



# 自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.50

2024 11 月号  
通巻第553号

1

## 「勝ったが、負け扱い」という奇妙な裁判 ——住民訴訟における権利放棄と原告の弁護士報酬

阿部泰隆

一 事案の概要と争点：鳴門市漁協協力金支出事件／二 基本事件の高裁での請求認容判決が覆っていない以上、権利放棄がなされても、弁護士報酬の点では、「勝訴」であること／三 事務管理は十分に行ったこと／四 原判決の不適切さ／五 文理解釈は最高裁の住民訴訟判例の基本ではないこと／六 平成17年最判理論の妥当する範囲／七 平成10年最判等の合理的解釈／八 基本事件の最判への疑問とその射程範囲限定の要請／九 平成14年後の住民訴訟制度改正は賠償責任額限定の立場であり、権利放棄を制限しないと矛盾する／一〇 結論／一一 最高裁へのお願い／一二 今後の課題

25

## 2024年地方自治法の一部を改正する 法律案に関する国会審議

坂本 誠

1. はじめに～本稿のねらい／2. 審議経過の概要／3. 国会審議の概要①～デジタル化／4. 国会審議の概要②～国と自治体との関係の特例／5. 国会審議の概要③～公共私連携（指定地域共同活動団体制度の創設）／6. 国会審議が投げかける国—地方関係をめぐる課題～まとめにかえて／＜資料＞

71

## 中央の動き

73

## 今月のマガジン・ラック

77

## 資料室増加月報

巻頭コラム ● 戦後占領改革の基本方針 —— 小原隆治

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

# 戦後占領改革の基本方針

小原 隆治

自治総研創立40周年記念で始まった現代地方自治年表編纂事業もそろそろ最終盤に入り、現在、重要項目の解説原稿を執筆する作業などに研究所の総力をあげて取り組んでいる。その解説原稿の割り当て上、戦後日本の占領改革の根幹に関わる重要項目をいくつか担当し、調べていて気がついたことがある。

占領改革の目的は教科書的には「非軍事化」と「民主化」の2つだとされる。わたしも講義ではその2つの目的をあげ、目的達成のために、一方では日本国憲法や地方自治法の制定などによる「制度」の改革、他方では公職追放や選挙などを通じた制度を担う「人」の改革を行ったと説明している。しかし目的として2つだけをあげるの是不十分かつ不適切で、もう1つ「自由主義化」を明示する必要があるのではないか。そう気がつき、あらためて考えさせられたということである。

史料上の根拠は、ポツダム宣言にもとづいて策定された占領初期の2つの最重要文書、つまり1945年9月22日公表の初期対日方針（SWNCC150/4/A）と、それを発展させた同年11月3日決定の初期基本的指令（JCS1380/15=SWNCC52/7）である。どちらの文書にも冒頭の占領目的を掲げた箇所に、非軍事化、民主化と並べ、それと区別して、自由主義化と括れる語句がはっきり書き込まれている。前者から拾うと「個人の自由を希求し、基本的人権を尊重する念を発展させること」（to develop a desire for individual liberties and respect for fundamental human rights）、後者から拾うと「自由主義的な政治を指向する動きを奨励し、支援すること」（the encouragement and support of liberal political tendencies）がそれである。

自由主義化も占領目的の1つと位置づけることに、歴史解釈上、どのような意義があるかである。占領改革は一般的に1950年前後を境目として、非軍事化、民主化を進めた前期と、その動きを戦前まで巻き戻すかのように逆コースを進めた後期に分かれるとされる。その見方に大局的には異論はない。しかしそれでは半面の真理を述べたにとどまるのではないか。自由主義化の目的に照らすと、占領前期と後期にただ断絶するだけでなく、連続する面があることが見えてくるのではないか。

「人」の改革に即して例示し、説明する。GHQは日本政府に対して1945年10月4日に人権指令（SCAPIN93）を発し、日本共産党指導者の徳田球一、志賀義雄ら政治犯439人の釈放などを行わせる。ついで1946年1月4日に超国家主義団体解散指令（SCAPIN548）とあわせて公職追放指令（SCAPIN550）を発し、戦争犯罪人や軍人、超国家主義者らの公職追放を行わせる。これらは民主化というよりも自由主義化、あるいはその2つを束ねて自由民主主義化の実現という点で一貫している。

一方、マッカーサーは吉田茂首相宛ての1950年6月6日付書簡により、徳田、志賀ら共産党中央委員24名全員の公職追放を指令し、いわゆるレッドパージが始まる。レッドパージは一般的に逆コースを象徴する事件の1つとされる。だがGHQ流の自由主義化あるいは自由民主主義化の考え方からすると、当時の共産党中央委員らはその目的を阻害する「好ましがらざる」（undesirable）人物であって、既存の方針を大きく変えたつもりはなかったのではないか。判断基準からはみ出る方向が右側であれ左側であれ、好ましがらざる人物を追放するという点では以前から一貫していたと考えられないだろうか。

6月6日付書簡がレッドパージの根拠としたのは1946年1月4日のSCAPIN548とSCAPIN550で、それが歴史の皮肉であるように語られることがある。だが、書簡を書いた当のマッカーサーの自由主義=反共主義的な理念からすれば、大きな齟齬はなかったのだろうと推測する。

なお、英数字番号等を示して引いた上記の占領改革関連文書はすべて、国立国会図書館のウェブサイトから容易に確認できる。

## 「勝ったが、負け扱い」という奇妙な裁判 — 住民訴訟における権利放棄と原告の弁護士報酬

阿 部 泰 隆

### <要 旨>

鳴門市から漁協への協力金の支出を違法とする住民訴訟において住民が1審で勝訴した。同市は控訴し、原告勝訴で得た権利を放棄の上請求棄却を求めたが、控訴審は、権利放棄は違法・無効として、かつ一審通りこの請求を認容した。鳴門市は、上告審では協力金支給の違法性はもはや争わず、権利放棄の適法性だけを主張したところ、最高裁がこれを認めたので、原告はとるものがなく、結果として「敗訴」した。

原告は、これは地方自治法242条の2第12項にいう「勝訴」であるとして、弁護士報酬相当額を請求したところ、1、2審とも、基本事件で「敗訴」であるとして、棄却された。最高裁でも、いわゆる三行半の却下決定。

俗に「負けるが勝ち」ということわざがあるが、これは、逆に、「勝ったが、負け扱い」という奇妙な裁判である。

高裁での請求認容判決が争われず、覆っていない以上、権利放棄がなされても、弁護士報酬の点では、「勝訴」と解すべきである。判例変更が不可欠である。

### 一 事案の概要と争点：鳴門市漁協協力金支出事件

地方自治法242条の2第12項は、住民訴訟において原告が「勝訴」したときは、被告地方公共団体に対して、弁護士報酬相当額を請求できるとしている。原告は、それによって得られた金員を弁護士に支払うことになる。本件は、原告住民が先の住民訴訟（基本事件）で「勝訴」したとして、鳴門市に弁護士報酬相当額を請求したが、先の住民訴訟（基本事件）は、鳴門市の権利放棄により「敗訴」したことを理由に、弁護士報酬も拒否された事件である。

原告が「勝訴」したとする、その基本事件は、鳴門市の二つの漁協への協力金支出事件である。本件の原告は基本事件の1、2審で勝訴した。基本事件の一審（徳島地裁平成26年（行ウ）第11号平成27年12月11日判決）では、被告の公営企業管理者は、鳴門町漁業協同組合に対し金430万円、新鳴門漁業協同組合に対し金430万円、公営企業管理者個人に対し860万円及びこれに対する平成25年4月30日から支払い済みまで年5分の利息の支払いを請求するように命じた。そこで、鳴門市の議会は原告勝訴によって同市に帰属した権利を放棄する議決を行った。

基本事件の高裁（高松高裁平成28年（行コ）第4号平成29年1月31日判決）では、鳴門市は、権利放棄議決を有効とする主張を追加したが、同高裁はこの権利放棄議決をも違法・無効として、一審判決を維持した。

鳴門市は、上告受理申立てをしたが、協力金支給の違法性はもはや争わず（この点で原告勝訴のはず）、権利放棄の適法性だけを主張した。最高裁（第三小法廷平成29年（行ヒ）第185号平成30年10月23日判決）は、高裁判決を覆して、これを認めたので、原告は結果として、請求するものがないので「敗訴」した。

原告は、基本事件では形式的に敗訴しているが、地方自治法242条の2第12項にいう「勝訴」であるとして、弁護士報酬相当額を請求した。請求額は、基本事件の高裁の認容額は860万円で、遅延利息を入れた1,094万円余を基準に、着手金と成功報酬の合計は191万余、30%の割増に消費税10%を追加して273万円余りと算定した。

しかし、弁護士報酬請求事件である本件の1審（徳島地裁令和3年（ワ）146号令和4年9月21日判決）、本件の原審（高松高裁令和4年（ネ）226号令和5年6月16日判決）ともに、基本事件では、「勝訴」ではない、「敗訴」であるからとして、棄却された。

俗に「負けるが勝ち」ということわざがあるが、これは、逆に、「勝ったが、負け扱い」という奇妙な裁判と評すべきである。

そこで、争点は、高裁で、原告が勝訴し、被告は、損害賠償請求と不当利得請求の点では敗訴を認め、権利放棄だけを争点にして勝訴した場合も、住民訴訟においては、原告の弁護士報酬相当額を認める原告「勝訴」にはならないのかである。

この点、控訴理由書できちんと説明したのに、原判決（高裁判決）は暖簾に腕押し判断である。

そこで、原告は、原判決には、後記の通り、信じがたい重要な法解釈の誤り、判断逸脱、理由不備があり、明白に違法であって、取り消され、請求は認容されなければならないと主張思量して、上告受理申立てをした。しかし、さっそく門前払い却下決定を受けた（最

決令和5年（受）第1989号令和5年12月6日第3小法廷決定）。まったく遺憾である。そこで、ここに、上告受理申立理由書を掲載して、広くご意見をうかがうこととする。

なお、当事者は、住民と鳴門市だけであるが、基本事件と弁護士報酬請求事件で、住民が、控訴人になったり、被控訴人になったり、相手方、申立人になったりと混乱するので、判決文中の表記を含め、単に原告（又は原告住民）、鳴門市とだけ記載する。

## 二 基本事件の高裁での請求認容判決が覆っていない以上、権利放棄がなされても、弁護士報酬の点では、「勝訴」であること

### 1 勝手に権利放棄しても、弁護士の報酬請求権を奪うことはできないこと

訴状で次のように説明している。「たとえば、弁護士が、債権者＝原告から、債務者に対する金銭取立ての依頼を受けて、債務者を被告に1、2審で勝訴した後で、債権者が、債務者が気の毒になったからとして、権利を放棄するとすれば、その上告審では、原告敗訴になる。この場合、入金はないので、依頼者に経済的利益がないように見える。しかし、だからといって、弁護士報酬支払い義務が消滅するものではない。依頼者の『勝訴』は確実であったが、依頼者がいったんは自己に帰属するはずの債権を、原告弁護士の手の届かないところで、自らの意思で放棄したために、その請求が棄却されるだけであるから、依頼者に経済的利益が発生しており、弁護士の貢献が否定されるわけではなく、その報酬請求権が失われるわけではない。原告弁護士は、依頼者の債権を裁判所に認めさせ、それ以上何もしようがないので、依頼の目的を十分に達成しているのである。こうして、先の敗訴判決はともかく、原告と依頼者の間では『勝訴』したと解すべきなのである。」

本件に戻ると、「もし、これでも、鳴門市には弁護士報酬相当額を支払う義務がないと仮定すれば、原告住民の弁護士は請求を認めさせ、行政の違法行為を正したのに、成功報酬どころか着手金さえもらえないただ働きになるから、住民訴訟を原告側で受任する弁護士は絶滅危惧種となり、住民訴訟は死に瀕する。これは住民訴訟制度により地方公共団体の違法行為を防止し、生じた損害を回復しようとする地方自治法に反する。」

以上の理由により、勝手に権利放棄して、原告弁護士の勝訴報酬をゼロにすることは、

原告弁護士の財産権を侵害する違憲の行為である。

## 2 鳴門市が損害賠償・不当利得返還請求についてまで上告した場合との均衡

本件では、基本事件の高裁で、損害賠償・不当利得返還請求権が認められ、権利放棄議決は無効とされて、鳴門市は完敗したが、上告受理申立てをした。そこで、権利放棄議決の有効性だけを主張したにせよ、高裁判決自体はいまだ確定していなかった。そして、原告は最高裁で権利放棄の有効性を理由に敗訴した。このことを理由に、高裁判決の中の損害賠償・不当利得返還請求権まで認容されないのと同じ扱いにすべきか。

もし、鳴門市が、高裁判決に対して全面的に上告して、損害賠償・不当利得返還請求権の点でも勝訴したら、原告は全面的に「敗訴」であり、弁護士報酬相当額請求権が発生しないのは当然である。

しかし、逆に、原告が、損害賠償・不当利得返還請求権の点では勝訴判断を得たが、権利放棄の点で敗訴したらどうなるか。これなら、最高裁でも、損害賠償・不当利得返還請求権を認める公権的判断がなされたので、弁護士報酬を画一的に判断できるから、弁護士報酬相当額請求を認容すべきである。

鳴門市が、損害賠償・不当利得返還請求権の点で、最高裁まで争って負ければ、弁護士報酬相当額請求が認容されるのに、最高裁まで争っても負けるからと、争いを放棄した本件の場合には、弁護士報酬相当額請求権を否定できるというのは不合理である。鳴門市が、上告して敗訴すれば弁護士報酬支払い義務が生じ、上告を断念すれば、弁護士報酬支払い義務が発生しないという違いを生じさせる合理的な理由はない。上告断念は、上告しても敗訴するのと同じであり、上告断念が勝利というのはまったく奇妙なことである。

## 3 曾和俊文説

曾和俊文（「住民訴訟と債権放棄議決：再論」（同志社法学74巻3号28～40頁、2022年6月、『住民訴訟の法理と改革：自治体実務の現状と課題』（第一法規、2023年）所収）も、債権放棄議決と原告の弁護士報酬相当額請求については、2件の公有水面使用協力費のうち、最初の方（本件では対象となっていない）は、権利放棄議決は判決確定後であるので、弁護士報酬が支払われたが、本件は判決確定前に権利放棄議決がなされた。しかし、

権利放棄議決の時期によって差が生ずることには合理的な理由はない。弁護士活動に違いはない。そして、本件では、原告の請求は高松高裁で認容されており、それを前提として債権放棄議決がなされている。それ故、本件についても、実質的には勝訴として考えるべきであり、原告は弁護士費用の請求権を有すると解すべきであろうとしている。

実質「勝訴」後に原告弁護士の勝訴報酬をゼロとすることは、原告弁護士の財産権侵害の違憲性のある解釈である。

### 三 事務管理は十分に行ったこと

原判決は、弁護士報酬相当額請求権は、事務管理者の本人に対する有益費償還請求権の性格を有することにかんがみれば、本人の立場である普通地方公共団体になんらかの経済的価値の増加が残存しているという観点を捨象することはできず、判決の認容額だけではなく、これに基づく現実の回収額も重要な考慮要素となる。そして、回収額がゼロ円であることは考慮する必要があるという。

しかし、前記二1で説明したように、鳴門市は、原告弁護士の貢献で取得した権利を放棄した結果回収額がゼロになったのであるから、回収額ゼロは、鳴門市の責任であり、原告の責任ではないから、回収額ゼロを原告の不利に考慮することは理不尽である。

そして、原告は権利放棄以外の点では成果をあげ、鳴門市の権利放棄により全体として敗訴に追い込まれたに過ぎないのであるから、鳴門市が得られた利益は明確であるし、それを放棄しても、「違法行為の認定」と「違法行為の是正方向」という利益は示されたものである。鳴門市は、放棄により、自らは違法を是正しないことにしたに過ぎない。この各種利益は、原告の事務管理により達成したもので、原告はそのための有益費を支出した。したがって、原判決は誤りである。

### 四 原判決の不適切さ

#### 1 上告受理申立理由書の提出を求めるべき釈明義務違反があること

原判決は、（基本事件の）控訴審判決時点では、訴訟が完結せず、鳴門市が上告受理申

立てをしたことは明確である。しかし、「その際、鳴門市が何を上告受理申立の理由としたかは確定判決のみからは判明しない。これによって勝訴要件の存否を判断することは、法242条の2第12項の『勝訴（一部勝訴を含む。）』という文言に照らして、文理解釈として採用し難いだけでなく、弁護士報酬相当額の支払い請求ができる場合について客観的に明確な基準を設けることによって、その判断を画一的に行うこととした法の趣旨にも反することになる」と述べる。

しかし、上告受理申立理由書は、基本事件で当然裁判所の記録につづられている。弁護士報酬請求事件では、書面や証拠の数、弁論回数などの提出を求められただけで、基本事件の記録を全部提出することは求められておらず、それを提出する必要があるとは気が付かなかった（しかも、次にも述べるように基本事件の最判が権利放棄議決だけを対象としていることは明確であった）が、それが必要であれば釈明すべきであり、これは重大な釈明義務違反であるから、破棄事由である。やむなく、鳴門市の上告受理申立書を添付して提出した。

## 2 基本事件の最高裁判決だけで、上告受理申立理由は明確であること

しかも、鳴門市の上告受理申立書において何を理由としたかは確定判決のみでは判明しないというのも、明確に誤りである。基本事件の上告審判決を見れば、「本件は……当時の市公営企業管理者企業局長の職にあった者に対する損害賠償請求及び参加人らに対する不当利得返還請求をすること等を求める住民訴訟であり、論旨は、上記各請求に係る請求権を放棄する旨の市議会の議決の適否に関するものである。」と判示されている通り、権利放棄議決の有効性だけが主張され、基本事件の高裁判決のうち損害賠償請求及び不当利得返還請求の点では何の主張もなされていないのである。

それでもわからなければ釈明すべきである。原告は、本件高裁にも準備書面で、「納得せざるを得ないもっともな理由を示されたい」とお願いをしているのであるから、これを無視するのはますますもって、釈明義務違反である。

## 3 原判決の理由の不明瞭

原判決は、「なお、原告は、基本事件においては、鳴門市は敗訴し、上告審で争っても財務会計行為が適法と認められることはない」と判断して、本件権利放棄議決がなされた旨



主張するが、（基本事件の）上告審判決において、権利放棄議決が有効と判断されており、これについて裁量権の逸脱・濫用があるとは言えないから、採用の限りではない」と判示する。

しかし、この判決文は、基本事件の財務会計行為の違法性と、権利放棄議決の裁量濫用を混同している。

本件原告は、基本事件の財務会計行為が違法であることは、上告審段階では争いがなく、鳴門市は、権利放棄の適法性だけを主張して上告したのであるから、権利放棄議決が有効と判断されて、それに関する裁量権の逸脱・濫用がないことが確定しても、放棄の対象である財務会計行為の違法性はなんら揺るがないのである。財務会計行為の違法性が確定しているという控訴人の主張がなぜ採用の限りでないのか、この文章では何らの説明もないのである。理由不備である。

## 五 文理解釈は最高裁の住民訴訟判例の基本ではないこと

### 1 原判決の意味不明

原判決は、前記四1で述べたように、鳴門市が上告受理申立てをしたことは明確である。しかし、「その際、鳴門市が何を上告受理申立の理由としたかは確定判決のみからは判明しない。これによって勝訴要件の存否を判断することは、法242条の2第12項の『勝訴（一部勝訴を含む。）』という文言に照らして、文理解釈として採用し難い」と判示するが、前記したように「鳴門市が何を上告受理申立ての理由としたかは確定判決のみからは判明しない」という説示は妥当ではないから、「これによって」、本件では勝訴と解することがなぜ文理解釈として採用できないかの根拠も不明である。これでは、理由を付したことにはならないか、誤った理由を付したものである。

原判決が「敗訴」を勝訴と解することはできないという文理解釈の根拠はここで崩壊しているのである。

### 2 「勝訴」要件は、権利放棄による「敗訴」を想定していないこと

また、文理解釈というが、そもそも「勝訴」という要件は、もともと権利放棄議決など

を想定することなく、基本事件で勝訴すれば、当然に「勝訴」と解されていたのである。もともと「勝訴」であったのに、鳴門市が勝手に行った権利放棄議決による「敗訴」の文言通りに解釈するのは不合理である。裁判所は、法律の総合的な合理的解釈を使命とするものであって、文理が重要であっても、法律の文言を、情勢が変わっても、その通りに適用すれば不合理な場合にまで文言通りとすることは許されない。

### 3 文理解釈は、判例の一般的な考え方ではないこと

住民訴訟では文理解釈が妥当するといわれるが、それは、法律の定めがなければ許容されない民衆訴訟であるから、法定されていない訴訟類型は認めないというような文脈では正しいが、裁判所は普通には法律の合理的な解釈を示すのであって、このように不合理な文言に執着する異常な法解釈姿勢はほかには普通には見られないことも控訴理由書で主張している。

弁護士報酬の「相当額」についてそれまでの下級審判例を統一した最判平成21年4月23日（民集63巻4号703頁判時2046号54頁）は、文理解釈ではなく、合理的な判断基準を設定した。つまり、（住民側弁護士の報酬としての）「『相当と認められる額』とは、旧4号住民訴訟において住民から訴訟委任を受けた弁護士が当該訴訟のために行った活動の対価として必要かつ十分な程度として社会通念上適正妥当と認められる額をいい、その具体的な額は、当該訴訟における事案の難易、弁護士が要した労力の程度及び時間、認容された額、判決の結果普通地方公共団体が回収した額、住民訴訟の性格その他諸般の事情を総合的に勘案して定められるべきものと解するのが相当である。」と<sup>(1)</sup>。

また、提訴手数料の算定について、訴額に応じて算定するのではなく、訴額算定不能（提訴手数料は一審では、現在13,000円）とした最判昭和53年3月30日（民集32巻2号485頁）も、住民訴訟では原告個人の利益を請求しているのではないからと、制度の合理的解釈を行ったものである。すなわち、

「地方自治法242条の2の定める住民訴訟は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法242条1項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実が究極的には当該地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものであるところから、これを防止するた

