



自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.50

2024 **12** 月号
通巻第554号

1

小規模市町村の今後の方向性

今本啓介

はじめに／1 平成の大合併までの基礎的的地方公共団体の位置づけと広域行政の方向性／2 平成の大合併後の基礎的的地方公共団体の位置づけの変容と圏域行政の台頭／3 広域連携における小規模市町村のあり方／むすび

22

地方自治にかかわる判例動向研究60

保育所条例改正の専決処分の違法性

三野 靖

— 小金井市立保育園廃止処分取消等請求事件 —

(東京地判令和6年2月22日、令和4年(行ウ)第549号)

1. 事案の概要／2. 争点1 — 本件各処分の処分性の有無 —／3. 争点2 — 本件専決処分の適否 —／4. 争点3 — 本件利用不可処分の適否 —／5. 争点4 — 国家賠償請求の成否 —／6. 評釈／7. 判決の課題

63

社会的有用性の高い地域活性化研究のあり方とは？ 嶋田暁文

～偶然性と向き合う～

はじめに／1 地域活性化に関する研究のあり方をめぐって／2 偶然性と向き合う／おわりに

86

中央の動き

88

今月のマガジン・ラック

93

資料室増加月報

巻頭コラム●立ち返る原点 ————— 飛田博史

公益財団法人 地方自治総合研究所

東京都千代田区六番町1/自治労会館4F/TEL03-3264-5924

立ち返る原点

飛田博史

10月27日の衆議院選挙で与党が過半数割れとなり、いささか書きにくくなってしまった。石破内閣の地方創生のことである。石破氏は同月1日の記者会見で「もう一度原点に返って地方創生をリニューアル」するとして、「新しい地方経済・生活環境創生本部」を設置して10年間の基本構想を策定し「地方創生2.0」を強力に推進すると述べた。また、4日の所信表明では地方創生の交付金（以下「地方創生関連交付金」と呼ぶ）の倍増を表明した。

石破氏のいう「原点」というのは何だろうか。衆議院選挙の政権公約や地方創生担当大臣であった当時の言説などから推察すると、地方創生を日本経済の成長戦略の柱として改めて位置づけ、交付金により「地方における可能性を最大限引き出し」、経済成長の起爆剤とする政策指向である。地方重視という視点では異論はない。ただし、その推進力となる地方創生関連交付金の目指す方向やこれまでの運用を見る限り起爆剤となるのか疑問である。

地方創生関連交付金は、石破氏が地方創生担当大臣に就任した2014年度の補正予算で創設された「地方創生先行型交付金」に始まり、段階的に改称しつつ現在では「デジタル田園都市国家構想交付金」へと展開している。基本的な交付の枠組みは、国が策定する地方創生総合戦略（5年間）を踏まえて、自治体が策定した地方版総合戦略にもとづく地域再生計画を内閣府に提出し、内閣府が審査して交付決定する流れである。当時石破氏は同交付金について「自由度の高い交付金」であり、地方自治体が自ら政策を考えてKPI（達成度目標）を設定しPDCAサイクルで事業を管理することも求めるもので「バラマキではない」と述べていた。

しかし、同交付金は成長の起爆剤どころか地方を疲弊させてしまう懸念がある。その最大の要因は、国が交付要件とする事業計画の要求内容が詳細かつ高水準で、実質的に地方の創意工夫を制約していることである。

直近となる「デジタル田園都市国家構想交付金」では「デジタル実装タイプ」「地方創生推進タイプ」など4つの事業タイプに細分化され、基本となる地方創生推進タイプはさらに「先駆型」、「横展開型」、デジタル社会対応の「Society5.0型」に分かれ、3から5年間の事業を対象としている。また、それぞれの評価基準として事業の自立性、KPI設定の適切性、デジタル社会の形成への寄与など7項目を5段階で評価する仕組みとなっている。つまり、他の自治体にはない先進的あるいは全国に伝播させられる事業で、5年以内に成果が表れる事業が求められている。こうした条件を満たす事業を自治体が短期間に立ち上げるのは相当な負担であり、ましてや担当職員が少ない条件不利地域ではなおさら困難であろう。そうしたことを見越してだろうか、国はホームページにガイドラインや先進事例集を公開している。そうすると自治体はとりあえず交付金を得るためにこうしたマニュアルに頼って無難な計画を策定せざるを得なくなり、とても地方の可能性を引き出す仕組みとはなっていない。今年6月に内閣官房が自治体に対して行った地方創生10年目の意識調査では、地域の課題を把握する取組が増えたなど、多くの自治体で問題意識が向上したと回答しているが、一方で肝心の産業の活性化や雇用の増加などについては町村の5割以上で効果に否定的な回答となった。同交付金の限界である。

注意したいのは、ここまで細かい注文をつけながら、国はあくまで自治体の自主的・主体的な取組であることを建前とするので、地方創生推進の結果責任は自治体に帰せられる。極めて筋の悪い交付金である。むしろ、国はこうした類いの補助金をやめて、既存の義務教育や福祉などの国庫負担率の引き上げに財源を向けた方が、自治体にとっては補助金の裏負担から解放された「自由な」財源でじっくりと地方創生に取り組めるのではないだろうか。

そもそも今日にいたる「交付金」の原点は、三位一体改革（2004～06年度）の補助金改革にあり、補助金を通じた国の関与を薄め地方財政の自治を尊重することが目的の一つであった。いかなる政権になろうとも立ち返る原点は地方創生ではなく、地方自治・分権である。

小規模市町村の今後の方向性

今 本 啓 介

<要 旨>

本稿では、特に小規模市町村の機能を縮減する方向性が示されている中、小規模市町村において基礎的
地方公共団体のあり方がどのように変化するかについて検討したいと考えている。まず、平成の大合
併に至るまで、市町村中心主義が貫かれ、特に平成の大合併において基礎的
地方公共団体が総合行政主体であることが求められた後、連携中枢都市圏や定住自立圏のような地方公共団体間の広域連携に方向
転換された背景について確認する。その上で、広域連携に舵が切られることにより、小規模市町村であ
る周辺市町村及び圏域外の市町村の権限が縮小されるという問題が生じ、憲法上の地方自治の本旨に反
する可能性があることから、地方自治の本旨に適うようにするためには、最も適したものを市町村が自
ら選択することにより権限の縮小を行う必要があると結論づけている。

はじめに

わが国では、東京都特別区を除き、基礎的
地方公共団体⁽¹⁾である市町村に属さない区
域はないという前提がとられており、市町村という制度が日本全国にあまねく存在してい

(1) 本稿では、地方自治法上の行政主体を示すときには「地方公共団体」の用語を用いる。

ることが前提とされている⁽²⁾。そのため、これまで日本においては、広域的地方公共団体である都道府県については道州制の議論にみられるような広域的地方公共団体の再編の議論が行われたことがあった一方、基礎的地方公共団体である市町村については、合併が推進されたことはあったものの、廃止して市町村に属しない区域を許容する形での再編が行われたことはなかった⁽³⁾。むしろ、「歴史的、比較法的に地方公共団体としての地位を享有してきた市町村を廃止し（これを都道府県の中の単なる行政区画とする）、都道府県のみの一層制とすることは、現実的にも予想し難いし、また、それは憲法の地方自治の反することになると解される」とされてきた⁽⁴⁾ことから、これまである区域が基礎的地方公共団体に属さず、広域的地方公共団体のみに属することはそもそも想定されてこなかった。加えて、一連の地方分権改革においては、事務配分において基礎的地方公共団体を中心とする補完性の原理がとられてきたし、平成の大合併においては、「基礎自治体の規模・能力をさらに充実・強化することが望ましい」⁽⁵⁾とされ、基礎的地方公共団体は「住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となること」⁽⁶⁾が志向されていた。

しかし、特に地方において少子高齢化・人口減少が進んでいる現在、こうしたフルセットを装備した基礎的地方公共団体を維持することが難しい地域も多く出現している。すなわち、多くの市町村においては、既に歳入面で地方交付税が大きな割合を占めており、市町村が自らの財源を国や他の地方公共団体に依存することなく自主財源で賄うという意味

(2) 東京都特別区では、特に区長が公選制でなかったときに広域的地方公共団体である都にしか当該地域が属していないことから、当該地域においては基礎的地方公共団体に属しておらず、憲法に定められる地方自治が保障されていない可能性があることが問題とされたことがあり、最大判昭和38年3月27日刑集17巻2号121頁では、特別区が憲法制定当時においても、区長公選制が廃止された1952年の地方自治法改正当時においても、憲法93条2項の地方公共団体には当たらないと判断されていた。しかし、その後、1974年地方自治法改正により、特別区においても区長が公選制となり、特別区の権限が市に近づき、特別区の基礎的地方公共団体としての性格が強められたことから、現在においては、日本全国において基礎的地方公共団体が存在することが前提とされているとしてよいと思われる。

(3) 2012年に大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律80号）が制定されたことにより、大都市地域においては、関係市町村を廃止し、特別区を設けることが制度上は認められた。

(4) 塩野宏『行政法Ⅲ行政組織法〔第五版〕』（有斐閣、2021年）166頁。

(5) 第27次地制調「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003年11月13日）2頁。

(6) 第27次地制調・前掲答申注(5)・24頁。

での自主財政権⁽⁷⁾が貫徹されているとはいえない他、小規模町村が残存したことにより、近年では議会のなり手不足問題が生じる地方公共団体⁽⁸⁾や、職員の離職により県内市町から職員が派遣される地方公共団体⁽⁹⁾など、一部の基礎的地方公共団体においては既に存続が難しい状況が出てきている。第30次地方制度調査会（地制調）答申では、自主的な市町村合併に対しては引き続き必要な支援措置を講じていくことが重要とされる一方、今後の基礎自治体の行政サービス提供体制については、自主的な市町村合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中でそれぞれの市町村が最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要であることが指摘された⁽¹⁰⁾が、このことはフルセットを装備した基礎的地方公共団体に日本全国あまねく属することとする考え方からの転換を意味しており⁽¹¹⁾、同時に、基礎的地方公共団体のあり方について再検討する必要が出てきていることを意味しているように思われる。

一方、日本のように全ての区域が基礎的地方公共団体に属しており、全ての者が基礎的地方公共団体のサービスを楽しむという状況は、世界的にみると当然の状況ではない⁽¹²⁾。例えば米国では、ほとんどの地域は州の出先機関であるカウンティ（county）に属するものの、カウンティと自治体（municipality）の両方に属する区域（incorporated area）とカウ

(7) 自主財政権には、地方公共団体が課税や起債について国や他の地方公共団体の規制を受けずに自律的に決定するという意味もある（確井光明「自主財政権」法学教室165号（1984年）36頁）が、ここではこの意味は含まないものとする。

(8) 議員のなり手不足については、高知県大川村で2017年4月に村議会の維持に向けて検討が行われたことが大々的に報じられたことから、注目された。近時の報告書として、2023年4月23日に執行された統一地方選挙では、指定都市を除く市区議選で294団体中14団体が、町村議選で373団体中123団体が無投票となっている。総務省「第20回統一地方選挙発表資料」（総務省HP参照（2024年11月1日確認。なお、インターネットに掲載されている資料については、以下全て2024年11月1日に確認））。

(9) 例えば、新潟県粟島浦村では、職員の離職が相次ぎ、県が幹部級職員を派遣した他、県市長会で村長が県内市町に対して職員の派遣を要請した。新潟日報2022年11月29日付及び同2023年1月13日付参照。2024年度においても、県内市町から5人の職員の派遣が維持される見通しであることが説明されている。同2024年3月7日付参照。

(10) 第30次地制調「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」（2013年6月25日）5頁。

(11) フルセットを担う基礎自治体という「総合的な行政主体」論が第30次地制調答申で影を潜めたことを指摘するものとして、江藤俊昭「基礎自治体の変容——住民自治の拡充の視点から自治体間連携・補完を考える——」日本地方自治学会編『基礎自治体と地方自治〈地方自治叢書27〉』（敬文堂、2015年）56頁。

(12) 塩野・前掲書注(4)・160頁。

ンティにしか属さず自治体には属しない区域（*incorporated area*）があり、州の出先機関であるカウンティにしか属しない区域では、専らカウンティによる行政サービスを受けることとなる⁽¹³⁾。今後、小規模な基礎的地方公共団体のあり方を考える上で、米国のように、基礎的地方公共団体に属しない区域が出現することまでは考えないにしても、フルセットを装備した基礎的地方公共団体ではなく、必要な事務のみを行う基礎的地方公共団体に属する区域が出現することは避けられないように思われ、その際、米国の状況も見つつ、憲法で保障される地方自治との両立を図ることを考える必要があるように思われる。

そこで、本稿では、特に小規模な基礎的地方公共団体⁽¹⁴⁾の機能を縮減する方向性が示されている中、特に小規模市町村に絞って基礎的地方公共団体のあり方がどのように変化することが求められるかについて検討したいと考えている⁽¹⁵⁾。まず、平成の大合併の意義と、連携中枢都市圏や定住自立圏のような地方公共団体間の広域連携に方向転換された背景について確認した上で、現在の広域連携の仕組みの問題と、広域連携が進められる中で小規模市町村の方向性について明らかにしたい。

1 平成の大合併までの基礎的地方公共団体の位置づけと広域行政の方向性

(1) シャウプ勧告での基礎的地方公共団体の位置づけ

本稿の目的である今後の基礎的地方公共団体のあり方を検討する前に、基礎的地方公共団体がこれまでどのように位置づけられてきたかについて、まず確認しておきたい。

日本国憲法には地方自治の章が設けられたが、その後も特に市町村税より府県税が

(13) 法人化区域（*incorporated area*）と未法人化区域（*unincorporated area*）については、小滝敏之『アメリカの地方自治』（第一法規、2004年）150頁参照。

(14) 小規模な地方公共団体という場合、従来人口1万人未満の地方公共団体が想定されていた。第27次地制調・前掲答申注(5)・8頁。また、大森彌「市町村の再編と基礎的自治体論」自治研究79巻12号（2003年）16頁は、第27次地制調中間答申から、国が人口5千人未満の町村を相当に憂慮していることを指摘する。

(15) なお、本稿については、既に公表している今本啓介「人口減少社会における基礎的地方公共団体のあり方：特に小規模市町村を中心に」公共政策研究23号（2023年）37頁をもとに加筆改稿したものである。

多く、また補助・負担金も雑然としており、どのレベルの政府がいかなる事務に責任を持っているかが不明確であったとされる⁽¹⁶⁾。こうした状況を受けて、シャープ勧告では、地方財政についても提言が行われた。シャープ勧告では、地方財政の問題状況として、市町村、都道府県及び中央政府間の事務の配分及び責任の分担が不必要に複雑でありまた重複していることを挙げた上で⁽¹⁷⁾、①市町村、都道府県及び中央政府の3段階の行政機関の事務は明確に区別して、1段階の行政機関には1つの特定の事務が専ら割り当てられるべきであること、②それぞれの事務は、それを能率的に遂行するために、その規模、能力及び財源によって準備の整っているいずれかの段階の行政機関に割り当てられるであろうこと、③地方自治のためにそれぞれの事務は適当な最低段階の行政機関に与えられるであろうことが一般原則として述べられた。特に、③においては、市町村の適当に遂行できる事務は都道府県または国に与えられないという意味で、市町村には第1の優先権が与えられ、第2には都道府県に優先権が与えられ、中央政府は地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引き受けることになるであろうことも示された⁽¹⁸⁾。この部分が市町村優先の原則と呼ばれるものであるが、この前提として、市町村、都道府県及び中央政府間の事務配分を明確にすることがあった⁽¹⁹⁾ことに注意する必要がある。また、シャープ勧告は、自らも広範な研究をすることができなかつたとしていることにもあるように、この前提の下に、国の委員会が詳細に研究することを進言しているのであり、シャープ勧告自体も事務配分についてはその後の議論に委ねていたことにも留意する必要がある。

(2) 1956年地方自治法改正での市町村優先の原則の明確化とその位置づけ

第1次地制調答申では、地方公共団体の種類として、市町村と府県との「二段階制」を採り、市町村の性格は現状通りとしつつも、府県については、その自治事務を処理すると同時に、「市町村を包括し、市町村と国との中間に位する広域自治団体として、国家的性格を有する事務を処理することをその任務とすること」とし⁽²⁰⁾、府県に国

(16) 新藤宗幸『地方分権』（岩波書店、1998年）39頁。

(17) シャープ使節団『日本税制報告書附録巻Ⅲ』（1949年）A-1頁。

(18) シャープ使節団・前掲書注(17)・A-6頁。

(19) 新藤・前掲書注(16)・41頁。

(20) 第1次地制調「地方制度の改革に関する答申」（小早川光郎＝天川晃＝磯部力＝森田朗＝斎藤誠編『史料日本の地方自治2〔1930年代－1950年代〕現代地方自治制度の確立』（学陽書房、1999年）474頁参照）。

家機関的な性質を含むことが示された。しかしながら、これを受けた1956年地方自治法（以下適宜「自治法」という）改正⁽²¹⁾では、市町村が基礎的地方公共団体であるのに対して、都道府県は、市町村を包括し、市町村と国との中間に位する広域な地方公共団体であるとされた。その際、都道府県、市町村両者の地位、権能は異なり、それぞれその権能と責任とを分担しながら、相互に協力すべきものであることから、都道府県の処理すべき事務と市町村の処理すべき事務との原則を明らかにし相互に競合しないようにすることが提案理由として説明された⁽²²⁾のみで、府県の半国家的なものへの転換こそ行われなかった⁽²³⁾ものの、市町村が第1次に基本的な普通地方公共団体というべきであるとともに、実体的にも優先的に取り扱われるべきことが明らかにされ⁽²⁴⁾、市町村優先の原則が明確にされた。

もっとも、この市町村優先の原則は、シャープ勧告が述べていた国・都道府県・市町村の事務配分の明確化とは異なった文脈によるものであることにも注意する必要がある。すなわち、当時の都道府県は、1956年自治法改正で半国家的な性格を有することは免れたものの、機関委任事務が8割を占めるという意味では半国家的機関に近く、市町村とは異なった性格を持つ存在であった⁽²⁵⁾。そのため、当時の市町村は、実質的には身近なところで住民サービスを提供する唯一の担い手であったことに留意する必要があるように思われる。

(3) 市町村優先原則の中での広域行政体制の推進と小規模町村の方向性

大都市及び大都市周辺地域では、人口、産業の集中による過密が問題となる一方、農山漁村では人口の著しい流出を伴う過疎が問題となる中、1969年、第13次地制調は、広域市町村圏および地方公共団体の連合に関して答申を出した⁽²⁶⁾。答申において、まず基本的な考え方として、広域化しつつある住民の日常生活圏を広域市町村圏

(21) 昭和31年法律147号。

(22) 「自治法の一部を改正する法律（昭和31年法律第147号）の提案理由の説明（1956年3月15日衆議院本会議）」の太田正孝国務大臣発言（小早川他編・前掲書注(20)・460頁参照）。

(23) 小早川光郎「基礎的自治体・広域的自治体」法学教室165号（1994年）24頁。

(24) 松本英昭『新版逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』（学陽書房、2019年）42頁。

(25) 山崎重孝「基礎的地方公共団体のあり方」自治研究79巻10号（2003年）62頁は、地方分権改革前の都道府県と市町村は、国においても地方公共団体側においても質的に異なる団体として取り扱われていたと指摘する。

(26) 第13次地制調「広域市町村圏および地方公共団体の連合に関する答申」（1969年10月15日）。

として設定し、市町村の共同処理方式により、市町村が当面する諸問題の解決を図るという考え方が示された上で、生活上の圏域を対象とする広域市町村圏の振興整備に関する施策の実施や、総合的かつ弾力的な特別地方公共団体としての連合の設置が提案された⁽²⁷⁾。なお、関係市町村の合併によることが適当であるとする意見について、「当面は、合併とあわせて共同処理方式の活用により広域行政体制としての広域行政機構の整備を図ることとし、現行共同処理方式の不備な点については、制度の改善によって対処することが適当である⁽²⁸⁾」とされた。すなわち、当時、広域行政体制の整備については、市町村合併によるのではなく共同処理方式によることが示されていた点に注目する必要がある。

その後も、市町村は行政需要ないしは住民の日常社会生活圏の広域化に対応して、他の市町村と協力して共同処理の推進等総合的かつ計画的な行政運営に努めるとともに、市町村内部の身近な地域需要に対しても適切に対応することが求められたが、都道府県については広域的な地方公共団体として、広域的、総合的、補完的な機能の拡大が要請された⁽²⁹⁾。1983年に出された第19次地制調答申においても、市町村合併については全国一律的に進めるべきではないとされ、当面は広域行政体制の整備充実を図ることとされ、広域市町村圏の拡大や共同処理事務の拡大が示された⁽³⁰⁾。さらに、小規模町村については、国の措置に沿って、小規模町村の振興整備のための施策を積極的に講ずべきことが示され、都道府県が積極的な役割を担うことが明示された他、小規模町村の合併についても自主的な合併が一層円滑に進められるよう、合併特例法の見直しが示された⁽³¹⁾。一方、広域行政については、ふるさと市町村圏施策の充実の他、広域市町村圏を単位とした一部事務組合の統合の推進や都道府県知事の勧告制度が示され、この時点でも、特に小規模市町村の振興については、合併よりも圏域に基づく共同処理によること、都道府県が広域的な地方公共団体として役割を担うことが示された点が注目される。

(27) もっとも、特別地方公共団体たる市町村の連合体の設置は、既に第8次地制調「地方開発都市に関する答申」（1962年10月1日）で示されていた。

(28) 第13次地制調・前掲答申注(26)。

(29) 第17次地制調「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行政制度のあり方についての答申」（1979年9月10日）。

(30) 第19次地制調「広域行政制度のあり方に関する小委員会報告」（1983年11月14日）。

(31) 第22次地制調「小規模町村のあり方についての答申」（1989年12月6日）。

さらに、1993年に出された第23次地制調答申で広域連合が提言された⁽³²⁾ことを受け、1994年に広域連合の制度が創設された⁽³³⁾。広域連合は、国、都道府県の権限の受け皿とされた（自治法291条の2）ことから、単なる事務の共同処理方式としての性格を超え、広域的に処理することが適当であると認められる事務を中心に、広域計画を通じた共通化、一本化や連絡調整等の機能を備えることが可能となり、より機動的、弾力的な性格を持つ⁽³⁴⁾点に特徴がある。そのため、広域連合の制度は、基礎的
地方公共団体を強化するよりは、従来の市町村を残しつつ、連携の幅を広げる方法により広域行政を進めるものであったといえよう。

（４） 第１次地方分権改革と平成の大合併

1994年に出された第24次地制調答申では、地方分権の推進が示され、後の第1次地方分権改革につなげられた一方、広域行政需要への適切な対応を図るために、広域連合制度の積極的な活用を図るべきとされたのと同時に、市町村の行財政能力をさらに強化していくことが望ましいことから、市町村の自主的な合併を支援すべきであることが提案された⁽³⁵⁾。特に市町村合併については、住民の共同生活意識の醸成や関係する市町村及び住民の自主的な判断が前提とされなければならないとされたものの、「国土の均衡ある発展」や「地方分権の推進」に対処するためにも、市町村の自主的な合併を推進していく必要があることが明記され⁽³⁶⁾、昭和の大合併後の長い市町村合併に対する慎重期にピリオドをうって、合併推進の方向に大きく踏み出したものと位置づけられる⁽³⁷⁾。

これを受けて、1995年に行われた「（旧）市町村の合併に関する法律（昭和40年法律6号）」（1965年合特法）の改正⁽³⁸⁾では、目的が合併の円滑化から自主的な市町村の合併を推進することとされ、合併協議会設置に係る住民発議制度が創設された他、合併算定替の期間延長がされ、財源面でも市町村合併が推進されることとなった。

さらに、1998年に出された第25次地制調答申では、広域連合等の活用と充実により

(32) 第23次地制調「広域連合及び中核市に関する答申」（1993年4月19日）。

(33) 平成6年法律48号。

(34) 木村俊介『改訂版広域連携の仕組み』（第一法規、2019年）352頁。

(35) 第24次地制調「地方分権の推進に関する答申」（1994年11月22日）。

(36) 第24次地制調「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」（1994年11月22日）。

(37) 山崎・前掲論文注(25)・17頁。

(38) 平成7年法律50号。

広域的な行政需要に応えることが必要である一方、市町村は、総合的な行政主体として、地域の課題を包括的に解決するという観点から、自己責任、自己決定の原則の下、住民に身近なサービスの提供は地域の責任ある選択により決定されるべく、個々の市町村が自立すること等が求められ、市町村が行財政基盤の強化、人材育成・確保等の体制整備、行政の効率化を図ることが重要であり、市町村合併により対応することが有効な方策であることが示された⁽³⁹⁾。

1999年の第1次地方分権改革⁽⁴⁰⁾では、1965年合特法が改正され、住民発議制度の拡充や普通交付税の算定の特例の期間の延長、地域協議会の設置が行われた他、新たに合併特例債が創設され、いわゆる「平成の大合併」といわれる市町村合併がさらに強力に推進されることとなった。その際、市町村合併が必要な理由として、高度化、多様化する行政需要に対応するために、市町村合併を通して基礎的自治体の自立性と行財政基盤の充実強化を図る必要があること、介護保険制度の施行やごみ処理の問題等広域的な対応が従来に増して求められてきていることから、基礎的自治体としての市町村が合併を通して圏域の拡大を図ること、市町村合併による簡素で効率的な地方行政体制の整備が必要であること、担税者としての国民の意識への対応として、地方公共団体において徹底した行財政改革を行う必要があることが挙げられた⁽⁴¹⁾。このことにより、基礎的公共団体である市町村は住民に身近なサービスを提供する担い手であると同時に、広域行政を担う主体としての役割も担うこととなったことから、総合行政主体としての性格が強められた。

(5) 小 括

以上、平成の大合併までの基礎的公共団体の位置づけについて概観してきた。基礎的公共団体については、当初より市町村優先の原則が想定されていたが、特に1999年に地方分権改革が行われるまでは、都道府県が広域的公共団体の性質を持ちつつも、機関委任事務を多く担っていたことから、住民に身近なサービスを提供する唯一の担い手は、基礎的公共団体である市町村となっていた。ただ、広域行政への対応については市町村合併によるのではなく共同処理方式によることが模索さ

(39) 第25次地制調「市町村の合併に関する答申」（1998年4月24日）。

(40) 平成11年法律87号。

(41) 地方分権推進委員会「市町村合併の推進についての意見 — 分権型社会の創造 —」（2000年）。

れており、従来の市町村を残しながら、一部事務組合や広域連合を活用することが期待されていた。しかしながら、第1次地方分権改革において、基礎的地方公共団体が自立性を持つことが必要とされ、基礎的地方公共団体が広域行政への対応を行うことが求められたことから、一転市町村合併が積極的に進められることとなり、市町村が住民に身近なサービスを提供する主体であることに加え、総合行政主体としての性格を持つこととなり、市町村の担う役割が増大したことに注目する必要がある⁽⁴²⁾。

