

自治総研

THE JICHI-SOKEN

2025年 **5** 月号
VOL.51
通巻第559号

CONTENTS

	1
私有地における公共空間と法 公開空地・有効空地の利活用を中心に	洞澤秀雄
	13
アメリカの大都市における普遍的プレ幼稚園の導入と財源調達 フィラデルフィア市の事例	谷 達彦
	24
民事法の現代化が公営住宅業務に与える影響 総 論	橋口祐介
〔投稿論文〕	39
フィンランドにおける自治体コンツェルンの形成過程	鈴木 伸
今月のマガジン・ラック	51
資料室増加月報	55
巻頭コラム	
「廃炉」基本法と条例の制定を	坪井ゆづる

「廃炉」基本法と条例の制定を

坪 井 ゆづる

東電福島第一原発の爆発事故から14年余、ずっと心配している。果たして、廃炉はできるのか。

溶け落ちた核燃料（デブリ）、推計総量880 tを本当に安全に取り出せるのか。前例がないだけに計画通りに進まないのはやむを得ない。だが、それにしても先行きが不透明すぎる。

昨年11月、予定より3年遅れで初めてデブリを取り出せた。わずか0.7 g、耳かき一杯分で、総量の12億分の1。それでも「放射性物質を原子炉建屋外に漏らさずにできた技術的な意義は大きい」と言われた。

そこで1日にどれくらい運び出せば、何日くらいで作業が完了するのかを試算してみた。10 gから始めて、うまくゆけば100 g、500 gと増やしてゆけるのか。いずれは最先端の技術を駆使して、さまざまなロボットが開発され、巨大なデブリの塊を切り刻むとか、引っかき出すとかできるようになるのか。

●毎日10kgずつ取り出せたとして……

そうなれば、1 kg、5 kg、さらに今は見当もつかないけれど、1日に10kgを処理できる日も夢ではないのだろうか。獲らぬ狸の何とやらと思いつつも電卓をたたいて、わが目を疑う。

年中無休で365日、10kgずつ取り出せたとしても、答えは240年。ため息しか出ない。

廃炉には、デブリや解体した原子炉などの放射性廃棄物の持って行き場がないという問題もある。正常に運転を終えた原発の核廃棄物の最終処分場すら決まらない現状を見れば、容易でないのは言を俟たない。

さらに、もっと唾然とする現実がある。そもそも「廃炉とは何か」があいまいなのだ。

「実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則」（1978年通産省令第77号）は第121条で「廃止措置の終了確認の基準」を定めている。

そこには①核燃料物質の譲渡しが完了している②土壌及び敷地に残存する施設が放射線による障害の防止の措置を必要としない状況にある③核燃料物質又は核燃料物質によって汚染された物の廃棄が終了している、などとある。

①には誰に「譲渡し」をするのか、その相手先が書いていないし、②には具体的な数値がない。要するに「廃炉」の定義がはっきりしない。つまり、めざす最終形が不明確なのだ。

おまけに現場は政府と東電などの「寄り合い所帯」で、未経験の難作業をしているとあっては、責任の所在があいまいになるのは当然だ。

いまはデブリ採取などの重要な作業は政府が工程表で定める。これに沿った技術戦略を政府などが出資する「原子力損害賠償・廃炉等支援機構」が毎年つくる。だが、工程表の通りにできなくても罰則はない。国会などの国民代表の目を入れて計画変更を審議するわけでもない。だから、淡々と計画が先延ばしされてゆく。

これでは国策として原発をすすめてきた政府としては無責任すぎる。事故後にいったん「可能な限り原発依存度を低減する」としてきた方針を、民意を問うこともなく「最大限活用する」に大転換しているだけに罪深い。

この現状を改めるために、「廃炉」に関する基本法をつくるべきだと考える。法律により、「廃炉完了」を具体的に定義した上で、完遂までの責任の所在を明確にするのだ。

●「大廃炉時代」を見据えて

中部電力浜岡原発2号機の廃炉作業が始まるなど、すでに「大廃炉時代」の幕は開いている。

一般的な廃炉の責任者は各電力会社だろうが、福島の場合は政府が先頭に立つのが当然だ。

法制定と並行、あるいは先んじて、原発立地及び周辺自治体も「廃炉」に関する基本条例をつくった方がいいのではないか。住民との事前協議や、住民参加型の工程管理委員会の設置を義務づけるといった内容が考えられる。

福島県の内堀雅雄知事には2年前、記者会見で条例制定の考えを問うたことがある。「現状では不要」との回答だったが、作業の難航は必至だけに、条例でいま以上に「廃炉の現状と先行きを見える化」した方が住民も安心できるに違いない。

最後に、「廃炉とは何か」を考えるために、東電の原子炉圧力容器の設計にかかわり、国会事故調査委員会の委員も務めた専門家の話を紹介する。

彼によれば「設計段階では廃炉について誰も見通しを持っていなかった」という。その上で、廃炉への道のりの険しさを指摘しつつ言った。

「原発の跡地が綺麗な公園になって、人が、子どもがそこで自由に遊べるというようなことは、これはもう実現不可能だと思います。だから、そういう幻想は抱かないほうがいい」

私有地における公共空間と法

公開空地・有効空地の利活用を中心に

洞 澤 秀 雄

<要 旨>

近年、公共空間の整備・管理における行政の役割の限界もあり、私有地上の公共空間とその利活用を図る仕組みの展開が見られる。本稿は、そうした公共空間が私有地上にあるがゆえの法的課題について、公開空地・有効空地を中心に考察をする。公開空地等は、私有地上にあったとしても公開や適正管理が求められ、利活用において自治体が関与している。しかし、そうした公開空地等の管理局面については法律上の規律が存在していない。また、実務を担う自治体においても（条例ではなく）要綱等で、公開や維持管理の適正担保や利活用における占用承認などを定めている。こうした法の不在状況を前提に、公開空地等に関して求められる規律の法的根拠や規律のあり方に関して考察をする。また最後に少し議論を広げ、私有地上の公共空間に求められうる法的要請についても検討し、私有地上の公共空間とそれに係る法のあり方についても考察をする。

I. はじめに

1. 私有地上の公共空間に係る現代的展開

公共空間の整備・管理における行政の役割の限界、都市管理における公私協働、より広くは縮小社会における地域空間管理⁽¹⁾の要請を背景に、近年、私有地を公共空間として、又は公共の用のために利用・活用することの重要性が高まっている。もちろんかねてから、私有地が公共的な役割を果たす例として私道があり、近隣住民の通行や建築物の接道において公共的な役割を果たしてきている。これに対して近年目立つのは、より積極的に行政が介在して、私人の私有地を公共用に利活用しようとする潮流である。

私有地を公共的な空間として積極的に活用してゆこうとする近年の制度には、いくつかのタイプがある。第1に、開発等の規制緩和・特例に伴って形成される私有地上の公共空間があり、一般市民の利用に供されるとともに昨今ではイベント等で活用されている。総合設計制度などによる公開空地・有効空地と近年の利活用、東京都の民設公園制度⁽²⁾といったものがある。第2に、所有者不明土地円滑化法における地域福利増進事業のように、私人による低未利用な土地を公共用に利活用しようとするものがある⁽³⁾。第3に、土地所有者が私有地を公共空間として任意に供与することを前提とするものがあり、都市緑地法における市民緑地等の公開緑地制度、自然共生サイトとそれに係る生物多様性増進活動促進法がこれに当たる。

(1) 参照、北村喜宣「縮小社会における地域空間管理法制と自治体」上智法學論集64巻1・2号（2020年）33頁以下。
(2) 民設公園に係る民法学からの検討として、鎌野邦樹「区分所有者が公園を所有する!?: 地上権設定による民設公園制度の創設と今後の課題」早稲田法学84巻3号（2009年）1頁以下。
(3) 北村・前掲注(1)55－58頁を参照。また、同論文49－55頁における不適正管理農地や不適正管理森林に係る制度も、これに当たるものとして位置付けられよう。

これらにおいては、私有地に一定の公共性を認め
たうえで、所有者である私人に対してどの程度の権
利制約を求めうるか、また、その管理や公共的な利
活用のための主体や負担をどのように考えるのか⁽⁴⁾
といった共通の課題がある。本稿は、これらのうち
第1における公開空地・有効空地に関して、特にそ
の管理局面について検討することで、私有地上の公
共空間に対する法制度のあり方について考察をして
ゆく。公開空地・有効空地は少し以前からある総合
設計制度などに基づき既に多く整備され、歩道や広
場などとして利用され、多くの実例がある。にもか
かわらず、法令はその整備を規律してはいるが、利
活用などの管理については規律をしておらず、管理
局面における法的課題が見いだされる。こうした管
理局面に係る考察は、他の私有地上の公共空間に係
る仕組みにも一定程度当てはまるとともに、管理型
都市計画といった議論にも資するものと考えられる。

他方で、第1のタイプの仕組みには、（私人の任
意の供与ではなく）規制緩和・特例の条件として公
共空間の整備や管理等が私人に対して求められる点
に特徴がある⁽⁵⁾。それゆえ、そうして整備された

私有地上の公共空間に対しては、他の私有地上の公
共空間に比べて、より一層の公的な要請が働く余地
がありうる。また、これらの多くは公共用物である
道路や公園等と一体的に都市における公共空間を形
成してもいる。日本だけでなく海外においても、都
市の私有公共空間や私有地と公有地とのボーダレス
な公共空間への関心の高まりが見られる一方、都市
空間の私有化への懸念が増しているなか、第1のタイ
プにおける公開空地・有効空地について検討するこ
とは、今後の都市空間に係る議論に有益な素材を提
供するものと考えられる。

2. 公開空地・有効空地とその法的位置付け

公開空地・有効空地⁽⁶⁾は、建築基準法・都市計
画法などでの規制緩和に伴って整備される空地であ
り、物理的には公共用物である道路や公園・広場と
類似しているが、多くは私有地上にあり⁽⁷⁾、所有
者等である私人が管理すべきものである。しかし制
度的背景ゆえに一般に公開されるものとして位置付
けられ、そして近年、行政の関与の下で積極的に利
活用される動きが広がってきている⁽⁸⁾。利活用に

(4) 参照、内海麻利「マクロ的対応・ミクロ的対応と『管理型』都市計画法制の担い手」亙理格・内海麻利編著『縮退の時代の「管理型」都市計画：自然とひとに配慮した抑制とコントロールのまちづくり』（第一法規、2021年）286頁以下、内海麻利「縮小社会における『管理型』都市計画の担い手と手法」日本地方自治学会編『自治体と民主主義』（敬文堂、2024年）129頁以下。

(5) この点において、（筆者が以前考察した）規制緩和の条件としての公共貢献と法的に類似する点がある。洞澤秀雄「都市開発における公共貢献に係る法的考察：イギリスにおける計画協定・計画義務、地域インフラ負担金を参照して」法学新報130巻7・8号（2024年）447頁以下。

(6) 「公開空地」は、建築基準法59条の2の総合設計制度に基づき整備される空地で、容積率緩和の算定において考慮される。「有効空地」も同様に、再開発等促進区を定める地区計画などにおいて機能するもので、（建築基準法59条の2第1項と同様に）「有効な空地が確保されていること等により、特定行政庁が、交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めて許可した建築物について」容積率等の規定を適用しないこととされる（都市計画法59条4項、68条の3第4項など）。また、（公開を前提に整備された）有効空地は、公開空地と同様に一般に公開されているようである。

両者は実務において同様の空地と扱われ、管理局面における法的課題が共通しているため、本稿では「公開空地・有効空地」と並置して議論をする。

(7) 公有地上に公開空地・有効空地が設けられることもあるが、その場面は本稿の関心から外れるものであり、対象としていない。

(8) 国土交通省「民間空地等の多様な利活用に関する事例集」（2020年）。参照、小林重敬編著『最新エリアマネジメント：街を運営する民間組織と活動財源』（学芸出版社、2015年）43頁（大丸有地区）、小林重敬・一般財団法人森記念財団編著『まちの価値を高めるエリアマネジメント』（学芸出版社、2018年）106－115頁、130－171頁、坂井文『イギリスとアメリカの公共空間マネジメント』（学芸出版社、2021年）233－234頁、泉山墨威・宋俊煥・大藪善久ほか編著『パブリックスペース活用事典：図解 公共空間を使いこなすための制度とルール』（学芸出版社、2023年）42－45頁、110－117頁。

これらにおけるのと同様に、本稿においても「利活用」という場合、歩道や広場としての日常的な利用よりもむしろ、イベントの開催といった積極的な利活用を指すものとして用いている。

においては、隣接する道路や公園等の公共施設とともに一体として、イベント等の場として利活用されている。

こうした公開空地・有効空地については、都市計画学や建築学において、それらの運用実態として整備とともに管理に関して多くの研究があり、近年では利活用に係る研究が多く見受けられる⁽⁹⁾。法学においては、行政法や都市法の観点から、公開空地を通じた規制緩和について批判的考察がある⁽¹⁰⁾が、有効空地をも含めてその管理局面について検討するものはほとんどない。例外として、法社会学からコモンズとしての位置付けの下で、公開空地・有効空地の利活用をも含めた管理について一定の研究がなされている⁽¹¹⁾。

これらの研究、そして自治体の実務においても、公開空地・有効空地に関して、整備後に公開が求められたり、自治体の関与の下で適正な維持管理が求められたりすることが（時として占用について自治体の長の承認に服させられることも）、所有者等にとって制度的に当然のこととされているようである。しかしながら、公開空地・有効空地はあくまでも私有地上のものであり、公開や維持管理等を法的に求めるのであれば法的根拠が求められるが、法令上その根拠が存在しないと考えられる。というのは、国の法令は、開発時における空地の整備のみを対象と

しており、（公開や維持管理、占用承認等を含む）整備後の管理については触れておらず、少なくとも国の法令は、公開空地・有効空地の公開や維持管理等を土地所有者である私人に義務付けていない（当然、占用承認の仕組みを設けてもいない）。

この点については、かつて荒秀教授の論文において指摘がなされている。そこでは建築基準法の総合設計に係る公開空地について、「条文上は、公開も、提供も、書かれていない。然し、その基礎と言われる52条では道路の延長の空地を、55条、56条では公園、広場、道路が対象となっているので公開を前提としての立法であったといえるが、その旨の明文化が望まれる。」⁽¹²⁾（下線筆者）と指摘されている。法令だけでなく、法運用をする自治体の条例においても、公開空地に係る公開について規定しているものは見当たらず、それは有効空地についても当てはまる。また、公開だけでなく、その適正管理や利活用についても、法令や条例といった法規範では規律がなされていないのである。にもかかわらず、実務上は、所有者等が公開や適切な管理をし、さらには占用についての自治体の長の承認に服することを当然のこととする制度化がなされている（Ⅱで詳細に検討する）。

このように公開空地・有効空地は、整備後の管理の局面において法的な位置付けや規律がなされない

-
- (9) 例えば、坂井文「特定街区制度における有効空地の管理と利用に関する基礎研究」都市計画論文集49巻3号（2014年）1026頁以下、泉山墨威・秋山弘樹・小林正美「都心部における『民有地の公共空間』の活用マネジメントに関する研究——『東京のしゃれた街並みづくり推進条例』・まちづくり団体登録制度の調査・分析を通して——」日本建築学会計画系論文集80巻710号（2015年）915頁以下、河本雄介・中島直人「公開空地における占用行為に関する自治体独自の運用基準とその設定プロセス」日本建築学会技術報告集22巻52号（2016年）1127頁以下、川野裕司・岡井有佳「エリアマネジメントの視点から見た公開空地の占用基準に関する研究——東京都および政令指定都市を対象として——」都市計画論文集58巻3号（2023年）616頁以下。
- (10) 例えば、安本典夫「規制緩和と都市づくり法制度」都市問題90巻6号（1999年）89頁以下、見上崇洋「規制緩和とまちづくりの課題——総合設計を素材として」芝池義一・見上崇洋・曾和俊文編著『まちづくり・環境行政の法的課題』（日本評論社、2007年）68頁以下、生田長人『都市法入門講義』（信山社、2010年）324頁以下（特に332—334頁）、大橋洋一『都市法』（有斐閣、2024年）85頁、232—233頁、久保茂樹『都市法入門』（三省堂書店／創英社、2024年）75頁。
- (11) 兼重賢太郎「公開空地にみる現代都市コモンズの諸相」法社会学73号（2010年）69頁以下、同「総合設計制度の許可プロセスへの事前関与に関する一考察」日本不動産学会誌29巻1号（2015年）105頁以下。また、藤井さやか「公開空地はコモンズとなりうるか？」都市住宅学90号（2015年）76頁以下も参照。
- (12) 荒秀「総合設計制度批判」独協法学39号（1994年）37頁。同論文45頁では、法律上は空地の提供のみが求められているのに対して、国の通達や自治体の運営で空地の中に公共施設を読み込み、取り込んでいると指摘する。そして、「本来の法文の意味を無原則的に通達で拡大化することに対して注意を促すとともに、より根源的に法改正がなされることを望む」とも指摘されている。この指摘は、本稿での利活用の局面においても当てはまるものであり、本稿の分析は同論文に負うところが大きい。

なかで、公開や適正管理等が所有者に求められていると考えられる。そして私有地上にあるにもかかわらず、行政の関与の下で利活用がなされてゆくなかで、法的位置付けのあいまいさがより際立ってきている。今後、公開空地・有効空地が都市における公共空間として利活用されてゆくためには、法的位置付けを明確にし、求められる法的規律や行政の関与のあり方を検討することが必要であると考え、以下ではそうした検討を行う。

Ⅱ．制度概要：公開空地・有効空地の公開・利活用に係る定め

本稿の扱う公開空地・有効空地は、規制緩和を伴う建築・開発事業等で設けられる空地である。具体的には、建築基準法の総合設計制度による公開空地・有効空地とともに、都市計画法の再開発等促進区を定める地区計画、高度利用地区、特定街区、及び都市再生特別地区による有効空地等を指している⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾。

法的には別個の制度に基づき設けられた空地であるが、それらを取りまとめて検討する意義について説明しよう。これらは私有地で整備される場合、私人が整備し、管理をする空地となる一方、公開や適正な管理が制度的に求められ、さらに近年自治体において利活用が図られるようになってきている。その利活用においてこれらの公開空地・有効空地が一体として扱われる⁽¹⁵⁾とともに、整備後の管理局面における法的課題に共通性があると考えられるため、

これらを取りまとめて検討するのである。なお、管理局面としては、空地の公開、維持管理、そして利活用が主として念頭に置かれている。

検討においては、管理局面に注目しながら法令の規定とともに、国の運用指針や技術的助言、そして実務を担う自治体の制度について考察する。自治体の制度として東京都のものに言及するが、他の自治体による同種の制度も概ね同様であるため、以下の検討は一般化できるものと考えられる。

1. 総合設計制度（建築基準法59条の2第1項）

公開空地は建築基準法における総合設計制度に基づくものであり、法律上は次のように規定されている。「その敷地内に政令で定める空地を有し、かつ、その敷地面積が政令で定める規模以上である建築物で、特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がなく、かつ、その建蔽率、容積率及び各部分の高さについて総合的な配慮がなされていることにより市街地の環境の整備改善に資すると認めて許可したものの容積率又は各部分の高さは、その許可の範囲内において」、法定の容積率等の限度を超えるものとすることができるとされる（建築基準法59条の2第1項）（下線筆者）。政令においては、敷地との関係での空地の割合が規定されている（建築基準法施行令136条1項）のみで、空地の管理については規定されていない。法令上は、空地を設けることが許可の要件とされているが、その空地の公開さえも求められておらず、上記の荒秀論文の指摘のとおりである。

(13) 類似したものとして、公園、緑地、広場など、都市計画法に基づく都市施設や地区施設として都市計画決定される「公共空地」（都市計画法11条1項2号、生産緑地法2条の2など）という概念もある。

公共空地は、本稿の考察対象である規制緩和型の事業においても設けられ、容積率緩和において一定程度考慮されるため、公開空地・有効空地と類似している。また、道路や公園であれば自治体に移管されるが、緑地や広場などは移管されないこともあり、その場合には民有の空地となる（例えば、東京都都市整備局「東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準」（2024年）9頁）。

しかしながら、公共空地は都市計画決定されるため、整備後の変更が法的に制約され、また、民有の場合には管理運営における法的な留意点が都市計画運用指針で示され、管理・運営について「必要に応じて条件を附する」といった形での法的担保が想定されている（国土交通省「第13版 都市計画運用指針」（2024年）275頁。以下「都市計画運用指針」とする。）。また、通常は自治体に移管され、その利活用においては道路や公園の占用許可の対象となる。それゆえ、管理面での法的不明確さがある公開空地等とは問題状況が異なるため、検討対象とはしていない。

(14) 各制度の特徴について、和泉洋人『容積率緩和型都市計画論』（信山社、2002年）34頁以下、特に56－57頁を参照。

(15) 例えば、「東京のしゃれた街並みづくり推進条例」に基づく公開空地等における地域のにぎわいを向上させる活動（同条例39条1項、同条例施行規則23条2号）を支援する仕組み、また、国土交通省・前掲注(8)を参照。

国土交通省における技術的助言である「総合設計許可準則」（昭和46年9月1日付け住街発第48号別添、最終改正：令和3年10月20日付け国住街第157号）においては、上記の法律上の「空地」について、定義として「日常一般に開放された空地」⁽¹⁶⁾とし、容積率の割増しにおいて公開空地の面積の割合を評価するものとしている。その詳細に係る「総合設計許可準則に関する技術基準」（令和3年12月20日付け国住街第186号別添）では、上記の割増しに係る詳細を定めるとともに、「公開空地に準ずる有効な空地」（有効空地）として、「敷地内の建築物の居住者や利用者の日常自由な利用又は通行に専ら供される空地」を定め、この有効空地の面積も容積率の割増しにおいて一定程度算入されるものとされている。

このように国の準則等では、公開空地・有効空地ともに公開することを念頭に容積率の緩和において評価されるものと位置付けられている。とはいえ、あくまでも技術的助言に過ぎず、これによって所有者等は公開することを義務付けられるわけではない。なお、維持管理や利活用については一切記載がなされていない。

実際の運用に当たる自治体の多くは、次の東京都のように要綱等⁽¹⁷⁾を定めて運用している。東京都では、「東京都総合設計許可要綱」において、公開空地・有効空地について、公開を前提とした上記の準則と同様の定義をし、公開空地の標示、維持管理については実施細目に委ねるとしている⁽¹⁸⁾。それを受け、「東京都総合設計許可要綱実施細目」は、公開空地・有効空地について、標示や維持管理について義務的な記述で定め、維持管理については管理責任者選任届と誓約書の提出、管理報告書の提出を求め、変更の制限と承認制度を定める。また利活用について、公開空地・有効空地の一時占用等に係る

承認制度を定めている⁽¹⁹⁾。

以上のように、総合設計における公開空地・有効空地について、法令上は空地を有していることのみが要件とされているに過ぎない。その運用上、国の準則は公開を前提とし、都の要綱等は公開や維持管理について所有者等に一定の作為を求め、さらに利活用について承認制度に服させている。しかしながら、都の要綱等における公開や維持管理の義務、利活用に係る規制は、条例や規則で定められておらず、義務や規制と見える仕組みが法規範によって根拠付けられていない（他の自治体でも同様である）。こうした点は以下の仕組みについても当てはまり、後の考察において、任意と義務、義務化・規制とその課題といった点から検討する。

2. 再開発等促進区を定める地区計画（都市計画法12条の5第3項・5項、13条1項15号口）

これは都市計画法における緩和型の開発制度の一つであるが、地区施設などを定める地区整備計画を含むこともあり、法令上の規律密度は他の緩和型制度と比べて高いものとなっている。

法令では、公共空地（脚注(13)を参照）については、地区計画で地区施設等として定めることが規定されている（都市計画法12条の5第2項・第5項、同法施行令7条の4第1項、7条の5）。他方で、有効空地については、都市計画法令では規定されていない⁽²⁰⁾。のちの段階の特定行政庁の建築許可に係る建築基準法68条の3においては、「当該区域内において、敷地内に有効な空地が確保されていること等により、特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めて許可した建築物については」（下線筆者）、高さ制限に係る規定を適用しないとされ、有効空地が確保されていることが「支障がないこと」の要件認定の考慮事項とされて

(16) 「総合設計許可準則に関する技術基準」の2(1)においては、公開空地とみなすものの要件として、「歩行者が日常自由に通行し、又は利用できるもの」とされる。

(17) 自治体の条例を分析していないのは、公開空地・有効空地の管理について条例で規定している例が基本的に存在しないためである。例外としては後掲注(35)、注(41)を参照。

(18) 東京都都市整備局「東京都総合設計許可要綱」（2024年）44頁。

(19) 東京都都市整備局「東京都総合設計許可要綱実施細目」（2024年）13－17頁。その他、公開空地等であることの標示が求められ、屋外広告物の設置基準と承認制度も定められている。

新宿区、港区、武蔵野市、横浜市、大阪市、広島市、福岡市などにおいても類似の仕組みが見られる。

(20) 「公開空地」が総合設計制度に固有の名称であるため、それ以外の制度では有効空地や空地が対象となる。

いる⁽²¹⁾。

国の「都市計画運用指針」においては、公共空地について章が設けられているが、有効空地については特段の言及はない。

東京都では、内部規範において、総合設計における公開空地・有効空地と類似した定めがなされている。つまり、「東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準」において、有効空地の定義がなされるとともに、適切な維持管理と管理責任者の選任、標示板の設置が定められている⁽²²⁾。「東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準実施細目」では、維持管理に係る詳細として管理責任者の選任や維持管理報告書の提出が定められ、また、有効空地の活用として活用要件が記載され、活用計画の届出と都の要件確認が定められている⁽²³⁾。なお、有効空地について、整備とともに維持管理について協定を締結するとされ、維持管理に係る実効性の担保が意識されている⁽²⁴⁾。

3. 高度利用地区（都市計画法8条1項3号・3項2号チ、9条19項）

これ以降の3～5の緩和型の仕組みにおいては、法令の規律密度が低く、都市計画決定において（公共空地も含めて）空地について一切の規定がなされていない。但し実務上、これらの地区等において、詳細を定める地区計画（再開発等促進区を定める地区計画など）が定められることで空地が明示されることはある⁽²⁵⁾。

高度利用地区について、法令は、都市計画に定めるべき事項として、「建築物の容積率の最高限度及び最低限度、建築物の建蔽率の最高限度、建築物の建築面積の最低限度並びに壁面の位置の制限（壁面