---

(1) この判決は私見を参考にしていると思う。阿部『住民訴訟の理論と実践』（信山社、2015年）第4章第1～3節。

め、地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求する権能を与え、もつて地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものであつて、執行機関又は職員の右財務会計上の行為又は怠る事実の適否ないしその是正の要否について地方公共団体の判断と住民の判断とが相反し対立する場合に、住民が自らの手により違法の防止又は是正をはかることができる点に、制度の本来の意義がある。すなわち、住民の有する右訴権は、地方公共団体の構成員である住民全体の利益を保障するために法律によつて特別に認められた参政権の一種であり、その訴訟の原告は、自己の個人的利益のためや地方公共団体そのものの利益のためではなく、専ら原告を含む住民全体の利益のために、いわば公益の代表者として地方財務行政の適正化を主張するものであるということが出来る。住民訴訟の判決の効力が当事者のみにとどまらず全住民に及ぶと解されるのも、このためである。もつとも、損害補填に関する住民訴訟は、地方公共団体の有する損害賠償請求権を住民が代位行使する形式によるものと定められているが、この場合でも、実質的にみれば、権利の帰属主体たる地方公共団体と同じ立場においてではなく、住民としての固有の立場において、財務会計上の違法な行為又は怠る事実に係る職員等に対し損害の補填を要求することが訴訟の中心的目的となつているのであり、この目的を実現するための手段として、訴訟技術的配慮から代位請求の形式によることとしたものであると解される。この点において、右訴訟は民法423条に基づく訴訟等とは異質のものであるといわなければならない。

右のような損害補填に関する住民訴訟の特殊な目的及び性格にかんがみれば、その訴訟の訴額算定の基礎となる「訴を以て主張する利益」については、これを実質的に理解し、地方公共団体の損害が回復されることによつてその訴の原告を含む住民全体の受けるべき利益がこれにあたりとみるべきである。そして、このような住民全体の受けるべき利益は、その性質上、勝訴判決によつて地方公共団体が直接受ける利益すなわち請求に係る賠償額と同一ではありえず、他にその価額を算定する客観的、合理的基準を見出すことも極めて困難であるから、結局、（民事訴訟）費用法4条2項に準じて、その価額は35万円とすることが相当である。また、右訴訟は、前述のように、住民が法律の特別の規定に基づき地方公共団体の構成員としての資格において住民全体の利益のためにこれを追行するものであることからすれば、複数の住民が共同して出訴した場合でも、各自の『訴を以て主張する利益』は同一であると認められるので、その訴額は、民訴法23条1項（現行法9条1項）により合算すべきではなく、一括して35万円とすべきものである。」（金額は今は160万円）。

権利放棄後の住民訴訟の弁護士報酬請求訴訟についてだけ「敗訴」だ、勝訴とは言えないと解釈するのは、最高裁における法解釈方法から見て理解できないことで、判例の解釈方法を否定するものである。これは地方自治法242条の2第12項の「勝訴」の意義に関する重大な法解釈の誤りである。

## 六 平成17年最判理論の妥当する範囲

### 1 支払いがあれば訴えは目的を達して、原告弁護士は成功報酬を得られること

原判決の理論は、最判平成17年4月26日（判時1896号84頁、判タ1180号174頁、平成17年最判という）<sup>(2)</sup>によっている。これは、弁護士報酬相当額の支払い請求を認めるかどうかは、客観的に明確な基準を設けることによって画一的な判断を行うとしたとする。

しかし、この事件は、一審係争中に、請求額の支払いがあったので、訴えが取り下げられた例である。そうした事案でも、訴えを契機として、責任を追及された者が支払い、当該地方公共団体にその利益が帰属した以上は、原告の完勝であって、その金額が貢献度になるはずである。弁護士報酬の基準として、認容額なり支払金額を基準とするのは通常であり、その額は明確であるから、報酬額を画一的に判断できる。

一般の民事訴訟では、金銭支払い訴訟の依頼を受けて、訴えを提起するだけで、被告が恐れ入って支払うということもあるが、それでは原告代理人弁護士の貢献は算定できないとして報酬支払いを拒否することが正当化されるものではなく、むしろ、訴訟を続けるよりも、被告を恐れさせて、支払いを得たのであるから、その貢献はより大きいのである。特段の約定がなければ、当然、弁護士にはその支払い額を基準に算定した報酬請求権がある。

したがって、この場合でも、当該訴訟が果たして、また、どの程度これに寄与したかを判断して、弁護士報酬相当額の支払い請求を認めるか否かを判断することは簡単である。

---

(2) この判決については、阿部・前掲『住民訴訟の理論と実践』第4章第4節で分析・批判している。

## 2 客観的基準

では、住民訴訟では違うのか。平成17年最判は、弁護士報酬相当額の支払い請求を認めるかどうかは、客観的に明確な基準を設けることによって画一的な判断を行うとしたと解する理由として、住民訴訟は、住民全体の利益のために提起されるのであって、訴えを提起した者の個人的な権利利益の保護救済を求めて提起されるものではないという特質を考慮してと述べるが、住民全体の利益のために提起されることと、客観的な基準による画一的な判断とはどのような関係にあるのか、その関連はさっぱりわからない。

そして、「弁護士報酬相当額の支払を請求するには、その者が当該訴訟につきその完結する時において勝訴（一部勝訴を含む。）したということができるところを要するものと解するのが相当である。そうすると、訴訟は、訴えの取下げがあった部分については、初めから係属していなかったものとみなされる（民訴法262条1項）のであるから、地方自治法242条の2第1項4号の規定による訴訟が提起されたことを契機として普通地方公共団体が当該訴訟に係る損害について補てんを受けた場合であっても、その訴えが取り下げられたことにより当該訴訟が終了したときは、同条7項（現行法では12項）にいう『第1項第4号の規定による訴訟を提起した者が勝訴（一部勝訴を含む。）した場合』には当たらないと解するのが相当である。」と判示した。

しかし、この事件では、住民訴訟を提起したら、判決を待つまでもなく支払いがあったのであるから、住民全体の利益のために大きな貢献があったのであり、その基準は明確である。訴えの取下げは事件の終了の方式にすぎず、当該地方公共団体への寄与が失われるものではないから、それにもかかわらず弁護士費用を原告負担とすることは、「衡平」ではない。

名古屋高判平成14年10月17日（判時1823号41頁）も、4号請求訴訟を提起・追行して勝訴した場合に、訴訟に要する費用の全部を原告が負担する一方で、勝訴により損害の補填という経済的利益を受ける地方公共団体がその費用を何ら負担しなくてよいとすることは衡平の理念に反するとの説明をしている。

したがって、平成17年最判は、基本的に住民訴訟制度を理解しておらず、判例変更の必要がある。

しかし、判例変更は容易ではないので、とりあえず棚上げとしても、少なくとも、その射程範囲は、裁判所の判断は一度も出ておらず、弁済があったので、訴えを取り下げたために、訴訟が最初から係属していなかったとされた事例に限定されるべきである。

### 3 「明確な基準」とは？

次に、仮にこの判例に従うとしても、「明確な基準」とは何か。具体的な貢献度は、認容額なり支払額によって評価される。

そして、本件では、請求額が認容されることは高裁判決で確定しており、被告は、権利放棄を無効とした部分に対してだけ上告したのであるから、被告が上告することなく、又は、最高裁でも権利放棄議決が有効とされた場合でも、何ら変わりはなく、その高裁認容額以上の明確な基準が存在するわけではない。

原判決が、「勝訴」判決がなければ、弁護士報酬の支給基準である「勝訴」にならないとするのは、判決において、認容額、認容理由が明らかになり、原告代理人の貢献度が明確になるという理由であろうが、本件では、高裁判決でこのことは確定的に明示されているのである。

しかも、勝訴判決だけを基準とすると、「明文上予定されている勝訴判決の場合においても、欠席判決や請求原因事実争いが無いときもあり得る」（大阪地判平成11年9月14日判時1715号47頁）のであり、本件の高裁判決の方が、はるかに明確である。この主張も原判決では無視されている。

### 4 権利放棄により原告弁護士の貢献をゼロにすることはできないこと

最高裁では、高裁におけるその認容額の判断が覆されたのではなく、権利放棄議決が適法とされただけで、権利放棄は、もともとの請求が認容されることを前提に行われているのであるから、鳴門市は、住民訴訟により一旦自己に帰属した権利を捨てたのである。その場合、この権利を獲得した原告代理人の貢献をゼロにすることは、これまた、もともとの請求が認容されなかったのと同じくすることで、そのようなことが権利放棄議決から導かれるわけではない。

## 七 平成10年最判等の合理的解釈

### 1 認諾は「勝訴」とする平成10年最判との均衡

請求の認諾は、「勝訴」であるとする最判平成10年6月16日（判時1648号56頁）（平成10年最判という）との均衡上も、本件は、財務会計行為の違法性が高裁で明確にされたことから、原告「勝訴」と解釈すべきである。本件で先例とすべきは最判平成17年ではなく、最判平成10年であるべきである。

これに対して、原判決は、「被告が請求を認諾し、それが調書に記載された場合には、これによって当該訴訟は終了し、当該認諾調書は原告勝訴の確定判決と同一の効力を有することになり（民訴法267条）、これによって弁護士報酬相当額の支払い請求をできるか否かを画一的に判断することができる。この点で、請求認容の判決が確定した場合と同視できる認諾調書と、確定判決ではない別件（基本事件）訴訟の高松高裁判決は、その効力において異なるものと言わざるを得ない。そうすると、平成10年最判の論理が本件の事案に当てはまるものとは言えない」と判示した。

しかし、何ごとも、違いを探せば、多少の違いはある。問題は、本件弁護士報酬請求を拒否すべきほどの違いがあるのかにある。弁護士報酬の支払い請求ができるか否かを画一的に判断できるかという基準を採用するのであれば、本件では、高裁における財務会計行為の違法性、認容額の判断については、もはや争われることなく、それを前提として単に権利放棄の違法性が争われていただけであるから、弁護士報酬相当額を画一的に判断することに変わりはない。認諾調書は確定判決と同じ効力を有し、本件高裁判決はそうではないが、この点は、原審が基準とする画一的判断とは何の関係もない（効力を生じたとともに画一的に判断できるというのはなぜなのか、理解できない）。むしろ、請求の認諾の場合には、財務会計行為が違法であるかどうかについて何らの公権的判断がされていないから、財務会計行為の違法を糾弾して、以後の行政運営の適正化に貢献することは少ない。これに対して、本件の場合には、基本事件の1、2審判決とも、財務会計行為の違法性、公営企業管理者の過失、不当利得の成立を認めており（明確な公権的判断がある）、これについては上告されていないから、住民全体の利益に貢献する程度は大きい。実際に、鳴門市は、以後漁協への協力金の支給を取りやめている。

このように、本件の基本事件の高裁判決と比較すると、認諾が優位に立つのは、判決の

効力確定の点だけであり、この高裁判決は、基準の画一性でも、財務会計行為の違法性の確定、事後の適法な行政運営への寄与の点で優っている。なお、平成10年最判においては、被告は、認諾では公権的判断を経していないから、「勝訴」ではないと主張したが、採用されなかったので、判例は公権的判断の有無を重視していないのであろう。

したがって、原判決の解釈はおよそ均衡がとれていない。これは明白に重大な法解釈の誤り、及び判例違反である。

## 2 訴訟上の和解は勝訴扱い

大津地判平成8年11月25日（判時1628号82頁）は、訴訟上の和解を「勝訴」とした。

「同項は、普通地方公共団体が弁護士費用を負担すべきであるのは、『訴訟を提起した者が勝訴（一部勝訴を含む。）した場合』としているが、これは当該地方公共団体の職員に対する損害賠償請求権等の債権（積極財産）の存在等が判決で認められることによって、経済的利益を確保することが明らかになった場合に、その見返りとして相当な報酬を支払うことを定めたものというべきである。したがって、右『勝訴した場合』には、裁判所による公権的判断が示されたものではないものの、勝訴判決を得たのと同じの効果を生ずる請求の認諾があった場合（行政事件訴訟法7条、民事訴訟法203条）の外、住民訴訟を提起したことによって、当該地方公共団体が、勝訴の場合と同様の経済的利益を受け、将来的に右利益の返還を求められない法的地位が確保された場合も含まれると解するのが、同項の前記目的に適するものといえる」。

六3で述べた大阪地判平成11年9月14日（判時1715号47頁）も同様である。

## 八 基本事件の最判への疑問とその射程範囲限定の要請

### 1 基本事件の最判平成30年10月23日（判時2416号3頁）の判旨

この判決は、権利放棄議決を有効とした。これを紹介して、批判する。

この判決は、「普通地方公共団体がその債権の放棄をするに当たって、その適否の実体的判断は、住民による直接の選挙を通じて選出された議員により構成される普通地方公共団体の議決機関である議会の裁量権に基本的に委ねられているものというべきである」とこ



ろ」と述べる。

そして、権利放棄は、「個々の事案ごとに、当該請求権の発生原因である財務会計行為等の性質、内容、原因、経緯及び影響、当該議決の趣旨及び経緯、当該請求権の放棄又は行使の影響、住民訴訟の係属の有無及び経緯、事後の状況その他の諸般の事情を総合考慮して、これを放棄することが普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする地方自治法の趣旨等に照らして不合理であって上記の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たると認められるときは、その議決は違法となり、当該放棄は無効となるものと解するのが相当である。」という。

「財務会計行為等の性質、内容等については、その違法事由の性格や当該職員又は公金の支出等を受けた者の帰責性等が考慮の対象とされるべきものと解される（最高裁平成22年（行ヒ）第102号同24年4月20日第二小法廷判決・民集66巻6号2583頁、最高裁同22年（行ヒ）第136号同24年4月23日第二小法廷判決・民集66巻6号2789頁参照）。」

## 2 権利放棄議決有効判決は地方自治法の解釈の誤り

### (1) 財産管理は原則として長の権限

これは最判平成24年4月20日（民集66巻6号2583頁、判時2168号35頁）に倣ったものである。しかし、これは明白に誤りである。債権管理を含め、財産管理は、財政運営の責任を負う執行機関の権限であり、かつ執行機関は債権については政令の定めるところによりその督促、強制執行その他その保全及び取立てに関し必要な措置を執らなければならない（地方自治法240条1、2項）、債務免除は地方自治法施行令171条の7で、無資力に近い状態の場合などに厳格に制限されている。そして、執行機関には善管注意義務がある（地方自治法138条の2）。債権の放棄は、補助金と同様の効果を生ずるが、それには公益上の必要が求められている（同法232条の2）。さらに、住民訴訟で地方公共団体が敗訴したら、地方自治法242条の3で機械的に回収するというのが地方自治法の定めである。

地方自治法96条1項10号で議会による権利放棄が認められているからといって、議会が地方公共団体の執行機関となったわけではない。国の場合には、議会制民主主義で、国会は国権の最高機関であって、唯一の立法機関であり（憲法41条）、内閣は法律の誠実な執行機関（憲法73条1号）にとどまるが、地方公共団体の場合は、いわゆる大統領制で、首長は、住民から直接選挙で選出されるので、条例制定はともかくと

して、議会との関係で独自の判断・執行権限が与えられている。

地方自治法96条1項10号は、議会による権利放棄を無制限に許容しているのではなく、「法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか」、権利を放棄することを許容している。本件は権利放棄を制限する法令が存在するのであるから、これを無視して、議会による権利放棄を許容することは許されない。

しかも、議会も住民の信託を受けているので、住民の財産を適正に管理すべきであり、妄りに放棄することは本来背任罪である。

## (2) 議会の判断を違法とする司法判断を覆す権利放棄は司法権の侵害：議会の民主性では正当化できないこと

議会による権利放棄は住民の代表者による民主的なものとして正当化されている。しかし、それはそもそも司法権を侵害する基本的に間違った違憲の判断である。神戸市の例では、神戸市の職員を、市とは別団体である第三セクターに派遣する場合には、その給与を神戸市が負担することは公益的法人派遣法違反なので、無給で派遣したが、第三セクターに別途人件費分の補助金を支出して、この制度を脱法したのである。そこで、これは大阪高判平成21年11月27日（重判平成22年69頁）で違法無効とされた。最高裁平成24年4月20日判決は逆に権利放棄を適法とした。その理由の一つは議会の民主性である。しかし、司法で違法と断罪された補助金を議決した張本人の議会がそれを発案した市長と協力して、住民訴訟により市に帰属した権利を放棄し、市長を免責したのであるから、およそ民主的ではなく、闇のグルによる司法への挑戦なのである。まるで犯罪人が自分に恩赦を与えるようなものである。司法はいわばコケにされたと同じで、怒るべきで、このような事件を民主的などと誤解して容認してはならないのである。

本件では、もともと、住民訴訟（基本事件）では、議会が議決して、公営企業管理者が執行した予算（本件では、臨時従事員へ支給する離職餞別金のための共済会への補助金）が司法で違法とされたのであるから、その支払った金員は地方自治法242条の3により機械的に回収する義務があるのに、被告がそれを怠って、むしろ、権利を放棄したのであるから、裁判の結果を踏みにじっているのである。このように、裁判で負けてもチャラにできる、それは議会の裁量であるというのでは、法治国家・司法国家は成り立たない。そんなものを議会の民主性によって正当化してはならない。民主主義による判断にも司法による制約があるのである。

これでは、国務大臣や内閣総理大臣の過去の罪を内閣が恩赦でチャラにするのと同じである（憲法75条は在任中訴追されない権利を認めただけである）。恩赦は、内閣の権限（憲法73条7号）であるが、内閣が自己の利益のために行使することは完全な不正である。

追加説明をすると、議会の権利放棄が行われるのは、議会と執行機関（首長、本件では公営企業管理者）が一体の地方公共団体においてである。首長が議会に安定した地盤を有しないいわゆる少数与党の場合や、落選した前首長の場合には、議会は権利放棄してくれないのが普通である（注）。このように、議会の裁量権は議会多数派と執行機関のなれ合い、癒着（グル）により歪んだ形で行使されるのであるから、民主性によって正当化できるものではない。

こうして、平成24年の最判は変更されるべきであるが、少なくとも、民主性による正当化の論理は限定解釈すべきである。

注 ① 奈良市の住民が提起した住民訴訟において前市長と関係業者に対して奈良市に1億1,643円以上+遅延損害金の支払いを求める判決が確定した（奈良地裁令和2年（行ウ）第19号、大阪高裁令和2年（行コ）第116号。最高裁令和3年10月7日）が、議会での権利放棄議決の提案は否決され（毎日新聞2021年11月10日22面奈良版）、奈良市から前市長と関係業者に請求する地方自治法242条の3に基づく第2次訴訟（奈良地裁令和4年（ワ）第55号）が提起された。ただし、奈良地裁は市長と関係業者がそれぞれ奈良市に3,000万円を払う和解案を提案し、議会が令和5年5月31日、18:18、議長の決裁でこれに応じて決着した（朝日新聞デジタル2023年6月2日）。

そこで、反対派の住民は、和解による減額分（約8,800万円）について住民監査請求をしたが、棄却された。

② いわゆる佐賀商工共済協同組合事件に関する佐賀地判平成19年6月22日（判時1978号53頁）は、債務超過に陥り、粉飾経理を重ねて破産した佐賀商工共済協同組合（中小企業等協同組合法に基づき設立）を巡り、元組合員が県に対して提起した損害賠償請求訴訟で、県の責任を認めた。県は賠償金を払ったうえで、前知事に賠償金の請求を求める訴訟を提起した。佐賀地判平成22年7月16日（判時2097号114頁）は元知事に5億円近い賠償責任を課した。福岡高判平成24年2月16日（判時2097号114頁）は、求償権の範囲を5,000万円弱に変更した。最高裁判所第一小法廷平成24年（オ）第898号、平成24年（受）第1093号

平成26年1月16日決定は、3対2の多数で上告棄却、受理申立てを不受理とした。吾妻大龍『市長破産』（信山社、2013年）134頁以下に詳しい。

### （3）平成24年最判は権利放棄議決にふさわしい案件ではなかったこと

しかも、最判平成24年4月20日（民集66巻6号2583頁）の神戸市の事件では、市長は気の毒と称して権利放棄議決を正当化された（特に千葉意見）が、市長には過失なしとされたので、市長気の毒論は妥当しない（もっとも、市長が三セクに補助金を支出したのは、公益的法人派遣法では、三セク派遣の職員には神戸市から給料を払えないことを承知していたためであるからで、過失どころか、脱法行為の故意があったのである）。

第三セクターへの不当利得返還請求権が放棄されただけであるが、第三セクターからの回収可能額は何ら算定されずにすべて放棄することを認めたので、行き過ぎであった。三セクへの補助金が神戸市派遣の職員の給与に充てられたのは手続ミスと称されたが、神戸市から派遣された三セクの職員は神戸市の業務に従事していなかった（平成24年最判・上村考由調査官解説・曹時67巻8号2273頁）ので、この補助金は実体法上違法であり、三セクは神戸市とは別の組織なのに、自らの職員の給与を神戸市に違法に支払わせていたのである。

平成24年最判にはこのような重大な法解釈の誤りがあったので、本来判例変更されるべきである。

少なくとも、権利放棄は、議会自身がかかわっていないか、その後の事情により権利放棄するのが妥当な場合に限定されるべきである。たとえば、自治体が出資した三セクが破綻しそうな場合に、銀行などと協調して、債権の一部を放棄するという場合には、それは首長の権限であるが、地方自治法施行令171条の7に該当するかどうか、不明であるから、それが恣意的に行われないように、議会が権利放棄議決によって監視するような場合である。この場合には、議会が司法で指摘された自らの過ちをチャラにするのではなく、むしろ行政の適正のために監視するのであるから許されるのである。

ただ、本件では、権利放棄議決自体が違法であるかどうか争点ではないので、本件で判例変更をするのは適当ではないだろう。しかし、権利放棄議決は本来違法であることに留意されて、この判決の考え方は本件には及ばさない解釈がとられるべきである。弁護士報酬の算定に当たっては、権利放棄したこと、回収した額（ゼロ）は一

切考慮してはならない前記の解釈が採用されるならば、それで結構である。

こうして、住民訴訟で敗訴したのに、議会の権利放棄でチャラにできるというのは、このような法制度に反する違法な解釈である。平成24年最判は判例変更の必要がある<sup>(3)</sup>。控訴審においては、神戸市事件については丁寧に反論したので、高裁におかれても熟読されたいと記したが、反応はない。