2 平成の大合併後の基礎的地方公共団体の位置づけの変容と圏域行政の台頭

(1) 第27次地制調答申と1965年合特法失効後の変化

1で述べた通り、基礎的地方公共団体の位置づけは、第1次地方分権改革において大きく変化し、平成の大合併が強力に推進されたが、2003年、第27次地制調は、1965年合特法失効後の基礎的地方公共団体のあり方について示した⁽⁴³⁾。第27次地制調答申では、まず、市町村を「基礎自治体」、都道府県を「広域自治体」とした上で⁽⁴⁴⁾、特に1965年合特法失効後の基礎自治体のあり方と広域自治体のあり方が示された。すなわち、同答申では、国と地方の役割分担に係る「補完性の原理」の考え方にに基づき、「基礎自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが必要であるとし、一般的に基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましいとしつつも、今後の基礎自治体は、一層厳しさを増す環境、住民ニーズの多様化の中で、住民との協働の下に、質的にも高度化し、量的にも増大する事務を適切かつ効率的に処理するこ

(42) こうした状況に対して、斎藤誠は、1998年段階で、基礎的自治体として市町村が住民の身近にあることの意味は大きいことから、合併という手法に限界があることを指摘しており、特に合併による行財政能力の向上が見込めず住民近接性減殺のメリットが大きな過疎地域については、合併・連携以外の対応策の設計も課題となっていたことが注目される。斎藤誠『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）458頁。

(43) 第27次地制調・前掲答申注(5)。

(44) 山崎重孝「新しい『基礎自治体』像について（上）」自治研究80巻12号（2004年）36頁は、「基礎自治体」という言葉があまり耳慣れないとした上で、第27次地制調答申は、分権型社会の主役となるべきプレイヤーをあえてこれまでとは違った名称でとらえることにより、これまでの「市町村」とか「基礎的な地方公共団体」という存在を超えた新しい行政主体であることを意識的にとらえようと考えていることができるとしている。

とが求められるとした⁽⁴⁵⁾。そして、市町村合併については、1965年合特法失効まではできる限り成果を上げることが必要であり、国及び都道府県としてもさらにさまざまな方策を展開し、自主的合併が進展するように取組を進めていくことが肝要であるとした一方、1965年合特法失効後制定される新法においては、自主的な合併を推進するため、都道府県が市町村合併に関する構想を策定し、1965年合特法の下で合併に至らなかったものの、基礎自治体の規模・能力の充実を図るため、なお合併を行うことが期待される市町村を対象に定められるべきであるとした⁽⁴⁶⁾。また、合併困難な市町村については、基礎自治体のみによって構成される広域連合制度の充実等の広域連携の方策により対応することや、通常的基础自治体に法令上義務付けられた事務については窓口サービス等一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務付ける特例的団体の制度の導入を検討する必要があることを示した⁽⁴⁷⁾点も、本稿の問題意識からは重要であろう⁽⁴⁸⁾。

同答申を受け、1965年合特法が失効した後、「市町村の合併の特例等に関する法律」⁽⁴⁹⁾（2004年合特法）が2010年までの限時法として制定された。2004年合特法では、1965年合特法が市町村合併の目的として市町村行政の広域化の要請に対処することのみを挙げていたのに比べ、自主的・総合的な行政を行える基礎自治体を形成することが重視されていた点に特徴がある⁽⁵⁰⁾。

その後、2009年に出された第29次地制調の答申では、1999年以降の平成の大合併について、多くの合併市町村で、合併後3～4年の段階で、地方分権の受け皿としての行政体制が整備されつつあるなど肯定的な評価がされる一方、基礎自治体に残された課題として、小規模市町村の行財政基盤の強化や、将来的な合併の必要性を認識しながら、様々な理由や背景によって合併を実現できなかった市町村が存在することが指

(45) 第27次地制調・前掲答申注(5)・2～6頁。

(46) 第27次地制調・前掲答申注(5)・7頁。

(47) 第27次地制調・前掲答申注(5)・10頁。

(48) 第27次地制調・前掲答申注(5)では、他に、住民自治充実のための地域自治組織の制度化が提言された（10頁以下参照）が、地域自治組織は合併前の旧市町村を基準として設置することも想定されていることから、市町村合併に対するスタンスが後退していることが窺える。

(49) 平成16年法律59号。

(50) 山崎重孝「新しい『基礎自治体』像について（下）」自治研究81巻1号（2005年）81頁。

摘された⁽⁵¹⁾。そして、1999年以來の全国的な合併推進運動については、2004年合特法の期限である2010年3月末までで一区切りとし、2010年4月以降は、自主的に合併を選択する市町村に対して必要な支援措置を講ずることが適当であることが提言された⁽⁵²⁾。具体的には、①市町村合併については、自らの判断により合併を進めようとする市町村を対象に、合併の障害を除去するための措置や住民の意見を反映させるための措置（合併特例区、地域自治区等）等を定めることが適当であること、②事務の共同処理については、特に事務の委託や機関等の共同設置について検討することが適当であること、③小規模市町村が必要な行政サービスを安定的に提供することが困難であれば、その選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することが提案された⁽⁵³⁾。これを受けて、2010年に2004年合特法は改正され、「市町村の合併の特例に関する法律」（2010年合特法）と名称が変更され⁽⁵⁴⁾、2010年合特法では、目的が「自主的な市町村の合併の円滑化」とされ、合併推進に向けた国、都道府県による関与が廃止された。

（2） 広域連携への転換

平成の大合併は、2004年合併特例法の期限である2010年3月31日をもって終了したが、それより前の2008年5月に、総務省により「定住自立圏構想研究会報告書」が出され、もはやすべての市町村にフルセットの生活機能を整備することは困難であり、政府が強いリーダーシップを発揮して「集約とネットワーク」の考え方で地方に関する政策を再構成すべきである⁽⁵⁵⁾との考え方から、それまでの広域行政圏に代えて、中心市と周辺地域による圏域の形成を内容とする「定住自立圏構想」が提案された。そして、2008年12月に、「定住自立圏構想推進要綱」⁽⁵⁶⁾が定められ、三大都市圏の区域外に所在する原則人口5万人以上、昼夜間人口比率1以上である中心市と近隣市町

(51) 第29次地制調「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」（2009年6月16日）2～4頁。もともと、約3,200あった市町村を1,000以下に減らすことが目標とされていた（経済戦略会議「日本経済再生への戦略」（1999年2月26日））が、2010年3月23日見込みで1,760に減少することとどまる状況にあった。

(52) 第29次地制調・前掲答申注(51)・6頁。

(53) 第29次地制調・前掲答申注(51)・7～9頁。

(54) 平成22年法律10号。

(55) 定住自立圏構想研究会「定住自立圏構想研究会報告書」（2008年5月）1頁。

(56) 平成20年（2008年）12月26日付け総行応第39号総務事務次官通知。

村が協定を結ぶことにより圏域を形成し、「集約とネットワーク」の考え方にに基づき、中心市において圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、近隣市町村において必要な生活機能を確保し、農林水産業の振興や豊かな自然環境の保全等を図るなど、互いに連携・協力することにより圏域全体の活性化を図ることとされた。また、財政措置として、中心市と近隣市町村に対して特別交付税が交付される財政措置も導入された⁽⁵⁷⁾。

もともと、定住自立圏形成協定においては、実際に事務の共同処理を実施していくに当たって、別に自治法上の事務の共同処理に係る規約を定めることが必要であることから、市町村間の広域連携を促すためには、別の地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化することが求められた⁽⁵⁸⁾。そのため、従来は別法人（組合）を設立しない連携として、共同処理のみが定められていたが、2014年自治法改正⁽⁵⁹⁾により、新たに連携協約制度が創設され、地方公共団体が連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定めるために行政契約を用いる手法が導入された。既に、地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みの制度化が求められていたが、総務省は、2014年に、連携協約制度を活用した「連携中枢都市圏構想推進要綱」（当初は「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」）を策定し、新たに連携中枢都市圏により広域連携を促そうとしていた。連携中枢都市圏構想では、圏域全体の経済成長のけん引、高次の都市機能の集積・強化、圏域全体の生活関連機能サービスの向上が目的とされており、地方圏において、昼夜間人口比率概ね1以上の指定都市・中核市と、当該市と社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで都市圏を形成するものとされた。また、2015年度からは、「経済成長のけん引」及び「高次都市機能の集積・強化」の取組に対する財政措置としての普通交付税の措置の他、連携中枢都市に対して年間1.2億円を上限とし、連携市町村に対して1市町村当たり年間1,500万円を上限とする特別交付税の措置が講じられた⁽⁶⁰⁾。

その後、2016年に出された第31次地制調答申では、今後も基礎自治体である市町村

-
- (57) 特別交付税は、当初年間中心市に4,000万円、近隣市町村に1,000万円を上限とされていたが、2014年度に、中心市に8,050万円に、近隣市町村に1,500万円に拡充され、2021年度に、近隣市町村に1,800万円に拡充された。総務省「『定住自立圏構想』の推進」（総務省HP参照）。
- (58) 第30次地制調・前掲答申注(10)・17頁。
- (59) 平成26年法律42号。
- (60) 総務省「連携中枢都市圏構想の推進に向けた総務省の財政措置の概要」、同「連携中枢都市圏の取組の推進」（いずれも総務省HP参照）。

が自主的な市町村合併や事務の共同処理等の中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要とされたが、同時に連携中枢都市圏や定住自立圏（併せて以下「連携中枢都市圏等」という）の推進の必要性が示され、将来的にはインフラの広域再編等のように合意形成が容易ではないが、圏域単位で対応していかなければいけないような困難な課題に対応していく必要があることが指摘された⁽⁶¹⁾。そして、連携中枢都市圏等を形成することが困難である場合には、連携協約を活用して、政策の基本的方針を共有し、連携中枢都市圏等における取組と同様の取組を圏域として統一かつ一体的に実施すること、市町村間の広域連携が困難な地域においては都道府県の補完が1つの方策として有用であることが示された⁽⁶²⁾。

また、2018年、自治体戦略2040構想研究会は、個々の市町村が行政のフルセット主義を排すること、圏域単位で、あるいは圏域を超えた都市・地方の自治体間で、有機的に連携することで都市機能等を維持管理すること、都道府県・市町村の二層制を柔軟化し、それぞれの地域に応じた行政の共通基盤の構築を進めていくことを提言しており⁽⁶³⁾、圏域単位での行政をスタンダード化することが示された。

さらに、2020年に出された第32次地制調答申では、2040年ごろに生じる変化・課題等を念頭に、広域連携は、従前どおり、地域の実情に応じ、自主的な取組として行われるものであり、市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援など、多様な手法の中から最も適したものを市町村が自ら選択することが適当であるとされた⁽⁶⁴⁾。一方、市町村合併については、引き続き基礎自治体のあり方等の検討に際して、合併市町村の状況や課題を適切に把握していくことが必要であるとするのみ⁽⁶⁵⁾で、今後の基礎的・地方公共団体のあり方としては、市町村合併ではなく広域連携に舵を切ることが鮮明にされた。このような認識の下、同答申では、①広域連携は執行段階では多様なニーズに対応して活用されているが、計画段階ではより関係市町村や都道府県が対等・協力の立場で積極的に議論を重ね、必要な合意が円滑に形成されることが重要に

(61) 第31次地制調「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」（2016年3月16日）5頁。

(62) 第31次地制調・前掲答申注(61)・7頁。

(63) 自治体戦略2040構想研究会「自治体戦略2040構想研究会第二次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～」(2018年7月)35～36頁。

(64) 第32次地制調「2040年ごろから逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（2020年6月26日）14頁。

(65) 第32次地制調・前掲答申注(64)・14頁。

なること、②連携中枢都市圏等は比較的連携しやすい取組から実績が積み上げられているが、施設・インフラ等の資源など、合意形成が容易でない課題にも積極的に対応し、取り組みの内容を深化させていくことが必要であること、③連携中枢都市圏以外では、基本的には市町村間の協議によって合意形成を行い、市町村の求めに応じて都道府県が助言や調整、支援を行うこと、④近隣市町村の合意があり、かつ関連する事務について市町村間の広域連携により事務を処理するために安定的な関係が構築されている場合は、市町村から都道府県に対して、近隣市町村の区域に係る都道府県の事務の委託を要請できるようにする仕組みを設けること、⑤都道府県は、市町村の自主性・自律性を尊重することが基本で、市町村間の広域連携が困難な場合には、自ら補完・支援の役割を果たしていくことが必要であり、都道府県と市町村が一体となって行政サービスを提供する協働的な手法の場合には、都道府県と市町村の間の役割分担の合意を明確にすることが必要であることが示され⁽⁶⁶⁾、市町村中心主義の延長線上に広域連携を位置づけ、広域連携を中心に据えた上で、都道府県の役割を補完・支援を行うものと明確に位置づけた⁽⁶⁷⁾点に特色がある。

(3) 小 括

以上、平成の大合併以降の基礎的地方公共団体の位置づけの変容と広域連携の台頭について概観してきた。平成の大合併により、市町村は住民に身近なサービスを提供する行政主体であると同時に、総合行政主体としての性格を持つに至ったが、2004年合併特例法の期限である2010年3月31日で平成の大合併が終了するのに前後して、広域行政については、市町村合併から広域連携へと舵が切られた。特に本稿が対象とする小規模市町村においては、連携協約の制度が創設されたことにより、基礎的地方公共団体における行政のフルセット主義が排され、基礎的地方公共団体が必ずしも総合行政主体である必要がないという方向性が示された点で注目される。次章では、広域連携の現状をみた上で、広域連携が行われた際に、基礎的地方公共団体にもたらされ

(66) 第32次地制調・前掲答申注(64)・14頁以下。当時総務省自治行政局長であった北崎秀一も、「基本的に市町村合併はひとしきりお願いして一段落した、これ以上の合併をお願いしても難しい」と述べている。日本地方財政学会第27回シンポジウム「地方における圏域行政・連携中枢都市圏」における発言参照（日本地方財政学会編『地方における圏域行政・連携中枢都市圏（日本地方財政学会研究叢書27号）』（五紘社、2020年）33頁）。

(67) 勢一智子「これからの広域連携のあり方——20年後の地域社会のために」自治実務セミナー2020年9月号16頁。

る変化とその問題について検討したい。

3 広域連携における小規模市町村のあり方

(1) 広域連携の現状

2でみたように、第32次地制調答申では、基礎的地方公共団体である市町村はフルセット主義を排され、自主的に行うことが前提とされたものの、従前の市町村合併よりも広域連携を中心に据えて広域行政に対応していくこととされた。その結果、連携中枢都市圏は、2014年度開始当初は4圏域で形成されたが、2024年4月1日現在、40市（38圏域）が連携中枢都市圏を形成しており、近隣市町村を含めた延べ市町村数は376に及んでいる⁽⁶⁸⁾。また、定住自立圏は、2010年時点で協定を締結した圏域は30であったが、2023年11月11日現在、140市で中心市宣言がされ、圏域は130に及んでいる⁽⁶⁹⁾。

連携中枢都市圏等の取組については、広域的な産業政策、観光振興、災害対策など、比較的連携しやすい取組では実績が積み上げられているが、施設・インフラ等の資源や専門人材の共同活用による住民の生活機能の確保、広域的なまちづくりなど、合意形成が容易でない課題については必ずしも十分に取組まれていないことが指摘されており⁽⁷⁰⁾、現状では道半ばの状況であるといわざるを得ないように思われる⁽⁷¹⁾。

一方、圏域から外れる市町村については、都道府県の事務の補完・支援が予定されているが、従前市町村の補完に積極的に取り組む県は少数であることが指摘されており⁽⁷²⁾、その少数の県においても、法定の実施主体代替スキーム（事務の代替執行）

(68) 「連携中枢都市圏構想」（総務省HP（総務省トップ > 政策 > 地方行財政 > 地方自治制度 > 連携中枢都市圏構想））参照。

(69) 「定住自立圏構想」（総務省HP（総務省トップ > 政策 > 地方行財政 > 地方自治制度 > 定住自立圏構想））参照。

(70) 第32次地制調・前掲答申注(64)・16頁。

(71) 例えば、新潟市を中心市とする連携中枢都市圏である新潟広域都市圏の事業をみると、圏域全体の生活関連機能サービスの向上については公共施設の相互利用や訪問介護普及啓発が中心であり、第32次地制調のいう連携しやすい事業にとどまるのが現状であるようにみえる。新潟市「第2期新潟広域都市圏ビジョンの進捗状況について」参照。

(72) 自治体戦略2040構想研究会・前掲報告注(63)・21頁。

によるのではなく、県と市町村との協働により補完が行われることが多い状況にある⁽⁷³⁾。

(2) 広域連携と基礎的地方公共団体

広域連携は、中心市と周辺市町村（連携中枢都市圏における連携市町村及び定住自立圏における近隣市町村、以下「構成市町村」という）によって成り立つ⁽⁷⁴⁾ことから、特に構成市町村においてはフルセットを装備する必要がなくなり、「最も適したものを市町村が自ら選択することが適当である」⁽⁷⁵⁾ことを額面通りに受け取ると、構成市町村においては、従前のようにフルセットを装備すべく市町村合併を選択せざるを得ないという状況から、フルセットを装備するか否かについて選択することができる状況へと変化したことから、構成市町村の立場からみると、連携によってフルセットを装備しないことを自ら積極的に選択することができることになるという意味で、自治権が拡大したといえることができる。また、中心市においても、周辺市町村の事務を一部行うことになり、新たに広域的な地方公共団体としての役割も担うこととなるが、こうした事務の拡大を自ら積極的に選択できる状況であれば、住民自治の面からも問題がないように思われる。

ただ、現在、連携中枢都市圏等が形成された場合、中心市・構成市町村に対しては、先に述べた通り交付税の措置がされていることから、「最も適したものを市町村が自ら選択することが適当である」という前提が崩れている可能性があり、交付税の措置により自主性が毀損されているとすれば、特に構成市町村においてはフルセットを装備しないことが半ば強制されており、このことは、構成市町村において、ともすれば地方自治の水準が低下する可能性があることに注意する必要がある⁽⁷⁶⁾。また、圏域において中心市が構成市町村の自治を統制することになると、構成市町村の自己決定

(73) 広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会報告書」（2017年7月）15頁以下参照。

(74) もっとも、定住自立圏構想では、新潟県糸魚川市で実施されているような「合併1市圏域型」とよばれる合併市のみで構成するものもある。

(75) 第32次地制調・前掲答申注(64)・14頁。

(76) 原島良成「小規模自治体の独立性」原田晃樹＝杉岡秀紀（木佐茂男監修）『合併しなかった自治体の実際 非合併小規模自治体の現在と未来』（公人の友社、2017年）37頁は、連携協約制度が合併しそとなった小規模自治体を緩やかに衰退させる延命制度として機能し、何事も連携するしかない地方政府の存在意義を救う根治術のタイミングが失われることにもなりかねないことを指摘する。

権は抑制されることにも留意する必要がある⁽⁷⁷⁾。さらに、広域連携を進めることが中心とされる状況の下では、都道府県の補完はむしろ圏域に属さない市町村を圏域に組み込ませるインセンティブとして働く可能性があり⁽⁷⁸⁾、そうであればなおのこと、小規模市町村は圏域に入ることを事実上強制されることにも警戒する必要がある。

他方、中心市についても、基礎的地方公共団体であれば「地域における事務」を行うことが求められる（自治法2条3項）が、圏域の構成市町村の事務を行うとすれば、「地域における事務」にはもはや入らない可能性がある⁽⁷⁹⁾。また、圏域の事務が広域的なものであれば、広域的な地方公共団体である都道府県との調整が必要となろう。中心市が広域的な地方公共団体として位置づけられるならば、中心市の住民は基礎的地方公共団体に属さないこととなる可能性があり、従来の通説によると憲法上の疑義が生じうるように思われるが、こうした状況においても憲法で定められる地方自治が保障されるか否かについて今後検討する必要があると出よう。

（3） 圏域から外れる小規模市町村のあり方

一方、圏域から外れる市町村については、都道府県の補完・支援を求められるが、第32次地制調答申によると、ここでの補完・支援は、事務の委託、事務の代替執行、過疎地域における道路の代行整備等、市町村に代わって事務を行う手法に加え、一部の県で行われている都道府県と市町村が一体となって行政サービスを提供する協働的な手法が予定されている⁽⁸⁰⁾。ただ、協働的な手法については、市町村の権限と責任が不明確になることから、都道府県と市町村の間の役割分担を明確にしておくことが重要であり、その際連携協約を用いること、また市町村から都道府県に対して連携協約に基づく役割分担の協議を要請できるようにする仕組みを法制度として設けることが求められている⁽⁸¹⁾。一方、奈良県の奈良モデル⁽⁸²⁾等にもみられる協働的手法につい

(77) 新川達郎「圏域マネジメントと民主的ガバナンスの課題」月刊ガバナンス2018年9月号28頁は、この場合、構成市町村はもはや憲法が保障する地方公共団体ではなく、自治法上自治権の制限のある特別地方公共団体に近くなると指摘する。

(78) 原田大樹「地方自治制度の持続可能性」法政研究（九州大学）87巻3号（2021年）366頁。

(79) 原田・前掲論文注(78)・357頁。

(80) 第32次地制調・前掲答申注(64)・19頁。

(81) 第32次地制調・前掲答申注(64)・19頁。

(82) 奈良モデルについては、奈良県ホームページ（<https://www.pref.nara.jp/41807.htm>）を参照。

ては、検討の段階では評価されていた⁽⁸³⁾ものの、第32次地制調の答申では、協働的手法については都道府県と市町村の役割分担を明確にすることが求められており、都道府県の役割が固定化されることにより、当初意図されていた都道府県・市町村の二層制の柔軟化とは異なった結果が生じる可能性があることに注意する必要がある⁽⁸⁴⁾。

しかしながら、都道府県の補完・支援により、圏域外の市町村の権限が縮小することは確かであり、そうした状況が憲法上許されるかについては今一度検討する必要がある。もちろん、圏域外の市町村が自らの財政負担を減少させるべく自治の範囲を減少させ、圏域外の市町村は最低限のサービスのみを実施し、それ以外のサービスは都道府県が実施することが可能であれば、憲法上の疑義はなく、この場合、圏域外の市町村では、広域的地方公共団体である都道府県が基礎的地方公共団体の役割をも担うこととなる⁽⁸⁵⁾。しかしながら、都道府県が圏域外の市町村が実施する最低限のサービス以外のサービスを実施する際には、通常、サービスの水準は低下するものと思われ⁽⁸⁶⁾、このことが結果として基礎自治体としての機能の低下につながるならば、憲法上の疑義が生じる可能性が相当に高い⁽⁸⁷⁾。こうした状況が正当化されるためには、サービス水準の低下を、当該市町村の住民が住民自治の一環として選択することが必要であろう。その際、後に当該市町村の住民がサービスの水準を他の基礎的地方公共団体並みに戻すことを求めるのであれば、当該市町村が再度他の基礎的地方公共団体並みの

(83) 例えば、広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会・前掲報告書注(73)・13頁参照。

(84) 圏域外の矮小化した市町村が自らの望む政策実施を都道府県に補完・支援させることができるか不明であることを指摘するものとして、金井利之「府県と市町村の消滅——国・都道府県・市町村の三層制から国と圏域・圏域外府県の二層制へ」月刊ガバナンス2018年9月号25頁。

(85) 第27次地制調答申において、「補完」の用語法が大きく分岐したことを指摘するものとして、市川喜崇「都道府県による市町村の『補完』を考える」都市とガバナンス20号(2013年)29頁。

(86) 未法人化区域(unincorporated area)の存在が容認される米国においては、38州においてシティ等が自発的に解散することが可能であるが、自発的に解散を選択する場合には、税負担の大きさを忌避し行政の提供するサービス水準が下がってもよいという前提がある。アメリカの自治体の解散については、今本啓介「米国における財政破綻への対応としてのシティ等の解散」税研215号(2021年)22頁参照。

(87) 塩野・前掲書注(4)・166頁は、ある地域において、憲法上の地方公共団体が全く存在しないということは憲法の予定していないところであるので、歴史的、比較法的に地方公共団体としての地位を享有してきた市町村を廃止し、都道府県のみの一層制とすることは、現実にも予想しがたいし、憲法の地方自治の本旨に反することになると解されるとする圏域外の市町村の区域が単なる行政区画となり、従来の基礎的地方公共団体がなくなることについては、憲法の地方自治の本旨に反することとなるとしている。

役割を担うことができるようにすることが肝要であると思われる。

むすび

以上、基礎的地方公共団体の位置づけについて、地方分権改革でどのように変わり、さらに平成の大合併が終わり、広域連携に舵が切られる中、どのように位置づけられたかについて、特に小規模市町村に焦点を当てて検討してきた。

市町村を総合行政主体とすることを企図して推進されてきた平成の大合併が一段落した後、広域行政については、市町村合併、広域連携、都道府県の補完・支援の選択肢が挙げられたが、中でも広域連携が、交付税の措置をとることによりスタンダードなものとして推進され、広域行政の基本に据えられた。住民に最も近い基礎的地方公共団体がすべからずフルセットを装備することが現実には難しく、フルセットを装備すべく市町村合併によって基礎的地方公共団体の規模が大きくなると、住民との距離が必然的に遠くなることから、全ての基礎的地方公共団体がフルセットを装備せず、地方公共団体がそれぞれの有する強みを活かし、それぞれの持つ情報を共有し資源を融通し合う⁽⁸⁸⁾という方向性自体は妥当であると思われるが、この場合、現在の自治法が予定している市町村中心主義が維持できるかという問題が生じる。また、憲法上の問題として、フルセットを装備しない周辺市町村や圏域外の市町村にしか属しないことが、憲法で定められる地方自治の本旨に抵触する可能性が高くなるという問題も生じる。私見では、こうした状況が、それぞれの市町村が最も適したものを選択することの結果として生じているならば、住民自治による選択の結果であり、地方自治の本旨にも適うものであるが、国がこうした状況を強制したり、誘導したりするという状況があれば、自治法が前提とする市町村中心主義に反し、ひいては憲法の地方自治の本旨にも反すると思われる。

特に、広域行政において、広域連携や都道府県の補完・支援というオプションがとられるとき、フルセットの装備が難しい小規模市町村の方向性については、こうした観点から検討する必要がある。すなわち、市町村が自由に選択することにより、当該市町村の事務の一部を広域連携により肩代わりしたり、都道府県が補完・支援したりすることにより、当該市町村の事務を縮小することが認められるとすれば、従来のように、全ての区域が歴

(88) 第32次地制調・前掲答申注(64)・14頁。

史的、比較法的に地方公共団体としての地位を有してきた市町村に属し、当該市町村が地域における事務を第1に行うという前提は崩れ、当該市町村の選択により当該市町村の区域においては圏域中心市や都道府県が実質的に当該市町村の基礎自治体の役割の一部を担うことも容認されることとなる。この場合、事務が縮小した周辺市町村や圏域外の市町村の住民が、居住する自治体に対してフルセットを装備することを望む場合には、圏域から外れ、又は都道府県の補完・支援の対象から外れ、フルセットを装備する市町村に戻ることを認めることも重要となる。逆に、制度や交付金により事務の縮小を強制することは可能な限り避けられるべきということとなろう⁽⁸⁹⁾。

(いまもと けいすけ 新潟大学法学部教授)

