

自治総研

THE JICHI-SOKEN

2026年 **6**月号
VOL.52
通巻第572号

CONTENTS

巻頭コラム

自治の正念場 嶋田暁文

地方自治にかかわる判例動向研究64

1

泉佐野市特別地方交付税額決定取消請求控訴事件について

大阪高判令和7年10月9日 小川 正

23

1990年代以降における国と地方の財政関係の見直しについての
再検討(1)

事務配分を中心に 門野圭司 / 其田茂樹

38

尼崎市における空き家施策の展開

空家法制定後および改正後の状況 山岸叶珠

気になる地方自治トピックス

61

東日本大震災15年の「節目」に 坪井ゆづる

今月の研究会

68

ブックレポート

70

今月のマガジン・ラック

71

資料室増加月報

75

公益財団法人 地方自治総合研究所

東京都千代田区六番町1 自治労会館4F TEL 03-3264-5924



ISSN 0910-2744

自治の正念場

嶋田 暁文

日本の地方自治論は、長い間、「地方自治制度がいかに中央集権的であるか」、「自治体が国によっていかに統制されているのか」を論じることに終始する傾向にあった。言い換えれば、地方自治制度の内実とそれを立案・所管する官僚等の意図を踏まえつつ、その集権的志向を明らかにし、自治がいかに制約されているのかを論じていたのである。「地方自治論」と銘打ちながらも、現場における自治の実践の内実には焦点が当てられることはほとんどなかった。

そうした研究の典型例が、赤木須留喜「『地方自治の本旨』とその機能」『思想』1961年5月号である。この論文では、「『地方自治の本旨』の内容に特定の解釈なり価値判断を盛り込むことによって、地方公共団体の組織運営をどのようにでも規定し、場合によっては、動かす、変えることも可能になる」ことが強調され、「地方自治の本旨」が、立法裁量を制約するどころか、「国にとって『あるべき地方自治』」の方向と内容を肯定的に意味づけるための「万能薬」となっていること等が論じられている。

こうした赤木の言説を批判したのが、若き日の西尾勝であった。少し長いが引用しておきたい。「それは非常に敗北的な理論構造になってしまうのではないかと思うのであります。地方自治の本旨というものはあるべき地方自治の原理を表現している規範であります。ですから、その意味内容を中央官僚は自分の都合のいいようにいろいろ構築するかもしれません。しかし同じように地方公共団体側も、国民一人ひとりも、この地方自治の本旨ということばの中に自分なりの意味内容を与えることもできるわけです。中央官僚ができるとまったく同等に、地方公共団体にもそれができるとし、国民一人ひとりにもその権利があります。問題はそれぞれの立場から、この地方自治の本旨の内容を積極的に築いていく努力であると思うのです」（西尾勝『憲法と地方自治』北海道地方自治研究所、1977年）。

国が特定の意図のもとに制度を創設し、一定の解釈を示す。それを前提としてそこに「集権性」を見出し、「自治がいかに制約されているか」を論じる。それは一つの学問のあり方ではあるだろう。しかし、そこに終始するとすれば、西尾が指摘する通り、敗北主義的ではない。

もちろん、法解釈を含めて自治の実践の余地が残されていないような、真に集権的な制度が実現した場合には、「集権性」を批判する以外になすべき術はない。しかし、そうした余地が残されているのであれば、国の意向に反してでも、信念に基づき、制度に自分たちなりの意味内容を充填する形で、自治を実践すべきである。そして、制度に問題があるならば、現場の迫力に満ちた説得力で「制度のどこをどう変えていくべきなのか」を具体的に国に提言し、その変革を迫るべきである。

西尾勝は、“「なる」精神ではなく「する」精神を身につけなければならない”と論じていた（川手撰「西尾勝の『自治』『分権』思想（2・完）」『都市問題』2024年6月号）。ある制度ができたからといって、自動的に良く「なる」わけでも、悪く「なる」わけでもない。その典型例は、2000年分権改革であろう。これによって地域の実情に即した行政運営が実現されるという期待は、果たしてどこまで現実になったのであろうか。

制度で現実が変わらない。現実を変えるのは、あくまで制度を運用「する」主体なのである。だからこそ、「する」主体としての自治体（市民・長・議員・職員等）のありようこそが問われなくてはならない。

そのように考えたとき、このところの地方自治関係者および研究者の言説が敗北主義的なトーンを強めていることが気にかかる。敗北主義的な言説は、「だから、自治の実践ができないのだ」といった形での「あきらめ」（あるいは「言い訳」）しか生み出さない。「国の意向に歯向かうとヤバイ」という空気が蔓延する中、このままでは地方自治はますますジリ貧となっていくであろう。

（勘違いしていただきたくないが、「集権性」への批判を含め、制度に潜むさまざまな問題点を指摘すること自体は大事であり、必要不可欠である。問題は、そこに終始してしまうことである。）

思うに、今こそ、自治の実践が必要であり、「する」主体の奮起が求められる。しかし、それはいかにして可能となるのか。紙幅の都合で結論だけ述べるなら、自治体現場の課題を共通の話題としつつ、市民・長・議員・職員・研究者等が集い、互いの経験を学び合い、刺激し合い、励まし合うことこそが必要なのではないだろうか。

まさに自治の正念場である。

（しまだ あきふみ 九州大学大学院法学研究院教授）

泉佐野市特別地方交付税額決定取消請求控訴事件について 大阪高判令和7年10月9日

小 川 正

<要 旨>

本件は、地方交付税法15条1項の委任を受けたとする「特別交付税に関する省令」附則5条21項等の適用によって泉佐野市が大幅に特別交付税を減額決定されたため、同市が附則は委任の範囲を超えて無効として総務大臣の減額決定2件の取消を求めた事案である。本判決は、2件の決定を取り消した大阪地判令和4年3月10日を是認して国の控訴を棄却した。その結論は是認できるが、本案の判断における法15条1項の文理による委任内容の解釈などには疑問がある。なお、本件は2026年4月末現在最高裁に係属している。

I 事案の概要

泉佐野市のふるさと納税寄附金を巡る訴訟には、2つの事件がある⁽¹⁾。

泉佐野市は国の指導を無視して返礼品を拡充し、多額のふるさと納税寄附金を集めた。泉佐野市におけるふるさと納税の受入額の推移は、平成26年度には4億6,756万5,641円であったが、平成30年度には497億5,290万6,465円となるに至った⁽²⁾。このような事態は泉佐野市だけではなく、その外の自治体でも生じた。このため、国はまず、寄附金募集の適正な実施を図るため、返礼品について寄附額の3割以下基準及び地場産品基準を設けた。そして、平成31(2019)年の地方税法改正により、ふるさと納税(個人住民税に係る寄附金税額控除の特例控除⁽³⁾)

の対象となる地方団体を一定の基準に基づき総務大臣が指定する「ふるさと納税に係る指定制度」を創設した。総務大臣の指定がない地方団体に対して寄附をした者は、所得税の所得控除及び10%相当額の個人住民税の税額控除は受けられるが、特例控除を受けることができなくなった。

2つのうち1つ目は、この「ふるさと納税に係る指定制度」を巡る訴訟である。泉佐野市長は、平成31(2019)年4月5日付けで、総務大臣に対し、ふるさと納税の対象団体としての指定を受けるべく、地方税法37条の2第3項に基づく申出をした。しかし、総務大臣は、令和元⁽⁴⁾(2019)年5月14日付けで、泉佐野市について本件不指定をした(全国で4件の不指定があった)。そこで、泉佐野市長は、令和元(2019)年11月1日、地方自治法251条の5第1項2号(国の関与に関する訴えの提起)に基づ

- (1) 人見剛「泉佐野市ふるさと納税事件に係る諸裁判例の意義と問題点」『都市とガバナンス』40号23頁。
 (2) 大阪高判令和2年1月30日不指定取消請求事件の「第2 事案の概要」「1 前提事実、(3)法改正に至る経緯」「オ」参照。
 (3) A. 50,000円をふるさと納税した場合は、次の $B + C = 38,200$ 円が住民税から控除される。総務大臣の指定がない地方団体に対して寄附をした者はCの控除が受けられない。
 B. 住民税の基本控除額 = A (寄附金額から2,000円を除いた額) $\times 10\% = 4,800$ 円
 C. 住民税の特例控除額 = $A \times \{90\% - (20\% + 20\% \times 2.1\%)\} \approx 33,400$ 円 (住民税の所得割額の2割が上限)
 (4) 令和は2019年5月1日からである。

き、訴え（不指定取消請求事件）を提起した⁽⁵⁾。一審である大阪高判令和2年1月30日（最高裁判所民事判例集74巻4号921頁）は泉佐野市長の請求を棄却したが、最高三小判令和2年6月30日（最高裁判所民事判例集74巻4号800頁）⁽⁶⁾は原判決を破棄し、不指定を取り消し自判して総務大臣の泉佐野市に対する不指定を取り消した。

なお、本稿のテーマである授權規定による行政立法について、この最判は、「委任の趣旨についてみると、地方税法37条の2第2項が総務大臣に対して指定の基準のうち募集適正基準等の内容を定めることを委ねたのは、寄附金の募集の態様や提供される返礼品等の内容を規律する具体的な基準の策定については、地方行政・地方財政・地方税制や地方団体の実情等に通じた同大臣の専門技術的な裁量に委ねるのが適当であることに加え、そのような具体的な基準は状況の変化に対応した柔軟性を確保する必要があり、法律で全て詳細に定めるのは適当ではないことによるものと解される。他方、本件指定制度の導入に当たり、その導入前にふるさと納税制度の趣旨に反する方法により著しく多額の寄附金を受領していた地方団体について、他の地方団体との公平性を確保しその納得を得るという観点から、特例控除の対象としないものとする基準を設けるか否かは、立法者において主として政治的、政策的観点から判断すべき性質の事柄である。また、そのような基準は、上記地方団体について、本件指定制度の下では、新たに定められた基準に従って寄附金の募集を行うか否かにかかわらず、一律に指定を受けられないこととするものであって、指定を受けようとする地方団体の地位に継続的に重大な不利益を生じさせるものである。そのような基準は、総務大臣の専門技術的な裁量に委ねるのが適当な事柄とはいいい難いし、状況の変化に対応した柔軟性の確保が問題となる事柄でもないから、その策定についてまで上記の委任の趣旨が妥当するとはいえず、地方税法が、総務大

臣に対し、同大臣限りでそのような基準を定めることを委ねたものと当然に解することはできないというべきである。」⁽⁷⁾として、ふるさと納税制度に係る平成31年総務省告示は地方税法の委任の範囲を逸脱していると判示した。

もう一つが本件の行政事件である「特別（地方）交付税の額の決定取消請求事件」である。

国は、地方交付税法に基づき、全国の地方団体の行政事務遂行が一定の水準となるようその財源として全国の地方団体に対し地方交付税（普通交付税と特別交付税がある）を交付している。地方交付税は、本来は地方の税収入とすべきであるが、地方団体間の財源の不均衡を調整し、全国の全ての地方団体の行政事務が一定の水準を維持できるための財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって地方団体に再配分する、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税」（地方団体固有財源）という性格をもっている。

地方交付税は、まずその総額が総務大臣によって決められ、それが調整され各地方団体に支給される。その総額は、所得税・法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の19.5%、地方法人税の全額の合計額とされている（法6条）。

もちろん、独自財源が充分な団体には普通交付税は交付されない（不交付団体という）。

一方、ふるさと納税制度は平成20（2008）年に創設されたが、その創設当時、ふるさと納税寄附金に係る収入について、地方交付税の減額要因とする旨の法令上の定めはなかった。平成30（2018）年度において、ふるさと納税寄附金に係る収入額が大きい上位10団体（いずれも市町村である。）の収入額の合計額は、約1,554億円であり、全ての地方団体のふるさと納税寄附金に係る収入の合計額（約5,127億円）の約30.3%を占めていた（なお、前述のとおり平成30年度における泉佐野市のふるさと納税寄附金に係る収入額は、約498億円であり、全ての地方

(5) 註(2)判決参照。

(6) 貝阿彌亮「ふるさと納税制度に係る平成31年総務省告示第179号2条3号の規定のうち、地方税法37条の2及び314条の7を改正する平成31年法律第2号の規定の施行前における寄附金の募集及び受領について定める部分の法適合性」『最高裁判所判例解説 — 民事篇〈令和2年度〉』〔上〕〔1月～6月分〕（2023年3月）、287～336頁。

(7) 最判令和2年6月30日「4」「(2)」「イ」。

団体の中で最も大きかった。)⁽⁸⁾。

総務大臣は、ふるさと納税寄附金に係る収入によって、普通交付税の平均的な不交付団体を上回る財政力を有するに至った地方団体について、地方団体間の財源配分の均衡を図る観点から、特別交付税の額の算定において、不交付団体に準じた取扱いとすることとした。そして、令和元年12月11日には省令を改正して特例規定を設け（市町村については省令附則5条21項及び同附則7条15項）、ふるさと納税寄附金に係る収入について、特別交付税の額の算定方式（算定式）における減額項目とした。なお、省令の附則は年度ごとに、「令和〇年度に限り〇〇〇額とする。」としてたびたび改正されている。

ところで「泉佐野市は2018年度、ふるさと納税制度で寄付を募り、全国トップの約498億円を獲得した。総務省は令和元（2019）年12月、特別交付税額の算定に当たり、（注・ふるさと納税）寄附金収入

を考慮するよう省令を改正。（注・省令附則5条21項及び同附則7条15項が適用され）その結果、同市の2019年度の交付額は前年度比約89%減の約5,300万円にとどまった。⁽⁹⁾あるいは「この特例の結果、泉佐野市の特別交付税は前年度と比較して約4億4,000万円少ない約5,300万円と決定された⁽¹⁰⁾」という（本判決及び地裁判決によれば、令和元年12月分の特別交付税は710万円余で、令和2年3月分が4,616万円余で合計で5,300万円余であった⁽¹¹⁾）。

このため、泉佐野市は、総務大臣が行った2019年12月分と2020年3月分の特別地方交付税の額の各決定の取消請求事件（行政訴訟）を提起した⁽¹²⁾。

大阪地判令和4年3月10日（最高裁判所民事判例集79巻2号623頁、『判例時報』2532号12頁、以下、「地裁判決」という⁽¹³⁾は、国の本案前の主張（①本訴は「法律上の争訟」ではない、②特別地方交付税の額の決定は行政処分ではない、③泉佐野市には