の位置の制限にあつては、敷地内に道路（……）に接して有効な空間を確保して市街地の環境の向上を図るため必要な場合における当該道路に面する壁面の位置に限る。……）」（都市計画法8条3項2号チ）（下線筆者）を規定している。空地について定めてはいないが、壁面線に係る制限を都市計画で定めることで有効な空間が確保され⁽²⁶⁾、これが空地として利活用されている（下の東京都の例を参照）。

後の段階の建築基準法上の特定行政庁の許可については、再開発等促進区を定める地区計画と同様に、「有効な空地が確保されていること」が一考慮事項となっている（建築基準法59条4項）。

東京都において「東京都高度利用地区指定方針及び指定基準」では、公開空地や有効空地の用語は用いられていないが、空地等で「日常一般に公開される部分」などが「壁面の位置の制限により確保する空地」及び「広場等」として、容積率緩和の際に評価される。管理面に関しては、「広場等」について「東京のしゃれた街並みづくり推進条例」に基づく地域管理団体の活用が可能であることが確認的に記載されているのみで、協定についての言及もなく、公開や適切な維持管理等の管理局面について内部規範においても一切明示されていない⁽²⁷⁾。

4. 特定街区（都市計画法8条1項4号・3項2号リ、9条20項、17条3項）

法令においては、都市計画に「建築物の容積率並びに建築物の高さの最高限度及び壁面の位置の制限」を定める（都市計画法8条3項2号リ）とあるのみで、上の高度利用地区と同様に、「空地」の用語は用いられず、壁面線の制限に言及があるだけである。また、特定行政庁の許可に係る規定もない。

(21) 建築基準法68条の5の3第2項、68条の5の5第2項にも同様の規定。

(22) 東京都都市整備局・前掲注(13)3頁、49頁

(23) 東京都都市整備局「東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準実施細目」（2021年）細目4－7頁。川崎市、広島市、福岡市においても類似の仕組みがとられている。

(24) 東京都都市整備局・前掲注(13)48頁。

(25) 東京都中央区では、都市の機能更新において高度利用地区と地区計画を併せて決定している（日本橋・東京駅前地区、銀座地区など）。

< <https://www.city.chuo.lg.jp/a0043/machizukuri/toshikeikaku/jouhou/chikukeikaku/tikukeikaku.html> >（最終閲覧日は2025年3月21日）

(26) 参照、「都市計画運用指針」104頁。

(27) 東京都都市整備局「東京都高度利用地区指定方針及び指定基準」（2024年）4頁、37－38頁。

国の「都市計画運用指針」では、その制度趣旨において「有効な空地を確保すること」が触れられ、容積率を定める際の勘案事項に「有効空地の面積の街区面積に対する割合」が定められている⁽²⁸⁾。

東京都では、「東京都特定街区運用基準」において有効空地の定義等がなされるが、その公開や維持管理、利活用については、「東京都特定街区運用基準実施細目」で定められている⁽²⁹⁾。総合設計制度に係る内部規範と同様の定め方がなされている。

5. 都市再生特別地区（都市計画法8条1項4の2号、都市再生法36条）

都市再生法36条2項は、都市再生特別地区に関する都市計画に定める「建築物の高さの最高限度及び壁面の位置の制限は、……建築物の敷地内に道路（……）に接する有効な空地が確保されること等により、当該都市再生特別地区における防災、交通、衛生等に関する機能が確保されるように定めなければならない。」（下線筆者）と規定する。壁面線の位置の制限を通じた有効空地の確保が規定されている⁽³⁰⁾。また、特定行政庁の許可に係る規定はない。

東京都の「東京都における都市再生特別地区の運用について」（平成14年12月24日制定、平成31年4月24日最終改正）では、空地について一切言及がなされていない。この制度が一般的に柔軟な仕組みと解されており、どのような空地等を設けるかについ

て基準化していないためであろう。

他方で同文書では、提案内容の実現の担保として協定を締結すること等とされ、協定対象事項の例として、「導入された機能やオープンスペース等についての適切な維持管理」⁽³¹⁾が挙げられている。空地等の整備の担保、及び整備後の管理について、協定で担保をしているようである。

6. 小 括

以上で検討した法令は、公開空地・有効空地について、空地を有していることや、有効な空地を確保していることといった形で、都市計画決定や建築基準法の許可に関して規定を置いていた。それにより法令は、公開空地・有効空地を整備する段階については規律を及ぼしているが、他方で、整備後の公開や維持管理、さらには利活用については一切規定をしていない。管理局面について法令が規律をしていないのは、これまでの都市計画法制が、少なくとも施設に関しては管理について意識的ではなかったことが起因していると考えられる⁽³²⁾。

そうした開発や整備後の管理局面については、都市再生法を中心に法令が徐々に整備されてきているが、都市計画法や建築基準法はほとんど規律の対象としていない⁽³³⁾。その場合、実務を担う自治体は管理局面について対応が必要であれば、自ら法運用において対応し、時として法制度設計をする必要

(28) 「都市計画運用指針」105頁。

(29) 東京都都市整備局「東京都特定街区運用基準」（2024年）1頁、6頁。同「東京都特定街区運用基準実施細目」（2024年）1－3頁。なお、協定については、前者の運用基準29頁で、「特定街区の都市計画により指定する容積率の設定」等について、地権者等と都との間で協定を締結するとされ、そこで有効空地の管理等に係る事項が盛り込まれるかもしれない。

新宿区、横浜市、広島市においても類似の仕組みがとられている。

(30) 但し、「都市計画運用指針」106頁において、「都市再生特別地区では、……高度利用地区、特定街区等の容積率の特例制度において行われているような有効空地の確保や導入施設の内容等個別項目ごとに一定の条件を満たせば一定の容積率等の緩和を認めるといった積み上げ型の運用ではな」いことが望ましいとされるように、有効空地の確保が常に求められるわけではない。

(31) 「東京都における都市再生特別地区の運用について」（平成31年4月24日一部改正）5－6頁。

名古屋市においても類似の仕組みが見られ、名古屋市「名古屋市都市再生特別地区運用指針」（2020年）において協定について同様の記述がある。

(32) 生田長人・周藤利一「縮減の時代における都市計画制度に関する研究」国土交通政策研究102号（2012年）第8章。なお、管理概念に係る法的考察として、長谷川貴陽史「都市計画法制における『管理』概念についての覚書」亙理格・生田長人・久保茂樹編著『転換期を迎えた土地法制度』（土地総合研究所、2015年）90頁以下、角松生史「『枠組み法化』と『管理型』都市計画法制」亙理・内海・前掲注(4)47－54頁。

(33) 亙理・内海・同上第3部の諸論文を参照。

性がある。上記の運用基準や実施細目等はそうした対応として位置付けられる⁽³⁴⁾。

自治体による対応としては、条例等の法規範で規律している例はほとんどなく⁽³⁵⁾、東京都の例で見たように要綱等の内部規範で定めて運用をしている⁽³⁶⁾。そこでは、公開、維持管理（管理責任者の選任や変更等の承認を含む）、一時占用の承認等の利活用などについて、所有者等がそれを適切に行ったり、自治体の監督に服したりすることが当然のこととされている⁽³⁷⁾。しかし公開空地・有効空地が私有地上のものであれば、要綱等の内部規範では、その所有者等に公開や管理等に係る義務を課したり、占有に係る規制に服せたりすることはできず、そのためには法的根拠が必要である。

もちろんこれらの管理局面の全てについて、義務化や規制をする必要性はないとも考えられ、任意の仕組みにとどめることもありえよう。また、法的担保の方法としても、条例での一律の対応と、附款や協定での個別の対応も考えられる。こうした管理局面に係る自治体による法的担保について次で考察しよう。

Ⅲ. 公開空地・有効空地の管理局面に係る法的考察

1. 任意と義務

公開空地・有効空地の管理局面における公開や維持管理、利活用について、義務付けや規制などによって法的担保をする必要ではなく、任意の仕組みで十分な場合もある。自治体によっては、任意の仕組みであることが要綱等から読み取れるところもある⁽³⁸⁾。

任意にとどめるのか義務とするのかは、公開空地・有効空地の現状に基づく判断であり、また、開発や建築の種類や規模、立地などによってその必要性にも相違があろう。それゆえ法学の観点から述べられることは限られるが、ここでは維持管理と利活用との2つの場面について少し言及しておく。

整備後の維持管理に関して、適正な管理や変更の制限に係る法的担保の必要性は、（商業施設よりも）住宅における公開空地・有効空地においてより高いと考えられる。マンションなどでは、そもそも公開空地としての認識がないといった課題も指摘され

(34) イギリス法においても、国都市農村計画法自体は開発行為に係る計画許可を中心としており、管理局面についてあまり規律を及ぼしていない（洞澤秀雄「利用放棄等の消極的行為の法的コントロール——イギリスにおける法的対応」亘理・生田・久保・前掲注(32)64頁以下）。しかしながら、同法の下で自治体が定める地方計画、及び自治体と事業者による計画協定によって管理局面を規律している。その点では、日本における自治体の対応と近い面がある。

(35) 条例で規定する例として、横須賀市の市街地における適正な土地の高度利用に関する条例12条（標識設置義務については同条例10条2項）がある。但し、義務違反に係る是正や制裁の手段は規定されていない。また、伊東国際観光温泉文化都市建設計画高度地区の適用緩和及び適用除外に関する規則5条以下（熱海市にも同様の規則がある）も参照。

なお、「東京のしゃれた街並みづくり推進条例」に言及されることがあるが、同条例は、「日常一般に開放されている空地又は建築物の内部空間」の活用を地域まちづくり活動に含め、同活動を行うまちづくり団体を登録する仕組みを用意するだけであり、公開や管理を法的に規律するものではない（同条例39条1項、同条例施行規則23条2号、24条3号ロ）。

(36) 上述の東京都のように法律上の制度ごとに、要綱等を個別に設け、各要綱等に制度ごとの維持管理と利活用を定める自治体がある（大阪市、横浜市など）一方、維持管理については制度ごとの要綱等を設けるが、利活用については統一的な要綱等を設ける自治体もある（福岡市、川崎市など）。

(37) 他にも、公開空地・有効空地における広告物の取扱いについても、内部規範で規制的に記載されている。

(38) 例えば、占有に関して、「広島市有効空地等の維持管理、標示及び占有に関する取扱基準」では、所有者等は一定の要件を満たすとき有効空地等を占有することができるとされ、占有手続として市長からの要件適合の確認といった占有に係る協議が規定されている。これは任意での協議を通じた適正化と位置付けられよう。また、「福岡市公開空地等を活用した賑わいづくり推進要綱」も参照。

る⁽³⁹⁾。こうした維持管理については、管理に係る管理者の選任や変更等の承認といった仕組みが要綱等で規定されているが、（個別の協定が締結されない限りは）任意のものにとどまると解される。任意では十分ではないと判断される場合、協定等での対応で十分か、件数が多い場合などで条例による義務化が必要かといった検討がなされることとなろう。

他方で利活用については、少なくとも現状では任意の仕組みで十分かもしれない。というのは、現段階での公開空地・有効空地の利活用は所有者等が自治体や地域団体と公私協働で行っているようであり、そこでの協議を通じて適正さが担保されているのであれば、（少なくとも自治体からすれば）任意の仕組みで足りるといえよう。おそらく、任意とはいえ利活用に係る「制度があること」が重要であるかもしれない⁽⁴⁰⁾。但し、利用者である市民といった第三者との関係で、当事者間の協議等を通じた任意の仕組みで十分かには疑問もあり、この点はⅣで考察する。

2. 義務化・規制とその課題

公開や維持管理、利活用の適正さの担保のために義務を課したり、規制に服させたりする方法としては、条例で規律することがありうる。しかし現状においてそうした条例が存在しないなか、他の方法として、個別の案件ごとに都市計画決定、許可決定に係る許可条件（附款）、協定等で定めることが考えられる⁽⁴¹⁾。それらによってどの程度の規律が可能

か考察しよう。

第1に、都市計画決定がなされる場合、有効空地が都市施設などとして都市計画決定がなされるのであれば、（公開や適正な管理等を規律することはできないが）整備後の現状変更は制限されうる。例えば、公共空地は都市施設（都市計画法11条1項2号）として都市計画決定されることがあり、その場合、公共空地の物理的変更には都市計画の変更決定が必要となろう。「東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準」においては、有効空地についても地区施設等として位置付けるよう努めることとされており⁽⁴²⁾、その場合には都市計画決定で物理的変更が規律されよう。但し、有効空地が個別に都市計画決定で明示されることは多くないと考えられる⁽⁴³⁾。また、都市計画決定で壁面線の制限が明記されて有効空地が確保される場合にも、同制限に違反するような形で有効空地の変更には歯止めがかかる。このように都市計画決定による規律はありうるが、あくまでも物理的な変更に係る制限に限られる。

第2に、総合設計制度のように公開空地・有効空地の整備が建築許可を通じてなされる場合、許可条件（附款）として、管理局面について義務付けをすることが考えられる。実際に東京都は、「東京都総合設計許可要綱実施細目に従って、公開空地の維持管理、標示及び報告を行うこと」⁽⁴⁴⁾との条件を附しているようである。この点は、再開発等促進区を定める地区計画、高度利用地区における特定行政庁の許可においても当てはまる。

(39) 公開空地・有効空地に係る管理者の負担の重さや管理者の意識の薄さといった課題について、藤井・前掲注(11)77頁。また、整備後の管理状況について、浅田航太郎・山本清龍「東京都千代田区における公開空地の計画後の現存状況と空間特性」ランドスケープ研究86巻5号（2023年）461頁以下を参照。

(40) つまり制度があることで、①公開空地・有効空地の利活用について法令が一切触れていないなかで、事業者にとって制度的な不明確さが縮減され、また、②私有とはいえ公共的な空間を事業者等が利活用することについて、一定の公共性のある活動であることが裏付けられると考えられる。

(41) 個別の公開空地について、公の施設の設置管理条例のような仕組みを定めるものとして、出雲市の「パルメイト出雲の設置及び管理に関する条例」があり、同条例では占用の仕組みや指定管理者による管理も規定されている。

また、「小平市開発事業における手続及び基準等に関する条例」は、公開空地を「公共施設等」に含めている。但し、設置時を主たる対象としており、管理においては民間事業者の所有に属する空地等を対象とはしていない（同条例38条）。

(42) 東京都都市整備局・前掲注(13)49頁。

(43) （規律密度の高い）再開発等促進区を定める地区計画では、公共空地と同様に、公開空地・有効空地が地区施設等として都市計画決定されることもあるが、それ以外の緩和型都市計画の都市計画決定では、公共空地も含めて個別の都市施設や地区施設が明示されないのが通例である。

(44) 東京地判平20・2・1裁判所ウェブサイト。

この点について、法令の規定していない管理局面に係る附款となるがゆえに、附款の限界や許容性との関係で問題はないであろうか。附款の許容性については、根拠法が「法律で定めたこと以外の規律を行政行為に許しているかどうかの解釈問題」とされ、「法律がどこまで規律しているかを当該行政行為の性質等を考慮して具体的に解釈していく必要がある」とされる⁽⁴⁵⁾。公開空地に関して、総合設計許可の根拠条文である建築基準法59条の2第1項は、「空地を有」することとともに、「交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がなく、……総合的な配慮がなされていること」を許可要件とし、また、同法90条の2は、同法の許可について「交通上、安全上、防火上又は衛生上支障がないものとするための条件その他必要な条件を付することができる」としている。空地を有することが要件とされていることから、整備された空地の変更等を制限する附款は許容されると考えられる。また、空地の有する交通上、安全上、防火上の意味を考慮すると、適切な管理に係る義務付けを附款で行うことも許容されよう。そして空地の公開については、1. 2で挙げた荒秀教授の指摘に基づく立法の趣旨からすれば、許容しているとの解釈もありえよう。他方で、空地の利活用については法令が一切規律をしていないため、それを附款の内容とすることについて法が許容しているかには疑問がある。つまり、利活用について法令が規律をしていないなかで、附款によって私有地である空地の利活用を制限したり、占用承認等の制度に服せたりすることが法的に許容されるとは考え難い。これらの点は、再開発等促進区を定める地区計画、高度利用地区における特定行政庁の許可（建築基準法59条4項、68条の3第4項）にも当てはまる。

さらに、これらの許可等を経ない仕組みの場合、

有効空地を有することなどを前提に規制が緩和された都市計画決定に基づき、建築確認を得て建築行為が行われる。建築確認においてはそもそも有効空地を有することは判断対象ではないため、有効空地の管理について建築確認の附款の対象とすることは想定されない。それゆえ、こうした建築行為によって整備された有効空地については、その管理について附款を通じて法的担保をすることはできないと考えられる。

最後に協定による法的担保であるが、これは上記の全ての制度において用いることができ、また、上記では規律できない利活用をも含め、管理局面のいずれについても規律することが可能である（もちろん土地所有者がそれに合意する限りにおいては）。実際に上で見た東京都の要綱等においても、担保としての協定について言及がなされていた⁽⁴⁶⁾。とはいえ、管理に係る協定を個別に締結したとしても、そこで義務を課するような場合には、土地所有者がそれに合意しないことも想定されよう。また、利活用といった周辺住民等に影響を及ぼしうる事項について、当事者間の協定で取り決めることが適切であるのかといった問題もあろう（後述）。

以上のように、公開空地・有効空地の管理局面に関する適正さの法的担保について、上記のような手法で個別に対応することには限界があると考えられる。公開、維持管理、利活用の適正さを法的に担保するのであれば、やはり自治体が条例で一律に規律することが求められよう。特に利活用の場面においては、占用許可に類似した占用承認等の仕組みが採られることが少なくない⁽⁴⁷⁾が、任意の承認ではなく、自治体が要件を設けて審査をして承認をするといった許可制として運用されているのであれば、法治主義の観点から条例での規律が求められる。なお、

(45) 塩野宏『行政法Ⅰ〔第6版補訂版〕行政法総論』（有斐閣、2024年）203頁。参照、大橋洋一『行政法Ⅰ〔第5版〕現代行政過程論』（有斐閣、2023年）213頁。他方で、環境配慮に係る許可等の条件に関してより広く解そうとする議論として、交告尚史「行政処分の条件と法目的——空間利用に係る許可制度の運用と自然環境への配慮」宇賀克也・交告尚史編『小早川光郎先生古稀記念 現代行政法の構造と展開』（有斐閣、2016年）413頁以下を参照。

(46) 「広島市有効空地等の維持管理、標示及び占用に関する取扱基準」に基づく「空地の維持管理等に関する協定」も参照。また、国土交通省・前掲注(8)25頁（武蔵野市）、33頁（福岡市）の例も協定で法的担保をしているようであるが、両市の要綱等ではこうした協定について言及がなされていない。公共空間の管理に係る市民にとっての透明性の点から適切であろうか（但し、福岡市では公開空地等活用計画の仕組みがあり、そこでは利活用に係る基準が一定程度示されている。福岡市公開空地等を活用した賑わいづくり推進要綱4条）。

(47) 国土交通省・前掲注(8)、河本・中島・前掲注(9)、川野・岡井・前掲注(9)を参照。

そうした自治体による条例の制度設計においては、私人である所有者の権利制約への配慮は当然求められるが、（次に述べる）都市の公共空間ゆえの法的要請についての配慮も求められよう。

IV. おわりに： 私有公共空間と法のあり方

私有地上の公共空間である公開空地・有効空地の管理局面における法的課題について考察をしてきた。公開空地・有効空地に固有の課題が中心であったが、最後に議論を少し広げ、私有地上の公共空間について、都市における公共空間といった観点から管理局面で求められる法的要請についても考察をしておこう。

これまでの議論が、公共空間ではあるが私有地上にあるがゆえの課題（法的根拠の必要性）に係るものであったのに対して、ここでの議論は、都市における私有地上の公共空間について公有地上の公共空間と類似した法的要請が求められるかといった関心に基づくものである。諸外国において公共空間の私化やそこでの排除が問われ、民間事業者の開発による私有地上の公共空間について、私有公共空間（privately-owned public space）や疑似公共空間（pseudo-public space）といった位置付けの下で、その空間のもつ公共性から公開性や透明性が求めら

れたりしている⁽⁴⁸⁾。公共空間が貴重である都市において、私有公共空間が市民に利用されうる形で整備されたり、利用に供されたりするがゆえに、一定の法的要請が求められている⁽⁴⁹⁾。そこでの私有公共空間は、都市における位置付けとしても、形態的にも、日本の公開空地・有効空地と類似するものであり、公開空地・有効空地についても、そうした都市における私有公共空間としての公共性ゆえに、公開性や透明性などの法的要請が求められるのではないであろうか（規制緩和によって整備されたがゆえの独自の公共性もあろう）。

公共の用に供されるがゆえの法的要請としては、公物法における公共用物に係る議論（自由使用の確保、占用の制限など）があるが、もちろん公開空地・有効空地は公物ではなく、私有公物にも該当はしない⁽⁵⁰⁾。とはいえ、道路や公園等の公共用物に類似するものとして制度的に位置付けられて、整備され、利用に供されるがゆえに、公共用物と類似した法的要請を求めることには一定の合理性があると考えられる⁽⁵¹⁾。上述した自治体における公開空地・有効空地の利活用に係る承認の仕組みにおいては、そうした観点が見いだされよう。

最後に、公開空地・有効空地をそのように位置付けた場合、その管理について協定により当事者間で行き決めたり、許可条件といった附款で担保したりすることの課題も生じてこよう。公開空地・有効空

(48) 例えば、ロンドン市におけるロンドン計画とその下でのPublic London Charterにおいて、民間事業者の開発による公共空間について、その維持管理をも含めた計画制度上の仕組みが形成されている（Mayor of London, *The London Plan* (2021) Policy D8 (public realm); Mayor of London, *London Plan Guidance: Public London Charter* (2021). See also Myles Wilson and Helen Moore, *Exploring London's Public Realm* (GLC, 2020)）。坂井文「ロンドンの都市開発とパブリック・レーム計画」区画整理65巻3号（2022年）45頁以下、同「公共空間の再構築に向けて：イギリスの広場と道路の再構築によるウォークアブルなまちづくり」新都市77巻5号（2023年）49頁以下も参照。

イギリス都市農村計画法も管理局面を正面から扱っていないが、自治体が計画制度の中で、開発によって形成される私有公共空間とその管理に対応している。つまり、開発許可に付随して自治体と事業者との間で締結される計画協定（planning agreement）の一部として、事業者管理計画の提出を求めており、協定を通じて私人の管理の適正化を図っている。協定上の義務違反がある場合には、民事訴訟を通じて是正が図られうる（計画協定を含む計画義務制度について、洞澤・前掲注（5）を参照）。

(49) 例えば、門田美貴「公共空間の私化と『財産権の社会的拘束』」同『集会の自由と「場」への権利』（尚学社、2024年）114—125頁は、公共空間の私化を背景に財産権の社会的拘束の観点から、一定の法的要請を論じる。

(50) 参照、塩野宏『行政法Ⅲ [第5版] 行政組織法』（有斐閣、2021年）392頁、400頁。なお、東京都における民設公園は、都市公園法の「都市公園に準じた機能を有することを目的」とする「公園的空間」とされ、都市公園法の都市公園とは区別されている（「東京都民設公園事業実施要綱」2（1）、（2））。

(51) もちろん自由使用の確保や占用の制限といった法的要請は、個別的には所有権への制限となるため、（本稿で論じたように）法的根拠が必要となる。

地の管理に関して、その担保として協定や附款が用いられることが想定されていた。適正な維持管理の担保にとどまるのであれば当事者間で定めることには課題はないが、それが利活用の場面に係る場合には、当事者間での協定や許可条件で定めることが適切かは問われるべきであろう。

というのは、道路や公園等の公共用物の利活用については占用許可に係る基準に基づき、透明な形で利活用が判断されるが、公開空地・有効空地もそれらと類似した公共空間として位置付けられるのであれば、その利活用に係る占用等の基準とその判断にも透明性が求められよう。そうした公開空地・有効空地の利活用に関して、占用等の基準とその判断の仕方を当事者間の協定のみで定めたり、一般的に公開されない許可条件のみで定めたりすることは、市民も利用しうる公共空間の利活用のあり方として適切ではないと考えられる⁽⁵²⁾⁽⁵³⁾。特に近年、公開空

地・有効空地が賑わいの場として積極的に利活用されてきているなかでは、なおさらである。今後、道路・公園等の公共用物との相違を踏まえたうえで、都市における公共空間の利活用に係る法的規律として検討が求められよう。

以上のように、私有地上の公共空間の一つとして、公開空地・有効空地について管理局面に注目しながら検討をしてきた。公開空地・有効空地に固有の課題に係る検討が中心的ではあったが、一方での私有地上であるがゆえの法的課題、他方での公共空間として利活用されるがゆえの法的要請のいずれも、他の私有地上の公共空間にも当てはまるものであろう。都市における公共空間として、私有地上の公共空間の重要性が今後も高まってゆくと考えられるなか、本稿における視点は、私有地上の公共空間についての法的考察や法制度設計においても役立つものとなるだろう。

(ほらさわ ひでお 中央大学法学部教授)

キーワード：公開空地／有効空地／私有公共空間／公共空間の利活用／管理型都市計画

(52) 但し、東京都などのように、要綱等で占用に係る基準を定め、協定でその遵守が担保されているのであれば、基準について一定の市民への配慮や透明性があるとはいえよう。それゆえ、ここで課題があると考えられるのは、法制度化されていない、当事者間のみでの透明性を欠く協定である。

(53) ここでの課題は、理論的には、岸本太樹『行政契約の機能と限界』（有斐閣、2018年）397頁以下で指摘される、行政立法代替型契約や契約による立法における課題に相当するものであると考えられる。本来的には法規範によって定められるべき事項が行政と私人の当事者間で決定されるという意味で、同書431－432頁における「契約による規範内容共同決定」に該当するものと解されよう。参照、大貫裕之「『枠組み法化』と『管理型』都市計画法制」亘理・内海・前掲注(4)319－321頁。

アメリカの大都市における普遍的プレ幼稚園の導入と財源調達 フィラデルフィア市の事例

谷 達 彦

<要 旨>

アメリカの一部の都市では、所得水準に関わらず対象年齢に該当するすべての子どもの参加を認める普遍的プレ幼稚園が導入されている。本稿では2017年に砂糖入り飲料税（ソーダ税）を財源とする普遍的プレ幼稚園を導入したフィラデルフィア市を事例として、アメリカの大都市における普遍的プレ幼稚園導入の政策決定過程を検討した。

