



# 自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.50

2024 **9** 月号  
通巻第551号

1

国債費の分析

町田俊彦

[ I 財政健全化と国債の大量発行・国債残高の累増 / II 国債管理政策と債務償還費・借換債発行の抑制 / III 日銀の超低金利政策と国債利払費の抑制 / 結び ]

39

地方自治にかかわる判例動向研究59

辺野古代執行訴訟第一審判決

矢島聖也

— 福岡高那覇支判令和5年12月20日 L E X / D B 25596603 —

[ I 事案の概要 / II 判旨 / III 本判決の評釈 / むすびにかえて — 付言およびその後の展開について ]

73

[投稿論文]

秋田市におけるコンパクトシティ政策の揺らぎ

寺迫 剛

— 市郊外開発にむけた基本計画の策定過程における  
県と市の対立 —

[ 1. はじめに：収縮する日本の最前線としての秋田における「まちづくり」の事例研究 / 2. イオンを巻き込んだ市郊外開発について反対から推進への転換 / 3. 2023年度の「秋田市外旭川地区まちづくり基本計画」策定過程 / 4. 地域未来投資促進法活用の申請をめぐる年度末の攻防 / 5. おわりに：民主的な政策過程こそがコンパクトシティ政策の正統性と妥当性を高める ]

107

中央の動き

109

今月のマガジン・ラック

115

資料室増加月報

巻頭コラム ● 「TKB72」とトイレカーを ————— 坪井ゆづる

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

## 「TKB72」とトイレカーを

坪井 ゆづる

どんと突き上げてくるように揺れた。続けて、ぐらり、ぐら、ぐらり。地震警報がけたたましく鳴り響いていた。

ことしの元旦、能登半島地震が起きたとき、石川県にいた。加賀市にある裕伊之助美術館の古民家で、家族とともにお節料理をよばれていた。

あわてた。なにしろ建物は築100年になるうかという古さ。加賀市山中温泉でのダム建設で水没する集落から約60年前に移築されたもので、崩れないかと心底、震えた。

揺れが収まり、外に出てみると、近くの丘の上の小学校の校庭に自動車が続々と避難してくるのが見えた。東日本大震災の津波被災地取材してきただけに、津波への警戒心が広く確実に共有されていることに安堵した。

だが、大震災の教訓を実感できたのはここまで。あとに続いた体育館や公民館での避難生活のようすを報道で見ると、改めて目を覆った。なぜ、また雑魚寝なのか。一部には毛布や段ボールによる仕切りが事前に用意されていた所もあったろう。だが、厳寒期に発生から1週間後にも2万人を超える人々が苛烈な状況に置かれたのは、明らかな人権侵害だ。

だからこそ東日本大震災のあと、さかんに「TKB72」が叫ばれてきたではないか。

不衛生なトイレや連日の冷めた弁当、硬い床が健康を害し、災害関連死につながる。それを防ぐために発生から72時間以内に、快適で十分な数の「トイレ」、温かい食事をつくれる「キッチン」、簡易な「ベッド」を提供するという施策だ。イタリアなどでの実践例も報告されている。

日本でも拠点になる自治体が仮設トイレや段ボールベッドを備蓄するか、業者からすぐに調達できる手はずを整えておけば、できる話ではないか。避難所の運営を定める災害救助法の趣旨にも沿うのだから、政府が助成するのは当たり前だろう。

こうした話を何度も一般の新聞記事や社説に書いてきた。それなのに、なぜ、遅々とした歩みなのか。

政府の地震調査研究推進本部によれば、南海トラフ大地震の確率は30年以内に70～80%（他地域と同じ「時間予測モデル」を用いれば6～30%）。マグニチュード7の地震が30年以内に70%の確率で起きるとされる首都圏（首都直下や茨城南部から神奈川までのどこか）の地震も見込まれている。

被害予想の激甚さを直視すれば、「危機はいつか来るのではなくて、危機は必ず来る」という心構えを行政も住民も持って、対応をすべきだ。

そんな思いを抱きつつ、7月半ばに早稲田大学であった「全国地方議会サミット2024 非常事態への備え これからの議会」を覗いてみた。

能登半島地震に直撃された輪島市、珠洲市、能登町の議員らは、過疎地での復旧復興の難しさを口々に訴えた。珠洲市長がその時点で、なお750戸で断水が続いており、300人以上が避難所にいると述べたときには会場に驚きのため息がもれた。

熊本地震に見舞われた大西一史市長は避難所の環境の劣悪さを、「2日目のトイレは地獄です」と表現した。そして下水道に直接流すマンホールトイレをつくったことや、能登半島の被災地にキャンピングカーを送ったことなどを紹介した。

こうした議論のなか、参加者から「各自治体がトイレカーを保有しよう」という提案があった。それを受けて、同サミット大会宣言に「災害時への備えとして、市区町村に1台の『トイレカー』を配備するよう議会から行政へ提案する」という一文が入った。

お金がかかる話なので費用対効果を問う声も上がるだろう。だが、緊急防災・減災事業債の対象になるし、各自治体で検討に値する話だと思う。自走式のトイレカーを見たことのある人は少ないから、通常時には防災キャンペーンの会場で確実に主役になれる。公共工事の現場でも活用できるだろう。

「1自治体に1台」は難しくても、拠点都市は複数、常備すればいい。各地のトイレカーが被災地に次々に駆け付ける。そんな光景を想像するだけでも頼もしい。サミットに参加した議員たちが地元で、どう行政に働きかけてゆくのかが、今後の展開が見ものだと思っている。

（つばい ゆづる 公益財団法人地方自治総合研究所客員研究員、元朝日新聞論説委員）

# 国債費の分析

町 田 俊 彦

## <要 旨>

国債の大量発行が続くとともに、普通国債残高は2010年度の600兆円台から2021年度には1,000兆円台に達した。一方、一般会計の国債費は2010年度の19.5兆円から2021年度の24.6兆円への増加にとどまり、歳出総額に占める割合は2010年度の20.5%から2021年度の17.0%へ低下している。

国債費は債務償還費と利払費から成る。国債費の膨張が抑制された第1の要因は、発行する国債において超長期債の構成比が上昇、発行残高の平均償還年限（平均残存年数）が延びたことである。

第2は日銀の「異次元」の金融緩和政策により、利払費が2010年度の7.9兆円から2021年度の7.2兆円に減少したことである。安倍首相の恫喝により日銀の独立性（1997年に確保された）が喪失、2013年に物価上昇率2%のインフレターゲットを設定し、低金利で国債を銀行から大量に購入し続けた。国債の流通利回りと同新発債の表面金利は2022年まで0.2%と低金利で推移した。

国債の低利大量発行が日銀の超低金利政策と国債の大量買い上げによって支えられている状況については、河村小百合 [2020]、田中信孝 [2019] [2022]、野口悠紀雄 [2023] など多くの研究がある。一方、国債費は一般会計歳出に占める比率が安定的に推移したこともあり、あまり関心を集めてこなかった。2024年度当初予算では7年続いた1.1%の低い予算積算金利を1.9%へ引き上げたことにより、国債費は7.0%と高い伸び率を示している。財務省は2024年2月に発表した「令和6年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」において、2027年度の国債費は2024年度予算案比で7.2兆円増加し、歳出総額に占める割合が約24%から約28%に上昇すると試算している。

国債費は債務償還費と利払費から成る。日銀の超低金利政策による利払費の抑制については多くの言及がみられるが、国債管理政策（国債満期構成の操作）による債務償還費の抑制については関心が向けられていない。本稿では、国債管理政策と日銀の超低金利政策

と関連づけて、国債費を分析する。

## I 財政健全化と国債の大量発行・国債残高の累増

### 1 財政健全化目標の先送りと事実上の放棄

#### (1) 国債発行に対する「歯止め」

日銀引受による国債大量発行が軍備拡大、戦争遂行を支えたことへの反省から、戦後、国債発行について日銀引受を禁止するとともに、財政法第4条で国債発行を建設国債に限定した<sup>(1)</sup>。

1965年に戦後初の本格的な不況に見舞われて以降、一般会計国債の発行が再開されたが、建設国債の範囲の発行にとどまった。

#### (2) 赤字国債の発行と「財源確保法」

第1次石油危機を契機とするスタグフレーションの下で、国家財政は巨額の財源不足に見舞われた。1975年度補正予算以降には特例法による赤字国債（「特例国債」）の発行が行われた。国債大量発行への第1の歯止め喪失である。「60年償還ルール」により借換が認められる建設国債とは異なり、赤字国債は借換を禁止された。「60年償還ルール」は建設国債の見合い資産の平均的な効用発揮期間がおおむね60年であるから、この期間内に現金償還を終了するという考え方で採用された。見合い資産が残

---

(1) 国債について「建設国債原則」を規定している国は珍しく、同じ敗戦国の旧西ドイツ憲法が同じような原則を規定している。憲法学者は「収益事業」向けの国債と訳している。均衡予算主義を採ったアダム・スミスに対して、アドルフ・ワグナー（1835～1917）が「生産的公債」を許容した考え方を継承していると考えられる。「自償性のある公債」は許容するという考え方である。鉄道が国有（「プロイセン邦有」）で一般財政で経理されていたことから、鉄道建設の財源は公債で調達しても、鉄道料金で償還財源は確保できるからである。国有企業が一般財政の外側で経理されるようになってからは、自償性のある公債はない。そこで収益事業の公債は、社会資本整備の財源は建設時払いとしての租税ではなく、「利用時払い」としての公債発行によってもよいという考え方で、日本の「建設公債」と同じになっている。

2022年の主要7か国の一般政府債務残高の対GDP比を比較すると、「建設国債原則」を大筋順守してきたドイツは65.5%で最低であり、特例法、財源確保法により「建設国債原則」から大幅に逸脱した日本は245.6%で最高である（OECD, *Economic Outlook*, December 2023）。

らない特例国債に借換が認められないのは当然である。1975年度からスタートした赤字国債の償還が始まる1985年度を前に、1984年度には赤字国債の借換を認める「財源確保法」が成立した。国債大量発行への第2の歯止め喪失である。

### (3) 第1次財政再建と再建目標（「特例公債脱却」）の達成

1980年代に土光臨調の「増税なき財政再建」を掲げた行財政改革の一環として実施された第1次財政再建は、「特例公債脱却」を目標とし、概算要求におけるマイナスシーリングの設定を主な手段とした。「特例公債脱却」の目標年度は、1976年度には1980年度、1979年度には1984年度と設定されたが、第2次石油危機（1979～1980年）の発生により挫折した。第1次財政再建では1983年度に1990年度を目標年度とした。

バブル好況による順調な税収の伸びに支えられて、1990年度当初予算で「特例公債脱却」の目標は達成された。同年度補正予算では、湾岸戦争への対応として赤字国債としての臨時特別公債が発行された。以後、1993年度までは特例公債脱却が維持された。

### (4) 赤字国債の再発行

1994年度には減税特例公債が発行され（1994～1996年度）、阪神・淡路大震災への対応として補正予算で震災特例公債が発行され、赤字国債発行が再開された。1989年度までの財政赤字の建設公債を超える分を補填する赤字国債とは異なり、減税、震災復興など特例公債を財源とする施策が開始された点が特徴的であり、2011年度には復興債、2012～2013年度には年金特例債が発行されている。これらの特例債には「60年償還ルール」が適用されない償還方法が採られている。赤字国債の大量発行により、財政再建による「特例公債脱却」は困難となり、建設国債と赤字国債を区別しない財政再建目標が掲げられることになる。

### (5) 新たな再建目標（PB黒字化）の設定と達成年度の先送り

橋本政権は1996年12月に国・地方の財政赤字の対GDP比を2025年度までに3%以下（EUのマーストリヒト条約の収斂条件）とし、以後政府債務残高を累積しないという財政健全化目標を閣議決定した。財政赤字3%は基礎的財政収支の均衡に相当する。財政健全化政策は、1990年代末に山一証券、北海道拓殖銀行の破綻に示される金融システムの麻痺を伴う不況の下で挫折した。

2001年4月に発足した小泉内閣下で6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（「骨太の方針2001」）では、新たな財政健全化目標を提示した。2002年度一般会計当初予算で新規国債の発行額を30兆円以下に引き下げ、次に基礎的財政収支（プライマリーバランス、P B）の黒字化を目指すとした。主要国で突出して高いG D P比の政府債務残高の上昇に歯止めをかけるため、P B黒字化が新たな指標として設定された点が特徴的である。

P Bは、その年度に必要なとされる政策的経費（歳出総額マイナス国債費）が、その年度の税収・税外収入（歳入総額マイナス公債金）でどの程度賄うことができているかを示す指標である。P Bが均衡していれば、その年度の政策的経費を新規国債に頼ることなく、税収・税外収入で賄うことができている。P Bが均衡していても、利払費相当分だけ政府債務残高は増加する。従ってG D P比政府債務残高を安定的に低下させるには、一定水準以上のP B黒字化を達成する必要がある。日銀が金利正常化に踏み切れば利払費は急増し、求められるP Bの黒字幅は大きくなる。

「骨太の方針2006」では、2011年度のP B黒字化を目指すとして健全化目標をより明確化した（付表1参照）。この財政健全化目標は、第1次安倍内閣、福田内閣へと引き継がれた。2008年度当初予算で15.6兆円（公債依存度20.0%）まで縮小した一般会計の新規国債は、リーマンショックの影響で同年度補正後には34.0兆円（公債依存度38.6%）に激増、2009年度補正後では38.6兆円（公債依存度43.4%）とさらに膨れ上がった。2011年度のP B黒字化は不可能となり、2015年度までにP B赤字比率（G D P比）を2010年度（6.2%）比で半減し、2020年度に黒字化するとして、財政健全化目標を大幅に繰り延べた。

輸出主導型成長による税収の順調な伸びと消費税率引き上げ（5%→8%）に支えられて、P B赤字比率は2015年度には2.9%まで低下し、中間目標は達成された（表1参照）。中間目標が達成されたとはいえ、2015年度決算で一般会計の新規国債は34.9兆円、公債依存度は35.5%で国債の大量発行に依存していた（表2参照）。2010年代後半に入ると、P B赤字比率の低下は2016年度2.9%（前年度比増減なし）、2017年度2.2%（0.7ポイント減）と緩慢になり、2019年度は反転して2.6%となった。一般会計の新規国債は2018年度当初に33.7兆円、公債依存度34.5%であり、中間目標達成後の国債減額はほとんど進んでいない。そこで2018年には、P B黒字化の目標を2025年度としてさらに5年繰り延べた。

2019年度以降のコロナ禍により、2025年度におけるP B黒字化の実現は不可能に

なった。一般会計の新規国債は、大型補正により、2020年度決算では108.6兆円と異例の規模に膨張、公債依存度は73.5%に達した。PB赤字比率は9.1%でリーマンショック後の2009年度の7.3%を上回った。国債発行に依存した大型補正は2022年度まで続き、一般会計の新規国債は2022年度決算で57.7兆円、公債依存度は34.3%と国債の大量発行は続いた。

2023年6月に閣議決定された「骨太の方針2023」では、「骨太の方針2022」に引き続いて目標年度を明記しなかった。財政健全化の「旗」は下ろさず、これまでの財政健全化に取り組む。経済あつての財政であり、現行の目標年度により、状況に応じたマクロ経済政策の選択肢が歪められてはならない。経済をしっかりと立て直し、そして財政健全化に取り組んでゆくとしている。これまで失敗を重ねてきた経済成長最優先の政策→経済の順調な成長→財政健全化の達成という戦略を踏襲している。財政健全化への姿勢が弱まるのに対応して、基金積立てを中心とする「緊要になった経費」（補正予算の要件）とはいえない経費の大型追加、予備費の濫用など財政規律は弛緩している。財政健全化目標は事実上、放棄された状態である。

表 1 国債に関する諸指標

	国債 依存度 (%)	国債残高(億円)		普通国債残高 /GDP (%)	国債費 (億円)	国債費 /一般会計 (%)	国・地方のPB の対GDP比 (%)
		普通国債	財投債				
2005	36.6	5,269,279	1,393,532	98.7	187,360	21.9	▲2.6
2006	33.7	5,317,015	1,389,061	99.0	180,369	22.1	▲1.6
2007	31.0	5,414,584	1,397,543	100.6	192,904	23.6	▲1.3
2008	39.2	5,459,356	1,310,501	105.8	191,665	22.6	▲2.8
2009	51.5	5,939,717	1,222,253	119.4	184,448	18.3	▲7.3
2010	44.4	6,363,117	1,181,916	126.0	195,439	20.5	▲6.2
2011	42.5	6,698,674	1,109,122	134.0	196,277	19.5	▲6.4
2012	48.9	7,050,072	1,092,607	141.2	210,107	21.6	▲5.4
2013	40.8	7,438,676	1,042,104	145.1	212,935	21.3	▲5.3
2014	39.0	7,740,831	989,910	147.9	221,857	22.5	▲3.8
2015	35.5	8,054,182	961,155	148.9	224,635	22.9	▲2.9
2016	39.0	8,306,733	962,509	152.4	220,856	22.6	▲2.9
2017	34.2	8,531,789	945,259	153.5	225,208	23.0	▲2.2
2018	34.8	8,740,434	922,456	157.1	225,286	22.8	▲1.9
2019	36.1	8,866,945	910,901	159.1	222,857	22.0	▲2.6
2020	73.5	9,466,458	1,186,450	176.8	223,256	15.1	▲9.1
2021	46.0	10,045,058	1,094,407	184.3	245,893	17.0	▲5.5
2022	34.3	10,264,897	1,125,237	181.8	238,697	18.0	▲3.5

出所：参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」2024年度版

表2 国債発行額 — 収入金ベース —

億円

	一般会計新規公債			年金 特例債	復興債	財投債	借換債	合計
	小計	建設公債	特例公債					
2005	312,690	77,620	235,070	—	—	282,494	1,055,195	1,650,379
2006	274,700	64,150	210,550	—	—	255,595	1,081,206	1,611,502
2007	253,820	60,440	193,380	—	—	167,696	991,894	1,413,410
2008	331,680	69,750	261,930	—	—	86,000	939,095	1,356,775
2009	519,550	150,110	369,440	—	—	94,100	904,803	1,518,453
2010	423,030	76,030	347,000	—	—	84,000	1,008,355	1,515,385
2011	427,980	83,680	344,300	—	112,500	131,000	1,090,200	1,761,680
2012	474,650	114,290	360,360	25,842	23,033	142,200	1,109,579	1,775,303
2013	408,510	70,140	338,370	26,035	—	107,000	1,101,569	1,643,114
2014	384,929	65,770	319,159	—	1,200	140,000	1,193,728	1,719,857
2015	349,183	64,790	284,393	—	13,200	134,000	1,142,308	1,638,691
2016	380,346	89,014	291,332	—	7,909	196,000	1,094,798	1,679,053
2017	335,546	72,818	262,728	—	768	120,000	1,063,820	1,520,134
2018	343,954	80,972	262,982	—	—	106,300	1,032,853	1,483,107
2019	365,819	91,437	274,382	—	8,100	125,500	1,042,383	1,541,801
2020	1,085,539	225,960	859,579	—	7,224	390,751	1,085,039	2,568,553
2021	576,550	91,680	484,870	—	400	101,446	1,428,502	2,106,897
2022	504,789	87,270	417,519	—	—	141,330	1,477,335	2,123,454
2023	444,980	90,680	354,300	—	—	50,000	1,550,902	2,061,360
2024	354,490	65,790	288,700	—	1,461	100,000	1,355,154	1,819,956

注：1）2022年度までは実績、2023年度は補正後予算、2024年度は当初予算。

2）合計に減税特例公債、GX経済移行債、子ども特例債が含まれる。

出所：参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」2024年度版

(6) 「骨太の方針2024」 — 3年ぶりにPBの2025年度黒字化目標を明記 —

2024年6月に閣議決定された「骨太の方針2024」では、「中長期の経済財政に関する試算で示された成長実現ケースの下、歳出改革努力の継続を前提として、2025年度の黒字化が視野に入る状況にある」として、3年ぶりにPBの2025年度黒字化目標を明記している。

併せて「変化する金融環境の下、金利ある世界への移行による利払費増加の懸念や大規模な政策対応を必要とする世界的な経済危機や大規模災害、感染症等への備えが求められる中で、財政に対する市場の信託を確保するため、平時において債務残高対GDP比の安定的引き下げを実現する持続可能な財政構造の確保を進めてゆく必要がある」としている。

成長実現ケースは、潜在成長率を規定する全要素生産性がデフレに入る前（1980年4－6月期～1999年1－3月）の平均1.4%という実態（2022年度0.7%）からみてあり得ない前提を置き、GDP成長率を実質2%程度、名目3%程度（実態は実質0%

台半ば、名目0%台半ば)と著しく高めに設定した恣意的な試算である。

2025年度が黒字化が視野に入っているという判断は、成長実現ケースで2025年度のP B赤字を1.1兆円とする試算に基づく。P B赤字は2024年度の18.6兆円から2025年度の1.1兆円へ1年間で17.5兆円も削減されるという試算である。財政健全化が順調に進んだ2013～2018年度の5年間のP B赤字削減額(16.3兆円)からみて欺瞞的な推計である。こうした欺瞞的な推計に基づいているので、社会保障費の伸びを高齢化の範囲に収めるなどの歳出改革の継続でP B黒字化が達成されるかのように喧伝しているのである。2025年度のP B黒字化は不可能であり、P B赤字を目立って削減しようとすれば防衛費の増額の停止などの歳出改革と抜本的な税制改革が必要である。岸田政権は、軍備拡張と原発再稼働を除けば「やってるふり」内閣であり、財政健全化に本気で取り組む姿勢はみられない。

## 2 国債残高の累増と一般会計国債費の抑制

国債大量発行が続くとともに、普通国債残高は2010年度に600兆円台、2012年度に700兆円台、2015年度に800兆円台に乗り、コロナ禍で2020年度に900兆円台、2021年度に1,000兆円台と増加が加速化した。GDP比の普通国債残高は、2007年度の100.6%から2016年度152.4%、2021年度184.3%と急速に上昇した。

一方、一般会計の歳出に占める国債費の割合は、コロナ禍前の2019年度までは、おおむね22～23%で安定的に推移している(表3参照)。債務償還費と利払費の歳出総額比はいずれもおおむね安定的に推移しており、国債管理政策による国債満期構成の長期化と日銀の超低金利政策が同じように国債費の膨張を抑制する働きをしたことが示されている。

歳出総額比で2016年度以降、債務償還費の比率が小幅な上昇を示したが、利払費の比率低下が相殺した。コロナ禍鎮静後、歳出規模の縮小に対応して、15.1%まで低下した国債費の割合は2023年度補正後には20.1%まで回復している。2024年度当初予算では、利払費が2023年度補正後比で27.8%も上昇、歳出総額比は2023年度補正後の5.9%から8.6%まで高まっている。国債費の歳出総額比は24.0%と最高水準に達している。後述する通り、2024年度当初予算における予算積算金利の1.1%から1.9%への大幅な引き上げによるものである。日銀の超低金利政策の金利正常化にむけてのドラスティックな転換がなければ、実勢金利がこれほど上昇することはなく、国債費の歳出総額比が22～23%の安定軌道に戻る可能性は高い。

表3 一般会計国債費の推移

	歳出総額 (A)	国債費 (B)	国債費の内訳		(B)/(A)	(C)/(A)	(D)/(A)
			債務償還費 (C)	国債利払費 (D)			
2005	855,196	187,360	115,898	70,292	21.9	13.6	8.2
2006	814,455	180,369	109,170	70,440	22.1	13.4	8.6
2007	818,426	192,904	117,946	74,363	23.6	14.4	9.1
2008	846,974	191,665	115,614	75,689	22.6	13.7	8.9
2009	1,009,734	184,448	107,538	76,743	18.3	10.7	7.6
2010	953,123	195,439	116,537	78,751	20.5	12.2	8.3
2011	1,007,154	196,277	115,465	80,556	19.5	11.5	8.0
2012	970,872	210,107	119,941	80,173	21.6	12.4	8.3
2013	1,001,889	212,935	123,181	81,082	21.3	12.3	8.1
2014	988,135	221,857	131,498	82,880	22.5	13.3	8.4
2015	982,303	224,635	133,027	83,497	22.9	13.5	8.5
2016	975,418	220,856	136,840	82,413	22.6	14.0	8.4
2017	981,156	225,208	145,575	79,404	23.0	14.8	8.1
2018	989,747	225,286	147,292	77,705	22.8	14.9	7.9
2019	1,013,665	222,857	146,581	75,961	22.0	14.5	7.5
2020	1,475,974	223,256	149,316	73,771	15.1	10.1	5.0
2021	1,446,495	245,893	173,805	71,938	17.0	12.0	5.0
2022	1,323,855	238,697	167,046	71,489	18.0	12.6	5.4
2023	1,275,804	256,748	180,708	75,820	20.1	14.2	5.9
2024	1,125,717	270,090	172,957	96,910	24.0	15.4	8.6

注：2022年度までは決算、2023年度は補正後予算、2024年度は当初予算。

出所：財務省理財局「国債統計年報」各年度版

## II 国債管理政策と債務償還費・借換債発行の抑制

### 1 公債管理政策の範囲・目標と日本型国債管理政策

#### (1) 日本型国債管理政策 — 統制的なシンジケート団引受 —

公債管理政策とは、狭義には公債の発行・償還額に関する財政政策の決定、公開市場操作における売買額に関する金融政策の決定とは区別され、新規財源債と借換債の種類に関する政府の決定と公開市場操作の対象となる公債の種類に関する中央銀行の決定を意味している<sup>(2)</sup>。公債管理政策においては、公債の満期構成の調節を通じて

(2) 公債管理政策の定義・目標と日本型公債管理政策の特質については、永廣 顕 [2014] 264～268頁による。

景気の安定化と国債利子費用の最小化を図ることが目標となっている。

日本では、財務省が国債管理政策を「公債の発行、消化、流通及び償還の各方面にわたって行われるいろいろな政策を総称したもの」と広義に解釈している。国債管理政策の目標としては、①国債消化の円滑化と②国債利子費用の最小化が重視されている。

国債発行が1965年度に開始され、同年度に政府資金による資金運用部引受と市中発行の消化方式であるシンジケート団（シ団）引受がスタートした。②の国債利子費用の最小化を最優先の目標とした統制的な国債管理政策が特徴であった。シ団を構成する金融機関が引き受けた国債の市中売却の自粛が要請され、発行後1年を経過した国債は全量日銀の買い切りオペの対象となった<sup>(3)</sup>。田中信孝 [2022] は「1年ルール」と呼んでいる。

## （2）市場型国債管理政策と国債の多様化

1975年度から国債が大量発行されると、インフレ懸念から日銀による全量買いオペは困難となった。1977年4月には金融機関の国債流動化が解禁された（付表1参照）。①の国債消化の円滑化が最優先目標となり、市場型の国債管理政策が新たに展開した<sup>(4)</sup>。国債の発行利回りは長期債の流通利回りを基準に決められるようになり、国債発行利回りの低水準維持は、日銀の金融政策に委ねられた。市場型政策では、長期債（7年→1972年に10年）1種類であったが、市場のニーズに対応した国債の多様化が進められた（付表1参照）<sup>(5)</sup>。

中期債…1977年割引国債（5年）、1978年中期国債（3年）、1979年中期国債（2年）、1980年中期債（4年）、1981年（6年債）、2009年5年利付債

超長期債…1983年15年変動利付国債、1986年20年債、1999年30年債

短期債…1985年短期国債

国債保有層の多様化も進められた。個人投資家促進策として2003年に個人向け国債、2004年に個人向け物価連動国債（10年）を導入、2006年に新型個人向け国債（5年）、

(3) 日銀の戦前から1970年代までの国債を主なオペ種とする公開市場操作の歴史については、佐藤俊幸 [2024] 91頁で概観されている。

(4) 2004年10月には欧米主要国で導入されている「プライマリー・ディーラー制度」を参考にして、「国債市場特別参加者制度」を導入した。翌2005年3月にシ団は廃止された。

(5) 国債の多様化の経緯については、「債務管理レポート」2022年度版の資料編「戦後の国債管理政策の推移」による。

2010年には固定金利の個人向け国債（3年）を導入した。海外からの購入を拡大するため、2005年から国債に係る海外説明会（海外IR）を開始した。個人投資家向けの国債の導入にもかかわらず、家計の国債発行残高に占めるシェアは、2015年度以降の1.0～1.2%まで低下している。海外のシェアが低い日本の特徴は変わっていない。海外投資家による国債等（財投債、国庫短期証券を含む）の保有割合は14.3%であるが、国庫短期証券の保有割合が61.4%と圧倒的に高く、それを除く国債では7.9%にとどまっている。海外投資家の売買シェアは、流通市場の現物で39.3%、先物で67.8%となっており、保有割合に比べて大きい。

## 2 「借換リスクの低減」に向けた満期構成の長期化

### （1）満期構成の長期化

2010年代末から、日本においても国債の満期構成の調節という狭義の公債管理政策が展開した。「借換リスクの低減」を目的とした長期化である。ここでは1968年に確立した減債制度が関連している。国債の償還財源はすべて国債整理基金特別会計に受け入れられ、蓄積され、支出される。建設国債及び特例国債の償還については、借換債を含め、全体として60年で償還し終えるという、いわゆる「60年償還ルール」の考え方が採られている<sup>(6)</sup>。10年債を想定して10年ごとに10/60を現金償還、1年当たりでは $1/60=1.6\%$ が繰入率となる。

毎年度の定率繰入額は前年度期首の国債発行残高から算出されるため、当該国債発行残高が10年ごとに10/60ずつ減少する。定率繰入だけでは現金償還額が手当できない。このため剰余金繰入、予算繰入、株式の売却収入等の財源を補完的に組み合わせ

---

（6）「債務管理レポート」2022年度版。建設国債の見合い資産の平均的な効用発揮期間がおおむね60年であるから、この期間内に現金償還を終了するという考え方で採用された。従って見合い資産が残らない特例国債に借換を認め、「60年償還ルール」を適用するのは無理筋である。

「60年償還ルール」が適用されない償還方法として、次の国債の償還がある。

- ① 復興債…復興特別税収等を財源に現金償還を行い、それを超える分は借換債を発行。借換債を含めて2037年度までに完了。
- ② 1994～1996年度に発行された減税特例公債…1998～2017年度の20年間で償還。

「60年償還ルール」の変更が政治的イシューになったことがある。2022年末に政府が防衛費大幅増額を決定した際、自民党の萩生田政調会長は「償還年数を60年から80年に延ばすことで生み出される財源を防衛費に回すことも選択肢として検討に値する」と語った（野口悠紀雄 [2023] 194頁）。

て現金償還することになる。定率繰入は10年債を想定して組み立てられている。しかし国債の多様化で国債の平均償還年数が10年より短くなると、定率繰入だけでは現金償還の財源としては不足する。予算繰入を増やさないとすれば、借換債を増発するしかない。これが「借換リスク」である。

「借換リスクの低減」としては超長期市場の育成が有効であり、英・仏においても2005年度以降、40年債、50年債の発行が開始され、日本においても2007年度から40年債の発行を開始している<sup>(7)</sup>。2009年度以降、20年債、30年債、40年債といった超長期債の発行額を増やしている。市場の側にも生命保険会社のように超長期債への強い選好がある。生命保険会社はさらに償還年限が長い超長期債の発行を要望しているが、財務省は金利負担が重くなるとして消極的である。

日本銀行の公債管理政策においても買いオペで超長期債のウェイトを高めて、財務省に呼応している。買入れ国債の平均残存年数（フローベース）を2013年4月には3年弱から7年程度に、2015年12月には「7～12年」に延長している（付表1参照）。

カレンダーベース国債市中発行額の年限別構成では、超長期債（10年超）の構成比が2005年度の8.8%から2010年度13.4%、2015年度17.1%と上昇している（表4、付表3、付表4参照）。この期間に30年債の構成比は4.6ポイントの大幅引き上げがみられる<sup>(8)</sup>。

---

(7) 「債務管理レポート」2009年度版。

(8) 消化方式別に国債発行を区分すると、市中発行分、個人向け販売分、公的部門（日銀乗換）から成る。市中消化分の大半はカレンダーベース市中発行額であり、その他に第Ⅱ非価格競争入札等がある。非価格競争入札は、入札額が小さくなる中小入札参加者に配慮した制度で、価格競争入札と同時に行為れ、価格競争入札における加重平均価格を発行価格とする入札。

表4 カレンダーベース国債市中発行の年限別構成

	合計	短期債	中期債	長期債	超長期債 (10年超)			その他	
					40年債	30年債	20年債		
2005	100.0	25.3	37.5	19.3	8.8	—	1.7	7.1	9.1
2010	100.0	21.0	42.0	18.5	13.4	0.8	3.4	9.2	5.0
2015	100.0	17.0	39.4	18.9	17.1	1.3	6.3	9.5	7.6
2019	100.0	16.7	36.2	19.5	16.7	1.9	6.5	8.3	11.0
2020	100.0	38.9	28.8	14.0	12.6	1.4	4.8	6.4	5.7
2024	100.0	22.5	34.4	18.2	15.8	2.5	6.3	7.0	9.1

注：1) 中期債（2～5年）、長期債（10年）、超長期債（10年超）は固定利付債。

2) 2020年度までは実績、2024年度は当初。

出所：「債務管理レポート」2023年度版

## (2) 平均償還年限の長期化

借換リスクを評価する際の指標としては、ストックベースの平均償還年限（平均残存年数）がある。残高のある銘柄の残存期間を加重平均して算出する。ストックベースの平均償還年限は2003年度末の4.9年がボトムである<sup>(9)</sup>。2010年度末6年8か月、2015年度末8年5か月、2019年度末9年2か月と着実に延びており、満期構成長期化の公債管理政策の成果が現れている（表5参照）。

主要国のストックベースの平均償還年限（2021年）を比較すると、超長期ゾーンの発行割合が高いイギリスが約15年で突出し、日本は9.0年でこれに次ぐ。ドイツは6.8年、アメリカは6.0年で比較的短い<sup>(10)</sup>。イギリスは第2次大戦前には「永久公債」としてのコンソル公債が大きなウェイトを占め、伝統的に償還年数が長い<sup>(11)</sup>。永久公債は償還期限のない無期公債で、有期公債に対するもの。政府は毎年一定の利子を支

(9) 「債務管理レポート」2022年度版。

(10) 「債務管理レポート」2022年度版。

(11) イギリスのコンソル公債は永久公債の典型例である。国は一方的決定によりいつでも償還することができる。投資家は元金を回収したい場合には、流通市場で売却する。国債の表面金利よりも市場金利が上昇した場合には、流通価格が額面価格を下回り、流通利回りは市場金利に近づく。

伊藤隆敏コロンビア大学教授は、日銀引き受けの形で無利子の永久公債を発行すれば、政府債務を増やさず財政を拡大できるという「ヘリコプターマネー」の考え方を批判している。国債保有から受け取る利子は当座預金に支払う利子を上回り、この利ザヤが「通貨発行益」で、日銀納付金になる。永久債の資産性には疑問が残るとし、ヘリコプターマネーは通貨発行益（日銀からの納付金）の先取りにすぎないとしている。日本経済研究センター編 [2016] 199頁。

払う義務を負うだけで、元金を償還する義務はない。ただし、必要な場合は国の一方的決定によりいつでも償還することができる。

2020年度は年初以来のコロナ禍で大型補正予算が組まれ、それに対応して国債発行計画は変更された。当初計画比で新規国債が57.6兆円、財投債が42.2兆円、計99.8兆円の例をみない大幅増額となった。カレンダーベース市中発行額は83.5兆円増額されたが、1年割引短期国債15.3兆円増、6か月割引短期国債45.6兆円増と短期債に大きく依存した。市中発行額に占める短期債の割合は一挙に38.9%へ高まり、中期債、長期債、超長期債はウェイトを低下させた。その結果、国債の平均償還年限はフローベースでは6年8か月、ストックベースでは8年11か月に短縮した。

2021年度の当初の発行計画においても市中発行額の4割は短期債に依存していた。補正後は補正予算に伴い新規国債は22.1兆円増発されたが、財政融資資金の活用で財投債を30.0兆円減額、発行総額では11.6兆円減額した。カレンダーベース市中発行額

表5 国債の平均償還年限（平均残存年数）

	平均償還年限	
	カレンダーベース	発行残高ベース
2005年度末	6年8か月	
2006年度末	7年0か月	
2007年度末	7年0か月	
2008年度末	7年4か月	
2009年度末	7年3か月	
2010年度末	7年6か月	6年8か月
2011年度末	7年8か月	7年0か月
2012年度末	7年9か月	7年3か月
2013年度末	7年9か月	7年7か月
2014年度末	8年2か月	8年0か月
2015年度末	8年9か月	8年5か月
2016年度末	8年10か月	8年7か月
2017年度末	9年0か月	8年10か月
2018年度末	8年11か月	9年0か月
2019年度末	9年0か月	9年2か月
2020年度末	6年8か月	8年11か月
2021年度末	7年3か月	9年0か月
2022年度末	7年7か月	9年2か月
2023年度末	8年1か月	9年6か月
2024年度末	8年7か月	9年7か月

注：2022年度末までは実績、2023年度末と2024年度末は当初計画で推計値。

出所：「国債管理政策の概要」2012年度版、「国債発行計画の概要」2018年度版、2022年度版

は9.2兆円減額されたが、新型コロナ対応で短期化した平均償還年限の是正を狙いとして減額分は短期債に充てた。カレンダーベース市中発行額に占める短期債の割合は2021年度34.9%、2024年度22.5%と急速に低下している。ストックベースの平均償還年限は、2022年度末には9年2か月とコロナ禍前の水準を回復、2024年度には9年7か月まで延びている。

