



自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.49

2023 11 月号
通巻第541号

1

地方分与税制度導入以前の都市財政

宮崎雅人
安藤道人
古市将人
倉地真太郎

[要約／1 はじめに／2 都市決算書の概要／3 歳入と歳出の特徴／
4 おわりに／＜補論＞]

25

[投稿論文]

駅の無人化問題と
障がい者の交通権保障による福祉の実現

松井良和

[I. はじめに／II. 大分市内の駅の無人化問題とその影響／III. 移動の自由と交
通権保障の意味／IV. 障がい者の交通権確保のための取組み／V. おわりに]

47

[投稿論文]

市町村への権限移譲と
被告適格・審査請求をすべき行政庁

但田 翔

[1 はじめに／2 市町村への権限移譲の法的構造／3 被告適格・審査請求を
すべき行政庁／4 被告適格が争われた裁判例／5 考察]

70

中央の動き

72

今月のマガジン・ラック

75

資料室増加月報

巻頭コラム●マイカーの活躍——— 武藤博己

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

マイカーの活躍

武藤 博己

今年8月の新聞やネット報道によると、菅義偉前首相が長野市の講演会で、「ライドシェア（相乗り）」の解禁を唱えているというニュースがあった。長野市だけではなく、多くの観光地でタクシーが不足する状況が生まれており、それを補う手段として前首相は提唱した。それに同調したのが河野太郎氏や小泉進次郎氏であったことがニュースとしての価値を高めたようだ（たとえば、朝日新聞、2023年8月24日、2023年8月31日）。タクシー業界の擁護者である国交省や関連議員は、反対している。

ライドシェアは「相乗り」と訳されることが多いが、一般的な相乗りとは、タクシーなどで行き先の違う人間が複数乗って、結果として料金を安くする乗り方であろう。とすると、ライドシェアは相乗りではない。現在使われているライドシェアとは、「自家用有償旅客運送事業」の一種の「白タク」であり、日本では限定的にしか許可されていない。マイカーによる有償運送というのが正確で、そこにウーバー（Uber）などのスマホアプリなどが介在して、移動したい人と移動する手段を有する人をマッチングさせて、前者が後者に対価を支払うことである。ただ、紛らわしいのはウーバータクシーで、タクシーを呼ぶのにスマホアプリのウーバーを使うだけで、白タクではない。

アメリカでは「便利な交通手段」としてウーバーの評価は高い。イギリスでは「ミニキャブ」と呼ばれており、有名なロンドンタクシーとは異なり、自家用車を利用したタクシーである。筆者も利用したことがあるが、日本からミニキャブの会社に電話して空港まで迎えに来てもらい、荷物と一緒にアパートまで帰ったことがある。タクシーが利用できないからではなく、タクシー料金の1/2～2/3で済むから利用者がいる。前首相の主張は、タクシーが不足しているからという理由であったが、なぜタクシーが不足するのかという観点から、インバウンドが急激に回復した、タクシーの台数を簡単に増やせない、増やしたとしてもドライバーがいない、という状況がある。

物流の「2024年問題」として知られているトラック・バス等のドライバー不足もある。2019年の働き方改革関連法で時間外労働の上限規制に5年間の猶予を与えられた自動車運転や建設・医師等の業務で、2024年4月1日から上限規制が適用されることになっていることから派生する問題である。ドライバーの場合は、上限が年960時間とされることになるが、そのことによって人手不足が予測されている。タクシードライバーの不足はあまり指摘されないが、他産業と比較して給与が低いので、やがて人手不足が生じるであろう。むしろ、地域の交通問題としては、タクシーさえも利用できない地域が存在することであり、問題は深刻である。こうした地域は、「白タク」が許されることになる。しかし、様々な問題点が指摘されている（たとえば、嶋田暁文、「自家用有償旅客運送に関する事務・権限の移譲をめぐる一考察（上）（下）」、『自治総研』2014年3月号、4月号）。

こうした問題を解決する方法として、マイカー（自家用自動車）の利用がある。2023年6月末現在、自動車保有台数は8,273万台であり、内訳は四輪が7,869万台（95.1%、以下%は総数の中での割合）、三輪が2万台（0.0%）、二輪が402万台（4.9%）となっている。四輪の内訳を見ると、貨物が1,457万台（17.6%）、乗合が21万台（0.3%）、乗用が6,213万台（75.1%）、特殊用途が181万台（2.2%）となっている。乗用の割合が3/4を占めていることがわかる。また、乗用車（軽四輪を含む）と営業車の割合は、自家用が6,191万台（74.8%）、営業用が21万台（0.3%）となっており、タクシーなど営業用が予想外に少ない。逆に言えば、マイカーが圧倒的に多いことがわかる。いうまでもなく、マイカー所有者の多くがドライバーであり、免許証所有者は8,000万人を超えている。日本の地域交通やドライバー不足を解決する方法は、これらの人々にマイカーで活躍してもらえる場・制度づくりであろう。

（むとう ひろみ 法政大学名誉教授）

地方分与税制度導入以前の都市財政*

宮 崎 雅 人
安 藤 道 人
古 市 将 人
倉 地 真太郎

要 約

本稿では、市政専門図書館が所有する、貴重な都市歳入歳出決算書のデータを用い、本格的な財政調整制度である地方分与税制度導入以前の1939（昭和14）年度までの中小都市における歳入と歳出の特徴について、総額とともに人口1人当たり額の実質値を用いて検討を行った。得られた知見は次の通りである。歳入においては、市税がその中心であった。総額で見た場合、「地方税整理」後の1928年度から1936年度まで増加傾向にあったのに対し、1人当たり額で見た場合、1930年代に入って減少あるいは横ばいという傾向であった。また、市税に次いで中心的な歳入項目であったのは市債・公債であった。分析対象期間中にいくつか大きな変動が見られるが、それらの背景には高利債借換と時局匡救事業があった。歳出においては、教育費や小学校費といった小学校運営のための経費が非常に大きかった。これらに次いで大きかった経費は市債費・公債費であったが、高利債借換がその変動に大きく寄与していた。また、土木費は歳入における市債・公債に連動する形で増加しておらず、時局匡救事業は様々な経費に計上されて実施されたと考えられる。

1 はじめに

戦前の地方財政については、通史や制度形成史、個別の事例研究があり、これまで多く

* 本研究はJ S P S 科研費（課題番号20H01508ならびに20K01733）の助成を受けたものである。

の成果を上げてきた。また、近年では安藤・古市・宮崎（2020）がパネルデータを用い、道府県、都市、町村における歳出入の特徴を明らかにしている。ただし、都市財政の分析に関しては、次のような問題を指摘せねばならない。

「都市」という区分で分析を行った場合、都市全体の財政の動向は、東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸という六大都市の影響を強く受ける。たとえば大正半ば（1920年）の市の決算規模では、東京市と大阪市で全体の6割、六大都市計では8割を超えるという状況であった。したがって、「都市」を分析していても、実際には六大都市の分析を行っていたと言っても過言ではない。藤田武夫の「官治的自治」に対抗すべく提示された持田（1993）の「都市財政の公共的事業団体化」という「都市の実像」も六大都市の財政の特徴を描いたものであり、それ以外の都市の特徴は十分に明らかにされていない。

また、大石・金澤編著（2003）において指摘されているように、地方財政の分析は大都市と農村に偏っていた。大石・金澤は積極的に大都市以外の地方都市を取り上げ、慎重に類型化を行って「典型」を抽出して五つの都市を分析しているものの、地方都市全体を網羅する研究ではなく、彼らの類型に基づいて抽出できなかった都市の特徴を描くことはできていない。

さらに、先行研究で用いられてきた財政データの一部には不十分な点がある。たとえば、既存の『内務省統計報告』や『日本帝国統計年鑑』には1936年度以降の個別市や道府県別の町村決算統計がない。

そこで本稿では、こうした研究上の空白と決算統計の空白を埋めるため、市政専門図書館が所有する、貴重な都市歳入歳出決算書（以下、都市決算書）のデータを用い、これまでの研究で十分に明らかにされてこなかった六大都市を除いた全ての都市（以下、中小都市）の財政を対象に、本格的な財政調整制度である地方分与税制度導入以前の1939（昭和14）年度までの歳出入における特徴を明らかにする。なお、同図書館が所有する都市決算書は1922（大正11）年度からであるため、分析対象期間は1922～1939年度とした。

2 都市決算書の概要

都市決算書は、旧東京市政調査会が全国各地の都市から集めたものである。図1は実際の都市決算書の抜粋であり、例として青森市のものを示している。ここからわかるように、歳入と歳出のそれぞれで款・項・種目の決算額と予算額とが詳細に記されており、その差

額も示されている。また、「附記」という形で、その項目に関する説明がなされている。青森市の例では、歳入において「御下賜金」（款）－「御下賜金」（項）－「両皇子殿下御下賜金」（種目）という形で決算額と予算額とが示されており、「附記」で「両皇子殿下ヨリ公會堂へ御下賜金」という説明が記されている。さらに、都市決算書には、今日言うところの一般会計だけでなく、特別会計も含まれているものもあり、かなり詳しくその都市の決算について知ることができる。本稿では、この決算書のデータのうち款の決算額についてテキスト化して用いている（円未満切り捨て）。

この決算書の資料的価値は非常に高い。というのは、既存の『内務省統計報告』や『日本帝国統計年鑑』といった資料では、決算額を入手することができないためである。戦前については1936～1939年度は決算額ではなく予算額が用いられており、また、戦後については今日における『市町村決算状況調』のような統計が1950年代半ばまで未整備であったため、データとして存在していないのである。

このような特徴と価値をもつ都市決算書を用いて本稿は分析を行うが、分析対象とするデータの全体像も示しておこう。表1は1922～1939年度における、中小都市数、市政専門図書館が所有している都市決算書のうち本稿において対象とした都市数⁽¹⁾、それらを元に算出したカバー率を示したものである。なお、1930年代に入ると都市数が大きく増加してくるため、そのことによる歳入と歳出への影響を考慮して、1930年以降に市政施行した都市は除くこととした。分析対象期間において、平均で中小都市全体の約60.4%の決算書のカバーしている。

(1) 今回、分析の対象とした都市は以下の通りである。

青森市、明石市、秋田市、旭川市、足利市、尼崎市、一宮市、宇都宮市、宇部市、大分市、大津市、大牟田市、岡崎市、岡山市、小樽市、鹿児島市、金沢市、川崎市、岐阜市、釧路市、熊本市、倉敷市、久留米市、呉市、高知市、甲府市、佐賀市、堺市、佐世保市、札幌市、静岡市、清水市、下関市、仙台市、高岡市、高崎市、高松市、千葉市、津市、徳島市、鳥取市、富山市、豊橋市、長岡市、長崎市、長野市、奈良市、新潟市、西宮市、沼津市、函館市、八王子市、八戸市、浜松市、姫路市、弘前市、広島市、福井市、福岡市、福島市、福山市、前橋市、松江市、松本市、松山市、水戸市、宮崎市、室蘭市、盛岡市、山形市、山口市、横須賀市、四日市市、和歌山市（五十音順）

いずれの年度がデータ化されたかについては、補論1において示す。なお、一部については資料の傷み具合や手書きによる数字の判別の難しさなどによってデジタル化が容易に進まなかったものがあり、分析対象から除かざるを得なかった。しかしながら、それによって全体の傾向が大きく変わるということはないと考えられる。

表 1 本研究の対象都市数とカバー率

	1929年までに 市制施行した 中小都市数 (A)	本研究の対象 (B)	カバー率 (B/A) (%)	(参考) 実際の中小都市数
1922年度	85	53	62.4	—
1923年度	86	54	62.8	—
1924年度	94	43	45.7	—
1925年度	95	58	61.1	—
1926年度	95	61	64.2	—
1927年度	96	65	67.7	—
1928年度	97	58	59.8	—
1929年度	103	47	45.6	—
1930年度	103	60	58.3	103
1931年度	103	59	57.3	103
1932年度	103	67	65.0	107
1933年度	103	59	57.3	116
1934年度	103	69	67.0	120
1935年度	103	68	66.0	122
1936年度	103	63	61.2	127
1937年度	103	65	63.1	140
1938年度	103	62	60.2	142
1939年度	103	65	63.1	148

注1 本稿においては、中小都市を「六大都市を除いた全ての都市」としている。

注2 1930年代に入ると都市数が大きく増加してくるため、そのことによる歳入と歳出への影響を考慮して、1930年以降に市政施行した都市は除くこととした。「実際の中小都市数」は都市数の増加を考慮しない場合の実際の都市数である。

注3 市政専門図書館が所有する都市決算書のうち、データ化可能であったものを「本研究の対象」としている。

出所 中小都市数は全国市長会編（2020）

3 歳入と歳出の特徴

では、中小都市における歳入と歳出の特徴はどのようなものであったのであろうか。本稿では、総額とともに、都市別の人口データで除した1人当たり額を用いて明らかにする。特徴を明らかにするにあたっては、物価変動を考慮するため、深尾・中村・中林編（2017）巻末所収のGDPデフレーターを用いて実質化している。なお、人口データは国勢調査と人口動態統計の推計人口を用いた。

歳出入項目は全ての都市で統一されているわけではないため、全項目を示すことはせず、

額の大きかった主要項目のみを示すこととした。

(1) 歳入

図2は歳入総額の都市の平均値の推移を示したものである。歳入の主要項目として、使用料・手数料、国庫下渡金、繰越金、市税、市債・公債⁽²⁾を示している。この図から読み取ることができるように、市税が歳入の中心であり、ほぼ全ての年度において最も大きな歳入項目であった。1922年度には約44万円であったが、1936年度には約69万円となり、1939年度には約62万円になっている。1926年度に「地方税整理」が行われ、戸数割が市町村に移譲されているが、その効果があったようにも見える。これについては後に詳しく論じることとする。

市税は中心的な歳入項目であったが、1933年度については市債・公債が最も大きな歳入項目であった。1933年度には約65万円になっており、市税に次いで中心的な歳入項目であったと言えるであろう。市債・公債の動きを見ると、1927年度と1933年度に大きく増加している。この背景には、高利債の借り換えがある。すなわち、大蔵省預金部資金の地方還元として、一定要件を備えた旧債を対象とする借換資金が融通された。高利債を低利借換することは、地方公共団体の負担軽減が一つの目的であった。また、1932年には高橋財政の下で六大都市以外の市町村に対する預金部資金の直接貸付が開始されており、時局匡救関係資金も増加の要因であると考えられる⁽³⁾。

市税、市債・公債に次いで大きかったのが繰越金である。繰越金は前年度からの繰越金であり、特に1936年度以降、大きくなっており、1936年度には約40万円になっている。4番目に多いのが使用料・手数料である。1922年度において約5万円であったものが1939年度には約12万円となっている⁽⁴⁾。5番目に多いのは国庫下渡金である。これは義務教育費にかかる下渡金が大半を占めており、1930年代前半にかけて増加していったことがわかるが、ピーク時でも約7.2万円に過ぎなかった。

図3は歳入総額の中央値の推移を示したものである。平均値とは異なり、市債・公債が市税を上回る年度は見られず、市税が最も大きな歳入項目であったことがわかる。

(2) 歳入項目としては、「市債」あるいは「公債」が用いられているが、都市によっていずれが用いられるのか異なっているため、あわせて平均値と中央値を算出することとした。

(3) 大蔵省昭和財政史編集室編（1962）に詳しい。

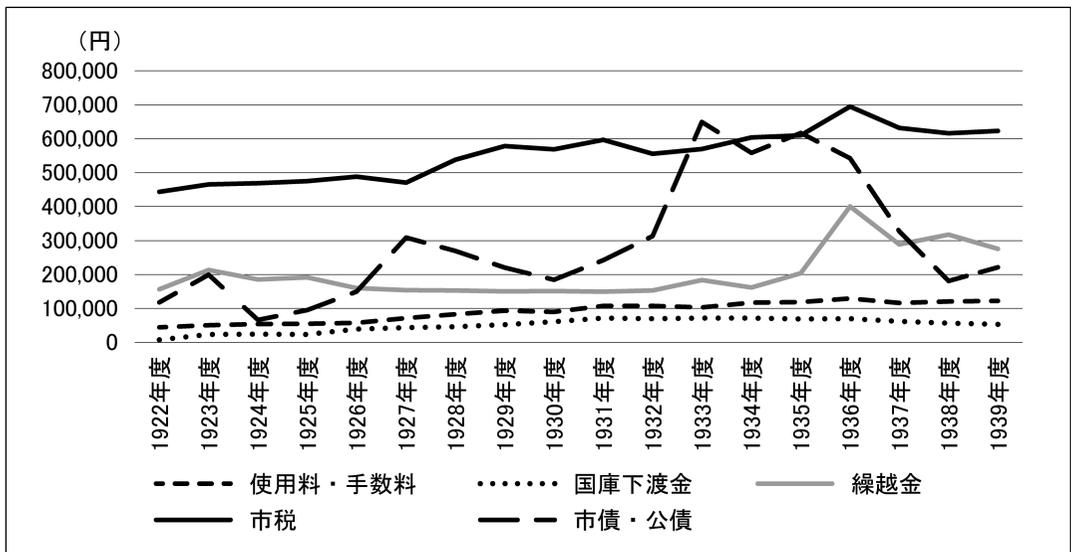
(4) なお、普通会計における使用料・手数料は高等小学校や商業学校の授業料などから構成されている。

ただ、市債・公債は中央値で見ても市税に次いで中心的な歳入項目であったと言え、先に述べた理由から1920年代の終わりと1930年代半ばに大きく増加している。

以上が総額で見た中小都市における歳入の特徴であるが、次に1人当たり額で見てみたい。図4はその平均値の推移を示したものである。総額との比較で大きく異なるのが市税の動向である。先に述べたように、総額で見た場合、「地方税整理」が行われた後の1928年度以降、市税は増加傾向にあったが、1人当たり額で見た場合、「地方税整理」後に市税は若干増加したものの、1936年度まで6万円台で推移していたのが1937年度以降は減少していることがわかる。同様の傾向は、図5において示した中央値の場合についても見られる。

市税は総額で見た場合に増加し、1人当たり額で見た場合に減少という傾向にあるが、こうしたことの背景には、当時の都市における人口増加が一つとしてあるのではないかと思われる。図6は本稿において分析対象とした中小都市の人口について、平均値と中央値を示したものである。

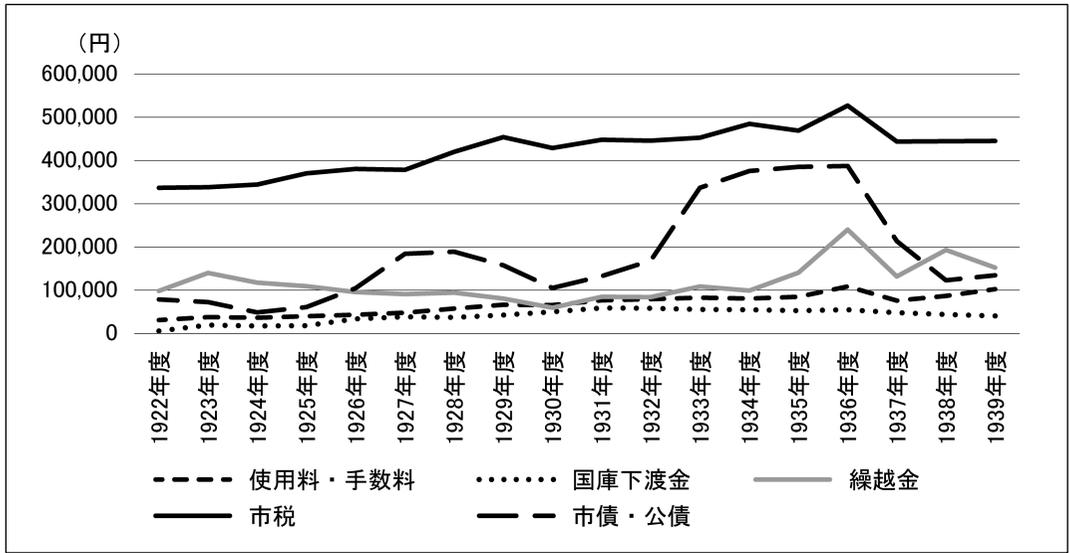
図2 歳入総額（平均値）



注1 実質化にあたっては、深尾・中村・中林編（2017）巻末所収のGDPデフレーターを用いた。なお、このデフレーターは、1935年を基準年として作成されている。

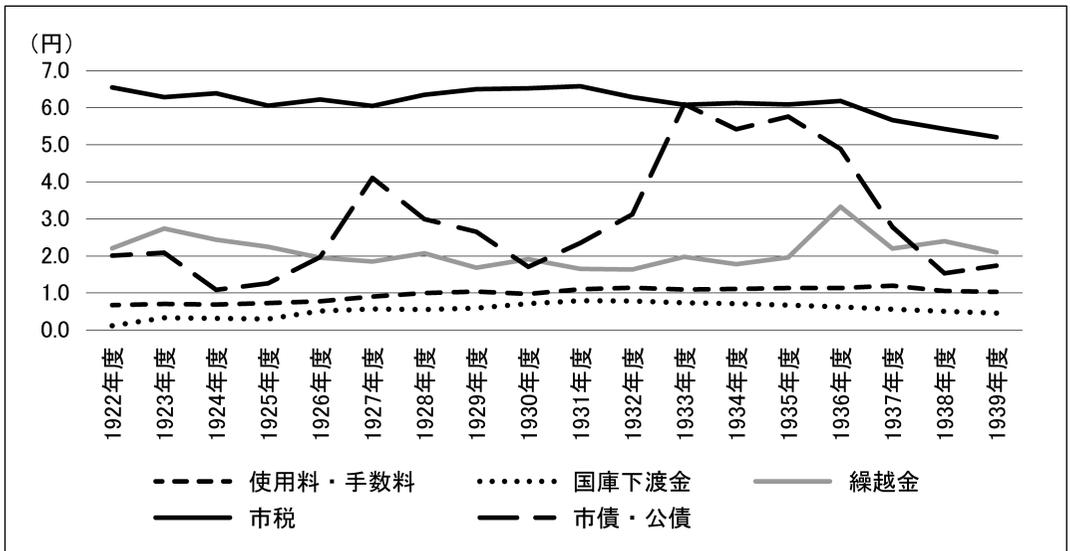
注2 データは都市の単純平均であるが、表1にある通り、年度によって都市数は異なっている。

