総合戦略』策定	『第14次秋田市総合計画』と一体的策定 ・外旭川地区モデル化について言及なし

※1 策定委員会＝総合都市計画等策定委員会 ※2 懇話会＝総合計画・地方創生懇話会  
(出典) 著者作成

#### 4.2. 政策転換はボトムアップ型かトップダウン型か

図表 2 に示した外旭川地区への政策転換のプロセスから、この転換がボトムアップ型だったかトップダウン型だったかを、ある程度は推定できる。ここでいうボトムアップ型とは、上述の各計画策定プロセス上の参加者がしっかりと議論を積み上げることで、政策内容への賛否はともかく、少なくとも政策過程については納得を得ながら段階的にプロセスが進行することである。一連の計画策定は「外旭川モデル地区化」論に基づく政策転換に向けて合意形成の絶好の機会だったはずである。しかし実際のところは、以下の2点のと

おり、議論が尽くされたとはいえない。

第1に、総合計画・地方創生懇話会および総合都市計画等策定委員会の双方において、外旭川地区開発について議論になるタイミングも遅く、回数も少なかった。議事録や議事要旨をみる限り、庁外の委員長・会長や委員などから、外旭川開発計画の存在や詳細、これまでの多核集約型コンパクトシティ路線との整合性について、よりオープンな議論を求める局面がみられた。これに対する秋田市事務局の受け答えは常に曖昧な印象を拭えなかった。この印象は、2020年12月9日の穂積市長の4選出馬表明後ですら変わらなかった。現職候補の主要公約のひとつとして、外旭川地区開発方針が掲げられたにもかかわらず、庁外からの委員に対する庁内職員で構成する事務局からの説明は満足いくものとはいえなかった。

とてもボトムアップ型とは言い難いプロセスとなった要因は、事務局自体にも政策転換へのコンセンサスがしっかり浸透していなかったからではないか。民主的正統性をもつ首長からの上意下達は当然のことであるが、一方でその民主的正統性の源泉である市民への説明責任こそ同じく不可欠のはずだ。もし、事務局自体に「外旭川モデル地区化」論に係る十分な情報があれば、より説得力のあるボトムアップ型の議論の積み上げができたはずである。しかし、実際のところは、アリバイづくりと揶揄されかねない程度しか議論されなかった。

第2にその帰結として、策定された『第14次秋田市総合計画』（前半部分の「基本構想」（全101頁／5章構成）と後半部分の「推進計画」（全176頁）で構成）、『第7次秋田市総合都市計画』（全173頁／4章構成）、『第2期秋田市まち・ひと・しごと創生総合戦略』（全40頁）は、事務局の意向どおり、外旭川地区において先端技術を活用した「まちづくり」のモデル地区を検討する旨の簡潔な記述にとどまった。これら行政計画の策定過程における議論の不足が、その後の外旭川地区開発をめぐる4選後の市長と市議会の不協和音や、堂々巡りの議論の継続を生む要因の一つとなっていることは否めないだろう。

#### 4.3. トップダウン型政策転換の要因としての再選可能性

公表情報を検証する限り、外旭川地区開発への政策転換はボトムアップ型というよりはトップダウン型に近いプロセスであったといえよう。ボトムアップとトップダウンを比較する視点は様々であり、一般論としては前者の方がより民主的イメージがあるものの、有権者に選ばれた首長からのトップダウンこそ民主的正統性の反映ともいえよう。実際に秋田市長選では穂積市長が勝利し、彼の公約たる外旭川地区開発は少なくとも制度上の民主

的正統性を明確に獲得した。ただし、首長選挙は本来シングルイシューで争うべきではないことから、当選者の政策選好が全て信任されたとは言い切れない。さらにいえば、政策実現のための当選か、当選のための公約か、鶏と卵のどちらが先かという現実の問題がつきまとう。それでは、外旭川開発に民主的正統性を付与した2021年秋田市長選挙の事例はどう認識できるか。

図表 3 ; 秋田市長選挙 (2021年 4月 4日 / 投票率52.59% (前回比+0.82ポイント))

候補者	年齢	属性	得票数	得票率	支持・推薦	出馬表明
穂積志	64	無・ 現	61,982	45.9%	【推薦】公明党 / 【支持】自民党秋 田市支部・社民党秋田市総支部	2020. 12.09
沼谷純	48	無・ 新	53,637	39.7%	【支持】立憲民主党県連 【支援】共産党秋田地区委員会	2020. 12.26
武内伸文	49	無・ 新	19,369	14.3%	元秋田市議会会派「そうせい」代表	2020. 11.25
					開発推進2候補に対する第3選択肢	

(出典) 秋田選挙管理委員会事務局 ; 令和3年市長選挙開票結果他

図表 3 は、秋田市長選挙についてまとめたものである。社民党を除き国政与野党の対立構造を反映しつつ第3の候補も加えた選挙戦となり、現職の穂積市長が接戦を制して4選した。もちろん選挙結果は、党派性や新型コロナ危機等様々な争点を踏まえた有権者の投票行動の結果である。複数ある主要争点のひとつとされた外旭川地区大規模開発について、穂積市長の抑制から推進への政策転換は、現職3期を踏まえた政策判断であったか、4選の為の政治判断であったか。観察者はもちろん、もはや市長本人ですら、どちらか一方だと立証することはできないだろう。しかし、市長選をめぐる客観的状況を俯瞰すれば、市長の再選志向と政策転換が結びついた可能性のある要因として、少なくとも以下の4点が挙げられる。

#### 4.4. 市長選4選をめぐる選挙戦術と政策選択

再選志向と政策転換を結びつけた可能性のある第1点として、選挙結果の接戦ぶりからも明らかのように、国政与野党対立構造を反映する有力な対抗馬が存在した。秋田県議(当時)の沼谷純氏は、正式な市長選出馬表明こそ2020年12月26日だったが、すでに2018年12月、翌2019年参院選に向け立憲民主党含む3野党から統一候補として打診されながら

も辞退し、辞退理由として秋田県知事選あるいは秋田市長選への出馬を示唆した。すでにこの時点から、イオン誘致を含む外旭川地区開発推進派は、当時は反対派だった穂積市長に対し2021年市長選で勝てる候補として沼谷氏を認識しており、これに対する穂積市長も4選を脅かす強敵として彼を認識していただろう。

競合相手の公約を横取りする「争点つぶし」は、少なくとも一般論としてはよくある選挙戦術の一つである。新型コロナ危機勃発から約1年の市政に対する評価など、結果を左右しうる複数の選挙争点の中で、外旭川地区開発の賛否は現職が「争点つぶし」できる争点だったといえよう。

しかし第2点として、自民党と野党第一党に支持された両候補がスタジアム新設を含む外旭川開発で一致する中で、これに反対する第3の候補が立候補した<sup>(31)</sup>。秋田市議会議員（当時）の武内伸文氏は2015年に初当選し市議会会派「そうせい」を立ち上げた無党派議員である。市長選に第3の候補として、現在のサッカースタジアムが位置する中心市街地での建替を掲げて立候補した。穂積市長の視点からすれば、外旭川地区大規模開発の賛否の双方から40代の候補に挟撃されることになった。

ただし、武内氏が3位に沈んだ選挙結果からも明らかなように、穂積市長にとって対応すべきは、沼谷氏だったといえよう。投票率は前回から上昇したとはいえ52.59%にとどまる中、無党派候補よりも一定の基礎票も見込む野党第一党候補の方が強敵だったといえよう。

再選志向と政策転換とが結節した可能性の第3点は、穂積市政3期にわたり継続してきた中心市街地の再整備事業が一段落した点である<sup>(32)</sup>。3選目までの穂積市長のコンパクトシティ実現という公約には、当然、中心市街地等の再開発も含まれていた。それが一段落したのである。もし、場所を問わず開発事業そのものを推進する立場の有権者がいた場合、外旭川の広大な土地と、その開発を約束してくれる候補の存在は、さぞ魅力的に映ったであろう。

そして第4点として、外旭川はもともと穂積市長の地盤であることが影響したという説である。「代々、医者」<sup>(33)</sup>を家業とする穂積家の先代の穂積惇氏（1922—2012）が「病院

(31) たけうち伸文公式WS（2020.11.25）活動報告

(32) 秋田魁新報（2021年5月31日）第1面

(33) 穂積惇（1982）37頁

経営に目覚めて」<sup>(34)</sup>、彼を発祥とする医療法人惇慧会が現在の本拠地とするのが外旭川病院である。惇慧会理事長および、惇慧会と親族経営の株式会社フォーエバーで構成するウイズユーグループ代表の現職を務める穂積恒氏は穂積志市長の実兄である<sup>(35)</sup>。ただし、この外旭川地盤説には、それならなぜ過去3期のうちに開発しなかったのかという疑問が生じることから、単純な地元への利益誘導という文脈で論じることはできない。関与する複数アクターの選好や複数アクター間の関係に変化が生じた可能性があるだろう。

