



自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.50

2024 **4** 月号
通巻第546号

1

韓国における非正規の公務労働者

徐 命希

〔 1 はじめに／2 韓国の公共部門でこれまで行われてきた正規職転換の取組みとその対象／3 韓国の国・地方自治体で働く「労働者」／4 韓国の国・地方自治体で働く「非正規労働者」に対する期間制法の適用／5 おわりに 〕

27

再び住民参加予算の登場と今後の展望

兼村高文

〔 はじめに／1 住民参加予算の始まり — ブラジル・ポルトアレグレ市から始まった住民参加予算 — ／2 住民参加予算に関する解説／3 住民参加予算の取組み事例／4 住民参加予算の議論と今後／おわりに 〕

49

地方自治にかかわる判例動向研究56

辺野古埋立承認撤回処分取消裁決の取消請求事件

人見 剛

— 最判令和4年12月8日民集76巻7号1519頁

〔 I はじめに — 辺野古争訟の概要／II 埋立承認撤回処分取消裁決の取消請求事件の経緯／III 第一審＝那覇地判令和2年11月27日の判示／IV 第二審＝福岡高那覇支判令和3年12月15日の判示／V 最判令和4年12月8日の判示／VI 最高裁判決の検討 〕

80

中央の動き

82

今月のマガジン・ラック

87

資料室増加月報

巻頭コラム●人口減少社会と地方交付税 ————— 飛田博史

公益財団法人 地方自治総合研究所

東京都千代田区六番町1/自治労会館4F/TEL03-3264-5924

人口減少社会と地方交付税

飛田博史

今回よりコラムの執筆を担当することになった。「自治総研」におけるコラムを遡れば、自治総研の諮問委員であった加藤一明先生（関西学院大学名誉教授）が、1992年7月号に執筆されたのが最初である（テーマは「連合とは何か」）。以来、学会を代表する研究者を中心に、毎回時宜にかなった優れた一文を綴ってきた。私も新たな執筆メンバーの一員として、微力ながら役割を果たしていきたい。

さて、今回は2024年度の地方交付税の話である。地方交付税は所得税、法人税、酒税、消費税、地方法人税の一定割合を「地方固有の財源」とみなし、法律にもとづく算定式を通じて各自治体に配分し、自治体間の税収格差の是正と標準的な行政水準に見合った一般財源を保障する。

各自治体が税でまかなうべき標準的経費の内容は、道府県分および市町村分の「基準財政需要額」で算定され、道路橋りょう費、小中学校費、社会福祉費など28項目（2023年度算定）を積算して総額を導く。具体的な算定式は項目ごとの経費単価である「単位費用」、各自治体の人口や面積などの「測定単位」、自然条件や社会条件などによる経費差を補正する「補正係数」を掛け合わせる。このうち測定単位は当該項目の必要額を算定するのに妥当な指標が用いられ、道府県分、市町村分ともに人口（国調人口）による算定が最も高い割合を占めている。これは人口と行政経費に正の相関性が見いだされるからであり、1954年の制度発足以来この考え方に則ってきたといえる。

2024年度は岸田内閣のこども・子育て対策の拡充を受けて、基準財政需要額の算定項目に18歳以下人口を測定単位とする「こども子育て費」が新設され、地方独自の子育て対策分として1,000億円を盛り込み、加えて既存の項目から子育て関連の経費を移行させることで、標準的行政として子育て需要を明確に位置付けた。なお、測定単位として18歳以下人口を採用するのは制度創設以来初めてである。

同項目の新設については、人口減少社会における子育て関連の積極的な財源保障として評価できるが、気になるのは測定単位である。2月27日に厚労省が発表した2023年の出生数は75.8万人、前年比マイナス5.1%と国の予想を上回って減少しており、若年層の人口減少に歯止めがかかる兆しは見られない。こうした状況を踏まえると18歳以下人口を測定単位とする同項目は、若年層が集中する都市部に短期的には優位となり、中長期的にはあまり将来性のある項目ではないように思われる。

ただし、総務省は18歳以下人口の割合が小さい団体に対して、補正を行うことで条件不利地域の子育て政策経費にも配慮する予定であり、そもそも同項目に地方単独分として1,000億円が盛り込まれたことと合わせ見ると、若年層人口の急減ゆえに必要な政策経費を地方交付税の算定に積極的に反映させたとみることできる。

近年、人口減少や少子高齢化にともない、地域公共交通の撤退、空き家や耕作放棄地の増加などが深刻化するなかで、持続可能な地域づくりにおける自治体の役割は高まっており、地方交付税が描く標準的行政の姿も変化が求められる。いみじくも当コラムに執筆されている澤井勝先生は、2013年9月号で「地方財政は人口減少時代に対応し、増大する財政需要をきちんとカバーできる制度として、再構築することが求められている」と書かれている。今回のこども子育て費の創設が、制度発足以来の人口に比例的な算定にとどまらず、人口減少社会における財政需要を広くとらえる算定へと発展する節目となることを期待したい。

韓国における非正規の公務労働者

徐 兪 希

<要 旨>

日本と韓国は、国・地方自治体における非正規労働者の雇用不安という類似の問題を抱えているといえる。しかし、この類似の問題に対し、日韓両国において講じられた措置は対照的である。たとえば、日本では、地方自治体で働く非正規労働者の任用根拠の明確化・適正化を図るために、いわゆる会計年度任用職員という新たな非正規公務員制度を導入したのに対し、韓国では、公共部門で働く非正規労働者の雇用安定を図るために、正規職に転換させる取組みが行われてきた。日本では行われていない正規職転換のような取組みが韓国の国・地方自治体で行われている、こうした違いはどこに起因するのか。このことを明らかにすべく、本稿では、韓国の国・地方自治体における非正規の公務労働者に係る制度的仕組みについて（特に、期間制法4条の適用関係を中心に）考察する。

1 はじめに

日本と韓国は、公共部門（の中でも国・地方自治体）における非正規労働者の雇用不安という類似の問題を抱えているといえる。では、類似の問題を抱えているとそれに対して行われた取組みや政策志向も類似しているかというところではない。たとえば、日本では、地方自治体で働く非正規労働者の任用根拠の明確化・適正化を図るために、いわゆる会計年度任用職員という新たな非正規公務員制度を導入したのに対し、韓国では、公共部門で働く非正規労働者の雇用安定を図るために、正規職に転換させる取組みが行われてきたことを挙げるができる。

日本では行われていない正規職転換のような取組みが韓国の国・地方自治体で行われている、こうした違いはどこに起因するのか。日韓両国においてこうした違いが生まれるその原因・理由としてまず挙げられるのは、韓国では、国・地方自治体に使用される非正規

労働者につき、（日本の労働契約法18条に相当する規定といえる）後述の「期間制及び短時間勤労者⁽¹⁾の保護等に関する法律」（以下「期間制法」）4条が適用されていることである。また、韓国の国・地方自治体に使用される非正規労働者の中には、任期付きの非正規公務員だけでなく、公務員ではない期間制労働者⁽²⁾があると考えられていることも注目に値する。

以上のことは、国・地方自治体に使用される非正規労働者に対する労働契約法18条や期間制法4条といった日韓両国の有期雇用法制の適用の違いを生み出している。つまり、国・地方自治体に使用される非正規労働者＝非正規公務員と考えられている日本では、国・地方自治体に使用される非正規の公務員につき、労働契約法18条が適用される可能性はないのに対し（労働契約法21条1項）、国・地方自治体で働く労働者であっても、そのすべてが公務員とは限らず、私法上の契約に基づく公務員ではない労働者もあると考えられている韓国では、期間制法4条が適用されるこの公務員ではない期間制労働者を対象に、その雇用安定を図るために正規職転換の取組みが行われてきた。

以上のことを踏まえて、本稿⁽³⁾では、韓国の国・地方自治体における非正規の公務労働者に係る制度的仕組みについて（特に、期間制法4条の適用関係を中心に）考察する。

2 韓国の公共部門でこれまで行われてきた 正規職転換の取組みとその対象

（1）これまで行われてきた正規職転換の取組み

韓国では、労働市場全体における非正規雇用問題の解決を促すという意味において

-
- （1） 韓国語の漢字語の中には日本語と共通するものも多いが、微妙に違った表現も多く、日本語に訳す際には迷うこともよくある。本稿においては、たとえば、期間制＝有期、勤労＝労働、などが挙げられるが、このような漢字語については、基本的に韓国語をそのまま用いることにする。なお、便宜上、日本語に意識したものも一部あることを予めお断りしておきたい。以下、特に断りがない限り、韓国語の日本語訳は筆者によるものである。
 - （2） 期間制労働者は、日本でいう「有期契約労働者」ないし「有期雇用労働者」に相当する非正規労働者である。
 - （3） なお、本稿は、徐侖希「韓国の公共部門における正規職転換の取組みと日本への示唆」菊池馨実ほか編著『働く社会の変容と生活保障の法』（旬報社、2023年）227～239頁をもとに加筆・修正したものである。

も、公共部門が率先する必要があるとされ⁽⁴⁾、これまで数次にわたって公共部門で働く非正規労働者を対象とした対策ないし計画が講じられてきた。

これまで韓国の公共部門で行われてきた対策ないし計画 ⁽⁵⁾	
① 盧武鉉政権	2004年「公共部門非正規職対策」 2006年「公共部門非正規職総合対策」及び2007年「無期契約転換、外注化改善及び差別是正計画」
② 李明博政権	2011年「公共部門非正規職雇用改善対策」及び2012年「『常時・持続的業務担当者の無期契約職転換基準』等公共部門非正規職雇用改善推進指針」
③ 朴槿恵政権	「2013～2015年公共部門非正規職の正規職（無期契約職）転換計画」
④ 文在寅政権	2017年「公共部門非正規職勤労者の正規職転換推進計画」及び「公共部門非正規職勤労者の正規職転換ガイドライン」

以上の対策ないし計画で行われていたのが「正規職転換」といわれる取組みである。これは、韓国の公共部門で働く非正規労働者、中でも雇用期間が定められている期間制労働者を正規職（つまり、無期契約労働者）へと転換することにより、その雇用安定を図ろうとする取組みである。

(2) 正規職転換の取組みが対象としている労働者 — 公務員ではない非正規労働者

ここでとりわけ注目したいのは正規職転換の対象である。つまり、これまで韓国で行われてきた正規職転換は、韓国の公共部門で働く労働者の中でも、公共部門の各機関の定員に含まれず、また、公務員関連規定の適用を受けない、公務員ではない非正規労働者（の中でも期間制労働者）を対象⁽⁶⁾に行われてきた取組みであるということである。

また、正規職転換が任期の定めのない公務員になることを意味するものではないということにも注意を要する。つまり、正規職へと転換された労働者の身分は、非公務員のまま（つまり、公務員ではない無期契約労働者）である。そこで、韓国では、この雇用期間に定めはないが公務員ではない無期契約労働者と従来からの任期の定め

(4) 労働部『公共機関非正規職総合対策推進白書』（2007年）4頁。

(5) 詳細は、徐侖希「韓国の公共部門における非正規勤労者（期間制勤労者）の無期契約勤労者への転換と課題」労働法律旬報1854号（2015年）28～37頁および「文在寅政権の公共部門における雇用拡大政策 — 非正規勤労者の正規職転換を中心に — 」労働法律旬報1932号（2019年）21～26頁等を参照。

(6) 関係部処合同「公共部門非正規職総合対策」（2006年）34頁。

ない公務員を区別するために、公務員ではない無期契約労働者（つまり、正規職）を指して「公務職」という呼称が使われたりする。

3 韓国の国・地方自治体で働く「労働者」

以上のことからいえるのは、韓国では、国・地方自治体で働く労働者であってもそのすべてが公務員とは限らないということである。つまり、韓国の国・地方自治体で働く労働者の中には、「公務員」のほか、「公務員ではない労働者」もある。

韓国では、国・地方自治体が公務員以外の労働者を活用することにつき、国・地方自治体が私経済の主体として行った行為、つまり、国・地方自治体が私経済の主体として私法上の契約に基づいて活用するものであるという理解がなされている⁽⁷⁾。そこで、たとえば（日本の労働基準法に相当する法律といえる）「勤労基準法」の適用についても、国・地方自治体が公務員と公務員ではない労働者の両方を使用していることを当然の前提として考えられている⁽⁸⁾⁽⁹⁾。

韓国の国・地方自治体で働く「労働者」	公務員	任期なしの正規公務員 ----- 任期付きの非正規公務員
	非公務員	雇用期間の定めのない無期契約労働者（公務職） ----- 雇用期間の定めのある期間制労働者（契約職）

また、こうした韓国の国・地方自治体で働く公務員及び公務員ではない労働者の中には、「任期なし」の正規公務員や「雇用期間の定めのない」無期契約労働者（つまり、公務職）だけでなく、「任期付き」の非正規公務員や「雇用期間の定めのある」非正規労働者（つまり、期間制労働者。「契約職」とも呼ばれる）も存在する。

(7) 韓国非正規労働センター『公共部門非正規職人権実態調査』（国家人権委員会、2003年）249頁。

(8) 労働法実務研究会編『勤労基準法注解1』（博英社、2010年）579頁等。

(9) なお、国・地方自治体が私経済の主体として私法上の契約に基づいて労働者を活用することにつき、韓国の現行法上、これを否定する明文の規定は見当たらない。

(1) 公務員

韓国の現行公務員制度上、任期なしの正規公務員に属するものとしては定年までの雇用が保障される「経歴職公務員」が、そして、任期付きの非正規公務員に属するものとしては「任期制公務員」が挙げられる。

韓国の国家公務員・地方公務員	経歴職	一般職	一般任期制 専門任期制 時間選択制 任期制 限時任期制
		特定職	
	特殊経歴職	政務職	
		別定職	

(a) 各種公務員関係法令に基づいて活用されている

① 任期なしの正規公務員 — 経歴職公務員

韓国の公務員はまず、国家公務員と地方公務員の大きく2つに分類できる。そして、この韓国の国家公務員と地方公務員はともに、その任用⁽¹⁰⁾方法や身分保障などの違いにより、経歴職と特殊経歴職の2つに区分される（国家公務員法2条1項、地方公務員法2条1項）。

「経歴職公務員」（「職業公務員」とも呼ばれる）とは、実績と資格により任用され⁽¹¹⁾、その身分が保障され、生涯⁽¹²⁾公務員として勤務することが予定される公務員をいう（国家公務員法2条2項、地方公務員法2条2項）。この経歴職公務員はさらに、その担当職務の違いにより、「一般職」と「特定職」に分かれる（詳細は後掲規定を参照）。

これら経歴職公務員以外の公務員を指して「特殊経歴職公務員」という（国家公務員法2条3項、地方公務員法2条3項）。この特殊経歴職公務員には「政務職」と「別定職」がある（詳細は後掲規定を参照）。これら特殊経歴職

-
- (10) 任用とは、公務員関係の発生（新規採用）、変動（昇進、転職、転補、兼任、派遣、降任、休職、職位解除、停職、降等、復職）、消滅（免職、解任、罷免）に至るまでの一連の過程を総称する（公務員任用令2条1号、地方公務員任用令2条1号）。
- (11) 公務員の任用は、試験成績、勤務成績、経歴評定、その他の能力の実証に基づいて行うこととなっている（国家公務員法26条本文、地方公務員法25条本文）。
- (12) 生涯とはいえ、定年が定められており、原則60歳である（国家公務員法74条1項、地方公務員法66条1項）。

公務員は、実績と資格により任用される経歴職公務員とは違って、職業公務員制の画一的な適用を受けず⁽¹³⁾、基本的に定年までの身分保障はない。

国家公務員法2条（公務員の区分）

- ① 国家公務員（以下「公務員」という）は、経歴職公務員と特殊経歴職公務員に区分する。
- ② 「経歴職公務員」とは、実績と資格により任用され、その身分が保障され、生涯の間（勤務期間を定めて任用する公務員の場合にはその期間の間をいう）公務員として勤務することが予定される公務員をいい、その種類は次の各号のとおりである。
 - 1 一般職公務員：技術、研究又は行政一般に関する業務を担当する公務員
 - 2 特定職公務員：法官、検事、外務公務員、警察公務員、消防公務員、教育公務員、軍人、軍務員、憲法裁判所の憲法研究官、国家情報院の職員、警護公務員と特殊分野の業務を担当する公務員として他の法律で特定職公務員として指定する公務員
 - 3 《省略》
- ③ 「特殊経歴職公務員」とは、経歴職公務員以外の公務員をいい、その種類は次の各号のとおりである。
 - 1 政務職公務員
ガ 選挙により就任し、又は任命する際に国会の同意が必要な公務員
ナ 高度な政策決定業務を担当し、又はかかる業務を補助する公務員として法律や大統領令（大統領秘書室及び国家安保室の組織に関する大統領令のみ該当する）で政務職として指定する公務員
 - 2 別定職公務員：秘書官、秘書等補佐業務等を遂行し、又は特定の業務遂行のために法令で別定職として指定する公務員
 - 3～4 《省略》
- ④ 第3項に基づく別定職公務員の採用条件、任用手続、勤務上限年齢、その他必要な事項は、国会規則、大法院規則、憲法裁判所規則、中央選挙管理委員会規則又は大統領令（以下「大統領令等」という）で定める。

地方公務員法2条（公務員の区分）

- ① 地方自治団体の公務員（地方自治団体が経費を負担する地方公務員をいい、以下「公務

(13) つまり、特殊経歴職公務員に対しては、国家・地方公務員法の規定のうち一部のみが適用される（国家公務員法3条1・2項、地方公務員法3条1・2項）。

員」という)は、経歴職公務員と特殊経歴職公務員に区分する。

② 「経歴職公務員」とは、実績と資格により任用され、その身分が保障され、生涯の間（勤務期間を定めて任用する公務員の場合にはその期間の間をいう）公務員として勤務することが予定される公務員をいい、その種類は次の各号のとおりである。

- 1 一般職公務員：技術、研究又は行政一般に関する業務を担当する公務員
- 2 特定職公務員：公立大学及び専門大学に勤務する教育公務員、教育監所属の教育専門職員及び自治警察公務員とその他特殊分野の業務を担当する公務員として他の法律で特定職公務員として指定する公務員
- 3 《省略》

③ 「特殊経歴職公務員」とは、経歴職公務員以外の公務員をいい、その種類は次の各号のとおりである。

- 1 政務職公務員
ガ 選挙により就任し、又は任命する際に地方議会の同意が必要な公務員
ナ 高度な政策決定業務を担当し、又はかかる業務を補助する公務員として法令又は条例で政務職として指定する公務員
- 2 別定職公務員：秘書官、秘書等補佐業務等を遂行し、又は特定の業務遂行のために法令で別定職として指定する公務員
- 3～4 《省略》

④ 第3項に基づく別定職公務員の任用条件、任用手続、勤務上限年齢、その他必要な事項は、大統領令又は条例で定める。

② 任期付きの非正規公務員 — 任期制公務員

「任期制公務員」は、専門知識・技術が求められる業務やその任用管理に特殊性がある業務を担当させるために、経歴職公務員のうち勤務期間を定めて任用される公務員⁽¹⁴⁾を指す（国家公務員法2条2項・26条の5第1項、地方公務員法2条2項・25条の5第1項。前・後掲規定を参照）。

(14) 妹尾知則「韓国生活賃金条例」矢野昌浩ほか編『雇用社会の危機と労働・社会保障の展望』（日本評論社、2017年）229頁では、「韓国では、日本と違って、いわゆる非正規公務員は存在しない」とするが、このように任期付きの有期雇用であるのは任期制公務員も同様であり、韓国の任期制公務員は日本でいうところのいわゆる非正規公務員に相当するといえよう。

国家公務員法26条の5（勤務期間を定めて任用する公務員）

- ① 任用権者は、専門知識・技術が要求され、又は任用管理に特殊性が要求される業務を担当させるために経歴職公務員を任用する際に一定期間を定めて勤務する公務員（以下「任期制公務員」という）を任用することができる。
- ② 任期制公務員の任用要件、任用手続、勤務上限年齢及びその他必要な事項は、大統領令で定める。

地方公務員法25条の5（勤務期間を定めて任用する公務員）

- ① 地方自治団体の長と地方議会の議長は、専門知識・技術が要求され、又は任用管理に特殊性が要求される業務を担当させるために経歴職公務員を任用する際に一定期間を定めて勤務する公務員（以下「任期制公務員」という）を任用することができる。
- ② 任期制公務員の任用条件、任用手続、勤務上限年齢及びその他必要な事項は、大統領令で定める。

この任期制公務員の活用方法として、韓国の現行国家・地方公務員法上用意されているのは、「一般任期制公務員」、「専門任期制公務員」、「時間選択制任期制公務員」、「限時任期制公務員」の4つがある（公務員任用令3条の2、地方公務員任用令3条の2。詳細は後掲規定を参照）。

公務員任用令3条の2（任期制公務員の種類）

任期制公務員の種類は、次の各号のとおりである。

- 1 一般任期制公務員：職制等法令に規定された経歴職公務員の定員に該当する職位に任用される任期制公務員
- 2 専門任期制公務員：特定分野に対する専門的知識や技術等が要求される業務を遂行するために任用される任期制公務員
- 3 時間選択制任期制公務員：《省略》に基づき通常の勤務時間より短い時間（週当たり15時間以上35時間以下の範囲で任用権者又は任用提請権者が定める時間をいう。以下、この条で同じ）を勤務する公務員として任用される一般任期制公務員（以下「時間選択制一般任期制公務員」という）又は専門任期制公務員（以下「時間選択制専門任期制公務員」という）

4 限時任期制公務員：次の各目のいずれかに該当する公務員の業務を代行するために1年6ヶ月以内の期間の間任用される公務員として《省略》に基づき通常の勤務時間より短い時間を勤務する任期制公務員

ガ 《省略》に基づき休職する公務員

ナ 《省略》に基づき30日以上 of 病暇を実施する公務員

ダ 《省略》に基づき30日以上 of 特別休暇を実施する公務員

ラ 《省略》に基づき通常の勤務時間より短い時間を勤務する公務員として指定された公務員（以下「時間選択制転換公務員」という）

地方公務員任用令3条の2（任期制公務員の種類）

任期制公務員の種類は、次の各号のとおりである。

1 一般任期制公務員：予算及び一般職公務員の定員の範囲で任用され、常勤する任期制公務員

1の2 専門任期制公務員：次の各目のいずれかに該当する業務を遂行するために予算の範囲で任用され、常勤する任期制公務員

ガ 政策決定の補佐業務

ナ 特定分野に対する専門的知識や技術が要求される業務

2 時間選択制任期制公務員：予算の範囲で《省略》に基づき通常の勤務時間より短い時間（週当たり15時間以上35時間以下の範囲で任用権者が定める時間をいう。以下、この条で同じ）を勤務する公務員として任用される任期制公務員

3 限時任期制公務員：次の各目のいずれかに該当する業務を代行するために1年6ヶ月以内の期間の間任用される公務員として《省略》に基づき通常の勤務時間より短い時間を勤務する任期制公務員

ガ 《省略》に基づき休職する公務員が担当した業務

ナ 《省略》に基づき通常の勤務時間より短い時間を勤務する公務員として指定された公務員（以下「時間選択制転換公務員」という）が担当した業務

ダ 《省略》に基づき30日以上 of 病暇を実施する公務員が担当した業務

ラ 《省略》に基づき30日以上 of 休暇を実施する公務員が担当した業務

任期制公務員の勤務期間は5年（ただし、限時任期制の場合は1年6か月）の範囲内で当該事業の遂行に必要な期間（ただし、限時任期制の場合は当該業

務の代替に必要な期間)とされている(公務員任用令22条の5第1項、地方公務員任用令21条の4第1項)。一定の場合は、総勤務期間が5年(ただし、限時任期制の場合は1年6か月)を超えない範囲内で勤務期間を延長することができる(公務員任用令22条の5第2～4項、地方公務員任用令21条の4第2・3項)。また、任期制公務員(限時任期制を除く)の成果が卓越した場合は、総勤務期間5年を超えてさらに5年の範囲内で勤務期間を延長することができる(公務員任用令22条の5第6項、地方公務員任用令21条の4第5項)。

公務員任用令22条の5 (任期制公務員の勤務期間)

- ① 任期制公務員の勤務期間は5年の範囲で当該事業を遂行するために必要な期間とする。ただし、限時任期制公務員の勤務期間は1年6ヶ月の範囲で業務を代行するために必要な期間とする。
- ② 任用権者又は任用提請権者は、専門任期制公務員を任用した当該事業が継続し、又はやむを得ない事由により勤務期間内に事業が終了しないために勤務期間を延長する必要があると認める場合には総勤務期間が5年を超えない範囲で《省略》に基づく公告手続を経ることなく勤務期間を延長することができる。《省略》
- ③ 任用権者又は任用提請権者は、一般任期制公務員として任用された公務員の勤務実績が優秀であり、又は継続して勤務させなければならない特別な事由がある場合には総勤務期間が5年を超えない範囲で《省略》に基づく公告手続を経ることなく勤務期間を延長することができる。《省略》
- ④ 任用権者又は任用提請権者は、限時任期制公務員として任用された公務員の勤務実績が優秀であり、又は継続して勤務させなければならない特別な事由がある場合には総勤務期間が1年6ヶ月を超えない範囲で勤務期間を延長することができる。《省略》
- ⑤ 《省略》
- ⑥ 第2項及び第3項にかかわらず、総勤務期間が5年に達した任期制公務員(限時任期制公務員《省略》は除く)の成果が卓越した場合には、《省略》に基づく公告手続を経ることなく総勤務期間5年を超えて5年の範囲で一定期間の単位で勤務期間を延長することができる。《省略》

地方公務員任用令21条の4 (任期制公務員の勤務期間)

- ① 任期制公務員の勤務期間は、次の各号の期間とする。
 - 1 限時任期制公務員の勤務期間：1年6ヶ月の範囲で業務を代行するために必要な期間

- 2 政策決定の補佐のための専門任期制公務員の勤務期間：任用権者の任期満了日までの範囲で必要な期間
 - 3 ≪省略≫に基づき任用する任期制公務員の勤務期間：活動の補助を受ける地方議会議員の任期満了日≪省略≫までの範囲で必要な期間
 - 4 その他の任期制公務員の勤務期間：5年の範囲で当該事業を遂行するために必要な期間
- ② 地方自治団体の長と地方議会の議長は、一般任期制公務員、専門任期制公務員又は時間選択制任期制公務員を任用した当該事業が継続し、又はやむを得ない事由により勤務期間内に事業が終了しないために勤務期間を延長する必要があると認めるときには当該人事委員会の議決を経て総勤務期間が5年≪省略≫を超えない範囲で≪省略≫に基づく公告手続を経ることなく勤務期間を延長することができる。ただし、勤務実績が卓越した者に対しては、人事委員会の議決を省略することができる。
- ③ 地方自治団体の長と地方議会の議長は、限時任期制公務員として任用された公務員の勤務実績が優秀であり、又は継続して勤務させなければならない特別な事由がある場合には当該人事委員会の議決を経て総勤務期間が1年6ヶ月を超えない範囲で勤務期間を延長することができる。ただし、勤務実績が卓越した者に対しては、人事委員会の議決を省略することができる。
- ④ ≪省略≫
- ⑤ 地方自治団体の長と地方議会の議長は、第1項及び第2項にかかわらず、総勤務期間が5年に達した任期制公務員（限時任期制公務員≪省略≫は除く）の成果が卓越した場合には≪省略≫に基づく公告手続を経ることなく当該人事委員会の議決を経て第1項及び第2項に基づく総勤務期間5年を超えて追加で5年の範囲で一定期間の単位で勤務期間を延長することができる。