フィラデルフィア市では貧困対策や教育達成の改善などの観点から就学前教育が重視された。連邦や州のプレ幼稚園が貧困層を対象に無償で提供されていたが、参加できる子どもは限られており、市の普遍的プレ幼稚園が必要とされた。ソーダ税に対する強い反発があったが、ソーダ税を公衆衛生的介入ではなく普遍的プレ幼稚園の財源として位置付けることによって、導入に対する合意が形成された。この事例から、税への合意形成において、その税を財源とする公共サービスが人々のニーズに応じていることが重要な要因であることが示された。

はじめに

アメリカの就学前教育は、教育内容や教諭の資格、教育日数・時間、参加要件、財源などの様々なプログラムが公的部門と民間部門の双方を通じて展開されている⁽¹⁾。多様なプログラムをその対象の所得階層で大別すると、一方で民間部門のプログラムは料金収入を財源として中・高所得層を対象に提供されており、他方で公的資金を財源とするプログラム

の多くは選別主義に基づいており、その対象が低所得層の子どもに限定されている⁽²⁾。連邦政府のヘッドスタートプログラムは主に貧困世帯の子どもを対象としている⁽³⁾。州政府によるプレ幼稚園（Pre-kindergarten）プログラムの多くも、学業不振になるリスクの高い子どもを対象としており、リスク要因として一般的に利用されているのは世帯所得である⁽⁴⁾。地方政府のプレ幼稚園プログラムにおいてもオースティン市やヒューストン市、サンアントニオ市などでは参加要件に所得要件が設けられて

- (1) 本稿では幼稚園入園前段階の子どもを対象とする教育を就学前教育としている。Kamerman and Gatenio-Gabel (2007)、Rose (2010)、Witte and Trowbridge (2005)では、アメリカの就学前教育制度の特徴として、多様なプログラムのパッチワークであるという点が指摘されている。米村 (2007) ではアメリカの就学前教育制度の特徴としてプログラムの多様性が明らかにされている。
- (2) Barnett (2010), Kamerman and Gatenio-Gabel (2007), Rose (2010).
- (3) ヘッドスタートは連邦貧困線以下の所得の世帯の3～5歳の子どもを対象として無償で提供されている（早期ヘッドスタートは0～2歳の子どもと妊産婦も対象としている）。ただし、里親に養育されている子どもやホームレス状態の子ども、貧困家庭一時扶助（Temporary Assistance for Needy Families）、補足的所得保障（Supplemental Security Income）、補足的栄養支援（Supplemental Nutrition Assistance Program）のいずれかを受給している世帯の子どもは所得水準に関わらず参加することができる。なお、連邦貧困線を上回る所得の世帯の子どもが一定数参加することも認められている。
- (4) 谷 (2019) 243頁、Epstein and Barnett (2012), p. 7、Hustedt and Barnett (2011), p. 175。

いる。

アメリカの公的就学前教育は全体として選別主義が強いが、一部の州や都市では対象年齢に該当するすべての子どもの参加が認められる普遍的プレ幼稚園（Universal Pre-kindergarten）が導入されている⁽⁵⁾。女性労働力率の上昇による保育需要の増大や、高所得層に比べて低・中所得層の参加率が低いという就学前教育機会の不平等に加えて、学力の改善や就業率の上昇、逮捕率や公的扶助受給率の低下など、子どもの発達や生涯に大きな便益をもたらす就学前教育の重要性が広く認識されるようになったことを背景として、1980年代から州によるプレ幼稚園が拡充されるなか、普遍的プレ幼稚園は1990年代にジョージア州やニューヨーク州、オクラホマ州で導入され、その後ウェストバージニア州やフロリダ州などでも導入されている⁽⁶⁾。2000年代以降は地方政府レベルにおいてもボストン市、ニューヨーク市、フィラデルフィア市、シカゴ市などで導入されている。

アメリカにおける普遍的プレ幼稚園の展開について、先行研究では州の普遍的プレ幼稚園が検討されている⁽⁷⁾。特にジョージア州の事例が検討され、プレ幼稚園に対する住民の幅広い支持を調達する観点から普遍的プレ幼稚園が導入されたことや、宝くじ事業収益による財源調達では普遍的プレ幼稚園を安定的かつ十分に支えることができていることが明らかにされている⁽⁸⁾。

先行研究では地方政府の普遍的プレ幼稚園についてはほとんど検討されていない。そこで本稿では、フィラデルフィア市を事例として、アメリカの大都市における普遍的プレ幼稚園を検討する。具体的には、普遍的プレ幼稚園導入の政策決定過程を検討し、導入をめぐる背景や議論を明らかにする。さらに、

普遍的プレ幼稚園の運営においては財源確保が課題になるため、普遍的プレ幼稚園の財源調達をめぐる議論を検討し、財源調達への合意がどのように形成されたのかを明らかにする。

フィラデルフィア市では2017年に普遍的プレ幼稚園が導入され、市内に居住する3～4歳の子どもを対象として無償で提供されている。その財源には普遍的プレ幼稚園と同時に導入された砂糖入り飲料税（Philadelphia Beverage Tax）の税収が充てられている。この税は炭酸飲料やスポーツドリンクなどの砂糖入り飲料に課税される、いわゆるソーダ税である（以下、ソーダ税とする）。プレ幼稚園の財源がどのように調達されているかは都市によって様々であり、財産税や売上税の増税、市の一般財源の投入、州補助金、授業料などで調達されている⁽⁹⁾。そのなかでフィラデルフィア市の特徴として、新しい税目が導入されている点、それが導入されている都市の少ないソーダ税である点を指摘できる。アメリカの地方レベルにおいてソーダ税が最初に導入されたのは2015年のパークレー市であり、2番目に導入されたのがフィラデルフィア市であった⁽¹⁰⁾。2024年1月現在、ソーダ税が導入されている都市はフィラデルフィア市を含めて7都市に限られている⁽¹¹⁾。ソーダ税を財源として普遍的プレ幼稚園を提供するフィラデルフィア市の事例は、貴重な政策実験の事例として注目に値する。

本稿ではまず、フィラデルフィア市において普遍的プレ幼稚園が導入された背景を明らかにする。次に、フィラデルフィア市における普遍的プレ幼稚園導入の政策決定過程に焦点を当て、所得要件とソーダ税をめぐる議論を検討する。最後に、本稿のまとめと今後の課題を示す。

(5) 本稿では年齢の他に参加要件を設けていないプレ幼稚園を普遍的プレ幼稚園としている。普遍的プレ幼稚園事業は対象年齢に該当するすべての子どもにプレ幼稚園の参加機会を提供することを目指しているが、実際には受入定員の不足により参加を希望するすべての子どもが参加できているとは限らない。

(6) 谷（2019）245～247頁を参照。

(7) 谷（2019）、本多（2015）、米村（2010）などを参照。アメリカの就学前教育・保育に関する先行研究として片山（2009）、加藤（2011）、加藤（2013）、塚谷（2016）、深堀（2008）、米村（2007）などがある。

(8) 谷（2019）、米村（2010）を参照。

(9) Garver（2021）。

(10) Hill and Davis（2016）, pp. 7-8.

(11) Tax Policy Center（2024）. フィラデルフィア市の他にカリフォルニア州のオールバニー市、パークレー市、オークランド市、サンフランシスコ市、コロラド州のボルダー市、ワシントン州のシアトル市でソーダ税が導入されている。

1. フィラデルフィア市における 普遍的プレ幼稚園導入の背景

フィラデルフィア市においては、ケニー市長（2016～2023年在任、民主党）の下、2017年から市の財源による普遍的プレ幼稚園プログラム（Philadelphia PreK Program : PHLpreK）が導入されている。参加資格を有するのはフィラデルフィア市に居住している3～4歳の子どもであり、所得要件は設けられていない。このプログラムは無償で提供されている。

このプログラムの財源は、普遍的プレ幼稚園とともに2017年から導入されたソーダ税によって賄われている。この税は炭酸飲料、果実飲料（果汁100%でないもの）、スポーツドリンク、栄養ドリンク、加糖のコーヒーや紅茶などの砂糖入り飲料に、1オンス当たり1.5セントの税率で課税される。

フィラデルフィア市において普遍的プレ幼稚園が導入された背景として、深刻な貧困、教育達成の低さ、質の高いプレ幼稚園プログラムの不足⁽¹²⁾、普遍的プレ幼稚園に対する住民の広い支持がある。

フィラデルフィア市の貧困についてみると⁽¹³⁾、1970年以降、市の貧困率は上昇傾向が続いていた⁽¹⁴⁾。2014年における貧困率は、10大都市のなか

で最も高い26%であり、貧困対策は市の中心的課題として位置付けられた⁽¹⁵⁾。特に貧困率が高いのは女性世帯主の世帯である。2016年における女性世帯主の世帯の貧困率は32%、子どものいる女性世帯主の貧困率は40.6%であり、市の貧困率25.7%を大きく上回っている⁽¹⁶⁾。貧困層には学歴の低い者が多く、2015年における貧困層の31%を高卒未満の者が占めている⁽¹⁷⁾。貧困率は学歴が低いほど高くなる傾向があり、2016年における学歴別の貧困率は高卒未満36%、高卒26%、カレッジ学位18%、学士9%である⁽¹⁸⁾。

フィラデルフィア市の所得水準は低い。2014年における中位世帯所得は10大都市のなかで最も低い3万9,043ドルである⁽¹⁹⁾。所得階級別に世帯数の分布をみると、3万5,000ドル未満が46%、3万5,000ドル～7万4,999ドルが30%、7万5,000ドル～9万9,999ドルが9%、10万ドル以上が15%であり、3万5,000ドル未満に最も多くの世帯が分布している⁽²⁰⁾。

深刻な貧困を抱えているフィラデルフィア市では、ケニー市長の前任であるナッター市長（2008～2015年在任、民主党）の下、子どもたちに質の高い就学前教育を提供することが市の包括的な貧困対策（Shared Prosperity Philadelphia）の一環として位置

(12) 以下、フィラデルフィア市における質の高いプレ幼稚園プログラムは、教諭の資格やプログラムの質などの観点で一定の基準を満たすプレ幼稚園プログラムのことである。具体的には連邦政府のヘッドスタートやペンシルベニア州のプレ幼稚園プログラム（Pre-K Counts）、ペンシルベニア州における早期教育・保育の質評価改善システムである「Keystone STARS (Standards, Training / Professional Development, Assistance, Resources, and Support)」において4段階評価のうち3段階（STAR 3）や4段階（STAR 4）の高い評価スコアを認定されたプログラムなどが該当する。

(13) 市の貧困の状況とその対策についてCity of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2013), City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2016), City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2017)を参照。

(14) City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2013), p. 9.

(15) City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016b), p. 24. 10大都市（人口上位10都市）の貧困率は次の通りである。フィラデルフィア市26%、ダラス市24.5%、フェニックス市23.3%、ロサンゼルス市22.4%、ヒューストン市22.4%、シカゴ市22%、サンアントニオ市21%、ニューヨーク市20.9%、サンディエゴ市15.7%、サンノゼ市9.4%。

(16) City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2017), p. 11.

(17) City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2016), p. 5.

(18) City Council of Philadelphia (2017), p. 8.

(19) City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016b), p. 25. 10大都市（人口上位10都市）の中位世帯所得は次の通りである。サンノゼ市8万7,210ドル、サンディエゴ市6万7,799ドル、ニューヨーク市5万2,996ドル、ロサンゼルス市5万544ドル、シカゴ市4万8,734ドル、フェニックス市4万7,929ドル、ヒューストン市4万5,460ドル、サンアントニオ市4万5,339ドル、ダラス市4万3,003ドル、フィラデルフィア市3万9,043ドル。

(20) The Pew Charitable Trusts (2016), p. 3.

付けられた⁽²¹⁾。ケニー市長も多くの子どもの質の高い就学前教育を提供することによって市の抱える貧困問題の解決を目指した⁽²²⁾。さらに、2015年6月に設置され、普遍的プレ幼稚園の導入とその具体案を勧告する役割を担うフィラデルフィア普遍的プレ幼稚園委員会（Philadelphia Commission on Universal Pre-Kindergarten）（以下、普遍的プレ幼稚園委員会とする）の共同議長を務めたイースターリング（デラウェア・バレー幼児教育協会事務局長）は「貧困から抜け出すたしかな道は教育である」と述べている⁽²³⁾。このように貧困対策の観点から就学前教育が重視されている。

就学前教育は教育達成を改善する観点からも重視された。フィラデルフィア市の教育達成は他の大都市に比べて低い。住民に占める学士号以上の学位取得者の割合は26%であり、アメリカの10大都市のなかで2番目に低い⁽²⁴⁾。ケニー市長は、教育達成の改善を最優先課題の一つとして位置付けており⁽²⁵⁾、市内の8割の学校がペンシルベニア州における学力の最下層に位置していること、幼稚園児の46%は就学準備が整っていないこと、学力が低いために家計を支えられるだけの所得を得られる仕事に就けない住民が多いことを問題視している⁽²⁶⁾。

しかし、フィラデルフィア市において質の高いプレ幼稚園プログラムを利用できる機会は不足していた。フィラデルフィア市では連邦政府のヘッドスタートプログラムやペンシルベニア州のプレ幼稚園プログラム（Pre-K Counts）も提供されている。Pre-K Countsは低所得層の子ども（3～4歳）の就

学準備性を高めることを目的として無償で提供されるプログラムであり、参加要件に所得要件（世帯所得が連邦貧困線の300%未満）が設けられている。さらにペンシルベニア州では、ヘッドスタートプログラムの拡大を図るため、その実施団体に対して州が助成金を支給している（Head Start Supplemental Assistance Program）。このように連邦や州のプレ幼稚園プログラムが無償で提供されているが、その規模は十分ではなく、これらのプログラムを利用できる子どもは限られていた。普遍的プレ幼稚園委員会によれば、連邦や州のプレ幼稚園プログラムを利用している子ども（3～4歳）は、世帯所得が連邦貧困線の300%未満の子ども（3～4歳）の47%であり、市内の子ども（3～4歳）全体の36%であった⁽²⁷⁾。

こうした状況において多くの住民が普遍的プレ幼稚園の導入を支持していた。普遍的プレ幼稚園委員会は、市議会議員の発案によって2015年5月に実施された住民投票（ballot initiative）によって設置された委員会である。この住民投票では、普遍的プレ幼稚園の導入案の勧告を行う委員会の設置の可否が問われ、投票者の80%以上が設置を支持した⁽²⁸⁾。また、2016年4月に行われた世論調査によれば、「すべての子どもがプレ幼稚園を利用できることはどのくらい重要であるか」という質問に対して、回答者の84%が「とても重要である」と回答している⁽²⁹⁾。

以上を背景として、ケニー市長は、就任して初めて提案した2017年度予算と財政五か年計画（2017～2021年度）において普遍的プレ幼稚園の導入を提

(21) City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2015).

(22) Williams (2015).

(23) Leach (2015).

(24) City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016b), p. 26. 10大都市（人口上位10都市）の住民に占める学士号以上の学位取得者の割合は次の通りである。サンディエゴ市44.4%、サンノゼ市39.7%、シカゴ市36%、ニューヨーク市35.9%、ロサンゼルス市32.3%、ヒューストン市30.4%、ダラス市29.9%、フェニックス市27.4%、フィラデルフィア市26%、サンアントニオ市25%。

(25) City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016b), p. 15.

(26) City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016a), pp.6-7, Slusser (2016), p. 2.

(27) Philadelphia Commission on Universal Pre-Kindergarten (2016), p. 13, Table 1より算出。

(28) Ibid., p. 7.

(29) Shepelavy (2016).

案した⁽³⁰⁾。また、ソーダ税（税率は1オンス当たり3セント）を導入し、その税収を①普遍的プレ幼稚園、②コミュニティスクールの創設、③インフラ整備（公園、レクリエーション施設、図書館など）、④市施設のエネルギー効率化事業、⑤職員年金基金の財源に充てることも提案した⁽³¹⁾。ソーダ税の税収は普遍的プレ幼稚園のみに用いられるわけではないが、税収の使途として最も大きいのは普遍的プレ幼稚園である⁽³²⁾。このように、ケニー市長の提案はソーダ税を財源として普遍的プレ幼稚園を導入するものであった。

2. フィラデルフィア市における普遍的プレ幼稚園導入をめぐる議論

（1）所得要件をめぐる議論

プレ幼稚園の参加要件に所得要件を設けるか否か、すなわちプレ幼稚園を選別的な制度にするか普遍的な制度にするかは、プレ幼稚園の制度設計における重要な論点として議論されている⁽³³⁾。ケニー市長は、プレ幼稚園の整備においては低所得の子どもや移民の子どもなど、ニーズの高い子どもの参加を高めることに重点を置くとしたが⁽³⁴⁾、参加要件に所得要件を設けなかった。ここではフィラデルフィア市において普遍的プレ幼稚園が選択された論拠を明らかにするため、普遍的プレ幼稚園委員会の勧告に注目する⁽³⁵⁾。

普遍的プレ幼稚園委員会は最終勧告書において、プレ幼稚園への貧困層の参加を確保する観点から、貧困地区や学業成果が低下するリスクの高い子どもの多い地区などから優先的にプレ幼稚園を整備することを提言している⁽³⁶⁾。同時に、普遍的な制度は広範な住民の支持を確保できること、多様性のある学習環境が子どもの利益になることの二点を指摘し、所得要件を設けない普遍的な制度にすることを提言している⁽³⁷⁾。

さらに普遍的プレ幼稚園委員会は、所得要件を設けないことの合理的根拠として、所得要件を設けると（普遍的プレ幼稚園委員会は所得要件として連邦貧困線300%の所得水準を想定している）、所得要件を上回るもののそれに近い所得を得ている世帯は就学前教育の費用を負担する経済的余裕がないため、すべての子どもに質の高い就学前教育を提供できないと指摘している⁽³⁸⁾。この点について普遍的プレ幼稚園委員会は、両親共稼ぎで二人の子どもがいる世帯（その所得は連邦貧困線330%の水準をやや上回る8万813ドル）を想定し、具体的に示している⁽³⁹⁾。すなわち、二人の子どもをプレ幼稚園に参加させるには所得の35%に当たる2万8,000ドルの費用がかかり⁽⁴⁰⁾、これを全額自己負担で賄うのは経済的に困難であるため、二人目の子どもはプレ幼稚園に参加できなくなると指摘している。貧困が広がり所得水準の低いフィラデルフィア市では、連邦貧困線300%を超える所得階層の子どもが市内の子どもの23.6%を占めるにとどまり、多くの子どもは連邦貧

(30) City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016b), City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016a). フィラデルフィア市の財政年度は7月～翌年6月であり、年度末の属する暦年で年度が示される。

(31) City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016b), p. 38. City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016a).

(32) 財政五か年計画（2017～2021年度）では、ソーダ税の税収は5年間で総額4億3,100万ドルが見込まれており、その59%になる2億5,600万ドルが普遍的プレ幼稚園に充てられている。

(33) Barnett (2010), Blau (2022a), Blau (2022b), Yavorsky and Ruppanner (2022a), Yavorsky and Ruppanner (2022b)を参照。

(34) City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016c), pp. 2-3.

(35) 普遍的プレ幼稚園委員会の勧告は2016年2月に草案が発表され、4月に最終勧告書（Final Recommendations Report）が公表された。ここでは最終勧告書の議論をとりあげる。なお、委員会は市長任命の委員、市議会任命の委員、市行政官の17名で構成されている。

(36) Philadelphia Commission on Universal Pre-Kindergarten (2016), pp. 25-26.

(37) Ibid., p. 26.

(38) Ibid., pp. 27-28.

(39) Ibid., p. 27.

(40) 最終勧告書では二人の子どものプレ幼稚園の費用2万8,000ドルが所得8万813ドルに占める割合を36%と算出しているが、正しくは35%である。本文ではこの点を修正した。

困線300%を下回っている⁽⁴¹⁾。しかし普遍的プレ幼稚園委員会は所得要件を上回るもののそれに近い所得階層の世帯についても、育児のために仕事を辞めることや子どもたちが質の低い就学前教育を受けることのないように、普遍的な制度によって就学前教育の経済的負担を緩和するべきだとしている⁽⁴²⁾。このように普遍的プレ幼稚園委員会は、選別的な制度ではすべての子どもがプレ幼稚園に参加することはできないとして、普遍的プレ幼稚園の導入を正当化した。

他方、民主党が多数派（17議員中14議員）の市議会では、所得要件を設けないことが全面的に肯定されたわけではなかった。たとえば2016年4月5日の全院委員会（committee of the whole）においては、自ら支払う余裕のある人々に無償で提供することは政府の行うことではないとする見解、財源のソーダ税は貧困層に大きな負担になるため貧困層の利益を確保するには所得要件が必要であるという見解が出された⁽⁴³⁾。

市議会ではこのような懐疑的な見解が出されたが、最終的にはケニー市長の提案が支持され、所得要件を設けない普遍的プレ幼稚園が導入されることになった。

（２）ソーダ税をめぐる議論

前述のように、普遍的プレ幼稚園の導入には住民の広い支持があった。他方で、ソーダ税の導入に対しては強い反発があった。ナッター市長は2011年度予算と2012年度予算において、肥満予防や市およびフィラデルフィア学区の財源補填の観点からソーダ税の導入を提案したが、飲料業界を中心に強い反発があり導入できなかった⁽⁴⁴⁾。こうした経緯がある

にもかかわらず、普遍的プレ幼稚園の財源としてソーダ税が選択されたのはなぜだろうか。

フィラデルフィア市では不動産税（Real Estate Tax）のみならず、地方所得税（Wage and Earnings Tax）や事業認可税（Business Privilege Tax）、売上税などの様々な税目が課税されている。これらの税目を増税して普遍的プレ幼稚園の財源を調達しない理由としてケニー市長は、地方所得税と事業認可税は1990年代後半から続けられている税率の引き下げを継続すること⁽⁴⁵⁾、不動産税は過去5年間に税率を4回引き上げていること、大手炭酸飲料企業が驚くほどの高い利益を得ているにもかかわらず住民により多くの負担を求めるのは公平でないことを挙げている⁽⁴⁶⁾。

普遍的プレ幼稚園委員会もソーダ税の導入を勧告した。表1に示しているように、普遍的プレ幼稚園委員会は普遍的プレ幼稚園の財源として不動産税、地方所得税、売上税、ソーダ税などを、必要になる増税幅、財源調達力（1%の増税により得られる税収）、税率等の変更に係る州の承認の必要性、フィラデルフィア学区財源としての利用の有無の観点から検討している⁽⁴⁷⁾。その際、普遍的プレ幼稚園委員会が特に意識しているのは学区収入を減少させない財源案を示すことである⁽⁴⁸⁾。また、普遍的プレ幼稚園委員会は他州や他市におけるプレ幼稚園の財源にたばこ税やビール税などのいわゆる罪悪税（sin tax）が利用されていることに注目している⁽⁴⁹⁾。そして普遍的プレ幼稚園委員会は、ソーダ税（税率は1オンス当たり1セント）を勧告した。

ソーダ税の導入案に対して、アメリカ飲料協会をはじめとする業界団体や労働組合などは、課税による売上減少や商品価格への転嫁による低所得層の負

(41) Philadelphia Commission on Universal Pre-Kindergarten (2016), p. 27.

(42) Ibid., pp. 27-28.

(43) City Council of Philadelphia, Committee of the Whole (2016), pp. 114, 175-176, Terruso (2016).

(44) Nutter (2018), pp. 115-117.

(45) フィラデルフィア市では市経済の活性化を目的とする地方所得税と事業認可税の減税が1990年代半ばから一時的な中断を挟みながらも継続して行われている。フィラデルフィア市における地方所得税の減税については谷（2009）を参照。

(46) City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016a).

(47) Philadelphia Commission on Universal Pre-Kindergarten (2016), pp. 43-45.

(48) Ibid., p. 7.

(49) Ibid., pp. 45-46.

表 1 普遍的プレ幼稚園委員会が検討した普遍的プレ幼稚園の財源

	年間6,000万ドルを調達するために 必要な増税幅	1%の増税により 得られる税収	州の承認	フィラデルフィア学区 財源としての利用
不動産税	5.0% (税率1.3998%→1.4704%)	1,190万ドル	不要	有
地方所得税	—*	0.5%=1,400万ドル	不要	無
売上税	20% (税率〔市〕: 2%→2.4%) (税率〔市・州〕: 8%→8.4%)	300万ドル	必要	有
利用・占有税	46% (税率: 不動産評価額100ドル当たり 1.21ドル→1.77ドル)	130万ドル	不要	有
たばこ税	増税はたばこ消費を減らし、学区収入の引き下げになる可能性が 大きい		必要	有
酒税	108% (税率: 10%→20.8%)	560万ドル	必要	有
駐車場税	64% (税率: 22.5%→37%)	420万ドル	不要	無
ソーダ税	新税 (税率: 1オンス当たり1セント)	1オンス当たり1セント =5,780万ドル	不要	無

*: 税率を居住者3.93%、非居住者3.5%より高くすると、州が負担する所得税軽減措置8,600万ドルを受けられなくなる。

2016年度の税率は居住者3.9102%、非居住者3.4828%である。

注: 1) 普遍的プレ幼稚園の財源として年間6,000万ドルを調達することが想定されている。

: 2) 増税幅は税率の増加率を示している。売上税は市の税率の増税幅を示している。

: 3) 税率は2016年度現在。

(出所) Philadelphia Commission on Universal Pre-Kindergarten (2016), p. 44, Table 12 (一部修正改変)。

担増加を指摘し、強く反発した⁽⁵⁰⁾。

ケニー市長は、ソーダ税を公衆衛生的介入としてではなく普遍的プレ幼稚園の財源として導入することを強調した⁽⁵¹⁾。こうしたケニー市長の手法は、ソーダ税の導入に対する合意を調達するうえで有効であったと考えられる⁽⁵²⁾。ナッター市長によるソーダ税の導入案に反対論を展開した The Philadelphia Inquirer紙は⁽⁵³⁾、ケニー市長の導入案に対しては「就学前教育に充てることがケニー市長のソーダ税を正当化する」というタイトルの社説を掲載し、その導入を支持した⁽⁵⁴⁾。また、保健業界や

教育業界なども、ソーダ税の税収が充てられる普遍的プレ幼稚園などの事業が市の貧困を緩和するために重要だとして、その導入を支持した⁽⁵⁵⁾。さらに、多くの住民もソーダ税の導入を支持した。2016年4月に行われた世論調査によれば、回答者の59%がソーダ税の導入に賛成している⁽⁵⁶⁾。

市議会においては、ソーダ税に代わる財源として5年間で不動産税を7%近く増税する案の提示を試みようとする議員もいた⁽⁵⁷⁾。しかし、クラーク市議会議長（民主党）や民主党院内総務などの有力議員は、普遍的プレ幼稚園の導入などは市の貧困問題

(50) Nadolny and Terruso (2016a), Terruso and Nadolny (2016), Terruso, et al. (2016), Vargas, et al. (2016a).