図3 歳入総額（中央値）



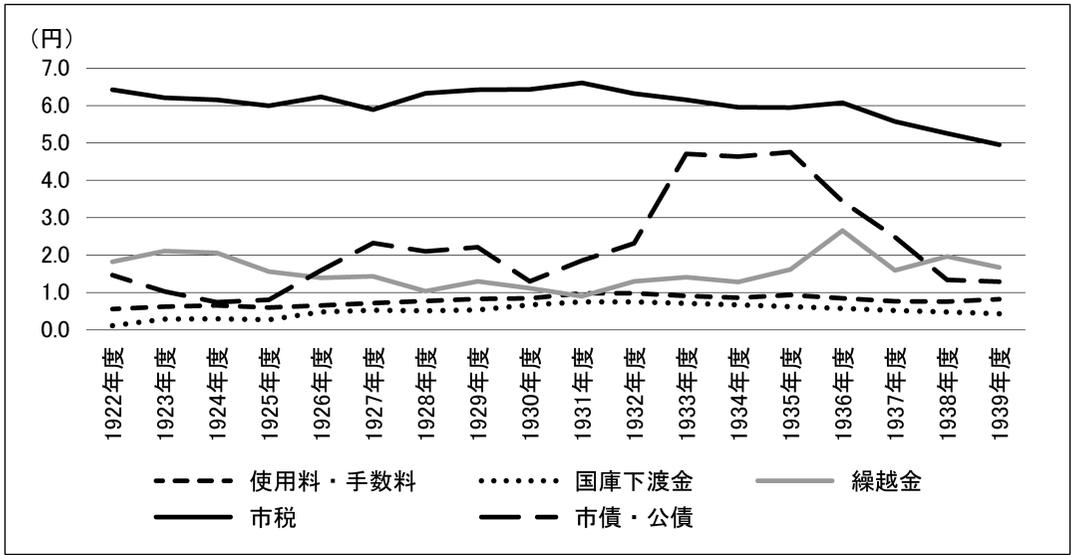
注 図2の注を参照。

図4 1人当たり歳入（平均値）



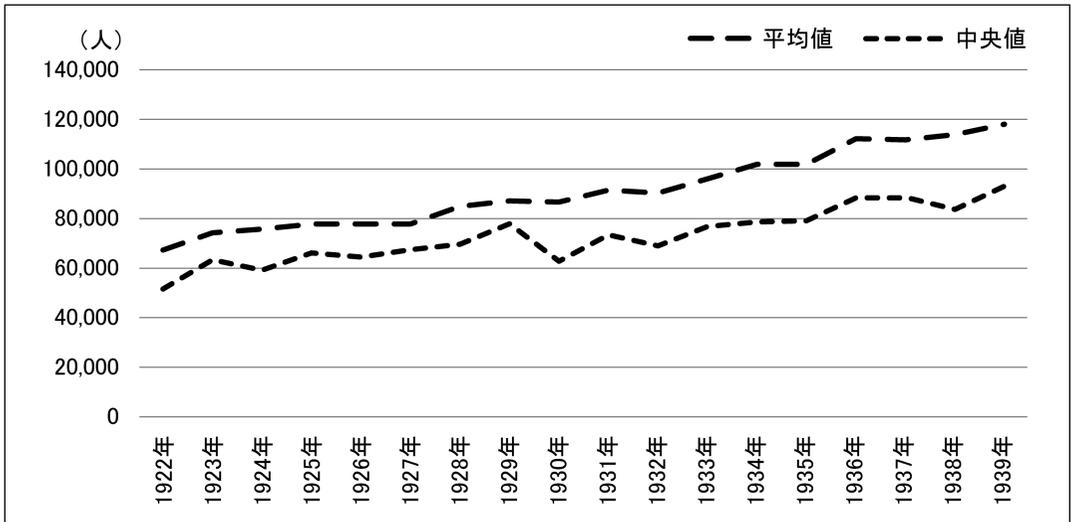
注 データは都市ごとの1人当たり額の単純平均であるが、表1にある通り、年度によって都市数は異なっている。

図5 1人当たり歳入（中央値）



注 図4の注を参照。

図6 人口の推移



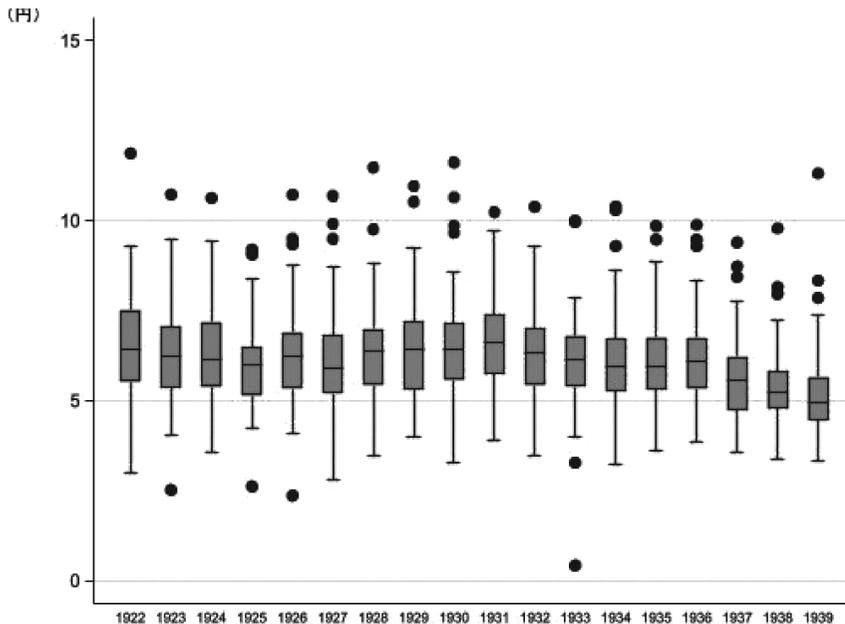
注 1925年、1930年、1935年の都市人口は『国勢調査』による市人口（現住人口）を使用した。それ以外の年の都市人口には、『日本帝国人口動態統計』に掲載されている市都市の「推計人口」を用いた。

1922年から1939年にかけて、本稿で分析対象とした都市の人口は、平均値で約6.7万人が約11.9万人に、中央値で約5.1万人が約9.3万人に増加し、およそ1.8倍になっている。1人当たり額で市税は減少していても、人口が増加していたために総額としては増加していたのかもしれない。

さらに、1人当たり額については、主要項目ごとに箱ひげ図を用いてより詳しく見てみよう。箱ひげ図は四分位値を視覚的にわかりやすく表現した図である。中央の箱に第1四分位値、第2四分位値（中央値）、第3四分位値が示され、上方向のひげで「第3四分位値+1.5×（第3四分位値-第1四分位値（四分位範囲））」のデータのうち最大値、下方向のひげで「第1四分位値-1.5×（第3四分位値-第1四分位値（同））」のデータのうち最小値が示されている。また、ひげの上限と下限を超える外れ値は点で示されている。

図7は市税の推移を示したものである。すでに見た通り、中央値は1937年度以降、

図7 市税（1人当たり額）の推移

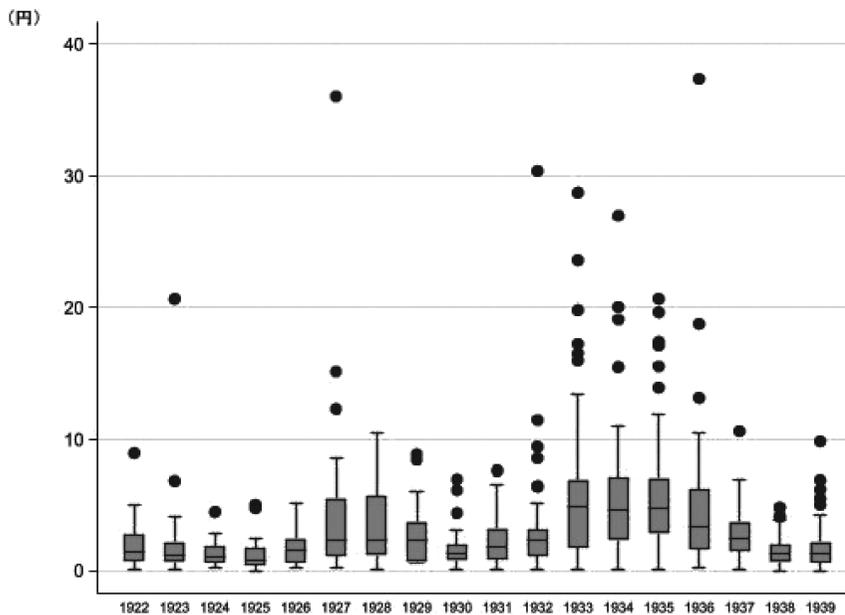


注 箱ひげ図は四分位値を視覚的にわかりやすく表現した図である。中央の箱に第1四分位値、第2四分位値（中央値）、第3四分位値が示され、上方向のひげで「第3四分位値+1.5×（第3四分位値-第1四分位値（四分位範囲））」のデータのうち最大値、下方向のひげで「第1四分位値-1.5×（第3四分位値-第1四分位値（同））」のデータのうち最小値が示されている。また、ひげの上限と下限を超える外れ値は点で示されている。

低下しているが、データの50%が含まれる四分位範囲は小さくなっている。また、**図8**は市債・公債の推移である。先に1927年度と1933年度に高利債の借り換えによって中央値が大きく増加したことを指摘したが、四分位範囲は1927～28年度と1933～36年度において大きくなっていることがわかる。また、上方の外れ値もかなり大きかった。このことは、高利債の借り換えを行った都市とそうでなかった都市との市債発行額の差が大きかったことを示していると考えられる。

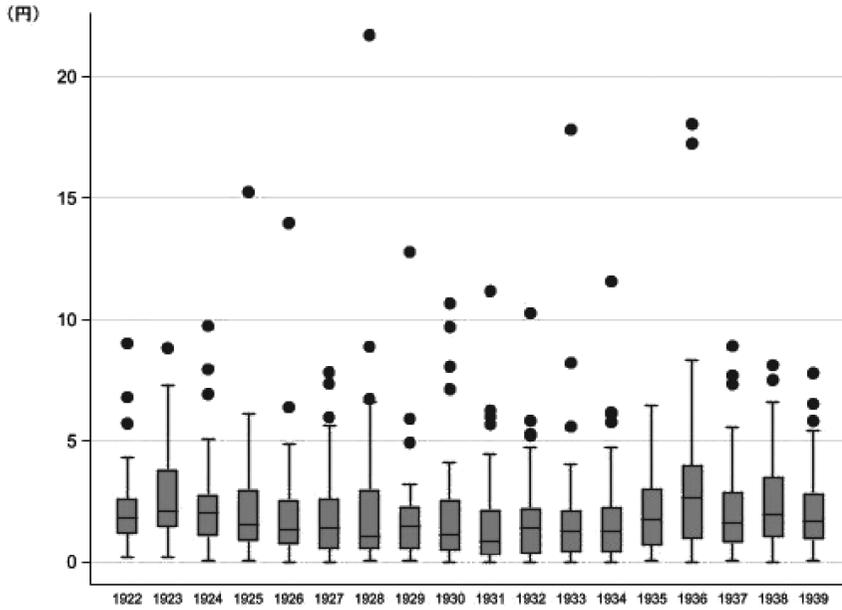
図9は繰越金の推移である。繰越金については中央値に大きな変動はなかったが、四分位範囲は1930年代前半において小さかった。また、**図10**は使用料・手数料の推移を示したものである。この図から読み取ることができるよう、中央値は1930年代に入って減少傾向にあるが、同時にそれ以前と比べて四分位範囲が大きくなっている。最後に、**図11**においては国庫下渡金の推移を示している。この図から、中央値は1923、26、30年度に上昇したものの、1933年度以降、減少傾向にあり、1920年代後半の水準に戻っていることがわかる。1920年代の中央値の上昇の一因として、義務教育費国庫

図8 市債・公債（1人当たり額）の推移



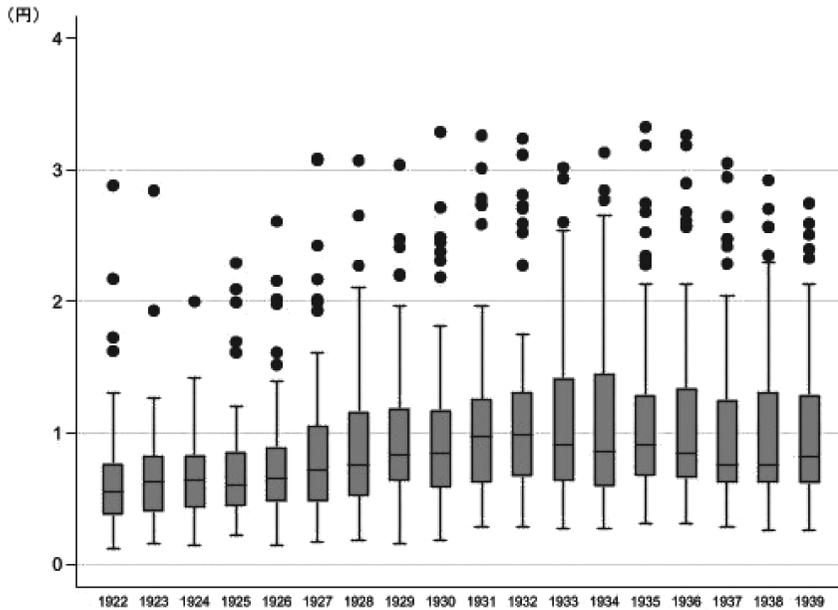
注 図7の注を参照。

図9 繰越金（1人当たり額）の推移



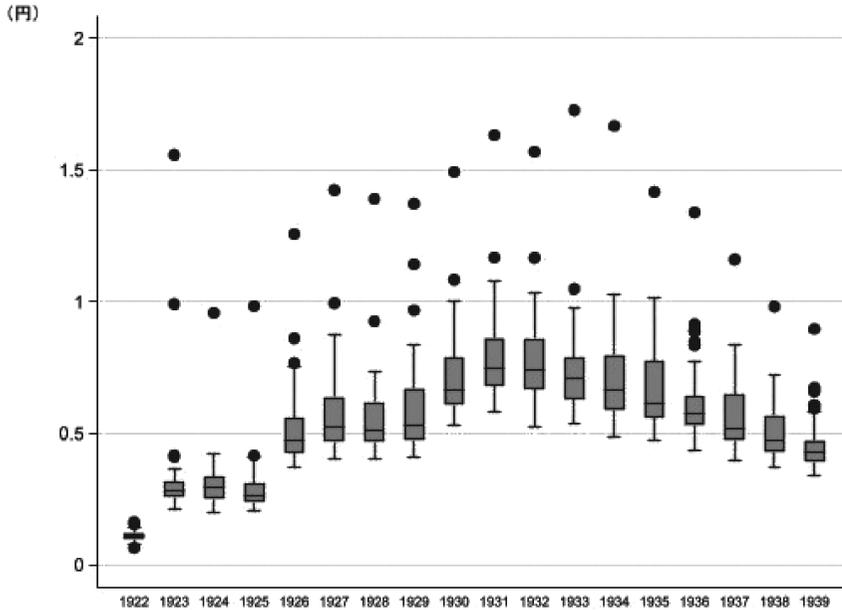
注 図7の注を参照。

図10 使用料・手数料（1人当たり額）の推移



注 図7の注を参照。

図11 国庫下渡金（1人当たり額）の推移



注 図7の注を参照。

負担法の改正による国庫下渡金の増額があった⁽⁵⁾と考えられる。

(2) 歳出

次に歳出の特徴について見ていきたい。図12は歳出総額の推移を示したものである。歳出の主要項目として、役所費（經常部）、教育費（經常部）、小学校費（經常部）、土木費（臨時部）、市債費・公債費（臨時部）⁽⁶⁾を示している。教育費と小学校費の扱いについては説明を要するであろう。都市によっては、款として小学校費を計上している場合と、款である教育費の項として小学校費を計上している場合がある。本来であれば、前者について他の教育経費と合算して「教育費」とすべきなのかもしれないが、どの経費までを合算の対象とするのかという問題もあり、本稿では類似の経費である教育費と小学校費を別々に示すこととした。また、經常部と臨時部の双方に同一名称の経費項目が計上されていることがしばしば見られるが、多かつた方の経費を

(5) 井深（2000）、p. 55.

(6) 歳出項目としては、「市債費」あるいは「公債費」が用いられているが、都市によっていずれが用いられるのか異なっているため、あわせて平均値と中央値を算出することとした。

主要項目とした。なお、市債費・公債費は臨時部のみに計上されている経費である。

この図から読み取ることができるように、教育費や小学校費といった小学校運営のための経費が非常に大きかった。1922年度において、教育費は約19万円、小学校費は約12万円であり、1939年度にはそれぞれ約31万円、約27万円にまで増加している。安藤・古市・宮崎（2020）は、1883～1917年度に大都市を含む都市において教育費が非常に大きかったことを明らかにしているが、1920年代以降においてもそうした特徴に変わりはないと言えらる。

教育費や小学校費に次いで大きい経費は市債費・公債費であったが、特に1933～1936年度においてこれらを上回るほど増加しており、1933年度には約62万円になっている。歳入においてもこの期間に市債・公債が増加していたが、先述の通り、この要因の一つとして、高利債の借り換えがある。旧債の償還によって、市債費・公債費が増加したのである。

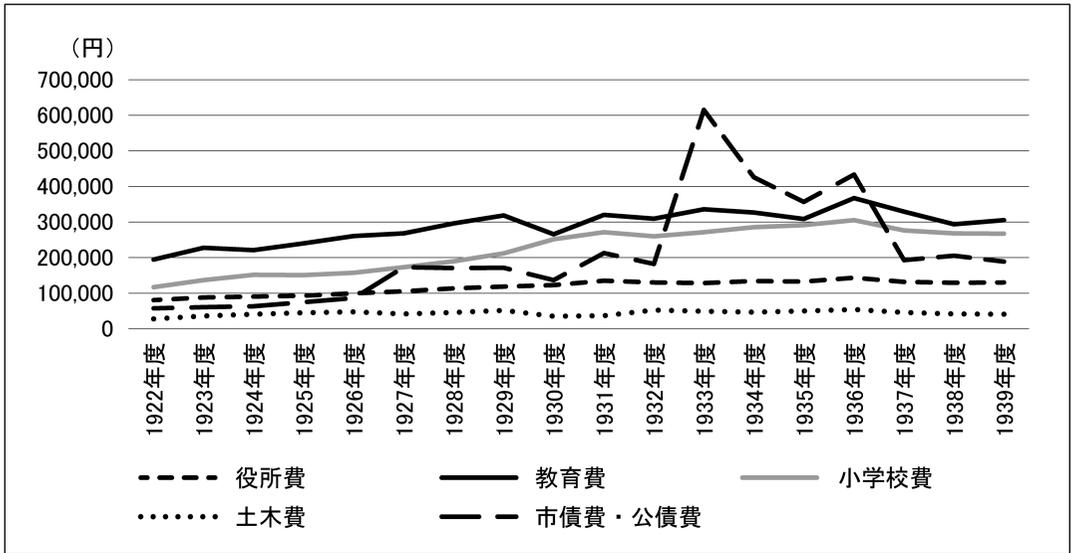
次いで大きかったのは役所費であった。この経費は「給料」、「雑給」、「需用費」などで構成されており、今日で言うところの人件費と物件費を合わせたような経費である。役所費は1922年度には約8万円だったものが1939年度には約13万円に増加している。5番目に大きかった土木費は、他の経費の影響で大きな変動がないように見えるが、1926年度まで増加し、それ以降1936年度まで減少と増加を繰り返す、1937年度以降は減少するという動きを示している。1922年度には約2.7万円だったものが1932年度には約5.3万円に増加している。なお、高橋財政期においても土木費に大きな変動が見られないのは、土木費以外の他の費目に計上されていたからではないかと思われる⁽⁷⁾。

図13は歳出総額の中央値の推移を示したものである。市債費・公債費が1933年度に若干小学校費を上回っているが、それ以外については、教育費や小学校費が最も大きな歳出項目であったことがわかる。ただ、市債費・公債費は中央値で見ても教育費や小学校費に次いで中心的な歳出項目であったと言え、すでに述べた理由から特に1930年代半ばに大きく増加している。

以上が総額で見た中小都市における歳出の特徴であるが、次に1人当たり額で見たい。図14はその平均値の推移を示したものである。総額との比較で大きく異なる

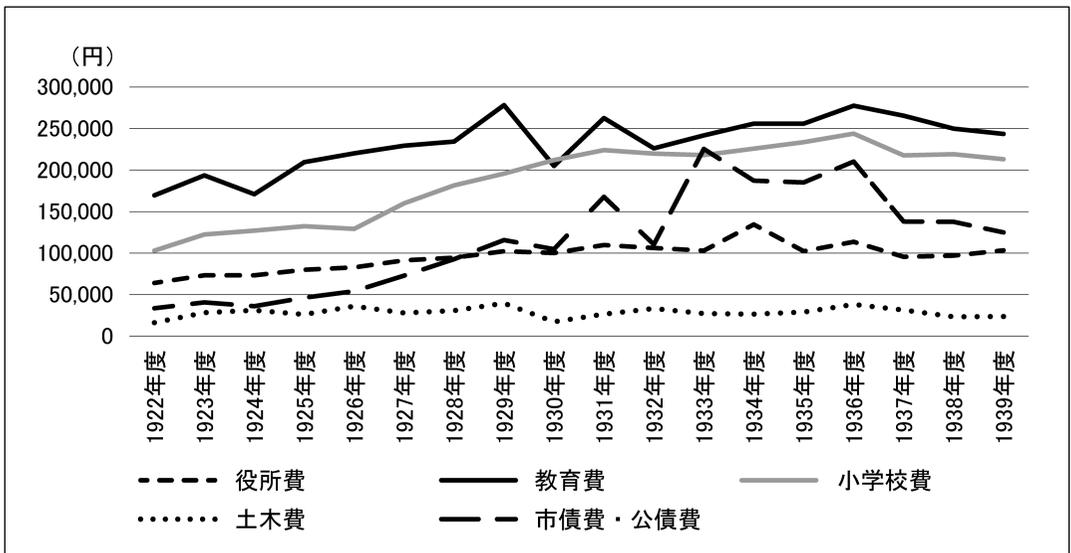
(7) 個別の都市決算書を確認してみると、臨時部に「匡救土木事業費」や「時局匡救土木費」といった形で「匡救」が含まれる費目だけでなく、「土木事業費」といった形で土木費とは別に計上されている。これらを機械的に集計することは困難であるため、今回は集計していない。

図12 歳出総額（平均値）



注 図2の注を参照。

図13 歳出総額（中央値）



注 図2の注を参照。

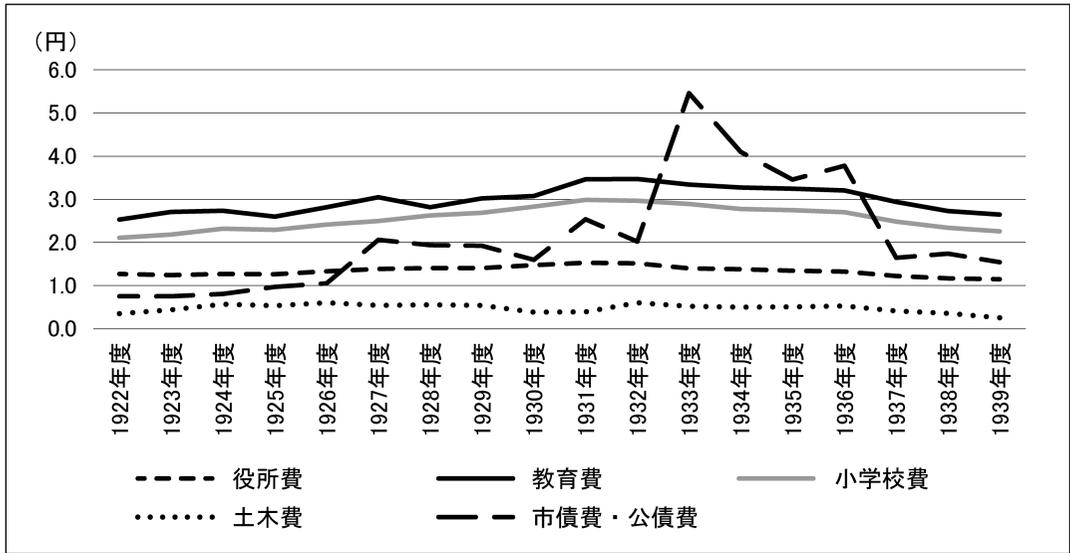
のが教育費や小学校費の動向である。二つの経費はそれぞれ2～3円程度で推移しているが、これらは1930年代に入ると緩やかに減少を始めている。なお、総額も1937年度以降、減少している。同様の傾向は、**図15**において示した中央値の場合についても見られる。

さらに、歳入と同様に、1人当たり額歳出について、箱ひげ図を用いてより詳しく見てみよう。

図16は役所費の推移を示したものである。中央値は1932年度以降低下しているが、四分位範囲も1920年代と比べて大きくなっていることがわかる。次に**図17**において教育費の推移を示した。中央値は1931年度まで上昇しているが、1932年度以降、低下傾向にある。また、1930～34年度においては、1920年代と比較して四分位範囲は小さいが、1935年度以降は四分位範囲が1920年代と同じような大きさになっている。さらに、**図18**は小学校費の推移である。教育費と同様に、1931年度まで中央値は上昇し、その後低下している。また、1935年度以降、最小値が低下していることがわかる。**図19**は土木費の推移を示したものである。1932～38年度において、中央値に大きな変化はないが、それ以前に比べて四分位範囲が大きくなっていることがわかる。最後に、**図20**において市債費・公債費の推移を示した。先に1933～1936年度において中央値が大きく増加したことを指摘したが、この期間においてはそれ以前と比べると四分位範囲も大きくなり、上方の外れ値もかなり大きかったことがわかる。高利債の借り換えのために旧債の償還を行った都市とそうでなかった都市との市債発行額の差が大きかったことを示していると考えられる。