-
- (8) 大阪地判令和4年3月10日特別地方交付税の額の決定取消請求事件（地裁判決「第2 事案の概要」「2 前提事実」「(2)本件各特例規定の制定経緯」「イ 地方団体のふるさと納税寄附金に係る収入の状況等」）。
- (9) 青山浩之「特別地方交付税額取消訴訟控訴審判決——裁判所法3条1項にいう『法律上の争訟』に当たるか」『星槎道都大学研究紀要』第5号、2024年、106頁。
- (10) 林宏昭「泉佐野市特別交付税減額取消訴訟を機に考えるふるさと納税の課題と展望」『地方財務』2022年7月号、67頁、72頁。
- (11) 金額は、地裁判決の「第2 事案の概要」、「2 前提事実」「(3)本件12月分決定」「(6)本件3月分決定」による。
- (12) 泉佐野市は、（特別交付税12月算定分について）令和元年12月25日総務大臣に対し、地方交付税法18条1項（交付税の額に関する審査の申立て）に基づいて審査の申立てをしたが、同条項は「交付税の額の算定の基礎について不服があるとき」のもので算定方法に対する不服は対象としていないとして却下された。なお、交付税の額の算定方法に関しては、同法17条の4（交付税の額の算定方法に関する意見の申出）が「総務大臣に対し意見を申し出ることができる。」としている。そこで、同市は（特別交付税3月算定分について）同法17条の4に基づき「ふるさと納税収入の1/2を基準財政収入額と同等と見なす算定方法の見直し」の意見の申し出をしたが採用されなかった。
- (13) 今本啓介「租税判例速報：特別交付税決定処分の処分性と地方交付税法の委任の範囲」『ジュリスト』1576号（2022年10月）、10～11頁。
徳本広孝「特別地方交付税の額の決定取消請求事件」『法学教室』502号（2022年7月）、116頁。
堀澤明生「泉佐野市特別交付税額決定取消訴訟第一審」速報判例解説[31]『新・判例解説Watch』（2022年10月、法学セミナー増刊）、65～68頁。
小山善一郎（共同通信社論説委員）「国の特別交付税の減額は違法：泉佐野市のふるさと納税訴訟」『法令解説資料総覧』483号（2022年4月）、45～47頁。
中嶋直木「ふるさと納税に係る寄附金の収入見込額が一定額を超えた場合を特別交付税の減額項目と定める総務省令（特別交付税に関する省令）の規定が地方交付税法の委任の範囲を逸脱し、無効であるとされた事例」（判例評論786号）『判例時報』2597号（2024年9月）、117～122頁。
加松正利・大坪丘「泉佐野市が提訴した特別交付税の額の決定取消請求事件に係る大阪地裁判決についての考察」『自治研究』99巻1号（2023年1月）、27～51頁。
今本啓介「ふるさと納税の寄附金過多による特別交付税の減額措置に関する一考察」『税研』40巻1号、通号235号（2024年5月）。
林宏昭「ふるさと納税の現状とその功罪」『経済学論究』78巻4号（2025年、関西学院大学経済学部）、27頁。
浦東久男「特別交付税の額の算定と総務省令への委任の範囲」『ジュリスト』1621号（2026年4月号）、10頁。

訴えの利益がない)及び本案の主張(特例規定は法の委任の範囲を超えていない)をいずれも排斥して、総務大臣による特別交付税の額の各決定(12月分及び3月分)をいずれも取り消した。

ところが、大阪高判令和5年5月10日(最高裁判所民事判例集79巻2号663頁)は、本訴は「法律上の争訟」ではないとして原判決を取り消し、訴えを却下した。

しかし、最高一小判令和7年2月27日(最高裁判所民事判例集79巻2号556頁)⁽¹⁴⁾は、原判決を破棄し、大阪高等裁判所に差し戻した。

大阪高判令和7年10月9日(裁判所ウェブサイト掲載、以下、「本判決」という)⁽¹⁵⁾は、その差戻審判決であり、地裁判決とほぼ同様な判断をして特別交付税の額の2つの各決定を取り消した⁽¹⁶⁾。

本稿は、本案の「争点4(本件各特例規定が地方交付税法15条1項の委任の範囲を逸脱した違法なものとして無効であるか否か)」についての評釈であり、本案前の争点には触れない。

II 判 旨

本判決は、一部を訂正加除したが、そのほとんどを地裁判決の判決文を引用している。結論は、法15条1項の文理から見ても、委任の趣旨の観点から見ても、省令附則5条21項等がふるさと納税寄附金に係る収入が一定額に及ぶことについて特別交付税の減額要因としていることは、法15条1項の委任の範囲を超えており、省令附則5条21項等は違法無効である。したがって、同規定を根拠とする特別地方交付税の額の各決定を取り消した原判決は正当であるとして、国の控訴を棄却した。

その結論は妥当と思われるが、法15条1項の委任の範囲に関する文理解釈には大きな疑問がある。

本稿の対象たる争点4の判決文(抜粋)は、以下のとおりである(項目の細別は本判決によった)。

(1) 判断枠組み

本件各特例規定が法15条1項の委任の範囲を逸脱するものであるか否かについて、同項の文理(後記ア)のほか委任の趣旨(後記イ)の観点から、以下検討する。

(2) 検 討

ア 法15条1項の文理からの検討

(ア)まず、法文の文理をみると、地方交付税法15条1項は、特別交付税は、

(A)

<ア>「第11条に規定する基準財政需要額の算定方法によっては捕捉されなかった特別の財政需要があること」、

<イ>「第14条の規定により算定された基準財政収入額のうち著しく過大に算定された財政収入があること」、

<ウ>「交付税の額の算定期日後に生じた災害(その復旧に要する費用が国の負担によるものを除く。)等のため特別の財政需要があり、又は財政収入の減少があること」、

<エ>「その他特別の事情があること」により、

(B)「基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる基準財政需要額の算定過大又は基準財政収入額の算定過少」を考慮しても、なお、普通交付税の額が財政需要に比して過少であると認められる地方団体に対して、総務省令で定めるところにより、当該事情を考慮して交付すると定めている。

このような地方交付税法15条1項の文理に照らせば、同項は、

上記(A)の㉞～㉠の各事情があることを特別交付税の交付事由とし、

上記(B)の各事情があることを特別交付税の減額要因として、

これらの事情を考慮して、普通交付税の額が財政需要に比して過少であると認められる地方団体に対して、特別交付税を交付することを定めた上(注・

(14) 若狭愛子「特別地方交付税の額の決定取消請求事件 国・泉佐野市」『判例地方自治』520号(2026年2月)、R7-索引)、54頁。

(15) 裁判所ウェブサイトに掲載あり(D1-lawにも本文収録あり)。

(16) 大橋真由美「ふるさと納税訴訟差戻控訴審判決」『法学教室』545号(2026年2月)、110頁。

改行は筆者、以下ここまでの部分を「本判決の法15条1項の整理」という)、上記(A)及び(B)の各事情の具体的内容を定めることにつき、総務省令に委任しているものと解するのが自然である。

このうち、上記(B)の特別交付税の減額要因となる事情である「基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる基準財政需要額の算定過大又は基準財政収入額の算定過少」とは、

<1>「基準財政需要額…の算定方法の画一性のため生ずる基準財政需要額の算定過大」、又は
<2>「基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる…基準財政収入額の算定過少」

という2種類の事情を定めているものと解される。そして、このうち上記<2>の「基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる…基準財政収入額の算定過少」とは、その文理、地方交付税法15条1項の構造（上記<2>は上記(A)の<イ>と対になっていること、上記(B)には上記(A)の<エ>に相当する減額要因となる事情についての包括的な定めが存在しないこと等）、同法14条が定める基準財政収入額の算定方法の内容（前記関係法令の定め(1)カ(エ)）等に照らせば、

普通交付税の算定の基礎に用いられる基準財政収入額が画一的な方法で算定されることに起因して、基準財政収入額の算定の基礎となる収入項目に係る現実の収入額と基準財政収入額中の当該収入項目に係る基準税額とに差異が生じ、そのために当該基準税額の算定過少が生じていることをいうものと解するのが相当である。

すなわち、地方交付税法15条1項は、その文理上、基準財政収入額の算定の基礎とならない収入項目に係る収入が存在すること又はこれが一定額に及ぶことを特別交付税の減額要因となる事情として定めることにつき、総務省令に委任しているものと解することはできないというべきである（以下、「判旨1」という）。

イ 地方交付税法15条1項の委任の趣旨からの検討⁽¹⁷⁾

同項（地方交付税法15条1項）が特別交付税の交

付事由及び減額要因となる事情の具体的内容について総務省令に委ねたのは、特別交付税の交付事由及び減額要因となる事情の具体的内容については、地方行政・地方財政・地方税制や地方団体の実情等に通じた総務大臣の専門技術的な裁量に委ねるのが適当であることに加え、状況の変化に対応した柔軟性を確保する必要がある、法律で全て詳細に定めるのは適当ではないことによるものと解される。

他方、ふるさと納税寄附金に係る収入が一定額に及ぶことについて、地方団体間の公平性を確保しその納得を得るという観点から、これを特別交付税の減額要因となる事情とするか否かは、ふるさと納税制度の創設の経緯、ふるさと納税の全体の規模（前記前提事実(2)）等に照らせば、地方交付税制度の本質的事項についての政策決定であるといえるから、基本的には、立法者において主として政治的、政策的観点から判断すべき性質の事柄であって、ふるさと納税寄附金制度は、総務大臣の下で開催された「ふるさと納税研究会」による検討報告を踏まえて創設された「ふるさと」に対する納税者の主体的な貢献を可能にする税制上の仕組みであり、そこでは、地方団体が寄附金を受けても当該地方団体の地方交付税が減少することはないという報告結果が提示されている（前記前提事実(2)ア(ア)）。

また、本件各特例規定は、ふるさと納税寄附金に係る収入が多額である地方団体にとって、特別交付税の交付額の大幅な減額をもたらすものであって、当該地方団体に重大な財政上の不利益を生じさせ得るものである（なお、市町村の普通交付税の基準財政収入額の算定の対象となっている収入項目は22項目〔地方交付税法6条の3の交通安全対策特別交付金、地方特例交付金等の地方財政の特別措置に関する法律8条の地方特例交付金を含めると24項目〕であるところ、平成30年度において、そのうち市町村民税、固定資産税、市町村たばこ税及び地方消費税交付金の4項目はふるさと納税寄附金に係る収入よりも収入額が大きい、その余の18項目はふるさと納税寄附金に係る収入よりも収入額が小さい

(17) この部分は最判令和2年6月30日不指定取消請求事件の「理由4、(2)イ」の判示（本稿2頁）に倣ったものようである。

[乙36]。)。そのような定めは、総務大臣の専門技術的な裁量に委ねるのが適当な事柄であるとはいえないし、状況の変化に対応した柔軟性の確保が問題となる事柄でもない（以下、「判旨2」という）。

ウ 小 括

以上によれば、ふるさと納税寄附金に係る収入が一定額に及ぶことについて特別交付税の減額要因となる事情として定めることは、地方交付税法15条1項の文理に照らし、その委任の範囲内にあるということではできず⁽¹⁸⁾、同項の委任の趣旨をしんしゃくしても、これが委任の範囲内にあるというべき根拠を見いだすことはできない。

(3) 被告（注・控訴人と訂正すべきであった）の主張について

本判決は、国の主張を地裁判決とはやや異なり次のとおり整理し、これらを否定した（以下は、判決文を纏めたもの、「→」の部分が裁判所の判断部分の抜粋部分）である。

ア 地方交付税法15条1項の文理について（前記第2の4(4)の控訴人の主張ア(ア)）

(ア)…①「基準財政収入額の算定方法の画一性」という文言には、基準財政収入額の算定の対象となる財政収入の種類（算定項目）や種類（算定項目）ごとの算定方法が画一的に法定されているという内容が含まれていると解すべきであるから、「基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる（中略）基準財政収入額の算定過少」が、地方交付税法14条で法定された基準財政収入額の画一的性格のために生じる基準財政収入額の算定過少を意味し、このような算定過少がある場合に特別交付税の算定において減額要因として考慮することを予定しているということができるので、上記の「基準財政収入額の算

定過少」とは、基準財政収入額の算定対象となる各項目の算定が過少となっている場合に限らず、基準財政収入額が算定対象となる財政収入の種類（算定項目）の限定によって過少算定されている場合も含むと理解するのが自然である。②地方交付税法15条1項のうち、「なお、普通交付税の額が財政需要に比して過少であると認められる地方団体に対して」と定める部分は、地方団体の財政収入額に普通交付税の額を加えた合計額によって地方団体の財政需要額を満たすことができない場合に、初めて特別交付税を交付する必要性が生じることを規定したと読み取ることができるから、ここからも、基準財政需要額では捕捉できない財政需要のみならず、基準財政収入額では捕捉できない財政収入も考慮した上で、普通交付税の額と基準財政収入額の合計額と財政需要額とを比較し、財政需要額を超えることを意味すると解される旨主張する。

→（注・①について）基準財政収入額の算定に当たって財政収入（算定項目）や種類（算定項目）ごとの算定方法が法律であらかじめ限定されていることと相容れるとはいえない。

→（注・②について）基準財政収入額で捕捉できない財政収入を考慮するという点において、上記①同様採りえない。

(イ)また、控訴人は①地方交付税法はどのような収入を特別交付税の算定において減額要因とみるかについて、具体的・個別的な制約を課していないこと、②これを前もって法律で定めることは普通交付税の画一的な算定方法を補完するという特別交付税の本来の役割を損なうことになること、③特別交付金が暫定的な制度であった昭和25年度及び昭和26年度当時においても、競輪・競馬に係る収入という基

(18) 大橋真由美・前掲註(16)は、「法15条1項の文言を素直に読むと、本判決の考え方に一理あるように見える一方、このような考え方が従来の取扱いと異なっている点である（「（本件第1審）匿名解説」『判例時報』2532号16頁参照）として、疑問を提示する。

なお、『判例時報』の上記匿名解説は、「特別交付税は、普通交付税を補完し、基準財政需要額及び基準財政収入額という画一的な捉え方では捕捉しきれない不足額を補填することを目的としていると解されるのである（括弧内省略）。そうすると、交付税法15条1項は、『普通交付税の額が財政需要に比して過少であると認められる』か否かという点にあるのであって、基準財政収入額の算定の基礎とならない収入項目に係る収入を考慮して総務大臣が委任命令（「特別交付税に関する省令」）を定めることは当然許されるのではないかという考え方も出てこよう。そして、これまでの実務の運用はそれに沿うものであったと思われる。」として、競馬・競輪等にかかる収入の取扱いを指摘する（16頁）。

準財政収入額の算定の基礎とならない収入が特別交付税の減額要因とされていた中、これを本則に規定し、恒久化した法制度の下でも同様の減額をする運用をしていたことに鑑みると、地方交付税法15条1項は、特別交付税を減額する場合について、基準財政需要額算定上の項目外の需要や基準財政収入額算定上の項目外の収入を排除して、その項目そのものの算定が過大や過少の場合に殊更限定する趣旨のものではない旨主張する。

→（注・①について）一般に、法律の委任を受けて行政機関により定められた委任命令が、委任の範囲を逸脱したものとして違法となるのは、法律が具体的又は個別的に課した制約に反する事項を定めるものである場合に限られないから、この点をもって、基準財政収入額の算定項目に含まれない財政収入額を勘案するのが委任の範囲内にあることにはならない。

→（注・②について）地方交付税法15条1項は、基準財政収入額の算定の基礎となる収入項目として定められていない収入を特別交付税の減額要因として定めることを委ねておらず、これを定めるには法律の改正を要すると解したとしても、普通交付税の画一的算定方法によって捕捉されない財政需要を満たすという特別交付税の役割、機能が損なわれるとは必ずしもいえず、むしろ、上記(2)イで説示したとおり、ふるさと納税寄附金に係る収入額を特別交付税の減額要因となる事情として定めるか否かは、基本的には、立法者において主として政治的、政策的観点から判断すべき事柄である。

→（注・③について）上記(2)アで説示したとおり、地方交付税法15条1項は、特別交付税の減額要因となる事情について限定的に規定している上、競

馬・競輪等といった個々の地方団体内で設営されている公営競技に係る収益金と、個人が任意に地方団体に納める寄附金とは、性質を異にしている点や、平成31年1月25日開催の地方財政審議会における資料には、ふるさと納税寄附金の基準財政収入額への算入に関し、「基準財政収入額は法定普通税を主体とした標準的な地方税収入である。したがって、ふるさと納税を含め、個人が任意に支出する寄附金については、基準財政収入額に算入しないこととしている。」との見解が明示されている点（甲24〔14枚目上〕）からみて、ふるさと納税寄附金について、公営競技に係る収益金と同様減額要因とすることが委任の範囲内であるということとはできない。