一般論として、多選有力候補が議会選等において、普段は自らの選挙区を留守にしているものの、当落線上になった途端に地元張り付くようになる現象がみられる。また、政策選好よりも再選を優先してきた政治家が、最後の任期においてやっと自らの選好に忠実な政策を打ち出すという現象もままあるといえよう。

以上のとおり、「総合計画」、「総合都市計画」、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」という今後の市政の岐路となる計画策定と、これに民主的正統性を付与する市長選という制度的手続きを経て、これまで「多核集約型コンパクトシティ」を標榜してきた秋田市は、郊外の外旭川地区の大規模開発に踏み出した。すでに最初の賽は投げられたのである。しかしこの時点では、外旭川地区を「モデル地区」として開発するという市の説明は、抽象論としては論理的整合性を有するものの、それに説得力をもたらす具体性を欠いていた。何しろこの時点において穂積市政は、開発パートナーとなる民間事業者の最有力候補すら公式には名言していなかった。すでに2010年代から外旭川開発に向けてイオンがアプローチし続けていることは、市民には周知の事実であったにもかかわらずである。

## 5. 「秋田市外旭川地区開発まちづくり」へのプロセス； 2021年以降

### 5.1. 外旭川開発に向けた民間事業者との3本の協定・契約

案の定2021年は、外旭川地区を「モデル化」する方針に具体性を付加することで説得力をもたせるために計画を先に進めようとする市政と、具体性がないがゆえに従来のコンパ

---

(34) 穂積惇（2002）38頁。また、病院経営の傍ら、一時期は県議会議員を務めていた穂積惇氏をして、上の二人の息子は医者になった一方で、「三男の志は、中学時代から政治に興味を持って、政治家になるといつてきかなかった」と言わしめている。穂積惇（2002）123頁

(35) WITH YOU GROUP；理事長挨拶および沿革



クトシティ政策との整合性が取れないとする市議会等からの批判とのやり取りに終始した。

穂積市政は、2021年5月1日に企画財政部に「まちづくり戦略室」を新設した<sup>(36)</sup>。設置当初は市長選挙公約に掲げたとおり、国のスマートシティ構想への応募も検討したものの、外旭川地区開発の手法としては適さないと判断し応募はしなかった。

秋田市が「行政だけでは実現できない、民間事業者の知見やノウハウを活用したまちづくり」に向けた事業パートナーを選定するため、「秋田市外旭川地区まちづくり事業パートナー選定プロポーザル」を開始できたのは、翌2022年になってからである。図表4は、外旭川地区開発における民間事業者との協働を特徴づける3本の協定・契約の成立過程である。

公募の結果、事業パートナーとして、秋田市と「秋田市外旭川地区におけるまちづくり

図表4；外旭川地区まちづくり基本構想策定に向けた民間事業者との協定・契約の成立過程

年月日	事項	特徴
秋田市外旭川地区まちづくり事業パートナー選定プロポーザル		
2022.01.11	公募開始	・イオンはすでに2012年からアプローチ継続
2022.01.21	事業者からの質問書・現地視察受付	
2022.01.26	市が質問回答書公開	質問受付終了から回答書交付まで土日含む5日
2022.02.03まで	3事業者が参加表明	・3事業者は落札者（イオン）以外非公表 ・事業者名を伏せて提案概要書のみ公開 ・プレゼンは非公開で実施
2022.03.09締切	3事業者が事業提案書提出	
2022.03.25	事業者プレゼンテーション	
2022.03.30	最優秀提案者にイオンタウン（株）選定	
2022.05.13	秋田市とイオン 「秋田市外旭川地区におけるまちづくり事業の推進に関する基本協定」 ＋「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想策定支援業務」随意契約を締結	
「秋田市外旭川地区まちづくり事業アドバイザー業務委託」公募型プロポーザル		
2022.07.13	公募開始	● 事業パートナー選定時と同様のプロセスを予定したが応募は1事業者（日本経済研究所）のみ ● (株)日経研として落札／(一財)格と使い分け
2022.08.22	プレゼンテーションとヒアリング➡選定	

(出典) 著者作成<sup>(37)</sup>

(36) 秋田市；広報あきた（2021.05.21）「5月1日付け 秋田市人事異動」

(37) 秋田市WS；まちづくり戦略室；秋田市外旭川地区まちづくり事業パートナー選定プロポーザル

秋田市WS；まちづくり戦略室；秋田市外旭川地区まちづくり事業アドバイザー業務に係る公募型プロポーザル

事業の推進に関する基本協定」を締結したのは、結局のところイオンであった<sup>(38)</sup>。これに加えて両者は「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想策定支援業務」という随意契約を結んだ。この随契の業務内容は、秋田市と共に基本構想の策定に向けた検討および検討に必要な実務となっている。

大方の予想通りだったこの公募を、アリバイ的に実施された出来レースとみるか、あるいはいわゆるガチンコ勝負だったとみるか、いずれにせよ、外旭川地区開発に2010年代からアプローチし続けてきたイオンが圧倒的な競争力を有していたことに違いはないだろう。

第3の契約は「秋田市外旭川地区まちづくり事業アドバイザー業務委託」である<sup>(39)</sup>。業務内容は、金融・法務・技術などの専門的な見地から、事業の収支計画なども含めた市に対する助言・支援業務である。秋田市としては、外旭川地区開発では民間資金等を活用した事業が最重要であり、その際の契約では、通常の工事契約等に比べて複雑な契約になることが多いと想定されることから、アドバイザー業務を必要としたようである。ただし、応札は結局1社、1946年設立の財団法人を発祥とし、現在は日本政策投資銀行（DBJ）100%出資の株式会社と一般財団法人格を使い分ける日本経済研究所のみで、株式会社として受注した<sup>(40)</sup>。

## 5.2. 「秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」はガチンコかガス抜きか

穂積市政は民間事業者との協力体制を整備しつつ、2022年度中の「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」策定を目指し、外旭川開発に正統性と説得力を付与するプロセスとして「秋田市外旭川まちづくり懇話会」を設置した<sup>(41)</sup>。この懇話会の所掌事務は、基本構想の検討・策定を含む外旭川地区のまちづくり推進について「懇談を通じ、助言および提

---

(38) 秋田市WS；秋田市外旭川地区まちづくり事業パートナー選定プロポーザル審査委員会・委員長近藤行秀（令和4年3月30日）「審査結果報告」、「秋田市外旭川地区におけるまちづくり事業の推進に関する基本協定」（令和4年5月13日）

(39) 秋田市WS；まちづくり戦略室；秋田市外旭川地区まちづくり事業アドバイザー業務に係る公募型プロポーザル

(40) 日本経済研究所WS；株式会社日本経済研究所／一般財団法人日本経済研究所

(41) 秋田市；令和4年度第1回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会（2022年7月15日）配布資料【資料2-1】および秋田市；令和4年度第2回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会（2022年8月23日）配布資料【資料2】「「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」策定に向けた考え方について（案）」2頁

秋田市；令和4年度第1回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会（2022年7月15日）配布資料【資料1】「市のまちづくりの方針と外旭川地区のまちづくりについて」4頁

言を行う」こととされた<sup>(42)</sup>。懇話会委員は、秋田市企画財政部長を会長とし、学識経験者等の有識者、商工団体や農協関係者、外旭川地区および影響を受ける中心市街地や御所野地区の住民代表等15名で構成された。この懇話会は民主的正統性の確保に欠かせない市民参加プロセスであるが、会長と事務局を市がおさえ、全5回開催という当初の日程どおり主導した。

図表5は、「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」の策定過程である。市が基本構想へ至る文案を段階的に作成し、事務局をおさえる「外旭川地区まちづくり懇話会」を経て、市議会に報告する過程を繰り返しながら策定へ至った。

要となる「まちづくり懇話会」について、各報道および筆者が傍聴しての印象としては、2022年度内の基本構想策定という市のスケジュールは揺るがないだろうという認識を、委員が肯定的にせよ不承不承にせよ共有しつつ進捗した<sup>(43)</sup>。その上で、それでも外旭川地区の開発意図や経緯を問うそもそも論から、複合施設整備に際しての動線の検討といった具体論まで、委員からの質問に対して事務局が応じるかたちで活発な議論が展開した。一部の委員が事務局を激しく問い詰める場面も多かったためか、基本構想が策定された2022年度末時点で議事録等は公表されていない。市民参加プロセスの一環として公表されて然るべきだろう。

パブリックコメントは、早くやるべきだという委員からの提案により予定を前倒して実施された。ただし実際のところ、匿名除く回答数は約84名（うち4名年代不明）に留まり、しかもその内訳として30代以下11名に対し60代以上が39名と約半数を占めた<sup>(44)</sup>。