2024年6月21日、財務省の「国の債務管理に関する研究会」は、発行年限の短期化や変動利付国債の発行を提言した。6月14日の金融決定会合で長期国債の買入れ減額の方針を決めたのに対応して、低い銀行の保有割合を高めるために、金利引き上げに伴う国債評価損のリスクの低い償還年限の短い国債のウエイトを引き上げる。償還期間の長期化というこれまでの方針からの大きな転換であるが、借換リスクの増大、年度当たりの国債償還費の増大を招くことになる。

### 3 政策効果：現金償還費と借換債発行の抑制

狭義の公債管理政策の効果は、普通国債残高に対する普通国債償還費の比率が、2011年度の18.0%から2020年度の12.7%まで一貫して低下している点に端的に示されている（表6参照）。借換償還（借換債の発行）と現金償還はほぼ9対1の比率で推移しており、借換債の発行（借換償還費）は2014年度を除いては100～110兆円の範囲内にとどまっている<sup>(12)</sup>。

普通国債償還費の抑制は狭義の公債管理政策の平均償還年限（ストックベース）延伸の政策効果による。コロナ禍を経過した2021年度と2022年度には借換償還費は一挙に140～144兆円に跳ね上がった。長期債や超長期債の場合、増発が借換償還に反映するのには年数がかかる。コロナ禍の下での増発は短期国債を中心とするものであるから、直ちに借換償還費の急増につながったのである。2021年度は、2020年度（補正予算）で大幅に増発した短期国債が償還を迎えるため、借換債が2020年度当初比で39.2%、2020年度3次補正後比で38.2%も大幅に増加した。2022年度には2020年度に増発した2年債が償還を迎えるため、借換債が2021年度当初比で57%、2021年度補正後比で9.3%増加している。

---

(12) 借換債の発行抑制の措置としては、満期構成の長期化の他に、国債整理基金残高の圧縮が行われている。国債整理基金とは、国債整理基金特別会計において、各年度、一般会計からの定率繰入等の繰入れと償還の時期の一時的なズレから制度的に積み立てられているものである。2012年度までは約10兆円程度の残高を維持してきたが、2013年度に3兆円まで圧縮した。圧縮分については、国債の現金償還に充て、借換債の発行を抑制した。

国債費のうちの債務償還費の内訳を示した表7によると、定率繰入の10年債の想定に対して平均償還年数が短かった2010年度頃までは債務償還費に占める定率繰入の比率は2/3～3/4にとどまり、予算繰入を含む「その他」にも依存していた。平均償還年数の延伸に伴い定率繰入の比率は高まり、2015～2020年度には90～94%に達している。債務償還費が急増した2021～2023年度には決算剰余金が増加し、定率繰入では不足する分を補った。狭義の公債管理政策による平均償還年限延伸は、国債費のうちの債務償還費をおおむね定率繰入の範囲にとどめ、国債費の膨張を抑制する役割を果たした。

表6 一般会計国債の償還実績

	普通国債償還額		借換償還額 (B)	現金償還額 (C)	(B)/(A)	(C)/(A)
	(A)	普通国債残高比				
2005	1,141,007	21.7	1,051,896	89,111	92.2	7.8
2006	1,293,069	24.3	1,079,080	213,990	83.5	16.5
2007	1,105,614	20.4	989,718	115,896	89.5	10.5
2008	1,109,830	20.3	935,635	174,195	84.3	15.7
2009	982,701	16.5	899,777	82,923	91.6	8.4
2010	1,096,221	17.2	1,001,693	94,528	91.4	8.6
2011	1,206,598	18.0	1,081,832	124,766	89.7	10.3
2012	1,206,104	17.1	1,082,696	123,408	89.8	10.2
2013	1,265,301	17.0	1,074,793	190,508	84.9	15.1
2014	1,307,715	16.9	1,183,368	124,346	90.5	9.5
2015	1,265,416	15.7	1,140,276	125,140	90.1	9.9
2016	1,218,041	14.7	1,088,792	129,248	89.4	10.6
2017	1,170,341	13.7	1,033,261	137,079	88.3	11.7
2018	1,143,840	13.1	1,002,772	141,068	87.7	12.3
2019	1,149,605	13.0	1,009,590	140,014	87.8	12.2
2020	1,198,067	12.7	1,055,851	142,216	88.1	11.9
2021	1,565,576	15.8	1,398,958	166,617	89.4	10.6
2022	1,597,003	15.5	1,436,811	160,191	90.0	10.0

出所：参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」2024年度版

表7 一般会計国債費のうちの債務償還費の内訳

	億円/%			
	合計	定率繰入	決算剰余金	その他
2005	115,898	74,273 (64.1)	11,972	29,522
2006	109,170	80,658 (71.9)	9,009	19,418
2007	117,946	84,858 (71.9)	4,143	28,677
2008	115,614	88,413 (76.5)	3,160	21,944
2009	107,538	89,556 (83.3)	—	15,998
2010	116,537	90,130 (77.3)	8,123	16,766
2011	115,465	97,687 (84.6)	—	17,081
2012	119,941	104,305 (87.0)	—	15,088
2013	123,181	107,807 (87.5)	—	14,955
2014	131,498	112,975 (85.9)	—	18,117
2015	133,027	118,888 (89.4)	—	13,847
2016	136,840	123,786 (90.5)	—	13,011
2017	145,575	129,124 (88.7)	1,891	14,559
2018	147,292	132,976 (90.3)	4,547	9,768
2019	146,581	136,734 (93.3)	—	9,847
2020	149,316	140,029 (93.8)	—	9,287
2021	173,805	141,911 (81.6)	22,682	9,212
2022	167,046	151,319 (90.6)	6,906	8,821
2023	180,708	158,629 (87.8)	13,147	8,931
2024	172,957	164,071 (94.9)	—	8,886

注：1）2022年度までは決算、2023年度は補正後予算、2024年度は当初予算。

2）（ ）内は債務償還費に対する定率繰入の比率。

出所：参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」2023年版、2024年版

### Ⅲ 日銀の超低金利政策と国債利払費の抑制

#### 1 日銀の「異次元の金融緩和」と国債の大量買入れ

##### (1) 国債保有者の構成における日本の特徴 — 中央銀行の圧倒的な高さ —

国債保有者の構成を国際比較した表8によると、日本は2004年には資金運用部引受により政府の比率が41.1%と高く、2009年には政府の比率が低下して、金融機関の比率が67.5%と高いのが特徴であった。2021年にかけては各国とも中央銀行の比率が高まったが、日本は43%で30%前後のイギリス、ドイツの30%前後、アメリカの23%を抜いて最も高くなっている。

表8 国債保有者の構成の国際比較

		%				
		政 府	中央銀行	金融機関	海 外	個 人
日 本	2004	41.1	14.4	35.6	4.3	3.3
	2009	12.1	7.4	67.5	5.2	5.1
	2021	4	43	37	14	1
アメリカ	2004	13.5	15.8	14.2	43.0	11.4
	2009	10.6	10.0	19.8	47.7	10.2
	2021	17	23	25	30	3
イギリス	2004	0.2	5.6	69.8	17.5	5.9
	2009	0.0	29.4	41.1	28.5	0.7
	2021	5.0	31.0	37.0	27.0	0
ドイツ	2004	0.0	0.3	38.0	40.7	21.1
	2009	0.0	0.3	26.6	53.6	19.5
	2021	0	29	28	41	2

出所：2004年と2009年は永廣 顕 [2014] 267頁、2021年は「債務管理レポート」

## (2) 量的金融緩和政策（非伝統的金融緩和政策）から包括的金融緩和政策へ

2000年代に日銀は大幅な金融緩和政策を展開した<sup>(13)</sup>。2001年3月の量的金融緩和政策（非伝統的金融緩和政策）は、消費者物価指数がゼロ%を安定的に上回るまで量的緩和を続けるとした。併せて日銀が保有する長期国債の残高について銀行券発行残高を上限とする「銀行券ルール」を明文化していた<sup>(14)</sup>。それは、日銀による長期国債の買入れを経済成長に伴うマネタリーベースの範囲にとどめる「成長通貨オペ」の考え方に基づく。

2006年3月には量的金融緩和を解除、目標を無担保コールレートに変更した。官房長官であった安倍晋三は、量的緩和の解除は早すぎると判断して当時の福井日銀総裁と何度も会合を持ったが、福井総裁はデフレギャップは解消されつつあるという判断で解除に踏み切った<sup>(15)</sup>。この時点では日銀の独立性は保持されていたといえよう。

小泉首相ら政府関係者は日銀の判断を評価するとしたが、その経緯について安倍官房長官は「ゼロ金利を継続することで経済を支えるとの姿勢が示されたので、日銀の判断を尊重した」と述べた<sup>(16)</sup>。ゼロ金利の継続というタガがはめられており、日銀

(13) 2001～2018年の異次元の金融緩和政策の展開については、田中信孝 [2019] 18～22頁による。

(14) 以下、銀行券ルールと日銀の国債買入れ枠の拡大については、田中信孝 [2022] 5～9頁による。

(15) 2013年4月2日の衆議院予算委員会における安倍晋三首相の答弁による。

(16) 『朝日新聞』2006年3月28日付。

の独立性が完全に保持されたわけではない。3月28日には自民党の金融調査会と財政金融部会の合同会議では、「インフレ目標」の導入などを求める日本銀行への提言の中間報告が了承されており、外堀が埋められつつあった<sup>(17)</sup>。

2010年10月にはリーマンショック後の世界金融危機に対処するための「包括的金融緩和政策」を採用した。「銀行券ルール」の適用を成長通貨に相当する供給量に限定、新設の「資産買い入れ等の基金」（A P P）による長期国債の買入れには適用しないことにした。A P Pの規模は35兆円程度であり、運用対象は国債だけではなく、E T F（上場投資信託）やJ－R E I Tを含むので、国債の大量買入れには直結しなかった。

### （3） 「日銀の独立性の喪失」とインフレターゲットの設定

金融緩和政策が日銀の大量国債買入れに直結するのは、2012年12月16日の総選挙で自民党が圧勝、同月26日に第2次安倍内閣が発足して以降である<sup>(18)</sup>。2013年1月に安倍内閣が緊急経済対策で「三本の矢」により、デフレ脱却に取り組むと宣言した。歴代の政府は表向きは日銀の独立性を尊重し、金融政策には直接介入しない形を取り繕ってきた。ところが安倍政権は「第一の矢」として日銀の金融政策を掲げ、日銀の独立性をないがしろにした。

2013年1月の決定会合で、当時の白川総裁は「（2%の）物価目標をできるだけ早期に実現することを目指す」として否定的だった物価目標を受け入れる考えを表明した。2012年12月の会合では物価目標を「リーズナブル（妥当）な期間で本当にこれが達成できるのか」などと懐疑的だったが、わずか1か月で目標が「適当である」と評価を変えた。

姿勢を転換した背景とみられるのが政府からのプレッシャーだ。安倍晋三氏率いる自民党は2012年12月の衆院選で、日銀の独立性を定めた日銀法改正もちらつかせながら、2%目標の設定も含む政府・日銀の連携強化を公約に掲げて勝利。政権交代後も、安倍首相はメディアなどで日銀法改正に触れながら日銀に2%の物価目標設定を迫った。日銀と政府が連携しデフレからの早期脱却を目指すことなどを掲げ、2013年1月22日に政策協定を取り交わした。

---

(17) 『朝日新聞』2006年3月29日付。

(18) 日銀が安倍政権に屈服し、政府に従属化する過程については、太田康夫〔2018〕202～204頁による。

安倍首相の日銀法改正をちらつかせた圧力は2013年1月22日以降も続いてゆく。2013年4月2日の衆議院予算委員会において安倍首相はみんなの党の渡辺喜美議員が「物価安定目標に法的権限を持たせるために日銀法改正が絶対に必要になる」として、安倍総理の考えを質問したのに対して、「自民党とみんなの党で日銀法の改正案について協議し、大体成案を得ているわけですので、常に視野にいれていきたい」と答弁している。2014年1月29日の衆議院本会議、2015年2月4日の衆議院予算委員会において安倍首相も、「日本銀行法の改正については、将来の選択肢として、引き続き視野にいれていきたいと思っております」と答弁、日銀に圧力をかけ続ける姿勢を示した。

政府と中央銀行の政策協定は「アコード」と呼ばれ、アメリカなどでは独立性をもった中央銀行と政府の政策協調のために結ばれるが、日本では政府が中央銀行を屈服させ、従属させるための手段として使われた点が注目される。

同じように敗戦後に激性インフレに見舞われた日本と旧西ドイツでは、中央銀行の政府からの独立性に決定的な差があった。物価安定を経済政策の最優先目標とした旧西ドイツでは、「物価の番人」としての中央銀行（ブンデスバンク）に強い独立性が与えられた。物価安定重視は、固定レート制下でのマルク切り上げを物価安定の手段として中央銀行も連邦政府も選好した点に表れている。輸出主導型成長の国であるにもかかわらず、輸出にマイナスの通貨切り上げを選好したのは、大幅な貿易黒字が獲得したドルのマルクへの交換を通じてマネーサプライを急増させ、「輸入インフレ」を招いているという考え方による。意見の不一致が生じ、連邦政府が景気対策として金融引き締め緩和を要求しても、物価が安定していないとして中央銀行は拒否した。

日本は成長最優先で、物価安定は副次的目標であり、輸出を抑制する円高は忌避された。日銀は政府に従属しており、内需拡大を重視する政府に呼応して金融緩和をズルズルと続けたことがバブルの原因となった<sup>(19)</sup>。その反省から1997年に日銀法が全面改正され、日銀の独立性が確保されたが、第2次安倍政権下で日銀の独立性は喪失した。

---

(19) 旧西ドイツにおいても証券バブルは生じたが、不動産バブルは生じなかった。第1に都市の土地の多くが公有となっており、第2に土地利用規制が厳しいことから、年間の土地の取引件数は著しく低いことによる（ドイツ統一後の東ドイツ地区では不動産バブルが生じた）。中央銀行はいち早く金融引き締めに転じたために、日本のような異常なバブルとバブル崩壊後の金融システムの麻痺は生じていない。

#### (4) 異次元の金融緩和政策

旧来からのインフレへの嫌悪感、日銀の独立性へ強いこだわりを見せた白川総裁は任期満了を待たずに退任、安倍首相は新しい執行部に元財務官の黒田東彦総裁、リフレ派の学者である岩田規久男副総裁らを選出した。

新執行部は2013年4月、「異次元の金融緩和政策」と呼ばれる大規模緩和を打ち出した。マネタリーベース（日銀当座預金プラス日銀券）を操作目標とする量的金融緩和で、マネタリーベースの年間増額目標を60～70兆円と設定した。その手段として毎年国債を50兆円、ETFを1兆円、物価上昇率が2%に達するまで購入することにした。併せて「銀行券ルール」を停止した。国債大量発行の「第3の歯止め」の喪失である<sup>(20)</sup>。

2016年1月には、マイナス金利を導入するとともに、国債の買入れを年間80兆円増加とさらに拡大した<sup>(21)</sup>。

2016年9月には長短金利操作（イールドカーブ・コントロール、YCC）を導入した。伝統的な金融政策は、公定歩合などの短期金利を操作することにより金利体系に影響を与え、長期金利は自然な動きに任せるものであった。YCCは、10年利付国債の金利の変動許容幅に収まるように指定する金利で国債を無制限で買い入れ（指値オペ）、短期から長期までの金利体系全体の動きをコントロールする。長期金利の上限は0.25%である。YCCは世界で初めて長期金利操作（10年物国債金利をゼロ%程度に）を導入したが、次第に国債買い支えの色彩が濃くなっている<sup>(22)</sup>。

日銀が超低金利（つまり高価格）で国債を買い上げてくれるので、投機マネーを含めて売り圧力は強く、日銀の国債保有割合は、2022年9月末に50%を超え、2023年には53%台で推移している（日銀調査局「参考図表 2023年第4四半期の資金循環（速報）」2023年3月21日）。

---

(20) 2020年3月にはコロナ禍への対応として、「銀行券ルール」にとらわれないもの設定してきた国債買入れの上限を撤廃した。

(21) 銀行が日銀に預けている所要準備高はゼロ金利である。日銀が銀行から国債を購入した代金は超過準備として上乗せされる。預金した時期により金利を変えており、日銀は「3層構造」と呼ぶ。白川総裁の量的質的緩和の下で各金融機関が積み上げた既往の残高には2008年以降0.1%の利息が付けられるようになったが、「基礎残高」（当時210兆円）として継続する。マイナス金利が適用されるのは、日銀の銀行からの国債の購入に伴い新しく積み上がる「政策金利残高」（当時10兆円）である。そのうち自動的に増えてゆく国債（「マクロ加算残高」当時40兆円）は0.0%の金利である。日本経済研究センター編 [2016] 25～27頁による。

(22) 原 真人編 [2023] における翁邦夫教授の発言、40頁。

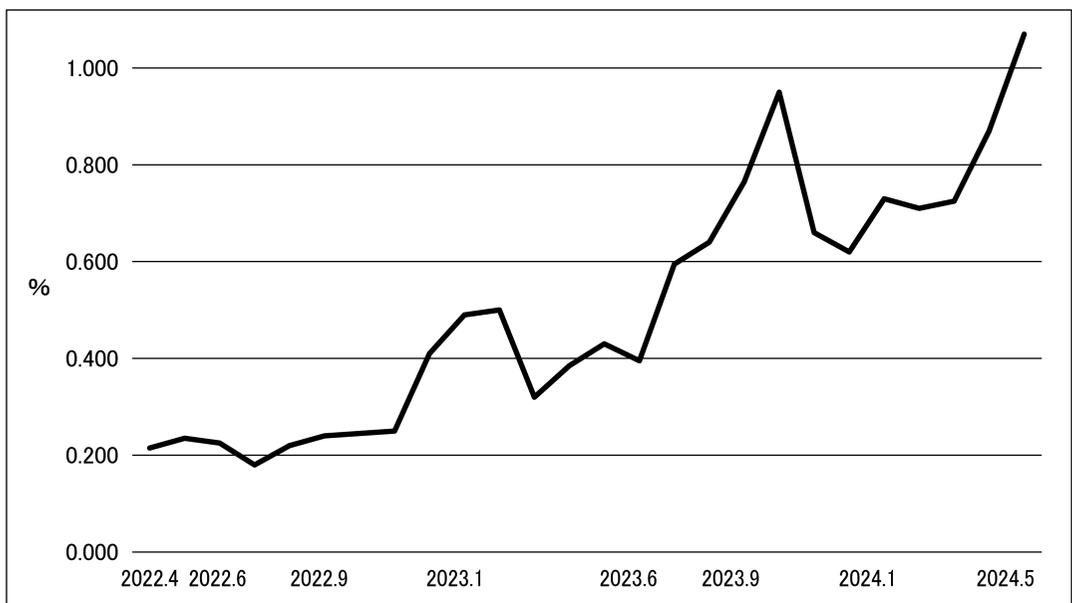
## 2 国債金利の低下

### (1) 新発債（10年）の流通利回りと表面利率の低下

国債流通市場において長期金利（10年新発国債流通利回り）は、2012年4月の1%から低下して、2016年4月には0%を割っている。2018年以降2022年末までは流通利回りは0%近傍で推移してきた（図1参照）。

流通利回りの低下に対応して10年新発国債の表面利率は低下し、2016年3月以降2022年3月まで下限の0.1%で推移した（表9参照）。

図1 長期金利（10年新発国債の流通利回り）の推移



出所：参議院予算委員会調査室「経済・金融・財政 月例資料」2024年6月

表9 新発利付国債（10年）の表面利率

2010年4月	1.4%	2011年10月～11月	1.0%	2015年1月～2月	0.3%
2010年5月～6月	1.3%	2011年12月	1.1%	2015年3月～11月	0.4%
2010年7月～8月	1.1%	2012年1月～4月	1.0%	2015年12月～2016年2月	0.3%
2010年9月	1.0%	2012年5月～6月	0.9%	2016年3月～2022年3月	0.1%
2010年10月	0.8%	2012年7月～11月	0.8%	2022年4月～12月	0.2%
2010年11月	1.0%	2012年12月	0.7%	2023年1月～6月	0.5%
2010年12月～2011年2月	1.2%	2013年1月～2月	0.8%	2023年7月～9月	0.4%
2011年3月～2011年4月	1.3%	2013年3月～5月	0.6%	2023年10月～12月	0.8%
2011年5月	1.1%	2013年6月～10月	0.8%	2024年1月～3月	0.6%
2011年6月～7月	1.2%	2013年11月～2014年8月	0.6%	2024年4月～6月	0.8%
2011年8月～9月	1.1%	2014年9月～2014年12月	0.5%	2024年7月～	1.1%

出所：「債務管理レポート」各年度版

## (2) 国債発行残高の表面利率の低下

利払費の規模に影響を及ぼすのは、ストックとしての国債発行残高の表面利率である。市場金利が低下する局面では、金利が比較的高い国債が償還によりウエイトを下げ、低金利新発債がストックに組み入れられることにより金利の比較的低い国債がウエイトを高め、平均金利が下がってゆく。国債発行残高の表面利率段階別の分布を示した表10によると、0.5%未満の構成比は2005年度の12.0%から2010年度の17.3%へ上昇した後、2015年度33.7%、2021年度45.2%と大幅に上昇した。一方、2005～2021年度に構成比を低下させたのは、1.00～1.50%と1.50～2.00%である。

その結果、国債発行残高の利率（加重平均）は、2005年度の1.42%から2010年度の1.29%へ低下した後、2015年度1.08%、2021年度0.78%と大幅に低下している（図2参照）。国債発行残高の利率の急速な低下は、2010年代後半から2020年代初頭には国債費のうちの利払費の減少をもたらしている。

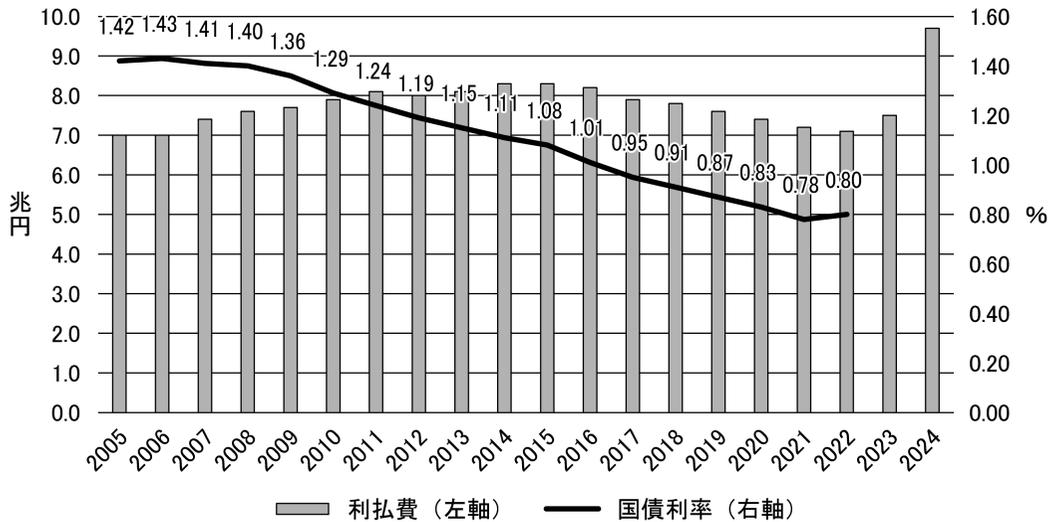
市場金利が上昇したとしても、国債は確定利付であるから、国債発行残高全体の利払費が影響を受けるわけではない。償還時に発行される借換債の表面利率が新発債とともに市場金利の上昇に対応して高まるのである。従って満期が到来する国債の表面金利が低いほど金利上昇に伴う利払費の増大は大幅になる。国債発行残高において表面利率0.5%未満のウエイトが急上昇したことは、満期到来までの利払費を抑える役割を果たしたが、借換に伴う利払費増大のリスクを高めることになった。

表10 国債発行残高の表面利率段階別分布

	%			
	2005	2010	2015	2021
5.00%以上	2.4	0.6	0.0	0.0
4.00～5.00%	0.6	0.2	0.0	0.0
3.50～4.00%	0.7	0.5	0.2	0.0
3.00～3.50%	2.8	0.2	0.2	0.0
2.50～3.00%	4.4	1.9	2.1	1.2
2.00～2.50%	7.5	14.7	14.5	12.3
1.50～2.00%	20.2	18.9	19.7	11.1
1.00～1.50%	14.5	25.5	15.4	3.8
0.75～1.00%	6.7	5.7	4.5	5.7
0.50～0.75%	18.4	8.5	5.3	13.8
～0.50%	12.0	17.3	33.7	45.2
無利子	9.8	6.2	4.5	7.0
合計	100.0	100.0	100.0	100.0
利率加重平均	1.42	1.29	1.08	0.78

出所：「国債統計年報」各年度版

図2 普通国債の利払費と国債利率（加重平均）



注：2022年度までは決算、2023年度は補正後予算、2024年度は当初予算

出所：参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」2024年度版

「債務管理レポート」2023年度版

### (3) 日米金利差の拡大、円安と長期金利の上限引き上げ

2022年3月以降、F R B（米連邦準備制度理事会）が金利を引き上げ、各国の中央銀行がそれに追随したが、日銀はそれまでの金融緩和政策を頑なに続けた結果、日米金利差が拡大し、円安、輸入物価高騰、国内物価の上昇を招いた。2022年10月、長期金利が日銀の上限とする0.25%にほぼ張り付いて、国債市場で取引不成立となる営業日が続いた<sup>(23)</sup>。岸田内閣が大規模な総合経済対策と補正予算の策定方針を明らかにする中で、大幅な国債依存と長期金利の上昇・国債価格の下落が予想されたためである。いま高い価格で購入すれば将来損失を被るために、日銀以外に買い手がいなくなり、国債市場は機能不全に陥った。

日銀は市場の圧力に屈して、2022年12月20日、日銀は長期金利の上限を0.25%から0.5%に引き上げた。海外のヘッジファンドは、日銀の金利抑制策が近い将来に変更されるだろうとの見通しの下で、日本国債のショートポジション（先物売り）を取るという戦略で投機を仕掛けた。この戦略が功を奏して、年間の収益の半分を確保、ぼろ儲けした<sup>(24)</sup>。

黒田日銀総裁（当時）は、これは利上げでもないし、金融緩和からの出口の始まりでもないと説明した。2023年1月13日には、10年新発債の流通利回りが0.5%の上限を突破して0.545%まで高まり、長期金利の再引き上げに焦点が集まった。2023年1月18日の金融決定会合で、日銀は長期金利の上限を据え置いた。10年新発債の流通利回りは2023年3月の0.32%を底として再上昇し、同年7月には0.50%の上限を突破して、0.60%まで上昇した。日銀は2023年7月には長期金利の上限を0.5%から1%へ引き上げた。

なお2021年4月には表面利率の下限を0.1%から0.005%へ引き下げたが、2023年10～12月には0.8%まで高まっている。2024年7月には表面金利を2011年12月以来の水準となる1.1%へ引き上げた。

---

(23) 2022年秋の国債市場の機能不全と同年12月の長期金利の上限引き上げについては、野口悠紀雄 [2023] 206～207頁、214～215頁、220～221頁による。

(24) 金子 勝 [2023] 114頁。海外ヘッジファンドは必ず儲かるわけではない。2022年6月にも国債市場が一時取引停止になるなどの混乱が生じたが、日銀が巨額の国債を市場で購入して防戦、長期金利は維持されて、ヘッジファンドは敗退した（野口悠紀雄 [2023] 216頁）。2022年12月～2023年1月の2か月で日銀は40兆円弱の国債を買い入れており、それだけ追い込まれていたことになる（金子 勝 [2023] 118頁）。

### 3 利払費

#### (1) 日銀の「異次元の金融緩和政策」と利払費の抑制

日銀の金融緩和政策は、国債発行残高の利率の低下を通じて、国債残高膨張の下での利払費の増加を抑制した。日銀がYCCを導入して以降、利払費は2016年度の8.2兆円から2022年度の7.1兆円へ減少している（図2参照）。ただし2021年度には決算剰余金（一般会計の決算上の剰余金の1/2以上の繰入が義務）が2兆2,682億円計上されたので、償還における現金償還の比率は維持され、その分だけ借換債の増発を抑えた。

新発利付国債の表面利率引き上げ以降、利払費は増加に転じ、2023年度補正後では7.5兆円となっている。2024年度当初予算では9.7兆円に急増している。予算積算金利は、2016年度第3次補正予算で1.6%から1.1%に引き下げられた後、2023年度第1次補正予算までこの金利が維持された。1.1%の予算積算金利は実勢金利を上回っており、2023年度第1次補正予算まで毎年度、国債費の不用額が生じている。2024年度当初予算では予算積算金利が一举に1.9%に引き上げられ、利払費の急増を招いた。予算積算金利の引き上げは17年ぶりである。

#### (2) 後年度の利払費の増加予測

財務省は2024年2月に例年通り「当年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」を公表した。名目成長率3%と1.5%について試算しているが、可能性が高い名目成長率3%のケースについてみると、2027年度の国債費は2024年度予算比で7.2兆円増加し、歳出総額に占める割合は2024年度の24.0%から27.8%へ高まる（表11参照）。10年利付国債の予算積算金利は2024年度の1.9%から2.4%に上昇するとして試算している。

財務省が作成する「後年度歳出・歳入への影響試算」は3年後までの試算であり、財政悪化の「序曲」にすぎない。金利引き上げの利払費への影響は、国債残高の残存年数にわたって長期間続く。金利引き上げに伴い利払費が増加するのは、新規国債の発行や借換債の発行で表面利率が高い国債が発行されることによる。従って金利上昇の影響は国債の新規発行や借換が進むにしたがって、徐々に進行する。

野口悠紀雄[2019]は借換、新規発行、償還が今後もこれまでと同じパターンで進行すると仮定して計算すると、新金利適用残高の総残高に占める比率は、5年程度で

表11 令和6年度予算の後年度「国債費」への影響試算

		兆円/%		
		2024年度	2027年度	増減額
名目成長率 3%ケース	一般会計歳出総額	112.6	123.1	10.5
	国債費	27.0	34.2	7.2
		(24.0)	(27.8)	
	うち利払費	9.7	15.3	5.6
		(8.6)	(12.4)	
	10年利付国債予算積算金利	1.9%	2.4%	
名目成長率 1.5%ケース	一般会計歳出総額	112.6	120.8	8.2
	国債費	27.0	33.4	6.4
		(24.0)	(27.7)	
	うち利払費	9.7	14.5	4.8
		(8.6)	(12.0)	
	10年利付国債予算積算金利	1.9%	1.9%	

注：1) 2024年度予算における制度・施策を前提とした後年度推計。

2) ( )内は一般会計歳出総額に対する比率。

出所：「令和6年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」2024年2月

50%を超え、9年で64%になるとしている。新金利が5%の場合、5年後の利払費は歳出総額の1/3程度、債務償還費を合わせると1/2程度になり、金利が正常な状態に戻れば、予算編成ができない財政破綻になるという<sup>(25)</sup>。

#### 4 金利正常化への途<sup>(26)</sup>

##### (1) 「異次元の金融緩和政策」の撤廃と日銀の大量国債購入の継続

日銀は低い物価上昇見通しに基づいて「異次元の金融緩和政策」を続けてきた<sup>(27)</sup>。2023年の時点で日銀スタッフは同年度の物価上昇率を1.8%と予想していたが、その

(25) 野口悠紀雄 [2019] 235～236頁。

利回りは2024年5月に4.68%で5%に近い。参議院予算委員会調査室「経済・金融・財政月例資料」2024年5月号、70頁。

(26) 金利正常化の目安となる欧米の政策金利をみると、2024年4月にアメリカ（2022年3月にゼロ金利政策を解除）のFFレート誘導目標は5.25～5.50%、ユーロ圏主要政策金利は4.50%である。一方、日本の政策金利（基準割引率、基準貸付利率）は0.3%という異常な低さである。参議院予算委員会調査室「経済・金融・財政 月例資料」2024年5月号、59頁、70頁。

(27) 誤った物価見通しと「異次元の金融緩和政策」の継続については、西野智彦 [2024] 24～25頁による。

後発表された消費者物価上昇率は4月に3.5%、5月に3.2%、6月に3.3%に跳ね上がった。国民の不満が高まり、政府は物価対策に乗り出さざるを得なくなった。加えて落ち着いていた円安・ドル高が再燃した。

2024年3月19日、日銀は金融政策決定会合で、「異次元の金融緩和政策」の柱となるイールドカーブ・コントロールなど「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の枠組み及びマイナス金利政策を撤廃した<sup>(28)</sup>。金融決定会合後の記者会見で、植田和男日銀総裁は「2%の物価安定目標の持続的安定的な実現が見通せる状況に至った。大規模緩和はその役割を果たした」と言明した。

11年にわたる「異次元の金融緩和政策」に終止符が打たれたが、植田総裁はこれからは「普通の金融政策」に戻し、緩和的な金融政策を継続すると言明した。「異次元の金融緩和政策」は撤廃したが、金融緩和政策を転換して金利正常化を目指すという姿勢はみられない。月間6兆円規模の国債購入は続けられた。

## (2) 日銀、国債購入額の減額方針を決定

2024年5月22日、日銀が国債購入額を本格的に減らし、金融政策の正常化を早めるとの観測が高まり、国債が売られて長期金利は2013年5月以来11年ぶりに1.000%を付けた。5月29日には長期金利は2011年12月以来、およそ12年半ぶりの高水準となる1.075%を付けた。2024年6月12日、アメリカの連邦準備理事会は主要政策金利を7会合連続で5.25～5.5%に据え置くことを決定した。ニューヨーク外国為替市場の円相場は1ドル＝155円台後半で推移していたが、金利据え置き決定後は金融引き締めが続き、日米の金利差は当面縮まらないとの見方から1円程度円安に振れ、1ドル＝156円台後半を付けた。円安は日銀に早期減額着手を促す一因となった。

2024年6月14日、日銀は金融政策決定会合で月間6兆円規模の国債購入を減額する方針を決定した。今後1～2年間の具体的な減額計画は7月に開催される次回の会合で決定する。政策金利の追加利上げは見送り、0～0.1%程度に据え置かれる。減額方針を決定したものの、減額幅が不明なため、ドル買い、円売りが進行、東京外国為替市場では一時1ドル＝158円近くの1か月半ぶりの円安が生じた。市場では、次回7月会合で国債購入額の減額を決めるが、利上げを見送るとの見方が出ている。植田総裁は金融政策会合後の記者会見で、経済・物価情勢次第で利上げは「当然あり得る

---

(28) 日銀の金融政策の枠組みの見直しについては、二森陽平 [2024] 2～4頁による。

話で」と指摘し、国債購入額の減額の開始と同時に追加利上げに踏み切る可能性に含みを持たせた。

2024年7月31日、日銀は金融政策決定会合で政策金利（短期金利）を0～0.1%程度から0.25%程度へ引き上げることを決定した。日米金利差の縮小により、円相場は急伸、円安と輸入物価高に歯止めがかかることが期待される。併せて国債買いオペを4半期ごとに4,000億円減らし、毎月の購入額を7月時点の5兆7,000億円から2026年1～3月期の3兆円程度まで減額することを決めた。日銀は3月末で市場に出回る国債の47%に相当する約580兆円を保有している。植田日銀総裁は会合後の記者会見で、長期金利上昇の見通しの質問に対して、「日銀の大量の国債保有は長期金利を低利に抑える役割を果たしており、国債購入額の減額による保有残高の減少は7～8%にとどまるので、長期金利への影響は限定的である」と回答している。国の国債利払費増大への影響を最小限にとどめる微温的な措置であるといえよう。

### （3） 「賃金と物価の好循環」へ目標のすり替え

「賃金と物価の好循環」の未達成、住宅ローン金利の引き上げなど国民生活への悪影響を理由に、日銀は政策転換に及び腰である。大幅な金融緩和政策の目標となってきた「消費者物価上昇率2%」が達成されたにもかかわらず、「賃金と物価の好循環」という目標のすり替えが行われている。円安と輸入物価の上昇を主因として物価上昇が続く中で、中央銀行は「物価の番人」として本来の「インフレターゲット」（物価上昇を目標範囲内に収める）を設定すべきであり、円安を止める利上げが主要な政策手段となる。賃金上昇は物価上昇を後追いしているにすぎず、不十分で実質賃金は低下している。実質賃金上昇による消費拡大を「賃金と物価の好循環」と呼ぶならば、いつになっても実現せず、大幅な金融緩和政策の抜本的な転換を回避する口実に使われ続ける。

## 5 日銀の損益悪化とバランスシートの毀損

金利正常化が実現すれば、日銀は損益悪化とバランスシートの毀損という影響を免れない。

## (1) 日銀の利息収支の悪化と上場投資信託（ETF）からの巨額の配当収入

マイナス金利撤廃後、超過準備に支払う金利は一律プラス0.1%で統一された。これにより日銀の支払い金利負担は約3倍になり、損益悪化が危惧されている。日銀の利息収支は収入の国債利子等が固定的である反面、支出は超過準備への支払い利息で政策金利引き上げにより増え、損益悪化と債務超過が生じると指摘されている。

河村小百合 [2020] は、2020年4月の日銀当座預金（388.8兆円）のうちプラス0.1%の付利をするのは半分強の207.7兆円（ゼロ金利156.1兆円、マイナス金利25.0兆円）にすぎず、利上げ局面では当座預金全体にプラスの付利を行うと、日銀の損益悪化、債務超過に陥り、政府は租税を原資に補填せざるをえなくなるとした<sup>(29)</sup>。