イ 本件各特例規定について

被告（注・控訴人と訂正すべきであった）は…従前の取扱いを著しく変更しないよう十分な配慮も行っており、また、本件各特例規定の制定に当たっては、地方財政審議会に対する意見聴取を踏まえるなど慎重な手続を踏んでいることから、本件各特例規定の合理性は明らかである旨主張する。

→本件各特例規定の内容面及び手続面における合理性の有無は、本件各特例規定が地方交付税法15条1項の委任の範囲を逸脱した違法なものとして無効かどうかの結論に直接結びつく事情とはいいい難い。

などとして、本件各特例規定を違法・無効として、本件各特例規定を根拠とする特別地方交付税の額の各決定を取り消した。

なお、国は令和7（2025）年10月22日に最高裁に上告受理申立⁽¹⁹⁾をした⁽²⁰⁾。そして、2026年4月末現在、本件は最高裁に係属している。

(19) 上告は憲法違反又は法律に定められた訴訟手続に関して重大な違反があることを理由とする場合に限られるが、上告受理の申立て（民事訴訟法318条）は、高等裁判所の判決に

(1) 最高裁判所の判例（これがない場合にあっては、大審院又は上告裁判所若しくは控訴裁判所である高等裁判所の判例）と相反する判断がある場合

(2) その他の法令の解釈に関する重要な事項を含むものと認められる場合
にできる。

(20) 大橋真由美・前掲註(16)は「報道によれば、Y（国を指す。筆者注）が上告受理の申立てをしたようである。最高裁の判断が注目される。」とする。

Ⅲ 本判決及び地裁判決における 特別交付税

1 地方交付税の概要

地方交付税の概要については、本判決及び地裁判決の「第2 事案の概要、1 関係法令の定め(1) 地方交付税法」及び「(2) 特別交付税に関する省令」で解説されている。以下、本判決及び地裁判決の判示も参考に、地方交付税法（以下、「法」という）に基づき整理する。

(1) 地方交付税の意義

法は、「地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによつて、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする。」（法1条）とされる。

そして、法における地方交付税とは、「第6条の規定により算定した所得税、法人税、酒税及び消費税のそれぞれの一定割合の額並びに地方法人税の額で地方団体（都道府県及び市町村をいう。）がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように国が交付する税をいう。」（法2条1号）とされる。法6条1項は、「所得税及び法人税の収入額のそれぞれ100分の33.1、酒税の収入額の100の50、消費税の収入額の100分の19.5並びに地方法人税の収入額をもつて交付税とする。」とする。

すなわち、地方交付税とは、全国の地方自治体間の財源の不均衡を調整し、国内のどの地域に住んでも住民が一定水準の行政サービスが受けられるように、国が地方に代わって徴収した税金を再配分するものである。地方交付税には、普通交付税（法6条1項の総額の94%）と特別交付税（同6%）の2種

類があり、どちらも地方自治体が自由に使える「一般財源」となる。

なお、市町村長は、法5条2項⁽²¹⁾に基づき、当該市町村の基準財政需要額及び基準財政収入額に関する資料、特別交付税の額の算定に用いる資料その他必要な資料を作成して都道府県知事に提出することとなっており、都道府県知事は管内市町村長から提出された算定資料の審査を行ってから総務大臣に送付することなどとなっている。そして、総務大臣は、都道府県から送付された資料により、各地方団体に交付すべき交付税について、額を算定して決定し、交付する（法4条2号）。であるから、省令がいくつかの交付税の額の算定方法を定めているが、その算式は総務大臣が計算する場合の算式である。換言すれば、総務大臣が交付税の額を計算・決定する場合、（総務大臣自身が制定した）省令が定める算式に拘束される。

(2) 普通交付税の額

そして、普通交付税の額は

「普通地方交付税の額（交付基準額）＝基準財政需要額－基準財政収入額」

として算出される（法10条2項）。但し、現実には交付される普通交付税額は、交付基準額（基準財政需要額－基準財政収入額）を交付税総額（交付税財源）に基づき調整した後の額となるため、交付基準額とは一致しない。なお、法3条1項は、「総務大臣は、常に各地方団体の財政状況の的確な把握に努め、地方交付税（以下「交付税」という。）の総額を、この法律の定めるところにより、財政需要額が財政収入額をこえる地方団体に対し、均衡にその超過額を補てんすることを目途として交付しなければならない。」としている。そして、法3条1項の『財政需要額』は観念的なものであり、法11条の『基準財政需要額』が実際の交付税算定に用いられる数値であると説明される。

(21) 第5条 都道府県知事は、総務省令で定めるところにより、当該都道府県の基準財政需要額及び基準財政収入額に関する資料、特別交付税の額の算定に用いる資料その他必要な資料を総務大臣に提出するとともに、これらの資料の基礎となる事項を記載した台帳をそなえておかななければならない。

2 市町村長は、総務省令で定めるところにより、当該市町村の基準財政需要額及び基準財政収入額に関する資料、特別交付税の額の算定に用いる資料その他必要な資料を都道府県知事に提出するとともに、これらの資料の基礎となる事項を記載した台帳をそなえておかななければならない。

3 都道府県知事は、前項の規定により提出された資料を審査し、総務大臣に送付しなければならない。

基準財政需要額及び基準財政収入額（両者は、法15条（特別交付税の額の算定）においてこれらの算定方法の画一性が指摘され、本件の争点の一つとなっている）などについては以下のとおりである。

ア、基準財政需要額

基準財政需要額は、「各地方団体の財政需要を合理的に測定するために、当該地方団体について第11条の規定により算定した額をいう」（法2条3号）とされ、普通交付税額を算定する場合に、地方団体の標準的な財政需要及び地方団体が管理する公共用または公共施設等の効用を維持するための費用を算定するもので、多数の算定項目ごとに次の(a)の算式により算定する。簡単に言えば、実際の財政需要額ではなく行政運営に必要標準的な経費である。

(a) 基準財政需要額 = (ア) 単位費用 × (イ) 測定単位 × (ウ) 補正係数

なお、ここでいう単位費用、測定単位、補正係数などについては以下のとおりである（以下の記載順は法2条の順であり上記算式の順と異なる）。

(イ) 測定単位…「地方行政の種類ごとに設けられ、かつ、この種類ごとにその量を測定する単位で、毎年度の普通交付税を交付するために用いるものをいう。」（法2条5号）とされる。行政項目ごとに基準財政需要額を算定するための基準となる数値、言い換えると算定項目の財政需要の大きさを測定するための指標である。例えば、清掃費の場合は人口が測定単位となる。

(ア) 単位費用…「道府県又は市町村ごとに、標準的条件を備えた地方団体が合理的、かつ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準とし、（注・補助金などの一定の特定財源）を除いて算定した各測定単位の単位当たりの費用（括弧内省略）で、普通交付税の算定に用いる地方行政の種類ごとの経費の額を決定するために、測定単位の数値に乗すべきものをいう。」（法2条6項）とされ、測定単位1単位あたりの費用で、財政需要の算定にあたり、測定単位（例えば人口）に乗ずる単価（例えば、清掃費の単位費用が一人あたり5,330円（令和7年度）とされる）のことを指す。

(ウ) 補正係数…地方公共団体の規模の大小、人口密度、地理的条件の差（寒冷や積雪の度合など）等による行政経費の差異を補正するための係数で、各地方団体における自然的・社会的条件の違いによる行政経費の差を反映させるため、その差の生ずる理由ごとに測定単位の数値を割増しまたは割落とすとしている。その際、補正に用いる乗率を「補正係数」とよんでおり、人口規模に対する財政需要を補正する「段階補正」や、積雪度等を補正する「寒冷補正」などがある。

(エ) 例えば、熊本県合志市の清掃費（令和6年度）であれば、5,160円（単位費用）×61,772人（人口）＝318,744千円となり、これに補正係数が乗せられ、令和6年度の基準財政需要額は、408,631千円となるとのことである（合志市ごみ袋のあり方検討委員会 第2回会議の会議録について、資料5）。

イ、基準財政収入額

基準財政収入額は、「各地方団体の財政力を合理的に測定するために、当該地方団体について第14条の規定により算定した額をいう。」（法2条4号）とされ、具体的には、地方団体の標準的な税収入の一定割合により算定された額であり、次の(b)の算式により算定する。簡単に言えば、実際の税収見込額ではなく標準的な税収見込額である。ちなみに、法14条では各種の税等についてその収入見込額の75%を基準財政収入額とするとされているが、ふるさと納税寄附金や競馬・競輪等の公営競技に係る収益金は、法14条の基準財政収入額の費目に含まれていない。なお、残りの収入見込額の25%は留保財源とされ、各地方団体の自主的、弾力的な財政運営に充てられる。

(b) 基準財政収入額 = (ア) 標準的な地方税収入 × 75 / 100 + (イ) 地方譲与税等

(ア) 「標準的な地方税収入」…法定普通税、税交付金、市町村交付金、地方特例交付金、東日本大震災に係る特例加算が含まれる。

(イ) 「地方譲与税等」…税源移譲相当額（個人住民税）、税率引上げによる増収分（地方消費税交付金）、地方譲与税、交通安全対策特別交付

金が含まれる。

2 法15条（特別交付税の額の算定）

特別交付税は、一定のルールに基づいて画一的に算定される普通交付税だけでは地方団体の財政需要を充分補足できないので、その補完措置として設けられている。それとともに交付税の総額は決まっているので、特別交付税には、各地方公共団体の実際の財政状況を勘案し、それにあわせて交付して地方公共団体の財源配分の均衡を図るという役割もある。

ア、法15条1項

15条の見出しは（特別交付税の額の算定）⁽²²⁾とされている。そして、法15条1項はⅡ判旨(2)検討で述べた「本判決の法15条1項の整理」のとおり定めている。

なお、本判決及び地裁判決は、「本判決の法15条1項の整理」の(B)の各事情があることを特別交付税の「減額要因」とし、特別交付税の額の算定式において減算される項目を「(減額要因となる)事情の具体的内容」と表記しているようである。

本稿では、特別交付税の額の算定式において減算される項目とされているものを「減算項目」というが、本判決及び地裁判決がいう「(B)の各事情の具体的内容」と算定式において減算される項目とされている「減算項目」とは異なるはずである。すなわち、(B)の各事情とは、「基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる(イ)基準財政需要額の算定過大又は(ロ)基準財政収入額の算定過少」を指すのであるから、その具体的内容と特別交付税の額の算定式とは異なるはずである。判決がいう具体的事情とは、例えば「基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる基準財政収入額の算定過少の具体的内容」である。

ところで、「(イ)基準財政需要額の算定過大」又は「(ロ)基準財政収入額の算定過少」による結果は、「普通交付税の額＝基準財政需要額－基準財政収入

額」からして、普通交付税の額の増加を意味する。そして、「特別交付税の額＝財政需要額－普通交付税の額」であるから、普通地方交付税の額が増加すれば特別地方交付税は減額される。

したがって、「(イ)基準財政需要額の算定過大」又は「(ロ)基準財政収入額の算定過少」は、特別交付税の減額要因と表現しうるようではある。

しかし、本判決・地裁判決は「法15条1項は、上記(A)の㉗～㉙の各事情があることを特別交付税の交付事由とし、上記(B)の(イ)(ロ)の各事情があることを特別交付税の減額要件とし」とするが、上記(A)の㉗～㉙の各事情や上記(B)の(イ)(ロ)の各事情は特別交付税の額の算定式に直接関係するものではない。

法15条1項は、上記(A)の㉗～㉙の各事情があることにより、上記(B)の(イ)(ロ)の各事情があることによる普通交付税の増額を考慮しても、なお、普通交付税の額が財政需要に比して過少であると認められる地方団体に対して、総務省令で定めるところにより、当該事情を考慮して交付するとしているのである。

すなわち、法15条1項は「㉗～㉙の原因があり、基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる普通交付税の増額を考慮してもなお、普通交付税の額が財政需要に比して過少であると認められる」地方団体（以下、「法15条1項の地方団体」という）を特別交付税の交付対象とする規定である。それらの地方団体に対し総務省令で定めるところにより、当該事情を考慮して特別交付税を交付するとしているのである。すなわち、法15条1項の(A)や(B)は、それらによって特別交付税交付対象とする地方団体を特定し、その地方団体に特別交付税を総務省令で定めるところにより、交付するとしている。換言すれば、(A)や(B)は特別交付税交付対象とする地方団体を特定する修飾語のような

(22) 法令集によっては、()ではなく[]や【 】などを用いたものを見かけるが、これは、昔の条文には正式な見出しが付されていなかったため、各出版社において便宜上付したものである。

役割を果たしているにすぎない⁽²³⁾。

なお、法15条1項の特別交付税の対象地方団体は普通交付税の交付団体、不交付団体に限らない。すなわち、「基準財政需要額<基準財政収入額」のため普通交付税の不交付団体でも、「財政需要額>普通交付税の額」であるならば特別交付税は交付される。

そして、委任を受けた総務省令では、交付団体、不交付団体にかかわらず「法15条1項の地方団体」について特別交付税の交付の額の算定方法など交付の具体的内容を定めることが想定されていると思われる。本判決及び地裁判決がいうように法15条1項は「(A)及び(B)の各事情の具体的内容を定めること」あるいは「特別交付税の交付事由及び減額要因となる事情の具体的内容」を省令に委任しているとは思われない。現に省令制定の過去から現在まで省令の本則にも附則にも、「基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる基準財政収入額の算定過少の具体的内容」は規定されていない(後述する)。

イ、法15条2項

そして、「総務大臣は、総務省令で定めるところにより、前項の規定により各地方団体に交付すべき特別交付税の額を、毎年度、2回に分けて決定するものとし、その決定は、第1回目は12月中に、第2回目は3月中に行わなければならない。この場合において、第1回目の特別交付税の額の決定は、その総額が当該年度の特別交付税の総額のおおむね3分の1に相当する額以内の額となるように行うものとする。」(法15条2項)とされている。特別交付税の額は前項である法15条1項によって定められるというのである。

また、既に指摘したが、法15条の見出しが(特別交付税の額の算定)とされていることも併せ考えれ

ば、法15条1項は特別交付税の額の算定方法を省令に委任しているとするのが自然であろう。なお、本判決及び地裁判決自体も、「本件各特例規定は、地方交付税法15条1項の委任に基づいて特別交付税の具体的な算定方法を定めるものであるから、…」としている(第3 当裁判所の判断 4争点4(1)判断枠組み)。

3 「特別交付税に関する省令」3条・附則5条21項

(1) 「特別交付税に関する省令」3条

法15条1項から委任を受けた総務省令の「特別交付税に関する省令」3条1項は、市町村について次のように定める(法及び省令は、特別地方交付税について、都道府県と市町村への支給分を別々に、しかもそれぞれについて12月支給分と3月支給分に関する規定を別々に規定している。しかし、その基本的内容はほぼ同じであるので、本稿では市町村の12月支給分に関する規定のみを取り上げる)。

(市町村に係る12月分の算定方法)

省令3条 各市町村に対して毎年度12月に交付すべき特別交付税の額は、第1号の額及び第6号の額の合算額に、第3号の額から第4号の額を控除した額(当該額が負数となるときは、零とする。)と第2号の額の合算額から第5号の額を控除した額(当該額が負数となるときは、零とする。)を加えた額とする。

これを算式で表せば次のとおりとなる。

12月交付の特別交付税の額＝(第1号・特定項目＋第6号・普通交付税錯誤額)＋【{(第3号・一般項目－第4号・減額項目(公営競技等))＋第2号・準特定項目}－第5号・減額項目(財源超過