構想作成段階の節目節目で市議会にも提出されたが、懇話会と同様そもそも論を含め批判的な意見が、しかも、自民党系会派の秋水会から共産党まで党派を問わずみられた<sup>(45)</sup>。

(42) 秋田市；令和4年度第1回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会（2022年7月15日）配布資料、市長決裁（令和4年7月4日）秋田市外旭川地区まちづくり懇話会設置要綱

(43) 秋田市；秋田市外旭川地区まちづくり懇話会；第1回～第5回配布資料等

(44) 秋田市パブリックコメントWS；秋田市外旭川地区まちづくり基本構想「骨子（案）」に関する意見募集について

秋田市議会；令和4年11月定例会総務委員会資料（企画財政部）9-12頁

秋田市議会；会議録；令和4年11月定例会-11月28日-01号、令和4年12月予算決算委員会総務分科会・総務委員会-12月13日、秋田市議会；令和4年11月定例会総務委員会資料（企画財政部）

(45) 秋田市議会；令和4年11月定例会総務委員会資料（企画財政部）、令和5年2月定例会総務委員会資料（企画財政部）、秋田魁新報（2022年12月14日）第23面、秋田魁新報（2023年3月16日）第27面

図表5：「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」策定過程

年月日	進 捗	市が市議会／懇話会に示した主な検討事項
2022. 07. 04	外旭川地区まちづくり懇話会設置	市長決裁で設置
2022. 07. 15	外旭川地区まちづくり懇話会第1回	市の方針、基本構想検討スケジュール提示
2022. 08. 23	外旭川地区まちづくり懇話会第2回	「基本構想策定に向けた考え方（案）」検討
2022. 09. 14, 20	市議会9月定例会総務委員会	「基本構想策定に向けた考え方」質疑
2022. 10. 18	外旭川地区まちづくり懇話会第3回	「基本構想骨子（案）」検討
2022. 10. 19～11. 08	秋田市まちづくり戦略室	「基本構想骨子（案）」パブリックコメント
2022. 11. 11	市議会11月定例会総務委員会	「基本構想（骨子）」質疑
2022. 11. 24	外旭川地区まちづくり懇話会第4回	「基本構想原案（案）」検討
2022. 12. 13	市議会11月定例会総務委員会	「骨子（案）」パブコメ・「基本構想原案」質疑
2023. 02. 02	外旭川地区まちづくり懇話会第5回	「基本構想（案）」検討
2023. 02. 07	市議会2月定例会総務委員会	「基本構想（案）」質疑
2023. 03. 15	市議会2月定例会総務委員会	「基本構想（案）」最終案として提示
2023. 03. 31	秋田市	「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」策定

（出典） 秋田市および秋田市議会公表資料に基づき著者作成

それでも、市が予定したとおり、年度末の3月31日に「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」は策定された<sup>(46)</sup>。

### 5.3. 外旭川「モデル地区化」論の正統性

策定された「基本構想」は、前半のモデル地区化構想に基づき後半のイオンをパートナーとする事業案を展開するという構成にはなっていないが、前後のアンバランス感が否めない。もちろん秋田市としてはこれまでのコンパクトシティ政策と外旭川地区開発が矛盾しないという正統性の論拠として、モデル地区としての取組を一貫して強調している。

(46) 秋田市；「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」（令和5年3月31日）、秋田魁新報（2023年4月1日）第29面

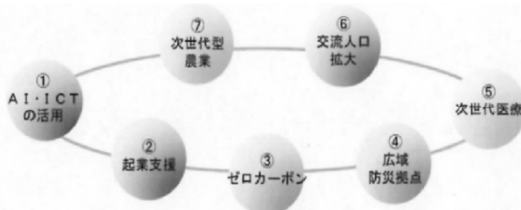
図表6の7つの取組こそその根幹とされ、外旭川モデルの成果を市内全域に波及させるといふ。

しかし、なお抽象的で具体性を欠く図表6の7つの取組に対し、図表7のイメージ図を含めイオンはすでに地区内の施設配置等かなり具体的に提示している。図表7は基本構想「原案」時点までは図表6に続くページに掲載されていたが、第4回懇話会で一部委員からその位置づけを厳しく問われた結果、策定版ではイオン提示のイメージとして巻末に移された。

たしかに「外旭川地区まちづくり基本構想」には、敷地内に予定する各施設において7つの取組のどれが実現しうるかとの記述がある<sup>(47)</sup>。しかし、個別の先端的取組を実現するための複合施設というよりも、先に施設ありきで分類すればこの取組に当てはめることができるというように、実際には主客が逆転しているのではないかという懸念は指摘されて然るべきだろう。

一方で、外旭川地区の新規複合開発の決定的な契機のひとつだったはずの卸売市場の建替について、卸売市場側は当初からこの複合開発とは距離を置こうとしてきたのではないか。イオン要望の敷地移転に応じず現地建替の独自方針を維持し、図表7でも卸売市場予定地は白紙のままである。

図表6；  
外旭川地区において目指す7つの取組



(出典) 「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」  
12頁、図5

図表7；  
外旭川地区まちづくりのイメージパス



(出典) 「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想原案」9頁および「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」51頁、巻末資料2

(47) 秋田市外旭川地区まちづくり基本構想原案、8頁

## 6. おわりに — 結論と今後の見通し —

30万都市の秋田市は、1980年代には市郊外でのニュータウン開発など40万都市を標榜していたが、2000年代以降は人口減に転じた現実を踏まえコンパクトシティ路線に転換した。2009年から4選中の穂積市政は、2010年代には「多核集約型コンパクトシティ」を標榜して、これに一致しないイオン主導の市郊外の外旭川地区新規開発提案を拒否し続けた。しかし、2020年代に外旭川地区新規開発に180度転換し、しかも同時に「多核集約型コンパクトシティ」路線にも全く揺るぎはないという。新たに「外旭川モデル地区化」論が、その根拠とされた。

本稿は、この2010年代までとは自己矛盾しているようにみえる2020年代の路線転換を、穂積市政がどのように実行に移したかのプロセスを明らかにした。総合計画や総合都市計画等の策定および秋田市長選挙を経て、「外旭川モデル地区化」論は、政策転換に正統性を付与する鍵となったからこそ、今後を左右する課題の鍵であり続ける。「外旭川地区まちづくり基本構想」に掲げられたことで、今や「7つの取組」は、外旭川モデルが多核集約型コンパクトシティ実現に矛盾しないどころか貢献するものだという正統性の根拠となっている。同時にだからこそ、網羅的かつ抽象性が高く、実現性も不確かだ。かといって外旭川のみで実現性のある任意の先端的取組に集中すれば、逆に全市波及を目指すモデルとしての正統性を失う。

一方で、イオンを事業パートナーとして外旭川地区の複合施設整備構想は具体化に向け着々と進行しており、このままでは本来のモデルとしての7つの取組は方便に過ぎなくなるという懸念もある。たとえそうなったとしても、実際のところ、外旭川地区だけの単体事業としては成果を挙げることも可能だろう。ただし、イオンが外旭川に進出した場合、開発から約40年を経て高齢化した御所野ニュータウンの中核たるイオンモールも並行して維持するかどうかは、極めて不透明だ。

本稿で明らかにした政策転換プロセスの当然の帰結として、今後も検証すべき以下の課題が浮かび上がる。穂積市政が正統性の根拠として掲げ続ける「多核集約型コンパクトシティ」実現という文脈において、外旭川地区の新規大規模開発は今後どのように推移していくか。コンパクトシティとしての秋田の岐路となるプロセスの只中だからこそ、本稿執筆の意義がある。プロセスに関わる大半のアクターが将来の秋田を想う善意で行動していても、それらの相互作用が意図しない帰結となりうることを、政策転換のメカニズムを把

握しつつ実証的に観察する視点が必要とされる。

また、秋田の事例の考察からは、コンパクトシティ政策に取り組む日本の地方都市の典型性から生じる課題についても明らかにできる。先行自治体は移り行く時代状況に積極的に適応すべく、従来型の拡大政策や平成の大合併を経て、2000年代以降には概ねコンパクトシティ政策を推進してきた。それでも2014年の「消滅可能性都市」<sup>(48)</sup>論争を号砲として地方創生が謳われる時代、しかも2020年からは新型コロナ危機にも見舞われつつ、都市間競争の時代を生き抜こうとしている。コンパクトシティ政策への転換時もそうだったように、様々な課題について国内で最も逼迫する中核市のひとつとして、本稿で考察した秋田市の選択がどのような帰結をもたらすにせよ、約四半世紀を経た日本のコンパクトシティ政策にとって重要な先行事例を提供し続けるであろう。

(てらさこ ごう ノースアジア大学講師)