一方、伊藤隆敏 [2024] では、購入してきた上場投資信託（ETF）からの巨額の配当収入と債権取引損失引当金（2023年度決算で引当率を保有国債などから得る収益の50%から75%へ引き上げ）の取り崩しで対応できるとしている。日銀が保有するETFの簿価37.2兆円に対して、時価は74.5兆円であり、37兆3,120億円の評価益が生じている（「朝日新聞」2024年5月30日付）。ETFの株式配当などの運用益は年1.2兆円になり「埋蔵金」と呼ばれることもある。立憲民主党は少子化対策の支援金に充当する案を提唱している。2023年度決算では、ETFの運用益と国債利子などで経常利益は過去最高の4.6兆円となり、日銀の国庫納付金も過去最高の2.2兆円になっている。

## (2) 日銀保有国債の含み損

金利上昇に伴う膨大な日銀保有国債の含み損については、金子 勝、河村小百合、田中信孝など多くの論者が日銀、ひいては日本経済の信認低下、資本逃避による円安を危惧している。金利正常化に伴う日銀保有の国債の含み損は2024年3月期には過去最高の9兆4,337億円になっている。西野智彦 [2024] は、日銀の含み損は長期金利1%上昇で28兆6,000億円、2%上昇で52兆7,000億円に膨らむとしている（21頁）。

現在の円安の主因は日米の金利差である。金利正常化に伴い日銀保有国債に巨額の評価損が生じたとしても、日米金利差の縮小により円安は修正されてゆく。民間銀行は時価評価を義務づけられており、BIS規制で自己資本に占める金利リスク量の割合を一定以下に抑えることが求められている。一方、中央銀行は時価評価を義務づけ

---

(29) 河村小百合 [2020] 110～112頁。

られていない。伊藤隆敏 [2024] は国債は満期まで保有するから、中央銀行が保有する国債を市場評価額にすることは適切ではない。欧米中央銀行は未実現評価額でみると債務超過になっているが、何の問題も生じていないとしている。

結局、金利正常化の影響が大きいのは財政である。利払費の急増による予算編成難と国債価格の下落による国債の円滑な市中消化の停止である。

## 結 び

黒田前日銀総裁を支持してきた著名な経済学者が金利正常化にむけたドラスティックな政策転換を日銀に求めている。浜田宏一イェール大学名誉教授は、2024年は伝統的な金利運営に返ってインフレに備える年であると主張している（『プレジデント』2024年2月16日号、「浜田宏一の経済レッスン<sup>③⑦</sup>」）<sup>(30)</sup>。伊藤隆敏コロンビア大学教授は、「2%インフレ目標」を貫徹、財政への配慮よりも物価安定を優先して、マイナス金利の解除などで歩み出した金融の正常化を推し進めるべきであると主張している（『日本経済新聞』2024年4月8日版）<sup>(31)</sup>。

すでに「2%物価目標」が達成されているのは明らかであるのに、日銀が金利正常化への大胆な政策転換に踏み切れないのは、国債費膨張を危惧する財務省への忖度によると考えられる。伊藤隆敏教授は、予算に占める国債費（特に利払費）が増えてゆくので、日銀の金利引き上げに反対の圧力がかかる懸念があるが、1998年の日銀法改正で日銀には政策手段の独立性が与えられたのだから、財政への配慮は優先されるべきではないと判断している。しかし今更「日銀の独立性」を打ち出しても説得力が乏しい。日銀の「異次元の金

---

(30) 浜田宏一名誉教授はアベノミクスと「異次元の金融緩和政策」を高く評価してきた。「アベノミクスは、雇用者の創出、企業収益の増加、さらには政府歳入の増加など、目覚ましい成果を生んだのである。マネタリズムの政策感が、日本経済を20年の沈滞から救ったのである」と述べた（日本経済研究センター（編）[2016] 192頁）。非正規労働者を中心とする雇用の拡大、先進国で唯一の実質賃金の下落、内需の不振による経済の長期停滞（「失われた30年」）という我々の評価とは真逆である。

(31) 伊藤隆敏教授は黒田総裁による「異次元の金融緩和政策」を高く評価してきた。日本経済研究センター編 [2016] の中で、日銀が2013年4月には2年で2%と言っていたインフレ目標が実現していないという批判に対しては、原油価格の下落の影響が大きくエネルギーを除けば1%を超えており、労働市場の逼迫の影響が賃金に表れているとして、日銀の2017年度中にインフレ目標達成という見通しを支持していた（217～219頁）。

融緩和政策」は、大量国債の低利調達という政府の政策に従属したものである。「日銀の独立性」に依り、金利正常化に向けて、ドラスティックな政策転換を行う可能性は低い。

逐次小幅な利上げを行い、これまで通り、国債の低利大量発行からの脱却は先送りされてゆく<sup>(32)</sup>。小幅な利上げの契機は、第1に円安と物価上昇であり、円安の進行は再燃している。第2は市場の圧力である。市場金利が上昇、利上げが予想される局面では売り圧力が高まる。固定利子による指値により国債先物市場で国債を売却した投機筋（先物市場では海外投資家のウエイトが高い）は、利上げ後、低下した国債価格で買い戻せば多額の利益を得られる。

齊藤 誠 [2023] は、ハイパーインフレ（激性インフレ）により敗戦国と同じ方法で国債費の重圧を大幅に軽減しようという処方箋を提案している<sup>(33)</sup>。財政規律棚上げから財政規律遵守レジームへのスイッチ（一挙の転換）の提案であり、スイッチは物価の大幅上昇（2025年実施で2024年の4.3倍）により実質国債残高を23.3%（約1/4）まで減少させる。第2次大戦後、戦勝国のアメリカとイギリスが戦時公債の元利払いに苦しんだのとは対照的に、敗戦国の日本と西ドイツはハイパーインフレにより戦時公債を消却、負担を逃れた経験を活かそうとしている。藤巻健史元米モルガン銀行東京支店兼在日代表は、原 真人編 [2023] においてハイパーインフレは避けられないと発言している<sup>(34)</sup>。

ハイパーインフレは国民を苦境に追い込む。それを避けようとするれば、財政規律を遵守、基礎的財政収支の黒字化により政府債務残高の累増に歯止めをかける途しかない。政府は「歳出改革」というが、その主なターゲットは社会保障費である。社会保障費は超高齢化により自然増圧力が強い。今年度までは薬価引き下げが社会保障費抑制の主な手段となってきたが、医薬品不足などの副作用が現れ、限界に達しつつある。社会保障費の削減を財政規律遵守への切り札とするには、高齢者の医療保険料・介護保険料と自己負担の大幅な引き上げが必要である。物価高と年金の実質価値の切り捨てにより多くの高齢者が生活に苦しむ中で、実現は不可能である。歳出削減の主なターゲットは、大幅に増額されている防衛費に置かれるべきである。

租税の収入調達力の引き上げが重要な政策手段である。高額所得者を金融所得の定率分

(32) 愛宕伸康（楽天証券経済研究所チーフエコノミスト） [2024] は、政策金利（オーバーナイト金利）を2024年9月から半年に1度ずつ0.25%ずつ引き上げ、国債買入れ額を2024年6月から3,000億円ずつ減額、月1兆円で据え置くという条件では、長期金利（10年新発債）は2025年3月に1.4%、2026年3月2.0%に高まると予測している。96頁。

(33) 齊藤 誠 [2023] 289～291頁。本書については町田俊彦 [2024] の書評を参照のこと。

(34) 原 真人 [2023] 105～106頁。

離課税で優遇している所得税で、総合課税化と最高税率の引き上げを行う。それに加えて、貯蓄超過の大企業と富裕層をターゲットにしたストックへの課税が不可欠である。私は大企業への内部留保課税を、神野直彦『財政と民主主義』（岩波新書）は富裕税の導入を提唱している<sup>(35)</sup>。

（まちだ としひこ 専修大学名誉教授）

キーワード：超長期債／平均償還年限／インフレターゲット／日本銀行の国債買入れ／  
国債の流通利回りと表面金利

---

(35) 醍醐 聡東京大学名誉教授は内部留保課税について、税率1%で2.5兆円の税収があると試算している（『全国商工新聞』第3145号、2014年11月24日付）。

付表 1 戦後の国債管理政策等の推移（その1）

年度	国債管理政策	財政政策	日本経済、日銀
1965	1966. 1 シ団引受開始（7年債） 1966. 3 運用部引受開始	補正予算で歳入補填債発行	
1966		当初予算で建設公債発行	1966. 1 「1年ルール」導入
1967	現在の減債制度(60年償還ルール)確立		
1971	1972. 1 国債の償還期限延長 (→10年)		ニクソン・ショック
1973			第1次石油危機
1975		補正予算で特例公債発行	
1976	1977. 1 割引国債（5年）発行開始	1980年度特例公債脱却目標設定	
1977	1977. 4 金融機関の国債流動化開始		
1978	1978. 6 中期国債（3年） 公募入札開始		
1979	1979. 6 中期国債（2年） 公募入札開始	1984年度特例公債脱却目標設定	第2次石油危機
1980	1980. 6 中期国債（4年） 公募入札開始		
1981	1981. 9 6年債の直接発行	増税なき財政再建	土光臨調発足
1982	1983. 2 15年変動利付国債の 直接発行	ゼロシーリング	
1983	1983. 4 金融機関の国債募集取扱 開始 1983. 9 20年債の直接発行	1990年度特例公債脱却目標設定 マイナスシーリング	
1985	1986. 2 短期国債の公募入札開始		プラザ合意
1988	1988. 4 郵便局の国債募集取扱開始		
1989		消費税導入（3%）	
1990		特例公債発行脱却	
1991			バブル経済崩壊
1993	1993. 6 6年債の公募入札開始		
1997		消費税率3%→5%	日銀法全面改正 アジア通貨危機
1998	1998. 10 中期国債の非競争入札開始		
1999	1999. 11 30年債公募入札開始	所得税最高税率引き上げ	
2000	2000. 12 15年変動利付国債の公募		
2001			2001. 3 量的金融緩和政策 ①「銀行券ルール」導入 ②「1年ルール」緩和
2002	2003. 3 個人向け国債の導入		2002. 2 買いオペ対象拡大
2003	2004. 3 物価連動国債の発行		
2004	2004. 10 国債市場特別参加者制度		
2005	2005. 1 第I非価格競争入札開始 2006. 1 新型個人向け国債導入 2006. 3 シ団の廃止		
2006	2006. 4 流動性供給入札の導入	2011年度PB黒字化目標設定	2006. 3 量的金融緩和、終結
2007	2007. 11 40年債の公募入札開始		
2008	2009. 2 15年変動利付国債、物価 連動国債の発行取りやめ		リーマンショック

付表 1 戦後の国債管理政策等の推移（その2）

年度	国債管理政策	財政政策	日本経済・社会、日銀（買いオペ等）
2010		2020年度PB黒字化目標設定	
2011		復興債発行	東日本大震災
2012	2013. 1 国債整理基金圧縮による借換債の発行抑制を公表	年金特例公債発行（～2013年度）	
2013	2013. 10 物価連動公債の発行再開	2013. 1 安倍内閣、緊急経済対策で「3本の矢」を提唱	2013. 1 安倍首相と白川日銀総裁で政策協定 物価上昇率2%のインフレターゲット 2014. 4 「異次元の金融緩和政策」開始 ①「銀行券ルール」を停止 ②国債買入れ拡大（年間50兆円、2年間で2倍）
2014		消費税率 5%→8%	
2015		PB黒字化中間目標達成	2015. 12 買入れ国債の平均残存年数「7～10年」→「7～12年」
2016			2016. 1 マイナス金利付き量的・質的金融緩和 ----- 2016. 9 長短金利操作付き量的・質的金融緩和（イールドカーブ・コントロール導入） 指定する金利による国債買入れ（指値オペ）
2018		2025年度PB黒字化目標設定	
2019		消費税率 8%→10%	新型コロナウイルス感染症感染拡大
2020			2020. 4 コロナ対応で「上限を設けず」国債買入れ 2021. 3 長期金利の変動幅拡大（上下±0.25%程度）
2021	2021. 4 利付債の表面利率の下限を0.1%から0.005%へ引き下げ		
2022			2022. 12 長期金利の上限引き上げ0.25%→0.5%
2024			2024. 3 「異次元金融緩和」の柱となるイールドカーブ・コントロール、マイナス金利政策撤廃 2024. 6 日銀、国債の買入れ、月間6兆円規模減額 2024. 7 日銀、国債の買入れ、減額

出所：「債務管理レポート」2023年度版、日銀の政策のみ田中信孝 [2022] 3～4頁、図表1、二森陽平「日本銀行の金融政策の見直しに係る背景と我が国経済の影響」（参議院予算委員会調査室「経済・金融・財政 月例資料」2024年4月号、2～4頁、「日本経済新聞」2024年5月14日付

付表2 国債に関する諸指標（その1） — 決算ベース —

	国債発行額（億円）							
	一般会計新規公債			年金 特例債	復興債	財投資	借換債	合計
	小計	建設公債	特例公債					
2005	312,690	77,620	235,070	—	—	282,494	1,055,195	1,650,379
2006	274,700	64,150	210,550	—	—	255,595	1,081,206	1,611,502
2007	253,820	60,440	193,380	—	—	167,696	991,894	1,413,410
2008	331,680	69,750	261,930	—	—	86,000	939,095	1,356,775
2009	519,550	150,110	369,440	—	—	94,100	904,803	1,518,453
2010	423,030	76,030	347,000	—	—	84,000	1,008,355	1,515,385
2011	427,980	83,680	344,300	—	112,500	131,000	1,090,200	1,761,680
2012	474,650	114,290	360,360	25,842	23,033	142,200	1,109,579	1,775,303
2013	408,510	70,140	338,370	26,035	—	107,000	1,101,569	1,643,114
2014	384,929	65,770	319,159	—	1,200	140,000	1,193,728	1,719,857
2015	349,183	64,790	284,393	—	13,200	134,000	1,142,308	1,638,691
2016	380,346	89,014	291,332	—	7,909	196,000	1,094,798	1,679,053
2017	335,546	72,818	262,728	—	768	120,000	1,063,820	1,520,134
2018	343,954	80,972	262,982	—	—	106,300	1,032,853	1,483,107
2019	365,819	91,437	274,382	—	8,100	125,500	1,042,383	1,541,801
2020	1,085,539	225,960	859,579	—	7,224	390,751	1,085,039	2,568,553
2021	576,550	91,680	484,870	—	400	101,446	1,428,502	2,106,897
2022	504,789	87,270	417,519	—	—	141,330	1,477,335	2,123,454

出所：参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」2024年度版

付表2 国債に関する諸指標（その2） — 決算ベース —

	国債 依存度 (%)	国債残高（億円）		普通国債残高 /GDP (%)	国債費 (億円)	国債費 /一般会計 (%)	国・地方 のPBの 対GDP 比 (%)	国債の日 銀保有割 合 (%)
		普通国債残高	財投資残高					
2005	36.6	5,269,279	1,393,532	98.7	187,360	21.9	▲2.6	12.1
2006	33.7	5,317,015	1,389,061	99.0	180,369	22.1	▲1.6	9.8
2007	31.0	5,414,584	1,397,543	100.6	192,904	23.6	▲1.3	8.5
2008	39.2	5,459,356	1,310,501	105.8	191,665	22.6	▲2.8	8.1
2009	51.5	5,939,717	1,222,253	119.4	184,448	18.3	▲7.3	8.8
2010	44.4	6,363,117	1,181,916	126.0	195,439	20.5	▲6.2	8.9
2011	42.5	6,698,674	1,109,122	134.0	196,277	19.5	▲6.4	9.6
2012	48.9	7,050,072	1,092,607	141.2	210,107	21.6	▲5.4	13.1
2013	40.8	7,438,676	1,042,104	145.1	212,935	21.3	▲5.3	20.0
2014	39.0	7,740,831	989,910	147.9	221,857	22.5	▲3.8	26.3
2015	35.5	8,054,182	961,155	148.9	224,635	22.9	▲2.9	33.8
2016	39.0	8,306,733	962,509	152.4	220,856	22.6	▲2.9	39.4
2017	34.2	8,531,789	945,259	153.5	225,208	23.0	▲2.2	41.8
2018	34.8	8,740,434	922,456	157.1	225,286	22.8	▲1.9	43.2
2019	36.1	8,866,945	910,901	159.1	222,857	22.0	▲2.6	44.2
2020	73.5	9,466,458	1,186,450	176.8	223,256	15.1	▲9.1	44.5
2021	39.9	10,045,058	1,094,407	184.3	245,893	17.0	▲5.5	43.3
2022	38.1	10,264,897	1,125,237	181.8	238,697	18.0	▲3.5	47.3

出所：参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」2024年度版

付表3 カレンダーベース国債市中発行額の年限別推移

兆円

	計	短期債 (1年以下)	中期債 (2～5年)	長期債 (10年)	超長期債 (10年超)				その他
						40年債	30年債	20年債	
2005	118.3	29.9	44.4	22.8	10.4	—	2.0	8.4	10.8
2006	113	24.8	44.4	22.8	11.9	—	2.3	9.6	9.1
2007	109.7	22.8	44.4	22.8	12.1	0.1	2.4	9.6	7.6
2008	106.3	21.0	44.5	22.8	13.6	0.6	2.9	10.1	4.4
2009	137.5	32.9	55.6	25.0	17.7	1.1	4.0	12.6	6.3
2010	142.8	30.0	60.0	26.4	19.2	1.2	4.8	13.2	7.2
2011	144.8	30.0	60.8	26.4	20.4	1.6	5.6	13.2	7.2
2012	149.4	30.0	62.8	27.8	21.6	1.6	5.6	14.4	7.2
2013	156.6	30.0	67.2	28.8	22.8	1.6	6.8	14.4	7.8
2014	154.5	26.7	64.8	28.8	24.0	1.6	8.0	14.4	10.2
2015	152.2	25.8	60.0	28.8	26.0	2.0	9.6	14.4	11.6
2016	147	25.0	56.4	28.8	25.6	2.8	9.6	13.2	11.2
2017	141.3	23.8	52.8	27.6	24.6	3.0	9.6	12.0	12.5
2018	134.22	21.6	49.2	26.4	22.8	2.4	8.4	12.0	14.2
2019	129.4	21.6	46.8	25.2	21.6	2.4	8.4	10.8	14.2
2020	212.3	82.5	61.2	29.7	26.7	3.0	10.2	13.5	12.2
2021	212.2	74.0	66.0	31.2	28.8	3.6	10.8	14.4	12.2
2022	203.1	64.6	63.9	32.4	29.4	4.2	10.8	14.4	12.8
2023	191.3	50.7	64.8	32.4	29.4	4.2	10.8	14.4	14.0
2024	171	38.4	58.8	31.2	27.0	4.2	10.8	12.0	15.6

注：1) 2023年度は12月変更後（超長期債の内訳は当初）、2024年度は当初

2) 中期債、長期債、超長期債は固定利付債

3) その他は流動性供給入札、物価連動債、変動利付債、クライメート・トランジション国債

出所：「債務管理レポート」2020年度版、2024年度版

付表4 カレンダーベース国債市中発行の年限別構成

	合 計	短期債 (1年以下)	中期債 (2～5年)	長期債 (10年)	超長期債 (10年超)				その他
						40年債	30年債	20年債	
2005	100.0	25.3	37.5	19.3	8.8	—	1.7	7.1	9.1
2006	100.0	21.9	39.3	20.2	10.5	—	2.0	8.5	8.1
2007	100.0	20.8	40.5	20.8	11.0	0.1	2.2	8.7	6.9
2008	100.0	19.8	41.9	21.4	12.8	0.5	2.7	9.5	4.1
2009	100.0	23.9	40.4	18.2	12.9	0.8	2.9	9.2	4.6
2010	100.0	21.0	42.0	18.5	13.4	0.8	3.4	9.2	5.0
2011	100.0	20.7	42.0	18.2	14.1	1.1	3.9	9.1	5.0
2012	100.0	20.1	42.0	18.6	14.5	1.1	3.7	9.6	4.8
2013	100.0	19.2	42.9	18.4	14.6	1.0	4.3	9.2	5.0
2014	100.0	17.3	41.9	18.6	15.5	1.0	5.2	9.3	6.6
2015	100.0	17.0	39.4	18.9	17.1	1.3	6.3	9.5	7.6
2016	100.0	17.0	38.4	19.6	17.4	1.9	6.5	9.0	7.6
2017	100.0	16.8	37.4	19.5	17.4	2.1	6.8	8.5	8.8
2018	100.0	16.1	36.7	19.7	17.0	1.8	6.3	8.9	10.6
2019	100.0	16.7	36.2	19.5	16.7	1.9	6.5	8.3	11.0
2020	100.0	38.9	28.8	14.0	12.6	1.4	4.8	6.4	5.7
2021	100.0	34.9	31.1	14.7	13.6	1.8	5.3	7.0	5.7
2022	100.0	31.8	31.5	16.0	14.5	2.0	5.3	7.1	6.3
2023	100.0	26.5	33.9	16.9	15.1	2.2	5.6	7.5	7.6
2024	100.0	22.5	34.4	18.2	15.8	2.5	6.3	7.0	9.1

注、出所とも付表3と同じ。

### 【参考文献】

- 愛宕信康 [2024] 「日銀〈追加利上げ〉の先行きを読む」『週刊エコノミスト』2024年6月18日号。
- 永廣 顕 [2014] 「財政赤字と公債理論」（片桐正俊編『財政学：転換期の日本財政』第3版、東洋経済新報社・所収）
- 太田康夫 [2018] 『金融失策20年の真実』日本経済新聞出版社。
- 金子 勝 [2023] 『岸田自民で日本が瓦解する日』徳間書店
- 河村小百合 [2020] 『中央銀行の危険な賭け — 異次元緩和と日本の行方』朝陽会
- 小西砂千夫（編） [2014] 『日本財政史 III：構造改革とその行き詰まり 2001年〜』有斐閣
- 齊藤 誠 [2023] 『財政規律とマクロ経済：規律の棚上げと遵守の対立をこえて』名古屋大学出版会
- 佐藤俊幸 [2024] 「日本銀行の伝統的金融政策の基本的性格と限界 — 1970年までを中心に —」岐阜協立大学『地域創生』第43集、2024年3月、81～99頁。
- 神野直彦 [2024] 『財政と民主主義』岩波新書
- 田中信孝 [2019] 「実現しない〈経済の好循環〉と財政・金融問題」（地方自治総合研究所編『経済・財政・社会保障のこれまでとこれから：地方財政レポート2018』地方自治総合研究所・所収）
- 田中信孝 [2022] 「異次元の金融緩和と物価上昇」『自治総研』2022年11月号
- 土橋康人 [2014] 「日銀の〈非伝統的金融政策〉と財政 — 量的・質的金融緩和の財政学的位置づけ」小西砂千夫（編） [2014] 前掲書・所収。
- 西野智彦 [2024] 「さらば異次元の金融政策 植田日銀の解体作業を追う」『世界』2024年5月号、21～24頁。
- 日本経済研究センター（編） [2016] 『激論 マイナス金利政策』日本経済新聞出版社。
- 二森陽平 [2024] 「日本銀行による金融政策の枠組みの見直しに係る背景と我が国経済への影響」参議院予算委員会調査室「経済・金融・財政 月例資料」2024年4月号、1～4頁。
- 野口悠紀雄 [2019] 『平成はなぜ失敗したのか：〈失われた30年〉の分析』幻冬舎
- 野口悠紀雄 [2023] 『日銀の責任 低金利日本からの脱却』PHP新書
- 原 真人（編） [2023] 『アベノミクスは何を殺したか 日本の知性13人との闘論』朝日新書、朝日新聞出版
- 町田俊彦 [2024] 「書評：齊藤 誠『財政規律とマクロ経済：規律の棚上げと遵守の対立をこえて』」『生活経済政策』2024年5月号

## 辺野古代執行訴訟第一審判決 — 福岡高那覇支判令和5年12月20日 L E X / D B 25596603 —

矢 島 聖 也

### ＜要 旨＞

普天間飛行場の代替施設を設置するため、沖縄防衛局が公有水面埋立法42条1項等に基づいて行った埋立地の用途および設計の概要にかかる変更の申請に対し、沖縄県知事は変更を不承認とした。本件は、国土交通大臣（原告）が、地方自治法245条の8第3項に基づき、沖縄県知事（被告）に対する承認の義務付けを求めた、いわゆる代執行訴訟である。同条1項によれば、代執行等の要件として、①法令違反等の要件、②補充性要件、③公益侵害要件の3要件がすべて満たされる必要があるところ、福岡高裁那覇支部は、いずれの要件充足をも認め、原告の請求を認容した。

本稿では、主に、①につき、本件裁判所が令和5年最判等の判断に拘束されず、公有水面埋立法の本件各規定にかかる実質的審査をすべきであったこと、②につき、被告の主張する「対話」が代執行等「以外の方法」として考慮されうること、③につき、代執行訴訟における利益対立の構造に照らして、原告の主張する公益のみならず、被告の主張する公益をも比較衡量すべきであったことを主張している。

## I 事案の概要

沖縄防衛局は、普天間飛行場の代替施設を設置するため、平成25（2013）年3月22日、沖縄県知事（仲井真知事（当時））に対し、公有水面埋立法（以下、「公水法」という。）に基づいて名護市辺野古沖大浦湾周辺の公有水面の埋立て（以下、「本件埋立事業」という。）の承認を求めて願書を提出し、同年12月27日、その承認（以下、「本件承認処分」という。）を受けた（この間、翁長知事による承認取消処分とこれに対する国の裁定的関与をめぐる紛争が

あったが、紙幅の都合上、本稿では割愛する<sup>(1)</sup>。)

沖縄防衛局は、本件承認処分後に判明した事情を踏まえ、地盤改良工事を追加して行うなどするため、令和2(2020)年4月21日付けで、沖縄県知事(玉城知事)に対し、公水法42条3項において準用する同法13条ノ2第1項に基づき、埋立地の用途および設計の概要にかかる変更の承認の申請(以下、「本件変更申請」という。)をしたが、沖縄県知事は、公水法42条3項において準用する同法13条ノ2第1項および同条2項において準用する同法4条1項1号・2号の各規定(以下、「本件各規定」という<sup>(2)</sup>。)の要件に適合しないなどとして、令和3(2021)年11月25日付けで、変更を承認しない旨の処分(以下、「本件変更不承認」という。)をした。

沖縄防衛局は、本件変更不承認を不服として、令和3年12月7日付けで、地方自治法(以下、「法」という。)255条の2第1項1号に基づき、公水法を所管する国土交通大臣に対し、審査請求をした。国土交通大臣は、本件変更不承認にかかる沖縄県知事の判断に裁量権の逸脱・濫用があり、本件各規定に反し違法である等として、令和4(2022)年4月8日付けで、本件変更不承認を取り消す旨の裁決(以下、「本件裁決」という。)をした。しかし、沖縄県知事は、本件裁決後も本件変更申請を承認しなかったため、国土交通大臣は「都道府県の法定受託事務の処理が法令の規定に違反している」(法245条の7第1項)等として、令和4年4月28日付けで、沖縄県に対し、本件変更申請にかかる変更の承認をするよう是正の指示(以下、「本件指示」という。)をした。

---

(1) 本件における一連の訴訟については、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頁以下を参照。

(2) 本稿の検討内容に直接関連しないが、本件各規定の構造は次のとおりである。すなわち、公水法42条1項は「国ニ於テ埋立ヲ為サムトスルキハ当該官庁都道府県知事ノ承認ヲ受クヘシ」と規定しており、同条3項は「第十三条ノ二(埋立地ノ用途又ハ設計ノ概要ノ変更ニ係ル部分ニ限ル)……ノ規定ハ第一項ノ埋立ニ関シ之ヲ準用ス 但シ第十三条ノ二ノ規定ノ準用ニ依リ都道府県知事ノ許可ヲ受クベキ場合ニ於テハ之ニ代ヘ都道府県知事ノ承認ヲ受ケ」るべしと規定している。埋立地の用途および設計概要の変更許可(承認)につき、同法13条ノ2第1項は、「都道府県知事正当ノ事由アリト認ムルトキハ免許ヲ為シタル埋立ニ関シ……埋立地ノ用途若ハ設計ノ概要ノ変更……ヲ許可スルコトヲ得」と、同条2項は、「第四条第一項及第二項ノ規定ハ前項ノ規定ニ依ル埋立区域ノ縮少又ハ設計ノ概要ノ変更ノ許可ニ関シ之ヲ準用ス」と規定しており、同項の準用する同法4条1項は、承認をすることができない場合として、「国土利用上適正且合理的ナルコト」(1号)、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」(2号)等の事由を列挙している。なお、同法42条1項により都道府県が処理する事務は、第一号法定受託事務とされている(同法51条1号)。

沖縄県知事は、本件裁決および本件指示を不服とし、それぞれ令和4年5月9日および同月30日付けで、国地方係争処理委員会に対し、法250条の13第1項に基づく審査の申出をしたが、本件裁決については同年7月12日付けでその申出を却下する旨の通知を、本件指示については同年8月19日付けで本件指示は違法でない旨の審査の結果の通知を受けた。沖縄県知事は、これを不服として、本件裁決については同月12日に、本件指示については同月24日に、それぞれが違法な国の関与に当たると主張して、法251条の5第1項1号に基づき、その取消しを求める各訴えを提起した（前回訴訟）。しかし、最高裁判所は、沖縄県知事の上告を棄却する旨の判決を言い渡した（最判令和5年9月4日民集77巻6号1219頁。以下、「令和5年最高裁判決」または「令和5年最判」という。）。

沖縄県知事は、令和5年最判を受けた後も本件変更申請を承認しなかったことから、国土交通大臣は、法245条の8第1項に基づき、沖縄県知事に対し、令和5（2023）年9月19日付けで、同月27日までに本件変更申請を承認するよう勧告したが、沖縄県知事は、同日までに本件変更申請を承認しなかった。国土交通大臣は、同条2項に基づき、沖縄県知事に対し、同月28日付けで、同年10月4日までに本件変更申請を承認するよう指示したが、沖縄県知事は、同日までに本件変更申請を承認しなかった。

そこで、国土交通大臣（原告）は、沖縄県知事（被告）を相手どり、令和5年10月5日、法245条の8第3項に基づき、福岡高等裁判所に本件訴訟を提起した。

## II 判 旨

### 請求認容

### 1 争 点

「代執行等につき定める地方自治法245条の8は、①各大臣の所管する法律若しくはこれに基づく政令に係る都道府県知事の法定受託事務の管理若しくは執行（以下『管理等』という。）が法令の規定若しくは当該各大臣の処分に違反するものがある場合又は当該法定受託事務の管理等を怠るものがある場合（以下、この要件を『法令違反等の要件』という。）において、②地方自治法245条の8第1項から第8項までに規定する措置以外の方法によってその是正を図ることが困難であり（以下、この要件を『補充性の要件』という。）、か

つ、③それを放置することにより著しく公益を害することが明らかであるとき（以下、この要件を『公益侵害の要件』という。）であって（地方自治法245条の8第1項）、④同項所定の各大臣の勧告を経た上でした同条2項所定の各大臣の指示において定められた期限までに都道府県知事が指示された事項を行わないときは、各大臣が、高等裁判所に対し、訴えをもって、当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判を請求することができる（3項）と規定している。」

このうち④を満たすことについては、前提事実のとおりである。「したがって、本件の争点は、本件変更申請に対する被告の事務（法定受託事務）の管理等（本件変更申請を承認しないこと）について、①法令違反等の要件、②補充性の要件及び③公益侵害の要件、以上3つの各要件該当性が認められるか否かである。」

## 2 法令違反等の要件の該当性

- (1) 「地方自治法245条の8第1項の代執行とは、『普通地方公共団体の事務の処理が法令の規定に違反しているとき（中略）に、その是正のための措置を当該普通地方公共団体に代わって行うこと』をいう（同法245条1号ト）ところ、同法245条の7第1項が是正の指示の要件について『都道府県の法定受託事務の処理が法令の規定に違反している』として同号トと同一の文言を用いていることからすれば、同項にいう『法令の規定に違反している』と認めるときに該当する場合には、代執行に係る同法245条の8第1項所定の法令違反等の要件の一つである『都道府県知事の法定受託事務の管理若しくは執行が法令の規定（中略）に違反するものがある場合』との要件に該当するものと解するのが相当である。」
- (2) 「本件判決は、本件変更不承認が公有水面埋立法の本件各規定（公有水面埋立法42条3項において準用する同法13条ノ2第1項、並びに、同法42条3項において準用する同法13条ノ2第2項において準用する同法4条1項1号及び2号）に違反することを理由に本件変更不承認を取り消したものであるところ、令和5年最高裁判決においては、本件の事実関係等によれば、被告は本件変更不承認と同一の理由に基づいて本件変更申請を承認しないものであり、『法令の規定に違反していると認めるとき』（地方自治法245条の7第1項）に該当するとして、本件指示は適法である旨の判断がされたのであるから、被告の本件変更不承認は公有水面埋立法の本件各規定に違反することが確定したといえる。それにもかかわらず、被告は、令和5年最高裁判決を受けた後も何ら対応せず、……本件変更

申請を承認していないのであるから、本件変更申請に対する被告の事務（法定受託事務）の管理等については、公有水面埋立法の本件各規定に違反し、地方自治法245条の8第1項所定の法令違反等の要件のうち『法令の規定（中略）に違反するものがある場合』との要件に該当するものと認められる。

- (3) これに対し、被告は、令和5年最高裁判決が本件裁決の拘束力に違反することのみを理由に本件指示の適法性を認めているなどと指摘した上で、被告が本件変更申請を承認しないことが本件各規定に違反するとして地方自治法245条の8第1項の法令違反があるというためには、原告において本件変更申請が本件各規定の要件を充足することを主張立証しなければならない旨主張する。」

しかしながら、「この点については、原告と被告との間で、国地方係争処理委員会、福岡高等裁判所那覇支部、最高裁判所の各所で争われたが、最終的には、前回訴訟における令和5年最高裁判決等において、被告の本件変更不承認を公有水面埋立法の本件各規定に違反するものとした本件裁決や本件指示が適法に確定しているのであるから、被告の主張は理由がないものといわざるを得ない。令和5年最高裁判決の判示内容は、本件変更不承認を取り消した本件裁決が本件各規定に違反することを理由としていることを摘示した上で、被告が本件変更申請を承認しないことは『法令の規定』に違反していると判示するとともに、本件裁決と同様の判断過程により実体判断をして本件指示を適法とした原審（福岡高等裁判所那覇支部）の判断を結論において是認しており、ここでいう『法令の規定』が公有水面埋立法の本件各規定を指すことは明らかであって、本件変更不承認が公有水面埋立法の本件各規定に違反することについては既にその判断が確定しているのであるから、代執行に当たって本件変更申請が本件各規定の要件を充足することの主張立証を要するとの被告の上記主張は、独自の見解に立つものであって失当といわざるを得ない。

- (4) そうすると、その余の点は判断するまでもなく、本件変更申請に対する被告の事務の管理等（本件変更申請を承認しないこと）については、法令違反等の要件に該当する。」

### 3 補充性の要件の該当性

前記のとおり、「地方自治法上の『代執行』は、国の行政機関が『普通地方公共団体の事務の処理が法令の規定に違反しているとき（中略）に、その是正のための措置を当該普通地方公共団体に代わって行うこと』をいう（同法245条1号ト）とされていることからす

れば、地方自治法245条の8第1項にいう『本項から第8項までに規定する措置以外の方法』とは、地方自治法の定める法定受託事務の適正な執行を図るための措置をいい、具体的には、地方自治法245条の7の規定に基づく是正の指示等がこれに当たるものと解される。」

被告は、前提事実のとおり、「法定受託事務に係る本件変更申請について本件変更不承認を行い、これを取り消す旨の本件裁決や本件変更承認をするよう本件指示を受けても本件変更承認をせずに、本件裁決や本件指示の取消しを求める各訴えを提起し、最高裁判所で敗訴が確定した後も何ら対応せず、前記のとおり主張するなどして本件変更承認をしない(……)。そうすると、被告において本件変更申請を承認しないという意思は明確かつ強固であるというほかなく、地方自治法245条の8所定の代執行以外の措置により法定受託事務である本件変更申請に係る沖縄県の事務の適正な執行を図ることは困難であると認められる。

これに対し、被告は、上記措置には地方自治法上の個別関与に限らず、政治的方法を含む他のあらゆる方法が含まれることを前提に、国が被告からの本件埋立事業に関する問題解決に向けた対話の求めを無視し、十分な対話の場を設けないままに代執行の手続を行うことは、補充性の要件を欠くものである旨主張する。しかし、地方自治法245条の8第1項にいう『本項から第8項までに規定する措置(代執行等)以外の方法』とは地方自治法245条の7の是正の指示等をいい、被告主張の『対話』がこれに当たるとはいえない。また、この点を措くとしても、法定受託事務の適正な執行を図るための措置をいうことは既に判示したとおりであるところ、本件埋立事業に関する沖縄県の立場(政府において『辺野古移設が唯一の解決策』との固定観念にとらわれることなく、現行移設計画を断念し、問題解決に向けた沖縄県との対話に応じるよう求めるといもの(……))に照らすと、現時点において被告が主張している対話とは、被告が本件変更申請を承認しないことを前提とするものであることは明らかであるから、本件変更申請に係る事務(法定受託事務)の適正な執行を図るための措置に当たるものとは認められない。被告の上記主張は、以上と異なる前提に立つものであるから、採用することができない。

そして、本件埋立事業に関し、地方自治法245条の8第1項から第8項までに規定する措置(代執行等)以外の方法によって、より早期に当該事務の適正な執行を図り得る方法があるといった事情は見当たらないから、本件変更申請に対する被告の事務の管理等(本件変更申請を承認しないこと)については、補充性の要件に該当する。」