### 3 基本事件の平成30年最判の本案への適用

「本件議決の適否を判断するためにその支出を行った者又は支出を受けた者の帰責性の程度を検討するに当たっては、このような支出が、当該企業の目的を遂行するための政策的観点を踏まえた多角的、総合的な判断に基づいて行われる性質のものであることを考慮に入れる必要がある。」

これがこの判決の判断枠組みであろう。

「本件競艇場は、……組合員らが営む漁業に対してなお一定の影響を及ぼしていると考ええることにも理由がないとはいえない状況にあったといえることができる。そうすると、本件支出当時においても、収益事業たる競艇事業の円滑な遂行のために本件協力費を支出する必要があると判断することが、上記の政策的観点を踏まえた判断として誤りであることが明らかであったといえることはできない。」「また、本件協力費の支出が数十年にわたって継続され、近年は毎年減額されていたこと、年度ごとに協定書が作成され、市議会において決算の認定も受けていたなど所要の手續が履踐されていたこと等の事情も考慮すると、本件協力費の支出が合理性、必要性を欠くものであったことがその態様等に照らして明らかかな状況であったとはいえない。」

「そうすると、Aが企業局長として本件協力費の支出に関与した当時、同人は、本来であれば本件協力費の見直しを行うべきではあったものの、その支出が違法であることを容易に認識し得る状況にあったとはいえないから、その帰責性が大きいといえることはできない。」

---

(3) 詳しくは、阿部・前掲『住民訴訟の理論と実践』432頁以下。

## 4 平成30年最判批判

しかし、これは二重否定の曖昧な判断である。そんな判断が「当該企業の目的を遂行するための政策的観点踏まえた多角的、総合的な判断」となぜいえるのか。行政法の原則でも、政策評価法により、必要性、有効性、効率性の原則が存在するのであるから、もっと積極的な判断が必要であろう。

2 漁協と公営企業管理者の帰責性は大きくないと判断されたが、「本件協力費の累積支出額は高額に及ぶのに対し、市やその住民に具体的な利益が還元されているものとは認め難いところであるが、本件協力費が競艇事業の円滑な運営に資するところがなかったともいい難い。」というだけで、総合的考慮で、権利放棄をなぜ正当化できるのか。

「本件議決に当たり、参加人らの具体的な財務状況は明らかにされていないものの、漁業協同組合である参加人らに対して本件協力費の支払を打ち切った上に、3年分の本件協力費に相当する1,380万円の返還を求めれば、その財政運営に相当の悪影響を及ぼすことが容易に想定されることに照らせば、市の水産業振興の観点から参加人らの財政運営に一定の配慮をし、不当利得返還請求権の放棄の理由としたことが不合理であるとはいえない。」

「Aの1,760万円の損害賠償責任は、本件協力費の支出によって何らの利得も得ていない個人にとっては相当重い負担となり、また、参加人らに対する不当利得返還請求権の行使により、その財政運営に相当の悪影響を及ぼすおそれがあることは前記のとおりである。一方、市の規模等に鑑みれば、本件各請求権の放棄によってその財政に多大な影響が及ぶとはうかがわれない。」

しかし、帰責性が小さくても、過失があるのであるから、全額放棄を正当化する理由にはなっていない。公営企業管理者からも参加人からも、その財政状況を考慮しても、ある程度の返還を求めるべきであった。

## 5 判例解説上の疑問の提示

その判例解説では、権利放棄を有効としたことについて、多数の疑問が示されている。

橋本博之・法教468号21頁以下（2019年）は、諸般の事情を総合考慮して合理的に判断せよという命題は、司法統制のための「法の定立と法の発見」がなく、さらに、考慮要素の重みづけの鍵である帰責性についても政策的観点を踏まえた多角的・総合的判断である

とすることにより、いわば二重のブラックボックス化を図り、平成24年最判を踏まえつつ司法審査密度を高めようとした原審の判断を覆すに至っていると述べている。

飯島淳子・民商法雑誌156巻1号243頁以下（2020年）では、「多角的・総合的な判断」の意味を明らかにしていないし、なぜ「明らか」であるかどうかという審査に止めるのかと疑問が出されている。

その他、次の判例解説も基本事件の平成30年最判に批判的である。

北見宏介・新・判例解説WATCH25号51頁は、必要性、有効性、効率性の原則との懸隔を感じざるを得ないとしている。

笛木淳・撰南法学57号73頁以下は網羅的・総合的な検討をしている。

基本事件の高松高判平成29年1月31日については磯部哲・重要判例解説平成29年度51頁はその権利放棄議決無効の判断について好意的である。

それは、本件協力費は、相当の期間以前からすでに合理性、必要性を喪失し、その旨は一審も前件確定判決も認定していること、協力費の合理性・必要性について何らの調査・検討もせず、長年にわたって連綿と毎年支出が継続され、それが多額であることが重視されていることを公平な判断と評価できるという。議決の提案理由や審議過程における説明も、裁判所の法的判断を否定する趣旨のものと厳しく指弾されている。司法判断を十分に尊重せず、自らの主張に固執する姿勢を問題視したものと見える。権利放棄議決の手續過程における議会の審議に着目した最判平成24年4月23日の須藤意見に沿うものとする。被告は、確たる調査結果・資料に基づき債権放棄の必要性を具体的に説明しなければならないことも肯定的に指摘されている。

こうして、基本意見の平成30年最判への批判は多いし、これは、総合的考慮の下に権利放棄を許容しただけであるから、疑問があるが、少なくとも、もともとの支出の違法、過失、無効を立証した弁護士報酬をゼロにする根拠とはなり得ない。

## 6 平成24年最判は弁護士報酬に言及していないこと

このように、平成24年最判は、地方自治法の解釈上誤りであるが、それは別として、この判決は、弁護士報酬の帰趨については何ら判示していないから、この判決にとらわれずに、弁護士報酬の有無を判断すべきである。

## 九 平成14年後の住民訴訟制度改正は賠償責任額限定の立場であり、権利放棄を制限しないと矛盾する

住民訴訟で、首長など個人に巨額の賠償請求を課すことは行き過ぎであるとの立場から、長の賠償責任を、重過失責任（軽過失は免責）とすべきであるとの主張がなされたが、最終的には、軽過失でも責任を課すが、賠償責任額に限度を設ける地方自治法改正が行われた（同法243条の2の7）。鳴門市も「鳴門市長等の損害賠償責任の一部免責に関する条例」（令和3年3月16日条例第1号）を制定した。これによれば、賠償限度額は、市長は基準給与の6倍、地方公営企業管理者は同じく2倍である。この条文では権利放棄を禁止する規定はないが、それにもかかわらず、全額権利放棄することはこの法改正の趣旨に反する<sup>(4)</sup>。権利放棄はこの基準を超える額だけ許容すべきである。本件の1,760万円は、過失がある以上は免除されない範囲である。

平成30年最判の結論は、「以上の諸般の事情を総合考慮すれば、市が本件各請求権を放棄することが普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする地方自治法の趣旨等に照らして不合理であるとは認め難いというべきであり、本件議決が市議会の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるということはできない。」ということであるが、上記の通り、疑問が少なくないのである。

### 一〇 結 論

原判決は、地方自治法242条12項の定める「勝訴」の解釈を誤り、「認諾」も勝訴とする平成10年の最判の適用を誤り、また、平成17年最判の先例的意義を不当に拡大解釈するなど、重要な法解釈を誤った。多数の不明確な判示なり誤解があつて、判決の体を成していない。そして、地方財政の違法是正に貢献する住民訴訟の意義を誤り、かつ、基本事件で勝訴した原告弁護士への貢献を無視した。それは、「衡平」を重視する平成21年最判（判

---

(4) この検討は、阿部・前掲『住民訴訟の理論と実践』60頁以下、阿部「住民訴訟改革のあり方」（自治総研43巻4号）、「平成29年住民訴訟制度改正、軽過失一部免責の考え方と、権利放棄議決に関する立法過程の暗闇について」（自治総研44巻7号）＝『行政訴訟の理論的・実務的課題』（信山社、2021年）第12章所収。



時2046号57頁一段目)に反する解釈でもある。よって、その財産権を合理的根拠なくして剥奪する違憲性を犯し、住民訴訟制度を危殆に陥れる重大な誤りを犯したものである。

そこで、本件は、遅延利息、難易度加算30%を入れて、訴状に記載した通り273万円を認容すべきである。

## 一一 最高裁へのお願い

- 1 原判決が維持されるならば、原告代理人は基本事件で勝訴して、鳴門市の違法な財務会計行為を是正したが、弁護士報酬を得られないことになり、まったくただ働き（むしろ多額の出費が残る）になる。それでは、弁護士による住民訴訟の追行を完全に膨大な赤字のボランティアと化するので、住民訴訟を代理する弁護士は激減する。

その結果、地方財政の健全化を図る住民訴訟の意義はゼロになり、地方公共団体の長をはじめとする職員は、法令コンプライアンスを怠り、違法行為を犯しても、住民訴訟で糾弾されないという治外法権に安住できる。

そもそも、住民訴訟は、仲間内で住民の財産を食い物にし、自浄能力を欠く行政内部の現状に照らし、憲法92条で保障する地方自治の中の住民自治を実効的にするための制度であり、これまでそれなりに機能してきたものであるが、原判決は住民訴訟をいわば死に体とした（いわば住民訴訟死刑判決、しかも、えん罪）。それは、裁判を通じた住民自治を崩壊させるもので、憲法92条の地方自治の保障が揺らぐ。

原判決は、訴状、控訴理由書ほかの準備書面における原告住民の主張に実質的にはほとんど答えていない。理由不備・判断逸脱でもある。理由相互の矛盾（齟齬）もある。

- 2 最高裁におかれては、これを是正して、住民訴訟を蘇生させるように、権利放棄によって「敗訴」しても、その裁判で、原告の本来の主張が認められていれば、弁護士報酬との関係では「勝訴」と解釈し、回収できなくても、原告代理人の弁護士報酬には影響を与えず、むしろ、住民側弁護士のリスクと苦難と、違法行為是正の貢献に配慮するなど、弁護士報酬の「相当額」について正しい法解釈を示していただきたい。

## 一二 今後の課題

今後の課題を列記する。

- 1 次の弁護士報酬請求相当額事件では、この最高裁決定は、三行半なので先例にならないとして、私見を活用して打破してください。
- 2 権利放棄議決を適法とした平成24年最判は誤りであるので、判例変更を求めてください。
- 3 地方自治法の定める住民訴訟制度は次のように改正すべきである。地方制度調査会の議案とすべきである。  
地方自治法96条10項、243条の2の7は廃止する。  
地方自治法施行令171条の7に次の趣旨の規定を追加する。  
権利放棄議決は、裁判で違法・過失ありとされた当事者を免責するために行うことができないこと。  
地方公共団体が行った出資を、他の銀行などと協調して、相応の範囲内では、議会の同意を得て、放棄できること。  
その他、放棄する正当な理由があれば、列記する。
- 4 地方自治法242条の2第12項に、さらに、権利放棄議決により原告が「敗訴」した場合には「勝訴」とみなすという規定を追加する。

(あべ やすたか 弁護士、神戸大学名誉教授)

キーワード：住民訴訟／権利放棄による原告敗訴／「勝訴」弁護士の報酬／  
「勝ったが、負け扱い」という奇妙な裁判

# 2024年地方自治法の一部を改正する 法律案に関する国会審議

坂 本 誠

## <要 旨>

「地方自治法の一部を改正する法律」（令和6年法律第65号）の国会審議過程を整理した。同法案は「①デジタル化」「②補充的指示権の創設（国と自治体との関係の特例）」「③指定地域共同活動団体制度の創設（公共私連携）」の3項目から構成されるが、①デジタル化については、公金収納事務のデジタル化（eL TAXの活用）、サイバーセキュリティ対策の一元化、システムの標準化・共通化と自治体の自主性・自立性との関係、自治体に対する財政支援が論点となった。②補充的指示権の創設に関しては、立法過程における地方自治体の意見の聴取・反映の状況、立法事実（個別法との関係など）、地方分権改革や地方自治の本旨との整合性、指示権行使にあたっての要件および事前・事後の手続きが議論された。③指定地域共同活動団体制度については、立法事実、地域の共助に行政の代替的役割を担わせることへの懸念、指定地域共同活動団体に関する財政措置、恣意的運用のリスクが議論の対象となった。

## 1. はじめに～本稿のねらい

本稿は、2024年6月19日に成立、同月26日に公布された「地方自治法の一部を改正する法律」（令和6年法律第65号）の国会における審議過程を整理することを目的とする。今回の地方自治法改正は、政府は《非平時》に限定された規定であるとの見解を示しているが、地方分権改革を通じて確立された事務区分や関与のルールを変更するものであり、国と地方の関係において制度的に「集権」に向けた変化をもたらす出来事である。さらに、デジタル化や公共私連携（指定地域共同活動団体制度の創設）に関する重要な制度改正も含まれている。

地方制度調査会の審議過程および答申の内容については、堀内（2024b）が詳細に報告

している。また、答申に盛り込まれ、今回の改正法で法制化された補充的指示権の内容に関しては、今井（2024）が論点を丁寧に整理している。さらに、今井・自治総研編（2024）は、地方自治法改正の内容を逐条的に詳説している。本稿では、これらを踏まえつつ、国会における審議過程に焦点を当て、その内容を紹介する。

本稿の意義は次の2点にある。第1に、本改正法が抱える論点を国会における審議を通じて整理し、提示することである。本改正法は自治体側にとっては「棒を飲むようなこと」<sup>(1)</sup>であったが、にもかかわらず、学界を含めて地方自治関係者の間で大きな議論は起こらないままに法案の成立に至った。また、国と地方団体とのやりとりは非公開で行われたため、知事会が総務大臣に提出した提言書等<sup>(2)</sup>を除いては、議論の内容が十分に共有されることはなかった。その結果、改正案の内容について議論を深める機会は限られたまま現在に至っている。本稿が改正法の課題を再認識して検証を進める機会となることを期待している。したがって、本稿の主要部において筆者の見解は必要最小限にとどめ、議論の整理に重点を置く。

第2に、新たな制度の解釈や運用にあたって、国会での審議内容が一つの指針となりうる点である。全国知事会長を務める村井嘉浩宮城県知事は参考人質疑（2024年5月21日<sup>(3)</sup>衆議院総務委員会）において、改正案に理解を示しつつも将来的に拡大解釈されることを懸念し、それを防ぐために「国会の議論が非常に重要であり、それは議事録に残るので大きな意味を持つ」と述べている。この点においても、国会でどのような議論が行われたのかを記録に留めることは重要であると考ええる。

地方自治法改正の内容は、大きく分けて「①デジタル化」「②国と自治体との関係の特例」「③公共私連携（指定地域共同活動団体制度の創設）」の3項目から構成される。本稿ではこれらの項目別に順番に整理を進めていく。

## 1. デジタル化

公金の収納事務のデジタル化（地方税共同機構への収納の義務化）

- (1) 第33次地方制度調査会第4回総会における平井伸治委員（鳥取県知事・全国知事会副会長）の発言を参照
- (2) 全国知事会は、政府に対する3度にわたる提言・要請の内容を自ら公表している。①「国の補充的な指示の創設についての提言」（2024年1月23日）、②「地方自治法改正案の閣議決定を受けて」（2024年3月1日）、③「国の補充的な指示の制度化についての提言」（2024年5月10日）
- (3) 以下、国会本会議・委員会の開催日については、「2024年」を省略して月日のみ記載する。

情報システムの適正な利用等（情報セキュリティポリシー策定の義務化）

2. 国と自治体との関係の特例

資料と意見の提出の要求

調整の指示

生命の保護の措置に関する指示

国や都道府県による応援の要求および指示

3. 公共私連携（指定地域共同活動団体制度の創設）

市町村と地域の多様な主体の協力

指定地域共同活動団体制度の創設

今井・自治総研編（2024：8－12）を参照

## 2. 審議経過の概要

3月1日に法案が提出されて<sup>(4)(5)</sup>以降の審議日程は以下の通りである。会派について

(4) 第33次地方制度調査会の答申から法案の閣議決定まで70日余りと短期間で法案が提出されたことについて、吉川元議員（立憲）は、拙速な法案化ではないかと指摘した。これに対して松本剛明総務大臣は「答申から答申を踏まえた改正案が国会に提出されるまでの期間につきましては、検討される改正の内容であるとか、答申が行われた時期と国会の開催のタイミングとの関係など様々な事情によるもの」と答弁している（5月14日衆議院総務委員会）。

なお、第29次地方制度調査会以降、地方制度調査会の答申が公表された日から、当該答申を踏まえた地方自治法の改正案が国会に提出されるまでの日数は、「衆議院議員おおつき紅葉氏提出『地方自治法の一部を改正する法律案』に関する質問に対する答弁書」（内閣衆質213第74号：令和6年4月16日）によれば、以下の通りである。

第29次「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」：286日

第30次「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」：266日

第31次「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」：359日

第33次①「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」：65日

第33次②「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」：71日

(5) 内閣法制局における法令案の審査は、2023年12月中旬から、内閣法制局において予備審査が開始され、以降、継続的に、改正法案の原案について、法律的、立法技術的な観点からの検討が行われたとされる（「衆議院議員おおつき紅葉氏提出『地方自治法の一部を改正する法律案』に関する質問に対する答弁書」（内閣衆質213第74号：令和6年4月16日））。地方制度調査会の答申は、第4回総会（2023年12月15日）においてとりまとめられた後、同年12月21日に首相に手交され、これを正式な答申日としているが、法令案審査のプロセスは答申以前から始まっていたことになる。

は略称で示している<sup>(6)</sup>。衆議院総務委員会における質疑時間は合計で11時間、参議院総務委員会における質疑時間は合計で10時間41分だった。なお、首相が本会議や委員会での質疑に出席する「重要広範議案」には含まれなかった<sup>(7)</sup>。

## (1) 本会議および各院総務委員会

### 【衆議院】

5月7日	衆議院本会議	<b>趣旨説明</b> <b>代表質問：</b> おおつき紅葉（立憲）・阿部司（維新）・宮本岳志（共産）・西岡秀子（国民）
5月14日	総務委員会	<b>法案質疑：</b> 古川直季（自民）・中川康洋（公明）・吉川元（立憲）・藤岡隆雄（立憲）・中嶋秀樹（維新）・中司宏（維新）・宮本岳志（共産）・西岡秀子（国民）
5月21日	総務委員会	<b>参考人質疑：</b> 山本隆司（東京大学大学院法学政治学研究科教授・第33次地方制度調査会専門小委員会委員長）・磯崎初仁（中央大学副学長・法学部教授）・村井嘉浩（全国知事会会長・宮城県知事）・永田尚三（関西大学社会安全学部教授）・白藤博行（専修大学名誉教授・弁護士） <b>質疑者：</b> 川崎ひでと（自民）・道下大樹（立憲）・阿部司（維新）・平林晃（公明）・宮本岳志（共産）・西岡秀子（国民）
5月23日	総務委員会	<b>法案質疑：</b> 福田昭夫（立憲）・岡本あき子（立憲）・阿部司（維新）・吉田とも代（維新）・宮本岳志（共産）・西岡秀子（国民） <b>委員会の最後に、自民・公明・維新による修正案提出</b> 「第二百五十二条の二十六の五に次の一項を加える。 4 各大臣は、第一項の指示をしたときは、その旨及びその内容を国会に報告するものとする。」

## (6) 会派の正式名称は以下の通り。

衆議院の会派：自由民主党・無所属の会（自民）、立憲民主党・無所属（立憲）、日本維新の会・教育無償化を実現する会（維新）、公明党（公明）、日本共産党（共産）、国民民主党・無所属クラブ（国民）・有志の会（有志）・れいわ新選組（れいわ）

参議院の会派：自由民主党（自民）、立憲民主・社民（立憲）、公明党（公明）、日本維新の会・教育無償化を実現する会（維新）、国民民主党・新緑風会（国民）、NHKから国民を守る党（N党）

なお、参議院総務委員会に所属する広田一委員は会派に属していない。質問主意書を提出した神谷宗幣・参議院議員は、会派には属していないが、参政党副代表兼事務局長を務めている（いずれも執筆した2024年9月上旬時点）。

## (7) 重要広範議案に指定されたのは、重要経済安保情報の保護及び活用に関する法律案、子ども・子育て支援法等の一部を改正する法律案、食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律案、出入国管理及び難民認定法等の一部を改正する法律案の4法案である（「首相が審議出席『重要広範』に4法案 経済安保や子ども」日本経済新聞2024年3月7日配信）。

5月28日	総務委員会	<p><b>法案質疑</b>：吉川元（立憲）・阿部司（維新）・宮本岳志（共産）・西岡秀子（国民）</p> <p><b>討論</b>                  おおつき紅葉（立憲）＝政府案に反対・修正案に賛成<sup>(8)</sup>                  吉田とも代（維新）＝政府案・修正案ともに賛成                  宮本岳志（共産）＝政府案・修正案ともに反対</p> <p><b>採決</b>：修正案・（修正部分を除く）政府案→ともに賛成多数により可決</p> <p><b>附帯決議</b>：自民・立憲・維新・公明・国民の共同提案→賛成多数により可決</p>
5月30日	本会議	<p><b>討論</b>：吉川元（立憲＝反対）・中嶋秀樹（維新＝賛成）・宮本岳志（共産＝反対）</p> <p><b>法案採決</b>：賛成多数により可決（賛成＝自民・維新・公明・国民・有志、反対＝立憲・共産・れいわ）</p>