キーワード：コンパクトシティ／まちづくり／秋田市／モデル地区／イオン

【参考文献】 〈Websiteは2023年3月31日時点〉

#### 1 次資料

- 秋田県・秋田市・河辺町・雄和町（1982）（昭和57年3月）『秋田テクノポリス基本構想～豊かな資源を未来へつなぐ臨空港テクノポリス～』
- 秋田県・秋田市・河辺町・雄和町（1983）（昭和58年3月）『秋田テクノポリス開発構想～豊かな資源を未来へつなぐ臨空港テクノポリス～』
- 秋田県；新スタジアム整備構想策定協議会報告書（平成31年2月）
- 秋田県；令和3年4月4日執行秋田県知事選挙・秋田県議会議員補欠選挙 投開票結果  
<https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/56077>
- 秋田市（2001a）（平成13年3月）「秋田市新世紀プラン（第9次秋田市総合計画）」基本構想  
<https://www.city.akita.akita.jp/city/pl/mn/cpac/9th/html/default.htm>  
<https://www.city.akita.akita.jp/city/pl/mn/cpac/9th/html/basis/029.htm>
- 秋田市（2001b）（平成13年3月）「第5次秋田市総合都市計画」  
<https://www.city.akita.akita.jp/city/ur/im/keikaku/images/akita2002/aki03.pdf>
- 秋田市（2003）（平成15年4月）「第10次秋田市総合計画～しあわせ実感・緑の健康文化都市～」；基本構想；6 施策の大綱 <https://www.city.akita.akita.jp/city/pl/mn/cpac/10th/2/020006.htm>
- 秋田市（2011）（平成23年3月）「第6次秋田市総合都市計画」

(48) 増田（2014）

- 秋田市（2015a）（平成27年11月）「「秋田北/農/工/商共存型まちづくり構想」の検証について」  
<https://www.city.akita.lg.jp/shisei/machizukuri/1011483/1018523.html>
- 秋田市（2015b）（平成27年）秋田市まち・ひと・しごと創生総合戦略  
<https://www.city.akita.lg.jp/shisei/hoshin-keikaku/1011478/1003138.html>
- 秋田市（2016）（平成28年3月）『第13次秋田市総合計画「新・県都『あきた』成長プラン」』  
<https://www.city.akita.lg.jp/shisei/hoshin-keikaku/1010701/1030922/1030926/1003313.html>
- 秋田市（2018a）；秋田市立地適正化計画（平成30年3月）  
<https://www.city.akita.lg.jp/shisei/machizukuri/1011485/1007503/1012100/index.html>
- 秋田市（2018b）（平成30年6月26日更新）；合併協議会の記録  
<https://www.city.akita.lg.jp/shisei/hoshin-keikaku/1011478/1009369/1011174.html>
- 秋田市（2018c）（平成30年6月26日更新）；市町村建設計画「緑あふれる新県都プラン」  
<https://www.city.akita.lg.jp/shisei/hoshin-keikaku/1011478/1009369/1003222.html>
- 秋田市（2018d）（平成30年6月22日更新）；秋田市卸売市場経営改革プランについて；秋田市卸売市場経営改革プラン（平成28年度～平成37年度）  
<https://www.city.akita.lg.jp/kurashi/1009912/1006827.html>
- 秋田市（2021a）（令和3年）『秋田市人口ビジョン』
- 秋田市（2021b）（令和3年7月30日更新）；施設案内 あきぎんスタジアム（球技場）  
<https://www.city.akita.lg.jp/shisetsu/sports-koen/1009703/1006396.html>
- 秋田市（2021c）『第14次秋田市総合計画「県都『あきた』創生プラン」』（令和3年）
- 秋田市；秋田市総合計画・地方創生懇話会の開催状況  
<https://www.city.akita.lg.jp/shisei/hoshin-keikaku/1010701/1025300.html>
- 秋田市（2021d）；第2期秋田市まち・ひと・しごと創生総合戦略  
<https://www.city.akita.lg.jp/shisei/hoshin-keikaku/1011478/1030699.html>
- 秋田市（2021e）『第7次秋田市総合都市計画』（令和3年6月）  
<https://www.city.akita.lg.jp/shisei/machizukuri/1011485/1007503/1012098/1029764.html>
- 秋田市；第7次秋田市総合都市計画等策定委員会  
<https://www.city.akita.lg.jp/shisei/machizukuri/1011485/1007503/1012098/1023822/1022137.html>
- 秋田市（2022a）（令和4年9月28日更新）；秋田市卸売市場経営改革プラン行動計画について；秋田市卸売市場経営改革プラン行動計画  
<https://www.city.akita.lg.jp/kurashi/1009912/1006824.htm>
- 秋田市（2022b）（令和4年10月18日更新）；施設案内 ソユースタジアム（八橋陸上競技場）  
<https://www.city.akita.lg.jp/shisetsu/sports-koen/1009703/1006394.html>
- 秋田市企画財政部情報統計課（2022）（令和4年5月）『令和3年10月1日現在 秋田市年齢別・地区別人口（令和2年国勢調査からの推計値）』
- 秋田市企画財政部まちづくり戦略室（令和4年1月）「秋田市外旭川地区まちづくり事業パートナー選定プロポーザル募集要項」4頁
- 秋田市（2023）；「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」（令和5年3月31日）  
[https://www.city.akita.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/029/101/kihonkousou.pdf](https://www.city.akita.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/029/101/kihonkousou.pdf)
- 秋田市；「秋田市機構等一覧表」（令和4年4月1日現在）



秋田市；広報あきた（2021.05.21）「5月1日付け 秋田市人事異動」

<https://www.city.akita.akita.jp/city/pl/pb/koho/htm/20210521/052104.html>

秋田市；まちづくり戦略室；秋田市外旭川地区まちづくり事業アドバイザー業務に係る公募型プロポーザル

<https://www.city.akita.lg.jp/jigyosha/sonota-nyusatsu-keiyaku/1035200.html>

秋田市；まちづくり戦略室；秋田市外旭川地区まちづくり事業パートナー選定プロポーザル

<https://www.city.akita.lg.jp/jigyosha/sonota-nyusatsu-keiyaku/1032914.html>

秋田市外旭川地区まちづくり事業パートナー選定プロポーザル審査委員会・委員長近藤行秀（令和4年3月30日）「審査結果報告」

「秋田市外旭川地区におけるまちづくり事業の推進に関する基本協定」（令和4年5月13日）公開用提案概要書・提案者1、提案者2、提案者3

秋田市；令和3年市長選挙開票結果 <https://www.city.akita.lg.jp/kurashi/senkyo/1008168/1029091.html>

秋田市；令和4年度第1回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会（2022年7月15日）配布資料

委員名簿、市長決裁（令和4年7月4日）秋田市外旭川地区まちづくり懇話会設置要綱、資料1、資料2-1、資料2-2

秋田市；令和4年度第2回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会（令和4年8月23日）配布資料  
資料1、資料2

秋田市；令和4年度第3回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会（令和4年10月18日）配布資料  
資料1-1「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想 骨子（案）」、資料1-2

秋田市；令和4年度第4回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会（令和4年11月24日）配布資料  
資料1-1「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想 原案（案）」、資料1-2

秋田市；令和4年度第5回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会（令和5年2月2日）配布資料  
資料1-1「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想（案）」、資料1-2

秋田市パブリックコメント；秋田市外旭川地区まちづくり基本構想 骨子（案）に関する意見募集  
について <https://www.city.akita.lg.jp/shisei/machizukuri/1011483/1035966.html>

秋田市；まちの沿革 <https://www.city.akita.lg.jp/shisei/shokai/1027568.html>

秋田市議会；会議録、平成31年2月定例会—03月06日—04号

秋田市議会；会議録、令和2年6月定例会—06月15日—02号

秋田市議会；会議録、令和2年6月定例会—06月16日—03号

秋田市議会；会議録、令和4年9月定例会—09月14日—04号

秋田市議会；会議録、令和4年9月予算決算委員会総務分科会・総務委員会—09月20日

秋田市議会；会議録、令和4年11月総務委員会—11月11日

秋田市議会；会議録、令和4年11月定例会—11月28日—01号

秋田市議会；会議録、令和4年11月定例会—12月08日—03号

秋田市議会；会議録、令和4年12月予算決算委員会総務分科会・総務委員会—12月13日

秋田市議会；会議録、令和5年2月総務委員会—02月07日

秋田市議会；令和4年11月定例会総務委員会資料（企画財政部）令和4年12月13日

秋田市議会；令和5年2月定例会総務委員会資料（企画財政部）令和5年3月13日

秋田経済同友会；秋田市外旭川まちづくりテーマにイオン大門顧問が講演

<https://www.akitadoyukai.or.jp/archives/3802>

あきたまちづくり共同企業体（代表者 秋田まちづくり株式会社）；エリアなかいち

<https://akita-nakaichi.com/nakaichi/>

あきたまちづくり共同企業体（代表者 秋田まちづくり株式会社）；中通一丁目地区第一種市街地

再開発事業について <https://akita-nakaichi.com/nakaichi/redevelopment.html>

イオン株式会社；企業概要 <https://www.aeon.info/company/overview/>

イオンタウン株式会社；概要・沿革 <https://www.aeontown.co.jp/profile/>

イオン東北株式会社；会社概要 <https://aeontohoku.co.jp/company/pages/co-profile>

イオンモール株式会社；企業情報 <https://www.aeonmall.com/company/>

WITH YOU GROUP；理事長挨拶 <https://jkk-sotohp.or.jp/aisatu.html>

WITH YOU GROUP；沿革 <https://jkk-sotohp.or.jp/enkaku.html>

公益財団法人日本サッカー協会（JFA）；各種規則等 [https://www.jfa.jp/about\\_jfa/policy\\_rule/](https://www.jfa.jp/about_jfa/policy_rule/)