#### 4 公益侵害の要件の該当性

- (1) 「地方自治法245条の8第1項にいう『それを放置することにより著しく公益を害することが明らか』である場合とは、都道府県知事の法定受託事務の管理等が法令の規定若しくは当該各大臣の処分に違反するものがある場合又は当該法定受託事務の管理等を怠るものがある場合において、それを放置することによる社会公共の利益に対する侵害の程度が甚だしい場合のことをいうものと解するのが相当である。
- (2) そこで検討するに、本件変更申請は、本件承認処分当時の沖縄県知事からその周辺に学校や住宅、病院などが密集し騒音被害や航空機事故の危険性など、住民生活に深刻な影響を与えており、その危険性の除去が喫緊の課題である旨の指摘がされた普天間飛行場（……）の代替施設を設置するための公有水面の埋立て（本件埋立事業）に関し、本件承認処分後の事情を踏まえた地盤改良工事を追加して行うなどするためのものであるところ、このように普天間飛行場の危険性が人の生命や身体に大きく関わるものであることに加え、本件変更申請から約3年半、本件裁決がされてから約1年半の期間が既に経過していること（……）も踏まえると、本件変更申請に係る事務がこのまま放置された場合には、本件埋立事業の進捗が更に遅延し、ひいては上記のとおり人の生命、身体に大きく関わる普天間飛行場の危険性の除去の実現がされず又は大幅に遅延することとなるものといえるから、なおこれを放置することは社会公共の利益を侵害するものに当たるものと認められる」。

しかも、前提事実のとおり、「被告は、令和5年最高裁判決において、本件裁決の趣旨に従って改めて本件変更申請に対する処分をすべき義務を負う旨や、本件の事実関係等によれば本件変更申請を承認しないことは法令の規定に違反していると認められる旨の判断を受けているにもかかわらず、県知事たる被告が令和5年最高裁判決において法令違反との判断を受けた後もこれを放置していることは、それ自体社会公共の利益を害するものといわざるを得ない。
- (3) 以上の諸点を踏まえると、本件変更申請に対する被告の事務の管理等（本件変更申請を承認しないこと）については、甚だしく社会公共の利益を害するものと認められるから、『著しく公益を害することが明らかであるとき』として、公益侵害の要件に該当する。
- (4) これに対し、被告は、原告の主張する公益の侵害がいずれも抽象的である旨主張するが、前記の普天間飛行場の危険性の性質や内容（騒音被害や航空機事故の危険性など、人の

生命、身体に大きく関わるものであること)からすれば、今後本件変更承認がされた場合に想定される工事期間を踏まえても、本件変更申請に係る事務についての法令違反を放置することによって侵害される公益の内容が抽象的であるとは到底いえない。

また、被告は、住民自治、団体自治の観点からは、当該地方公共団体や住民に係る公益(当該団体や住民の福祉への影響等)、当該地方公共団体の意思決定の民主的正統性に係る公益(民意、地域住民の自己決定)が考慮されるべきであるとして、本件埋立事業に反対する沖縄県民の民意の背景にある沖縄戦以降78年にわたる歴史的経緯等を踏まえれば、沖縄県民や沖縄県にとって極めて重大な政策課題であり、沖縄県民の基本的人権の保障に大きく関わる本件について、沖縄県民の真摯な同意を得ない状況で代執行をすることは認められるべきではないなどと主張する。

沖縄で地上戦が行われ、多くの県民がその犠牲になったことや、戦後も沖縄は米軍統治下であり、『銃剣とブルドーザー』により米軍基地が建設されていった歴史的経緯等を踏まえれば、沖縄県民の心情は十分に理解できるところではある。

しかしながら、地方自治法245条の8第1項が『それを放置することにより著しく公益を害することが明らか』であることを要件として定めていることからすれば、法律論としては、ここでいう『公益』とは法定受託事務に係る法令違反等を放置することによって害される公益を念頭に置いたものと解されることから、公益侵害の要件の判断に当たって被告の主張する『公益』を当然に考慮し得るものとはいえない。その一方で、既にみたように、普天間飛行場の危険性は生命、身体に大きく関わるものとして現に存在しているのであり、これが現実化した場合にはその周辺地域や住民に深刻な影響が生ずるものと想定されることを踏まえると、本件において公益侵害の要件の該当性が否定されるべきものとはいえない。

しかも、本件においては、前記のとおり、被告のした本件変更不承認をめぐる国と地方の行政機関間の紛争は、被告の申立てにより、地方自治法の定める紛争関係のための諸制度による解決が企図され、各機関により解決が示され、最終的には、前回訴訟における令和5年最高裁判決をもって最高裁判所によりその解決方法が確定したのであるから、地方の行政機関である被告沖縄県知事が確定した令和5年最高裁判決を放置することは、地方自治法の定める諸制度を踏みにじるものであることはもとより、憲法が基本原理とする法の支配の理念や法治主義の理念を著しく損なうものであって、社会公共の利益を甚だしく害するものといわざるを得ない。本件代執行手続については、紛争を同じくする訴訟(前回訴訟)等が被告沖縄県知事の申立てにより先行しており、ここにお

いて解決が既に図られている点に留意されなければならない。」

## 5 付言

「なお、付言するに、令和5年最高裁判決において確認された本件変更申請に係る事務について生じている法令違反の状態を解消し、普天間飛行場の危険性の除去をできる限り早期に、かつ、現実的な形で実現するためには、当面のところ代執行によらざるを得ないことは、これまでに判示したとおりであるが、今後十数年にわたって予定されている本件変更申請に係る工事を進めるに当たっては、更なる設計概要変更等の必要が生ずる可能性もあり得るところ、法定受託事務に関する国の関与についてはその目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならないとされていること（地方自治法245条の3第1項参照）も踏まえると、今後そのような事態が生じた都度、繰り返し訴訟による解決が図られることは、国と地方との関係をみた場合、必ずしも相当なものとはいえない。被告の指摘する歴史的経緯等を背景とした本件埋立事業に対する沖縄県民の心情もまた十分に理解できるところであり、国としても、沖縄県民の心情に寄り添った政策実現が求められている。このような観点からは、普天間飛行場の代替施設をめぐる一連の問題に関しては、国と沖縄県とが相互理解に向けて対話を重ねることを通じて抜本的解決の図られることが強く望まれている。」

## Ⅲ 本判決の評釈

### 1 問題の所在

#### (1) 国の関与にかかる規律と代執行

平成11（1999）年地方自治法改正前においては、地方公共団体の事務は、団体事務（自治事務）と機関委任事務に区分されていた。このうち、機関委任事務制度は、国の事務の管理・執行を、国の下級行政機関としての地方公共団体の長に委任するものであり、その遂行にあたって、地方公共団体の長は、国の主務大臣の指揮監督に服していた。そして、地方公共団体の長による機関委任事務の管理・執行が法令の規定や主務大臣の処分に違反し、またはこれを怠るものがある場合には、最終的に、職務執

行命令訴訟により、国による機関委任事務の代執行が可能とされていた（平成11年改正前の法151条の2）。

平成11年法改正により機関委任事務制度が廃止されたことに伴い、地方公共団体の事務区分は自治事務と法定受託事務に改められ（法2条8項・9項）、いずれも地方公共団体の事務に位置付けられた。それとともに、これらの事務区分に応じて、国の地方公共団体に対する関与にかかる規律も設けられた。とりわけ関与の原理・原則として、関与は、法律またはこれに基づく政令によらなければならないという関与法定主義や（法245条の2）、その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、地方公共団体の自主性・自立性に配慮しなければならないとする比例原則が定められている（法245条の3第1項）。

## （2） 関与類型としての代執行

法245条は、法第11章にいう「普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与」を「普通地方公共団体の事務の処理に関し、国の行政機関（……）又は都道府県の機関が行う次に掲げる行為（……）をいう」と規定し、その基本類型として、「助言又は勧告」（1号イ）、「資料の提出の要求」（1号ロ）、「是正の要求」（1号ハ）、「同意」（1号ニ）、「許可、認可又は承認」（1号ホ）、「指示」（1号ヘ）、「代執行」（1号ト）、「協議」（2号）のほか、「一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別に関わる行為」で裁定的関与を除くもの（3号）を規定している。もっとも、地方自治法は、代執行と法245条3号の関与を例外的なものとして位置付けている（法245条の3第2項）。

このうち法245条1号トは、「代執行」につき、同括弧書きにおいて「普通地方公共団体の事務の処理が法令の規定に違反しているとき又は当該普通地方公共団体がその事務の処理を怠っているときに、その是正のための措置を当該普通地方公共団体に代わって行うことをいう」と定義している。そして、法245条の8において、代執行（等）の具体的な要件および手続を規定している（後述(3)）<sup>(3)</sup>。この規定は、前述の

- 
- （3） 白藤博行「辺野古埋立不承認に関する国交大臣の『裁決的関与』と『勧告』・『是正の指示』」榊原秀訓・本多滝夫（編著）『地方自治をめぐる規範的秩序の生成と発展』（日本評論社、2024年）335頁以下（346頁）は、両規定の位置付けにつき、立法段階における地方分権推進委員会の議論を念頭に置いて、「一般ルール法としての地方自治法」が定める「典型関与」（法245条1項1号で列挙された関与類型）を具体化する目的で、「個別法としての地方自治法」が、それぞれ要件と効果を定めるものと説明している。

職務執行命令訴訟にかかる法旧151条の2を大部分において踏襲するものではあるが<sup>(4)</sup>、とりわけ例外的な位置付けにある「代執行」を行うにあたって、関与にかかる比例原則や地方公共団体の自主性・自立性への配慮の観点から（法245条の3第1項）、厳重な手続要件を課し、さらに裁判所に関与させることで、その発動を慎重なものとし、少なくとも各大臣等の一方的な意思による恣意的な発動を防止する趣旨である<sup>(5)</sup>。他の基本的関与類型については、これが違法に行われた場合には、地方公共団体の側が、国地方係争処理委員会に審査を申し出て、その結果等に不服がある場合には、国の関与に関する訴え（法251条の5第1項）を提起することができるが、代執行については、これとは異なる固有の司法的関与の仕組みが採用されている。

### （3） 代執行の要件

法245条の8第1項は、各大臣は、①「その所管する法律若しくはこれに基づく政令に係る都道府県知事の法定受託事務の管理若しくは執行が法令の規定若しくは当該各大臣の処分違反するものがある場合又は当該法定受託事務の管理若しくは執行を怠るものがある場合において」（法令違反等の要件）、②「本項から第8項までに規定する措置以外の方法によつてその是正を図ることが困難であり」（補充性要件）、かつ、③「それを放置することにより著しく公益を害することが明らかであるとき」（公益侵害要件）の3要件をすべて満たす場合に、まず文書により、都道府県知事に対して当該違反を是正すべきこと等を勧告することができる旨を規定している。都道府県知事が、所定の期限までにこの勧告にかかる事項を行わない場合には、各大臣は、再度期限を定めて当該事項を行うべきことを指示することができる（同条2項）、都道府県知事が、所定の期限までにこの指示に従わない場合には、高等裁判所に対し、訴えをもって、当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判を請求することができる（同

---

（4） 宇賀克也『地方自治法概説〔第10版〕』（有斐閣、2023年）462頁、藤田宙靖『行政組織法〔第2版〕』（有斐閣、2022年）249頁参照。それゆえに、現行の法245条の8第1項が、代執行等の要件として「各大臣の処分」への違反を挙げているのも、これが旧職務執行命令訴訟の要件規定からそのまま引き継がれたためであるが、平成11年改正の趣旨に反するものであり、文言を変更または削除すべきであったとの指摘もある。立法過程における議論として、第145回国会参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会第10号（平成11年7月7日）における阿部泰隆公述人の発言（発言番号373）を参照。また、村上順・白藤博行・人見剛（編）『新基本コンメンタール 地方自治法』（日本評論社、2011年）390頁以下〔白藤博行〕を参照。

（5） 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）1168頁。

条3項。以下、「代執行訴訟」という。))。

公水法の本件各規定による沖縄県知事の承認にかかる事務は、第一号法定受託事務に該当するところ(公水法51条1号)、本件訴訟は法245条の8第3項に基づくものであり、原告の請求が認容されると、被告に対して、本件変更承認を行うべきことを命ずる旨の判決がなされ(同条6項)、所定の期限までに、被告が本件変更承認を行わない場合には、原告が被告に代わって当該事項を行うことができる(同条8項。以下、同条1項から8項までの措置を包括して「代執行等」という。))。

#### (4) 本判決の意義と本稿における分析枠組み

法定受託事務にかかる代執行等が裁判上争われ、終局判決に至った事例は過去にないため<sup>(6)</sup>、本判決は、国の地方公共団体に対する代執行等につき、裁判所が初の終局的判断を示した事例として注目され、学術的にも検討する価値がある。

代執行等の要件として、法245条の8第1項に規定する3つの要件をすべて満たすことが要求される。本判決でも、もっぱら上記要件の該当性が争点とされているため、以下では、各要件判断に沿って検討を行う。もっとも、同条に基づく代執行訴訟の先例はなく、学説上も十分な解釈論が展開されているとは言い難い。この点につき、代執行訴訟は、前述のとおり機関委任事務にかかる職務執行命令訴訟(平成11年改正前の法151条の2)の制度を全体的に踏襲したものであるため、その議論を補助線として参照するのが有益であろう。以下では、代執行等の各要件判断につき、適宜、職務執行命令訴訟の議論を参照し、そこに平成11年の地方分権一括法による改正の趣旨を反映させて検討することとしたい。

## 2 法令違反等の要件

本件においては、法令違反等の要件につき、沖縄県知事が本件埋立承認を行わないことが、①「法令の規定」に違反するか、②「各大臣の処分」に違反するか、③「法定受託事務の管理若しくは執行を怠るものがある」かの3点が争われていたが、本判決は、①「法令の規定」への違反性のみを肯定し、「その余の点は判断するまでもな」として、②お

---

(6) ただし、本件に関連して、沖縄県知事(翁長知事)による埋立承認取消処分の取消しにかかる代執行等が裁判上争われたものの、福岡高等裁判所那覇支部において平成28(2016)年3月4日に和解に至った事例がある。

よび③の判断には立ち入らなかった(判旨2(4))。以下では、本判決に沿って、①の要件を中心に検討する。

### (1) 本判決の論理展開と問題設定

是正の指示(法245条の7)と代執行等(法245条の8)の両要件に共通して、いずれも「法令の規定」への違反が要求されている(以下、「法令違反要件」という。)。判旨2の理論的特徴は、これらを同一に解したうえで(判旨2(1))、前者については、国土交通大臣による本件裁決およびこれが適法と判断された令和5年最判により、沖縄県知事が、本件裁決の拘束力に反して同一の理由に基づいて本件変更承認を行わないことが「法令の規定」(公水法の本件各規定)に違反するということが「確定」しているため(判旨2(2))、これをもって——本件各規定にかかる実質的審査に立ち入ることなく——代執行等にかかる法令違反要件の充足が肯定されるという点にある。

また、被告は、令和5年最判が本件裁決の拘束力のみを理由に本件指示の適法性を認めていることを理由として「被告が本件変更申請を承認しないことが本件各規定に違反するとして地方自治法245条の8第1項の法令違反があるというためには、原告において本件変更申請が本件各規定の要件を充足することを主張立証しなければならない」と主張していた。これに対し、本判決は、令和5年最判が「本件変更不承認を取り消した本件裁決が本件各規定に違反することを理由としていることを摘示した上で、被告が本件変更申請を承認しないことは『法令の規定』に違反していると判示するとともに、本件裁決と同様の判断過程により実体判断をして本件指示を適法とした原審(福岡高等裁判所那覇支部)の判断を結論において是認して」いることを挙げたうえで(傍点は筆者)、ここでいう「『法令の規定』が公有水面埋立法の本件各規定を指すことは明らかであり、本件変更不承認が公有水面埋立法の本件各規定に違反することについては既にその判断が確定している」と判断した(判旨2(3))。

「確定」という表現からは、令和5年最判が、被告の上記主張を遮断し、本件裁判所を拘束するものであるかのように読める。そこで、いまひとつ理論的に明らかにすべきであるのが、当事者または裁判所が法令違反の有無を主張立証または判断するにあたって、令和5年最判の判断に拘束されるか否か(後述(3))、また、これに拘束されなくても、本判決のように、令和5年最判の判断を理由として法令違反の充足を肯定することが可能であるか、換言すれば、公水法の本件各規定への適合性にかかる判断を回避しえたのか(後述(4))である。その前提として、他の関与類型に対

する争訟手続とは別個のものとして規定されている代執行訴訟について、本判決のように「是正の指示」と法令違反要件を同一に解することが妥当であるのか否か（後述(2)①）、また、法令違反要件という「法令の規定」とは何であるかについても検討しておく必要がある（後述(2)②）。

## (2) 「法令の規定」への違反

### ① 要件の同一性

是正の指示と代執行等にかかる法令違反要件には文言上の差異があるため、異なる解釈が成り立つ余地がある。この点につき、本判決は、代執行等の「要件」を規定する法245条の8第1項ではなく、代執行の「定義」規定である法245条1号ト括弧書き（「普通地方公共団体の事務の処理が法令の規定に違反しているとき」）と、是正の指示の「要件」を規定する法245条の7を直接に対応させ、その文言上の同一性から、両法令違反要件を同一のものと解釈している（判旨2(1)）。もっとも、代執行の定義規定が、代執行等の要件規定の解釈にあたって参照される余地はあるとしても、本判決においては、是正の指示と代執行等の法令違反要件の同一性を直ちに帰結しうるだけの十分な論拠が示されているとは評価し難い。いずれにせよ、是正の指示と代執行等の「法令の規定（……）に違反」を同一に（あるいは別異に）解すべき理由があるか否かは、さらなる検討を要するというべきである。

両要件にかかる解釈上の明確な差異として、代執行等の要件を定める法245条の8第1項は、「法令の規定……に違反」と「法定受託事務の管理若しくは執行を怠るものがある場合」という要件を区分しているため、代執行等にかかる「法令の規定……に違反」は、厳密には「作為」にかかる法令違反のみを指し、法定受託事務の不作为による法令違反は、「法定受託事務の管理若しくは執行を怠る」の要件において審査すべきことになる<sup>(7)</sup>。他方で、法245条の7第1項には、このような区分が設けられていないため、同項にいう「法令の規定に違反」には、法定受託事務の処理にかかる不作为の違法性を含んでいる<sup>(8)</sup>。この意味で、両者における「法令の規定（……）に違反」の意義は異なる。とりわけ令和5年最判で肯定された法令違反とは、沖縄県知事が本件裁決によって取り消された本件変更不承認と「同一

---

(7) 松本・前掲注(5)1169頁。

(8) 和久一彦「判解」法曹時報74巻10号（2022年）2411頁以下（2422頁以下）。

の理由に基づいて上記申請を認容する処分をしないこと」、すなわち法定受託事務の処理にかかる不作為をいうのであるから、本件では「法定受託事務の管理若しくは執行を怠る」の該当性の問題として審査されるべきであったことになる。したがって、少なくとも判旨2(1)のように法令違反要件の同一性を前提に令和5年最判の要件判断をスライドさせるような論理は採用することができず、改めて法令違反等の要件を審査し直す必要があったといえる。

もっとも、本判決が問題とするような法定受託事務の「処理」と「管理若しくは執行」という文言による法解釈上の差異は、学説上も明確ではない<sup>(9)</sup>。このような文言上の不一致が生じたのが、法245条の8が旧職務執行命令訴訟の規定をほぼそのまま踏襲した結果であるとすれば、立法者は両者の区分を明確に意識しているわけではないと思われる。いずれにせよ、法令違反要件が「不作為」を含みうるか否か以外の点については、両要件を別意に解すべき理由は見当たらないように思われる。そうであるとすれば、法245条の8第1項の法令違反等の要件を全体として考えた場合、法245条の7の法令違反に当たる事実があれば、上記要件も充足されるという解釈もありえないではなく、両要件を同一に解する可能性は、なお残されている<sup>(10)</sup>。以下では、この可能性を前提として、本判決を検討することとするが、両要件の同一性を前提とした場合でも、令和5年最判と本判決では、その「法令の規定」の解釈または適用に差異があるように思われる。

## ② 「法令の規定」の意義

令和5年最判は、本件指示にかかる法令違反要件の判断において、裁決の拘束力（行政不服審査法52条）を根拠として、沖縄県知事が本件裁決によって取り消された本件変更不承認と「同一の理由に基づいて上記申請を認容する処分をしないこと」が「法令の規定に違反している」と判断しており、かつ、これ以上の判断——すな

- 
- (9) 例えば、松本・前掲注(5)1121頁以下でも、両概念は、少なくとも明確には区別されていないように思われる。このことは、平成11年改正前の地方自治法の解説書（長野士郎『逐条地方自治法〔第12次改訂新版〕』（学陽書房、1995年）437頁）や職務執行命令訴訟の判例（例えば、最大判平成8年8月28日民集50巻7号1952頁）でも同様である。
- (10) 令和5年最判の調査官解説である和田山弘剛「判解」ジュリスト1595号（2024年）113頁以下（117頁）が、令和5年最判の「説示に照らせば、代執行における法令違反要件（自治245条の8第1項）にも同様の考えが妥当する」と指摘するのも、合理的に読むならば、このような可能性を前提とするものと思われる。

わち、公水法の本件各規定にかかる実体的判断 — を示していない。ここでいう「法令の規定」が何を指すのか判決文からは判然としないが、判決文を素直に読むならば、直接的には、裁決の拘束力について規定する行政不服審査法52条をいうものと解される<sup>(11)</sup>。これに対して、本判決は、令和5年最判で判断されている「法令の規定」につき「公有水面埋立法の本件各規定を指すことは明らかである」と明言しており、代執行等にかかる法令違反についても、あくまで本件各規定への違反が問題となるとしている。

学説上は、「法令の規定（……）に違反」を「文字どおり違法な場合」と説明するものがあり<sup>(12)</sup>、このような説明からは、その意義を広く捉える余地もないではない。しかし、最高裁判所調査官解説によれば、法245条の7の法令違反要件につき、前回訴訟のように法定受託事務としての法令に基づく申請に対する応答の不作為が問題となる場合で、かつ、当該申請に対して特定の措置をすべき旨の是正の指示（特定型の指示）が争われるときには、「法令違反の要件としては、『相当の期間』の経過に加え、特定の措置を講ずべきことがその根拠となる法令の規定から明らかであると認められ、又は当該措置を講じないことが裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められることが必要である」という<sup>(13)</sup>。すなわち、義務付け訴訟の本案要件に対応させて、羈束処分については、処分の根拠法令の要件に照らして、また、裁量処分については、当該処分をしないことが、その根拠法令によって与えられた裁量権の逸脱・濫用に当たるか否かにより、つまり根拠法令に照らして当該特定の処分をすべき義務が認められるか否かにより、「法令の規定」への違反を判断すべきであるという。前述のように、是正の指示にかかる法令違反要件と代執行等にかかる法令違反等の要件を同一に解するならば、このことは代執行等にかかる法令違反等の要件にも妥当するといえよう。加えて、是正の指示や代執

---

(11) 石崎誠也「地方自治法第251条の5に基づく違法な国の関与（是正の指示）の取消請求事件」高岡法学42号（2023年）121頁以下（128頁）も同旨と思われる。

(12) 是正の要求に関する解説であるが、松本・前掲注(5)1158頁、村上ほか・前掲注(4)382頁〔白藤〕。

(13) 和久・前掲注(8)2423頁。和久は、法定受託事務の処理にかかる不作為について、各大臣が①「措置の内容までは特定せずに、一定の期間内に何らかの措置を講ずべき」旨の是正の指示（不特定型の指示）を行う場合と、②「措置の内容を特定して、一定の期間内に一定の措置を講ずべき」旨の是正の指示（特定型の指示）を行う場合に分け、①について不作為の違法確認訴訟等の救済手段を、②について、申請型義務付け訴訟の本案勝訴要件を参考として検討している。

行等が、各大臣の「所管する法律若しくはこれに基づく政令に係る都道府県知事の法定受託事務」の処理ないし管理・執行を対象としていることからしても、「法令の規定」への違反は、その所管する法定受託事務の根拠法令の規定、すなわち本件では公水法の本件各規定に照らして判断されるべきであり、この点において、本判決の上記判断は正当であると評価できる。

さて、本判決が、本件指示と代執行等との要件上の同一性を強調し、公水法の本件各規定の適合性にかかる実質的判断を避けるのであれば、令和5年最判に沿った判断をすべきであったところ、本判決と令和5年最判の判断には齟齬が見受けられる。本判決は、「法令の規定」を「公有水面埋立法の本件各規定」と解釈すべきとの前提に立ち、令和5年最判をこれと整合する形で理解し直したものと評価できるが、そうであるとすれば、令和5年最判が、なぜ公水法の本件各規定にかかる要件判断を正面から扱わなかったのかという疑問が再度浮き彫りにされることになる。

### (3) 令和5年最判または本件判決の実質的確定力？

#### ① 令和5年最判の既判力・争点効

##### イ 既判力

本件訴訟は、行政事件訴訟法2条にいう「行政事件訴訟」のうち機関訴訟（同法6条）に位置付けられる。そして、行政事件訴訟に関し、行政事件訴訟法に規定のない事項については、民事訴訟の例により処理されることとなる（同法7条）。ここで、令和5年最判で「確定」したとされる判断が、被告の主張を遮断し、あるいは受訴裁判所を拘束する効力を有するとすれば、それは判決の既判力の問題であると考えられる。

民事訴訟法学説において、確定した終局判決には、これを上訴等の通常の不服申立方法によって覆すことのできなくなる効力（形式的確定力）があるほか、当事者がその判断に拘束され、新たに訴えを提起するなどの方法によって、同一事項について異なる主張をすることができないという効力（実質的確定力または既判

力)があると説明される<sup>(14)</sup>。既判力の有する積極的作用として、後訴裁判所は、既判力の生じた前訴判決の訴訟物について、その判断を前提として判断をしなければならず、消極的作用として、前訴の当事者は、既判力の生じた前訴判決の判断に反する主張・立証をすることはできなくなり(遮断効)、後訴裁判所もこのような攻撃防御方法を却下しなければならないと説明される<sup>(15)</sup>。

既判力は、原則として、判決主文に包含するものに限り生ずる(民事訴訟法114条1項)。すなわち、判決理由中の事実認定や法律判断には既判力は生じないため、他の訴訟で同一事実や同一の法律問題が争われても、後述の争点効が生じない限り、裁判所は別の認定・判断が可能である<sup>(16)</sup>。既判力が問題となる場合として、民事訴訟法学説においては、(i)後訴の訴訟物が前訴の訴訟物と同一である場合、(ii)前訴の訴訟物が後訴の訴訟物の先決問題となっている場合、(iii)前訴の訴訟物と後訴の訴訟物が矛盾関係に立つ場合の3つが論じられている<sup>(17)</sup>。

## ロ 前回訴訟と本件訴訟の訴訟物

(i)につき、前回訴訟は、是正の指示にかかる関与取消訴訟である。抗告訴訟としての取消訴訟における訴訟物は、判例・通説によれば、係争処分 of 違法性一般であるとされている<sup>(18)</sup>。このことは、機関訴訟と位置付けられるものの、取消訴訟の形式をとる関与取消訴訟についても、同様に解することができよう<sup>(19)</sup>。

他方で、本件訴訟は変更承認処分 of 義務付け訴訟としての性格を有すると解さ

---

(14) 秋山幹男ほか『コンメンタール民事訴訟法Ⅱ〔第3版〕』(日本評論社、2022年)476頁以下、長谷部由起子『民事訴訟法〔第4版〕』(岩波書店、2024年)282頁以下、伊藤眞『民事訴訟法〔第8版〕』(有斐閣、2023年)576頁以下、新堂幸司『民事訴訟法〔第6版〕』(弘文堂、2019年)714頁以下、三木浩一・笠井正俊・垣内秀介・菱田雄郷『民事訴訟法〔第4版〕』(有斐閣、2023年)424頁以下等を参照。

(15) 長谷部・前掲注(14)285頁以下を参照。

(16) 新堂・前掲注(14)702頁。

(17) 例えば、秋山ほか・前掲注(14)484頁以下、長谷部・前掲注(14)286頁。

(18) 南博方(原編著)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)242頁以下〔人見剛〕。判例として、最判昭和53年9月19日判時911号99頁などを参照。

(19) 高橋ほか・前掲注(18)241頁〔人見〕も、「関与取消訴訟等は抗告訴訟的なもの」であり、「行政訴訟独自の訴訟物論としては、やはり抗告訴訟を取り出して論ずれば足りる」として、関与取消訴訟についても抗告訴訟に準じた取扱いを示唆している。

れ<sup>(20)</sup>、その法的性格については、抗告訴訟としての義務付け訴訟に準じて考えることができる<sup>(21)</sup>。もっとも、義務付け訴訟の訴訟物をいかに考えるかは若干の検討を要する。抗告訴訟としての義務付け訴訟については、その法的性質を給付訴訟と構成するか、形成訴訟と構成するかによって訴訟物の捉え方が異なる。このような見解の対立は、実体上の給付請求権を観念できるか否かという論点に由来するものである。義務付け訴訟に訴訟要件や本案勝訴要件が法定されているのは、給付（行政処分）請求権が予定されていないためであると解し、義務付け訴訟を形成訴訟として構成する立場からは、その訴訟物は「一定の処分をしないことの違法性」であると説明される<sup>(22)</sup>。他方で、義務付け訴訟を給付訴訟として構成する立場からは、その訴訟物は、「原告の有する実体法上の給付請求権」（行政処分請求権）であるとされる<sup>(23)</sup>。このような請求権は、とりわけ申請型義務付け訴訟においては、原告の申請権を根拠とすることができ、非申請型義務付け訴訟についても、一定の処分をすべき行政庁の義務が認められる場合には、原告の処分請求権が観念されうる<sup>(24)</sup>。

さて、本件訴訟をいずれと構成すべきかについては、さらなる検討を要するが、ここでの議論との関係では、形成訴訟説と給付訴訟説のいずれによっても、関与取消訴訟とは訴訟物が異なることだけ確認できれば十分である。すなわち、関与取消訴訟において判断されたことは、本件指示の適法性であり<sup>(25)</sup>、変更承認を

---

(20) 松本・前掲注(5)1171頁や、村上ほか・前掲注(4)392頁〔白藤〕によれば、正確には「義務付け訴訟的性格」と説明される。

(21) 高橋ほか・前掲注(18)241頁〔人見〕。

(22) 形成訴訟説は、実務や民事訴訟法学説において有力であるとされている。高橋ほか・前掲注(18)248頁〔人見〕、山本和彦「行政事件訴訟法の改正について」ジュリスト1277号（2004年）37頁等を参照。

(23) 行政法学説においては、給付訴訟説が有力である。塩野宏『行政法Ⅱ〔第6版〕』（有斐閣、2019年）248頁。

(24) 高橋ほか・前掲注(18)248頁以下〔人見〕。

(25) なお、取消訴訟に特有の問題として、取消訴訟の請求棄却判決が確定すると、後訴において、その既判力により、当該処分の違法主張がすべて遮断されるという問題がある。判例（最判昭和48年3月27日集民108号529頁）は、前訴換地処分取消訴訟において請求棄却の判決が確定した場合に、当該換地処分の違法を理由とする国家賠償請求において、当該換地処分が違法であるとの判断はできないとしている。本件訴訟では法245条の8第1項の各要件判断が問題となるのであり、被告は本件指示の違法性を主張しているわけではないから、いずれにせよ令和5年最判の既判力は問題とはならないだろう。

しないことの違法性または変更承認を求めることのできる国土交通大臣の請求権の存在ではない。

## ハ 是正の指示と代執行の関係

上記(ii)および(iii)を検討するにあたっては、是正の指示と代執行の関係を整理する必要がある。一般に、是正の指示は、地方公共団体に対して法定受託事務の処理にかかる違反の是正ないし改善の措置を講ずべき法的義務を課すものと理解されている<sup>(26)</sup>。そして、代執行は、各大臣が、その所管する法令に基づく法定受託事務の適正な管理・執行を都道府県知事に代わって実現するものである。

もともと、両者の関係は、行政処分とその義務履行確保のための行政代執行の関係とは異なる。すなわち、第一に、地方自治法上の代執行は、その要件上、必ずしも是正の指示が行われることを予定するものではない（代執行訴訟を提起するにあたり、法245条の8第2項の「指示」は前置されるが、これは法245条の7第1項の「是正の指示」とは異なる）。第二に、是正の指示の適法・違法にかかわらず、各大臣が代執行を行う際には、代執行訴訟手続を経る必要がある。反対に、是正の指示が適法に存在するとしても、一般的な行政処分のような公定力は観念されないと解される。すなわち、是正の指示を関与取消訴訟において取り消さなければ、代執行訴訟においてその違法性を争うことができないという関係にはない。なぜならば、このように解した場合には、代執行に訴訟手続が要求されている趣旨に反するからである<sup>(27)</sup>。最後に、是正の指示の要件は「その所管する法律又はこれに基づく政令に係る都道府県の法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」であるため、代執行訴訟のように、法令違反等、補充性、公益侵害の

---

(26) 松本・前掲注(5)1163頁、宇賀・前掲注(4)442頁を参照。

(27) 兼子仁「新地方自治法における解釈問題」ジュリスト1181号(2000年)40頁以下(46頁)。また、白藤博行「『代執行訴訟』における裁判所の審査権」法律時報96巻4号(2024年)4頁以下(6頁)では、「『是正の指示』関与訴訟で『是正の指示』の『適法性』が確定した場合であっても、代執行訴訟で決着がつくまで、その『適法性』は『仮象の適法性』というべきものであり、その実体的適法性(関与に不服がある相手方からすれば実体的違法性)は、代執行訴訟における裁判所の判断を待たねばならない」とされている。また、行政法研究者有志一同による声明「9.4辺野古最高裁判決および国土交通大臣の代執行手続着手を憂慮する」地方自治問題研究機構HP(<https://www.jilg.jp/topics/2023/09/28/1648>:2024年7月1日最終確認)も参照。

3要件をすべて満たさなくとも適法と判断されうる。ゆえに、是正の指示が関与取消訴訟において適法と判断されても、代執行訴訟において各大臣の請求が棄却される場合は観念されうる。

さて、上記(ii)につき、前回訴訟の訴訟物が代執行訴訟（承認の義務付け）の先決問題であるというためには、是正の指示が適法であることが、代執行等の要件判断に関わるものでなければならない。しかし、法245条の7に規定する是正の指示の有無あるいはその適法性は、代執行等の要件には直接に関わるものではないため、これが本件訴訟において承認を義務付けるうえでの先決問題であるとは言いがたい。そして、(iii)については、是正の指示にかかる取消請求の棄却——すなわち本件指示の適法性——と承認の義務付け請求の棄却が両立しうるかが問題となるが、前述のとおり要件が異なる以上、是正の指示の適法性判断と、代執行訴訟の棄却は両立しうるものであり、矛盾関係に立たないと解される。

もっとも、原告は前回訴訟等において自ら本件指示の違法性を争っており、それに対する裁判所の判断は、令和5年最判等において一応は示されている。そうすると、代執行訴訟において、これと矛盾する主張立証をすることが、紛争の蒸し返しとなりうる側面は否定できない。その意味で、前述のとおり法令違反要件の同一性を前提として、要件判断のレベルでは両者を同一に解する本判決の意図も全く理解できないではない。ただし、この点については、既判力ではなく、争点効や信義則の問題として検討すべきであろう。

## 二 争点効・信義則

民事訴訟法学においては、後訴裁判所や当事者の前訴の判決理由中への拘束を認める理論として、争点効が論じられている。争点効の要件として、学説上は、①前訴および後訴の主要な争点について、②当事者が十分な主張立証を尽くしてこれを争い、③裁判所がこれについて実質的な判断を示した場合には、④前訴と後訴の係争利益がほぼ同等である（または前訴の係争利益の方が大きい）限り、後訴において争点効が生じ、⑤当事者の援用により、後訴裁判所は前訴判決に拘束されることが論じられる<sup>(28)</sup>。判例は、争点効を認めることに消極的であるが（最

---

(28) 秋山ほか・前掲注(14)514頁、長谷部・前掲注(14)309頁、伊藤・前掲注(14)599頁以下、新堂・前掲注(14)718頁以下、三木ほか・前掲注(14)445頁以下を参照。

判昭和44年6月24日判時569号48頁)、信義則の観点から、前訴の蒸し返しとなるような主張を排斥するものがある(最判昭和51年9月30日民集30卷8号799頁)。

前述(2)②のとおり、本件訴訟 — およびこれと要件を同一とするとされる前回訴訟 — で問題となる法令違反(等の)要件は、公水法の本件各規定に照らして判断されるべきところ、令和5年最判は、本件各規定にかかる要件判断を正面から取り上げたものではない。この点につき、本判決は、令和5年最判が「本件変更不承認を取り消した本件裁決が本件各規定に違反することを理由としていることを摘示した」ことと、「本件裁決と同様の判断過程により実体判断をして本件指示を適法とした原審(福岡高等裁判所那覇支部)の判断を結論において是認して」いることを根拠に、「本件変更不承認が公有水面埋立法の本件各規定に違反することについては既にその判断が確定している」という(傍点は筆者)。要するに、令和5年最判が、本件各規定にかかる実質的審査を行った本件裁決や原審の判断を俎上に載せたうえで、その判断を明確に否定することなく、(理由付けは異なるとしても)同様の結論に至った点をとらえ、前回訴訟の一連の過程を通じて、上記争点が十分に争われ、最終的に令和5年最判で決着したことを強調するものと思われる。しかし、令和5年最判は、むしろそのような実質的な判断を行った原審(福岡高判令和5年3月16日民集77卷6号1291頁)を考慮せず、本件裁決の拘束力のみを根拠とした形式的審査に徹している<sup>(29)</sup>。ゆえに、争点効の要件とされるもののうち、上記③の点において、令和5年最判において実質的な判断が示されたとはいえず、その判断に争点効を認めることは困難である。