(23) 遠藤安彦『地方交付税法逐条解説(第3版)』(ぎょうせい、1996年、196頁)は、「『基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる基準財政需要額の算定過大又は基準財政収入額の算定過少を考慮しても』とは、いわゆる特別交付税の減額要因に関する規定であり…普通交付税の額が財政需要に比して過少であるか否かを第一次的に判定しようとするものである。」とするが、「第一次的に判定」という意味が、特別交付税交付対象とする地方団体か否かを判定するという意味であれば、本稿と同旨といえよう。ただ、「減額要因」に関する規定とする部分については、理解困難である。もしそうなら、法15条1項は、「特別交付税は、…その他特別の事情があることにより、特別交付税の減額要因を考慮しても、なお、普通交付税の額が財政需要に比して過少であると認められる地方団体に対して、総務省令で定める。」ということになり、文章の意味が不明となる。

額)】⁽²⁴⁾

上記の第1号から第5号の内容は、省令3条本文以下に規定されているが、その内容が大量なので、以下のとおりに略記する。

[第1号・特定項目] 災害など各自治体の財政事情に関わらず、当該項目の額を確保する必要がある項目。減額項目との差引きなし。

例) 現年災、災害廃棄物処理等

[第2号・準特定項目] 本来、普通交付税の算定対象であるが、算定期等技術的理由などにより特別交付税で算定している項目

[第3号・一般項目] 第1号、第2号項目以外の一般的項目 例) 地方バス、公立・公的病院等

[第4号・減額項目(公営競技等)] 財政的に余裕があるという観点から減額する項目

なお、減算項目とされる省令3条4号は以下のとおりである。

4号 次に掲げる額(表示単位は千円とし、表示単位未満の端数があるときは、その端数を四捨五入する。)の合算額

イ 前年度の10月1日から当該年度の9月30日までの間に開催された競馬、競輪等の公営競技に係る収益金のうち、当該年度の基準財政需要額に〇・〇五を乗じて得た額を超える額について、次の表の上欄に掲げる当該超える額の区分された額ごとにそれぞれ下欄に掲げる率を乗じて得た額の合算額
(次の表は省略)

ロ 前条第1項第2号のニに規定する額の算定方法に準じて算定した額

[第5号 減額項目(財源超過額)] 基準財政収入額が基準財政需要額を超える額を減額する項目

[第6号 普通交付税錯誤額] 普通交付税の不交付団体に対する錯誤額の措置

繰り返しになるが、本判決及び地裁判決は、法15条1項は、「(A)及び(B)の各事情の具体的内容」を定めることを総務省令に委任している、あるいは「特別交付税の交付事由及び減額要因となる事情の具体的内容」について総務省令に委ねたというが、法15条1項から委任を受けた省令本則3条は、特別交付税の額の算定方法を表記するのみで、「特別交付税の交付事由及び減額要因となる事情の具体的内容」についての記載はない。すなわち、特別交付税の算定方法において、競馬・競輪等の公営競技に係る収益金を減額項目としてはいるが、それは算定式においてであり、「基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる(イ)基準財政需要額の算定過大又は(ロ)基準財政収入額の算定過少となる事情の具体的内容」として位置づけられるものではない(後述するように特別交付税に関する省令の他の規定にもそれらについて触れるものはない)。また、省令附則5条21項とは異なり、省令3条にはそれが対象とする地方団体に関する表記もない。法15条1項から委任を受けた省令3条は、法15条1項が定める地方団体を前提に、それらの地方団体に交付する特別交付税の額の算定方法を記載しているにすぎない。

(2) 本件特例規定(省令附則5条20項・21項)

本件で問題となった2019年度の特別交付税12月支給分については、省令附則5条20項・21項に、次のような省令3条1項に対する特例が設けられた。

20 令和元年度に限り、第3条第1項の規定にかかわらず、第3条第1項第一号イの表第一号に係る

(24) 遠藤安彦『地方交付税・現代地方自治全集⑩』(ぎょうせい、1978年、377頁)によると、市町村の特別交付税の算定方法は、交付団体、不交付団体ごとに次のとおりである。

① 交付団体 特定項目+準特定項目+(一般項目-減額項目) 括弧内が負数となる場合は零とする。

② 不交付団体 特定項目+{準特定項目+(一般項目-減額項目)-財源超過額} () 又は{ } の括弧内が負数となる場合は零とする。

石原信雄他『地方交付税法逐条解説』(ぎょうせい、1986年改訂、179頁)では、市町村の場合は次のとおりとされている。

A 特定項目+B 普通交付税錯誤額+{C 準特定項目+(D 一般項目-E 減額項目(公営競技等))-F 財源超過額} 括弧内が負数となる場合は零とする。

額のうち総務大臣が必要があると認める額を当該年度の12月分の特別交付税の額の算定の基礎から除いて同額の額を算定することができる。この場合において、当該除かれた額については第5条第1項第一号イの額に含めて当該年度の3月分の特別交付税の額を算定するものとする。

省令3条1項 一号 次に掲げる額の合算額

イ 次の表の上欄に掲げる事項について、それぞれ下欄に掲げる算定の方法によつて算定した額（表示単位は千円とし、表示単位未満の端数があるときは、その端数を四捨五入する。）の合算額

(表) 事項一 災害による財政需要の増加又は財政収入の減少があること。(以下略)

21 令和元年度において、当該年度の基準財政需要額（普通交付税に関する省令第48条の規定の適用を受ける場合にあつては、同条の規定を適用しないで算定した基準財政需要額。以下この項において同じ。）が基準財政収入額（同条の規定の適用を受ける場合にあつては、同条の規定を適用しないで算定した基準財政収入額。以下この項におい

て同じ。）を超える各市町村に対して12月に交付すべき特別交付税の額は、第3条第1項の規定にかかわらず、

・同項第1号の額及び同項第6号の額の合算額に、
 ・同項第3号の額から同項第4号の額を控除した額（当該額が負数となるときは、零とする。）並びに同項第2号の額の合算額から
 ・当該年度の4月1日から9月30日までの間における地方税法等の一部を改正する法律（平成31年法律第2号）第1条の規定による改正前の地方税法第37条の2第1項第一号⁽²⁵⁾及び第304条の7第1項第一号に掲げる寄附金の収入見込額の2分の1に相当する額
 並びに地方税法第37条の2第2項⁽²⁶⁾及び第314条の7第2項に規定する特例控除対象寄附金（注・ふるさと納税寄附金）の収入見込額の2分の1に相当する額
 並びに基準財政収入額の合算額が
 基準財政需要額に1.22を乗じて得た額
 又は基準財政需要額に28億6,400万円を加えた額

(25) 道府県は、所得割の納税義務者が、前年中に次に掲げる寄附金を支出し、当該寄附金の額の合計額（当該合計額が前年の総所得金額、退職所得金額及び山林所得金額の合計額の百分の三十に相当する金額を超える場合には、当該百分の三十に相当する金額）が二千円を超える場合には、その超える金額の百分の四（当該納税義務者が指定都市の区域内に住所を有する場合には、百分の二）に相当する金額（当該納税義務者が前年中に特例控除対象寄附金を支出し、当該特例控除対象寄附金の額の合計額が二千円を超える場合には、当該百分の四（当該納税義務者が指定都市の区域内に住所を有する場合には、百分の二）に相当する金額に特例控除額を加算した金額。以下この項において「控除額」という。）を当該納税義務者の第35条及び前条の規定を適用した場合の所得割の額から控除するものとする。

この場合において、当該控除額が当該所得割の額を超えるときは、当該控除額は、当該所得割の額に相当する金額とする。

一 都道府県、市町村又は特別区（以下この条において「都道府県等」という。）に対する寄附金（当該納税義務者がその寄附によつて設けられた設備を専属的に利用することその他特別の利益が当該納税義務者に及ぶと認められるものを除く。）

(26) 2 前項の特例控除対象寄附金とは、同項第1号に掲げる寄附金（以下この条において「第1号寄附金」という。）であつて、第1号、第4号及び第5号に掲げる基準（都道府県等が返礼品等（都道府県等が第1号寄附金の受領に伴い当該第1号寄附金を支出した者に対して提供する物品、役務その他これらに類するものとして総務大臣が定めるものをいう。以下この項において同じ。）を提供する場合には、次に掲げる基準）に適合する都道府県等として総務大臣が指定するものに対するものをいう。すなわち、適正なふるさと納税寄附金である。

一、四、五は省略。

二 都道府県等が個別の第1号寄附金の受領に伴い提供する返礼品等の調達に要する費用の額として総務大臣が定めるところにより算定した額が、いずれも当該都道府県等が受領する当該第1号寄附金の額の百分の三十に相当する金額以下であること。

三 都道府県等が提供する返礼品等が当該都道府県等の区域内において生産された物品又は提供される役務その他これらに類するものであつて、総務大臣が定める基準に適合するものであること。

のいずれか大きい額を超える額として総務大臣が定める額を控除した額（当該額が負数となるときは、零とする。）

を加えた額とする（本件特例規定）。

なお、法15条1項及び2項が委任した結果の委任立法は、そもそもは省令3条であり、附則5条21項は3条の特例にすぎない。

本件規定は極めてわかりづらい表記であるが、省令附則5条21項がいう特別交付税の額を算式で表せば、次のとおりとなろう。

12月交付の特別交付税の額＝（1号・特定項目＋6号・普通交付税錯誤額）＋【{（3号・一般項目－4号・減額項目）＋2号・準特定項目}

－（寄附金収入見込額の1／2相当額＋特例控除対象寄附金⁽²⁷⁾収入見込額の1／2相当額＋基準財政収入額の合算額）

が一定の額（不交付団体の平均財政規模）のいずれか大きい額を超える額として総務大臣が定める額】

なお、省令3条の計算式は前述したように次のとおりなので、附則5条21項は省令3条の5号・減額項目（財源超過額）部分の代わりに減算項目として上記のアンダーライン部分を追加したことになる。

12月交付の特別交付税の額＝（1号・特定項目＋6号・普通交付税錯誤額）＋【{（3号・一般項目－4号・減額項目（公営競技等））＋2号・準特定項目}－5号・減額項目（財源超過額）】

本判決及び地裁判決は、上記のアンダーライン部分をふるさと納税寄附金に係る収入が一定額に及ぶことを特別交付税の額の減算要因となる事情としたと表記するわけである。

簡潔に纏めれば、省令附則5条21項は、省令3条とは異なり、（1）省令附則5条21項が対象とする地方団体（以下、「省令附則5条21項の市町村」という。普通交付税の交付団体）を規定し、（2）省令附則5条21項の市町村の特別交付税の算定方法を定めるが、その算定方法の中に、ふるさと納税寄附金に係る収入が一定額に及ぶことを特別交付税の額の減

算項目として追加したのである。ちなみに、省令附則5条21項が対象としない地方団体（普通交付税の不交付団体）については、省令3条が適用されるのではないかと思われるが、はっきりしない（不交付団体には特別交付税が交付されない可能性もあろうか）。

想像するに、省令附則5条21項は、ふるさと納税寄附金は法14条の算定項目ではないので、ふるさと納税寄附金を普通交付税の減算項目とできない。このため、ふるさと納税寄附金の収入が多額に渡り財政力が大きい地方団体に対しても普通交付税を減額できないまま普通交付税を交付することとなる。そのままにして更に特別交付税を交付すれば、交付税による地方公共団体間の財源配分の不均衡となる。そこで、普通交付税交付団体への特別交付税から一定額を超えるふるさと納税寄附金を減算して、交付税の地方公共団体間の財源配分の均衡を図ろうとするものであろう。

（3） 法15条1項における特別交付税の交付対象地方団体

法15条1項で特別交付税を交付する地方団体とは、「㊦～㊴の原因があり、基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる普通交付税の増額を考慮してもなお、普通交付税の額が財政需要に比して過少であると認められる地方団体」（「法15条1項の地方団体」）であり、普通交付税の交付団体、不交付団体を問わない（法15条1項）。

そして、法15条1項から委任を受けた省令本則たる3条は、その対象地方団体に触れず、交付団体、不交付団体を問わず法15条1項が対象とする地方団体を前提（対象）として、特別交付税の額の計算方法を定めている。

（4） 省令附則5条21項における特別交付税の交付対象地方団体

しかし、省令附則5条21項がいう地方団体は、前述の如く「令和元年度において、当該年度の基準財政需要額（括弧内省略）が基準財政収入額（括弧内

(27) いわゆるふるさと納税寄附金のこと。

省略)を超える各市町村」(「省令附則5条21項の市町村」)である。すなわち、省令附則5条21項は、主にふるさと納税寄附金を普通交付税から減算できないことによって普通交付税の交付団体となった地方団体を対象としている。

この点に関して、本判決及び地裁判決によれば被告の国は「本件各特例規定は、ふるさと納税寄附金に係る収入の全額ではなく2分の1を考慮するものとし、控除額の算定に当たり、基準財政需要額に不交付団体の財政力指数の平均を乗じた額又は基準財政需要額に財源超過額の平均額を加算した額のうち、より大きい額⁽²⁸⁾を差し引くことをした上で、災害等に要する経費等当該地方団体の財政事情がどのようなものであるかにかかわらず交付することが適当な項目⁽²⁹⁾からは減額せず、減額の対象を絞り込むなど従前の取扱いを著しく変更することがないよう十分な配慮も行っている。」と主張する。

なお、繰り返すことになるが、ふるさと納税寄附金に係る収入項目や競馬・競輪等の公営競技に係る収益金は、法14条における当該市町村の基準財政収入額計算の22の収入項目には含まれていない。そのため、「普通交付税の額＝基準財政需要額－基準財政収入額」という算式において、基準財政収入額にふるさと納税寄附金に係る収入項目や競馬・競輪等の公営競技に係る収益金を加えて、普通交付税の額を減らすことはできない。結局、ふるさと納税寄附金や競馬・競輪等の公営競技に係る収入が多額に及び財政力がある地方団体でも普通交付税の不交付団体となることはなく、交付団体となるのが原則である。

IV 行政立法(委任命令)の違法性

1 行政立法(委任命令)に関する最高裁判決

本件のテーマは、法律の委任に基づく行政立法(委任命令)が、その委任の範囲内にあるのか、あるいはその範囲を超えているかである。行政法における古くからの重要なテーマであることから、多くの論考⁽³⁰⁾が発表されている。

そこで、まず、本件テーマに関するこれまでの最高裁判決を時間順に列挙する。

- ア、昭和46年1月20日／最高裁判所大法廷／判決／昭和42年(行ツ)52号／農地売渡処分取消等請求上告事件／一部破棄差戻、一部却下(最高裁判所民事判例集25巻1号1頁)
- イ、平成2年2月1日／最高裁判所第一小法廷／判決／昭和63年(行ツ)163号／刀剣登録拒否処分取消請求事件／棄却(最高裁判所民事判例集44巻2号369頁)
- ウ、平成3年7月9日／最高裁判所第三小法廷／判決／昭和63年(行ツ)41号／面会不許可処分取消等請求事件／破棄自判(最高裁判所民事判例集45巻6号1049頁)
- エ、平成14年1月31日／最高裁判所第一小法廷／判決／平成8年(行ツ)42号／児童扶養手当資格喪失処分取消請求事件／破棄自判(最高裁判所民事判例集56巻1号246頁)
- オ、平成18年1月13日／最高裁判所第二小法廷／判決／平成16年(受)1518号／シティズ貸金請求事件／破棄差戻し(最高裁判所民事判例集60巻1号1頁)