キーワード：広域連携／基礎的地方公共団体／小規模市町村

(89) 西尾私案にあるような、申請を基本としつつも、人口△△未満のうち人口〇〇未満の団体は、事務配分特例方式に移行するか、他の団体と合併するかを一定期日までに選択しなければならないという強制的な要素を持った枠組みを作るとは、可能な限り避けられるべきであり、こうした枠組みを作るとしても、厳格な要件が必要となろう。

地方自治にかかわる判例動向研究60

保育所条例改正の専決処分の違法性
— 小金井市立保育園廃止処分取消等請求事件 —
(東京地判令和6年2月22日、令和4年(行ウ)第549号)

三 野 靖

<要 旨>

小金井市において、議会開会中に保育園廃止条例（年齢定員の段階的廃止）を専決処分したが、議会が不承認とし、市長交代後、廃止条例を廃止する条例（募集再開条例）案も否決された事案で、利用不可処分を受けた原告が、廃止条例及び募集廃止並びに利用不可処分の取消訴訟、国家賠償訴訟を提起した事件。

判決は、廃止条例及び募集廃止の取消訴訟は却下、利用不可処分の取消訴訟は取消、国家賠償訴訟は10万円を認めた。廃止条例及び募集廃止については、現に入所していない児童は、保育を受ける法的地位になく、処分性はない。専決処分は、議決すべき緊急性が客観的に高くなく、議決を得ることが社会通念上不可能な場合でなく違法であり、違法な専決処分に基づく廃止条例は無効であり、利用不可処分は違法で取り消す。

当該事件につき提出した法律意見書をもとに論述するものである。

1. 事案の概要

(1) 事案の要旨

小金井市議会（以下、「市議会」という。）に提出された小金井市立さくら保育園（以下、「本件保育園」という。）の令和5年度における0歳児募集の廃止及び令和9年度末をもつての廃園などを内容とする小金井市立保育園条例の一部を改正する条例（令和4年小金井市条例第28号。以下、「本件募集廃止条例」という。）の制定に係る議案（以下、「本件議案」という。）につき、市議会が継続審査としたため、令和4年9月29日付けで、当時の小金井市長（以下、「前市長」という。）は、「議会において議決をすべき事件を議決しないとき」（地方自治法179条1項本文）に該当

するとして、本件募集廃止条例を制定する旨の専決処分（以下、「本件専決処分」という。）をした。また、令和5年1月26日付けで、前市長は、当時0歳児であった第2子につき令和5年度からの本件保育園の利用申請をした原告に対して、本件募集廃止条例の規定が有効であることを前提に、その施設利用を不可とする旨の処分（以下、「本件利用不可処分」という。）をした。

本件は、本件保育園に第1子を通園させている原告が、被告（小金井市）に対し、本件専決処分は違法であると主張し、（1）主位的請求として本件専決処分による本件募集廃止条例の制定、その予備的請求として本件募集廃止条例の制定による令和5年4月1日からの本件保育園における0歳児募集の廃止（以下、「本件各処分」という。）の各取消しを、（2）本件利用不可処分の取消しを求めるとともに、（3）国家賠償法1条1項に基づき、本件専決処分及び本件利用不可処分によって受けた精神的苦痛に対する損害賠償金50万円及びこれに対する本件専決処分の日から支払済みまで民法所定の年3分の割合による遅延損害金の支払を求める事案である。

（2） 前提となる事実関係

原告の第1子は、令和3年4月に本件保育園の0歳児クラスに入園し、令和4年時点、本件保育園の1歳児クラスに通園している。

前市長は、令和4年9月1日、本件保育園ほか1園（以下、併せて「本件2園」という。）について、本件議案を市議会定例会に提出した。本件議案は、厚生文教委員会に付託され、4日間にわたり審議され、同月27日、参考人を招致すべきであるとして継続とすることに決し、議決には至らなかった。

前市長は、令和4年9月29日、市議会において議決すべき事件を議決しないことを理由に、本件募集廃止条例を制定する本件専決処分をした。前市長は、令和4年10月7日、市議会に対し、本件専決処分の報告をして承認を求めたが、市議会は、これを不承認とした。前市長は、10月14日に辞職した。

当選した白井市長（以下、「現市長」という。）は、令和4年12月21日、本件募集廃止条例を廃止する必要があるとして、小金井市立保育園条例の一部を改正する条例を廃止する条例（以下、「本件募集再開条例」という。）に係る議案を市議会定例会に提出したが、同定例会は、同月26日、同議案を否決した（以下、「本件否決」という。）。

原告は、令和4年11月8日、当時0歳児であった原告の第2子を申請児童として、

令和5年4月1日から本件保育園の利用を希望する利用申請書を提出したが、現市長は、令和5年1月26日、本件利用不可処分をした。

事案の概要（募集廃止、利用不可処分）

年 月 日	事案の概要
R 3. 7	さくら保育園（本件保育園）・くりのみ保育園（以上、本件2園）の段階的募集廃止方針案（R 4. 4～）
R 4. 5	方針案の修正（R 5. 4～）（本件方針）
R 4. 9. 1	前市長：保育園条例の一部改正条例（本件募集廃止条例）議案（本件議案）の提出 会期：～10. 7
R 4. 9. 12・22・26・27	厚生文教委員会審議、27日：継続審査（参考人招致）
R 4. 9. 29	前市長：本件募集廃止条例の専決処分（議決すべき事件を議決しない）
R 4. 10. 7	前市長：専決処分の報告（179条3項）、議会：不承認
R 4. 10. 14	前市長：退職（辞職）
R 4. 11. 8	原告：第2子（0歳）の本件保育園利用申請
R 4. 11. 27	白井市長当選：本件募集廃止条例廃止、募集再開を公約（11. 28就任）
R 4. 12. 21	本件募集廃止条例の廃止条例（本件募集再開条例）議案の提出
R 4. 12. 26	本件募集再開条例議案の否決（本件否決）
R 5. 1. 26	市長：利用不可処分（定員の設定がなく、募集を行っていない）

事案の概要（訴訟提起）

R 3. 4～	原告第1子：本件保育園通園（0歳児クラスに入園）
R 4. 11. 8	原告：第2子（0歳）の本件保育園利用申請
R 4. 12. 13	本件募集廃止条例の制定、0歳児募集の廃止（本件各処分）の取消請求 本件各処分の効力停止の申立て
R 5. 1. 24	申立て却下
R 5. 1. 26	市長：利用不可処分（定員の設定がなく、募集を行っていない）
R 5. 2. 10	利用不可処分の取消請求、国家賠償請求

（3） 関係法令

小金井市立保育園条例（昭和43年4月1日条例第14号）（抜粋）

（目的）
第1条 この条例は、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第35条第3項の規定に基づき、保

育園を設置することを目的とする。

(名称、位置及び定員)

第2条 保育園の名称、位置及び定員は、別表のとおりとする。

(入園児童)

第3条 保育園は、子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）の規定により保育の実施を決定した児童を保育する。

(施行期日)

1 この条例は、令和5年4月1日から施行する。

(令和5年4月1日から令和6年3月31日までの保育園の名称、位置及び定員)

2 この条例による改正後の別表の規定にかかわらず、令和5年4月1日から令和6年3月31日までの間における保育園の名称、位置及び定員は、付則別表第1によるものとする。

(令和6年4月1日から令和7年3月31日までの保育園の名称、位置及び定員)

3 この条例による改正後の別表の規定にかかわらず、令和6年4月1日から令和7年3月31日までの間における保育園の名称、位置及び定員は、付則別表第2によるものとする。

付則別表第1

名 称	位 置	0歳 定員	1歳 定員	2歳 定員	3歳 定員	4歳 定員	5歳 定員
小金井市立くりのみ保育園	小金井市東町三丁目1番16号	0人	14人	18人	24人	24人	24人
小金井市立わかたけ保育園	小金井市前原町三丁目11番12号	10人	12人	18人	24人	24人	24人
小金井市立小金井保育園	小金井市本町五丁目6番19号	9人	14人	18人	20人	26人	27人
小金井市立さくら保育園	小金井市貫井北町三丁目30番6号	0人	14人	18人	24人	24人	24人
小金井市立けやき保育園	小金井市梶野町一丁目2番3号	15人	20人	24人	27人	27人	27人

備 考

1 この表における「0歳」とは、保育園における保育を行う日の属する年度の初日（同日に出生していない児童は、当該児童の出生の日）における年齢が0歳の児童をいう。

2 この表における「1歳」、「2歳」、「3歳」及び「4歳」とは、保育園における保育を行う日の属する年度の初日における年齢がそれぞれの年齢に該当する児童をいう。

3 この表における「5歳」とは、保育園における保育を行う日の属する年度の初日における年齢が5歳以上の児童をいう。

地方自治法179条

普通地方公共団体の議会が成立しないとき、第百十三条ただし書の場合においてなお会議を開くことができないとき、普通地方公共団体の長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき、又は議会において議決すべき事件を議決しないときは、当該普通地方公共団体の長は、その議決すべき事件を処分することができる。ただし、第百六十二条の規定による副知事又は副市町村長の選任の同意及び第二百五十二条の二十の二第四項の規定による第二百五十二条の十九第一項に規定する指定都市の総合区長の選任の同意については、この限りでない。

- ② 議会の決定すべき事件に関しては、前項の例による。
- ③ 前二項の規定による処置については、普通地方公共団体の長は、次の会議においてこれを議会に報告し、その承認を求めなければならない。
- ④ 前項の場合において、条例の制定若しくは改廃又は予算に関する処置について承認を求め議案が否決されたときは、普通地方公共団体の長は、速やかに、当該処置に関して必要と認める措置を講ずるとともに、その旨を議会に報告しなければならない。

(4) 判決（主文）

- 1 本件訴えのうち、被告が小金井市長の令和4年9月29日付け専決処分によってした小金井市立保育園条例の一部を改正する条例（令和4年小金井市条例第28号）に係る制定処分の取消しを求める部分及び被告が同条例の制定をもってした令和5年4月1日からの小金井市立さくら保育園の0歳児募集を廃止する旨の処分の取消しを求める部分をいずれも却下する。
- 2 小金井市長が令和5年1月26日付けで原告に対してした別紙児童目録2記載の児童の小金井市立さくら保育園の施設利用を不可とした処分を取り消す。
- 3 被告は、原告に対し、10万円及びこれに対する令和4年9月29日から支払済みまで年3分の割合による金員を支払え。
- 4 原告のその余の請求を棄却する。

2. 争点1 — 本件各処分の処分性の有無 —

(1) 原告の主張のポイントは、次のとおりである。

最判平成21年11月26日民集63巻9号2124号（横浜市立保育園廃止処分取消請求事件）（以下、「平成21年最判」という。）を引用したうえで、希望する保育所で保育を受けることを期待し得る法的地位があり、利用申請につき利用調整を受け、入所対象の保育所の決定を受けて通知される法的地位ないし利益を有する。また、きょうだいも同じ保育所で保育を受けることを期待し得る法的地位を有する。よって、本件募集廃止条例は、これらの利益を奪う法的効果を有し、同条例の制定行為は、行政処分と同視し得る。

(2) 被告の主張のポイントは、次のとおりである。

本件募集廃止条例は、入所中の児童の卒園を保証し、児童が存在する間は廃止されず、平成21年最判の事案と異なる。第1子は、卒園まで本件保育園に在籍でき、法的地位は奪われない。第2子は、入所しておらず、法的地位は奪われない。

(3) 判 決

(1) 判断枠組み

行政事件訴訟法3条2項にいう「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」とは、公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいう（最高裁昭和28年（オ）第1362号同30年2月24日第一小法廷判決・民集9巻2号217頁、最高裁昭和37年（オ）第296号同39年10月29日第一小法廷判決・民集18巻8号1809頁等参照）。

条例の制定行為は、普通地方公共団体の議会が行う立法作用に属し、一般的には、処分の取消しの訴えの対象となる処分に当たるものでないことはいうまでもないが、他に行政庁の法令の執行行為という処分を待つことなく、その施行により特定の個人の権利義務や法的地位に直接影響を及ぼし、行政庁の処分と実質的に同視し得ることができるような例外的な場合には、処分の取消しの訴えの対象となる処分に含まれるものと解するのが相当である（平成21年最判参照）。

(2) 検 討

ア 本件2園に現に入所している児童及びその保護者は、当該保育所において保育の実施期間が満了するまでの間保育を受けることを期待し得る法的地位を有するものの、本件募集廃止条例は、段階的に募集を廃止するにとどまり、本件2園に現に入所している児童については通常卒園まで在籍することができるようにする措置を講じているから、本件募集廃止条例の制定行為によっても、上記の法的地位が奪われる結果が生ずるとはいえない。

イ 保育所における保育を受けることを期待し得る法的地位は、当該保育所への入所承諾等をもって当該保育所での利用関係が生ずることに伴って初めて取得するものと解するのが相当であるところ、令和5年度から本件2園での保育を受けることを希望する0歳児又はその保護者は、本件募集廃止条例によってその希望を断念せざるを得なくなるという事実上の影響を受けるにすぎず、当該児童又はその保護者について、本件募集廃止条例の制定行為によってその法的地位に直接的な影響があるということとはできない。そして、現に本件保育園で保育を受けているきょうだいが在籍しているとしても、当該児童のきょうだいが本件保育園を利用することができるかどうかは、本件保育園について、当該児童及びそのきょうだいの保護者以外にどの程度その利用を希望する保護者がいるかどうかや、他の保護者の入所指数の大小にもよるのであり、きょうだいが既に本件保育園に在籍している事実は、同一の入所指数の保護者がいた場合において優先的に扱われる事情にすぎず、現に本件保育園で保育を受けているきょうだいが在籍していることをもって、当該児童のきょうだいが本件保育園における保育を期待し得る法的地位を有していたということとはできない。

ウ 以上に照らせば、本件募集廃止条例の制定行為は、その施行により特定の個人の権利義務や法的地位に直接影響を及ぼし、それが行政庁の処分と実質的に同視し得るような例外的な場合に該当するものということとはできず、処分の取消しの訴えの対象となる処分に該当するとはいえない。そして、本件募集廃止条例の制定行為が処分に該当しないものと解する以上、本件保育園の0歳児募集が廃止されたことは本件募集廃止条例の施行による効果にすぎず、これについても同様に処分に該当するとはいえない。要するに、本件は平成21年最判とは事案を異にするのであって、原告の主張のうち、これと異なる前提に立つものと解される部分は、採用することができない。

エ そうすると、本件訴えのうち、本件各処分の取消しを求める部分は、いずれも不適法

であって却下を免れない。

3. 争点2 — 本件専決処分の適否 —

(1) 原告の主張のポイントは、次のとおりである。

本件議案は、議会が条例という形で判断することが極めて強く要請される「公の施設」の改廃を内容とするものであるうえ、「公の施設」のなかでも高度の利用権が保障される保育所利用権に関わる条例案であるから、専決処分の対象に本来的になじまないものである。また、議会会期中に議会「事件」について、専決処分することは、議会の自律権との関係で問題である。参考人の招致を決定し、継続審査としたもので、通常の議事手続で審議をしていたもので、「議会において事件を議決しなかったとき」に該当しないことは明白であって違法である。

(2) 被告の主張のポイントは、次のとおりである。

令和3年7月の方針案（当初版）策定以降、市議会で議論され、議決を得ようとすることに無理はなかった。令和5年4月から段階的縮小を開始するには、入所事務を令和4年10月から開始する必要があった。

(3) 判 決

(1) 判断枠組み

憲法98条は、「地方自治の本旨」（同法92条）である住民自治の原則を具体化するため、地方公共団体の長、議会の議員を住民が直接選挙することを定め、地自法は、これを受けて、いわゆる首長主義を採用し、議決機関としての議会と執行機関としての長とを共に直接民意に基礎を置く住民の代表機関として対立させ、それぞれその権限を分かち、その自主性を尊重しながら相互の間の均衡と調和とを図るという見地に立って、地方自治の運営を図ろうとしている。しかるところ、地自法179条1項本文に規定する長の専決処分は、議会がその本来の機能を発揮し得なくなっている場合に長の執行機能を確保するための制度であり、普通地方公共団体の長と議会との間の調整を図るため、長に対して議会の

権限に属する事項を代わって決定する権限を与えるものである。もっとも、長は、議会の権限に属する事項については議会の意思決定に従うのが本来であることからすれば、専決処分は、議会の意思決定を得ようとしても得られない場合に、例外的に長に認められる手段にすぎないものというべきである。そして、地自法179条1項本文の定める専決処分をすることができる事由として列挙されているもののうち、「議会において議決すべき事件を議決しないとき」以外の事由が、いずれも普通地方公共団体の執行機関である長にとって議会の議決を得ることが不可能ないし著しく困難な場合に当たることをも考慮すれば、「議会において議決すべき事件を議決しないとき」の意味するところについても、議決を欠く事態が出現すれば直ちにこれに当たるというのではなく、法改正との整合性、災害対応その他の公益的見地から客観的に議決をする緊急性が高い事件につき、何らかの事情により議会がその機能を発揮し得なくなっているために、長にとって議会の議決を得ることが社会通念上不可能ないしこれに準ずる程度に困難と認められるときでなければならないものと解するのが相当である。

(2) 認定事実 (略)

(3) 検討

ア 被告においては、本件専決処分の25年前から公立保育園の運営の見直しの検討をしてきたものであり、その中で民営化の議論もされてきたところであったが、令和3年7月の方針案（当初版）により、本件2園について令和4年4月から段階的に募集廃止とする方針が初めて定められた。これに対し、公立保育園に入所中の児童の保護者等から多数の反対意見が出されると、被告は、令和3年10月、段階的募集廃止を1年延伸するとした。これらの経緯を踏まえてみれば、本件2園の築年数が約50年を超えて建物の老朽化が進んでいたなどの事情があるとしても、被告において、本件2園の段階的募集廃止を令和5年4月までに開始しなければならない緊急性が客観的に高かったとまでいえず、むしろ、本件議案を令和4年度第3回市議会定例会で可決しなければならないという期限は、基本的には前市長の政策的な意思決定の帰結として設定されたものであって、厚生文教委員会もかかる理解の下にその審議を進めていたことがうかがわれる。また、現市長が本件募集再開条例の制定を令和4年12月の市議会に提案していたことや、

市議会から本件議案が厚生文教委員会に付託された際にその審査につき会議規則44条本文に基づく期限は付されていなかったことなどからみて、被告において、令和5年度の本件2園の募集につき、改正前の本件条例の定員を適用した上でこれを行うことが人的・物的におよそ困難であったとの事情を認めることはできない。そうすると、前市長は、本件議案につき、令和4年度第3回市議会定例会の会期の最終日である令和4年10月7日までに議決がされなければ、本件募集廃止条例については同定例会においては成立しないものとして、それを前提に改正前の本件条例の募集要項に基づいて本件2園の次年度の募集をすることが不可能であったとまではいえないから、本件議案の議決が公益の見地から客観的に緊急性の高いものであったとまでいうことはできない。

イ また、市議会の審議の経緯をみるに、本件議案は、令和4年9月2日に市議会本会議において議題とされ、担当部局による趣旨説明と若干の質疑がされた後、所管の厚生文教委員会に付託されたものであり、これは会議規則にのっとり通常の取扱いであったものといえる。そして、前記(2)カのとおり、厚生文教委員会は、同月28日に予定されている本会議への報告が求められていることを踏まえ、同月12日、同月22日、同月26日及び同月27日の計4日にわたって、時に深夜にまで及ぶ審議を行い、前市長側からは本定例会での議決がタイムリミットである旨の主張がされたものの、廃園の是非については更に慎重な判断を要するとして参考人の招致を決定し、賛成多数で継続審査となったというのである。しかるところ、厚生文教委員会が参考人招致を決定して本件議案を継続審査としたこともまた二元代表制の下における市議会による一つの政治的な意思決定であるといえ、このような決定が法的に許容されないものであったということもできない。これらの議論の経過は、同月28日の本会議で報告され、議員からは、継続審査となった経緯について若干の質問が出たものの、進行についてそれ以上の意見は出されなかったのであって、同日当時、市議会では、本件募集廃止条例につき十分な審査を経た上で議決に至るべく、審議が進められていたのであり、その過程が慎重であったということはいえても、市議会が故意に本件議案に係る議事の進行を遅らせたり、その議決を拒絶したりしたなどという事実も認められないから、本件議案をめぐって市議会がその機能を発揮し得なくなっていたと解することも相当ではない。

ウ 以上のとおり、本件議案は特定の日時までには議決をすべき緊急性が客観的に高い事件であるということとはできず、また、何らかの事情により前市長にとって市議会の議決を得ることが社会通念上不可能ないしこれに準ずる程度に困難と認められる場合であったということもできないから、本件専決処分は、地自法179条1項本文の「議会において

議決すべき事件を議決しないとき」の要件を充足しないものというべきである。

エ 被告は、市議会においては、令和3年7月の方針案（当初版）策定以降、本件方針及びその関連事項について、厚生文教委員会等において多数回にわたり、説明や質疑等が行われ、議論もされてきたところであり、令和4年度第3回市議会定例会の最終日まで議決を得ようとするのに無理がある事情は全くなかった旨主張する。しかしながら、本件2園の段階的募集廃止の方針に対しては、市民からも多くの反対意見が出されていたものであり、厚生文教委員会でも様々な意見が出されて議論がされていたものであって、上記最終日まで議決を得ることが容易であったなどとはいえないし、令和3年7月以降議論の対象となってきた本件方針及びその関連事項と、本件条例の改正案である本件議案とを直ちに同視することも相当ではないから、被告の主張は採用することができない。

オ したがって、本件専決処分は違法であるといわざるを得ない。

4. 争点3 — 本件利用不可処分の適否 —

(1) 原告の主張のポイントは、次のとおりである。

① 本件募集廃止条例の効力

本件専決処分は、地自法179条1項の要件を充足しないものであり、違法かつ無効である。ましてや、本件専決処分の違法は重大であり、明らかに無効である。専決処分が無効である場合、それによる条例制定行為も無効になるから、本件募集廃止条例は無効である。

② 本件否決による瑕疵の治癒の有無

市議会は前市長による本件専決処分について明確に不承認の議決をしていること、本件専決処分の対象となった本件議案については何ら市議会の議決がされていないこと、本件専決処分には重大な瑕疵があり、法律による行政の原理からして治癒を認めるべき事案でないことからすれば、本件否決によって本件専決処分の重大な瑕疵が治癒されることはない。否決という議決により議決を欠いた条例案が有効となることもあり得ない。

③ 本件利用不可処分処分性の有無等

本件募集廃止条例は無効であり、これを前提とすれば、原告に本件保育園に対する利用申請権が存在するのはいうまでもなく、本件利用不可処分に処分性が認められることは明らかである。本件募集廃止条例の存在を前提にされた本件利用不可処分には、存在しない条例を適用した違法がある。

(2) 被告の主張のポイントは、次のとおりである。

① 本件募集廃止条例の効力

裁判例は、従前より、一般に、その瑕疵の程度の区別の基準として、重大かつ明白な違法の基準を採用し、これがある場合には無効原因となり、そうでない場合には取消原因にとどまるとしている。仮に本件募集廃止条例の制定行為が行政処分であるとしても、本件専決処分については、専決の基本的要件すら欠くとまで評価されるものでは全くなく、瑕疵の重大性は認められず、外形上、客観的に瑕疵が明白であると認められるものでもないのであって、本件募集廃止条例は無効ではなく、有効である。

② 本件否決による瑕疵の治癒の有無

仮に本件専決処分に瑕疵があったとしても、後に議会が承認の議決をすれば瑕疵は治癒されるどころ、本件では、市議会は本件専決処分について地自法179条3項の承認の議案を否決する本件不承認をしたものの、その後、現市長が提案した本件募集再開条例の制定に係る議案をも否決して、被告の団体意思として本件募集廃止条例の制定を是とする議決をしたのであるから、本件否決は実質的に本件専決処分を承認する議決をしたものであり、仮に本件専決処分に瑕疵があったとしても、その瑕疵は治癒されている。

③ 本件利用不可処分処分性の有無

本件募集廃止条例の制定により本件保育園は0歳児を募集対象としておらず、保護者に本件保育園への入園の申請権は認められないから、本件利用不可処分に処分性はない。

(3) 判 決

(1) 本件募集廃止条例の効力について

本件専決処分は地自法179条1項本文の要件を充足しない違法なものであるところ、地自法2条17項は、法令に違反した地方公共団体の行為は、これを無効とすると規定している。また、本件募集廃止条例の制定行為には処分性が認められないから、いわゆる取消訴訟の排他的管轄が及ぶものでもない。

そうすると、違法な専決処分であれば、重大かつ明白な違法性があるか否かを問わず、原則としてこれに基づいて制定された条例は無効と解すべきであって、本件募集廃止条例もまた無効であるといわざるを得ない。

(2) 本件否決による瑕疵の治癒の有無について

ア 判断枠組み

地自法179条1項本文の要件を満たさない専決処分であっても、本来権限を有する議会が事後において承認を与えた場合には、議会の議決があった場合と同様の結果が生じたものといえるから、専決処分の瑕疵は治癒されるものと解するのが相当である。これに対し、専決処分の承認がされなかった本件のような場合には、承認によるその瑕疵の治癒は生じ得ない。

そして、その後の本件否決によって専決処分の瑕疵が治癒されるかについても、否決という議決は積極的な議会としての意思表示を明確に示すものではないことから、本件募集廃止条例と実質的に異ならない条例を再度議決し直したような場合と異なり、原則としてこれによって瑕疵の治癒があったということはできない。しかしながら、本件否決の審議の実態として、明らかに市議会による追認の意思表示が認められるといえるような特段の事情がある場合には、本件専決処分について瑕疵の治癒が認められると解する余地はあり得るものというべきである。

イ 検討

本件否決の審議結果につき、本件募集再開条例の制定に反対の票を投じた議員は、自由民主党・信頼の小金井、みらいのこがねい、小金井市議会公明党及び小金井市民会議の各会派からの出席者全員（議長を除く。）であること、その議事においては、自由民主党・信頼の小金井の会派に属する遠藤百合子議員、清水がく議員及び五十嵐京子議員から、本件2園の段階的募集廃止については会派として賛成の立場が表明されていたことが認められ、本件不承認時に本件保育園の廃止自体はやむを得ないと考えていた旨の発言をした議員がいたことや、市議会が、本件募集廃止条例が一応有効に成立している

ことを前提に本件募集再開条例の採否を議論している（被告子ども家庭部長は、本件募集再開条例に係る議案の提案理由について、本件専決処分が不承認とされたことに伴い、本件2園の廃園の事務がそのまま進んでいくことは好ましくない、令和5年4月1日からの本件2園の0歳児募集を再開するには本定例会での可決がタイムリミットとなるなどと説明している。）ことも踏まえると、本件否決において反対の票を投じた議員の中には、本件募集廃止条例の内容自体には賛成であった者がいたものとみることができる。