(51) フィラデルフィア市におけるソーダ税導入の政策決定過程を分析したPurtle, et al.(2018)は、その特徴として、ソーダ税が個人の行動への政府による公衆衛生的介入としてではなく、広く支持されている普遍的プレ幼稚園の財源として位置付けられた点を明らかにしている。

(52) Ibid., p. 7.

(53) The Philadelphia Inquirer (2010).

(54) City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016b), The Philadelphia Inquirer (2016).

(55) Nadolny (2016b), Terruso, et al. (2016).

(56) Shepelavy (2016).「反対」の割合は31%、「どちらでもない」の割合は10%である。

(57) Nadolny and Terruso (2016b).

の解決に資するものだとして、ソーダ税の導入を支持した⁽⁵⁸⁾。

最終的に市議会では、低所得層に限らず幅広い層に負担を求めることを意図して課税ベースにダイエット飲料を追加し⁽⁵⁹⁾、税率は1オンス当たり1.5セントに引き下げるというかたちでソーダ税を導入することが賛成多数（17票中13票）で可決された⁽⁶⁰⁾。ただし、ケニー市長が提案した税収の用途には変更が加えられ、市施設のエネルギー効率化事業や職員年金基金の財源には充てられない一方、職員給付（employee benefits）や保健・ヒューマンサービス関連事業などにも充てられることになった⁽⁶¹⁾。

ソーダ税導入決定後の2016年8月に行われた世論調査では、回答者の54%がソーダ税を支持している⁽⁶²⁾。年齢層別にみると、支持すると回答した者の割合が最も高いのは18～34歳の年齢層であり、その64%が支持している⁽⁶³⁾。ソーダ税の用途を普遍的プレ幼稚園に充てるかたちで導入したことは、若い世代の支持を得るうえで特に有効であったと考えられる。

おわりに

アメリカの就学前教育は選別主義が強く、その対象は低所得層の子どもに限定されているが、いくつかの都市では参加要件に所得要件を設けない普遍的プレ幼稚園が導入されている。本稿では2017年にソーダ税を財源とする普遍的プレ幼稚園が導入されたフィラデルフィア市を事例として、その政策決定過程を検討した。

フィラデルフィア市は深刻な貧困や低い教育達成という課題を抱えており、その対策として就学前教育が重視された。連邦や州のプレ幼稚園プログラムが貧困層を対象として無償で提供されていたが、これらのプログラムに参加できる子どもは限られており、市のプレ幼稚園が必要とされた。その参加資格に所得要件を設けないことは、普遍的な制度では広範な住民の支持が得られることや多様性のある学習環境が子どもの利益になることに加えて、選別的な制度ではすべての子どもがプレ幼稚園に参加することはできないとして正当化された。

フィラデルフィア市では、不動産税や地方所得税などの既存の税目の増税ではなく新たにソーダ税を導入して普遍的プレ幼稚園の財源が調達された。ソーダ税に対する強い反発があったが、ソーダ税を公衆衛生的介入としてではなく、住民に広く支持されている普遍的プレ幼稚園の財源として位置付けることによって、導入に対する合意が形成された。この事例は、税への合意が形成されるには、その税を財源とする公共サービスが人々のニーズに応じていることが重要な要因であることを示唆している。

今後の課題は、導入後の普遍的プレ幼稚園およびソーダ税の受益と負担の実態を所得階層の観点から明らかにし、ソーダ税を財源とする普遍的プレ幼稚園の意義と可能性を検討することである。

本稿では都市レベルの政策決定過程に焦点を当てている。州レベルの視点から検討し、フィラデルフィア市の普遍的プレ幼稚園がペンシルベニア州ではどのように議論されているのか、州のプレ幼稚園プログラムはどのように展開されているのかを明らかにすることも今後の課題である。

（たに たつひこ 東北学院大学経済学部経済学科准教授）

(58) Clarke, et al. (2016).

(59) Ibid., Nadolny (2016a).

(60) Nadolny (2016b).

(61) Vargas, et al. (2016b).

(62) Eichel (2016). 「支持する」は「強く支持する」と「支持する」を含む。「支持しない」（「強く支持しない」と「支持しない」を含む）の割合は41%、「どちらでもない」の割合は4%である。

(63) 「支持する」の割合は35～49歳で52%、50～64歳で47%、65歳以上で48%である（Ibid.）。

キーワード：就学前教育／普遍的プレ幼稚園／所得要件／砂糖入り飲料税（ソーダ税）

【参考文献】

- 片山紀子（2009）「NCLB法下に見るアメリカの幼児教育」『京都教育大学紀要』第114号、63～75頁。
- 加藤美穂子（2011）「保育政策の日米比較 — 認可保育所と市場ベースのメカニズム —」『国学院経済学』第60巻第1・2合併号、157～201頁。
- 加藤美穂子（2013）「保育支援の包括補助金と市場ベース」『アメリカの分権的財政システム』日本経済評論社、第6章、229～267頁。
- 岸本睦久（2015）「アメリカ — 就学前教育・保育制度の概要 —」渡邊恵子（研究代表者）『諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究』国立教育政策研究所、第1章、3～26頁。
- 谷達彦（2009）「フィラデルフィア市の地方所得税 — 1990年代後半以降の減税を中心として」『地方財政』第48巻第10号、226～249頁。
- 谷達彦（2019）「アメリカの州における就学前教育の拡充と財源調達 — ジョージア州の普遍的プレ幼稚園を事例として」『東北学院大学経済学論集』第191巻、239～259頁。
- 塚谷文武（2016）「アメリカの子育て支援制度における分権的財政システム — カリフォルニア州アラメダカウンティを事例として —」『大阪経大論集』第67巻第2号、47～65頁。
- 深堀聡子（2008）「アメリカ 学力の底上げを目指すユニバーサルな政策へ」泉千勢・一見真理子・汐見稔幸編著『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店、130～153頁。
- 本多正人（2015）「アメリカ — ユニバーサル・プレスクール政策 —」渡邊恵子（研究代表者）『諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究』国立教育政策研究所、第2章、27～56頁。
- 米村佳樹（2007）「アメリカ合衆国における就学前教育制度 — その現状と特色 —」『四国大学紀要』第27号、135～154頁。
- 米村佳樹（2010）「アメリカ合衆国におけるプレ幼稚園プログラムの展開 — ジョージア州を事例に —」『保育の研究』第23号、55～65頁。
- Barnett, Steven W. (2010) “Universal and Targeted Approaches to Preschool Education in the United States”, *International Journal of Child Care and Education Policy*, Vol. 4, No. 1, pp. 1-12.
- Blau, David M. (2022a) “The Case for Targeted Preschool and Childcare Subsidies”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 41, No. 3, pp. 929-937.
- Blau, David M. (2022b) “Response to Jill Yavorsky and Leah Ruppanner”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 41, No. 3, pp. 940-943.
- City Council of Philadelphia, Committee of the Whole (2016) *FY 2017 Budget Hearing Transcript*, April 5.
- City Council of Philadelphia (2017) “Trend Analysis of Changes to Population and Income in Philadelphia, using 2010-2016 American Community Survey (ACS) Data”, Office of the President-Finance and Budget Team, September 22.
- City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016a) *The Mayor’s Operating Budget in Brief for Fiscal Year 2017*. City of Philadelphia.
- City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016b) *Five Year Financial and Strategic Plan for Fiscal Years 2017-2021*. City of Philadelphia.
- City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2013) *Shared Prosperity: Our Plan to Fight Poverty*. City of Philadelphia.
- City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2015) *A Running Start Philadelphia for every child, birth to 5*. City of Philadelphia.
- City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2016) *Shared Prosperity 2016*. City of Philadelphia.

- City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2017) *One City. One Future: Shared Prosperity 2017*. City of Philadelphia.
- City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016a) *Budget Address*. City of Philadelphia.
- City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016b) “Inquirer Publishes Editorial in Support of Sugary Drink Tax”, March 21, City of Philadelphia.
- City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016c) “Pre-K Implementation Plan”, April 5. [<https://phlcouncil.com/wp-content/uploads/2016/04/Pre-k-Implementation-Plan-FINAL.pdf>] 2025年3月6日閲覧。
- Clarke, Darrell L, Bobby Henon, Blondell Reynolds Brown, and Bill Greenlee (2016) “Thursday’s Vote for the Soda Tax”, *The Philadelphia Inquirer*, June 14.
- Eichel, Larry (2016) “Pew Poll Shows Philadelphians Feeling Good About Their City: Residents Proud to Have Hosted Big Events, Approving of New Mayor”, The Pew Charitable Trusts, October 5. [<https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2016/10/05/pew-poll-shows-philadelphians-feeling-good-about-their-city>] 2025年3月7日閲覧。
- Epstein, Dale J. and W. Steven Barnett (2012) “Early Education in the United States: Programs and Access,” in Robert C. Pianta (ed.), *Handbook of Early Childhood Education*, New York: The Guilford Press, pp. 3-21.
- Garver, K (2021) *City Funding Strategy to Support Public Preschool Program*. New Brunswick: National Institute for Early Education Research. [<https://nieer.org/research-library/city-funding-strategies-support-public-pre-k-programs>] 2025年3月4日閲覧。
- Hill, Misha E. and Carl Davis (2016) *The Short and Sweet on Taxing Soda*, Washington, D.C.; Institute on Taxation and Economic Policy.
- Hustedt, Jason T. and W. Steven Barnett (2011) “Financing Early Childhood Education Programs: State, Federal, and Local Issues,” *Educational Policy*, Vol.25, No.1, pp. 167-192.
- Kamerman, Sheila B. and Shirley Gatenio-Gabel (2007) “Early Childhood Education and Care in the United States: An Overview of the Current Policy Picture”, *International Journal of Child Care and Education Policy*, Vol. 1, No. 1, pp. 23-34.
- Leach, Solomon (2015) “City Launches Pre-K Improvement Plan”, *The Philadelphia Daily News*, July 1.
- Nadolny, Tricia L. (2016a) “Diet Soda Joins List of Taxing Options”, *The Philadelphia Inquirer*, June 3.
- Nadolny, Tricia L. (2016b) “Soda Tax Makes History”, *The Philadelphia Inquirer*, June 17.
- Nadolny, Tricia L. and Julia Terruso (2016a) “Big Bucks Battling Tax Plan”, *The Philadelphia Inquirer*, May 4.
- Nadolny, Tricia L. and Julia Terruso (2016b) “Kenney Has the Votes on Drink Tax, Bass Says”, *The Philadelphia Inquirer*, June 8.
- Nutter, Michael A. (2018) *Mayor: The Best Job in Politics*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Philadelphia Commission on Universal Pre-Kindergarten (2016) *Final Recommendations Report*, April 15.
- Purtle, Jonathan, Brent Langellier and Félice Lê-Scherban (2018) “A Case Study of the Philadelphia Sugar-Sweetened Beverage Tax Policymaking Process: Implications for Policy Development and Advocacy”, *Journal of Public Health Management and Practice*, Vol. 24, No. 1, pp. 4-8.
- Rose, Elizabeth (2010) *The Promise of Preschool: From Head Start to Universal Pre-Kindergarten*, Oxford: Oxford University Press.
- Shepelavy, Roxanne Patel (2016) “Philly Poll: Yes to Soda Tax”, *The Philadelphia Citizen*, May 5. [<https://thephiladelphiacitizen.org/beheard-philly-soda-tax-poll/#>] 2025年3月3日閲覧。
- Slusser, Jane (City of Philadelphia, Chief of Staff, Office of the Mayor) (2016) “FY17 Operating Budget and FY17-FY21 Five Year Plan Testimony”, presented before the City Council Committee of the Whole, March 29.
- Tax Policy Center (2024) “How Do State and Local Soda Taxes Work?”, *The Tax Policy Briefing Book*, Washington, DC: Urban-Brookings Tax Policy Center. [<https://taxpolicycenter.org/briefing-book/how-do-state-and-local-soda-taxes-work>] 2025年3月4日閲覧。
- Terruso, Julia (2016) “Some Council Members Want Pre-K Income Cap”, *The Philadelphia Inquirer*, April 6.
- Terruso, Julia and Tricia L. Nadolny (2016) “Soft Drinks, Hard Lobbying”, *The Philadelphia Inquirer*, March 6.
- Terruso, Julia, Tricia Nadolny, and Claudia Vargas (2016) “Kenney Promotes Soda-Tax Benefits”, *The Philadelphia Inquirer*, March 1.
- The Pew Charitable Trusts (2016) *Philadelphia: The State of the City, A 2016 Update*. The Pew Charitable Trusts. [https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2016/03/philadelphia_the_state_of_the_city_2016.pdf] 2025年3月8日閲覧。
- The Philadelphia Inquirer (2010) “More Fizzle Than Pop”, *The Philadelphia Inquirer*, March 14, Editorial.
- The Philadelphia Inquirer (2016) “Paying for Preschool Justifies Kenney’s Soda Tax”, *The Philadelphia Inquirer*, March 20. [http://www.philly.com/philly/opinion/20160320_Paying_for_preschool_justifies_Kenney_s_soda_tax.html] 2025年3月3日閲覧。
- Vargas, Claudia, Julia Terruso, and Tricia L. Nadolny (2016a) “Kenney to Seek a Tax on Soda”, *The Philadelphia Inquirer*, February 29.
- Vargas, Claudia, Julia Terruso, and Tricia L. Nadolny (2016b) “Big Chunk of Soda Tax Money Not Going to Pre-K”, *The Philadelphia Inquirer*, June 16. [https://www.philly.com/philly/news/politics/20160614_Drink_tax_proposal_had_some_sweetners.html] 2019年5月19日閲覧。

- Williams, Damon (2015) “Candidates Make Their Case for Mayor’ s Office [3]”, *Philadelphia Tribune*, May 12.
- Witte, Ann Dryden and Marisol Trowbridge (2005) “The Structure of Early Care and Education in the United States: Historical Evolution and International Comparison”, James M. Poterba (ed.), *Tax Policy and Economy*, Vol. 19, pp. 1-37.
- Yavorsky, Jill E. and Leah Ruppanner (2022a) “An Argument for Universal Preschool and Childcare in the U.S.”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 41, No. 3, pp. 922-929.
- Yavorsky, Jill E. and Leah Ruppanner (2022b) “Response to David Blau’ s Essay”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 41, No. 3, pp. 937-940.

民事法の現代化が公営住宅業務に与える影響

総 論

橋 口 祐 介

<要 旨>

債権法の改正をはじめ、現代化の途上にある民事法は、公営住宅の管理と密接な関係にあるため、近時の公営住宅をめぐる裁判では、あらためて公営住宅法との関係が問われている。最高裁は、昭和59年に「公営住宅法に特別の定めがない限り、民事法が適用される」との原則を示したが、その抽象性の高さから、民事法と公営住宅法のいずれが優先適用されるのか、明確ではない。

本稿では、基準の具体化を図るべく、昭和59年最判で判断の対象とされた無断増築と、判断の留保された家賃滞納の問題を取り上げ、民事法・公営住宅法の変容を踏まえつつ、「構成／衡量の区別」という分析手法を用いながら、両者の交錯について民事法の観点から検討する。検討を通じて、入居者に保障される居住利益の在り方は、潜在的入居者との関係から問われる課題であることを踏まえたとき、その性質を私法的なものと捉えることが解釈論として適切であるといえるのか、問題提起する。

1. はじめに

(1) 民事法の現代化

民法は、施行100周年を迎えた平成10年以降、明治の民法編纂期、第二次世界大戦後の法律改正期に次ぐ、新たな「第三の法制改革期」と呼ばれる時期へと入った。この時期には、現代化の要請に応えるべく、借地借家法や消費者契約法など重要な特別法が相次いで制定・改正されると同時に、民法自身もその記載が現代語へと改められ、個別の法制度を対象に、転換的な改正がなされている⁽¹⁾。こうした文脈において、施行から約120年を経た平成29年に実現した民法の抜本的な改正が、いわゆる債権法の改正である。

債権法の改正は、国民の日常生活や経済活動にかかわりの深い契約に関する規定について、民法制定以来の社会・経済の変化への対応を図るという現代化の観点、そして国民一般に分かりやすいものにするという透明性の観点から、その実現が求められたものであった⁽²⁾。同改正の射程は、狭義の契約法にとどまらない、民法総則や債権総論なども含められた幅広い範囲に及ぶものであり、その中には、賃貸借や保証など、公営住宅をめぐる自治体実務で参照されてきた規定も含まれていた。そのため、債権法の改正は公営住宅業務に影響を与えるかという課題が意識されるようになり、改正債権法の施行直後から、賃貸借法や保証法の改正が公営住宅業務との関係から検討され⁽³⁾、今日では、賃貸借や保証に

(1) 阿部裕介「『第三の法制改革期』の民法学」法時91巻9号23頁。

(2) 山本敬三『民法の基礎から学ぶ 民法改正』42頁（岩波書店、2017）。

(3) 住宅72巻3号の特集「民法改正と住まい」、青田悟朗「民法改正と自治体業務への影響(2)改正による公営住宅業務への影響」自セ687号44頁など。

とどまらない、包括的な検討を行う労作⁽⁴⁾も登場している。

もっとも、公営住宅をめぐる近時の判例・裁判例にまで目を向ければ、公営住宅と改正債権法との関係がいまだ未整理なまま残された領域があるように思われる。「わが国の将来を先取りしている」⁽⁵⁾公営住宅では、社会の進展に伴い、新たな対応が絶えず求められる状況にあるが、個別的な取組みのいくつかについて、裁判所による判断が示されている⁽⁶⁾。その判示を読むと、民事法との関係について特定の理解が色濃く反映されていることを見て取れるが、にもかかわらず、民事法的な観点に出た検討は必ずしも多くはなく、改正債権法を含めた現代化後の民事法との関係で、ということになれば尚更である。

(2) 民事法との適用順位

ところで、公営住宅をめぐる自治体実務で民事法が参照される背景には、最判昭和59年12月13日民集38巻12号1411頁（以下、「昭和59年判決」という）⁽⁷⁾の存在があると目される。なぜなら、同判決によると、公営住宅の使用関係については、公営住宅法（以下、「公住法」という）が特別法として適用されるにとどまり、公住法とこれに基づく条例に特別の定めがない限りは、民法・借地借家法が一般法として適用されるためである。

この判決で、適用法令の確定という観点から重要となるのが、「特別の定めがない」とはどのような

事態を指すのか、言い換えると、公住法と民事法との適用順位⁽⁸⁾を解する基準である。民事法の適用を排除するために、明文の規定を必要とするのか、それとも公住法の趣旨・目的を踏まえた補充的解釈で足りるとするのかで、事業主体が服すべきルールは大きく異なることになる。

最高裁は、平成の初期までにいくつかの判断を示すが⁽⁹⁾、いずれも個別の場面を想定するにとどまり、一般的な基準を提示するものではない。そのため学説は、後景に追いやられた基準を明らかとすべく、豊富な議論を蓄積させてきたが、対立はなお残されたままであり、近時の判例・裁判例との関係も明確ではない。もとより、最高裁が昭和59年判決で前提とした法令は、公住法を含め⁽¹⁰⁾、それ以降に抜本的な改正を経たものであり、そのような改正が判例法理に変更を迫る点はないのか、検討されても良い。そこで本稿では、公営住宅の現代的な課題と密接な関係にある近時の判例・裁判例を検討する前提として、あらためて昭和59年判決を民事法の観点から検討しておきたい。

2. 判決の概要

昭和59年判決は、東京都が、都営住宅の入居者による無断増築と割増賃料の滞納が明渡請求事由（当時の公住法22条1項2・4号⁽¹¹⁾）に該当するとし、住宅の使用許可を取り消し⁽¹²⁾、明渡し等を請求した事案を対象にしたものである。争点は多岐に

-
- (4) 東京弁護士会自治体等法務研究部公営住宅班『自治体が原告となる訴訟の手引き 公営住宅編』（日本加除出版、2021）。
- (5) 板垣勝彦『都市行政の変貌と法』12頁（第一法規、2023）。
- (6) たとえば、暴力団排除条項をめぐる最判平成27年3月27日民集69巻2号419頁、借上復興公営住宅をめぐる神戸地判平成29年10月10日L E X / D B 文献番号25449044、保証債務拡大防止義務をめぐる横浜地判平成31年1月30日判時2420号96頁など。
- (7) [1審] 東京地判昭和54年5月30日民集38巻12号1474頁、[原審] 東京高判昭和57年6月28日判時1046号7頁。
- (8) 渡邊等「公営住宅・公団住宅の賃貸借」篠田省二編『現代民事裁判の課題⑥』51頁（新日本法規、1990）。
- (9) 最判昭和62年2月13日判時1238号76頁、最判平成2年6月22日判時1357号75頁、最判平成2年10月18日民集44巻7号1021頁。
- (10) 公営住宅法令研究会編『逐条解説 公営住宅法〔第二次改訂版〕』1頁（ぎょうせい、2018）[以下、「逐条」として引用]は、「制度が大きく変わった平成8年法改正前の」公住法を「旧法」と呼称する。
- (11) 現在の公住法32条1項2・4号に相当。
- (12) 本稿は、使用許可の取消しが、契約の解除であることを前提に論を進める。ただし、最高裁がその旨を明言したわけではなく、学説には、同行為を授益的行政行為の撤回とみて、その制約法理を探るものもある。藤田宙靖「判批」別冊ジュリ122号5頁、南川和宣「判批」別冊ジュリ260号17頁など。

わたるが、無断増築との関係では⁽¹³⁾、信頼関係の法理が適用されるか否かが問題とされた。

信頼関係の法理とは、「賃貸借の解除の効力が認められるかどうかを『信頼関係の破壊』の有無で決す」べきという法理⁽¹⁴⁾であり、私人間の借家契約では、その一般的な適用が認められている。すなわち、借家人に不履行が認められた場合であっても、「賃貸借関係の基礎をなす信頼関係を破壊するものと認めるに足りない特段の事情」⁽¹⁵⁾があるときには、借家契約の解除が認められることはない、というわけである⁽¹⁶⁾。この法理は借家人が無断増築をした場面にも適用されるため⁽¹⁷⁾、昭和59年判決では、公営住宅の入居者にも同じく法理の適用が認められるのかが問われた。

最高裁は、信頼関係の法理の適用について積極的に解したが、結論的には、法理のあてはめの場面で「信頼関係を破壊するとは認めがたい特段の事情」（以下、「特段の事情」という）があるとはいえないとし、東京都による請求を認めた。この判決は、公営住宅の使用関係をめぐるリーディング・ケースに位置付けられるが、子細に見ると、論の展開に十分な舗装がなされておらず、また事案解決の先例としても課題を残すものであったため、学説に議論を巻き起こすこととなった⁽¹⁸⁾。

3. 従来の学説

（１）法理適用の構成

（ア） まず、法理の適用を積極的に解した判示は、次のようなものであった——公営住宅の使用関係が

設定される前においては、入居者の募集や条件などに「公法的な一面があることは否定しえない」が、使用関係の設定された後においては、基本的に「私人間の家屋の賃貸借関係と異なるところはない」こと（①）、そしてこのことは、公住法が私法上の賃貸借関係に用いられる用語を使用して規律していることから明らかなこと（②）を踏まえると、特別法たる公住法・条例に特別の定めがない限り、「原則として一般法である民法及び借家法の適用」があり（③）、「その契約関係を規律するについては、信頼関係の法理の適用があるものと解すべきである」（④）。

この判示の特徴は、③が④を導く論理的関係が不明確な点にある。事業主体による明渡請求については、公住法が明示的に規定を設けているにもかかわらず、その規律がなぜ信頼関係の法理の適用を排除することにならないのか、その論拠が④との間に示されることがないためである⁽¹⁹⁾。

（イ） 学説は、大きく2つに分かれる。1つは、①を重視する見解である（A説）。この見解は、伝統的な公私二分論を背景に、公営住宅の使用関係が「公法的な一面」と対比される私法関係と理解して⁽²⁰⁾、あるいは、そのような二分論を排しつつも、使用関係の実態とそれに対する価値認識から、公営住宅の使用関係が他人の住居の使用という一般的基礎的側面を有するものと理解して⁽²¹⁾、民事法が原則的に適用されるべきことを強調し、そのような原則性から、一般法に含められた信頼関係の法理の適用が認められたという⁽²²⁾。

もう1つは、②を重視する見解である（B説）。

(13) 割増賃料の滞納については、本稿5章で検討する。

(14) 広中俊雄「『信頼関係破壊』の法理と人的要素」内田貴ほか編『民法の争点』246頁（有斐閣、2007）。

(15) 典型的な定式を示すものとして、最判昭和57年11月19日集民137号495頁（ただし、借地契約）。

(16) 信頼関係の法理には、こうした解除を制限する機能のほか、解除権を拡張し、特約を規制する機能もあるが、それら他の機能について本稿は対象外とする。借地・借家契約で信頼関係の法理が果たす機能については、中田裕康『契約法〔新版〕』207頁（有斐閣、2021）。

(17) もとより、無断増築が保管義務の違反など借家人の不履行を構成するかという点を含め、星野英一『借地・借家法』602頁以下（有斐閣、1969）を参照。

(18) 学説を詳細に整理・検討するものとして、野呂充「公営住宅の使用関係」広法18巻1号197頁以下。

(19) 原田純孝「判批」判タ551号250頁以下。

(20) 浦川道太郎「判批」法セ375号53頁。

(21) 渡辺洋三『土地・建物の法律制度（中）』709頁以下（東京大学出版会、1962）。

(22) 原田・前掲注(19)250頁。

この見解は、③が特別法に位置付けられた公住法自身による選択の結果であると理解して、民事法適用の是非は問題となる局面ごとに公住法の個別的解釈によって決せられるべきことを強調し、信頼関係の法理についても、この法理を排除する理由は見出せないとの公住法の解釈から、その適用が認められたという⁽²³⁾。