(28) 註(24)参照。

(29) 特別交付税の算定方式(算定式)で全ての項目から減額するのではなく、減額される対象項目が限られている。すなわち、1号・特定項目(市町村のその年の1月1日から10月31日までの間に発生した災害の場合は、国の補助金等を伴う災害復旧事業費、国施行災害復旧事業費、国の補助金を伴う災害対策事業費のそれぞれ2%などが算定される。)からは減額しないということであろう。

(30) とりあえず、次の論考が挙げられる。

正木宏長「委任命令の違法性審査——委任命令の内容に着目して——」『立命館法学』355号(2014年)、786—833頁。

渡邊互「委任命令の限界に関する比較法的考察」『白鷗大学法科大学院紀要』(6)(2012—11—0)、41—73頁。

田中孝男「委任命令の裁量統制」『法政研究』87(3)(2020年)、723頁。

上村貞美「議会による委任立法の統制」『香川法学』5巻2号(1985年)、57頁。

カ、平成21年11月18日／最高裁判所大法廷／判決／平成21年（行ヒ）83号／解職請求署名簿無効決定異議申立棄却決定取消請求事件／破棄自判（最高裁判所民事判例集63巻9号2033頁）

キ、平成25年1月11日／最高裁判所第二小法廷／判決／平成24年（行ヒ）279号／市販薬ネット販売権訴訟上告審判決／医薬品ネット販売の権利確認等請求事件／棄却（最高裁判所民事判例集67巻1号1頁）

ク、令和2年6月30日／最高裁判所第三小法廷／判決／令和2年（行ヒ）68号／不指定取消請求事件／破棄自判（最高裁判所民事判例集74巻4号800頁）

2 最高裁判決における委任の範囲に関する判断要素

以上の最高裁判決などからして、「委任命令の授権法適合性の判断要素として①授権規定の文理、②授権規定が下位法令に委任した趣旨、③授権法の趣旨、目的及び仕組みとの整合性、④委任命令によって制限される権利ないし利益の性質等が一応挙げられるのではないかと考えられる。もとより、これらの諸要素は常に互いに截然と区別し得るというわけではない⁽³¹⁾。」とされている。

そして、1のキ、クの最高裁判決によって、上記①～④に加えて、⑤「委任立法による特定の規制内容の制定を委任する授権の趣旨が、規制の範囲や程度等に応じて明確に読み取れるか否か」（授権の趣旨の明確性）という基準が加えられた。

これらの基準は、授権規定自体にかかわるものと、委任立法の内容自体にかかわるものとに区別できよう。①授権規定の文理、②授権規定が下位法令に委任した趣旨、そして⑤授権の趣旨の明確性は前者に区分され、立法者たる国会の意思が問題とされよう。そして、③授権法の趣旨、目的及び仕組みとの（委任命令の）整合性、④委任命令によって制限される権利ないし利益の性質は後者に区分され、授権法と委任命令との関係、制限される権利ないし利益が憲

法によって保護されている人権か否かなどが問題とされよう。

3 本件における委任の範囲に関する判断視点

本判決及び地裁判決は、省令3条及び本件各特例規定（省令附則5条21項など）が法15条1項の委任の範囲を逸脱するものであるか否かについて、「同項の文理（後記ア）のほか委任の趣旨（後記イ）の観点から、以下検討する。」とする。

これまでの最高裁判決で判断基準とされた①授権規定の文理、②授権規定が下位法令に委任した趣旨、③授権法の趣旨、目的及び仕組みとの整合性、④委任命令によって制限される権利ないし利益の性質、⑤「委任立法による特定の規制内容の制定を委任する授権の趣旨が、規制の範囲や程度等に応じて明確に読み取れるか否か」（授権の趣旨の明確性）のうち、①授権規定の文理、②授権規定が下位法令に委任した趣旨の2つが判断基準とされている。なお、③授権法の趣旨、目的及び仕組みとの（委任命令の）整合性という視点からの判断も必要ではないかと思われる。

4 法15条1項の文理の経過と省令の内容（判旨1に関連して）

本判決は、前述の如く「このような地方交付税法15条1項の文理に照らせば、同項は、……上記(A)及び(B)の各事情の具体的内容を定めることにつき、総務省令に委任しているものと解するのが自然である」あるいは「地方交付税法15条1項が特別交付税の交付事由及び減額要因となる事情の具体的内容について総務省令に委ねた」という。この点についての疑問は既に指摘したが、法15条1項の文理の経過と省令の内容から再検討する。

(1) 法15条の立法経過と規則・省令への委任

特別交付税は、昭和25年の地方財政平衡交付金法（法律第211号、昭25.5.30公布）附則4項の次の

(31) 岡田幸人「薬事法施行規則15条の4第1項1号（同規則142条において準用する場合）、159条の14第1項及び2項本文、159条の15第1項1号並びに159条の17第1号及び2号の各既定の法適合性」『最高裁判所判例解説 — 民事篇 <平成25年度>』『法曹会』（2016年12月）、1～39頁。

特別交付金の規定に端を発する。

4 特別交付金は、第12条の測定単位によつては捕そくし難い特別の財政需要があること、交付金の額の算定期日後に生じた災害（その復旧に要する費用が国の負担によるものを除く。）等のため特別の財政需要があることその他特別の事情があることに因り、交付金の額が財政需要に比して過少であると認められる地方団体に対して、当該事情を考慮して交付する。

そして、昭和27年6月3日の地方財政平衡交付金法の一部を改正する法律（法律第166号、昭27. 6. 3公布）で現行法規とほぼ同じ規定となる。

（特別交付金の額の算定）

第15条 特別交付金は、第11条に規定する基準財政需要額の算定方法によつては捕そくされなかつた特別の財政需要があること、前条の規定によつて算定された基準財政収入額のうち著しく過大に算定された財政収入があること、交付金の額の算定期日後に生じた災害（その復旧に要する費用が国の負担によるものを除く。）等のため特別の財政需要があり、又は財政収入の減少があることその他特別の事情があることに因り、基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる基準財政需要額の算定過大又は基準財政収入額の算定過少を考慮しても、なお、普通交付金の額が財政需要に比して過少であると認められる地方団体に対して、規則で定めるところにより、当該事情を考慮して交付する。

2 委員会は、特別交付金の額を遅くとも毎年2月末日までに決定しなければならない。但し、交付金の総額の増加その他特別の事由がある場合においては、2月末日以後において、特別交付金の額を決定し、又は既に決定した特別交付金の額を変更することができる。

すなわち、上記の15条1項によって、法15条1項と同じ内容で規則への委任が行われたのである。

そして、法改正によって規則への委任が行われた当時、規則の内容（すなわち委任の範囲）は具体的

に想定されていたはずである。

なお、上記2項の委員会とは「地方財政委員会（以下「委員会」という。）は、常に各地方団体の財政状況の的確な把握に努め、国の予算に計上された交付金の総額を、この法律の定めるところにより、財政需要額が財政収入額をこえる地方団体に対し、衡平にその超過額を補てんすることができるように配分しなければならない。」（地方財政平衡交付金法3条3項）とされていたところの地方財政委員会（1948年1月7日、旧内務省地方局が所管していた地方税財政制度について企画立案する独立の機関）をさす。そこで、上記1項の規則とは地方財政委員会規則を指すと思われるが、当時の地方財政委員会の規則内容の確認はできない⁽³²⁾。

そして、昭和27年7月31日に「（地方財政）委員会」が「自治庁長官」に、「規則」が「総理府令」に改められ、その後、昭和29年に「地方財政平衡交付金法の一部を改正する法律」（法律第101号、昭29. 5. 15公布）によって題名が「地方交付税法」と変更された。

昭和35年6月30日には「自治庁長官」が「自治大臣」に、「総理府令」が「自治省令」に改められた。

そして、昭和51年の地方交付税法等の一部を改正する法律（法律第20号、昭51. 5. 15公布）が次のとおりとする

第15条第1項中「補そく」を「補そく」に、「因り」を「より」に改め、同条第2項を次のように改める。

2 自治大臣は、自治省令で定めるところにより、前項の規定により各地方団体に交付すべき特別交付税の額を、毎年度、2回に分けて決定するものとし、その決定は、第1回目は12月中に、第2回目は3月中に行わなければならない。この場合において、第1回目の特別交付税の額の決定は、その総額が当該年度の特別交付税の総額の3分の1に相当する額以内の額となるように行うものとする。

そして、「特別交付税に関する省令」（昭和51年

(32) 法15条1項の立法時の委任の範囲を検討するには重要な資料であるが、残念ながら地方財政委員会の規則内容の確認ができなかった。

自治省令第35号)が制定される(更に、2001年(平成13年)の中央省庁再編により自治大臣が総務大臣、自治省令が総務省令に変更され、現行条文となった。))。

同省令は「地方交付税法(昭和25年法律第211号)第5条第1項及び第2項、第15条第1項及び第2項並びに第20条第4項の規定に基づき、特別交付税に関する省令を次のように定める。」として、3条が次のとおり定められた。

(市町村に係る12月分の算定方法)

第3条 各市町村に対して毎年度12月に交付すべき特別交付税の額は、第1号の額及び第6号の額の合算額に、第3号の額から第4号の額を控除した額(当該額が負数となるときは、零とする。)と第2号の額の合算額から第5号の額を控除した額(当該額が負数となるときは、零とする。)を加えた額とする。

一 次に掲げる額の合算額(以下略)

(2) 省令における減額要因となる事情の具体的内容

本判決及び地裁判決は前述のとおり「特別交付税の交付事由及び減額要因となる事情の具体的内容について総務省令に委ねた」というのであるが、昭和27年6月3日の地方財政平衡交付金法の一部を改正する法律(法律第166号、昭27.6.3公布)15条1項の見出しは(特別交付税の額の算定)とされた。

そして、その後の昭和51年に「特別交付税に関する省令」(昭和51年自治省令第35号)が制定されたが(昭和27年に地方財政委員会規則に委ねられたはずだが、その内容は確認できない)、それから既に50年を経過した現在まで、省令には「特別交付税の交付事由及び減額要因となる事情の具体的内容」、正確には「基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる基準財政収入額の算定過少の具体的内容」に関する規定内容はない。

一方、省令3条で競馬・競輪等の公営競技に係る収益金が特別交付税の算定式において減額項目とされたが、それは「基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる基準財政収入額の算定過少の具体的内容」との位置づけではない。あくまで特別交付税

額の算定式における減算項目としての位置づけであった。

○特別交付税に関する省令

(算定資料の提出)第1条

(道府県に係る12月分の算定方法)第2条

(市町村に係る12月分の算定方法)第3条

(道府県に係る3月分の算定方法)第4条

(市町村に係る3月分の算定方法)第5条

(特別交付税の額の決定時期)第6条

(都道府県知事の事務)第7条

(算定方法の特例)第8条

(都の特例)第9条

(大規模な災害があつた場合の交付時期及び交付額の特例)第10条

(意見の聴取)第11条

(3) 法15条2項

一方で、昭和51年に法15条2項は「自治大臣(現在は総務大臣)は、自治省令(現在は総務省令)で定めるところにより、前項の規定(注・法15条1項)により各地方団体に交付すべき特別交付税の額を、毎年度、2回に分けて決定する」としており、前項である法15条1項の規定によって特別交付税の額を決定するとしている。

(4) 省令の内容からの法15条1項による委任内容

そして、省令3条は、地方団体への特別交付税の額の算定方法を定め、省令附則5条21項は省令3条の特則として、その条項が対象とする地方団体(「省令附則5条21項の市町村」)、すなわち普通交付税の交付団体に対して交付する特別交付税の額の算定方法(算定式)を定めているのである。ともに、特別交付税の額の算定方法(算定式)を定めているだけである。

(5) 特別交付税の交付事由

また、本判決及び地裁判決がいうところの「特別交付税の交付事由」は、(A)の事情ではなく、「上記(A)の㉞～㉟の各事情があることにより、基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる普通交付税の増額を考慮しても、なお、

普通交付税の額が財政需要に比して過少であると認められる」ことであろう。

このことは、法15条1項は(A)の㉞～㉟の各事情がある場合であっても、基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる算定過大又は算定過少（による普通交付税の増額）を考慮して、普通交付税の額が財政需要を上回っていれば特別交付税は交付しないとしていることから明らかであろう。法文上、(A)の事情の存在が「特別交付税の交付事由」ではないのである。

(6) 法15条1項の委任事項

以上からして、「地方交付税法15条1項が特別交付税の交付事由及び減額要因となる事情の具体的内容について総務省令に委ねた」「基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる基準財政収入額の算定過少の具体的内容」を総務省令に委ねたとはいえない。法15条1項は省令に特別地方交付税の額の算定方法（算定式）を委任したにすぎない。

(7) 本判決及び地裁判決の解釈の目的

本判決及び地裁判決の解釈は、「法15条1項の文理解釈から、ふるさと納税寄附金を特別地方交付税の額の算定で減算することは委任の範囲を超えている」とする結論を導くためのものと思われる。

すなわち、本判決及び地裁判決は、ふるさと納税寄附金にかかる収入が存在することを特別交付税の減額要因となる事情と定めることは法15条1項の範囲を超えるとするが、この論理構成を取るためには、「地方交付税法15条1項が特別交付税の交付事由及び減額要因となる事情の具体的内容について総務省令に委ねた」のであり「普通交付税の算定の基礎に用いられる基準財政収入額が画一的な方法で算定されることに起因して、基準財政収入額の算定の基礎となる収入項目に係る現実の収入額と基準財政収入額中の当該収入項目に係る基準税額とに差異が生じ、そのために当該基準税額の算定過少が生じていることをいうものと解するのが相当である。すなわち、地方交付税法15条1項は、その文理上、基準財政収入額の算定の基礎とならない収入項目に係る収入が存在すること又はこれが一定額に及ぶことを特別交

付税の減額要因となる事情として定めることにつき、総務省令に委任しているものと解することはできない」とする必要があったのであろう。

他方で、本判決及び地裁判決自体が、別の箇所ですべて「本件各特例規定は、地方交付税法15条1項の委任に基づいて特別交付税の具体的な算定方法を定めるものであるから、…」としていることを想起すべきであろう（「第3 当裁判所の判断」「4争点4」「(1)判断枠組み」）。この判示部分と上記の文理に関する判示は矛盾している。

(8) 競馬・競輪等の公営競技にかかる収益金

更に本判決は、地裁判決と異なり、競馬・競輪等の公営競技にかかる収益金を特別交付税の額の減額因子としている省令3条1項4号イについて委任の範囲を超えていないとしてその効力を認めるようである。すなわち、本判決はふるさと納税の収入を特別交付税の減額因子とすることは委任の範囲を超えるが、競馬・競輪による収入を減額することは委任の範囲を超えていないとする。地裁判決の以下の判示によれば、地裁判決はふるさと納税の収入も競馬・競輪による収入もともに特別交付税の減額項目とすることは委任の範囲を超えるとしているように見える。

地裁判決は、「上記<3>（競輪・競馬に係る収入）については、特別交付税に関する省令は、基準財政収入額の算定の基礎とならない競馬・競輪等の公営競技に係る収益金について特別交付税の減額要因となる事情とする旨を定めており（同省令3条1項4号イ等）、特別交付税（特別交付金）に関する国会審議における政府委員は、競馬・競輪に係る収益金を特別交付税の減額要因となる事情として考慮する運用に法的問題はない旨の各答弁をしている（前記前提事実(8)イ) ものの、上記(2)ア（注・(2)本件各特例規定が地方交付税法15条1項の委任の範囲を逸脱するものであるか否かについて ア地方交付税法15条1項の文理からの検討）で説示したとおり、地方交付税法15条1項は、特別交付税の減額要因となる事情について限定的に規定していることに鑑みると、同項が、基準財政収入額の算定の基礎とならない収入項目に係る収入について特別交