しかしながら、本件否決の議事録から認められる審議内容によっても、市議会が、本件否決によって本件専決処分の瑕疵を治癒し、その内容を追認する明らかな意思表示をしたとまで認めることはできない上、前記のとおり、市議会は、本件募集廃止条例が有効であることを前提に本件募集再開条例の採否を議論しており、無効な本件募集廃止条例を有効なものとするべきか否かという観点から本件募集再開条例に係る議案を審査していたともいえない。むしろ、認定説示したとおり、本件2園の段階的募集廃止に関しては、被告において時間を掛けて慎重な議論がされてきたところであり、意見の分かれる内容であったことも踏まえると、市議会としては、本件2園における令和5年度からの0歳児の募集廃止にも本件募集再開条例の制定にも賛成することができず、まだいずれにも決めることができないという消極的な意思表示をしたにすぎないと見ることも十分に可能といえる（なお、その結果として現状が維持され、本件募集廃止条例の効力が存続するものと認識していた議員も多かったとは考えられるが、かかる法的に誤った認識を根拠に瑕疵の治癒を認め、事実上本件募集廃止条例を有効なもの扱うとすれば、無効な本件専決処分に現状を変更する法的な効力を認めるに等しい点で背理であるというほかはない。）。

また、本件募集再開条例を令和5年12月26日に可決して成立させた場合には、翌年度における本件2園の0歳児の募集受付事務を直ちに始める必要があり、被告の保育現場にも混乱をもたらすおそれがある等の考慮から、本件募集再開条例のこの段階における制定には賛成をしなかった議員がいたことも考えられる。以上の事情に加え、本件否決は、本件議案を継続審査とし、その時点で令和5年度からの本件2園における0歳児の募集廃止を事実上不可能とした厚生文教委員会の決定（その報告を受け、市議会も最終的には特段の異議なくこれを了承したものと解される。）及びこれを受けて行われた本件専決処分に対する本件不承認から3か月足らずでされており、その間に市議会議員選挙（現市長の議員辞職に伴うものを除く。）が行われたわけでもなく、基本的には同じ

議員がそれぞれの意思表示をしていることも踏まえると、本件募集再開条例に係る議案の審議の実態としても、本件否決によって本件専決処分を追認して改めて本件募集廃止条例を成立させる趣旨の市議会による明らかな意思表示があったと認めることができるような特段の事情まではうかがうことができない。

ウ 小 括

したがって、本件否決をもって本件募集廃止条例が有効になったとか、本件専決処分に存する瑕疵が治癒されたということとはできないものというほかはない。

- (3) 以上のとおり、本件募集廃止条例は無効であり、本件否決をもってこれが有効になったということもできないから、現市長は、本件利用申請に対して本件募集廃止条例による改正前の本件条例を適用すべきであったところ、本件利用不可処分は、本件保育園の令和5年度の0歳児募集の定員を0人とする内容を内容とする本件募集廃止条例が有効であることを前提とし、本件保育園の募集定員が存在しないことを理由にされているものであるから、その前提において重大な誤認があり、結果として違法であるから取消しを免れないものというべきである。

なお、被告は、本件募集廃止条例によって保護者の本件保育園への入園の申請権が消滅していることを理由に、本件利用不可処分には処分性がないと主張するが、前記のとおり本件募集廃止条例は無効であるから、被告の主張は前提を欠くものであって、これを採用することはできない。

5. 争点4 — 国家賠償請求の成否 —

- (1) 原告の主張のポイントは、次のとおりである。

① 小金井市長の行為の違法性及び過失の有無

- (ア) 本件専決処分の違法性及び前市長の過失の有無

長の専決処分は極めて例外的な場合に許容されるものであること、条例制定は議会で議決されるのが大原則であること、本件専決処分は公の施設として市民の財産である公立保育園の廃止に関する判断であることから、前市長は、通常の職務上の法的義務と比較して、より高度な注意義務を負っていた。しかるところ、本件専決処分は、明らかに要件を満たしておらず、原告はこれによっ

て就労の機会を長期間奪われたものであって、前市長の注意義務違反は明らかであり、その行為には違法及び過失が認められる。

(イ) 本件利用不可処分^の違法性及び現市長の過失の有無

現市長は、本件専決処分が要件を欠いているという認識を有し、本件募集廃止条例の撤回を求めている状況下で、原告が本件各処分の取消訴訟やその執行停止の申立てをしていたのであるから、現市長は、本件利用申請に際して本件募集廃止条例の効力を判断するについては、極めて高度な注意義務が課せられていた。しかるところ、現市長は、漫然と本件募集廃止条例が有効であることを前提に原告に対して本件利用不可処分をしたものであって、現市長の注意義務違反は明らかであり、その行為には違法及び過失が認められる。

(ウ) 原告の損害の有無及び損害額

原告は…前市長の本件専決処分と、それに基づく現市長の本件利用不可処分により、児童2を児童1と同じ本件保育園に入園させ、原告自身が復職するという切実な希望が否定されることとなり、甚大な精神的苦痛を被ることとなった。仮に児童1と児童2を別々の保育園に通わせることで原告の復職が可能であったとしても、本件専決処分や本件利用不可処分により、原告の保育所選択の権利又は法律上保護された利益が侵害され、原告に精神的苦痛が生じている。

本件では、本件専決処分によって、原告が本件保育園を選択して応募する権利がその時点で既に侵害され、その後の本件利用不可処分によって、原告の本件保育園を選択する権利がより明確かつ強固に侵害されたという関係にあり、本件保育園の0歳児を募集しない状態が継続している現時点までに生じている原告の精神的苦痛は、本件専決処分との関係においても因果関係のある損害といえる。原告の精神的苦痛に対する賠償としては、50万円を下らない。

(2) 被告の主張のポイントは、次のとおりである。

① 小金井市長の行為の違法性及び過失の有無

原告は、本件専決処分及び本件利用不可処分により保育所選択の権利が侵害されたと主張するが、児童2は本件保育園に入所していない以上、原告は保育を受けさせることを期待し得る法的地位にはなく、原告の権利侵害はない。本件専決処分は公益上の必要性に基づくものであり、本件利用不可処分は本件募集廃止条例の制定による当然の措置である上、原告は希望する保育施設等を本件保育園のみとした本

件利用申請をし、これを維持しているのであって、本件専決処分及び本件利用不可処分につき、被告の公務員において職務上の法的義務違反はなく、違法はない。

本件専決処分は、裁判例や文献の解説等によれば瑕疵はなく、法令の解釈につき異なる見解が存在していたのであって、小金井市長に過失はない。

② 原告の損害の有無及び損害額

児童2は本件保育園で現に保育を受けておらず、原告の本件保育園への入園希望は事実上の希望であって、希望どおりにならず従前勤めていた職場を退職せざるを得なかったとしても、それは被告が賠償すべき損害ではない。原告の自宅付近には通園に困難があるとはいえない複数の保育施設等があり、児童2が本件保育園に通園しなくても原告が退職を余儀なくされることはなく、その損害は生じない。

原告が児童1を本件2園以外の保育施設等へ転園することを申請し、同時に児童2を申請すれば、きょうだいが同一の保育施設等に入所できる可能性もあるのであって、原告主張の損害が生ずることはない。

(3) 判決

(1) 小金井市長の行為の違法性及び過失の有無について

ア 判断枠組み

国家賠償法1条1項は、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に违背して当該国民に損害を加えたときに、国又は公共団体がこれを賠償する責任を負うことを規定するものであるから、公務員による公権力の行使に同項にいう違法があるというためには、当該公務員が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と当該行為をしたと認め得るような事情があることが必要である。本件利用不可処分については、前記3に説示したとおりの違法があり、取り消されるべきものであるが、行政処分が違法であるからといって、直ちに国家賠償法1条1項所定の違法が肯定されるわけではなく、その違法が肯定されるのは、当該公務員が上記注意義務を尽くさなかったと認め得るような事情がある場合に限られるものと解される（最高裁平成元年（オ）第930号、第1093号同5年3月11日第一小法廷判決・民集47巻4号2863頁参照）。

また、ある事項に関する法律解釈につき異なる見解が対立し、実務上の取扱いも分かれていて、そのいずれについても相当の根拠が認められる場合に、公務員がその一方の

見解を正当と解しこれに立脚して公務を遂行したときは、後にその執行が違法と判断されたからといって、直ちに上記公務員に過失があったものとするは相当ではない（最高裁昭和42年（オ）第692号同46年6月24日第一小法廷判決・民集25巻4号574頁、最高裁昭和63年（行ツ）第41号平成3年7月9日第二小法廷判決・民集45巻6号1049頁、平成14年（受）第687号同16年1月15日第一小法廷判決民集58巻1号226頁等参照）。

イ 検 討

（ア） 本件専決処分について

前記2で説示したとおり、本件専決処分は地自法179条1項本文の要件を満たさない違法なものである。そして、同項本文の「議会において議決すべき事件を議決しないとき」の解釈に関する裁判例としては、東京高裁平成25年8月29日判決・判例時報2206号76頁が、「議決を欠く事態が出現すれば直ちにこれに当たるのではなく、外的又は内的な何らかの事情により長にとって議会の議決を得ることが社会通念上不可能ないしこれに準ずる程度に困難と認められる場合、例えば、天災地変等の議決を不可能ならしめる外的事情がある場合、議会が議決しないと意思を有し、実際にも議事が進行せずに議決にまで至らない場合などでなければならぬ」としているところ、同裁判例は本件専決処分時に既に存在していたものであって、前市長においても容易に調査して知り得たものといえる。そして、同裁判例の規範を当てはめれば、本件専決処分が地自法179条1項本文の要件を満たさないことは明らかであったものといえる。また、本件専決処分時に、これが上記要件を満たすことについて他に相当の根拠があったと認めるべき証拠もない。そうすると、本件専決処分を行うに際し、前市長には国家賠償法上の注意義務違反があったものと認められ、国家賠償法1条1項の違法及び過失があるというべきである。

これに対し、被告は、本件専決処分は、他の裁判例や文献の解釈に照らせば瑕疵はないと主張する。しかしながら、その指摘する甲府地裁平成24年9月18日判決・判例地方自治363号11頁は、形式的には「議会において議決すべき事件を議決しないとき」という要件を一応充足しているように見える専決処分につき、種々の事実を認定した上、地方公共団体の長が専決処分に係る権限の与えられた趣旨を殊更潜脱する目的でこれを行使した場合であるとして専決処分を違法とした事案であり、「議会において議決すべき事件を議決しないとき」の要件を満たす場合であっても違法となるときがあるとの趣旨で説示されたものであって、その控訴審である東京

高裁平成25年5月30日判決・判例地方自治385号11頁では、長が議会の議決がない状態を作出したとはいえないと判断された事案である。そうすると、これらの裁判例は、地自法179条1項本文の「議会において議決すべき事件を議決しないとき」の解釈について直接判断したものということとはできない。また、その指摘する新版逐条地方自治法第9次改訂版628頁も、「議決を得ることができない一切の場合をいい、その原因が議会の故意に基づくものはもちろん、外的事情に基づく場合も包含する。例えば、議会が普通地方公共団体の長の提出に係る議案を議会において議決すべきではないとしてそのまま返付する等積極的に議決しない旨の意思を表明したとき、会期の定めがあるにもかかわらずいたずらに当該会期を空費し、あるいは会期を定めずして故意に議事を遷延し、法定の期間又は相当の期間内に議決を得ることができないとき等」としているものであって、その規範を当てはめたとしても、本件専決処分が地自法179条1項本文の要件を満たすものということとはできず、被告が指摘する他の文献についても、本件専決処分が適法であることを根拠付けるものということとはできない。そうすると、これらはいずれも本件専決処分が地自法179条1項本文の要件を満たすことについて相当の根拠となるものとはいえないから、被告の主張は採用することができない。

(イ) 本件利用不可処分について

本件利用不可処分がされた当時、地自法179条1項本文の要件を充足しない違法な専決処分によって制定された条例が無効になるとの見解が一般的であったとまで認めるに足りる証拠はなく、また、本件否決によっても本件専決処分の違法は治癒されないとして公務を遂行することに相当の根拠があったことをうかがわせる証拠もない。また、証拠によれば本件募集廃止条例は、令和4年9月29日条例第28号と条例番号が付されて小金井市例規類集に現に掲載されていたことが認められ、形式的には有効に成立した通用力を有するものとして存在していたことは否定し難い。以上に加え、現市長がその選挙公約に従って自ら本件募集再開条例の制定を提案したものの、これが市議会によって否決された（本件否決）こと、上記審議においては現市長側も各議員も本件募集廃止条例が有効であるとの認識を前提に議論を行っていたことをも踏まえると、現市長が本件利用申請に対し、本件募集廃止条例を有効なものとしてこれを適用せざるを得ないものと判断したことにも相応の根拠があったというべきであり、現市長が本件保育園の募集定量が存在しないとして本件利用不可処分をしたことには無理からぬ面があったといわざるを得ない。そうする

と、現市長が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と本件利用不可処分をした事情は認められないというべきであるから、現市長が本件利用申請を拒絶したこと（本件利用不可処分）について国家賠償法上の違法及び過失を認めることはできない。

(2) 原告の損害の有無及び損害額について

証拠及び弁論の全趣旨によれば、原告は、児童1が入園し、肩書住所地从からも近い本件保育園に愛着を持ち、児童2をも同様に本件保育園に入園させ、その上で、〇年以上勤務していた職場に復職をする強い希望を有していたにもかかわらず、違法な本件専決処分がされ、本件利用申請に対して本件募集廃止条例が適用されたことによって、児童2をそのきょうだいと共に本件保育園に通園させて原告が復職をするという希望が絶たれ、これに対する憤りや悲しみにより心を痛めたものと認められ、これは本件専決処分と相当因果関係にある損害といえる（前記イにおける検討に照らすと、本件利用不可処分それ自体は本件募集廃止条例が形式的に有効なものとして存在していたことの必然的な帰結であるといえ、上記のとおり原告に生じた損害の結果について被告が国家賠償法1条1項に基づいて負う責任は、前市長の過失に基づく違法な本件専決処分に起因するものと解すべきこととなる。）。そして、原告の上記のような精神的苦痛を慰謝する額としては、本件に現れた一切の事情を考慮すると、10万円と認めるのが相当である。

被告は、原告の本件保育園への入園の希望は事実上のものにすぎないこと、原告の自宅付近には複数の保育施設等があること、児童1を転園申請すればきょうだい在同一の保育施設等に入所できる可能性があること、原告の勤務してきた職場の勤務形態の適切な設定ないし夫の勤務する会社の育休制度等の利用により原告が復職することは可能であることなどから、原告には損害が発生していない旨を主張する。しかしながら、被告の主張はいずれも抽象的な可能性を述べるにとどまるものである上、仮にいずれかの方策が可能となったとしても原告の当初計画していたのと同じ程度に通園や復職が容易であったと認めるに足りる証拠もない一方、原告が児童2に対する関係で本件保育園において保育を受けることを期待し得る法的地位を有していなかったとしても、前記のとおり、原告が児童2を児童1と同じく本件保育園に通園させて復職をするという希望が絶たれて精神的苦痛を被ったことは認められる。そして、仮に本件募集廃止条例がなくても選考の結果として児童2を本件保育園に通わせることができない可能性があった（もっとも、児童1を現に本

件保育園に通わせている原告が優先される地位にあったのは前提事実のとおりであるし、証拠によれば、令和4年4月1日の時点で被告区域内の待機児童はほとんどおらず、0歳児保育の定員は70人を超える欠員となっていたことが認められる。)とか、児童2を他の保育施設に通わせるなどして原告が復職すること自体は可能であったとしても、原告の上記のような苦痛が回避されるものではないから、被告の主張は採用することができない。

6. 評 釈

ここでは、本件の裁判において、筆者が提出した法律意見書の一部を掲載することによって、本件の評釈とする。

(1) 議会と長の関係と専決処分⁽¹⁾

憲法93条は、議事機関として議会を設置し、長及び議会の議員は住民が直接選挙で選び、地方公共団体は、財産の管理、事務の処理及び行政を執行する権能を有し、条例を制定することができる」と規定している。このように議会と長の二元代表制を採用する理由は、①議会の議員と長の直接公選による住民意思の反映と民主的な政治行政の運営、②議会と長との相互けん制による均衡と調和（機関対立主義）、③議会から独立した長による計画的・効率的な行政運営、などである。議会は、住民から選ばれた代表によって構成される合議制の意思決定機関であるが、自治体の意思のすべてが議会で決定されるものではなく、法令等で議会の議決権限として定められた事項について、自治体としての意思決定（団体意思の決定）をするのであって、それ以外の場合は長及び行政委員会が決定したことが自治体の意思となる。

もちろん、予算や条例の議決を通して自治体運営全般についての方針を決定するという意味においては、議会が自治体の意思決定機関といえる。議会は、地方自治法96条の議決事件に対する議決権以外に、広い意味での議決の一部であり、監視的機能も有する同意権も有している。同意権は、長等の執行機関がその権限に属する事務を処理する前提としての議会の議決権限であり、副知事及び副市町村長の選任（162条）

(1) 以下、三野靖「専決処分」自治総研通巻392号（2011.6）83頁。

や監査委員の選任（196条1項）等、職員の賠償責任の免除（243条の2の2第8項）、条例で定める特に重要な公の施設の廃止・長期独占的利用（244条の2第2項）などがあり、専決処分の事後承認（179条3項）も含まれる。

一方、長は、当該自治体の事務を管理し及び執行する権限（包括的管理執行権限）を有し（148条）、法令により他の執行機関の権限とされていない事務については、当然に長の権限として執行することができる。具体的に、長の担任する事務は149条に掲げられているが、これらの事務に限られるものではない（概括列举主義）。このように二元代表制のもと、議会と長の権限の分立が図られている一方、それぞれの権限の行使について、相互の調和を図り、抵触を解決するために、再議制度や不信任制度等の議会と長の関係に関する規定があり、専決処分制度もその一つである。

これらの制度は、首長制民主主義と議会制民主主義の相互が機能するためのものである。専決処分には、議会が議決すべき事件又は決定すべき事件に関して、議決又は決定が得られず、法定の要件に該当する場合に補充的手段として長が処分するもの（179条）と議会の権限に属する軽易な事項で、議決により指定した場合に長が処分するもの（180条）がある。本件で対象とするのは、179条の専決処分である。

（2） 専決処分（179条）の基本的位置付け

地方自治法179条は、専決処分の認められる場合、その場合の処置の議会への報告及び承認、条例及び予算に関する処置についての不承認の場合の措置の議会への報告について、規定するものである。なお、1項ただし書き及び4項は、「地方自治法の一部を改正する法律」（平成24年法律第72号）により規定されたものである⁽²⁾。

本条は、議会において議決すべき事件又は決定すべき事件に関して、必要な議決又は決定が得られない場合において補充的手段として、長に専決処分の権限を認めたものである。専決処分とは、議会が議決すべき事件又は決定すべき事件について、特別の場合に、議会の議決又は決定を経ずに、長が、議会において議決又は決定したものと同様の法的効果を持つ処分又は決定を行うことである。執行機関と議決機関の間の調整を図るための制度である⁽³⁾。

(2) 植田昌也（総務省自治行政局行政課理事官）「地方自治法の一部を改正する法律について」地方自治779号（2012.10）27頁以下。

(3) 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）626頁。

(3) 専決処分の要件

① 法令上の解釈

専決処分は、議会の議決又は決定を得られないときに長の権限として認められるものであり、次の四つの場合がある。「議会が成立しないとき」、「第百十三条ただし書の場合においてなお会議を開くことができないとき」、「長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき」、「議会において議決すべき事件を議決しないとき」である。

本件専決処分は、令和4年9月29日付で「小金井市立保育園条例（昭和43年条例第14号）の一部を改正」するもので、令和4年第3回定例会の会期中（令和4年9月1日から10月7日）になされたものであり、上記四つの要件のうち、前三要件ではなく、四つ目の要件である「議会において議決すべき事件を議決しないとき」に該当するか否かが前提として問題になる。

まず、「議会において議決すべき事件」とは、議会が議決をする権限を有する事件であるが、法令上議決が必要であるものでなければならず、条例の制定改廃は、対象事件である（96条1項1号）。

次に、「議決しないとき」とは、「議会が成立しないとき」、「113条ただし書の場合においてなお会議を開くことができないとき」、「議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき」の外、議決を得ることができない一切の場合をいい、その原因が議会の故意に基づく場合はもちろん、外的事情に基づく場合も包含する。例えば、議会が長の提出に係る議案を議会において議決すべきものでないとしてそのまま返付する等積極的に議決しない旨の意思を表明したとき、会期の定めがあるにもかかわらずいたずらに当該会期を空費し、或いは会期を定めずして故意に議事を遷延し、法定の期間又は相当の期間内に議決を得ることができないとき、議会開会後天災地変等のため、法定の期間又は相当の期間内に議決を得ることができないとき等が考えられる⁽⁴⁾。また、上記解釈に加えて行政実例として、次の解釈も示されている⁽⁵⁾。

(4) 同628頁。

(5) 「昭和26.5.31、地自行発第143号、長野県議会事務局長宛、行政課長回答」（地方自治制度研究会編『地方自治関係実例判例集 普及版〈第15次改訂版〉』（ぎょうせい、2015年））871頁。

問 議会がただちに議決しないとき、知事は、「議会において議決すべき事件が議決しない」と認めこれを専決処分することができるか。

答 所問の「ただちに」の意義が明らかでないが、知事が第179条第1項の適用をしようするためには、具体的事情の下において客観的根拠に基づいて「議会において議決すべき事件を議決しないとき」が認定されるものである。

② 裁判例

本件専決処分に関しては、「議会において議決すべき事件を議決しないとき」に該当するか否かが最大の争点であるが、同要件の適否が争われた裁判例として、次の裁判例がある⁽⁶⁾。

(ア) 千葉地判平25. 3. 22判時2196号3頁

「法179条1項が、普通地方公共団体の議会が成立しないとき、法113条ただし書の定める定足数の例外規定によってもなお会議を開くことができないとき（議会が議長ほか2名の出席者すら得られない場合を意味する。）、長において、特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるときという、相当例外的な場合を列挙していることからすれば、同項の「議会において議決すべき事件を議決しないとき」という要件を形式的に満たすとみえる場合であっても、普通地方公共団体の長が、議会が議決することができないような状況をことさら作出・利用して専決処分をした場合や、その案件の経過や内容等客観的な事情に照らして、議会が議決しないことが社会通念上相当なものとして是認されるべきであるのに、あえて専決処分をした場合等、上記専決処分の制度の趣旨を潜脱することが明らかである場合には、「議会において議決すべき事件を議決しないとき」に該当せず、当該専決処分は違法となることがあるものと解するのが相当である。」

(6) 評釈として、板垣勝彦「専決処分の許容性について — 特に「議会において議決すべき事件を議決しないとき」要件に着目して — 」横浜法学23巻2号（2014.12）37頁以下参照。同53頁は、議会が事実上「否決」した予算を専決処分（会期最終日に補正予算案を提出し、審議未了のまま会期終了後、専決処分）で執行しようとするのは、実質的にみると、議会の権限を奪う脱法行為に他ならず、違法とする。

(イ) 東京高判平25. 8. 29判時2206号76頁 (①控訴審)⁽⁷⁾

「専決処分制度（法179条）は、法が重要な事項を議会の議決事件と定める（法96条）一方で、必要な議決又は決定が得られない場合の補充的手段として、普通地方公共団体の長（以下、単に「長」という。）に議会の権限に属する事項を代わって決定する権限を与え、議会と長との関係の調整を図り、地方行政の渋滞を防止する制度と解される。上記趣旨に鑑みれば、長は、議会の権限に属する事項については議会の意思決定に従うのが本来であり、専決処分は、議会の意思決定を得ようとしても得られない場合に例外的に認められる手段であると解される。これに加えて、法179条1項の定める専決処分をすることができる事由のうち、本件で問題となる「議会において議決すべき事件を議決しないとき」以外の事由が、いずれも普通地方公共団体の執行機関である長にとって議会の議決を得ることが不可能ないし著しく困難な場合に当たることをも考慮すれば、「議会において議決すべき事件を議決しないとき」の意味するところについても、議決を欠く事態が出現すれば直ちにこれに当たるのではなく、外的又は内的な何らかの事情により長にとって議会の議決を得ることが社会通念上不可能ないしこれに準ずる程度に困難と認められる場合、例えば、天災地変等の議決を不可能ならしめる外的事情がある場合、議会が議決しないとの意思を有し、実際にも議事が進行せずに議決にまで至らない場合などでなければならぬと解される。」

③ 本件専決処分の適否

(ア) 本件専決処分の理由

本件における最大の争点は、本件専決処分が「議決をしないとき」に該当するか否かである。被告（小金井市）の決裁文書（起案書）によれば、専決処分を行う理由として「本件は、新たな保育業務の総合的な見直し方針に基づき、令和5年4月から小金井市立くりのみ保育園及び小金井市立さくら保育園の段階的縮小を開始するためには、令和4年9月までに小金井市立保育園条例（昭和43年条例第14号）の一部を改正する必要がある、令和4年第3定例会に議案を提出したところであるが、議会において議決すべき事件を議決しないため、地方自治法（昭和22年法律第67号）第179条第1項に基づき、専決処分を行う

(7) 前掲5争点4(3)判決で取り上げられている。

ものである。」とする。

また、経過として「市内保育園における令和5年4月の入所に向け、保護者や受け入れる保育園の準備に必要な期間を考慮すると、一次募集内定通知を1月中に送付する必要がある。そこからスケジュールを逆算すると9月中での本条例案の議決が必要であった。そのため、第3回定例会に本条例案を提案したところであるが、これまでも本条例案の基となる方針については1年以上かけ議会で説明し、質疑が行われ、さらに本定例会においても9月中での議決を再三求めてきたものの、継続審査が決定し、議決がなされなかったものである。」としている。

(イ) 議会の権限との関係からの考察

地方自治制度における議会の議事機関としての位置付けや権限、長との関係等については、(1)で述べたとおりであるが、地方自治法の条文構成上も議会の重要性を表徴している。同法は、次のように構成されている。

「第一編 総則」、「第二編 普通地方公共団体」のうち、「第一章 通則」、「第二章 住民」、「第三章 条例及び規則」、「第四章 選挙」、「第五章 直接請求」に次いで、「第六章 議会」で「第一節 組織」から「第十一節 議会の事務局及び事務局長、書記長、書記その他の職員」を規定し、「第七章 執行機関」で「第二節 普通地方公共団体の長」（「第一款 地位」から「第五款 他の執行機関との関係」）を規定している。専決処分については、第二節「第四款 議会との関係」で規定されている。つまり法制上の構成として、「住民」、「条例」、「議会」、「執行機関（長等）」の順で規定されており、法律上の優先順位を示しているといえる。そのうえで、本件専決処分の適否を検討するうえで、考慮すべき又は関係する条文として、次の規定がある。

第八十九条 普通地方公共団体に、その議事機関として、当該普通地方公共団体の住民が選挙した議員をもつて組織される議会を置く。

② 普通地方公共団体の議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し、並びにこの法律に定める検査及び調査その他の権限を行使する。

③ 前項に規定する議会の権限の適切な行使に資するため、普通地方公共団体の議会の議員

は、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならない。

第九十六条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

一 条例を設け又は改廃すること。

第百十五条の二 普通地方公共団体の議会は、会議において、予算その他重要な議案、請願等について公聴会を開き、真に利害関係を有する者又は学識経験を有する者等から意見を聴くことができる。