また、本判決は、沖縄県知事が自ら本件裁決や本件指示を争い、最終的には、令和5年最判をもってその解決方法が確定したにもかかわらず、なおこれを争おうとする姿勢を、地方自治の諸制度や法の支配・法治主義の観点から問題視しており(判旨4(4))、このことを法令違反等の要件のレベルで「紛争の蒸し返し」として扱い、信義則に反すると考えた可能性もある。しかし、本件裁決については、少なくとも一連の争訟手続においては沖縄県知事がこれを争うことができなかったにもかかわらず<sup>(30)</sup>、令和5年最判においても、本件各規定にかかる実質

---

(29) 白藤・前掲注(27)5頁。

(30) 岡田正則「行政機関が『終審として裁判を行ふ』ことにしてよいのか?」法学セミナー818号(2023年)42頁以下、人見剛「辺野古埋立承認撤回処分取消裁決の取消請求事件」自治総研546号(2024年)49頁以下等を参照。

的審査が、本件裁決の拘束力ゆえに阻まれたことになる。ゆえに、代執行訴訟において、実質的審査を求めることが信義則に反すると解すべき事情もないだろう。

以上によれば、本件訴訟において、当事者や裁判所が令和5年最判の判断に拘束されるべき理由はないといえる<sup>(31)</sup>。

## ② 本件裁決の効力

なお、令和5年最判の効力ではなく、本件裁決の効力ゆえに、被告が本件裁決の趣旨に反する主張を妨げられ、裁判所の審査権が制限されるという可能性も全く考えられないではない。本判決は、本件裁決の拘束力をそれほど重視していないように思われるが、この点につき念のため言及しておきたい。もともと、本件裁決の拘束力をめぐっては、すでに令和5年最判の評釈等において議論が展開されてきたため、ここでは既存の議論をもとに、本件裁決の拘束力を根拠として被告の主張や裁判所の審査を制限するような解釈は採り難いことが確認できれば十分である。学説上の議論の筋としては、以下のようなものがある。

第一に、本件に裁決の拘束力を原則どおりに及ぼすことに疑問を呈するものがある<sup>(32)</sup>。すなわち、本件では、国土交通大臣が、裁定的関与により、沖縄県知事の判断をコントロールする一方で、その背後には沖縄県と国の係争があり、審査請求人が国の機関である点で、純然たる私人が審査請求人となる場合とは異なることを理由とした見解である。とりわけ本件では、沖縄県知事が本件裁決につき司法審査を受ける可能性が他になく（最判令和2年3月26日民集74巻3号471頁や最判令和4年12月8日民集76巻7号1519頁を参照）、本件指示や代執行等にかかる司法審査の中で本件裁決に反する主張を認めなければ、国の関与に対する司法的関与の仕組みを形骸

---

(31) 武田真一郎「辺野古埋立の設計概要変更承認を求める国土交通大臣の是正の指示の取消しを請求した沖縄県知事の訴えにつき知事の上告が棄却された事例」成蹊法学99号（2023年）379頁以下（393頁）も同旨。また、田中良弘「本件判批」法学教室523号（2024年）101頁も「本判決の上記判示は、法定受託事務の処理に法令違反があることを理由に是正の指示が適法である旨の判断がされて確定した場合、その後の代執行訴訟において原告があらためて被告の法定受託事務の管理又は執行に法令違反があることを具体的に主張立証する必要はないことを述べたにとどまり、被告が法令違反に該当しないことを抗弁として主張立証することについて一切認めない趣旨ではないと解すべきであろう」と指摘している。

(32) 興津征雄「判批」法学教室520号（2024年）115頁。

化することになりかねない<sup>(33)</sup>。

第二に、本件裁決の拘束力は、本件指示（ないし代執行等）にかかる法令違反（等の）要件の判断に直接影響を与えるものではないという見解である<sup>(34)</sup>。すなわち、裁決の拘束力は、処分庁に対し、再度の申請に際して、同一事情・同一理由の下で同一処分をすることを禁じ、裁決の趣旨に従って処分をすべきことを義務付けるのみであり、当該申請がその申請要件を充足することを確定するものではない<sup>(35)</sup>。また、「私人」の権利救済を主たる目的とする審査請求と、国の地方公共団体に対する関与は別個独立の制度であるため、本件指示（ないし代執行等）と本件裁決は、別の固有の措置であるとして、その適法性についても切り離して検討されるべきであると指摘するものがある<sup>(36)</sup>。

第三に、本件裁決には、これと矛盾する主張を裁判所の審理範囲から除外する効力はないという指摘がある<sup>(37)</sup>。このような効力は、行政行為の実質的確定力として論じられてきたが、学説は争訟裁断行為としての行政行為であってもこれに実質的確定力を認めることに極めて慎重であり、少なくとも本件裁決に実質的確定力を認める法律上の根拠は存在しない<sup>(38)</sup>。とりわけ代執行訴訟においては、裁判所は実質的審査をなしうるのであるから（後述(4)）、本件訴訟において、本件裁決の

---

(33) 興津・前掲注(32)115頁。また、武田・前掲注(31)393頁、白藤博行「9・4辺野古最高裁判決——こんなずさんな『審理員判決』でよいのか」世界2023年11月号10頁以下も参照。

(34) 石崎・前掲注(11)124頁以下。

(35) 山田健吾「裁決の拘束力と裁定的関与」専修大学法学研究所所報66号（2023年）27頁以下（36頁）、武田・前掲注(31)390頁以下、石崎・前掲注(11)125頁以下。なお、国土交通大臣は、沖縄県知事の上級行政庁ではないため、行政不服審査法上は変更承認を命ずることもできないが（同法46条2項）、裁決の拘束力を理由としてこれに反する被告の主張を制限してしまえば、事実上、承認を命じたのと同様の効果を生ずることになりかねない。

(36) 石崎・前掲注(11)127頁参照。この点に関連して、令和5年最判は、沖縄県知事が、本件裁決によって取り消された本件変更不承認と同一の理由により、申請を承認しないとすると「処分の相手方が不安定な状況に置かれ、紛争の迅速な解決が困難となる」と判示しており、本件で、原告が本件裁決の拘束力を主張するのも、処分の相手方の法的安定性の保護を旨とするものと思われる。しかし、最高裁の判断（前掲最判令和2年3月26日）を前提とすれば、仮に代執行訴訟で国の請求が認められなかったとしても、その判決は「私人」たる国（沖縄防衛局）の法律関係に何ら変動を与えるものではなく、また、「私人」たる国には、自らの申請を満足するために、抗告訴訟による救済の途が残されている。あくまで両制度は別個独立のものとして議論すべきであろう。

(37) 山田・前掲注(35)27頁以下（31頁以下）。

(38) 山田・前掲注(35)34頁。

判断が裁判所を拘束すると解することは困難であろう。

#### (4) 裁判所の審査の範囲

以上の検討は、裁判所が、令和5年最判や本件裁決の判断に拘束されないことを明らかにしたにとどまる。そこで、本件裁判所が、令和5年最判を引用して、もっぱら形式的な審査により、国の請求を認容することができるか否かがなお問題となる。この点につき、職務執行命令訴訟に関する判例であるが、砂川事件最高裁判決（最判昭和35年6月17日民集14巻8号1420頁）は、以下のように判断している。

「国の委任を受けてその事務を処理する関係における地方公共団体の長に対する指揮監督につき、いわゆる上命下服の関係にある、国の本来の行政機構の内部における指揮監督の方法と同様の方法を採用することは、その本来の地位の自主独立性を害し、ひいて、地方自治の本旨に戻る結果となるおそれがある。そこで、地方公共団体の長本来の地位の自主独立性の尊重と、国の委理事務を処理する地位に対する国の指揮監督権の実効性の確保との間に調和を計る必要があり、地方自治法146条は、右の調和を計るためいわゆる職務執行命令等訴訟の制度を採用したものと解すべきである。そして同条が裁判所を関与せしめその裁判を必要としたのは、地方公共団体の長に対する国の当該指揮命令の適法であるか否かを裁判所に判断させ、裁判所が当該指揮命令の適法性を是認する場合、はじめて代執行権及び罷免権を行使できるものとするることによつて国の指揮監督権の実効性を確保することが、前示の調和を期し得る所以であるとした趣旨と解すべきである。この趣旨から考えると、職務執行命令訴訟において、裁判所が国の当該指揮命令の内容の適否を実質的に審査することは当然であつて、したがつてこの点、形式的審査で足りるとした原審の判断は正当でない。」

「そして、裁判所が実質的に審査するについては、司法審査固有の審判権の限界を守ることはいふまでもないところであり、且つ行政の適正敏速な処理を妨げることのないよう配慮した同条及び職務執行命令等訴訟規則の趣旨に則り特に速やかなる裁判を為すべきことは当然ではあるが、いやしくも、裁判所の審査権の限界内にあると認められる限りにおいては、裁判所はこれが実質的な審査を回避しもしくは拒否し得べきものではない。」

上記事例にいう形式的審査とは、主務大臣と都道府県知事が「上命下服」の関係にあることを前提として、職務執行命令が「形式的要件（当該命令が所定の方式を具備すること、都知事が当該事項につき命令権を有すること又は命令事項が町長の権限内の国の事務に属することその他の要件）を欠き又は不能の事項を命じている場合」に該当するか否

かの審査をいう<sup>(39)</sup>。上記判例によれば、職務執行命令訴訟においてはこのような審査では足りず、「裁判所の審査権の限界内にあると認められる限りにおいては」実質的審査が要請される。そうでなければ、職務執行命令訴訟制度は、実質上骨抜きに近い結果となりかねないためである<sup>(40)</sup>。このことは現行制度においても妥当すると考えられ、むしろ国と地方が対等・協力の関係において法定受託事務を処理する現行制度においては、地方自治保障の観点から、なお実質的審査が要請されるというべきであらう<sup>(41)</sup>。

### (5) 小 括

以上によれば、本件訴訟においては、法令違反等の要件の判断にあたり、公水法の本件各規定への違反性について実質的な判断が示されるべきであったと解される。そして、このような実質的審査を尽くさなかった令和5年最判を援用することで、法令違反等の要件の充足を認めるべき理由はなく、また、砂川事件最高裁判決の趣旨に鑑みても、このような形式的審査は、現行の関与法制ないし代執行訴訟の趣旨に反し、許されないといえよう。

## 3 補充性要件

### (1) 本判決の論理展開

判旨3の特徴は、第一に、法245条の8第1項にいう「本項から第8項までに規定する措置以外の方法」（以下、「代執行等以外の方法」という。）につき、代執行にかかる定義規定を参照して、「地方自治法の定める法定受託事務の適正な執行を図るための措置をいい、具体的には、地方自治法245条の7の規定に基づく是正の指示等」というと判断している。これに対して、被告は、上記の「方法」には地方自治法上の個別関与に限らず、政治的方法を含む他のあらゆる方法が含まれることを前提として、国が沖縄県からの対話の求めを無視し、十分な対話の場を設けないままに代執行等の

---

(39) 白石健三「判解」最高裁判所判例解説民事篇昭和35年度225頁以下。

(40) 白石・前掲注(39)229頁。

(41) 松本・前掲注(5)1171頁。白藤博行「辺野古代執行判決——地方自治の憲法保障を揺るがす激震」月刊全労連325号(2024年)1頁以下(5頁)は、本判決を「形式審査の極み」であると批判する。同前掲注(27)5頁も参照。

手続を行うことは、補充性要件を欠く旨主張していたが、このような「対話」は、代執行等以外の方法に該当しないと判断されている（後述(2)①）。

第二に、代執行等以外の方法により「その是正を図ることが困難である」ことの判断にあたって、「被告において本件変更申請を承認しないという意思は明確かつ強固である」（被告主張の「対話」についても、被告が本件変更申請を承認しないことを前提とするものであることは明らかである）という理由から、代執行等以外の方法により法定受託事務の適正な執行を図ることは困難であるとしている（後述(2)②）。

第三に、本判決は、代執行等の補充性を判断するにあたって、「より早期に」当該事務の適正な執行を図り得る方法があるか否かという考慮要素を挙げている（後述(2)③）。

## (2) 補充性要件の解釈・適用

### ① 代執行等「以外の方法」の解釈

本判決は、代執行等以外の方法につき「地方自治法の定める」「法定受託事務の適正な執行を図るための」措置をいうと限定的に解釈している。この点につき、地方自治法に関する主要な逐条解説書においても、代執行等以外の方法という要件は、「『法定受託事務』の適正な執行を図るための措置」をいうと説明され<sup>(42)</sup>、その例として、松本英昭は「第245条の7の規定に基づく是正の指示などを指す」と説明しており<sup>(43)</sup>、判旨は、このような説明に沿ったものと理解することができる。もともと、松本の説明からは、これを地方自治法に規定される個別関与の手段に限定する趣旨までは明らかではない。他方で、白藤博行によれば、代執行等以外の方法の例として、地方自治「法を直接根拠にして行うものとしては、技術的な助言または勧告、是正の指示などが想定されよう」と説明されており<sup>(44)</sup>、必ずしも地方自治法に規定する手段に限定して解する必要はないように思われる<sup>(45)</sup>。

いずれにせよ、本判決では、被告主張の「対話」のような地方自治法の想定しな

(42) 松本・前掲注(5)1169頁、村上ほか・前掲注(4)391頁〔白藤〕参照。

(43) 松本・前掲注(5)1169頁。

(44) 村上ほか・前掲注(4)391頁〔白藤〕。

(45) 片木淳「地方分権改革の理念を無視した最高裁判決——辺野古訴訟と自治体の『裁判を受ける権利』」月刊自治研777号(2024年)26頁以下(30頁)は、本判決の限定的な解釈につき「那覇支部判決はその根拠・理由を示しておらず、恣意的な解釈である」と批判する。白藤・前掲注(41)6頁も参照。

いインフォーマルな手段は、代執行等「以外の方法」に該当しないと判断されている。もっとも、法2条12項や関与に関する基本原則に照らして<sup>(46)</sup>、また、国の地方公共団体に対する基本的な関与の手段の1つとして「協議」が想定されている趣旨からも<sup>(47)</sup>、「対話」による解決が代執行等「以外の方法」からただちに排除されるとまでは言い難い。むしろ問題となる公益（後述4）が「極めて政治的」な性格であるため、「国民の安全を考えて動く政府と、住民の意見を掲げて動く（住民自治・団体自治）沖縄県との話し合いを通じて、政治決着を探る以外に、本質的な解決はない」との指摘もあり<sup>(48)</sup>、本件のような事例では「対話」による解決の重要性はいっそう強調されうる（この点につき、本判決の付言も参照）。さらに、本判決は、熟議の末、第三案が生み出される可能性を見逃しており、結論ありきの論理ではないかとの批判もある<sup>(49)</sup>。

## ② 他の手段による是正の困難性

本判決は、代執行等以外の方法により「その是正を図ることが困難」の判断に際して、被告が本件変更申請を承認しないという意思が明確かつ強固であることを考慮している。また、「対話」については、代執行等「以外の方法」には該当しないものの、これを措くとしても、本件埋立事業に関する沖縄県の立場に照らすと、被告主張の「対話」が「被告が本件変更申請を承認しないことを前提とするものであることは明らかである」として、結論において補充性要件の充足を肯定している。

この点に関連し、職務執行命令訴訟にかかる最大判平成8年8月28日民集50巻7号1952頁では、原審（福岡高那覇支判平成8年3月25日判時1563号26頁）による補充性要件の判断を正当として是認しているが、原審も、沖縄県知事の「署名等代行の拒否の意思は固い」ことを理由に補充性要件を肯定している。すなわち、職務執行命

---

(46) 片木・前掲注(45)30頁。

(47) 「辺野古代執行訴訟 判決文を読み込むと明らかな矛盾が — 『対話』は解決策にあたるのか、あたらぬのか」琉球放送株式会社（RBC）2023年12月21日の報道（<https://newsdig.tbs.co.jp/articles/rbc/907644?display=1>；2024年7月10日最終閲覧）において、武田真一郎成蹊大学教授は「地方自治法は国と地方公共団体が協議するということも、国による関与の1つの方法として挙げているので、協議や話し合いが解決の手段ではないとは必ずしも言えないと私は思う」とコメントしている。

(48) 板垣勝彦『地方自治法の現代的課題』（第一法規、2019年）220頁以下（234頁以下）。

(49) 徳田博人「辺野古問題 — 代執行訴訟と地方自治の危機」住民と自治2024年3月号22頁以下（24頁）。

令訴訟制度の下でも、都道府県知事が一定の措置をとることを拒否する姿勢が明白であり、国において、代執行によるのでなければその是正が期待されない場合には、補充性要件が満たされるという判断がなされており、本判決はこれを踏襲するものと思われる。

もっとも、現行制度においては、国と自治体の対等・協力関係の下で、法定受託事務は地方公共団体の事務として位置づけられ、関与にかかる比例原則にも照らし、とりわけ例外的に位置付けられる代執行は抑制的に解されるという点で、職務執行命令訴訟とは考え方が根本的に異なることに留意すべきであろう。また、代執行訴訟における国と地方の利益対立の構造に鑑みれば（後述4(2)）、代執行等を争う被告が、原告の指示する措置を行わない明確かつ強固な意思を示すことは当然のことであるといえ<sup>(50)</sup>、このことのみをもって他の手段による是正の困難性を認めることには、やや疑問が残る。とはいえ、前述①のように代替手段を限定解釈する以上、原告にとって是正を図るために利用できる手段は事実上ほかにないといえるから、是正の困難性を認めざるをえないように思われる。問題は、前述①のとおり、むしろ代執行等「以外の方法」の解釈を限定しすぎることにあるといえよう。

### ③ 補充性を緩和しうる考慮要素

本判決は、補充性判断において法定受託事務の適正な執行を「より早期に」図り得る方法があるか否かという観点を挙げる。もっとも、代執行等に代わる手段の有無を検討する際に、これらの要素を考慮すべきであるのかは議論の余地がある<sup>(51)</sup>。

この点につき、いわゆる補充性要件の判断においては、これを厳格に解するか、緩やかに解するかが問題となることがある。例えば、行政事件訴訟法36条に規定される無効等確認訴訟の「現在の法律関係に関する訴えによつて目的を達することができないものに限り」の要件をめぐっては、これを厳格に解し、「現在の法律関係に関する訴え」に還元することのできない場合を指すとする説（最判昭和45年11月6日民集24巻12号1721頁）や、現在の法律関係に関する訴えでは「目的を達することができない」場合を指すとする説のほか、無効等確認訴訟で争う方が紛争解決の観点

(50) 片木・前掲注(45)30頁。

(51) この点につき、批判的な見解として、徳田・前掲注(49)24頁を参照。また、白藤・前掲注(41)6頁は、「私人」としての審査請求と関与を重ねて行っている国の対応が、「簡易迅速な問題解決」とはかけ離れていることを指摘する。

から「直截的で適切」である場合には、補充性要件を満たすと柔軟に解する説（最判昭和62年4月17日民集41巻3号286頁）がある<sup>(52)</sup>。

このような議論に照らせば、代執行訴訟における補充性要件の判断についても、代執行との比較で、より迅速または適切な手段があるか否かという要素を考慮する可能性はただちに否定できない。しかし、国民の権利利益の救済を目的とする訴訟と国の法定受託事務の適正な執行を図る訴訟とでは、その要件解釈の方向性も自ずと異なりうる。とりわけ本判決のように国の代執行の可能性を拡大する解釈は、代執行訴訟を例外的な関与手段と位置付ける法245条の3第2項との関係で緊張関係に立ちうるため、少なくともそのような解釈を正当化する根拠が要請されるが、本判決においてはそのような説明はなされていない。また、本判決のように、一方で、代執行等「以外の方法」から地方自治法に規定されていない手段を除外し、代替手段の選択肢を極めて限定しておきながら、他方で、当該「方法」のうち「より早期に」法定受託事務の適正な執行を図り得るものであることを要請するという姿勢は、解釈のあり方として一貫性を欠くようにも思われる。

なお、本判決の指摘するように「より早期に」解決を図るならば、国の側からは、判例（前掲最判令和2年3月26日）を前提として、「私人」として行政事件訴訟法上の義務付け訴訟（および仮の義務付け）により変更申請の承認の（仮の）義務付けを求める手段も考えられる<sup>(53)</sup>。しかし、本判決の判示に従えば、このような「法定受託事務の適正な執行を図るため」の措置として地方自治法が想定していない手段は、代執行等「以外の方法」には該当しないということになるのだろう。

---

(52) さしあたり、宇賀克也『行政法概説Ⅱ〔第7版〕』（有斐閣、2021年）325頁以下を参照。

(53) 武田・前掲注(31)394頁、白藤・前掲注(41)6頁参照。もちろん、私人の権利救済のための制度と関与にかかる制度は別個独立のものであり、代執行等「以外の方法」を広く解するとしても、「私人」としての国による抗告訴訟の提起がこれに該当するか否かはなお問題となる。すなわち、仮に民間事業者が本件変更申請を行っていたとすれば、これは法定受託事務にかかる主務大臣である国（国土交通大臣）とは別個のアクターであるから、国の観点からは、民間事業者の訴訟提起によって「法定受託事務の適正な管理・執行を図る」ことは必ずしも期待できず、民間事業者が抗告訴訟を提起することができることは、代執行等「以外の方法」に該当しないものと考えられる。本件においては、国（沖縄防衛局）が自ら「私人」の立場で申請をなし、本件変更不承認に不服がある場合にも「私人」としての立場で訴えを提起することになる（前掲最判令和2年3月26日参照）。しかし、その意思決定は、行政主体であり事業主体でもある「国」が行うものであり、代執行訴訟か抗告訴訟か、いずれの方向性で本件変更申請の承認を求めるのかを組織的に決定することができるのであるから、代執行等「以外の方法」に当たると解する余地はあろう。

## 4 公益侵害要件

### (1) 本判決で考慮された「公益」

判旨4は、法245条の8第1項にいう「それを放置することにより著しく公益を害することが明らか」な場合につき、都道府県知事の法定受託事務の管理・執行が法令等に違反する場合において、「それを放置することによる社会公共の利益に対する侵害の程度が甚だしい場合のことをいう」ものと解している（判旨4(1)）<sup>(54)</sup>。そして、普天間飛行場の危険性が人の生命や身体に大きく関わるものであることに加え、本件変更申請や本件裁決から相当の期間が既に経過していることを踏まえると、「本件変更申請にかかる事務がこのまま放置された場合には、本件埋立事業の進捗が更に遅延し、ひいては上記のとおり人の生命、身体に大きく関わる普天間飛行場の危険性の除去の実現がされず又は大幅に遅延することとなるものといえるから、なおこれを放置することは社会公共の利益を侵害するものに当たるものと認められる」という（判旨4(2)）。これに対し、被告は、原告の主張する公益の侵害がいずれも抽象的である旨主張していたが、本判決は、普天間飛行場の危険性の性質や内容（騒音被害や航空機事故の危険性など、人の生命、身体に大きく関わるものであること）から、本件変更申請にかかる事務についての法令違反を放置することによって侵害される公益の内容が抽象的であるとは到底いえないと判断している（判旨4(4)）。

さて、代執行訴訟の公益侵害要件は、その文言に照らせば、是正の要求や是正の指示の公益侵害要件（都道府県の法定受託事務の処理が著しく適正を欠き、かつ、「明らかに公益を害していると認めるとき」）とは異なり、「著しく公益を害することが明らかであるとき」として要件が加重されている。この文言によれば、公益侵害の有無、公益侵害の程度が著しいこと、公益侵害の明白性の3つの要素につき検討する必要がある。ただし、本判決は、公益侵害要件につき、都道府県知事の法令等に違反する法定受託事務の管理を「放置することによる社会公共の利益に対する侵害の程度が甚だしい場合のこと」をいうとしていることから、少なくとも明白性が検討される関係になく、判旨からも明白性をいかに認定しているのかが明らかではない点で問題がある<sup>(55)</sup>。

(54) 同様の説明をするものとして、松本・前掲注(5)1169頁を参照。

(55) 片木・前掲注(45)31頁によれば、判旨は「著しく」も「明らか」も無視した独断的解釈であると批判されている。山田健吾「辺野古裁判・9月4日最高裁判決と地方自治」住民と自治2023年12月号42頁以下（45頁）も参照。

伝統的に、職務執行命令訴訟（ないし代執行訴訟）は、もっぱら日米安保条約に関連する事件で用いられており、違法な法定受託事務の処理によって「害される公益」としては、条約上の義務履行といった政治的な側面の強い「公益」が問題となる（前掲最判平成8年8月28日も参照）<sup>(56)</sup>。ただし、本判決は、このような外交上の「公益」を直接に指摘するものではなく、あくまで普天間基地周辺の「人の生命・身体」を問題としている。このような判断は、原告の主張をうけたものであると考えられるが、公益侵害の具体性または重大性を強調する趣旨であろう。もっとも、普天間基地の危険性が「現実化した場合には」その周辺地域や住民に深刻な影響が生ずるとしていることから、裁判所においては、その危険性が現実化していないという現状認識であり、原告の主張する公益は、なおも一般的・抽象的であるとの指摘もある<sup>(57)</sup>。

## （2） 代執行訴訟における公益の対立構造

さて、判旨4において特に問題であるのは、公益侵害要件で考慮される「公益」を文言どおり「法定受託事務に係る法令違反等を放置することによって害される公益」と限定して（傍点は筆者）、「法律論」としては、国の主張する公益のみを考慮し、他方で、被告の主張する「住民に係る公益」や「地方公共団体の意思決定の民主的正統性に係る公益」——すなわち本件変更不承認によって保護される公益——については、「沖縄県民の心情は十分に理解できる」としつつも、「法律論」としては、当然に考慮されるものではないとしたことである（判旨4(4)。本判決の付言も参照）。

しかし、代執行訴訟においては、地方公共団体が漫然と法定受託事務の管理・執行を懈怠したり、あるいは天災等の緊急時において、都道府県による法定受託事務の適正な管理・執行をすることができないような事例を除いては、必然的に国の公益と地方公共団体の公益が対立する構造とならざるをえない。ゆえに、公益侵害要件の判断にあたっては、国の主張する公益のみを片面的に考慮するのではなく、両者を比較衡

---

(56) 板垣・前掲注(48)231頁以下。なお、金井利之「『新・地方自治のミライ』第37回 代執行訴訟制度によるミイラ」月刊『ガバナンス』2016年4月号も参照。ぎょうせいオンラインに同様の記事がある（<https://shop.gyosei.jp/online/archives/cat05/0000069971>：令和6年7月1日最終確認）。

(57) 白藤・前掲注(41)8頁。

量すべきものと解釈すべきであろう<sup>(58)</sup>。さもなければ、対等であるはずの国・地方の関係において、代執行訴訟は国にとって一方的に有利な制度となってしまう、代執行の発動に裁判所を関与させた趣旨（前述1(2)）を没却しかねないからである。

## むすびにかえて — 付言およびその後の展開について

### (1) 付言について

本判決では、異例ともいうべき裁判所による付言がなされている。その骨子は、次のとおりである。すなわち、今後工事を進めるにあたっては、更なる設計概要変更等の必要が生ずる可能性もありうるが、関与の基本原則（法245条の3第1項）を踏まえると、今後そのような事態が生じた都度、「繰り返し訴訟による解決が図られることは、国と地方との関係をみた場合、必ずしも相当なものとはいいい難い」。本件埋立事業に対する沖縄県民の心情もまた十分に理解でき、国としても、沖縄県民の心情に寄り添った政策実現が求められるため、今後は一連の問題に関して、国と沖縄県とが相互理解に向けて対話を重ねることを通じて抜本的解決の図られることが強く望まれている。

将来的な紛争が生じた都度「繰り返し訴訟による解決が図られることは、国と地方との関係をみた場合、必ずしも相当なものとはいいい難い」と述べる部分については、むしろ裁判所による実質的判断が示される方が、国の地方公共団体に対する関与にとっては健全なあり方であるようにも思われる。もっとも、裁判所の立場からは、外交問題にもかかわる極めて政治的な公益が争われる本件は、司法的関与に馴染まず、「国と沖縄県とが相互理解に向けて対話を重ねる」という政治的プロセスによって解決されるべきと考えた可能性もある<sup>(59)</sup>。しかし、そうであるならば、なおさら補充性要件において、「対話」による解決が優先すると認め、本件請求を棄却すべきであったのではないかと思われる<sup>(60)</sup>。

---

(58) 本多滝夫「辺野古代執行訴訟と地方自治 — 役割を『放棄』した司法部」法学セミナー833号（2024年）42頁以下（43頁）、白藤・前掲注(41)8頁、片木・前掲注(45)31頁、山田・前掲注(55)45頁などを参照。

(59) 板垣・前掲注(48)231頁以下参照。

(60) 片木・前掲注(45)31頁。

## (2) その後の展開について

沖縄県知事の「法定受託事務の管理若しくは執行」が、公水法の本件各規定に違反するか否かについては、さらに詳細な検討を要する。本稿ではこのような論点には立ち入らないが、少なくともこの点を検討することなく、原告の請求を認容した本判決には大いに疑問が残る。

本判決後の展開として、国は令和5（2023）年12月28日に代執行を行い、今年初頭には埋立工事に着手している。被告は、同年12月27日に上告受理申立てを行ったが、上告をしても執行は停止されず（法245条の8第10項）、執行停止を行うための仕組みも存在しない。仮に上告審で被告が勝訴した場合には、原状回復の措置がとられることとなるが（法245条の8第11項）、その場合には原状回復が現実的に可能であるかという問題が生じうる<sup>(61)</sup>。当然ながら、国は、形式的には本判決に基づいて適法に工事に着手することができるが、代執行訴訟の審理に要する期間が短期であることも考慮すれば（法245条の8第5項・9項・15項および普通地方公共団体に対する国の関与等に関する訴訟規則2条・3条を参照）、原状回復の困難性が問題となる場合には、原状回復の可能性を犠牲にしても直ちに工事に着手する必要があるか否かを検討すべきであろうし、場合によっては上告審終了までは代執行を控えるべきであろう<sup>(62)</sup>。

最終的に、最高裁判所第1小法廷は、沖縄県知事の上告受理申立てに対し、令和6（2024）年2月28日付で上告不受理決定を行った。本件は、過去に前例のない代執行訴訟に関する解釈上の重要論点を含む事件であったため、本判決以前からその動向に注目が集まっており<sup>(63)</sup>、最高裁が代執行等の要件にかかる判断を示すことが期待されていた。それにもかかわらず、最高裁が上告を受理しなかったことに対しては、学説上の批判も強い<sup>(64)</sup>。上記上告不受理決定により本判決が確定したが、代執行等の要件に関し、裁判所による実質的な判断が示されなかったことは、代執行訴訟制度の趣旨に鑑みても極めて遺憾である。

（やじま せいや 名古屋大学大学院法学研究科講師）

キーワード：法定受託事務／関与／代執行／公有水面埋立法／辺野古

(61) 村上ほか・前掲注(4)391頁〔白藤〕。

(62) 村上ほか・前掲注(4)391頁〔白藤〕。

(63) 例えば、白藤・前掲注(33)14頁、山田・前掲注(55)45頁等を参照。

(64) 本多・前掲注(58)42頁以下、白藤・前掲注(27)6頁、片木・前掲注(45)31頁。

〔投稿論文〕

## 秋田市におけるコンパクトシティ政策の揺らぎ — 市郊外開発にむけた基本計画の策定過程における県と市の対立 —<sup>(1)</sup>

寺 迫 剛

### ＜要 旨＞

収縮する日本の最前線たる秋田県において、県民人口の約1/3が集住する秋田市で2000年代以降推進されてきたコンパクトシティ政策が動揺している。市郊外の外旭川地区大規模開発をめぐり、穂積市政は2010年代の反対から2020年代に推進へ政策転換して以降、着々と政策過程を進めてきた。本稿は2023年の展開に焦点を当てる。当初、穂積市政は同年度内に同地区開発に不可欠な地域未来投資促進法の活用を申請した上で、「秋田市外旭川地区まちづくり基本計画」策定の予定だった。しかし、この政策過程は事実上停止に追い込まれる。なぜなら、佐竹県政が制度的拒否権プレイヤーとして、国への市と県による地域未来投資促進法の共同申請に同意しなかったからである。年度末に向け激化していく市政と県政の対立は、コンパクトシティ政策と市郊外開発の整合性や、卸売市場建替え・サッカースタジアム新設・イオン主導民間施設開設の三位一体推進の是非について、正統性と妥当性が問い直された過程といえる。しかも、市民・県民の目に見える表舞台で展開されたことにも大きな意義がある。

### 1. はじめに：収縮する日本の最前線としての秋田における「まちづくり」の事例研究

#### 1.1. 本稿の目的と意義：【リサーチクエスチョン（RQ）】 外旭川地区開発プロセスはなぜ停止したか？

収縮する地方の最前線をひた走る秋田県において、県民の1/3が集まる秋田市のコン

(1) 本稿は、日本公共政策学会2024年度研究大会報告論文に基づき、同学会報告での討論を踏まえて修正したものである。

コンパクトシティ政策が動揺している。2009年から現職の穂積志市長率いる秋田市政は、市郊外の外旭川地区の大規模開発について、2010年代にはコンパクトシティ政策に反するとして反対していたにもかかわらず、2020年代にはコンパクトシティ政策に資するとして推進へ政策転換した。この政策転換について論じた寺迫（2023）では「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」策定までを扱い、日本の地方自治体における首長主導型政策過程の「止まらなさ」の典型例として認識した。しかし、2023年度、予想外にこのプロセスは停止する<sup>(2)</sup>。

そこで本稿は、リサーチクエスションとして、外旭川地区開発プロセスはなぜ停止したか？ について考察する。ここでいう「停止」とは、穂積市政が2022年度末策定の「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」で明記した外旭川地区開発に不可欠なプロセスとして、2023年度中に国に地域未来投資促進法の活用を申請するという行程が達成できなかったことを指す。従って、本稿の考察対象期間は、本来であれば「基本構想」を受けて地域未来投資促進法申請までを盛り込む予定であった「秋田市外旭川地区まちづくり基本計画」が、これを盛り込めないまま策定された2023年度末までとする。

本稿の参考文献は、原則として行政や政治家等からの1次資料や地元紙等の公表物に限って掲載している。もちろん筆者は秋田市民として、考察対象とする政策過程に大なり小なり関与する多くのアクターと直に話す機会を得ている。これらの機会から得られた知見は、1次資料等の文脈や意図の把握と理解に資するものとして本稿に反映されている。こうすることで本稿を、オープンデータに立脚した実証的かつ検証可能性を確かなものとした。

また本稿では、考察対象事例を特定の分析枠組みに当てはめたメカニズムとして解釈することは優先しない。むしろ、コンパクトシティ政策が2000年前後に日本の先行諸都市で導入されてから約一世代を経て、いずれも岐路に差し掛かる中でも最も特徴的な事例のひとつとして、秋田市の事例を活写することに集中する。もちろん単なる事実の羅列ではなく、牧原（2018）が「作動学」として提唱した「制度がどのように作動するかを予測し、その評価・検証をしつつ、制度の設計を考える営み」という視座から論じる<sup>(3)</sup>。現在進行形で動く事例の只中に居合わせた者だからこそ認識できる現場の空気感と、社会学者としての事例に対する距離感、双方を両立した考察に取り組む。

---

(2) コンパクトシティについては、寺迫（2022）（2023）で秋田市、寺迫（2011a）（2011b）で富山市およびドイツのハレ市について考察したものを参照。

(3) 牧原（2018）28-54および238-246頁、牧原（2021）9-25頁、東京大学（2019.11.25）

加えて本事例研究では、制度的拒否権プレイヤーの存在が決定的な影響を及ぼすことが明らかとなることから、Tsebelis (2002) およびこれについて論じた寺迫 (2007) (2012) を踏まえた、拒否権プレイヤー論の視角も援用して事例に迫る。さらに本事例は、サッカースタジアム、卸売市場、大規模商業施設という数十年単位の利用を見込む重要インフラについて、これらをどこにどのように建設するか否かに係る事例である。もちろん、単なるインフラ整備に留まらず、これらを利用する秋田市民や秋田県民の暮らし方やコミュニティの在り方に直接的な大きな影響を及ぼすだろう。すなわち、本事例はPierson (2004) をマイルストーンとする歴史的新制度論の文脈における決定的な分岐点として位置づけられる。果たしてサッカースタジアムが新設されるのか否か、されるとすれば中心市街地か市郊外か、この分岐点から生じる経路依存性は次世代・次々代の秋田へ決定的な影響を及ぼすに違いない。だからこそ本稿は、現在進行形の事例であることを踏まえつつ、明確なリサーチクエスチョンを設け検証期間を区切ることで、現実と理論を架橋する。取り返しのつかない選択を迫られる転轍手たるアクターや市民・県民の今と、後に振り返って合理化して論じるのではない今の議論をアーカイブ化することで将来へ、双方へ貢献することに本稿の意義がある。

## 1.2. 秋田市を取り巻く状況：収縮する日本の最前線としての秋田の事例の重要性

収縮する日本の典型的事例のひとつたる秋田県では、かつての130万県民が今や902,060人(2024年4月1日時点)となっており、もはや90万人割れも目前である<sup>(4)</sup>。さらに、社人研の推計によれば、2050年の県民人口は約56万人になると見込まれ、減少率41.6%は全国最悪の減少率である。しかも65歳以上人口そのものは約36万人から約28万人へ減じるにもかかわらず、県民人口における65歳以上割合は、2020年時点ですでに37.5%だったものが2050年には49.9%とほぼ半数に及ぶという<sup>(5)</sup>。しかも、この種の予想は更新される度に収縮速度が増していく。

また、2014年の日本創成会議(増田寛也議長)による「ストップ少子化・地方元気戦略」提言にともなう旧「消滅可能性都市」896自治体リストでは、秋田県内の全25市町村で唯