付税の減額要因として定めることを総務省令に委任したと解することは困難である。」として、競輪・競馬に係る収入についても、「基準財政収入額の算定の基礎とならない収入項目に係る収入」に該当するとしているようである。

一方、本判決は、ふるさと納税寄附金が「個人が任意に地方団体に納める寄附金」であることを強調して、以下のように地裁判決を訂正する。

「競馬・競輪等といった個々の地方団体内で設営されている公営競技に係る収益金と、個人が任意に地方団体に納める寄附金とは、性質を異にしている点や、平成31年1月25日開催の地方財政審議会における資料には、ふるさと納税寄附金の基準財政収入額への算入に関し、『基準財政収入額は法定普通税を主体とした標準的な地方税収入である。したがって、ふるさと納税を含め、個人が任意に支出する寄附金については、基準財政収入額に算入しないこととしている。』との見解が明示されている点（甲24〔14枚目上〕）からみて、ふるさと納税寄附金について、公営競技に係る収益金と同様減額要因とすることが委任の範囲内であるということとはできない。」

なお、前述したが、省令3条は、「各市町村に対して毎年度十二月に交付すべき特別交付税の額は、第一号の額及び第六号の額の合算額に、第三号の額から第四号の額を控除した額（当該額が負数となる場合は、零とする。）と第二号の額の合算額から第五号の額を控除した額（当該額が負数となる場合は、零とする。）を加えた額とする。」とし、第4号には競馬・競輪等の公営競技に係る収益金のうち一定額を超える額が表記されている。

ところで、本判決及び地裁判決は、前述のとおり「地方交付税法15条1項は、その文理上、基準財政収入額の算定の基礎とならない収入項目に係る収入が存在すること又はこれが一定額に及ぶことを特別交付税の減額要因となる事情として定めることにつき、総務省令に委任しているものと解することは

できない」とするのである。競馬・競輪による収入も基準財政収入額の算定の基礎とならない収入項目に係る収入であることは明らかであろう。したがって競馬・競輪による収入を特別交付税の減算項目とすることは、ふるさと納税寄附金と同様に法15条1項の委任の範囲を超えるはずである⁽³³⁾。

(9) 小 括

以上からして本判決及び地裁判決の文理解釈による判旨1は最高裁によって訂正されるべきであろう。

5 法15条1項の委任の趣旨（判旨2に関連して）

(1) 地裁判決の非論理性

まず、地裁判決は、「本件各特例規定は、地方交付税法15条1項の文理に照らせば、同項の委任の範囲内の事項を定めるものということとはできない。もっとも、本件各特例規定が、同項が総務省令に委任した趣旨に適合するものといえるのであれば、同項の委任の範囲内の事項を定めるものと解する余地もないとはいえない。」という。

しかし、省令附則5条21項が法15条1項の文理に反していても、法15条1項の委任の趣旨に適合すれば委任の範囲内と解する余地があるということはどういう場合なのか理解できない。このためであろうが、高裁判決はこの部分を削除している。

(2) 本判決への疑問

本判決は、「ふるさと納税寄附金に係る収入が一定額に及ぶことについて、地方団体間の公平性を確保しその納得を得るという観点から、これを特別交付税の減額要因となる事情とするか否かは、ふるさと納税制度の創設の経緯、ふるさと納税の全体の規模（前記前提事実(2)）等に照らせば、地方交付税制度の本質的事項についての政策決定であるといえるから、基本的には、立法者において主として政治

(33) 前掲註(13)今本啓介「ふるさと納税の寄附金過多による特別交付税の減額措置に関する一考察」は、競馬・競輪による収入とふるさと納税寄附金について、「裁判所は、後者について、立法者において主として政治的・政策的観点から判断すべき性質の事柄であるとするが、前者が省令で定められているのに対して後者が法律事項となることについて明確な理由が示されていないように思われる。」(22頁)とする。もし、競馬・競輪による収入を減額することを認めるなら、ふるさと納税寄附金について減額項目とすることも委任の範囲内となろう。

的、政策的観点から判断すべき性質の事柄であって」と地裁判決を引用して（この部分まではそのとおりのと思われる）、続けて「ふるさと納税寄附金制度は、総務大臣の下で開催された『ふるさと納税研究会』による検討報告を踏まえて創設された『ふるさと』に対する納税者の主体的な貢献を可能にする税制上の仕組みであり、そこでは、地方団体が寄附金を受けても当該地方団体の地方交付税が減少することはないという報告結果が提示されている（前記前提事実(2)ア(ア)）」とする。

しかし、「ふるさと納税研究会」による報告結果と、政策決定との関係が明らかではない。「地方団体が寄附金を受けても当該地方団体の地方交付税が減少することはないという報告結果が提示されている」ことからして、ふるさと納税寄附金による収入を、特別交付税の減額要因となる事情とするか否かは政策判断だとするかのようではあるが、文章の流れからは明らかではない。そして、研究会の報告結果があることから、なぜに政策判断となるのかが不明である。

一方で、行政機関による委任立法が行われる理由は、専門的・技術的な事項に関する能力や社会経済の変化に対する迅速な対応という面で国会に限界があることによるとされている。一般的には、このことが行政機関に対する委任の趣旨とされている。ただ、専門的・技術的な事項に関する能力や社会経済の変化に対する迅速な対応については、それらがどの程度強い事項であるかによって、委任のしかたにも違いがあるかもしれない。

法15条1項は、特別交付税の額の決定権者である総務大臣⁽³⁴⁾に対し、「法15条1項の地方団体」への特別交付税の額の算定方法を委任している。算定方法は、地方行政・地方財政・地方税制や地方団体の実情等に通じた同大臣の専門技術的な裁量に委ねるのが適当であるからであり、そのような具体的な

算定方法は状況の変化に対応した柔軟性を確保する必要があり、法律で全て詳細に定めるのは適当ではないことによるものであろう。

現に、委任を受けた省令の特別交付税の額の算定方法に関する事項は、大量かつ複雑多様で専門的・技術的な事項に関する規定となっている。

そして、省令の規定は社会情勢に応じて毎年のように内容が変更されており、附則で「この省令は、公布の日から施行し、平成〇年度分の特別交付税から適用する。」とされている。本件の省令附則5条21項も「令和元年度において、…各市町村に対して12月に交付すべき特別交付税の額は、第3条第1項の規定にかかわらず」としている。

また、本判決及び地裁判決がいうように「ふるさと納税寄附金に係る収入が一定額に及ぶことについて、地方団体間の公平性を確保しその納得を得るという観点から、これを特別交付税の減額要因となる事情とするか否かは、ふるさと納税制度の創設の経緯、ふるさと納税の全体の規模（前記前提事実(2)）等に照らせば、地方交付税制度の本質的事項についての政策決定であるといえるから、基本的には、立法者において主として政治的、政策的観点から判断すべき性質の事柄」であり、「本件各特例規定は、ふるさと納税寄附金に係る収入が多額である地方団体にとって、特別交付税の交付額の大幅な減額をもたらし得るものであって、当該地方団体に重大な財政上の不利益を生じさせ得るものである（括弧内省略）。そのような定めは、総務大臣の専門技術的な裁量に委ねるのが適当な事柄であるとはいえないし、状況の変化に対応した柔軟性の確保が問題となる事柄でもない」であろう。

(3) 小 括

したがって、この部分の判旨2は妥当であろう。

(34) 法4条で次のとおりとされている。

- 「総務大臣は、この法律を実施するため、次に掲げる権限と責任とを有する。
- 一 毎年度分として交付すべき交付税の総額を見積もること。
 - 二 各地方団体に交付すべき交付税の額を決定し、及びこれを交付すること。
 - 三 以下略」

6 授權法の趣旨、目的及び仕組みとの (委任命令の) 整合性

法15条1項は、「特別交付税は、…その他特別の事情があることにより、基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる基準財政需要額の算定過大又は基準財政収入額の算定過少を考慮しても、なお、普通交付税の額が財政需要に比して過少であると認められる地方団体に対して、総務省令で定めるところにより、当該事情を考慮して交付する。」として、特別交付税を支給する地方団体を制限しておらず、普通交付税の不交付団体も特別交付税の支払対象としている。

現に令和6年度では、千葉県のを挙げれば、普通交付税の不交付団体は、市川市、成田市、市原市、君津市、浦安市、袖ヶ浦市、印西市、芝山町の8団体であったが(報道資料「令和6年度普通交付税の算定結果等」6頁 総務省 令和6年7月23日)、令和6年度12月の特別交付税は、成田市を除く市川市、市原市、君津市、浦安市、袖ヶ浦市、印西市には支払われている⁽³⁵⁾。

つまり、法15条1項は、普通交付税の不交付団体も特別交付税の支払対象としている。そこで、法15条1項が委任したのは、普通交付税の交付団体も不交付団体も問わないままの特別交付税の額の算定方法である。省令3条はそれを受けて普通交付税の交付団体も不交付団体も区別せず、特別交付税の額

の算定方法を表記している。

しかし、省令附則5条21項は、前述したように普通交付税の交付団体のみを特別交付税の支払い対象としその額の算定方式(算定式)を定めている。すなわち、省令附則5条21項は、普通交付税の交付団体と不交付団体とは別に扱うというのである(不交付団体には、省令3条を適用するというわけではないと思われるが、令和元年度に限り普通交付税の不交付団体には特別交付税を交付しないという意味がある可能性もある)。

法15条1項は、法文上普通交付税の交付団体と不交付団体とを区別していないのであるから、交付団体についてのみ特例を設ける省令附則5条21項は、法15条1項の授權法の趣旨、目的及び仕組みとの整合性に欠けるといえよう。

交付団体と不交付団体とを区別する必要があるのであれば、総務大臣作成の省令によって決めるべきことではなく、国会における審議で法律として決めるべきであろう。

V 結 論

以上のとおりであって、本判決の結論は妥当であるが、本判決及び地裁判決の本案の判断、特に法15条1項の委任の範囲に関する法文についての解釈にはいくつかの問題点がある⁽³⁶⁾。

(おがわ ただし 弁護士・自治労法律相談所)

キーワード：泉佐野市／ふるさと納税寄附金／地方交付税／委任／特別交付税に関する省令

(35) 総務省・報道資料「令和6年度普通交付税の算定結果等」(令和6(2024)年7月23日)、「令和6年度特別交付税の12月交付額の決定」(令和6(2024)年12月20日)、芝山町については不明。

(36) 本稿とは視点が異なるが、以下の評論が本判決ないし地裁判決の本案の判断に疑問を呈している。これらの評論は、地方財政平衡交付金の当時から、競馬・競輪による収入が特別交付税の額の算定式で減算項目とされていたことを重視しているが、その点についての司法的判断は示されていない。

加松正利・大坪丘「泉佐野市が提訴した特別交付税の額の決定取消事件に係る大阪地裁判決についての考察」(前掲註(13))。

今本啓介「ふるさと納税の寄附金過多による特別交付税の減額措置に関する一考察」(前掲註(13))。

大橋真由美「ふるさと納税訴訟差戻控訴審判決」(前掲註(16))。

『判例時報』2532号(2022年11月)12頁の匿名解説(前掲註(18))。

1990年代以降における国と地方の財政関係の 見直しについての再検討（1） 事務配分を中心に

門野圭司／其田茂樹

<要旨>

本稿は、前半部分において、国と地方の事務配分を「行政事務を経費支出主体別にみた国と地方の機能配分」、
「そこにおける国と地方の負担区分」の観点から検証した金澤〔2010〕に倣い1990年代以降の傾向を2018年度まで確
認したうえで地方分権改革等の文脈のなかで具体的に国から地方に移譲された事務の状況に照らした分析を試みた。
後半部分においては、さらに、財源再配分の推移に着目すべく『補助金総覧』のデータによる動向と地方財政計画に
おける地方の一般財源確保の動向とを分析しつつ、その推移に影響を与えたと思われる「三位一体の改革」「補助金
の交付金化」「地方創生関連交付金」に焦点を当てて検討を加えたものである。

これらから、「国民がなぜ地方分権改革の成果を実感していないのか」という問いへの接近を試みた。「分権」と
はいいながら、国の財政再建に重きが置かれた結果、充足すべきミニマム（ないしはスタンダード）が軽視されてき
た可能性を見出したが、さらなる検討が必要であると思われる。

要旨

はじめに

1. 事務配分の観点から
2. 事務配分の動向にみる国と地方の財政関係の見直しの実態
3. 1990年代から2010年代にかけての事務配分の見直しに関わる政策展開の実際
4. 小括 — 事務配分の観点から （以上、本号）
5. 財政移転の観点から （以下、後号）
6. 国庫支出金と地方財政計画の動向
7. 国と地方の財政関係に影響を与えた具体的な政策展開
8. むすびに代えて

はじめに

1993年に衆議院と参議院の両院で「地方分権の推進に関する決議」が行われ、1995年には「地方分権推進法」が成立し、以来、現在まで長年にわたって地方分権改革が取り組まれてきた。地方分権推進法第1条には、「この法律は、国民がゆとりと豊かさ

を実感できる社会を実現することの緊要性にかんがみ…（中略）…地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的とする」と明記されている。

ところが、地方分権改革の司令塔ともいえる地方分権推進委員会や地方分権改革推進会議、あるいは、地方分権改革有識者会議などにおいて要職を務めた神野直彦は、2018年に著した文章において、地方分権改革の20年を振り返って次のように述べている。

「地方分権改革を推進すべきだ」という国民的情熱が消えかかっているのではないか…（中略）…それは20年にもわたって、地方分権に関わる制度的改革を推進してきたけれども、国民がその成果を実感していない点に起因しているのではないか…（中略）…『ゆとりと豊かさを実現できる社会』に近づいているという期待を、国民が抱けているかといえば、逆方向に向かっているという失望に陥っているのではないかという危惧すら生まれてしまう⁽¹⁾。

はたして、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することを差し迫って必要なことと位置付けた地方分権推進法に基づき、長年にわたって取り組まれてきた地方分権改革に対して、なぜ「国民がその成果を実感していない」状態にとどまっているとの評価があるのか⁽²⁾。本論文に始まる一連の研究において、筆者は、この素朴な疑問に国と地方の財政関係の視点から迫ってみたい⁽³⁾。

1. 事務配分の観点から

そこでまずは、地方分権改革が本格化して以降の国と地方の財政関係の見直しについて、事務配分の観点（本号）および国から地方への財政移転の観点（後号論文）から、その実態を解明する。つまり、1990年代以降の地方分権改革についての取り組みが、国と地方の財政関係に与えた影響を、1990年代から2010年代にかけての事務配分および政府間財政移転の時系列的変化の検証を踏まえることによって明ら

かにしてみたい⁽⁴⁾。

なお、本論文においては、1970年代から80年代にかけての日本における事務配分の変容の解明に取り組んだ金澤 [2010] に倣い、1990年代から2010年代にかけて事務配分がどのように変容したのかについて、その時々の方針展開と関連させつつ明らかにすることを目的とする⁽⁵⁾。

2. 事務配分の動向にみる国と地方の財政関係の見直しの実態

(1) 1990年代以降の財政規模

図表1は、1990年代以降の財政規模について、歳出については国内総生産、歳入については国民所得に対するそれぞれの比率の5年ごとの変化を示したものである。この表から読み取ることができる1990年から2018年までの5年ごとの変化を確認することから始める。まず、1990年から95年にかけて、財政支出の対国内総生産比率（以下、「財政支出比率」と略記）は国が10.3%から10.1%へ0.2%ポイントの微減も地方は17.1%から18.6%へ1.5%ポイントの大幅増だったことがわかる。それに対して、租税負担の対国民所得比率（以下、「租税負担率」と略記）は国税が18.1%から14.5%へと大きく低下し、地方税も9.6%から8.9%へと減少した代わりに、社会保障負担の対国民所得比率（以下、「社会保障負担率」と略記）が10.6%から12.4%へと1.8%ポイントも増大していることがわかる。続いて、1995年