② 普通地方公共団体の議会は、会議において、当該普通地方公共団体の事務に関する調査又は審査のため必要があると認めるときは、参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる。

第百十九条 会期中に議決に至らなかつた事件は、後会に継続しない。

第百二十条 普通地方公共団体の議会は、会議規則を設けなければならない。

本件における市議会の審議は、まさに小金井市の議事機関として、同市の重要な意思決定に関する事件に関して、議会の権限の適切な行使に資するため、住民の負託を受け、誠実にその職務を行っているのであり、なかでも最も重要な事件である条例の審査過程における専決処分である。

より具体的事案に即していうと、本件専決処分は、会期中（令和4年9月1日から10月7日）の参考人招致と継続審査の決定（9月27日）直後の専決処分（9月29日）である。議会開会中であるうえ、調査又は審査のため、参考人の出頭を求め、その意見を聴くため、継続審査としたまでのことであり、議会として本来の当然の権限行使及び審査手続である。議会がその組織運営に関して決定処理する自律権（内部組織運営権、規則制定権及び規律・懲罰権）に属するものであり、長が口出しすべきものではない。本件専決処分は、要件に該当せず違法であるにとどまらず、議会が明らかにその責務を果たさない又は果たし得ない状況ではないことはいうまでもなく、本来的には無効であるといえる。

以上、上記法令解釈上「議決を得ることができない一切の場合」をいうとしても、本件専決処分に至る議会の審議過程等が具体的に「積極的に議決しない旨の意思を表明したとき」、「いたずらに当該会期を空費」（①法令上の解釈参照）し、相当の期間内に議決を得ることができないときに該当しないことはいうまでもない。

(ウ) 「公の施設」と議会の関与からの考察

現行地方自治法は、「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。」（244条1項）と規定し、「公の施設」という概念を使用している。地方自治法上、行政権としての「公の施設を設置し、管理し、及び廃止すること。」（149条7号）の権限は、長にあるが、公の施設の設置管理については、条例で定めることとしており（244条の2第1項）、いわゆる設置管理条例の制定・改正・廃止については、議会の議決に係らしめている（96条1項1号）。このほかにも、地方自治法は、公の施設に関して多くの場面で議会の関与を規定している。

条例で定める重要な公の施設につき条例で定める長期かつ独占的な利用をさせる場合には、議会の議決が必要であり（96条1項11号）、そのうち特に重要なものについて、これを廃止し、又は条例で定める長期かつ独占的な利用をさせようとするときは、出席議員の3分の2以上の同意（特別多数議決）が必要である（244条の2第2項）。

二元代表制の地方自治制度は、一般に強首長主義といわれるが、以上みたとおり、公の施設に関しては、あらゆる場面で議会の関与に係らしめており、「強議会主義」といえる。このことは、公共施設の統廃合や民営化等（以下、「統廃合等」という。）においては、極めて重要な意味をもってくる。公共施設の統廃合等、公共施設のあり方についての検討や判断は、長（教育財産については、教育委員会（地教行法21条2号））がすることになるが、決定権は議会に委ねられており、地域住民の代表である議会は、極めて重要な位置付けとなっている。

(エ) 保育所利用権の法的保障からの考察

1963年の地方自治法改正で、「公の施設」は、「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供する施設」として定義され、自治体は、「正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。」（244条2項）、「住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。」（3項）と規定された。これらの規定は、集会の自由や法の下での平等を公の施設の利用権に関して明文化し、住民の公の施設の利用権を保障したものである。そこで、公共施設の統廃合等と住民の利用権に関して問題と

なるが、指定管理者制度等の民営化や統廃合のターゲットになり問題化する場
合の多い（公立）保育所の裁判例を整理すると次のように法構成できる。

保育所の統廃合等に関する裁判例の分析については、拙稿⁽⁸⁾で横浜市立保
育所廃止処分取消請求事件（最判平成21年11月26日民集63巻9号2124頁）⁽⁹⁾を
分析したうえで⁽¹⁰⁾、（a）大阪市立保育所民間委託損害賠償請求事件（大阪地
判平成22年4月15日判自338号57頁）⁽¹¹⁾、（b）仙台市立保育所廃止損害賠償請
求事件（仙台地判平成23年8月30日裁判所裁判例情報）⁽¹²⁾を分析している⁽¹³⁾。

（8） 三野靖「公共施設のあり方と統廃合・民営化」野呂充・岡田正則・人見剛・石崎誠也『現代
行政とネットワーク理論』（法律文化社、2019年）275頁。

（9） 保育所利用関係は保護者の選択に基づき保育所、保育実施期間を定めて設定、継続されるた
め、特定の保育所で現に保育を受けている児童及びその保護者は、保育の実施期間満了までの
間当該保育所における保育を受けることを期待し得る法的地位を有し、地方公共団体の設置す
る特定の保育所を廃止する条例の制定行為は、他に行政庁の処分を待つことなく、条例施行に
より各保育所廃止の効果を発生させ、保育所に現に入所中の児童及びその保護者という限られ
た特定の者に対し、直接、法的地位を奪う結果を生じさせるものであるから、条例制定行為は
行政庁の処分と実質的に同視でき、取消訴訟で争うことに合理性があるから、抗告訴訟の対象
となる行政処分当たるとした。

（10） 三野前掲（8）論文282頁。

（11） 市立保育所の運営をいかに行うかは市の政策的な裁量判断に委ねられており、保育所の運営
を民間法人に委託する場合、目的やメリットと保育内容の変更、児童及び保護者に与えた影響
とを対比して、判断が合理性を欠くときに、児童及びその保護者の保育を受けることを期待し
うる法的地位が違法に侵害されたものとして裁量違法となるが、社会福祉法人への運営委託の
実施が合理性を欠いていたとはいえず、市が保育所において保育を受けている児童の保護者が
当該保育所において保育を受けることを期待しうる法的地位を違法に侵害したとはいえないと
した。

保護者は、保育の実施期間が満了するまでの間は当該保育所における保育を受けることを期
待しうる法的地位を有するから、保育内容において重要な変更がされる場合、あらかじめ、変
更の理由について説明を受け、意見を述べることは法的地位の一内容として法的保護に値する
が、説明や意見聴取の形については市の裁量判断に委ねられるから、市が運営委託を行う際に、
保護者説明会を開催して説明を行っており、説明及び意見聴取において、保護者らの法的地位
に対する配慮を著しく欠いた明らかに不合理な措置をとったとはいえない場合には、説明や意
見聴取を違法とはいえないとした。

（12） 仙台市立保育所を廃止する条例を制定したことについて、市を取り巻く保育の状況、予算の
効率的配分、市全体の保育行政の充実等を勘案し、保育所を廃止・民営化することとしたので
あり、合理性を欠くとはいえないとした。

（13） 三野前掲（8）論文284頁。三野靖「公立保育所民間移譲判決の比較検討」自治総研通巻347号
（2007.9）17頁以下では、横浜市（横浜地判平成18年5月22日（最判平成21年11月26日の1
審））、枚方市（大阪高判平成18年4月27日、大阪地判平成17年10月27日）、高石市（大阪高
判平成18年1月20日、大阪地判平成16年5月12日）、大東市（大阪高判平成18年4月20日、大
阪地判平成17年1月18日）の各裁判例を分析している。

(a)判決は、特定の保育所で実施期間が満了するまで保育を受ける法的地位に、保育所の運営主体を変更（民間委託）されないことも含まれるとしたうえで、メリット・デメリットを比較較量して合理性を欠く場合は違法となり、民間委託の過程における手続・方法の妥当性も斟酌する必要があり、説明を受け、意見を述べることも法的地位として認める。

(b)判決は、保護者が有する法的利益について、保育所の廃止を許さない絶対無制約のものではなく、保育所の廃止は設置者の合理的な裁量判断に委ねられているとし、保育所廃止回避義務があるとはいえないとする一方、保育所の廃止・民営化は、保育所選択等の利益を侵害するため、移管先法人の選定や引継ぎ等の適切な措置を講ずる義務を負うとする。

これらの裁判例を総合すると、公共施設における住民の利用権の法的保障については、次の点がポイントである。①関係法令が特定の公共施設の選択と継続的な利用を前提とした設計になっていること、②保育所のように児童福祉法等がそのような前提になっている場合、民間委託の是非とその手続も法的地位に含まれること、③そのような前提になっていない場合（学校等）でも、利用可能な代替施設等の措置が講じられる必要はあり、そうでない場合は利用権を侵害すること⁽¹⁴⁾、④そのほか、公園や各種会館等、誰もが自由に利用できる施設では、より一般的な利用権に留まること。

このように公の施設のなかでも保育所はその関係法令の構成があらゆる観点から保育所利用権を保障した制度設計になっており、その他の公の施設に比べてより高度な利用権として位置付けているといえる。

(オ) 本件専決処分の適否

一般的な法令解釈上「議決しないとき」とは、「議決を得ることができない一切の場合」をいうとしても、前述（(イ)）のとおり本件専決処分に至る議会の審議過程等が具体的に「積極的に議決しない旨の意思を表明したとき」、「いたずらに当該会期を空費」し、相当の期間内に議決を得ることができないときに該当しないことはいうまでもない。また、客観的根拠に基づいて「議会において議決すべき事件を議決しないとき」に認定できるかについても、条例

(14) 三野前掲(8)論文では、千代田区立小学校廃止処分取消等請求事件（最判平成14年4月25日判時229号52頁）、大阪市立特別支援学校廃止処分取消請求事件（大阪地判平成24年7月4日裁判所裁判例情報）を分析した。

の議決は、「議会の本来的権限」でかつ最も重要な議決事件であることを踏まえなければならない。憲法は、第8章地方自治において、次のように規定する。

第九十三条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

② 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第九十四条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

つまり、地方自治法96条1項の法定の議決事件15項目のなかでも第1号として規定される「条例を設け又は改廃すること。」は、憲法上の「議事機関」としての憲法上の自治立法権（条例制定権）を有することを確認する規定である⁽¹⁵⁾。この議会の憲法上の位置付けと自治体の自治権のなかでも最も重要な自治立法権に鑑みると、議会が「議決しないとき」を認定する「客観的根拠」、「客観的な事情に照らして」、「社会通念上相当なものとして是認される」要件該当性は、まさに「天災地変等の議決を不可能ならしめる外的事情」くらいしか想定されていないといえる（②裁判例参照）。

以上、①法令上の解釈、②裁判例を踏まえたうえで、上記(イ)議会の権限、(ウ)「公の施設」と議会の関与、(エ)保育所利用権の法的保障のそれぞれの観点からの考察とあわせて考えても、本件専決処分は、客観的根拠に基づいて「議会において議決すべき事件を議決しないとき」に該当せず、違法で無効な処分といわざるを得ない。

(4) 要件を欠く違法な専決処分の効力

① 法令上の解釈

(ア) 要件を欠く違法な専決処分の効力の基本的な考え方

地方自治法は、2条16項において、「地方公共団体は、法律に違反してその

(15) 村上順・白藤博行・人見剛編『別冊法学セミナーno. 211 新基本法コンメンタール地方自治法』（日本評論社、2011年）121頁。

事務を処理してはならない」とし、同条17項において、「前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする」として、違法な地方公共団体の行為は無効となることを定めている。

また、前掲東京高判平成25年8月29日（(3)②(イ)）が述べるように「長は、議会の権限に属する事項については議会の意思決定に従うのが本来であり、専決処分は、議会の意思決定を得ようとしても得られない場合に例外的に認められる手段である」ことからすれば、法定の要件を欠いた違法な専決処分は、本来無効である。

とりわけ、上述（(3)③(イ)(ウ)）のように、本件のように、議会が議決すべき事件のうち最も重要な条例に関する専決処分であり、また、本件の条例のように地方自治法があらゆる場面で議会の関与に係らしめている「公の施設」の改廃に関するものであり、かつ要件を欠く違法なものであるにもかかわらず、専決処分が効力を有し、条例も有効に成立すると解することはあまりに不合理である。よって、本件専決処分は、要件を欠く以上、原則無効といわざるを得ない。

(イ) 承認・不承認と違法な専決処分の効力

なお、専決処分について長は、次の会議においてこれを議会に報告し、その承認を求めなければならないが（179条3項）、この議会の承認が得られなかった場合、一般論としては、当該処分の効力そのものには影響がないとの見解もある（行実 昭 21.12.27、昭 22.11.29、昭 26.8.15 参照）。しかし、当該見解は、要件を満たした適法な専決処分を前提とし、議会の承認を得られなかった場合でも、その効力に影響がない（無効とはならない）ことを述べたものであり、要件を欠く違法な専決処分について述べたものではないと解さざるを得ない。

引用されている行政実例⁽¹⁶⁾でも、「当該条例を議会が自ら修正し又は廃止しない限り、たとえ不承認となった条例でも法的効力に影響はない。但し、…裁判所の判決により違法の条例として取り消されることはありうる。」とされることから、本件のようにすでに行政訴訟が提起された場合に、判決によって

(16) 「昭和22.11.29、地発乙第885号、各都道府県知事宛、地方局長通知のうち」（前掲地方自治制度研究会編871頁）

専決処分の効力や専決処分の対象となった条例が否定されることも想定しており、少なくとも不承認とされた専決処分について、裁判所が要件を欠く等の違法性を認めて取り消すことは否定していない。

他方、専決処分の対象やその後続行為の性質によっては、行為等の外観や第三者保護、行政の安定等の要請を考慮すべき場合もありうる。この点、旧自治省の官僚の解釈ではあるものの、将来効を失わせるとするものもある。条例制定のような立法行為であって、かつ一時的なものでなく継続的な効力を有する内容をもつ専決処分について、議会が承認しない場合は、将来に向かって効力が失われるとする考えである。理由としては、制定改廃が議会の議決事項とされていながら、長の専決処分によって制定された条例のみは、議会の事後承認が得られなくとも、その将来に向かっての法律的効力には影響はなく、引き続き有効な条例として存続するというのは、いかにも不合理であるし、不承認となった専決処分によって制定された条例に基づく処分が、無効の条例に基づく処分として裁判所の判決で取り消されることがあることを考えれば、行政の安定を確保する点からも、当該条例は少なくとも不承認となった以降は、将来に向かって効力を失うものとするのが適当であるためである⁽¹⁷⁾。

② 裁判例

青森地判昭52. 10. 18判時895号65頁

本件専決処分に重大かつ明白な瑕疵があれば、これによって制定された条例に基づいてなされた給料、報酬の支給は違法となり、受領された給料、報酬は法律上の根拠のない不当利得となる道理であり、本件不当利得返還請求の訴が不適法とされる理由はない。

なお、前項までに認定した事実に照らし、本件専決処分をするについては、地方自治法一七九条一項に定める、長が専決処分をなしうるその他の場合のいずれにも該当しないことも明らかである。

以上により、結局本件専決処分は本来なしうべきでないのになされた処分であり、法の定める要件に適合しない瑕疵ある処分であり、しかも右瑕疵は重大かつ明白といわねばならない。よって、本件専決処分は無効である。

(17) 三野前掲(1)論文92頁。永瀬孝夫(自治省行政課)「長の専決処分について」地方自治334号(1975.9)66頁。

③ 2012年地方自治法改正

2012年の地方自治法改正（「地方自治法の一部を改正する法律」（平成24年法律第72号））では、179条に第4項が追加され、条例・予算の専決処分について議会が不承認としたときは、長は必要と認める措置を講じ、議会に報告しなければならないこととされた⁽¹⁸⁾。

地方行財政検討会議（2010年1月設置）における検討過程においては、議会が不承認とした場合、将来効を失わせるなどの法的効果を検討すべきではないかとの意見があり、条例改正案の提出や補正予算の提出など実質的に専決処分の効果を失わせるための措置を義務付けることなどが議論された⁽¹⁹⁾。同会議第一分科会（第6回、2010年9月30日）では、次のような論点整理がされていた。

不承認の効力

○専決処分をした場合、議会に報告し、承認を求めることとなっているが、専決処分が適法になされている場合、不承認でも長に政治的責任が残るのみであり、処分の効力は有効であると解されている。そこで、議会の不承認が法的効果を有することとするについてどう考えるか。

- 議会が専決処分を不承認とした場合、将来効を失わせるなどの法的効果を検討すべきではないか。
- 不承認に法的効果を与える場合、行政事務の法的安定性、第三者の利益保護との兼ね合いをどのように考えるか。加えて、「議会において議決すべき事件を議決しないとき」にまで、不承認に効力を与える必要はないのではないか。

○不承認の法的効果を考えるときには、※専決処分の対象として残した場合

① 予 算

- 専決処分に基づき予算が決定されると、その執行手続が開始されることとなるため、議会が承認するか否かによって、契約等の法的効力が否定されるとすることは、第三者の利益保護や住民サービスの法的安定性の観点から問題があると考えられるのではないかと。

② 条 例

(18) 植田前掲(2)論文27頁以下。

(19) 地方行財政検討会議の議論の経緯については、三野前掲1論文108頁以下。

- 議会が必ず開会されることとなれば、議会としては改正案の提案が可能であることから、あえて不承認に法的効果を付与する必要はないのではないか。

③ 人事案件（副知事、副市町村長、監査委員など）

- 不承認の場合、失職することとするなど、不承認の効力のあり方を考えるべきか。

無効な専決処分

○専決要件を満たさない専決処分については、本来無効であることから、不承認であっても無効であることに変わりはないが、一度専決処分が行われると、当該処分に基づく具体の行為について住民訴訟等により争われない限り、当該処分の内容で行政が執行されてしまうことについてどう考えるか。

地方行財政検討会議 第一分科会（第6回）「資料1 専決処分に係る論点について」より

その後の第30次地方制度調査会（2011年8月）では、「地方自治法改正案に関する意見」（2011年12月15日）において、専決処分に関しては次のように取りまとめられた⁽²⁰⁾。

議会の不承認に何らかの法的効果を生じさせる制度を導入するにあたって、議会が不承認とした場合、当該専決処分についてはその時点から将来に向かって法的な効力を失わせるという制度も考えられるが、一方で円滑で安定的な行政運営や既に形成された法律関係等による利害関係者等に生じる影響等を考えれば、慎重に検討する必要があるものと考えられる。

原案は、専決処分の効力そのものには影響を与えず長に対して将来に向かって一定の措置をとることを義務付けるものであって、専決処分によって既に生じた法律関係にも配慮されており、その制度化を図るべきである。

長のとる措置の内容については、議会が不承認とした趣旨を踏まえ補正予算や条例改正案の提出及び予算の未執行部分の執行停止を行うことが基本となるものと考えられるが、これら以外にも長が議会や住民に対して専決処分の考え方について説明責任を果たす観点から必要な対応を行うこともこの措置に含まれることとすべきである。

(20) 新田一郎（総務省自治行政局行政課行政企画官）「第30次地方制度調査会「地方自治法改正案に関する意見」について」地方自治772号（2012.3）68頁。

④ 不承認となった違法な本件専決処分の効力

以上を踏まえ、違法（要件不充足）の重大性及び事件の性質との兼ね合いの関係のなかで、専決処分の効力については、次のように考えてよいのではないか⁽²¹⁾。

まず、上述のとおり、大原則として、専決処分制度は、執行機関である長と議決機関である議会との間の調整を図るために例外的に認められたかつ補充的手段であることから、少なくとも、議会の議決を逃れることを意図して又は議会の議決に反してなされた専決処分は、明らかに長の裁量を逸脱濫用しており、重大かつ明白な瑕疵があり無効である。例えば、議会が否決した事件と同一な事件の専決処分、議会の開会日前又は閉会日後の専決処分、臨時会招集請求後の専決処分などは、事件の性質上極めて強い緊急性を要し、専決処分をしなければ意義効果が失われるほどの特別な事情がない限り、また議会開会中の専決処分は、議会が明らかにその責務を果たさない又は果たし得ない状況でない限り、原則無効であるといえる。

次に、無効とするまでに至らない瑕疵ある専決処分については、議会で不承認となった場合は、それ以降の効力は失い、新たな契約行為や行政処分等はできず、仮にした場合でもその行為は無効であると解すべきである。その後の行政の変化（長の交代や社会情勢等の変化に伴う政策変更等）や住民訴訟等での違法判決等、様々な可能性もあり得ることからすれば、むしろ将来効として無効とした方がかえって「行政の安定」性に資するといえるのではないか⁽²²⁾。そのうえで、不承認以前に既になされた行為は、行為の性質、相手方及び第三者の利益や信頼の保護の必要性、諸利益の比較衡量などの観点から、取り消すことが可能で妥当か、代償措置等の必要性など、総合的に考慮することになる。

以上の検討を踏まえて解釈すると次のように整理できる。

本件専決処分は、3でも検討したとおり、市政の重要案件にかかる条例案について、会期中の参考人招致と継続審査の決定直後の専決処分であり、議会として本来の当然の権限行使及び審査手続への長の違法な権限踰越的関与であり、議会が明らかにその責務を果たさない又は果たし得ない状況でもないため、重大かつ明白の違法があり無効である。仮に、直ちに専決処分当初より無効とするまでに至らないとしても、議会で不承認となって以降は無効（将来無効）である。

(21) 三野前掲(1)論文118頁。

(22) 永瀬前掲(17)論文66頁。

(5) 瑕疵の治癒

① 被告の主張

被告（小金井市）は、次のように主張する。本件の場合、本件改正条例の専決処分について地自法179条3項の承認議決はいったん否決されたとはいえ、本件改正条例を廃止して本件2園の0歳児の募集を再開するために現市長が提案した本件廃止条例（本件改正条例を廃止する旨の条例）を議会は否決し、小金井市の団体意思として本件改正条例の制定を是とする議決をしており、実質的には本件改正条例の専決処分を承認する議決をしているものであって、仮に本件改正条例の前市長の専決処分に瑕疵があったとしても、その瑕疵は治癒されている。

② 裁判例

(ア) 名古屋高判昭55.9.16行集31巻9号1825頁

条例の制定は本来議会の権限であるところ、普通地方公共団体の長の専決処分に対し議会の承認がなされた場合には結局議会の議決のあったのと同視してよいのであるから、専決処分が前記要件を欠いてなされた場合であっても後に議会の承認があれば右瑕疵は治ゆされると解するのが相当である。

(イ) 青森地判昭52.10.18（再掲(4)②）

専決処分により一部改正された各給与、報酬条例をさらに改正して、当該職員の給料、報酬を再度引上げる旨の各改正条例を可決成立させたことが認められる。右事実によれば、右各改正条例の制定により、本件専決処分によって制定された各改正条例は適用される余地がなくなり、実質的に廃止されたものといふことができ、したがって、その効力が無いことを判決によって確認しても、村が将来蒙るであろう損失を予防する意義はすでに存せず、また過去に受けた損失を回復するためには、あえて処分の無効確認の訴を提起しなくとも、損害賠償請求等の請求訴訟によってより抜本的な解決を得ることができるから、右無効確認の訴は必要かつ有効であるといえず、前述の客観的意味における確認の利益はないといわざるをえない。

(ウ) 甲府地判昭29.10.26行集5巻10号2418頁

（専決処分に対する議会の承認がない事件について、後の議会で別の議決が行われた場合の専決処分の効力及び議決について）

前村長が懲戒審査委員会委員を専決処分で任命したが議会の承認を経ないままであったが、現村長が議会の同意を得て別の者を同委員に任命した場合、議

会の同意は前村長の専決処分による委員の任命を承認しないことを前提としてなされたものと解することができ、現村長によって任命された同委員によって構成された委員会のみが適法に成立した委員会である。

③ 本件専決処分の瑕疵の治癒

被告は、本件改正条例を廃止する条例（廃止条例）の否決（令和4年12月26日）は、実質的には本件専決処分を承認する議決をしているものであるとする。

しかし、本件専決処分は、前述のとおり本来的に無効、少なくとも議会不承認以降は無効であり、瑕疵の治癒を論ずべき事案ではないことはいうまでもない。

仮に、取り消しうべき瑕疵があるにとどまると理解したとしても、本件改正条例を「廃止する」条例（案）が否決されただけで、本件改正条例自体に変更はなく、いわば条例の「上書き」はされていない。前記裁判例のように、専決処分条例を改正する条例が議決された場合（青森地判昭52.10.18）、専決処分人事について別の人事を承認議決した場合（甲府地判昭29.10.26）のような、専決処分を上書きする議決がなされておらず、本件改正条例を専決処分した状態は残っており、（取り消しうべき）瑕疵が治癒されるものではない。

7. 判決の課題

（1） 保育所条例の改廃の処分性と未入所児童の法的地位

判決は、本件における保育所条例の改正と条例の処分性について、次のように位置付けている。

「現に入所している児童と保護者は、当該保育所において保育の実施期間が満了するまでの間、保育を受けることを期待し得る法的地位を有するが、本件募集廃止条例は、段階的に募集を廃止するもので、現に入所している児童は卒園まで在籍できるから、法的地位が奪われる結果が生ずるとはいえない。保育所における保育を受けることを期待し得る法的地位は、当該保育所への入所承諾をもって利用関係が生ずることに伴って取得するもので、令和5年度から本件2園での保育を希望する0歳児と保護者は、断念せざるを得ない事実上の影響を受けるにすぎず、法的地位に直接的な影響はない。また、きょうだいが本件保育園に在籍している事実は、利用調整の優先事情にすぎない。よって、本件募集廃止条例は、処分に該当せず、平成21年最判と事案を

異にする。」

保育所条例の改廃の処分性についての原告の主張は、概ね次のとおりである⁽²³⁾。

平成21年最判が条例の処分性を認める論拠は、(a)制定行為が実質上行政処分と同視しうるものであること、(b)制定行為を取消訴訟で争うるとすることに合理性が認められること(救済方法の合理性)としたうえで、それぞれ次のように整理している。なお、利用調整の基準に関しては、小金井市保育の実施に関する規則(平成26年11月14日規則第45号)で次のとおり規定している。

(保育の実施及び利用調整)

第3条 施行規則第1条の5で定める事由に該当するときは、保育を実施する。ただし、一の特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業において適切な保育の実施が困難なとき、及び当該児童の保育を実施した場合、他の児童の適切な保育が実施できないと認められるときは、この限りでない。

2 利用調整は、特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業の受入状況に応じて、次項の入所指数の高いものから選考の上、順次実施するものとする。

3 入所指数は、別表に定める保育の実施基準指数及び調整指数の合計により算定する。この場合において、入所指数が同一の場合は、別表に定める優先項目における順位の高い者を優先させるものとする。

優先項目(世帯)

世帯の状況	
順位	項目
1	きょうだいが入籍している特定保育施設又は特定地域型保育事業の利用を申請した場合。ただし、入所希望日時点できょうだいが卒園し、又は退園する予定の場合を除く。
2	保護者が保育士又は幼稚園教諭で、保育士証の写し又は幼稚園教諭免許状の写しを提出し、次の①から③までのいずれかに該当する場合 ① 育児休業・産前産後休業を終了しその職に復帰予定の場合 ② その職としての就労内定が証明できる場合 ③ 申請児童が市内特定地域型保育事業以外の保育施設の最終年齢クラスを卒園し、引き続き市内の特定教育・保育施設の利用を申し込む場合
3	保護者合算の前年度の市区町村民税の所得割の額が低い世帯