(ウ) 両説のいずれであるかにより、③の意義と射程は異なるものとなる⁽²⁴⁾。ただし、いずれの見解も、問題の構造を枠付ける構成問題⁽²⁵⁾に取り組むにすぎない点には注意が必要である。つまり、A説でも、民事法の適用が例外的に排除される場面が否認されるわけではなく、排除の是非を検討するには、なお公住法の個別的な解釈が必要とされている⁽²⁶⁾。またB説でも、公住法の個別的な解釈に際しては、なお民事法の趣旨・目的を参照する余地が残されている⁽²⁷⁾。したがって、民事法との適用順位を解する具体的な方法を知るためには、さらに、民事法の適用範囲がどのような価値のどのような衡量によって確定されるのかという、価値の衡量プロセスまで検討しておく必要がある⁽²⁸⁾。

では、そのような価値の衡量はどのような場面で行われるか。もちろん、民事法の適用自体が問われる場面で実施されるのは当然であるが⁽²⁹⁾、とはい

え、それにとどまるものではない。信頼関係の法理の場合、その適用が認められると、許可取消しの可否は「特段の事情」の有無によって決せられるが、「特段の事情」の存否が私人間の借家契約とは異なる基準によって、言い換えれば、公営住宅の特殊性に即して判断されることになれば、そのことは、遡って適用される法理の内容を変質させたことになる。そうした変質は、言うまでもなく、公住法との関係から生じるものであり、その背後には具体的な価値の衡量があるものと推測できる。そこで次に、昭和59年判決による「特段の事情」の判断を、こうした観点から検討したい。

(2) 法理適用の態様

(ア) 「特段の事情」の存否をめぐる判断は、次のようなものであった——入居者により増築された建物は、構造上、原状回復が容易でなく(i)、入居住宅の保存にも適していないこと(ii)、また、東京都が増築を事後に許容したとも認め難いこと(iii)⁽³⁰⁾からすると、入居者の家庭に増築を必要とする事情(iv)⁽³¹⁾があったからといって、「特段の事情」を認めることはできない。

「特段の事情」を否定したi～iiiは、私人間の借家契約で考慮されてきた判断因子と概ね対応するも

(23) 森田宏樹「判批」別冊ジュリ137号103頁。

(24) A説では民事法の適用に原則性を示した③に高い評価が与えられるのに対して（広中俊雄『不動産賃貸借法の研究』225頁以下〔創文社、1992〕参照）、B説によると、③は公営住宅の使用関係にはおよそ民事法の適用がないという見解を否定するものにすぎず、その意義は低く見積もられる（森田宏樹「判批」法協104巻1号221頁）。

(25) 衡量問題と区別される構成問題の意義について、山本敬三『公序良俗論の再構成』4頁以下（有斐閣、2000）。

(26) 原田・前掲注(19)250頁。たとえば、相続による使用権の承継について消極に解した最判平成2年10月18日・前掲注(9)について、A説の論者は、居住用建物の借家権は本来相続の対象から除外されるべきとの民事法の解釈を基礎に措きつつ、公住法が転貸・譲渡を禁止する趣旨を考慮して、同判決が妥当であると評価する。原田純孝「判批」法教133号97頁、内田勝一「判批」リマークス4号84頁。

(27) たとえば、南川・前掲注(12)7頁は、「公営住宅法等の行政法令と適用が問題となる民事法規の両者の趣旨目的を踏まえ、ケースバイケースで柔軟に判断される」という。

(28) 野呂・前掲注(18)210頁、山本隆司『行政上の主観法と法関係』473頁以下（有斐閣、2000）。

(29) 同じ信頼関係の法理であっても、使用権の譲渡・転貸（公住法27条2項）の局面では、もとより適用の有無が問題視され、議論される。石井勝彦「公営住宅の管理と借家法」ジュリ847号16頁参照。

(30) 関連して、「入居者の中には、その敷地を利用して違法に増築している者が数多く存在する」事実が認定されるが、同様な状況は現在でも指摘される。会計検査院「令和5年度決算検査報告」401頁以下。

(31) 入居者の主張によれば、入居後に長女・長男が出生し、それぞれが高校・中学に進学したころには、「家族の私生活の秘密を守ることとはもとより、人間的な生活を営むことが無理な状況」となっており、また「夏は狭いために暑苦しく、来客時には、応接する場所に事欠く状況」であった。

のであり⁽³²⁾、この対応関係から、最高裁は信頼関係の法理を変質させることなく、そのまま適用したと解することができる。もっとも、i・iiは公営住宅の適正な管理の観点からも読み解くことができ⁽³³⁾、また1審と比較すればその重みが弱められたとはいえ⁽³⁴⁾、ivが明示的に取り上げられたことから⁽³⁵⁾、先例性の射程を画するという文脈で、公営住宅の特殊性は「特段の事情」の判断で考慮できるのかが問われた。

(イ) 学説には、一方で、特殊性の考慮を否定する見解がある(C説)。この見解は、特殊性の考慮が明渡基準を緩和する形で法理の内容を変質させてしまい、その変質が、公共住宅のストック不足を背景に、必要性の観点から、入居者の安易な排除に利用されてしまう可能性を危惧する⁽³⁶⁾。公共住宅を最も必要とし、本来的に保護されるべき低所得者の居住利益を確保するためにも、「特段の事情」の判断は、民間借家と同一な基準で実施されるべきだという⁽³⁷⁾。

他方で、見解を明らかにする学説の多くは、特殊性の考慮を肯定する。具体的には、増築により予期せぬ出捐が強いられると、公営住宅制度では、それを家賃に反映させることができず、事業の継続的な実施に支障が生じてしまう点を考慮して⁽³⁸⁾、あるいは、福祉行政の一環として提供される公営住宅では、人間的信頼関係⁽³⁹⁾が基礎とされることがなく、原状回復の難易度や他の入居者への影響など、物的

な信頼関係が問われるにすぎないと理解して⁽⁴⁰⁾、基準の緩和を容認する(D説)。同時に、基準の緩和は容れつつも、考慮される特殊性には、基準を高める事情も含まれると解する見解がある。この見解は、公営住宅の特殊性を、入居者が低所得者であり、それゆえ転居が難しいという傾向にも見出し、この意味での特殊性から、事業主体には家族員の成長に伴う狭小化への対応が求められるとして、増築の必要性を民間以上に考慮すべきという(E説)⁽⁴¹⁾。

(ウ) 以上の3説は、法理の変質を認めるD・E説と、否定するC説とに区分できる。前者は、法理の変質を公住法との関係から肯定するが、その変質はどのような価値の衡量を経て正当化されているのか。またC説は、法理をそのまま適用することの意義を強調するが、その意義は法理の変質との関係から基礎付けられており、その基礎付けはどのような価値の衡量を反映したものなのか。これらの疑問に答えるには、まず、法理が適用される場面で衡量の対象となる価値⁽⁴²⁾を特定し、その上で、それら諸価値が各説でどのように衡量されているかを確認する必要がある。項をあらためて、検討する。

(3) 交錯する居住利益

(ア) まず、衡量の対象となる価値の特定から始める。もとより、各説は一致して、信頼関係の法理を、借地借家法と同質な居住利益(利益 α)を借家人に保障するものと理解する。すなわち、借家人の

(32) 松久三四彦「判批」ジュリ831号97頁以下。森幸二「法務の基礎と考え方 第8回」地方財務797号224頁以下は、「相場観」の援用が主たる目的であったと推測する。

(33) 森田・前掲注(24)228頁。

(34) 1審判決では、「建増を必要とした事情には極めて深刻なものがあり、その必要性は極めて強かったこと」が「特段の事情」を肯定する1要素として挙げられていた。

(35) 広中・前掲注(24)234頁。

(36) 高所得者など濫用的居住者の問題は、割増賃料制度の実効的運用など行政の施策によって対応されるべきであって、対応の必要性を法理の適用場面に持ち込むべきではないという(本田・後掲注[37]91頁)。森田・前掲注(24)229頁も参照。

(37) 本田純一「判批」ジュリ臨時838号91頁。

(38) 野呂・前掲注(18)211頁、高橋滋『法曹実務のための行政法入門』10頁(判例時報社、2021)など。

(39) 信頼関係の法理と人間的要素の関係について、広中・前掲注(14)246頁。

(40) 村田博史「判批」判時1064号180頁。この見解は、iii・ivの考慮を基本的には不要なものとする。

(41) 原田・前掲注(19)254頁以下。

(42) 本稿では、ひとまず「価値」を特定の目的に沿って特定の利益を保障する理念を指すものと理解しておく。利益衡量論など、一般的な法学方法論との関係には立ち入らない。山田卓生『法律学・法社会学・比較法』76頁(信山社、2010)も参照。

居住利益は私人たる賃貸人の家屋所有権と対立するものであるところ、信頼関係の法理は、借家契約の解除という局面で、そうした対立を社会的な観点から調整するものだ⁽⁴³⁾、というわけである。したがって、この法理の公営住宅への適用は、現に入居する入居者にも利益 α を保障することを意味する。もっとも、利益 α に対立する私的利益を、事業主体に想定することはできない。そのため、入居者に保障された利益 α と対立する事業主体の利益、つまり公益性とはどのようなものであるか、公住法との関係から確定される必要がある⁽⁴⁴⁾。

事業主体には、公営住宅の適正かつ合理的な管理が求められるところ（公住法15条）⁽⁴⁵⁾、その目的（法1条）は、住宅を低所得者層に低廉な家賃で供給すること、これを現に入居する入居者の利益との関係から構成すれば、入居条件を満たし、本来であれば公共住宅の提供を受けるべき潜在の入居者の居住利益（利益 β ）の確保という点に見出すことができる⁽⁴⁶⁾。事業主体による明渡請求は、請求事由に無断増築が含まれる点を踏まえると、公営住宅の管理に支障をきたす⁽⁴⁷⁾無断増築を抑止する機能を持ち、また公共住宅が不足する状況では、ストック数を改善させる役割も果たすため、利益 β の保障に資するものである。

このような利益 β が α と対立し、個別的に調整される⁽⁴⁸⁾ことになるが、 β が公住法との関係から再構成された賃貸人の利益であることを踏まえると、利益 α も公住法との関係から再構成される必要はな

いか、疑問が生じる。もとより、公住法は現に入居する入居者に潜在の入居者とは異なる扱いをする。たとえば、入居者資格（公住法23条）が居住継続要件とされることがなく、入居者は収入・困窮要件を満たすことがなくなっても、直ちに退去すべきものとは理解されていない⁽⁴⁹⁾。このとき、現に入居する入居者の地位は、収入超過者制度（公住法28条）や高額所得者制度（公住法29条）に沿って具体化されるが、各制度の内容は、利益 β との衡量を反映したものである⁽⁵⁰⁾。このように、公住法は現に入居する入居者に固有な利益（利益 γ ）を想定し、利益 β との衡量が必要なものと位置付けるが、同じく β と衡量される利益 α は、利益 γ とどのような関係に立ち、 γ からどのような影響を受けるのか⁽⁵¹⁾、必ずしも明らかではない⁽⁵²⁾。

（イ） 以上を前提に、各説による衡量を見ていく。まず、法理の変質を容れないC説は、A説を基礎に措き、利益 α が β に優越するとして、両者の衡量——より正確には、利益 α による β の規制を企図する見解と評価できる。この説の枢要は、利益 β への α の一方向的優越にあるが、その正当化には利益 γ が援用されている——「公共住宅の本来の目的（同法1条）からして、そこに居住する低所得者層の居住権は本来的に保護されるべきであり、公営住宅の場合には少なくとも現在の民間並みの居住権の確保を図る必要がある」⁽⁵³⁾（圏点は筆者）。こうした援用が可能となる背景には、利益 α と γ を同質的とみる、つまり、利益 γ は α がより高次に保障された居

(43) 原田・前掲注(19)253頁。信頼関係の法理との関係で民法と借家法に特段の区別をしない昭和59年判決も、同様な理解を採るものと推測される。

(44) 野呂・前掲注(18)210頁以下、原田・前掲注(19)253頁。

(45) 公住法15条は「公営住宅の管理に関する基本理念を明らか」にして、事業主体に「公営住宅法の目的・制度趣旨に沿った管理」を要請するものと理解されている。逐条・前掲注(10)47頁。

(46) 篠塚昭次編『公営住宅条例』7頁〔内田勝一〕（学陽書房、1979）、原田・前掲注(19)253頁。

(47) 小平申二「公営住宅の管理の一側面」自研51巻9号132頁。

(48) 具体的には、利益 α と β を視野に入れ、入居者に許容される増築はどのようなものであり、入居者が退去すべき必要性・合理性があるのか、判断されることになる。

(49) 逐条・前掲注(10)105頁以下。

(50) 小高剛「公共住宅をめぐる法律上の諸問題」ジュリ539号32頁以下、野呂・前掲注(18)210頁。

(51) 利益 γ が利益 α に置き換わるとすれば、利益 β との衡量がすでに公住法において完結的に行われていることになるため、法理の適用自体が否定されるべきことになる。広中・前掲注(24)226頁以下を参照。

(52) 文言解釈上は、借地借家法に基礎を持つ借家権と「入居の権利」（公住法27条2項）との関係をめぐる問題として理解される。石井・前掲注(29)15頁。

(53) 本田・前掲注(37)91頁。

住利益であるとの了解⁽⁵⁴⁾がある。

他方で、法理の変質を容れるD・E説は、利益 α と β の個別的な衡量を企図する見解と理解できる。衡量にあたり、利益 β への評価は前提に措かれた構成と対応関係にあり、A説では β への警戒が示され⁽⁵⁵⁾、B説では β の存在が強調される⁽⁵⁶⁾傾向にある。利益 α への評価にも同じく構成との対応を見て取れるが、同時に、利益 γ との関係が規定的な役割を果たすことがある。

具体的には、まずE説が、利益 γ の援用により、利益 α に加重的な評価を加える余地を認める——公営住宅法が入居者に「『一時的・腰掛的な居住』しか保障していないと見ることは、およそ不可能である」ため、「公営住宅の特殊性——つまり、賃貸人＝事業主体側が入居者による一定の増改築を受忍してもしかるべき事情——を抜きにして理解できない」⁽⁵⁷⁾。この説は、C説と同じく、援用される γ には α の高められた居住利益が含まれると理解するが、もっとも入居者に有利な形で、つまり拡張的な法理の変質まで認めるという点で、C説とは異なる。

E説とは対照的に、D説には利益 γ との異質性を強調する見解がある——「公営住宅入居者の居住の安定は、十分配慮されなければならないが、公営住宅法第一条の趣旨から離れ」ることはできず、「公営住宅法の『入居の権利』には、一般の借家権と同様であるとはいえず、本来的かつ内在的な制約がある」⁽⁵⁸⁾。この異質性を強調することにより、利益 α も「既得権」にすぎず⁽⁵⁹⁾、利益 β との関係で「通常の借家人よりより誠実であることが要求される」

(圏点は筆者)と解する⁽⁶⁰⁾余地が出てくる⁽⁶¹⁾。この解釈を是とすると、衡量の結果として、基準の緩和が容れられる局面は増加するものと予想されるが、緩和により生じる課題への対応は、公法の一般理論によって図られるべきことになる⁽⁶²⁾。

(4) 構成に抱える課題

以上の検討は、構成問題(A・B説)の先に、価値の衡量がどのように展開されているかを明らかにするものであった。それでは、価値の衡量をめぐる見解の分布(C～E説)は、遡って構成問題にどのような示唆を与えるか。

構成問題について、今日の共通理解はB説であるとされ⁽⁶³⁾、A説との差異が強調されることもある。もちろん、利益 β との個別的な衡量を容れるB説が、 α の一方的な優越を支持するC説と相容れることはなかろうが、他方で、個別的な衡量を肯定するA説との差異は、 β との距離感を含めても、相対的なものにすぎない。むしろ、問題をより本質的に規定するのは、利益 α と γ の関係性であるように思われる。もとより、信頼関係の法理は、利益 α を持ち出すことにより、許可取消しの必要性・合理性を再評価する役割を果たすべきところ、必要性・合理性の程度が公営住宅法に定められた個別の制度との関係からも量られるのであれば、利益 γ との交錯は避けられないものとなる。とりわけ、民事法との適用順位を公営住宅法の解釈に依らしめるB説であれば、価値の衡量に先立つ構成レベルの段階で、利益 α と γ との関係に

(54) 内田・前掲注(46)121頁以下。兼子仁『条例をめぐる法律問題』82頁(学陽書房、1978)も参照。

(55) 原田・前掲注(19)255頁、村田・前掲注(40)180頁以下。

(56) 野呂・前掲注(18)210頁以下、高橋・前掲注(38)9頁以下など。ただし、いずれも利益 α への配慮を示す。

(57) 原田・前掲注(19)255頁。また家賃の滞納についても、減免・猶予制度(公営住宅法16条5項・19条)との関係から入居者に有利な法理の変質が認められる可能性を示唆する。

(58) 石井・前掲注(29)18頁。ただし、この見解も無断増築の局面では、私人間の借家の場合とさほど異なるものとは考えられないという(同16頁)。

(59) 小高・前掲注(50)33頁。

(60) 星野・前掲注(17)471頁。阿部泰隆『国土開発と環境保全』252頁以下(日本評論社、1989)も参照。

(61) 利益 α と γ の異質性を前提としつつ、異なる方向性を探るものとして、石外克喜「判批」民商93巻6号915頁以下。

(62) 広中・前掲注(24)549頁。高橋・前掲注(38)12頁以下も参照。阿部泰隆『行政法再入門(上)』251頁(信山社、第3版、2024)は、昭和59年判決について、無断増築の横行にもかかわらず都が適切に対応せず、特定の入居者のみに退去を求めた点で不公平であったことを踏まえると、明渡請求を認めるべきではなかったという。

(63) 宮森・後掲注(100)2頁、大橋洋一『行政法I』92頁以下(有斐閣、第5版、2023)。

ついて、その基本構想が明らかにされても良い⁽⁶⁴⁾。

以上は、昭和59年判決を素材とした暫定的な試論にすぎず、民事法との適用順位の解明には、平成初期までの判例はもとよりのこと、近時の判例・裁判例との関係をも視野に入れた、更なる追試と検証が必要となる。そうした作業は、B説を前提とする限り、まずもって公住法の解釈という形で実施されることになるだろうが、民事法的な検討も、その基礎を提供するという点で一定の役割を果たすことになる。このとき、民事法的な検討は、現代化された民事法を前提としたものであることが望ましいが、そのような検討の一例として、信託関係の法理を挙げることができる。これまで学説は、信託関係の法理を借地借家法と同質な居住利益を保障するものと理解してきたが、そうした理解は、今日においてなお適切なものといえるのか。

4. 信託関係の法理

(1) 法理の位置付け

信託関係の法理は、学説に大きな影響を受け、最高裁で承認されるに至った、不文の判例法理である。最高裁は、昭和50年頃までに、一連の判決を通じて法理の内容を段階的に形成してきたが、その内実を一口にまとめると、社会的な観点から居住の継続を借家人に保障するというものであった。この法理

は、昭和59年判決にも同じく理解されたと目されるが、もっとも今日では、債権法の改正を機に、その位置付けが問い直される状況にある⁽⁶⁵⁾。

たしかに、債権法の改正後も、信託関係の法理に相当する条項が存在するわけではない⁽⁶⁶⁾。しかしながら、この法理は民法541条を外在的に補充する不文の法理であったところ、債権法の改正では、民法541条に新たに但書きが付加されることとなった——「債務の不履行がその契約及び取引上の社会通念に照らして軽微であるとき」、契約を解除することはできない。この改正は、契約の解除を、契約の拘束力から債権者を解放する救済手段と位置付けた⁽⁶⁷⁾うえて、契約の拘束力を尊重し、また債務者の契約利益にも配慮するとの観点から、不履行の程度が軽微な場合にまで、契約関係の消滅を認めることは相当でない旨を明文化したものである⁽⁶⁸⁾。この但書きは、同じく契約の解除を制限する機能を果たすため、信託関係の法理との関係が問われることになる。

学説の多くは⁽⁶⁹⁾、信託関係の法理を、民法541条但書きの中に位置付けるべきだと主張する。すなわち、同但書きによれば、不履行が軽微か否かは契約に照らして判断されるところ、信託関係の法理は、借家人による不履行が評価される局面で、借家という契約類型に定型的な判断基準を提供するものだというわけである⁽⁷⁰⁾。この理解により、法理は条文

(64) 現在、住宅保障は社会福祉法の観点からの見直しを受けており、その検討では、借地借家法制との差異が強調されている。山田晋「住宅保障と社会保障」日本社会保障法学会編『ナショナルミニマムの再構築』301頁（法律文化社、2012）。

(65) 遠藤研一郎「消費貸借、賃貸借に関する見直し」判時2429号129頁。問題状況を俯瞰するものとして、松井和彦「賃貸借における信託関係破壊の法理」秋山靖浩ほか編『債権法改正と判例の行方』308頁（日本評論社、2021）。

(66) 改正の立案過程では、当初、継続的契約という中二階の契約類型の創設が構想され、この構想には、解除との関係から、信託関係の法理の具体化に相当する規定の新設が視野に入れられていた。もっとも、継続的契約という新たなカテゴリに含められる契約の範囲が明確でなく、にもかかわらず、同一のルールを一律に適用することには問題があるとして、構想が採用されることはなかった。見送りに際しては、透明性の観点から、ほかならぬ信託関係の法理への対応が指摘され、その必要性は共有されるが、具体的な改正に繋がることはなかった。詳細は、中田裕康『継続的契約の規範』14頁以下（有斐閣、2022）。

(67) 解除の意義がこのように理解されることで、改正前民法とは異なり、現在では契約の解除に債務者の帰責事由が要件とされることがなくなった。筒井健夫ほか編『一問一答 民法（債権関係）改正』234頁以下（商事法務、2018）。

(68) 筒井ほか編・前掲注(67)236頁、中田・前掲注(16)204頁。

(69) 賃貸借に特有な法理として今後も生き続けるという少数説として、遠藤・前掲注(65)129頁。また法理との関係から、解除の根拠規定を専ら民法542条1項5号に見出す見解として、山野目章夫『民法概論4』198頁以下（有斐閣、2020）。

(70) 中田・前掲注(16)427頁以下。

上に明確な根拠を獲得するが⁽⁷¹⁾、立証責任や民法542条1項5号との関係にまで視野を広げると、法理の適用が従前と同一の結果をもたらすか、判然としない⁽⁷²⁾。立案過程に法理の変質を意図する議論はなく⁽⁷³⁾、そのため法理の実質は維持されるとの見解も示されるが⁽⁷⁴⁾、もっとも維持される実質として、昭和59年当時と同一のものが想定されているとは限らない。

(2) 法理の内容

それというのも、債権法の改正前から、信頼関係の法理は、従前のままその内容を維持することは難しいとの指摘を受けていた⁽⁷⁵⁾。指摘の背景には、法理の確立期以降に生じた状況の変化があり、具体的には、住宅事情の変化が挙げられる⁽⁷⁶⁾。信頼関係の法理は、切迫した住宅不足への対応という点にその基礎を有するものであったが⁽⁷⁷⁾、その後に住宅余剰の時代が始まり、社会的課題の焦点も変遷を見せると、法理に要請される機能だけが従前と同じであると考えるのは難しい、というわけである⁽⁷⁸⁾。

併せて、民事法の現代化との関係も挙げられる。信頼関係の法理は、借地借家法に定められた「正当

事由」（借地借家法28条：以下、条文の引用では「借法」という）と協働して、借家人に居住の継続を保障するものと理解されてきたが、借地借家法の平成11年改正により、新たに定期借家制度が導入された——公正証書など、書面によって契約をするときは、「契約の更新がないこととする旨を定めることができる」（借法38条）。この制度により、借家の当事者は、たとえ借家人に不利であったとしても、法に定められた手続き⁽⁷⁹⁾を踏むことで、正当事由を排除する特約を定めることができる。こうした制度の導入は、借地借家法にとって中核的な意味を持つ居住の継続を、「強制的なるもの」から「選択的なもの」へと変化させるものであるために、居住利益の保障に関する構想が、全体として基礎から問い直されることになる⁽⁸⁰⁾。その検証には、賃料の増減規制も含まれるが⁽⁸¹⁾、信頼関係の法理だけが含まれないと主張するに足る積極的な論拠を見出すことは難しい。

(3) 法理の現在

以上の通り、信頼関係の法理は、その位置付けと内容の両面において、確立期からの変容が予測され

(71) 潮見佳男『新契約各論Ⅰ』422頁（信山社、2021）。高須順一「危機の時代の到来と改正民法」RE T I O 121号36頁は、「すでに定着している判例法理ではあるが、明文規定の解釈問題とすることでより安定的な適用が期待される」という。

(72) 長嶋・大野・常松法律事務所編『アドバンス債権法』861頁（商事法務、2023）。本稿との関係では、公営住宅との関係で生じた適用態様をめぐる問題が、同じく民法との関係でも生じていることになる。

(73) 松井・前掲注(65)315頁。

(74) 中田・前掲注(16)427頁以下、潮見・前掲注(71)422頁以下。

(75) 吉政知広「信頼関係破壊法理の機能と展望」松尾弘ほか編『不動産賃貸借の課題と展望』140頁以下（商事法務、2012）。

(76) 住宅事情の変化から公共住宅制度を概観するものとして、平山洋介『住宅政策のどこが問題か』241頁以下（光文社新書、2009）。

(77) 広中・前掲注(24)42頁以下。居住利益の保護に関する判例・学説との関係から、原田純孝「戦後住宅法制の成立過程」東京大学社会科学研究所編『日本の社会と福祉』356頁（東京大学出版会、1985）。

(78) 大村敦志『新基本民法5 契約編』115頁（有斐閣、第2版、2020）。

(79) 書面でなされるほか、借家人に対して、契約の更新がなく、期間の満了により契約が終了することについて、その旨を記載した書面を交付して説明することが必要とされる（借法38条3項・5項）。なお、令和3年のデジタル社会形成整備法により借法38条が改正され、説明書面の交付は、電磁的方法による提供で足りるものとされた（借法38条4項）。この点を含め、デジタル社会の形成をめぐる立法動向と民事法との関係については、橋口祐介「『手続の現代化』と不透明な民法改正の諸相」甲法64巻1・2号49頁以下。

(80) 小粥太郎「定期借家制度導入後の民法教科書」みんけん599号3頁、秋山靖浩「存続保障の今日的意義」松尾ほか編・前掲注(75)53頁。私法75号11頁以下〔山本敬三・秋山靖浩〕も参照。このような理解に反対するものとして、中田・前掲注(16)473頁以下。