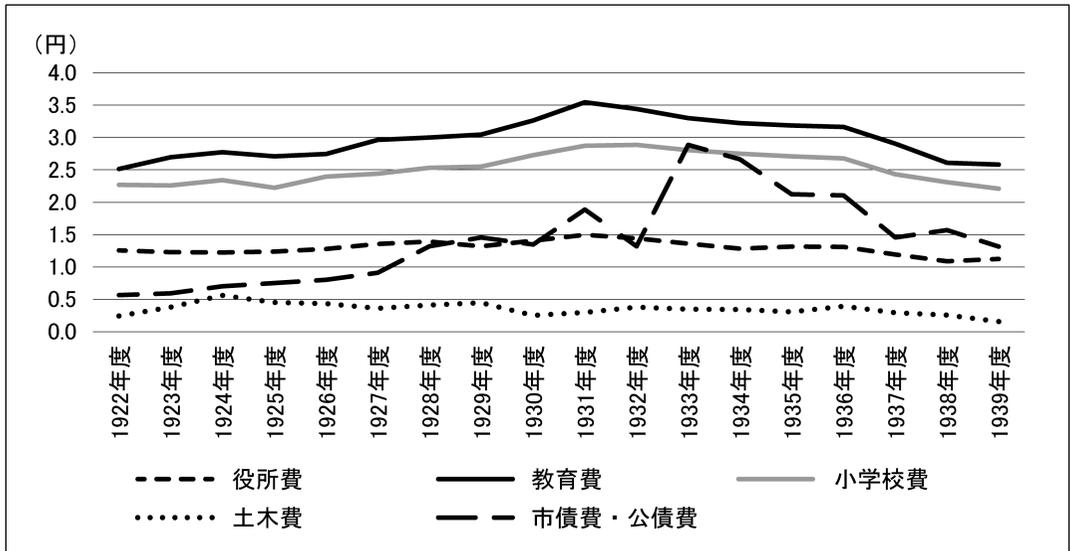
ここまで、総額と1人当たり額を用いて、歳入と歳出の特徴を明らかにしてきた。歳入においては市税、歳出においては教育費や小学校費が最も大きな項目であった。それらに次いで大きかったのが市債・公債にかかる歳入と歳出であった。市債・公債については、先述の通り、高利債借換事業の影響が大きく、借り換えを行った都市とそうでなかった都市の差は大きかった。加えて歳入としての市債・公債については、高橋財政期の時局匡救資金も増加に寄与しているが、これと連動する形で土木費は増加しておらず、土木費以外の費目に時局匡救事業は計上されていたものと思われる。

図14 1人当たり歳出（平均値）



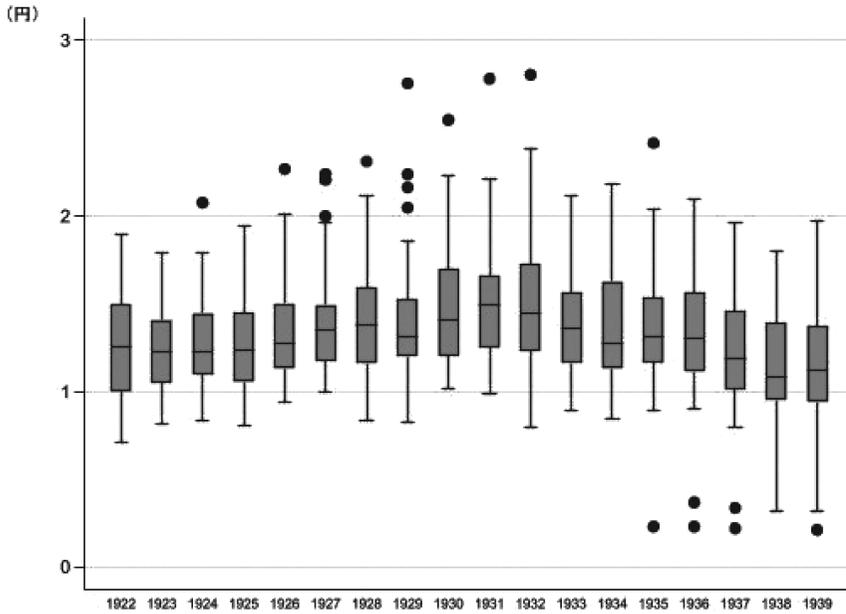
注 図4の注を参照。

図15 1人当たり歳出（中央値）



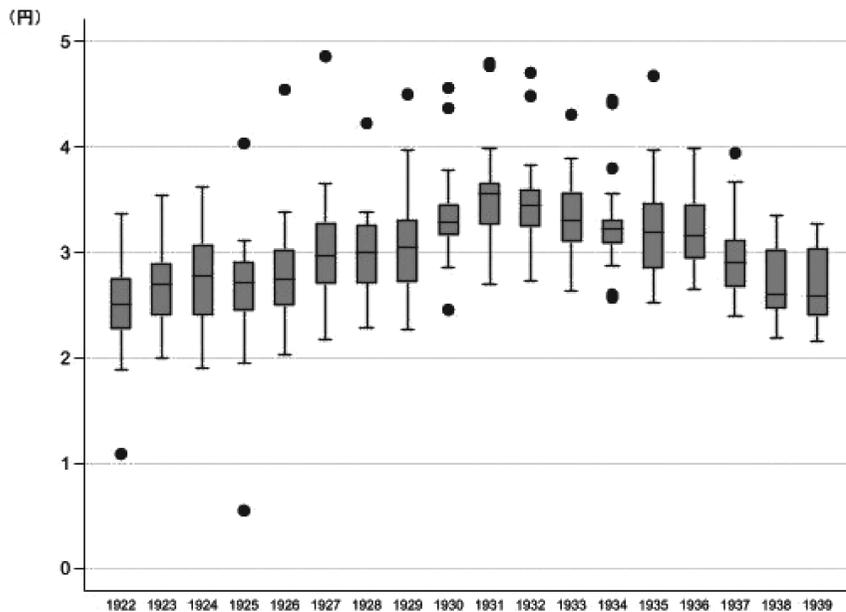
注 図4の注を参照。

図16 役所費（1人あたり額）の推移



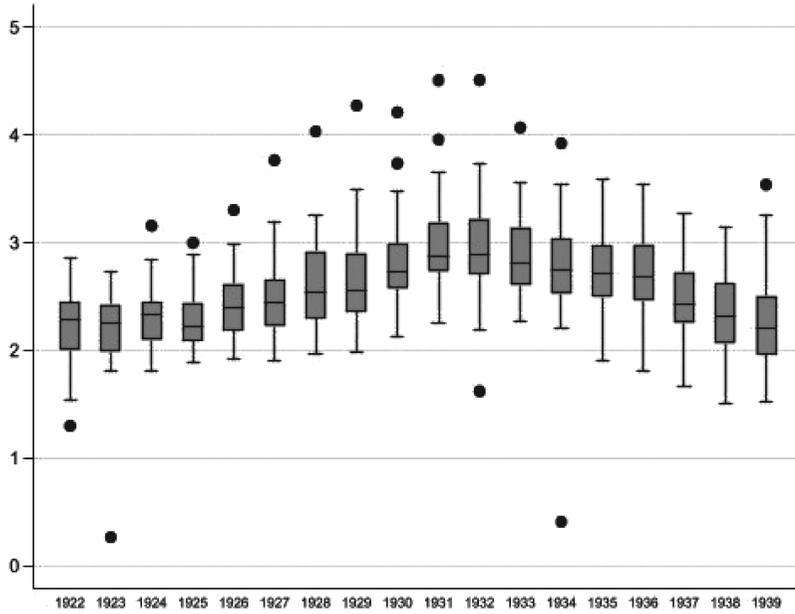
注 図7の注を参照。

図17 教育費（1人あたり額）の推移



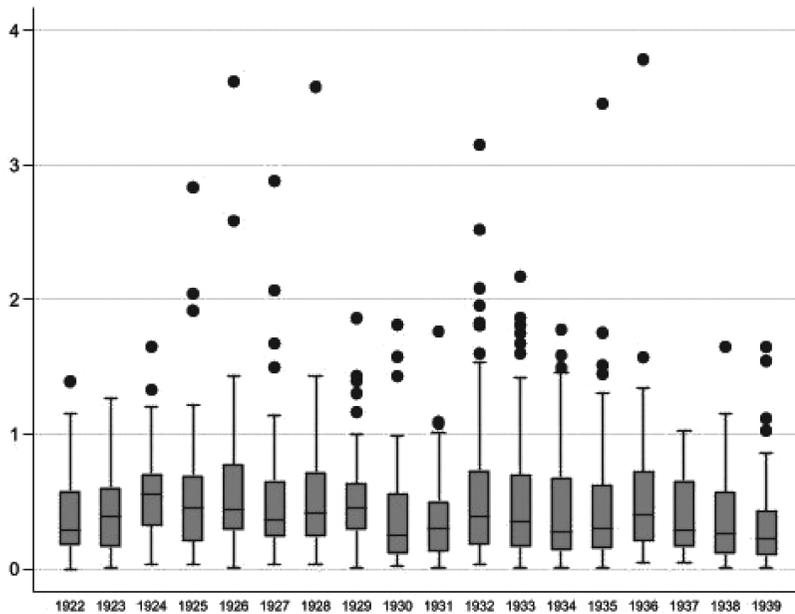
注 図7の注を参照。

図18 小学校費（1人あたり額）の推移
(円)



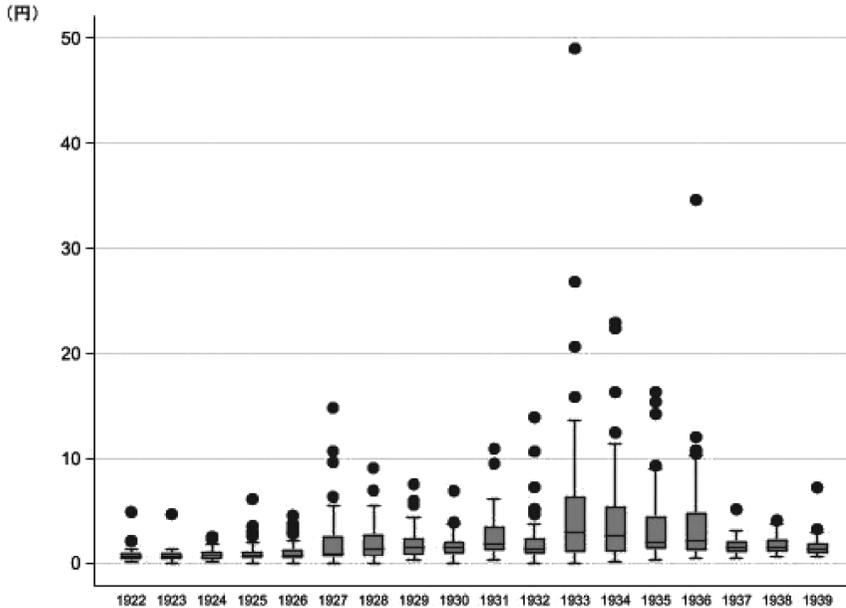
注 図7の注を参照。

図19 土木費（1人あたり額）の推移
(円)



注 図7の注を参照。

図20 市債費・公債費（1人当たり額）の推移



注 図7の注を参照。

4 おわりに

本稿では、中小都市における歳入と歳出の特徴について、総額とともに人口1人当たり額の実質値を用いて検討を行った。得られた知見は次の通りである。

歳入においては、市税がその中心であった。総額で見た場合、「地方税整理」後の1928年度から1936年度まで増加傾向にあったのに対し、1人当たり額で見た場合、1930年代に入って減少あるいは横ばいという傾向であった。また、市税に次いで中心的な歳入項目であったのは市債・公債であった。分析対象期間中にいくつか大きな変動が見られるが、それらの背景には高利債借換と時局匡救事業があった。

歳出においては、教育費や小学校費といった小学校運営のための経費が非常に大きかった。これらの費目は1930年代初頭まで増加傾向にあったが、その一因として、1920年代から30年代初頭にかけての国庫下渡金の増額があったと考えられる。しかし、こうした増額にもかかわらず、その後は緩やかに減少していった。これらに次いで大きかった経費は市債費・公債費であったが、高利債借換がその変動に大きく寄与していた。また、土木費は

歳入における市債・公債に連動する形で増加しておらず、時局匡救事業は様々な経費に計上されて実施されたと考えられる。

こうした歳入と歳出の特徴をもたらした要因についてはより詳細な分析が必要である。これについては稿を改めて論じることとしたい。

(みやざき まさと 埼玉大学大学院人文社会科学研究所教授)

(あんどう みちひと 立教大学経済学部准教授)

(ふるいち まさと 帝京大学経済学部准教授)

(くらち しんたろう 明治大学政治経済学部専任講師)

キーワード：都市歳入歳出決算書／市税／市債／教育費

【参考文献】

- 安藤道人・古市将人・宮崎雅人（2020）「財政調整制度導入以前の地方財政 — 1883～1917年の道府県・市・町村財政の検証 —」『立教経済研究』第74巻第1号、pp. 59-91.
- 池上岳彦（1988）「戦前期日本の地方債政策 — 地方債許可制度を中心に」『研究年報「経済学」』第49巻第4号、pp. 43-60.
- 井深雄二（2000）「市町村義務教育費国庫負担政策と全額国庫負担論」『名古屋工業大学紀要』第51巻、pp. 51-61.
- 大石嘉一郎（1990）『近代日本の地方自治』東京大学出版会.
- 大石嘉一郎・金澤史男編著（2003）『近代日本都市史研究 地方都市からの再構成』日本経済評論社.
- 大蔵省昭和財政史編集室編（1962）『昭和財政史第12巻 — 大蔵省預金部・政府出資 —』東洋経済新報社.
- 金澤史男（2010）『近代日本地方財政史研究』日本経済評論社.
- 坂本忠次（1976）「1920年代地方債問題の量と質」大内力編『現代資本主義と財政・金融2 地方財政』東京大学出版会.
- 全国市長会編（2020）『日本都市年鑑 令和2年版』第一法規.
- 中村隆英（1981）「『高橋財政』と公共投資政策 — 「時局匡救」農村土木事業の再評価 —」中村隆英編『戦間期の日本経済分析』山川出版社.
- 深尾京司・中村尚史・中林真幸編（2017）『岩波講座 日本経済の歴史4 近代2』岩波書店.
- 丸山高満（1985）『日本地方税制史』ぎょうせい.
- 持田信樹（1993）『都市財政の研究』東京大学出版会.

補論 1 データについて

表補 1 において「○」で示した年度がデータ化された決算書である。

表 補 1 デジタル化された都市決算書

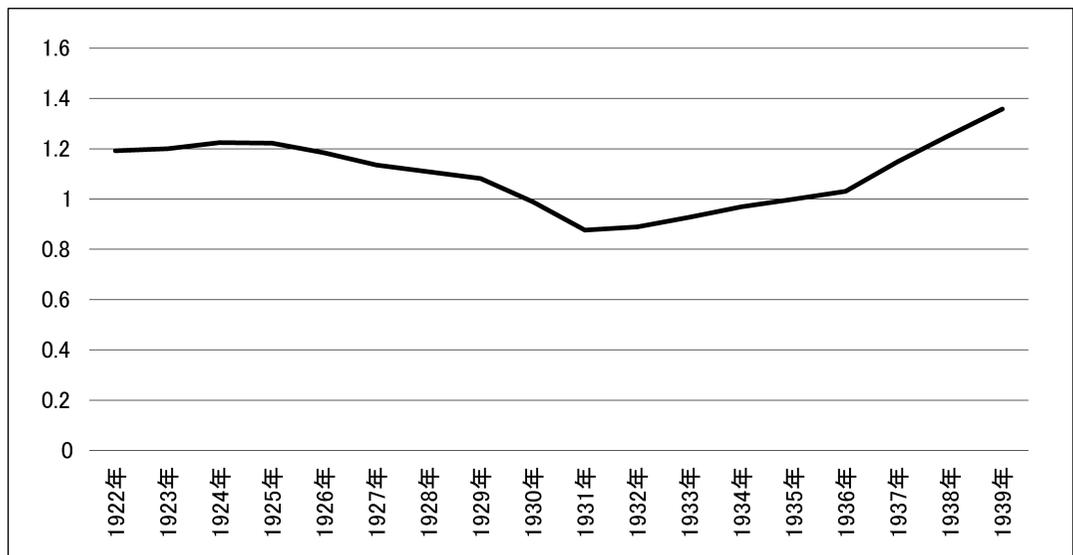
都市名	1922年	1923年	1924年	1925年	1926年	1927年	1928年	1929年	1930年	1931年	1932年	1933年	1934年	1935年	1936年	1937年	1938年	1939年
青森市	○	○		○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
明石市	○	○		○	○	○	○	○									○	○
秋田市	○	○		○	○	○	○		○		○	○		○	○	○	○	○
旭川市		○	○	○	○			○										○
足利市	○				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
尼崎市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
一宮市	○	○	○		○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
宇都宮市	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
宇部市	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			○	○
大分市	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
大津市		○		○	○	○	○		○		○	○	○	○	○	○	○	○
大牟田市					○	○	○	○	○		○		○	○	○	○	○	○
岡崎市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
岡山市		○		○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
小樽市		○	○	○	○		○		○		○	○	○	○	○	○	○	○
鹿児島市	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○		○	○	○	○	○	○
金沢市	○	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
川崎市			○		○	○	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○
岐阜市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
釧路市			○	○	○		○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○
熊本市	○	○		○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
倉敷市									○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
久留米市		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○
呉市		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
高知市	○		○	○	○	○		○	○	○		○	○	○	○	○		○
甲府市	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○
佐賀市	○	○	○	○	○	○		○	○		○	○	○	○	○	○	○	○
堺市	○	○	○	○		○	○		○	○	○	○	○	○	○			○
佐世保市	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
札幌市				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
静岡市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○
清水市			○			○		○	○	○	○	○	○	○		○	○	○
下関市	○	○	○		○	○	○					○	○	○	○	○	○	○
仙台市	○	○		○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
高岡市	○	○	○	○		○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	

都市名	1922年	1923年	1924年	1925年	1926年	1927年	1928年	1929年	1930年	1931年	1932年	1933年	1934年	1935年	1936年	1937年	1938年	1939年
高崎市	○			○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
高松市	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
千葉市	○		○		○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
津市	○	○	○	○		○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
徳島市	○			○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
鳥取市	○	○	○	○	○	○	○				○	○	○	○	○	○	○	○
富山市	○	○		○		○		○	○	○	○		○	○		○		
豊橋市	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
長岡市	○	○	○			○	○		○	○	○	○	○	○		○	○	○
長崎市	○	○	○	○	○	○	○										○	○
長野市			○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○
奈良市	○	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
新潟市	○	○		○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○		○	○
西宮市				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
沼津市			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
函館市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○
八王子市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
八戸市									○	○	○		○	○	○	○	○	
浜松市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
姫路市					○	○	○				○	○	○	○	○			○
弘前市	○	○			○	○	○	○	○		○	○	○	○		○	○	○
広島市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○
福井市	○	○		○	○	○		○	○	○	○	○	○	○		○		○
福岡市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○		
福島市	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
福山市	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
前橋市	○	○	○	○	○	○	○				○	○	○	○	○	○	○	○
松江市	○	○	○	○	○	○			○	○	○		○	○		○	○	○
松本市		○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○
松山市		○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
水戸市	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○
宮崎市			○	○		○	○											
室蘭市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
盛岡市	○	○	○	○	○	○		○			○		○	○	○	○	○	○
山形市	○	○			○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
山口市									○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
横須賀市	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
四日市市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○
和歌山市	○	○	○	○					○	○	○	○	○	○	○	○	○	
合計	53	54	43	58	61	65	58	47	60	59	67	59	69	68	63	65	62	65

補論2 GDPデフレーターについて

図補1は深尾・中村・中林編（2017）に基づくGDPデフレーターの推移を示したものである。このデフレーターは、各年の名目GDPを実質GDP（固定基準年方式、1934—36年平均価格）で割った値であり、1935年を基準年として作成されている。

図 補1 GDPデフレーターの推移



出所 深尾・中村・中林編（2017）、p. 290より作成。

〔投稿論文〕

駅の無人化問題と 障がい者の交通権保障による福祉の実現

松 井 良 和

I. はじめに

2020年9月23日、大分地裁にある訴訟が提訴された。JR九州が行う駅の無人化に対して、地域住民、障がい者らが反対の声として提起した「JR駅の無人化反対訴訟」である。

JR九州はまず、2017年8月に大分市内8駅の無人化を行う方針であることを大分県及び大分市に伝えた。JR九州の方針に対して、多くの住民から反対意見が出たにもかかわらず、2018年3月、JR九州は牧駅の無人化を実行した。駅の無人化計画の中止を求める署名は同年10月までに7万3,113人にも到達したが、JR九州側は計画を継続し、敷戸駅と大分大学前駅を無人化した⁽¹⁾。

駅の無人化を行っているのはJR九州だけではない。地方の多くの路線で駅の無人化が進められている。後に見るように、地方の鉄道路線では赤字による経費削減のため、全国各地の駅で無人化が進められている。駅の無人化は事業者の赤字削減、経営効率化の手段の1つであるが、事業者のコスト削減の一方で、障がい者を含む移動制約者の移動を大きく制限しかねない事態が生じている。

このように、近年、地方では鉄道をはじめとして駅の無人化や廃線が進められて公共交通の衰退が進行し、このことが地域社会の衰退をもたらすという悪循環が起こっている。しかし、駅の無人化が次々と実行されている状況にあっても、障がい者にとって鉄道等の公共交通は地域の足であることに変わりがない。

(1) 以上の経緯については、JR無人化反対訴訟を支援する会のHP「目的と歩み」を参照した。
<https://ekinihito.wordpress.com/目的と歩み/> (2023年7月9日閲覧)。

障がい者の移動という点に関して、J R駅の無人化反対訴訟においても、駅の無人化が障がい者の移動の自由を制限することを原告らは主張している⁽²⁾。移動の自由については憲法22条1項の居住・移転の自由から、移動の自由が保障されると解されているものの、この自由が保障する意味についてはなお十分な検討が行われていないと思われる。

こうした問題状況を踏まえて本論文では、公共交通は地域の福祉に関わる問題であるという認識の下、J R路線駅の無人化は障がい者を含む移動制約者の移動の自由を大きく制限していることを問題として取り上げる。地域の公共交通をめぐる問題は山積しているところ、本論文で駅の無人化問題を特に取り上げるのは、駅が無人化されたことによって障がい者が死亡する事故が発生しているにもかかわらず、J R九州側は地域住民に対する説明を十分に行わないまま駅の無人化を進めており、この点に大きな問題性と緊急性があると考えためである。

また、駅の無人化問題とは異なり、路線を廃線にする場合は地域住民に重大な影響を及ぼすこともあるためか、事業者と地方自治体が、鉄道に代わる代替交通の確保等について話し合い、地域住民に不利益が生じないような配慮が行われることがある⁽³⁾。駅の廃止問題に対して、駅の無人化の場合には、事業者から不利益を被る地域住民に対して十分な説明が行われず、地域住民が被る不利益に対する配慮がなされないまま実行されている。本論文ではこの点に大きな問題があると考え、駅の無人化問題を主な検討対象とした。

駅の無人化問題を検討する際、交通権学会が主張している「交通権」の議論を参考にしながら、障がい者の移動の自由、そして交通権に関わる法律の現状と課題について指摘し、障がい者を含む移動制約者の交通権確保のための具体的な方策を提案することにする。