**【参議院】**

6月5日	本会議	<p><b>趣旨説明</b>  <b>代表質問</b>：岸真紀子（立憲）・高木かおり（維新）・芳賀道也（国民）・伊藤岳（共産）</p>
6月6日	総務委員会	<p><b>法案質疑</b>：野田国義（立憲）・西田実仁（公明）・高木かおり（維新）・芳賀道也（国民）・伊藤岳（共産）・浜田聡（N党）・広田一（無）・岩本剛人（自民）</p>
6月11日	総務委員会	<p><b>参考人質疑</b>：牧原出（東京大学先端科学技術研究センター教授・第33次地方制度調査会委員）・小原隆治（早稲田大学政治経済学術院教授）・東健二郎（一般社団法人コード・フォー・ジャパン・滋賀県日野町政策参与）・本多滝夫（龍谷大学法学部教授）</p> <p><b>質疑者</b>：藤井一博（自民）・小沢雅仁（立憲）・西田実仁（公明）・高木かおり（維新）・芳賀道也（国民）・伊藤岳（共産）・浜田聡（N党）・広田一（無）</p>
6月13日	総務委員会	<p><b>法案質疑</b>：岸真紀子（立憲）・高木かおり（維新）・音喜多駿（維新）・芳賀道也（国民）・伊藤岳（共産）・浜田聡（N党）・広田一（無）</p>
6月18日	総務委員会	<p><b>法案質疑</b>：岸真紀子（立憲）・高木かおり（維新）・芳賀道也（国民）・伊藤岳（共産）・浜田聡（N党）・広田一（無）</p> <p><b>討論</b>                  小沢雅仁（立憲）＝政府案に反対・修正案に賛成                  高木かおり（維新）＝政府案・修正案ともに賛成</p>

(8) 委員会採決に際しておおつき紅葉議員（立憲）は、「立憲民主党は、最低限、国の関与の原則の維持と緊急性の明記、自治体との事前協議、調整の義務化、国会の関与と事後検証の義務化、個別法の見直しを柱とする修正をすべきとの要求項目をまとめましたが、受け入れられなかったことから、政府案には反対といたします。また、国会への事後報告を求める三党共同の修正案については、不十分ではありますが、国会の関与に資することから、賛成いたします」としている。なお、立憲民主党による修正要求項目の原文（2024年5月16日付）を末尾（資料2）に転載するので、参照されたい。

		伊藤岳（共産）＝政府案・修正案ともに反対 採決：賛成多数により可決 附帯決議：自民・立憲・維新・公明・国民・N党・広田一の共同提案→賛成多数により可決
6月19日	本会議	討論：小沢雅仁（立憲＝反対）・高木かおり（維新＝賛成）・伊藤岳（共産＝反対） 採決：賛成多数により可決（会派ごとの賛否は不明）

(2) 総務委員会以外の委員会において、法案提出後に法案について行われた質疑

- 3月21日：参議院地方創生及びデジタル社会の形成等に関する特別委員会（質問者：福島みずほ（社民））
- 4月15日：衆議院決算行政監視委員会（質問者：谷田川元（立憲））
- 5月20日：衆議院決算行政委員会（質問者：谷田川元（立憲））

(3) 質問主意書

- 神谷宗幣（参・無）、3月19日提出、3月29日答弁
- おおつき紅葉（衆・立憲）、4月10日提出、4月16日答弁
- 小西洋之（参・立憲）、6月21日提出、7月2日答弁

### 3. 国会審議の概要①～デジタル化

(1) 公金収納事務のデジタル化（e L T A Xの活用）

改正案においてe L T A X（地方税共同機構が提供する地方税ポータルシステム）を用いて納付する公金・地方税以外の収納事務を地方公共団体の長が指定することとしている点について、西田実仁議員（公明）は、「地方公共団体ごとに違いが出ると利用者にとって不便ではないか」と懸念を示した。これに対して政府（山野総務省自治行政局長<sup>(9)</sup>）は「国民健康保険料などいずれの地方公共団体においても相当量の取扱件数がある公金や、道路占有料など性質上区域外にも納付者が広く所在する公金、これについては全国的に共通の取扱いとしてe L T A Xを活用した納付を行うことができるよう、地方公共団体に重点的に要請を行う」と答弁している（6月6日参議院総務委員会）。

---

(9) 以下、肩書きの表記において「総務省」は省略する。



その他、委員会質疑ではe L T A Xのさらなる活用を期待する発言もあった。「児童手当とか児童扶養手当とかいろいろありますけれども、これを全部e L T A Xにしちゃってもいいんじゃないかな、そういう思いがあります。これからよく検討してみてください」（福田昭夫議員（立憲）・5月23日衆議院総務委員会）。「（e L T A Xの取り扱い対象には：筆者注<sup>(10)</sup>）地方税や税金のほかにいわゆる公金も含まれるということが明記されております。この公金にいわゆる学校で保護者が負担している学校給食費も含まれる可能性がありということで、ある意味学校の職員の負担を軽減していく、そういう意味で期待をしたいと思っています」（岡本あき子議員（立憲）・5月23日衆議院総務委員会）。

## （2） サイバーセキュリティ対策の一元化について

高木かおり議員（維新）は、これまで地方公共団体におけるサイバーセキュリティ対策は総務省からの技術的助言として示されているガイドラインにもとづいて個々の判断で行われてきたところ、本法案において法律に基づく指針によって対応することとした趣旨について、質問した。これに対して松本剛明総務大臣は第33次地方制度調査会の答申を根拠に、「答申においては、国や自治体のネットワークを通じた相互接続がますます進展することに伴い、その情報セキュリティの確保が提言をされておりました、これを踏まえて、本改正案では、各自治体における情報セキュリティに関する方針の策定と対策の実施及びそれに対する総務大臣の指針について、法律上の根拠を整備をいたしました。」と答弁した（6月13日参議院総務委員会）。

## （3） システムの標準化・共通化と自治体の自主性・自立性との関係

委員会質疑では、自治体情報システムの標準化・共通化が自治体の自主性・自立性を損なうおそれについて質問が相次いだ。岸真紀子議員（立憲）は、自治体の情報システムは自治事務であり、共同化は各自治体が決めることであるのに、本改正案は共同化を努力義務にしている。努力義務とはいえ、これではシステムの中央集権化とならないのかと質した。これに対して松本総務大臣は、第33次地方制度調査会の答申を根拠に、「（答申では）事務の種類に応じて、他の地方公共団体や国等と協力し、デジタル技術を最適化された形で活用することが重要である旨の指摘がなされておま

---

(10) 以下、カギ括弧中の括弧内は筆者注

す。今般の改正はこの答申を踏まえたもの」であると答弁した（6月18日参議院総務委員会）。

本論点は参考人質疑でも扱われた。本多滝夫参考人（龍谷大学法学部教授）は、「（改正法案第244条の5第1項で求めている情報システムの全体的な最適化は）情報システムにおける地方公共団体の自主性を損なうことを助長するものとなり得るだけでなく、地方公共団体の行政運営全体の自主性をも損なう契機になり得るものである」と批判した。一方、東健二郎参考人（一般社団法人コード・フォー・ジャパン・滋賀県日野町政策参与）は、自治体DXは地方分権改革が目指してきた自治体の自立性にもとづく意思決定メカニズムに着目したものであり、本法案は、情報システムの有効利用、自治体間や国と協力した最適化、あるいはセキュリティの確保が地方自治において重要な要素であるということを明示したことにおいて重要な意味を持つものであると評価した（6月11日参議院総務委員会参考人質疑）。

#### （4）自治体に対する支援～財政措置

自治体が行うシステムの整備や標準化・情報セキュリティ確保等への対応に際して、地方財政措置を含めた支援の拡充を求める質問が行われた<sup>(11)</sup>。政府は、必要な情報提供や支援をきめ細やかに行うことや、自治体への専門アドバイザー派遣制度などの支援策の活用は述べたものの、財政支援の拡充は明言しなかった。ただし、情報セキュリティの確保に関する取り組みに対しては、従来の普通交付税による措置を継続すると表明した（山野自治行政局長・5月23日衆議院総務委員会）。

## 4. 国会審議の概要②～国と自治体との関係の特例

国会審議において議論が集中したのは、新設される「第14章 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例（第252条の26の3～10）」、いわゆる国による補足的指示権の創設等に関する項目である。大きく論点を分類すれば、（1）立法過程における地方自治体からの意見の聴取・反映、（2）立法事実、（3）

---

(11) 5月7日衆議院本会議（阿部司議員・維新）、5月28日衆議院総務委員会（西岡秀子議員・国民）など。

地方分権改革との関係、(4)運用面における課題である。以下、順を追って論点ごとに審議内容を整理したい。

### (1) 立法過程における地方自治体からの意見の聴取・反映

まず、国と自治体の関係に変更を加える本法案の作成にあたって、地方自治体からの意見聴取が十分に行われ、反映されたのかを問う質問が相次いだ<sup>(12)</sup>。これに対して政府は、地方六団体の代表を構成員に含む地方制度調査会の答申をふまえたものであること、法案の作成にあたっては地方六団体に対する事前情報提供を行い<sup>(13)</sup>、知事会からの提言をふまえて法案提出前に修正を加えたとの答弁を繰り返した<sup>(14)</sup>。

知事会の提言をふまえた法案の修正について、具体的には、改正案第252条の26の5第2項に、各大臣は指示権の行使にあたって事前に当該普通地方公共団体に対する資料又は意見の提出の求めその他の適切な措置を講ずるように努めなければならないとする国の努力義務が定められているが、これは全国知事会からの提言を反映して法案提出前に修正されたものであると答弁している（山野自治行政局長・6月6日参議院総務委員会）。この点について、参考人質疑において村井嘉浩参考人（全国知事会会長・宮城県知事）は、「これは今年1月に我々が行った提言を踏まえて改正案に盛り込まれたものというふうに思っております、そういった点は非常に高く評価をし

(12) 5月7日衆議院本会議（おおつき紅葉議員・立憲、西岡秀子議員・国民）、5月14日衆議院総務委員会（古川直季議員・自民）、6月13日参議院総務委員会（岸真紀子議員・立憲）、6月18日参議院総務委員会（伊藤岳議員・共産）など。

(13) 政府によれば、第33次地方制度調査会答申の公表後に、「地方自治法第263条の3第2項の規定により内閣に対して意見を申し出ることができるよう、改正の内容について、同条第5項の規定に基づき、令和6年1月26日及び同年2月5日に地方六団体に対して情報提供を行っている」という（「衆議院議員おおつき紅葉氏提出『地方自治法の一部を改正する法律案』に関する質問に対する答弁書」（内閣衆質213第74号：令和6年4月16日））。

(14) 「今般の答申は、地方六団体の代表も構成員とする地方制度調査会において、地方六団体、指定都市市長会等のヒアリングも行いまして、丁寧に御議論いただいたものと認識をしております。本改正案の立案に当たりましては、地方自治法に基づき、地方六団体が内閣に対して意見を申し出ることができるようにすることを目的とした事前情報提供を行いました。全国知事会からは、法制化にあたって、補充的な指示について、事前に地方公共団体との間で十分な協議、調整を行うことにより、安易に行使されることのないようにすることについて提言をいただいたところです。御提言をいただいた際には、私も直接、知事会会長、副会長を始め皆様と意見交換をさせていただきました。御指摘がありました協議の場というものを設けるという形ではございませんでしたが、丁寧に調整を行いました。」（松本総務大臣・6月13日参議院総務委員会）

ているところでございます」と述べている（5月21日衆議院総務委員会）。

一方で村井参考人は、「非常事態で想定できないものということでもありますから、なるべく具体的にというのは当然なんですけれども、やはりどうしても書き込めない部分、グレーな部分がどうしても出てくるというのは、これも理解をしなければならぬ」として知事会の要望が十分に反映されたわけではないとの認識を示したうえで、「国会におきまして委員会等であらゆる角度から質問をしていただきまして、しっかりとした前向きな、我々の意に沿ったような答弁を引き出していただきたいというふうに思っておりますし、できれば附帯決議のようなもので、私たちの意を酌んだようなものをまとめていただければ大変ありがたい」と国会での議論および附帯決議による事実上の枠付けに期待を寄せている（5月21日衆議院総務委員会）。

## （2）立法事実

### ① 政府が根拠とする地方制度調査会における議論の概要

立法事実に関して、政府は次のように説明している。「今後も個別法において想定されていない事態は生じ得るものであり、（中略）法的な根拠がなく働きかけや対応が行われることにより、国と地方の役割分担や責任の所在が不明確となるという課題がある」「（そこで本改正は）国民の生命等の保護を的確、迅速に行うため、国の地方への働きかけについて法律上のルールを整備するものでございまして、これは国が果たすべき責任を明確化する意義があるというふうに考えております」（山野自治行政局長・6月6日参議院総務委員会）。

そして政府が立案の根拠としているのが、第33次地方制度調査会における議論とその答申である。この点に関して、同調査会専門小委員会委員長を務めた山本隆司参考人（東京大学大学院法学政治学研究科教授）は、参考人質疑（5月21日衆議院総務委員会）において、同調査会における議論の概要を次のように紹介している。現行制度では、個別法が想定しない事態に対処するための国の関与は、地方公共団体に対する国の技術的助言、勧告までしかできない。国が助言、勧告等をして、最終的な意思決定を行う権限と責任は全面的に地方公共団体にある。国は地方公共団体に対し明確な権限を持たないだけでなく、あれこれ通知しても明確には国は責任を負わないことになる。そこで地方制度調査会では、個別法が想定しない事態への応急対応のために国が地方公共団体に対し指示を行う権限を定め、その範囲で国が明確に責任を負うという制度を議論したのだという。すなわち、《非平時》に

国が関与できる手段が制度上限られているために応急的な対応に支障が生じているとの問題意識に立ち、国と地方の役割分担や責任の所在を明確にするために、《非平時》における指示権限と手続きを法制化する必要があるという論理である。

## ② 国が関与できる手段は制度上限られているのか

国が関与できる手段が制度上限られているため、応急的な対応に支障が生じているとの主張を展開するために、政府や第33次地方制度調査会は、集団感染が発生したダイヤモンド・プリンセス号への対応など、新型コロナウイルス感染症対策を問題事例として挙げてきた。この点について、次のような批判が寄せられた。

岸真紀子議員（立憲）は、「技術的助言や勧告しかできないことが支障だというのが、具体的に何を指しているのか」と疑問を呈したうえで、政府が事例として説明しているダイヤモンド・プリンセス号への対応については、新型インフルエンザ等対策特別措置法は新型コロナウイルス感染症にも適用可能であり、特措法に基づく指示権で対応できたはずなのに、政府が条文を誤解して対象外だと主張し続けたことが支障を生んだ原因ではないかと指摘。「政府が制度をうまく運用できなかっただけであり、政府のコロナ対策の失敗を制度が悪かったとすり替えているのではないかと批判している（6月5日参議院本会議）。

参考人質疑においても、磯崎初仁参考人（中央大学副学長・法学部教授）が、感染症対策に関する事務は法定受託事務であるため、「（国は）処理基準を定めることも、指示を行うことも、必要なら代執行もできる」「国は十分な権限を有していた」と指摘する（5月21日衆議院総務委員会）。小原隆治参考人（早稲田大学政治経済学術院教授）も同様の見解を示している（6月11日参議院総務委員会）。

## ③ 指示権限と手続きの法制化は、国の責任の明確化に資するのか

《非平時》における関与について法的根拠を設けることにより、国の責任の明確化が図られるのか。この点について山本隆司参考人は、「地制調では、個別法が想定しない事態への応急対応のために国が地方公共団体に対し指示を行う権限を定め、その範囲で国が明確に責任を負うという制度を議論いたしました」（5月21日衆議院総務委員会）と説明する。一方、松本総務大臣は「補充的な指示を行使した場合、その範囲内において国が責任を負うものと考えられますけれども、この範囲を超えて自治体が地域の住民の安全を守るという責任が国に移るものではない」とする

（6月13日参議院総務委員会）。

岸真紀子議員（立憲）は両者の見解の齟齬を突いて、自治体が国の指示に従った結果起きてしまったこと責任はどこに帰属するのかを質問したが、政府（山野自治行政局長）は「仮定の質問にお答えするのは差し控えさせていただきたい」と明確な答弁は避けた（6月13日参議院総務委員会）。岸議員は6月18日の参議院総務委員会でも、今度は松本総務大臣に対して同様の質問を行ったが、大臣は「補充的な指示につきましては、その範囲におきましては国の責任において行われるものとなりますが、補充的な指示の範囲を超えて住民の安全等を守っていただく自治体の役割は、引き続きまたその役割を果たしていただくようお願いするものであるというふうに理解をしております」と述べ、やはり明確な答弁は避けた。すなわち、指示権限の制度化と国の責任の明確化は必ずしもイコールではないということである。

参議院総務委員会の参考人質疑（6月11日）において、第33次地方制度調査会専門小委員会の委員を務めた牧原出参考人（東京大学先端科学技術研究センター教授）は、指示権の制度化によって事実上の政府のフリーハンドを縛る効果があると主張した。一般的な指示権の規定がないとしても、非平時において、法律の根拠のない指示を国が地方に対して出すことはあり得るのであって、であるならば、法律上の要件と手続を厳格に規定し、必要最小限の措置をとるという法規定を設けるべきであるとの見解である。さらに牧原参考人は、法的規定があることで、国会での具体的な議論が可能となり、指示に際しての政府の姿勢を国会で質することができるようになるとも述べた。

他方、小原参考人は、補充的指示権を制度化しなくとも、緊急時には、選挙で選ばれ、国会で内閣首班指名を受けた正統性を持つ内閣総理大臣に一定のフリーハンドを与えることはあっても良いが、その際に重要なのは政治的決定のプロセスであるとする。そして、新型コロナウイルス感染症対策として当時の英国ボリス・ジョンソン首相が主導したロックダウンと安倍元首相による2020年2月27日の全国一斉休校要請を比較して、次のように指摘する。英国のロックダウンは、科学的・合理的で説得力のある知見に基づき、首相自らが国民を説得し、さらに野党やスコットランドのfirst ministerらと合意形成を図って実施された。一方、安倍元首相による全国一斉休校要請は、科学的・合理的な根拠に基づく説得や政党・自治体関係者との合意形成が欠如していたことに最大の問題があったとする。すなわち、法的根拠の有無が最大の問題ではなかったとの指摘である。

#### ④ 補充的指示権は迅速かつ的確な対応を可能にするか

衆議院総務委員会参考人質疑（5月21日）において永田尚三参考人（関西大学社会安全学部教授）は、想定外の課題に対して対応できる体制を事前に整備する必要を主張して、「私は、消防とか防災行政の分野、ここの分野では、個別法で既に国の指示権というものが確立されている分野の研究をしておりますが、こういう研究では、指示権というものがあることによって、危機対応という側面で、確実に、ないときよりも迅速化している部分というのは確信として持っております」と述べた。

これに対して白藤博行参考人（専修大学名誉教授・弁護士）は、「地方自治法の規定で、一般的に要件も効果も曖昧な形で本件のような特権的指示権が行使できるとすれば、それはそこに白紙委任をしている状態としか考えられませんか」と反論、さらに「今回のような事態が起こったときに、国が指示すれば問題が解決するんだというような考え方というのは、国こそが唯一の解決者であるとか、国こそが万能であるとか（中略）そのような発想がうかがえる、そこが危険じゃないかということですね。（中略）それが特例なんだから仕方ないでしょうということので済ませておく間はいいいんだけれども、そういう考え方が通例の関与の問題、通例の国、自治体関係においても影響を与えてくるんじゃないかというのが私の危惧であります」と指摘した。

#### ⑤ 国の指示の有効性

補充的指示権の創設がよりよい決定をもたらすのかについては、他にも多くの議員や識者から疑義が寄せられた。

小原隆治参考人は、「（補充的指示権を定め、国と自治体間の情報共有を制度化したとすると、）ではダイヤモンド・プリンセス号事件はどのように打開できたのか、それから一斉休校は、あれに法的根拠があればうまくいったという話なのか、そういう立法事実関係の綿密な検証がない限りは今回の改正に進んでいいのだろうかということをおは切実に思っております」と述べている（6月11日参議院総務委員会）。

磯崎初仁参考人は、指示が現場の状況を見無視した形で行われる可能性があり、情勢の変化に対応できないリスクもあるとして、指示権の行使が逆効果を招く可能性があるとして指摘した（5月21日衆議院総務委員会）。同様に吉川元議員（立憲）も衆議院本会議（5月30日）の反対討論において、「学校一斉休校。アベノマスク。四

日間連続で37度5分以上でなければ検査もできない。地方を無視し、国の準備もできていなかったワクチン接種百万回の大号令。いずれも、現場の実情に全く合わず、自治体の行う対策の阻害要因となり、混乱を招いたのではないですか」と断じている<sup>(15)</sup>。

また、小沢雅仁議員（立憲）は、「補充的指示権、調整に関する指示、応援の指示のいずれも、国が常に正しいとの前提で、国の一方的指示に従う義務を自治体に課すものであり、自治体側の主体性や自発性も損ない、現場の的確な判断や対処を妨げかねない」と指摘している（6月18日参議院総務委員会）。

この論点に関しては、運用にあたっての要件の規定に絡んで後述する【(4)①(e)：要件としての国の指示の有効性】。

#### **⑥ 改正法は国と地方のコミュニケーションの強化に資するか**

改正法案を支持する側は、改正を通じて国と自治体間のコミュニケーションが強化されると説く。参議院総務委員会参考人質疑（6月11日）において、牧原出参考人は次のように論じた。法案には、国が都道府県や市町村に指示権を行使する場合のみならず、都道府県から国に応援を要求する場合や、都道府県、市町村から国に職員派遣を要求する場合も規定されている。また、指示権を行使する前の段階で地方自治体からの意見表明を受けることが努力義務として定められている。このように、国の関与が強化される一方で、地方自治体から国への関与も強められており、国と地方がきめ細かくコミュニケーションを行おうとするプロセスにおいて、国、地方のそれぞれが権限を新たに持つようになったとも考えられる。指示権とは、地方自治体と国との密接なコミュニケーションとの間で、冗長性、リダンダンシーの関係に立つと捉えられ、「指示権のみならず、多様な規定が整備されて、想定外の事態において国と地方自治体とが密接なコミュニケーションを取ることができるようになる」。

一方、衆議院本会議（5月7日）においておおつき紅葉議員（立憲）は「国、自治体間で迅速で柔軟な情報共有、コミュニケーションが確保されれば、指示を出さずとも、国、自治体間で合意形成ができる」と指摘し、コミュニケーションを促進する手段として補充的指示権は不要であるとして、立法事実を否定した。これに対

---

(15) 岡本あき子議員（立憲）も、5月23日衆議院総務委員会において同様の指摘をしている。



して松本総務大臣は、「（第33次地方制度調査会）答申で指摘されているように、国と地方の間で十分な情報共有、コミュニケーションを図ることは、事態への対応を実効的なものとする前提です」と述べたうえで、「このため、補足的な指示を行う際には、あらかじめ、自治体に対して意見提出の求めなどの適切な措置を講ずるよう努めなければならないこととしています」と答弁した。あくまでコミュニケーションを確保するための手段として補足的指示権を位置づけようとするものであり、両者の議論は真っ向から対立する。