---

(4) 秋田県(2024年4月24日)「秋田県の人口と世帯(月報)」

(5) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口(令和5(2023)年推計)』

一、大潟村のみがリスト入りを免れて話題となったが、あれから10年を経た2024年4月24日、人口戦略会議（増田寛也副議長）による新「消滅可能性都市」744自治体リスト公表では、秋田市のみがリスト入りを免れた<sup>(6)</sup>。もちろん、特定世代の女性の減少見込みのみで「消滅可能性」を断じるやり口には大いに問題があろう。しかし、この煽り文句ありきのショックドクトリンに名指しされた自治体へのインパクトは十分であった。

もちろん、10年前の896リストから今回の744リストへ手加減されたとはいえ、秋田市政も、当然この10年間必死になり、2020年データに基づく社人研推計から導出された新「消滅可能性都市」リスト入りを免れた。すでに秋田県民人口の約1/3が集中し、いわゆる「人口ダム」としての役割も期待されつつ、かつて40万人都市を標榜した秋田市は、2002年の約34万人をピークとして漸減傾向に転じ<sup>(7)</sup>、2023年にはとうとう30万人を割り込んだ。それでも秋田市政は、減少スピードを緩めるべく、2000年代以降「多核集約型コンパクトシティ」の実現を掲げ「まちづくり」に取り組んできた。

問題はこれからである。2009年から現職の穂積市長は、コンパクトシティ政策に矛盾するとして一貫して反対していた市郊外の外旭川地区の大規模商業施設誘致を含む開発について、2020年終盤に推進に政策転換した。しかし、転換後の政策過程は2023年度に「停止」状態に追い込まれた。一体なぜか？

本稿では具体的に以下の構成で考察する。この第1章で掲げたリサーチクエスションについて、第2章において「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」策定までを振り返りつつ、この政策過程を理解するためのファクターとアクターを整理する。そして第3章において2023年度からの「秋田市外旭川地区まちづくり基本計画」策定過程について考察し、第4章において、地域未来投資促進法の活用申請をめぐる年度末の攻防を活写する。最後に第5章で、リサーチクエスションに答えつつ、このケーススタディから導出できる普遍的論点と今後の展望についてまとめる。

収縮する日本の最前線における事実上の「人口ダム」決壊を食い止める当事者として、何かをやらなければならないという当事者意識はアクター間で共有されている。しかし、何かやりさえすれば何でもいいわけではない。だからこそ、一筋縄ではいかないプロセスの混線模様を同時代的に記述しておくことには、一刻の猶予もなく移ろう現代を認識する

---

(6) 人口戦略会議（2024.04.01）『人口ビジョン2100』、人口戦略会議（2024.04.24）『令和6年・地方自治体「持続可能性」分析レポート』『全国1729自治体の持続可能性分析結果リスト』『人口戦略と「共育（ともいく）社会」の推進に向けて』

(7) 2005年に合併して新秋田市となる旧秋田市、旧雄和町、旧河辺町の合計

学術的な意義がある。

## 2. イオンを巻き込んだ市郊外開発について 反対から推進への転換

### 2.1. 秋田市が一貫して掲げる「多核集約型コンパクトシティ」

日本におけるコンパクトシティを称する取り組みは、2000年前後に自治体レベルから始まり、「お団子と串」のまちづくりで知られる富山市や、青森市、秋田市などの先行事例を生み出し、国レベルでも「集約型都市構想」（2007年）や「コンパクト+ネットワーク」（2014年）といった概念が唱道されるようになった<sup>(8)</sup>。

秋田市では、2001年3月策定の「第9次秋田市総合計画」および「第5次秋田市総合都市計画」において「投資効率の高い既存市街地を中心としたコンパクトで成熟した市街地の形成」が盛り込まれ、コンパクトシティ政策の推進が始まった。2001年7月から2期8年秋田市長を務めたのは佐竹敬久（さたけのりひさ）氏<sup>(9)</sup>、現在の秋田県知事である。2009年に佐竹氏は秋田市長から県知事に転身した一方、同年の秋田市長選で後継したのが現職の穂積志（ほづみもとむ）氏である<sup>(10)</sup>。両者は、かつて2001年秋田市長選で対決した因縁があるものの、しかし2009年からは共に党派的には自民党、公明党、社民党に支えられる形で4選中であり、2025年で4期16年の長期県政と市政になる。これまでの佐竹県政と穂積市政は、コンパクトシティ政策や新型コロナ危機対応など概ね協調路線を維持してきたといえる。その一例として、秋田市中心市街地に秋田県と秋田市が共同開発したあきた芸術劇場ミルハスが挙げられる<sup>(11)</sup>。

穂積市政は2010年代を通じてコンパクトシティ政策に取り組んできたが、その主導概念こそ、2011年3月策定の「第6次秋田市総合都市計画」で初登場した「多核集約型コンパクトシティ」である。このコンパクトシティ構想は、都市機能を「都心・中心市街地」と6つの「地域中心」に集約しつつ、これらを骨格的な道路網で結節するものである。

(8) 寺迫（2022）

(9) 佐竹（2001年7月27日）2－3頁

(10) 穂積志（2009年5月1日）2－3頁

(11) あきた芸術劇場ミルハス；施設案内

論点は、外旭川地区がこの6つの地域中心には含まれていない市郊外のほぼ市街化調整区域であるにもかかわらず、穂積市政が2020年下半期に同地区の開発へ転じたことである。2012年にイオンが外旭川地区出店を打ち出した当初から、穂積市長はコンパクトシティ路線に反するとして反対姿勢を貫いた。しかも、2017年の市長選ではコンパクトシティ政策の継続を掲げて、外旭川地区開発を掲げる対抗馬に勝利しているのだ。

しかし、2020年に穂積市長は外旭川地区開発推進へ政策転換した。問題の源泉は、穂積市長がこれまでの多核集約型コンパクトシティ政策にも変更はないとしたことにある。すなわち、これまでの多核集約型コンパクトシティ政策と外旭川地区開発は矛盾しないと主張したのだ。

## 2.2. 市郊外の外旭川地区大規模開発をめぐる3つのファクター

秋田市がまちづくりモデル地区として開発を目指す外旭川地区は、秋田市中心市街地から北方の市街化区域と市街化調整区域の境界上、市街化区域側に位置する秋田卸売市場と市街化調整区域側に広がる農地で構成される。モデル地区の中心地点まで、中心市街地の東端にあるJR秋田駅から4.7km、中心市街地のほぼ西端の秋田市役所からは3.8kmに位置する<sup>(12)</sup>。

この外旭川地区開発を概観するには、以下の3つのアジェンダの複合的な絡み合いであることを理解する必要がある。すなわち、第1に卸売市場の建替え、第2にサッカースタジアム新設、第3にイオン進出である。穂積市政の計画の核心はこれらを一体的に推進することにある。

### 2.2.1. ① 秋田市卸売市場建替え

外旭川地区に1975年に開場した秋田市卸売市場では、老朽化に伴う建替えに向けた検討プロセスが進行している<sup>(13)</sup>。当初このプロセスは、「秋田市卸売市場経営改革プラン」

(2016年2月)にも明らかなように、穂積市政が外旭川地区開発に反対していた2010年代から卸売市場単独の政策プロセスとして進捗していた<sup>(14)</sup>。建替事業の中核は、建替えに

---

(12) 秋田市(令和6年3月)『秋田市外旭川地区まちづくり基本計画』3頁

(13) 秋田市公設地方卸売市場；卸売市場の再整備について

(14) 秋田市公設地方卸売市場；秋田市卸売市場経営改革プランについて、秋田市公設地方卸売市場；秋田市卸売市場経営改革プラン行動計画について

よって新施設を敷地の3分の2に縮小し、3分の1を余剰地として運用して賃貸収入を稼ぐことで、建替えおよび新施設利用事業者の負担軽減を図ることにある。

しかし、後述のとおり赤字経営見込みの新スタジアム等収益性のない事業に巻き込まれると建替戦略の根幹が揺らぎかねない。だからこそ、これまでの「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」等では、イメージ図上でも卸売市場は常に白紙で表示されるなど、距離感を維持してきた。それにもかかわらず、2023年度の「秋田市外旭川地区まちづくり基本計画」策定プロセスを経て、「秋田市卸売市場再整備計画素案」（令和6年3月策定）では、とうとう余剰地を新スタジアムとして活用する方針が盛り込まれた<sup>(15)</sup>。

そもそも、卸売市場が開発者にとって魅力的に映る理由は、外旭川地区まちづくり予定区域の中で、卸売市場のみが市街化区域内かつ地盤改良が必要ないからである。卸売市場以外は、市街化調整区域の農地であることから、開発には制度的な根拠と物理的な地盤改良が必要となる。そして、この制度的根拠として秋田市が活用を目指したのが、地域未来投資促進法である。

### 2.2.2.② サッカースタジアム新設

プロサッカーJリーグで秋田を本拠とするブラウブリッツ秋田（BB秋田）とそのサポーターにとって新スタジアム建設は悲願である。なぜなら、BB秋田は2017年シーズンにJ3リーグで優勝したにもかかわらず、中心市街地の八橋運動公園内に位置する当時のホームスタジアム（当時の名称は「あきぎんスタジアム」、ネーミングライツ移行により現「秋田スポーツPLUS・ASPスタジアム」）がJ2ライセンス基準を満たしていなかったことから、J2に昇格できなかったからである。これはJリーグ史上初の事態であった。

これを機に、BBの新スタジアム建設が全県的なアジェンダとなる一方、BBはホームスタジアムを同じ八橋運動公園内に隣接する「ソユースタジアム（八橋陸上競技場）」に移転することで、条件付きでJ2ライセンスを取得し、2020年シーズンにJ3で再優勝して2021年シーズンからJ2に昇格した。なお、ライセンスが条件付きとなっているのは、ソユースタジアムが完全にはライセンス基準を満たしていないからである。なぜなら、BBは新スタジアム建設を予定しているが故に二重投資を避けるためとして、例えば観客席

---

(15) 秋田市公設地方卸売市場；秋田市（令和6年3月）「秋田市卸売市場再整備計画素案」30頁、秋田魁新報（2024年2月8日）第21面

を覆う屋根等の現スタジアムへの設備投資をしていないからである。これにより、B BとJリーグの間で毎年ライセンス取得をめぐるやり取りがアジェンダ化することになった。

一方で、新スタジアム建設については、秋田県が主導した「スタジアムのあり方検討委員会報告書」（2018年1月）において、中心市街地での新スタジアム建設が勧告された<sup>(16)</sup>。しかし、続く秋田県と秋田市による新スタジアム整備構想策定協議会は、中心市街地である八橋地区を含む市内3ヶ所の候補地を検討したにもかかわらず、2020年に適地なしと結論づけた<sup>(17)</sup>。そして今後の候補地選定については、八橋地区が優勢だった議論に難色を示したという秋田市が選定することとされた。なお、この一連の議論では外旭川地区は候補地としては検討されていなかった。

その後、外旭川地区開発に転じた穂積市政は、同地区まちづくり構想の一部として新スタジアム建設を組み込むようになる。また、B B岩瀬社長も、ソユースタジアム未整備から生じる毎年のJリーグとのライセンス更新ができるか否かをめぐるやり取りを梃に、スタジアム新設という目標実現に向けた駆け引きをしているようにもみえる。もちろん、B Bの立場としては、サッカーコートと観客席の間に陸上競技トラックを挟む現スタジアムではなく、サッカー専用の新スタジアムを求めて戦略的に行動することは理にかなっているだろう。

2023年度の「秋田市外旭川地区まちづくり基本計画」策定の過程では、当初予定されていた地区北東部の農地から、急遽、卸売市場建替えて生じる余剰地に変更されることになる。B Bは、着工が当初予定から4年遅れとなる点で相当な無理を強いられる予定地の変更を受け入れつつ、2024年2月22日、「新スタジアム整備計画」を取りまとめ公表に至る<sup>(18)</sup>。

### 2.2.3. 外旭川地区進出を目論むイオン

今や全国に郊外型大規模商業施設を展開するイオンの影響力は、特に地方では圧倒的である。秋田でも、かつて40万人都市を目指したテクノポリス構想の一環として秋田市南部郊外に開発された御所野ニュータウンに1993年にイオンモールが出店し、中心市街地の衰退に一定の影響をもたらしたことは否定できないだろう<sup>(19)</sup>。一方でイトーヨーカドーは、

---

(16) 秋田県（平成30年1月）「スタジアムのあり方検討委員会報告書」

(17) 秋田県（平成31年2月）「新スタジアム整備構想策定協議会報告書」、秋田県；秋田県・秋田市（令和2年2月）「新スタジアム整備に向けた諸課題の調査・研究について（最終報告）」

(18) 秋田魁新報（2024年2月23日）第1面

(19) UR都市機構（独立行政法人都市再生機構）（2011）（平成23年3月）『秋田新都市開発整備事業誌（御所野ニュータウンのあゆみ）』、22頁

1980年に中心市街地である秋田駅前再開発ショッピングセンターの中核施設として進出したが、2010年に撤退した。

佐竹知事によれば、外旭川地区では20年前からイオンが進出の機会をうかがっていたとされる<sup>(20)</sup>。2012年、イオングループの一角を構成するイオンタウンが外旭川地区への進出を打ち出した<sup>(21)</sup>。穂積市政は、2010年代にはイオンが主導した「秋田北/農/工/商共存型まちづくり構想」（2015年）を否定するなど一貫して相容れない関係にあった。2020年6月時点でなお、穂積市長は卸売市場の建替余地だけで新スタジアム建設に必要なスペースは確保できる旨を市議会で答弁をしてイオン関与の可能性を否定している<sup>(22)</sup>。しかし2020年の年末までに外旭川地区開発推進に転じると、2022年の3社競合のプロポーザルを経て協定を締結してイオンは事業パートナーとなり、両者の関係は様変わりした。2023年度の「秋田市外旭川地区まちづくり基本計画」策定過程においても事業パートナーとして深く関与することになる。

イオンタウンは秋田市外にも、県内の能代市、大仙市、大館市に郊外型大規模商業施設を構えている他、イオングループの別企業で東北6県の中小規模店舗を運営するイオン東北（株）の本社は秋田市土崎に置かれている<sup>(23)</sup>。

外旭川地区まちづくりにむけた開発プロセスは、以上の3つのアジェンダが複雑に絡み合いながら展開している。加えて後述の7つの取組が、穂積市政にとって、これまで推進してきたコンパクトシティ政策と新たな外旭川地区開発とを矛盾なく接合させるために譲れない論理的正統性の根拠となっている。

## 2.3. 穂積市政の政策転換から「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」策定まで

### 2.3.1. 外旭川地区まちづくり推進へ向け投げられた賽

2021年は、穂積市政による外旭川地区開発推進への転換点として記録されるだろう。なぜなら、2021年には市政の最上位計画である「第14次秋田市総合計画」、これに次ぐ「第7次秋田市総合都市計画」、そして安倍政権下で推進された「第2期まち・ひと・しごと

---

(20) 秋田県；令和6年3月25日「知事記者会見」

(21) 秋田魁新報（2012年9月5日）第1面

(22) 秋田市議会会議録；令和2年6月定例会—06月16日—03号

(23) イオン東北株式会社；会社情報

創生総合戦略」の3本が同年策定され、外旭川地区の開発推進が明記されたからである。

加えて、2021年4月には秋田市長選が実施され、外旭川地区開発を掲げた穂積市長が4選した。図表1は、選挙結果を概観したものである。もちろん、市長選はシングルイシューのみで戦うものではなく、外旭川地区開発は主要争点のひとつではあったが、選挙結果を左右する程には至らなかった。なぜなら、国政与野党が激突する対決構図になりながらも、両者が外旭川地区開発推進という点では一致していたからである。国政野党第1党の支持を得つつ、イオンに言及していち早く外旭川地区開発推進を訴えた沼谷候補の陣営からすれば、穂積市長の外旭川地区開発反対から推進への転換は、いわゆる争点つぶしに映ただろう。一方で、第3の候補として登場した無党派の武内候補は、新スタジアムは現スタジアムのある中心市街地の八橋地区で建て替えられると主張して外旭川地区の安易な大規模開発に異を唱え、有権者に選択の機会を提供しようと試みた。

結局のところ選挙戦は、当時の新型コロナ危機対応を含む穂積市政への評価や、ミニ統一地方選の一戦としての国政与野党対決の文脈で主に争われた結果、一般論として地方首長選挙における現職の強さもあり、穂積市長が当選して4期目を担うこととなった。この選挙結果をもって外旭川地区まちづくりの推進へ向けて民主的な正統性は確保された。言わば「賽は投げられた」のである。

図表1：2021年秋田市長選結果【投票率 52.59%（前回比+0.82）】

候補者（当時年齢）	得票数（得票率）	推薦支持等党派性	外旭川地区開発
穂積志（64）	61,982（45.9%）	自民党、公明党、社民党	賛成：モデル地区として開発
沼谷純（48）	53,637（39.7%）	立憲民主党、共産党	賛成：イオン関与を公約明記
武内伸文（49）	19,369（14.3%）	市議会「そうせい」会派	反対：スタジアム現地区新設

【出典】秋田市；令和3（2021）年市長選挙開票結果に基づき著者作成<sup>(24)</sup>

### 2.3.2. コンパクトシティと矛盾しない根拠としての外旭川「モデル地区」化構想

「賽は投げられた」という格言では決断した内容よりも決断すること自体に焦点が当てられているように、2021年時点における穂積市政は外旭川地区開発へ舵を切ったものの、

(24) 秋田市；令和3年市長選挙開票結果

その具体的な内容は曖昧なままであった。それでも、これまで推進してきた多核集約型コンパクトシティ構想と矛盾するものでは決してなく、むしろコンパクトシティ実現に資するものであるとされた。2010年代には外旭川地区開発はコンパクトシティ政策に矛盾するとして一蹴していたからこそ、単純な開発では到底この政策転換の説明がつかない。逆に今や外旭川地区開発こそコンパクトシティ実現に資するという論理的な根拠が必要とされた。それが、外旭川地区を「モデル地区」として開発するという筋立てである。

2022年が明けると、民間事業パートナーを選定するためのプロポーザルが実施され、3社競合の末、案の定イオンが落札した<sup>(25)</sup>。秋田市とイオンタウンは、プロポーザルを踏まえた基本協定とこれに付随する随意契約を締結した。加えて（株）日本経済研究所ともアドバイザー業務委託契約を結んだ。

2022年度には1年をかけて「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」策定プロセスが進行した。秋田市を事務局とし有識者等の関連アクターを委員とする「秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」が設置された。策定プロセスは基本的に、基本構想の「策定に向けた考え方」、「骨子」、「原案」、「構想（案）」と段階的に、その都度「懇話会」での議論を踏まえて市議会で議論され、次の段階へ進むというプロセスが繰り返された。「懇話会」での議論はしばしば紛糾したものの、最終的に2022年度末に「基本構想」は策定された。

「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」において、外旭川地区は、多核集約型コンパクトシティに資する「モデル地区」として、7つの取組を展開するとされた。具体的には、①A I - I C Tの活用、②起業支援、③ゼロカーボン、④広域防災拠点、⑤次世代医療、⑥交流人口拡大、⑦次世代型農業である。ここで重要なこととして、これら7つの取組が網羅的あるいは総花的かつ抽象性も高いが、外旭川地区を「モデル地区」とする正統性の根拠であるが故に秋田市はこれを譲ることができない。なぜなら、7つを同時進行して相乗効果を示すことによって、中心市街地や6つの地域中心ごとに7つのうちの幾つかを組み合わせた取り組みを波及させていくための「モデル地区」だからである。もし外旭川地区のみで実現性のある任意の先端的な取り組みに集中すれば、逆に全市波及を目指すモデルとしての正統性を失う。例えば起業支援だけなら、中心市街地の方が適しているし、すでにやっているという話になるからである。

---

(25) 寺迫 (2023)

### 3. 2023年度の「秋田市外旭川地区まちづくり基本計画」策定過程

#### 3.1. 「秋田市外旭川地区まちづくり基本計画」策定体制と目標

##### 3.1.1. 2年目の秋田市外旭川地区まちづくり懇話会

穂積市政は、2022年度1年をかけた「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」を踏まえて、2023年度も同様のプロセスで1年をかけて「秋田市外旭川地区まちづくり基本計画」の策定を目指した。その為に、「秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」も2年目に突入した。しかし、その構成メンバーに大きな変化がみられた<sup>(26)</sup>。委員数は1年目の15名から10名に減少し、うち8名は前年度からの継続となった。また、最も熱心な推進派である中村茂氏（外旭川地区振興会会長）は2023年4月の秋田市議会選挙に出馬したためか、委員を外れた上、結局市議会選挙も落選した。

注目すべきは、前年度委員のうち大学教員が全て委員から外れたことである。うち何名かは、新設の「秋田市外旭川地区まちづくり庁内検討委員会分科会アドバイザー」に異動した。学識者が外され不在になったことで、時に議論が白熱あるいは紛糾していた1年目の懇話会から雰囲気は一変し、かなり予定調和的で盛り上がり欠ける懇話会に様変わりした。しかもこの「分科会アドバイザー」がどのような議論をしていたのか公表されることもなかった。

また開催回数についても、2022年度の懇話会は5回開催されたが、2023年度は1回減の全4回予定とされた。結果的に、懇話会自体の進行は前年度よりも各段にスムーズになったものの、「外旭川地区まちづくり」についてなされるべき議論は、むしろ懇話会外で盛り上がるようになり、「外旭川地区まちづくり基本計画」策定プロセスに決定的な影響を及ぼすこととなる。

##### 3.1.2. 地域未来投資促進法の活用方針

穂積市長は2021年の4選直後の段階では、国のスーパーシティ構想への応募を掲げてい

---

(26) 秋田市企画財政部まちづくり戦略室（2023年5月11日）「令和5年度第1回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」配布資料

たが、具体的な検討過程を経てこれを断念した。しかし、外旭川地区まちづくりの対象地区について、卸売市場以外は市街化調整区域であるために、開発するには何等かの制度的な根拠が必要となる。2022年度の「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」策定プロセスでは、市街化区域を外旭川地区に拡大する方式と、地域未来投資促進法を活用する方式が検討され、人口減の時代に前者の実現性が低いことから、後者の活用が選択された<sup>(27)</sup>。そして、2023年度中に地域未来投資促進法に申請するというスケジュールが示された。

地域未来投資促進法は、「地域における産業の集積、観光資源、特産物、技術、人材、情報その他の自然的、経済的又は社会的な観点からみた地域の特性を生かして高い付加価値を創出し、かつ、地域内の取引の拡大、受注の機会の増大その他の地域の事業者に対する相当の経済的効果を及ぼすものである地域経済牽引事業の促進のために地方公共団体がその地域の経済社会情勢を踏まえつつ行う主体的かつ計画的な取組を効果的に支援するための措置を講ずることにより、地域の成長発展の基盤強化を図り、もって国民経済の健全な発展に資することを目的とする」法律である<sup>(28)</sup>。

2017年施行以来、すでに2022年12月時点で263件（うち都道府県内全体全域対象型21.7%、複数市町村横断型17.1%、単独市町村内対象型61.2%）の基本計画が同意されており、制度としてはすでに定着しているといえる<sup>(29)</sup>。また、基本計画では対象となる区域を促進区域として定めることとなっており、全市区町村の91.7%にあたる1,597市町村内に促進区域が設定されているという。

秋田県内における基本計画同意は秋田県が申請したものも含めて6件あり、しかもうち1件は、秋田市が自然環境保全に係る地域を除く市全域を対象として申請したものである<sup>(30)</sup>。これは新型コロナ危機を契機に「中核市でありながら、豊かな自然環境や農山村資源を有する本市の強みを活かし、「観光」および「農水産・物産」に関連する事業拡充・創出を通じた関係人口拡大と農山村地域振興を図る」計画であり、2021年9月24日の国による計画同意から2027年3月31日までを計画期間とする<sup>(31)</sup>。この計画申請の前例もあることか

(27) 秋田市（令和5年3月）『秋田市外旭川地区まちづくり基本構想』33-35および40-41頁

(28) 経済産業省；地域未来投資促進法；地域未来投資促進法の概要、地域経済牽引事業の促進による地域の成長発展の基盤強化に関する法律（地域未来投資促進法）第1条

(29) 経済産業省地域経済産業グループ（2023年3月22日）「地域未来投資促進法の施行状況について（基本方針改訂等による事業環境整備）」6-7頁

(30) 経済産業省；同意基本計画（令和6年4月1日時点）一覧

(31) 秋田市；秋田県秋田市基本計画（地域未来投資促進法に基づく基本計画）、経済産業省；「秋田県秋田市基本計画」および「秋田県秋田市における基本計画の概要」

ら、秋田市は外旭川地区開発でも同法が使えると楽観的に見込んだともいえよう。

しかしその後、この楽観性は経産省側から覆される。地域未来投資促進法を市町村が活用する場合、国が策定した「基本方針」に基づき、市町村と都道府県が共同で「基本計画」を作成し、主務大臣と協議の上、同意を得る必要がある。申請に際してのマニュアルともいえる「地域未来投資促進法における基本計画のガイドライン」がちょうど2024年1月に改訂されるが、よりによって大半が市街化調整区域である外旭川地区の開発を目指す秋田市にとっては極めて不利な改訂内容となるのだ<sup>(32)</sup>。

## 3.2. 新スタジアムのアジェンダ化と秋田集中豪雨災害

### 3.2.1. 拒否権プレイヤーとしての佐竹知事

2023年6月30日、B B秋田の岩瀬社長は記者会見をおこない、スタジアム問題を原因として2024年度のJ1・J2のライセンスが「不交付の可能性もある」と発表した<sup>(33)</sup>。B BはJリーグに対して、新スタジアム建設を約束することで現ソユースタジアムの基準適合改修を避けていることから、毎年ライセンス交付の度に新スタジアムの進捗について問い詰められている。もし実際にライセンス不交付になってしまえば、来季B BはJリーグから締め出されるというのである。常識的に考えれば、さすがにありえないだろうと認識できる話である。しかし秋田には、2017年にB B秋田がJ3で優勝したにもかかわらずライセンス不適合によりJ2に昇格できなかったトラウマがあるだけに、B Bのこの訴えには、それ相応のインパクトがあった。「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」策定過程では各施設の配置も検討されており、同構想において新スタジアムはモデル地区の北東部に2026年度着工とされていた。

しかし2023年7月3日、佐竹知事が秋田県議会予算特別委員会の総括審査における質疑に応じて、新スタジアムの2026年度着工は困難だろうとの見解を示した<sup>(34)</sup>。知事曰く、予定地は現時点で農地であるため、地盤改良等に膨大な費用と時間を要するので「物理的に無理なものは論理的に無理」というのである。また新設に係る費用として、B Bと同じ

---

(32) 経済産業省地域経済産業グループ地域未来投資促進室（令和6年1月）「地域未来投資促進法における基本計画のガイドライン」14頁

(33) ブラウブリッツ秋田；岩瀬浩介 代表取締役社長記者会見（2023.06.30）、秋田魁新報（2023年7月1日）第14面

(34) 秋田県議会議事録（2023年7月3日）令和5年第2回定例会《6月議会》予算特別委員会、秋田魁新報（2023年7月4日）第3面

サッカーJ2のツエーゲン金沢が当時80億円でスタジアム新設事業をしていることを参照に、地盤改良の費用を抜きにして100億円程度であれば「無理がないだろう」とした。

しかも、知事からこれらの発言を引き出した質問者は、沼谷純県議だった。誰だろう、2021年の三つ巴の秋田市長選で穂積市長に敗北した、その人である。沼谷県議は、元々市長選に出馬するために県議を辞職しており、立憲民主党の支持で市長選に挑んで敗北後、2023年4月9日の秋田県議会選に当選して県議に復帰したものの、立憲民主党会派には所属せずに一人会派「次の世代につなぐ会」を立ち上げた<sup>(35)</sup>。市長選当時は、イオンの名を出して最も積極的に外旭川地区開発を訴えていた沼谷県議は、今や自らが思い描いたものから逸脱してしまっているという視点で、穂積市政の「外旭川地区まちづくり」を批判する立ち位置となっている<sup>(36)</sup>。

ここで当然、もう一人のアクターが思い浮かぶだろう。翌7月4日、同委員会総括審査に登壇したのは、秋田市長選に第3の選択肢として挑み敗北した武内伸文県議である<sup>(37)</sup>。もはやなるべくしてとでも言うべきか、沼谷県議と同様に2023年県議会選に出馬して初当選すると、一人会派を立ち上げた沼谷県議とは対照的に、武内県議は市議時代のように新会派を立ち上げるのではなく、議会最大会派の自民党会派に加わった。党派的な意味合いだけでなく、今期議会から一人会派の質問時間が削減されて自民党会派の質問時間が増加するなどの現実を踏まえ、初当選県議としての議員活動における実利面等も考慮しての会派所属だろうと推察できる。

武内議員の質問に応じて、佐竹知事は、新スタジアム構想が穂積市政の外旭川地区開発に組み込まれて「一緒にしたものだから、おかしくなった」と一喝し、建設候補地を再考するよう訴えた。その上で「私は最初から普通のスタジアムだったら県立でもいいのではないかと、そのぐらいに思っていた」とまで発言した<sup>(38)</sup>。

### 3.2.2. 妥協を重ねる穂積市政に秋田集中豪雨災害の追い打ち

県議会での知事発言からわずか2日後の7月6日、穂積市長が市役所で急遽会見し、「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」で143億円とした新スタジアム整備費について、

(35) 秋田県議会；沼谷純、沼谷純公式ウェブサイト；プロフィール

(36) 沼谷純戸別配布県政報告紙「緊急インタビュー外旭川開発について全てを語る」

(37) 秋田県議会；武内伸文、たけうち伸文公式サイト；プロフィール

(38) 秋田県議会議事録（2023年7月3日）令和5年第2回定例会《6月議会》予算特別委員会、秋田魁新報（2023年7月5日）第3面

100億円程度に圧縮する意向を示した<sup>(39)</sup>。「秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」等これまでの検討プロセスにおいて、散々議論されながらも維持されてきた金額を、知事発言からわずか2日で知事発言に沿う金額にするとしたのである。これまでのプロセスに関与してきたアクターからすれば、今までの議論は一体なんだったのか、となりかねない発言といえよう。あるいは穂積市長の立場からすれば、それを分かった上でなおそう言わざるを得ない程に追い込まれた状況認識だったのかもしれない。

一方で、佐竹知事が新スタジアムの2026年着工は地盤改良に時間を要するので物理的に無理と発言したことに対して、穂積市長は土地造成の開始をもって着工なので2026年着工で問題ないと反論した。どの時点で着工とみなすかという知事と市長の認識の違いとして捉えるなら、穂積市長の認識の方が建築業界における一般論としての「着工」により近いといえる。ただし、佐竹知事が、スタジアム完成に至るまでに要する全体の時間を問題にしているなら、穂積市長の受け答えには満足しないだろう。同じ7月6日、佐竹知事は記者会見で「商業施設ができた、では県民に対する裏切り行為だ」と述べて、現状の穂積市政による「外旭川地区まちづくり」の進め方を批判した。

外旭川地区まちづくりをめぐるアクター間の均衡が大きく動き始めた2023年7月14日、思いもよらぬ事態が発生する。国から激甚災害に指定されたいわゆる「令和5年7月豪雨」である<sup>(40)</sup>。7月14日以降の集中豪雨により、秋田県は甚大な被害を受けた。秋田市も河川氾濫だけでなく市街地で下水・排水処理能力を超過して浸水する内水氾濫が生じた。

### 3.2.3. 尻切れとなった「秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」

8月31日、第2回「秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」が開催された<sup>(41)</sup>。7月に穂積市政が新スタジアムの構想を大きく変えた経緯や、集中豪雨災害によりインフラ投資は外旭川地区よりも防災を優先すべきではないか等、紛糾しかねない議題を扱ったものの、荒れることなく議事はすんなり進行した。

続く11月8日の第3回「秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」において、ようやく「秋

---

(39) 秋田魁新報（2023年7月7日）第1、3面、秋田魁新報（2023年7月8日）第27面

(40) 内閣府；政策統括官（防災担当）；過去5年の激甚災害の指定状況一覧、秋田県防災ポータルサイト；令和5年7月14日からの大雨による被害状況等について、秋田市；令和5年7月豪雨災害対応

(41) 秋田市企画財政部まちづくり戦略室（2023年8月31日）「令和5年度第2回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」配布資料

田市外旭川地区まちづくり基本計画素案（案）」が提示された<sup>(42)</sup>。市議会に提出する素案のたたき台としての素案（案）である。「基本構想」からの大きな変更点は2点あり、第1に、7つの取組の項目が変更された。すなわち、①A I - I C T、②防災、③観光、④医療・福祉、⑤交流人口、⑥環境、⑦農業となり、起業支援が抜けて観光が入った。7つの取組は、外旭川地区モデル地区化開発がコンパクトシティ政策とは矛盾しないという正統性の根拠であるが故に、変更するならそれに見合うだけの議論の過程があるべきであろうところ、意外にもあっさり変更されたという印象が拭えないだろう。これでは、7つの取組の変更の容易さと正統性の強さが反比例する印象を与えるのではないか。

第2に、新スタジアム建設予定地がこれまでのモデル地区北東の農地から卸売市場建替余剰地に変更された。ここであれば、佐竹知事が批判していた土壌改良の必要がないからである。しかし、ここでは卸売市場の段階的な現地建替を待つ必要があるため、着工は2026年度よりも数年さらに遅れることになる。一方で、当初の新スタジアム予定地に生じたスペースは観光農園とされた。これには、なぜ当初の予定地が空いた分を外してモデル地区を縮小できないのか、あるいは農地をつぶして農園とはどういうことなのか、という新たな疑問を惹起することとなった。

一方で、この時点でも、秋田市は年度内に県と共同で国に地域未来投資促進法の活用を申請する方針には揺らぎがないと強調した。穂積市政は、佐竹県政に対して内容的には妥協を重ねても、年度内に地域未来投資促進法を申請した上で基本計画を策定するというスケジュールを維持しようとしたといえよう。

年が明けた2024年1月、地域未来投資促進法の申請マニュアルに位置づけられる「地域未来投資促進法における基本計画のガイドライン」が改訂された<sup>(43)</sup>。よりによって、「都市計画法に基づく開発の方針等との調和規定を踏まえ、市街化調整区域は市街化を抑制すべき区域であることから、商業施設等の集客性のある施設は、市街化調整区域における地域経済牽引事業の用に供する施設として望ましいものではない」と明記されたのである。文字通りに読めば、大半が市街化調整区域である外旭川地区におけるイオン主導の大規模集客施設が、まさに「望ましくない」事例に当てはまると解釈されても仕方がない改訂である。なぜ、よりによってこのタイミングで穂積市政にとって極めて不利なガイドライ

(42) 秋田市企画財政部まちづくり戦略室（2023年11月8日）「令和5年度第3回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」配布資料

(43) 経済産業省地域経済産業グループ地域未来投資促進室（令和6年1月）「地域未来投資促進法における基本計画のガイドライン」14頁

ン改訂がおこなわれたのか、筆者がこれを所管する経済産業省地域企業高度化推進課に問い合わせ得られた回答によれば、「昨年（2023年）11月に閣議決定された「デフレ完全脱却のための総合経済対策」において、産業立地の際の土地利用転換の迅速化が盛り込まれたことを踏まえ、昨年（2023年）12月に改正した同法の「基本方針」に併せて改正された」とのことである<sup>(44)</sup>。より深い真相があるとすれば、その考察は次稿以降に譲る。

2024年1月31日、当初予定で最終回となる第4回「秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」が開催され、「秋田市外旭川地区まちづくり基本計画（案）」が提示された<sup>(45)</sup>。しかし、当初の予定では、1月中にBB秋田が新スタジアム整備計画を取りまとめ、これを基本計画（案）に盛り込む予定だったが、この時点までにBBは新スタジアム整備計画を策定することができなかった。また、年度内に地域未来投資促進法を申請する前提での「基本計画（案）」であったにもかかわらず、穂積市政にとって不利な地域未来投資促進法申請ガイドライン改訂もあり、佐竹県政との平行線を打開する兆しは全くみられなかった。このように2年目の「まちづくり懇話会」は、先行きが見通せない状況下で、延長開催が提案されるようなこともないまま、淡々と最終回を終了した。

## 4. 地域未来投資促進法活用の申請をめぐる年度末の攻防

### 4.1. 佐竹知事と穂積市長のトップ会談で合意するか

#### 4.1.1. 佐竹知事・穂積市長トップ会談

2024年2月13日、ようやく秋田県知事と秋田市長のトップ会談が実施された。翌日の地元紙の第1面となるなど関心は高く、年度内の地域未来投資促進法の申請をめぐる決定的な分岐点であった<sup>(46)</sup>。もともとは、前節で述べた2023年夏に佐竹知事から対立の火蓋が切られた際、穂積市長がモデル地区事業について佐竹知事と意見交換したいと表明してから約半年、ようやく実現した初のトップ会談であり、秋田魁新報によると2人だけで約30

---

(44) 筆者問い合わせに対し経済産業省地域企業高度化推進課からEメールによる回答（2024年6月4日）

(45) 秋田市企画財政部まちづくり戦略室（2024年1月31日）「令和5年度第4回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」配布資料

(46) 秋田魁新報（2024年2月14日）第1、21、26、27面

分話し込んだという。

トップ会談終了後、報道陣により県知事と市長に個別に一問一答式の囲み取材がおこなわれた。ここで佐竹知事は、外旭川地区開発について「もう1回、市民に判断してもらわなければならないか。（2023年7月の）洪水もあり、市民感情も相当かわっている」と発言した。その上で、2025年に予定される次回市長選で争点化すればよいと提案した。これに対して、穂積市長はなお2023年度末までに県の同意を取り付けて地域未来法の申請を目指す方針を強調した。