(81) 山本敬三『契約法の現代化Ⅰ』404頁以下（商事法務、2016）。

たものである。ここで「予測」ととどめるのは、民事法学において、その検討が緒に就いたばかりであり、変容後の姿について、共通理解が形成されたとまではいえないためである。ただし、解除の制限機能に限ってみれば、民法541条但書きの中に位置付けるとの理解が一般化しつつある現状では、その適用が借家人のみならず、同じく賃貸人にも認められる⁽⁸²⁾ような、内在的な契約規制の法理⁽⁸³⁾へと移行するのではないかとと思われる。この予測を是とできるなら、信頼関係の法理は、住宅政策への配慮など、「過重」とも評された外在的な機能から解放されることになり⁽⁸⁴⁾、昭和59年判決をめぐる言説は、その基礎に大きな変更を迫られることになるだろう。

5. 公営住宅の家賃

(1) 残された問い

話を一度、「判決の概要」（2章）に戻したい。東京都は、無断増築と並べて、割増賃料の滞納も明渡請求の根拠に挙げていた。なぜなら入居者が、割増賃料の請求にもかかわらず、5か月間にわたって割増分を支払っていなかったためである。もっともこれは、割増賃料の正当性を争うべく、賃料を従前と同じ額で支払ったことによるものであった。

公営住宅の家賃は、その目的から、制度の根幹をなす重要な課題であるところ⁽⁸⁵⁾、昭和59年当時の制度は次のようなものであった——まず賃料が、当初家賃（旧・公住法12条）のほか、家賃の変更によ

る増額家賃（旧・公住法13条）と、収入超過者に付加される割増賃料（旧・公住法22条の2）とに区分される。増額家賃と割増賃料は、ともに実質上の値上げを意味し、同一の効果を持つが、各々に異なる目的を有する⁽⁸⁶⁾。とりわけ割増賃料は、収入超過者が公営住宅に居住し続けることが公住法本来の趣旨に反するとの理解のもと、任意の退去を期待して付加的な使用料を支払わせるというものであったため、制度の導入当初から、批判の対象とされていた⁽⁸⁷⁾。増額家賃も含め、法定限度額の範囲であれば、事業主体は徴収「できる」ものとされ、額の決定ルールは明確なものとはいえなかった⁽⁸⁸⁾。ただし、家賃が「著しく適正を欠く」ものと認められたときには、建築大臣から変更を命ぜられることになる（旧・公住法13条）⁽⁸⁹⁾。

こうした制度のもと、昭和59年判決の事案では、割増賃料の合憲性のほか⁽⁹⁰⁾、借家法7条2項の適用が争点とされた。なぜなら、同項の適用が認められると、割増の正当性を争う借家人との関係では、たとえ賃料の支払に不足があったとしても滞納と評価されることがないためである。先立つ審級では、同項を割増賃料にも適用できるのかが問われ、1審は適用を肯定し、原審はこれを否定した⁽⁹¹⁾。最高裁は、各審級で対立を見せた争点であったにもかかわらず、無断増築を理由に明渡請求を認めたためか⁽⁹²⁾、滞納について触れることがなく、したがって公営住宅の家賃と借家法制との関係について、特段の判断を示すことがなかった。

(82) 山野目・前掲注(69)201頁以下。

(83) 山野目章夫「不動産賃貸借の信頼関係破壊の法理と消費者契約法に基づく差止請求権」都筑満雄ほか編『民法・消費者法理論の展開』13頁以下（弘文堂、2022）。吉政・前掲注(75)152頁以下も参照。

(84) 吉政・前掲注(75)151頁以下。

(85) 内田・前掲注(46)74頁。

(86) 渡辺・前掲注(21)675頁。

(87) 詳細は、渡辺・前掲注(21)640頁以下。

(88) 逐条・前掲注(10)61頁、131頁。

(89) このほか、家賃の変更については建築大臣の承認が必要とされていたが、公住法の昭和44年改正により、その機能が事実上は問題とならないほど縮減されていた。

(90) 法令違憲のほか、適用違憲も主張されていた。法令違憲が主張される根拠は多岐にわたるが、憲法14条違反の主張では、借家法制との差異が強調されている。

(91) 学説も含めた概観として、渡邊・前掲注(8)52頁以下、東川始比古「公営・公団住宅」水谷浩ほか編『現代借地借家法講座 第2巻 借家法』359頁以下（日本評論社、1986）。

(92) 広中・前掲注(24)235頁は、借家法7条2項の適用に関する判断を回避するために、最高裁がいささか性急な結論を出してしまった可能性を示唆する。

それ以降、今日に至るまで、この論点について、
公刊物に搭載された判例を見つけることはできない⁽⁹³⁾。ただし、家賃の適正をめぐる課題は、近時の報道などにも見て取ることができる。たとえば、「適用に関する解釈の違い」により、必要な人的控除がなされず、誤った額が算定され続けた結果、過大徴収が長期にわたって継続した事案が報告されている⁽⁹⁴⁾。この事案において、ミスは事業主体の調査により発見され、事業主体からすでに還付の意向も示されるが、事案とは異なり、入居者のみが増額を不適切だと考えていた場合、当該入居者は、借法32条1項の基準による家賃こそが相当であるとして、差額の返金を請求できるのか。

(2) 増額の正当性と相当額

(ア) この問題を、公社住宅との関係から扱ったのが、最判令和6年6月24日民集78巻3号335頁（以下、「令和6年判決」という）である。公社住宅は、地方公社が賃貸する住宅であり、公営住宅と同じ公共住宅の1つに位置付けられる⁽⁹⁵⁾。地方公社は、公社住宅を地方住宅供給公社法（以下、「公社法」という）に基づき管理するが、同法24条の委任による同法施行規則（以下、「公社規則」という）16条2項が、家賃の変更について定める⁽⁹⁶⁾。

令和6年判決の対象とされたのは、地方公社から概ね3年ごとに家賃改定⁽⁹⁷⁾の通知を受け、家賃の支払を値上げ額で続けていた賃借人が、相当額を超える賃料の増額は無効であったとして、過払賃料の返金を求めた事案であった。この事案では、地方公

社による増額の根拠・性質が争点となった。具体的には、賃借人が借法32条1項に基づく増額権だと理解したのに対し、地方公社が公社規則16条2項により特別に認められた形成権だと主張したために、同項がそのような形成権を付与するものなのか、言い換えると、借法32条1項を排除する規定であるのかが問われた。

(イ) 最高裁は「公社住宅の使用関係は、私法上の賃貸借関係であり、法令に特別の定めがない限り、借地借家法の適用がある」との一般論を述べたあと、公社法24条による委任の範囲に借法32条1項の適用を排除することは含まれず、また公社規則16条2項も、その文言からして、地方公社に特別な形成権を付与する規定でないとの解釈を示した。そして「このほかに、公社住宅の家賃について借地借家法32条1項の適用が排除されると解すべき法令上の根拠はない」ことから、公社住宅への借法32条1項の適用を認めた。この判断により、地方公社による家賃改定の通知は、借法32条1項に基づく増額権の行使であると解されることになる⁽⁹⁸⁾。したがって差戻審では、具体的な相当賃料の額と、家賃を改定後の額とする黙示の合意がなかったのか⁽⁹⁹⁾等について、更なる審理がなされるものと予測される。

(ウ) 令和6年判決の特徴は、昭和59年判決との比較では、次の2点に見出せる。第一に、公社住宅の使用関係を、「私法上の賃貸借関係である」と断言する。「基本的には私人間の家屋賃貸借関係と異なるところはない」などと留保の措かれた曖昧な表現を採ることがなく、借地借家法の適用を導く唯一

(93) 住友靖「公営住宅の制度と課題」松尾ほか編・前掲注(75)314頁は、借法32条2項の適用のないことが公刊物未掲載の判例（最判平成2年1月22日）によって確定しているというが、岡村周一「判批」別冊ジュリ215号103頁は「未解決の問題」であるとする。

(94) 読売新聞2025年1月31日朝刊23面によれば、群馬の県営住宅では、2024年11月までに、256世帯から少なくとも2000万円程度の過大徴収があったとされる。群馬県による説明は、群馬県住宅政策課「県営住宅家賃の過大徴収額の還付について」<https://www.pref.gunma.jp/page/683111.html>（最終確認：2025年3月9日）。

(95) 公共住宅の全体像について、板垣勝彦『住宅市場と行政法』42頁以下（第一法規、2017）。

(96) 公社規則16条2項が家賃の変更を認める意義につき、調査官によるものと目される匿名コメント（判タ1526号75頁）、鳥山泰志「判批」法教528号115頁など。

(97) 判タ・前掲注(96)75頁では、公社規則の平成14年改正により、原価主義から市場家賃制度へと移行が図られる中、「従前の原価主義の家賃を市場家賃制度の家賃にまで揃えるため、その段階的な値上げをしたもの」と説明される。

(98) 判タ・前掲注(96)75頁。

(99) 判タ・前掲注(96)76頁。鳥山・前掲注(96)115頁が「不当に高額であったと判断される場合でも、賃借人が争わずに賃料の支払に応じていたならば、賃貸人の不当利得は認めがたい」というのは、この趣旨に出たものと思われる。

かつ直接的な論拠に位置付ける。したがって第二に、「特別の定め」をめぐる判断に、高度な具体性を求める⁽¹⁰⁰⁾。公社規則16条2項・公社法24条を検討するほかは、「このほかに…法令上の根拠はない」との結論を簡素に述べるにとどまり、家賃の画一的処理の必要性⁽¹⁰¹⁾など、公社住宅の特殊性に配慮することがない⁽¹⁰²⁾。そのため、差戻審で算定が見込まれる相当賃料の額について、公社住宅の特殊性に配慮される可能性も示唆されるが⁽¹⁰³⁾、求められる具体性の程度に鑑みると、消極に解さざるをえない。

以上の2点を直視したとき、令和6年判決は、昭和59年判決と同じ枠組みを共有するものではないと評すべきことになる⁽¹⁰⁴⁾。公住法の家賃の決定（変更）に関する16条1項が、たとえ本判決の求める具体性を充たすものであったとしても⁽¹⁰⁵⁾、そのことから直ちに、借法32条1項の排除が正当化されることにはならない⁽¹⁰⁶⁾。とりわけ、令和6年判決で争点とされたのが増額の正当性と相当額であったことを踏まえたとき、同条の適用に含まれる別の論点、具体的には、家賃の改定プロセスの在り方が、同条の適用の是非をめぐる議論では別途に検討されるべきだと思われる。そして昭和59年判決に先立つ1審と原審の対立は、まさにこの点をめぐるものであっ

た。

（３） 家賃の改定プロセス

（ア） まず、借家法制の定める改定プロセスを確認する⁽¹⁰⁷⁾——継続的契約である借家では、契約時に定めた賃料が、契約後の事情変更により、不相当となる事態が典型的に生じうる。そのため、家賃額の改定プロセスが事前に用意しておくべきこととなり⁽¹⁰⁸⁾、これを定めるのが、借家法7条とこれを受け継いだ借地借家法32条である。

賃貸人が賃料の増額を求める場合⁽¹⁰⁹⁾、賃貸人からの増額の意思表示を起点として、まず賃借人との協議が実施され、協議が整わないときに、増額の正当性と相当とされる賃料額が、裁判所によって判断される。協議の実質化を図るため、増額に関する裁判⁽¹¹⁰⁾には調停の前置が原則とされ（民事調停法24条の2）、また増額の正当性と相当な額について、その基準が1項に示される。

賃料の増額が、特に裁判によって確定した場合、増額開始の時期をいつとするのかが問題となる。増額を確定時から開始させると、賃借人による遅滞行為を招くおそれがあるために、判例は、増額請求を形成権の行使と理解して、当初の意思表示から増額

(100) 宮森征司「判批」TKC 新・判例解説Watch行政法No251・3頁。

(101) 判タ・前掲注(96)76頁によれば、当該地方公社の運営する約1万戸以上の公社住宅で、家賃改定の有効性が問い直されることになる。

(102) 西内康人「判批」判例Direct<民法>有斐閣Online。

(103) 判タ・前掲注(96)76頁、宮森・前掲注(100)4頁。

(104) 宮森・前掲注(100)2頁は、「公社住宅の使用関係を原則として私法上の賃貸借関係として位置づける」点で、令和6年判決が昭和59年判決の延長線上にあるというが、本稿の検討からは、「原則」の内実が異なるために、そのような位置付けは適切ではないと主張することになる。令和6年判決は、借地借家法の適用の基礎に「私法上の賃貸借関係である」ことを措く点で、むしろ論者が否定的に評価するカテゴリーに依拠した判断と評する余地すらある。

(105) UR賃貸住宅との関係については、西内・前掲注(102)。

(106) 本文は、借法32条1項の適用を排除する場合であっても、本判決の論理を一般化し、公住法16条1項との関係にまで援用すべきでない旨を指摘するにとどまり、借法32条1項の適用を肯定するものではない。

(107) 以下の説明について、中田・前掲注(16)478頁など。

(108) その一般性を強調すると、任意規定として民法に定めることも検討に値するが、債権法の改正では実現することがなかった。窪田充見「賃貸借に関する民法の規律と不動産賃貸借」松尾ほか編・前掲注(75)45頁以下。

(109) 賃料の増減額規制については、バブル経済崩壊期後の今日では「減額」が主要な関心事とされるのに対して、借家法7条との関係では「増額」が主要な問題に位置付けられていた。潮見佳男『新契約各論2』147頁（信山社、2021）。

(110) 具体的には、賃貸人による増額後の賃料の確認・給付を求める訴えや、賃借人による債務不存在確認や従前の賃料確認を求める訴えが想定される。なお、民事調停法24条の2が「関する事件」との文言を採ることから、前置の対象となる事件の範囲は広く解されている。「係る事件」との区別も含め、石川明ほか編『註解 民事調停法〔民事調停規則〕【改訂】』352頁以下（青林書院、1993）。

の効果が生じていたものと構成する⁽¹¹¹⁾。この構成によると、増額の確定まで従前の額を支払っていた賃借人は、プロセスの全期間にわたって、増額との差額が不履行であったと評価されてしまうことになる。そこで2項は、そのような事態を防ぐべく、増額を正当とする裁判が確定するまで支払は従前の額で足りるものとした⁽¹¹²⁾。同項の存在により、従前の額による賃料の提供は債務の本旨に従ったものと評価され、賃借人は、賃貸人に受領を拒まれた場合であっても、弁済供託をすることが可能となる（民法493条、494条1項1号）。

（イ） 次に、こうしたプロセスとの関係から、両判決を整理する。一方で、1審は入居者に、プロセスの利用を認めたものであった。同判決は、割増賃料の徴収を「借家法7条の定める賃料の増額請求権の行使に当たる」と理解して、ただ公住法の適用により、「その要件、手続、限度に差異があるにすぎ」ず、また公住法が「借家法7条の規定を全面的に排除しているものと解すべき理由」もないために、借家法7条2項の適用は肯定される——したがって、滞納には当たらないと判断した。この判断によると、入居者は家賃の決定・変更を行政行為と見て行政訴訟を提起することはできないが⁽¹¹³⁾、民事訴訟の規定により、債務の不存在確認を提起することができる⁽¹¹⁴⁾。またこの時期の供託実務では、借家法7条2項の適用を前提に、入居者に弁済供託を認める先例が出されている⁽¹¹⁵⁾。

他方で、プロセスの利用を否定したのが原審であ

る。同判決は、借家法7条と割増賃料制度との目的の差異を強調した。なぜなら、前者が「もっぱら賃貸借当事者間の公平を図る」ことを目的とするのに対し、公住法の定める割増賃料制度は、「公営住宅既入居者とそれ以外の住宅困窮者間の公平、あるいは社会全体の公平を図ろうとするもの」だからである。両者を異質な制度と理解した原審は、借家法7条2項の適用はもとよりのこと、類推適用や準用も認められない——したがって、不払は滞納に当たるとの判断を示した。この判断によると、たとえ増額を不当と考えた入居者であっても、従前の額による支払で足りることがなく、したがって弁済供託も認められないことになる⁽¹¹⁶⁾。

また、割増賃料と比較して、当初家賃に近いと理解された増額家賃についても⁽¹¹⁷⁾、適用を消極に解する裁判例⁽¹¹⁸⁾がその後に「支配的」⁽¹¹⁹⁾となる。その論拠として、一方では、画一性・経済性・迅速性の見地から、入居者との間に個別的な協議が想定されるべきでなく、家賃変更の裁量が事業主体に認められるべきことなどが、他方では、建築大臣による関与など、公住法には、家賃の適切さを確保する措置が予定されており、また入居者に個別の事情は、その内容に応じて減免・猶予の措置が講じられることなどが挙げられる。

（ウ） 以上の対立に、3章(2)以下で行った検討を援用してみると、まず1審は、民事法の適用を容れながら、個別の衡量を企図した見解と位置付けられる（F説）。他方で原審、そして増額家賃をめぐ

(111) 形成権構成の問題点も含め、広中俊雄ほか編『新版注釈民法15〔補訂版〕』648頁以下〔篠塚昭次〕（有斐閣、1996）。

(112) 裁判の確定後に不足があった場合には、不足額に年1割の利息を付して支払うことになる（借法32条2項）。

(113) この観点から訴えを却下したものとして、名古屋地判昭和41年6月18日判時471号23頁、名古屋地判昭和42年3月15日判時479号19頁など。

(114) 大阪地判昭和43年12月25日判時563号35頁、大阪高判昭和45年1月29日判タ249号157頁など参照。調停前置についても、対象事件が広く解されるため（前掲注〔110〕を参照）、直ちに免除されるわけではない。賃料の画一的処理の必要性という行政上の理由から、前置の例外（民事調停法24条の2第2項但書き）に当たるとの解釈も示されるが（石川ほか編・前掲注〔110〕359頁など）、受訴裁判所により付調停の決定がなされる余地は残される。

(115) 昭和51年8月2日民四第4344号民事局長通達。金森真吾『供託法・供託規則コンメンタール』39頁（商事法務、2024）など、この説明は今日も供託実務で維持されているようである。安永正昭「熱供給料金の改定に伴う弁済供託の可否」別冊ジュリ158号63頁も参照。

(116) 大阪高判昭和56年9月29日判タ460号108頁〔ただし、増額家賃〕。

(117) 原田・前掲注(19)256頁以下。

(118) 京都地判昭和59年3月1日判タ527号130頁、東京地判昭和62年3月9日判タ645号187頁など。

(119) 逐条・前掲注(10)67頁。

る裁判例は、衡量を不適切なものとみて、民事法の適用を全面的に排する、言うなれば、「借家法7条を適用したうえ公営住宅の特殊性を考慮して」家賃を変更すべきとの主張を容れない⁽¹²⁰⁾ 見解と理解できる（G説）。

こうした判断の背後に、どのような価値の衡量があるのか。すでに原審では、目的の異質性が強調され、「入居者とそれ以外の住宅困窮者間の公平」、つまり、入居者の居住利益と利益 β とを衡量する必要性が示唆されていた。その上で、G説は、入居者の居住利益を公住法との関係からのみ構成し、利益 α を持ち出すまでもなく、 β との衡量は γ の内容形成において完結的に行われているものと理解する⁽¹²¹⁾。

ところで、利益 α が援用されることのない、家賃をめぐる入居者との関係は、どのような性質を持つものであるのか。たしかに、利益 α を特別法に固有な利益と位置付ければ、なお一般法との関係が残されるため、入居者との関係を私法的なものと解することができるかもしれない。もっとも、今日の民事法学では、そのような理解が必ずしも一般的なわけではない。むしろ、利益 α を民法との関係から構成し、家賃の増減額規制は契約規制の一形態にすぎないと解する見解が有力⁽¹²²⁾である。この理解に依るならば、G説は、一般法との関係まで排するものとなるために、入居者との関係は公法的なものと解されることとなる。

もとよりG説は、入居者の採るべき訴訟選択について、その立場を積極的に明らかとすることがない。すでに民事訴訟説が確立していたために⁽¹²³⁾、行政訴訟と見るべきではないとの判断に自然と行きついたのでかもしれない。もっとも先行する裁判例は、すべてF説に依拠したものであり、増額の基礎は借家法に措かれていた。G説が、その性質上、入居者との関係を公法的なものに位置付け、また争点の多くが公法の一般理論による統制となるのであれば⁽¹²⁴⁾、民事訴訟によるのではなく、少なくとも公法上の当事者訴訟として、あるいは、家賃の決定・変更を行政処分とみて、抗告訴訟に位置付ける検討⁽¹²⁵⁾があつて良いのではないか。

（エ） もちろん、以上は昭和59年当時の公住法を前提としたものであり、公営住宅の家賃は、公住法の平成8年改正を転機として、すでに次のような変更を見せている——まず、構成上、割増賃料は家賃の1つに位置付けられ⁽¹²⁶⁾、家賃の決定が毎年度なされることとなった結果、家賃の変更がなくなり、当初家賃と区別された増額家賃という構成もなくなった。つまり、すべてが「家賃」となった。このうち、収入超過者の家賃は規定上なお位置付けを異にするが、その性質は徴収「できる」ものから法令上の義務へと変更されている⁽¹²⁷⁾。また家賃の上限は、公住法の目的から「近傍同種の住宅の家賃」⁽¹²⁸⁾によって画されることになり⁽¹²⁹⁾、決定方法の具体は政令に委ねられ（公住法16条1項、公住法施行令

(120) 東京地判昭和62年3月9日・前掲注(118)。

(121) 前掲注(51)を参照。

(122) 窪田・前掲注(108)46頁以下、潮見・前掲注(109)147頁。減額規制との関係ですら、山本・前掲注(81)417頁以下を参照。

(123) 東川・前掲注(91)341頁は、昭和59年までの裁判例を検討する中で、行政訴訟でないことは「一連の下級審判決の積み重ねによってほぼ固ま」ったという。

(124) 京都地判昭和59年3月1日・前掲注(118)は、事業主体による家賃の変更が、「裁量権の範囲を逸脱し、またはその濫用にわたる」といえるかについて判断したものである。

(125) 小高・前掲注(50)31頁は、割増賃料の徴収決定について、「公益判断を通じて住民の生存権の基盤をなす公営住宅供給に対する行政責任の所在を明確にさせ」、他方で入居者に「行政処分を通じて表示された行政責任を批判的に、積極的に追及させる機能をはた」させるためにも、行政行為とみるべきものと主張する。また、入居者の決定のみならず、公住法16条1項による家賃の決定も「行政処分とみる余地がある」とするものとして、仲野武志「判批」ジュリ臨時1492号37頁。

(126) 住友靖『新公営住宅法逐条解説』172頁以下（商事法務研究会、1997）。

(127) 逐条・前掲注(10)131頁。

(128) この概念の多義性や問題点について、板垣・前掲注(95)323頁以下。

(129) 逐条・前掲注(10)64頁、131頁以下。

2条)⁽¹³⁰⁾、応能応益の観点から内容の明確化が図られている⁽¹³¹⁾。他方で、地方分権を推進するとの観点から、公住法の平成11年改正により、家賃の変更命令は廃止されている⁽¹³²⁾。

こうした変更は、事業主体に認められる裁量の余地を大きく狭めるものであり、家賃の適正を確保する措置の位置付けを含め、課題の構図を大きく変更させるものである。今日、借法32条の適用を排除するために、G説を援用する解説が見られる⁽¹³³⁾。もっとも、本稿の確認したG説の内容と、公住法の現在の制度内容には質的に無視しえない隔たりがあり、G説の援用には疑問符を付けざるをえない。結論として、借法32条の適用を排除する解釈を是とするにしても、その解釈は今日の公住法に即して正当

化されるべきであり、またその解釈がもたらす帰結——家賃の決定・変更の法的性質、入居者の採るべき訴訟選択、そして弁済供託の可否や教示の要否など——にも自覚的であるべきだろう。

6. おわりに

本稿では、昭和59年判決の分析と、同判決に残された課題に一石を投ずることをもって、ひとまずの成果とせざるをえない。この僅かながらの成果が、公営住宅の現代的課題に取り組む近時の判例・裁判例にどのような意味を持つのか——この本来的な問いに答える試みは、各論的検討として、別稿に委ねたい。

(はしぐち ゆうすけ 甲南大学法学部教授)

キーワード：公営住宅／債権法改正／信頼関係の法理／家賃／公社住宅

(130) 板垣・前掲注(95)322頁は、条例に委任された入居収入基準との対比から、なお政令へ委任する構成は問題になりうるといふ。

(131) 逐条・前掲注(10)61頁。

(132) 板垣・前掲注(95)323頁。

(133) 逐条・前掲注(10)67頁。家賃額の上限と決定方式の法定がその根拠とされるが、法定された内容の比較にまで踏み込むことがないために、説得的な解説とはなっていないように思われる。

〔投稿論文〕

フィンランドにおける自治体コンツェルンの形成過程

鈴木 伸

＜要 旨＞

1980年代以降、多くの先進諸国で地方行政改革が行われた。北欧諸国ではその一環として「自治体コンツェルン」と呼ばれる、自治体と公営企業を連結会計を通じて統制する制度が確立されたが、その歴史的経緯は明らかとなっていない。本研究ではフィンランドの自治体コンツェルンが形成された過程を、議会資料等を用いて分析した。分析によって、自治体コンツェルンは1990年の大不況と同時に行われた国庫支出金改革と同時にその制度基盤が確立され、1995年の新地方自治法の原案となる1994年政府提案第192号ではじめて提案された制度であることが明らかとなった。以上の分析から自治体コンツェルンはナショナル・ミニマムの実現を目指す財政調整制度であると同時に、地方自治の自律性を確保し、より柔軟で効率的な自治体経営を可能にする枠組みとして形成されたということが示唆された。

第1章 はじめに

福祉国家体制を樹立した先進諸国の多くは1980年代以降、低成長時代に突入し税収減に見舞われた⁽¹⁾。各国では財政の健全化が要請されるとともに公共部門の非効率性が指摘されはじめた。こうした中で、福祉国家としてのサービスを供給する主体である地方政府に改革の対象として注目が集まった。例えばイギリスにおいて体系化されたニュー・パブリック・マネージメントが代表的であるが、その手法は公営事業の民営化や法人化、公共部門への競争原理の導入、会計制度改革など国によって大きく異なる。地方自治研究においては、各国の地方行政改革の比較研究が進められている。これらの研究は日本を含