### ⑦ 立法の前提としてコロナ対策の評価は十分に行われたか

前々項において小原隆治参考人が言及しているように、改正に先立って、新型コロナウイルス感染症対策の検証が十分に行われていないのではないかと指摘も多く寄せられた。

西岡秀子議員（国民）は、既存の有識者会議で行った検証は不十分であるとの認識を示して、本改正案の前に、政府の新型コロナウイルス対策の十分な検証が必要だったのではないかと指摘した。これに対して松本総務大臣は、「本改正案は、地方制度調査会の答申を踏まえたものであり、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に備えるため、個別法の所管省庁における検証とは別に、速やかに制度化する必要がある」として、有識者会議および地方制度調査会において検証は済んでいると反論した（5月7日衆議院本会議）。

磯崎初仁参考人は、自身が所属する学会で自治体のコロナ対応を検証する作業に携わってきたことによる知見をふまえて、「（自治体は）コロナ対応でもおおむね期待される役割を果たして」おり、一方で国の方針が常に正しかったというわけではないとも指摘。「自治体が国の言うことを聞かなかったからコロナ対応がうまくいかなかった、これからは指示権が必要だと考えたとすれば、奮闘してきた首長や自治体職員に失礼な話だと思えますし、事実に基づかない発想だと思えます」と述べている（5月21日衆議院総務委員会）。

### ⑧ 個別法との関係

立法事実に関して議論がもっとも集中したのは、個別法との関係だった。

吉川元議員（立憲）は、「コロナのダイヤモンド・プリンセス号の話とか災害の話というのは、確かに立法事実ではありますが、それは、個別感染症法やあるいは

災害対策基本法の改正の立法事実です。」 「個別法の改正の立法事実ではあるとは思いますが、今回の一般法たる自治法の改正の立法事実にはならないと思います」と指摘。これに対して、松本総務大臣は、新型コロナウイルス感染症対策を通じて、「個別法において想定されていない事態が生じ得る」ことが判明したことが、立法事実であると答弁した（5月14日衆議院総務委員会）。

政府によるこの見解に対して、参考人質疑では、個別法と一般法との関係を誤って解釈しているのではないかとの指摘が相次いだ。白藤博行参考人は、地方自治法で関与のルールを定めているのは、個別法でむやみに関与が強化されることを防ぐために関与の強化を一般法たる地方自治法で法的に枠づけるためであって、個別法にもとづく指示権行使が不可能だからといって、一般法で補充的な指示権を定めようとするのは、地方自治法の一般法主義の理解を誤っていると説く（5月21日衆議院総務委員会）。本多滝夫参考人も、補充的指示権は一般ルールが個別法を補おうとするものであり、言わば主客が転倒した法制になっていると批判している（6月11日参議院総務委員会）。

一方、山本隆司参考人は、第33次地方制度調査会専門小委員会委員長として、「個別法が制定、改正されるまでという応急的な対応としてこのような指示権を考えた」とする（5月21日衆議院総務委員会）。また、中嶋秀樹議員（維新）は、衆議院本会議における賛成討論において、「個別法による対応では、直近に発生したハザードに対応した体制整備が中心となるどころ、多様化する危機に対しては後追いとなる弱点があり、対策としてこの（補充的指示権のような）考え方が重要であることは言をまちません」と述べている。すなわち、危機管理において隙間（個別法で想定されていない事態が生じること）はあってはならず、包括的な制度が必要との主張である。

ところが政府は、武力攻撃事態等への対応については事態対処法（武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律）で隙間なく対応できる（個別法では想定されていない事態は存在しない）と答弁している。「事態対処法等で定められている武力攻撃事態への対応については、法律で必要な規定が設けられており、本改正案に基づく関与を行使することは想定されてございません。改正案自体については、何ら、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例を設けるものでございまして、特定の事態を除外するものではございません。」（山野自治行政局長・5月23日衆議院総務委員会）

この答弁について吉川元議員（立憲）は、次のように疑問を呈している。「大変不思議なのは、事態対処法の法制度では想定できない事態は存在していない、全て対応できるんだということなのであれば、感染症法、インフル特措法、災害対策基本法などでもそうした想定できない事態をなくしていくことは論理的には可能だというふうに考えるんですが、この点はいかがですか。」（5月28日衆議院総務委員会）

これに対して政府は「災害対策基本法や感染症法等の改正が行われてきており、個別法の想定されていない事態が生じるものと受け止める必要があると考えております」（山野自治行政局長・5月28日衆議院総務委員会）と述べたものの、明確な答弁はなかった。

そもそも個別法が存在するカテゴリの事態であれば、本多滝夫参考人が指摘するように、「想定されていない事態への対応としては個別の法律において定める指示につきバスケット条項を設ければ足りるとも言え、そうすることで通例の関与法制との同質性、連続性は維持される」（6月11日参議院総務委員会）。よって、それでもなお個別法で想定されていない事態を探し求めるとなれば、個別法が規定していないカテゴリの危機を想定することになる。例えば巨大不明生物の襲来（岸真紀子議員（立憲）・6月13日参議院総務委員会）、あるいは未確認飛行物体や宇宙人の襲来（白藤博行参考人・5月21日衆議院総務委員会）である。

### （3） 地方分権改革・地方自治の本旨との関係

#### ① 総論

衆議院本会議（5月7日）における代表質問では、おおつき紅葉議員（立憲）が「包括的指揮監督権の復活をほうふつとさせ」「地方分権改革の流れを逆回転させ」るおそれを指摘した。これに対して松本総務大臣は、補充的な指示は「（地方分権の）基本原則の下で、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に限って適用される、地方自治法に基づく関与として設けられるものであり、包括的な指揮監督権の復活や地方分権の後退等との御指摘は当たらない」と答弁した。

こうした政府の見解に対して小原隆治参考人は、憲法第92条は地方自治の本旨として国が自治体に対して不要不急かつ不当な介入を行うべきではないことを定めており、地方自治法第1条もこの本旨に基づく理念を掲げている。ところが改正法で新設される第14章の補充的な指示権は、国が自治体に対して過度な干渉を許すもの

であり、地方自治法が自らの理念を自己否定する結果となるのではないかと指摘。さらに、第14章の補充的な指示権は、国が自治体を監督していた戦前の体制に類似したものであり、たとえ実際に国が指示権を使うことはないとしても、自治体に対して萎縮効果を与えてしまうのではないかとの懸念を示した（6月11日参議院総務委員会）。

また、白藤博行参考人は、指示権行使の要件である「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の定義が曖昧であり、個別法でも想定できない事態を念頭に置いていると指摘し、この曖昧な定義により、国の行政権が無制限に拡大し、白紙委任に近い状態になると批判している。そして、行政に授権し行政を統制する法としてできるだけ要件と効果を厳密に定めようとする行政法の世界では想定し難いことだと断じる（5月21日衆議院総務委員会）。白藤参考人によるこの批判をふまえて、伊藤岳議員（共産）は参議院本会議（6月5日）において松本総務大臣の見解を質したが、大臣は「補充的な指示は、国民の生命等の保護を的確、迅速に実施するための特例として、関与の基本原則にのっとり限定的な要件と適正な手続を定めており、白紙委任との指摘は当たらないと考えています」と答弁した。

芳賀道也議員（国民）は、同様に指示の内容や程度に関する規定も曖昧であることから、本法案は政府への白紙委任であり、違憲ではないかと質している。これに対して松本総務大臣は「国が事態の規模、態様等を勘案して特に必要があると認めるときに、国民の生命等の保護を的確、迅速に実施するために講ずべき措置に関し、個別法に基づく指示ができない場合に限って必要な限度で行使されるものとしておるところでございまして、白紙委任といった御指摘は当たらない」と答弁した。つづけて芳賀議員は「法案の第252条26の5では指示の内容は、程度について具体的な法定が全くされていないため、地方自治法245条の2に違反し、自治体への関与が際限なく拡大することに歯止めがないため、地方自治法245条の3第1項にも違反するのではないかと考えます」とも指摘したが、大臣は「関与の基本原則にのっとり本改正案を提案させていただいている」と繰り返すのみであった（6月6日参議院総務委員会）。

## ② 《平時》は分権、《非平時》は集権という切り替え論

政府あるいは法案に賛成する議員や識者の多くが依拠しているのは、《平時》と《非平時》を切り分けて、《平時》は地方分権で良いが、《非平時》は集権が求め

られるという論理である<sup>(16)</sup>。

たとえば中嶋秀樹議員（維新）は、衆議院本会議（5月30日）における賛成討論において「緊急事態に係る規律を平時から整備しておかなければ、かえって国民の権利や自由がなし崩し的に制限されることも、我々がコロナ禍で学んだ苦い経験の一つです。有事を法の支配下に押しとどめる観点から、民主的統制の下、平時と有事を切り替えることのできる複線的な統治システムの必要性は明らかです」と主張する<sup>(17)</sup>。松本総務大臣は、「本改正案は、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に対して国と地方を通じた的確な対応が可能となるよう、現行の国と地方の関係を規定する章とは別に新たな章を設けた上で、新たに設ける補充的な指示についても、地方分権一括法で構築された国と地方の関係の基本原則の下で、国が果たすべき役割を踏まえた限定的な要件と適正な手続を定めておりまして、関与の基本原則等との整合性は担保されているものと考えております」（5月14日衆議院総務委員会）と答弁している。《非平時》に適用される条文は新たな章を設けて規定しているので、《平時》に適用される地方分権に即した既存の条文とは区別されているので問題ないという主張である。

ただし、この論理の抱える課題の1つは、本改正案においては《平時》と《非平

(16) 衆議院総務委員会参考人質疑（5月21日）において永田尚三参考人は、新型コロナの特殊性は、局地的・時限的な危機ではなく、全ての地域が不確実性の高い状況に置かれていたことにあり、そのため、自治体間の水平補完による連携や応援が十分に行われなかったとの認識を示した。そして、本法案によって「危機時の国の総合調整機能」が強化され、「我が国の行政組織が丸となった危機対応が可能になる」と述べた。さらに「地方分権は危機時の対応の遅れの原因になる危険性というのは当然ある」として、消防行政や防災行政において阪神・淡路大震災を機に国の指示権が認められた経緯を紹介し、災害対応の迅速化につながったことを紹介する。本法案をめぐる課題は一般法である地方自治法において指示権を定めることの是非にあるので、いささか脇道に逸れた議論と言えるが、立法の背景として、危機管理における国による集権的な対応に期待する議論があることは押さえておきたい。

一方、白藤博行参考人は、「緊要なのは危機管理の国化や集権化ではなく、危機管理の現場化、地域化ではないでしょうか」と指摘している。また、白藤参考人は、「沖縄の問題だけを直ちに今回の問題と直結させて議論してはいけない」としつつも、「沖縄の事態と今構想されている立法との間に通奏低音として流れているのは、地域で生じていることは地域でまずは考えましょうよねという地方自治の理念とかいったものをどこまで考慮するかという問題だと思うんですが、それがなかなか見て取れないというのが残念だというふうに思っております。」と述べている。

(17) 6月5日参議院本会議の代表質問においても、高木かおり議員（維新）が同様の主張を行っている。

時》の切り替えがアドホックに行われることとなっており、ややもすれば恣意的な運用が可能になる点にあるが、この点については後述する【(4)①(f)：《非平時》を判断する主体および判断の継続する期間】。

### ③ 自治事務・法定受託事務の区分

参考人質疑（5月21日衆議院総務委員会）において磯崎初仁参考人は、地方自治法において自治事務については基本的に権力的関与が認められていないにもかかわらず、緊急事態の指示権を認めることはこの原則を崩す可能性があるとは指摘している。また、白藤博行参考人は、本改正案では自治事務、法定受託事務の区別がなく規定されていると指摘。地方分権改革において国の関与を抑制すべきところとして自治事務を区別して設けたにもかかわらず、改正案がその区別を曖昧にしていることは、分権改革の趣旨に反していると主張する。

また、岸真紀子議員（立憲）は、「現行法では自治事務に対する是正の要件の要件は違法等の場合のみにあるのに対して、本改正案の自治事務に対する指示の要件は更に広がっています。是正の要求よりも強い関与形態である指示の要件が是正の要求の要件よりも著しく緩和されているというのは、法律のバランス、均衡を欠いています。法的に説明が付かないのではないかと考えます」と指摘。これに対して政府（山野自治行政局長）は、補充的な指示と是正の要求とは目的や性質が異なるものであり、要件を単純に比較することはできない旨答弁している（6月13日参議院総務委員会）。

なお、改正第252条の26の4において国が都道府県に対して市町村との事務処理の調整を指示することができることと定められているが、当該事務処理の調整の指示に関しては、改正第298条第1項により法定受託事務とされ、代執行が可能である。このことは、6月13日の参議院総務委員会における伊藤岳議員（共産）による質疑で確認された。この点について岸真紀子議員（立憲）は、「分権改革当時、野田自治大臣・小淵総理大臣は、今日、自治事務の中で代執行の対象となる事務はなく、また、今後も、法令の立法に当たりましては、政府部内の対応としては、自治事務に対する代執行規定を設けることは考えておりませんと明確に答弁している」「完全に過去の答弁とのそごが生じます」と追及した。これに対する松本総務大臣の答弁は、国が自ら調整を直接行うことができるから代執行の必要はない、というもの

だった<sup>(18)</sup>。さらに大臣は、「また、補充的な指示によって自治体が行う事務が法定受託事務となるものではなく、指示の対象が自治事務である場合には代執行を行うことはできません」と付け加えている<sup>(19)</sup>。

#### ④ 都道府県と市町村の関係

改正第252条の26の7は、都道府県の市町村に対する応援の要求・指示（市町村には応諾義務）を定めているが、この点について磯崎初仁参考人は、地方自治法で都道府県と市町村は対等とされているのであるから、避けるべきであるとの見解を示している（5月21日衆議院総務委員会）。ただし、この点について他の委員会質疑では議論されていない。

また、改正第252条の26の4（国が都道府県に対して市町村との事務処理の調整を指示できるとの規定）については、岸真紀子議員（立憲）から、都道府県と指定都市との関係を考慮すると、都道府県を経由して調整されることによってさらなる混乱をきたすのではないかと指摘された。これに対して政府（山野自治行政局長）は、「指定都市市長会からは、国からの補充的な指示権の客体は、都道府県のみならず、地域の実情に応じて指定都市も加えること、あるいは、資料及び意見の提出要求、応援の要求、指示については、指定都市と国が直接情報共有し、迅速な対応ができるよう、指定都市の実情を踏まえ、運用面も含めた適切な制度設計を行うことについて御要望をいただいております。本改正案におきましては、各大臣は普通地方公共団体に対し必要な指示をすることができると規定しまして、国は指定都市に直接補充的な指示をすることが可能であるものとし、市長会、指定都市の市長会の要請では、要請が反映されたものと受け止めているとされております」と答弁し

---

(18) 「地方自治法に基づく法定受託事務の代執行は、代執行以外の方法によって違法な事務処理等の是正を図ることが困難であること等を要件としているところございまして、本条に基づく国の指示を受けた都道府県による事務の調整に関しては国が自ら調整を行うことも可能であることから、仮に都道府県による事務処理の調整に違法な事務処理等が生じた場合でも、代執行の要件を満たさず、必要があれば国が自ら調整を直接行うことになるものと考えております。」

(19) そもそも第252条の26の4については、立法事実について疑問が呈されているところである。本多滝夫参考人は、大臣から調整の指示を受けた都道府県知事は市町村と調整を行う義務が発生するが、調整を働きかけられる市町村にとっては義務ではないことから、調整には都道府県知事と市町村の両者の合意が必要となる。通常の調整と変わるところはなく、この規定にどれだけの必要性があるのか疑問であるとしている（6月11日参議院総務委員会）。

ている（6月13日参議院総務委員会）。

#### （４） 運 用

##### ① 要 件

本法案では、指示権行使等の新たに定める関与の要件として、（a）「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」に対して、（b）迅速・的確な対応を確保するために、（c）個別法に規定されていない場合に、（d）必要な限度において、普通地方公共団体に対して指示することができる」と定めている（第252条の26の5第1項）。以下、これらの要件について国会でどのように議論されたのか、順に見ていく。

##### （a）「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態（《非平時》）」とは

松本総務大臣は「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態について、具体的にどのような事態が該当するのかは、本改正案は特定の事態の類型を念頭に置いているものではなく、実際に生じた事態の規模や態様等に照らし、その該当性が判断されるもの」と説明している（5月7日衆議院本会議）。

詳細な事態要件に関して、岸真紀子議員（立憲）は、たとえばエネルギーの安定供給を理由に放射性廃棄物の処分地を指示できるのか、などと例を挙げながら具体的に質問を重ね、松本総務大臣から次のような答弁を引き出した。

「補充的な指示の対象となる事態は、その及ぼす被害の程度において、大規模な災害、感染症の蔓延に類する事態に限定されるものでありまして、災害対策基本法、新型インフル特措法などにおいて国が役割を果たすこととされている事態に比肩する程度の被害が生じる事態が想定されるものと考えています。

（中略）事態の規模として、事態が全国的規模である場合、局所的であっても被害が甚大であるかどうかなどが勘案されます。また、事態の態様としては、例えば生命、身体に生じさせる危険の重大性などが勘案されると考えております。このため、これらの事態に比肩する程度の被害が生じる事態が発生しておらず、そのおそれもない場合には要件に該当せず、補充的な指示を行使することはできないものと理解をしておるところでございます」（6月13日参議院総務委員会）。

広田一議員（無）は、指示権行使の条件が国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生する「おそれがある」場合にまで広げられていることについて、時



の政権が恣意的な運用をすれば歯止めが掛からなくなるのではないかと懸念を示し、「おそれがある場合を理由とした恣意的な補充的指示権の行使をいかにして防いでいくのか、その法的担保はどうなっているのか」と質した。だが、松本総務大臣から質問に対する明確な答弁はなかった（6月18日参議院総務委員会）。

(b) 「緊急」ではなく、「迅速・的確」という表現が使われている点

5月28日の衆議院総務委員会において以下のような議論があった。

まず吉川元議員（立憲）は、次のように質問している。「（改正法案）252条の26の5では、事態の緊急性という点について、この緊急性という言葉が存在いたしておりません。代わりにあるのは、事務処理に迅速な実施が必要な場合は指示を出すとしているだけであります。自治法の245条の3の6（ママ）、自治事務に対する関与の基本原則では、国民の生命、身体又は財産の保護のため緊急に自治事務の的確な処理が必要とされる場合以外は国は自治事務に関与、つまり指示できないということになっており、緊急という言葉が明記をされております。今回の改正は、従来の国の関与の原則の下にある、これは大臣が何度も答弁されてまいりましたが、緊急というこの言葉が今回の改正案の中にないということ、これをもって見ると、現行の関与の基本原則から外れているのではないかと、原則の下にあると果たして言い切れるのか。なぜ緊急という言葉が省略したのか教えてください。」

これに対して政府側は、関与の基本原則を定めた地方自治法245条の3第6項中の「緊急」は例示の1つであると主張する。「地方自治法上の関与の基本原則は、自治事務の処理に関する指示については、国民の生命、身体又は財産の保護のため緊急に自治事務の的確な処理を確保する必要がある場合等特に必要と認められる場合を除き設けてはならないとしており、緊急にとは、特に必要と認められる場合の例示として規定されております」（松本総務大臣）<sup>(20)</sup>。よって、「緊急性」がなくても、特に必要と認められる場合には、指示規定を設けることができるというのである。

つづけて政府は、災害対策基本法や新型インフル特措法においても、生命等

---

(20) 5月14日の衆議院総務委員会においても松本総務大臣が同様の答弁をしている。

の保護の措置について国の責任として指示を行う役割を果たす必要がある要件として、的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるときと規定しているのであるから、「同じく国民の生命等の保護が求められる様々な事態に対応するための本改正案の補足的な指示についても同様に、生命等の保護の措置の的確かつ迅速な実施を確保するため特に必要があると認めるときとしている」のだとする。

これに対して吉川議員は、「我々が今議論しているのは個別法ではなくて、一般法である自治法の議論をしているわけです。自治法の世界の中で使われる言葉を、とりわけ今回の関与の基本原則の中にある（中略）緊急という言葉なぜ使用しないのか」と反論した。

さらに吉川議員は「国会の関与を否定するほど機動性が問われながら緊急的な事態という表現をしない、これは私は論理矛盾を起こしているのではないかと追及したが、政府側は、「緊急」という表現をしないのは、災害対策基本法や新型インフル特措法の規定に揃えたものであるとするばかりで、議論はこれ以上進展しなかった<sup>(21)</sup>。

### (c) 個別法で規定されていない場合

個別法との関係では、多くの議員が事態対処法を例に取り上げて政府の見解を質したが、既に立法事実における個別法との関係に関する項目で言及したので、ここでは割愛する。

なお、特定利用空港、港湾における円滑な利用に関する枠組みに関して、補足的指示権が行使されることがあるかとの質問に対しては、「（同枠組みは）事前に既存の法律に基づいて関係者間で連携、調整するためのものであり、自衛隊、海上保安庁の優先利用のために個別法で想定されていない事態に備える補足的な指示を行使することは想定されていない」（松本総務大臣・5月23日衆議院総務委員会）と答弁している。

---

(21) なお、政府側は、国会審議を通して「迅速、的確な対応」という表現を徹底し、法案の説明に際して「緊急」という言葉は使っていない。

**(d) 必要な限度（必要最小限）**

法案第252条の26の5では、各大臣は「必要な限度において」普通地方公共団体に対して指示することができるかとされているが、「必要な限度」の具体的な定義について松本総務大臣は、補充的指示権は関与の法定主義に基づいており、関与の基本原則が定めるとおりその目的を達成するため必要な最小限度とするもの、と答弁している（6月6日参議院総務委員会）。

この点について、参考人質疑（5月21日衆議院総務委員会）において磯崎初仁参考人は、「（本法案は）かなり包括的な内容になっておりますので、必要最小限度と言えるかどうか微妙である」と指摘する。一方、山本隆司参考人は、「（指示について）必要最小限というこの一般原則は当然私は適用されるというふうに思います。その上で、今回の法案に書かれているのは、例えば感染症等あるいはこれに類する規模のときとか、更に限定をしている」ものであると評価している。