(b) 定員・人件費の予算内で活用される

以上のように、各種公務員関連法令に基づいて採用される国家・地方公務員の場合は、その定員管理にかかわる各種法令（たとえば、「国家公務員総定員令」2条や「行政機関の組織と定員に関する通則」24条、「地方自治団体の行政機構と定員基準等に関する規定」22条等。後掲規定を参照）により、その数に規制がかかっている。

国家公務員総定員令2条（総定員）

- ① 行政機関に置く国家公務員定員の最高限度（以下「総定員」という）は、32万9,503人とする。
- ② ≪省略≫

行政機関の組織と定員に関する通則24条（機関別定員の管理）

- ① 公務員の定員は、行政機関別、階級別、職級別又は上級公務員団に属する公務員の場合には公務員の種類別に割り当てる。
- ② 行政機関の長は、第1項の定員を超えて公務員を任用し、又は任用提請をすることができない。≪省略≫
- ③～④ ≪省略≫
- ⑤ 中央行政機関の長は、所管業務の性質上、専門性が特に必要であると認められる場合、階級別又は職務等級≪省略≫別に100分の20の範囲で総理令・部令≪省略≫で定める定員を「公務員任用令」第3条の2第1号に基づく一般任期制公務員として任用することができる。≪省略≫
- ⑥～⑦ ≪省略≫

地方自治団体の行政機構と定員基準等に関する規定22条（定員策定の一般基準）

- ① 定員は、定員の管理機関別に職級を定めて策定し、次の各号の基準に従わなければならない。
 - 1 地方自治団体は、人口数及び他の地方自治団体との均衡等を考慮して定員を策定しなければならない。
 - 2 地方自治団体は、業務の性質、難易度、責任度等を考慮して職級別定員を策定しなければならない。
 - 3～4 ≪省略≫
 - 5 1つの職位に一般任期制公務員を任用する場合には、その一般任期制公務員の勤務期間中、その職位に相応する職級の定員を欠員として維持しなければならない。
 - 6 ≪省略≫
- ② ≪省略≫

このようにその活用に制約がかかっているのは、定年までその雇用が保障され

る経歴職公務員だけでなく、勤務期間が定められている任期制公務員も基本的には同様であるといえる（公務員任用令3条の2・22条の4、地方公務員任用令3条の2・21条の3、行政機関の組織と定員に関する通則24条5項、地方自治団体の行政機関と定員基準等に関する規定22条1項5号等。前・後掲規定を参照）。したがって、韓国では、その勤務期間が定められている任期付きの非正規公務員を、定年までその雇用が保障される経歴職公務員の定員不足を補うものとして活用することは、事実上困難であったといえる。

公務員任用令22条の4（任期制公務員の任用手続等）

- ① 任用権者又は任用提請権者は、定員（一般任期制公務員を任用する場合のみ該当する）及び予算の範囲で任期制公務員を任用することができる。この場合、所属長官でない機関の長が一般任期制公務員及び限時任期制公務員を任用した場合にはその事実を所属長官に通報しなければならず、専門任期制公務員を任用しようとする場合には所属長官の承認を得なければならない。
- ② 所属長官は、第1項に基づき任期制公務員を任用し、又は一般任期制公務員及び限時任期制公務員の任用事実の通報を受けた場合と専門任期制公務員の任用を承認した場合にはその事実を遅滞なく人事革新処長に通報しなければならない。

③～⑥ <省略>

地方公務員任用令21条の3（任期制公務員の任用手続等）

- ① 地方自治団体の長と地方議会の議長は、定員（一般任期制公務員を任用する場合のみ該当する）及び予算の範囲で任期制公務員を任用することができる。
- ② 地方自治団体の長と地方議会の議長は、第1項に基づき任期制公務員を任用しようとする場合には次の各号の事項をあらかじめ当該人事委員会の議決を経て定めなければならない。
 - 1 事業の必要性
 - 2 任用予定職位の業務内容
 - 3 任用人員、等級及び期間
 - 4 任用資格
 - 5 公告計画
 - 6 任用要件

③～⑦ <省略>

(2) 非公務員

(a) その多くは採用根拠があいまいな状況で活用されてきた

以上のように各種公務員関係法令に基づいて活用される（正規ないし非正規）公務員に対し、韓国の国・地方自治体で働く公務員ではない労働者の多くは、明文の根拠規定を有さない形で活用されてきた存在のようである⁽¹⁵⁾。

かつては、韓国の国家・地方公務員法上、国・地方自治体が公務員ではない労働者を活用するための根拠規定（たとえば、旧国家公務員法43条の3や旧地方公務員法41条の3の規定。後掲規定を参照）があったようであるが⁽¹⁶⁾、現行法上は見当たらない⁽¹⁷⁾。

旧国家公務員法43条の3（契約に基づき研究又は技術業務に従事する者）

- ① 国家の各機関の長は、予算の範囲内で科学者及び技術者と雇用契約を締結し、一定の期間、研究又は技術業務を遂行させることができる。
- ② 前項の科学者及び技術者の範囲、雇用条件、業務内容、サービスその他必要な事項は、国会規則、大法院規則又は大統領令で定めるが、雇用契約を締結しようとするときには、国会事務総長、法院行政処長又は総務処長官と協議しなければならない。

旧地方公務員法41条の3（契約に基づき研究又は技術業務等に従事する者）

- ① 地方自治団体の長は、予算の範囲内で科学者及び技術者と雇用契約を締結し、一定の期間、研究・技術業務その他その専門知識を必要とする業務を遂行させることができる。
- ② 前項の科学者及び技術者の範囲、雇用条件、業務内容、サービスその他必要な事項は、大統領令で定める。

また、その一方で、現に今も、韓国の中央行政機関の一つである（日本の厚生労働省に相当する機関といえる）雇用労働部が設置・運営する職業安定機関で働く職業相談員のように、国の機関が公務員ではない労働者を活用するための法律上の根拠（職業安定法4条の4。後掲規定を参照）を有する場合がある。

(15) 韓国非正規労働センター・前掲注(7)251～252頁。

(16) 行政安全部『2022年度地方公務員人事実務』（2021年）10頁等。

(17) これらの規定は両方ともに1973年に新設され、1978年（旧国家公務員法43条の3）と1981年（旧地方公務員法41条の3）にそれぞれ廃止されている。

職業安定法4条の4（民間職業相談員）

- ① 雇用労働部長官は、職業安定機関に職業紹介、職業指導及び雇用情報提供等の業務を担当する公務員ではない職業相談員（以下「民間職業相談員」という）を配置することができる。
- ② 民間職業相談員の配置基準とその他必要な事項は、雇用労働部令で定める。

しかし、これまで韓国の国・地方自治体で働く公務員ではない労働者の人事管理については、公共部門全体にまたがる共通の基準のようなものはなく、体系的な雇用管理はなされていなかったようである⁽¹⁸⁾。というのは、韓国の国・地方自治体で働く労働者の人事管理は、これまで公務員を中心に行われていたからである。

こうして、韓国の公共部門で働く公務員ではない非正規労働者がどのような状況に置かれているのか、その実態について把握されることすら長らくなかったようであり⁽¹⁹⁾、韓国において政府レベルで初めて、公共部門で働く公務員ではない非正規労働者の実態に関する調査をしたのは正規職轉換の取組みがはじまった盧武鉉政権のときのことである。そして、それゆえに、公共部門の非正規労働者問題に取り組みははじめた当初、韓国政府は、公共部門における非正規労働者の「原則なき使用」を問題視し、非正規労働者の使用慣行の改善を目標として掲げていた⁽²⁰⁾。

以上のような状況、つまり、国・地方自治体で働く公務員ではない労働者にかかわる雇用管理システムの整備がいわば放置された状況において、韓国では、これら公務員ではない非正規労働者の雇用安定を図るための正規職轉換の取組みがはじまったのである。そして、このような状況において、公務員ではない期間制労働者から正規職へと轉換された公務員ではない無期契約労働者の雇用管理に関する何らかの基準が必要となってくるのは、ある意味当たり前であろう。そこで、韓国政府が公共部門の非正規雇用問題に取り組みははじめた当初から、公務員では

(18) 関係部処合同「公共部門非正規職対策」（2004年）8頁、関係部処合同・前掲注(6)6頁等。

(19) 韓国非正規労働センター・前掲注(7)2～3頁。

(20) 関係部処合同・前掲注(6)1・6頁。

ない無期契約労働者の体系的な雇用管理にかかわる仕組みの整備の必要性が唱えられ、現在に至っては、公共部門の各機関において、公務員ではない無期契約労働者の勤務条件や採用から退職までの一連の雇用に関する規定（たとえば、「雇用労働部公務職勤労者運営規定」や「江原特別自治道公務職採用及び服務等運営条例」等。後掲規定を参照）を設け、公務員ではない無期契約労働者の雇用管理を行うこととされている。

雇用労働部公務職勤労者運営規定⁽²¹⁾（雇用労働部訓令第434号、2022年12月23日一部改正）

第1条（目的） この訓令は、雇用労働部公務職勤労者の採用手続、資格基準、報酬、服務、身分関係等に必要な基準を定めることにより、雇用労働部とその所属機関の公務職勤労者の管理に対する統一性と効率性の向上を目的とする。

第2条（定義） この訓令で使用する用語の意味は、次のとおりである。

1 「公務職勤労者」とは、雇用労働部とその所属機関に勤務し、常時的・持続的業務に従事し、期間の定めのない勤労契約を締結した者をいう。

2～5 《省略》

第91条（就業規則の作成・備置） 採用権者は、この訓令が適用される公務職勤労者の服務上の規律と勤労条件等に関して勤労基準法第93条及び第94条に基づき就業規則を作成し、備え置かなければならない。

江原特別自治道⁽²²⁾公務職採用及び服務等運営条例（江原特別自治道条例第5034号、2023年6月9日一部改正）

第1条（目的） この条例は、江原特別自治道で勤務する公務職の採用及び服務等人事行政の根本基準に関して規定することにより、公務職の雇用安定と権益保護に資することを目的とする。

第2条（定義） この条例で使用する用語の意味は、次のとおりである。

1 「公務職」とは、常時・持続的業務に従事し、江原特別自治道（以下「江原自治道」という）と期間を定めていない労働契約を締結した者で公務員ではない労働者をいう。

2～4 《省略》

(21) 制定当時の名称は「労働部無期契約勤労者管理規定」（労働部訓令第647号、2007年10月1日制定）であった。

(22) 韓国の地方自治体の1つである。

第16条（労働契約） ① 道知事は、公務職と労働契約を締結する場合に所属機関の事情や担当業務の特性を考慮して労働条件を定めることができる。

② 《省略》

③ その他労働契約に必要な事項は、道知事が定める。

第18条（報酬決定の原則） ① 道知事は、予算の範囲で一般の標準生計費、物価水準等を考慮して公務職の報酬を定める。

② その他俸給、号俸及び昇給、手当、報酬計算、報酬支給方法、控除等に必要な事項は、道知事が定める。

第24条（解雇） ① 《省略》

② 道知事は、公務職が次の各号のいずれかに該当する場合には解雇することができる。

- 1 偽り又は不正な方法で採用された事実が発見された場合
- 2 心身の異常により担当業務を遂行することができない場合
- 3 第6章に基づく服務に関する事項に持続的に違反した場合
- 4 業務を遂行するために必要な資格証の効力がなくなり、又は免許が取り消され、担当業務を遂行することができなくなった場合
- 5 その他労働関係を維持できない事情が発生した場合

③ その他公務職の解雇に関する事項は、道知事が定める。

(b) 各種事業費の予算内で活用されてきた

以上のような国・地方自治体に使用される公務員ではない労働者の場合、各種公務員関連法令に基づいて採用される公務員ではないので、これら公務員ではない労働者に対し、公務員にかかわる定員（ないし人件費に係る予算）規制が及ぶことはない。公務員ではない労働者の「人件費」は、人件費としてではなく、各種「事業費」に組み込まれているとのことである⁽²³⁾。

韓国では、1997年末のいわゆるIMF経済危機以降の行政改革の流れの中で、小さくて効率的な政府を実現すべく、公務員の大規模な定員削減が行われる一方で、従来と変わらない、ないしは新たな行政需要に応えるために、この公務員で

(23) キムギウほか「行政機関無期契約職の実態と公務職制新設の必要性に関する考察」民主法学67号（2018年）162頁。

はない非正規労働者が多く利用されるようになったようである⁽²⁴⁾。日本の国・地方自治体では、行政需要の拡大といわゆる正規公務員の定員・定数という縛りの中で、定員・定数外の臨時・非常勤職員といった非正規公務員を多用するようになったとされるが、同じ状況の中で、韓国の国・地方自治体で多く利用されていたのは、定員（人件費）規制の対象外にある、この公務員ではない非正規労働者であったといえる。

4 韓国の国・地方自治体で働く「非正規労働者」に対する期間制法の適用

(1) 公務員ではない期間制労働者 — 期間制法をはじめとする各種労働関係法令が適用される

国・地方自治体に使用される公務員ではない労働者は、各種公務員関連法令に基づいて採用される公務員ではないので、これら公務員ではない労働者に対し、各種公務員関連法令が適用されることは原則としてない⁽²⁵⁾。しかし、その一方で、国・地方自治体に使用される公務員ではない労働者の場合、それが私法上の契約に基づいて活用されるものと考えられていることから、勤労基準法をはじめとする各種労働関係法令の適用においては、いわゆる民間部門における労働者と変わるところがないといえる。このことは、期間制労働者の使用期間の上限を2年と規制する内容の規定（つまり、期間制法4条。後掲規定を参照）が盛り込まれている期間制法の適用についても当てはまる。

期間制法4条（期間制勤労者の使用）

- ① 使用者は、2年を超過しない範囲内で（期間制勤労契約の反復更新等の場合にはその継続勤労した総期間が2年を超過しない範囲内で）期間制勤労者を使用することができる。ただし、次の各号のいずれか一に該当する場合には、2年を超過して期間制勤労者を使用するこ

(24) 韓国非正規労働センター・前掲注(7)267頁、労働部・前掲注(4)3～4頁等。

(25) もっとも、国に使用される公務員ではない労働者の中には公務員関連規定が準用される場合がある。その一例として、「職業相談員の家族手当は、『公務員手当等に関する規定』第10条の家族手当の支給基準による」と定めている「職業相談員運営規定」22条が挙げられる。

とができる。

- 1 事業の完了又は特定の業務の完成に必要な期間を定めた場合
 - 2 休職、派遣等で欠員が発生し、当該勤労者が復帰するまでその業務を代替する必要がある場合
 - 3 勤労者が学業、職業訓練等を履修するに伴い、その履修に必要な期間を定めた場合
 - 4 「高齢者雇用促進法」第2条第1号の高齢者と勤労契約を締結する場合
 - 5 専門的知識・技術の活用が必要な場合と政府の福祉政策・失業対策等により就労の場を提供する場合として大統領令で定める場合
 - 6 その他第1号ないし第5号に準ずる合理的な事由がある場合として大統領令が定める場合
- ② 使用者が、第1項の但書の事由がないか消滅したにもかかわらず、2年を超過して期間制勤労者として使用する場合には、その期間制勤労者は期間の定めのない勤労契約を締結した勤労者とみなす。

すなわち、期間制法は、国・地方自治体に対する適用関係につき、その3条3項において「国家及び地方自治団体の機関に対しては、常時使用する勤労者の数に関係なく、この法を適用する」と規定している。この期間制法3条3項は、韓国の勤労基準法の適用範囲を定める勤労基準法11条⁽²⁶⁾及び12条⁽²⁷⁾に倣って作られた規定であるとされる⁽²⁸⁾。そこで、行政解釈では、国や地方自治体の場合、事業場の規模にかかわらず、勤労基準法が適用されているように、期間制法も当然全面適用されるとする⁽²⁹⁾。つまり、国・地方自治体に使用される公務員ではない非正規労働者について

(26) 勤労基準法11条（適用範囲）

- ① この法は、常時5人以上の勤労者を使用するすべての事業又は事業場に適用する。ただし、同居する親族のみを使用する事業又は事業場と家事使用人に対しては適用しない。
- ② 常時4人以下の勤労者を使用する事業又は事業場に対しては、大統領令で定めるところにより、この法の一部規定を適用することができる。
- ③ この法を適用する場合に常時使用する勤労者数を算定する方法は、大統領令で定める。

(27) 勤労基準法12条（適用範囲）

この法とこの法に基づく大統領令は、国家、特別市・広域市・道、市・郡・区、邑・面・洞、その他これに準ずるものに対しても適用される。

(28) 労働部「非正規職保護法律解説」（2006年）22頁等。

(29) 労働部・前掲注(28)23頁等。

は、民間企業で働く非正規労働者と同様に、期間制法4条が適用されるということである。したがって、国や地方自治体の各機関に使用される公務員ではない期間制労働者の場合、その使用期間が2年を超えるときには、民間企業で働く期間制労働者と同じく、期間制法4条に基づき無期契約労働者とみなされ得る。

このことは、韓国の国・地方自治体も、公務員ではない期間制労働者の使用者として、期間制法4条に基づく責任が問われる可能性があることを意味する。実際にも、期間制労働契約を反復更新して使用期間2年を超えて国・地方自治体に使用された後に雇止めとなった公務員ではない期間制労働者が、訴訟の場において、期間制法4条を手掛かりに雇止めの効力を争う場合がある。裁判例の中には、期間制法4条2項に基づき無期契約労働者とみなされ、地方自治体の各機関で働く公務員ではない期間制労働者の雇用安定が図られたケースもみられる⁽³⁰⁾。

このように、民間企業と同じく、期間制法4条に基づく責任が問われる可能性がある韓国の国・地方自治体は、率先して公共部門における非正規雇用問題に取り組みざるを得ず、そこで行われているのが公共部門の公務員ではない非正規労働者を対象とした正規職転換の取組みである。つまり、国・地方自治体で働く公務員ではない期間制労働者の使用期間が2年を超えた状態で放置していると、期間制法4条の適用をめぐる法的紛争へと発展してしまうリスクが高まる。そこで、公共部門における正規職転換の取組みをはじめた盧武鉉政権では、それまで公共部門において期間制労働契約を反復更新して公務員ではない期間制労働者を活用していた「常時・持続的な業務」については、原則的に無期契約労働者が担当するという「期間制労働者の使用原則」のもとで、過去2年以上継続し、今後も継続することが予想される業務に従事する公務員ではない期間制労働者を対象に、無期契約労働者へと転換させる取組みが行われていた⁽³¹⁾。そして、この盧武鉉政権のときに出された「常時・持続的な業務」・「2年以上継続」という正規職転換の基準は、その後の政権においても概ね引き継がれてきた。

(30) 光州高等法院2011・4・15宣告2010ナ5334判決、ソウル行政法院2015・1・8宣告2013グハブ63681判決、大田高等法院2016・9・8宣告2016ヌ10884判決等。

(31) 関係部処合同・前掲注(6)14~15頁及び公共機関非正規職対策推進委員会「無期契約転換、外注化改善及び差別是正計画」(2007年)3頁。

(2) 任期付きの非正規公務員 — 任期制公務員

(a) 公務員関係法令が優先適用されるものの、期間制法が全面適用除外されていない

以上の公務員ではない労働者に対し、国・地方自治体で働く公務員の場合、その任用、報酬、懲戒、服務などについては国家・地方公務員法をはじめとする各種公務員関係法令に定められていることから、その労働条件などについては、一般法である勤労基準法よりもこれら各種公務員関係法令が特別法として優先的に適用される。しかし、その一方で、これら各種公務員関係法令に特段の定めがない事項に関しては、公務員に対しても、勤労基準法が適用されると解されている⁽³²⁾⁽³³⁾⁽³⁴⁾。このことは、任期付きの非正規公務員に対する期間制法の適用についても当てはまる。

すなわち、前述したように、期間制法は、その3条3項において「国家及び地方自治団体の機関に対しては、常時使用する勤労者の数に関係なく、この法を適用する」と規定している。また、韓国の期間制法には、日本の労働契約法21条1項のような、国家・地方公務員について期間制法を全面適用除外する旨の規定は置いていない。そこで、韓国では、任期付きの非正規公務員に対しても、原則的

(32) 労働法実務研究会編・前掲注(8)567頁等。

(33) 大法院1996・4・23宣告94ダ446判決（「勤労基準法第38条は、勤労者の最低生活を保障しようとする趣旨から、使用者の帰責事由により休業する場合には、使用者は、休業期間中、当該勤労者にその平均賃金の100分の70……以上の手当を支給しなければならないと規定しており、……公務員も賃金を目的として勤労を提供する勤労基準法第14条所定の勤労者であるから、公務員年金法、公務員報酬規定、公務員手当規定等に特別の規定がない場合には、公務員に対しても、性質に反しない限り、原則的に勤労基準法が適用されるから……、国家の不当な免職処分により、公務員がその意思に反して勤労を提供することができない場合、公務員の最低生活を保障する必要性は、私企業の勤労者と同一であるから、勤労基準法第38条は公務員にも適用される……」太字筆者）等。

(34) なお、韓国の国家・地方公務員法上、日本の国家公務員法附則16条や地方公務員法58条3項のように、一定の公務員について勤労基準法などを適用除外する旨定める規定は見当たらない。

に期間制法が適用されると解されている⁽³⁵⁾⁽³⁶⁾。

(b) ただし、正規職転換の取組みの対象からは除外されている

では、韓国の国・地方自治体で働く任期付きの非正規公務員である任期制公務員の勤務期間が2年を超える場合、期間制法4条に基づき定年までその雇用が保障される経歴職公務員とみなされるかというところではない。なぜなら、任期制公務員の場合、2年を超えて期間制労働者を使用することができる期間制法4条1項但書所定の例外事由に当てはまるからである。

期間制法4条1項但書が定める2年を超えて期間制労働者を使用することができる例外事由のうち、任期制公務員の適用除外とかかわりがあるのは6号の規定である（前掲規定を参照）。この期間制法4条1項但書6号でいう「大統領令が定める場合」については、本規定に基づいて制定された「期間制及び短時間勤労者の保護等に関する法律施行令」（以下「期間制法施行令」）3条3項において、さらに1号から8号までの8つの例外事由が定められている（後掲規定を参照）⁽³⁷⁾。その中でも任期制公務員ともっとも密接にかかわってくるのは、「他の法令で期間制勤労者の使用期間を期間制法4条1項と別に定め、又は別途の期間を定めて勤労契約を締結することができるようにした場合」と規定している期間制法施行令3条3項1号である。この期間制法施行令3条3項1号が想定する典型例として挙げられているのが、任期制公務員の勤務期間を定めている前掲公務員任用令22条の5や地方公務員任用令21条の4等の規定である⁽³⁸⁾。

(35) 雇用労働部『期間制法・派遣法の質疑回示集』（2010年）16頁等。

(36) 大田地方法院2017・1・11宣告2016グハブ101975判決（「勤労基準法第12条は『この法とこの法に基づく大統領令は、国家、特別市・広域市・道、市・郡・区、邑・面・洞、その他これに準ずるものに対しても適用される』と規定しており、同法第2条第1項第1号は、『この法において勤労者とは、職業の種類を問わず、事業又は事業場に賃金を目的として勤労を提供する者をいう』と規定しているところ、**国家公務員も賃金を目的として勤労を提供する勤労基準法第2条第1項第1号の勤労者といえるから、国家公務員法等に特別の規定がない場合には、国家公務員に対しても、その性質に反しない限り、勤労基準法が適用され……、公務員が期間を定めて任用された場合、国家公務員法等に特別の規定がなく、その性質に反しない限り、期間制法が適用され得る**」太字筆者）等。

(37) 期間制法4条1項但書所定の例外事由の全体像は、徐命希「韓国における期間制勤労契約（有期労働契約）に関する法規制とその運用上の論点」労働法律旬報1783・84号（2013年）38～39頁を参照。

(38) 雇用労働部『期間制法業務マニュアル』（2019年）102頁等。

期間制法施行令3条（期間制勤労者の使用期間制限の例外）

①～② ≪省略≫

③ 法第4条第1項第6号で「大統領令が定める場合」とは、次の各号のいずれか一に該当する場合をいう。

- 1 他の法令で期間制勤労者の使用期間を法第4条第1項と別に定め、又は別途の期間を定めて勤労契約を締結することができるようにした場合
- 2 国防部長官が認定する軍事的専門的知識・技術を持って関連職業に従事し、又は≪省略≫に基づく大学で安保及び軍事学科目を講義する場合
- 3 特殊な経歴を持って国家安全保障、国防・外交又は統一と関連した業務に従事する場合
- 4 ≪省略≫に基づく学校（≪省略≫大学院大学を含む）で次の各目の業務に従事する場合
ガ～ナ ≪省略≫
- 5 ≪省略≫韓国標準職業分類の大分類1と大分類2の職業に従事する者の≪省略≫勤労所得（最近2年間の年平均勤労所得をいう）が、雇用労働部長官が最近調査した雇用形態別勤労実態調査の韓国標準職業分類の大分類2の職業に従事する者の勤労所得上位100分の25に該当する場合
- 6 ≪省略≫に基づく1週間の所定勤労時間が明らかに短い短時間勤労者を使用する場合
- 7 ≪省略≫に基づく選手と≪省略≫体育指導者の業務に従事する場合
- 8 次の各目の研究機関で研究業務に直接従事する場合又は実験・調査等を遂行する等研究業務に直接関与して支援する業務に従事する場合
ガ～サ ≪省略≫

このように、期間制法施行令3条3項1号の規定が総使用期間2年を超えて期間制労働者を使用することができる例外事由とされていることについては、期間制労働者の使用期間について他の法令に特別の定めがある場合まで、期間制法4条に基づく期間制労働者の使用期間の上限規制が適用されると、他の法令の立法目的を侵害する恐れがあることから⁽³⁹⁾、期間制法4条1項の規定が期間制労働者の使用に関しては一般法の地位にあり、期間制労働者の使用期間について他の