国土交通省；コンパクトなまちづくりについて [https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_tk1\\_000016.html](https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tk1_000016.html)

国土交通省（2014a）（平成26年3月28日）「新たな「国土のグランドデザイン」（骨子）」

国土交通省（2014b）（平成26年7月）「国土のグランドデザイン2050～対流促進型国土の形成～」

国土交通省；国土交通省社会資本整備審議会

[https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s201\\_shakai01.html](https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s201_shakai01.html)

国土交通省；国土計画；「国土のグランドデザイン2050～対流促進型国土の形成～」

[https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku\\_tk3\\_000043.html](https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000043.html)

国土交通省（平成26年3月28日）「新たな「国土のグランドデザイン」（骨子）」10頁

<https://www.mlit.go.jp/common/001033676.pdf>

国土交通省；立地適正化計画制度 [https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city\\_plan/compactcity\\_network.html](https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network.html)

国土交通省；立地適正化計画の意義と役割～コンパクトシティ・プラス・ネットワークの推進～

[https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city\\_plan/compactcity\\_network2.html#:~:text=%E7%AB%8B%E5%9C%B0%E9%81%A9%E6%AD%A3%E5%8C%96%E8%A8%88%E7%94%BB%E3%81%AF,%E3%81%AE%E9%AB%98%E5%BA%A6%E5%8C%96%E7%89%88%E3%81%A7%E3%81%99%E3%80%82&text=%E9%83%BD%E9%81%93%E5%BA%9C%E7%9C%8C%E3%81%AF%E3%80%81%E7%AB%8B%E5%9C%B0%E9%81%A9%E6%AD%A3,%E3%81%93%E3%81%A8%E3%81%8C%E6%9C%9F%E5%BE%85%E3%81%95%E3%82%8C%E3%81%BE%E3%81%99%E3%80%82](https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network2.html#:~:text=%E7%AB%8B%E5%9C%B0%E9%81%A9%E6%AD%A3%E5%8C%96%E8%A8%88%E7%94%BB%E3%81%AF,%E3%81%AE%E9%AB%98%E5%BA%A6%E5%8C%96%E7%89%88%E3%81%A7%E3%81%99%E3%80%82&text=%E9%83%BD%E9%81%93%E5%BA%9C%E7%9C%8C%E3%81%AF%E3%80%81%E7%AB%8B%E5%9C%B0%E9%81%A9%E6%AD%A3,%E3%81%93%E3%81%A8%E3%81%8C%E6%9C%9F%E5%BE%85%E3%81%95%E3%82%8C%E3%81%BE%E3%81%99%E3%80%82)

国土交通省東京航空局；秋田空港 [https://www.cab.mlit.go.jp/tcab/conditions/02\\_tohoku/05\\_akita.html](https://www.cab.mlit.go.jp/tcab/conditions/02_tohoku/05_akita.html)

社会資本整備審議会（2007）（平成19年7月20日）「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。

（第二次答申）」

たけうち伸文公式ウェブサイト <https://takeuchi-nobu.com/archives/report/20201125-2>

内閣府（2016）『地域の経済2006』PDF版 [https://www5.cao.go.jp/j-jr/cr/cr06/chr06\\_index-pdf.html](https://www5.cao.go.jp/j-jr/cr/cr06/chr06_index-pdf.html)

日本経済研究所

株式会社日本経済研究所；会社概要 <https://www.jeri.co.jp/about/>

一般財団法人日本経済研究所；歩み <https://www.jeri.or.jp/about/history.html>

ブラウブリッツ秋田；ソユースタジアム <https://blaublitz.jp/stadium/yabase>

ブラウブリッツ秋田；代表取締役社長岩瀬浩介記者会見（2017年6月30日）

<https://blaublitz.jp/whatsnew/48626.html>

穂積惇（1982）『しがらみ — 穂積家の人々』秋田文化出版社

穂積惇 (2002) 『生きざま — 続しがらみ』 秋田文化出版社  
文部科学省；ノーザンステーションゲート秋田の取組みについて  
NPO法人Team Timberize；ノーザンステーションゲート秋田プロジェクト  
<https://www.timberize.com/index.html?target=392>

UR都市機構（独立行政法人都市再生機構）（2011）（平成23年3月）『秋田新都市開発整備事業  
事業誌（御所野ニュータウンのあゆみ）』

## ヒアリング・傍聴

2021年11月17日 秋田市都市整備部都市計画課  
2022年10月4日 秋田市企画財政部まちづくり戦略室  
2022年10月18日 令和4年度第3回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会（令和4年10月18日）  
2022年11月24日 令和4年度第4回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会（令和4年11月24日）

## 2次資料

BLUE+AKITA Network（2017年12月）；奇跡の逆転V！ 12月3日アウェイ ガイナーレ鳥取戦を  
終えて

<https://www.bluetas.net/date/2017/12#:~:text=%E3%81%9D%E3%81%97%E3%81%A62017%E5%B9%B412%E6%9C%88,%E3%81%A8%E3%81%AF%E3%81%AA%E3%82%8A%E3%81%BE%E3%81%9B%E3%82%93%E3%80%82>

Dantzig, George B., and Thomas L. Saaty (1973) *Compact City: A Plan for a Liveable Urban Environment*, W. H. Freeman

Howard, Ebenezer (1898) (2016), *Garden Cities of To-Morrow Being the Second Edition of 'To-Morrow: a Peaceful Path to Real Reform*, Hard Press

秋田魁新報（2012年9月5日）第1面 イオン 秋田市に新商業施設 卸売市場北側 16年オープン計画

秋田魁新報（2021年4月4日）第1、3、24、25面 秋田県知事選・秋田市長選関連記事

秋田魁新報（2021年4月5日）第1面 佐竹知事4選・穂積秋田市長も4選、第2、3、4、18、19面 秋田県知事選・秋田市長選関連記事

秋田魁新報（2021年5月31日）第1面 秋田駅前再開発大詰め

秋田魁新報（2022年6月28日）第23面 外旭川構想に反対討論も 賛成多数、補正予算案可決

秋田魁新報（2022年11月25日）外旭川地区まちづくりモデル地区 南側農地に商業施設

秋田魁新報（2022年12月14日）第23面 外旭川パブコメ、半数近くが60代以上 新スタジアム実現性に懸念も

秋田魁新報（2023年3月16日）第27面 外旭川まちづくり基本構想、秋田市が最終案提示

秋田魁新報（2023年4月1日）第29面 秋田市・まちづくりモデル地区 外旭川基本構想を策定

千田和明（2020）「日本のコンパクトシティ政策の現状と課題 — 欧州との比較を通して —」国  
立国会図書館 調査及び立法考査局『レファレンス』837号，2020，10，131-160頁

ダイヤモンド（2013/12/02）年間2ヶタ以上のNSCを開業！ 地域密着の商業集積めざす=イオンタウン 大門 淳 社長

<https://diamond-rm.net/management/7731/#:~:text=イオンタウン代表取締役社長, 部長, 01年取締役就任。>

竹内章悟（2006）「テクノポリス構想発案の時代的背景とその後の推移」『国際地域学研究』第9号、83-92頁

寺迫剛（2011a）「コンパクトシティとしてのザクセン・アンハルト州ハレ市」『早稲田政治公報研究』96号、43-58頁

寺迫剛（2011b）「第3章 富山市とハレ市 — コンパクトシティの行政」、井手英策編『雇用連帯社会』岩波書店、95-127頁

寺迫剛（2022）「秋田市「まちづくり」の岐路 — 2021年の計画、戦略、選択 —」『秋田の法的課題（令和3年度秋田県私立大学等即戦力人材育成支援事業）』第4号、18-44頁