参議院における審議では、芳賀道也議員（国民）が、指示できる内容についてより明確な見解を政府に求めて質問を重ね、政府から「本改正は、個別法の改正が行われるまでの間に、個別法に必要な規定がない場合に、補充して、国の地方への働きかけについて、法律上のルールを明確化するものでございます。その上で、個別法上、実際、例えば自治体が処理することができない事務すとか、あるいは国民の権利を制限し義務を課すような措置、法律の根拠を必要とする事務であってこれらの根拠が設けられていないものなどについては、これは補充的な指示によって処理させることはできない」（山野自治行政局長）との答弁を引き出している（6月6日参議院総務委員会）。さらに芳賀議員は、市町村の対応が非常に悪いであるとか非平時が続いているといった理由で、自治体の長の就任又は辞職、それから任期の延長、議会の解散について国が指示することはできないのかを確認した。これに対して政府（山野自治行政局長）は「いずれも地方自治法や公職選挙法等に規定が置かれておりまして、補充的な指示によりこれらの法律の定めを覆すことはできません」と答弁している（6月13日参議院総務委員会）。

**(e) 要件としての国の指示の有効性**

衆議院総務委員会の参考人質疑（5月21日）において興味深い発言があった

ので、記録に留めておきたい。

政府は第33次地方制度調査会の答申を立法の根拠としているが、その答申の作成にあたって中心的に関与した山本隆司参考人は、補充的指示権の発動要件に関するやりとりにおいて、次のように言及している。「当然指示権を発動するという場合にはそれによって有効な措置が取られる、要するに国が地方公共団体に対して指示権を発動することによって事態に対して有効な措置が取られる、有効な対策になる、対応になるということが前提でして、そうならないものについては指示をしても結局は不適切な指示、もっと言えば必要のない指示ということになってしまいますので、それはこの法律の下ではできないということかと思えます」（5月21日衆議院総務委員会）。

そのまま受け取れば、「有効」な措置・対策でなければ、不適切・不要な指示であり、指示権を行使する要件を満たさないということになるが、事前にその指示が「有効」であるかどうかは、誰がどのように判断するのだろうか。

#### (f) 《非平時》を判断する主体および判断の継続する期間

「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態（《非平時》）」を誰が判断するのかについては、関与等を行う主体が、関与等を行おうとする際に、アドホックに行うとされている。政府は、「当該事態に該当するかの判断については、本改正案の各規定に基づき、それぞれの規定に基づく関与等を行う主体が、必要な手続を経て、関与等を行おうとする際に行うことになる」（山野自治行政局長・5月14日衆議院総務委員会）として、また「それぞれどのような事態で適用されてどのような対応が行われるかについては個別具体の事案に即して判断をされるもの」（松本総務大臣・5月14日衆議院総務委員会）と答弁している。

また、その判断がいつまで継続するのかについて、西田実仁議員（公明）が「補充的指示権が内閣の判断だけでいつまでも継続するおそれはないのか、閣議決定される中身として補充的指示権の期間は含まれるのか」と質問している。これに対して政府（山野自治行政局長）は、「補充的な指示は必要な限度において行うものとされており、指示の具体的な内容によっては必要に応じて期間を区切ることもあり得る」と答弁している。言い換えれば、必ずしも期間を区切る必要はないとの見解である（6月6日参議院総務委員会）。

### (g) 附帯決議

指示権行使の要件に関して、衆参の附帯決議には次のような内容が盛り込まれている。

生命等の保護の措置に関する指示は、個別法を制定又は改正するいとまがない場合であって、かつ、当該指示以外の措置では目的を達成することができないと認められる場合に限定すること。また、指示の内容は、目的を達成するために必要最小限のものとするともに、地方公共団体の意見や地域の実情を適切に踏まえたものとする。 (要旨)

## ② 事前手続き

### (a) 地方自治体との事前協議

審議では、指示権行使にあたって地方自治体との事前協議を明確に規定すべきではないかとの意見が相次いだ。これに対して松本総務大臣は、「(第33次地方制度調査会) 答申の取りまとめに向けた議論におきまして、状況に応じて書かれておりますとおり、事態は多様かつ複雑でありまして、協議の主体を含め、特定の手続を必ず取るようにということは難しいのではないかという議論を踏まえまして、法案を作成」したとする(5月14日衆議院総務委員会)。

知事会からの要請に基づき、指示権の行使にあたって資料又は意見の提出の求めその他の適切な措置を講ずる努力義務が国に課されたが、この運用について、山本隆司参考人は、「具体的な場面でどの程度それができるのかということについては、それはケース・バイ・ケースで判断される。しかし、努力義務ですから、やはり努力はしないとそれは法律に違反することになる」、加えて「あくまで関与は必要最小限でなければならないという基本原則をいわばベースに持った努力義務ですので、やはり私はそれは重い意味があると思っております」と述べる。これに対して白藤博行参考人は「努力したふりをすればできる」と指摘している(5月21日衆議院総務委員会)。

### (b) 国会の関与

また、5月28日の衆議院総務委員会において吉川元議員(立憲)は「事態対処法では原則国会の事前承認を必要としておりますし、緊急で事前承認を得るいとまがない場合には国会の事後承認が必要とされている」「(にもかかわら

ず、本法案では)なぜ国会関与の規定、とりわけ事前報告の規定を設けなかったのでしょうか」と問うている。これに対して政府(山野自治行政局長)は、地方制度調査会において「個々の自治体への指示の都度国会承認や国会報告を義務づけるということは機動性に欠けるのではないか」との議論があったことを根拠に<sup>(22)</sup>、事前あるいは事後における国会承認等の規定を設けていないとする。吉川議員は「機動性の問題だということであると、(事前あるいは事後における国会承認の)規定を設けている事態対処法は機動性を無視している(のか)」と矛盾を突いたが、政府側は「既存の危機管理法制(個別法)の中には、(国会承認を)義務づけることはされていないということもございまして」とかわした。

自民・公明・維新共同提出の修正案においても、国会に対しては事前ではなく事後の報告手続きにとどまっている。この理由について、修正案の提案者を代表して中司宏議員(維新)は、「事前報告を求めることについては、政府答弁にもあったように、緊急時<sup>(23)</sup>において国民の生命等の保護のために迅速な対処が求められる場面で行政の機動性が損なわれる可能性も否定できないと考えております」(5月28日衆議院総務委員会)と答弁している。

6月13日の参議院総務委員会において岸真紀子議員(立憲)は、新型コロナウイルス対策の改正特別措置法に基づく緊急事態宣言とかまん延防止等重点措置の際に、国会への報告と短時間ながら質疑を行ったことに触れて、「この例に倣って、条文にはなくとも、補充的指示権を発動するには必ず各所管委員会において事前報告と質疑を行うことを徹底すべき」であると主張した。これに対して松本総務大臣は「補充的な指示の行使の前後を問わず、国民の生命等の保護のために必要な措置に関し、国会の判断により求めに応じて適時適切に説明することは当然のことというふうに考えている」と答弁している。

### (c) 附帯決議

事前手続きに関して、附帯決議では「生命等の保護の措置に関する指示を行

---

(22) 小原隆治参考人は、「(地方制度調査会の議事録を全て点検したところ、)公式記録上は、機動性に欠けるから、だから国会の関与はそれほど要らないのだと、そういう議論はなかった」と指摘している(6月11日参議院総務委員会)。

(23) 前述(注釈21)のように、政府は答弁において「緊急」という表現は用いていない。

うに当たっては、状況に応じて、あらかじめ関係地方公共団体等との協議を行うなど、事前に関係地方公共団体等と十分に必要な調整を行うこと」（衆参同文）との内容が盛り込まれている。

### ③ 関与時

#### (a) 自治体に関与に従わない場合の対応

政府は、国の関与に対して自治体に従わない場合に、それがすなわち違法となるものではないと答弁している。「資料又は意見提出の要求については、現行法における資料の提出の要求と同様に、自治体に対して一般的な尊重義務を生じさせるものであり、それに応じないことをもって違法となるものではありません」（松本総務大臣・5月7日衆議院本会議）。「現行法の地方自治法に基づく関与と同様に罰則を設けることはしておらず、国は協議などを通じまして指示によって求めた措置を講ずることを促していくことになる」（山野自治行政局長・5月14日衆議院総務委員会）。

また、補充的指示は国地方係争処理委員会への審査の申出の対象になり、さらに補充的な指示の対象となる事務が法律上法定受託事務とされている場合には代執行の対象になるが、指示の対象となる事務が自治事務の場合は代執行の対象にはならないと答弁している（山野自治行政局長・5月28日衆議院総務委員会）。

#### (b) 指示を受けた自治体の能力に対する配慮、自治体に対する支援

中司宏議員（維新）は、補充的指示権を行使する際に、指示を受けた自治体が指示に基づいてその事務が遂行できるように国の責任において人材、財源の支援などを行うのかと質問したが、これに対して政府（山野自治行政局長）は、「事務の執行上の人材や財源等の課題について丁寧な解決していく必要がある」と具体的な答弁は避けた（5月14日衆議院総務委員会）。

また、本改正法では国による応援の要求及び指示の規定が設けられており、自治体には応諾義務が課せられている。この点に関して吉川元議員（立憲）は、現行の災害対策基本法の枠組みと同様に、いったん応援する自治体が費用を負担をするものの後に特別交付税で措置をされることと理解して良いかと確認したが、政府側の答弁は「財政措置につきましては、実際に発生した事態ですと

か応援により処理する事務の性質等に照らして適切に対応してまいりたい」  
（小池自治行政局公務員部長）と述べるにとどまった（5月28日衆議院総務委員会）。

#### (c) 附帯決議

衆参の附帯決議には、次のような内容が盛り込まれている。

指示にもとづいて、地方公共団体が事務を処理したり、職員を派遣したりなどした場合は、これに要する経費の財源や必要な人材を適切に措置するなど、国が責任をもって当該地方公共団体を支援すること。（要旨）

### ④ 事後の手続き

#### (a) 国会の関与

政府が提出した改正案では、事前のみならず事後の手続きにおいても、国会による関与は規定されていなかった。政府はこの理由について、事前の国会承認を設けなかったのと同様に、地方制度調査会における議論をふまえての対応であるとしてかわそうとしたが<sup>(24)</sup>、藤岡隆雄議員（立憲）や中司宏議員（維新）の追及を受けると、次のように答弁した。「補充的な指示が行使されるような場面では、そもそも個別法では想定されていない事態が生じたことを踏まえて、（中略）事態対応全般についての検証が必要になってくると考えておりまして、（中略）補充的な指示の行使という点に着目し、事後の検証を義務づける規定は設けておりません」（松本総務大臣・5月14日衆議院総務委員会）。

事後の国会への報告を条文に盛り込まなかった理由として地方制度調査会における議論を根拠に挙げる政府の当初の見解に関して、第33次地方制度調査会の専門小委員会委員長を務めた山本隆司参考人は、「具体的にどのような手続を設けるかということについて、いろいろな事態によって多様であろうということがありますし、また、これは国会との関係にもなってまいりますので、そ

---

(24) 「（事前の）国会承認又は（事後の）国会報告を法律で一律に義務づけることにつきまして、地方制度調査会の審議におきまして、既存の危機管理法制では個々の権限行使に際して義務づけることはされていない、自治体への個別の権限行使の都度義務づけることは機動性に欠けるのではないかといった議論がなされておりまして、このことを踏まえて盛り込まれなかったというふうに承知しております。」（松本総務大臣・5月14日衆議院総務委員会）



れ以上はちょっと私どもでは踏み込めなかったというところがある」ものの、「国会での手続に結びつけていくということが重要であるということは、これは地制調の場でも確認をされております」としている（5月21日衆議院総務委員会）。また、同じく第33次地方制度調査会専門小委員会の委員を務めた牧原出参考人も、「できる限り検証というものはやはり国会がしっかり法律化することが本来は望ましいと考えています」（6月11日参議院総務委員会）と述べている。このように、地方制度調査会の側は、事後における国会の関与に関する規定を盛り込むことについては、積み残した課題であると認識していた。

本件に関しては、5月23日に自民・公明・維新の3会派により、補充的指示権を行使した場合に、所管大臣に国会への報告を義務づける修正案が提出された。報告内容と期待される効果について、提案者を代表して中司宏議員（維新）は次のように述べている。「各大臣が生命等の保護の措置に関する補充的な指示権を行使した場合の報告の内容につきましては、指示を行ったということに加え、いつ、どのような事態において、どの地方公共団体に対し、どのような措置の的確かつ迅速な実施を確保するためにどのような指示を行ったかなど、詳細なものを想定しているところでありまして、このような内容を国会に報告させることによって、その後の国会における適切な検証と個別法の制定や改正に関する議論につなげていくという効果が期待されるものと思っております。」（6月13日参議院総務委員会）

## (b) 附帯決議

衆参の附帯決議には、次のような内容が盛り込まれている。「生命等の保護の措置に関する指示を行った場合には、その旨及びその内容を速やかに国会に報告する（とともに、国会報告の内容については、国会における検証と個別法に関する議論に資するものとなるようにする）こと。また、当該指示について、同様の指示が再度行われることのないよう、地方公共団体等の関係者の意見を聴いた上で十分な事後検証を行い、その結果に基づいて、迅速に個別法の規定の整備に係る必要な法制上の措置を講ずること。」（括弧内は、参議院の附帯決議にのみある部分。それ以外は衆参同文）

## (5) 国や都道府県による応援の要求及び指示

第252条の26の6から10にかけて規定されている応援の要求及び指示、派遣のあっせんと派遣義務については、立法事実と、応援の内容について議論となった。

### ① 立法事実

岸真紀子議員（立憲）による質疑（6月18日参議院総務委員会）において、立法事実をめぐって議論が交わされた。

政府は、「災害に限らず、国民の安全に重大な影響を及ぼす様々な事態について、地方公共団体が個々に調整することが困難であり、国民の生命、身体又は財産の保護のための措置が的確かつ迅速に実施されるようにするため必要があると認める場合には、国が地方公共団体間の応援や職員派遣の調整の役割を担うことを明確化することについて提言をいただいた。今回の改正は、この答申を踏まえたもの」（松本総務大臣）として、ここでも第33次地方制度調査会の答申を根拠とした。

これに対して岸議員は、自治体相互の応援や職員派遣は「指示とか要求がなくたって、（これまでも）できていましたよね」と指摘。さらに災害対策基本法及び国民保護法などの現行法に基づいて応援の要求又は応援指示が具体的に行われた事例を照会すると、政府（小池自治行政局公務員部長）は、「内閣府、内閣官房、消防庁において把握している限りでは、これまで行使された事例はない（中略）。個別法の規定による応援の要求や指示の事例としては、消防組織法の規定による緊急消防援助隊の出動の求め又は指示について、平成7年の創設以来、これまで、38回の求め、6回の指示による出動があったものと承知をしております」と回答した。

また、岸議員は、各大臣に自治体に対する応援や職員派遣等に関する指示権を与える規定について、「縦割りによる各府省の権限ばかりが優先されて、自治体において無用な混乱を生じる」危険性を指摘した。これに対して松本総務大臣は、「状況に応じて地方公共団体と十分な協議、調整を行うことを含め、法律の運用の考え方について各府省へ周知徹底を図ってまいります」と述べるにとどまった。

### ② 応援の内容

同日の質疑において岸真紀子議員（立憲）は、通常の自治体間の支援には人的支援以外にも、災害物資などの物的支援や施設・業務の提供などがあることをふまえて、法案中の「応援」とはどの範囲を指すのかを質問した。これに対して政府は、

「本改正案に規定する応援とは、マンパワーとしての人員に着目し地方公共団体に対して職員を短期間送るものである」（小池自治行政局公務員部長）として、人的支援に限るとの見解を示した。

さらに岸議員は、放射性廃棄物を受け入れることは応援には該当しないかを確認し、政府は対象外であると答弁した。

## 5. 国会審議の概要③ ～公共私連携（指定地域共同活動団体制度の創設）

### （1）立法事実

補充的指示権に関する議論に審議時間の大半が充てられたために、本改正における3本目の柱である指定地域共同活動団体制度の創設に関しては、掘り下げた議論はほとんど行われなかった。

指定地域共同活動団体制度創設の立法事実に関して、政府は地方制度調査会の答申を根拠にした。「第33次の地方制度調査会の答申では、法律上も市町村の判断でその位置づけを明確にすることができるようにする選択肢を用意して活動環境を整備していくことが考えられるとの提言がなされた」（山野自治行政局長・5月14日衆議院総務委員会）。

自治体と指定地域共同活動団体との契約において随意契約とすることを可能にする特例を設けている理由を問われて、政府は「今般の指定地域共同活動団体制度におきましては、条例で具体的な要件を定めた上で、市町村長が指定し、市町村の事務処理と当該団体の活動を一体的に行うことによりまして、効率的、効果的に地域のサービス提供を行えるようにするものでございます。これによりまして、市町村と当該団体との相乗効果が発揮され、効率的、効果的に住民福祉の増進を図る環境の整備に資する、こういうことを目的としておる」（山野自治行政局長・5月14日衆議院総務委員会）と答弁。公共サービスの提供にあたって、地域団体にその一翼をより効率的・効果的に担わせようとするための制度であることが示された。

### （2）地域の共助に行政に代わる役割を担わせることに対する懸念

こうした政府の見解に対して、地域の共助に行政を代替補完する役割を求めること

への懸念を示す意見が見られた。

衆議院本会議（5月7日）における代表質問において阿部司議員（維新）は、「多様な主体に公共の役割を担わせるためには、権限の付与や会計の透明性確保など一定のルールが必要であり、ルールを遵守するためには、民間企業のような強固な組織づくりが欠かせません。自治会等はいくまでも住民の自主性に基づく組織であり、強制加入団体ではありません。このような組織が役場組織に代わって継続的に公共の役割を担い続けることには、懐疑的にならざるを得ません。」と指摘し、続けて、「少子高齢化により地域の活力が漸減する中、そのような発想から脱却し、市町村合併などの手段により役場組織の強化と効率的な運営を目指すべきではありませんか。」と主張した。参議院本会議（6月5日）における代表質問では、岸真紀子議員（立憲）が「そもそも多様な地域の主体が少なくなり、共助が困難な地域が増えてきているからこそ自治体の役割の重要性が求められている中、この新制度は根本的解決になるのか疑問です。地方自治体の強化には職員定数増を見据えた地方財政の確立、拡充こそが必要であると考えます」と主張した。

両者とも、地域の共助に解決策を求める前に自治体の強化が先決である（その手法についての考え方は分かれるが）との主張だが、政府からはこの主張に正面から向き合った答弁はなかった。

委員会質疑では、岡本あき子議員（立憲）が「行政の下請化を助長することとか自主性、自立性が阻害されることはあってはならない。また、団体にとって、活動団体に指定をされることによって過度な事務負担や手続が煩雑にならない制度設計にすべき」と指摘し、これに対して政府（山野自治行政局長）は、「（そのようなことがないように）制度上は配慮しているが、運用においてもその点を留意する必要がある」と答弁した（5月23日衆議院総務委員会）。しかしこれ以外には取り上げる議員はほとんどおらず、議論は深まらなかった<sup>(25)</sup>。

---

(25) なお、参考人質疑においては、磯崎初仁参考人から「今後コミュニティ団体等の役割は大きくなりますので、指定制度を設けることは意味があると思いますし、自治の多様な担い手を位置づけることは自治法の目的にも合致いたします。本来は自治基本条例などの条例で定めることが望ましいと思いますが、随意契約、行政財産の貸付けなど、法律による規律の例外を設ける点で、自治法に規定することは意味があると思います。」（5月21日衆議院総務委員会）との見解が示されている。

### (3) 指定地域共同活動団体に関する財政措置

岩本剛人議員（自民）の質問に対して、船橋利実総務大臣政務官は、「指定地域共同活動団体に対する支援につきましては、まずは本制度施行後の条例の制定状況あるいは実態というものを調査をさせていただいた上で、指定対象として想定され得る地域運営組織に対する既存の地方財政措置、こちらの方も念頭に置きながら、必要な財政措置を検討してまいりたい」と答弁している（6月6日参議院総務委員会）。

### (4) 運用における課題

同制度の創設に関する質疑が少ない中で、議論が集中したのは、市町村長による指定等をめぐる恣意的な運用の危険性についてだった。

衆議院本会議（5月7日）における代表質問においておおつき紅葉議員（立憲）は、「議会の関与もなく、首長の判断において指定できることとなっていることから、現行の指定管理者制度より恣意的な運用となるおそれはありませんか。場合によっては、癒着の温床にもなりかねないのではないのでしょうか」との懸念を示した。これに対して松本総務大臣は「市町村が指定地域共同活動団体を指定するためには、地域の実情に応じ、具体的な指定要件については、議会による審議を経て条例で定めることが前提となります。また、団体の活動状況や団体に対する支援の状況の公表、市町村による報告徴収や措置命令の規定を設けることにより、適正な運用を確保することとしています。」と答弁している。

6月18日の参議院総務委員会においても、芳賀道也議員（国民）が次のように問題を指摘した。「この法案には、公共私連携に似て非なる指定地域共同活動団体という新たな制度が盛り込まれています。特定の団体に特権を与えて、例えば、行政財産を無制限、無期限で貸付けが可能で、同業他者との調整が求められた場合には市町村長が求められるまま調整を進めなければならないとしたら、この団体と市町村の間に癒着が生まれて、多様な団体や多様な個人がコミュニティーを支えることを妨害する危険性があります。この制度の導入で特定の指定団体だけが優先的地位を占めることになれば、地域社会全体の活力をそぎ、市民自治さえも損なうことになる危険があります。しかも、指定管理者のときとも違って、条例の制定や議会の議決なく指定できるということです。指定地域共同活動団体制度はやめるべきではないかと考えます」。

これに対して政府（山野自治行政局長）は、衆議院本会議における松本総務大臣の答弁内容（前述）を繰り返したうえで、次のように述べている。「行政財産の貸付け

は、これは、市町村の判断により、その用途又は目的を妨げない限度で可能とされておりまして、調整についても、市町村長が必要であると認められるときに限られます。さらに、制度の運用に当たっては、団体の活動状況や市町村による支援の状況の公表、議会や監査委員によるチェック機能などを通じて、公正性や透明性が確保されるものと考えております」。