(39) 雇用労働部『期間制法業務マニュアル』（2011年）30頁、ソウル行政法院2014・4・24宣告2013グハブ26064判決等。

法令に特別の定めがあるときはその規定が優先して適用されることを明らかにするためである⁽⁴⁰⁾との説明がなされている。したがって、韓国の国・地方自治体で働く任期付きの非正規公務員が期間制法4条を活用してその雇用安定を図ることは難しい。実際、国の機関で働いていた任期付きの非正規公務員の雇止めが問題となった裁判においても、期間制法4条1項本文及び2項の適用は否定されている⁽⁴¹⁾⁽⁴²⁾。それゆえ、韓国政府によって進められている正規職転換の対象からも、任期付きの非正規公務員は除外されている⁽⁴³⁾。

5 おわりに

韓国の任期制公務員もまた、任期付きの有期雇用であるから、その任期が終了する場合、再び任期が更新され雇用が守られるか、それとも雇止めになるかという不安に晒され得る。しかし、韓国の国・地方自治体で働く任期付きの非正規公務員が期間制法4条を活用してその雇用安定を図ることが困難であるのは、労働契約法18条が適用されない日本の非正規公務員と同様である。そこで、最近では、韓国の任期付きの非正規公務員から、その雇用安

(40) 労働部『非正規職法令業務マニュアル』（2007年）123頁等。

(41) ソウル高等法院2013・8・23宣告2012ヌ34206判決。

(42) なお、国・地方自治体に使用される公務員ではない期間制労働者も、期間制法4条1項但書所定の例外事由に当てはまる場合、期間制法4条を活用してその雇用安定を図るのが困難であるのは、任期付きの非正規公務員と同様である。なぜなら、期間制法4条1項但書所定の例外事由に該当する場合、使用者は2年を超えて期間制労働者を使用することができ、たとえ期間制労働者の使用期間が2年を超えていても、無期契約労働者とみなされることは原則としてないからである。

(43) なお、国・地方自治体に使用される公務員ではない期間制労働者も、期間制法4条1項但書所定の例外事由に当てはまる場合は、任期付きの非正規公務員と同じく、正規職転換の対象から除外されている（公共機関非正規職対策推進委員会・前掲注(31)3頁、関係部処合同「『常時・持続的業務担当者の無期契約職転換基準』等公共部門非正規職雇用改善推進指針」（2012年）4頁、雇用労働部「（報道資料）公共部門非正規職6万5千人あまり、`15年まで正規職（無期契約職）転換」（2013年）1頁等）。なぜなら、期間制法4条1項但書所定の例外事由に該当する場合、国・地方自治体は、当該期間制労働者が従事する業務が常時・持続的な業務で2年以上継続することが予想される業務であっても、無期契約労働者へと転換させることなく、期間制労働者のまま活用することができるからである。

定を求める声が上がっている⁽⁴⁴⁾⁽⁴⁵⁾。

にもかかわらず、韓国の国・地方自治体において正規職転換のような取組みが行われ得るのはなぜかという、それは、以上見てきたように、韓国では、国・地方自治体が公務員以外の労働者を活用するのが当然のことと考えられ、公務員ではない非正規労働者については、民間企業で働く非正規労働者と同様に、期間制法4条が適用される仕組みとなっているからである。

これまで日本の地方自治体における非正規公務員をめぐるのは、その任用根拠の不明確さから、各地方自治体によって任用の根拠も職名もバラバラの恣意的な運用がなされてきたことが問題視されていたが、以上見てきたように、韓国の国・地方自治体における公務員ではない非正規労働者も、その採用根拠があいまいな状況で活用されてきた点においては、日本の地方自治体における非正規公務員と変わるところがないといえる。しかし、これら国・地方自治体においてその任用・採用根拠があいまいな状況で活用されてきた非正規労働者につき、日韓両国において講じられた措置は対照的である。すなわち、日本では、これまでその任用根拠があいまいなまま活用されてきた地方自治体における非正規労働者につき、わざわざ会計年度任用職員と呼ばれる新しい制度を作ってまでして、非正規公務員として整理することで、日本の公共部門における労働契約法18条の適用可能性をなくしている。これに対し、韓国では、その採用根拠があいまいな状況で活用されてきた国・地方自治体の非正規労働者につき、私法上の契約に基づく非公務員として扱うことで、公共部門における各機関に対しても、民間企業と同じく、期間制法4条の上限規制が及ぶ状況を作っているのである。

以上見てきたように、韓国においても、期間制法4条1項但書所定の例外事由に該当する任期付きの非正規公務員の場合、国・地方自治体は正規職転換という負担を負わずに済む。にもかかわらず、韓国では、採用根拠があいまいなまま活用されてきた非正規労働者につき、任期付きの非正規公務員として整理し、韓国の国・地方自治体における期間制法4条の上限規制の適用可能性をなくすという選択はしていない。このような、公共部門における非正規労働者の雇用不安の問題につき、「模範的な使用者」⁽⁴⁶⁾としての役割を果たそうとする韓国政府の姿勢・取組みこそ、参照に値すると思われる。

(44) https://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/802803.html (2024年2月10日最終確認)。

(45) <https://www.asiae.co.kr/article/2017090710005632219> (2024年2月10日最終確認)。

(46) 国家人権委員会「公共部門非正規職勤労者の雇用安定及び処遇改善のための勧告」(2014年11月25日)9頁。

もつとも、これまで韓国の公共部門で行われてきた正規職転換の取組みについては、一方では正規職転換の取組みが行われながらも、他方では依然として雇用が不安定な非正規労働者が利用されていることや、正規職へと転換されたものの、処遇改善が伴っていないこと⁽⁴⁷⁾、さらには、正規職転換にまつわって不正採用問題があること⁽⁴⁸⁾等を背景に、韓国の中でも批判の声が上がっていることには留意を要する。韓国における正規職転換の取組みについては、公共部門における非正規労働者の雇用不安という同様の問題を抱えている日本においても注目を集め、これまでいくつかの文献において取り上げられており、中には韓国の例から学ぶことを訴える意見もある⁽⁴⁹⁾が、こうした同取組みに対する韓国における否定的な評価を踏まえると、韓国の例から、何を学ぶべきであり、何を学ぶことができるかについては、さらなる検討が必要であるように思われる。

(そ ゆんひ 岩手県立大学総合政策学部講師)

キーワード：公共部門／非正規労働者／正規職転換／非正規公務員／韓国

(47) 徐侖希・前掲注(5)34頁等。

(48) https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/10/01/2019100100221.html (2024年2月10日最終確認)等。

(49) 上林陽治「ソウル市政における非正規労働者の正規化事業」新潟自治68号(2016年)8頁等。

再び住民参加予算の登場と今後の展望

兼 村 高 文

<要 旨>

最近、住民に自治体の予算の一部を決めてもらう住民参加（型）予算が三重県で始まり東京都や杉並区などでも導入されている。住民参加予算はわが国ではそれほど馴染みがない取組みであるが、世界では数千から1万件を超える事例の報告がある。また隣国の韓国では、2012年より全ての自治体に住民参加予算が法律で義務付けられているが、2018年からは国の予算にもその一部を国民が決めるMy Budgetという制度が始まった。住民参加予算は1990年代に南米ブラジルで始まり世界に広まったのであるが、直接民主制となるこうした取組みは議論もある。予算は財政民主主義が原則であるため、住民が直接に決めることには異論も多い。代表民主制に反し議会軽視という声も上がる。しかし世界では一定の事例が報告されている。ではなぜ、いまこのような動きがあるのか。海外事例も参考に現状と今後の展望を探ってみた。

はじめに

「住民参加型予算の現状と今後」というタイトルで本誌2012年7月号に掲載させてもらった。予算の一部を住民が直接決める住民参加予算の取組みは1990年頃から始まり、これまで世界で類似した事例はある調査では約1万件という数字もある。わが国では住民参加予算の事例は少ないが最近、三重県、茨城県阿見町、東京都、杉並区などで導入され、また韓国では2012年より法律で全自治体に導入が義務付けられ、2018年からは国の予算に「My Budget」という全国民による参加予算が始められている。

こうした最近の動きには何らかの理由があるのか。政府の予算は財政民主主義の原則からは議会で決めるのが原則である。しかし投票率が下がり続けて民意が予算に反映されていないという意見もある。直接民主制となる住民参加予算は、代表民主制からは反論もあ

るが何らかの補完の必要性も言われる。現状と今後の展望を探ってみた。

1 住民参加予算の始まり

— ブラジル・ポルトアレグレ市から始まった住民参加予算 —

はじめに、ここで取り上げている住民参加〈型〉予算⁽¹⁾(英語ではParticipatory Budgeting : 以下、海外の住民参加予算をPBと記す)の始まりについて紹介しておきたい。今日に世界で実施されているPBは、ブラジル南部リオグランデソル州の州都ポルトアレグレ市で1989年に始められた取組みが発祥である。ブラジルでは1985年に軍事政権から民主政権に移行して民主化が進められたなかで、ポルトアレグレ市の市長に左派系の労働者党ドゥトラ氏が当選し、公約で掲げていた「参加予算」(ポルトガル語でOrçamento Participativo : 以下、ポルトアレグレ市の住民参加予算をOPと記す)を導入した。OPの目的は、政治文化に蔓延していた縁故主義や腐敗政治に挑戦し、多くの住民の生活水準の向上を目指す取組みであった⁽²⁾。労働者党の中でも急進派であったドゥトラ市長は、このOPを住民組織とともに協議を重ねながら住民にとって効果が目に見える仕組みに作り上げていった。OPはまた、政治的・経済的活動から置き去りにされた人々に声を上げる機会を提供することで草の根民主主義を実現することでもあったが、これは同時に、そうした人々の支持をえることで議会の多数派を攻略する目的もあった。住民が直接に予算に関与することで、前政権から続いていた政治腐敗を撲滅し政策の透明性を高めることを意図していた。

1989年から始まったポルトアレグレ市(当時人口約130万人)のOPは、参加者は当初は年間1千人にも満たなかったが、1996年には人口の8%、10万人以上が参加したとの報告もある⁽³⁾。これほどまでに参加者が増えたのは、それまで社会的に排除されてきた人々がOPにより道路や下水道、保健所、学校など目に見える公共施設等が実際に整備され成果が確認できるようになったことが大きい。こうした成果により、労働者党の市長は

(1) 住民参加型予算と記すものもあるが内容は同じであるので本稿では住民参加予算とする。また市民参加予算も同じ内容で用いられるが最近では意思をもった市民である住民が多く用いられるので本稿では住民参加予算を用いる。

(2) OPの詳細は小池(2004)参照。

(3) Shah(2007)、p. 68。

4期16年間にわたって選出された。

OPの運営は、市長室（Mayor's office）によって主導され、行政は運営のサポートにあたった。OPには誰でも参加でき、全住民を対象とした地区ごとのミーティングが年2回開催され、最終的には地区で選ばれた代表が予算案をまとめて市長に提出する。市長は提出された予算案を議会に提出して承認をえるのであるが、議会は3分の2の反対で拒否することもできる。しかし実際にはOPの予算案はほとんどが承認され、市予算の半分近くを占める投資的予算はOPによって決められた。それゆえ参加住民にとっては成果が実感できたのである。

OPはこれまで幾度かの修正が加えられてきた。初期の段階（90年代半ば）ではテーマ別集会を導入し定着していたが、参加者が増えて発展した段階（2000年代前半）では審議と投票をまとめ2回の公開集会を廃止し簡素化が図られた。しかしその後は自発的な発言が減り、またOPの手続きに関する事務局の規則の変更等が運営を困難にしてきたこともあり、参加者は減少していった。

OPへの参加者は当初、回を重ねるごとに増えて評価されたのであるが、その要因の1つは、ブラジルの民主化で貧困層にも自治会が広く組織され、生活環境に関連する議論が盛んとなったことがある。労働者党は地区単位の住民組織を育成して、多くの住民がOPに参加できる環境を整えた。2つは、1988年に制定された新憲法により地方分権化が進められ、国から地方への財源移転が始まりインフラ整備等に使える予算が大幅に増えた。住民が関与できる予算が確保されたことで、その成果が実感できる状況が作り出された。投資的予算はOPによって決められた。そして3つは、より多くの住民が参加できるような仕組みへと改良が重ねられた。OPの手続きは行政にとっては大きな負担となるが多くのボランティア団体等の支援が運営を支えてきた。

ポルトアレグレ市のOPは、大都市でありながら多くの参加者により民衆集会が実施され、住民の側で地区集会などをとおして討議が行われて討議デモクラシーが実践されてきたとすることができる。直接民主制と間接（代表）民主制がうまく組み合わせられた事例としても称賛された。こうした状況はマスコミでも取り上げられ、世界にその様子が発信されてOPは広まった。1995年頃までにはブラジルの他の都市、2000年代にはラテンアメリカと欧州の都市でOPを参考にした取組みが始められた。しかしポルトアレグレ市の成果は、ブラジルが置かれた当時の状況のもとで成果を上げることができたのであり、住民参加予算それ自体が機能したわけではないことに留意する必要がある。

2 住民参加予算に関する解説

住民参加予算は、本家本元となったポルトアレグレ市のOPは成功事例として称賛され世界に広まったのであるが、そこでは1990年代に地方分権化の動きや欧州ではヨーロッパ地方自治憲章の発効などもあり、革新地方自治体を中心に同様の取組みを導入する環境があった。欧米など英語圏ではOPは参加予算（Participatory Budgeting：PB）として始められた。PBに関する主な解説を紹介したい。

2-1 用語解説

住民参加予算の用語は「広辞苑」には載っていない。住民参加はあるが参加予算はない。また財政関係の「地方財政小辞典」（ぎょうせい）にも見当たらない。そこでウェブ上の辞書ウィキペディア（日本語サイト）で検索すると、市民参加予算でヒットし「市民参加型予算とは、市民の意思を行政活動に直接的に反映させるため、行政の資源配分を決める重要な政策過程である予算編成に市民が直接関与する仕組みである。」とある。ブラジルのポルトアレグレ市で始まったOPをもとに世界に広まった仕組みとして書かれている。識者による一般的な解説である。日本の事例として三重県や東京都など6事例をあげている。

同じく英語版サイトでParticipatory Budgetingを検索し訳すと「PBは一種の市民調達（citizen sourcing）であり、一般の人々が民主的な審議と意思決定のプロセスを通じて地方自治体または公共预算の一部をどのように配分するかを決定する。PBにより、市民や地域住民は公共支出プロジェクトを選び、議論し、優先順位付けをして、お金の使い道について決定する権限が与えられる。」と記され、一種の市民ソーシングとして捉えている。歴史的な経緯からPBに関する手続きと議論など詳細に解説している。

住民参加予算は日本では一般的にはそれほど認知されていない用語のようであり、予算に関わる政治行政の側でも積極的な動きはこれまでのところみられない。導入は限定的であり、広がりは見られない。そのため一般的な解説ではまだ載らないのであろう。

2-2 国連人間居住計画（UN-HABITAT）の解説

ポルトアレグレ市のOPが世界に広まった要因の1つに、1994年に国連人間居住計画で紹介されたことがある。同計画では当時のOPについて、「参加意識を高め行財政の責任

と透明性を改善する革新的な財政上の実践である。またそれは公共の意思決定とより公平な資源配分に市民が参加し決定権をもつことができる仕組みである。」⁽⁴⁾と説明している。同計画でOPについて高く評価していた。

その後、2008年に公表された報告書（Participatory Budgeting in Africa）によると、参加型予算編成について住民が決定するまたは住民が計画に貢献するプロセスとし、予算編成への住民参加を評価している。さらに現状について、「世界で規模は拡大しマドリッドやパリなどの世界中の都市で割り当てられるPBの予算の総額は年間最大1億ユーロに達し、今後もPBはICTを活用するなどしてSDGsに関連する提案を作成することも可能」⁽⁵⁾として推奨している。具体的には、メキシコの都市で環境や気候変動などへの対応のアイデアを市民が提案し投票する取組みが国連人間居住計画の支援を受けて実施されていることを紹介している。またPBは世界中の都市居住地にとって強力なガバナンス・メカニズムであると導入を奨励している。

2-3 世界銀行（The World Bank）のグッド・ガバナンスに貢献する「参加予算」の解説

発展途上国への資金援助も担っている世界銀行では、そうした対象国にPBを推奨し、グッド・ガバナンスとアカウンタビリティに関する一連の出版シリーズの1つとして、2007年に『Participatory Budgeting』⁽⁶⁾を出版している。同書は世界銀行首席エコノミストであったシャー博士（Shah, A.）が編集責任者となり、PBの解説と地域別の実施状況についてそれぞれの専門家の執筆によりまとめられている。

同書の第1部でPBの解説については、米国の政治学者ワンプラー教授（Wampler, B.）が担当し、ここではPBについて「PBは、公共資源の配分について国民が審議し、交渉する意思決定プロセスである。PBは政府、国民、非政府組織（NGO）および市民社会組織（CSO）の要請により、市民が公共資源をどのように費やすかを決定する上で直接的な役割を果たす。」とまとめ、PBを促進する条件として次の4つの要因が組み合わさることで採用される可能性が高くなるとしている。すなわち、①市長の強力な支援、②進行中の政策議論に積極的に貢献できる内容、③市民社会、議員の攻撃からPBの予算編成を隔離する政治環境、④財政資金、である。これらはOPが南米で成果を上げた状況から

(4) UN-HABITATのHPより。

(5) UN-HABITAT, Participatory Budgeting in Africa, 2008, P.3。

(6) 本書は<https://openknowledge.worldbank.org/>より入手可能。

まとめられている。また世界銀行の立場からも、PBはグッド・ガバナンス、透明性と説明責任の強化、政府支出の削減に役立つ可能性があるとし、非効率性を改善し、顧客主義、汚職の抑制に貢献するとして、その効果をまとめている。

世界銀行のPBの説明は、ポルトアレグレ市で始まったOPのプログラムをもとにまとめたものであり、貧困層を中心とした住民が政府の予算編成プロセスに直接に加わったことで、政府の透明性が高まり汚職が削減され、効率性が確保されたというのである。そしてこのことが達成されたのは、ポルトアレグレ市の当時の状況のもとで可能であったとし、そこでは市民、非政府組織（NGO）、市民社会組織（CSO）の役割が大きかったことが強調されている。

また第1部を担当したワンプラー教授が著した『Participatory Budgeting in Brazil』（2007）でOPについて「参加予算プログラムは、革新的な政策決定プロセスであり、市民が直接に政策決定に参加するものである。」とまとめている。ブラジルではOPは約100都市で実践されたのであるが、彼はこの著書でブラジルで実施されたOPの成功と失敗の例を示し、さらに民主主義と社会正義で機能するPBについて論究し、これらの都市の貧しい住民に市民権を与えるという2つの目標を達成する上で、PBが他の政策よりも効果的であったことを指摘し高く評価している。

ここにまとめられた内容は、OPはその後に2000年頃から議論されてきた新公共経営論（New Public Governance）⁽⁷⁾とともに市民社会との協働のガバナンスが参加予算を促進させる要件としてあげている。OPにおける討議デモクラシーの実践は、協働のガバナンスの場が提供されていたから実現したのである。

2-4 研究者の解説

PB研究の第一人者でもある前述のワンプラー教授は、ブラジルのOPについて定義を「参加予算プログラムは、革新的な政策決定プロセスであり、市民が直接に政策決定に参加するものである。」⁽⁸⁾とし、ヨーロッパで広まっていたPBを高く評価していた。

また同じくPBの研究者Y・シントマー教授は、ブラジルのOPが革新的な方法で民主化と社会正義を実現したことを評価したうえで、ヨーロッパで始められたPBが理想的な

(7) 当時のNPG論をまとめたものとしてOsborne, S.ed, *New Public Governance* (Routledge 2010) がある。

(8) Wampler (2007)

形で構築できるための6つの方法論を展開していた⁽⁹⁾。すなわち、①OPのヨーロッパに適応したPBへのアレンジ、②それぞれの利益の明示、③自治体レベルでのコミュニティ基金、④官民の交渉テーブルの設置、⑤財政に関する協議、⑥近接した参加、である。当時はヨーロッパでNGOが地方自治体に働き掛けて導入を促し、また英国では自治体のコミュニティ基金をPBの対象とした事例もあった⁽¹⁰⁾。

さらに公共サービスの広がりとともに自治体のみで提供することが財源でも限界となっていたことから、官民の協働（coproduction）の取組みが広がり、住民参加の意思決定の重要性をT・ボバード教授が指摘していた⁽¹¹⁾。PBを協働の取組みのなかでパブリック・ガバナンスの問題としてその重要性を論じていた。

3 住民参加予算の取組み事例

ポルトアレグレ市から広まった住民参加予算は、各国でOPを参考にそれぞれの環境に合わせて導入された。住民参加予算の導入は、多分に政治により導入から廃止まで影響を受けるため、事例は絶えず流動的である。これまで紹介されてきたPBの事例をまとめてみた。

3-1 世界の取組み状況

PBに関する事例報告は、国際機関など公的な機関がまとめたものは見当たらないが、非営利団体等が集計して公表している1つに「Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021」がある。これはポルトガルに本部を置く非営利団体のOFICINAがカスカイス市（Cascais）等の支援で世界中の協力者によりPBの活動事例を集計してまとめ、HPに公表しているものである⁽¹²⁾。

同報告書はウェブ上で閲覧できるので紹介すると、2021年版によると、世界でPBの事例は2019年と2020年でそれぞれ10,081件と4,032件とある。2020年は世界的なコロナ感

(9) Sintomer, Y. et al. (2008)、p. 1。

(10) 兼村他 (2016) II 参照。

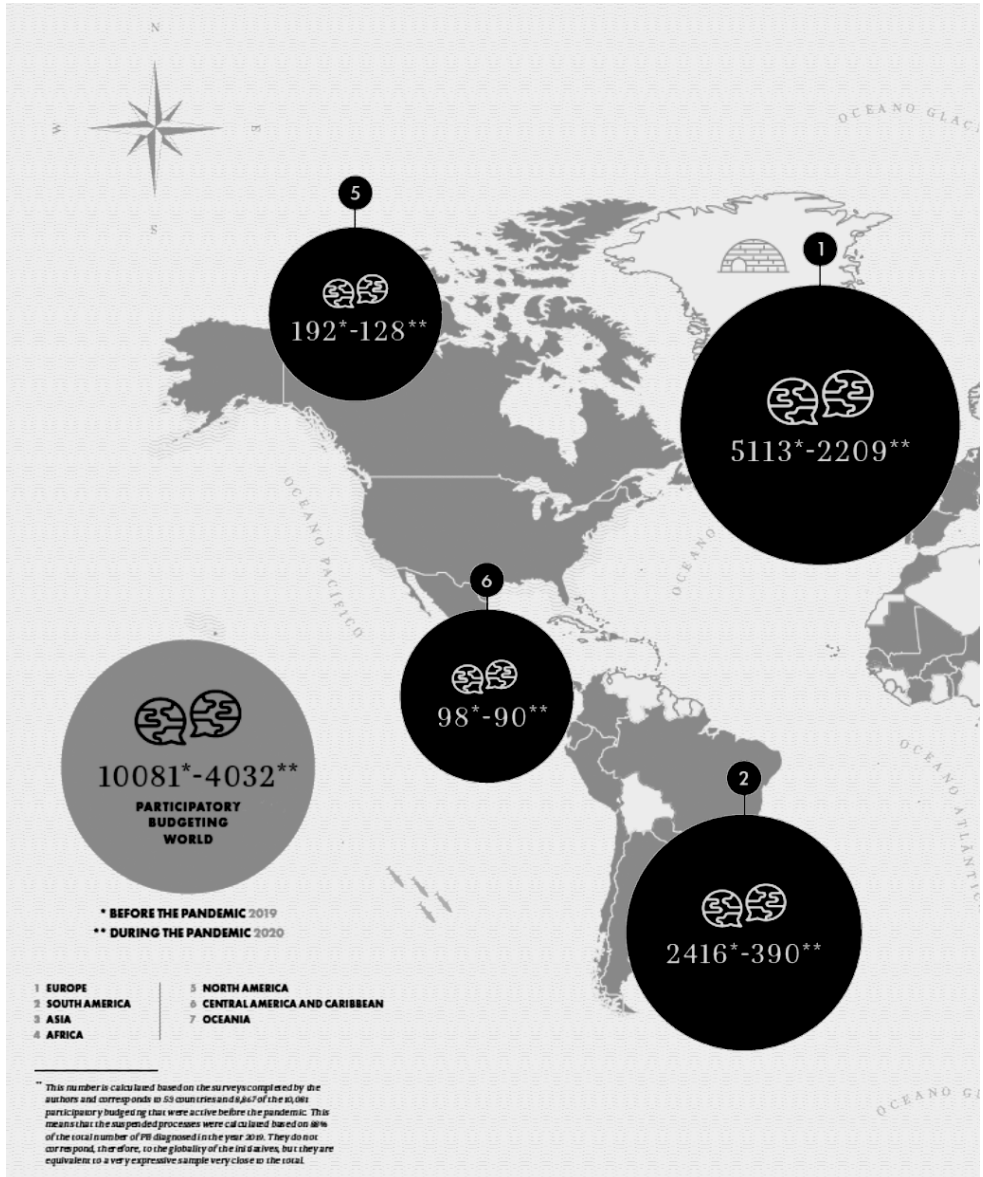
(11) Bovaird, T. (2007), Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services, *Public Administration Review*, Vol. 67、pp.846-860。