また、本論文では障がい者の移動の自由又は交通権の問題を検討する際の視点として、近年研究が進められている「クロスセクター・ベネフィット」の考えを取り入れている。後述のようにクロスセクター・ベネフィットとは、ある部門で取られた支出を伴う行動が、

(2) 朝日新聞デジタル版2022年2月11日

<https://www.asahi.com/articles/ASQ2B7R07Q2BTPJB006.html> (2023年7月9日閲覧)。

(3) 例えば、2019年4月に北海道石勝線の夕張支線が廃線された際、当時の夕張市長(鈴木直道氏)とJ R北海道側が廃線にあたって、代替交通である路線バスの運行を確保するためにJ R北海道側が7億5,000万円を支出することに合意し、廃線に伴う地域住民の不利益を緩和している。J R北海道「石勝線(新夕張・夕張間)の鉄道事業廃止について」

<https://www.jrhokkaido.co.jp/press/2018/180323-1.pdf> (2023年7月8日閲覧)。

他部門に節約等の利益をもたらすという意味で用いられる言葉である⁽⁴⁾。

そして、バリアフリー等の障がい者などのモビリティ政策を推進する際の範囲をどこまで設定するかを検討する際、クロスセクター・ベネフィットの考え方は、交通の領域にとどまらず、社会福祉の領域などの他の分野にまで射程を置いて分析する手法として用いられている。

本論文でもこの考えを参考に、公共交通を守り障がい者の移動を確保することは社会全体にとってポジティブな影響をもたらし、また、障がい者の移動、交通は、福祉、医療、介護、教育、労働など複数の領域にわたり、障がい者の交通を確保することは福祉の問題でもあるとの認識の下で検討を進める。

障がい者の交通を確保することは福祉の問題だと捉えた場合、問題の解決のため重要な役割を果たすのは地方自治体であり、さらに、交通政策の担当者である。そのため、本論文では障がい者の交通を守るため、地方自治体の役割は何か、そしてそれを根拠づける規範的根拠は何かを問題にする。

以下ではまず、JR九州が実施しようとしている駅の無人化の問題とその影響について、国土交通省で開催された意見交換会の資料やアンケート調査等から現状を把握することにする。その上で、憲法で保障されている移動の自由と交通権学会が主張している交通権の保障の意味について、これまでの判例や学説上の議論を参考にしながら再構成する。移動の自由や交通権保障の意味を確認した上で、障がい者の移動に関連する法の具体的問題を検討し、その解決策を提示したい。

Ⅱ. 大分市内の駅の無人化問題とその影響

1. 駅の無人化の実態

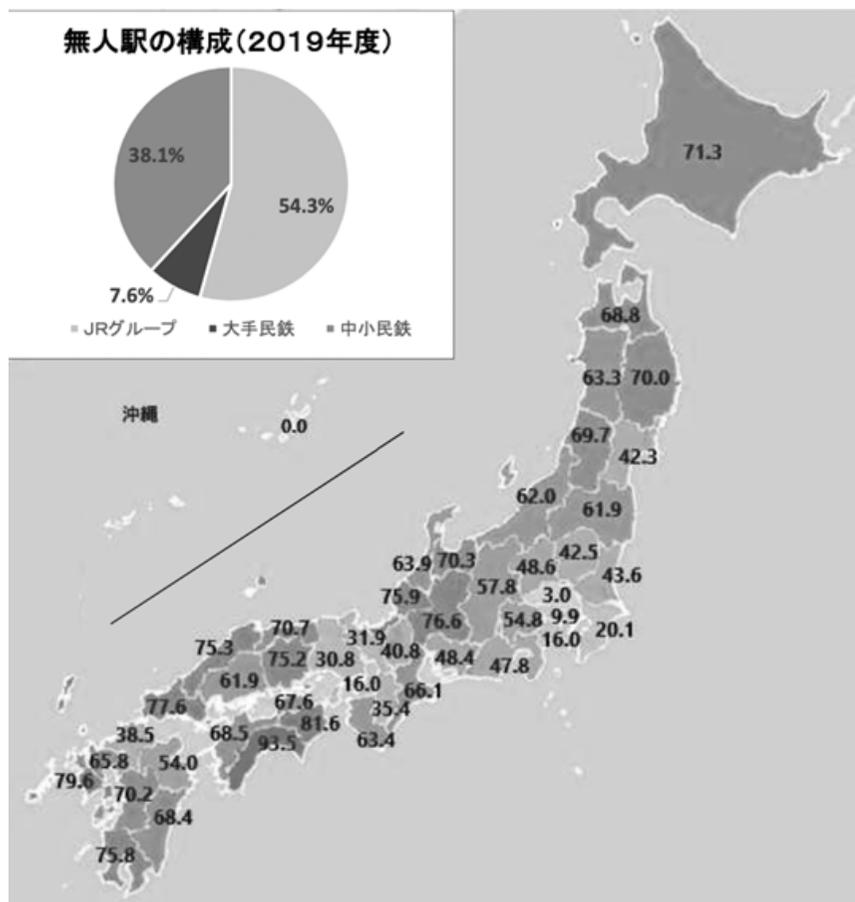
近年、地方の路線を中心に無人化した駅が増加している。2019年度の日本の総駅数が9,465駅であるのに対して無人化した駅は4,564駅となっており、総駅数に占める割合は

(4) アンドリュー・フォークス/ブライアン・ヘイザー『移動の制約の解消が社会を変える — 誰もが利用しやすい公共交通がもたらすクロスセクター・ベネフィット』（文芸社、2007年）1頁以下においてクロスセクター・ベネフィットの基本的考え方が示されている。

48.2%になっている⁽⁵⁾。

無人化した駅の構成を見ると、JRグループにおける割合が高い。また、都道府県別の無人化した駅の割合を見ると、九州地方は他地域と比べても無人化した駅の割合が高く、熊本、長崎、鹿児島ではその割合が70%を超える状況にある。

都道府県別の無人駅の割合（%）（2019年度）



参考：国土交通省「駅の無人化に伴う安全・円滑な駅利用に関する障害当事者団体・鉄道事業者・国土交通省の意見交換会（第1回）配布資料」より

(5) 国土交通省「駅の無人化に伴う安全・円滑な駅利用に関する障害当事者団体・鉄道事業者・国土交通省の意見交換会（第1回）配布資料」

<https://www.mlit.go.jp/tetudo/content/001371424.pdf>（2023年7月9日閲覧）。

駅の無人化の実態として、駅務員が終日不在の「終日無人駅」では、券売機や精算機等の駅務機器はほとんどの駅で設置されておらず、運賃の収受や精算については集札箱又は車内で行われている。終日無人駅以外にも「簡易委託駅」と呼ばれる駅が存在し、切符の販売等を自治体、地元商店街等の民間に委託している駅が存在する。こうした簡易委託駅は、業務形態によって無人駅と有人駅とに分類され、駅舎外で切符の販売を行っている駅は無人駅、駅舎内で切符の販売を行っている駅は有人駅に分類されている⁽⁶⁾。

駅の無人化を巡ってはメディアでの報道も相次いでいる。前述したJR駅の無人化反対訴訟が問題になっている大分県以外の地域でも、駅の無人化の割合が他県に比べても非常に高い長崎県では、車椅子の女性が鉄道を利用しようとしたところ、無人の時間帯であることを理由として希望の時間帯に乗車することをJR九州から拒否されたという⁽⁷⁾。

報道によると、長崎市近郊の長与町で暮らす女性が乗車前に長与駅での下車を申し込んだところ、希望の時間に駅員が不在のため、「対応できない」として断られたとのことである。こうしたJR九州側の対応について、女性が国土交通省に見解を求めると、合理的配慮を定める障害者差別解消法やバリアフリー法の理念に反するとして、改善指導が行われたと報じられている。

駅の無人化問題はメディアで報道されるだけでなく、国会でも度々取り上げられている。第189回国会国土交通委員会（平成27年6月2日）においても⁽⁸⁾、JR九州が進める駅の無人化の見直しの必要性が質疑項目になっている。また、第201回国会国土交通委員会（令和2年4月3日）でもバリアフリー法改正に関する質疑の中で、駅の無人化問題が取り上げられている。そして後述するように、バリアフリー法の付帯決議においても、駅の無人化に対して必要な措置を事業主が講じることが求められている。

このように、地方の路線駅における無人化はメディア、国会にも社会問題として取り上げられている。それにもかかわらず、地方の駅の無人化が進行し、障がい者等の移動制約者が鉄道を利用できなくなる事態が生まれている現状がある。以下ではより具体的な地方の問題として、訴訟の舞台となった大分県内におけるJR駅の無人化の現状をみ

(6) 以上の分類は、国土交通省・前掲注(5)による。

(7) 朝日新聞デジタル版2021年12月7日

<https://digital.asahi.com/articles/ASPD73VZMPCZTOLB00L.html>（2023年7月9日閲覧）。

(8) 第189回国会国土交通委員会第13回（平成27年6月2日）

https://www.sangiin.go.jp/japanese/kaigijoho/shitsugi/189/s072_0010.html（2023年7月9日閲覧）。

ていきたい。

2. JR九州における駅の無人化計画

2017年8月下旬、JR九州がスマートサポートステーション（SSS）を導入し、大分市内8駅を無人化することを大分県、大分市に伝えた⁽⁹⁾。無人化の対象になったのは、日豊本線の牧、高城、鶴崎、大在、坂之市の5駅と、豊肥本線の敷戸、大分大学前、中判田の3駅の合計8駅だった。

JR九州ではすでに、日豊本線の幸崎駅と豊肥本線の滝尾駅の2駅で無人化を実施していた。駅の無人化にあたってJR九州では、インターホンや防犯カメラによって遠隔管理するSSSを導入することで、トラブルが発生した際には利用者は、インターホンを通じて大分駅に常駐するオペレーターに問い合わせをする仕組みとなった。また、乗降時に介助を希望する場合には前日までに事前予約が必要で、10駅を巡回する3人のスタッフが対応することとされた。

2017年12月の住民説明会において、駅の無人化の目的について、JR九州の担当者は人手不足への対応とともに、各駅に遠隔監視のカメラを設置することで安全性は向上し、利用者にもメリットがあると説明していたが、この説明に対して、市民からは安全性や利便性に関して不安を訴える声が相次いだ⁽¹⁰⁾。

2018年2月、障がい者ら200人が抗議集会を開催するなど、駅の無人化に反対の意見が上がったが、同年3月、JR九州は牧駅を無人化した。JR九州圏内における駅の無人化に対して、同年10月までに7万3,113人の反対署名が集まった。しかし、同年12月、JR九州は敷戸駅と大分大学前駅の無人化を実行し、計画継続を表明した⁽¹¹⁾。

2020年9月23日、大分市内の障がい者ら3人が移動の自由を侵害され苦痛を受けたとして、JR九州に対して1人あたり11万円の損害賠償を求めて大分地裁に提訴した。2021年2月13日に口頭弁論が開催されて以降、2022年9月29日までに7回の口頭弁論が開かれている。

大分地裁に提訴された後も、JR九州は管轄の路線内で駅の無人化計画を進めており、

(9) 第201回国会国土交通委員会第11回（令和2年5月12日）

https://www.sangiin.go.jp/japanese/kaigijoho/shitsugi/201/s072_0512.html（2023年7月9日閲覧）。

(10) 朝日新聞デジタル版2017年12月3日

<https://digital.asahi.com/articles/ASKD24R93KD2TPJB004.html>（2023年7月9日閲覧）。

(11) 以上の経緯については、前掲注(1)参照。

2021年12月23日付のプレスリリースによると、2022年3月から29駅で駅員が終日不在となり、48駅で切符の販売窓口を廃止することとした⁽¹²⁾。その理由としては、少子高齢化の進行や人口減少、将来の労働力不足に加え、新型コロナウイルス感染症の影響による鉄道利用の減少及びテレワーク等の普及による生活様式の変容により、2021年度の運輸収入が会社発足以来最低のものだったことを挙げている。

大分県内ではさらに、日豊本線の大神、暘谷、東別府の各駅と、久大本線の天ヶ瀬駅で駅員を終日無人化し、日豊本線の別府大学、西大分駅と久大本線の南大分駅で切符の窓口販売を廃止することとした。このように、JR九州は赤字に伴う経営の合理化から駅の無人化を進めているが、現在も運輸収入の状況は厳しく、今後も駅の無人化が進行することが予想される。

3. 駅の無人化によってもたらされる問題

駅の無人化によってもたらされる具体的問題については、国土交通省内においても把握されている。国土交通省鉄道局が障がい者団体からヒアリングを行っており、その聴取した内容によると、駅の無人化によって非常に様々な問題が引き起こされていることが浮かび上がっている。2022年の12月末にも、大分県内で駅が無人化された津久見駅で視覚障がい者が列車にはねられ死亡する事故が起きた⁽¹³⁾。

駅の無人化に伴う具体的な問題としては、障がい者にとっては列車の止まる位置、扉の位置、開閉ボタンの位置がわからないこと、無人駅では乗降の介助が駅員のいる時間に限定されていること、駅での案内が音声放送だけでは状況が把握できず、対応が後手になることや、駅の無人化は決定した後に利用者が知るため、困ることが多いこと、自治体や地方によってバリアフリーの考え方に格差があることが、駅の無人化に対する意見として出されている⁽¹⁴⁾。

また、2020年10月に障害者インターナショナル（D P I）日本会議が行った調査によ

(12) JR九州「駅体制の見直しについて」（2021年12月23日）

https://www.jrkyushu.co.jp/news/_icsFiles/afieldfile/2021/12/23/211223_ekitaisei_minaoshi.pdf（2023年7月9日閲覧）。

(13) 朝日新聞デジタル版2023年1月11日

<https://www.asahi.com/articles/ASR1B76BZR19TPJB006.html>（2023年7月9日閲覧）。

(14) 国土交通省・前掲注(5)を参照。

ると⁽¹⁵⁾、「駅の無人化で障害者が困った事例」として、無人駅を利用する際には事前連絡をしないと鉄道を利用できないことが指摘されている。具体的には、3日前までに電話連絡をしなければ利用できる時間帯が限られてしまい、体調が不安定な障がい者は外出を諦めるしかないこと、最低4－5時間前に電話予約しなければ電車に乗れず、降車時に連絡が取れず電車を降りられなかったこと、前日までに電話連絡をしなければならず、また勤務時間外での介助の対応をしてもらえないこと等が調査の結果として出ている。

さらに、JR九州圏内で駅が無人化された事例では、無人化された駅での乗降のため予約をするものの、障がいのため予約通りに行けない場合、予約変更やキャンセルの連絡をしなければならず、次から予約をしたくなくなる等の心理的な負担も述べられている。

この他にも、無人化された駅で降りる場合には電車に乗せないような威圧感がある、1週間前には電話連絡が必要で電話済であるにもかかわらず連絡を受けていないと言われて長時間待たされたり、叱られたりするなどの事例もあったという。

DPI日本会議の調査結果からは、JR駅の無人化によって障がい者の駅の利用が大きく制限されている現状が浮かび上がっている。そして、障がい者は駅員がいることで安心して駅を利用することができており、駅が無人化されてしまうと駅を利用できなくなってしまうことに不安を感じるとの意見も出されている。

障がい者が駅を利用しづらくなる状況が生み出されると、障がい者の移動は大きく制限されることになり、障がい者の社会参画は一向に進まないどころか後退することになる。こうした状況を回避するためにも、仮に駅の無人化が行われた場合にも障がい者が被る不利益を緩和する措置が講じられなければならない。

こうした駅の無人化に伴って生じる不利益を緩和する好事例として、スロープを常備しておき、事前連絡を受けた乗務員が乗降介助する例が挙げられている。また、障がい者からは、車内に運転士以外の車掌がいてサポートをしてもらうことも要望として出されている⁽¹⁶⁾。こうしたサポートは、後述するように、事業主が行う合理的配慮の1つ

(15) DPI日本会議「駅の無人化で障害者が困った事例と好事例 — 2020年10月DPI日本会議調査 —」1頁以下より。この調査は、同会議がインターネットを通じて実施したアンケート調査結果をまとめたもので、駅の無人化に関する40ほどの事例を取りまとめたものである。国土交通省の検討会でも同調査が参考にされていることから、本論文でも取り上げることにした。

(16) DPI日本会議・前掲注(15)5頁。

として考えられるものであり、合理的配慮の具体的内容については後述することにした
い。

Ⅲ. 移動の自由と交通権保障の意味

1. 移動の自由の保障

ここでは、障がい者の移動の自由という点から問題を考察する。まず確認したいのは、
移動の自由の保障内容についてである。憲法22条1項は、居住・移転の自由を保障して
いる。同項にいう居住とは、生活の本拠を定めること、また、移転とは生活の本拠を移
すことと理解されているが、通勤・通学などのほか、買い物などの日常生活のための外
出などの一時的移動も含むと解されている⁽¹⁷⁾。

居住・移転の自由については従来、経済的自由権として捉えられることが多かった⁽¹⁸⁾。
しかし近年、居住・移転の自由については、経済的自由権以外の側面があることが憲法
学説において指摘されている。

例えば、居住・移転の自由は、「人身の自由の側面ももつ。また、自由に移動し様々
な人と出会い交流し、あるいは、異なる自然や文化に接触し思索を深めることが、精神
活動の必須の前提であることに着目すれば、この自由は精神活動の自由とも密接な関連
にあることが理解され」ることが指摘されている⁽¹⁹⁾。この見解のように、憲法学説の
中には居住・移転の自由に経済的自由権以外の側面を見出し、精神的自由権に分類する
ものもある⁽²⁰⁾。

居住・移転の自由がもつ経済的自由権以外の側面については、裁判例においても言及
されている。ハンセン病訴訟⁽²¹⁾において裁判所は、「居住・移転の自由は、経済的自由
の一環をなすものであるとともに、奴隷的拘束等の禁止を定めた憲法18条よりも広い
意味での人身の自由としての側面を持つ。のみならず、自己の選択するところに従い社
会の様々な事物に触れ、人と接しコミュニケーションすることは、人が人として生存する上

(17) 渋谷秀樹『憲法〔第3版〕』（有斐閣、2017年）223頁以下。

(18) 例えば、芦部信喜・高橋和之補訂『憲法〔第7版〕』（岩波書店、2019年）239頁以下にお
いても、居住・移転の自由に関する記述は経済的自由権の項目の中にある。

(19) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第3版〕』（有斐閣、2013年）243頁。

(20) 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）296頁以下。

(21) 熊本地判平13. 5. 11判例時報1748号30頁。

で決定的重要性を有することであって、居住・移転の自由は、これに不可欠の前提というべきである」と述べた。

そして、ハンセン病患者に対して行われた隔離規定による人権制限は、「患者の人生に決定的に重大な影響を与える。ある者は、学業の中断を余儀なくされ、ある者は、職を失い、あるいは思い描いていた職業に就く機会を奪われ、ある者は、結婚し、家庭を築き、子供を産み育てる機会を失い、あるいは家族との触れ合いの中で人生を送ることを著しく制限され」てきたことを指摘している。

さらに裁判所は、「人として当然に持っているはずの人生のありとあらゆる発展可能性が大きく損なわれるのであり、その人権の制限は、人としての社会生活全般にわたるものであり、このような人権の制限の実態は、単に居住・移転の自由の制限ということで正当に評価し尽くせず、より広く憲法13条に根拠を有する人格権そのものに対するものととらえるのが相当」だと述べている。

裁判所は以上のことを述べた上で、居住・移転の自由に対する制限に関して、「もっとも、これらの人権も、全く無制限のものではなく、公共の福祉による合理的な制限を受ける」とし、居住・移転の自由に対する制約は、必要かつ合理的なものでなければならぬとしている。

ハンセン病訴訟において裁判所は、居住・移転の自由に対する制約は必要かつ合理的なものでなければならぬとするが、他の事例においてはさらに、居住・移転の自由に対する制約については高度かつ緊急の必要性を求めるものと解することが可能な判例も存在する⁽²²⁾。

これらの裁判例が述べてきたように、居住・移転の自由は人身の自由という側面を有するだけでなく、どこに住み、どこで生活をし、どのような人とコミュニケーションするののかという、人が生活をしていく上で不可欠の権利だといえる。しかしこれまで、居住・移転の自由の具体的な保障内容については未だ十分に議論されてこなかったように思われる。

2. 交通権の議論

ところで、公共交通に関する議論では、移動の自由ではなく「交通権」という言葉を目にすることがある。交通権に関する研究の場として交通権学会があり、同学会は、交

(22) 成田新法事件最大判平4.7.1民集46巻5号437頁。

通を権利として探究する学際的・実践的な研究の場として1986年に誕生した⁽²³⁾。そもそも「交通権」という言葉がいつ登場したかを手繰っていくと、1983年の日比野正己の著書の中に見ることができる⁽²⁴⁾。

交通権とは端的に、「国民の交通する権利」のことであり、憲法22条を基本として、13条、25条など関連する人権を複合した「新しい人権」とであると説明されている。交通権として説明される「国民の交通する権利」とはより具体的に、「国民が自己の意思に従って自由に移動し、財貨を移動させるための適切な移動手段の保障を享受する権利」と理解されている。

そして、交通権の享有主体は公共交通の利用者である地域住民であり、交通権の議論によると、公共交通における行政・事業者・利用者の三者構造では、2辺の頂点に位置付けられる利用者の利益を優先することに特徴があり、権利の具体的保障内容については地域の実情を踏まえて個別に検討されることになる⁽²⁵⁾。

こうした意味内容を持つ交通権については、裁判上問題になった事例がいくつかある。例えば、旧国鉄和歌山線において、幹線とは異なる割高な運賃が定められたことが問題になった事例⁽²⁶⁾によると、原告らは主張の中で交通権について述べていた。原告らの主張に対して裁判所は、交通権の根拠に挙げられている憲法13条の性質は自由権であり、国家に対し積極的作為を請求する具体的権利をそこから導き出すのは困難なこと、同条が社会権的性格を併有するとしても極めて抽象的であり具体的権利を導くことはできないことから、原告らの主張する交通権は、原告らの請求の根拠となるような具体的権利として考える限り、憲法上根拠づけることはできないとされた。

その後、信越本線横川・篠ノ井駅間の沿線に居住する者、群馬県に居住する者らが信越線廃止許可処分取消しを求めた事案においても⁽²⁷⁾、原告らは交通権ないし交通の利益が侵害されていることを主張していた。原告らは交通権を「だれでも、いつでも、どこへでも、便利に安全、快適かつ低廉に移動でき、自由に貨物を送り、受け取ることができる権利」と主張していた。この主張に対して裁判所は、仮に、交通権ないし交通の利益が権利として認知される余地があるとしても、本件許可処分により、必然的に本

(23) 交通権学会HP「学会案内」より<http://kotsuken.jp/intro/intro.html> (2023年7月9日閲覧)。

(24) 日比野正己編著『国鉄ローカル線は生きている』(水曜社、1983年)182頁。

(25) 以上の交通権の理解に関しては、岡崎勝彦「交通権憲章と憲法」交通権学会編『交通権憲章 21世紀の豊かな交通への提言』(日本経済評論社、1999年)10頁。

(26) 和歌山地判平3.2.27判例時報1388号107頁。

(27) 東京高判平12.2.16判例集未掲載。

件路線の利用者等の生命、身体及び健康等に重大な危害を及ぼしたとか、それに匹敵する権利ないし利益侵害の事態が生じていないとして、原告らの請求を認めなかった。

このように、交通権学会で主張されている交通権について、裁判所は権利性を認めていない、又は判断をしていない状況にある。その論拠として、交通権が具体的権利として観念できないこと等が挙げられている。

公共交通の衰退が問題視され、移動制約者の移動の確保が地域社会の重要課題にされていることに鑑みると、交通権の内容を具体化し、その保障を実現していく必要がある。そこで以下では、交通権保障の意味を再整理することを試み、その権利内容について検討してみたい。

3. 交通権の再構成

前述のように、交通権は移動の自由を基本とし、生存権や幸福追求権によって保障される新しい人権だと説明されている。本論文では交通権に関する議論をより深化させるために、この権利の意味や内容について再整理する。