(1) 神野 [2018] p. 66, p. 75。

(2) 門野 [2023] では、本論文と同様の期間を対象に地方財政分析を行い、「地方歳出規模の縮減が、たとえば、地域労働市場における需給関係の弛緩に伴う就労条件の悪化や第三の（＝生活関連社会資本の）領域におけるナショナル・ミニマム保障の水準低下をもたらし、その結果として家計の自立的・自律的な経済生活の実現が妨げられているのではないか」との仮説を提示している。

(3) 日本における1990年代以降の地方分権改革を通史的に検討する研究は、西尾 [2007] や島田 [2007]、待鳥 [2020] の第6章、有馬 [2025] の第3部などわずかしがなく、かつ、国と地方の財政関係の見直しの観点から上記の「素朴な疑問」にアプローチした研究は皆無であることから、本研究において「素朴な疑問」に迫ってみたい。

(4) 本稿執筆と並行して、政府は市町村事務の再編・統合に向けた検討に入る旨が報じられた。2026年1月にも地方制度調査会において議論を始める方針であるという（たとえば『朝日新聞』2025年12月28日付。）。分権改革における事務配分の再編を検証する必要性がますます高まっているものと思われる。

(5) 「1990年代以降の地方分権改革についての取り組みが、国と地方の財政関係に与えた影響を、1990年代から2010年代にかけての事務配分の時系列的変化の検証を踏まえつつ明らかにすること」を課題とする本論文にとって、「『福祉国家型財政』の再編過程が、国と地方の財政関係に対して与えた影響を、1970年代から80年代にかけての事務配分の時系列的変化の検証を踏まえつつ明らかにすること」（p. 226）であった金澤論文は大いに参考になる。

図表 1 財政規模の推移

(単位：%)

			1990	1995	2000	2005	2010	2018
財政支出比率（純計） （対国内総生産比率）		国	10.3	10.1	11.7	11.5	13.1	12.9
		地方	17.1	18.6	17.9	16.7	18.6	17.5
国民負担率	租税負担率	国税	18.1	14.5	13.5	13.5	12.0	15.9
		地方税	9.6	8.9	9.1	9.0	9.4	10.1
	社会保障負担率		10.6	12.4	13.0	13.8	15.8	18.2
	計		38.3	35.8	35.6	36.3	37.2	44.2

出典：『地方財政要覧』各年版より筆者作成。

から2000年にかけては、財政支出比率は国の10.1%から11.7%への大幅増に対して地方は18.6%から17.9%へと減少している。それに対して、租税負担率は国税が引き続き1.0%ポイント減少するも地方税は0.2%ポイントの微増となり、かつ、社会保障負担率も0.6%ポイント増大している。

これ以降本文での具体的な数値の確認は省略するが、2000年から05年にかけては、財政支出比率は国・地方とも減少するも減少率は地方が国を大幅に上回っている。それに対して、租税負担率は国税・地方税ともほぼ変わっていないものの、社会保障負担率は引き続き上昇している。続いて、2005年から10年にかけては、財政支出比率は国・地方ともに大幅増となった。これには、リーマン・ショックの影響で名目の国内総生産がおよそ30兆円減少したことが影響している。それに対して、名目の国民所得も24兆円の大幅減となったが、租税負担率は国税が大幅減となり、地方税は微増にとどまっている。なお、この間、社会保障負担率が大幅増となったことから国民負担率が大幅増を記録した。そして2010年から18年にかけては、財政支出比率は国が微減なのに対して地方は大幅減となっている。それに対して、租税負担率は地方が微増にとどまったものの、国が大幅増となっている。加えて社会保障負担率も大幅に伸びたことから国民負担率が激増している。

以上をまとめると、1990年から2018年にかけての国における財政支出比率は増大傾向にあるのに対して、地方のそれは大幅な増減を繰り返し、2018年時点でも1990年の水準とほぼ一緒だということがわかる。また、国における租税負担率は2010年まで低下

が続き2010年代に大きく反転増大したものの1990年の水準にはるかに及ばないのに対して、地方のそれは増減を繰り返しつつ2018年には1990年の水準を上回るまで増大していることもわかる。さらに、社会保障負担率は大幅な増大傾向が続いていることもわかる。

（２）機能配分の動向

図表 2 は、1990年以降の、国と地方とを合わせた財政支出に対する地方支出の比率の5年ごとの変化を行政項目別に示したものである。ここでも、本文での具体的な数値の確認は省略するが、1990年から2018年までの5年ごとの変化を確認しよう。まず、1990年から95年にかけては、対国内総生産比率でみた財政支出水準で地方が大幅に伸びたことを反映して地方の支出比率が大幅に上昇していることがわかる。ここで変動の中身を見ると、公債費が大幅増であり、農林水産費や商工費、民生費の伸びも大きいことがわかる。それに対して、国土開発費と教育費（その他）、社会保障費（その他）は減少が目立っている。続いて、1995年から2000年にかけては、地方の支出比率は一転して減少となっている。なかでも、農林水産費、教育費（その他）、民生費と住宅費および公債費の減少が目立つ。それに対して、商工費は1990年から95年にかけてと同様、引き続きの大幅増となっている。

2000年から05年にかけては、地方支出比率が微減となるなかで、農林水産費と商工費、教育費（その他）の大幅減が目立っている。それに対して公債費は大幅な増加となっている。続いて、2005年から

図表2 地方支出比率の推移（国・地方の純計）

（単位：％）

	1990	1995	2000	2005	2010	2018
機関費	77.3	80.5	77.7	77.9	77.9	78.0
一般行政費	92.4	90.4	86.5	87.8	87.3	88.8
司法警察費	79.7	79.1	79.6	79.5	78.4	77.5
外交費						
徴税費	62.7	62.6	58.0	55.8	56.6	54.6
地方財政費						
防衛費						
国土保全及び開発費	80.6	73.3	71.6	68.9	67.9	73.7
国土保全費	74.4	71.6	67.7	63.4	66.2	71.6
国土開発費	82.2	74.2	72.9	70.2	68.6	73.7
災害復旧費	77.2	71.3	68.2	76.3	85.5	91.3
その他						
産業経済費	57.3	63.2	66.5	56.5	57.8	57.5
農林水産費	54.2	59.8	54.7	46.1	39.0	44.6
商工費	58.9	64.5	71.8	60.4	63.4	62.3
教育費	88.7	85.6	84.9	83.5	86.3	84.6
学校教育費	87.2	85.2	85.5	85.4	89.3	86.7
社会教育費	94.2	94.4	92.8	92.8	91.0	92.1
その他	94.2	82.3	76.7	69.1	70.6	72.9
社会保障費	60.9	63.0	59.7	57.2	58.2	57.0
民生費	49.9	53.9	50.8	50.3	54.3	53.2
衛生費	92.5	92.1	93.8	93.8	97.5	98.7
住宅費	76.4	72.4	67.7	70.5	97.5	96.9
その他	48.9	13.0	12.6	4.4	3.6	0.3
恩給費	8.5	7.3	6.0	4.8	3.9	3.5
公債費	31.3	40.4	36.6	42.7	39.9	35.4
計	62.4	64.6	60.4	59.4	58.7	57.5

注：繰り上げ充当金、その他は省略。

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

10年にかけては、地方支出比率は引き続き低減するなかで、住宅費の大幅増が目立っている⁽⁶⁾。そして2010年から18年にかけては、対国内総生産比でみた財政支出水準で国・地方とも低減するなか、教育費（学校教育費）、社会保障費（ただし衛生費を除く）、および公債費の地方比率が低下しているのがわかる。それに対して、国土保全及び開発費の地方比率は上昇していることもわかる。

以上のように、1995年にピークに達した地方支出比率は、全体として2000年以降は漸減傾向が続いていることがわかる。ただ、図表2における地方支出比率は、国から地方への財政移転を含んでいることから、事務配分の動向を分析するためには、最終的には地方の支出であっても、国庫負担と地方負担と

では性格が異なる点に着目する必要がある点は注意を要する。

（3）負担区分と事務別分類による増加率と増加寄与率の推移

ここで、国と地方との間での事務配分の動向をさらに詳細に分析するために、1990年代以降の支出を、①国の財政支出のうち国の負担によるもの（以下、「国自体の支出」）、②地方の財政支出のうち国庫が負担するもの（以下、「国から地方への支出」）、③地方の財政支出のうち地方が負担するもの（以下、「地方負担の支出」）とに分けて分析する。このことによって、地方の行政水準を維持、拡充するために国がどの程度責任を持つようとしているかという点

(6) ただし、対国内総生産比でみた財政支出水準で地方の伸びが国の伸びを上回ったにもかかわらず、地方の支出比率が低下したのはなぜかについては検討が必要であろう。

や、国の負担が増減するなかで、地方側が行政水準を維持、拡充するために、どの程度の負担を行わねばならないか、他事務との関係でどの事務を重視しているかを明確にすることができる。

図表3は、この分析方針に基づいて、「国自体の支出」、「国から地方への支出」、および、「地方負担の支出」の合計額を100%とした場合のそれぞれの増加率および増加寄与率について、行政項目別に1990年以降5年ごとの数値の変遷をまとめたものである。まず、1990年から95年にかけては、「国自体の支出」のなかで国土保全及び開発費（全体）と教育費（その他）および社会保障費（その他）が大幅な増加となるも、全体としては、地方支出比率の増大を反映する形で、増加率および増加寄与率ともに「地方負担の支出」が「国自体の支出」と「国から地方への支出」を上回っていることがわかる。「地方負担の支出」のなかで増加寄与率の大きさが目立つのは、国土保全及び開発費と社会保障費である。それに対して、「地方負担の支出」の一般行政費と社会保障費（その他）のマイナスが目立っている。

る。続いて、1995年から2000年にかけては、「地方負担の支出」は大幅なマイナスに転じている。なかでも国土保全及び開発費（全体）と産業経済費及び教育費の減少が目立つ。一般行政費も引き続きマイナスである。それに対して、民生費はわずかながらも前の期に引き続き増加となっている。「国自体の支出」および「国から地方への支出」は全体として前の期と同程度の増加率であったのに対し、国土保全及び開発費（全体）と産業経済費はマイナスに転じている。また、公債費は「国自体の支出」、「地方負担の支出」とともに大きく増加している。

2000年から05年にかけては、支出合計がマイナスになっているのがすぐわかる。なかでも「国から地方への支出」の寄与率が大きい。「国から地方への支出」の増加率は、防衛費と災害復旧費および民生費を除いて大半の事務がマイナスとなっており、地方財政費、国土保全及び開発費、教育費の順で寄与率のマイナス幅が大きい。「国自体の支出」の増加率は多くの事務でマイナスに転じるも、商工費と民生費が大幅増のため、全体として減少率は大きく

図表3 行政事務別支出の変動（増加率、増加寄与率）

（単位：％）

	1995/1990						2000/1995						2005/2000						2010/2005						2018/2010					
	国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出	
	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率
機関費	-14.3	-2.3	63.3	0.4	6.2	2.6	13.8	7.9	40.0	1.7	-11.9	-22.5	-5.9	-3.7	-20.9	-1.2	-2.1	-3.3	7.0	3.5	65.9	2.5	7.4	10.0	-0.6	-0.3	-23.4	-1.3	2.7	3.5
一般行政費	20.9	0.6	71.0	0.3	-4.8	-1.4	34.6	5.3	67.5	1.8	-16.2	-18.7	-15.4	-3.0	-25.2	-1.1	-2.2	-2.0	19.0	2.8	87.3	2.4	13.0	10.2	-15.3	-2.4	-28.2	-1.3	0.6	0.5
司法警察費	38.0	1.4	51.4	0.1	30.7	3.4	-2.9	-0.6	-8.1	-0.1	-3.0	-1.8	-2.5	-0.5	-8.3	-0.1	-0.9	-0.5	3.9	0.6	12.1	0.1	-0.9	-0.4	11.6	1.7	-2.5	0.0	7.7	3.3
外交費	-61.7	-4.5			9.2	1.1							-3.4	0.4					5.2	0.5					-0.1	0.0				
徴税費	21.6	0.4			24.3	0.7	11.7	1.2			-14.2	-2.0	0.1	0.0			-7.1	-0.8	-3.4	-0.3	-90.9	0.0	2.4	0.2	4.2	0.4	-100.0	0.0	-2.7	-0.2
地方財政費	-81.1	-4.6	13.1	7.4			86.9	3.9	28.9	77.1			-40.5	-3.3	-12.8	-42.0			-68.9	-2.9	-3.4	-8.5			513.2	5.9	-1.5	-3.2		
防衛費	11.0	1.6	7.3	0.0	7.3	0.0	3.9	2.7	3.6	0.0	3.6	0.0	-0.7	-0.5	8.2	0.0	8.2	0.0	-4.6	-2.8	6.3	0.0	6.3	0.0	17.4	8.8	6.0	0.0	6.0	0.0
国土保全及び開発費	123.9	14.8	38.9	6.1	35.7	14.4	-11.2	-12.5	-16.4	-14.8	-23.0	-52.5	-16.0	-15.1	-25.9	-18.7	-23.8	-39.8	-12.4	-8.6	-47.5	-22.1	-7.4	-8.2	-20.5	-11.1	57.3	12.5	-4.7	-4.4
国土保全費	65.3	1.4	32.4	0.9	38.0	2.0	2.0	0.3	-7.3	-1.2	-24.5	-7.5	-16.1	-2.3	-37.8	-5.4	-29.9	-6.6	-23.1	-2.4	-22.0	-1.7	-20.2	-2.7	-18.1	-1.3	15.0	0.8	14.2	1.4
国土開発費	138.5	12.5	41.6	4.6	35.1	12.1	-12.0	-10.8	-14.5	-9.5	-22.2	-43.2	-18.0	-13.5	-29.6	-15.8	-22.9	-33.0	-5.9	-3.2	-46.9	-15.4	-5.5	-5.4	-23.9	-10.8	56.5	8.8	-12.9	-10.6
災害復旧費	116.8	0.6	32.5	0.5	62.4	0.3	-37.9	-1.9	-47.1	-4.2	-65.0	-1.8	-1.1	0.0	56.0	2.5	-18.3	-0.2	-87.4	-2.2	-83.4	-5.1	-16.4	-0.1	154.5	0.4	320.4	2.9	996.2	4.9
その他	109.4	0.3			-6.2	-0.1							33.8	0.7					-31.2	-0.8					35.9	0.5				
産業経済費	19.3	2.6	32.9	0.5	59.5	7.5	-18.4	-12.2	-14.1	-1.3	-12.0	-10.0	24.8	12.7	-46.8	-3.4	-13.5	-9.5	20.8	11.6	-11.8	-0.4	32.8	17.3	-19.1	-11.5	58.6	1.6	-22.5	-14.2
農林水産費	0.2	0.0	43.7	0.6	23.3	0.8	10.6	2.2	-17.1	-1.4	-16.1	-2.7	0.5	0.1	-46.4	-2.9	-18.7	-2.5	17.9	3.4	-7.5	-0.2	-10.5	-1.0	-13.0	-2.6	30.7	0.7	4.7	0.4
商工費	30.3	2.5	-15.0	0.0	72.3	6.7	-31.4	-14.3	7.2	0.1	-10.9	-7.3	42.3	12.6	-48.7	-0.5	-12.3	-7.0	22.2	8.2	-37.9	-0.2	42.3	18.3	-22.1	-8.9	313.3	0.8	-26.3	-14.5
教育費	49.4	3.7	4.1	0.5	20.1	7.0	2.2	1.0	2.0	1.0	-13.6	-23.6	1.4	0.6	-28.2	-13.9	1.1	1.5	-20.1	-8.0	24.8	7.6	-4.2	-5.3	18.3	5.2	-23.2	-8.0	12.6	13.7
学校教育費	33.3	2.2	6.1	0.6	19.6	4.9	-4.6	-1.7	2.1	1.0	-12.7	-15.9	-4.5	-1.5	-23.8	-10.8	5.2	5.4	-31.0	-8.6	16.4	4.9	-4.4	-4.2	27.0	4.6	-29.4	-9.2	12.1	9.9
社会教育費	18.6	0.1	40.5	0.0	26.9	1.1	20.7	0.3	47.4	0.3	-16.3	-3.5	-22.9	-0.4	-36.7	-0.3	-19.8	-3.4	15.7	0.2	29.3	0.1	-9.7	-1.2	-6.3	-0.1	14.0	0.1	9.4	0.9
その他	278.2	1.4	-19.8	-0.2	17.7	1.0	30.1	2.4	-6.4	-0.2	-15.5	-4.2	25.4	2.5	-90.6	-2.8	-2.5	-0.6	3.5	0.4	1022.9	2.6	0.0	0.0	6.6	0.7	45.2	1.1	17.2	2.9
社会保障費	30.3	10.3	42.0	4.8	47.3	14.6	19.5	36.1	6.1	4.1	-6.7	-12.7	14.9	31.3	1.6	1.1	7.2	12.2	21.1	44.5	69.6	42.0	14.0	22.1	20.3	46.3	1.8	1.6	23.6	37.9
民生費	23.9	7.3	41.5	3.5	52.8	8.3	25.4	40.0	9.3	4.7	0.3	18.2	34.3	12.1	6.3	21.1	20.1	17.3	33.5	78.8	40.3	21.7	21.9	22.7	46.1	3.4	2.8	30.6	33.5	
衛生費	49.4	0.6	35.3	0.5	45.5	5.3	-21.7	-1.8	15.2	1.2	-8.5	-6.0	-13.1	-0.8	-28.0	-2.3	-8.4	-5.2	-60.9	-2.8	45.8	2.4	-0.4	-0.2	-42.2	-0.7	-9.6	-0.7	11.5	5.0
住宅費	67.9	1.3	58.2	0.8	32.1	1.1	-6.4	-0.8	-18.3	-1.7	-36.2	-6.9	-38.8	-4.5	-37.2	-2.6	-23.8	-2.8	-94.4	-5.9	-34.3	-1.3	7.3	0.6	16.0	0.1	-42.1	-1.0	6.1	0.4
その他	293.6	1.1	-29.4	0.0	-42.7	-0.1	-21.7	-1.3	-17.3	-0.1	-42.4	-0.2	52.5	2.4	-73.3	-0.2	-15.7	0.0	329.9	19.7	951.8	0.7	-74.1	-0.1	3.5	0.8	78.7	0.5	-321.5	-1.1
恩給費	-6.8	-0.4			-18.1	-0.1	-17.0	-4.3			-37.1	-0.6	-24.9	-5.0			-39.8	-0.4	-33.4	-4.4					-45.5	-0.2	-66.0	-5.1	-69.7	-0.2
公債費	-10.4	-5.3			36.4	6.7	67.3	127.3			32.9	34.4	-12.6	-38.1			15.0	19.8	4.3	9.8					-5.1	-6.8	15.5	33.2	-3.5	-3.9
小計	17.3	27.7	20.2	19.7	29.3	52.6	15.2	119.6	13.9	67.8	-9.0	-87.5	-0.3	-2.7	-14.7	-78.0	-2.3	-19.2	6.7	50.1	5.4	21.3	4.0	28.7	9.0	64.5	0.8	3.1	4.9	32.4
合計(増加率)			22.9						4.4					-4.5					5.4							5.7				