(12) www.oficina.org.pt/atlas.html

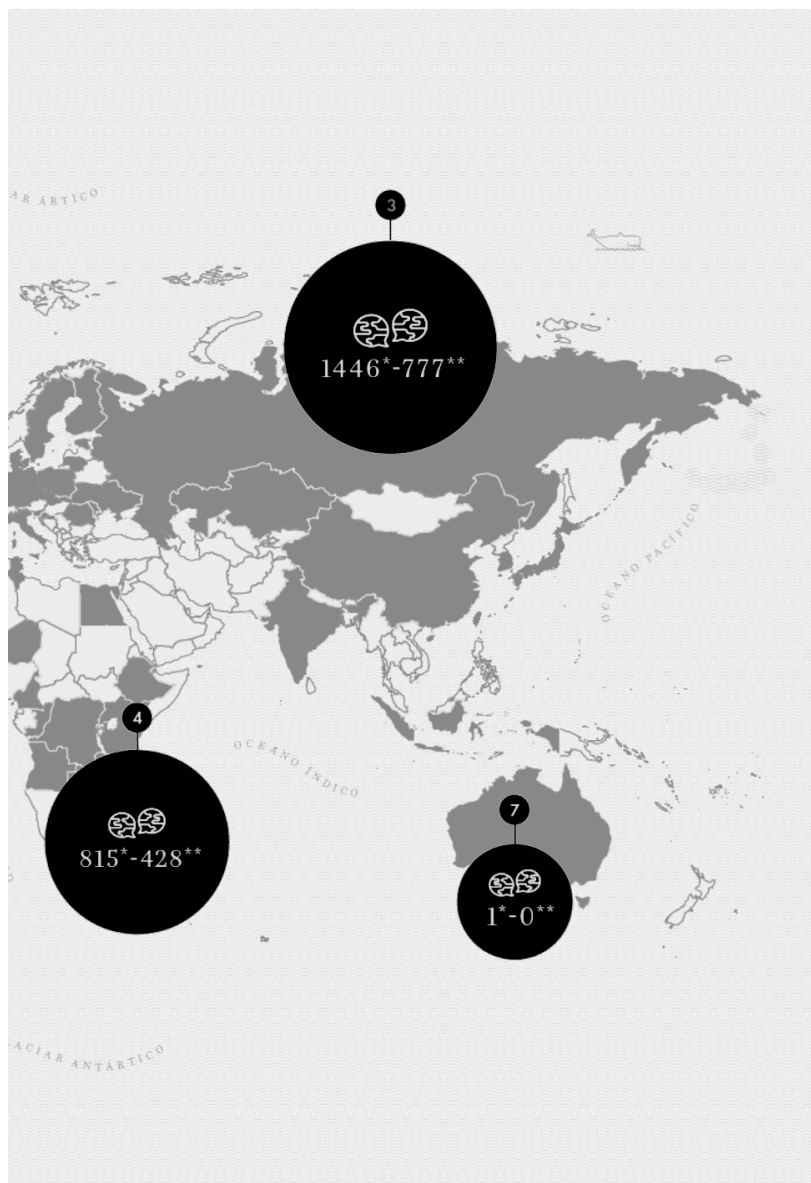
感染症のパンデミックの影響で大きく数を減らしたのであるが、これ以前に公表された2009年版では事例は約1万2千件とあるので、10年間ではほぼ横ばいの数値である。

図1でPBの地域別の事例数をみると（2019年）、ヨーロッパが最も多く5,113件、P

図1 参加予算導入の世界地図



B発祥の南アメリカは2,416件、アジアは1,446件、アフリカは815件、北アメリカは192件、中央アメリカは98件である。南アメリカのブラジルから広まったPBは現状ではヨーロッパが最も数が多く、南アメリカは欧州の半数であり、次いでアジア、アフリカと続き、北アメリカは少ない。これら事例のほとんどは地方の中小自治体であり、大都市は全体の



出所：Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021、pp.18-19。

5%程度である。

ここに集計された事例数は、多くの各地の専門員によってカウントされているのである程度の信頼性はあると考えられるが、3千から7千という数字もあり⁽¹³⁾、実際のところはPBの定義により異なるのであろう。

なお同報告書で日本は確証のあるデータがえられなかったとして、事例数は計上されていない。担当専門員のコメントには、PBに類似した取組みとしてかつての志木市の市民委員会による予算案の作成例や藤沢市の地区経営会議への補助金、市川市の市民活動団体支援制度（1%予算）を紹介し、現在はふるさと納税を1,708団体で実施していることが記されている。

3-2 英国政府の政策白書「イングランドの参加予算」の試み

英国政府はかつて、労働党政権において国が地方自治体にPBの導入を推奨した。英国では2000年頃から一部の自治体でPBが試みられたことから、2008年に当時のブラウン労働党政権は政策白書『Participatory Budgeting in England』⁽¹⁴⁾を公表し、2012年に地方自治体にPBの導入を提言した。この白書に述べられたPBは「参加予算は地域の人々が予算に関わる支出の優先順位の決定に参加することである。すなわち、その地域の住民やグループが自治体の支出について優先順位を話し合い提案して投票してもらうことで、支出を検証し助言する役割をもたせるものである。」と説明されていた。英国では当時、OPを参考にしたPBが非営利団体等で研究が進められ、地方自治体の予算の一部について市民が関与できる仕組みの導入が行われ、コベントリー市やブラッドリー市など地方都市で特定の補助金の一部について少額であるが住民の投票で決められた。

こうした取組みは注目を集め、政府も担当部署を設けるなどして政策に取り入れ、白書としてまとめて公表したのである。しかし2010年に政権が保守・自民連立政権に交代すると、コミュニティ予算（Community Budget）に名称を変えて住民参加型の予算ではなくなり、その後の政府はPBに関する導入の動きはみられなかった。自主財源をほとんどもたない英国の地方自治体でかつてPBの導入が推奨されたことは、労働党政権ゆえの選択であったかもしれない。

(13) 例えば、アメリカのNGO www.participatorybudgeting.orgでは7千と推計している。

(14) 当時の住宅・コミュニティ・地方政府省が作成。

3-3 米国の大都市シカゴ市とニューヨーク市の取組み事例

北米の事例は米国を含めて少ないのであるが、大都市のシカゴ市とニューヨーク市でポルトアレグレ市のOPを参考にした取組みが始められていたことは興味深い。ただしここで始められたPBの取組みは、各市議会議員に割り当てられる公共事業予算を選出区の住民に決めてもらうものである。したがってこの取組みは間接的なPBである。

シカゴ市の始まりは2009年である。シカゴ市第49区選出の議員（Moore, A.）が市から各議員に割り当てられる市の公共事業予算130万ドルの用途について、自分の選挙区の住民とともに決める取組みを始めた。運営はNGOや大学の協力をえて、住民から地域の代表者を選び必要と思われる事業を36選んでもらい、それについて16歳以上の選挙区民が投票して上位から130万ドルまでの事業を採用する。初年は1,652人の住民が投票を行った（選挙区の人口は約6万人）。結果は多くの票を獲得した歩道の補修や公園の整備など14事業にあてられた⁽¹⁵⁾。投票率が低かったのはシカゴ市特有の人種等の問題が指摘された。

シカゴ市の取組みはニューヨーク市でも4人の議員によって2011年から始められた。ニューヨーク市ではその後に他の議員にも広まり、現在では市議会議員51人のうちの29人の議員が実施している（<https://council.nyc.gov/pb>）。ニューヨーク市のPBについてHPで解説をみると、PBとは、コミュニティのメンバーが公共予算の一部の使い方を直接決定する民主的なプロセスであり、現在、世界中で3,000以上のPBが地方自治体レベルで実施されているとし、PBにあてられる予算は年間で3,000万ドルに上り、有権者により学校、公園、図書館、その他公共スペースの改善に向けた目的に市民がその用途を決めているとまとめている。

ニューヨーク市のPBも市民ボランティアの支援が欠かせない。PBのプロセスは10月からボランティアを募集してコミュニティ会議を主催し、アイデアを募り市当局や職員のサポートを受けながら提案書をまとめ、4月に住民投票を行い次年度予算に取り入れる。こうした手続きと運営状況は議会のHPに常時掲載され、情報が共有されている。

3-4 首都パリ市で実施された取組み事例

2014年に誕生した初の女性パリ市長（Hidalgo, A. : 中道左派）は、2014年から「パリ市市民参加予算」として2020年まで実施した。パリ市予算の18%を占める投資的予算のうち

(15) シカゴ市49区の事例については、Your Date With Democracy: Participatory Budgeting in Chicago's 49th Ward;、Democracy in Action, Participatory Budgeting, 49th Wardなど参照。

5%を参加予算で決めるものであった。この間のパリ市の年間予算額は約80億ユーロ（約1兆2千億円）でこのうち建物や道路・公園といった公共の場の建設や改修等に支出される投資的予算は約18%であり、そのうちの5%がPBに割り当てられた。2014年から2020年までのPBの総額は5億ユーロ（約750億円）であった。

PBに参加した市民は人口約210万人の5%を超えて年々増えた。PBの周知には市内100カ所余で市民団体の協力をえながらワークショップを開催し情報の提供が行われた。ここでのPBのプロセスは、1月からアイデア募集を開始し3月から集会を開催し、市の職員とともに提案内容を検討してまとめて9月に投票を行い、12月に市長が予算を決める。運営状況や成果は市のHPに掲載され、市民に周知されていた（<https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/>）。

3-5 直接民主制スイスの事情

各国の取組みでPBは首長の政策で決められることが多いなかで、直接民主制を一部採用しているスイスでは、財政レフェンダムという住民が投票によって予算に意見を反映させることができる制度が州憲法で定められており、PBを導入するまでもない国である。

スイス放送協会のウェブ版（Swissinfo.ch）からPBに関する事項を紹介すると、スイスは憲法（州）で住民参加により予算の是非を決めることのできる唯一の国であると述べている。事例としてある地方都市で予算が600万フラン（約10億2千万円）を超える場合はその是非について住民投票が義務付けられ、それ以下でも住民の1割の請求で義務付けられる。これまで実際に予算が否決されることはなかったようであるが、財政レフェンダムにより政治による過剰な支出が抑えられ、予算の透明性が確保されるという効果が期待されている。

3-6 韓国で法定された国と地方の住民参与予算制

① 地方自治体の「住民参与予算制」

韓国では李明博政権時（2008-2013）に大統領令によって2012年に全ての地方自治体に「住民参与予算制」の導入を法律により義務付けたのであるが、そこに至るまでの状況を説明しておく。

韓国でも2000年頃から先進的な地方自治体を中心にPBの取組みが始まった。光州市大徳区では、2003年にポルトアレグレ市のOPを参考にしたPBを韓国で初めて導入した。大徳区ではもともと住民の参加意識が総じて高く、予算に住民の意思が反映されて

いる事例として紹介されていた。また2004年には、大田市が広域市では初めて導入した。大田市は2006年に条例を制定し、推薦による委員で構成される予算参与市民委員会が予算編成過程の段階で関与した。また新たな地方分権モデルとして国際自由都市を目指してきた濟州特別自治道は2006年に制定した住民参与予算条例で「道知事は予算編成過程で住民が公募方式などで、参加できるようにしなければならない」と規定し、住民自治センターを設置して予算編成へ住民を参加させてきた⁽¹⁶⁾。その他の道レベルでは、忠清南道が2010年から「参加と疎通」をテーマに知事が住民参加を積極的に展開し、住民の意見を直接聴取し政策に反映させるとともに、2011年に住民参与予算を条例化して導入に向けて動いた。またPBではないが、広域自治体のソウル市も住民との直接対話で住民の要望をダイレクトに取り上げる取組みを行っていた。ソウル市の市民疎通の担当部局は、政策ごとのテーマについて市民のアイデアや要求を市のHPをとおして募集し、先着順で受け付けた内容について即決で実施した。PBの手続きは踏まないが、結果的には同じような効果をえていた⁽¹⁷⁾。

以上のような先進自治体の動きを受けて、2011年6月に大統領令で「住民参与予算制」の導入が義務付けられた。大統領令により所管省庁の行政安全部は「住民参加予算制」の要綱を公表し、条例導入の手続きが示された。同年9月には地方財政法に次のような規定が定められた。すなわち、第39条（地方予算編成過程における住民参加）「①地方自治体の長は大統領が定めにより地方予算編成過程における住民が参加する手順を準備し、これを施行しなければならない。②地方自治体の長は、第1項により予算編成過程に参加する住民の意見を収集し、この意見書を地方議員に提出する予算案に添付することができる」。また同法施行令第46条で、住民が参加できる方法として、1. 主要事業に関する公聴会又は懇談会、2. 主要事業に関する書面又はインターネットでの設問調査、3. 事業公募、4. この他に住民の意見収集に適合すると認定したことに関し条例で定める方法。これらの規定により、全ての地方自治体は条例で「住民参与予算制」を定めて、2012年から準備し2013年度予算編成から導入することになった（韓国の会計年度は1月開始）。また参加する住民に対して予算学校の設置が求められた。当初、議会で条例の制定について反発があったが、義務付けられた制度であるため2012年に入って全自治体で条例が制定され、今日に至っている。

(16) 濟州特別自治道に関してはクレアレポート第337号「新しい地方自治体『濟州特別自治道』の出帆」2009年8月を参照。

(17) 韓国の取組みについては兼村・洪（2012）参照。

法定されたPBであるため全自治体で実施されているが、多くは形式的な運用に止まっている。しかしソウル市の特別区など一部の自治体では有効に活用して住民の意見を反映した予算編成が行われている⁽¹⁸⁾。またソウル市では、住民参与予算制が導入されて10年目を迎えた2021年に「ソウル市民参加フォーラム」を開催して今後のための討論会を開催するなど一層の活用に向けた取組みも行われている。

② 国の参加予算「My Budget」

韓国政府は2018年度から国民が参加して国の一部の予算を決める「My Budget」を始めた。政府のMy BudgetのHP (<https://www.mybudget.go.kr>) によると、国のPBをとおして国民による民主的予算管理により予算の理解を増進することを目指し運営は企画財政部 (Ministry of Economic and Finance) が担当する。PBへの参加は韓国民が4月からインターネット、郵便、または直接にPBプロジェクト (若年層失業、育児支援、中小零細事業者支援など8事業) に提案し、同時に開催される会議に参加して意見を述べるができる。提案された案件について関連省庁の調査をへて、6月から400名の国民の代表による国民委員会が提案された案件について議論して最終的にまとめ、8月に国の予算案に盛り込まれて12月に国会に提出される。参加者に対しては、住民参与予算制と同様に予算学校が用意されている。

2020年度のMy Budgetでは1,399件の提案があり、そのうち38件が予算案に追加された。予算額は2億2,400万ドルであった。提案件数、予算額とも初年度の2019年度から提案件数は2割近く、予算額は4割ほど増加した。その後、提案件数は2021年度1,164件、2022年度1,588件、2023年度2,043件と増加している。

国の予算にPBを導入しているのはネットで調べる限りではポルトガルと韓国の2カ国である。国の予算は巨額で住民からは遠く個別・具体でない事業が多いが、ネット環境が整備されて政治への関心も高い韓国で今後どのように進展するのか興味深い。

3-7 日本のこれまでの取組み事例

日本で地方自治体への住民参加の取組みは、北海道栗山町が1999年に議会への参加条例を制定して注目を集めて広がったが、住民参加が予算を対象にしたことはなかった。また1995年からの地方分権改革において住民参加が意識されてきたが、ポルトアレグレ市のP

(18) 韓国の事例は井上博夫・関耕平 (2024) 「韓国における住民参加型予算制度の展開と現状 — ソウル特別市恩平区および忠清南道洪城郡の事例を中心に — 」 『自治総研』 Vol. 50、No. 1などを参照のこと。

Bを参考にした取組みは見られなかった。日本で予算の使途に住民が参加する仕組みとして注目を集めたのは、千葉県市川市が2005年度から始めた「市民が選ぶ市民活動団体支援制度」（1%支援制度）であった⁽¹⁹⁾。当時の市長がハンガリーのパーセント法を参考にして、住民が予算の使途に関与できる制度として始めた。この制度は市川市民が納める市民税のうち1%について、市が認定するNPOなどの公益的活動団体に納税者自らが選んで活動資金として交付するものであった。2005年度に参加した納税者は約6千人（市税納税者の2.8%）、交付団体は81、支援額は約1.5千万円であった。しかし運営に支援額以上の経費を要し、また参加も減少したことなどで市長の交代とともに2009年度に終わった。同様の1%支援制度は千葉県八千代市、愛知県一宮市、奈良市、大分市などでも導入されたが継続は限定的である。

1%制度は予算の決定に参加するのではなく、決定された予算の使途に関与するものであるため海外事例のPBではなかった。その後、PBの試みがいくつかの自治体で始められた。最近の主な取組みを紹介する。

① 三重県「みんなつく予算」の取組み

三重県のPBの取組みは、2020年度から当時の鈴木英敬知事のもとで始められた「みんなでつくるかみえの予算」（通称みんなつく予算）である。県のHPで始めた目的をみると、県民の発想や身近な問題意識を取り入れて事業の質の向上や限られた資源の有効活用を図ることと、予算の使い道について県民の理解、共感等をえながら県政への参画を促すことであった。また同時に職員の意識を高めることも目指した。PBで決める予算は、総額約5千万円、1事業1千万円以内とされた。

三重県の2020年度一般会計予算は約7千億円、人口177万である。みんなつく予算への参加は県民による事業提案と投票である。県民から事業のアイデアを募り、提案の中から県が選別して投票により決める。投票件数と投票者数はそれぞれ2020年度613件と2,881人、2021年度320件と1,790人であった。

県民への周知は有志によってワークショップが開催されたが、海外事例にみられるような規模と広がりにはなかった。結局みんなつく予算は知事の交代とともに終わった。PBの多くは海外事例でも基礎的自治体で取り組まれてきたなかで県レベルでの試みに注目されたが短命で終わったのは、行政の取組みと市民の側のサポートがともに弱かったこ

(19) 詳細については松下・茶野（2006）を参照。

とがあげられよう⁽²⁰⁾。

② 東京都の都民・大学研究者による提案制度

東京都は2017年に小池百合子知事が掲げる「東京大改革」の一環として、PBである「提案制度（都民提案・大学提案）」を始めた。提案制度は都民と大学研究者に分けられ、都民提案は従来の発想にとらわれない新たな視点から都政の喫緊の課題を解決することを目的とし、大学提案は都内大学・研究者と連携・協働して事業を創出することを目的としてそれぞれ提案してもらい、提案された事業の中から都民の投票により選り事業化する制度である。提案できる事業は期間が1年、予算は2億円以下でハコモノは除かれる。事業提案の応募は15歳以上の都民・都内通学通勤と都内所在の大学研究者がで、応募は1人3件までインターネットもしくは郵送で行い、応募の中から都が事業を選定し、選定した事業について都民の投票により提案事業を決める。最終的には知事の予算査定を経て議会に提出され議決を受ける。

2023年度の実施状況は、応募のあった事業提案数は都民提案が847件、大学提案が33件であった。このうち都民提案は15件、大学提案は9件が都によって選定され、都民による投票は都民提案が37,119票、大学提案が35,975票、合計73,094票の投票があった⁽²¹⁾。提案制度への参加は都民の1%にも満たなかったが、事業提案は課題解決に向けた提案が多く含まれ事業化されている。初年度の2017年度は、森と自然を活用した保育等の推進に2億円、ICTを活用した地域包括ケアシステムの構築モデル事業に1.8億円、住み慣れた地域での居場所づくり事業に1.2億円など合計8.5億円が事業化された。その後も続けられているが事業予算は大きく減っており、今後の継続が懸念される。

③ 東京都杉並区「皆さんとつくる予算」の取組み

2022年7月に就任した岸本聡子区長は、PBの一種である「皆さんとつくる予算」を導入することを所信表明で述べた。区財政を身近に感じてもらう目的で予算の一部を区民の提案で決める取組みと説明した。対象となる予算は森林環境譲与税（2024年度6,100万円）であり、提案は森林環境事業に限定され、参加資格は区民（区内への通勤・通学含め法人も）で提案はインターネットと郵送により1事業2,000万円以内として提出する。PBの手続きは2023年6月15日から1カ月間実施され、提案されたのは57件でこのうち「公園の木製ベンチの設置」や「木育によるおもちゃの活用」など10件を

(20) みんつく予算の実施状況については、富永隼行・谷口純一（2020）「三重県庁の参加型予算「みんつく予算」の取組について」『ファイナンス』2020、May、pp. 36-41を参照。

(21) 東京都HP「提案制度」より。

区が選定した。選定された10件は10月に区民による投票が行われ、6,692票（1人最大3票で投票人数は2,469人）が寄せられた。最終的には区長が投票結果を参考に2024年度予算案に計上して議会に提出することになる。

杉並区の2023年度一般会計当初予算は2,107億円、参加予算で決める森林環境譲与税は6千万円程度であるので、予算に占める割合は極々少額である。参加予算といっても金額からすれば関与度は極めて低い。日本での事例は他を含めて状況は同じである。また参加者は杉並区民57万に対して投票に参加したのは2千人台で極少数の参加であった。

しかし首都でPBが始められた意義は大きい。これまで日本では類似の取組みは首長の発意で始められ、時間の経過とともに関心が薄れ、また首長の交代で終わるケースが多い。首都の取組みが注目を集め、継続して広がりを見せることに期待したい。

4 住民参加予算の議論と今後

住民の行政への直接参加は、これまで直接請求や計画策定、パブコメ、各種委員会などをおして機会は提供されていたが、予算への直接参加は住民参加予算の取組みが初めてである。それゆえ住民参加の意味合いはこれまでの直接参加とは大きく異なる。住民参加予算のこれまでの議論と今後の動向を考えてみたい。

4-1 住民参加予算の議論・住民参加と予算関与から

住民参加予算は財政民主主義の原則からは否定されるのであるが、政治不信や行政への信頼の低下、不透明な財政情報など公共を取り巻く環境が悪化していることを考えると、何らかの改善が求められてしかるべきである。しかし住民からの要望は最近では低調で議論の広がりもみられない。こうした状況では、住民の側から住民参加予算の広がりは見通せない。そこで今後の議論のために、住民参加予算について‘住民参加’と‘予算関与’の観点から考えてみたい。

代表民主制では財政民主主義は大原則である。そこに直接民主制である住民参加予算を持ち込んで住民が直接に予算決定に参加するとなると、当然に原則に反するし反発も大きい。現代社会において直接民主制はスイスなど極一部の国を除いては採用していない。代表制は多数の参加者が存在する場合に採用される合理的で公正な民主的手段であり、ほとんどの国で採用され議論もない。そこに直接参加による直接民主制を持ち込むことは、そ

れなりの理由が必要である。ポルトアレグレ市で始まったOPは社会から疎外された有権者たちに政治に参加してもらおう手段として始められた。そこには為政者の政治的な思惑もあった。このこと自体は否定できない半面、政治参加が困難なことを理由に予算への直接参加が認められる正当性は弱い。予算ではなく政策により対応すればすむからである。予算への政治参加に正当性を与えるためには、代表民主制のもとにおかれている予算の欠陥をあげ、住民参加予算でそれを補完できることで説得性をもたせることが必要である。欧米で導入されてきたPBは、住民の意見を広く予算に反映させるためのツールとしてあげていた。しかしこれは代表民主制を補う理由としては弱い。PBは政治への直接参加であるから、そこには予算決定に政治不信や不透明な状況が生じていることが証されなければならない。ポルトアレグレ市のOPが評価された大きな要因は、当時の民主化政策のもとで政治腐敗を住民参加で正す手段としてOPが使われたことである。それゆえ欧州のPBは左派系の首長が導入を進めた⁽²²⁾。

ここで住民参加の手続きについて触れておきたい。参加には全員を対象とした公募と、公募による参加の偏りを防ぐための無作為抽出がある。公募ではケースにもよるが多くの場合に参加者は限られ、また参加者のバイアスが懸念される。一方、無作為抽出は参加バイアスは防げるがその手続きの事務負担が大きい。参加対象人数が多い場合には無作為抽出が望ましいが選ばれた参加者のバイアスは不明である。また参加者には討議の場を設けることが重要である。予算への参加であれば、必要な情報とともに参加者の討議（熟議）の場を設けて予算を理解した上で、意思決定してもらうことが重要となる。予算への参加であれば、公金の決定に関わるので討議の場の民主性（討議デモクラシー）はとくに重要である⁽²³⁾。ポルトアレグレ市の場合、行政に加えてボランティア団体等の支援が討議デモクラシーを支えていた。また韓国では、参加者に予算学校が用意され行政から予算に関する知識を提供している。こうした討議の場の提供なくしては、住民参加予算の妥当性、公正性は担保されない。ただし討議の場はネット上でもある程度は確保できるが、形ばかりの導入は避けるべきである。

次に予算への関与については、政府の予算は多分に政治マターである。かつて、政治学者のウィルダフスキーは、予算は自分の好むところを記録させる政治の核心であると述べ、

(22) 例えば、欧州で最初の事例は1994年にイタリア・グロタマーレで反資本主義を掲げた首長が導入した。兼村他（2016）p. 66。

(23) 討議デモクラシーについては、篠原一（2004）『市民の政治学——討議デモクラシーとは何か——』（岩波書店）に詳しい。

また財政学者のG・コルムは予算を政治闘争の結果であるとし、とくに日本の予算を政治学者のJ・キャンベルは‘予算どんぶり’と揶揄した⁽²⁴⁾。これほど政治にとって重要な予算が代表でもない住民によってその一部でも決める住民参加予算は、当然に認められないことになる。

そうしたかくも政治が重視する予算への関与は、政治からの動因なくしては始められない。また二元代表制では議会からの動因はない。首長のイニシアティブしかない。これまでみた事例でもそのほとんどは首長によって始められた。住民参加予算の予算への関与は、結局は政治マターであり、最終的には議会の議決なくしてはありえないことになる。

住民参加による予算関与は自治と政治との関係とみることができる。住民の自治意識と成熟度が住民参加の程度を左右する。このことを米国の政治学者アーンスタインがまとめた「市民参加の梯子」でみると（図2参照）、第1段階は行政の一方的な情報提供であり、第2段階は形式的な委員会等の設置でこの段階までは非参加である。次の第3段階は行政からの情報開示、第4段階は市民からの相談の受付、そして第5段階は行政による宥和でここまでは形式的な段階である。そして第6段階は行政と市民の権限の共有であり、第7段階は市民に権限を委ねるであり、最上階の第8段階は市民が自治権を有するとなり、市民による統制の段階に至る。

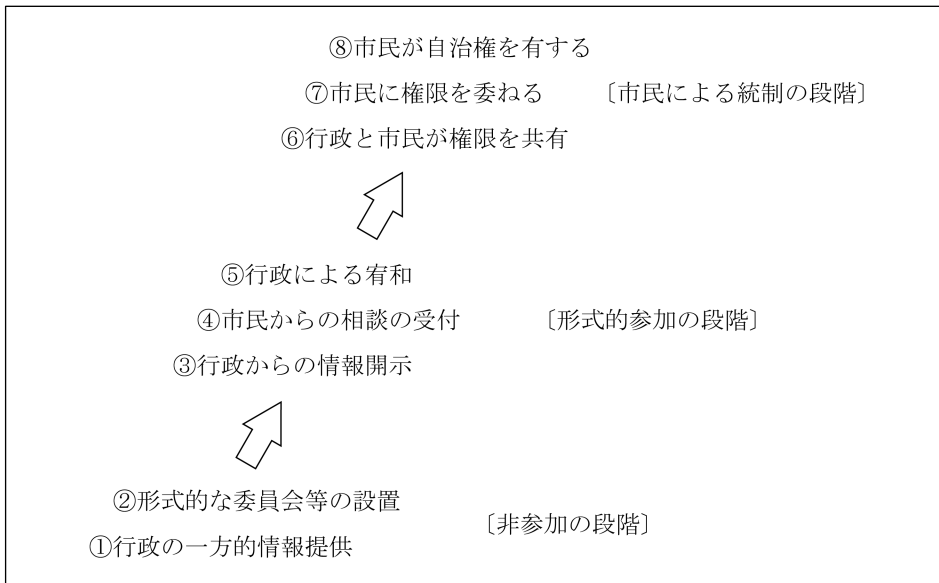
日本の市民（住民）参加は、民主主義政治体制で築かれてきた権力に対する闘争から始まった（篠原一 1977）。1960年代からの市民参加は、体制の打倒を叫んで過激化した学生運動から盛り上がり、また市民運動から革新自治体の首長を誕生させるなどして市民を政治に近づけた。そして公共圏への市民参加が1990年代からの新公共経営（NPM）の文脈の中で論じられるようになり、住民は行政との共治の関係になってきた。そして2000年代になると新公共経営に新公共ガバナンス（NPG）⁽²⁵⁾の理論が加わり、公共圏では効率主義から民主主義的決定にも目を向けるようになった。

こうした状況で今日の住民参加と予算関与を考えると、政治との闘争ではもちろんなく、行政参加として考えることが建設的であろう。アーンスタインの市民参加の梯子では日本の現状はまだ第3段階から第5段階の形式的な段階であろうが、一部の先進自治体ではまさに首長のイニシアティブで第6段階に到達しているとみることができる自治体もある。しかし気を付けなければならないのは、住民参加予算を政治的な道具としてのみ利用して

(24) G・コルム（木村・大川・佐藤訳）『財政と景気政策』1957。ウィルダフスキー（小島訳）『予算編成の政治学』1972。

(25) 例えば、Osborne, P.S. ed. (2010), *The New Public Governance*, Routledge.