まず、移動の自由が他の自由や権利との関係でどのような意味を持つかを考えたい。移動の自由が保障されることによって住民は、福祉や医療、介護、学校、職場、ショッピングセンター等の様々な施設へのアクセスが可能になる。自由な移動が確保されることによって究極的に実現されるのは、地域住民が自ら望む生活を送ることであり、これは幸福追求権として保障されるものである。このように考えると、自由な移動を確保することで達成される目標は、人々が「何が幸福かを自分で決め、その達成を自分で追求していくこと」であり、個人の幸福追求権の実現だといえる。幸福追求権の保障により、各人が「自分の暮らしは自分で決めること」が可能になり、法の世界では「自分の生活空間を主体的に形成する自由」を意味する、私的自治として捉えられる⁽²⁸⁾。

こうした理解に基づくと、交通権を保障する意味は、個人の幸福追求権を実現すること、すなわち個人が「自分の暮らしを自分で決めること」にある。このために、移動の自由が保障されており、移動の自由が保障されることによって地域住民は、医療や介護、福祉（生存権）、学校（学習権）、職場（職業選択の自由、公務就任権、労働権）、宗教施設（信教の自由）、投票（選挙権）等へのアクセスが可能になると理解できる。交通権は地域住民の幸福追求権を実現するために、様々な生存権や学習権、労働権などの

(28) 山本敬三『民法講義Ⅳ－1 契約』（有斐閣、2005年）15頁。

諸権利にアクセスすることを保障する権利だと捉えることができる。

これまでの交通権に関する議論では、居住・移転の自由、幸福追求権、生存権等の様々な権利と共に併置されていたように思われるが、交通権が究極的には地域住民の幸福追求権を保障するものであり、生存権や学習権、労働権、信教の自由、選挙権等にアクセスすることを保障する権利だと捉えることで、その意味や内容をより具体化することが可能になる。また、交通権の制約という問題についても、上記の様々な権利にアクセスすることが妨げられているという事実の存在から権利の制約が認められると考えられるため、従前の議論と比べても権利性を主張しやすくなると思われる。

しかし、このように交通権を再構成したとしても、この権利は住民の幸福追求権を実現するための権利であることから基本的には自由権的性格を有する。交通権が医療や介護、福祉へのアクセスという点で社会権的側面を有するとしても、現状では、国家に直接、作為義務を請求可能な具体的権利としての性質を持つと解するのは早計だと考えられる。そのため、交通権の実現のためには、これを具体化するための立法が必要となる。

ただし、交通権の保障から具体的な権利を導き出すことが難しいとしても、各法の具体的内容、個別規定の解釈にあたって、交通権が保障されている意味や内容、趣旨を読み込むことは可能である。交通権保障の意味を再構成し、その内容を具体化した上で、各法の解釈や理解に反映することが今後、求められる。

そして、地域住民の交通権を確保するための立法として、交通政策基本法、地域公共交通活性化再生法がある。これらの法律が地域住民の交通権を確保するために十分なものといえるのか、交通権保障の観点から検証する必要がある。

上記の法律のほか、障がい者を含む移動制約者の交通権を確保するための法律として、障害者差別解消法、そしてバリアフリー法がある。各法にはそれぞれ、障がい者に対する合理的配慮に関する規定が存在するところ、合理的配慮の中身を検討するにあたって、障がい者の交通権が十分に保障される内容になっているかを考慮することが求められる。

IV. 障がい者の交通権確保のための取組み

1. 交通政策基本法に基づく交通政策基本計画の策定

民主党政権時代に「交通基本法案」が国会に提出されたが、2度の廃案を経験した。その後、2013年に交通政策基本法が国会において可決され、同年12月4日に公布、即日

施行された⁽²⁹⁾。

2009年に国会に提出された交通基本法案は、「移動権」を保障し、同法の理念は憲法25条の生存権、22条の移転の自由、13条の幸福追求権に置かれていたが、その後の法案では、産業界や交通事業者等の意向もあり、法律の理念が曖昧にされた⁽³⁰⁾。2013年に施行された交通政策基本法も、「移動権」又は「交通権」を明文では保障していない。

交通政策基本法は、「交通に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすること」によって、「交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする」法律であり、同法は国民の具体的権利や国の義務を定めたものではなく、「プログラム法」だと理解されている⁽³¹⁾。

交通政策基本法は、国民等の「交通に対する基本的な需要が適切に充足されること」、「国際競争力の強化並びに地域経済の活性化、地域社会の維持及び発展その他地域の活力の向上」など、交通に関する基本理念を定める（2条～7条）とともに、8条以下で国、地方自治体、交通関連事業者、国民等の責務について定めている。そして、政府は、「交通に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため」、交通政策基本計画を定めることとされている（15条1項）。

そして、2021年5月28日に閣議決定された第2次交通政策基本計画によると、障がい者の交通に関する基本方針として、A）「誰もが、より快適で容易に移動できる、生活に必要不可欠な交通の維持・確保」が定められている。この基本方針に基づく具体的な目標の1つとして、「交通インフラ等のバリアフリー化、ユニバーサルデザイン化の推進」が掲げられている⁽³²⁾。その趣旨は、「高齢者、障害者、誰もが、いつでもどこでも、安全・安心かつ円滑に移動することができる社会の実現に資する」ことにある。

この目標を実現するための施策として、「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」に基づき、「移動等円滑化の促進に関する基本方針」において新たな整

(29) 交通政策基本法の成立の経緯については、香川正俊「交通政策基本法の意義と移動権」『地域公共交通の活性化・再生と公共交通条例』（熊本学園大学産業経営研究所、2017年）14頁以下。

(30) 香川正俊・前掲注(29)論文15頁。

(31) 香川正俊「法的拘束力に関わる交通政策基本法の限界」『地域公共交通の活性化・再生と公共交通条例』（熊本学園大学産業経営研究所、2017年）31頁以下。

(32) 国土交通省「第2次交通政策基本計画」28頁

https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000161.html（2023年7月9日閲覧）。

備目標に着手することとされている。その中には旅客施設のバリアフリー化等に関する方針が挙げられている。

以上のように、交通政策基本計画においては鉄道施設のバリアフリー化に関する方針と到達目標について記載があるものの、駅の無人化に伴って障がい者に生じる問題は取り上げられておらず、その対策も示されていない状況にある。

2. 地域公共交通活性化再生法に基づく地域公共交通計画

地域の公共交通に関して重要な法律となるのが、地域公共交通活性化再生法である。同法は2007年施行され、2014年の法改正以降、各都道府県、各市町村において地域公共交通の計画策定が進められてきた。

同法5条は、市町村にあっては単独又は共同して、都道府県にあっては当該都道府県の区域内の市町村と共同して、「当該市町村の区域内において、地域旅客運送サービスの持続可能な提供の確保に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するための計画」である、地域公共交通計画を作成するよう努めなければならないと定めている。同法に基づき、2022年11月末までに764件の地域公共交通計画が作成されている⁽³³⁾。

なお、大分県大分市は2017年4月に「大分市地域公共交通網形成計画」を策定し、2022年4月7日に「大分市地域公共交通計画」を策定している。同市の地域公共交通計画は、「市民・交通事業者・行政が連携し、だれもが快適に移動できる公共交通ネットワークの構築を目指す」ことを基本理念としている⁽³⁴⁾。

そして基本方針として、全ての人が住み慣れた場所で安心して生活できる公共交通の維持・活性化のほか、市民や来街者、誰もが分かりやすく利用しやすい公共交通の環境整備等を掲げている⁽³⁵⁾。

これらの基本方針のうち、障がい者に関するものは、誰もが分かりやすく利用しやすい公共交通の環境整備である。この基本方針に沿って大分市では、鉄道駅を中心に、高齢者や障がい者など、あらゆる人の円滑な移動を促進するため、公共交通における利用

(33) 国土交通省「地域公共交通計画の作成状況一覧（令和4年11月末時点）」

<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/content/001580534.pdf>（2023年7月9日閲覧）。

(34) 大分市「地域公共交通計画」88頁

<https://www.city.oita.oita.jp/o171/shisejoho/kekakuzaise/documents/zennpenn.pdf>（2023年7月9日閲覧）。

(35) 大分市・前掲注(34)90頁。

環境のバリアフリー化を推進するとしている⁽³⁶⁾。

そして、交通事業者及び行政の具体的な取組みとして、エレベーターやスロープの設置、段差解消などの鉄道駅のバリアフリー化事業を進めることが挙げられている。しかし、大分市内で進められているJR駅の無人化については同計画の中で特に言及なく、無人化が進められている日豊本線、豊肥本線、久大本線については、JRの駅別乗車人員が2016年から2020年にかけて減少していること、そして各線共に平均通過人員が減少していることの指摘にとどまる⁽³⁷⁾。大分市の公共交通計画においては、現在進められているJR各駅の無人化には特に言及がなく、その対応策も記載がない状況にある。

また、大分県が策定している大分県中部圏地域公共交通計画網形成計画は、大分市を含む地域を対象に、地域の現状と課題を整理した上で、交通計画の基本方針と具体的な計画目標等について定めている。しかし、同計画の中にも、駅の無人化への対応等については記載がない⁽³⁸⁾。

このように、大分県、大分市が策定している公共交通計画においては駅の無人化の問題に言及はなく、障がい者への影響も検討されていない状況にある。その原因としては、交通計画の策定にあたって開催される協議会の場に、障がい者の代表者、団体が参加していないことが関係していると思われる⁽³⁹⁾。

3. 障害者差別解消法及びバリアフリー法における合理的配慮

障害者差別解消法8条は、事業主が事業を行うにあたり、「障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において」、過度の負担にならない限りで障がい者に対して合理的配慮を提供することを定めている。

事業主に課される合理的配慮義務に関しては、バリアフリー法にも公共交通事業者が講ずべき措置について規定が設けられている。バリアフリー法8条は「公共交通事業者等の基準適合義務等」について定めており、5項において「公共交通事業者等は、高齢者、障害者等に対し、これらの者が公共交通機関を利用して移動するために必要となる乗降についての介助、旅客施設における誘導その他の支援を適切に行うよう努めなけれ

(36) 大分市・前掲注(34)112頁。

(37) 大分市・前掲注(34)24頁。

(38) 大分県「大分県中部圏地域公共交通網形成計画」

<https://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/2126152.pdf> (2023年7月9日閲覧)。

(39) 大分市・前掲注(34)123頁の委員名簿では、障がい者の代表者や団体等の記載はない。

ばならない。」と定めている。

バリアフリー法にいう公共交通移動円滑化基準として、鉄道駅については、駅の出入り口からプラットホームへ通ずる経路につき、原則としてエレベーター又はスロープにより高低差を解消すること、プラットホームと鉄道車両の床面とはできる限り平らにし、隙間をできる限り小さくすること、ホームドア等の設備を設けること、券売機、トイレ等について高齢者、障がい者等の円滑な利用に適した構造にすること、その他視覚障がい者誘導用ブロック、視覚情報及び聴覚情報を提供する設備を備えること等が挙げられている⁽⁴⁰⁾。

駅の無人化については、バリアフリー法改正時の付帯決議において、鉄道事業者が取り組むべき事項をガイドライン化することが求められたことから、国土交通省では、駅の無人化に関する意見交換会が開催された。

意見交換会の結果を踏まえて、国土交通省では「駅の無人化に伴う安全・円滑な駅利用に関するガイドライン」を策定した。ガイドラインの中では、①障害特性に応じた障害当事者への適切な情報提供、②無人駅における利用者利便の向上、③地域等との連携、④駅等を活用した体験会の実施が、無人駅の機能向上に関する事例として挙げられている⁽⁴¹⁾。

特に①については、「介助の申込み等にかかる事前連絡」として、乗降介助申込用ウェブサイトと専用アプリを活用した利用者情報の共有が対応策として挙げられている。また、②については乗務員による乗降介助の実施と、バリアフリー化、ホームドアの整備、声掛け・見守りの環境整備が挙げられている。

障がい者が鉄道を利用するにあたって、切符の購入、改札口からホームまでの移動、構内移動において様々な障壁が考えられる⁽⁴²⁾。こうした障壁を除去あるいは緩和するものとして、エレベーターやスロープ、エスカル等がありこれらの設備を設けることが必要となる。障がい者の不利益を除去するためにはこれらのバリアフリー化と並んで、

(40) 国土交通省「バリアフリー整備ガイドライン（旅客施設編）」の「第3部個別の旅客施設に関するガイドライン」の「1.鉄軌道駅」より

https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/barrierfree/sosei_barrierfree_mn_000001.html（2023年7月9日閲覧）。

(41) 国土交通省「駅の無人化に伴う安全・円滑な駅利用に関するガイドライン

<https://www.mlit.go.jp/tetudo/content/001491831.pdf>（2023年7月9日閲覧）。

(42) 障がい者の移動にあたっての様々な不利益については、久保田牧子「障害者や高齢者とともに旅する中で感じたこと 気づいたこと」運輸と経済78巻9号（2019年）104頁。

乗務員による乗降介助は不可欠である。

しかし、障がい者団体のアンケート調査結果によると、多くの無人化された駅では乗降介助のために前日までの事前連絡を必要とするが、障がい者の場合には体調が当日まで分からず、当日のキャンセルや変更の連絡をすることが公共交通の利用を控える心理的負担になっていることも指摘されていた。また、利用したい時間帯に対応可能な駅員が不在のため、鉄道を利用できないという事例があったことも報道されている。こうした状況を改善するための方策としては、障がい者らが希望するように、乗務員以外の介助者を車両に配置する等の対応が考えられる。

しかし、こうした対応が事業者の合理的配慮として、過度の負担になるものであってはならない。また、障がい者が合理的配慮としてどういった対応を求めているかは、地勢や交通事情等によって地域ごとに大きく異なると考えられる。そのため、障がい者が合理的配慮として何を求めているのか、そして、求められている合理的配慮が事業者にとって過度の負担にならないかを地域の中で話し合い、検討する場が不可欠となる。

4. 駅の無人化への対応と今後の課題

駅の無人化に伴い、障がい者らが合理的配慮として何を求めているのか、そして、その配慮が事業主にとって過度の負担にならないかを検討する場として考えられるのが、地域公共交通計画の策定にあたって設置が必要な地域公共交通協議会である。大分市においても、地域公共交通計画の策定にあたって、大分市地域公共交通協議会が設置され、2021年6月に第1回の協議会が開催されている。

同協議会の委員には、大分市や公共交通事業者のほか、住民利用者代表として、自治会や社会福祉協議会、商工会議所、PTA連合会が名前を連ねている。しかし、委員の名簿の中には、駅の無人化によって大きな影響を受けるはずの障がい者の代表者、団体の名前がない。地域の実情に応じた公共交通のあり方について協議を行うためにも、地域の当事者であり、移動制約者として公共交通の確保が必要な障がい者を委員とし、駅の無人化問題に対して地域に応じた解決策を協議すべきだと思われる。

地域公共交通活性化再生法に基づく協議会等を開催する際にも、障がい者の交通権保障の観点から、都道府県や市町村が策定する公共交通計画の中に駅の無人化の問題を取り上げることが必要であり、計画策定のための協議会に公共交通の利用者でもある障が

い者が参画するようにし、事業者が意見を取り入れることが必要だと考える⁽⁴³⁾。そして、地域の中で試行錯誤しながら、事業者と地域がそれぞれの事情を理解して駅の無人化問題に対策を講じる必要がある⁽⁴⁴⁾。

例えば、土浦市の地域公共交通活性化協議会では、視覚障がい者の団体が委員として参加しており、JR駅などに設置されたバス路線の案内板をユニバーサルデザインとして分かりやすくすることが計画の中に盛り込まれている⁽⁴⁵⁾。また、北茨城市地域公共交通会議では、障がい者自身ではないものの、高齢者や身体障がい者の介助サービスを行うNPO法人が委員として参加し、障がい者を含む移動制約者を対象に、同市に合った交通システムの取組みを提案し、公共交通計画の策定に関与している⁽⁴⁶⁾。

いくつかの地方自治体の例のように、駅の無人化問題を含む公共交通に関する計画策定にあたって、障がい者又はその関係者など多様な当事者が協議会に参加することが必要だが、地域のステークホルダーが集まって方向性を議論することについて、市町村はもとより運輸局とその支局もかつては意義を十分に理解できていなかったことが指摘されている⁽⁴⁷⁾。今後は、障がい者を含む地域のステークホルダーが、自らの公共交通のあり方について議論する場が重要な意味を持つ。

その際に重要なのが、様々なステークホルダーの意見をまとめる「翻訳者」、すなわち自治体における公共交通の担当者の存在である。しかし、日本では公共交通を専門とする担当者が十分に配置されていないことが指摘されている⁽⁴⁸⁾。計画策定のために形だけの委員を集めるのではなく、協議会での議論を有益なものとするためには、地域の中で様々な利害を有するステークホルダーをコーディネートし、意見を集約する担当者の育成が各自自治体における重要課題である。

(43) 堀江茂光他「地域公共交通形成計画について — 策定に向けた課題 —」運輸と経済76巻7号（2016年）6頁。

(44) この点を指摘するものとして、加藤博和「地域公共交通事業者は地方創生のフロンティアたれ」運輸と経済75巻6号（2015年）49頁。

(45) 土浦市「地域公共交通総合連携計画」（平成22年11月）40頁
https://www.city.tsuchiura.lg.jp/data/doc/1274404031_doc_34.pdf（2023年7月9日閲覧）。

(46) 北茨城市「地域公共交通会議令和2年度第1回会議議事録（令和2年11月4日開催）」より
https://www.city.kitaibaraki.lg.jp/docs/2015020600138/file_contents/reiwa2dai1kaime.pdf（2023年7月9日閲覧）。

(47) 加藤博和「地域公共交通網形成が魅力的な地域形成につながるために」運輸と経済76巻7号（2016年）28頁。

(48) 国土交通省総合政策局公共交通政策部交通計画課「地域公共交通活性化再生法定から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77巻12号（2017年）35頁。

なお、地域公共交通に携わる人材育成に関して、関東運輸局では「地域公共交通マイスター制度」を創設し、「公共交通に対して熱意・ノウハウを有し、関係者との調整能力のある人材」の育成を図ろうとしている⁽⁴⁹⁾。そして、日立市、南房総市、相模原市、秦野市等の公共交通担当者が地域の実情に即した公共交通計画を策定し、地域公共交通マイスターに任命されている。駅の無人化問題に関しても、地域の実情に即した公共交通計画の策定のため、様々なステークホルダーの意見を調整する能力のある人材の育成が不可欠である。

5. クロスセクター・ベネフィットの視点

駅の無人化問題について地域の協議会で議論するにあたって、事業者側は経営の効率化を主張することが考えられる。その際に考慮する必要があると思われるのが、クロスセクター・ベネフィットの視点である。

この視点は、公共交通に対する支出が医療費や社会保障費用の削減などにつながり、社会全体の費用を削減している可能性を示すものであり⁽⁵⁰⁾、障がい者を含む誰もが利用しやすい公共交通を整備することによって、これまで外出ができなかった人が外出できるようになり、医療費や社会保障費を削減することに繋がる。

駅の無人化問題を考える際にもこの視点が不可欠である。すなわち、駅の無人化によって駅員の配置等に関する事業者の経済的負担は軽減されるかもしれないが、障がい者が公共交通を利用することができなくなったことに伴い、医師の往診や外出のための介助が必要になったり、また、障がい者が就労の場を得られなくなったことに伴って納税の機会が減少あるいは失われたりする可能性が考えられる。

駅の無人化問題を事業主における経営の効率化という一面だけで捉えるのではなく、社会全体に及ぼす影響を踏まえて検討する必要がある。また、駅の無人化を決定する場合にも、それによって生じる社会的支出を考慮しなければならない。すなわち、駅の無人化によって生じる障がい者への影響や、障がい者が被る不利益を緩和するための配慮、配慮を行うにあたって生じる経済的な負担等を、クロスセクター・ベネフィットの視点から検討する必要がある。

(49) 関東運輸局「地域公共交通マイスター制度の概要」

<https://www.tb.mlit.go.jp/kanto/content/000164431.pdf> (2023年7月9日閲覧)。

(50) 西村和記・東徹・土井勉・喜多秀行「クロスセクター効果で測る地域公共交通の定量的な価値」土木学会論文集D3(土木計画学)75巻5号(2019年)810頁。

そして、この視点から公共交通の問題を考える場合には他部門への影響を考慮しなければならない、協議会の場で議論する場合には、行政内部で部署横断的な連携が不可欠であり、縦割り行政を改善して部署間の横の連携を図ることが重要課題である。

ところで、クロスセクター・ベネフィットの視点から、駅の無人化に際して障がい者に提供される合理的配慮と、それに伴う負担という問題を考えたとき、合理的配慮の提供によって負担が増加するのは事業者のJR九州である。他方、合理的配慮の提供によって社会的支出が減少し、経費の節減という利益を得るのは地方自治体である。社会全体の中で支出と負担を考えたとき、社会的支出の減少によって利益を受けた地方自治体が、事業者の負担を軽減するための助成金を支出することが考えられる。

現在でも地域公共交通活性化再生法に基づく地域公共交通確保維持改善事業補助制度の仕組みが存在するが⁽⁵¹⁾、対象も支給内容も限定的であるため、地方自治体において公共交通に関する財源を安定的に確保し、事業者に助成を行う仕組みが必要だと思われる⁽⁵²⁾。

V. おわりに

本論文では、交通権は、究極的には地域住民の幸福追求権を実現するためのものであり、種々の権利にアクセスすることを保障する権利だと理解した。障がい者の交通権保障という観点から、JR駅の無人化という問題を考えると、無人化された駅では障がい者が利用する際には、駅員が対応可能な時間しか鉄道を利用できず、また、乗降介助にあたって事前予約が必要など、移動に多くの制約が課されている状況にある。

障がい者が自ら望む生活を送ることで、自らの幸福追求権を実現するためにも、障がい者自身が何を望んでいるのかを把握し、地域の実情に照らした公共交通を確保していく必要がある。そのためにも、地域公共交通計画の策定にあたって、障がい者自身又は関連する団体等を委員として選出し、駅の無人化が実行された場合に、障がい者の交通権確保の

(51) 同制度については、香川正俊「国の補助制度」『地域公共交通の活性化・再生と公共交通条例』（熊本学園大学産業経営研究所、2017年）44頁以下参照。

(52) こうした助成金等の財源確保の方法の1つとして、普通交付税の個別算定経費として公共交通に関する費目を計上することを提案するものに、其田茂樹「政策実現のための財源」連合総合生活開発研究所『公共交通再生への方策～地方での円滑な経済・社会活動を支えるために』（2019年）56頁。

ために何が必要か、障がい者の合理的配慮として提供可能なものは何かを議論する必要がある。

協議会の場で議論をする際、障がい者に対する合理的配慮を行うにあたって、事業者には負担が生じることが考えられる。その負担を検討する際には、クロスセクター・ベネフィットの観点から社会全体の支出として負担を捉え、事業者による合理的配慮の提供によって地方自治体が社会保障費等の節減を実現できるのであれば、合理的配慮の提供にあたって生じる負担について助成金を支出する等の対応が考えられる。

また、合理的配慮の提供にあたっては、駅の無人化によって生じる障がい者の不利益やニーズを把握し、事業主にとって過度の負担にならないかを検討するために、多様な当事者の意見を集約しながら地域公共交通協議会を運営することが求められている。その任務は、地方自治体の交通政策担当者が担うことになり、担当者には公共交通に関する専門的知識以外にもコーディネーターとしての重要な役割が求められる。

さらに、公共交通の問題は医療、福祉、介護、教育等の様々な領域と関連するため、担当部署間の横の連携が一層求められる。地域の公共交通の問題に関して、担当部署間の横の連携が行政機関において取れていないことが大きな課題の1つであることから、行政における縦割り行政の見直しも必要である。

これらの解決策を通じて、駅の無人化が次々と進められている今日の状況においても、障がい者が公共交通機関を利用することを可能にし、福祉をはじめとする様々なサービスにアクセスすることによって、自らが望む生活を実現していくことが望まれる。