む諸問題を抱える各国の現代地方自治モデルを改良していく上で、重要性が高まっていると言っても過言ではない。

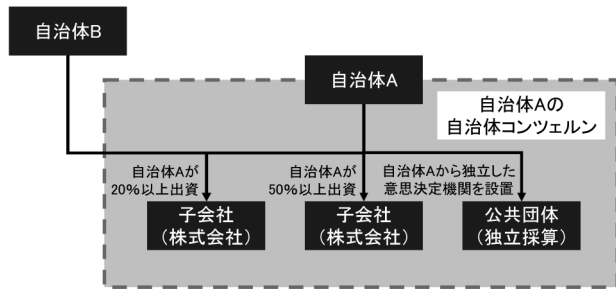
中でも参考となるのは北欧諸国であろう。北欧諸国は財政健全化と他国に比して高水準な福祉国家体制の維持を両立しており、先述の研究課題において最も適した対象国群と言える。地方行政改革において北欧共通で見られるモデルが「自治体コンツェルン⁽²⁾」である（伊集・木村（2007）、倉地（2023）、鈴木（2024）など）。

図1は自治体コンツェルンの概念図である。Statistics Finland（2024 a）の定義によれば、自治体コンツェルン（kuntakonserni）は「自治体（親団体）と1つ以上の法的に独立した団体によって形成された集合体であり、自治体が単独で、または自治体コ

（1）日本のように1980年代以降バブル景気に突入し税収増になった国もある。

（2）ドイツにおいても「コンツェルン都市」と呼ばれる類似した概念が見られ（石川（2007））、また筆者が調べている範囲内ではオランダの一部でも見られることから、かなり広範に用いられている概念と見られる。しかし倉地（2023）も指摘する通り、北欧諸国の自治体コンツェルンとの関係性は明らかになっておらず、今後の研究課題である。その上で本稿はその第1段階としてフィンランドの自治体コンツェルンの形成過程を明らかにし、北欧諸国をはじめとして「自治体コンツェルン」と呼ばれる制度が共有されている背景を探る。

図1 自治体コンツェルンの概念図



出典：筆者作成

ンツェルンに属する他の団体とともに1つ以上の団体を支配しているものを指す。（Statistics Finland（2024a）より筆者翻訳）」と定義されている。つまり、自治体コンツェルンとはある自治体に所属する公共団体や出資法人を1つの企業集団、つまりコンツェルンとみなす制度である⁽³⁾。北欧諸国の地方自治体における予算案及び決算報告書では、自治体単体の会計と自治体コンツェルンの会計双方が記されることが多い。このように自治体コンツェルンは北欧諸国の地方行政改革の普遍的なモデルではあるが、ガバナンス構造や地方自治における扱いは各国で多少異なる。

各先行研究で自治体コンツェルンの存在が指摘されており、比較モデルとして扱われている。他方で既存の研究においては自治体コンツェルンが成立した背景は明らかにされていない。本稿ではそのモデルの端緒を探る研究として、フィンランドにおける自治体コンツェルンがどのように形成されたのかを明らかにする。フィンランドではすべての自治体が、自治体コンツェルンの制度を採用している。すべての自治体は自治体単体と自治体コンツェルン双方の決算報告を財務省に提出することになる。こうした自治体コンツェルンであるが、1995年の新地方自治法⁽⁴⁾の原案となる1994年政府提案第192号ではじめて

登場した概念である。この新地方自治法で自治体コンツェルンが制度化されるようになった要因を探ると、1990年の大不況と同時期に行われた国庫支出金改革まで遡る。以降1993年の旧地方自治法（953/1976, Kunnallislaki）の改正による地方自治改革でそのベースが確立され、1995年の新地方自治法⁽⁴⁾（365/1995, Kuntalaki）制定にまでつながるのである。

以上を踏まえ、次章では自治体コンツェルンが要請されるようになる前段の背景として、1980年代のフィンランドの中央－地方関係を取り扱う。具体的にはフィンランドの福祉国家体制樹立の過程とその特徴及び1980年代に行われたVALTAVA改革、1990年前半の大不況である。続く第3章で大不況と同時期に進められた中央－地方関係の見直しとして1991年政府提案第214号（1991vp/HE214）「国庫支出金及び関連法案に関する議会への政府提案」の概要と旧地方自治法改正案に至るまでの過程を整理する。第4章では1992年政府提案第70号（1992vp/HE70）「地方自治法及び自治体区分の改正に関する議会への政府提案」による自治体の会計改革案がどのように旧地方自治法改正案に反映されたかを述べる。第5章では自治体コンツェルンの名称がはじめて登場する文脈を1995年の新地方自治法の成立過程を前章までの旧地方自治法改正と絡めながら議論する。そして第6章で「自治体コンツェルン」の形成過程を改めてまとめあげ、第7章で全体の結論と展望を述べる。

(3) 前述の通り北欧諸国で共通して見られる制度ではあるが、その形態は国によって多少異なる。フィンランドの自治体コンツェルンに関する詳細な形態については鈴木（2024）を参照されたい。

(4) 2024年現在で最新の地方自治に関する法律は2015年制定の410/2015, Kuntalakiであり、365/1995のKuntalakiはこの法律を引き継ぐ形で廃止になっており、本来「新地方自治法」と訳すのは不適である。また旧/新地方自治法はフィンランド語で「法」を表す“Laki”を除けば、“Kunnanlis”と“kunta”の違いがある。しかし、英訳すれば“Municipality”と“Municipal”であり、格の違いでしかない。また日本語における先行研究でこの2種の法律が出てくる場合、訳語が様々であり最も汎用的に用いられているのが「地方自治法」である。以上より本稿では「自治体コンツェルン」の登場する1995年を軸にして新/旧を用いて分類する。

第2章 福祉国家体制樹立と1980年代までの中央—地方関係

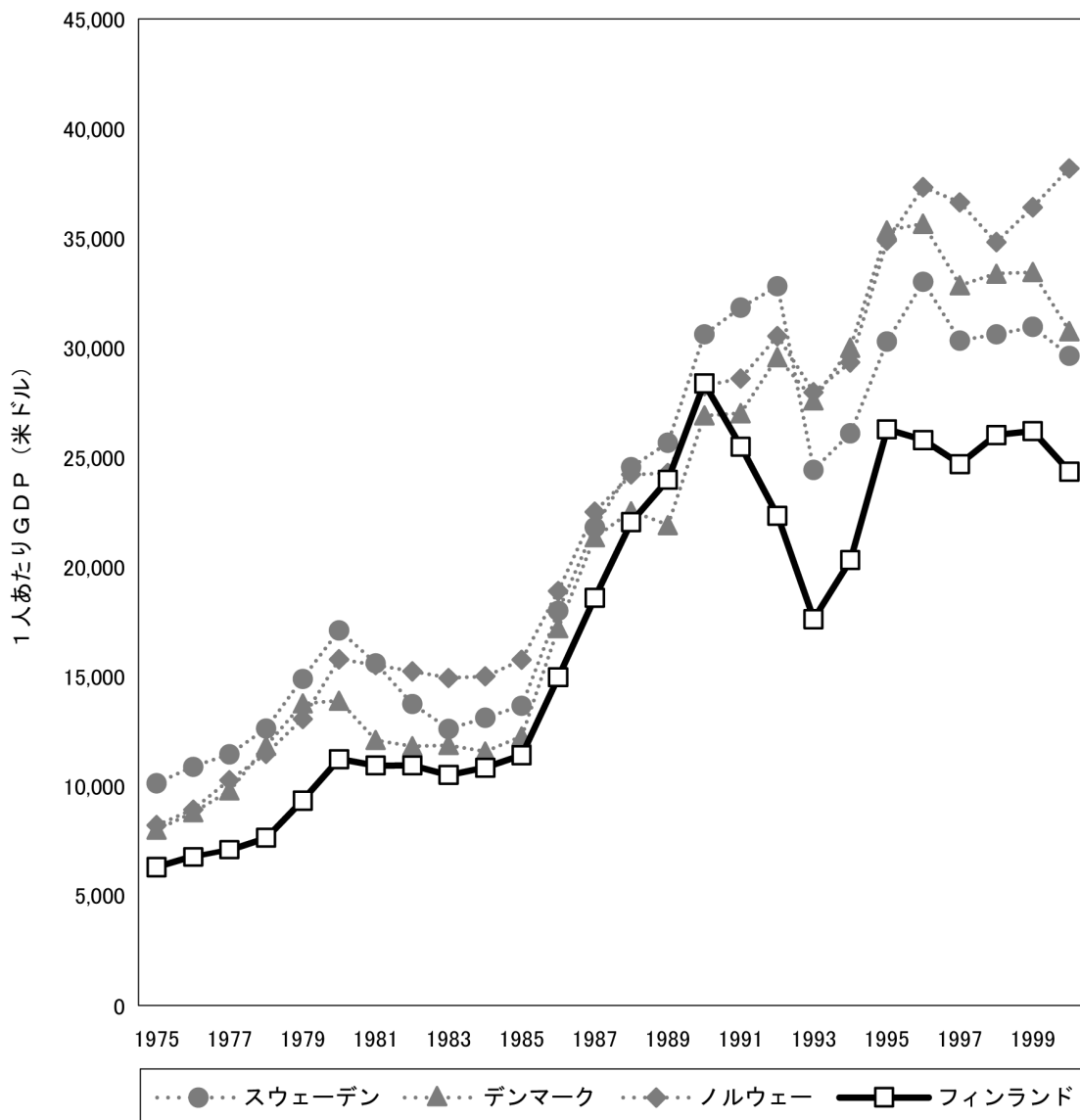
第1節 北欧福祉国家の後発国としてのフィンランド

フィンランドをはじめスウェーデン、デンマーク、ノルウェーに代表される北欧諸国は福祉国家レジーム論において、社会民主主義に基づいた高福祉・高負担の福祉国家群として分類される。しかし概ね福

祉国家に関する諸制度をはじめ共通性は見られるものの、各国によってその成立過程や一部制度においては相違が見られる。中でもフィンランドは4カ国の中でも特殊性を有する。

図2は1975年から2000年にかけての北欧4カ国の1人あたりGDPの推移である。1970年代までフィンランドの1人あたりGDPは4カ国の中で最も低い。19世紀前半まで農業国で他国よりも工業化が遅れていたという歴史も影響しているが、第2次世界大戦でソ連に敗戦⁽⁵⁾したことも大きく影響してい

図2 1975—2000年における北欧4カ国の1人あたりGDP



出典：World Bank（2024）を元に筆者作成

(5) 1939～40年の冬戦争と1941～44年の継続戦争で2度のソ連侵略に敗戦した。

る。フィンランドの戦後はソ連に対する多額の賠償⁽⁶⁾が大きな負担となっていた。またソ連に配慮して米国によるヨーロッパ戦後復興の基金であるマーシャルプランの対象から外れたのである。このように経済成長を遅らせる要因が幾重にも重なったのである。

しかし他の国よりも遅ればせながらも経済成長は続けていた。特に1980年代に急成長を遂げ、1980年代後半には他の3ヵ国と肩を並べるほどの経済水準に達した。フィンランドの福祉国家体制の確立は一連の経済成長に伴う税収増を背景に進められた。1980年代後半には次節で述べるVALTAVA改革による使途限定の補助金を導入し、3ヵ国に並ぶ普遍主義的福祉国家となった。そもそも福祉国家の根幹をなす教育、医療、福祉サービスといった諸制度の計画と財源を支えるのは中央政府であり、その計画を実行する地方政府に国庫支出金を拠出するのである。VALTAVA改革はその最終段階であり、高水準のナショナル・ミニマムを達成するには必要な補助金であった。

第2節 VALTAVA改革と1990年の不況

VALTAVA改革は1984年に行われた社会福祉保健国庫支出金制度の改革である。これまでも国庫支出金を通じて福祉国家としての諸機能を整備していったが、社会福祉に関しては改善の余地があった。そこでVALTAVA改革では保健事業に比べて遅れていた社会福祉事業に対し、国庫補助を行った。これにより社会福祉事業の自治体間格差を解消し、ナショナル・ミニマムを実現した。VALTAVA改革はフィンランドに北欧の普遍主義的福祉国家の一員として飛躍的な進歩をもたらしたのである（山田（2006）P. 160）。

一方でその副作用は自治体にとっては事務負担増と自治体経営の裁量性が減退するという形で、中央

政府にとっては財政支出拡大という形で現れた。まず自治体には5年ごとに社会福祉保健計画を国に報告する義務が課された。国庫支出金は初年度に提出した計画を元に交付されるが、事業とその使用に関して国に報告する義務を有する。こうした事務は自治体にとって大きな負担となっていた。また国庫支出金制度は社会サービスの拡充という観点から節約が忌避され、人件費に対して高率の交付がなされるという性質があった。それは自治体がより高額の国庫支出金の獲得を目指すことに加え、雇用による地方所得税収増を目指すために事業拡大を進めるインセンティブとなった。以上のことが複合要因となり、1980年代には国庫支出金の割合は国家予算の4分の1を占めるほどにまで拠出額が拡大するに至った。（山田（2006）P. 206－207）。

こうした状況に大きな見直しを迫ったのは1990年前半の大不況である。1980年から1990年にかけては年平均約15.3%の成長を遂げていたフィンランドであるが、図2からもわかるように、1991年に－10.2%のマイナス成長を記録して以降1990年から1993年にかけて年平均－12.6%のマイナス成長となった⁽⁷⁾。その背景には最大貿易相手だったソ連の崩壊と、規制緩和による金融バブルの崩壊がある。大幅な輸出減と金融危機は多くの失業を生み出した。

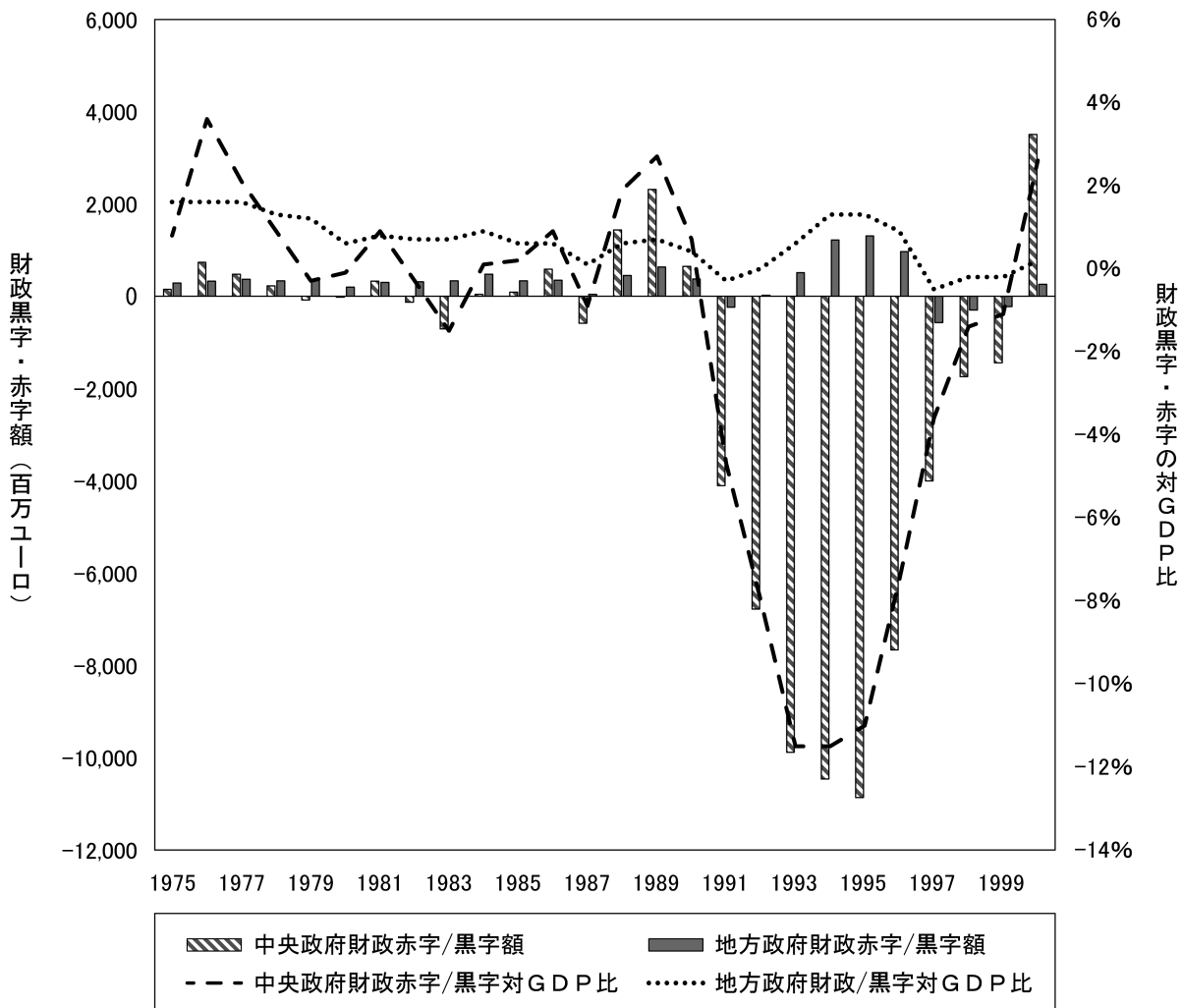
1990年前半の大不況は、国家財政に深刻な影響をもたらした。図3は1975年から2000年にかけてのフィンランドの中央/地方政府別の財政収支と対GDP比である。1990年までは中央/地方政府ともに黒字基調、赤字の場合でも対GDP比1%以内の微小な赤字にとどまっていた。しかし1991年には大幅な税収減により中央政府は対GDP比マイナス4.7%の財政赤字を記録して以降、1995年まで対GDP比で最大マイナス11.5%の赤字となった⁽⁸⁾。この財政赤字が次章以降で見ていく、国庫支出金改革及び地方自治改革の一大背景となるのである。

(6) 1945～48年の間に平均して国の純益5%が賠償金にあてられた。これは国家予算のおよそ15～16%であり、ドイツの第1次世界大戦後に要求されたものよりも重いものであった（ハイキオ（2003）P. 34）。

(7) World Bank（2024）が出しているUSドル換算の1人当たりGDPのデータを参照。

(8) Statistics Finland（2024b）を元に筆者が計算。

図3 1975—2000年の財政収支と対GDP比



出典：Statistics Finland（2024b）を元に筆者作成

第3章 国庫支出金改革と 地方自治法改革

第1節 大不況後の改革の流れ

大不況を受け、中央政府は財政健全化と福祉国家体制の見直しを進めることとなった。そこで目をつけられたものの1つが中央—地方関係である。前章までで見た通り、使途限定の支出金は中央政府の重荷になっていた。一方の地方政府も複雑な行政事務が負担になるとともに、歳出削減を行うインセンティブが働かなかった。この矛盾を解消するために、中央政府から地方政府への財政移転のあり方を見直すとともに、地方自治を推進させるようになる。そ

れが1991年以来進められる国庫支出金改革と地方自治改革である。

国庫支出金改革と地方自治改革はそれぞれ国庫支出金法の制定と旧地方自治法改正と新地方自治法の制定によって進められる。両者は1991年政府提案第214号、1992年政府提案第70号、1994年政府提案第192号によって進められる。それぞれの詳細は次節・次章以降で見ていくが、ここでは概要だけ押さえる。1991年12月13日に国庫支出金法の原案とその一関連法案として旧地方自治法第67条・71条の改正案を記した政府提案214号が議会に提出され、審議の末1993年1月1日に法令化した。その一方で旧地方自治法を自治体の事業機関設立と純額会計に基づく予算編成を認めるようにする改正案として1992年

5月27日に政府提案70号が提出された。これは同じく一部修正の末、1991年政府提案214号とともに1993年1月1日に旧地方自治法の改正に反映された。しかし法改正だけでは新しい会計基準の運用や裁量的な自治体経営に困難が生じたことから、1994年9月30日に政府提案192号で新地方自治法の原案が提出された。この原案で自治体コンツェルンの概念が初出するが、その新地方自治法は1995年7月1日に施行されることとなった。

第2節 1991年政府提案第214号による国庫支出金改革の目的と全体像

一連の地方自治改革は国庫支出金改革を通じてはじめられた。国庫支出金改革の法案は1991年12月13日、中央党員で内閣官房の事務次官⁽⁹⁾であるペッカ・トゥオミスト（Pekka Tuomisto）が議会に提出した、「国庫支出金法及びその関連法に関する議会への政府提案」と題した政府提案第214号である。提案の主軸はVALTAVA改革以降の使途限定補助金を見直し、包括的な補助金に切り替えとともに、地方自治制度の改革を目的としていた。提案の目的は以下の通り定められている。そのためこの政府提案は国庫支出金に関する法律を主軸としながらも地方自治法をはじめ中央—地方の関係性を見直すために必要な関連法案からできていた。政府提案の主な目的は以下のことが挙げられる。

① コストを意識した自治体経営

② 自治体の権限強化と中央政府からの不必要な監督を排除

③ 業務の経済性と効率性を高めること

④ 地方自治体の財政を平準化することである

(HE214/1991vp, p. 3)

この政府提案では以上の目的を果たすために、使途限定の補助金から包括的な補助金への切り替えが提案された。その中で出てくる課題が補助金額の策定である。かつては中央政府が策定する計画に必要な額が補助金額となっていた。しかし包括的な補助金の場合には使途が限定されていない以上、金額の算定基準を別途設ける必要がある。本稿ではその算定基準の詳細には触れないが、人口や面積、地理的条件などが一例である。一定の基準によって拠出される補助金を増やすことで、自治体経営の裁量を高めようとしたのである。

VALTAVA改革までで整備された補助金の使途限定を解除していくことが国庫支出金改革の中心であるが、それは中央—地方の政府間関係に大きく変更を迫るものであるため、算定基準を中心とした国庫支出金に関する法律を作成するだけでは改革が遂行できないのである。表1は先述の関連法案であるが、新しい国庫支出金法の制定をするために付随して15個の法律を改正及び新しく作成した。それらの多くは、既存の国庫支出金関連法案に規定されていた箇所を新しい国庫支出金法の適用に変更するというものであった。

(9) ここでは政府が公式に出している英訳の“Prime Minister’s Office”を内閣、“State Secretary”を山田（2006）に倣い事務次官と訳した。つまり事務方の最上官職である。

表 1 1991年政府提案第214号で提出された関連法案一覧

政府提案	法令番号	結 果
1) 自治体国庫支出金法	688/1992	修正後受理
2) 旧地方自治法第67条及び第71条の改正に関する法律	689/1992	受理
3) 自治体労働市場機関に関する法律第11条の改正に関する法律	690/1992	受理
4) 1993年の市町村財政力分類の実施に関する法律	691/1992	受理
5) 自治体における消防・救助活動の費用に対する交付金及び助成金に関する法律第3条の改正に関する法律	692/1992	受理
6) 一般法務支援に関する法律第22条の改正に関する法律	693/1992	受理
7) 農業委員会に関する法律第5条の改正に関する法律 (新名称：自治体における農村産業管理に関する法律第5条の改正に関する法律、H a VM 5/1992)	694/1992	修正後受理
8) 農業支援の配分及び監査業務に関する法律第7条の改正に関する法律	695/1992	受理
9) 自治体における消費者相談の実施に関する法律第9条の改正に関する法律	696/1992	受理
10) 自治体における産業振興のための国の補助金に関する法律第2条の改正に関する法律	697/1992	受理
11) 自治体の代替サービスに関する法律第24条の改正に関する法律	698/1992	受理
12) 小規模事業者の有給休暇手当についての法律第12条の改正に関する法律	699/1992	受理
13) 住宅手当法第17条の改正に関する法律	700/1992	受理
14) 自治体に支払われる道路使用料に関する法律第13条の改正に関する法律	701/1992	受理
15) 建築法の改正に関する法律	702/1992	受理

出典：HE214（1991）より筆者作成

第3節 旧地方自治法第67条及び第71条の改革

前節で述べた関連法案の中で特に旧地方自治法に関わるものは、旧地方自治法第67条と第71条の改定である。旧地方自治法の第67条は自治体行政の報告について、第71条はバイリンガル自治体の部門に関することである。後者に関してはフィンランドのスウェーデン人話者問題に関するものである。フィンランドの一部地域⁽¹⁰⁾ではスウェーデン語話者の住民が多く住んでおり、そのための政治・社会・文化的な配慮が必要となる。国庫支出金の算定においてもこうしたバイリンガル対応を考慮する必要がある、旧地方自治法でもその規定が必要となった。これもフィンランド自体を考察するのには重要な背景であるが、自治体コンツェルンの形成の議論に直接的に関係するものではないため、以下では第67条の法のみを取り扱う。

旧地方自治法第67条では自治体が国に対して翌年の10月までに行政の報告書を提出することが定められていた。1991年政府提案第214号ではその報告書提出期限が5月に前倒しされた。それは国庫支出金の算定をするためである。使途が決められた補助金の場合、算定基準は中央政府の計画に依拠する。そ

の場合、自治体の行政報告は補助した内容の履行を確認するものである。一方で使途を限定しない補助金の算定基準は自治体の実態に依拠する。自治体の実態を踏まえた中央政府は補助金額を確定するため、より早く実態を把握することが好ましくなる。フィンランドの会計年度は1月締めであり、既存の法律では報告書の提出が10月までであり、自治体に補助金を交付するまでの期間が短い。そのため、法改正を通じて報告書の提出期限を5月に前倒しすることで、補助金額の策定期間をより長く確保できるようにするのである。

第4章 1992年政府提案第70号による地方公営企業制度の確立と会計改革

第1節 内務省による自治体の組織改革案としての1992年政府提案第70号

1993年1月1日に旧地方自治法が改正されたが、改正の原案は1991年政府提案第214号だけでなく、むしろ1992年政府提案第70号「地方自治法及び自治体区分の改正に関する議会への政府提案」の方が反

(10) フィンランドの南西海岸沿いに多い。フィンランドがかつてスウェーデン王国の一部であったことも影響している。

映された内容としては多い。この政府提案第70号は内務省の上級顧問であるメントゥラ氏によって出されたものである。主たる目的は旧地方自治法の組織形態の改革と自治体連携及び合併を促すことだ。

中でもこの政府提案で重要な部分は事業機関(liikelaitos)という自治体内部の独立した機関を法律として定義しようとしたことである。政府提案第70号では、旧地方自治法第7条のa自治体事業機関(Kunnan liikelaitos)に以下のような規定を追加した。

自治体の議会は自治体が事業活動を行う法人化されていない事業機関を有することを決定できる (HE70/1992vp, p. 26)