秋田魁新報の取材によると「県内の政界関係者の間で、2人の関係は良好とみられてきた。ただ、ここ数年はすきま風が吹いているとの見方が目立つ。その要因として、佐竹知事の側近は、外旭川の開発をめぐる「穂積市長の方針転換」を挙げる。」と指摘する<sup>(47)</sup>。さらに知事の側近は「市長が立場を一転させ、外旭川開発を推進し始めた姿勢に知事は疑問を持っていた。この時から考え方にずれが生じ始めたのではないか」という。やはり、寺迫（2022）、寺迫（2023）および本稿で論じてきたように、2020年終盤に穂積市長が外旭川地区開発について反対から推進に政策転換した時点が、両者の亀裂の始まりだろうと広く認識されているようである。実際に、佐竹県政と穂積市政は、コンパクトシティ政策の典型的実践例のひとつともいえる中心市街地に位置する「あきた芸術劇場ミルハス」（旧秋田県民会館跡地に秋田市文化会館の後継施設も統合して県と市が共同開発）整備などでは協調できていたのである<sup>(48)</sup>。

トップ会談から一週間後の2月20日、佐竹知事は県議会で答弁し「周辺農地の営農に支障を来さないための具体的な対応策についても慎重に考える必要がある」と述べた<sup>(49)</sup>。ところで同じ2月20日、鈴木健太県議が県議会棟で報道陣の取材に対して、県知事選出馬に向けた「検討は前向きにしている」と語り、自身の公式ウェブサイトでもこれを認めた<sup>(50)</sup>。2025年には秋田市長選だけでなく秋田県知事選も実施される。しかも、佐竹知事は今期限りでの引退を表明しており、今後は知事選の文脈も絡み合ってくる可能性がある。翌2月21日にも、佐竹知事は県議会本会議で地域未来投資促進法の活用は難しいとの見解を示した。

(47) 秋田魁新報（2024年2月14日）第27面

(48) あきた芸術劇場ミルハス；施設案内

(49) 秋田魁新報（2024年2月21日）第3面

(50) 秋田魁新報（2024年2月21日）第3面、秋田県議会；鈴木健太、鈴木健太オフィシャルサイト（2024年2月29日）

#### 4.1.2. BB秋田による新スタジアム整備計画公表

2024年2月22日、当初予定からはかなりずれ込んでいたBB秋田による「新スタジアム整備計画」が公表された<sup>(51)</sup>。BB主導のスタジアム整備会社が事業主体となり「民設民営」が謳われているものの、実際のところは、この整備会社と、県、市が各30億円負担する計画である。加えて、年間の維持費3億円について、BBの現状の収益では賄うことができず、赤字経営が前提となる計画であることを認めた。その上で「公共性の高い施設」として負担付寄附方式やPFI方式に言及して、秋田県・秋田市と検討を継続する旨を示した。

2月26日、穂積市長は市議会本会議で代表質問に答弁し、秋田県知事が外旭川地区まちづくりについて次回市長選で争点化すればよいと発言したことに対し、「非常に矛盾を感じ、困惑している」と述べた<sup>(52)</sup>。また、2024年1月に地域未来投資促進法のガイドラインが改訂されたことに対する認識を問われた際も「未来法の活用は十分可能」と答えた。さらに穂積市長は、市議会2月定例会が3月19日に閉会されるのを待って、再度、佐竹知事とトップ会談をしたいと秋波を送った。

同じ2月26日、秋田市は「地域未来投資促進法（未来法）に対する県と市の認識の違いについて」と題した資料を報道陣に配布してまで、自らの正統性を主張した<sup>(53)</sup>。

一方でこれも同じ2月26日、イオン東北が、中心市街地の八橋運動公園の隣接地に「イオンスタイル秋田山王店（仮称）」出店を計画していることが明らかになった<sup>(54)</sup>。日本テレビ系列の民放地方局ABS秋田放送の旧社屋があった跡地で、ABSが秋田駅西口に移転して生じた空き地である。

---

(51) ブラウブリッツ秋田（2024年2月22日）「新スタジアム整備計画」、ブラウブリッツ秋田（2024）「BLAUBLITZ AKITA REPORT 2023」、秋田魁新報（2024年2月23日）第1、27面

(52) 秋田市議会会議録；令和6年2月定例会－02月26日－02号、秋田魁新報（2024年2月27日）第23面

(53) 秋田魁新報（2024年3月13日）第3面

(54) 秋田魁新報（2024年2月27日）第4面、イオン東北株式会社（2024年4月16日）プレスリリース「“秋田の食の中心地”を目指して2025年春「（仮称）イオンスタイル山王」を出店」

## 4.2. 残り1ヶ月の攻防とその結末

### 4.2.1. 残り1ヶ月：地域未来投資促進法申請をめぐるタイムリミットが迫る中での駆け引き

いよいよ2023年度末まで残り1ヶ月となった。地域未来投資促進法活用の申請のタイムリミットが迫る中、関連するアクターの駆け引きの密度と速度は増してゆく。

2024年3月1日発行の全戸配布の広報誌『広報あきた』巻頭の秋田市長コラムにおいて、穂積市長は「新年度予算への思い」と題し、2024年度予算編成にあたっては第1に防災、第2に「人口減少下であっても持続可能な社会基盤の整備と、交流人口の拡大による新しい活力や魅力づくりに向けた、官民連携による外旭川地区のまちづくり」を挙げた<sup>(55)</sup>。特に後者については、単なるショッピングセンター誘致ではなく、東京江東区の豊洲市場に隣接する「千客万来」および北海道北広島市のエスコンフィールドを挙げて、「交流・連携があつてこそ、相乗効果を発揮し付加価値が生み出される」モデル地区の実現を訴えた。

3月4日、秋田県は外旭川地区まちづくりに関して県の疑問点をまとめた文書を市に送り、市の回答を踏まえて、地域未来投資促進法活用へ向けた基本計画の共同申請の可否を検討するとした<sup>(56)</sup>。さらに翌3月5日には、県議会産業観光委員会において、県産業政策課の佐藤裕之課長が年度末までの地域未来投資促進法申請は難しいと回答した<sup>(57)</sup>。

これに対して翌3月6日、秋田市議会一般質問での「市民クラブ」会派の花田清美議員からの質問に対して、秋田市の菅原琢哉企画財政部長は、3月末に申請する方針を重ねて強調した<sup>(58)</sup>。

ところで3月9日、外旭川地区と中心市街地方面を隔てるJR線を潜り抜ける「泉外旭川線アンパス」について、その完工が5年遅れの2030年度見込みとなることが公表された<sup>(59)</sup>。

(55) 穂積志（2024年3月1日）「市長コラム日々初心：新年度予算への思い」『広報あきた』No. 2052、2頁

(56) 秋田魁新報（2024年3月15日）第27面

(57) 秋田魁新報（2024年3月6日）第3面、なお本稿執筆時点で議事録は秋田県議会ウェブサイト上未公開

(58) 秋田市議会会議録；令和6年2月定例会－03月06日－04号、秋田魁新報（2024年3月7日）第19面

(59) 秋田魁新報（2024年3月9日）第25面

3月11日、秋田市議会教育産業委員会において、卸売市場再整備基本計画の素案が提示された<sup>(60)</sup>。この素案を元に6月成案化が見込まれる。この卸売市場再整備基本計画素案では、ついに余剰地に新スタジアムを整備することが明記された。ただし一方で、これまでの余剰地から賃貸料を得て再整備資金とする方針も維持され、新スタジアムからの賃貸料を再整備に充てる方針が示された。しかし、2月22日公表のBB秋田の新スタジアム整備計画からも、赤字経営は確実視されていることから、大きな矛盾を抱え込むことになってしまった。また、卸売市場の土壌調査で基準値超えのヒ素が検出されたものの、地下水を飲用利用していないことから「健康への影響なし」とされた。

#### 4.2.2. 「秋田市外旭川地区まちづくり基本計画」関連経費を盛り込んだ2024年度予算案可決

BB秋田の新スタジアム整備計画と卸売市場再整備基本計画素案が出そろったことを踏まえて、2024年3月13日、秋田市は市議会総務委員会に「秋田市外旭川地区まちづくり基本計画」の最終案と、まちづくり推進事業費を含む2024年度一般会計予算案を提出した<sup>(61)</sup>。最終案には、BBのスタジアム整備計画の内容が盛り込まれた。BB主導の整備会社が事業主体となり、県、市と各30億円負担する計画である。見上万里子市議（秋水会）からは、新スタジアムの年間維持管理費（3億円）が事業収入（1億3千万円）を超えることから、赤字経営前提の計画に対する異議が申し立てられた。

同じ3月13日、BB秋田の岩瀬社長は、監督、キャプテン、副キャプテンを伴い、佐竹知事を表敬訪問した<sup>(62)</sup>。いろいろな話題の中で、当然スタジアム問題にも触れ、岩瀬社長が、「スケジュールの短縮といったものもポイントになってくるかと思っておりますので、ぜひサポートをいただければと思っております」と言い、これに対して知事は「スタジアムが議論の対象となっている中で、良い方向に進めるためには今年が大切だと思っています。チームの勝利で、秋田の機運を盛り上げてほしい」と応じた。会談後、岩瀬社長は新スタジアム整備計画において維持管理費が赤字前提であることについて報道陣から問われ、今後、公設のメリットを県と秋田市に示しつつ運営面に関する検討を進めると応じた<sup>(63)</sup>。

---

(60) 秋田市（令和6年3月）「秋田市卸売市場再整備基本計画素案」、秋田魁新報（2024年3月12日）第25面

(61) 秋田市（令和6年2月）「令和6年度当初予算案の概要」、秋田魁新報（2024年3月14日）第27面、なお本稿執筆時点で議事録は秋田市議会ウェブサイト上未公開

(62) ブラウブリッツ秋田、2024.03.13「3.13知事を表敬訪問しました」

(63) 秋田魁新報（2024年3月14日）第18面

続く3月14、15日には秋田県議会で予算特別委員会の総括審査がおこなわれた。3月14日、佐竹知事は、新スタジアムが赤字経営の見通しである以上、秋田市が全赤字を負担すると明言しない限り、県にも責任が生じることから、「そう簡単にはできない」との見解を示した<sup>(64)</sup>。この審議において佐竹知事は、穂積市長からの再会談要望に応じるか問われ、穂積市長が「だいぶ私を憎んでいるようだ」と発言したものの、発言直後に議事録からの削除を求めて削除されるという一幕があった。

3月15日、秋田市議会予算決算委員会では、2024年度一般会計予算が賛成多数で可決された<sup>(65)</sup>。総額1,439億9千万円に及ぶこの一般会計予算には、外旭川地区まちづくり事業推進費として968万4千円が計上された。2023年市議会選挙で初当選し「そうせいと維新」会派に属する若松尚利市議は、この事業推進費のうち、地域未来投資促進法の活用申請後に同法に基づき設置予定の「秋田市外旭川地区まちづくり協議会」に係る経費62万円のみを削除を求めた予算修正案を提出した。修正幅を最低限とすることで各会派からの合意可能性を高める戦術だったようだが、外旭川地区開発推進派からだけでなく、反対するなら事業費全額削除を求めるべきだといった議論もあり、結果的に委員会定数36名のうち、この修正案は賛成3名のみで否決され、予算案は原案どおり可決された。地方議会における予算修正の難しさという一般論を再認識させられる結果といえよう。なお、若松市議の属する会派は、2021年市長選に敗北して2023年から現職の武内県議が2015年に市議会に初当選した際に結成した会派「そうせい」に、「日本維新の会」に党籍を有する若松市議が加わったものである。

#### 4.2.3. 年度末の最終弁論

3月16日、B B秋田は、中心市街地に位置する現ホームスタジアムのソユースタジアムにてホーム開幕戦を戦い、対戦相手ベガルタ仙台のサポーターも含めた観客動員数6,259人をもってJ2昇格後最多数を更新した<sup>(66)</sup>。ハーフタイムに挨拶に登壇した穂積市長は

(64) 秋田魁新報（2024年3月15日）第27面。なお本稿執筆時点で議事録は秋田県議会ウェブサイト上未公開

(65) 秋田市（令和6年2月）「令和6年度当初予算案の概要」、秋田市（2024年4月5日号）『広報あきた』（No.2054）5－8頁、秋田市議会会議録；令和6年2月定例会－03月19日－05号、なお本稿執筆時点で市議会予算決算委員会の議事録は秋田市議会ウェブサイト上未公開、秋田魁新報（2024年3月16日）第27面

(66) ブラウブリッツ秋田；試合情報・結果詳細（2024.03.16）2024明治安田J2リーグ第4節、秋田魁新報（2024年3月17日）第28面

「スタジアムを造れなければ、私は死んでも死にきれない」と咆哮し、スタンドは拍手喝采した。

3月21日、秋田市はまちづくり戦略室の多可室長が県庁を訪問し、秋田県が3月4日に市に送った質問書に対する回答書を手渡すとともに、市長と知事のトップ再会談を申し入れた<sup>(67)</sup>。回答書で目についた点として、県がモデル事業に関与する見込みの個々の事業者との交渉状況を質したのに対して、市は3月13日に市議会に提出した「秋田市外旭川地区まちづくり基本計画最終案」に記載した内容以外の「交渉、進捗状況は、民間同士の守秘義務の順守事務に該当する」と回答し、詳細を明らかにしなかった。さらに県が問う「事業の実現性」に対して、市は「何をもって判断するのかが不明確であり、判断の基準を示していただきたい」と、まさかの逆質問で応じた。

穂積市政は強気の姿勢を崩さずラストスパートを試みたものの、3月25日、佐竹知事は記者会見で3月21日の市の回答書に対して「単純にいいますと、肝心な（質問の）中心に答えていない」し「肝心なところは（回答を）逃がっている」ので「回答の点数はつけようがない」と一刀両断し、市長が求める再トップ会談についても「今のままでは永久に平行線だ」から会談しても意味がないと拒否感を示した<sup>(68)</sup>。

知事の批判は以下の7点にまとめられる。第1に、「日本の稼ぎ頭になるような先進的な産業を育成する」という「（地域未来投資促進）法の趣旨」に合わない。第2に、多岐にわたるモデル事業として「いろいろなものをバラ撒いて」、「一体的な相乗効果」について答えになっておらず、「全部がなければならぬという論理的根拠がでてこない」上に、個別の具体的な事業内容が映画館やホテルや年間20試合程度しかないサッカーなど「集客的な商業施設は好ましくない」という「法の趣旨」に対して「全部好ましくないことだけで構成」されている。第3に、市郊外の外旭川地区よりも、むしろ秋田駅前にタワーマンションが建ったり空地もまだまだある中心市街地の活性化が重要である。第4に、2023年7月の水害被災者への対応の方が優先されるべきだろう。第5に、卸売市場について、建替えて生じる余剰地からの賃料を当てにした建替事業なのに、余剰地を赤字見込みのスタジアムにした場合どうするのか不明である。第6に、事業の主導権がイオンタウンに丸投げされており、そもそも20年前からイオンは同地区への出店を意図していたと主張した上で、2022年に3社競合してイオンタウンが落札したプロポーザル自体が「出来レース、出

---

(67) 秋田魁新報（2024年3月22日）第24面

(68) 秋田県；令和6年3月25日「知事記者会見」、秋田魁新報（2024年3月26日）第3面

来レース、出来レース、と思います、と思わざるを得ない」と言い放った。さらに秋田市外の能代市と仙北市にある既存の郊外型イオンもテナントが抜けている状況で、イオンは「実際にものをやる」テナントの合意が得られるのか分からないと追い打ちをかけた。そして、第7に、サッカースタジアム建設事業をこのモデル事業に組み込むと「犠牲になる」ので、スタジアム新設のみ切り離して議論すればよいと主張した。また、知事は「言いたくないけども」と前置きしつつ、知事が市に対していじわるしているとして知事とその家族を誹謗中傷する怪文書まで出回っていると苦言を呈した。

#### 4.2.4. 穂積市政の地域未来投資促進法申請断念と「まちづくり基本計画」策定

ついに3月26日午後、穂積市政は地域未来投資促進法の活用に向けた国への申請を見送ると発表した<sup>(69)</sup>。この日、穂積市長自身は取材に応じず、秋田市から市政記者クラブ加盟各社へ宛てられた1枚のファクスによって「誠に残念ではあるが、今月末の国への申請は見送る」とのコメントが発表された。秋田市は今後は「事業パートナーであるイオンタウンと協議して決めたい」とコメントし、年度明けの2024年4月にイオンタウンと協議する方針を示した。ただし、市は国への申請を白紙にもどすわけでは決してなく、年4回あるうちの次回の国への申請機会である6月申請を目指すとした。地元紙の魁新報はもちろん翌日朝刊第1面等で報じ、賛否両論から市議会議員や市民からのコメント、例えば反対派の菊地格夫市議（そうせいと維新会派）や最も外旭川地区開発を望む市民である中村茂氏（外旭川地区振興会会長）の他、知事は25日同様に現状では認められない旨、そしてB岩瀬社長からは新スタジアム整備が遅延することへの不安と来季のクラブライセンス取得への懸念が吐露された。

一方、同じ3月26日、秋田商工会議所会頭の辻良之氏を会長とする秋田市中心市街地活性化協議会は県商工会館で2023年度第3回会合を開催し、2024年度予算（215万円）と「ウォークアブルなまちづくり」に向けた研究やイベント協力を含む事業計画を承認した<sup>(70)</sup>。出席者約40名には、委員だけでなく秋田市職員も含まれた。

そして2024年3月29日、秋田市は28日付で「秋田市外旭川地区まちづくり基本計画」を

(69) 秋田魁新報（2024年3月27日）第1、23面

(70) 秋田市都市整備部；秋田市中心市街地活性化基本計画、秋田魁新報（2024年3月27日）第23面

策定したと発表した<sup>(71)</sup>。2022年度を1年かけた「秋田市外旭川地区まちづくり基本構想」策定過程に続き、2023年度も形式上は、1年をかけて当初の目標通り、「まちづくり基本計画」策定にこぎつけた。たしかに基本構想から基本計画へ内容も具体化したものの、しかし実際には、県と共同で国へ地域未来投資促進法の利用申請をするという肝心要の目的を達成することはできなかった。しかも、穂積市政は年度明けの2024年6月申請を目指すという強気の姿勢を示したものの、今や佐竹県政との地域未来投資促進法申請をめぐる考え方の隔たりが大きいことは衆目の一致するところとなった。

実際のところ、年度が明けた4月1日に佐竹県知事は年度始めの記者会見において、秋田市が提示した計画であれば秋田県として合意することは「永久に無理」と突き放した<sup>(72)</sup>。ひょっとして、目に見える政策過程の背後では、年度末に土壇場で合意することを見込んだ条件闘争として、いわゆるプロレスをしているのではないかという疑いは晴れた。この政策過程は、秋田市政と県政とによるいわゆるガチンコの衝突だったのである。

## 5. おわりに：民主的な政策過程こそがコンパクトシティ政策の正統性と妥当性を高める

### 5.1. 【リサーチクエスチョン（RQ）の答え】拒否権プレイヤーとしての佐竹県政が穂積市政の政策過程を停止させた

本報告は、収縮する日本の最前線である秋田市において、穂積市政が推進する市郊外開発に向けた計画策定プロセスについて考察した。外旭川地区開発プロセスはなぜ停止したのか？ というリサーチクエスチョンに単刀直入に答えるなら、なぜなら秋田県が制度的拒否プレイヤーとしてプロセスを停止させたからである。ここでいう「停止」とは、外旭川地区開発に不可欠なプロセスとして、穂積市政が2023年度中に目指した地域未来投資促進法活用の申請ができなかったことを指す。国に申請する際に、県と共同で申請しなければならない制度であるがゆえ、佐竹知事は制度的拒否権プレイヤーとして機能した。外旭川地区の「まちづくり」に向けた思惑は交差し、実現できなければ「死んでも死にきれな

---

(71) 秋田市（令和6年3月）『秋田市外旭川地区まちづくり基本計画』、秋田魁新報（2024年3月30日）第27面

(72) 秋田県；令和6年4月1日「知事記者会見」

い」穂積市長と、現状の計画なら「永久に無理」と突き放す佐竹知事。2009年から協調路線を歩んできた秋田市政と県政は、外旭川地区開発をめぐって袂を分かったまま2023年度末を跨いだ。

## 5.2. 導出できる論点①：コンパクトシティ政策は世代を超えインフラとコミュニティに影響

このケーススタディから、より普遍的な議論へ向けて一般化できそうな論点を導出するなら、以下の3点を挙げる。

第1に、コンパクトシティ政策は都市のインフラとコミュニティに数十年単位で世代を超えた影響を及ぼす。中心市街地で秋田市役所と秋田県庁に隣接し、戦中・戦後と整備されてきた八橋運動公園にはスタジアムや野球場、体育館等が集中整備されてきた。歴史的な新制度論の文脈からすれば、かつてコンパクトシティなど意識されるずっと以前からの都市政策の積み重ねによる経路依存の帰結であるにもかかわらず、現代のコンパクトシティ論の文脈からみても教科書的に理想的な配置が形成された。しかし、21世紀になると逆に、すでに中心市街地の八橋運動公園硬式野球場（さきがけ八橋球場）とは別に市郊外にプロ野球試合も誘致できる秋田県立野球場（こまちスタジアム）が新設され、サッカースタジアムの市郊外新設がアジェンダ化している。

対照的に、同じく八橋運動公園内で老朽化した秋田県立体育館は現地建替えのプロセスが進行しており、プロバスケットチームの秋田ノーザンハピネッツのホームとなる予定である。しかも、2023年12月に策定された「新県立体育館整備基本計画」によると、2025年に着手し2028年にオープンする予定である<sup>(73)</sup>。すなわち、現時点で2030年を予定する新サッカースタジアムの着工前に完成する。この県立体育館現地建替えのプロセスが進めば進む程、比較対象として新スタジアムの議論に何等かの影響を及ぼすだろう。だからこそコンパクトシティ政策は、個別のインフラ更新の寄せ集めでは決してなく、作動学が提唱するように、現在だけでなく将来世代の市民がどのような暮らしを営むかというコミュニティ全体のダイナミズムの在り方を検討し実現する政策たるべきだろう。

---

(73) 秋田県；新県立体育館整備基本計画検討委員会、秋田県広報誌『AKITA VISION』第264号（2024年3・4月号）、4－5頁

### 5.3. 導出できる論点②：政策過程における制度的拒否権プレイヤーとしてのリーダーシップ

第2に、日本の地方自治体の政策過程における一般論として際立つのは、拒否権プレイヤーとしての首長のリーダーシップの強さである。本稿の事例においても、両者共にその力を発揮し、穂積市長はこれまでの政策との整合性について矛盾を孕む政策転換を推し進め、当初静観していたかにも思われた佐竹知事は2023年度になってこの政策過程を停止させた。佐竹知事がイオンも絡んだ外旭川地区の一体的開発に反対なのであれば、政策過程は遅くとも2021年には始まっていたのだから、なぜもっと早く反対行動をしなかったのかという疑問も当然生じるだろう。この疑問に対する最も納得いく説明は、制度的拒否権プレイヤーとしての力を実際に行使できるこのタイミングまでは行使せずに、抑制的に静観していたということだろう。そうはいつても、数年にわたる市民レベルからの党派的抵抗感よりも、首長レベルからの制度的拒否権の方が明らかに強く作用する現実が示された事例といえよう。

本稿の事例では、国への地域未来投資促進法の活用申請に際して市が県の同意を不可欠とするという制度的枠組みが、両者の力関係を決した。もし逆に、県が市の同意を必要とする事例があれば、両者の立場も逆転するだろう。ただし、本事例において佐竹県政は、本心か建前かは別にして、穂積市政に同意しない理由として地域未来投資促進法の趣旨に沿わないからとの認識を強調した。地方分権改革により制度的には国と地方は対等とされてから早や四半世紀を経ても、実務レベルにおける国と地方のパワーバランスは対等とはいえない。国の「指示権」拡大をめぐる地方自治法改正議論に際しても、制度的な力関係を越えた実務的な力関係の現状がしっかり認識されるべきだろう。一方で、穂積市長の外旭川地区開発に反対する佐竹知事は、この力関係をしたたかに上手く利用したともいえる。

### 5.4. 導出できる論点③：民主的正統性と透明性が熟慮型の政策過程には不可欠

そして第3に、本稿で考察した事例のように、世代を超えて取り返しのつかない分岐点を選択する政策過程においては、迅速性よりも正統性と妥当性が重視されるべきであろう。とりわけ民主的正統性は政策過程に不可欠である。制度的拒否権プレイヤーとしての政治

家の正統性を支えるのは草の根レベルの有権者である。穂積市政が、外旭川地区開発の抑制から推進に政策転換しながらこれを推進できるのは、何より2021年の市長選で外旭川地区開発を公約に掲げて勝利しているからに他ならない。一方で三つ巴の市長選の敗者2名も2023年秋田県議会選で当選して県議としての民主的正統性を獲得し、佐竹知事から外旭川地区開発に係る批判的な発言を引き出すことで政策過程に影響を及ぼしている。

本稿の考察対象期間を外れるが、折しも2024年6月3日、サッカースタジアム候補地としてこれまで頑なに市郊外の外旭川地区に拘っていた穂積市長が中心市街地の「八橋も選択肢」と発言し、6月12日には県知事が八橋地区であっても「一定の支援」をすると記者会見で応じた<sup>(74)</sup>。もちろん第1報の段階であることから、今後の推移を注視しなければ何ともいえない。穂積市長による再度の政策転換の可能性により、本稿の考察対象期間を含むこれまでの政策過程は一体何だったのか、と問われかねない。だからこそ本稿には、現時点で分かる考察をまとめて社会的に共有しておくことに価値がある。場合によっては、この数年間は迷走期間として一蹴されかねないにもかかわらず、それでも数年をかけた民主的な熟慮のプロセスとして認識することでかけがえのない意義を見出すことができよう。

政策過程を通じて誰もが納得いく合意に達することが理想だが、たとえ結論の内容に不満を持つ市民がいるとしても、その市民が民主的な熟議プロセスに参加し納得することによって、結論を受け入れる可能性を高めることはできるのではないか。その為にも、プロセスはより詳細に透明化されることによって、より正統性と妥当性を高めることができるだろう。

いずれにせよ、2025年に予定される秋田市長選と秋田県知事選は、この政策過程に決定的な影響を与えるだろう。今後の秋田市がコンパクトシティ政策を実質的に維持するか否かすら含めて、その将来像がどうなっていくにせよ、秋田市民や秋田県民そして国内外からの来訪者にとって納得のいく「まちづくり」が求められる。納得をもたらす最も重要な鍵のひとつとしてプロセスがオープンであることを挙げるなら、その動向を学術的な文脈から同時代的に描写し考察することにも、かけがえのない価値があるだろう。

(てらさこ ごう ノースアジア大学講師)

キーワード：コンパクトシティ／まちづくり／地域未来投資促進法／拒否権プレイヤー論／秋田

(74) 秋田魁新報（2024年6月4日）第1、25面、秋田魁新報（2024年6月13日）第1、3面

【参考文献】（ウェブサイトは2024年6月13日確認時点）

Pierson, Paul. (2004), *Politics in time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press

Tsebelis, George. (2002), *Veto Players – How Political Institutions Work*, Russel Sage Foundation

UR都市機構（独立行政法人都市再生機構）（2011）（平成23年3月）『秋田新都市開発整備事業事業誌（御所野ニュータウンのあゆみ）』、22頁

秋田県（平成30（2018）年1月）「スタジアムのあり方検討委員会報告書」

[https://www.pref.akita.lg.jp/uploads/public/archive\\_0000028041\\_00/%E3%82%B9%E3%82%BF%E3%82%B8%E3%82%A2%E3%83%A0%E6%95%B4%E5%82%99%E3%81%AE%E3%81%82%E3%82%8A%E6%96%B9%E6%A4%9C%E8%A8%8E%E5%A7%94%E5%93%A1%E4%BC%9A%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%B8.pdf](https://www.pref.akita.lg.jp/uploads/public/archive_0000028041_00/%E3%82%B9%E3%82%BF%E3%82%B8%E3%82%A2%E3%83%A0%E6%95%B4%E5%82%99%E3%81%AE%E3%81%82%E3%82%8A%E6%96%B9%E6%A4%9C%E8%A8%8E%E5%A7%94%E5%93%A1%E4%BC%9A%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%B8.pdf)

秋田県（平成31（2019）年2月）「新スタジアム整備構想策定協議会報告書」

[https://www.pref.akita.lg.jp/uploads/public/archive\\_0000030924\\_00/02-3-3\\_%E6%89%80%E7%AE%A1%E4%BA%8B%E9%A0%85%E9%96%A2%E9%80%A3%EF%BC%88%E5%88%A5%E5%86%8A%EF%BC%93%EF%BC%89%E3%80%80%EF%BC%92%E6%9C%88%EF%BC%91%EF%BC%94%E6%97%A5%E6%8F%90%E5%87%BA%E8%B3%87%E6%96%99.pdf](https://www.pref.akita.lg.jp/uploads/public/archive_0000030924_00/02-3-3_%E6%89%80%E7%AE%A1%E4%BA%8B%E9%A0%85%E9%96%A2%E9%80%A3%EF%BC%88%E5%88%A5%E5%86%8A%EF%BC%93%EF%BC%89%E3%80%80%EF%BC%92%E6%9C%88%EF%BC%91%EF%BC%94%E6%97%A5%E6%8F%90%E5%87%BA%E8%B3%87%E6%96%99.pdf)

秋田県；秋田県・秋田市（令和2（2020）年2月）「新スタジアム整備に向けた諸課題の調査・研究について（最終報告）」

[https://www.pref.akita.lg.jp/uploads/public/archive\\_0000048154\\_00/R.2.%E6%9C%88/04-3%E3%80%90%E5%88%A5%E5%86%8A%EF%BC%92%E3%80%91%E6%96%B0%E3%82%B9%E3%82%BF%E3%82%B8%E3%82%A2%E3%83%A0%E6%95%B4%E5%82%99%E3%81%AB%E5%90%91%E3%81%91%E3%81%9F%E8%AB%B8%E8%AA%B2%E9%A1%8C%E3%81%AE%E8%AA%BF%E6%9F%BB%E3%83%BB%E7%A0%94%E7%A9%B6%E3%81%AB%E3%81%A4%E3%81%84%E3%81%A6.pdf](https://www.pref.akita.lg.jp/uploads/public/archive_0000048154_00/R.2.%E6%9C%88/04-3%E3%80%90%E5%88%A5%E5%86%8A%EF%BC%92%E3%80%91%E6%96%B0%E3%82%B9%E3%82%BF%E3%82%B8%E3%82%A2%E3%83%A0%E6%95%B4%E5%82%99%E3%81%AB%E5%90%91%E3%81%91%E3%81%9F%E8%AB%B8%E8%AA%B2%E9%A1%8C%E3%81%AE%E8%AA%BF%E6%9F%BB%E3%83%BB%E7%A0%94%E7%A9%B6%E3%81%AB%E3%81%A4%E3%81%84%E3%81%A6.pdf)

秋田県；新県立体育館整備基本計画検討委員会

<https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/70115>

秋田県；令和6年3月25日「知事記者会見」

<https://www.pref.akita.lg.jp/pages/contents/80381>

秋田県；令和6年4月1日「知事記者会見」

<https://www.pref.akita.lg.jp/pages/contents/80600>

秋田県（2024年4月24日）「秋田県の人口と世帯（月報）」

[https://www.pref.akita.lg.jp/uploads/public/archive\\_0000009910\\_00/%E6%9C%88%E5%A0%B1\(2023.10.1%EF%BD%9E2024.9.1\)/%E7%A7%8B%E7%94%B0%E7%9C%8C%E3%81%AE%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E3%81%A8%E4%B8%96%E5%B8%AF\(2024.4.1\).pdf](https://www.pref.akita.lg.jp/uploads/public/archive_0000009910_00/%E6%9C%88%E5%A0%B1(2023.10.1%EF%BD%9E2024.9.1)/%E7%A7%8B%E7%94%B0%E7%9C%8C%E3%81%AE%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E3%81%A8%E4%B8%96%E5%B8%AF(2024.4.1).pdf)

秋田県議会；鈴木健太 <https://pref.akita.gsl-service.net/profile/2018052300267/>

秋田県議会；武内伸文 <https://pref.akita.gsl-service.net/profile/2023060100020/>

秋田県議会；沼谷純 <https://pref.akita.gsl-service.net/profile/2018052300342/>

秋田県議会議事録（2023年7月3日）令和5年第2回定例会《6月議会》予算特別委員会

[https://ssp.kaigiroku.net/tenant/prefakita/SpMinuteView.html?council\\_id=1891&schedule\\_id=6&minute\\_id=1&is\\_search=true](https://ssp.kaigiroku.net/tenant/prefakita/SpMinuteView.html?council_id=1891&schedule_id=6&minute_id=1&is_search=true)

秋田県広報誌『AKITA VISION』第264号（2024年3・4月号）、4－5頁  
秋田県防災ポータルサイト；令和5年7月14日からの大雨による被害状況等について

[https://www.bousai-akita.jp/pages/index.html?article\\_id=585](https://www.bousai-akita.jp/pages/index.html?article_id=585)

秋田市；秋田県秋田市基本計画（地域未来投資促進法に基づく基本計画）

<https://www.city.akita.lg.jp/jigyosha/norinsuisangyo/1031946.html>

秋田市；令和3（2021）年市長選挙開票結果

<https://www.city.akita.lg.jp/kurashi/senkyo/1008168/1029091.html>

秋田市（令和5年3月）『秋田市外旭川地区まちづくり基本構想』

秋田市；令和5年7月豪雨災害対応

<https://www.city.akita.lg.jp/bosai-kinkyu/bosai/1002188/1022484/1042071.html>

秋田市（令和6年2月）「令和6年度当初予算案の概要」

[https://www.city.akita.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/009/191/toushoyosannann06.pdf](https://www.city.akita.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/009/191/toushoyosannann06.pdf)

秋田市（令和6年3月）『秋田市外旭川地区まちづくり基本計画』

[https://www.city.akita.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/029/101/kihonkeikaku.pdf](https://www.city.akita.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/029/101/kihonkeikaku.pdf)

秋田市（令和6年3月）「秋田市卸売市場再整備基本計画素案」

[https://www.city.akita.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/036/713/keikakusoan1.pdf](https://www.city.akita.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/036/713/keikakusoan1.pdf)

秋田市（2024年4月5日号）『広報あきた』（No. 2054）5－8頁

秋田市企画財政部まちづくり戦略室（2023年5月11日）「令和5年度第1回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」配布資料（ウェブサイト上未公開）

秋田市企画財政部まちづくり戦略室（2023年8月31日）「令和5年度第2回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」配布資料（ウェブサイト上未公開）

秋田市企画財政部まちづくり戦略室（2023年11月8日）「令和5年度第3回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」配布資料（ウェブサイト上未公開）

秋田市企画財政部まちづくり戦略室（2024年1月31日）「令和5年度第4回秋田市外旭川地区まちづくり懇話会」配布資料（ウェブサイト上未公開）

秋田市公設地方卸売市場；卸売市場の再整備について

<https://www.city.akita.lg.jp/kurashi/1009912/1029352/index.html>

秋田市公設地方卸売市場：秋田市卸売市場経営改革プランについて

<https://www.city.akita.lg.jp/kurashi/1009912/1006827.html>

秋田市公設地方卸売市場：秋田市卸売市場経営改革プラン行動計画について

<https://www.city.akita.lg.jp/kurashi/1009912/1006824.html>

秋田市公設地方卸売市場；秋田市（令和6年3月）「秋田市卸売市場再整備計画素案」

[https://www.city.akita.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/036/713/keikakusoan1.pdf](https://www.city.akita.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/036/713/keikakusoan1.pdf)

秋田市都市整備部；秋田市中心市街地活性化基本計画

<https://www.city.akita.lg.jp/shisei/machizukuri/1011485/1007500/1007898.html>

秋田市議会会議録；令和2年6月定例会－06月16日－03号

[https://akitashigikai.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=0&SORT=0&KTYP=0,1,2,3&KGTP=1,2&FYY=2020&TYT=2020&TITL\\_SUBT=%97%DF%98a2%94N6%8C%8E%92%E8%97%E1%89%EF%81%7C06%8C%8E16%93%FA-03%8D%86&KGNO=551&FINO=1408&UNID=K\\_R02061600031](https://akitashigikai.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=0&SORT=0&KTYP=0,1,2,3&KGTP=1,2&FYY=2020&TYT=2020&TITL_SUBT=%97%DF%98a2%94N6%8C%8E%92%E8%97%E1%89%EF%81%7C06%8C%8E16%93%FA-03%8D%86&KGNO=551&FINO=1408&UNID=K_R02061600031)

秋田市議会会議録；令和6年2月定例会－02月26日－02号

[https://akitashigikai.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=0&SORT=0&KTYP=0,1,2,3&KGTP=1,2&FYY=2024&TYT=2024&TITL\\_SUBT=%97%DF%98a6%94N2%8C%8E%92%E8%97%E1%89%EF%81%7C02%8C%8E26%93%FA-02%8D%86&KGNO=734&FINO=1749&UNID=K\\_R06022600021](https://akitashigikai.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=0&SORT=0&KTYP=0,1,2,3&KGTP=1,2&FYY=2024&TYT=2024&TITL_SUBT=%97%DF%98a6%94N2%8C%8E%92%E8%97%E1%89%EF%81%7C02%8C%8E26%93%FA-02%8D%86&KGNO=734&FINO=1749&UNID=K_R06022600021)