(まつい よしかず 茨城大学講師)

キーワード：交通権／無人駅／合理的配慮／障がい者／公共交通

〔投稿論文〕

市町村への権限移譲と 被告適格・審査請求をすべき行政庁

但 田 翔

1 はじめに

国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備を図るため、司法制度改革の一環として行政事件訴訟法の一部を改正する法律案が2004年の第159回国会に提出され、2005年4月1日から施行された。

行政不服審査法については、公正性の向上、使いやすさの向上、国民の救済手段の充実・拡大の観点から、制定後50年ぶりに抜本的な見直しが行われ、2016年4月1日から施行されている⁽¹⁾。

改正前の行政事件訴訟法は、取消訴訟において被告適格を有する者を原則として処分又は裁決をした行政庁としていたところ、同法の一部を改正する法律により、原則として処分又は裁決をした行政庁の属する国又は公共団体を被告として提起すべきこととされた。改正の趣旨は、被告とすべき行政庁を特定する原告の負担を軽減し、また、訴えの変更や併合などの手続をしやすくしようとするもの⁽²⁾である。

また、改正前の行政不服審査法は、処分庁の直近上級行政庁に対して審査請求をすることができることとされていたところ、同法の全部改正により、処分庁の最上級行政庁に対してするものとされた。改正の趣旨は、観念的には処分庁等の上級行政庁が複数存在し得ると考えられるため、更なる上級行政庁を有しない行政庁を意味する用語として、「最上級行

(1) 行政不服審査法の抜本的な見直しに当たって旧法（昭和37年法律160号）は全部改正されたため、新法の法律番号は平成26年法律68号に変わっている。

(2) 福井秀夫・村田斉志・越智敏裕『新行政事件訴訟法 — 逐条解説とQ&A —』（新日本法規出版、2004年）52頁。

政庁」と規定⁽³⁾するものである。

地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による地方自治法の改正で創設された条例による事務処理の特例では、都道府県知事の権限に属する事務の一部を市町村の長が管理し及び執行することができることとされている。条例による事務処理の特例によって都道府県から市町村へ積極的に権限移譲が進められてきた過程においては、被告適格・審査請求をすべき行政庁が判然としないために都道府県及び市町村の法的な責任分担が不明確となった事案が発生しており、都道府県から市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格・審査請求をすべき行政庁について行政実務の指針となる法解釈は提示されていない状況にある。都道府県から市町村への権限移譲に当たっては、地域の実情に応じた行政目的の実現にとどまらず、国民の権利利益の実効的な救済にも配慮した法解釈を探求する必要がある。

本稿は、以上の問題意識のもとで、都道府県から市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格・審査請求をすべき行政庁に係る法解釈につき考察を加えることによって、権限移譲が行われている地方公共団体における行政実務の一助となることを目的とする。

以下では、市町村への権限移譲の法的構造を概観した後、被告適格・審査請求をすべき行政庁に係る現行法の規定を確認する。その後、都道府県から市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格が争点となった裁判例の事案を題材として法的課題を抽出し、都道府県から市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格・審査請求をすべき行政庁に係る法解釈について提言を試みる。

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

2 市町村への権限移譲の法的構造

(1) 法定移譲

都道府県から市町村へ権限移譲がされる場合として、第一に、都道府県又は都道府県知事の権限に属する事務が法改正によって市町村又は市町村の長の権限に属する事務とされる場合が挙げられる。

(3) 一般財団法人行政管理研究センター編『逐条解説行政不服審査法新政省令対応版』（ぎょうせい、2016年）32頁。

都道府県又は都道府県知事の権限に属する事務が市町村又は市町村の長の権限に属する事務とされる法改正は、地方分権一括法によって行われることが通例であり、これまで13次にわたる地方分権一括法が成立している。第1次から第13次までの地方分権一括法では、地域の自主性及び自立性を高めるための改革を総合的に推進するため、国から地方公共団体又は都道府県から市町村への事務・権限の移譲や地方公共団体への義務付け・枠付けの緩和等が行われている⁽⁴⁾。

地方分権一括法では、墓地、埋葬等に関する法律に基づく墓地、納骨堂又は火葬場の経営等の許可のように都道府県知事の行政処分に係る権限が市及び特別区の長に移譲された例（第2次地方分権一括法）、医療法に基づく病院の開設許可のように都道府県知事の行政処分に係る権限が指定都市の長に移譲された例（第4次地方分権一括法）、工場立地法に基づく工場の緑地面積率等に係る地域準則の制定等のように都道府県の権限に属する事務が町村に移譲された例（第6次地方分権一括法）など、移譲されることとなる事務・権限の性質によって移譲先となる市町村が選択されている⁽⁵⁾。

行政処分に係る権限の移譲に当たっては、地方分権一括法に経過規定が置かれるのが通例である。処分、申請等に関する一般的な経過規定としては、改正法の施行前に改正前の個別法の規定によりされた処分等の行為又は改正法の施行の際現に改正前の個別法の規定によりされた申請等の行為で、改正法の施行の日においてこれらの行為に係る行政事務を行うべき者が異なることとなるものは、改正法の施行の日以後における改正後の個別法の適用については、改正後の個別法の相当規定によりされた処分等の行為又は申請等の行為とみなす例（第4次地方分権一括法附則7条1項、第6次地方分権一括法附則7条1項、第8次地方分権一括法附則7条1項等）が挙げられる。経過規定によって市町村の長による処分等の行為又は市町村の長に対する申請等の行為とみなされることから、権限の移譲後は当該処分の職権取消し又は撤回の権限や、

(4) これまでの地方分権一括法の概要については、内閣府Website (<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ikkatsu/ikkatsuhou.html>) を参照（2023年7月3日最終閲覧）。

(5) 2014年から導入された提案募集方式では、地方公共団体からの法定移譲の提案に対して、条例による事務処理の特例制度の活用により個々の市町村の発意に応じた選択的な移譲が適当であるとして対応不可とされた例（同年の鹿児島県提案（準用河川の用に供されている国土交通省所管の国有財産の登記嘱託及び境界決定事務の権限移譲等））がある。条例による事務処理の特例制度の活用により個々の市町村の発意に応じた選択的な移譲が適当であることが法定移譲が困難な理由になるとすると、法定移譲の提案に広く当てはまることとなるため、妥当ではないと思われる。

権限の移譲前にされた申請に対する処分権限は、移譲先の市町村の長が有することとなる。

その一方で、改正法の施行日前に都道府県知事にされた届出であって施行日において勧告に係る事項を変更すべき旨の命令等の処理がされていないものについてはなお従前の例によるとして、処理が完結していない事務に係る処分権限を都道府県知事に留保した例（第6次地方分権一括法附則5条2項の工場立地法の一部改正に伴う経過措置等）もあり、行政処分に係る権限が移譲される場合の経過規定の内容は、必ずしも一様ではない。

（2） 条例による事務処理の特例

都道府県から市町村へ権限移譲がされる場合として、第二に、条例による事務処理の特例（地方自治法（以下「地自法」という）252条の17の2）⁽⁶⁾によって都道府県知事の権限に属する事務の一部を市町村の長が管理し及び執行する場合が挙げられる。

条例による事務処理の特例は、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による改正前に行われていた都道府県知事が市町村に事務処理を行わせる機関委任の運用が改められたものである。条例による事務処理の特例の立法趣旨は、法令による事務配分の制度と併せて、地域の主体的な判断に基づき、市町村の規模能力等に応じ地域において事務配分を定めることを可能とする制度を創設することによって、住民に身近な行政は可能な限り住民に身近な地方公共団体である市町村が担任することができるようにすること⁽⁷⁾にあり、現在、全ての都道府県で事務処理の特例に関する条例が制定されている⁽⁸⁾。

(6) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律55条は、都道府県教育委員会の権限に属する事務について条例による事務処理の特例の制度を定めているが、本稿では、地自法に基づく条例による事務処理の特例を検討の対象とする。

(7) 松本英昭『新版逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』（学陽書房、2017年）1351頁。

(8) 一般社団法人地方行財政調査会「市町村への事務移譲の実施状況調べ（2022.4.1現在）」1頁によると、47都道府県で259の法律に基づく事務が市町村に移譲され、移譲された根拠法令数は静岡県（125本）、新潟県（114本）、大阪府（105本）、広島県（102本）の順で多くなっている。移譲した根拠法令数は都道府県間で比較されることが多いが、移譲した根拠法令数の多さが市町村における地方自治の実現に寄与しているかは、検証が必要であると思われる。2021年7月に発生した熱海市伊豆山土石流災害を受けて、静岡県では事務処理特例条例の一部改正により静岡県土採取等規制条例に基づく事務の市町村への移譲をやめ、静岡県盛土等の規制に関する条例を新たに制定（2022年7月1日施行）するに至っている。

条例による事務処理の特例により移譲の対象となる都道府県知事の権限に属する事務とは、法律又は政令の規定により都道府県知事の権限に属することとされた事務及び市町村を包括する広域の地方公共団体としての当該都道府県の事務で、都道府県知事の権限に属する事務を指している。具体的に知事の権限となっていることが必要であり、知事の権限となっていれば、自治事務であるか法定受託事務であるかを問わない。

条例による事務処理の特例の効果としては、事務処理の特例に関する条例により市町村が処理することとされた事務について規定する法令、条例又は規則中都道府県に関する規定は、当該事務の範囲内において、当該市町村に関する規定として当該市町村に適用されることとなる（地自法252条の17の3第1項）。

条例による事務処理の特例により行政処分に係る権限を移譲するに当たって、事務処理の特例に関する条例に経過規定が置かれることがある。処分、申請等に関する経過措置の規定例としては、条例の施行前に都道府県知事がした処分等の行為又は条例の施行前に知事に対してなされた申請等の行為で、施行日以後においては市町村の長が管理し、及び執行することとなる事務に係るものは、条例の施行の日以後における移譲事務の根拠法令の適用については、市町村の長のした処分等の行為又は市町村の長に対してされた申請等の行為とみなす例（平成11年神奈川県条例41号附則2項、同年兵庫県条例53号附則2項等）が一般的である。この場合、地方分権一括法の経過規定と同様に、権限の移譲後は当該処分の職権取消し又は撤回の権限や、権限の移譲前にされた申請に対する処分権限は、移譲先の市町村の長が有することとなる。

その一方で、処分、申請等に関する経過措置として、改正条例の施行日前にされた許可等の申請で、改正条例の施行の際許可又は不許可の処分がされていないものについてはなお従前の例によるとして都道府県知事に権限を留保した上で、処分後の根拠法令の適用については市町村の長がした処分とみなす例（平成12年千葉県条例71号附則6項及び7項、令和4年神奈川県条例69号附則7項及び8項等）もある。事務処理の特例に関する条例に基づく権限移譲においても処分、申請等に関する経過規定では、根拠法令の適用について移譲先の市町村の長がした処分とみなすことが指向されている。

3 被告適格・審査請求をすべき行政庁

(1) 行政訴訟の被告適格

行政訴訟の被告適格については、行政事件訴訟法（以下「行訴法」という）に定めが置かれており、処分又は裁決をした行政庁（処分又は裁決があった後に当該行政庁の権限が他の行政庁に承継されたときは、当該他の行政庁）が公共団体に所属する場合には、取消訴訟は、当該処分又は裁決をした行政庁の所属する公共団体を被告として提起しなければならない（行訴法11条1項⁽⁹⁾）。公共団体を被告として取消訴訟を提起する場合には、訴状には、民事訴訟の例により記載すべき事項のほか、当該処分又は裁決をした行政庁を記載するものとされる（同条4項）。処分又は裁決をした行政庁は、当該処分又は裁決に係る公共団体を被告とする訴訟について裁判上の一切の行為をする権限を有する（同条6項）こととなるため、処分又は裁決をした行政庁は、被告適格を有する者が行政庁から行政主体に改められた現行の行訴法⁽¹⁰⁾においても、重要な意義を有している。

行訴法11条1項の規定により、処分又は裁決があった後に当該行政庁の権限が他の行政庁に承継されたときに当該他の行政庁の所属する公共団体が被告適格を有することとなるのは、一般的包括的に他の行政庁に権限が承継された場合のみであるのか、個別的具体的に他の行政庁に権限が承継された場合をも含むのかという点については、議論がある⁽¹¹⁾。個別的具体的に他の行政庁に権限が承継された場合を適用除外とす

-
- (9) 行訴法11条1項の規定による地方公共団体を被告とする第一号法定受託事務に関する訴訟等が提起されたときは、当該地方公共団体は法務大臣に対して直ちにその旨を報告しなければならない（国の利害に関係のある訴訟についての法務大臣の権限等に関する法律6条の2第1項）、当該訴訟に係る地方公共団体の事務について法務大臣は当該地方公共団体に対して助言、勧告、資料提出の要求及び指示をすることができる（同条3項）。
- (10) 福井・村田・越智・前掲注(2)53頁は、機関委任事務制度があった当時は、機関委任事務の処分庁は都道府県知事又は市町村長でありながら、その事務自体は国又は都道府県に帰属していたため、当該事務の帰属する行政主体を被告適格者とすることは被処分者にとって分かりにくいという事情があったことを指摘する。
- (11) 京都地決平成26年3月28日訟月60巻11号2457頁は、納税者の事務所の移転により他の税務署長に権限が承継された事案において、移転前の税務署の所在地を管轄する地方裁判所に提起された課税処分取消訴訟について移転後の税務署の所在地を管轄する裁判所が取消訴訟の管轄を有する旨判示しており、行訴法11条1項の行政庁の権限の承継には個別的具体的に他の行政庁に権限が承継された場合を含むことを前提としていると解される。

る実質的な理由はない⁽¹²⁾ため、本稿では、行訴法11条1項の行政庁の権限の承継には個別的具体的に他の行政庁に権限が承継された場合も含まれることを前提とする。

また、行訴法11条1項は、取消訴訟の提起前に行政庁の権限が承継された場合についてのみ定めたものであるといわざるを得ないが、処分権限の変動が訴えの提起の前か後かによって被告適格を有すべき者を異にすべき理由は見出し難いため、取消訴訟の提起後に権限が被告行政庁から他の行政庁に移動した場合にも、係属中の訴えは、権限を承継した行政庁に承継されると解すべき⁽¹³⁾とされている。

行政庁の行った処分の取消訴訟等の被告は、当該行政庁が属する公共団体となること、地方公共団体においては、長（地自法147条）のほか、選挙管理委員会（同法192条）、教育委員会（地方教育行政の組織及び運営に関する法律56条）、人事委員会（地方公務員法8条の2）、公安委員会（警察法80条）等が代表者として訴訟追行を行うこととなる。

行政訴訟のうち、当事者間の法律関係を確認し又は形成する処分又は裁決に関する訴訟で法令の規定によりその法律関係の当事者の一方を被告とする形式的当事者訴訟における被告適格については、当該法令の定めるところ⁽¹⁴⁾によることとなり、公法上の法律関係に関する確認の訴えその他の公法上の法律関係に関する実質的当事者訴訟における被告適格については、行訴法に被告適格に係る規定は置かれていないため、民事訴訟の例（行訴法7条）により公法上の法律関係の相手方を被告とすることとなる。

なお、法律に地方公共団体の機関を被告として訴訟を提起すべき旨の特別の規定が設けられている場合には、例外的に当該機関に被告適格が認められる。具体例としては、地方公共団体の議会の議員及び長の選挙の効力に関する訴訟において都道府県の選挙管理委員会が被告となる場合（公職選挙法203条1項）、普通地方公共団体の違

(12) 司法研修所編『改訂行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究』（法曹会、2000年）58頁は、行訴法11条1項の行政庁の権限の承継には個別的具体的に他の行政庁に権限が承継された場合も含まれるとする考え方につき、「判決の結果、処分庁側において新たな処分が必要となったり、審理の経過等にかんがみて行政庁が自ら処分等の取消を行う場合に、これらの処分を行うことができるのは、当該原告に対する処分権限を有することとなった行政庁であることからしても、妥当」と指摘する。

(13) 司法研修所・前掲注(12)59頁。

(14) 地方公共団体における実務に関連する立法例としては、土地収用法133条3項、自然公園法65条2項、河川法42条6項、公有水面埋立法44条2項等が挙げられる。

法な公金の支出の是正を求める住民訴訟において地方公共団体の執行機関又は職員が被告となる場合（地自法242条の2第1項）等が挙げられる。

（２） 民事訴訟の被告適格

訴訟の当事者となることのできる能力を民事訴訟法上、当事者能力といい、民法その他の法令上の権利能力者である自然人や法人に当事者能力が認められている（民事訴訟法28条）。都道府県や市町村などの地方公共団体は、行政主体として行政を執行する権能を有している（憲法94条）ため、権利義務の主体となる。地方公共団体は法人（地自法2条1項）として財産の管理など私法上の取引の当事者となり、私法上の法律関係や権利義務の帰属主体となる。そのため、地方公共団体には民事訴訟における当事者能力が認められており、都道府県又は市町村は原告となって訴訟を提起し、被告となる。

また、個々の訴訟において、当事者として訴訟を進行し、判決などの名宛人となることにより有効な紛争解決をもたらすことができる地位を当事者適格と定義付けられている。原告についての当事者適格は原告適格とされ、被告についての当事者適格は被告適格とされる。当事者適格は、個々の訴訟において訴訟を進行するのにふさわしい適格を有しているかどうかが本案前に判断されることとなる。民事訴訟の当事者は、審理の対象となる権利義務関係の帰属主体であるのが原則であるが、本来の権利主体から訴訟追行権の授権があり、授権された者に訴訟追行を認める合理的関連性がある場合には、任意的訴訟担当⁽¹⁵⁾として当事者適格が認められることがある⁽¹⁶⁾。

地方公共団体の行政庁の処分又は裁決に係る地方公共団体を被告とする訴訟に関して上訴又は和解をする場合を除いて、訴えの提起や和解は議会における議決を要する（地自法96条1項12号）。そのため、国家賠償法に基づく国家賠償請求等の民事訴訟

(15) 伊藤眞『民事訴訟法第7版』（有斐閣、2020年）199頁は、任意的訴訟担当を無制限に認めることは、訴訟代理人を弁護士に限定する趣旨が潜脱され、訴訟行為をなさしめるために財産の管理処分権を移転すること、いわゆる訴訟信託の禁止に抵触するため、法が明文の規定をもって認める場合以外については、何らかの基準をもってその範囲を制限する必要がある旨指摘する。

(16) 任意的訴訟担当が認められた事案として、最判昭和35年6月28日民集14巻8号1558頁（頼母子講管理人）、最判昭和45年11月11日民集24巻12号1854頁（民法上の組合の業務執行組合員）及び最判平成6年5月31日民集48巻4号1065頁（入会団体構成員）が挙げられる。これらの事案は、いずれも任意的訴訟担当として原告適格が肯定された事案である。

では、公共団体が被告適格を有する点で地方公共団体の行政庁の処分又は裁決に係る地方公共団体を被告とする訴訟と共通するが、上訴又は和解をする場合に議会の議決を要することとなる点で相違する。

なお、権利義務の主体として都道府県や市町村などの地方公共団体が被告となった場合、地方公共団体の代表機関は長であるが、地方公営企業の業務の執行に関しては、当該地方公営企業の管理者が代表機関となる（地方公営企業法8条1項本文）。

（3） 審査請求をすべき行政庁

行政不服審査法（以下「行審法」という）は、審査請求は、法律（条例に基づく処分については、条例）に特別の定めがある場合⁽¹⁷⁾を除くほか、処分をした行政庁又は不作為に係る行政庁（以下「処分庁等」という）に上級行政庁がない場合は当該処分庁等に、処分庁等に上級行政庁がある場合は当該処分庁等の最上級行政庁に対してするものと規定する（4条）。

改正前の旧法、改正後の新法ともに行審法には、処分があった後に当該行政庁の権限が他の行政庁に承継された場合における審査請求をすべき行政庁に係る規定は置かれておらず、行政庁が審査請求がされた後、法令の改廃により当該審査請求につき裁決をする権限を有しなくなったときは、当該行政庁は、審査請求書又は審査請求録取書及び関係書類等を新たに当該審査請求につき裁決をする権限を有することとなった行政庁に引き継がなければならない旨が規定されているのみである（14条）。

また、法定受託事務に係る市町村長その他の市町村の執行機関の処分についての審査請求は、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、都道府県知事に対してするものとされる（地自法255条の2第1項2号）。事務処理の特例に関する条例により市町村が処理することとされた事務のうち法定受託事務に係る市町村長の処分についての審査請求に対する都道府県知事の裁決に不服がある者は、当該処分に係る事務を規定する法律又は政令を所管する各大臣に対して再審査請求をすることができる（地

(17) 法律に特別の定めがある場合としては、独立行政法人都市再生機構法23条（国土交通大臣が審査庁）、火薬類取締法54条の2（経済産業大臣が審査庁）等が挙げられる。

自法252条の17の4第4項⁽¹⁸⁾。

なお、最判令和3年1月22日判自472号11頁は、地方公共団体の長は、法令に特段の定めがないかぎり、地方公営企業の管理者に対する一般的指揮監督権を有さず、当該管理者の不作为についてこれを是正する職責や権限を有しないため、その上級行政庁には当たらないとの判示をしており、行審法の抜本的な改正によって規定の整備が図られたところではあるが、地方公共団体における審査請求をすべき行政庁が判然としない事例が散見される⁽¹⁹⁾。

4 被告適格が争われた裁判例

(1) 千葉地判平成15年11月21日

ア 事案の概要

千葉地判平成15年11月21日判自266号65頁は、千葉県知事の権限に属する事務の処理の特例に関する条例の一部を改正する条例（平成12年千葉県条例54号。以下「改正千葉県条例」という）により墓地、埋葬等に関する法律（以下「墓埋法」という）10条の規定による墓地の経営許可の権限が千葉県知事から船橋市長に移譲された後、同条例の経過規定によって千葉県知事から不許可処分を受けた原告の宗教法人が、千葉県知事に対する異議申立て⁽²⁰⁾を経た後、本件処分は違法であると主

(18) 市町村長が事務処理の特例に関する条例により市町村が処理することとされた事務のうち法定受託事務に係る処分をする権限をその管理に属する行政機関の長等に委任した場合において、委任を受けた行政機関の長がした処分については、市町村長に審査請求、都道府県知事に再審査請求、当該処分に係る事務を規定する法律又は政令を所管する大臣に再々審査請求をすることができる（地自法252条の17の4第5項、255条の2第2項）。

(19) 平成29年12月26日に閣議決定された平成29年の地方からの提案等に関する対応方針では、教育委員会から委任を受けた事務に関して教育長が行った処分に係る審査庁の明確化については、当該審査請求の手の在り方も含めて検討し、平成29年度中に結論を得るとされていた。その後、教育委員会から教育長に委任された事務に関する処分についての審査請求は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律において教育委員会による教育長への指揮監督権は規定されていないため、教育委員会は教育長の上級行政庁に該当せず、行審法4条1号の規定により教育長が審査請求をすべき行政庁になるとの考えが国から示されている。

(20) 旧法（昭和37年法律160号）で規定されていた異議申立ては、新法（平成26年法律68号）によって廃止され、審査請求手続に一本化されている。

張して、取消しを求めた行政訴訟⁽²¹⁾である。

改正千葉県条例附則3項から5項までは、墓理法に基づく墓地の経営許可等の権限は、改正千葉県条例の施行日である2001年4月1日に千葉県知事から市町村長に移譲され、施行日前に千葉県知事に対してされた申請に係る事務については千葉県知事に管理、執行権限が留保され、千葉県知事が処分をすることとされていた（附則4項）。

また、改正千葉県条例の施行日前に千葉県知事がした処分は、施行日後の墓理法の適用については市町村長がした処分とみなされ（附則3項）、施行日前の申請に対し施行日後に附則4項の規定により千葉県知事がした処分は、処分後の墓理法の適用については市町村長がしたものとみなされることが規定されていた（附則5項）。