図2 アーンスタインの市民参加の梯子



出所：Arnstein (1969) p. 217より作成。

いないか、住民の側からはチェックする知見が必要であることを付言しておきたい。

4-2 住民参加予算をととした協働ガバナンスの構築へ

住民参加は民主的ニュアンスをもったワードであり、公共のグッド・ガバナンスとも親和的である。そうしたことから、住民参加は住民の側からは異論はない。しかし政治からは上述のように、住民の代表として選ばれた議員にとっては代表権のない住民が直接に予算決定に関わることは、繰り返しになるが財政民主主義を盾に反発も大きい。行政も法定されない手続きには関わりたくない。しかし住民参加が議論され求められるときは、それなりの理由が社会に起きている。

篠原一が1977年に著した『市民参加』には、市民参加の要求は学生運動から生まれ、欧米社会では1960年代後半頃から市民参加という言葉が時代的特色をあらわして登場し、わが国ではその後に革新自治体の誕生があり、政治にも市民参加が影響してきたとある。しかし市民参加が後押しした民主主義的政治体制は時代とともに変貌し、民主的権力と参加の関係をより権力の側に寄せてしまったように感じる。

住民参加の契機は社会運動のほかには地方分権化によっても起こった。ポルトアレグレ市のOPの成果は、当時のブラジル政府の地方分権が可能とさせた。わが国でも1995年から

の地方分権改革で地方自治体の権限と財源が広がり、地方自治意識が高まり自治基本条例の制定が始まった。また2000年代には日本の住民参加予算の先駆けとなった市川市の「市民活動団体支援制度」が始まった。市民（住民税の納税者）が予算に関われることで評判となった。しかし地方分権改革の動きが止まり、地方自治がとくに取り沙汰されない現状においては、住民参加予算の議論の広がりは残念ながらこれまでのところみられない。

しかし広く住民参加が運動として起きる契機を見つけることはできる。昨年末からの政治資金をめぐる政治不信は、改めて政治参加の必要性和重要性を想起させている。政治参加の現状は、投票率で見れば国政選挙ですら5割まで低下してきた。地方選挙では3割ほどである。さらに若年層の投票率が低く、3人に1人しか投票所に行かない。一方、高年齢層は6割、7割と高く、政策の偏りも懸念されている（シルバー民主主義）。今年は世界的な選挙イヤーでもある。住民参加は若い世代を中心に投票行動で示すべきである。まずは投票により住民参加への意識を高める必要性を改めて強調したい。

投票率の問題はさておき、公共での協働ステージへの参加は強く求められる。欧米のPBは市民団体の活動が大きく支えてきた。ボランティア団体など市民団体の活動がPBを支えた力は大きい。日本では災害ボランティアは活発であるが民主化を活発化させる力は弱い。公共は共助が不可欠となっている。住民参加予算を協働のガバナンスとともに普及させ、政治にもっと緊張感をもってもらいたいものである。

おわりに

欧米では以前から住民参加予算の普及活動はNGOなどの非政府団体が中心となって動いてきた。英国では世界的な組織のOxfamが自治体に働き掛けてPBの導入に動いた。北米でも同様の組織がPBのノウハウを自治体等とも共有して、学校や公共施設の予算を含めてPBを活用している。

こうした取組みはわが国では見られない動きであり、これまではいずれも首長サイドが主導して導入を決めている。そのため首長の交代によって終わってしまう。住民参加予算はボトムアップで導入を決めることが公共のガバナンスの透明性を高める。トップダウンでは住民参加はどうしてもその導入動機から政治的手段に利用されてしまう。今後の住民参加予算の行方は、ボトムアップの体制を築くことができるかどうかにかかっているように思われる。

(かねむら たかふみ NPO法人市民ガバナンスネットワーク理事長、金沢学院大学講師)

キーワード：住民参加予算／ポルトアレグレ市／直接民主制／間接民主制

【参考文献】

- 兼村高文・洪萬杓（2012）「住民参加型予算の現状と今後 — 日韓の事例を中心に —」『自治総研』通巻405号。
- 兼村高文・洪萬杓・ロザリオ・ララッタ（2016）『市民参加の新展開 — 世界で広がる市民参加予算の取組み』イマジン出版。
- 小池洋一（2004）「ブラジル・ポルトアレグレの参加型予算 — グッド・ガバナンスと民主主義の深化 —」『海外事情』2004年12月号、拓殖大学。
- 篠原一（1977）『市民参加』岩波書店。
- _____（2012）『討議デモクラシーの挑戦 — ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店。
- 申龍徹（2007）「住民参加制度の日韓比較」『自治総研』通巻344号。
- 坪郷實（2006）『参加ガバナンス — 社会と組織の運営革新』日本評論社。
- 牧田義輝（2007）『住民参加の再生 — 空虚な市民論を超えて —』勁草書房。
- 松下啓一・茶野順子（2006）『新しい公共を拓くパーセント条例』慈学社。
- 松田真由美（2006）「自治体予算編成過程への市民参加」『トルクレポート』とっとり政策総合研究センター。
- 宮川公男・山本清（2002）『パブリック・ガバナンス 改革と戦略』日本経済評論社。
- 李憲模（2011）「韓国の地方自治における住民参加の仕組みと課題」『新しい公共と自治の現場』コモンズ。
- Arnstein, S.R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute for Planning*, Vol.35, No.4, July, pp.216-224.
- Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021, www.oficina.pt/Atlas.
- Shah, A., ed. (2007), *Participatory Budgeting*, The World Bank.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178.
- Wampler, B. (2007), *Participatory Budgeting in Brazil – Contestation, Cooperation, and Accountability –*, Pennsylvania State University Press.
- World Bank (2008), *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*, World Bank, Washington, D.C.

辺野古埋立承認撤回処分取消裁決の取消請求事件 — 最判令和4年12月8日民集76巻7号1519頁

人 見 剛

<要 旨>

本件最高裁判決は、辺野古争訟の第二ステージともいべき公有水面埋立承認撤回処分に対して沖縄防衛局が審査請求をしたことに基づいてなされた国土交通大臣の同処分の取消裁決の取消を求めた沖縄県の提起した取消訴訟を不適法とした。なお、最高裁は、本判決の前の令和2年3月26日、上記の取消裁決に対して提起された沖縄県知事の地方自治法に基づく関与取消訴訟も、同訴訟の対象となる関与に当たらないとして不適法却下としていた。かくして、第二ステージの沖縄県側の訴えは悉く不適法とされたことになる。本判決と令和2年の最高裁判決によれば、一般的に、法定受託事務に係る特別の審査請求に基づいてなされる法令所管大臣の裁決は、原処分を行った行政庁の所属する地方自治体によって裁判手続を通じてその適否を明らかにすることはできないことになる。処分性のあることが明らかな大臣の裁決の取消訴訟の提起それ自体を否定する本件判決の理由付けは、極めて簡略かつ粗雑なものであり、説得力に欠けることを本稿は明らかにする。

I はじめに — 辺野古争訟の概要

本件判決は、沖縄県宜野湾市にある米軍海兵隊の普天間基地の移設先として同県名護市の辺野古沖の海面を埋め立てるべく沖縄防衛局が申請した埋立承認をめぐる沖縄県と国

(沖縄防衛局、国交大臣、農水大臣) との間の争訟である一連の辺野古争訟⁽¹⁾において下された4番目の最高裁判決である。辺野古争訟は、①2015(平成27)年10月13日の沖縄県知事による埋立承認職権取消処分に関する争訟、②埋立予定地の軟弱地盤の発覚後の2018(平成30)年8月31日の埋立承認撤回処分に関する争訟、③2021(令和3)年11月25日の軟弱地盤に係る埋立設計概要の変更承認申請に対する不承認処分に関する争訟、④その他の埋立工事に関する、岩礁破碎行為の差止め訴訟とサンゴ特別採捕不許可の指示の取消訴訟(関与訴訟)という一連の訴訟からなっている。

①の争訟は、地方自治法251条の7に基づいて国交大臣が提起した知事の不作为の違法確認訴訟＝最判平成28年12月20日民集70巻9号2281頁⁽²⁾によって取消処分を取り消さないことが違法とされて埋立工事が続行されることになった。②の訴訟は、沖縄県知事による公有水面埋立承認撤回処分の国交大臣による取消裁決に対して知事が提起した取消訴訟という形をとり、地方自治法の関与訴訟としての裁決取消訴訟については、最判令和2年3月26日民集74巻3号471頁によって訴訟の提起自体が不適法として却下され終結し⁽³⁾、通常の抗告訴訟たる取消訴訟が、本件判決の下された訴訟であった。

③の設計概要変更不承認処分についても沖縄県知事による公有水面埋立変更承認申請拒否処分の国交大臣による取消裁決がなされ、これに対する訴訟として地方自治法上の関与訴訟としての裁決取消訴訟が提起された。この訴えは、福岡高那覇支判令和5年3月16日LEX/DB25594964において不適法な訴えとして却下され、最高裁への上告は上告不受理で

(1) 紙野健二・本多滝夫・徳田博人編『辺野古裁判と沖縄の誇りある自治——検証・辺野古新基地建設問題』(自治体研究社、2023年)194頁以下の「訴訟の経過」と「訴訟関連年表」、小川正「福岡高裁那覇支部令和3年12月15日判決(辺野古裁決取消請求事件)の批判的検討(上)」自治総研528号20頁以下を参照。

なお、広義の辺野古争訟には、この他に、住民が国に対して提起した訴訟も含まれよう。埋立に係る環境影響評価をめぐる訴訟は、最判平成26年12月9日LEX/DB25505635によって退けられ、本文②の埋立承認撤回処分取消裁決の取消訴訟も那覇地判令和4年4月26日訟月68巻11号1349頁において却下されている。前者について参照、山田健吾「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価手続の瑕疵と訴えの利益」修道法学35巻1号550頁以下、後者について参照、福井秀夫「行政処分の理由とその処分を争う原告適格との関係及び原告適格を基礎付ける処分要件と自己の法律上の利益に関係のない違法主張制限との関係(1)・(2・完)」自治研究99巻1号75頁以下、2号25頁以下。

(2) この判決に対する筆者の批判として、人見剛「辺野古訴訟の経緯と諸判決に関する一考察」Law&Practice11号42頁以下。より包括的かつ理論的な検討として参照、稲葉馨「辺野古訴訟最判における『不当』論・考」西塾章先生・中川義朗先生・海老澤俊郎先生喜寿記念『行政手続・行政救済法の展開』(信山社、2019年)5頁以下。

(3) この訴訟については、後述Ⅱを参照。

終結した。併せて提起された通常の取消訴訟については、那覇地判令和5年11月15日 LEX/DB25596754が、令和4年12月8日の本判決を引用して訴えを不適法として却下し、現在高裁に控訴中である。沖縄県知事による公有水面埋立変更承認申請拒否処分に対しては、同処分に対する審査請求に基づく取消裁決と併せて、沖縄県国交大臣の是正の指示もなされたので（埋立承認の取消・撤回処分と異なり、承認拒否処分についてはそれを取り消すだけでは埋立工事ができない）、是正の指示の取消訴訟（関与訴訟）も提起され、この訴えは、最判令和5年9月4日判タ1515号25頁によって当該是正の指示は適法であるとして県知事の請求は棄却されて終結している。なお、沖縄県知事は、最高裁判決確定後も指示に従った埋立変更承認を拒んだので、国土交通大臣は地方自治法245条の8第3項に基づいて代執行訴訟を提起し、これを認容する福岡高判那覇支判令和5年12月20日（判例集未登載）が下されて承認処分の代執行がなされ、令和6年2月29日、最高裁の上告不受理決定がなされている。

この他、④埋立工事の実施に関わる争訟として、沖縄県漁業調整規則39条に基づく岩礁破碎行為の許可を受けずになされている埋立工事の差止め訴訟と、埋立区域のサンゴを区域外に移植するためのサンゴ特別採捕許可申請に対して知事が許可をしないことに対してなされた農水大臣の関与たる是正の指示の取消訴訟（関与訴訟）がある。前者については、那覇地判平成30年3月13日判時2383号3頁⁽⁴⁾と控訴審＝福岡高那覇支判平成30年12月5日判時2420号53頁において、沖縄県の出訴は「法律上の争訟」に当たらないとして不適法却下された後、沖縄県の上告取下げで終結した。後者の訴訟のうち I J P K 地区のサンゴに係る訴訟は、最判令和3年7月6日民集75巻7号3422頁によって知事の不作為が違法とされて指示の取消請求は棄却され、DENH地区のサンゴに係る訴訟も、福岡高那覇支判令和6年2月15日（判例集未登載）において農水大臣の是正の指示は適法とされて県知事の請求が棄却されている。

(4) この判決に対する筆者の批判として参照、人見剛「辺野古岩礁破碎等行為の差止請求事件 — 那覇地裁平成30年3月13日判決の批判的考察」判例時報2384号135頁以下。那覇地裁に提出した意見書を公表した拙論として、人見剛「国の法令違反行為に対する地方自治体の差止め請求訴訟の許容性 — 沖縄県漁業調整規則違反の岩礁破碎行為事件を素材に」江藤价泰先生追悼論集『日本の司法 — 現在と未来』（日本評論社、2018年）589頁以下。なお、この事件の背後にある漁業法22条1項（現在の76条1項）の政府解釈の変更の問題点について参照、人見剛「辺野古新基地建設工事における国の無許可の岩礁破壊 — 水産庁の突然の漁業法解釈の変更の背後にあるもの」法時90巻2号69頁以下。

II 埋立承認撤回処分取消裁決の取消請求事件の経緯

2018年8月31日、沖縄県副知事は、沖縄県知事の職務代理者（地方自治法152条1項）から同法153条1項に基づく委任を受け、2018年8月31日、沖縄防衛局に対し、2013年12月27日の埋立承認の後に判明した事情（大浦湾側の海域の軟弱地盤の存在等）によれば本件埋立事業は公有水面埋立法4条1項1号及び2号の各要件に適合していないこと等を理由として、前記埋立承認処分（公水法42条1項）を取消した（本件撤回処分）。これに対し、沖縄防衛局は、2018年10月17日に国土交通大臣に対して審査請求及び執行停止の申立てを行い⁽⁵⁾、同大臣は、同年10月30日にまず本件撤回処分の執行停止の決定を行い⁽⁶⁾、2019年4月5日に同処分の取消裁決（以下、「本件裁決」という。）を行った。沖縄県知事は、本件裁決に対する国地方係争処理委員会への審査の申出を経て、同年7月17日に福岡高裁那覇支部に同大臣を被告として地方自治法251条の5に基づく（国の関与たる）本件裁決の取消訴訟を提起すると共に、沖縄県は、同年8月7日に那覇地方裁判所に国を被告として行政事件訴訟法3条2項に基づく本件裁決の取消訴訟（以下、「本件訴訟」という。）を提起した。本件判決は、この後者の訴訟の最高裁判決である。

なお、前者の関与取消訴訟については、前述のように第一審＝福岡高那覇支判令和元年10月23日判時2443号3頁⁽⁷⁾と上告審＝最判令和2年3月26日民集74巻3号471頁⁽⁸⁾におい

(5) 公有水面埋立法42条1項の規定により都道府県が処理することとされている事務は法定受託事務であるが（同法51条1号、地方自治法2条9項1号）、本件規定は、法定受託事務に係る都道府県知事その他の都道府県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、当該処分に係る事務を規定する法律又はこれに基づく政令を所管する各大臣（国家行政組織法5条1項に規定する各省大臣等をいう。以下同じ。）に対してするものとする旨を規定する。

(6) 沖縄県知事は、2018年11月29日、大臣の執行停止決定に対し国地方係争処理委員会への審査の申出を行い、2019年2月18日にこの申出が却下されたので、福岡高裁那覇支部に対して関与取消訴訟を提起したが、同年4月5日に国交大臣の取消裁決がなされたため訴えの利益が消滅したと考えられることから執行停止の取消の訴えを取り下げている。

(7) 判例評釈として、山田健吾・判時2477号112頁以下、米田雅宏・法学教室475号128頁、前田定孝・三重大学法経論叢37巻2号27頁以下。

(8) 判例解説・評釈として、『最高裁判所判例解説民事篇・令和2年度（上）』（法曹会、2023年）150頁以下〔貝阿彌亮〕、同・ジュリスト1556号86頁、西上治・民商157巻4号751頁以下、田代滉貴・令和2年度重要判例解説（ジュリスト1557号）38頁以下、堀澤明生・新判例解説Watch27号51頁、原島良成・新判例解説Watch27号267頁、米田雅宏・法学教室479号142頁、門脇雄貴・行政判例百選Ⅱ〔第8版〕（有斐閣、2022年）272頁以下。

て判決が下された。いずれも、埋立承認の申請者たる沖縄防衛局は、私人と同質の立場にあり「固有の資格」（行審法7条2項）にないとし⁽⁹⁾、その故に本件審査請求は適法な申出であると判示した。したがって、適法な審査請求に対する審査庁たる大臣の裁決は、これを関与争訟の対象から除いている地方自治法245条3号括弧書きに基づき、関与としての裁決取消訴訟は不適法な訴えとして却下されたものである。

Ⅲ 第一審＝那覇地判令和2年11月27日⁽¹⁰⁾の判示

第一審の那覇地裁判決は、大要、次のように判示して、宝塚事件最高裁判決＝最判平成14年7月9日民集56巻6号1134頁の「法律上の争訟」に関する判示⁽¹¹⁾を国地方間関係の訴訟にも及ぼし、本件訴えは「法律上の争訟」に該当せず、また行訴法3条3項の裁決取消訴訟の定めは、そのような非「法律上の争訟」について出訴を特別に定める規定とも解されないとして本件訴えを却下した。

「国又は地方公共団体が提起した訴訟であって、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるような場合には、法律上の争訟に当たるといふべきであるが、国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利

(9) 公有水面埋立法42条に基づく埋立承認を申請する国の機関が、「固有の資格」におけるものかどうかの問題について参照、徳田博人「『固有の資格』と不服申立て」紙野健二・本多滝夫編『辺野古訴訟と法治主義 — 行政法学からの検証』(日本評論社、2016年)45頁以下、同「行政争訟における『固有の資格』概念の一考察」晴山一穂ほか編『官僚制改革の行政法理論』(日本評論社、2020年)220頁以下、岡田正則「行政機関の不服申立資格・訴訟当事者能力・『固有の資格』 — 行政機関は『私人』になりうるか」『早稲田大学法学会百周年記念論文集・第1巻 公法・基礎法編』(成文堂、2022年)109頁以下、藤田宙靖『行政組織法〔第2版〕』(有斐閣、2022年)55頁以下。

(10) 判タ1501号136頁。この判決に対する批判的考察として、小川正「福岡高裁那覇支部令和3年12月15日判決(辺野古裁決取消請求事件)の批判的検討(中)」自治総研529号25頁以下、人見剛「『法律上の争訟』に関する宝塚判決(最判平成14年7月9日)の呪縛」法学セミナー796号55頁以下。

(11) 宝塚判決の「法律上の争訟」概念に対する批判は汗牛充棟であるが、筆者による批判的評釈として、人見剛・自治総研331号43頁以下、同・環境判例百選〔第3版〕142頁以下。その他に、「行政権の主体としての地方公共団体の出訴資格」法時74巻5号116頁以下、注(14)の文献を参照。

利益の保護救済を目的とするものということとはできないから、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではなく、法律に特別の規定がある場合に限り、提起することが許されるものと解するのが相当である」。

「本件訴えは、原告が、沖縄県知事による埋立法上の承認権限の行使すなわち本件承認処分が事後的に承認要件を欠くに至ったことを理由にこれを撤回したこと（本件撤回処分）が適正であったと主張して、埋立法42条1項所定の承認権限（及びそれに基づく撤回権限）の回復を求めるものであるといえるから、自己の主観的な権利利益の保護救済を求める訴訟ではなく、埋立法という法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とした訴訟であるといえる。」

なお、「本件訴えが法律上の争訟に該当しないとしても、行訴法3条3項が本件訴えのような自治権に基づく取消訴訟を認める『特別の規定』に当たるとの趣旨であると解される。」しかし、「行訴法3条3項の裁決取消訴訟は、違法な裁決により権利利益を侵害された者の主観的な権利利益を保護するための訴訟であると解されるから、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的としてこれを提起することは想定されていないといわざるを得ない。したがって、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的として裁決の取消しを求める者は、行訴法9条にいう『法律上の利益を有する者』に当たらず、行訴法3条3項の裁決取消訴訟に係る原告適格が認められない。」

IV 第二審＝福岡高那覇支判令和3年12月15日⁽¹²⁾の判示

高裁判決も、本件訴えを不適法として却下したが、地裁判決と異なり、本件訴えの法律上の争訟該当性を否定せず、取消訴訟としての適法性（原告適格の有無）を問題とした。

「平成14年最高裁判決の事案は、地方公共団体（市）が条例に基づき私人に対して建築工事の中止命令を発したがこれに従わないため、それを民事執行手続で強制的に実現することを企図して、私人を被告として建築工事を続行してはならない旨の裁判を求めたもの

(12) 訟月68巻8号709頁、民集76巻7号1682頁。小川正「福岡高裁那覇支部令和3年12月15日判決（辺野古裁決取消請求事件）の批判的検討（中）（下）」自治総研529号31頁以下、530号29頁以下、仲西孝浩「辺野古新基地建設を巡る紛争を通して見える地方自治の課題」自治総研521号21頁以下、人見剛「『法律上の争訟』に関する宝塚判決の拡大適用の終焉？」法律時報94巻4号4頁。

であり、地方公共団体が提起する訴訟のうち、上記のような事案については、法律上の争訟に当たらないと判示したものと解する余地がある。」（傍点、筆者）。したがって、本件訴えは、処分庁たる都道府県知事が属する地方公共団体が、裁決庁たる国交大臣が属する国を被告として、行訴法上の取消訴訟として、行審法上の裁決の取消しを求めるものであり、平成14年最高裁判決とは事案を異にする。

そこで、裁判所は、本件訴えについて、裁決の取消しを求める取消訴訟としての適法性の検討を行うこととし、本件の争点との関係で行訴法9条所定の原告適格を有するか否かについて判断している。

「行訴法が定める……取消訴訟は、行政法制度に関する『行政主体と私人との区別』という思考枠組みに基づき、行政庁の公権力の行使から私人の権利を保護するために設けられたものであり、究極的には憲法32条の定める基本的人権としての裁判を受ける権利に基づくものであると解される。このような理解の下においては、取消訴訟の原告適格が肯定され得る『法律上の利益』とは、少なくとも、私人が裁判を受ける権利によって救済を認められるべき性格の権利利益又はそれと同等のものである必要があるというべきである。」

（傍点、筆者）。「私人を名宛人として処分をした処分庁と、それを取り消す裁決をした審査庁は、いずれも公権力を行使する側にあり、両者の関係は、上記……のような思考枠組みにおけるものとは状況を異にする。そして、控訴人は、この点を踏まえつつも、審査庁がした本件裁決によって処分の名宛人と処分庁との間の法律関係が変動したことに伴い、控訴人の自治権や公物管理権が侵害されることをもって、取消訴訟の原告適格が肯定され得る『法律上の利益』に当たると主張していると解される」。

まず、沖縄県の自治権の侵害については、「憲法における地方自治に関する規定は、一定の統治機構を制度として保障したものであり、憲法92条にいう『地方自治の本旨』の内実はかなり抽象的なものであること、そして、憲法にはその他に地方公共団体の機関等に関する規定（93条）、権能に関する規定（94条）、特別法に関する規定（95条）しか置かれていないことからすると、少なくとも、自治権といった広範な概念を措定して、憲法が、地方公共団体の行う事務（94条）全般における権能の行使に関し、私人が有する裁判を受ける権利と同等の保護を予定していると解することは困難であり、また、私人が裁判を受ける権利によって救済を認められるべき性格の権利利益と同等のものを保障していると断ずることも困難である」。「自治法の関係規定を通観しても、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして定められた法定受託事務に属する処分に対する審査請求がされて、所管の大臣が審査庁として処分の名宛人たる私人の利益となる内容の裁決

をしたという場面において、処分庁の地位につき、その公権力の行使に関して、裁判を受ける権利に関して私人が置かれている地位と同等のものに置こうとする趣旨に出たものと解される条項は見当たらない。」「埋立法の関係規定を通観しても、都道府県知事は国土交通大臣の監督を受けるべき立場にあり、また、埋立免許又は埋立承認の権限を行使する知事の属する都道府県につき、私人が裁判を受ける権利によって救済を認められるべき性格の権利利益と同等のものが当然に法律上保護されているとみることはできない。」（傍点、筆者）。