秋田市議会会議録；令和6年2月定例会－03月06日－04号

[https://akitashigikai.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=0&SORT=0&KTYP=0,1,2,3&KGTP=1,2&FYY=2024&TYT=2024&TITL\\_SUBT=%97%DF%98a6%94N2%8C%8E%92%E8%97%E1%89%EF%81%7C03%8C%8E06%93%FA-04%8D%86&KGNO=734&FINO=1751&UNID=K\\_R06030600041](https://akitashigikai.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=0&SORT=0&KTYP=0,1,2,3&KGTP=1,2&FYY=2024&TYT=2024&TITL_SUBT=%97%DF%98a6%94N2%8C%8E%92%E8%97%E1%89%EF%81%7C03%8C%8E06%93%FA-04%8D%86&KGNO=734&FINO=1751&UNID=K_R06030600041)

秋田市議会会議録；令和6年2月定例会－03月19日－05号

[https://akitashigikai.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=0&SORT=0&KTYP=0,1,2,3&KGTP=1,2&FYY=2024&TYT=2024&TITL\\_SUBT=%97%DF%98a6%94N2%8C%8E%92%E8%97%E1%89%EF%81%7C03%8C%8E19%93%FA-05%8D%86&KGNO=734&FINO=1752&UNID=K\\_R06031900051](https://akitashigikai.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=0&SORT=0&KTYP=0,1,2,3&KGTP=1,2&FYY=2024&TYT=2024&TITL_SUBT=%97%DF%98a6%94N2%8C%8E%92%E8%97%E1%89%EF%81%7C03%8C%8E19%93%FA-05%8D%86&KGNO=734&FINO=1752&UNID=K_R06031900051)

あきた芸術劇場ミルハス；施設案内 <https://akiat.jp/venue/>

秋田魁新報（2012年9月5日）第1面

秋田魁新報（2023年7月1日）第14面

秋田魁新報（2023年7月4日）第3面

秋田魁新報（2023年7月5日）第3面

秋田魁新報（2023年7月7日）第1、3面

秋田魁新報（2023年7月8日）第27面

秋田魁新報（2024年2月8日）第21面

秋田魁新報（2024年2月14日）第1、21、26、27面

秋田魁新報（2024年2月21日）第3面

秋田魁新報（2024年2月23日）第1、27面

秋田魁新報（2024年2月27日）第4、23面

秋田魁新報（2024年3月6日）第3面

秋田魁新報（2024年3月7日）第19面

秋田魁新報（2024年3月9日）第25面

秋田魁新報（2024年3月12日）第25面

秋田魁新報（2024年3月13日）第3面

秋田魁新報（2024年3月14日）第18、27面

秋田魁新報（2024年3月15日）第27面

秋田魁新報（2024年3月16日）第27面

秋田魁新報（2024年3月17日）第28面

秋田魁新報（2024年3月22日）第24面

秋田魁新報（2024年3月26日）第3面

秋田魁新報（2024年3月27日）第1、23面

秋田魁新報（2024年3月30日）第27面

秋田魁新報（2024年6月4日）第1、25面

秋田魁新報（2024年6月13日）第1、3面

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

イオン東北株式会社（2024年4月16日）プレスリリース「“秋田の食の中心地”を目指して2025年春「（仮称）イオンスタイル山王」を出店」

[https://aeontohoku.co.jp/company/uploads/News/news\\_20240416.pdf](https://aeontohoku.co.jp/company/uploads/News/news_20240416.pdf)

経済産業省；地域未来投資促進法；地域未来投資促進法の概要

[https://www.meti.go.jp/policy/sme\\_chiiki/chiikimiraitoushi.html#:~:text=%E3%80%8C%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E6%9C%AA%E6%9D%A5%E6%8A%95%E8%B3%87%E4%BF%83%E9%80%B2%E6%B3%95,%E7%9F%A5%E4%BA%8B%E3%81%8C%E6%89%BF%E8%AA%8D%E3%81%97%E3%81%BE%E3%81%99%E3%80%82](https://www.meti.go.jp/policy/sme_chiiki/chiikimiraitoushi.html#:~:text=%E3%80%8C%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E6%9C%AA%E6%9D%A5%E6%8A%95%E8%B3%87%E4%BF%83%E9%80%B2%E6%B3%95,%E7%9F%A5%E4%BA%8B%E3%81%8C%E6%89%BF%E8%AA%8D%E3%81%97%E3%81%BE%E3%81%99%E3%80%82)

経済産業省；「秋田県秋田市基本計画」および「秋田県秋田市における基本計画の概要」

[https://www.meti.go.jp/policy/sme\\_chiiki/miraitoushi/kihonkeikaku/2109dou/honbun/02-27.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/sme_chiiki/miraitoushi/kihonkeikaku/2109dou/honbun/02-27.pdf)

[https://www.meti.go.jp/policy/sme\\_chiiki/miraitoushi/kihonkeikaku/2109dou/gaiyo/2109shinki2\\_akitakena\\_kitashi.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/sme_chiiki/miraitoushi/kihonkeikaku/2109dou/gaiyo/2109shinki2_akitakena_kitashi.pdf)

経済産業省地域経済産業グループ（2023年3月22日）「地域未来投資促進法の施行状況について（基本方針改訂等による事業環境整備）」6－7頁

[https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/chiiki\\_keizai/pdf/022\\_01\\_00.pdf](https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/chiiki_keizai/pdf/022_01_00.pdf)

経済産業省地域経済産業グループ地域未来投資促進室（令和6年1月）「地域未来投資促進法における基本計画のガイドライン」

[https://www.meti.go.jp/policy/sme\\_chiiki/miraitoushi/file/kihonkeikaku-guideline-20240117.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/sme_chiiki/miraitoushi/file/kihonkeikaku-guideline-20240117.pdf)

経済産業省；同意基本計画（令和6年4月1日時点）一覧

[https://www.meti.go.jp/policy/sme\\_chiiki/miraitoushi/miraitoushi-kihonkeikaku.html](https://www.meti.go.jp/policy/sme_chiiki/miraitoushi/miraitoushi-kihonkeikaku.html)

国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（令和5（2023）年推計）』

<https://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson23/t-page.asp>

佐竹敬久（2001年7月27日）「就任にあたって 住みよい秋田市をつくる「特公約」の実現に取り組みます」『広報あきた』No. 1510、2－3頁

人口戦略会議（2024.04.01）『人口ビジョン2100』

掲載元リンク（一社）北海道総合研究調査 <https://www.hit-north.or.jp/information/2024/01/09/1927/>

人口戦略会議（2024.04.24）『令和6年・地方自治体「持続可能性」分析レポート』『全国1729自治体の持続可能性分析結果リスト』『人口戦略と「共育（ともいく）社会」の推進に向けて』

掲載元リンク（一社）北海道総合研究調査 <https://www.hit-north.or.jp/information/2024/04/24/2171>

鈴木健太オフィシャルサイト（2024年2月29日）「知事選に関する報道について」

<https://suzuken-akita.com/diary/708.html>

たけうち伸文公式サイト；プロフィール <https://takeuchi-nobu.com/profile>

地域経済牽引事業の促進による地域の成長発展の基盤強化に関する法律（地域未来投資促進法）第1条

<https://hourei.ndl.go.jp/#/detail?lawId=0000110111&searchDiv=1&current=1>

[https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=419AC0000000040\\_20240315\\_505AC0000000061](https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=419AC0000000040_20240315_505AC0000000061)

- 寺迫剛 (2007) 「拒否権プレイヤー論」、縣公一郎・藤井浩司編『コレク政策研究』成文堂、81-108頁
- 寺迫剛 (2011a) 「コンパクトシティとしてのザクセン・アンハルト州ハレ市」『早稲田政治公法研究』第96号、43-58頁
- 寺迫剛 (2011b) 「コンパクトシティの行政 — 富山市・ハレ市」、井手英策編『雇用連帯社会』岩波書店、95-127頁
- 寺迫剛 (2012) 「ツェベリスの拒否権プレイヤー論」、岩崎正洋編『政策過程の理論分析』三和書籍、81-96頁
- 寺迫剛 (2022) 「秋田市「まちづくり」の岐路 — 2021年の計画、戦略、選択 —」『秋田の法的課題』第4号
- 寺迫剛 (2023) 「コンパクトシティとしての秋田市の岐路 — 市郊外新規開発への政策転換のプロセス —」『自治総研』第539号
- 東京大学先端科学技術研究センター (2019. 11. 25) 牧原出教授「先端研を「全作動」させるために — 時計台から「見渡す」新しい政治学」  
[https://www.rcast.u-tokyo.ac.jp/ja/research/frontrunner\\_makihara.html](https://www.rcast.u-tokyo.ac.jp/ja/research/frontrunner_makihara.html)
- 内閣府；政策統括官（防止担当）；過去5年の激甚災害の指定状況一覧  
<https://www.bousai.go.jp/taisaku/gekijinhukko/list.html>
- 沼谷純公式ウェブサイト；プロフィール <http://www.numaya-jun.jp/profile/index.html>
- 沼谷純戸別配布県政報告紙「緊急インタビュー外旭川開発について全てを語る」  
ブラウブリッツ秋田；岩瀬浩介 代表取締役社長記者会見 (2023. 06. 30)  
<https://blaublitz.jp/whatsnew/114013.html>
- ブラウブリッツ秋田 (2024) 「BLAUBLITZ AKITA REPORT 2023」
- ブラウブリッツ秋田 (2024年2月22日) 「新スタジアム整備計画」©2024 BLAUBLITZ AKITA
- ブラウブリッツ秋田、2024. 03. 13 「3. 13知事を表敬訪問しました」  
<https://blaublitz.jp/whatsnew/122408.html>
- ブラウブリッツ秋田；試合情報・結果詳細 (2024. 03. 16) 2024明治安田J2リーグ第4節  
[https://blaublitz.jp/game\\_management/120529](https://blaublitz.jp/game_management/120529)
- 穂積惇 (1982) 『しがらみ — 穂積家の人々』秋田文化出版社
- 穂積惇 (2002) 『生きざま — 続しがらみ』秋田文化出版社
- 穂積志 (2024年3月1日) 「市長コラム日々初心：新年度予算への思い」『広報あきた』No. 2052、2頁
- 穂積志 (2009年5月1日) 「大転換のとき、希望を持って、覚悟を決めよ」『広報あきた』No. 1696、2-3頁
- 牧原出 (2018) 『崩れる政治を立て直す』講談社現代新書
- 牧原出 (2021) 「ポストコロナ時代における地方分権の展望」『都市とガバナンス』第35号、公益財団法人日本都市センター

## 中央の動き

### ◎空き地の「管理」を法定化し活用推進へ — 国交省

国交省の土地政策研究会は7月3日、中間取りまとめを公表した。土地の有効利用と継続的管理のため「管理」を国土・土地利用の法体系に位置付け、空き地の活用推進など新たな制度創設を盛り込んだ。具体的には、空き地等の利活用・管理のノウハウを持つ組織を法的に位置付け活動を支援するほか、遠隔地の所有者が土地管理を安心して任せられる法人・団体を自治体が登録し紹介する。また、宅地化抑制や空き地等の利用転換など今後の土地利用・管理の方針を自治体が明記し土地利用を誘導するほか、グリーンインフラを法的に位置付けて空き地等の農園・菜園利用を推進する。このほか、管理不全土地に対する勧告・命令・代執行などの正措置の法的根拠を整備するとした。

一方、国交省は6月26日、「土地の戸籍」の調査実施状況を公表した。2023年度末の調査実績は692平方キロメートルで、進捗率は全国の地籍調査対象地域で53%、優先実施地域で80%となった。また、新たに導入された「航測法」が22年度は27市町で41平方キロメートル、23年度は36市町村で44平方キロメートルで実施された。

### ◎事務次官に旧郵政省の竹内芳明氏が就任 — 総務省

総務省は7月5日付で幹部人事を発令した。退任する内藤尚志総務事務次官の後任に旧郵政省出身の竹内芳明総務審議官が就任。また、総務審議官に就任した原邦彰消防庁長官の後任に池田達雄自治税務局長が就任。自治税務局長には寺崎秀俊復興庁統括官付審議官が就任。復興庁統括官に outward した山野譲自治行政局長の後任には阿部知明デジタル庁統括官付審議官が就任した。なお、大沢博自治財政局長は続投する。

このほか、大臣官房審議官（地方行政・個人番号制度、地方公務員制度、選挙担当）に新田一郎自治財政局財政課長、同審議官（財政制度・財務担当）に須藤明裕内閣審議官（内閣感染症危機管理統括庁）、同審議官（税務担当）に伊藤正志地方税共同機構審議役兼事務局長、同審議官（公営企業担当）に清田浩史自治行政局選挙課長がそれぞれ就任した。

### ◎主権者教育を国民運動へリーフレット — 3議長会

全国都道府県議会議長会は7月5日、第1回主権者教育リーフレット有識者会議を開いた。昨年4月の地方自治法改正で地方議会の役割と議員の職務等が明記されたことを受けて、同会など議会3団体はさらなる地方議会への関心・理解を高めるため主権者教育を国民運動として進めることにし、その一環としてこのほど「地方議会が進める主権者教育事例集」を作成。さ

らに、各地方議会で今後実施する主権者教育事業で配布する「主権者教育リーフレット」を作成する。

一方、総理大臣主催の都道府県議会議長との懇談会が7月25日、首相官邸で開催された。毎年開催しているもので、岸田首相は「DX（デジタル・トランスフォーメーション）やAI（人工知能）の活用で行政サービスの持続可能性の確保に取り組む。こども・子育て支援を抜本的に強化する。地方も連携した取組をお願いする」と述べた。これを受けて山本全国都道府県議会議長会会長は「地方創生の更なる前進や主権者教育、多様な人材が地方議員に立候補しやすい環境整備に取り組んでいる」などと述べた。

### ◎消火用ドローンなどの整備を提言 — 総務省消防庁

総務省消防庁は7月5日、輪島市大規模火災を踏まえた消防防災対策のあり方で報告書をまとめた。令和6年能登半島地震で明らかになった課題に①半島部での大規模火災のため早期対応が困難②消防施設の被災・管内での同時発生による消防力の低下③古い木造建物密集地域での大規模火災 — などを挙げた。このため、今後の対応策に①無人走行放水ロボットや消火用ドローンなどの整備②空路・海路での応援部隊や車両・資材の投入③老朽木造家屋や避難・消防活動上重要な沿道の建築物等の耐震化促進 — などを提言した。

また、政府は7月26日、国土強靱化年次計画2024を閣議決定した。国土強靱化の4つの基本目標に①人命の尊重②国家・社会の重要機能が致命的障害を受けず維持③国民の財産・公共施設の被害最小化④迅速な復旧復興 — を掲げた。そのうえで、国土強靱化を推進する上での基本的な方針「5本柱」に「防災インフラの整備」「ライフラインの強靱化」「官民連携強化」のほか、新たに「デジタル等新技術の活用による国土強靱化施策の高度化」「地域における防災力の一層の強化（地域力の発揮）」を挙げた。

### ◎子ども政策で「国と地方の協議の場」開催 — 政府

政府は7月8日、「こども政策に関する国と地方の協議の場」を開催。加藤こども政策担当相と全国知事会など地方3団体が参加し、成立した改正子ども・子育て支援法をめぐり意見交換した。加藤担当相は、都道府県・市町村が策定する「自治体こども計画」について、「こども・子育て支援事業債の対象事業など地域の実情に応じた計画策定を検討してほしい」と要請。これを受けて、地方側から「全国一律で行う施策の地域間差の解消と専門的人材の確保・育成」（全国知事会）、「各施策は着実に実施できるよう制度設計。子

ども・子育て支援金の意義を国民に周知」（全国市長会）、「計画策定では地方の相談に応じる体制整備。こども誰でも通園制度では地域実情に合わせた制度設計とする」（全国町村会）などの意見・要望が出た。

一方、こども家庭庁は7月19日、「若い世代の描くライフデザインや出会いを考えるワーキンググループ」の初会合を開いた。結婚し子どもを生み育てたいとの若い世代の希望を支えるための課題などを検討し、夏にも「中間取りまとめ」をまとめる。

#### ◎大学の再編・統合、縮小・撤退を支援 — 文科省

文科省の中央教育審議会は7月12日、大学分科会・高等教育特別部会を開き、「急速な少子化進行を見据えた高等教育のあり方」中間まとめ案を大筋了承した。年度内に答申する。急速な少子化進行で18歳人口が2023年の約110万人が40年には約82万人に減少。大学進学も同約63万人が約51万人に減少する。このため、中間まとめは、今後の高等教育の目指すべき姿に「我が国の『知の総和』の維持・向上」を掲げたうえで、その具体的方策に①教育研究の「質」の高度化②高等教育全体の「規模」の適正化③高等教育への「アクセス」確保 — を挙げた。

うち、規模適正化では「再編・統合の推進」に向け「一定の条件を満たす場合に一時的に減少させた定員を一部又は全部戻すことを容易にする仕組みの創設」、「縮小・撤退への支援」では「学校法人が解散する場合等における学生保護の仕組み構築や残余財産の帰属の要件緩和」などの方針を打ち出した。

#### ◎ふるさと納税の5年間延長を提言 — 全国知事会

全国知事会は7月16日の地方税財政常任委員会で、「地方税財源の確保・充実に関する提言」（案）をまとめ、8月1日の全国知事会議で決定した。提言案は、2024年度終期の企業版ふるさと納税について、「企業による創業地などへの貢献や地方創生に取り組む地方団体のインセンティブとなっている」とし、「税の軽減効果を維持した上で5年間延長すべきである」と提言した。なお、政府が閣議決定した「骨太の方針2024」では企業版ふるさと納税について「今後の制度の在り方を検討する」と指摘。これを受けて、松本総務相は7月12日の会見で「企業版ふるさと納税制度は有効活用いただける方法。有効活用事例等も勘案し関係省庁と連携して適切に対応したい」と述べた。

また、総務省は6月28日、ふるさと納税の指定基準見直しを決め、各自治体に通知した。地方団体が寄附者を集めるための手段としてポイント等を付与するポータルサイト事業者等を通じて寄附を募集することを禁止するもので、2025年10月から適用する。松本総務相は7月2日の会見で、「ポイント付与による競争が過熱してきている。（各企業が）ポイントの原資をどこから出してくるか。その寄附額の中からポータルサイトに入っているところから出ている。改めてふる

さと納税の本旨を重視するという意味からポイントというお金の流れを禁止させていただく」と述べた。

#### ◎不交付団体が83団体に増加 — 2024年度交付税大綱

総務省は7月23日、2024年度の普通交付税大綱を発表した。総額は17兆5,470億円で、前年度比1.7%増加した。うち、道府県分が9兆2,325億円（前年度比0.3%増）、市町村分が8兆3,145億円（同3.3%増）。算定では、新たな算定費目「こども子育て費」を創設したほか、①給与改定・会計年度任用職員への勤勉手当支給の対応②光熱費高騰やごみ収集など物価高への対応③定額減税に伴う地方特例交付金の創設 — などを措置した。一方、不交付団体は1都82市町村で、前年度より6団体増えた。地方税収の伸びを反映し3年連続の増加。新たな不交付団体は名古屋市、群馬県明和町、朝霞市、君津市、昭島市、小平市の6団体。

また、総務省は7月12日、2023年度の地方税収決算見込額（地方財政計画ベース）を発表した。地方税総額は前年度比1.2%増の45兆7,064億円で、3年連続の過去最高を更新した。うち、道府県税は20兆3,149億円（前年度比0.7%増）で、事業税は5兆2,677億円（同1.1%増）、地方消費税は6兆2,631億円（同2.4%減）。市町村税は23兆2,171億円（同1.7%増）で、固定資産税が9兆7,711億円（同2.4%増）だった。

#### ◎日本人人口が15年連続減少 — 住民基本台帳人口

総務省は7月24日、2024年1月1日現在の住民基本台帳人口を発表した。日本人住民は1億2,156万1,801人で、前年に比べ86万1,237人（0.7%）減少した。15年連続の減少で減少数・減少率とも過去最大。一方、外国人住民は332万3,374人で、同32万9,535人（11.0%）増で5年連続の増加。また、日本人の自然増減数は85万360人の減少、社会増減数は1万877人の減少だった。都道府県別（総計）にみると、人口は東京都（1,391万1,902人）をトップに神奈川県、大阪府の順で多く、鳥取県（54万207人）を筆頭に、島根県、高知県順で少ない。なお、東京都、沖縄県、千葉県を除き全団体が人口が減少している。また、市区部人口（総計）は1億1,456万5,923人で前年比41万7,459人（0.4%）減少、町村部人口（同）は1,031万9,252人で同11万4,243人（1.1%）減少した。

なお、同住基台帳に基づく衆院小選挙区の「1票の格差」では、全国289小選挙区のうち違憲判断の目安とされる「2倍未満」を8選挙区が超えていた。人口が最少の鳥取1区（26万4,536人）に対し人口最多の「福岡5区」は55万117人で「1票の格差」は2.08倍に。このほか2倍を超えたのは「福岡3区」（2.048倍）、「茨城6区」「京都6区」（各2.038倍）、「福岡2区」（2.023倍）、「北海道2区」（2.01倍）、「宮城2区」（2.002倍）、「愛知12区」（2倍）。

（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いたします。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666号 2024年7月 公益社団法人 北海道地方自治研究所

鋭角鈍角 北海道で響いたアフガン女性の声

室蘭工業大学大学院工学研究科教授 清 末 愛 砂

2024年度第1回所内研究会

北海道の医療政策の背景・課題と第8次北海道医療計画の概要

北海道保健福祉部地域医療推進局地域医療課課長 川 上 禎 之

札幌市の行政区別の人口動態の考察

札幌市職員 渡 邊 真央人

生存権77歳の現在地 第3回 政権の意向の影で利用された基準部会

当研究所会員／元北海道新聞記者 本 田 良 一

散射韻 民主主義への危機感

北海道の動き<2024・5・1～31>

新潟自治 第100号 2024年7月

公益社団法人 新潟県自治研究センター

創刊100号を記念して

創刊100号を記念して ～自治のベクトルをさらに

新潟県自治研究センター 理事長 和 田 光 弘

『新潟自治』創刊100号に寄せて

新潟県知事 花 角 英 世

地域活動や自治体関係者の道しるべの役割をはたして

新潟県自治研究センター 元理事長 堀 口 市 郎

新潟から「日本国憲法を世界遺産へ」 国民運動を提起できないか……

新潟県自治研究センター 元理事・研究主幹 鬼 嶋 正 之

積み重ね四半世紀、地域に根差して 情報誌『新潟自治』100号の歩み

新潟県自治研究センター 研究主幹会議

## 特集 縮小を余儀なくされる自治体の未来

人口減少に向かう自治体の未来像 — 変化する人口構造を迎える自治体政策の視点 —

新潟県自治研究センター 常務理事・研究主幹 榎 口 敏 行

地方創生10年 成果と評価は 止まらない少子化、人口減少とどう向き合うか

新潟県自治研究センター 常務理事・研究主幹 長 沢 正 一

国の指示権拡大、「改正地方自治法」に潜む懸念 参議院議員 岸 真紀子  
低投票率の現状と主権者意識の重要性について

新潟県自治研究センター 理事・研究主幹 齋 藤 喜 和

## NEWS 東西南北 リポート

能登へのボランティア活動から感じたもの 自治体を支える支援活動と自然災害から地  
域を守るために

新潟県自治研究センター 副理事長／

新潟県職員労働組合 執行委員長 太 田 辰 雄

2024春闘、33年ぶりの高水準というが…… 新潟県自治研究センター 副理事長／

自治労新潟県本部 執行委員長 登 坂 崇 規

## 新首長の抱負

選ばれるまちを目指して 阿賀野市長 加 藤 博 幸

共に進もう より良い未来へ 出雲崎町長 仙 海 直 樹

<新潟県内自治体選挙データ 2024年上半期（1月～6月）>

自治研センターの動き

---

## ぐんま自治研ニュース 第145号 2024年7月

一般財団法人 群馬県地方自治研究センター

2023年度 一般財団法人群馬県地方自治研究センター公開セミナー「自然災害に備える～  
防災・減災のキホンとその準備～」特集号

講演①「気候変動からみる自然災害～今あなたに知ってほしい気象のあれこれ～」

気象予報士・防災士 木 原 実

講演②「知っておきたい防災・減災～ここでしか聞けない国崎流防災術～」

危機管理アドバイザー 国 崎 信 江

対談「自然災害に備える～防災・減災のキホンとその準備～」

対談者 木 原 実

国 崎 信 江

能登半島地震【現地活動レポート】

自治労群馬県本部 飯 島 潤 治

---

とちぎ地方自治と住民 第616号 2024年7月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 地方自治法の改正について 自治研センター理事（弁護士） 川 上 淳

2022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

政権交代と野党間連携 宇都宮大学地域デザイン科学部教授 中 村 祐 司

昨年の県内観光客数コロナ禍前に近づく

— 令和5年栃木県観光客入込数等推定調査結果 —

自治研センター副理事長 加 藤 正 一

日本や故郷を憂える出来事や心配

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6月）

---

クォーターリーかわさき通信 第30号 2024年7月

一般社団法人 川崎地方自治研究センター

「川崎地方自治研究センターは人生の跳躍台（Jumping Board）だった」

坪 井 善 明（早稲田大学名誉教授）

おススメの本「民主主義へのオデッセイ」

川崎市の主な動き（2024年4月～6月）

---

信州自治研 第389号 2024年7月

長野県地方自治研究センター

飯田線の魅力～鉄道ファンの目線から～

千葉大学名誉教授 夏 目 雄 平

2022年度長野県一般会計決算について（2）

長野市在住（会員） 山 田 米 一

筆のすさび⑦① 田舎も楽しい 自然そのまま 大鹿村探訪記

元信濃毎日新聞記者 横 山 悟

---

自治研とやま 第129号 2024年7月

公益社団法人 富山県地方自治研究センター

視点 ある政治家の背中

富山県地方自治研究センター理事 元南砺市議会議員 齊 藤 光 一

講演 能登半島地震と富山県

富山大学名誉教授 竹 内 章

部会紹介 地域の簡易水道事業を救った小水力発電

自治研センター 再生可能エネルギープロジェクト 責任者 藤井 宗一  
報告 ドイツ・フライブルク市における地域エネルギー政策

富山県立大学非常勤講師 酒井 博 恵

---

月刊「地方自治みえ」 第385号 2024年7月

三重県地方自治研究センター

広域連携のいままでとこれから

北海道大学公共政策大学院教授 山崎 幹 根

---

自治研ぎふ 第138号 2024年6月

岐阜県地方自治研究センター

道標 能登半島地震における上下水道の復旧について

自治労岐阜県本部中央執行委員長／岐阜県地方自治研究センター副理事長

子安 英 俊

特集 非正規地方公務員をめぐる自治体の方針に関する考察 — 総務省調査を中心に —

岐阜大学地域科学部教授／岐阜県地方自治研究センター研究員 山本 公 徳

報告1 これからの地方自治を担う学生に「岐阜の地方自治とその課題」を伝える — 自治研センターによる岐阜大学での協力講座 —

岐阜大学地域科学部准教授／岐阜県地方自治研究センター研究員 三谷 晋

地域レポート1 高山市の合併後の財政状況と今後の課題

高山市議会議員 小井戸 真 人

地域レポート2 山県学園構想について

山県市議会議員 奥 田 真 也

報告2 「次世代エネルギーと高山市の町並み」をテーマに現地視察を開催して

センター事務局

---

フォーラムおおさか 第177号 2024年7月

PLP会館 大阪地方自治研究センター

巻頭言 国の指示権認める改正自治法成立 府本部は2040年問題をテーマに第23回自治研  
集会開く

でかける自治研No.3 現場が創る災害時の「業務継続計画（BCP）」

自治労東大阪執行委員、同公園環境協会分会長 前 田 真さん

**講演とシンポジウムの記録** 第23回大阪地方自治研究集会報告

新たな視点で見つめ直す2040年問題とまちづくり

基調講演・コーディネーター

近畿大学総合社会学部教授 久 隆 浩

パネリスト

明石コミュニティ創造協会常務理事 柏 木 登 起

阪南大学国際学部教授 和 泉 大 樹

四国医療産業研究所所長 櫃 本 真 幸

**韓国政治の行方** 韓国の少子化対策

PLP会館 大阪地方自治研究センター研究員 尹 誠 國

**キーワードを読む** 人口減少と「移民社会」

編集部

大阪の自治ダイアリー 2024. 4. 1～2024. 6. 30

**ながさき自治研 第90号 2024年7月**

長崎県地方自治研究センター

巻頭言 6月は男女（ジェンダー）平等月間

長崎県地方自治研究センター 副理事長 菊 永 昌 和

〈シリーズ〉地域おこし協力隊と協働し、地域活性化に繋げよう（その1）

長崎県地方自治研究集会シンポジウム2024「人口減時代の新しいまちづくり」

長崎県地方自治研究センター

地域おこし協力隊と協働し、地域活性化に繋げよう～ミスマッチを防ぐ制度設計とは～

一般社団法人対馬里山繋営塾 代表理事 川 口 幹 子

誰もが自分らしく生きられるために～ジェンダーフリー教育を通して～

長崎県教職員組合 中央執行委員 森 野 しのぶ

反核9の日座り込み500回目に寄せて

原水禁運動の現在地 ― 私たちのめざすもの ―

原水爆禁止日本国民会議 顧問 藤 本 泰 成

首長に聞く「わがまちのこれからのまちづくり」

佐世保市 宮島大典市長に聞く 「市民目線の行政をめざす！ ～1丁目1番地の子育て支援で、みんなから選ばれる佐世保市をめざして～」

ショートストーリー（その1）

辻村いちのコーナー「わたしのすきなひと」

辻 村 い ち

連載 <sup>ぼく</sup> 余は如何にして福祉サービスの担い手となりし乎！IX

一般社団法人トランキラ・代表理事 森 耕一郎

なないろのたね 七色の種蒔き人 隈 部 浩 美

カップのためいき 自治労長崎県職員連合労働組合執行委員長 林 田 龍 二

## 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				
04 雑誌（製本済）				
04-00-210	自治研究／第99巻／第1～6号／2023		第一法規	2023（令5）
04-00-211	自治研究／第99巻／第7～12号／2023		第一法規	2023（令5）
04-01-99	地方自治／第902～907号／2023	地方自治制度研究会	ぎょうせい	2023（令5）
04-01-100	地方自治／第908～913号／2023	地方自治制度研究会	ぎょうせい	2023（令5）
04-03-184	都市問題／114巻／1～6／2023		後藤・安田記念東京都市研究所	2023（令5）
04-03-185	都市問題／114巻／7～12／2023		後藤・安田記念東京都市研究所	2023（令5）
04-10-145	地方財務／第823～826号／2023		ぎょうせい	2023（令5）
04-10-146	地方財務／第827～830号／2023		ぎょうせい	2023（令5）
04-10-147	地方財務／第831～834号／2023		ぎょうせい	2023（令5）
04-11-159	地方財政／第62巻／第1～4号／2023		地方財務協会	2023（令5）
04-11-160	地方財政／第62巻／第5～8号／2023		地方財務協会	2023（令5）
04-11-161	地方財政／第62巻／第9～12号／2023		地方財務協会	2023（令5）
04-15-145	税／第78巻／第1～4号／2023		ぎょうせい	2023（令5）
04-15-146	税／第78巻／第5～8号／2023		ぎょうせい	2023（令5）

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
04-15-147	税／第78巻／第9～12号／2023		ぎょうせい	2023（令5）
04-16-108	地方税／第74巻／第1～4号／2023		地方財務協会	2023（令5）
04-16-109	地方税／第74巻／第5～8号／2023		地方財務協会	2023（令5）
04-16-110	地方税／第74巻／第9～12号／2023		地方財務協会	2023（令5）
04-20-66	人事院月報／第881～892号／2023	人事院総務課広報室	日経印刷	2023（令5）
04-21-68	地方公務員月報／第714～719号／2023		第一法規	2023（令5）
04-21-69	地方公務員月報／第720～725号／2023		第一法規	2023（令5）
04-28-46	季刊行政管理研究／第181～184号／2023		行政管理研究センター	2023（令5）
04-32-33	ガバナンス／1－6／2023		ぎょうせい	2023（令5）
04-32-34	ガバナンス／7－12／2023		ぎょうせい	2023（令5）
04-36-39	社会福祉研究／第146～148号／2023		鉄道弘済会	2023（令5）
04-38-15	自治労の保育運動／第34～37号／2016～2017	自治労社会福祉評議会	自治労本部	2017（平29）
04-38-16	自治労の保育運動／第38～41号／2018～2019	自治労社会福祉評議会	自治労本部	2019（令1）
04-38-17	自治労の保育運動／第42～45号／2020～2021	自治労社会福祉評議会	自治労本部	2021（令3）
04-38-18	自治労の保育運動／第46～49号／2022～2023	自治労社会福祉評議会	自治労本部	2023（令5）
04-51-190	法律時報／第95巻／第1～4号／2023		日本評論社	2023（令5）
04-51-191	法律時報／第95巻／第5～8号／2023		日本評論社	2023（令5）
04-51-192	法律時報／第95巻／第9～12号／2023		日本評論社	2023（令5）
04-56-76	判例地方自治／第492～498号／2023	地方自治判例研究会	ぎょうせい	2023（令5）

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
04-56-77	判例地方自治／第499～504号／2023	地方自治判例研究会	ぎょうせい	2023 (令5)
04-70-217	国家学会雑誌／第136巻／第1～12号／2023		国家学会事務所	2023 (令5)
04-80-131	月刊自治研／第65巻／第1～6号／2023		自治研中央推進委員会	2023 (令5)
04-80-132	月刊自治研／第65巻／第7～12号／2023		自治研中央推進委員会	2023 (令5)
04-81-00-6	住民と自治／1971年1～12月号(7～12月号欠)	自治体問題研究所	自治体研究社	1971 (昭46)
04-81-50	住民と自治／第717～728号／2023	自治体問題研究所	自治体研究社	2023 (令5)
04-91-42	自治総研／第531～542号／2023		地方自治総合研究所	2023 (令5)
04-98-33	社会保障研究／第7巻第4号、第8巻第1～3号／2023		国立社会保障・人口問題研究所	2023 (令5)
04-158-45	市政研究／第219～222号／2023		大阪市政調査会	2023 (令5)
04-183-32	研究所資料／No. 134-137／2024		地方自治総合研究所	2024 (令6)
04-201-57	住民行政の窓／第516～522号／2023	市町村自治研究会	日本加除出版	2023 (令5)
04-201-58	住民行政の窓／第523～528号／2023	市町村自治研究会	日本加除出版	2023 (令5)
04-202-23	季刊自治と分権／No. 90～94／2023～2024	自治労連・地方自治問題研究機構	大月書店	2024 (令6)
<b>05 統計</b>				
05-40-25	統計でみる市区町村のすがた／2024	総務省統計局	日本統計協会	2024 (令6)
<b>06 年鑑</b>				
06-09-55	日本労働年鑑／第94集／2024年版	法政大学大原社会問題研究所	旬報社	2024 (令6)
<b>07 白書</b>				
07-06-53	環境白書／令和6年版／2023～24	環境省	日経印刷	2024 (令6)
07-10-52	食料・農業・農村白書／令和6年版	農林水産省	日経印刷	2024 (令6)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
<b>1 政治</b>				
<b>10 政治一般</b>				
10-1-75-1	政策と政治／年報政治学／2024-I	日本政治学会	筑摩書房	2024（令6）
<b>16 選挙法その他</b>				
16-55-12	全国首長名簿／2020年版～2023年版	地方自治総合研究所	地方自治総合研究所	2024（令6）
<b>2 法律</b>				
<b>23 行政法</b>				
23-550-6	行政法概説／Ⅲ／行政組織法／公務員法／公物法／第6版	宇賀克也	有斐閣	2024（令6）
23-628-56	行政法研究／第56号／2024・6	行政法研究会	信山社	2024（令6）
<b>3 行政</b>				
<b>30 行政学一般</b>				
30-168-3	政策学講義／決定の合理性「第3版」	武智秀之	中央大学出版部	2024（令6）
<b>33 公務員制度</b>				
33-93-13	新版／逐条地方公務員法／第6次改訂版	橋本勇	学陽書房	2023（令5）
<b>5 財政</b>				
<b>53 財政調整</b>				
53-7-57	地方交付税等関係計数資料／令和4年度	総務省自治財政局	総務省	2023（令5）
<b>58 個別行財政</b>				
58-3-37	行政投資実績／平成18年	地域政策研究会	地方財務協会	2006（平18）

## 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<br>——「楕円の構図」による把握——』2018年 | (税別)<br>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<br>友社)   |

### 自治総研ブックレット

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

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

## 自治総研叢書 (敬文堂)

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

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

## 自治総研関連図書

- |                                                                |              |
|----------------------------------------------------------------|--------------|
| ○ 今井 照／自治総研編『原発事故 自治体からの証言』2021年 筑摩書房                          | (税別)<br>880円 |
| ○ 上林陽治著『非正規公務員のリアル<br>欺瞞の会計年度任用職員制度』2021年 日本評論社                | 1,900円       |
| ○ 神原 勝著『東京・区長準公選運動<br>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、<br>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』<br>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.9 ● 2024.9

## CONTENTS

- Study on Public Debt Expenditure. ....1  
MACHIDA, Toshihiko. Professor Emeritus of Senshu Univ.
- The Fukuoka High Court's Naha Branch Judgement on Dec. 20, 2023,  
Concerning Lawsuit for Substitute Execution of the Design Changes Approval to  
Improve Soft Seabed off the Coast of Henoko by Minister of Land, Infrastructure  
and Transport Against Governor of Okinawa (1<sup>st</sup> Trial). .....39  
YAJIMA, Seiya. Lecturer of Nagoya University.
- Compact City Conflict in Akita until Fiscal Year 2023  
-Unstoppable Policy Process suspended by Institutional Veto Player-. .....73  
TERASAKO, Go. North Asia University, Docent.
- Monthly Topics. ....107
- Magazine Rack. ....109
- Monthly List of Our Library. ....115

- 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。

<https://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。