原告は、処分がなされた後に権限が移譲された場合の被告適格が権限の譲受者に認められるのであれば、権限が移譲された後に処分がなされた場合には、より権限の譲受者に被告適格が認められてしかるべきであり、そのように解することが行訴法11条1項ただし書（平成16年法律84号による改正前）の趣旨に沿うとして、船橋市長を被告として取消しを求めた。

それに対して、被告の船橋市長は、①千葉県知事は本件不許可処分に対する行審法に基づく異議申立てについて決定を行っていること、②本件不許可処分に係る文書等が引き継がれていないこと、③附則4項の規定により千葉県知事が2度目以降の処分を行うことが可能であること、④本件不許可に先立つ事前協議等は千葉県知事が行ったものであり、不許可処分の手続に関与していない被告に被告適格を認めるのは困難であること、⑤附則5項は、施行日以降になされた処分のうち確定したものについての取扱いを規定したものであること等を理由として、被告適格を有するのは千葉県知事であり、本件訴えは不適法である旨を主張した。

イ 判 示

千葉地判平成15年11月21日は次のように判示の上、被告適格を有するのは千葉県

(21) さいたま地判平成21年12月16日判自343号33頁は、墓理法10条1項に規定する墓地の経営許可事務が条例による事務処理の特例の対象事務として市に移譲された後に不許可処分の取消しが求められている点で千葉地判平成15年11月21日と共通するが、さいたま地判平成21年12月16日の事案では、権限の移譲後に市に対してされた申請に係る市の不許可処分が争われているため、被告適格は争点となっていない。

知事であるとして原告の訴えを却下している（確定）。

「行政処分後に当該処分について異議申立てその他の行政不服申立てがなされ、あるいは、取消訴訟が提起された場合、これらの手続における処分の違法性判断の基準時は、当該処分が行われた時と解され、これらの手続は、基準時である処分時における法の適用を事後的に審判する手続であるといえる。そうすると、千葉県知事が本件附則4項に基づいて行った処分について、異議申立てがされ又は取消訴訟が提起された場合、その行政不服審査手続又は取消訴訟は、本件附則5項にいう『当該処分後における墓埋法の適用』に係る手続ではないというべきであるから、これらの手続については同項の適用はないと解するのが相当である。」

「千葉県知事は、本件附則4項に定める申請に係る事務の管理、執行権限に基づいて、当該処分をした行政庁として、当該処分に係る異議申立てにつき審査及び決定を行う権限を有し、当該処分の取消訴訟の被告となる適格を有するというべきであり、本件訴訟の被告適格は、被告ではなく、本件処分をした千葉県知事にあると解するのが相当である。」⁽²²⁾

(2) 東京地判令和3年2月5日

ア 事案の概要

東京地判令和3年2月5日判自485号79頁は、特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例（以下「東京都特例条例」という）により東京都母子及び父子福祉資金貸付条例1条の規定により行う母子及び父子福祉資金の貸付及び償還に関する事務が東京都知事から特別区に移譲されていたところ、原告は、原告らを債務者とする母子福祉資金の金銭消費貸借契約及び保証契約は原告らの訴外亡母が原告らの氏名を冒用して締結したものであると主張して、練馬区を被告として債務の不存在確認を求めた民事訴訟である。

本件債務の不存在確認の訴えに先立って原告らは、東京都を被告として本件債務の不存在確認の訴えと同趣旨の訴えを提起したところ、東京都は東京都に被告適格はなく、特別区（練馬区）に被告適格がある旨を主張したため、原告らは訴えを取

(22) 馬橋隆紀・後藤由喜雄「判批（千葉地判平成15年11月21日）」判自269号7－8頁（2005年）は、「処分庁自らがその許可等についての不服申立てに直接対応するというのが望ましいことであり、一方、権限を委譲された市町村の事務担当者にとっても全くその処分に関与していないことを調査するなど余計な負担が強いられないことになる」と評する。

り下げている。

被告の練馬区は、母子福祉資金の貸付事業の法令上の実施主体は都道府県であり、本件貸付に係る債権はいずれも東京都に帰属するから、東京都が被告適格を有する旨主張した。

なお、母子福祉資金の貸付金の財源は、東京都において予算措置されており、特別区は、東京都から交付を受けた事業費を事業の対象者に貸付金として交付し、償還時は、事業の対象者から償還された償還金を東京都に納付している（練馬区においては、東京都からの交付金及び事業の対象者から受け取った償還金は、いずれも雑部金（一時的な所有であり最終的な所有に属しないことを意味する予算科目）として会計処理しており、練馬区の歳入歳出予算には算入されていない）。

また、母子福祉資金の貸付を受けた者が何らかの理由で償還が困難となり、償還免除の諾否が問題となった場合、償還免除、債権の放棄は東京都の権限に属し、特別区にその権限はない。

イ 判 示

東京地判令和3年2月5日は次のように判示の上、被告である練馬区に任意的訴訟担当として被告適格を認め、債務不存在確認の請求を認容している（控訴）。

「貸付制度を実施するための予算は東京都のものであり、この制度に基づく償還債務の免除の決定権限が東京都に属することからすれば、本件各貸付にかかる債権の帰属主体は東京都であり、本件においても、原則として東京都に訴訟の当事者適格があるといえる。…本件事務取扱要領⁽²³⁾は、この貸付制度における実際の貸付、貸付金の増額の承認・不承認の決定、償還方法の決定、貸付停止・取消の決定、償還金の収納手続の実施、違約金の徴収・不徴収の決定、償還猶予の決定、督促・催告の実施、連帯保証人に対する履行請求をいずれも区の権限としている。」

「東京都が示している被告の立場及び…本件事務取扱要領に、本件貸付において、被告に、貸付から償還の実施に至るまでその決定、実施権限が付与されていることからすれば、この貸付にかかる権利義務の存否を審理する訴訟において、被告は、権利帰属主体である東京都から訴訟追行権を授権されているといえ、また、本件事務取扱要領により実際に債権の管理、回収を担っている被告による訴訟追行を認め

(23) 東京都母子及び父子福祉資金に関する練馬区事務取扱要領（平成22年3月30日21練福事第5012号）。

ることに合理的必要性があるといえる。」

5 考 察

(1) 千葉地判平成15年11月21日

都道府県から市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格が争点となった裁判例のうち千葉地判平成15年11月21日の事案では、千葉県知事に対する異議申立てを経て取消訴訟が提起されており、行訴法及び行審法が適用されている。

なお、墓理法に基づき地方公共団体が処理することとされている事務は、自治事務に該当する。

改正千葉県条例の施行日前に千葉県知事に対してされた申請に係る事務については千葉県知事に管理、執行権限が留保され、千葉県知事が処分をすることとされていた（附則4項）ため、船橋市に権限が移譲された後に千葉県知事が不許可処分を行っている。行訴法11条1項括弧書（旧法では同項ただし書。以下同じ）の規定は、処分がなされた後に権限が移譲された場合について規定しているため、権限が移譲された後に処分がなされた本件では同項の規定を直接適用することはできず、処分をした行政庁である千葉県知事に被告適格を認めたと考えられる。

しかし、千葉地判平成15年11月21日は、千葉県知事に被告適格を認める論拠として、行政処分後に当該処分について異議申立てその他の行政不服申立てがなされ、あるいは、取消訴訟が提起された場合、これらの手続における処分の違法性判断の基準時は、当該処分が行われた時であることを理由に挙げている。行訴法11条1項括弧書の規定は、処分がなされた後に権限が移譲された場合に権限移譲を受けた行政主体に被告適格を認める規定であり、実際に処分を行った行政主体以外の行政主体が被告となることを当然の前提とした規定である。そのため、被告適格を判断するに当たって処分の違法性判断の基準時がいつであるかは直接関係のない事項であり、千葉県知事に被告適格を認める論拠にはならないように思われる。

改正千葉県条例附則3項では、施行日前に千葉県知事がした処分は施行日後の墓理法の適用については市町村長がした処分とみなされるため、当該処分の取消訴訟については行訴法11条1項括弧書の規定により船橋市が被告となることが想定されたのに対して、附則4項の規定により施行日前の申請に対し施行日後に千葉県知事がした処

分の取消訴訟は千葉県知事が被告となるとする法解釈は、処分庁における事務処理の進捗具合によって被告適格が異なることとなるため、不合理である。

船橋市が主張した千葉県知事が被告適格を有すると考えた理由について検討する。まず、①千葉県知事は本件不許可処分に対する行審法に基づく異議申立てについて決定を行っているとの主張については、旧行審法では異議申立ては処分を行った行政庁に対してするものと規定されていた⁽²⁴⁾ため、千葉県知事が異議申立てについて決定を行ったことは自然であり、千葉県知事が旧行訴訟法に基づく被告適格を有することの直接的な理由にはならない。ただ、改正千葉県条例の経過規定により墓埋法の適用について市町村の長がした処分とみなされる結果、千葉県知事の不許可処分に対する異議申立て先は船橋市長であるとの法解釈も成り立ち得たのではなかろうか。

②本件不許可処分に係る文書等が引き継がれていないとの主張及び④本件不許可に先立つ事前協議等は千葉県知事が行ったものであり、不許可処分の手続に関与していない船橋市に被告適格を認めるのは困難であるとの主張については、行訴法11条1項括弧書の規定は処分がなされた後に権限が移譲された場合に権限移譲を受けた行政主体に被告適格を認める規定である以上、②及び④の状況は法が当然に想定するものであり、訴訟資料の充実は、処分を行った行政庁である千葉県知事の訴訟参加（行訴法23条類推適用）を求めることによって達成することができたと思われる。

③改正千葉県条例附則4項の規定により千葉県知事が2度目以降の処分を行うことが可能であるとの主張については、附則4項の規定により千葉県知事がした処分は、処分後の墓埋法の適用については市町村長がしたものとみなされる（附則5項）ことから、再処分の権限は千葉県知事ではなく、船橋市長が有していたと解される。⑤改正千葉県条例附則5項は、施行日以降になされた処分のうち確定したものについての取扱いを規定したものであるとの主張については、処分のうち確定したものと確定していないものを法的に区別することはできず⁽²⁵⁾、改正千葉県条例の附則の規定が施行日以降になされた処分のうち確定したものに係る取扱いのみ規定したものであるこ

(24) 旧行審法では、異議申立てについて条例で別段の定めを置くことは認められていなかった（旧6条ただし書）。

(25) 取消訴訟は、処分から1年を経過したときは、提起することができない（行訴法14条2項本文）ため、出訴期間の経過をもって処分が確定したと解することが考えられる。その一方で、正当な理由があるときは処分から1年の出訴期間の規定は適用されない（同項ただし書）こと、職権取消し又は撤回には信義則上の制約は考えられるが期間制限がないことからすると、処分のうち確定したものと確定していないものを法的に区別することはできないと解される。

とを読み取ることは困難である。

以上の点に鑑みると、処分がなされた後に権限が移譲された場合の被告適格が権限の譲受者⁽²⁶⁾に認められるのであれば、権限が移譲された後に処分がなされた場合には、より権限の譲受者に被告適格が認められてしかるべきであり、そのように解することが行訴法11条1項括弧書の趣旨に沿うとする原告の主張には説得力があり、同項の類推適用により船橋市を被告とするのが事案の解決として適切であったと解する。

(2) 東京地判令和3年2月5日

都道府県から市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格が争点となった裁判例のうち東京地判令和3年2月5日の事案では、債務の不存在確認が求められており、民事訴訟法が適用されている。

本件債務の不存在確認の訴えに先立って原告らは、東京都を被告として本件債務の不存在確認の訴えと同趣旨の訴えを提起したところ、東京都は、東京都に被告適格はなく、特別区(練馬区)に被告適格がある旨を主張したため、原告らは訴えを取り下げた経緯がある。本案について終局判決前に訴えを取り下げた者は同一の訴えを提起することができる(民事訴訟法262条2項反対解釈)ところ、本判決で練馬区の被告適格を否定して却下判決をすると、原告は東京都を被告として同一の訴えを再度提起する必要がある。東京地判令和3年2月5日は、東京都に貸付債権が帰属し、被告適格があると考えているが、練馬区の被告適格を否定すると訴訟のやり直しが生じて原告の負担になるため、任意的訴訟担当と構成することで練馬区の被告適格を肯定し、紛争を一時的に解決することを図ったと考えられる。

条例による事務処理の特例によって市町村に配分された事務については、都道府県

(26) 園部逸夫・時岡泰編『裁判実務体系第1巻行政争訟法』(青林書院、1984年)71頁(藤浦照生執筆)は、課税処分取消訴訟の係属中に納税地が異動して所轄税務署長が異なることとなった事例を題材として、「訴訟係属中の被告適格の変動の場合は、訴え提起前の場合と異なり、訴訟自体は適法に係属したものであるから、被告を誤ったものとして行訴法15条の被告変更の手続によるのではなく、同法7条、民訴法に従い、法律上当然に訴訟上の地位が、旧納税地の所轄税務署長から新納税地の所轄税務署長へ承継されたものとして処理すべき」とする。

知事は、包括的な指揮監督権や取消・停止権は有しない⁽²⁷⁾。本件では、貸付金の貸付及び償還に関する事務の権限が特別区に移譲されている⁽²⁸⁾ところ、貸付及び償還に関する事務の権限が特別区に移譲されたのであれば、これらの事務の権限は東京都には残らないこととなるため、本件各貸付にかかる債権の帰属主体は東京都であり、原則として東京都に訴訟の被告適格があるとする判示には、疑問が残る。

また、条例による事務処理の特例により移譲対象となるのは、都道府県知事の権限に属する事務である。母子及び父子並びに寡婦福祉法では「都道府県」は「資金を貸し付けることができる」とされ（13条）、東京都母子及び父子福祉資金貸付条例では「都」は「母子及び父子の福祉の増進のために必要な資金を貸し付けるものとする」とされている（1条）。東京都特例条例では、東京都母子及び父子福祉資金貸付条例1条の規定による貸付に関する事務が特別区に移譲されている（2条の表31の項）ところ、貸付の法的主体は都道府県である（都道府県知事が貸付の決定行為を行うことはあっても、都道府県知事の計算において貸付を行うものではない）以上、貸付の事務手続だけではなく、貸付の権限を都道府県知事に属する権限として事務処理の特例に関する条例に基づき市町村へ移譲することはできないと解される。そのため、特別区に移譲されていた貸付及び償還に関する事務には、貸付の権限は含まれていなかったと考えられる。

特別区に移譲されていた貸付及び償還に関する事務には貸付の権限は含まれていなかったことを前提としても、地自法252条の17の3第1項の規定により東京都母子及び父子福祉資金貸付条例1条の規定が練馬区に適用される結果、形式的には練馬区が貸付の法的主体となり、任意的訴訟担当と構成せずとも、債務の不存在確認を求める民事訴訟においては練馬区が被告適格を有すると解することは可能であったのではなかろうか。

また、東京地判令和3年2月5日は、事務取扱要領に、被告（練馬区）に、貸付から償還の実施に至るまでその決定、実施権限が付与されていることから、貸付にかか

(27) 松本・前掲注(7)1352頁。なお、広島地判平成24年9月26日判タ1403号109頁は、条例による事務処理の特例によって令和4年法律55号による改正前の宅地造成法に基づく規制権限が移譲された後、土砂が流出した事故について、広島県知事が地自法252条の17の4第1項、245条の5第3項の規定により東広島市に対して是正を求めなかったことは国家賠償法上違法であると判示している（控訴審で取消し、請求棄却）。

(28) 地自法2編及び4編中市に関する規定は特別区に適用される（地自法283条1項）ため、条例による事務処理の特例に係る規定は特別区にも適用される。

る権利義務の存否を審理する訴訟において、被告は、権利帰属主体である東京都から訴訟追行権を授権されているといえ、事務取扱要領により実際に債権の管理、回収を担っている被告による訴訟追行を認めることに合理的必要性がある旨判示している。しかし、事務取扱要領は法令ではなく地方公共団体内部の取扱基準にすぎず、事務の実施権限を創設することはできない。異なる行政主体である東京都が示している被告の立場と練馬区が事務処理の便宜のために自ら定めた事務取扱要領をもって東京都からの訴訟追行権の授権を擬制することは、訴訟追行上の予測可能性がなく、技巧的な構成であったと思われる。

本件では、貸付にかかる法的主体は東京都であり、貸付にかかる債権の帰属主体は東京都であるものの、地自法252条の17の3第1項の規定により東京都母子及び父子福祉資金貸付条例1条の規定が練馬区に適用される結果、形式的に練馬区が貸付の法的主体として被告適格を有しており、練馬区は東京都に訴訟告知（民事訴訟法53条）をすることが事案の解決として適切であったと解する。

（3） 結 語

ア 法解釈に係る提言

千葉地判平成15年11月21日及び東京地判令和3年2月5日の事案のように、事務処理の特例に関する条例に基づいて市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格は行政訴訟であるか民事訴訟であるかを問わず、判然としない場合がある。同様に、事務処理の特例に関する条例に基づいて市町村へ権限移譲がされた場合における審査請求をすべき行政庁についても判然としない場合があり、法的な課題が認められる。

事務処理の特例に関する条例に基づいて市町村へ行政処分に係る権限の移譲がされた場合、都道府県知事には移譲した権限は残らないことを踏まえると、当該処分職権取消し又は撤回の権限についても当該行政処分に係る権限に内包される⁽²⁹⁾ものとして一体的に市町村へ移譲されていると解される。その上で、処分がなされ

(29) 例えば、食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律6条1項、土壤汚染対策法23条、廃棄物の処理及び清掃に関する法律7条の2のように、許可権限とは別に変更許可に係る権限を規定している立法例は多く見られる。許可権限とは別に変更許可に係る権限を規定している場合は、変更許可の権限は許可権限に含まれるものではなく、別個の権限と解することになる。

た後に市町村に権限移譲がされた場合は、当該処分につき根拠法令の適用について市町村の長がした処分とみなす経過規定の有無にかかわらず、行訴法11条1項括弧書の規定により権限の移譲を受けた市町村が被告適格を有する。

問題は、事務処理の特例に関する条例の経過規定によって、市町村への権限移譲がされた後に都道府県知事が処分を行い、当該処分が市町村の長が行ったものとみなされる場合である。この場合、処分がなされた後に市町村に権限移譲がされた場合と同様に、処分の効力が生じた後は当該処分の職権取消し又は撤回の権限についても市町村へ一体的に移譲されていると解するのが自然であり、行訴法11条1項括弧書の規定の類推適用により権限の移譲を受けた市町村が被告適格を有すると解するのが相当である。被告適格について条例で特別の定めを置くことはできない以上、事務処理の特例に関する条例の経過規定で根拠法令の適用について市町村の長が行った処分とみなされている場合は、行訴法の適用について市町村の長が行った処分とみなされていなくても、行訴法11条1項括弧書の規定の解釈として権限の移譲を受けた市町村の被告適格を肯定することができるかと解する。

審査請求をすべき行政庁については、事務処理の特例に関する条例に基づいて市町村へ行政処分に係る権限の移譲がされた場合、都道府県知事には移譲した権限は残らないことを踏まえると、都道府県知事は審査庁になり得ないのではないかとの疑問が生じる。この点、行政処分に係る権限と行審法等に基づく裁決権限は、あくまで別個の権限であるため、都道府県知事に行政処分に係る権限はなくとも裁決権限は有することから、都道府県知事により処分がされた後に市町村に権限移譲がされた場合、当該処分については都道府県知事が審査請求をすべき行政庁となると解する。

被告適格の場合と同様に、審査請求をすべき行政庁でも問題となるのは、事務処理の特例に関する条例の経過規定によって、市町村への権限移譲がされた後に都道府県知事が処分を行い、当該処分が市町村の長が行ったものとみなされる場合である。条例は法令に違反しない限りにおいて制定することができ（地自法14条1項）、審査請求をすべき行政庁につき条例で特別の定めを置くことができるのは条例に基づく処分についてのみ（行審法4条）である。そうすると、法律に基づく処分については、事務処理の特例に関する条例で行審法をはじめとする各法で定められた審査請求手続の審査請求をすべき行政庁を変更する規定を設けることはできない。しかし、事務処理の特例に関する条例の経過規定は、都道府県知事と市町村の長のい

ずれの処分と位置付けるかについて定めるのみで審査請求をすべき行政庁について特別の定めを置くものではない。そのため、事務処理の特例に関する条例に市町村の長の処分とみなす経過規定が置かれている場合でも、法律に基づく都道府県知事の処分に係る審査請求は、処分を行った行政庁の最上級行政庁である都道府県知事にするのが、法解釈として整合的であろう。

行審法4条の規定により、条例に基づく処分について事務処理の特例に関する条例に審査請求をすべき行政庁につき特別の定めを置くことを仮定すると、立法政策としては、権限を移譲した都道府県知事と権限の移譲を受けた市町村の長のどちらが望ましいであろうか。この点、いずれの結論もあり得るところであるが、法律に基づく処分と条例に基づく処分とで審査請求をすべき行政庁を異ならせる実質的理由は認められないことから、立法的手当がされていない現状においては、事務処理の特例に関する条例の経過規定によって都道府県知事が行った条例に基づく処分についても、都道府県知事を審査請求をすべき行政庁とすることが考えられる。

被告適格は市町村に認められ、審査請求をすべき行政庁は都道府県知事であると解釈すると、同一の行政処分に対する争訟手続に対応する行政主体が異なることとなる。しかし、訴訟手続は紛争の当事者ではない裁判所が第三者的な立場から裁定を下す手続であるのに対して、審査請求手続は紛争の一方当事者である行政処分を行った行政庁又は当該行政庁を指揮監督する上級行政庁に再考を促す手続である点で両者は異なる。また、訴訟手続における審理対象は違法性であるのに対して、審査請求手続における審理対象は違法性に限らず、不当性も含まれる。訴訟手続と審査請求手続の制度的な相違点を踏まえると、市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格・審査請求をすべき行政庁に係る法解釈においては、被告適格を有する行政主体と審査庁が属する行政主体が同一になることを探求する必然性は乏しいように思われる。

以上の点について、仮の事例を設定して整理する。X法に基づく処分をA県知事が行った後、B市に当該処分権限が移譲された後に当該処分の取消訴訟が提起された場合は、行訴法11条1項括弧書の規定によりB市が被告適格を有する。B市に当該処分権限が移譲される前の申請等に基づきB市に権限が移譲された後にA県知事が行った処分であってX法の適用についてB市長の処分とみなされるものにつき取消訴訟が提起された場合は、行訴法11条1項括弧書の規定の類推適用によりB市が被告適格を有する。いずれのケースにおいても、訴訟資料を充実させるためA県に

訴訟参加を求めるのが訴訟経済に資する。この場合、取消判決によって処分が取り消された場合は、B市長が再処分を行うこととなる。

次に、X法に基づく処分をA県知事が行った後、B市に当該処分権限が移譲された場合、市町村に権限移譲がされた後になされた審査請求は、行訴法11条1項括弧書の規定に相当する規定が行審法には置かれていないため、A県知事が審査請求をすべき行政庁となる。B市に当該処分権限が移譲される前の申請等に基づきB市に権限が移譲された後にA県知事が行った処分であってX法の適用についてB市長の処分とみなされるものに対する審査請求についても、A県知事が審査請求をすべき行政庁となる。いずれのケースにおいても、争訟資料はA県に集中していると考えられるため、A県における裁決手続に支障は生じないものと推察される。この場合、市町村に権限移譲がされた後に審査請求を認容する裁決を行う場合、A県知事は処分を取り消し、又は変更することができるにとどまり、処分が取り消された場合は、B市長が再処分を行うこととなる⁽³⁰⁾。

市町村に権限が移譲された後は、処分の根拠法令の適用については市町村の長がした処分とみなされる経過規定が置かれている場合、A県知事は職権取消し又は撤回の権限を有しないと考えられることから、認容裁決において当該処分を取り消すことはできないのではないかとの疑問が生じる。この点、当該処分の職権取消し又は撤回の権限が行政処分に係る権限に内包されていると解するとしても、審査請求を認容する裁決で当該処分の全部又は一部を取り消すことが可能（行審法46条1項）である。事務処理の特例に関する条例の経過規定で処分の根拠法令の適用については市町村の長がした処分とみなされる経過規定が置かれていたとしても、行審法46条1項は処分の根拠法令ではないため、当該経過規定は処分の根拠法令に基づく職権取消し及び撤回に適用が限定され、審査請求手続において認容裁決をする場合の取消権限は、経過規定の適用対象とはならないと解することが可能である。