(23) 原告準備書面(7)より。

(a)については、①法的効果の直接性と②対象の特定性が要素であるとする。①については、利用申請から入所保育所決定までの手続等の法的仕組みから希望する保育所で保育を受けることを期待し得る法的地位を有し、利用調整の基準（上記）からすれば現に保育を受けているきょうだいと同じ保育所で保育を受けることを期待し得る法的地位を有し、本件改正条例は、特定の保育園の募集定員を0人とするもので、利用申請に対する処分を待つことなく、入所させることができないことが確実となり、その法的効果は、具体的な処分を待つことなく直接生じるとする。②については、条例改正は、特定の保育園の募集定員を0人とするもので、当該保育園での保育を希望する保護者という特定の者にのみ法的効果を有するものであるとする。

(b)については、平成21年最判も条例の取消訴訟の第三者効を述べており、改正条例を処分として、取消訴訟をする方が適切かつ合理的であるとする。

しかしながら、本件判決は、「現に入所している児童と保護者は、当該保育所において保育の実施期間が満了するまでの間、保育を受けることを期待し得る法的地位を有するが、本件募集廃止条例は、段階的に募集を廃止するもので、現に入所している児童は卒園まで在籍できるから、法的地位が奪われる結果が生ずるとはいえない。」、「本件募集廃止条例は、処分に該当せず、平成21年最判と事案を異にする。」とする。

本件判決を前提にすると、そもそも平成21年最判は、法的地位のある者（在籍児童）にのみ条例の処分性を認める判決であり、未入所児童の場合は、条例自体には処分性はなく、具体的な利用不可処分を捉えての取消訴訟をするしかないことになる。また、各年齢の募集を年次移行で段階的に廃止する条例改正の場合も、条例自体には処分性はなく、当該保育所の当該年齢の入所を希望する児童にも法的地位はないことになる。このように、平成21年最判には限界があり、「現に入所中の児童」、「現に保育を受けている児童」の法的地位は認めるものの、未入所児童の法的地位、「きょうだい」

（既入所児童・未入所児童）の未入所児童の保育を受ける法的地位まで認めるものではないことになる。このことと、前述の民間委託の是非及びその手続も法的地位に含まれるとする判決とを併せて整理すると次のようになる。

条例の処分性と法的地位

条例の改廃	在籍児童への影響	処分性	法的地位	
			在籍児童	未入所児童
全面廃止	有	有	有	無
民間移譲	有	有	有	無
民営化（民間委託、指定管理等）	有	有	有	無
段階的廃止（年次移行）	無	無	無	無

以上の整理を踏まえて、未入所児童の法的地位と利用申請権の有無（利用不可処分
の適否）について考えてみると、本件では、違法な専決処分による条例改正は無効で
あり、市長は改正前の条例を適用すべきであったのに、条例改正が有効であることを
前提とし、利用不可処分をしたものであるから、当該利用不可処分は違法であるとの
結論に至ったが、もし、適法な専決処分に基づき条例改正も有効で改正後の条例を適
用した場合であれば、そもそも保護者に利用申請権はなく、利用不可処分も適法とい
う論理構成になる。

(2) 判決後の市の対応

判決を受けて、小金井市は控訴をしないこととしたが、条例はそのまま運用し、新
年度2024年4月を迎え、廃止対象の市立さくら保育園などの園児募集が再開されない
事態となり、廃園に反対する保護者らが反発している⁽²⁴⁾。市側は判決について「効
力が及ぶのは（入園不許可処分の取り消しを命じられた）原告に対してのみ」と主張。
原告の子どもについてはさくら保育園への入園を認める一方、判決によって条例自体
が無効になるわけではないとして、現時点では園児の募集は再開しない方針である⁽²⁵⁾。

（みの やすし 香川県地方自治研究センター理事長・前香川大学法学部教授）

キーワード：専決処分／保育所廃止条例／保育所利用不可処分／段階的廃止

(24) 「「うちの子に同級生が1人もいない…」勝訴した母親が想定外の事態に直面 小金井市の
保育園問題は継続中」（東京新聞2024年4月9日）。

(25) 「東京地裁判決を受けての市の対応について」（東京地裁判決を受けての市の対応に係る保
護者説明会、令和6年4月13日）。

社会的有用性の高い地域活性化研究のあり方とは？ ～偶然性と向き合う～

嶋 田 暁 文

<要 旨>

地域活性化研究のあり方としては、「バージョンアップされた長期的タイムスパンでのプロセス研究」と「失敗要因に着目した知見導出研究」のアプローチが優れており、これらの研究から得られる知見を踏まえることが地域活性化を実現する上で有益である。加えて、「偶然性と向き合い、偶然が秘める可能性を組み込んだ地域活性化研究」という、もう一つのアプローチも求められる。一つには、偶然を考慮しないと、「成功」の説明がつかない事例が少なくないからである。二つには、偶然が秘める可能性に着目する諸理論を踏まえたり、捉え直しを行ったりすることで、さまざまな能力・力量を持つ多様な主体を引き寄せ、そうした主体同士の相互作用あるいは地元の人々との相互作用を通じて社会的創発をもたらすためのあるべき方向性を導出できるからである。われわれは、それを手がかりに既存施策を反省し、先行事例からの学びを得ることで施策の改善・充実化を図ることができる。以上の三つのアプローチを意識的にとることで、地域活性化に関する研究の社会的有用性は高まることになる。

はじめに

日本全体で人口減少・少子高齢化が進む中、農山漁村を中心に地域の持続可能性を危惧する声が大きくなっている。その大きなきっかけは、通称「増田レポート」の公表であった（2014年5月）。このレポートは「消滅可能性都市896」をリストアップし、そのうち2040年推計人口が1万人以下の523市町村を「消滅する市町村」と名指しするものであった。これが大きな反響を呼び、その後の国による「地方創生」施策の展開につながっていったことは周知のとおりである。

あれから約10年。全国各地の状況は全体的に見てますます厳しくなっているように思わ

れる。状況を改善し、地域の持続可能性を高めるためには、「地域活性化」⁽¹⁾が必要である。しかし、それはいかにして可能なのか。今、かつてないほど、そのための知見が強く求められている。

そこで本稿では、そうした知見を提供しうる地域活性化に関する研究のあり方を探求してみたい。具体的には、まず、地域活性化研究の各アプローチを検討し、あるべき研究のあり方を導き出す。その上で、プラスアルファとして、「偶然性と向き合い、偶然が秘める可能性を組み込んだ地域活性化研究」も求められることを指摘し、偶然が秘める可能性に着目した諸理論の紹介および捉え直しを行った上で、その実践上の含意を明らかにしたい。以上の作業を通じて、地域活性化に関する研究の社会的有用性を高めることが本稿の目的である。

1 地域活性化に関する研究のあり方をめぐって

1-1 比較「成功」事例研究

いかにすれば地域活性化は実現するのか。実際に「成功」⁽²⁾した事例の分析を通じて、この問いの答えを見出せないか。地域の持続・発展を願う人々が誰しも抱く願望である。

しかし、この願望を満たすことは容易ではない。

まず、最初に思いつくのは、さまざまな地域活性化の「成功」事例（と目される事例）を集めて、その多くで共通する「成功」要因を見出すという方法であろう。ここではこうしたアプローチを「比較『成功』事例研究」と呼ぶことにする。

しかし、比較「成功」事例研究は、そこから得られる知見が極めて常識的で陳腐なものになりがちという限界を抱える。より一般性の高い分析結果を求めて事例を増やせば増やすほど、個別事例に含まれていた特殊性は捨象され、多くの事例に共通する「成功」要因として見出されるものは、「外部との連携」「リーダーの存在」といった「当たり前」の

(1) 「『地域活性化』とは何か？」というのは一義的な回答の困難な問いだが、ここでは“何らかの形で経済的もしくは（および）社会的ににぎわいが生じることを指すこととする。別言すれば、「にぎやかな過疎」（＝「人口減少は進むが、移住者や地域の人々が、むしろワイワイガヤガヤとしている状況」（小田切2024：4））と言われるような状態がもたらされることである。なお、その状態が継続するかどうかは、また別の問題である。

(2) 本稿で「成功」とは、上記の意味での地域活性化を実現することを指す。

ものになってしまいがちなのである。

そうした中で比較的示唆に富む、汎用性の高い知見として語られてきたのが、「若者・バカ者・よそ者」論である。しかし、この三つがなければうまくいかないというものでもないし、それが揃ってもうまくいかない場合もある。ただ、「チャレンジ精神を持って動ける若い人、情熱をもって取り組み続ける地元の人、地元の人だけでは気づけない地域の魅力に気づいたり、斬新なアイデアをもたらしたりしてくれる地域外の人材が協力し合うと、地域活性化に資する取り組みがしやすくなる」と解釈すれば、それなりに説得的ではあるし、「一般論」として語る分には構わないだろう。批判したくなる気持ちは分からないでもないが⁽³⁾、そこまで否定すべきものでもない。ただ、凡庸な知見だというだけである。やはり、比較「成功」事例研究からは、常識的で陳腐な知見しか得られにくい点は否定しがたい。

おそらくその原因は、そもそも「成功」と言っても、そこにおいて達成された「地域活性化」の内実は事例によって多様であり、「成功」への道筋も幾通りもありうるからである。そうした中で多くの事例に共通する要因を見出そうとすれば、得られる知見は常識的で陳腐なものになりがちなのである。

1-2 失敗要因に着目した知見導出研究

では、そうした限界を乗り越えるにはどうすればよいのか。その有力なアプローチとして位置づけることができるのが、「失敗要因に着目した知見導出研究」とでも呼ぶべきものである。そこでは、暗黙裡に、「必ず成功する方法はないが、必ず失敗する方法はある」という認識がとられている。言い換えれば、「どうすれば成功するか」については定まっ

(3) 「若者・バカ者・よそ者」論を全面批判する代表的な議論として、木下(2018)244頁がある。それによれば、「若者・バカ者・よそ者」だけで成功した事例はなく、むしろ、「地域で信用がある人、知識と経験を積んだ人、投資能力がある人」が組んでこそ成果が得られるのだという。この指摘自体は、間違っていない。しかし、この批判は、あくまで「若者・バカ者・よそ者さえ揃えば、成功する」という「若者・バカ者・よそ者」論の解釈に基づいているのであり、本文で述べたような解釈を前提とすれば、必ずしも当たらなくなる。なお、「よそ者論」が単独で語られる場合、「よそ者依存、地域の主体性欠如」をもたらすとして批判されることがあるが、これは理論レベルの問題ではなく、実態レベルの問題だと思われる。つまり、よそ者の存在が「よそ者依存、地域の主体性欠如」を必ずもたらすというわけではない。理論的には、地域の主体性およびビジョンの主体的な確立が前提として不可欠であることを意味するのみである。

た「答え」がないが、「どうすれば失敗するか」については一定の「答え」を出せるということである⁽⁴⁾。

喩えて言えば、「110mハードル走」のようなものであろう。ハードルに引っかけからず無事完走できたとしても優勝できるとは限らない。どうすれば優勝できるかは定かでない。しかし、ハードルに引っかけたて転んでしまえば、間違いなく優勝を逃すことになる。

このような発想に基づき、失敗要因に着目した知見導出研究を行っている代表的論者の一人が、地域再生事業家の木下斉氏である（木下2015、2016、2018、2021）。たとえば、「コンサル任せ、補助金頼みでは失敗する」という経験的認識に基づき、「コンサル任せにせず、補助金に頼らない、『稼ぐまちづくり』⁽⁵⁾をすべき」といった知見が導出される、といった具合である。

その指摘は事業活動（経済活動）に取り組む場合が念頭に置かれている。その歯に衣着せぬ指摘には、（中にはやや極論に思えるものもないわけではないが、）地域活性化に資する事業活動（経済活動）を行う上で参考になるものがとても多い。

逆に言えば、非事業活動に関する指摘は少なく、地域活性化を目指した地域づくり全体の取り組みを論じるものでもない。もっとも、木下氏からすれば、“「稼ぐまちづくり」こそが重要であって、それを欠いた地域づくりは論じるに値しない”ということになるろうし、“「稼ぐまちづくり」に実際に取り組むのは個々の人々であって、そこに焦点を当てるべきであり、地域づくり全体を論じることは有効性を欠く”ということになるろう。

木下氏の議論の射程を超える部分については、主に農山漁村における地域づくりを研究してきた農業経済学者、地理学者、社会学者、都市計画学者たちによる研究が参考になる。たとえば、移住・定住の際のネックとなる要因に着目して地域づくりのポイントを示す小田切徳美氏の研究（小田切2014）、地域おこし協力隊をめぐる諸問題の原因を踏まえてあるべき対応を論じる田口太郎氏の研究（田口2024）などがその具体例である。

これらの「失敗要因に着目した知見導出研究」は、地域活性化を目指す地域の現場にとって多くの有用な知見をもたらす。それゆえ、大いに参考にすべきものではある。しかしながら、その多くは「失敗」回避につながる知見なのであって、それを踏まえて実践しても「成功」につながることは限らない。やはりプラスアルファで、「成功」の秘訣も知り

(4) こうした認識を明確に示しているのが、木下（2015）である（木下2015：5）。

(5) 筆者自身は、農山村には「まちづくり」という言葉が馴染みにくいため、「地域づくり」という言葉を用いているようにしているが、木下氏は「まちづくり」という言葉を用いているため、ここではそちらに従っている。

たいところである。

1-3 「成功」に直接つながった取り組みを真似ることの限界

「成功」の名に値する「地域活性化」の内実が事例によって多様であり、「成功」への道筋も幾通りもありうるとすれば、そもそも複数事例を比較して共通して見出させる要因を抽出することにこだわる必要は必ずしもないにも思われる。ある意味でそれぞれの事例が『答え』の一つを例示しているとも考えうるからである。

そのように考えたとき、まず発想として思い浮かぶのは、「個別事例に見出される『成功』に直接つながった取り組みをそのままコピーすること」であろう。喩えて言えば、「大ヒット商品をパクる」というのと同じである。

しかし、これは、有効な方策とは言えない。

なぜなら、第1に、ある取り組みが功を奏するかどうかは条件次第だからである。言い方を変えれば、原因（独立変数）と結果（従属変数）との間をつなぐ条件（媒介変数）が重要なのである。比喩的な例を挙げれば、通常は、ミミズがいると土が肥えて収穫量アップにつながるが、モグラが近くにいる条件下では、ミミズを食べにモグラがやってきて畑にトンネルや穴を掘ってしまうため野菜の根が切られてしまったり、苗が倒されたりするなどして収穫量はダウンしてしまう。「ミミズ」という要因が良い結果に結びつくかどうかは、「モグラの到来可能性」という条件次第である（嶋田2014）。これと同様に、仮に全く同じ取り組みを行っても、条件次第でその成果は異なりうるのである。とりわけ、それを実行する人々の熱意や力量が左右する部分がすこぶる大きい。

第2に、非経済活動についてはともかく、経済活動については、「先行者の利益」や「希少性」の問題があるからである。たとえば、「葉っぱビジネス」で有名な徳島県上勝町の「いろどり」の取り組みを仮にそっくりコピーすることができたとしても、「葉っぱビジネス」の市場規模は限られており、「いろどり」がそこをすでに押さえてしまっている以上、参入することは容易ではない。また、ローマ法王に米を送ってブランド化を図った「神子原米（みこはらまい）」の取り組み（高野2012）をそっくり真似ても、しょせんは「二番煎じ」であり、「二匹目のどじょう」とはならない。

第3に、そもそもコピーすること自体が不可能だからである。たとえば、隠岐島前高校（島根県海士町）の「高校魅力化」の取り組みは、海士町の置かれた環境、地域風土等があって初めて成立する。全く同じことはできない。真似をしたとしても「似て非なる」も

のとなってしまうであろう。「コピーは必ず劣化する」のである。

1-4 「成功」をめぐる単独事例研究の陥穽

そのように考えるならば、「『成功』に直接つながった取り組み」それ自体ではなく、それをもたらした発想や要因を探り、それを踏まえた上で、地域の実情に即した取り組みにつなげていくべきだということになる。そこで、それらを丹念に見出すような単独事例研究に期待がかかることになる。

しかし、そうした研究は、しばしば、「常識」にとらわれた分析に陥りがちである点に注意を要する。

ここで「常識」とは、「合理性の事後主張、代表的個人⁽⁶⁾、特別な人々⁽⁷⁾、因果関係と相関関係の混同」を指す（ワッツ2012：278）。特に、結果から理由を逆推する「合理性の事後主張」が、「地域活性化」の要因を探る上では生じやすい。また、「ハロー効果」⁽⁸⁾が働き、アクターの属性（優れた判断力等）が強く印象づけられるため、「特別な人々」にも目が向かいがちである。

こうした「常識」に基づく分析は正しくないことが少なくない。地域活性化の事例ではないが、そのことをワッツは、「シスコシステムズ」の事例で説得的に示している（ワッツ2012：145-146）。

インターネット時代の夜明けに設立されたシスコシステムズは、2000年3月には時価総額が5,000億ドルを超える世界で最も価値の高い企業になった。ビジネス誌は大騒ぎで、たとえば『フォーチュン』誌は、シスコシステムズを「コンピューターの新たな超大国」と呼び、CEOのジョン・チェンバーズを「情報時代における最高のCEO」と賞賛した。ところが、2001年4月にシスコシステムズの株価は急落する（1年前の88ドルから14ドル

(6) 「代表的個人」アプローチとは、経済学等において、経済合理的な代表的個人という架空の存在を想定した上で、その存在が全体情報の下でどのような行動をとるのかを明らかにし、（実際に存在する数多くのアクターの無数の多様な相互作用は分析しないまま、）その行動の集積的結果として市場等の全体動態を把握するというものである。

(7) 「特別な人々」という思考は、何かが成し遂げられた場合に、それを行ったもしくはその中心に位置していた人物を、特別な才能を持つ「偉大な人物」と見なすことによって説明するもの。ある情報が広く伝播した際に、「インフルエンサー」として特定の人々の影響を過大に見積もるのもその一つである。

(8) “うまく機能したチームが優れた結果をもたらしたのではなく、優れた結果が当該チームがうまく機能したというふうな印象を与えてしまう”といった効果を指す（ワッツ2012：244）。

へ)。すると、以前はシスコシステムズを褒めちぎっていたビジネス誌は、その戦略や業務やリーダーシップをこきおろした。だがこれも勇み足だった。2007年末にその株価は2倍以上の33ドルとなったのである。その後、株価は、2009年はじめの金融危機で再び14ドルまで下落したものの、2010年には24ドルまで戻した（ちなみに、2024年10月9日現在で、52.73ドルである。）。

これを踏まえて、ワッツは次のように述べている。

「おそらく、そのときの株価がいくらであれ、それにうまくつながるような形で株価のすべての上昇と下落を『説明』する記事がビジネス誌に載るだろう。…（中略）…どの時点も物語のほんとうの『終わり』ではない。その後も必ず何かが起こるのであって、その後起こったことは現在の結果に対するわれわれの認識だけでなく、すでに説明した結果に対する認識までも変えやすい」（ワッツ2012：146）

ここには、①ある時点での評価に依拠することの危うさと、②結果から理由を逆推する「合理性の事後主張」の危うさの双方への警鐘が示されていると言えよう。この警鐘は、地域活性化に関する研究についても当てはまる。

1-5 長期的タイムスパンでのプロセス研究とそのバージョンアップ

上記の警鐘を踏まえるとすれば、「成功」の単独事例分析の陥穽をできる限り逃れるためには、(イ)研究対象とする事例を扱う際のタイムスパンをできる限り長くとり、「成功」した一時点での評価のみに終始しないようにすること、(ロ)「結果からの類推」ではなく、実際に展開されたプロセス（＝各アクターの行為が相互作用することで展開したプロセス）に着目し、誰が何をし、何が起きたのかを丁寧にフォローし、それらの出来事が取り組みの成否にどのように結実していったのかを明らかにすることが求められよう。「長期的タイムスパンでのプロセス研究」という研究の方向性である。

確かにこうした研究であれば、「成功」の単独事例分析の陥穽をそれなりに回避できるようには思われる。しかし、こうした研究は、「再現可能性が低い」として「あまり参考にならない」と認識されがちである。その理由は、第1に、“彼（女）らが常人とは異なる力量を持つ「特別な人々」だったからこそ、ああいうことができたのだ”といった「属人性」に着目した理解を惹起しやすいからである。第2に、“当該事例は、うちの地域の

場合と異なり、○△という恵まれた環境条件下にあったからこそ、「成功」したのだ”と
いった「恵まれた／恵まれない環境条件」論に基づく受け止め方がなされやすいからであ
る。

こうした限界を乗り越えるためには、「長期的タイムスパンでのプロセス研究」をバー
ジョンアップすることが求められる。

具体的には、第1に、各アクターが行為の前提として「いかなる意図・意識・信念・知
識に基づいてどのような『読み』や『発想』を行ったのか」を重要局面ごとに明らかにす
べきである。第2に、「一連のプロセスの中でアクターたちがどのような壁にぶつかり、
それをどのようにして乗り越えていったのか」を明らかにすべきである。

まず、アクターの「読み」や「発想」がどのような意図・意識・信念・知識に基づいて
生み出されたのかを明らかにすることを通じて、属人性に着目した理解を乗り越えること
ができる。「特別な人々」と同じことはできないが、それらの人々の「読み」や「発想」
の仕方を学ぶことはできるからである。それによって、考慮しうる事柄の拡大や判断的
確さの向上などが期待できる。「読み」や「発想」の力量は極めて汎用性の高いもので
あり、さまざまな環境条件下で有効性を発揮しうる。

次に、「一連のプロセスの中でアクターたちがどのような壁にぶつかり、それをどのよ
うにして乗り越えていったのか」を明らかにすることを通じて「恵まれた／恵まれない環
境条件」論に基づく受け止め方を一定程度脱却できる。当該「成功」事例においても、決
して初めから恵まれていたわけではなかったことを認識できるし、さまざまな「壁の乗り
越え方」を学べるという点は大きなメリットとなる。地域活性化の道筋は多様であるが、
たとえば、地域の中でのやっかみ・反発、合意形成の難しさなど、ぶつかる「壁」につ
いては共通するものも少なくないからである。

もっとも、各地域の実情が異なり、地域活性化の道筋も多様であることも事実である。
それゆえ、「バージョンアップされた長期的タイムスパンでのプロセス研究」の蓄積を通
じて、「読み」や「発想」の仕方や「壁」とその乗り越え方等についてのバリエーション
の拡大を目指すべきである⁽⁹⁾。多くのバリエーションを踏まえておけば、さまざまな事
態に対応することが可能になるはずである。「一般化可能性」を探求するだけが学問では
ない。

(9) 筆者自身が「バージョンアップされた長期的タイムスパンでのプロセス研究」を試みたもの
として嶋田(2016)がある。

1-6 小 括

「バージョンアップされた長期的タイムスパンでのプロセス研究」と、先に見た「失敗要因に着目した知見導出研究」から得られる知見は、地域活性化に取り組む実践者にとって大いに参考になるに違いない。

しかしながら、地域活性化に関する研究のあり方としては、もう一つ追求すべき方向性があるのではないかというのが、筆者の認識である。それは、「偶然性と向き合い、偶然が秘める可能性を組み込んだ地域活性化研究」のアプローチという方向性である。

従前、「偶然」というのは、因果関係の攪乱要因であり、各事例の特殊性につながるものとして捉えられ、もっぱら取り除くべきものとして扱われてきたように思われる。

しかし、「偶然」という要素を考慮しないと「成功」の説明がうまくつかない事例は少なくないし、「偶然」に秘められた可能性に着目しないと地域活性化のための実践は不十分なものとどまりがちになってしまうのではないか。筆者はそのように考えている。章を改めて、論じることにしたい。

2 偶然性と向き合う

2-1 偶然とは何か？

本稿では、統計学者の竹内啓氏に従い、「偶然」を「起こること、あるいは起こったことについて、科学的あるいは論理的に必然性が示されないような事象」と定義したい（竹内2010：12-13）。もっとも、偶然にはバリエーションがある。そこで、いずれのタイプに着目するのかを予め明らかにしておきたい。

まず、竹内氏は、偶然を発生させるメカニズムとして、古来、以下の三つのケースが考えられてきたとする（竹内2010：33-36）。

第1に、「初期条件の違いが結果の違いをもたらすが、その初期条件を測定したり、コントロールしたりすることが困難である場合」である。たとえば、回転している的を射て当選番号を決定する場合、回転速度が分かっており、射るタイミングと射た矢の速度と方向を測定でき、かつ、実際に測定結果を踏まえたタイミング、速度、方向で矢を射ることが可能であるならば、狙い通りの番号を当てることが可能となる。しかし、これは不可能

であるから、当たった番号は「偶然」ということになる。

第2に、「二つあるいはそれ以上の互いに無関係な因果関係が同時に働くことによって生じる場合」である。たとえば、“急用が入って道を急いでいたところ、たまたまその日に夜勤明けで居眠り運転をしていた人の車にはねられて死んでしまった”というようなケースである。

第3に、「微細な多数の原因の結果（積み重なり）として連続的変動が生じる場合」である。これについては、ワッツが紹介している「ミュージックラボ」実験の話が分かりやすいと思われる。それは以下のような実験である（ワッツ2012：85-91）。

- (イ) 被験者に、曲を聞いて採点してもらい、望むならダウンロードしてもらった。
- (ロ) ある被験者群については、自己判断のみという条件でそれを行ってもらった。
- (ハ) それ以外の被験者については、八つの「世界」に分けられ、それぞれの「世界」において以前の被験者がダウンロードした回数も示されるようにした上でそれをしてもらった。

その結果、以下のような興味深い結果が得られた。

- (1) 「優れた曲」（＝自己判断のみの条件下で人気の高かった曲）は、「劣った曲」よりも、他の八つの「世界」において、平均して結果が良かった。つまり、質の優劣は完全に消し去られるわけではない。
- (2) しかしながら、「最も優れた曲」でも、八つの「世界」では、1位になれない場合があり、最も劣った曲でも、健闘する場合があった。
- (3) 並みの曲は、ほとんどどんな結果もありえた。自己判断のみの条件下で48位中26位であった曲は、ある「世界」では1位を取る場合もあったが、別の「世界」では40位であった。
- (4) 全体で見ると、自己判断のみの条件下での上位5曲が、他の八つの「世界」で上記5曲になる可能性は50%しかなかった。

要するに、八つの「世界」では、以前の被験者の選択がその後の被験者の選択に影響を及ぼす形で選択結果が蓄積されていくというメカニズムが働き、初期の被験者がどのような選択を行ったのが最終的な結果を大きく左右してしまうのである。ランダムで些細な

出来事が最終的に大きな変化をもたらすというこの現象は、「バタフライ効果（バタフライ・エフェクト）」と呼ばれることもある（ムロディナウ2009：288）。

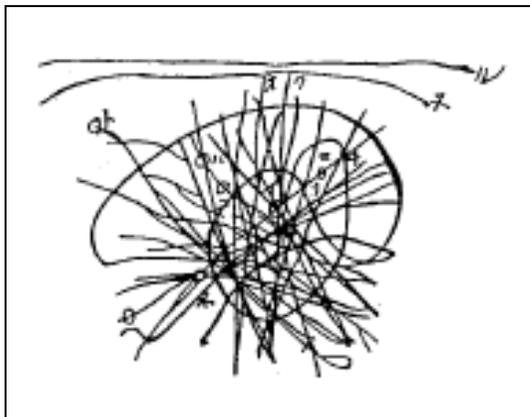
竹内氏が整理した以上の三つのタイプの偶然はいずれも興味深い。しかし、以下、本稿では、第2のタイプの偶然に焦点を絞ることにしたい。このタイプの偶然こそ、多くの「成功」事例において見出されるものであり、かつ、地域活性化のための実践に結びつけやすいと思われるからである。