中西渉（参議院内閣委員会調査室）（2015.12）「地方創生をめぐる経緯と取組の概要 — 「将来も活力ある日本社会」に向かって —」『立法と調査』No. 371、3-17頁

日刊秋田建設工業新聞；2022年5月31日、秋田市／6月補正案に外旭川地区の基本構想費（5月31日） <http://www.akks.co.jp/blog/2022/05/531-345b.html>

馬場健（2003）『戦後英国のニュータウン政策』敬文堂

馬場健（2012）『英国の大都市行政と都市政策1945-2000』敬文堂

増田寛也（2014）『地方消滅 — 東京一極集中が招く人口急減』中公新書

## 中央の動き

### ◎児童のいる世帯の割合が18%と過去最少に — 厚労省

厚労省は7月4日、2022年の国民生活基礎調査を公表した。児童のいる世帯は991万7千世帯（19年1,122万1千世帯）で、全世帯の18.3%（同21.7%）と過去最少となった。なお、単独世帯は1,785万2千世帯（全世帯の32.9%）、高齢者世帯は1,693万1千世帯（同31.2%）で、いずれも過去最多になった。また、子どもの貧困率は11.5%（同14.0%）で2.5ポイント低下した。このほか、主な介護者が要介護者等と同居している割合は45.9%（同54.4%）と低下したが、同居の介護者と要介護者等がいずれも65歳以上の割合は63.5%（同59.7%）と上昇している。

また、総務省は7月21日、2022年の就業構造基本調査を発表した。有業者は6,706万人で、5年前と比べ85万人増加。無業者は4,313万人で、同163万人減少した。有業率は60.9%で、同1.2ポイント上昇。また、副業がある者（非農林業従事者）は305万人で、同60万人増加。現在の仕事を続けながら他の仕事もしたいと思っている追加就業希望者は493万人で、同93万人増加した。本業がフリーランスは209万人で、有業者の3.1%だった。このほか、育児をしている者は965万人、うち有業者は821万人（85.2%）で、同5.9ポイント上昇。また、介護をしている者は692万人、うち有業者は365万人（58.0%）で、同2.8ポイント上昇。

### ◎公共サービス改革の基本方針に10事業追加 — 総務省

総務省は7月4日、公共サービス改革基本方針の変更を公表した。本文で「人手不足や物価上昇等への対応としてリモートワーク拡充や新技術の活用による対象公共サービスの効率的な実施」で担い手の安定的な確保につなげる旨を記載。また、新規対象事業に①行政情報ネットワークシステム関連業務3事業②施設管理・運営業務5事業 — など計10事業を追加。

また、総務省は7月10日、内部統制制度の運用上の課題に関する研究会を発足させた。自治体の内部統制強化は、これまで議会や監査制度などの監視機能強化を中心に進められ、2019年には内部統制制度の導入・実施ガイドラインを作成、都道府県・指定都市に制度導入を義務付けたが、なお内部統制の法制化の必要性なども指摘されている。このため、検討会では地方自治法改正による制度化も見据えて自治体の内部統制の整備・運用の具体的なあり方を検討する。

### ◎高齢者の見守り活動の創意工夫事例を紹介 — 総務省

総務省は7月14日、一人暮らし高齢者の見守り活動の調査結果を発表した。一人暮らし高齢者の孤立が増

加する中、コロナ感染拡大で対面の見守り活動が制限される課題も生じているが、多くの自治体が見守り活動の担い手不足の中、地域住民や関係機関との連携・協力、情報の共有、デジタルツールの活用などの創意工夫で見守り活動を実施していることが分かった。具体的には、①宅配事業など52民間事業所と協定し異変を町に連絡（福岡県福智町）②町内会の活動と併せ大学生等が体力診断・レクリエーションを実施（北海道厚沢部町）③見守り訪問を電話・はがきに切り替え（福岡市） — などの取組が実施されている。

一方、厚労省の社会保障審議会介護保険部会は7月10日の会合で第9期介護保険事業計画（2024～26年度）の基本指針案を審議した。期間中に団塊の世代全員が75歳以上となる一方、生産年齢人口が急減。このため、次期計画で充実すべき事項に①介護サービス基盤の計画的確保②「支える側」「支えられる側」の関係を越えた総合事業の充実③認知症高齢者やヤングケアラーを含む家族介護者の支援 — などを挙げた。

### ◎教育委員会会議の議論活性化など提言 — 文科省

文科省の研究会は7月18日、「令和の日本型学校教育」を推進する地方教育行政充実の報告書をまとめた。教育委員会の機能強化・活性化では、①教育委員会会議の議論活性化と地域に開かれた会議運営②様々なバックグラウンドに応じた教育長の選任と教員長を担う人材の中長期的な育成③指導主事の資質・能力向上に向けた研修やマニュアル作成 — などを提言。また、首長との連携のあり方では①一般行政職と教員籍職員の業務内容・分担の見直し②災害発生時の総合教育会議開催など首長間で共通認識を共有③ふるさと納税など外部資金で学校予算の裁量拡大 — などを提言した。

また、同省は6月28日、地方教育費調査を公表した。2021年度の地方教育費総額は16兆2,056億円（前年度比3.5%減）で、うち学校教育費は13兆6,358億円（同3.7%減）、社会教育費は1兆5,071億円（同0.5%減）。財源別では、国庫補助金が1兆8,465億円（同11.6%減）、地方債が6,572億円（同14.0%減）。支出項目別にみると人件費や教育活動費など消費的支出は11兆2,164億円（同1.1%減）、設備・備品費など資本的支出は1兆6,205億円（同18.8%減）。

### ◎外国資本による森林取得が14件・41㌔ — 農水省

農水省は7月18日、2022年の外国法人・資本による農地・森林取得の調査結果を発表した。外国法人・外国人による農地取得はゼロだが、外国法人・外国人が議決権を有する法人・役員となっている法人による農

地取得は1件（西条市、0.1㊦）。また、外国資本による森林取得は合計14件、41㊦あった。北海道が9件、37㊦と多く、うち北見市10㊦（取得者・米国）、蘭越町8㊦（香港）、旭川市7㊦（シンガポール）、倶知安町7㊦（英領バージン諸島）、富良野市4㊦（シンガポール）など1件当たりの規模も大きい。このほか、国内外資系企業による森林取得が20件、70㊦あった。

一方、林野庁は7月25日、民有林の無断伐採の都道府県調査結果を発表した。2022年の情報提供や相談等は72件あり、うち伐採業者や伐採仲介業者等が故意に伐採した疑いのあるものが14件、うち2件は木材の利用や販売を目的にしていた。

### ◎不登校で児童等の半数が「相談しづらい」——総務省

総務省は7月21日、不登校・ひきこもり支援の政策評価結果を発表した。小中学校の不登校が増加し2021年には24.5万人と過去最高となったが、全学校で整備している相談体制について児童生徒の51%、保護者の35%が「相談しづらい」と回答。また、国の方針「学校への登校のみを目標にしない」も保護者の6割は知らず、「知っているれば学校以外の支援先を選択した可能性もある」とした。このため、文科省に①個々の児童生徒・保護者の状況に応じ相談しやすい環境を整える②児童生徒・保護者が求める支援内容を把握し民間施設の情報や相談できる環境の提供——などを求めた。

また、総務省は7月7日、河川の陸閘の管理・運用の実態調査を発表した。陸閘は洪水時に閉鎖して堤防となるもので、全国に約2,500基ある。東日本大震災では多数の操作員が犠牲になったが、運用ルールに災害時の「避難を優先」の規定がないものが40%あった。このため、国交省に①操作を安全にできない場合は閉鎖が未完了でも避難優先を運用ルールに明確化②第三者への損害は河川管理者が責任を負う運用ルールの明確化③利用状況から廃止も検討——などを勧告した。

### ◎概算要求基準の特別枠に4兆2,000億円——政府

政府は7月25日、2024年度予算の概算要求基準を決めた。年金・医療等は自然増（5,200億円）の加算を認めるほか、義務的経費は前年度当初予算の範囲内で、地方交付税は新経済・財政再生計画の整合性に留意し要求。重要政策推進枠では、構造的賃上げ・官民連携の投資拡大や少子化対策・こども政策の抜本強化、防衛力強化などを対象に総額約4兆2,000億円を認める。同日の経済財政諮問会議で岸田首相は「コロナ禍を脱し経済を正常化させる中、歳出構造を平時に戻すとともに未来への投資拡大・構造的賃上げ実現に向け新しい資本主義の取組をさらに加速する」と述べた。

これを受けて総務省は同日、2024年度の地方財政措置合計31件を各府省に申し入れた。概算要求に当たり留意すべき事項として、こども・子育て政策では地方の意見を踏まえ検討するとともに「加速化プラン」の取組では地方負担分も含め所要財源の確保を要請。こ