次に、沖縄県の公物管理権については、「埋立承認の……撤回処分により、都道府県知事に対してもたらされる埋立法上の効果は、単に、同一海域について再度埋立許可又は埋立承認をする権限を回復したというにとどまる。そして、埋立法上、埋立免許又は埋立承認を行うことに関して、地方自治体が、私人が裁判を受ける権利によって救済を認められるべき性格の権利利益と同等のものを当然に有するとはいえない。」「海（海底地盤）は、国土交通大臣の所管する国有財産に当たり、その財産管理は、都道府県の法定受託事務に当たる（国有財産法9条3項、同法施行令6条2項1号カ）と解することができるが、現行法制度上、海について、海水に覆われたままの状態ですべて一定範囲を区画しこれを私人の所有に帰属させるという制度は採用されていないから……都道府県における海の財産管理は、当然に私人と同様な意味・立場でのものということとはできない。」「海は陸地の周囲に広範に広がっている上、海底地盤は常時海水に覆われ、控訴人において、同地盤の状態を把握したり、その維持管理のための措置を積極的に講じていたりするなどの事情もうかがわれないことや、自然公物たる水面については不特定多数人に供用させるために公物管理権者が特別の意思表示をすることを必要としないことをも踏まえると、控訴人が本件埋立海域について上記内容の管理をしていることをもって、社会通念上、同海域が控訴人の事実的支配に属するものというべき客観的關係にあるとはいえず、控訴人が本件埋立海域について民事上の占有権を有すると認め得る状況にあるということもできない。」（傍点、筆者）。

V 最判令和4年12月8日⁽¹³⁾の判示

「行政不服審査法は、行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができるための制度を定めることにより、国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とするものである（同法1条）。同法により、行政庁の処分の相手方は、当該処分に不服がある場合には、原則として、処分をした行政庁（以下「処分庁」という。）に上級行政庁がない場合には当該処分庁に対し、それ以外の場合には当該処分庁の最上級行政庁に対して審査請求をすることができ（同法2条、4条）、審査請求がされた行政庁（以下「審査庁」という。）がした裁決は、当該審査庁が処分庁の上級行政庁であるか否かを問わず、関係行政庁を拘束するものとされている（同法52条1項）。」

行審法の例外として、「当該処分が法定受託事務に係るものである場合には、本件規定により、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、当該処分に係る事務を規定する法律又はこれに基づく政令を所管する各大臣に対してすべきものとされている。その趣旨は、都道府県の法定受託事務に係る処分については、当該事務が『国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの』という性質を有すること（地方自治法2条9項1号）に鑑み、審査請求を国の行政庁である各大臣に対してすべきものとするにより、当該事務に係る判断の全国的な統一を図るとともに、より公正な判断がされることに対する処分の相手方の期待を保護することにある。」

「また、本件規定による審査請求に対する裁決は、地方自治法245条3号括弧書きの規定により、国と普通地方公共団体との間の紛争処理（同法第2編第11章第2節第1款、第2款、第5款）の対象にはならないものとされている。その趣旨は、処分の相手方と処分庁との紛争を簡易迅速に解決する審査請求の手続における最終的な判断である裁決について、更に上記紛争処理の対象とすることは、処分の相手方を不安定な状態に置き、当該紛争の迅速な解決が困難となることから、このような事態を防ぐことにあるところ、処分庁

(13) 民集76巻7号1519頁、判時2560号5頁、判タ1508号46頁。判例評釈として、中原茂樹・法学教室513号114頁、岡田正則・法学セミナー818号42頁、中嶋直木・新判例解説Watch33号37頁以下、和久一彦・ジュリスト1588号87頁、堀澤明生・地方自治判例百選〔第5版〕（有斐閣、2022年）183頁。

の所属する行政主体である都道府県が審査請求に対する裁決を不服として抗告訴訟を提起することを認めた場合には、同様の事態が生ずることになる。」

「法定受託事務に係る都道府県知事その他の都道府県の執行機関の処分についての審査請求に関し、これらの法律に当該都道府県が審査庁の裁決の適法性を争うことができる旨の規定が置かれていない」。

「これらの法律は、当該処分の相手方の権利利益の簡易迅速かつ実効的な救済を図るとともに、当該事務の適正な処理を確保するため、原処分をした執行機関の所属する行政主体である都道府県が抗告訴訟により審査庁の裁決の適法性を争うことを認めていないものと解すべきである。」

VI 最高裁判決の検討

1 本件訴訟が、「法律上の争訟」に当たるか。

(1) 国地方間関係における関与をめぐる「法律上の争訟」

最高裁も、1審・2審と同様にこの訴えを不適法な訴えとして退けたが、その理由は、①行審法の目的と裁決の拘束力、②地方自治法の定める法定受託事務に係る裁定的関与の趣旨、③地方自治法における裁定的関与の国地方係争処理手続の適用除外の趣旨、④その他の特別の規定がないこと、これらの事由から、原処分庁が所属する地方公共団体は、抗告訴訟により審査庁の裁決の違法を争えない、ということに尽きている。宝塚判決の射程を限定し、本件訴訟の「法律上の争訟」性を否定しなかった高裁判決⁽¹⁴⁾を前提とし、本件訴訟の「法律上の争訟」性をあえて否定しなかった判決

(14) しかしながら、本件高裁判決の判示は、問題を原告適格のフィールドにおいて、そこでの主観的な権利利益を「私人が裁判を受ける権利によって救済を認められるべき性格の権利又はそれと同等のもの」としており、「法律上の争訟」と「裁判を受ける権利」の「裁判」とを同一視し、司法権の基本的な作用を具体的な紛争の裁断一般ではなく、私人の私的な権利・利益の保護に限定する宝塚判決の「法律上の争訟」観と紙一重の差しかない。こうした「法律上の争訟」における私権保護ドグマに対する批判として参照、人見剛「地方公共団体の出訴資格再論——『法律上の争訟』に関する私権保護ドグマ」磯部力先生古稀記念『都市と環境の公法学』（勁草書房、2016年）199頁以下、塩野宏「地方公共団体の出訴資格」『行政法概念の諸相』（有斐閣、2011年）373頁以下、南博方・高橋滋・市村陽典・山本隆司編『条解行政事件訴訟法〔第5版〕』（弘文堂、2023年）992頁〔山本隆司〕。

と受け止めたい⁽¹⁵⁾。そして、他の事件の下級審判決でも、泉佐野市特別交付税事件の大阪地裁中間判決令和3年4月22日判時2495号14頁のように、宝塚判決の判示の拡大適用を否定して特別交付税の減額決定に対する取消訴訟を認容する判決も現れている⁽¹⁶⁾。さらに、岩沼市市議会議員出席停止処分事件＝最大判令和2年11月25日民集74巻8号2229頁では、地方公共団体ではなく地方議会議員についてはあるが、地方議会の「議事に参与し、議決に加わるなどして、住民の代表としてその意思を当該普通地方公共団体の意思決定に反映させるべく活動する」権利が害されたことを理由とする取消訴訟が「法律上の争訟」として認められている。議員個人の私的権利・利益の保護ではなく、地方公共団体の機関である議会の構成員たる議員の公的権限行使の保護を目的とする訴訟の「法律上の争訟」性が肯定されていることから、宝塚判決の狭い「法律上の争訟」観の克服を期待させる判決であるといえよう⁽¹⁷⁾。

なお、本件訴訟が「法律上の争訟」であるとする、本件裁決に対する関与取消訴訟を不適法却下とした先の最判令和2年3月26日を前提とする限り、本判決によれば、原告沖縄県には本件裁決の適否を争う争訟は、「法律上の争訟」ではあっても、そのための争訟手段はないということになりそうである。そのような帰結は不合理であるとする学説からは、憲法76条2項違反の疑いがあるとの批判⁽¹⁸⁾や、法定受託事務に係る地方自治法255条の2の審査請求はもっぱら私人の請求を予定しているので、国の機関はこれを用いることはできないとする地方自治法の解釈⁽¹⁹⁾も提起されているところである。

-
- (15) 「本判決が本件紛争の『法律上の争訟』性を認め、それを前提としているかは不明確であり、その判断を留保しているとの理解も可能である。」とするものとして、中嶋・前掲論文（注13）40頁。
- (16) 参照、人見・前掲論文（注12）4頁。ただし、控訴審判決＝大阪高判令和5年5月10日LEX/DB25572892は、再び宝塚判決の判示を墨守した判示をしている。参照、人見剛「泉佐野市ふるさと納税事件に係る諸裁判例の意義と問題点」都市とガバナンス40号（2023年9月）23頁以下。
- (17) 人見剛「岩沼市市議会議員出席停止処分事件に関する最高裁大法廷判決の意義」判時2476号13頁。しかし、なお、変更承認申請不承認処分に対する通常の取消訴訟に関する那覇地判令和5年11月15日LEX/DB25596754も、宝塚判決を墨守している。
- (18) 岡田・前掲論文（注13）43頁。
- (19) 石崎誠也「法定受託事務上の処分に対する国の機関の審査請求の可否」高岡法科大学紀要33号55頁以下。類似の見解として、武田真一郎「辺野古埋立設計変更承認をめぐる裁決と是正の指示の関係について — 2022年8月19日係争委決定を契機として」成蹊法学97号1頁以下。さらに参照、角松生史「法的紛争解決手続の交錯と限界 — 辺野古埋立承認取消処分をめぐる国・自治体間争訟」法律時報89巻6号62頁。

そもそも、学説においては、今日では、重要な疑念⁽²⁰⁾や異論⁽²¹⁾はあるものの、国地方間の関与について一般の抗告訴訟を提起することができるとする肯定説が通説である⁽²²⁾。以下、代表的な肯定論者の論拠を紹介しておこう。まず、日本の地方自治保障論に関する古典的論文である成田頼明「地方自治の保障」は、次のように論じていた。

「地方公共団体に対する国の監督手段の可否を当該地方公共団体が争うことはできないであろうか。おそらく、これまでの一般的な考え方に従えば、国と地方公共団体との関係は広い意味での機関内部の関係であるから、その間の争いは一種の機関訴訟であり、起債の許可、補助金の交付決定・取消等の措置は行政処分とみることはできないから、抗告訴訟の対象たりえない、ということになろう。しかしながら、このような考え方にはにはわかには賛成することはできない。けだし、地方公共団体が広い意味での国家の統治構造の一環をなすことはいうまでもないところであるが、地方公共団体は、国から独立して自己の目的と事務をもつ公法人であるから、国と地方公共団体との間の争いがつねに機関争訟であるというのは、妥当でないと考えるからである。行政事件訴訟法でも、機関訴訟とは『国又は公共団体の機関相互間における権限の存否又はその行使に関する紛争についての訴訟』をいうものとされているから（6条）、国と地方公共団体との間の紛争が直ちにこれに該当するとはいえない。国家官庁が固有の資格における地方公共団体を相手方として行う公共事務の範囲における公権力の

-
- (20) 参照、雄川一郎「地方公共団体の行政争訟」『行政争訟の理論』（有斐閣、1986年）427頁、松戸浩「地方公共団体の出訴資格」西埜章先生・中川義朗先生・海老澤俊郎先生喜寿記念・前掲書（注2）303頁以下。国の関与に対する地方公共団体の出訴について否定論とみられている藤田宙靖「行政主体相互間の法関係について——覚え書き」成田頼明先生古稀記念『政策実現と行政法』（有斐閣、1998年）101頁以下（同『行政法の基礎理論・下巻』（有斐閣、2005年）77頁以下）も、その主眼は裁定的関与にあり、また論者が強調する国地方間関係の内部関係論も、「法律上の争訟」該当性を直ちに否定するものではないようである。参照、藤田・前掲書（注9）50頁、注（2）。
- (21) 小早川光郎「司法型の政府間調整」岩波講座・自治体の構想2『制度』（岩波書店、2002年）67頁。同旨、小早川『行政法講義・下Ⅱ』（弘文堂、2005年）125頁、同・『行政法講義・下Ⅲ』（弘文堂、2007年）275頁以下。この学説の背景には、先に述べた「抗告訴訟＝私人の主観的権利保護目的訴訟」という伝統的な観念に立脚した（自明ではない）固定観念があることは明らかである。
- (22) 学説上、肯定説が多数説であると指摘するものとして、宇賀克也『行政法概説Ⅲ〔第5版〕』（有斐閣、2019年）91頁、塩野宏「国と地方公共団体のあり方再論」『法治主義の諸相』（有斐閣、2001年）433頁。

発動たる行為、例えば起債の許可、補助金の交付決定、地方交付税額の決定・減額等は、行政不服審査法に定める不服申立ての対象となる処分ではないが、抗告訴訟の対象となる処分と解してもよいのではなかろうか⁽²³⁾」。

このように、行政不服審査法に基づく不服申立ては、国民の権利保護のための争訟手段であるから地方公共団体はこれを用いることはできないものの、抗告訴訟にはそのような限定はないのであるから、それを用いて国等の行為を争えるはずである、ということが明晰に主張されていたのである。

また、塩野宏博士も、次のように論じている。「地方公共団体は……一般私人とは異なった特別の公の行政主体の資格において行動する。そして、公の行政は、その担当主体が複数に分かれようと、一体として行われることが望ましい。すなわち、国と地方公共団体の協力関係の保持が必要であることはいままでもない。しかしながら、地方自治の保障という憲法原理が妥当している現行法秩序においては、その有機的関連性乃至協力関係の保持が、国家関与における国家行政機関の意思の優越性という形で担保されるべきものとは考えられない。むしろ国家関与の根拠及びその態様が法律の留保に属し、その範囲内の関与にのみ地方公共団体が服従するとみるべきであろう。そうだとするならば、国家関与がその限界を越えた場合には、その是正手段が制度上存在していなければならないはずであるし、また、その是正の要求が、個別地方公共団体の自治権の侵害の排除という形をとる限りにおいて具体的権利義務に関する訴訟として、裁判所による救済の方法が認められると考えられる。地方自治の保障は、制度的保障と理解されるときも、そのことと、裁判所の救済の対象となる権利の存否とは別問題である⁽²⁴⁾」。

山本隆司教授も、次のように論じている。「裁判所の権能が私人の権利保護を中心とすることは否定しないとしても、それ以外の権利・義務の保護ないし紛争解決を、法律が明確に訴権を規定しない限り裁判所に認められない例外的権能と解するのは適切でない。古典的な法治国家原理と民主制原理だけを考慮するなら、裁判所の権能を個人の権利保護に限定する原則はかなり維持できるかもしれない。しかしそれでも、自治組織の自治権は個人の参政権ないし参加権を基礎としている。自治組織が自治権を究極的には裁判により貫徹する権能が認められないと、個人の参政権ないし参加権

(23) 成田頼明『地方自治の保障《著作集》』（第一法規、2011年）131頁以下。

(24) 塩野宏「地方公共団体の法的地位論覚書き」『国と地方公共団体』（有斐閣、1990年）36頁以下。

がそれだけ弱められることを考えなければならない。さらに、分節化等された行政の主体一般についていえば、公的組織の多様な具体的任務、それを実現するための多様な具体的手続、こうした手続において働く機能的な法治国原理・民主制原理および権力分立原理を広く視野に入れて、これらを適切に実現するには、分節化等された行政の主体の権利ないし権限について判断する役割も裁判所が担うことが必要となろう……。分節化等された行政の主体と他の行政主体との関係は、対審構造手続で裁断するのにも適している。」「地方公共団体や国立大学の自治権のように、分節化等された行政の主体の権限が憲法に基礎を置く場合、その権限を他の行政機関が終局的に判断するのは、基本的に憲法の趣旨に沿わない。原則として訴権を認めるべきと考えられる。憲法が直接絶対的に保障する権限だけでなく法律等により形成された権限も貫徹するために訴権が認められるのは、私人の権利が法律等により形成されたものでも憲法上訴権を保障されるのと同様である⁽²⁵⁾。」

(2) 国地方間関係の紛争について特に定められた係争処理手続の意味

他方、地方自治法251条の5は、国地方係争処理手続の一環としての関与取消訴訟を特別に法律で設け、それを機関訴訟（行訴6条）として法定している（自治法251条の5第8項が、行訴43条3項の適用があることを前提とした定めをしている）。そして、機関訴訟は、「法律に定める場合において、法律に定める者に限り、提起することができる」（行訴42条）とされている。このことは、当該争訟が「法律上の争訟」ではないことの徴表である⁽²⁶⁾、あるいは国等の関与に対して地方公共団体が提起する訴訟は、専らこの法定された機関訴訟の専管に服するという見方⁽²⁷⁾があるかもしれない。

しかし、国地方係争処理手続の一環としての関与取消訴訟は、本来的には、行政主体たる国と地方公共団体との間の独立法主体間の訴訟であるが、上記のような地方自治法の特別の定めにより、「地方公共団体の長その他の執行機関」が原告となり、「国の行政庁」を被告として高裁に提起する機関間の特別な訴訟として、「機関訴訟」

(25) 山本隆司「行政の主体」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想Ⅰ』（有斐閣、2011年）108頁以下。

(26) 参照、藤田・前掲書（注9）64頁、注(19)。

(27) 参照、成田頼明監修『地方自治法改正のポイント』（第一法規、1999年）75頁、小早川・前掲書（『行政法講義・下Ⅲ』、注21）277頁以下。

と定められたものである。従って、この訴訟自体は、「法律上の争訟」に当たらないと解されるが⁽²⁸⁾、関与をめぐる国地方間の訴訟が機関訴訟として法定されたことは、国と地方公共団体の間のこのような紛争が、もともと裁判所法3条1項の「法律上の争訟」ではない、ということまでも意味するわけではない⁽²⁹⁾。この自治法改正に関わった小早川教授も、「改正地方自治法が機関訴訟としての関与不服訴訟の制度について規定していることは、論理的には、そのような特別の規定がなくてもこの関与不服訴訟に相当するものが機関訴訟ならぬ一般の訴訟——“司法権”の本来の対象としての“法律上の争訟”——として認められるものである可能性を、完全には排除しない⁽³⁰⁾。」と述べている。

齊藤誠教授も次のように論じている。「現行法の解釈としては、『機関訴訟』として構成された国の関与に関する訴えのほか、憲法と法律により構成される自治権・地方自治保障を根拠に地方公共団体が出訴することは、理論上は可能である。……憲法レベルで地方自治を保障し、国の立法・行政組織とは別個に地方公共団体を位置づけているからである。憲法および個別法により、法的に保護された地位を構成することが可能である。地方公共団体が私人ではなく、なおかつ私人に対して公権力を行使する立場にあることは、地方公共団体に特有の司法的保護自体を排除する論拠にはならない。保護の水準を基本権（人権）の保護と同等に設定できるか（設定しなければならないか）どうかはまた別の問題である⁽³¹⁾。」

従って、例えば地方自治法176条7項の定める、同一の地方公共団体内の長と議会との間の訴訟のように、元々「法律上の争訟」が成立しないところに特別に設けられた訴訟として国又は都道府県の関与に関する訴訟（地方自治法251条の5以下）が設けられたわけではないので、同条に基づく訴訟とは別に、団体としての国と地方公共

(28) むしろ、機関訴訟として法定されたこの関与訴訟自体も、本質的には主観訴訟であるとする学説が有力である。宇賀克也『行政法概説Ⅱ〔第7版〕』（有斐閣、2021年）128頁、423頁。

(29) 松本英昭『新地方自治制度詳解』（ぎょうせい、2000年）257頁は、国・地方間関係の関与をめぐる訴訟が「法律上の争訟」に当たるか否かの学説上の争いを踏まえ、「今回の改正は立法的に措置をしたということが出来る」と述べている。したがって、自治法251条の5以下の訴訟が、機関訴訟として法定されたことは、国地方間関係の争訟が「法律上の争訟」であるか否かの学説上の争いに対して中立的であるとするものとして、塩野宏『行政法Ⅲ〔第5版〕』（有斐閣、2021年）276頁、小早川光郎・小幡純子編『あたらしい地方自治・地方分権』（有斐閣、2000年）40頁〔小早川発言〕、84頁〔村上裕章〕。

(30) 小早川・前掲論文（注21）66頁。

(31) 齊藤誠「地方自治の手続的保障」同『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）142頁。

団体との間の一般の抗告訴訟等も可能と解されるのである⁽³²⁾。同条は、国地方係争処理委員会から高等裁判所へという簡易迅速な係争処理制度を特別に設けたところに意義があるのであって、前述のような従来から認められてきた一般の抗告訴訟の手段をあえて排除したものと解すべきではない⁽³³⁾。

上述のように国地方間の関与に対する抗告訴訟の提起を一般的に認める学説においても、地方自治法が、国等の関与に対する地方公共団体の不服を申し立てる争訟手続を特別に法定した限りにおいては、地方公共団体は、もっぱらその紛争処理手続によるべきであるとして、その争訟手段に排他性を認める学説も有力である⁽³⁴⁾。しかし、仮に、この学説に従って、国地方係争処理手続の対象となる関与については、地方公共団体は、もっぱらその手続によってその適否を争うべきであるとしても、そもそも地方自治法251条の5等の特別法定の訴訟の対象とはならない関与、例えば支出金の交付及び返還に係る行為（自治法245条柱書きの括弧書き）や審査請求等に対する裁決（自治法245条3号括弧書き）などに対しては、一般の取消訴訟等の提起が可能であると解される⁽³⁵⁾。

そして、既に見たように、本件裁決に対する最判令和2年3月26日民集74巻3号

(32) 村上順・白藤博行・人見剛編『新基本法コンメンタール地方自治法』（日本評論社、2011年）435頁〔人見執筆〕、白藤博行「国と地方公共団体との紛争処理の仕組み」公法研究62号208頁。

(33) 参照、人見剛「自治体の争訟権について」紙野・本多編・前掲書（注9）75頁以下。

(34) 参照、塩野・前掲書（注29）274頁、大浜敬吉「行政訴訟」同編『自治体訴訟』（早稲田大学出版部、2013年）22頁。

(35) 先に挙げた諸論文の他に、阿部泰隆「区と都の間の訴訟（特に住基ネット訴訟）は法律上の争訟に当たらないか（2005年）」『地方自治法制の工夫』（信山社、2018年）43頁以下、同「司法権・法律上の争訟概念再考——国と地方公共団体間、地方公共団体間の訴訟は、財産権をめぐる訴訟に限られるのか」『行政訴訟の理論的・実務的課題——行政訴訟の最前線』（信山社、2021年）3頁以下、塩野・前掲書（注29）276頁以下、同・前掲論文（注14）361頁以下、斉藤誠「行政主体間の紛争と行政訴訟」藤山雅行・村田斉志編『新・裁判実務大系25巻・行政争訟〔改訂版〕』（青林書院、2012年）96頁以下、稲葉馨「国・自治体間の紛争処理制度」都市問題91巻4号39頁、寺田友子「行政組織の原告適格」民商法雑誌83巻2号254頁以下、人見剛「地方公共団体の自治事務に関する国家の裁定的関与の法的統制」『分権改革と自治体法理』（敬文堂、2005年）291頁以下、村上裕章「行政主体間の争訟と司法権」『行政訴訟の基礎理論』（有斐閣、2007年）64頁以下、同「行政主体間の争訟と司法権・再論」同『行政訴訟の解釈理論』（弘文堂、2019年）1頁以下、薄井一成『分権時代の地方自治』（有斐閣、2006年）197頁以下、曾和俊文「地方公共団体の訴訟」『行政法執行システムの法理論』（有斐閣、2011年）226頁以下、木佐茂男「国と地方公共団体」雄川一郎ほか編『現代行政法大系・第8巻』（有斐閣、1984年）411頁以下、碓井光明『要説自治体財政・財務法』（学陽書房、1997年）75頁以下。

471頁によって本判決は、地方自治法上の「関与」から除外されており、国地方係争処理手続の対象外であるとされている。従って、仮に、この決定の判断が正しいとすれば、本件取消裁決については、地方自治法251条の5以下の訴訟を通じて争う余地はないのであるから、その法定訴訟の排他性を理由に本件訴訟の提起を排除することはできないのである。

(3) 関与の処分性

さて、国地方間関係における関与の適否をめぐる争訟が「法律上の争訟」であるとして、本件のように関与を取消訴訟をもって争えるかは、取消訴訟の訴訟要件、とりわけ処分性に関して疑義があるかもしれない。本件のような行政不服審査法に基づく審査庁の裁決については、その処分性は明らかであるが、その他の関与については行政組織内部行為として処分性に疑義が呈される可能性があるからである。

この点については、一般論として、国地方係争処理手続の対象となる国等の「関与」と一般の抗告訴訟の対象となる「行政処分」とは相互に排他的な概念ではないことを確認しておけば十分であろう。例えば、都市計画法59条に基づいて国土交通大臣や都道府県知事が行う地方公共団体の都市計画事業の施行の認可は、地方自治法上の関与（同法245条1号ホ）であると解されているが⁽³⁶⁾（1999年に閣議決定された地方分権推進計画においては、それら認可は、「公用収用・公用換地・権利変換に関する事務を処理する場合」であることを理由に、自治事務に関する特別の権力的関与類型として認められるとされている。）、他方で、小田急訴訟＝最大判平成17年12月7日民集59巻10号2654頁は、当時の建設大臣が東京都に対して行った都市計画事業認可に処分性があることを当然の前提として事業地周辺地域の住民の原告適格を判断している。また、土地改良法96条の2（当時）に基づいて都道府県知事が市町村営土地改良事業の施行認可をした場合、この認可も、地方自治法245条1号ホの関与であると解されるが（上述の地方分権推進計画においては、この自治事務に対する関与たる認可を「同意を要する協議」に緩和することとされ、実際にそのように土地改良法が改正された。ちなみに、その後2011年改正で、この同意制自体も廃止されて今日に至っている。）、八鹿町土地改良事業事件＝最判平成4年1月24日民集46巻1号54頁は、この

(36) IAM=行政管理研究センター編『逐条解説・行政手続法〔改正行審法対応版〕』（ぎょうせい、2016年）106頁によれば、同認可の名宛人たる市町村や都道府県は、「固有の資格」にあると解されている。

認可行為の処分性を肯定しているのである⁽³⁷⁾。

以上のように、わが国の実務・学説・判例上、国等が地方公共団体に対して行う地方自治法上の「関与」は、行政事件訴訟法上の「処分」でもあり得ることに争いはない、とあってよいであろう⁽³⁸⁾。

2 原処分庁の所属する地方公共団体が国の審査庁の原処分取消裁決を争うことができるか。

(1) 先行判例の検討

原処分を行った行政庁が所属する行政主体が、原処分の取消裁決を取消訴訟で争うという事態は多くなく、参考判例として取り上げられそうなものは少ない。古い時期の裁判例として、厚生大臣が船員保険審査官の審査決定に対して船員保険審査会に再審査請求をすることができるとした裁判例として、(a)東京地判昭和26年5月11日行集2巻6号953頁およびその控訴審＝東京高判昭和30年1月27日行集6巻1号167頁がある。また、土地改良区の総代選挙を町の選挙管理委員会が執行し、この選挙で落選した候補者が県選挙管理委員会に審査の申立てをし、県選挙管理委員会が選挙を無効の裁決をしたので、土地改良区がその裁決の取消訴訟を提起した事件について、土地改良区は町選挙管理委員会の管理した当該土地改良区総代選挙を無効とした県選挙管理委員会の裁決の取消を求めるとはできないとした(b)最判昭和42年5月30日民集21巻4号1035頁がある。