2-2 「縁」と「萃点」 — 「南方曼荼羅」

上記の第2のタイプの偶然、すなわち、「二つあるいはそれ以上の互いに無関係な因果関係が同時に働くことによって生じる場合」の偶然を重視する研究者の一人が社会学者の鶴見和子氏である（鶴見1999）。

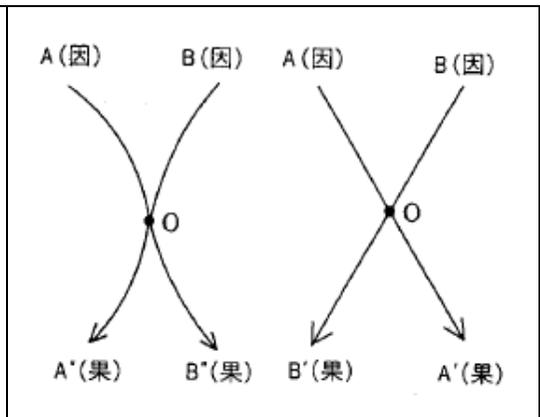
鶴見氏によれば、かの南方熊楠は、19世紀科学の焦点であった「因果律」の問題に向き合っていた。すなわち、①「どんな結果にも必ず原因がある」、②「同じ原因からは必然的に同じ結果が生まれる」という二つの命題のうち、南方は、②の批判を試みた。その批判のロジックとして南方が考案したとされるのが「南方曼荼羅」である（図表1）。

図表1 南方曼荼羅



（出典：鶴見（1999）11頁）

図表2 縁が生み出す別の結果



（出典：鶴見（1999）13頁）

「因」は因果律を表し、「縁」はさまざまな因果系列の鎖が偶然に出会うことを表しているという。ある一つの原因から結果が生じる過程で、別の原因と結果の生じる過程と出

くわすことで、一方の因果系列が単独で進行したのとは異なる結果が生じることがある（図表2）。この交錯する地点を南方は「萃点」（集まるどころ、交差点の意）と呼び、これを強調した。鶴見和子は、この南方の「南方曼荼羅」の考え方を自らの内発的発展論によるパラダイム転換の理論的基礎づけに援用したのであった。

単独の因果系列では将来展望がなかったであろう地域が、単独の因果系列では全く異なる人生を歩んでいたであろう移住者や外部人材と出会い、その「縁」がきっかけとなって、「別の結果」が生み出されるに至る。鶴見氏の立論は、島根県海士町に代表される地域活性化の「成功」事例の多くをうまく説明しうるものである（嶋田2018）。

2-3 社会的創発論

だが、「縁」をきっかけとして「別の結果」（＝地域活性化）がもたらされるのはなぜなのだろうか。結論から言えば、それは、「人々の相互作用によって、予期しないような活動や事業が生まれる」からであろう。これを「社会的創発」という（飯盛2014：4）。

同質的な人間同士が相互作用しても社会的創発は生まれにくい。社会的創発がもたらされるには、「信頼」、「新しい知」、「情報」が不可欠であり、「強い紐帯」と「弱い紐帯」が効果的に融合したネットワーク構造の存在が効果的である⁽¹⁰⁾とされる（飯盛2014：7）。農山漁村に「新しい知」や「情報」をもたらすのは、多くの場合、移住者や外部人材である。しかし、移住者や外部人材だけでは、地域資源の活用等は困難であるし、したくてもできないことが多い。言い換えれば、「縁」を通じて出会った異質な人間同士が交じり合うことが肝要であり、それを可能にするネットワーク構造が求められるのである。

そうしたネットワーク構造が構築される上で重要とされるのが、「プラットフォーム」の制度設計である。そのポイントは三つあるという（飯盛2023：18）。第1に、「新しいつながりの生成と組み替えが常時起こるようにすること」である。第2に、「参加のインセンティブが持てる魅力的な〈場〉を提供すること」である。第3に、「資源（能力）が結集して結合する空間を作ること」である。これらによって、「地域内外のつながりが形成され、社会的創発がもたらされる拠点、あるいは担い手の確保や育成につながる場が形成される」のだという。

(10) これは、「緊密で親密な社会的なつながりを持つ人より、弱い社会的なつながりを持つの方が、自分にとって新規性のある情報をもたらしてくれる可能性が高い」というグラノヴェッターの「弱い紐帯の強さ」論を踏まえたものである。参照、グラノヴェッター（2019）。

要するに、気軽に参加でき（出入り自由で）、かつ、参加し続けたいと思える〈場〉——そのポイントの一つは、「関わりしろ」（何か貢献できる余白）を用意することであろう⁽¹¹⁾——を設けることで多様な主体の交流が生まれ、そこでの対話を通じて「自分も何か少しでも貢献できれば」という主体性が育まれることで、各自が有する資源（能力）が結集する形で社会的創発に結実するということであろう。

「プラットフォーム」は、自治体が（民間主体と共同して）設置している拠点（たとえば、東京都港区が慶應義塾大学と共同で設置しているコミュニティ形成の拠点「芝の家」⁽¹²⁾など）である場合もあるが、それに限られない。いわゆる「関係案内所」⁽¹³⁾が「プラットフォーム」として機能することもある。「デジタルアート×電子住民票」としてのNFT（Non-Fungible Token）⁽¹⁴⁾で旧・山古志村のグローバルなデジタル関係人口を創出し、彼（女）らと地元住民とのリアルな交流を生み出している「仮想山古志プロジェクト 山古志住民会議」のように、場合によっては電子空間であることもある。

いずれにせよ、偶然がもたらした「縁」を育み、社会的創発を通じて「別の結果」につなげていくためには、地域内外の多様なバックグラウンドを持つ人々の中の信頼に基づく相互作用を実質化できるかどうかが鍵となる。

2-4 計画された偶発性理論

2-4-1 計画された偶発性理論とは何か？

「縁」が上記のような可能性を有しているのであれば、「縁」につながる偶然をより計画的に生じさせることはできないか。そのように考えたとき、参考になりうるのが、2019年5月4日に90歳で亡くなったクランボルツ博士（スタンフォード大学名誉教授）

(11) 会いに行きたくなるような魅力的な人がいることも重要である。

(12) 古い木造風の縁側のある建物で、通りに向かって開かれており、誰もが気軽にフラッと立ち寄ることができる。東京都市大学の坂倉杏介教授が中心となって運営されており、日々、さまざまなイベントが行われている。

(13) 訪ねていけば、地域と関係が持てたり、面白い人や仲間と出会えたりすることができる場のこと。自治体や民間主体が意図的に設置する場合もあるが、地元民の行きつけの飲み屋さんや移住者が始めたカフェ・ゲストハウスが意図することなく「関係案内所」になっている場合もある。さらに、後述の「しまこトアカデミー」のように、講座の場が「関係案内所」として機能することもある。

(14) 偽造不可な鑑定書・所有証明書付きのデジタルデータ。

の「計画された偶発性理論」(Planned Happenstance Theory)⁽¹⁵⁾である。この理論は、偶然の出来事が発生する確率を意図的に高めることを目指すものにほかならない(Mitchell=Levin=Krumboltz1999)⁽¹⁶⁾。いわば、“「縁」につながる偶然を仕組む理論”ということになる。

この理論は、地域活性化に関するものではなく、キャリア論に属するものである。その背景には、何らかのキャリアを得ている人の多くが、初めからその仕事をしたかったというよりも、さまざまな偶発的な出来事に影響を受ける形でキャリアを選び、その結果、むしろ幸せな日々を送っているという認識がある⁽¹⁷⁾。すなわち、「その人のキャリア決定というのは、偶発性に大きく規定されるのであり、そのことは決して悪いことではない」、「計画外の出来事は、避けられないだけでなく、好ましいことでもある」というのが、この理論のメッセージ(含意)である。

何が目新しいのかと思われるかもしれない。しかし、これは、「自分自身の興味・価値観・性格・適性・能力等々を分析した上で、それにマッチした職業を見つけるべし」とする従前のキャリア論——ほとんどの学生たちが実践している就職活動の内実——とは著しく対照的なものである。従前のキャリア論では、「自分が本当にしたいことは何か」、「自分にはどのような職業が向いているのか」等を徹底的に検討することで「自己」を発見し、そこに合わせて職業を選ぶことが推奨される。従前のキャリア論は、「はじめに『自己』ありき」の発想である。それに対し、計画された偶発性理論においては、「『学習』を通じて変容・適応していく自己」が想定されている。自己は発見すべきものではなく、創り上げていくものとされるのである。

当該理論によれば、偶然の出来事(偶発性)をキャリア・チャンスとして認識し、創造し、活用するためには、以下の五つのスキルが必要だという(Mitchell=Levin=Krumboltz1999:118)。

(15) Happenstanceは、思いがけない出来事、偶発的事態のことである。本稿では「偶発性」ではなく「偶然性」という語を用いているが、この理論は「計画された偶発性理論」と訳されることが一般的であるため、それに従っている。

(16) この理論は、その後、「ハプンスタンス学習理論」へと発展している。ここでは、「成功体験からの勇気づけ」や具体的な行動実践の促しなどの要素が加わっている。これについては、吉川(2018)を参照。

(17) ある研究によれば、18歳の時に考えていた職業に就いている人は、全体の約2%にとどまるという。参照、クランボルツ=レヴィン(2005)37頁。

- ① 好奇心 (Curiosity) : 新しい学習機会の探求
- ② 粘り強さ (Persistence) : 挫折にもかかわらず努力すること
- ③ 柔軟性 (Flexibility) : 姿勢と環境を変えること
- ④ 楽観性 (Optimism) : 新しい機会を実現可能、達成可能なものとみなすこと
- ⑤ 勇気 (Risk Taking) : 結果が不確実な状況に直面しても行動を起こすこと

要するに、新しいことに好奇心を持ち、楽観的に考えて、まずは勇気をもってチャレンジしてみること。そして、失敗してもあきらめないこと。ただし、同じことの繰り返しをするのではなく、心をオープンにして、発想や行動を柔軟に変化させながら取り組むこと。こうしたことを実践することで、偶然が生み出され、かつ、それが活かされてチャンスにつながっていくというのが、計画された偶発性理論の主張である。

2-4-2 計画された偶発性理論を地域側から裏返す形で捉え直す

前述の通り、計画された偶発性理論はあくまでキャリア論の一つであって、地域活性化に関する理論ではない。しかし、おそらく移住者あるいは外部人材として地域で活躍し、地域活性化に大きく貢献している人たちに焦点を当てると、まさに、この理論がぴったりと当てはまるのではないだろうか。つまり、彼（女）らは、何らかの偶発性によって当該地域と出会い、地域活性化に資する役割を演じるに至ったに違いない。そうだとすれば、この理論を参考にして、地域活性化に貢献しうる人々を引き寄せ、移住者あるいは外部人材に期待される役割を果たしてもらうことを仕組むことも可能になるのではないか。

そこで、この理論を地域側（自治体や地域運営組織等）から裏返す形で捉え直してみよう。すると、移住者や外部人材を引き寄せ、「縁」につながる偶然を創り出し、かつ、それが活かされていくためのポイントとして、次のような点が浮かび上がってくる。

第1に、移住者や外部人材の好奇心 (Curiosity) を刺激することである。ワクワク感や美的センスを伴うビジョンやデザインを通じて彼（女）らを地域に引き寄せた

り⁽¹⁸⁾、さまざまな情報や面白い活動をしている人との出会いの機会の提供等を通じて「自分も〇〇してみたい」といった彼（女）らの主体的な思いを引き出ししたりすることがその具体例となる。なお、ビジョンには、それに共感した人のみを引き寄せるという選別的な機能も備わっていることに留意しておきたい。ビジョンはミスマッチを避ける上でも重要なのである。

第2に、彼（女）らの粘り強さ（Persistence）が発揮されるよう、伴走しながら随時相談に乗ったり、見守ったり、サポートしたりすることである。

第3に、彼（女）らが経験からの学びを通じて柔軟性（Flexibility）を発揮できるよう、さまざまな経験の機会を提供したり、自己変容をもたらさう対話の機会を積極的に設けたりすることである。

第4に、彼（女）らの楽観性（Optimism）を育むべく、「小さな成功体験」の機会を演出したり、身近なロールモデルとの交流を通じて「自分にもできるかも」という思いを抱いてもらったりすることである。

第5に、彼（女）らが勇気（Risk Taking）を持てるよう、一步踏み出すことを後押ししたり、励まし合えたりする仲間づくりを支援することである。

これらを踏まえた実践を行うことで、移住者あるいは外部人材として地域で活躍し、地域活性化に大きく貢献しうる人々を引き寄せ、活躍してもらえる可能性が高まることになる。

2-5 あるべき方向性に基づく施策の反省を踏まえた改善・充実化

以上、偶然が秘める可能性に着目した諸理論の紹介・捉え直しをしてきたが、これらの理論は、関係人口施策あるいは移住・定住施策に新たな根拠を与えるものであると同時に、一定の見直しを迫るものでもあると言えよう。すなわち、これらの諸理論を踏まえ、捉え直すことによって、さまざまな能力・力量を持つ多様な主体を引き寄せ、そうした主体同

(18) たとえば、現在、全国各地で特定地域づくり事業協同組合が設立されているが、募集しても人が集まらないところが少なくない。そうした中、海士町複業協同組合AMU WORK（「いろいろな仕事を掛け合わせて、わたしらしく編んでいく」という意味を込めて名付けられた）は、派遣職員数16名（そのほか卒業生9名）（2024年10月現在）と全国で最も多くの人を集めている。そのビジョンは、「自分を生かし自分なりの仕事を編み上げ形にしていく」である（山郷2023：8）。ロゴマークもおしゃれで、HPでは、先輩たちの活躍ぶりを知ることができ、「自分もここなら、やりたいことが見つかるかも」というワクワク感を感じさせられる。

士の相互作用あるいは地元の人々との相互作用を通じて社会的創発をもたらすためのあるべき方向性を複数導出することが可能となる。われわれは、それらを踏まえることで、関係人口施策や移住・定住施策の反省を通じた改善・充実化につなげることもできるのである。

まず、関係人口施策については、従前、暗黙裡に「質より量」という発想に立ってきた自治体が多かったように思われる。たとえば、ふるさと納税の寄附者やSNSのフォロワーを獲得することにばかり傾注してきた自治体が少なくない。しかし、「縁」によって「別の結果」が生み出されることを期待するならば、別途、「質」を重視した取り組み、すなわち、さまざまな能力・力量を持つ多様な外部人材に地域活性化に貢献してもらう取り組みにももっと力を入れるべきである。また、移住・定住施策に関しても、同様に、移住者にたくさん来てもらうだけでなく、地域活性化への貢献をしてもらうことにももっと力を入れるべきである。

その上で、社会的創発論や（地域側から捉え直された）計画された偶発性理論から導出されたあるべき方向性を踏まえることで、既存施策を反省し、何が足りないのか、どこがズレているのかを見出すことができる。それによって見えてきた改善・充実の余地をどのように具体的に埋めていくのかについては、先行事例が参考になる。いくつか例示を試みよう。

たとえば、インターンの移住促進のために一工夫をしている徳島県上勝町では、インターン期間中に、インターン生と地域の人々に仲良くなってもらうだけでなく、できるだけインターン生同士に仲良くなってもらうという工夫をしている⁽¹⁹⁾。そして、インターン終了後も元・インターン生との関係性を維持し、上勝町の近況についての情報提供を怠らない。それゆえ、仮に元・インターン生の一人が上勝町に移住した場合、その情報はすぐに他の同期に伝わることになる。すると、「彼（女）が行ったなら、一緒に面白いことができるかも」といった具合に、別の元・インターン生も移住を考えるという「連鎖」が生じる。中間の存在を通じて、一歩踏み出す勇気を持てるようにしているのである。これはまさに、「勇気（Risk Taking）を持てるような仲間づくりを仕掛ける」という「計画された偶発性理論」の捉え直しに基づく方向性の具体化として大いに参考になるだろう。

また、地域活性化に貢献してくれる外部人材を関係人口として呼び込もうとする場合、

(19) 2018年3月13日に行った株式会社「いろどり」スタッフへのヒアリング調査（於：上勝町）に基づく。

その取り組みが「移住を促すためのもの」と受け止められると、その地域に関心はあっても移住までは考えていないという人たちが足を運びにくくなる。この場合、「気軽に参加できる場にする」という社会的創発論から導出される方向性とはマッチしていない。この点、「しまこトアカデミー」⁽²⁰⁾では、「移住しなくても、地域を学びたい、関わりたい！」というキャッチフレーズをHPの最初の画面に掲げている。「移住しなくてもいい」とあえて前面に打ち出すことで、受講へのハードルを下げているのである。これは、「気軽に参加できる場にする」という社会的創発論から導出される方向性の工夫として大いに参考になるだろう。

「超帰省」という民間主体の取り組み⁽²¹⁾も参考になる（久島2023）。これは、「友達の地元へ帰省すること」を「地域と新たに出会う方法」としてデザインするという「遊び心」あふれる試みである。「普通の旅行とは逆のプロセス、つまりとても個人的なところから地域と出会い、そこから逆上がりをする形で地域のことを知ってもらったほうが、地域の魅力がより伝わるのではないか」というのが、そこでの基本的な発想である。全都道府県で合わせて100人を超える人がアンバサダーとなり、その個人的な視点で地元を紹介しているという。

全国の自治体や観光協会もこの動きに注目しており、実際に、自治体や観光協会と組む形での「超帰省ツアー」が実施されている。そして、参加者と地元の人たちとの間で友人関係に近い関係性が生まれてきており、一定の成果にもつながっている。たとえば、大分県中津市の事例では、参加者の中から同市に通う人が出てきているという。元々、「友達を連れていく」というのが原点であることから、自治体のツアーでは、事前に参加者同士がオンラインで顔合わせし、関係の下地をつくったという。また、「友人を連れて帰省なので、食事の後片付けも手伝いますし、布団も自分で敷きます。帰省するって、そういうことですよね」というコメントに見られるように、「お客様扱い」をしないのもその特徴である。

こうした「超帰省」の取り組みは、「個人的なところから地域と出会い、そこから逆上がりをする形で地域のことを知ってもらう」という逆転の発想が面白い。「好奇心

(20) 島根県が人気雑誌『ソトコト』とコラボして2012年から開講している「島根とかかわっていく『自分らしいありかた』を考えるとともに、地域や社会への想いを持つ仲間の輪を広げる」ことを目的とした「ソーシャル人材育成講座」。

(21) 一般財団法人「超帰省協会」による取り組み。同団体は、3人のメンバーで2020年に任意団体として設立され、2021年に一般社団法人化された。

（Curiosity）を刺激する」という「計画された偶発性理論」の捉え直しに基づく方向性の具体化として参考になると同時に、「縁」を育みやすい仕掛けを組み込んでいるという点でも大いに参考になると思われる。

これらはいくまで一例に過ぎない。あるべき方向性を念頭に置くことで、参考になりうるより多くの先行事例を見出したり、そうした事例から学ぶべきよりさまざまなポイントを抽出したりできるはずである。

要するに、第一段階で、理論的に導出されたあるべき方向性を踏まえて既存施策を反省し、第二段階で、そうしたあるべき方向性を踏まえて先行事例から学ぶことで施策の改善・充実化を図るわけである。

2-6 EBPMを超えて

ところで、関係人口施策をめぐるのは、費用対効果をどう考えるか、その前提として何をKPI（成果指標）として捉えるのか、あるいは、どのように評価するのかという難問にぶつかることが珍しくない。「関係案内所」を設けるといった取り組みの場合は、特にそうである。この難題をクリアできないと、財政課から予算を認めてもらえないということになりかねない。ちなみに、前述のしまコトアカデミーの場合、財政課からは怒られたが、「無茶はわかっていますが、お金だけください」と言い放ち、課長の裁量で調達できる予算枠の中から事業費を捻出したのだという（田中2017：211）。

この点、どう考えるべきだろうか。従前は、移住者数（もしくは滞在時間の多寡）をKPI（成果指標）として位置づけ、評価するといった考え方が主流だったように思われる。しかし、移住につながらなければダメだというのは、必ずしも移住にこだわらない点がポイントであるはずの関係人口の指標としては好ましくないだろう。

これに対し、田中輝美は、「ヒト＝地域への愛着が増す、ファンや訪れる人が増える」、「モノ＝地域の特産品の認知度が上がる、売れる」、「カネ＝地域への投資が増える」、「アイデア＝地域に新しい知恵やアイデアをもたらす」といった「社会的インパクト」を捉えるべきではないかと提案している（田中2017：64-65）。また、別の場面では、「数」ではなく、どんな変化が住民やその暮らしに起こったのかという「質」に着目すべきだという発言もしている（松井2020b：95）。

筆者自身は、基本的に田中の考えに賛同する。しかし、問題は、EBPM（エビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング。証拠に基づく政策立案）が求められる時代的趨勢

の中で、KPIをそのように設定したとしても、財政課を説得するのは容易ではないという点であろう。

この点、そもそも、できる限り（適切な範囲で）EBPMを求めるとするのは好ましいが、あらゆる施策についてEBPMを求めるとするのは無理筋であって、好ましくないと考える。特に、未知・未経験の領域において新たな可能性を探求するような施策についてまでEBPMが求められるとなると、施策提案してもすべて却下されてしまうことになるだろう。とはいえ、何の根拠もないような施策では困る。そこで役立つのが、本稿で紹介してきた偶然が秘める可能性に着目する諸理論なのである。これらを参考にロジックモデルを示した上で、合わせて他地域の先行事例で実際にどのような成果が生み出されているのかを例証するといった方法が有用なのではないだろうか。ただし、大前提として、提案内容につき、あるべき方向性を踏まえる形での先行事例からの学びがしっかり反映されていなければならない。たとえば、何の工夫もなしに単に「関係案内所」を設けるだけではもはや極めて不十分であろう。

2-7 「偶然に委ねない」という視点

「こうすれば『成功』する」という答えがない以上、偶発性を高めて「偶然が秘める可能性」を引き出すことで「成功」可能性を高めるという道筋が有益なのではないかというのが、計画された偶発性理論の含意であり、この理論に着目した理由である。

ただし、忘れてはならないのは、この理論のポイントが「計画された」という点にあることである。「偶発性をコントロールする＝偶然に委ねない」という視点がこの理論の大きな要なのである。この視点を徹底するならば、“偶然に委ねず、必然にする”、“必然を通じて好ましい偶然が生じる可能性を高める”という発想が導き出されることになる。

たとえば、「この人とこの人をつなげたい（＝この人たちをつなげたら面白いことが起きるのではないか）」という具体的なイメージがある場合も当然あるだろう。そうした場合には、「偶然に委ねない」という視点が大事になる。たとえば、先に言及したしまコトアカデミーでは、メンターが受講生の気持ちを聞いてくみ取り、2泊3日で島根県内を訪れるインターンシップの際に、「この人と出会わせたら良いものが生まれるだろう」と思えるような人と受講者とをマッチングしている（田中2017：240-241）。偶然に委ねず、必然にしているのである。

また、「こういう人とつながれば、地域活性化に資する効果的な取り組みが可能にな

るはずだ」といった具体的もしくは漠然としたイメージがある場合もあるだろう。そうした場合、「つながりたい人」が具体的に特定できていれば、その人に講演会を頼むなどして実際につながってしまえばよい。これも、“偶然に委ねず、必然にする”というあり方の具体例である。

一方、「つながりたい人」につき、固有名詞まで特定できておらず、「こういう属性（たとえば、映像技術に優れている等）を有している人とつながりたい」という漠然としたイメージにとどまっている場合には、当該属性を有する人とつながっていきそうな人（たとえば、テレビプロデューサー）とつながることで、「つながりたい人」とつながれる可能性が高まる。これは、“必然を通じて好ましい偶然が生じる可能性を高める”というあり方の具体例である。

このように、「偶然に委ねない」という視点は大事である。必然ばかりを狙うと偶然が秘める可能性を看過しがちになるので、そこは気をつけるべきである。しかし、必然を否定する必要は全くない。「必然を通じてより好ましい偶然が生じる可能性を高める」といった具合に、両者を必ずしもゼロサム的に捉えない発想が重要なのである。

おわりに

以上、本稿では、大きく分けて二つのことを論じた。

第1に、地域活性化研究の各アプローチを検討し、あるべき研究のあり方を論じた。「バージョンアップされた長期的タイムスパンでのプロセス研究」と「失敗要因に着目した知見導出研究」のアプローチが優れており、これらの研究から得られる知見を踏まえることが地域活性化を実現する上で有益であるというのが、そこでの結論であった。

第2に、これら二つのアプローチに加え、「偶然性と向き合い、偶然が秘める可能性を組み込んだ地域活性化研究」という、もう一つのアプローチも重要であることを指摘した。その理由は大きく分けて二つあった。一つには、偶然を考慮しないと、「成功」の説明がつかない事例が少なくないからである。二つには、偶然が秘める可能性に着目する諸理論を踏まえたり、捉え直しを行ったりすることで、さまざまな能力・力量を持つ多様な主体を引き寄せ、そうした主体同士の相互作用あるいは地元の人々との相互作用を通じて社会的創発をもたらすためのあるべき方向性を導出できるからである。われわれは、それを手がかりに既存施策を反省し、先行事例からの学びを得ることで施策の改善・充実化を図る

ことができる。

以上の三つのアプローチを意識的にとることで、地域活性化に関する研究の社会的有用性は高まるものと思われる。筆者自身、そうした研究を積み重ねていきたいと考えている。

(しまだ あきふみ 九州大学大学院法学研究院教授)

キーワード：失敗／偶然性（偶発性）／縁／関係人口／移住・定住

【参考文献】

- 飯盛義徳（2014）「地域づくりにおける効果的なプラットフォーム設計」『日本情報経営学会誌』34巻3号。
- 飯盛義徳（2023）「効果的なく場づくりをめざして」『月刊自治研』2023年4月号。
- 大庭さよ（2018）「ジョン・クランボルツ — 学習理論からのアプローチ」渡辺三枝子編『新版キャリアの心理学（第2版） — キャリア支援への発達のアプローチ』ナカニシヤ出版。
- 小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波新書。
- 小田切徳美（2024）『にぎやかな過疎をつくる — 農村再生の政策構想』農文協。
- 木下斉（2015）『稼ぐまちが地方を変える — 誰も言わなかった10の鉄則』NHK出版新書。
- 木下斉（2016）『地方創生大全』東洋経済新報社。
- 木下斉（2018）『地元がヤバイ…と思ったら読む 凡人のための地域再生入門』ダイヤモンド社。
- 木下斉（2021）『まちづくり幻想 — 地域再生はなぜこれほど失敗するのか』SB新書。
- クランボルツ, J. D. =レヴィン, A. S.（2005）『その幸運は偶然ではないんです！』（花田光世ほか訳）ダイヤモンド社。
- グラノヴェッター, M.（2019）『社会と経済 — 枠組みと原則』（渡辺深訳）ミネルヴァ書房。
- 嶋田暁文（2014）『みんなが幸せになるための公務員の働き方』学芸出版社。
- 嶋田暁文（2016）「海士町における地域づくりの展開プロセス～『事例』でも『標本』でもなく、実践主体による『反省的対話』の素材として～」『自治総研』2016年10月号。
- 嶋田暁文（2018）「小規模自治体の持続可能性と自立への道」『ガバナンス』2018年9月号。
- 高野誠鮮（2012）『ローマ法王に米を食べさせた男 — 過疎の村を救ったスーパー公務員は何をしたか？』講談社。
- 田口太郎（2024）『「地域おこし協力隊」は何をおこしているのか？ — 移住の理想と現実』星海社新書。
- 竹内啓（2010）『偶然とは何か — その積極的意味』岩波新書。
- 田中輝美（2017）『関係人口をつくる — 定住でも交流でもないローカルイノベーション』シーズ総合政策研究所。
- 田中輝美（2018）「田中輝美さん、関係人口ってなんですか？ — 過疎先進県・島根のローカル・ジャーナリスト」『ソトコト』2018年2月号。

- 鶴見和子（1999）「南方曼荼羅 — 未来のパラダイム転換に向けて」『鶴見和子コレクションⅨ 環の巻 — 内発的發展論によるパラダイム転換』藤原書店。
- 中川内克行（2019）「〈特集〉『関係人口』で地域を存続・活性化 — 400超の自治体が創出・拡充事業を実施」『日経グローバル』358号。
- 沼上幹（2000）『行為の経営学』白桃書房。
- 久島玲子（2023）「『超帰省』 — 友達の地元へ帰省すること」『ソトコト』2023年3月号。
- 松井健太郎（2020 a）「地域と旅人の懸け橋となる『おてつたび』。 — 『お手伝い×旅』で、地域に触れるきっかけを。」『ソトコト』2020年4月号。
- 松井健太郎（2020 b）「キーパーソンが、大分に集いました。 — 『関係人口サミットin大分』レポート。」『ソトコト』2020年4月号。
- ムロディナウ, レナード（2009）『たまたま — 日常に潜む「偶然」を科学する』（田中三彦訳）ダイヤモンド社。
- 矢島恵理子（2019）「キャリアは『偶然』と『冒険』の連続である — クランボルツ博士の『計画された偶発性』より」『人事院月報』72巻4号。
- 山郷志乃美（2023）「AMU WORKが生む新たな可能性 — 働き方をデザインし、人生をつくる」『地域づくり本編』2023年10月号。
- 吉川雅也（2018）「社会的学習理論のコンテクストにおけるハプンスタンスの理解 — キャリア形成へのHappenstance Learning Theoryの適用」『関西外国語大学研究論集』108号。
- ワッツ, ダンカン（2012）『偶然の科学』（青木創訳）早川書房。
- Granovetter, M.（1978）“Threshold Models of Collective Behavior,” *American Journal of Sociology*, Vol.83, No.76.
- Mitchell, K.E.=Levin, A.S.=Krumboltz, J.D.（1999）“Planned Happenstance : Constructing Unexpected Career Opportunities,” *Journal of Counseling & Development*, Vol.77（1999 Spring）.