かねてより自治体は一般的な行政・公務に加えて様々な事業を行ってきた。しかしそれらは各自治体が委員会⁽¹¹⁾を設立するなど独自の方法で運営してきており、法的には定義されていなかったのである。これまで自治体の行政改革をする上で自治体の議会の権力を強化しつつも、それぞれ委員会など下部組織を強化してきた。政府提案ではこの委員会設立で対応してきた下部組織の独立性をより高めるために、事業機関という別の組織を作り、意思決定権を有する役職において運営責任を持たせようとしたのである。事業機関を設定する上で重要な変更は次節で述べる予算編成における会計基準であろう。

第2節 予算編成における純額会計基準の導入と有限責任会社設立の認可

事業機関の導入に伴って行われた大きな変更は予算編成における純額会計基準の導入である。純額会計基準とは収益と費用を相殺した利益のみを認識する会計基準である。これまでの旧地方自治法では純額会計基準による予算編成は認められていなかった。しかし政府提案第70号で純額会計基準を認める改正をすることで、事業機関を中心に会計法と同じ方法で管理できるようになったのである (HE70/1992vp, p. 7)。予算編成で純額会計基準を認めることは、

つまり予算編成の議論・承認を行う議会に企業の論理を持ち込むということである。

さらに事業機関よりもより独立性が必要と思われるものに対して、有限責任会社などの法人を設立することを認めたのである。これまでもフリーコミュニケーション実験を通じて、試験的に自治体公共サービスの供給方法の多様化が進められてきたが、旧地方自治法で規定することによりこの流れを加速した。また同時並行で行われている国庫支出金改革によって自治体の裁量性は急速に拡大した。旧地方自治法において純額会計基準の導入と法人設立を認めることで、より自由な形で議会は自治体運営を進めることになるのである。この裁量性の向上こそ新しい地方自治法を導入する背景であり、また自治体コンツェルンの概念を用いる所以となるのである。

第5章 1995年の新地方自治法制定に至る背景

第1節 旧地方自治法の改正の限界

1991年政府提案第214号、1992年政府提案第70号により、旧地方自治法は大幅に改正された。1993年1月1日に改正法が施行されたが、その1年10ヶ月後の1994年9月30日に、1992年政府提案第70号を提出した内務省上級顧問のメントゥラ氏が新しい地方自治法を制定すべく、1994年政府提案第192号「地方自治法に関する政府提案」を議会に提出した。

政府提案第192号でははじめに新しい地方自治法を制定する必要性を説いているが、その重心は自治体の自由度を高めることであった。福祉国家建設において国の目的別補助金が増えることで、自治体から自らの方法で行政を担う機会が減少した。1980年代以降、この課題に対し、各種の規制改革やフリーコミュニケーション実験、国庫支出金改革を行ってきたが、行政文化を刷新するまでには至っていない。それゆえ新しい地方自治法を制定することで、行政サービスの料金をどうするかも含め、改めて北欧型地方自治モデルを見直し、新しく柔軟な自治概念に基づいてフィンランド福祉社会の基礎と原則を作っていこう

(11) Boardと訳されるものであり、それぞれのBoardには担当の議員が存在する。

としたのである（HE192/1994vp, p. 5）。

中でも提案においては、従来型の均一性・統一性に対し、時代要請として個性と多様性が重視されてきていることが主張されている（HE192/1994vp, p. 8）。それは多分に国内的な文脈もあるが、ヨーロッパの超域的な枠組みに入っていくという国際的な要請もあった。フィンランドは1989年に欧州評議会に加盟し、1995年にはEUに加盟が予定されている。こうした中で、EUは各種業務の担い手として自治体を想定していた。特にEUは補完性原理を訴えており、自治体でできることは自治体ですることが好ましいとしている。その点でも改めて法律を通じて自治体の自治を急遽保障する必要が出てきた。また自治体間連携に関しても、国境を超えた枠組みが増えてきたこともこの動きを加速させた（HE192/1994vp, p. 9－11）。

これまでの章でも述べてきたように、自治体の裁量性を高めるために法改正を進めてきた。しかしそれらは主に規制緩和を中心とした改正であり、あくまでも中間的なステップである。現行の法律ではあくまでも行政機構と地方自治体のあり方を平準化して対応しているが、必要になるのは自治体が課題に対して異なる解決策を可能にする法律である。そのため改めて法律が何をどのように規定しているかを再評価しなければならない。その再評価の項目が以下のものである。

- ① 自治体と国の関係
- ② 代議制民主主義と住民直接参加比率
- ③ 自治体の政治行政組織の状態と機能
- ④ 選出された議員の地位
- ⑤ 自治体の財政管理と会計監査
- ⑥ 控訴に関する制度

（HE192/1994vp, p. 17）

代議制民主主義に基づいた地方自治を可能にするには、自治体の議員の選出や行政組織のあり方を法律で規定する必要がある。自治体の意思決定システ

ムを癒着から離れた公正なものにし、住民の信頼を獲得できるものへと変化させなければならない。ゆえに自治体経営において政治的に意思決定するものと専門性に基づいて行うべきものは区別する必要があるし、また財務管理・会計も範囲を規定し可視化する必要がある。他方でその規定さえあれば、自治体は公正な形で、また様々な主体と関係性を持ちながら経営できるようになるのである。1994年政府提案第192号は以上の評価点を踏まえながら新しい地方自治法を作るために提案されたのである。

第2節 自治体コンツェルンの登場

新しい地方自治法を作る上で課題になったのは、多様化した自治体経営である。1993年に改正された旧地方自治法では事業機関が定義されたことに加え、有限責任会社形態の法人の設立も認められるようになった。一方で旧地方自治法では自治体はその任務を遂行するための公共サービスをどのように組織して供給するかを明示的に規定していなかった。そのため新しい地方自治法では公共サービスの供給方法を自治体自身で決定できることを規定することを提案した。事業機関の設置や単独出資の法人を設立する方法以外にも、私法に基づく財団として対応する場合や、また自治体間や民間企業との共同出資で法人を作ることによって公共サービスを供給することが可能になった⁽¹²⁾（HE192/1994, p. 22）。

法律によって公共サービスの供給方法の自己決定権が規定されることにより、付随して出てくる問題は民主主義における責任と会計の問題である。またどこまで自治体議会が統制を加えるのか、また企業会計基準を用いる法人をどのように会計で扱うのか、を明瞭にしなければならない。そのため自治体の範囲やその他主体との関係性を法律で規定する必要がある。そこで出てくる言葉が「自治体コンツェルン」である。政府提案第192号では自治体コンツェルンに属する関連企業の事務報告を自治体の財務諸表に添付することを規定するとともに、このグループに属するとみなされる企業以外は自治体の関

(12) 1992年政府提案第70号は旧地方自治法改正案に加え、自治体連携・合併に関する規定も存在していた。この政府提案も公共サービスの供給方法の多様化と自己決定権を規定する一つの要因となった。

与があるとしても新しい地方自治法の適用範囲内にする必要はない、とした（HE192/1994vp, p. 28）。

中でも会計に関しては自治体と自治体コンツェルンそれぞれに会計法に従った損益計算書と貸借対照表の作成をさせることで、自治体並びにその子会社のリスクを可視化できる。つまり自治体本体と自治体コンツェルンに属する企業の連結会計を作成するということである。特に事業機関や法人の場合、自己資本と負債の比率は重要となるため、貸借対照表の作成は不可欠である。この自治体コンツェルンという概念を導入することで自治体財政の指導と監視が可能になるのだ（HE192/1994vp, p. 51）。そしてこれは自治体が意思決定する手助けになるとともに、中央政府においても国庫支出金の算定に係る自治体の財務状況を把握・比較できるようになる。自治体コンツェルンという規定が自治と財源保障を両立する1つの根底になったのである。

ここで出てくる問題はどこまでが自治体コンツェルンなのかと、いうことだ。その際に導入した概念が「関連会社（osakkuusyhteisö）」である。フィンランドの会計法（kirjanpitolaki）の第21条aでは、国内又はそれに準ずる海外にあるグループ関連企業についても損益計算書又は貸借対照表に記載する義務を規定している。特にコンツェルンに属する企業と関連会社は、そこから得た収益、株式、資産に加え、財務諸表に名称と持ち分比率、自己資本比率を記載することが書かれている。その中で関連会社は明確に定義されていないが、それらの記載義務のある会社として第21条aの5項では「自己資本に基づく計算で20%以上の持ち分を有する会社」としている（Laki, 572/1992⁽¹³⁾）。これを踏襲し、自治体は株式又は議決権を20%以上50%未満の関連会社を連結会計に含めることが提案された。一方で子会社や関連会社の取引は自治体の大きな負担となるため、会計法で定められたものよりも基準は緩和することも提案された（HE192/1994, p. 114）。以上の提案は審議を通過し1995年7月1日に新地方自治法が施行された。これにより現在のフィンランドにおける

自治体コンツェルンの制度が確立されたのである。

第6章 中央—地方関係の見直しと自治体コンツェルン

前章までの分析では自治体コンツェルンの導入までの背景を明らかにした。直接的に自治体コンツェルンが導入されたのは1995年の新地方自治法つまり1994年政府提案第192号であるが、改めて整理すると以下の通りになる。まず1984年のVARTAVA改革により、使途を限定した国庫支出金を整備することで社会福祉サービスの拡充を行った。この使途を限定した国庫支出金は地方自治体の事務を煩雑化させるとともに、歳出拡大を進める副作用があった。

1980年代までは高い成長率を維持していたことから、財政収支の面で影響を与えることがなかったが、転機は1990年から始まる大不況である。大不況による税収減によって、中央政府は大幅な財政赤字を記録するとともに、財政健全化を進めざるを得なくなる。その中で政府の支出の4分の1という大きな部分を占めていた国庫支出金の改革の要請が高まった。そこで内閣官房より出されたのが、1991年政府提案第214号である。1991年政府提案第214号では使途限定の補助金から包括的な国庫支出金へと転換されることで、算定基準が中央政府の計画から自治体の実態へと変化する。そのため改めて地方自治を定義しなおすとともに、自治体の裁量を維持した監督方法へと変えなければならない。それこそが1991年政府提案第214号で提案された旧地方自治法第67条改正なのである。

また国庫支出金が改革されたことで自治体の裁量が高まったことから、自治体のガバナンス改革も求められた。その改革案が内務省から1992年政府提案第70号として提出された。改革案で重視されたのは、自治体の意思決定と事業の運営方法である。前者においては市議会と市長以外の自治体全体のガバナンスを見直すとともに、各部門や事業への権限移譲に関する規定を再定義した。そして後者に関しては、

(13) 元の会計法は1973年に施行されたものだが、コンツェルンに属する会社や関連会社の記載義務を設けたのは1992年の改正案第572号であった。

各自治体それぞれの基準で営まれていた事業を事業機関という市より一定程度独立した組織を定式化した。その中で重要なのは、自治体の予算編成に純額主義を用いることを認めたことである。つまり、自治体が料金収入による売上と経費を勘案して予算編成できるようになったのである。また事業機関では対応が難しいものに関しては、有限責任会社形態を採用することを認めるようにしたのである。

こうして1993年1月1日に改正された旧地方自治法が施行されたが、やはり改革スピードの遅さと規制緩和による対応の限界が生じた。そこで抜本的に地方自治のあり方を改革するために1994年政府提案第192号が出され、新しい地方自治法の制定が進められた。特に事業機関や自治体出資法人を含む自治体コンツェルンという言葉を定義し、連結会計を義務づけた。そうすることで自治体は民主主義に基づきながら、多様な方法で自治体経営を行うことができるようになるのである。

第7章 おわりに

福祉国家体制の樹立は究極的にはナショナル・ミニマムの追求である。福祉国家を支えるサービスを供給する主体は住民に近い地方政府（特に基礎自治体）であるが、その財源と内容に関する規制は中央政府が行う。北欧諸国のような普遍主義に基づく高福祉・高負担の福祉国家体制を整備するには、財政力格差が問題となる。税収が相対的に少ない地方部においても高度な福祉を実現するには、中央政府が補助金を分配しつつ、地方政府に対して統制をかけながら制度設計をする必要がある。一方でそれは地方政府から見れば自治体の自律性低下につながるが多々あるのである。つまり福祉国家の整備と自律的な地方自治はトレード・オフの関係にあるのである。

本稿では「自治体コンツェルン」の形成を1990年以降の国庫支出金改革と旧地方自治法改正、新地方自治法制定の過程を分析することによって明らかにした。自治体コンツェルンは使途を限定しない財政調整制度を構築するにあたり、地方財政の規律を高めることと、民間のように業績に基づいて自治体運

営を可能にするために導入された。それは他の北欧諸国で見られる概念ではあるものの、スウェーデンやデンマークを参照しながら地方自治法の法案を作成する中で、フィンランド独自の「自治体コンツェルン」を作り上げていったのである。総じて自治体コンツェルンは、ナショナル・ミニマムの実現を目指す財政調整制度であると同時に、地方自治の自律性を確保し、より柔軟で効率的な自治体経営を可能にする枠組みであると言える。

最後に本稿の課題と展望を述べていく。まず本稿では「自治体コンツェルン」が制度として形成された背景について分析を行ったが、政府提案や議会の議事録を参照したに留まっており水面下で行われた議論については触れていない。つまり政府提案で「自治体コンツェルン」という用語・概念として用いようとした直接的な経緯は明らかにできていない。その1つの手がかりではあるが、1994年政府提案第192号15ページでは、スウェーデンの地方自治改革を取り上げ、「コンツェルンレポート(Konsemiselvitys)」の提出を義務づけたことを紹介している(HE192/1994vp, p. 15)。直接的な説明はないが、文脈と概念の対応を考えるとフィンランドにおける「自治体コンツェルン」の由来になった可能性は否めない。内務省内で政府提案を出すまでにどのような法案検討がなされたのかは、今後検討が必要であろう。

また類する論点ではあるが、自治体コンツェルンの国ごとによる差異についても検討が必要であろう。はじめにでも述べたように、自治体コンツェルンはフィンランドのみならず他の北欧諸国で見られる概念である。本稿では扱えていないが、政府提案第192号に係る審議の中で地方自治モデルの基礎をフィンランドではスウェーデンの市政モデルとデンマークの市長モデルのどちらを取り入れるのか、という議論がなされているように、先行して地方自治改革を行った国々を参照しながら制度構築を進めている国である。それはフィンランドが他の北欧諸国の背中を追いながら発展してきた国だということでもあるが、「自治体コンツェルン」と呼ばれる概念の起源とその国ごとによる差異を探るという点では、両国をはじめ、欧州諸国のその概念及び根本となる

地方自治改革の比較は必要と言えよう。また比較のみならず、各国でどのように伝播し受容されたのかという過程を見ていくことも重要であろう。

※ 本研究は地方公共団体金融機構の「令和6年度若手研究者のための地方財政研究助成事業」による研究成果である。

(すずき しん 福山大学経済学部国際経済学科講師)

キーワード：地方行政改革、地方分権、公会計、北欧、フィンランド

【参考文献】

- 伊集守直・木村佳弘（2007）, 「スウェーデンの地方政府所有企業（上）」, 『公営企業』第41巻485号, 46－53ページ, 地方財務協会
- 石川義憲（2007）, 「KGS tのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」, 『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書 第1編5, ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』, 129－159ページ
- 倉地真太郎（2023）, 「第4章 デンマークの持続可能な都市経営 — 公共交通, エネルギー政策, 電子政府化 —」, 『総合都市経営を考える — 自治体主導による新たな戦略的連携 —』, 117－146ページ, 公益財団法人日本都市センター
- 鈴木伸（2024）, 「フィンランドの自治体コンツェルンとエネルギー公営事業 — ヘルシンキ市の事例を通じた日本版シュタットベルケへの示唆 —」, 『財政と公共政策』, 第46巻第2号, 65－75ページ, 財政学研究会
- マルッティ・ハイキオ（2003）, 『フィンランド現代政治史』, 岡沢憲英監訳, 藪長千乃訳, 早稲田大学出版部
- 山田真知子（2006）, 『フィンランド福祉国家の形成 — 社会サービスと地方分権改革』, 木鐸社
- Hallituksen esitys (HE214/1991), “Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien valtion -osuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi”
- Hallituksen esitys (HE70/1992), “Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta”
- Hallituksen esitys (HE192/1994), “Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi”
- Laki(L)572/1992, Laki kirjanpitolain muuttamisesta
- Statistics Finland (2024 a), “General government EDP deficit and debt, annually by Information, Sector and Year”, https://pxdata.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin_jali/statfin_jali_pxt_122g.px, (最終閲覧日：2024年10月25日)
- Statistics Finland (2024 b), “Kuntakonserni Määritelmä 1”, <https://stat.fi/meta/kas/kuntakonserni.html>, (最終閲覧日：2025年2月22日)
- World Bank (2024), “GDP per capita(current US\$)”, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2000&start=1961>, (最終閲覧日：2024年10月25日)

今月のマガジン・ラック

各地の地方自治研究所・センター等の発行誌の主な内容を、当研究所の責任で紹介します。
前月末までに到着したものを対象とします。

北海道自治研究 第674号 2025年3月

公益社団法人 北海道地方自治研究所

鋭角鈍角 地域主体の人口流出対策を考える

稚内大谷高等学校校長 平 岡 祥 孝

第41回地域政府と政策を考える研究会 2024年の選挙を振り返る ― 民意の所在と政治・政党の課題

同志社大学教授／北海道地方自治研究所理事 吉 田 徹

雲南市の地域自主組織の現状と地域の担い手確保への取り組み ― 2024年調査に基づき

北海道地方自治研究所研究員 正 木 浩 司

資料紹介 北海道における地域運営組織の形成状況について

生存権77歳の現在地 第11回 貧困を拡大させたアベノミクスと企業エゴ

北海道地方自治研究所会員／元北海道新聞記者 本 田 良 一

散射韻 敬老パス、くすぶる不満

北海道の動き＜2025・1・1～31＞

とちぎ地方自治と住民 第624号 2025年3月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 『人事異動』と『人事ガチャ』 自治研センター監事／自治労栃木県本部書記長 赤 松 功 紀

採用試験日の前倒しで教員不足は解決するのか

栃木県高等学校教職員組合書記長 鯉 沼 正 行

差別されない権利と電子情報化された戸籍情報のセキュリティ

部落解放同盟栃木県連合会執行委員長 和 田 献 一

「地域活性化」とはどういうことか

弁護士／元栃木市長 鈴 木 俊 美

不登校離職防止に取り組むキーデザイン（インタビュー）

NPO法人キーデザイン代表理事 土 橋 優 平

とちぎと京を結ぶ歴史の散歩道（中）（足利尊氏と南北朝）

宇都宮市退職者の会 岡 勉

地域短信

栃木県ホームページ拾い読み（2025年2月）

自治権いばらき 第155号 2025年2月

公益社団法人 茨城県地方自治研究センター

自治研とは… 自治労茨城県本部自治研学習会報告 福井県地方自治研究センター理事 橋 本 和 久

連載 将来都市像を考える

第5回 都市像を変革する主体——「地域自治」の推進に向けて——

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11回 「農業イノベーション」⑤

農政ジャーナリスト 伊本克宜

とうきょうの自治 第135号 2024年冬

公益社団法人 東京自治研究センター

巻頭言 東京を生活のまちに

東京都議会議員／東京・生活者ネットワーク代表委員／東京自治研究センター理事 岩永やす代

特集 生成AI技術の急速な発展とどう向き合うか

生成AI技術の現状と課題 ～まずは知ることから～

東京自治研究センター事務局長／自治労東京都本部政策担当局長 西岡芳宏

生成AIとXR技術が切り拓く未来

株式会社キッズプレート代表取締役 茂出木謙太郎

横須賀市におけるChatGPTの取り組みについて

横須賀市経営企画部デジタル・ガバメント推進室 浅葉明日香

対談 浅葉明日香×西岡芳宏

ここで・こんな・ことが70 開局から30年、コミュニティFMの役割を探るむさしのFM

株式会社エフエムむさしの代表取締役社長 佐々木 岳

株式会社エフエムむさしの放送課 石塚健司

会員レポート カスハラ被害から働く人を守る！ ～全国初の東京都カスハラ防止条例制定を後押しする～

東京都議会立憲民主党

連載 新着資料紹介100

信州自治研 第397号 2025年3月

長野県地方自治研究センター

2025年度政府予算と地方財政計画の課題・論点

地方自治総合研究所 研究員 其田茂樹

暮らしの宿る食と話①

料理研究家 横山タカ子

第59回地方自治研究長野県集会第2分科会レポート

「少子化・人口減少対策：職員や地域の担い手不足を考える」

職員不足解消へ向けた取り組みについて

松本市職員労働組合 副執行委員長 村上 渉

空き家のリノベーションを通じて、地域の活性化、地域価値を創る・高める

辰野町まちづくり政策課 伊藤善彦

自治研ぎふ 第140号 2025年2月

岐阜県地方自治研究センター

道標 フェムテックで女性特有の健康課題を解決できるか？

岐阜県議会議員 野村 美穂

特集1 地方創生の10年目の新しい芽——岐阜、名古屋、各務原、川辺町から

岐阜大学地域科学部名誉教授／岐阜県地方自治研究センター理事長 富 樫 幸一

特集2 新卒採用6か月での分限免職処分はどこまで可能か——宇城市（職員・分限免職）事件・福岡高裁判決を素材として 岐阜大学地域科学部教授／岐阜県地方自治研究センター研究員 河 合 壘

特集3 刑事司法の課題——いわゆる「袴田事件」が示すもの 弁護士 神 谷 慎一

地域レポート1 事業承継を取り巻く関市の課題と取り組みについて 関市議会議員 土 屋 雅 義

地域レポート2 人口減少社会の中で地方自治はどうあるべきか 大垣市議会議員 粥 川 加奈子

報告 第40回地方自治研究全国集会（しまね自治研） センター事務局

月刊「地方自治みえ」 第393号 2025年3月

三重県地方自治研究センター

三重県地方自治研究センターの今期の活動を振り返る

みやざき研究所だより 第118号 2025年3月

宮崎県地方自治問題研究所

2025年新年のごあいさつ

自治労宮崎県本部 執行委員長 中 原 広 幸

宮崎県地方自治問題研究所 所長 佐 藤 真

第61回岡山護憲大会報告

「第61回護憲大会に参加して」

社会民主党宮崎県連合 松 村 秀 利

「護憲大会に参加して」

全農林宮崎ひむか分会 戸 敷 信 幸

「思考を停止させず、憲法を生活に活かす」

自治労宮崎県本部副執行委員長 重黒木 康 恵

COFFEE BREAK「旬真しか勝たん！」

宮崎県地方自治問題研究所 佐 藤 真

「食料・農業・農村基本法」に対する立憲民主党、国民民主党の考え方

「国民民主党がなぜ「食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律案」に反対したのか」

衆議院議員 国民民主党 長 友 慎 治

「農政を考える～食料・農業・農村基本法改正をフィルターにして～」

衆議院議員（宮崎1区） 立憲民主党 渡 辺 創

自治研かごしま 第137号 2025年3月

鹿児島県地方自治研究所

かざんばい 受け継ぐ思い

鹿児島県教職員組合 富 さつき

第151回定例研究会 鹿児島県地方自治研究所と私——鹿児島の自治研活動を振り返って——

鹿児島大学名誉教授 平 井 一 臣

寄稿 日本の避難所および避難生活 海外の先進国に学ぶこと！

元神奈川県立川和高等学校校長 本 坊 敏 郎

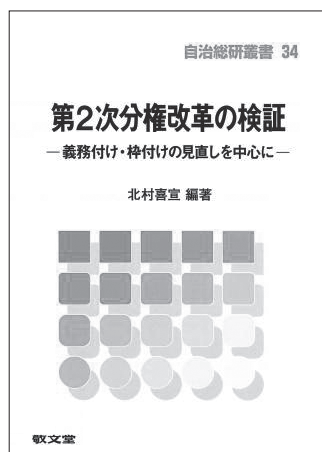
風のうた	瀬 角 龍 平
無礼くT I M E	高 橋 誠
まちだより 知ってほしい垂水市	垂水市職員労働組合 宮 迫 佑 治
L I B R A R Y 『脱コスパ病：さらば、自損型輸入』	鹿児島県立短期大学 前 田 千 春
論説 政令指定都市の自治体法律相談(一)	志學館大学 宇 都 義 和

資料室増加月報

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
0 総記				
03 辞書、辞典、文献目録				
03-171-102	国会便覧／160版		シュハリ・イニ シアティブ	2025（令7）
2 法律				
23 行政法				
23-628-59	行政法研究／第59号／2025・2	行政法研究会	信 山 社	2025（令7）
5 財政				
52 地方財政				
52-238	戦後山口県の行財政の歩み／ 1946～2012年度	西山一郎	日本経済評論社	2024（令6）
53 財政調整				
53-6-141	地方交付税制度解説／令和6年 度／補正係数・基準財政収入額 篇	地方交付税制度研究会	地 方 財 務 協 会	2025（令7）

自治総研叢書（敬文堂）

- | | (税別) |
|--|--------|
| 30. 人見剛・横田覚・海老名富夫編著『公害防止条例の研究』2012年 | 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 |
| 38. 鄭 智允著『廃棄物行政と自治の領域』2024年 | 5,000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

- | | (税別) |
|--|--------|
| ○ 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 | 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。

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

(税別)

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 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

(税別)

17. 『釧路市の生活保護行政と福祉職・櫛部武俊』2014年 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。

Monthly Review of Local Government
THE JICHI-SOKEN
Vol.51 No.5 2025.5

CONTENTS

- 1** Privately-Owned Public Space and the Law: Focusing on Management and Use of 'Kokai-Kuchi' and 'Yukou-Kuchi' in Japan.
HORASAWA, Hideo. Professor, Faculty of Law, Chuo University.
- 13** Implementation and Financing of Universal Pre-Kindergarten in Large U.S. Cities: A Case Study of the City of Philadelphia.
TANI, Tatsuhiko. Associate Professor, Tohoku Gakuin University.
- 24** The Impact of Civil Law Modernization on Current Challenges in Public Housing.
HASHIGUCHI, Yusuke. Professor at the Faculty of Law, Konan University.
- 39** The History of Municipality Concern in Finland.
SUZUKI, Shin. Fukuyama University, Faculty of Economics, Department of International Economic, Senior Lecturer.
- 51** Magazine Rack.
- 55** Monthly List of Our Library.

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

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

視覚障害その他の理由で活字のままで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」等の製作を認めます。
その際は当研究所まで御連絡ください。

The Japan Research Institute for Local Government
1 Rokubancho, Chiyoda-ku, Tokyo TEL.03 (3264) 5924