いずれも、原処分庁が所属する行政主体が当該処分に対する不服申立てに係る審査庁の取消裁決の取消訴訟を提起したというケースそのものではないし、関係法令の定めもそれぞれ特殊性があり、本件に直接参照になるものではない⁽³⁹⁾。ただ、原告土地改良区の裁決取消訴訟の提起を否定した昭和42年最高裁判決の調査官解説が、土地改良法136条1項は、土地改良区の組合員がその総数の10分の1以上の同意を得て、

(37) これに対して、全国新幹線鉄道整備法に基づく鉄建公団に対する運輸大臣の工事実施計画認可は、「行政機関相互の行為と同視すべきものであり、行政行為として外部に対する効力を有するものではな」とされた。参照、成田新幹線訴訟＝最判昭和53年12月8日民集32巻9号1617頁。

(38) 参照、人見剛「相対的行政処分論に関する一考察——ドイツにおける相対的行政行為論との比較・検討」立教法学99号83頁以下。

(39) 参照、小林博志『自治体の出訴の歴史的研究』（中川書店、2018年）205頁以下。

総会、総代会の招集手続もしくは議決の方法または役員もしくは議員の選挙の方法が法令、法令に基づく行政庁の処分または定款もしくは規約に違反することを理由として、その議決または選挙もしくは当選の取消しを知事に請求することができ、知事は違反があると認めるときはそれらを取り消すことができる旨を定めていることについて、「このような知事の取消は、その土地改良区に対する監督権の発動と解されるが、この知事の土地改良区に対する取消処分の取消訴訟については、……土地改良区自身からも出訴できる場合が考えられるのではなからうか⁽⁴⁰⁾。」と指摘していることが注目される。

本件により近いケースに関する著名な最高裁判決として、大阪市西成区長の行った国民健康保険の被保険者証交付申請拒否処分に対して大阪府国民健康保険審査会に審査請求がなされたところ拒否処分の取消裁決がなされ、この裁決に対して大阪市が取消訴訟を提起した事件に関する、(c)大阪府国民健康保険審査決定事件＝最判昭和49年5月30日民集28巻4号594頁⁽⁴¹⁾がある。この判決で、最高裁は、「国民健康保険事業の運営に関する法の建前と審査会による審査の性質から考えれば、保険者のした保険給付等に関する処分の審査に関するかぎり、審査会と保険者とは、一般的な上級行政庁とその指揮監督に服する下級行政庁の場合と同様の関係に立ち、右処分の適否については審査会の裁決に優越的効力が認められ、保険者はこれによつて拘束されるべきことが制度上予定されているものとみるべきであつて、その裁決により保険者の事業主体としての権利義務に影響が及ぶことを理由として保険者が右裁決を争うことは、法の認めていないところであるといわざるをえない。」と判示した。

類似の審査請求制度を定めている介護保険法に関しても、和歌山県田辺市が介護保険法に基づいてした「要介護状態区分1」の要介護認定処分を不服として、同市の住民が、和歌山県介護保険審査会に対し審査請求をしたところ、同審査会が、田辺市の事実認定の誤り等を理由として、上記審査請求を認容する裁決をしたことから、田辺市が和歌山県を被告として上記裁決の取消訴訟を提起した事件に係る、(d)和歌山地

(40) 矢野邦雄「土地改良区総代選挙無効の裁決に対し当該土地改良区が提起した取消訴訟の適否」『最高裁判所判例解説・民事篇・昭和42年度』（法曹会、1969年）274頁、注(2)。

(41) 参照、石森久広「国民健康保険事業の保険者の地位」行政判例百選Ⅰ〔第8版〕（有斐閣、2022年）4頁以下。この判決の事件の背景も含めて参照、大江裕幸「国民皆保険の中の大阪市国保事件——行政法学からの考察」法時89巻6号19頁以下。

判平成24年5月15日LEX/DB25481779⁽⁴²⁾もある。この判決は、以下のような3点を挙げて、当該裁決取消訴訟につき、田辺市には原告適格が認められないとして、訴えを却下している。

①「本件訴訟は、介護保険事業の保険者である市町村が、要介護認定処分に対する審査請求を認容した介護保険審査会の裁決が違法であるとして、その取消しを求めた抗告訴訟であり、行政主体である市町村が、自己の法令の解釈ないし適用に関する判断の貫徹を目的とするものであって、被保険者である住民の権利の保護を目的とするものではない。」したがって、本件訴訟は、「行政主体による公権力の行使に対する国民の権利を保護するために設けられた主観訴訟」であるという抗告訴訟の性質に反するものである。

②「介護保険審査会の裁決は、関係行政庁である保険者の市町村を拘束する（行政不服審査法43条1項）」ので、「原告が本件裁決を訴訟により争うことは、同条項に反するものである」。

③「介護保険審査会が設置され、要介護認定処分の取消しの訴えについて審査請求前置が要求されている趣旨は、訴訟によらずに、行政の第三者機関（介護保険法184条ないし190条）による処分の是正を可能とし、もって、被保険者の簡易迅速な権利救済を図ることにある。したがって、原告が、本件裁決を訴訟により争うことは、上記趣旨に反するものである」。

①の点は、大阪市国民健康保険事件に関する昭和49年最判が全く論じていない事柄であり、平成24年判決自体は引用していないが、宝塚市パチンコ店規制条例事件＝最判平成14年7月9日民集56巻6号1134頁の「法律上の争訟」に関する判示を踏まえたものであると考えられる。

②の点は、昭和49年最判の「審査会と保険者とは、一般的な上級行政庁とその指揮監督に服する下級行政庁の場合と同様の関係に立ち、右処分の適否については審査会の裁決に優越的効力が認められ、保険者はこれによつて拘束されるべきことが制度上予定されている」とする判示を踏まえたものであるように見えるが、本判決は、裁決の拘束力の根拠として旧行審法43条1項（現行審法52条1項）の拘束力の定めを挙げている点が、最高裁判決と異なっている。

(42) この判決について参照、大江・前掲論文（注41）25頁以下、小林・前掲書（注39）227頁以下。

③の点は、国民の権利利益の保護を目的とする行政上の不服審査制度の制度趣旨との抵触の問題であり、昭和49年最判も、「審査会の裁決に対する保険者からの出訴を認めるときは、審査会なる第三者機関を設けて処分の相手方の権利救済をより十分ならしめようとしたことが、かえって通常の行政不服審査の場合よりも権利救済を遅延させる結果をもたらし、制度の目的が没却されることになりかねないのである。」と述べていた。

(2) 審査請求に対する裁決の拘束力について

一般論として処分庁が、当該処分に対する審査請求に係る審査庁の裁決を争い得ないことは、行政組織法の一般論として当然といつてよい⁽⁴³⁾。

しかし、本件のように、原処分庁が地方公共団体の機関である知事であり、審査庁が国の機関である大臣であるような場合は、事情が異なる。塩野宏博士が極めて適切に次のように論じている。

知事と大臣の間には「実体組織法上一般的指揮監督関係の存在しないことは明らかであると同時に、審査庁による原処分（地方公共団体の処分）の取消は、一つの組織体内部の自己反省ではなくして、一の権利主体の意思が他の権利主体の意思に優越することを常に意味せざるを得ないのであって、それは、地方公共団体に保障された自治権の侵害そのものである。その限りでは、地方公共団体の行為の取消が、職権によってなされようと行政争訟的手続でなされようと何ら異なるところはないのである。むしろ、職権による監督処分には出訴を認めつつ、たまたま私人の不服申立てをまつて発動される争訟による取消について、地方公共団体の出訴を認めないのは極めて不合理であるといわざるを得ないのである。もちろん、このことによって、原処分に不服を有する私人には、通常の不不服審査よりも争いの早期確定が妨げられるという意味の不利益を課せられることになろう。しかし、実体法上の権利については、何らの侵害も加えられるわけではないのみならず、憲法に保障される地方公共団体の自治権を実質的に担保するためには、私人に負わされるべきその程度の不利益は合理性を有す

(43) 極めて明晰な説明として参照、塩野宏「地方公共団体に対する国家関与の法律問題」同・前掲書（注24）121頁。さらに、小早川・前掲書（『行政法講義・下Ⅲ』、注21）278頁。なお、同一行政主体内部における審査請求に係る機関関係であっても、審査庁が第三者的審査機関である場合には、原処分庁の裁決取消訴訟を機関訴訟として認めるべきであるとする立法論として、確井光明「裁決に対して原処分庁の提起する機関訴訟制度の構想」『行政不服審査機関の研究』（有斐閣、2016年）351頁以下。

るものと思われる⁽⁴⁴⁾。」

そもそも、裁定的関与としての性質を有する本件のような特別の審査請求制度自体、地方自治の観点から見て、その廃止論もあるのであり⁽⁴⁵⁾、このような裁定的関与を定めているドイツの州法においては、市町村の事務について市町村機関が処分を行い、郡や州の機関が当該処分に対する不服申立ての審査庁である場合、市町村が審査庁の裁決を取消訴訟をもって争うことは、市町村の自治権保障から当然に認められているところである⁽⁴⁶⁾。日本においても、「国民健康保険法という文脈を離れて考えれば、やはり裁定的関与の仕組みが取られている場合に地方公共団体側からの出訴が認められないという帰結を一般化することには問題があると考えられる⁽⁴⁷⁾。」と指摘され、昭和49年最判について「現在では少なくとも裁定的関与一般について地方公共団体の出訴資格を否定するような射程を有するものではないという点では一致がみられるようである⁽⁴⁸⁾。」と論じられているところである。

これに対して、行政不服審査法に基づく審査庁の裁決には関係行政庁に対する拘束力（旧行審法43条、現行審法52条）が定められており、関係行政庁である原処分庁は裁決に拘束されることから、原処分庁は裁決取消訴訟を提起できないとする議論もある⁽⁴⁹⁾。そして、平成24年の和歌山地裁判決の判示の②は、これを採用したものであるといえる。

しかし、ここでいう裁決の拘束力とは、裁決の実効性を確保すべく、処分庁に同一事情の下同一理由で同一内容の処分を繰り返すことを禁ずる効力（繰り返し禁止効）を意味しており、裁決の取消訴訟の提起まで遮断するものとは解されていないはずで

(44) 塩野・前掲論文（注43）121頁以下。

(45) 参照、人見・前掲論文（注35）275頁、石森久広「法定受託事務に係る審査請求」小早川・小幡編・前掲書（注29）95頁、山本隆司「国民健康保険の保険者としての市の地位」『地方自治判例百選〔第5版〕』（有斐閣、2023年）173頁。なお参照、宇賀克也『地方自治法概説〔第10版〕』（有斐閣、2023年）440頁。

(46) 人見・前掲論文（注35）281頁以下。アメリカにおいても同様であることについて参照、柴田直子「アメリカにおける地方政府の出訴資格——州裁判所判決を手がかりとして——」神奈川法学36巻1号145頁以下。立法による自治体の出訴制度の導入論として、山本未来「行政不服審査法改正後の裁定的関与の現状と課題」鈴木庸夫先生古稀記念『自治体政策法務の理論と課題別実践』（第一法規、2017年）414頁以下。

(47) 大江・前掲論文（注41）22頁。

(48) 大江・前掲論文（注41）25頁。

(49) 大阪高判昭和46年11月11日行集21巻11・12号1806頁およびこの判決の小高剛の評釈（判例時報661号124頁）。

ある⁽⁵⁰⁾。そもそも、審査庁の裁決にかような優越的な効力があるからこそ、審査庁の属する行政主体とは区別された別の行政主体である原処分庁の所属する地方公共団体は、かかる拘束力を与えられた裁決の取消を求めて裁判所に出訴せざるを得ず、かつ、出訴することができると考えられる。行政処分が一般的に国民等に対して優越的な拘束力（規律力）を有するが故に、その法効果を覆滅させるべく取消訴訟等の争訟手段を用いなければならず、かつ、用いることができるのと同じである⁽⁵¹⁾。本件最高裁判決に関する判例評釈においても、「処分庁が裁決に拘束されることが何故に出訴の否定につながるのかは明示されていない⁽⁵²⁾」とか、「それだけで直ちに自治体の出訴を否定する根拠となるものではない⁽⁵³⁾」と指摘されている。実際にも、市長が行った開発許可処分が周辺住民の審査請求に基づいて県の開発審査会によって取り消された後、補正後の再開発許可申請に対して再度の開発許可処分がなされたところ再度の取消裁決がなされたケースにつき、開発許可の申請事業者が提起した裁決取消訴訟に市が補助参加の申出をし、これが認められた事件もある（横浜地判平成21年8月26日判自325号60頁）。

ちなみに、本件裁決に対する沖縄県知事に対する審査の申出に係る平成31年6月17日の国地方係争処理委員会の決定は、本件のような裁定的関与の性質を有する所管大臣の裁決が拘束力を有すること（行審法52条）に触れて、「このような裁決によって不利益を受ける地方公共団体が訴えによる救済を求められないとすると、法定受託事務の処理に関する地方公共団体の自主性及び自立性を損なうおそれがあることも学説

(50) 参照、小早川光郎・高橋滋編著『条解・行政不服審査法〔第2版〕』（弘文堂、2020年）270頁〔大江裕幸〕、室井力・芝池義一・浜川清・本多滝夫編著『行政手続法・行政不服審査法〔第3版〕』（日本評論社、2018年）510頁〔佐伯祐二〕。なお、申請拒否処分の取消裁決の場合は、処分庁に再審査義務が生じ（行審法52条2項）、原処分と同一理由では申請を拒否できないことが導かれる。参照、是正の指示に係る別訴に関する最判令和5年9月4日判タ1515号25頁。ただし、このような取消裁決の拘束力が別の関与取消訴訟にも及ぶかは、なお問題とされるべきである。参照、前記最判の原審＝福岡高那覇支判令和5年3月16日LEX/DB25594938、前記最判の判例評釈である井上禎男・新判例Watch・行政法No. 244と興津征雄・法学教室520号115頁を参照。

(51) 人見・前掲論文（注33）79頁。なお、裁決の拘束力の主観的範囲に着眼して、拘束力が及ぶのは関係行政庁であって、公法人たる地方公共団体の出訴権まで奪うものではないとする議論もある。参照、大阪地判昭和44年4月19日行集20巻4号568頁、尾上実「国民健康保険の保険者の原告適格」昭和47年度重要判例解説（ジュリスト535号）31頁以下。

(52) 中原・前掲論文（注13）114頁。

(53) 中嶋・前掲論文（注13）39頁。

の指摘するところである」と明確に述べていた⁽⁵⁴⁾。

(3) 昭和49年最高裁判決の判示した裁決の拘束力

昭和49年最判が、「国民健康保険事業の運営に関する法の建前と審査会による審査の性質から」、「保険者のした保険給付等に関する処分の審査に関するかぎり」で、「審査会と保険者とは、一般的な上級行政庁とその指揮監督に服する下級行政庁の場合と同様の関係に立ち」、保険給付等に関する「処分の適否については審査会の裁決に優越的効力が認められ、保険者はこれによつて拘束されるべきことが制度上予定されている」と判示しており、裁決の拘束力を定めていた当時の旧行審法43条に全く言及していないことは意味深い。したがって、昭和49年最判がいう審査会裁決の保険者に対する優越的効力は、審査請求の審査庁たる審査会の裁決一般の原処分の処分庁に対する拘束力である旧行審法43条の裁決の拘束力とは別の「優越的効力」であって、国民健康保険法の制度趣旨から導かれる別の拘束力を意味するものであったと解される。この点は、同判決の判例評釈等でも明示的ないし黙示的に指摘されてきた点である。

例えば、南博方博士は次のように述べていた。「判旨は、審査会の裁決によって、保険者が拘束されるべきことが制度上予定されているとみるべきであるとし、これを出訴を認めないとする一つの根拠としているが、この拘束力が行政不服審査法43条1項にいう拘束力を指すかどうかについては必ずしも明らかではない。このような中途半端な立法が、結局は、このような判例・学説の意見の対立を招くことになったといわざるを得ない⁽⁵⁵⁾。」また、阿部泰隆博士は、次のように論じている。「本判決の射程範囲についても、決め手はないが、これは国民健康保険法の解釈によるものである。したがって、他の法令の場合にも自治体が国の裁定的関与を争うことはできないという法理が導かれたわけではない。まして、地方自治権を理由とする裁定的関与への訴訟いかに決着をつけたものではない⁽⁵⁶⁾。」塩野宏博士も、「仮に最高裁の論

(54) ちなみに、本件裁決の前に国土交通大臣が行った平成30年10月31日の執行停止決定に対する沖縄県知事の審査の申出に係る平成31年2月18日の国地方係争処理委員会の決定においても全く同様のことが述べられていた。

(55) 南博方「国民健康保険の保険者としての市の地位」成田頼明・磯部力編『地方自治判例百選（第2版）』（有斐閣、1993年）9頁。なお参照、小林・前掲書（注39）224頁以下。

(56) 阿部泰隆「国民健康保険審査会の裁決の取消訴訟と保険者の原告適格」同・前掲書（『地方自治法制の工夫』、注35）82頁。

理に従うとしても、裁定的関与一般について、地方公共団体の出訴権が否定されることにはならないであろう。判決においては、保険事業を行う市町村は、『もっぱら、法の命ずるところにより、国の事務である国民健康保険事業の実施という行政作用を担当する行政主体としての地位に立つもの』と規定されており、この点が、判決の基本的前提の一つとなっていると解される⁽⁵⁷⁾と述べている⁽⁵⁸⁾。

かくして、市町村の機関が行った処分について住民から提起された審査請求について都道府県の機関が審査庁として審査をして両者間の紛争を裁断する裁決に関して、昭和49年最高裁判決が認めた、市町村からの裁決の効力を争う取消訴訟の提起までも遮断するような拘束力は、行政不服審査法の定める裁決の一般的な拘束力の規定に基づくものではなく、「国の社会保障制度の一環をなすものであり、本来、国の責務に属する行政事務」である国民健康保険という保険事業の実施に由来する制度趣旨に求められるのである⁽⁵⁹⁾。すなわち、昭和49年最判によれば、「国の社会保障制度の一環をなすものであり、本来、国の責務に属する行政事務」であることを前提に（国民健康保険事務は、当時の法制度上、地方公共団体たる市町村等が国から委任を受けた団体委回事務であったと解される）、市町村は、かかる国の行政事務を国法に基づいて全国一律に斉一に遂行すべきものとされている。このことから、本来上級庁と下級庁の関係にはない、都道府県の審査会と保険者たる市町村は、国民健康保険法上、「一般的な上級行政庁とその指揮監督に服する下級行政庁の場合と同様の関係」に位置づけられ、市町村の行った保険給付等に関する処分の適否についての審査会の裁決に対しては、市町村は争訟手続をもってそれを争うことも遮断されるという上級・下級の行政機関相互間の一般的拘束が及ぶものとされているのである。そして、このような制度趣旨は、平成24年判決に係る介護保険制度についても同様に妥当する可能性があるであろう。ちなみに、昭和49年最判の調査官解説は、当該最高裁判決は、「他の社会保険法にも同様の規定がおかれているものがあるので、それらについても有効な先例となるであろう⁽⁶⁰⁾。」とコメントしていた。

(57) 塩野・前掲論文（注24）37頁。

(58) 同旨、曾和・前掲論文（注35）234頁。

(59) 中嶋・前掲論文（注13）37頁は、昭和49年最判は、本件の射程外の判決と評する。

(60) 佐藤繁「国民健康保険の保険者の処分を取り消した国民健康保険審査会の裁決の取消訴訟と保険者の原告適格」『最高裁判所判例解説・民事篇・昭和49年度』（法曹会、1977年）248頁。

(4) 国民の権利利益の救済制度としての行政不服審査法の制度趣旨

裁定的関与に対する地方公共団体側からの出訴の可否の問題について、さらに問題となるのは、平成24年判決の判示の前述の③の点、すなわち原処分庁の所属する地方公共団体の出訴を認めると、私人が不服を申し立てた対象事件の簡易迅速な解決が阻害されるという点であろう。先にみたように、昭和49年最判も、原処分庁からの出訴を認めるべきではない理由として、「審査会の裁決に対する保険者からの出訴を認めるときは、審査会なる第三者機関を設けて処分の相手方の権利救済をより十分ならしめようとしたことが、かえって通常の行政不服審査の場合よりも権利救済を遅延させる結果をもたらし、制度の目的が没却されることになりかねない」と述べている。そして、地方自治法245条3号括弧書きが、国地方係争処理委員会への審査の申立て等の係争処理手続の対象から「審査請求その他の不服申立てに対する裁決、決定その他の行為」を除いている理由も、「いたずらに当事者を不安定な状態におくこととなり、紛争の早期解決に資さないと考えられること⁽⁶¹⁾」にあったとされている。同条によって機関委任事務時代のこの裁定的関与が存置された理由⁽⁶²⁾は、「処分に不服のある者の立場からすれば、処分庁以外の別の行政庁に対しさらに判断を求めることができることとするのは、一定の利益があると考えられ……私人の権利利益の救済を図ることを重視するとともに従来の取扱いとの継続性を確保することにも配慮し⁽⁶³⁾」たものであるとされている。

確かに、国民健康保険法の解釈としては、国民皆保険制度の下、被保険者の認定について地方公共団体相互間での消極的権限争いの事態を回避する必要があること（昭和49年最判の事案であれば、大阪市と貝塚市の間での審査請求人の住所をめぐる争い）

(61) 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）1136頁。

(62) 自治体に対する不服申立て案件の中で、裁定的関与に当たる件数も多く、自治事務に係るものも含めて平成26年度の都道府県の審査請求件数14,470件のうち少なくとも83%が裁定的関与（生活保護法関係55.7%、介護保険関係16.4%、高齢者の医療の確保に関する法律関係10.9%）であるとされている。参照、山本・前掲論文（注46）405頁。

(63) 松本・前掲書（注61）1521頁。しかし、それは表向きの理由であり、「その本来の狙いが、地方公共団体の事務処理に対する国の監督手段を確保しようというところにあることは疑いを入れない（住民の不服申立ての機会の充実ということのみであるならば、自治事務とされるものについても変わることはない）。実際、機関委任事務の全面的な廃止を国の省庁が最終的に受け入れたことについては、法定受託事務とされた後にも国の機関への審査請求の途を残すとしたことが、大きな理由の一つとなったのであった。」とするものとして、藤田・前掲書（注9）261頁。

に鑑み、保険者たる市町村からの出訴を封じる趣旨を同法の中に読み込むこともあり得るところであろう⁽⁶⁴⁾。

ただ、「審査会なる第三者機関を設けて処分の相手方の権利救済をより十分ならしめようとしたことが、かえって通常の行政不服審査の場合よりも権利救済を遅延させる結果をもたらし、制度の目的が没却されることになりかねない」という事態が想定できる場合は、国民健康保険法103条の定めのように不服申立前置主義が採られている場合であり、本件のように不服申立を経ずに直接に裁判所に出訴できる事案においては、そうした権利救済の遅延を論ずるまでもないともいえる。

また、碓井光明博士が述べるように、およそ一般的に、紛争当事者である処分庁側からの出訴を認めることが行政不服審査法の趣旨に反するとするのは、飛躍に過ぎよう。曰く、「行政事件訴訟法も、少なくとも抗告訴訟にあっては国民の権利利益の救済を目的としていると考えられるが、訴訟段階において原処分庁が『処分行政庁』として争うことを否定しているわけではない。たしかに、抗告訴訟の一審においては、原処分庁は被告に係る『裁判上の一切の行為をする権限を有する立場』（行訴法11条6項）又は被告そのものの立場に置かれている。しかし、一審で敗訴した被告が上訴して、再度、司法審査を経て、最終的な決着を付けることが認められているからといって、国民の権利利益の救済を図るという目的が阻害されていると主張する者はいないであろう。行政不服審査と行政事件訴訟とを連続線上に見た場合に、原処分庁が訴訟により審査庁の裁決を争える制度としたとしても、それは行政不服審査制度の根幹を揺るがす制度とはいえないと思われる⁽⁶⁵⁾。」

さらに、先に引用した塩野博士の議論にもみられるように、地方公共団体側からの取消訴訟を認めたところで、裁決が適法なのであれば、それは取り消されることはなく、不服申立人の実体法上の権利が害されるわけではない。紛争が長引くという問題も、不服申立人は国地方間の争訟の当事者ではないし、地方公共団体の出訴を認めたところで、裁判が審理されている間は、審査庁の裁決は公定力をもって有効に存続している以上、不服申立人には何らの不利益もない。地方公共団体が、取消訴訟に併せて執行停止の申立てを行い、それが認められる場合には、裁決によってなされた権利利益の救済が暫定的に停止されるという不利益を被ることになるが、裁判所の執行停

(64) 参照、阿部・前掲論文（注56）27頁、山本・前掲論文（注45）173頁、人見・前掲論文（注33）82頁。

(65) 碓井・前掲論文（注43）353頁以下。

止決定の要件（行訴法25条2～4項）の審査の中で、不服申立人の利益は十分に考慮されるべきであろう⁽⁶⁶⁾。

最後に、本件の事案の特殊性として、審査請求人が国の機関であることから、その権利保護をさほど重視する必要は無いのではないかという問題もある⁽⁶⁷⁾。例えば、山本隆司は、本件最判の事案を念頭に、次のように指摘している。

「国が『固有の資格』ではない立場で地方公共団体の処分の相手方となり、国の行政機関に不服申立てを行うことによる裁定的関与の場合」、「こうした裁定的関与の手続は構造上、バイアスを帯びる（ように見える）おそれが高く、また私人の権利保護の優先という……事情も妥当しないから、審査請求手続に行政不服審査会等の第三者機関を介在させ（現行法上は行審法43条1項7号により行政不服審査会への諮問が不要とされる場合がある）、また」私人に対する国の行政機関の裁決等の「場合にも増して、地方公共団体の原処分庁の出訴を認める必要性が高い。こうした必要性が考慮されないのであれば、国が原処分庁の相手方となる場合の裁定的関与の制度自体を改めるべきである⁽⁶⁸⁾。」

（５） 法定受託事務に係る判断の全国的な統一性の確保

公有水面埋立法に基づく埋立免許や埋立承認の事務は、かつては国の機関委任事務であり、都道府県知事は、国の地方出先機関である、大臣の下級行政庁として当該事務を処理していた。しかし、1999年の地方分権改革の結果、2000年の地方自治法改正により、当該事務は、都道府県の事務としての法定受託事務となったものである（公有水面埋立法51条）。