中央の動き

◎戸籍氏名の「振り仮名」記載で要請 — 全国市長会

全国市長会は10月3日、「戸籍への氏名の振り仮名記載対応」を法務相に要請した。戸籍法等の改正で2025年以降、全国民に振り仮名通知や届け出受付など多大な業務が発生するため①国の責任で改正法の趣旨や振り仮名届出の周知②新たな業務の負担軽減と具体的内容の早期提示③実施自治体の規模・在籍者数等の実情を踏まえ経費を国が全額負担 — などを要請した。

また、全国市長会等は10月17・18日、姫路市で市長ら約1,700人が参加し全国都市問題会議を開催した。会議では、福岡伸一青山学院大学教授が「生命を捉えなおす」、清元秀泰姫路市長が「市民の『L I F E』を守り支える姫路の健康づくりとまちづくり」と題して基調講演。次いで、宮本太郎中央大学教授をコーディネーターに今井教茅野市長、南出賢泉大津市長、三木崇弘高岡病院医師らが参加し討論を行った。

◎まちづくり健康診断で立地適正化計画推進 — 国交省

国交省の立地適正化計画実効性向上のあり方検討会は10月10日、取りまとめを発表した。同省は人口減少を踏まえた立地適正化計画に基づくコンパクトまちづくりを進めているが、取りまとめは同制度創設10年を踏まえ「立適+（プラス）」に向けた更なる取組の推進を打ち出した。具体的には、中小都市での取組が少ないため①市町村が現状を的確に認識できる情報等の提供②広域・複数市町村で取り組む主体・役割の明確化③取組に必要な人材確保の支援 — などを提言。また、5年ごとの評価・変更の実施市町村が少ないため「まちづくり健康診断」体系の確立なども求めた。

一方、国交省は10月9日、地域生活圏専門委員会の初会合を開催した。昨年の国土形成計画に盛り込まれた「地方の中心都市を核とした市町村界にとらわれない新たな地域生活圏の形成」の具体化を検討する。地方中心都市での人口減少や生活サービス提供機能の低下等に対応するため、デジタルの徹底活用と「共」の地域経営による①生活サービスの利便性の最適化・複合化②地域内経済循環の仕組み構築 — による地域生活圏の構築などを検討。来年夏にも報告をまとめる。

◎事例紹介など「地域社会DXナビ」を公開 — 総務省

総務省は10月11日、「地域社会DXナビ」を公開すると発表した。デジタル技術を活用した地域課題解決には地域社会DXの加速と先進事例の他地域への普及が求められるため、各自治体に参考となる情報をポータルサイト「地域社会DXナビ」にニュース形式で配信する。「事例紹介・参考事例集」では「地域」「分

野」「人口」などから検索できるほか、「イベントレポート」「キーパーソンのインタビュー」「総務省の支援事業」なども掲載されている。

また、総務省は10月2日、地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン改訂版を公表した。「情報セキュリティ基本方針」ではセキュリティ対策の基本的考え方など、「セキュリティ対策基準」では情報システムに必要な基準を定めている。このほか、同省のデジタルインフラ（DC等）整備有識者会合は10月4日、「中間取りまとめ3.0」を公表した。具体的な対応策に、①データセンターの分散立地推進②災害や高まる地政学的リスクへの対応③地域におけるエコシステムの形成 — などを挙げた。

◎大学改革「3つの方針」点検・評価92%に — 文科省

文科省は10月11日、大学の教育内容等の改革状況（2022年度）を発表した。各大学に2019年度から「3つの方針」（卒業認定等、教育課程編成等、入学受入等）の一体的な策定・公表が義務付けられたが、同方針の達成状況を点検・評価している大学は92%に達した。しかし、学位を与える課程共通の尺度策定は74%、教育改善を支援する体制構築は66%、教育目標とカリキュラムの整合性を検証する委員会設置は49%に留まる。また、学生の学習時間公表は56%、教員1人当たり学生数公表は64%だった。なお、大学でのハラスメント防止の相談窓口は99%で設置していた。

また、文科省は9月30日、2023年度の日本語教育実態調査結果を公表した。2023年11月1日現在の日本語教育実施機関・施設等数は2,727、日本語教師等数は4万6,257人、日本語学習者数は26万3,170人で、1990年に比べそれぞれ3.3倍、5.6倍、4.3倍に増えた。日本語教育実施機関・施設等数の内訳は、法務省告示機関が23%と最も多く、以下、大学等機関20%、任意団体17%、国際交流協会12%、地方自治体12%など。

◎食料・農業・農村基本計画変更で検討視点 — 農水省

農水省は10月16日、食料・農業・農村政策審議会企画部会に食料・農業・農村基本計画変更に向けた「検討の視点」を提示した。視点は、農業生産活動で気候変動対策の推進や有機農業推進・バイオマス利用拡大の方針を示した。併せて、2027年度に創設する環境直接支払交付金は、みどりの食料システム法認定農業者が先進的な環境負荷低減に取り組み導入リスク等に応じた仕組みにした。また、農村振興では農泊など他分野と連携した内発型新事業創出、中山間地域等直接支払では集落協定のネットワーク化などの体制づ

くりの必要性を指摘した。今年度末に報告をまとめる。このほか、農水省は農業参入フェア2024を11月18日に大阪、12月11日に東京で開催する。農業参入を希望する法人と誘致したい地域のマッチングが狙い。

一方、全国町村会は10月17日、中山間地域等直接支払制度の見直しに関する意見をまとめた。農水省が2025年度から始める第6期対策で現在措置されている「集落機能強化加算」の廃止方針を示したことに対し「到底容認できない」と批判。同省が新たに設ける「ネットワーク加算」への再編案にも、集落単体で活用できる現行支援措置を継続すべきだとした。

◎地域手当の支給率設定を都道府県単位に — 総務省

総務省の地方公務員制度あり方検討会給与分科会は10月18日、人事院勧告の給与制度アップデートを踏まえた地方公務員給与の見直しを提言した。具体的には、新卒初任給や若年層の給与水準の引上げを提言。また、地域手当について級地区分・支給割合を7級地区分（3～20%）から5級地区分（4～20%）に再編し、支給地域を現行の市町村単位から都道府県単位に広域化、中核的な市（都道府県庁所在地・20万人以上市）は当該地域の民間賃金を反映するとした。このほか、①扶養手当は配偶者手当を廃止し、子の手当を1万3,000円に引上げ②通勤手当の支給限度額を15万円に引上げ③管理職員特別勤務手当の支給対象拡大④再任用職員への手当支給の拡大 — なども提言した。

一方、全都道府県の人事委員会勧告が10月22日、出そろった。2024年度の月給とボーナスについて全団体が引上げを勧告した。両引上げ勧告は3年連続。月給は全団体が2%以上の引上げを勧告。千葉県が3.30%（1万2,014円）が最高、新潟県が2.29%（8,584円）が最低だった。なお、扶養手当見直しでは、42都道府県が国に準じて配偶者の手当廃止を求めた。

◎熊本市で災害廃棄物対策シンポを開催 — 環境省

環境省は10月20日、熊本市で2024年度災害廃棄物対策推進シンポジウムを開催した。併せて、第9回防災推進国民大会（ぼうさいこくたい2024）も開催した。シンポジウムでは、島岡隆行九州大学名誉教授が「災害廃棄物対策における新たな提言」と題して基調講演。次いで、高柳達環境省災害廃棄物対策官が環境省の取組状況、河合一広全国都市清掃会議事務局長が災害時の廃棄物処理支援について講演。さらに、熊本市と秋田市が各市の取組状況などを報告した。

一方、国交省の上下水道地震対策検討委員会は9月30日、最終取りまとめを公表した。先の能登半島地震での被害を踏まえ上下水道の地震対策・災害対応のあり方を提言したもの。今後の地震対策では、上下水道システムの急所となる施設の耐震化や避難所など重要施設の上下水道管路の一体的な耐震化を求めた。併せて、地滑りなどの恐れがある箇所を避けた施設配置、可搬式浄水施設・設備、汚水処理施設・設備の活用による代替・多様性の確保なども提言した。

よる代替・多様性の確保なども提言した。

◎結婚や子育て支援策など検討へ研究会 — 全国知事会

全国知事会は10月21日、「少子化の観点から結婚や子どもの法的保護等を巡る現状と課題について考える研究会」の初会合を開催した。結婚を躊躇する若者への支援策や希望子ども数の減少対策、子育て支援策、子どもの法的保護策などを探り、2026年夏の全国知事会議までに報告をまとめる。研究会では、国立社会保障・人口問題研究所の岩沢美帆人口動向研究部長が「結婚・子どもを巡る実情や課題 — 地方行政において少子化理解に有用なポイント」と題して講演。人口・社会経済環境が似ている自治体間で相互参照し課題を共有する必要性などを指摘した。

また、全国知事会は10月10日、衆院総選挙に向け各党に提出した「持続可能で活力ある日本と地域を実現するための提言」に対する回答結果を発表した。提言が求めた「人口減少対策」「大規模災害対応」「医療・福祉・介護人材の確保」には10党全てが賛成したが、子ども・子育て政策では参政党が「給食費無償化より公的負担を優先」、地方分権では共産党が「国の基準廃止は慎重に検討」との注文をつけた。

◎地域脱炭素政策で「とりまとめ骨子」 — 環境省

環境省は10月29日、地域脱炭素政策の今後の在り方検討会に「とりまとめ骨子」を提出した。2050年カーボンニュートラルの目標に向けて、2026年度以降も地域脱炭素政策の継続が必要だとし今後の具体施策の方向性を示した。具体的には、①地域脱炭素の横展開のため実践的・具体ノウハウや優良事例を中心に周知・発信②事務事業の脱炭素化には全自治体を実施責任があるため小規模自治体においては都道府県や連携中枢都市圏と共同で実施③自治体の脱炭素推進の財源確保のため新たな技術等対応を中心に更なる財政支援スキームの検討④地方自治体への必要な専門人材プールの拡充検討 — などを提言。併せて、①再エネ促進区域制度で地域や事業者に対する更なるインセンティブ付与②技術進捗も踏まえた新たな脱炭素技術・製品の順次地域への実装③庁舎等の公共施設や住宅・ビルへの太陽光発電導入の推進 — などを求めた。

一方、環境省は10月16日、ヤード環境対策検討会の初会合を開催した。2017年創設の有害使用済機器保管等届出制度で保管処分業の届出が義務化されたが、届出件数は昨年9月で547件に留まるほか、規制対象が家電4品目などに限定されている。さらに、現実には規制対象外の金属スクラップなどの不適正な保管や処理に起因する騒音・悪臭、公共水域や土壌の汚染問題が発生している。このため、不適正ヤードの実態調査をはじめ環境保全対策のあり方などを検討する。

（井田 正夫・月刊『自治総研』編集委員・委嘱研究員、元自治日報編集長）

※「中央の動き」は今月号で終了させていただきます。

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669号 2024年10月 公益社団法人 北海道地方自治研究所
鋭角鈍角 選挙イヤーにみる衆議院解散・総選挙

北海道大学大学院法学研究科准教授 馬場 香織

北海道自治研究会 北海道からみる日本政治外交史1881-2001 — 中央政府の外交的選択
は道内の自治体にどのような影響を与えたのか

北海道大学大学院法学研究科 准教授 前田 亮介

散射韻 「高市現象」の底流

周役期に必要な自治体政策とは — 横須賀市の取り組み

公益社団法人北海道地方自治研究所研究員 高野 譲

生存権77歳の現在地 第6回 最低賃金水準に保護費を合わせる本末転倒

当研究所会員／元北海道新聞記者 本田 良一

チャレンジ！ 議会改革 18 「答弁調整」の議会は子どもに見せられるか

北海道新聞論説委員 山下 幸紀

新潟自治 第101号 2024年10月 公益社団法人 新潟県自治研究センター
特集 終わらない夏をふりかえる

「異常」が普通になった夏 — 猛暑、ゲリラ雷雨、集中豪雨、熱中症 —

新潟県自治研究センター 理事・研究主幹 種田 和義

異常気象と食糧事情の熟考 — 常態化する異常気象と食糧セキュリティ —

新潟県自治研究センター 常務理事・研究主幹 榎口 敏行

岸田内閣3年間のけじめ退陣 — 問われる有権者の政治意識 —

新潟県自治研究センター 常務理事・研究主幹 榎口 敏行

信頼回復への針路は不透明 — 石破丸、重い使命を受け船出 —

新潟県自治研究センター 理事・研究主幹 種 田 和 義

NEWS東西南北 リポート

第213国会で地方自治法が改正 何がどう変わり、自治体は何を準備・検討が必要か

新潟県自治研究センター 常務理事・研究主幹 長 沢 正 一

学生消防団への期待とその活動からみえてくるもの

新潟県自治研究センター 理事・研究主幹 齋 藤 喜 和

旧優生保護法は今も生きている (上)

優生保護法を考える新潟の会 代表代行・事務局長 室 橋 春 季

〔連載〕地方財政用語の解説

第62回 宿泊税の仕組みと課題

立教大学経済学部教授 池 上 岳 彦

とちぎ地方自治と住民 第619号 2024年10月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 自治体の人事評価制度 きちんと運用されていますか？

自治研センター副理事長 (自治労栃木県本部執行委員長) 石 塚 利 雄

2023年度栃木県普通会計決算

自治研センター常務理事 松 本 敏 之

宇都宮市長選における若手新人候補の選挙戦略 — 毛塚幹人氏の発信手法に注目して —

宇都宮大学地域デザイン科学部 教授 中 村 祐 司

栃木県は男女賃金格差が全国最大 — 政府「女性の職業生活における活躍推進プロジェクトチーム」 —

トチーム」 —

自治研センター副理事長 加 藤 正 一

少子化の根本原因とその対策

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9月)

総務省「令和5年度都道府県普通会計決算の概要 (速報)」

自治権いばらき 第154号 2024年10月

公益社団法人 茨城県地方自治研究センター

伊能忠敬より42年も前に日本地図を作った水戸藩の儒学者 長久保赤水

長久保赤水顕彰会会長 佐 川 春 久

連載 将来都市像を考える

第4回 「共楽・共感」を媒介にした共助とコミュニティの再構築

茨城大学名誉教授 斎藤 義 則

連載 どうなる食・農・地域 ～農政記者から見た現状と課題

第10回 「農業イノベーション」④

農政ジャーナリスト 伊本 克 宜

埼玉自治研 第64号 2024年9月

公益財団法人 埼玉県地方自治研究センター

自治のかげ 人がつながる 豊かで住み続けたいまち ふじみ野～誕生20周年に向けて～

ふじみ野市長 高畑 博

特集1 公開セミナーの記録

不適切保育の要因と予防～子供たちの健やかな成長を目指して

埼玉純真短期大学こども学科 准教授 高橋 努

特集2 集会の記録

安心できる職場づくりのための労働組合

～個人の「わがままを」みんなの「いいこと」にするために～

立命館大学産業社会学部 准教授 富永 京子

自治研ちば 第45号 2024年10月

一般社団法人 千葉県地方自治研究センター

巻頭言 千葉県議会は今 ～議会改革を進める

千葉県議会議員 入江 あき子

千葉県地方自治研究センター第16回定期総会 記念講演

地方税をとりまく改革動向と自治体税財政 東洋大学 国際学部教授 沼尾 波子

シリーズ「持続可能な地域を創る」③ 北海道ニセコ町における断熱住宅の普及事例

千葉商科大学 基盤教育機構 准教授 田中 信一郎

企画記事 ICHICO（イチコ）の取り組み

— 地域経済と市民活動の活性化めざす —

市川市経済観光部 経済産業課 デジタル地域通貨担当室

企画記事 能登半島地震で見えてきた下水道維持管理が抱える課題

～ある技術者のひとり言～

尾鷲 浮子樹

市議会報告 誰ひとり取り残されることのない社会へ

習志野市議会議員 寺川 貴 隆

公共の担い手 館山まるごと博物館 ～文化遺産を活かしたエコミュージアムまちづくり
NPO法人安房文化遺産フォーラム 共同代表 池田 恵美子
シリーズ千葉の地域紹介 たこ どこ ここ！ ～多古町で多幸LIFE！～
多古町役場企画政策課
新聞の切り抜き記事から 研究員 松戸 義明

八王子自治研究センター通信 第30号 2024年10月

一般社団法人 八王子自治研究センター
多摩の自治を考える ― 多摩30自治体（26市3町1村）政策分析・評価10年のまとめ ―

信州自治研 第392号 2024年10月

長野県地方自治研究センター
信州と海 前日本銀行長野事務所長 山城 吉道
プロジェクト「公共交通」に向けた座談会(1)

長野大学教授 古平 浩氏
私鉄長野県連委員長 若林 茂氏
前長野市議会議員 布目 裕喜雄氏
千葉大学名誉教授 夏目 雄平氏
長野県立大学教授 築山 秀夫氏
<編集部>

筆のすさび⑦④ 歴史と文化にふれ 雅叙園・迎賓館 はとバスの1日

元信濃毎日新聞記者 横山 悟

編集後記

自治研とやま 第130号 2024年10月

公益社団法人 富山県地方自治研究センター
視点 『虎に翼』としあわせ追求部会

公益社団法人富山県地方自治研究センター理事
富山大学学術研究部教育研究推進系准教授 吉井 千周
部会報告 医療職場で働く組合員へのアンケート調査結果について

公益社団法人富山県地方自治研究センター理事・行財政部会長

高岡法科大学教授 野口 教子

講演 富山県における再生可能エネルギーの現状と展望

富山県知事政策局成長戦略室 カーボンニュートラル推進課 南 茂 英 気
自治体報告 「釜ヶ淵みらい協議会」の取り組みについて（農村型地域運営組織モデル形
成支援事業） 立山町農林課

月刊「地方自治みえ」 第388号 2024年10月 三重県地方自治研究センター
ポストコロナの持続可能な観光 — 三重県の事例から考察 —

鈴鹿大学大学院国際学研究科科长 富 本 真理子

フォーラムおおさか 第178号 2024年10月 P L P 会館 大阪地方自治研究センター

巻頭言 自治体DX問題の組合員アンケートを分析 11月に「公開講座」開催決定

でかける自治研No.4 「人類館事件」を知っていますか？

大阪人権博物館（リバティおおさか）企画展2024「博覧会と差別」

論文 「自治体におけるDXの現状と課題」

P L P 会館 大阪地方自治研究センター 研究員 尹 誠 國

韓国政治の行方 尹政権の支持率低迷と政権交代の可能性

P L P 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 難民と「新しい故郷」 編集部

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				
01 法規				
01-36-38	地方自治小六法／令和7年版	学陽書房編集部／ (監) 地方自治制度研究会	学 陽 書 房	2024 (令6)
05 統計				
05-46-36	地域経済総覧／2025	東洋経済新報社	東洋経済新報社	2024 (令6)
07 白書				
07-07-52	労働経済白書／令和6年版	厚生労働省	日 経 印 刷	2024 (令6)
2 法律				
23 行政法				
23-268-18	行政法 I／第六版補訂版／行政法総論	塩野宏	有 斐 閣	2024 (令6)
23-628-57	行政法研究／第57号／2024・9	行政法研究会	信 山 社	2024 (令6)
3 行政				
30 行政学一般				
30-189	現代日本行政の比較分析／信頼・環境・ガバナンス	大山耕輔	慶應義塾大学出版会	2024 (令6)
5 財政				
51 税制				
51-20-52	改正地方税制詳解／令和6年	地方財務協会	地方財務協会	2024 (令6)
53 財政調整				
53-42	地方分與税の10年と地方交付税	小西砂千夫	関西学院大学出版会	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
——「楕円の構図」による把握——』2018年 | (税別)
2,200円 (公人社) |
| 15. 辻山幸宣著『自治年々刻々』 同時代記 一九九六～二〇一七 2018年 | 2,200円 (") |
| 16. 青木宗明編『国税・森林環境税——問題だらけの増税——』2021年 | 2,200円 (公人の友社) |

自治総研ブックレット

- | | |
|---|----------------------|
| 17. 『釧路市の生活保護行政と福祉職・榑部武俊』2014年 | (税別)
1,500円 (公人社) |
| 18. 澤井 勝・上林陽治・正木浩司編『自立と依存』2015年
——第29回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 19. 辻山幸宣・堀内 匠編『“地域の民意”と議会』2016年
——第30回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 20. 其田茂樹編『不寛容の時代を生きる～生きづらさを克服する解を求めて～』2018年
——第31回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 21. 新垣二郎編『自治のゆくえ～「連携・補完」を問う～』2018年
——第32回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 22. 飛田博史編『自治のゆくえ 自治体森林政策の可能性』2018年
——第33回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (公人の友社) |
| 23. 今井 照編『原発災害で自治体ができなかったこと できなかったこと』2019年
——第34回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 24. 上林陽治編『未完の「公共私連携」 介護保険制度20年目の課題』2020年
——第35回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 25. 其田茂樹編『自治から考える「自治体DX」「標準化」「共通化」を中心に』2021年
——第36回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 26. 飛田博史編『コロナ禍で問われる社会政策と自治体 「住まい」の支援を中心に』2022年
——第37回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 27. 今井 照・自治総研編『「転回」する地方自治
《2024年地方自治法改正(上)》【解題編】』2024年 | 1,700円 (") |
| 28. 坪井ゆづる・其田茂樹・自治総研編『「転回」する地方自治
《2024年地方自治法改正(下)》【警鐘の記録】』2024年 | 1,900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・横田寛・海老名富夫編著『公害防止条例の研究』2012年 | (税別)
4,500円 |
| 31. 馬場 健著『英国の大都市行政と都市政策 1945-2000』2012年 | 3,000円 |
| 32. 河上 暁弘著『平和と市民自治の憲法理論』2012年 | 4,200円 |
| 33. 武藤 博己編著『公共サービス改革の本質——比較の視点から——』2014年 | 4,500円 |
| 34. 北村 喜宣編著『第2次分権改革の検証
——義務付け・枠付けの見直しを中心に——』2016年 | 4,500円 |
| 35. 佐藤 竺著『ベルギーの連邦化と地域主義
——連邦・共同体・地域圏の並存と地方自治の変貌——』2016年 | 5,500円 |
| 36. 佐藤 英善編著『公務員制度改革という時代』2017年 | 5,700円 |
| 37. 河上 暁弘著『戦後日本の平和・民主主義・自治の論点
小林直樹憲法学との「対話」に向けて』2022年 | 4,500円 |

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

自治総研関連図書

- | | |
|--|--------------|
| ○ 今井 照／自治総研編『原発事故 自治体からの証言』2021年 筑摩書房 | (税別)
880円 |
| ○ 上林陽治著『非正規公務員のリアル
欺瞞の会計年度任用職員制度』2021年 日本評論社 | 1,900円 |
| ○ 神原 勝著『東京・区長準公選運動
区長公選制復活への道程』2022年 公人の友社 | 5,500円 |
| ○ 篠田 徹・上林陽治編著『格差に挑む自治体労働政策——就労支援、地域雇用、
公契約、公共調達』2022年 日本評論社 | 2,000円 |
| ○ 今井 照著『未来の自治体論——デジタル社会と地方自治』
2024年 第一法規 | 4,300円 |

ご注文は書店までお願いします。

THE JICHI-SOKEN Vol.50

Monthly Review of Local Government No.12 ● 2024.12

CONTENTS

- Future Direction of Small Municipalities.1
IMAMOTO, Keisuke. Niigata University Faculty of Law.
- Illegality of the Discretionary Decision to Amend the Nursery School Ordinance.22
MINO, Yasushi. Chairman, Kagawa Prefecture Local Government Research Center.
- Approaches to Conducting Socially Useful Regional Revitalization Research: Facing Contingency.63
SHIMADA, Akifumi. Professor, Kyushu University Faculty of Law.
- Monthly Topics.86
- Magazine Rack.88
- Monthly List of Our Library.93

- 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。