芳賀議員が市町村長と団体との癒着の危険性を指摘しているにもかかわらず、政府による答弁は市町村長の判断に委ねられているから大丈夫であるとするもので、両者の議論はすれ違ったまま審議は終局を迎えた<sup>(26)</sup>。

また、指定対象が住民等を主な構成員とする地縁的な団体に限定されている点について、6月5日参議院本会議の代表質問において高木かおり議員（維新）が、「自治体と他の市町村で活動するNPOとが協働する例も見られます。なぜ自治会等、地理的な範囲を協働の条件とするのでしょうか。行政が一つの団体と固定的な関係を取り結ぶよりも、域外、域内を問わず多様な団体を巻き込み、それぞれ得意とする分野で活動する方が地域の活性化につながるとも考えられます」として政府の見解を求めたが、松本総務大臣は明確な答弁を避け、委員会質疑でも議論には至らなかった。

## （5） 附帯決議

なお、関連して次のような附帯決議が行われている（いずれも衆参同文）。

「指定地域共同活動団体制度の創設に当たっては、行政財産の貸付や随意契約による事務委託に関して、弾力的な運用を可能とする特例を設けることに鑑み、指定に係る団体の民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するため、事前及び事後チェックを適確に行えるよう、地方議会が一定の役割を担うことも含め、市町村に対して必要な助言を行うこと。」

「指定地域共同活動団体としての指定の有無にかかわらず、地域住民が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する団体に対し、市町村が十分な支援を行うことができるよう、引き続き、適切な財政措置を講ずること。」

---

(26) なお、参議院総務委員会において、野田国義議員（立憲・6月6日）および浜田聡議員（N党・6月13日）がこのテーマについて質問をしているが、議論は深まらないままだった。

## 6. 国会審議が投げかける国—地方関係をめぐる課題 ～まとめにかえて

### (1) 消化不良に終わった審議

以上のように、本法案をめぐる論点は多岐にわたる。しかし、衆参合わせて22時間足らずという審議時間では、十分な議論が行われたとは言い難く、多くの論点が消化不良のままに法案成立に至った。

しかも、限られた審議時間の大部分が補充的指示権（国と地方の関係）に関する議論に費やされたため、それ以外の項目についてはほとんど議論されなかった。

特に、指定地域共同活動団体制度の創設に関する議論がわずかしこ行われなかった点は、禍根を残しかねないのではないかと危惧される。本法案に関し、政府は第33次地方制度調査会の議論および答申を踏まえているとの説明を繰り返しているが、指定地域共同活動団体に関する規定は、今井（2024：80）が指摘するように、同調査会の議論や答申を大きく踏み外した内容となっている。すなわち、同制度は、国会はおろか審議会等においてもさしたる議論が行われないうまま成立したということになる。

この制度は、運用によっては自治体の地域コミュニティに対する統制強化につながる可能性がある（堀内2024b：81）。また、同制度は《平時》にも適用されるために、むしろ補充的指示権の創設よりも現場への影響が大きい改正項目とも言える。より時間をかけて慎重に議論すべきではなかっただろうか。

### (2) 地方制度調査会の正当性に対する疑義

国会における審議を通じて、政府は法案の裏付けとして地方制度調査会の議論および答申を繰り返し持ち出している。法案の内容は、第33次地方制度調査会において議論が尽くされた結果をふまえたものであり、地方制度調査会には地方六団体の代表も入っているから、議論を通じて自治体側の意見も反映されたとの理屈である。

だが、その反照として、国会審議において、地方制度調査会の正当性を疑問視する意見が相次いで示されることとなった。

吉川元議員（立憲）は、衆議院本会議（5月30日）における反対討論において、憲法92条に規定された地方自治の本旨を具現化することを目的として設置された地方制度調査会が、目的に反して、国の指示権創設ありきの議論・答申を行ったことを批判

した<sup>(27)</sup>。また、岸真紀子議員（立憲）は、参議院本会議における代表質問において、自身が第33次地方制度調査会の委員として答申案を議論する第4回総会に出席し、自身が反対意見を述べ、他の委員からも慎重な対応を求める意見が示されていたにもかかわらず、答申に反映されなかったことを指摘し、政府の介入のない客観的な答申だったと言えるのか疑義を示している<sup>(28)</sup><sup>(29)</sup>。

地方制度調査会は、かつてのように地方自治関係者が集合して地方制度改革に関する利害を調整するアリーナ（大杉1991：144）から、主として学識者委員から構成される専門小委員会を中心に総務省の自治行政政策を取りまとめる場へと変質しつつあ

- 
- (27) 「この際、地制調についても一言申し上げます。今回の法案は、第33次地方制度調査会の答申を基に作られました。地制調は、そもそも、憲法の基本理念を具体化するために設置されたものです。憲法92条に規定された地方自治の本旨を具現化することを目的とした地制調が、国による指示権の創設を是認する答申を出したことは、驚きを禁じ得ません。百歩譲って、想定されていない事態への対応が必要だというのであれば、この地方制度調査会の目的に従った答申を行うべきでした。（中略）今回の地制調専門小委員会の議論は、そうしたベクトルとは真逆の方向を向き、国の指示権創設ありきだったのではないのでしょうか。」
- (28) 「本改正案は、岸田内閣総理大臣の諮問機関である第33次地方制度調査会が昨年末にまとめた答申内容を踏まえ、法案が提出されたと承知しています。しかし、この答申自体が最初から政府の意図的な答えありきで進んだのではないかと疑念を持たざるを得ません。地方制度調査会の議論では、国の指示権拡大に対し、私も委員として反対意見を述べていますし、相当慎重な意見が出されていたにもかかわらず、反映されていません。果たして政府の介入のない客観的な答申だったと言えるのか疑問です。総務省は、諮問機関である地方制度調査会を隠れみのにしているか、地方制度調査会設置法の目的である日本国憲法の基本理念を十分に具現するよう現行地方制度に全般的な検討を加えることから反していないか、この指摘に対し、大臣の答弁を求めます。」
- (29) この点に関して、おおつき紅葉議員（立憲）は質問主意書において「答申を最終審議した第33次地方制度調査会第4回総会では、補充的指示権について各委員から懸念や反対意見が出されたにもかかわらず、答申案の修正が行われなかった理由を示されたい」と質問。これに対して内閣は「（前略）第33次地方制度調査会第4回総会において、同調査会会長から「本日御議論いただきました「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申案」につきましては、皆様の御意見をしっかりと拝聴した上で、本調査会として本案のとおり答申を取りまとめることにしたいと思っておりますけれども、よろしいでしょうか。」と諮ったところ、異議はなかったため、原案のとおり了承されたものであると承知している。」と答弁している（内閣衆質213第74号）。



るとされる（今井2022・堀内2024 a）<sup>(30)</sup>。今後もお政府が立法の裏付けとして地方制度調査会の議論・答申をことさらに引き合いに出し続けるとなれば、早晚、地方制度調査会の正当性が問われる事態が訪れることになりはしないだろうか<sup>(31)</sup>。

### （3） 国と地方のコミュニケーションをめぐる分岐点

国会審議を通じて、政府は、国と地方の間で十分な情報共有とコミュニケーションを図ることが、事態への対応を実効的なものとする前提であり、国と地方の間のコミュニケーションの強化を目的に地方自治法の改正を行うと説明している。しかし、堀内（2024 b：81-83）の指摘を踏まえると、本改正で強化されるのは「国→都道府県→市町村」という階層的な動員体制を円滑に機能させるための、国が統制する一元的なコミュニケーションに過ぎないのではないかとの疑問が生じる。

指示にあたって国と地方の間で事前協議がどのように行われるかについては、議論が深まらないまま審議が終了した。意見聴取の対象や方法が政府に一任されるのであれば、都合の良い意見を選んで対応する恣意的な運用も可能である。衆議院総務委員会の参考人質疑（5月21日）において、磯崎初仁参考人は、自治体間で意見が異なる場合に、政府にとって都合の良い自治体とだけ協議を行って物事を進める可能性があるとの懸念を次のように述べている。「ただ、ちょっと懸念がありますのは、今も少

(30) 今井（2022）によれば、2001年に委員数が縮減された際に国会議員委員および地方六団体委員の数はほぼ半減し、学識者委員の比重が高まっている。学識者委員の中でも研究者委員の割合が大きくなり、第33次では約8割に達している。また、研究者の中でも経済経営分野の研究者が減少して法学者の割合が増加した。この結果、学識者委員で構成される専門小委員会の議論内容にも変化が生じ、良い意味でも悪い意味でも「あるべき」姿についての論議が進むようになったという。研究者コミュニティも世代交代によって変化している。第1次地方分権改革に中心的に関わった研究者はおらず、委員自身がなんらかの政策推進に向けた意欲を持ち合わせているわけではない。その結果、堀内（2024 a：15）が指摘するように、地方制度調査会の審議は研究者同士の自由討論の場へと変化している。

さらに堀内（2024 b：78）は、第33次地方制度調査会において、研究者委員はコロナ禍を契機とした「ポイントの切替え」に対し、「たびたび反対であるニュアンスで論じながらも、事務局側の前のめりな姿勢を前にすると、制度化するのであればこのような書き方では問題があるのではないか、といった論法を用い、結局のところ制度化実現の知恵袋として機能した印象がある」と指摘する。

(31) 前述のとおり、事後における国会の関与に関する規定を盛り込むことについては、地方制度調査会自身が積み残した課題であると認識していたものであり、法案化の際に再検討されるべきであった。少なくとも、地方制度調査会の答申を当該規定を設けなかったことの根拠にすべきではなかったのではないか。

し出しましたが、自治体間でも意見が違う部分がございますので、自治体の意見がそれぞれ違うとき、あるいは利害関係が違うとき、こうした場合に、利益を受ける自治体と協議したよということを進めるということも考えられないだろうか、そんな懸念点もちょっと感じたところでございます。」

本法案の立案過程自体が、まさにこのような問題を内包していた。政府は地方六団体に対して意見を照会したと説明しているが、その意見は個別に照会され、しかも地方六団体からの意見の内容など、やりとりの詳細は公表されていない<sup>(32)</sup>。地方自治に影響を及ぼす政策立案であるにもかかわらず、なぜ国と地方の協議の場が活用されなかったのか。開かれた場で協議を行い、政策決定の過程を記録に残すことは、国と地方のコミュニケーションを充実させるために欠かせないプロセスではないのか。政府が地方自治体の意見を聞き及んだとする根拠として繰り返し答弁に持ち出した地方制度調査会は、前述のように、現在では政府の統制下での政策立案の場へと変質しつつあり、かつてのような開かれたアリーナとしての機能は失われつつある。

これからの国と地方の関係は、コーポラティズム的な関係を基盤としたパブリックなアリーナにおけるコミュニケーションを目指すのか、それとも国が統制する一元的な体制に基づくコミュニケーションへ進むのか、大きな分岐点に差し掛かっている<sup>(33)</sup>。ただし、現状を見る限り、後者を選択しつつあるように思われる。

(さかもと まこと 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：地方自治法改正／国会審議／補充的指示／国と地方の関係／地方制度調査会

#### 【参考文献】

今井照（2022）「地方制度調査会研究の論点 — 21次～32次を中心として」『自治総研』522号、41-84

今井照（2024）「『国の補充的指示』権の法制化について — 33次地制調答申「第4-3-(1)」の論点整理」『自治総研』545号、53-85

(32) ただし注釈2のとおり、全国知事会は、政府に対する提言・要請の内容を自ら公表している。

(33) あるいは多元的な競争空間を目指すという選択肢も想定されるが、競争条件（ルールの設定や資源の配分）を国が掌握しているなかでは、むしろ一元化を進めてしまう（坂本2018：6-7）。

- 今井照・自治総研編（2024）『「転回」する地方自治 2024年地方自治法改正（上）【解題編】：自治総研ブックレットNo. 27』公人の友社
- 大杉寛（1991）『戦後地方制度改革の〈不決定〉形成』東京大学都市行政研究会
- 坂本誠（2018）「『地方創生』と農村」，日本地方自治学会編『地方創生と自治体（地方自治叢書29）』，敬文堂，3－39
- 堀内匠（2024 a）「2000年以降の総務省自治行政政策における地方制度調査会」『北海学園大学法学研究』59（4），1－36
- 堀内匠（2024 b）「第33次地方制度調査会『ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申（令和5年12月21日）』を読む」『自治総研』547号，23－84

## <資料1：附帯決議（衆議院・参議院）>

### 【衆議院】地方自治法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（2024年5月28日）

政府は、本法施行に当たり、次の事項について適切な措置を講じ、その運用に万全を期すべきである。

- 一 本法によって創設する国と普通地方公共団体との関係等の特例の対象となる「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」については、国と地方公共団体の認識や対応に違いが生じることのないよう、当該事態に該当するか否かを判断する考え方を可能な限り明確にし、速やかに地方公共団体に周知すること。
- 二 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生するおそれがある場合においては、当該事態に適切かつ効果的に対処できるよう、デジタル技術の積極的な活用や、地方公共団体への情報収集及び連絡のための要員の派遣などによって、関係地方公共団体との迅速かつ円滑な情報共有・意思疎通に努めること。この際、地方公共団体に過度な負担とならないよう十分に配慮すること。
- 三 生命等の保護の措置に関する指示を行うに当たっては、状況に応じて、あらかじめ関係地方公共団体等との協議を行うなど、事前に関係地方公共団体等と十分に必要な調整を行うこと。
- 四 生命等の保護の措置に関する指示については、地方公共団体の自主性及び自立性に極力配慮し、個別法を制定又は改正するいとまがない場合であって、かつ、当該指示以外の措置では目的を達成することができないと認められる場合に限定してこれを行うようにすること。また、当該指示の内容は、目的を達成するために必要最小限のものとするとともに、地方公共団体の意見や地域の実情を適切に踏まえたものとする。
- 五 生命等の保護の措置に関する指示を行った場合には、その旨及びその内容を速やかに国会に報告すること。また、当該指示について、同様の指示が再度行われることのないよう、地方公共団体等の関係者の意見を聴いた上で十分な事後検証を行い、その結果に基づいて、迅速に個別法の規定の整備に係る必要な法制上の措置を講ずること。
- 六 生命等の保護の措置に関する指示に基づき、地方公共団体が事務を処理する場合にあつては、これに要する経費の財源や必要な人材を適切に措置するなど、国が責任をもって当該地方公共団体を支援すること。
- 七 本法の規定に基づく応援や職員の派遣が行われる場合にあつては、これまでの災害時や感染症まん延時の事例も踏まえ、これに要する経費を負担する地方公共団体に対し、適切な財政措置等

を講ずること。また、事態発生市町村等への応援や職員の派遣を適時適切に行うため、各地方公共団体における多様な職種の職員の充実を図ることや、都道府県・市町村の連携等による広域的な人材の確保及び活用の在り方について、必要な検討を行うこと。

八 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に的確かつ迅速に対処するためには、その前提として、地方公共団体の規模・能力に応じ、適切に権限が配分されている必要があることに鑑み、都道府県から指定都市等への権限移譲を始め、更なる権限移譲を推進すること。

九 公金収納のデジタル化に伴う各地方公共団体のシステム改修については、国が必要な財源を確実に措置するとともに、既に地方公共団体情報システムの標準化等により、地方公共団体に大きな負担が生じていることに鑑み、過度な負担を強いることとならないよう留意すること。

十 指定地域共同活動団体制度の創設に当たっては、行政財産の貸付や随意契約による事務委託に関して、弾力的な運用を可能とする特例を設けることに鑑み、指定に係る団体の民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するため、事前及び事後チェックを適確に行えるよう、地方議会が一定の役割を担うことも含め、市町村に対して必要な助言を行うこと。

十一 指定地域共同活動団体としての指定の有無にかかわらず、地域住民が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する団体に対し、市町村が十分な支援を行うことができるよう、引き続き、適切な財政措置を講ずること。

#### 【参議院】地方自治法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（2024年6月18日）

政府は、本法施行に当たり、次の事項について適切な措置を講じ、その運用に万全を期すべきである。

一、本法によって創設する国と普通地方公共団体との関係等の特例の対象となる「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」については、国と地方公共団体の認識や対応に違いが生じることのないよう、当該事態に該当するか否かを判断する考え方を可能な限り明確にし、速やかに地方公共団体に周知すること。

二、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生するおそれがある場合においては、当該事態に適切かつ効果的に対処できるよう、デジタル技術の積極的な利活用や、地方公共団体への情報収集及び連絡のための要員の派遣などによって、関係地方公共団体との双方向での迅速かつ円滑な情報共有・意思疎通に努めること。この際、地方公共団体に過度な負担とならないよう十分に配慮すること。

三、生命等の保護の措置に関する指示を行うに当たっては、状況に応じて、あらかじめ関係地方公共団体等との協議を行うなど、事前に関係地方公共団体等と十分に必要な調整を行うこと。

- 四、生命等の保護の措置に関する指示については、地方公共団体の自主性及び自立性に極力配慮し、個別法を制定又は改正するいとまがない場合であって、かつ、当該指示以外の措置では目的を達成することができないと認められる場合に限定してこれを行うようにすること。また、当該指示の内容は、目的を達成するために必要最小限のものとするとともに、地方公共団体の意見や地域の実情を適切に踏まえたものとする。
- 五、生命等の保護の措置に関する指示を行った場合には、その旨及びその内容を速やかに国会に報告するとともに、国会報告の内容については、国会における検証と個別法に関する議論に資するものとなるようにすること。また、当該指示について、同様の指示が再度行われることのないよう、地方公共団体等の関係者の意見を聴いた上で十分な事後検証を行い、その結果に基づいて、迅速に個別法の規定の整備に係る必要な法制上の措置を講ずること。
- 六、生命等の保護の措置に関する指示に基づき、地方公共団体が事務を処理する場合にあつては、これに要する経費の財源や必要な人材を適切に措置するなど、国が責任をもって当該地方公共団体を支援すること。
- 七、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生するおそれがある場合において、国又は都道府県による応援の要求及び指示並びに職員の派遣のあっせんについては、個別法による措置が可能な場合には個別法によること。なお、個別法による措置を含めた応援の要求又は指示並びに職員の派遣のあっせんが行われる場合においては、応援や職員の派遣を行う側の地方公共団体の実情を適切に踏まえること。
- 八、総務大臣は、国と地方公共団体との対等な関係を踏まえ、各大臣による地方公共団体の長等に対する応援の要求又は指示が、各大臣により独断的・一方的に行われることがないように、運用の考え方を周知するなど本法の適正な実施の確保を図ること。
- 九、各大臣による職員の派遣のあっせんについては、総務大臣が事前の調整に協力するなど、あっせん及び職員派遣の円滑な実施を確保するために必要な措置を講ずること。
- 十、本法の規定に基づく応援や職員の派遣が行われる場合にあつては、これまでの災害時や感染症まん延時の事例も踏まえ、これに要する経費を負担する地方公共団体に対し、適切な財政措置等を講ずること。また、事態発生市町村等への応援や職員の派遣を適時適切に行うため、各地方公共団体における多様な職種の職員の充実を図ることや、都道府県・市町村の連携等による広域的な人材の確保及び活用の在り方について、必要な検討を行うこと。
- 十一、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に的確かつ迅速に対処するためには、その前提として、地方公共団体の規模・能力に応じ、適切に権限が配分されている必要があることに鑑み、都道府県から指定都市等への権限移譲を始め、更なる権限移譲を推進すること。

十二、公金収納のデジタル化に伴う各地方公共団体のシステム改修については、国が必要な財源を確実に措置するとともに、既に地方公共団体情報システムの標準化等により、地方公共団体に大きな負担が生じていることに鑑み、過度な負担を強いることとならないよう留意すること。

十三、地方公共団体が、サイバーセキュリティの確保の方針を定め、必要な措置を講ずるに当たっては、一定の水準を確保するために関係行政機関や関係団体と連携・協力し、知見の共有や研修の充実、デジタル人材の確保・育成等の取組を支援することにより、地方公共団体の情報セキュリティの向上を図ること。

十四、指定地域共同活動団体制度の創設に当たっては、行政財産の貸付や随意契約による事務委託に関して、弾力的な運用を可能とする特例を設けることに鑑み、指定に係る団体の民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するため、事前及び事後チェックを適確に行えるよう、地方議会が一定の役割を担うことも含め、市町村に対して必要な助言を行うこと。

十五、指定地域共同活動団体としての指定の有無にかかわらず、地域住民が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する団体に対し、市町村が十分な支援を行うことができるよう、引き続き、適切な財政措置を講ずること。

右決議する。

<資料2>

2024年5月16日

## 地方自治法の一部を改正する法律案に対する 修正要求項目

立憲民主党

### 1. 国による地方公共団体への「関与の原則」の維持

- 新設される第14章「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例」において、各大臣が行う「事務処理の調整の指示」「生命等の保護の措置に関する指示」並びに「都道府県による応援の要求及び指示」「国による応援の要求及び指示等」に際しては、現行法の「関与の原則」に基づき、国の関与は必要最小限度とし、地方公共団体の自主性・自律性に配慮することを明記すること。
- 国から普通地方公共団体への「指示」を可能とする要件として、事態に対応する「緊急性」があることを明記すること。

#### 【理由】

個別法で想定されていない「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の発生に際し、改正案は国に「補充的な指示権」を付与するものとされるが、自治事務と法定受託事務の区分なく指示権を行使する規定は、現行法の国による地方公共団体への「関与の原則」を逸脱する危険性をはらんでいる。そのため、「補充的な指示」が現行法における国の地方公共団体に対する「関与の原則」の下にあることを明確化させる。

また「指示」が限定的に行使されるよう、事態に対応する際の「緊急性」を要件とする。

### 2. 地方公共団体との事前協議・調整の義務化、事務処理における国の責任

- 各大臣が生命等の保護の措置に関する「指示」を行う際、期間、地域、内容等について当該地方公共団体と事前に適切な協議・調整を行うとともに、特に緊急の必要がありやむを得ない場合を除き、事前に国会に報告する規定を設けること。
- 「指示」に基づき、地方公共団体が事務を処理する際には、これに要する経費、必要な人材の適正な措置など、国が責任をもって地方公共団体を支援する規定を設けること。