そして、2014年の行政不服審査法の改正に伴う裁定的関与の見直しにおいては、審査請求の手続的保障が高まることから（審理員の審査と第三者機関への諮問手続等）、裁定的関与は廃止の方向で見直されたが、事務の適正確保の見地からのそれはなお、存置されることになっている⁽⁶⁹⁾。

確かに、法定受託事務は、「国が本来果たすべき役割に係るものであって、国にお

(66) 参照、山本・前掲論文（注25）109頁以下、阿部・前掲論文（注56）81頁。

(67) 参照、中嶋・前掲論文（注13）39頁以下。

(68) 南・高橋・市村・山本編・前掲書（注14）1011頁〔山本隆司〕。

(69) 参照、高山慎「行政不服審査法の改正に伴う地方自治法の一部改正について」地方自治803号25頁、山本・前掲論文（注46）409頁以下。

いてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」（自治法2条9項1号）ではあるが、地方公共団体の事務であり、もはや国の事務ではない⁽⁷⁰⁾。本件最高裁判決の調査官の解説は、「法定受託事務の性質上、原処分を行う本来的な権限が裁決をした各大臣の所属する国にあると解される⁽⁷¹⁾」とするが、地方自治法上の法定受託事務の理解として適切とはいえない。国の事務が、地方公共団体である市町村に委任されたものであった国民健康保険法に基づく事務とも異なるのであり、また、自治法255条の2によって、（昭和49年最判が都道府県の審査会と保険者たる市町村の間に認めた）上級庁と下級行政庁の行政機関関係が、法定受託事務一般について同様に設定されたと解する根拠は全くない。もし仮に、地方自治法252条の2の裁定的関与の定めが、そのような趣旨までも含んでいるとしたら、それこそ、国地方の関係を「上下・主従の関係」から「対等・協力の関係」に転換しようとした1999年の地方分権改革の趣旨⁽⁷²⁾ひいては地方自治法の趣旨（同法1条の2、2条11項・12項参照）と真っ向から対立するものとなるであろう。

なお、公有水面埋立法47条は、同法に基づく知事の職権事項について、政令の定めるところにより国交大臣の認可の下におくことを定めており、このことをもって同法の事務処理について同大臣と知事の関係が上命下服の関係にあることの根拠とする見方もあるようである。しかしながら、同条の趣旨は、「国の立場から見て極めて重要

(70) 参照、松本・前掲書（注61）47頁、49頁。「自治事務はもとより、法定受託事務も、地方公共団体の事務である。法定受託事務という名称にもかかわらず、国の事務が委託の結果、地方公共団体の事務になったと観念されるわけではない（第1号法定受託事務の場合。この点で従前の〔団体〕委任事務と異なる）。」宇賀・前掲書（注45）143頁。

(71) 和久・前掲論文（注13）89頁。

(72) 地方分権改革の法的根拠を与えた地方分権推進法（平成7年法律第96号）2条は、「地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって協力する関係にあることを踏まえつつ、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする。」と定めていた。そして、いわゆる第1次地方分権改革の具体化を図った地方分権推進計画（平成10年5月29日の閣議決定）は、その改革の柱の一つである機関委任事務の廃止について、「国と地方公共団体との関係について、地方自治の本旨を基本とする対等・協力の新しい関係を築くため、機関委任事務制度を廃止することとし……」とうたっている。参照、松本・前掲書（注61）11頁、12頁以下、宇賀・前掲書（注45）140頁。

な」一定の埋立について、国交大臣の特別の関与を定めたものであり⁽⁷³⁾、大臣の認可を要する場合は埋立免許を行う場合に限られ、免許を拒否する場合や国の埋立事業に係る埋立承認には適用されず、認可を受けなくともなされた免許の効力には何らの影響もないと解されている⁽⁷⁴⁾。この規定は、公有水面埋立法の事務処理について全国的に斉一な統一性を図る趣旨のものとはいえないのである。

しかも、公有水面埋立免許・承認処分は、その性質上、そしてその根拠規定に鑑みて、地域の事情を考慮して免許・承認の是非を判断することが要請される処分であって、地域の事情に通暁した都道府県知事に広い裁量権が認められる処分である。埋立承認の職権取消の取消を求めた国土交通大臣の是正の指示に対する不作為の違法確認訴訟に係る福岡高裁那覇支判平成28年9月16日判時2317号42頁は、次のように判示していた。公有水面埋立「法が知事に承認権限を付与した趣旨は、国は元々固有の埋立権を有するものの、当該地域に与えることになる埋立て自体から生じる諸般の利害状況の調整や工事から生じる弊害の防止策等については、地方の実情に詳しい知事に判断させることとしたものと解されるのであり、地方自治法上も法定受託事務とされている。そして、公有水面の埋立事業は、水面を陸地に改変する大規模な事業として行われるものであって、埋立場所の環境を大きく変更することになることから、地元の地方公共団体や利害を異にする各種団体、漁業権との調整等が不可避的に求められることとなり……埋立免許・承認処分を行う都道府県知事が、地元市町村や利害関係人の意見を聴取し、それらの利害調整を経た上で、賛成意見や反対意見を踏まえて最終的に埋立免許・承認を行うことを予定している。」

かくして、上記の昭和49年最判において、国の事務として全国一律に斉一に遂行すべき保険事業を定めた国民健康保険法に基づく保険給付等の処分に係る審査請求をめぐる原処分庁と審査庁との関係に認められた「一般的な上級行政庁とその指揮監督に服する下級行政庁の場合と同様の関係」は、公有水面埋立法に基づく埋立免許・承認処分に係る審査請求をめぐる原処分庁と審査庁の関係には認められないのである。

(ひとみ たけし 早稲田大学大学院法務研究科教授)

(73) 建設省埋立行政研究会『公有水面埋立ハンドブック』（ぎょうせい、1995年）137頁。同条の委任を受けた同法施行令32条が定めている場合は、一定の港湾の埋立、一定の狭水道の埋立、50haを超える面積の埋立に限られている。

(74) 山口眞弘・住田正二『公有水面埋立法』（日本港湾協会、1954年）95頁以下、大正11年4月20日発土第35号の平成12年における廃止。

キーワード：辺野古／法律上の争訟／法定受託事務／公有水面埋立法／
裁定的関与／裁決の拘束力

中央の動き

◎21%が「農山村に定住してみたい」 — 内閣府

内閣府は2月4日、森林と生活に関する世論調査を発表した。農山村への定住意向では「定住したくない」が63%だが、「定住してみたい」も21%あった。「定住してみたい」との回答者が就いてみたい職業は「農業」が56%で最も多かった。また、農山村滞在の過ごし方では「森林浴で気分転換」43%、「森や湖、農山村の家並みなど景観を楽しむ」41%が多い。なお、「森林・林業行政への要望」では、「土砂崩れなどの災害を防ぐ施設整備」73%、「間伐や植林などによる森林整備」52%などが多かった。

また、内閣府はこのほど、食料・農業・農村の役割に関する世論調査を発表した。国産品と輸入品の選択では「国産品」が89%と圧倒的に高く、その理由では「安全性」が89%あった。さらに、将来の食料輸入について「不安がある」が93%にのぼり、その理由に「国際情勢の変化」56%、「異常気象や災害」50%、「地球環境問題で食料増産に限界」47%などを挙げた。

◎一般財源総額は0.9%増加 — 2024年度地財計画

政府は2月6日、2024年度の地方財政計画を決めた。地方交付税は前年度比1.7%増の18兆6,671億円、地方税・地方譲与税は同0.0%減の4兆4,622億円、臨時財政対策債は同54.3%減の4,544億円で、一般財源総額（交付団体ベース）は同0.9%増の62兆7,180億円となった。また、「こども・子育て支援加速化プラン」の24年度地方負担分の増（2,251億円）は全額地財計画に計上し必要財源を確保。うちソフトでは地財計画の一般行政経費（単独）を1,000億円増額。ハードでは新たに「こども・子育て支援事業費」（500億円）を計上し、「こども・子育て支援事業債」を創設する。このほか、①定額減税による個人住民税の減収（9,234億円）は地方特例交付金で全額国費で補填、地方交付税の減収（7,620億円）は法定率分の増（1兆1,982億円）で対応②給与改定経費（3,267億円）と会計年度任用職員への勤勉手当支給経費（1,810億円）は所要額を計上③自治体施設の光熱費高騰を踏まえ一般行政経費（単独）に700億円を計上 — した。

一方、財務省は2月9日、2023年末の国債・借入金・政府保証債務の現在高が1,286兆4,520億円となったと発表した。過去最大を更新した。社会保障費などの増加を税収で賄えない状況が続いている。

◎団員確保へ「消防団地域貢献表彰」創設 — 消防庁

総務省消防庁は2月6日、消防団の更なる充実を求める総務大臣書簡を全都道府県知事・市町村長に送付

した。今年1月の能登半島地震発災などを踏まえ、改めて消防団充実の必要性を指摘。消防団員の担い手不足解消には「やりがい」と「負担感の軽減」が必要だとし、「消防団地域貢献表彰」（総務大臣表彰）を創設するとともに、消防団の活動基盤改善のため①デジタル技術の活用②機能別団員・機能別分団制度の活用 — を要請。併せて、処遇改善のため幹部・中堅団員の年額報酬の地方財政措置を拡充する。なお、消防団員数（2013～23年）は3大都市圏で9.1%、地方部で13.3%それぞれ減少。アンケート結果では「十分確保されていない」が地方部で69.8%あった。

また、消防庁は2月16日、「防災まちづくり大賞」受賞団体を発表した。同賞は、阪神・淡路大震災を契機に1996年に創設。総務大臣賞に三重県立北星高等学校、（株）とくし丸（徳島市）、若松区東28区市民防災会（北九州市）の3団体を選定したほか、消防庁長官賞に5団体、日本防火・防災協会会長賞に9団体を選定。2月27日に都内で表彰した。

◎浄化槽の不適正管理で環境省に改善勧告 — 総務省

総務省は2月9日、浄化槽行政の調査結果を踏まえ環境省に改善勧告した。全国約753万基ある浄化槽の約半数は生活雑排水を公共用水域に直接放流する単独処理浄化槽で、2001年以降は新設が禁止され、19年の法改正では「特定既存単独槽」として除去の指導制度も創設された。しかし、実態調査の結果、環境省指針では同単独槽に判定されない場合があるほか、清掃・保守点検の情報を収集する都道府県が少なく、浄化槽台帳も活用されていない実態が分かった。このため、環境省に①判定の考え方の見直しと定量的基準の設定②清掃業者や保守点検業者からの情報収集③維持管理に向けた浄化槽台帳の整備・活用 — などを勧告した。

一方、環境省の中央環境審議会は2月16日、「脱炭素型資源循環システム構築に向けた具体的な施策のあり方」を意見具申した。2050年カーボンニュートラル社会実現に向け、廃棄物を排出する動脈企業と処理・再生する静脈企業が連携する「動静脈連携」と、地方自治体が主導する官民連携処理による地域特性を踏まえた資源循環の推進などを提言した。

◎生活困窮者の自立支援強化へ改正法案 — 政府

政府は2月9日、生活困窮者自立支援法改正案を閣議決定した。住宅確保が困難な者への自治体による居住相談支援を強化するとともに見守り支援を自治体の努力義務とする。また、生活保護世帯の子ども・保護者に対し訪問等による学習・生活環境の改善、奨学金

の情報提供・助言の事業を法定化。さらに、生活保護世帯の子どもが高校を卒業し就職する際に一時金を支給する。このほか、生活困窮者の就労準備支援・家計改善支援・居住支援を新たに生活保護受給者も利用できる仕組みを創設。また、生活困窮者向けの支援会議の設置を努力義務化する。

一方、内閣府は1月29日、「生理の貧困」に対する自治体の取組（2023年7月現在）を発表した。実施団体は950団体で前年より235団体増えた。内訳は、予算措置や防災備蓄などの取組が779団体、交付金活用が221団体など。周知方法では、広報誌やLINE・SNS活用のほか、利用者への配慮では学校トイレに生理用品を設置（葛飾区、川口市）、スマートフォンの画面提示で生理用品を受け取れる（広島県）、外国語のポスター・カード作成（久留米市、指宿市）などの工夫がみられる。

◎二地域居住促進へ市町村が計画を作成 — 改正法案

政府は2月9日、広域的域活性化のための基盤整備法改正案を閣議決定した。「二地域居住」の普及・定着により人口減少地域への人の流れを創出するため、①二地域居住促進のための市町村計画（特定居住促進計画）を作成②二地域居住者に「住まい」「なりわい」「コミュニティ」を提供する活動に取り組むNPOや民間企業などを「特定居住支援法人」に指定 — などを盛り込んだ。特定居住促進計画には、二地域居住の基本方針と拠点施設の整備などを記載。また、市町村は計画作成のため都道府県や支援法人、地域住民、不動産会社、交通事業者、商工会議所、農協などによる「二地域居住等促進協議会」を組織するとして。

一方、国交省と厚労省は「居住支援全国サミット」を3月11日に開催した。高齢者や生活困窮者、障害者、子育て世帯など住宅確保要配慮者に対する居住支援の一環として開催しているもの。基調講演「住まいの相談窓口から体制整備を考える」・井上由起子日本社会事業大学教授に続き、日向市、廿日市市、熊本市の居住支援協議会の取組などが紹介された。

◎都道府県が都市緑地で広域計画策定 — 改正法案

政府は2月13日、都市緑地法等改正案を閣議決定した。世界と比較しても低い都市緑地率を向上させるため、国交大臣が「都市における緑地保全に関する基本方針」を策定し、都道府県知事が緑地保全に関する広域計画（仮称）を策定する。また、都市計画における緑地の位置付けを明確化。さらに、緑地の機能の維持増進のための事業を「機能維持増進事業」（仮称）と位置付け、特別緑地保全地区で行う同事業の事務を簡素化できる特例を創設。このほか、都道府県等の要請に基づき特別緑地保全地区内の緑地の買入や機能維持増進事業を行う都市緑化支援機構（仮称）の指定制度を創設する。また、都市の脱炭素化に資する都市開発事業者と同都市開発事業を認定する制度も創設する。

なお、国交省は「まちづくりGX」で都市における緑地確保を進めるとし、2030年度のKPI（重要業績評価指標）に①自治体による特別緑地保全地区の指定面積1,000^㉗増加（21年度6,671^㉘）②民間事業者による緑地確保の認定件数300件 — を掲げている。

◎少子化対策で「子ども・子育て支援金制度」 — 政府

政府は2月16日、子ども・子育て支援法等改正案を閣議決定した。こども未来戦略（2023年12月22日）の施策具体化と財源措置などを盛り込んだ。児童手当の支給を高校生にまで延長するとともに支給要件の所得制限を撤廃。また、保育所に通っていない満3歳未満の子どもの通園のための「こども誰でも通園制度」を創設するほか、「ヤングケアラー」を国・自治体の子ども・若者支援の対象に明記。さらに、「妊婦等包括相談支援事業」を創設するとともに、産後ケア事業を地域子ども・子育て支援事業に位置付ける。このほか、両親ともに育児休業を取得した場合に支給する「出生後休業支援給付」と育児期に時短勤務を行った場合に支給する「育児時短就業給付」を創設する。

これらの給付を支える財政基盤として「子ども・子育て支援金制度」を創設する。支援金の費用は医療保険料とあわせて徴収するが、「歳出改革と賃上げによって実質的な社会保険負担軽減の効果を生じさせ、その範囲内で26～28年度に段階的に導入」する。具体的には、26年度6,000億円、27年度8,000億円、28年度1兆円を徴収する。同日の記者会見で、加藤こども相・武見厚労相はともに『実質増税』を否定した。

◎出生数が75万人と過去最少を更新 — 厚労省

厚労省は2月27日、2023年の人口動態統計（速報）を発表した。出生数は75万8,631人で、前年より4万1,097人（5.1%）減少。8年連続の減少で過去最少を更新した。一方、死亡数は159万503人で、同8,470人（0.5%）増加。3年連続の増加で過去最多を更新した。この結果、自然増減数は83万1,872人の減で、過去最大の減となった。17年連続の減少。このほか、婚姻件数は48万9,281組で、同3万542組（5.9%）減少。その一方で、離婚件数は18万7,798組で、同4,695組（2.6%）増加した。

また、総務省は1月30日、2023年の住民基本台帳人口の移動報告を発表した。転出入状況を都道府県別にみると、転入超過は東京都の6万8,285人をトップに、神奈川県2万8,606人、埼玉県2万4,839人、大阪府1万792人など7都府県。一方、転出超過は広島県の1万1,409人を筆頭に愛知県7,408人、兵庫県7,397人、福島県6,579人など40都府県。うち、長野県、茨城県、宮城県、山梨県は前年の転入超過から転出超過に転じた。市町村別では511団体（30%）が転入超過、1,208団体（70%）が転出超過だった。

（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）

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661号 2024年2月 公益社団法人 北海道地方自治研究所
鋭角鈍角 赤字ローカル線中心に交通問題を考える

北海学園大学名誉教授 横山 純一

第40回 地域政府と政策を考える研究会

座談会 これからのリベラル勢力とは——進むべき方向、必要なこと

札幌慈恵学園理事長・前衆議院議員 荒井 聡

北海道大学大学院法学研究科准教授 前田 亮介

北海学園大学法学部教授 山本 健太郎

北海学園大学法学部教授・研究会主査 佐藤 克廣

散射韻 政治を諦めない

2024年度政府予算と地方財政計画

公益財団法人地方自治総合研究所研究員 其田 茂樹

チャレンジ！ 議会改革 14 『議会改革随想』執筆～これまでの議会改革とこれから

議会技術研究会共同代表 渡辺 三省

探訪 北の風景 119 魅力発信 義経と岩部クルーズ 渡島管内福島町

青木 和弘

北海道の動き<2023・12・1～31>

とちぎ地方自治と住民 第611号 2024年2月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 元旦は、はなの家の誕生日

自治研センター理事（青少年の自立を支える会はなの家） 石川 浩子

2021年度栃木県普通会計決算の全国比較 自治研センター常務理事 松本 敏之

宇都宮清原球場の老朽化問題と設備の改善を考える

宇都宮市退職者の会 岡 勉

2100年「人口8000万人安定国家」目指せ！ =人口戦略会議「人口ビジョン2100」提言=

自治研センター副理事長 加藤 正一

裁判所（司法権）の独立はどこへ行った！ 弁護士（元栃木市長） 鈴木 俊美

地域短信

栃木県ホームページ拾い読み（2024年1月）

2024年度政府予算案・地方財政対策に関する談話（抜すい）

全日本自治団体労働組合 書記長 伊藤 功

自治研ちば 第43号 2024年2月

一般社団法人 千葉県地方自治研究センター

巻頭言 今、変える！ 一人ひとりが大切にされる社会に

前衆議院議員 宮川 伸

市長インタビュー 小出譲治 市原市長に聞く ～日本の縮図、千葉県の縮図～

市原市長 小出 譲治

聞き手 千葉県地方自治研究センター 理事長 若井 康彦

司会 千葉県地方自治研究センター 副理事長 椎名 衛

千葉県地方自治研究センター 事務局長 佐藤 晴邦

シリーズ「持続可能な地域を創る」② 複数の地域課題を同時解決する断熱住宅の普及

千葉商科大学 基盤教育機構 准教授 田中 信一郎

企画記事 上総丘陵がもたらす水の恵みとそれを守るたたかい

小櫃川の水を守る会 鳥海 文和

企画記事 さんむ地域における予防医療の現状と課題

糖尿病看護認定看護師 西原 晴美

市議会報告 真の男女共同参画社会・ジェンダー平等社会の実現を目指したい

船橋市議会議員 池沢 みちよ

公共の担い手 多様な協働をいかして取り組む「いら研」の活動

NPO法人いすみライフスタイル研究所

シリーズ千葉の地域紹介 大きな 多くの 喜びがある町 大多喜町

大多喜町役場総務課

新聞の切り抜き記事から

研究員 井原 慶一

今期の入手資料

編集部

一般社団法人 千葉県地方自治研究センターの概要（会員募集）

編集後記

事務局長 佐藤 晴 邦

とうきょうの自治 第131号 2023年冬

公益社団法人 東京自治研究センター

巻頭言 オートノミーという言葉

早稲田大学政治経済学術院教授／東京自治研究センター副理事長 小原 隆 治

特集 認知症最前線

認知症最前線 — 認知症の基本と最近のトピックス —

東京都立松沢病院精神科医長 新里 和 弘

認知症基本法の成立とその経緯～当事者・家族・支援者団体の立場から

国際医療福祉大学赤坂心理・医療福祉マネジメント学部准教授

一般社団法人全国若年認知症家族会・支援者連絡協議会事務局長 小野寺 敦 志

認知症と共に歩める地域をつくる～認知症カフェ開催10年の実践から～

NPO法人Dカフェまちづくりネットワーク代表理事 竹内 弘 道

連載 ここでこんなことが67

働くものの権利と尊厳を守る駆け込み寺 東京都労働委員会労働者委員のしごと

東京都労働委員会労働者委員（2023年11月まで） 青木 正 男

会員レポート 杉並区「指定管理者制度の検証報告書」を読む

NPO法人まちぼっと理事 伊藤 久 雄

連載 データブックを読む

東京の区部と多摩の自治体における脱炭素社会への取り組み

法政大学名誉教授 田中 充

日本の賃金問題を考える

東京自治研究センター研究員 野村 まゆみ

連載 新着資料紹介96

PHOTOMESSAGE 『小春富士』

信州自治研 第384号 2024年2月

長野県地方自治研究センター

地域交通をとりまく現状と今後の展望について

長野県私鉄労働組合連合会 執行委員長（会員） 若林 茂

長野大学環境ツーリズム学部 教授（会員） 古平 浩

地方分権改革から地方創生政策への展開とポスト地方創生のもとでの社会生活をめぐる諸
論点 島根県立大学地域政策学部准教授（会員） 宮 下 聖 史

筆のすさび⑥⑥ 続けたい交流 気持ち込めて 再・年賀状考

元信濃毎日新聞記者 横 山 悟

月刊「地方自治みえ」 第380号 2024年2月

三重県地方自治研究センター

公共施設へのネーミングライツ導入のメリット・デメリットと今後のあり方～三重県内の
事例を中心に～ 鳴門教育大学大学院准教授 畠 山 輝 雄

徳島自治 第121号 2024年1月

公益社団法人 徳島地方自治研究所

巻頭言 参議院選挙の合区を考える

公益社団法人徳島地方自治研究所 理事長（鳴門教育大学名誉教授） 山 本 準
自治体ニューリーダーからの提言

徳島新時代～地方創生戦国時代を勝ちに行く～ 徳島県知事 後藤田 正 純
自治体ニューリーダーからの提言

「市民が主役のまちづくり」を実現するために 阿波市長 町 田 寿 人
自治体ニューリーダーからの提言

「町長就任にあたって」 神山町長 河 野 雅 俊
自治体ニューリーダーからの提言

もっと住みやすい、もっと働きやすい那賀町 那賀町長 橋 本 浩 志
2023年度通常総会記念講演 講演録

取材の現場から見えたコロナ——社会的弱者の視点から
徳島新聞社 報道本部生活文化部 乾 栄 里 子

徳島の ちょっと 行きたい 見てみたい

「撫養街道をゆく(6)」～吉野町姥御前から阿波町西林へ 歴史散歩～

阿波市職員労働組合連合会 林 泰 治

「撫養街道をゆく(7)」～美馬市脇町から美馬町へ 西阿波の中心地をゆく～

美馬市職員労働組合連合会 拜 郷 哲 也

「撫養街道をゆく(8)」～東みよし町（旧三好町）足代のなぎの林から阿波国図へ～

公益社団法人徳島地方自治研究所 副理事長 住 友 光 弘

「撫養街道をゆく(9)」～三野町穀倉平野～街道の終点池田江口津をたどる～

元：池田町地方自治研究所 所長 細 田 義 秋

自治研かごしま 第134号 2024年1月

鹿児島県地方自治研究所

かざんばい 衆議院の選挙制度改革から30年 志學館大学法学部教授 原 清 一

第148回定例研究会 「自治体法律相談」の現状と今後の検討課題 — 鹿児島県内の実
施状況から考える — 志學館大学法学部 宇 都 義 和

投稿 関東大震災から100年 「南海トラフ巨大地震への備え」

元神奈川県立川和高等学校校長 本 坊 敏 郎

風のうた 瀬 角 龍 平

無礼くTIME 高 橋 誠

まちだより 労働組合と「地域貢献活動」 指宿市職員労働組合 西牟田 淳

LIBRARY 『ドイツ公的救貧制度成立史論』 鹿児島国際大学 川 崎 竜 太

論説 食料・農業・農村基本法の見直し方向について

鹿児島大学名誉教授 田 代 正 一

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				
07 白書				
07-19-18	SDGs自治体白書／2023-2024／SDGsを自治体の取組に実装するには	小澤はる奈／中口毅博	生 活 社	2024 (令6)
2 法律				
23 行政法				
23-501-5	行政法 I／現代行政過程論／第5版	大橋洋一	有 斐 閣	2023 (令5)
4 地方自治				
40 地方自治一般				
40-328-32	現代社会の課題と地方自治	日本地方自治学会	敬 文 堂	2024 (令6)
5 財政				
51 税制				
51-232	グローバル時代の法人課税と金融課税	鶴田廣巳	有 斐 閣	2023 (令5)
7 社会労働				
70 社会労働一般				
70-387	非正規という働き方と暮らしの実像／ジェンダー・法制・労働組合を問い直す	森ます美／本田一成／緒方桂子／上田真理／連合総研	旬 報 社	2024 (令6)
72 社会保障				
72-538	戦後の社会福祉論争	京極高宣	中央法規出版	2024 (令6)

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

- | | |
|--|----------------------|
| 14. 今村都南雄著『大牟田市まちづくりの二つの難題
——「楕円の構図」による把握——』2018年 | (税別)
2,200円 (公人社) |
| 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・区長準公選運動
区長公選制復活への道程』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 |
| ○ 今井 照著『未来の自治体論——デジタル社会と地方自治』
2024年 第一法規 | 4,300円 |

ご注文は書店までお願いします。

THE JICHI-SOKEN Vol.50

Monthly Review of Local Government

No.4 ● 2024.4

CONTENTS

- Non-Regular Public Workers in South Korea.1
SEO, Yunhee. Iwate Prefectural University, Faculty of Policy Studies.
- Participatory Budgeting, Current and Future.27
KANEMURA, Takafumi. Director of Citizen Governance Network.
- Supreme Court Decision on Lawsuit to Revocation of Cancellation Decision of Revocation of Henoko Public Water Surface Reclamation License.49
HITOMI, Takeshi. Professor of Waseda University.
- Monthly Topics.80
- Magazine Rack.82
- Monthly List of Our Library.87

- 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。