のほか、①物価高対応では地方の意見を踏まえるとともに補助単価を見直す②防災・減災対策・国土強靱化施策では所要財源を確保③教員の処遇見直し・少人数学級の計画的整備では所要財源を確保④障害福祉サービスでは超過負担が生じており国庫負担基準の見直しなど所要国費を確保——などを申し入れた。

### ◎子ども・子育て社会で決議採択——全国知事会議

全国知事会は7月25～26日、山梨県内で全国知事会議を開き、子ども・子育てにやさしい社会実現の決議・要望などを決めた。また、松本総務相との意見交換でマイナンバー総点検に関し①自治体の過度な負担としない②現場の声に寄り添い実施——などを要請。松本氏は「関係省庁が連携、地方の声を聞きながら信頼確保に向け対応したい」と応じた。子ども・子育ての決議では、①多様な働き方や妊娠・子育ての両立を実現する労働・雇用環境の整備②出会いから子育てのライフステージを通じた経済的支援——などを要請。このほか、地方税財源の確保・充実、地方分権改革の推進、ジェンダー平等の実現、脱炭素社会の実現、大規模災害への対応力強化などを求める要望。

また、全国都道府県議会議長会は7月18日、都内で創立100周年記念式典を開催した。岸田首相らの祝辞に続き議長や関係者に感謝状を贈呈。併せて、「創立100周年宣言」で①議会の関心を高め・理解を深める取組強化②デジタルツール活用など住民に開かれた議会への取組強化③女性や若者、勤労者など多様な人材が参画できる環境整備——などの取組を進めるとした。このほか、全国町村議会議長会は7月19日、「町村議会議員のなり手不足対策検討会」を設置した。

### ◎日本人住民が14年連続の減少に——23年の住基人口

総務省は7月26日、2023年1月1日現在の住民基本台帳人口を発表した。日本人住民は1億2,242万3,038人で、前年より80万523人（0.65%）減少した。14年連続の減少で、減少数・減少率ともに過去最大。外国人住民は299万3,839人で同28万9,498人（10.70%）増加した。3年ぶりの増。また、日本人の出生者数は77万1,801人で調査開始（1979年）以降の最少となった一方、死亡者数は156万5,125人と同最多を更新。自然増減数は79万3,324人の自然減となった。都道府県別では、沖縄が初めて減少に転じ、全団体が人口減となった。また、市区部人口は1億1,215万9,514人で、前年比66万7,010人減少（0.59%）。町村部人口は1,026万3,524人で、同13万3,513人減少（1.28%）した。なお、市区部では743団体（91.2%）、町村部では866団体（92.9%）で人口が減少している。

これをもとに「1票の格差」を試算すると、衆院選挙区では「10増10減」の区割り見直し後も福岡5区、京都6区、福岡3区、茨城6区で格差2倍を超える。

（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654号 2023年7月** 公益社団法人 北海道地方自治研究所  
鋭角鈍角 帝銀事件と真実を求める人々 小樽商科大学名誉教授 結城 洋一郎  
2023年度第1回所内研究会 日ソ・日ロ漁業の枠組みの成立過程と現状  
北海道新聞社編集局特別編集委員 本田 良一  
〈資料〉 日ソ漁業協力協定／日ソ地先沖合漁業協定／日ソ民間貝殻島コンブ協定／安全  
操業枠組み協定  
散射韻 反原発 ある活動家の死  
探訪 北の風景 112 Fビレッジと平和の灯 北広島市 青木 和弘  
北海道近現代史研究会・第9回学習会 地理学・地政学から見た北海道  
酪農学園大学名誉教授 押谷 一  
北海道近現代史研究会・第6回現地視察レポート ― 胆振5市町を訪ねて  
公益社団法人北海道地方自治研究所研究員 正木 浩司  
北海道の動き〈2023・5・1～31〉

---

**新潟自治 第96号 2023年7月** 公益社団法人 新潟県自治研究センター  
特集 統一地方選をふまえて  
地域社会の主役は有権者 新人議員の奮闘に期待  
新潟県自治研究センター 常務理事・研究主幹 長 沢 正一  
統一地方選と地方課題の視点 ― 克服できるのか「次元の異なる少子化対策」 ―  
新潟県自治研究センター 常務理事・研究主幹 榎 口 敏行  
低投票率に歯止め掛からず 政治への不信感が根底に  
新潟県自治研究センター 理事・研究主幹 種 田 和 義

議員インタビューからみえた地方選挙の現状と課題

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  
ジェンダーギャップは解消に向かっているのか 地方議員のなり手不足は深刻に

新潟県自治研究センター 常務理事・研究主幹 長 沢 正 一  
NEWS東西南北 リポート

木崎村小作争議100周年 顕彰運動の歩み

木崎村小作争議記念碑保存会事務局長 阿 部 紀 夫  
2024年からのイースタン・リーグ参加申請へ底辺拡大や交流人口増加にも期待 アルビ  
BCファーム参加の効果と課題

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  
恒久平和と平和教育を考える 政府は核軍縮・核兵器廃絶への確かな道筋を

新潟県自治研究センター 常務理事・研究主幹 長 沢 正 一  
「ふるさと納税」の課題をあらためて考える — 本誌での議論と泉佐野市の訴訟を踏ま  
えて — 新潟県自治研究センター 理事・研究主幹 齋 藤 喜 和

新首長の抱負 明るく活力に満ちた公平公正な弥彦村を 弥彦村長 本 間 芳 之  
新潟県内自治体選挙データ 2023年上半期（1月～6月）

---

とちぎ地方自治と住民 第604号 2023年7月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター  
巻頭言 「夏のわくわく計画（モノより思い出）」を自治研に

自治研センター理事（㈱栃木ファミリー取締役社長） 中 山 文 生  
湯浅誠氏講演会「つながり続けるこども食堂」

こども食堂と私たちの地域・社会 文責：弊誌編集部  
栃木県内の観光状況について — 県観光動態調査及び観光客入込数等調査から —

自治研センター副理事長 加 藤 正 一  
最年少議員によるSNS選挙活動の特徴は何か — 宇都宮市議会議員横須賀咲紀氏を対象

に — 宇都宮大学地域デザイン科学部教授 中 村 祐 司  
「老境に入ったかな」と思う現象あれこれ 元栃木市長（弁護士） 鈴 木 俊 美

地域短信

栃木県ホームページ拾い読み（2023年6月）



---

ぐんま自治研ニュース 第144号 2023年7月

一般財団法人 群馬県地方自治研究センター  
2022年度（一財）群馬県地方自治研究センター公開セミナー「これからどうなるの？ 若者は何を求めて動くのか」特集号

講演「昨今の若者の本質」 マーケティングアナリスト 原 田 曜 平

講演「社会運動と若者」 立命館大学産業社会学部准教授 富 永 京 子

対談「これからどうなるの？ 若者は何を求めて動くのか」

対談者 原 田 曜 平／富 永 京 子

---

クォーターリーかわさき通信 第26号 2023年7月

一般社団法人 川崎地方自治研究センター  
報告 2023統一自治体選挙 川崎市議会議員選挙・神奈川県知事選挙・県議会議員選挙  
板 橋 洋 一（川崎地方自治研究センター理事長）  
川崎市の主な動き 2023年4月～6月

---

信州自治研 第377号 2023年7月

長野県地方自治研究センター  
グリーン・ツーリズムのゆくえ～農業・農村の価値を高める認定制度を活用して～  
高崎経済大学 地域政策学部教授 片 岡 美 喜  
2021年度長野県一般会計決算について(2) 長野市在住（会員） 山 田 米 一  
筆のすさび⑤9 懐かし大学生 新鮮な大都会 東京4年間の毎日  
元信濃毎日新聞記者 横 山 悟

---

自治研とやま 第125号 2023年7月

公益社団法人 富山県地方自治研究センター  
視点 再生可能エネルギーの推進で安全で持続的な社会へ

公益社団法人富山地方自治研究センター理事／富山県議会議員 岡 崎 信 也  
講演 しあわせをかなえるツールとしての憲法

富山大学学術研究部教育研究推進系准教授／  
自治研センター しあわせ追求部会副部長 吉 井 千 周  
自治体報告 おやべ型1%まちづくり事業について 小矢部市定住支援課

## 部会紹介

しあわせ追求部会 自治研センター しあわせ追求部会副部長 吉井千周  
再生可能エネルギープロジェクト委員会の活動の報告と紹介  
報告 県内農産物直売所調査の報告会を開催 自治研センター 農林部会

---

月刊「地方自治みえ」 第373号 2023年7月 三重県地方自治研究センター  
不妊治療への保険適用から1年が経過して～自治体に期待すること～  
NPO法人Fine理事長 野曾原 誉 枝 氏

---

フォーラムおおさか 第173号 2023年7月 P L P 会館 大阪地方自治研究センター  
当たり前を疑う 一呼吸置いて考えよう  
P L P 会館 大阪地方自治研究センター研究員 尹 誠 國