#### 【理由】

国から地方公共団体への「指示」が個別法で想定されていない事態であることに鑑み、地方に混乱をもたらさず、迅速かつ円滑な事務処理が進むよう、国が必要な情報を提供し、事前に地方公共団体との協議・調整を行い、国の責任で地方公共団体を支援することを義務付ける。

### 3. 国会の関与と事後検証の義務化・個別法の見直し

- 事態終了後速やかに、生命等の保護の措置の的確かつ迅速な実施を確保するため講じた措置について、政府が国会に報告し承認を得ることを義務付けること。
- 国会及び政府は、政府及び地方公共団体が講じた措置の内容、当該措置が講じられるまでの経緯並びに当該措置の効果について検証を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

#### 【理由】

国会報告と承認の規定を設けることによって、時の政府の意思によって地方公共団体への「指示」が恣意的に行われることを可能な限り排除する。

事後検証の必要性は、第33次地方制度調査会答申に盛り込まれていたものの、改正案が省略した経緯も踏まえ、改正案に規定を盛り込むこととする。事後検証はまた、個別法改正の判断材料並びに契機となることを期待するものである。



## 中央の動き

### ◎「新しい認知症観」の理解促進を——認知症基本計画

政府の認知症施策推進関係者会議は9月2日、認知症施策推進基本計画案をまとめた。政府の認知症施策の基本計画となるもので、計画期間は5年間。同計画を受けて都道府県・市町村も推進計画を策定する。基本計画は、認知症高齢者（軽度を含む）が1千万人を超えるが、認知症になっても「自分らしく暮らし続けることができる」との「新しい認知症観」の理解促進を明記。そのうえで、「共生社会の実現」に向けた7つの基本理念に①認知症の人は基本的人権を享有②国民が認知症の正しい理解を深める③認知症の人の日常生活の障壁除去④保健医療サービス・福祉サービスの提供⑤認知症の人と家族の支援——などを挙げた。

一方、厚労省は9月3日、2023年度の医療費を発表した。総医療費は47.3兆円で、前年度より1.3兆円増加した。うち、75歳以上は18.8兆円で全体の39.8%を占める。伸び率は2.9%増で、うち75歳以上は4.5%増と75歳未満の1.7%増を大きく上回る。また、診療種類別医療費は、入院18.7兆円（構成比39.5%）、入院外16.4兆円（同34.7%）、歯科3.3兆円（同7.0%）、調剤8.3兆円（同17.6%）などとなっている。

### ◎デジタル教科書の効果・影響を検討へ——文科省

文科省は9月4日、デジタル教科書推進ワーキンググループの初会合を開いた。デジタル教科書は2019年度に制度化、26年度の本格導入でデジタル教科書の提供や学校ICT環境の整備を進めている。さらに、次期学習指導要領やGIGAスクール構想第2期に向け、デジタル教科書の効果・影響などを検証し、そのあり方と推進方策などを検討する。

また、文科省は8月30日、学校の教育情報化の実態調査結果（2023年度）を発表した。児童生徒1人当たり学習用コンピュータ台数は2020年の0.2台が22年には1人1台を達成。普通教室の無線LAN整備率も19年度の41%が22年には95%に上昇した。また、23年度中のICT活用指導力研修の受講回数（都道府県）は平均2.3回で、石川県は4.1回と最も多く、山形県・愛知県の各1.7回が最も少ない。一方、財務省の予算執行調査（24年6月公表）では、デジタル教科書を「毎授業で使用」と回答した教員の割合は英語18%、算数13%、数学8%となっており、「十分に活用されている」とは言い難い」と指摘している。

### ◎NIPPON防災資産に22件を初認定——内閣府等

内閣府と国交省は9月5日、「NIPPON防災資産」に22件を初認定した。同制度は、地域で発生した

災害の状況を分かりやすく伝える施設や災害の教訓を伝承する活動などを認定するもので、今年5月に創設した。認定されたのは、「洞爺湖有珠火山マイスター」（北海道洞爺湖町）、「3.11伝承ロード」（青森県・岩手県・宮城県・福島県）、「阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター」（神戸市）、「稲むらの火の館」（和歌山県広川町）、「熊本地震 記憶の廻廊」（熊本県）、「厚真町震災学習プログラム」（北海道厚真町）、「土岐川・庄内川流域治水ポータルサイト」（名古屋市）、「大分県災害データアーカイブ・フィールドツアー」（大分市）など。

また、総務省は9月9日、被災地に対する人的支援を要請する総務大臣書簡を全都道府県知事・市町村長に送付した。先の能登半島地震では、なお土木など技術職等の職種で中長期の人員が不足しているとし、改めて中長期職員派遣の協力を要請した。なお、同省は「復旧・復興支援 技術職員派遣制度」で1,000人の中長期派遣要員の確保に取り組んでいる。

### ◎新たな高齢社会対策大綱を閣議決定——政府

政府は9月13日、新たな高齢社会対策大綱を閣議決定した。全世代が超高齢社会の「支える側」「支えられる側」になる社会を目指し、後期高齢者医療費の窓口3割負担の判断基準見直しを検討すると明記。このほか、「生涯を通じて活躍できる環境整備」で①高齢期を見据えたスキルアップやリ・スキリングの推進②地域社会の課題解決に取り組むためのプラットフォームの構築③デジタル等のテクノロジーの学び充実——を推進する。また、「1人暮らし高齢者の増加に対応できる環境整備」では、介護人材の確保や地域の総合的・包括的な居住支援などを進める。「身体・認知機能変化に配慮した環境整備」では、認知症の早期発見・対応や加齢難聴の早期発見などを盛り込んだ。

一方、厚労省は9月17日、100歳以上高齢者（9月15日現在）を発表した。総数は9万5,119人（前年比2,980人増）と過去最多を更新。人口10万人当たりは76.49人で、島根県の159.54人が最も多く、埼玉県は45.81人が最も少なかった。

### ◎こども性暴力防止で府省庁連絡会議——政府

政府は9月13日、第1回こども性暴力防止法に関する関係府省庁連絡会議を開催した。こども性暴力防止法が今年6月に成立したことを受け、2026年12月の施行期限に向け関係行政機関相互の連携・協力体制を強化しガイドラインなどを策定する。同防止法では、学校や民間教育機関に教員・教育従事者の特定性犯罪前

科の有無確認や従事させない防止策を盛り込んでいる。

また、こども家庭庁は8月30日、「保育所等関連状況（2024年4月1日現在）」を公表した。保育所等の利用定員は304万人で前年より0.6万人減少。保育所等の利用児童数は271万人で同1.2万人減少した。一方、待機児童数は2,567人で同113人減少した。待機児童のいる市区町村は217団体で、同14団体減少した。なお、待機児童が100人以上いる団体も2市あった。待機児童数の減少地域では、保育受け皿の拡大や就学前人口の減少などで減少したが、待機児童数が増えた地域では申込者数の想定以上の増加や保育士が確保できないなどが要因とみられる。このため、こども家庭庁では女性就業率の上昇傾向や共働き世帯割合の増加から今後も保育ニーズについて注視が必要だとしている。

### ◎出生数が72.7万人と過去最少を更新 — 厚労省

厚労省は9月17日、2023年の人口動態（確定値）を発表した。出生数は72万7,288人で前年より4万3,471人減少。統計開始1899年以来の最少となった。合計特殊出生率も1.20と前年より0.06ポイント低下し過去最低を更新。一方、死亡数は157万6,016人で同6,966人増加し過去最多に。この結果、自然増減数は84万8,728人減と過去最大の減となった。

一方、財務省の財務総合政策研究所は9月4日、「人口減少下での100年後の日本を考える」をテーマに森知也京都大学教授の講演会を開催した。森氏は、このまま人口減少が進めば「100年後に7割以上の都市が消滅」「150年で日本に住む日本人は消滅」との厳しい予測を示した。さらに、100年後の悲観的未来として①大都市の人口・都心の人口密度は半減から7割減少し都心の高層ビル・タワマンが廃墟化②10万都市は2020年の83市から20〜30市に減少、ほとんどの地方都市が廃墟化 — するとした。一方、楽観的未来では①大都市は低密度化で災害への強靱化、地域コミュニティも再生②地方も豊かな自然資源を活かした収益性の高い1次産業に特化 — などを挙げた。そのうえで、人口減少問題の議論を今始める必要性を強調した。

### ◎上下水道の震災対応など検討へ研究会 — 総務省

総務省は9月18日、上下水道の経営基盤強化研究会の初会合を開いた。人口減少による料金収入減少や施設・管路等の更新投資増大など上下水道事業の経営環境が厳しさを増す中、先の能登半島地震で災害対応の必要性も高まった。このため、同研究会では早急に上下水道事業の地震対策のあり方を検討するとともに、将来にわたり安定的にサービスを提供するための経営のあり方を検討する。なお、国交省も9月30日、第1回水道の諸課題に係る有識者検討会を開催した。

一方、政府は8月30日、新たな「水循環基本計画」を閣議決定した。重点的に取り組む課題に「代替性・多様性による安定した水供給の確保」「施設等再編や官民連携による上下水道一体での持続可能な上下水道

への再構築」「2050年カーボンニュートラルに向けた地球温暖化対策の推進」などを掲げた。そのうえで、計画的に推進する施策に①流域連携の推進②地下水の適正な保全・利用③貯留・涵養機能の維持・向上④健全な水循環の教育・人材養成の推進⑤国際的連携の確保・国際協力の推進 — などを挙げた。

### ◎主世帯の43%が高齢者のいる世帯に — 総務省

総務省は9月25日、住宅・世帯基本集計結果を発表した。5年ごとの調査で、2023年10月1日の総住宅数は6,504万7千戸。18年より4%増加したが、空き家数も900万2千戸（14%）と過去最多となった。また、主世帯の43%が高齢者のいる世帯で、うち32%が高齢単身世帯だった。なお、高齢者等のための設備がある住宅は3,115万5千戸（56%）あり、「手すり」（44%）、「段差のない屋内」（22%）、「廊下などが車いすで通行可能な幅」（17%）などが多い。

また、総務省は8月28日、「ごみ屋敷」対策の実態調査結果をまとめた。30市区町村での「ごみ屋敷」事例をみると、未解消事例の①約3割で居住者が「ごみ」を有価物だと主張し応じないが、国の指針・通知では「廃棄物」との判断が困難で排出指導も困難②居住者の約7割が健康面・経済面の課題を抱えている③3割では一旦「ごみ」が排出されても再発している — などの実態が分かった。このため、関係省庁に対し「廃棄物該当性の判断」の情報や健康面・経済面で活用できる支援や再発防止事例などを示すよう求めた。

### ◎都道府県・市町村ともに黒字 — 2023年度決算

総務省は9月27日、2023年度の都道府県・市町村普通会計決算をまとめた。都道府県の歳入総額は58兆4,890億円（前年度比8.2%減）、歳出総額は56兆6,473億円（同8.2%減）と2年連続の減となった。実質収支は前年度比1,478億円減の8,535億円の黒字で、全団体が黒字。一方、經常収支比率は同0.1ポイント低下の92.5%となったが、実質公債費比率は前年度同率の10.1%。同比率18%以上は2団体あった。また、地方債現在高は84兆6,903億円（同1.6%減）、債務負担行為額は6兆882億円（同6.1%増）、積立金現在高は9兆5,332億円（同6.3%増）だった。

市町村の歳入総額は、68兆6,594億円（前年度比0.4%増）、歳出総額は66兆3,604億円（同0.7%増）で3年ぶりの増加。実質収支は前年度比2,572億円減の1兆7,279億円の黒字で、全団体が黒字。また、經常収支比率は前年度比0.9ポイント上昇の93.1%、実質公債費比率は同0.1ポイント上昇の5.6%となった。同比率18%以上は1団体。また、地方債現在高は53兆8,181億円（同1.5%減）、債務負担行為額は13兆2,274億円（同12.5%増）、積立金現在高は18兆30億円（同3.3%増）となった。

（井田 正夫・月刊『自治総研』編集委員・委嘱研究員、元自治日報編集長）

## 今月のマガジン・ラック

各地の地方自治研究所・センター等の発行誌の主な内容を、当研究所の責任で紹介しします。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668号 2024年9月 公益社団法人 北海道地方自治研究所  
鋭角鈍角 民意と選挙制度 同志社大学政策学部教授 吉田 徹  
2024年度第1回憲法研究会 離婚後共同親権の法定化と施行後の課題  
弁護士 池田 賢太  
公契約条例の立法事実と制定過程(1) — 豊川市公契約条例を例として  
愛知大学地域政策学部教授 斉藤 徹史  
資料 豊川市公契約条例／豊川市公契約条例施行規則／豊川市公契約条例推進取組について  
生存権77歳の現在地 第5回 年金制度の不備が保護受給者を増やす構造  
当研究所会員／元北海道新聞記者 本田 良一  
散射韻 「表現の自由」と「危険性回避」  
北海道近現代史研究会・第8回現地視察レポート(前編) — 留萌5市町を訪ねて  
公益社団法人北海道地方自治研究所研究員 正木 浩司  
北海道の動き<2024・7・1～31>

---

とちぎ地方自治と住民 第618号 2024年9月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター  
巻頭言 指定管理者制度と外郭団体  
自治研センター理事(栃木県平和運動センター議長) 澤田 郁夫  
2022年度宇都宮市普通会計決算の全国中核市との比較  
自治研センター常務理事 松本 敏之  
被差別マイノリティとの国際連帯(1) フィリピン・コルディリエラ先住民族との連帯  
部落解放同盟栃木県連合会執行委員長 和田 献一  
県政に望みたいこと 弁護士(元栃木市長) 鈴木 俊美

男性の育休取得率向上も取得日数に課題 — 令和5年度育児休業取得率調査結果 —

自治研センター副理事長 加藤 正 一

地域短信

栃木県ホームページ拾い読み (2024年8月)

---

## S A I T A M A 自治研通信 第290号 2024年8月

公益財団法人 埼玉県地方自治研究センター

全ての職員の月例給、昨年を上回る改定を勧告 2024人事院勧告 — 8月8日

---

### とうきょうの自治 第133号 2024年夏

公益社団法人 東京自治研究センター

巻頭言 地方自治は魅力ある仕事か? 東京自治研究センター研究員 小宮山 勉

特集 東京都中小企業・小規模企業振興条例制定から5年を迎えて

東京都の中小企業・小規模企業振興基本条例と中小企業経営

東洋大学経営学部教授 山本 聡

中小企業・小規模企業振興条例 意義と今後の展望

中小企業家同友会全国協議会副会長 三宅 一 男

中小企業振興条例の制定に労働組合が取り組む意義と連合東京の取り組み

連合東京顧問 白川 祐 臣

東京における条例制定のプロセスと効果、課題

鼎談 山本 聡+三宅 一 男+白川 祐 臣

振興条例活用で企業づくり、同友会づくり、地域づくりを目指す~株式会社アサガリの

取組み報告に学ぶ~

株式会社アサガリ代表取締役 簗 威 頼

東京における取組みの現状・課題・展望

一般社団法人東京中小企業家同友会 政策渉外部部長/

株式会社経営支援 代表取締役 茶 谷 武 志

総会講演 能登半島地震と被災者支援

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授 鍵 屋 一

公益社団法人東京自治研究センター第14回総会を開催

連載 ここで・こんな・ことが68 東京の地域公共交通と再生可能エネルギーを考える

東京交通労働組合自動車部早稲田支部長 八 木 信 男

東京都交通局発電事務所長 杉 浦 綾

会員レポート 子どもの人権と学校教育 — 標準服と校則の現状と課題 —

板橋区議会議員 くまだ 智 子

連載 新着資料紹介98

PHOTOMESSAG E 『白亜緑陰』

---

相模原 創ろう、市民自治のゆたかな社会 第28号 2024年9月

相模原地方自治研究センター

識者の視点

見えなくても気ままに歩ける街づくり

一般社団法人音声ナビネット理事 小 島 裕 生

「人」として生きる ドイツ社会における労働（者）観とその帰結

ドイツ・ボン大学常任講師 伊 藤 智 央

会員寄稿

相模原市政にイギリス社会政策史はどう生きるか

東京都立大学大学院 経営学研究科 博士後期課程 菊 永 一 志

思いつくまま 気のむくままに — 20年の回想記 —

元相模原市教職員 照 山 幸 子

---

信州自治研 第391号 2024年9月

長野県地方自治研究センター

医学教育の現状

信州大学医学部地域医療推進学教室 中 澤 勇 一

シンポジウム・マイナンバーカードと保険証の一体化について地方自治と地域医療の視点  
から考える マイナ保険証が地方自治体にもたらす問題 [講演3] <編集部>

筆のすさび⑦③ 人々に恵まれ 悔いなき人生 83歳の誕生日

元信濃毎日新聞記者 横 山 悟

---

月刊「地方自治みえ」 第387号 2024年9月

三重県地方自治研究センター

地域保健・医療におけるフレイル対策の現状と今後の課題

国立研究開発法人 国立長寿医療研究センター

老年学・社会科学研究センター フレイル研究部 大須賀 洋 祐

---

自治研おかやま 第15号 2024年9月

自治研究センターおかやま

<巻頭言> 日本で働く外国人労働者の権利獲得に向けて

自治研究センターおかやま 事務局長 古 林 久 和

1. 交通運輸産業における外国人労働者の現状と課題

全日通労働組合岡山県支部 執行委員長 林 康 宏

2. 岡山県における外国人労働者の実態

板 野 敬 吾

3. 管法改悪の実態

福山ユニオンたんぼぼ 執行委員長 武 藤 貢

---

徳島自治 第122号 2024年9月

公益社団法人 徳島地方自治研究所

巻頭言 地方自治法の一部改正を一考する

公益社団法人徳島地方自治研究所 副理事長 住 友 光 弘

自治体ニューリーダーからの提言

市民の皆様と一緒に創る「アナン新時代」の実現に向けて 阿南市長 岩 佐 義 弘  
女性活躍推進法に基づく男女の給与の差異の公表等の県内状況について

公益社団法人徳島地方自治研究所 主任研究員 山 田 みゆき

徳島県内の学校現場は今 ～現役教員からの警告～

徳島における学校現場の現状と課題について

徳島県教職員組合委員長 小 原 伸 二

中学校教員の現状 ～この国の学校の「新しいカタチ」～

徳島県教職員組合 吉 成 正 士

小学校教員の現状 ～果たして教員の超過勤務は是正されているのか～

本の紹介 『実力も運のうち 能力主義は正義か?』マイケル・サンデル著

公益社団法人徳島地方自治研究所 理事 中 野 輝 行

徳島の ちょっと 行きたい 見てみたい 「淡路街道をゆく(1)」

元自治労北島町職員労働組合委員長 小 西 昌 幸

## 資料室増加月報

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
<b>0 総記</b>				
<b>03 辞書、辞典、文献目録</b>				
03-171-100	国会便覧／158版		シュハリ・イ ニシアティブ	2024 (令6)
<b>05 統計</b>				
05-23-51	住民基本台帳 人口・世帯数 表／令和6年版	国土地理協会	国土地理協会	2024 (令6)
<b>07 白書</b>				
07-00-75	経済財政白書／令和6年版	内閣府	日 経 印 刷	2024 (令6)
07-02-48	消費者白書／令和6年版	消費者庁	勝 美 印 刷	2024 (令6)
07-08-51	国土交通白書／2024／令和6 年版	国土交通省	サ ン ワ	2024 (令6)
07-09-53	厚生労働白書／こころの健康 と向き合い、健やかに暮らす ことのできる社会に／令和6 年版	厚生労働省	日 経 印 刷	2024 (令6)
<b>4 地方自治</b>				
<b>46 都市問題</b>				
46-287	都市法／Urban Land Use Law System in Japan	大橋洋一	有 斐 閣	2024 (令6)
46-288	都市法入門	久保茂樹	三省堂書店／ 創英社	2024 (令6)
<b>5 財政</b>				
<b>50 財政一般</b>				
50-286	財政法学における理論と実務 の架橋／日本財政法学会創立 40周年記念論集	日本財政法学会	敬 文 堂	2024 (令6)
<b>51 税制</b>				
51-20-51	改正地方税制詳解／令和5年	地方財務協会	地方財務協会	2023 (令5)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
51-159-27	地方税関係資料ハンドブック ／令和5年	地方税務研究会	地方財務協会	2023（令5）
51-159-28	地方税関係資料ハンドブック ／令和6年	地方税務研究会	地方財務協会	2024（令6）
51-162-25	図説日本の税制／令和5年度 版	河本光博	財経詳報社	2024（令6）

## 7 社会労働

### 72 社会保障

72-110-27	国民の福祉と介護の動向／ 2024～2025	厚生労働統計協会	厚生労働統計 協会	2024（令6）
72-309-24	国民衛生の動向／2024～2025	厚生労働統計協会	厚生労働統計 協会	2024（令6）



## 自治総研ボックス／自治総研ブックレット

### 自治総研ボックス

- |  |                      |
|--|----------------------|
| 14. 今村都南雄著『大牟田市まちづくりの二つの難題<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たこと できなかったこと』2019年<br>——第34回自治総研セミナーの記録        | 1,500円 ( " )         |
| 24. 上林陽治編『未完の「公共私連携」 介護保険制度20年目の課題』2020年<br>——第35回自治総研セミナーの記録       | 1,500円 ( " )         |
| 25. 其田茂樹編『自治から考える「自治体DX」「標準化」「共通化」を中心に』2021年<br>——第36回自治総研セミナーの記録   | 1,500円 ( " )         |
| 26. 飛田博史編『コロナ禍で問われる社会政策と自治体 「住まい」の支援を中心に』2022年<br>——第37回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 ( " )         |
| 27. 今井 照・自治総研編『「転回」する地方自治<br><<2024年地方自治法改正(上)>>【解題編】』2024年         | 1,700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.11 ● 2024.11

## CONTENTS

- Winning Attorney's Rewards Have Gone with the Abandonment to the Claim by the Mayor:  
The Story of the Curious Naruto City Taxpayers' Suit. ....1  
ABE, Yasutaka. Attorney at law.
- Deliberations in the National Diet on the 2024 Bill for Partial Amendments to the Local Autonomy Law. ....25  
SAKAMOTO, Makoto. Research Fellow of the Japan Research Institute for Local Government.
- Monthly Topics. ....71
- Magazine Rack. ....73
- Monthly List of Our Library. ....77

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

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

視覚障害その他の理由で活字のままでは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。