イ 行審法の立法的手当の必要性

行審法では、2016年4月1日の改正の前後を通じて行訴法11条1項括弧書に相当

(30) 仮にこのような解釈を行うとしても、A県知事はB市長の上級行政庁には該当しないため、B市長はA県知事の裁決に拘束されるか問題となる。裁決は、関係行政庁を拘束する（行審法52条1項）が、B市長は「関係行政庁」には該当しないとする解釈も考えられる。その場合、B市長は、A県知事が取り消した処分と同一の理由で同一の処分をすることができることとなるが、審査請求人の権利救済の観点からは、このような解釈には問題が残ることとなる。

する規定は置かれていない。立法的手当がされていない理由⁽³¹⁾を推察するに、条例に基づく処分については、審査請求をすべき行政庁につき条例で特別の定めを置くことができる（4条）ため、審査庁の位置付けは地方公共団体の政策的な判断に委ねられていることが考えられる。しかし、市町村へ権限の移譲が行われるのは条例に基づく処分に係る権限に限られないため、法律に基づく処分については、本稿で取り上げた法的課題は依然として残ることとなる。また、行政処分に係る権限が移譲された場合、当該行政処分に係る裁決をする権限を有しなくなったものとして、行審法14条の規定により新たに行政処分に係る権限を有することとなった行政庁が審査請求手続を引き継ぐことが想定されており、立法的手当の必要性が認識されていない⁽³²⁾とも考えられる。しかし、審査請求は、処分庁等の最上級行政庁にするものとされている点で、行政処分に係る権限と裁決権限の所在は必ずしも一致するものではない⁽³³⁾ので、この見解は採り得ないであろう。

ウ 今後の課題

本稿では、都道府県から市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格・審査請求をすべき行政庁に係る法解釈につき考察した。

行訴法11条1項括弧書については、処分がされた後に他の行政庁に権限が承継される場合と他の行政庁に権限が承継された後に経過規定に基づき処分がされ、他の行政庁の処分とみなされる場合で行政訴訟の追行上は有意の差はないため、本稿の

(31) 岡田正則「審査請求における審査庁の管轄決定の標準時」早稲田法學95巻3号（2020年）237頁は、「行審法が審判機関の定めに関連して行訴法11条1項かっこ書きに相当する規定を置いていないのは、『被告』を基準とする必要がないから、つまり、審査請求においては審判の権限を承継した行政機関——『行政の適正な運営を確保する』ための機関——があればよいのであって、訴訟でどのように行政権を代表して処分行政庁が自律的な訴訟行為を行うことは前提とされていないから」と指摘する。

(32) 一般財団法人行政管理研究センター・前掲注(3)100頁は、行審法14条について「処分庁の処分権限が上級行政庁を異にする他の行政庁に移管された場合でも、移管前にした処分について移管後の行政庁がしたものとみなす旨の措置が講じられなければ、移管前の行政庁が、なお処分庁としての地位を有することから、このような場合には、従来の審査庁が裁決権限を失うことにはならない」と指摘し、処分権限と裁決権限を表裏一体のものとして捉えている。この見解によると、移管前にした処分について移管後の行政庁がしたものとみなす旨の措置が講じられると、移管前の行政庁が処分庁としての地位を有しなくなることから裁決権限も失うと解することとなる。

(33) 小早川光郎・高橋滋編『条解行政不服審査法（第2版）』（弘文堂、2020年）244頁（大江裕幸執筆）は、「変更裁決により申請拒否処分を申請容認処分に変更することはできないと解すべき」とする。

検討事例における法的課題を踏まえて、権限の移譲がされた後に処分がなされた場合も適用対象とする行訴法の改正が検討に値するのではなかろうか。また、行審法については、現状、行訴法11条1項括弧書に相当する規定は置かれていないため、市町村への権限移譲が一般的となった現行の法体系のもとでは、権限移譲がなされた場合における審査請求をすべき行政庁につき、一定の立法的手当がされることが望まれる。

行政課題が多様化、複雑化する一方で、高齢化社会、人口減少社会の到来によって都道府県及び市町村においては人材面、予算面ともに行政の執行体制の確保に苦慮しているのが実情である。新型コロナウイルス感染症対策をめぐる国、都道府県及び市町村の役割分担の不明確さが顕在化したともいえる。地方分権・地方自治の名のもとで積極的に市町村への権限移譲が進められてきたが、時代に即した国、都道府県及び市町村の役割分担をあらためて模索した上で、国民の権利利益の実効的な救済に配慮しつつ、今後の権限移譲のあり方を検証する必要がある。

また、本稿では、行政訴訟における被告適格の検討が中心となり、市町村へ権限移譲がされた場合における国家賠償請求訴訟の被告適格や、市町村へ事務の委託（地自法252条の14）がされた場合における被告適格等については取り上げることはできなかったため、今後の課題としたい。

（ただ かける 神奈川県政策局自治振興部市町村課副主幹）

キーワード：権限移譲／被告適格／審査請求をすべき行政庁／条例による事務処理の特例

中央の動き

◎感染症対応の一元化へ「危機管理統括庁」が発足

感染症危機対策を担う内閣感染症危機管理統括庁が9月1日、発足した。新型コロナウイルス禍で初動が遅れた教訓を生かすため、各省庁から一段高い立場で統括する司令塔組織として位置付けた。同日の発足式で岸田首相は「次なるパンデミックに備えて万全の体制を構築することは政府の使命。次の感染症危機に備えて万全の備えを構築してもらいたい」と述べた。

一方、全国知事会は9月4日、10月以降のコロナ入院患者の受入体制などで、厚労省に①都道府県判断による病床確保のための財源確保②重症・中等症Ⅱの患者を病床確保料の対象とする③患者の受診・治療控えが生じない公費支援の継続——などを要望した。また、全国市長会と全国町村会は9月14、19日に2014年度以降のコロナワクチン接種で厚労省にそれぞれ申し入れた。9月8日の厚労省審議会で「特例臨時接種」（無料）を今年度末で終了する方針が示されたことを受けたもので、自己負担が生じる場合もインフルエンザと同水準負担で接種できるなど希望する高齢者等が安心して接種できる仕組みの提示を求めた。

◎防災拠点の公共施設耐震率が96%に — 消防庁

総務省消防庁は9月1日、防災拠点となる公共施設の耐震化状況（2022年10月1日現在）を発表した。同公共施設18万1,573施設のうち耐震性が確保されている割合は前年度比0.6ポイント上昇の96.2%。また、災害対策本部設置庁舎の耐震率（市町村）は同1.4ポイント上昇の89.7%だった。施設別では、校舎・体育館99.6%、消防本部・消防署所95.7%、診療施設95.1%で高く、警察本部・警察署等86.8%、県民会館・公民館等89.1%で低い。また、同庁は8月31日、消防団員調査結果を発表した。2023年4月1日現在の団員数は76万2,670人で、前年より2万908人（2.7%）減った。3万6,395人が入団したが、5万7,303人が退団したため。なお、女性団員は2万7,954人で前年より351人、学生団員も6,562人で、同856人それぞれ増えた。

一方、政府は9月17・18日、横浜市で第8回防災推進国民大会（ぼうさいこくたい2023）を開催した。北原糸子立命館大学客員研究員が「関東大震災 — 救護・救済を中心に」と題して基調講演。次いで「次の100年に向けて、来るべき巨大地震への備えを考える」をテーマにパネルディスカッションが行われた。

◎地域交通のり・デザイン検討へ会議発足 — 国交省

国交省は9月4日、地域の公共交通り・デザイン実現会議を発足させた。少子高齢化で居住地域では移動

手段に不安が高まる一方、公共交通事業者もサービス水準維持が困難になっている。このため、地域の多様な関係者の共創による地域公共交通のり・デザインと社会的課題の解決策を検討する。具体的には、①地域資源のマルチタスク化②自家用車による旅客サービス③デジタルの活用④エネルギーの地産地消など地域内経済循環⑤新たなモビリティ開発——などを、中小都市、交通空白地、地方中心都市、大都市、地域間の5類型に分けて検討。来年4月にも対応策をまとめる。

また、国交省は8月31日、地域公共交通の活性化・再生促進基本方針の変更を発表した。改正地域公共交通再生促進法の公布を受けて、「連携と協働」促進のためまちづくりとの連携の記載を充実したほか、①地域公共交通利便増進事業の留意事項②鉄道事業再構築事業の定義変更——などを追加した。

◎災害・コロナ時の「指示」で論点整理 — 地制調

第33次地方制度調査会の専門小委員会は9月11日、ポストコロナやデジタル化進展を踏まえた地方制度のあり方に関する「総括的な論点整理」を審議した。地方六団体の意見聴取も踏まえ、年内に答申をまとめる。

論点整理は、①国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応②デジタル進展を踏まえた対応③自治体相互間の連携・協力——について論点を示した。うち、コロナ対応では個別法上の役割が不明確なため混乱が生じたが、「国は個別法や自治法で指示ができないなど法令上、国の役割が明確でない課題がある」と指摘。このため、災害やコロナまん延など国民の安全に重大な影響を及ぼす場合は、現行地方自治法とは明確に区分したうえで「一般ルール」を用意しておく必要があるとし、国が「必要な指示を行うことができるようにする」との考えを提示した。このほか、①保健所設置市区などの調整事務を都道府県が講じることができる②国が自治体に資料提出や意見表明を求めることができる③国が自治体間の応援・職員派遣の調整役を担うことを明確化する——などを盛り込んだ。

また、同専門小委員会は9月27日、同論点整理について地方六団体から意見聴取した。その中で、全国知事会は緊急時に国が自治体に指示できる仕組み導入は「地方の自主性・自立性の尊重が前提」と指摘したうえで、①双方向のコミュニケーションで国と地方が補充し合う制度とする②「指示権を行使できない想定事態」の認定は、閣議決定前に協議する仕組みとする③自治体から国と実質的な協議を行える場・法定外の協議の場の流動的な設置——を求めた。また、全国市長会、全国町村会は個別法が想定しない場合の指示は

限定的かつ厳格な制度とするとともに、災害・感染対応の都道府県の権限・財源移譲の議論を要請した。

◎食料安全保障の確保・強化などを答申 — 農水省

農水省の審議会は9月11日、食料・農業・農村基本法見直しに向けた最終とりまとめを答申した。今後20年間に予測される課題に気候変動や農業従事者・農村人口の減少などを挙げ、基本法を平時から食料安全保障を実現する計画に見直すべきだと指摘。その具体策に、国民一人一人に食料を届ける食料システムの構築や農業法人の経営基盤強化・スマート農業の普及、災害や気候変動への対応強化、多様な人材活用による農村機能の確保などを挙げた。

また、林野庁は9月12日の林政審議会で2024年度から15年間で期間とする全国森林計画を提示した。新たに①盛土等の安全対策の実施②木材合法性確認の取組強化③花粉症発生源対策の加速化④林業労働力の確保促進⑤高度な森林資源情報の整備・活用 — などを盛り込んだ。そのうえで、伐採立木材積を8億8,899万立方メートル、造林面積（人工林）を137万ヘクタール、林道開設量を1万4,600キロメートルなどとした。

◎岸田内閣改造の総務相に鈴木淳司氏が就任

第2次岸田第2次改造内閣が9月13日に発足。総務相に鈴木淳司氏（衆院議員、愛知県第7区・当選6回、65歳）が就任した。鈴木総務相は、就任後の記者会見で首相から地方のデジタル基盤の整備、地方自治の在り方、地方税財政の充実、マイナンバーカードの普及などへの取組を指示されたことを明らかにしたうえで、マイナンバーの誤紐付け事案などについて「再発防止策を徹底するなど信頼回復に向けてしっかりと取り組んでいく」と強調した。また、総務副大臣には渡辺孝一氏（衆院議員、北海道ブロック・当選4回、65歳）、馬場成志氏（参院議員、熊本県・当選2回、58歳）が就任した。

一方、全国知事会は同日、岸田改造内閣発足を受けてコメントを発表した。岸田内閣では物価高への対応や賃上げ促進などの予算を確保し大胆かつ強力な経済対策を早急に講じるとともに、次元の異なる少子化対策実現のため地方の声を反映した「こども未来戦略」を策定し着実に実行するよう求めた。

◎市町村の58%で管理者がいない無縁墓発生 — 総務省

総務省は9月13日、公営墓地の実態調査結果を発表した。人口減少と多死社会の進展や家族観の多様化で管理する者がいない無縁墓の増加が懸念されているとし、厚労省に市町村への支援を要請した。

墓地は全国で約87万区画、うち公営墓地は約3万区画あるが、死亡者の縁故者がいない無縁墓が58%の市町村で発生。このため、市町村では公営墓地の荒廃や不法投棄の防止に向け樹木の伐採や墓石の倒伏防止に費用をかけている。しかし、無縁墓防止のための縁故

者詳細を把握する市町村は81%が2割未満など無縁改葬後の墓石の取扱が不明なため対応に苦慮していた。このため、厚労省に対し、①縁故者情報を事前に把握している事例を整理し提供する②無縁改葬後の墓石の取扱について保管期間や処分事例を整理し提供する — よう要請。併せて、今後も社会環境の変化や個人・集落等が経営する墓地でも課題となるため、地域の宗教的感情や習慣も考慮しながら自治体の対応事例を収集しつつ今後の墓地行政のあり方の検討を求めた。

◎高齢者の割合が29%と過去最高を更新 — 総務省

総務省は9月17日、我が国の高齢者を発表した。65歳以上高齢者は2023年9月15日現在、3,623万人で前年より1万人減少したが、総人口に占める割合は29.1%と前年より0.1ポイント上昇した。また、70歳以上は2,889万人、前年比20万人増加、75歳以上は2,005万人、同72万人増加、80歳以上は1,259万人、同27万人増加。その割合は70歳以上23.2%、75歳以上16.1%、80歳以上10.1%でいずれも前年より上昇した。一方、高齢就業者数（22年）は912万人と過去最高を更新。その割合も全就業者の13.6%となった。同有業率を都道府県別にみると、男性は山梨41.3%、福井40.8%、長野39.6%、山形38.5%で高く、女性は福井23.3%、長野22.6%、山梨22.2%、佐賀21.8%で高い。

また、厚労省は9月15日、100歳以上高齢者（2023年9月1日現在）を発表した。前年度比1,613人増の9万2,139人で、過去最高を更新した。うち女性が8万1,589人で、全体の89%。最高齢は男性が111歳（明治44年生）、女性が116歳（明治40年生）だった。

◎こどもを「権利の主体」など5本柱 — こども大綱案

内閣府のこども家庭審議会は9月25日、こども大綱の策定に向けた中間整理をまとめた。今後5年程度を見据えたこども施策の基本的方針と重要事項を整理したもの。その柱に、①こども・若者を権利の主体とし、今とこれからの最善の利益を図る②こどもや若者、子育て当事者の視点を尊重、対話しながら考える③こどもや若者、子育て当事者のライフステージに応じて切れ目なく支援④良好な成育環境を確保し、格差や貧困の解消を図る⑤多様な価値観・考え方を大前提に結婚、子育ての希望・実現を阻む隘路を打破⑥関係省庁・自治体・民間団体との連携を重視 — を掲げた。

また、幼児期までのこどもの育ちの基本的ビジョンでは、「誕生前から幼児期まで」のウェルビーイング向上に向け①こどもの権利と尊厳を守る②「安心と挑戦の循環」を通してこどものウェルビーイングを高める③「こどもの誕生前」から切れ目なく育ちを支える④保護者・養育者のウェルビーイングと成長の支援・応援⑤こどもの育ちを支える環境や社会の厚みを増す — との5ビジョンを示した。

（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）

敗戦後の日本に【国体】は存在するのか 【日本海軍400時間の証言】から【国体論】を
考察する（下） 宇都宮市退職者の会 岡 勉

地域短信

栃木県ホームページ拾い読み（2023年8月）

教育フォーラム2023

SAITAMA自治研通信 第284号 2023年8月

公益財団法人 埼玉県地方自治研究センター
全職員の月例給、一時金の引き上げを勧告 2023人事院勧告 — 8月7日

信州自治研 第379号 2023年9月

長野県地方自治研究センター
郵便局への業務委託に伴う取り組みについて 泰阜村住民福祉課長 平 栗 富士男
参加型アセスメント（評価）を通じた自治活動の改善と活性化

大正大学地域創生学部 専任講師／
特定非営利活動法人里の自然文化共有研究所 理事長 出 川 真 也
プロジェクト報告 <編集部>

筆のすさび⑥① 何でも相談を 活性化に向け 市のケア推進課

元信濃毎日新聞記者 横 山 悟

自治研ふくい 第78号 2023年8月

福井県地方自治研究センター
表紙のことば 丹南市民自治研究センター「日本のお弁当教室」

特集 県内の自治体職員 働き方大調査！ 第4回職場実態アンケート結果報告①

連載 ふくいコモン地図<2> 「南川小水力発電事業とエネルギーの地産地消」

（特非）エコプランふくい理事長 和 田 龍 三 氏

連載 注目の自治体施策 福井市 ・まちなか『アオハル』プロジェクト

速報 「リアル公務員トーク」

福井市職員労働組合 西 澤 公 太

連載 特集・自治研の窓 敦賀市職員労働組合・新規採用職員向けのフライングミーティ
ング

月刊「地方自治みえ」 第375号 2023年9月

三重県地方自治研究センター

地域リスクリング推進に向けた官民連携の仕組みづくり

一般社団法人ジャパン・リスクリング・イニシアチブ

代表理事 チーフ・リスクリング・オフィサー／

SkyHive Technologies 日本代表 後 藤 宗 明

自治研なら 第137号 2023年8月

奈良県地方自治研究センター

巻頭言 大転換するのか。奈良県政

奈良県地方自治研究センター 副理事長／

自治労奈良県本部執行委員長 桐 木 正 明

特集 自治体財政分析の手がかりのために2023 「決算カード」 (2016年度～2021年度)

から見える奈良県市町村財政

奈良県地方自治研究センター

自治労奈良県本部組織内議員のページ

香芝市令和3年度の決算状況 (香芝市議会議員・中村よしみち)

議会活動報告 (奈良市議会議員・阪本みちこ)

少子化対策、全世代で支える意識醸成を (橿原市議会議員・上田くによし)

資料室増加月報

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
0 総記				
03 辞書、辞典、文献目録				
03-171-98	国会便覧／156版		シュハリ・イ ニシアティブ	2023 (令5)
04 雑誌（製本済）				
04-85-35	都政人／第35巻／昭和46年	山口克也	都政人協会	1971 (昭46)
04-85-36	都政人／第36巻／昭和47年	山口克也	都政人協会	1972 (昭47)
04-85-37	都政人／第37巻／昭和48年	山口克也	都政人協会	1973 (昭48)
04-85-38	都政人／第38巻／昭和49年	山口克也	都政人協会	1974 (昭49)
04-85-39	都政人／第39巻／昭和50年	山口克也／高斉忠 男	都政人協会	1975 (昭50)
05 統計				
05-23-50	住民基本台帳 人口・世帯数 表／令和5年版	国土地理協会	国土地理協会	2023 (令5)
05-32-49	社会福祉施設等調査報告／令 和2年	厚生労働省政策統 括官	厚生労働統計 協会	2022 (令4)
07 白書				
07-00-74	経済財政白書／令和5年版	内閣府	日経印刷	2023 (令5)
07-08-50	国土交通白書／2023／令和5 年版	国土交通省	サンワ	2023 (令5)
07-09-52	厚生労働白書／つながり・支 え合いのある地域共生社会／ 令和5年版	厚生労働省	日経印刷	2023 (令5)
1 政治				
10 政治一般				
10-281	追放と抵抗のポリティクス／ 戦後日本の境界と非正規移民	高谷幸	ナカニシヤ出 版	2017 (平29)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
12 政治史				
12-23-1	電力と政治（上）／日本の原子力政策 全史	上川龍之進	勁草書房	2018（平30）
12-23-2	電力と政治（下）／日本の原子力政策 全史	上川龍之進	勁草書房	2018（平30）
2 法律				
23 行政法				
23-628-51	行政法研究／第51号／2023・8	行政法研究会	信山社	2023（令5）
3 行政				
32 行政組織				
32-47	阪神・淡路大震災における自治労復興支援活動に関する研究	鈴木怜菜	神戸新聞総合出版センター	2016（平28）
32-48	災害発生時における自治体組織と人のマネジメント	市川宏雄／中邨章	第一法規	2018（平30）
32-49	東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応／——自治体の体制・職員の行動——	稲継裕昭	第一法規	2018（平30）
32-50	多機関連携の行政学／事例研究によるアプローチ	伊藤正次	有斐閣	2019（平31）
4 地方自治				
40 地方自治一般				
40-738	検証・防災と復興③／災害に立ち向かう自治体間連携／——東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態——	大西裕	ミネルヴァ書房	2017（平29）
45 地域と自治体（2）				
45-51	〈全村避難〉を生きる／生存・生活権を破壊した福島第一原発「過酷」事故	菅野哲	言叢社	2020（令2）
47 個別行政				
47-314	日本の原子力時代史	西尾漠	七つ森書館	2017（平29）

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
---------	-------	---------	-------	-------

7 社会労働

72 社会保障

72-309-23	国民衛生の動向／2023～2024	厚生労働統計協会	厚生労働統計協会	2023（令5）
-----------	-------------------	----------	----------	----------

自治総研ボックス／自治総研ブックレット

自治総研ボックス

- | | |
|--|----------------------|
| 12. 坪郷 實＋市民がつくる政策調査会編『市民自治講座(前編)』2014年 | (税別)
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
——「構造的構図」による把握——』2018年 | 2,200円 (") |
| 15. 辻山幸宣著『自治年々刻々』 同時代記 一九九六～二〇一七 2018年 | 2,200円 (") |
| 16. 青木宗明編『国税・森林環境税——問題だらけの増税——』2021年 | 2,200円 (公人の
友 社) |

自治総研ブックレット

- | | |
|---|----------------------|
| 16. 辻山幸宣・其田茂樹編『再考 自治体社会資本』2014年
——第28回自治総研セミナーの記録 | (税別)
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
——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
——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
——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
——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
——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
——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
——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
——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
——第37回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |

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

自治総研叢書 (敬文堂)

- | | |
|--|----------------|
| 30. 人見剛・横田覚・海老名富夫編著『公害防止条例の研究』2012年 | (税別)
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
——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
——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
小林直樹憲法学との「対話」に向けて』2022年 | 4,500円 |

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

自治総研関連図書

- | | |
|--|--------------|
| ○ 今井 照／自治総研編『原発事故 自治体からの証言』2021年 筑摩書房 | (税別)
880円 |
| ○ 上林陽治著『非正規公務員のリアル
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
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、
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.11 ● 2023.11

CONTENTS

- City Revenue and Expenditures Prior to the Implementation of the Fiscal Equalization System.1
MIYAZAKI, Masato. Professor, Graduate School of Humanities and Social Sciences, Saitama University.
ANDO, Michihito. Associate Professor, Department of Economics, Rikkyo University.
FURUICHI, Masato. Associate Professor, Faculty of Economics, Teikyo University.
KURACHI, Shintaro. Senior Assistant Professor, School of Political Science and Economics, Meiji University.
- Unmanned Station Problem and Realization by Guarantee of Transportation Right for Disabled People.25
MATSUI, Yoshikazu. Ibaraki University Lecturer.
- The Transfer of Authority to Municipalities and Standing to Be Sued, Administrative Agencies with Which a Request for Review Is to Be Filed.47
TADA, Kakeru. Municipalities Division of the Policy Bureau, Kanagawa Prefectural Government Assistant Chief.
- Monthly Topics.70
- Magazine Rack.72
- Monthly List of Our Library.75

- 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。