---

とっとり 第16号 2023年7月 鳥取県地方自治研究センター  
地域に出ることで視野を広げる 鳥取大学地域学部地域創造コース 霜 山 百々花  
コロナショックと地域経済  
自治研センター理事長 多 田 憲一郎（鳥取大学地域学部教授）  
地域デビューへの工夫 自治研センター理事 坂 本 昭 文（いくらの郷 所長）  
農作業中の事故防止対策について  
自治研センター理事 伊 藤 たもつ（鳥取県議会議員）  
民主主義は朝鑑賞から 自治研センター理事 森 雅 幹（前鳥取県議会議員）  
LGBT理解増進法成立からの変化する社会  
自治研センター理事 足 立 考 史（鳥取市議会議員）

---

みやざき研究所だより 第112号 2023年7月 宮崎県地方自治問題研究所  
「はっけん！ りっけん！ プロジェクト」活動報告  
立憲民主党県議会議員 永 山 敏 郎

NPO法人ドットジェイピー「未来自治体全国大会2023」

決勝プレゼンテーション 「Japan Specialistを宮崎から輩出しよう！」

チーム「child×dot」蜂谷 蘭（宮崎公立大2年）

川島海月（南九州大3年）

萩谷琴美（宮崎公立大3年）

長井蒼葉（宮崎公立大2年）

COFFEE BREAK「Dear ケータイ」

自治労宮崎県本部 執行委員 溝邊 貴幸

第211国会、奮闘記 ～感謝と新たな決意を添えて～

衆議院議員 渡辺 創

ながさき自治研 第87号 2023年7月

長崎県地方自治研究センター

<巻頭言> マイナンバーカード、本当に国民のためのモノか

長崎県地方自治研究センター 副理事長 菊永 昌和

素朴な疑問から非正規労働者の処遇格差問題を考える

長崎県立大学専任講師 後藤 究

講演 議員団および研究講師団学習会 持続可能な“みんなの地域公共交通”の実現を目指して

九州大学大学院法学研究院 嶋田 暁文 教授

～雲仙・普賢岳噴火災害から32年～ マスコミ労組の災害の「記憶・記録」と、その継承（その①）

雲仙岳災害記念館語り部ボランティア 松下 英爾

第8回長崎県地方自治研究集会講演より

自治体財政分析のすすめ — 交渉に活かすポイント —

（公財）地方自治総合研究所 飛田 博史

ワクワクしながら町を変えていく

NPO法人丹南市民自治研究センター 理事 波多野 翼

第8回長野県地方自治研究集会レポート

看護職場の夏季休暇取得期間を延長したことによる連休取得への変化について検証

長崎県職員連合労働組合 原尾 健作

晴れた日はピースバスに乗って 三菱の兵器生産現場を巡ろう — 兵器生産をしない平和都市長崎を目指して —

舟越 耿一（自治研センター理事長）、

川原 重信（自治研センター理事）、

宮本 洋（自治研センター理事）

佐世保市「夏休み親子体験ツアー」の取り組み  
佐世保市職・現業労組  
連載 <sup>ぼく</sup>余は如何にして福祉サービスの担い手となりし乎！Ⅶ  
一般社団法人トランキラ・代表理事 森 耕一郎  
なないろのたね 七色の種蒔き人 隈 部 浩 美

## 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>06 年鑑</b>				
06-09-54	日本労働年鑑／第93集／2023年版	法政大学大原社会問題研究所	旬 報 社	2023 (令5)
<b>07 白書</b>				
07-06-52	環境白書／令和5年版／2022～23	環境省	日 経 印 刷	2023 (令5)
07-10-51	食料・農業・農村白書／令和5年版	農林水産省	日 経 印 刷	2023 (令5)
<b>1 政治</b>				
<b>10 政治一般</b>				
10-1-74-1	権力の融合と分立／年報政治学／2023-I	日本政治学会	筑 摩 書 房	2023 (令5)
10-279	質的研究アプローチの再検討／人文・社会科学からEBPsまで	井頭昌彦	勁 草 書 房	2023 (令5)
10-280	権力	橋爪大三郎	岩 波 書 店	2023 (令5)
<b>2 法律</b>				
<b>20 法学一般</b>				
20-99	市民社会の法社会学／市民社会の公共性を支える法的基盤	佐藤岩夫	日 本 評 論 社	2023 (令5)
<b>23 行政法</b>				
23-628-50	行政法研究／第50号／2023・6	行政法研究会	信 山 社	2023 (令5)
23-687	行政の実効性確保法制の整備に向けて／——統一法典要綱案策定の試み——	高橋滋	民事法研究会	2023 (令5)
23-688	個人情報保護法の解説／《第三次改訂版》	園部逸夫／藤原静雄	ぎょうせい	2022 (令4)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
23-689	行政法学の変革と希望／傘寿を記念して	阿部泰隆	信 山 社	2023 (令5)

## 25 諸法

25-13-34	重要判例解説／令和4年度／ジュリスト		有 斐 閣	2023 (令5)
----------	--------------------	--	-------	-----------

## 3 行政

### 30 行政学一般

30-188	新時代のグローバル・ガバナンス論／制度・過程・行為主体	西谷真規子／山田高敬	ミネルヴァ書房	2021 (令3)
--------	-----------------------------	------------	---------	-----------

## 4 地方自治

### 41 地方自治史

41-9-1	全国知事会五十年史	全国知事会	全国知事会	1997 (平9)
41-14-1	東京市政調査会八十年史		東京市政調査会	2002 (平14)
41-30-3-1	全国市長会百二十年史	全国市長会百二十年史編さん委員会	全国市長会	2019 (平31)
41-30-3-2	全国市長会百二十年史／資料編	全国市長会百二十年史編さん委員会	全国市長会	2019 (平31)
41-124	首都の議会／近代移行期東京の政治秩序と都市改造	池田真歩	東京大学出版会	2023 (令5)
41-125	日本都市センター五十年史	日本都市センター	日本都市センター	2009 (平21)

### 44 地域と自治体

44-639-15	コミュニティ政策／15	コミュニティ政策学会編集委員会	東 信 堂	2017 (平29)
44-639-18	コミュニティ政策／18	コミュニティ政策学会編集委員会 (学会事務局)	東 信 堂	2020 (令2)

### 45 地域と自治体(2)

45-49	「新しい公共」とは何だったのか／四半世紀の軌跡と新自由主義統治性	宮川裕二	風 行 社	2023 (令5)
45-50	市民自治をめざして／市民が担った武蔵野市長選挙の歴史／1987～2023	市長選挙の歴史刊行委員会	市長選挙の歴史刊行委員会	2023 (令5)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
<b>46 都市問題</b>				
46-282	吉見俊哉論／社会学とメディア論の可能性	難波功士／野上元 ／周東美材	人 文 書 院	2023 (令5)
46-283	社会資本主義／人口変容と脱炭素の科学	金子勇	ミネルヴァ書 房	2023 (令5)
<b>5 財政</b>				
<b>51 税制</b>				
51-162-24	図説日本の税制／令和4年度版	寺崎寛之	財経詳報社	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

- |  |                |
|--|----------------|
|  | (税別)           |
| 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               | 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

- |   |                |
|---|----------------|
|   | (税別)           |
| 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                | 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なかったこと 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)

- |  |        |
|--|--------|
|  | (税別)   |
| 30. 人見剛・横田覚・海老名富夫編著『公害防止条例の研究』2012年                        | 4,500円 |
| 31. 馬場 健著『英国の大都市行政と都市政策 1945-2000』2012年                    | 3,000円 |
| 32. 河上 暁弘著『平和と市民自治の憲法理論』2012年                              | 4,200円 |
| 33. 武藤 博己編著『公共サービス改革の本質——比較の視点から——』2014年                   | 4,500円 |
| 34. 北村 喜宣編著『第2次分権改革の検証<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

- |  |        |
|--|--------|
|  | (税別)   |
| ○ 今井 照／自治総研編『原発事故 自治体からの証言』2021年 筑摩書房                          | 880円   |
| ○ 上林陽治著『非正規公務員のリアル<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.9 ● 2023.9

## CONTENTS

- Intergovernmental Fiscal Relations for Local Buses. ....1  
HOSHINO, Nahoko. Councilor, Local Public Finance Council of MIC.
- A Court Case in which a Public School Teacher Claimed Extra Wages for Overtime. ....25  
UEDA, Takako. Attorney at Law.
- Case Study of Policy Change : Crossroads for Akita as Compact City. ....49  
TERASAKO, Go. North Asia University, Docent.
- Monthly Topics. ....75
- Magazine Rack. ....77
- Monthly List of Our Library. ....83

- 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掲示している月刊『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。