注：金澤（2010）に倣い、地方交付税の扱いは「国から地方への支出」では地方財政費に分類し、「地方負担の支出」の値は次の式で求めている。〔行政事務別地方支出額〕－〔特定補助金〕－〔「地方財政費」を地方支出構成比で按分した額〕。

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

ない。「地方負担の支出」は多くの費目でマイナスとなるなか、特に国土保全及び開発費や社会教育費及び住宅費の低下が顕著であり、一般行政費もマイナスとなっている。ただし、民生費および公債費はプラスとなっている。続いて、2005年から10年にかけては、支出合計は再びプラスに転じている。また、「国から地方への支出」では民生費が大幅増なのに対し、国土保全及び開発費はマイナスのままとなっている。教育費（その他）と社会保障費（その他）が20倍前後の増加となっているが、寄与率はそれほど大きくない。「国自体の支出」では学校教育費や地方財政費、国土保全及び開発費でマイナスが続き、社会保障費（その他）が激増となっている。「地方負担の支出」では国土保全及び開発費、農林水産費、学校教育費および社会教育費がマイナスとなっている。ただこの時期、一般行政費がプラスに転じている。社会保障費（その他）は激減するも、民生費は引き続きプラス、商工費は前の期とは逆にプラスに転じている。そして、2010年から18年にかけては、「国から地方への支出」の増加率が国土保全及び開発費（特に災害復旧費）と産業経済費のなかの商工

費で大幅なプラスになっている。「国自体の支出」は民生費と公債費の増加が大きい。「地方負担の支出」で災害復旧費を例外とするならば、民生費の増加が目立つも公債費の増加率が引き続きマイナスであったことから、増加寄与率では「地方負担の支出」が「国自体の支出」の半分程度となっている。

（4）負担区分と事務別分類による構成比の推移

図表3で確認した各費目の変動の結果として、負担区分と行政項目別分類による構成比の推移がどのようなものかを、金額とともにまとめたのが図表4になる。なお、以下(4)内では、「国自体の支出」を（国）、「国から地方への支出」を（国から地方）、「地方負担の支出」を（地方）とそれぞれ略記する。

まず、一般行政費（国、国から地方）がほとんど変化しなかったのに対して、一般行政費（地方）は、2005—10年を例外として大幅な低下傾向を示している。金額でみると、1990—95年および1995—2000年の減少額が大きい（両期間をあわせるとおよそ1兆

図表4 行政事務別支出の動向

	1990						1995						2000						2005						2010						2018					
	国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出							
	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%						
機関費	45,197	3.6	1,720	0.1	120,748	9.7	38,748	2.5	2,809	0.2	128,214	8.4	44,094	2.8	3,934	0.2	112,986	7.1	41,490	2.7	3,112	0.2	110,617	7.3	44,379	2.8	5,164	0.3	118,755	7.4	44,124	2.6	3,954	0.2	121,949	7.2
一般行政費	8,605	0.7	1,047	0.1	81,996	6.6	10,402	0.7	1,790	0.1	78,076	5.1	14,005	0.9	2,998	0.2	65,424	4.1	11,844	0.8	2,243	0.1	64,000	4.2	14,099	0.9	4,201	0.3	72,319	4.5	11,944	0.7	3,016	0.2	72,742	4.3
司法審判費	10,145	0.8	673	0.1	31,025	2.5	13,999	0.9	1,019	0.1	40,536	2.7	13,595	0.9	936	0.1	39,320	2.5	13,254	0.9	858	0.1	38,959	2.6	13,765	0.9	962	0.1	38,599	2.4	15,355	0.9	938	0.1	41,579	2.5
外交費	20,678	1.7	0	0.0	0	0.0	7,930	0.5	0	0.0	0	0.0	8,659	0.5	0	0.0	0	0.0	8,366	0.6	0	0.0	0	0.0	8,797	0.5	0	0.0	0	0.0	8,785	0.5	0	0.0	0	0.0
徴税費	5,769	0.5	0	0.0	7,727	0.6	7,017	0.5	0	0.0	9,601	0.6	7,835	0.5	0	0.0	8,242	0.5	7,841	0.5	11	0.0	7,658	0.5	7,572	0.5	1	0.0	7,838	0.5	7,893	0.5	0	0.0	7,627	0.5
地方財政費	16,203	1.3	160,033	12.9	0	0.0	3,060	0.2	181,021	11.9	0	0.0	5,719	0.4	233,263	14.7	0	0.0	3,402	0.2	203,399	13.4	0	0.0	1,057	0.1	196,459	12.3	0	0.0	6,482	0.4	193,535	11.4	0	0.0
防衛費	42,507	3.4	262	0.0	-262	0.0	47,174	3.1	281	0.0	-281	0.0	49,023	3.1	291	0.0	-291	0.0	48,695	3.2	315	0.0	-315	0.0	46,447	2.9	335	0.0	-335	0.0	54,526	3.2	355	0.0	-355	0.0
国土保全費	33,763	2.7	44,190	3.6	113,742	9.2	75,603	5.0	61,395	4.0	154,405	10.1	67,110	4.2	51,342	3.2	118,866	7.5	56,375	3.7	38,045	2.5	90,588	6.0	49,390	3.1	19,958	1.2	83,903	5.2	39,271	2.3	31,385	1.9	79,919	4.7
国土開発費	5,938	0.5	8,208	0.7	15,032	1.2	9,816	0.6	10,867	0.7	20,737	1.4	10,014	0.6	10,077	0.6	15,661	1.0	8,401	0.6	6,264	0.4	10,984	0.7	6,463	0.4	4,883	0.3	8,767	0.5	5,295	0.3	5,616	0.3	10,009	0.6
災害復旧費	25,486	2.1	31,448	2.5	97,563	7.9	60,774	4.0	44,522	2.9	131,803	8.7	53,474	3.4	38,085	2.4	102,552	6.4	43,865	2.9	26,822	1.8	79,070	5.2	41,273	2.6	14,252	0.9	74,691	4.7	31,414	1.9	22,309	1.3	65,028	3.8
その他	1,570	0.1	4,534	0.4	1,148	0.1	3,403	0.2	6,006	0.4	1,865	0.1	2,112	0.1	3,180	0.2	653	0.0	2,088	0.1	4,960	0.3	533	0.0	264	0.0	823	0.1	445	0.0	672	0.0	3,460	0.2	4,882	0.3
産業経済費	769	0.1	0	0.0	0	0.0	1,610	0.1	0	0.0	0	0.0	1,510	0.1	0	0.0	0	0.0	2,020	0.1	0	0.0	0	0.0	1,390	0.1	0	0.0	0	0.0	1,889	0.1	0	0.0	0	0.0
農林水産費	37,548	3.0	4,553	0.4	35,589	2.9	44,782	2.9	6,053	0.4	56,773	3.7	36,530	2.3	5,199	0.3	49,981	3.1	45,596	3.0	2,764	0.2	43,238	2.8	55,066	3.4	2,438	0.2	57,403	3.6	44,546	2.6	3,866	0.2	44,472	2.6
商工費	13,794	1.1	3,722	0.3	9,284	0.7	13,826	0.9	5,347	0.4	11,451	0.8	15,287	1.0	4,432	0.3	9,608	0.6	15,369	1.0	2,376	0.2	7,811	0.5	18,127	1.1	2,197	0.1	6,991	0.4	15,779	0.9	2,871	0.2	7,319	0.4
教育費	23,754	1.9	831	0.1	26,305	2.1	30,956	2.0	706	0.0	45,322	3.0	21,243	1.3	757	0.0	40,383	2.5	30,227	2.0	388	0.0	35,426	2.3	36,939	2.3	241	0.0	50,411	3.1	28,767	1.7	996	0.1	37,153	2.2
学校教育費	21,060	1.7	33,059	2.7	98,263	7.9	31,468	2.1	34,421	2.3	118,051	7.8	32,176	2.0	35,123	2.2	102,052	6.4	32,616	2.1	25,216	1.7	103,137	6.8	26,049	1.6	31,463	2.0	98,778	6.2	30,819	1.8	24,149	1.4	111,269	6.6
社会教育費	18,712	1.5	29,866	2.4	71,239	5.7	24,942	1.6	31,686	2.1	85,195	5.6	23,785	1.5	32,342	2.0	74,391	4.7	22,721	1.5	24,629	1.6	78,259	5.2	15,685	1.0	28,667	1.8	74,839	4.7	19,918	1.2	20,244	1.2	83,888	5.0
社会保障費	907	0.1	291	0.0	11,367	0.9	1,076	0.1	409	0.0	14,426	0.9	1,299	0.1	603	0.0	12,081	0.8	1,002	0.1	382	0.0	9,692	0.6	1,159	0.1	494	0.0	8,748	0.5	1,086	0.1	563	0.0	9,572	0.6
その他	1,441	0.1	2,902	0.2	15,656	1.3	5,450	0.4	2,326	0.2	18,429	1.2	7,092	0.4	2,178	0.1	15,579	1.0	3,769	0.2	4,296	0.3	39,973	2.6	1,475	0.1	6,262	0.4	39,813	2.5	852	0.1	5,663	0.3	44,390	2.6
民生費	96,164	7.8	32,179	2.6	87,292	7.0	125,258	8.2	45,700	3.0	128,584	8.4	149,683	9.4	48,497	3.0	119,947	7.5	171,953	11.3	49,293	3.2	128,615	8.5	208,283	13.0	83,597	5.2	146,681	9.2	250,598	14.8	85,092	5.0	181,290	10.7
衛生費	86,118	6.9	24,081	1.9	44,316	3.6	106,738	7.0	34,079	2.2	67,724	4.4	133,818	8.4	37,264	2.3	67,924	4.3	158,207	10.4	41,767	2.7	82,251	5.4	185,554	11.6	74,660	4.7	100,104	6.3	227,171	13.5	77,199	4.6	130,726	7.7
住宅費	3,710	0.3	3,826	0.3	32,789	2.6	5,541	0.4	5,177	0.3	47,723	3.1	4,339	0.3	5,966	0.4	43,652	2.7	3,769	0.2	4,296	0.3	39,973	2.6	1,475	0.1	6,262	0.4	39,813	2.5	852	0.1	5,663	0.3	44,390	2.6
その他	5,298	0.4	3,912	0.3	9,757	0.8	8,893	0.6	6,190	0.4	12,892	0.8	8,328	0.5	5,057	0.3	8,229	0.5	5,100	0.3	3,174	0.2	6,271	0.4	288	0.0	2,086	0.1	6,732	0.4	334	0.0	1,207	0.1	7,142	0.4
恩給費	1,038	0.1	360	0.0	430	0.0	4,086	0.3	254	0.0	246	0.0	3,198	0.2	210	0.0	142	0.0	4,877	0.3	56	0.0	119	0.0	20,966	1.3	589	0.0	31	0.0	21,695	1.3	1,023	0.1	968	-0.1
公債費	18,315	1.5	0	0.0	1,346	0.1	17,070	1.1	0	0.0	1,102	0.1	14,174	0.9	0	0.0	693	0.0	10,644	0.7	0	0.0	417	0.0	7,085	0.4	0	0.0	228	0.0	2,406	0.1	0	0.0	69	0.0
小計	143,142	11.6	0	0.0	51,949	4.2	128,204	8.4	0	0.0	70,871	4.7	214,461	13.5	0	0.0	94,206	5.9	187,360	12.3	0	0.0	108,320	7.1	195,344	12.2	95	0.0	102,792	6.4	225,656	13.3	50	0.0	99,205	5.9
合計	454,592	36.7	275,996	22.3	508,730	41.0	533,115	35.0	331,680	21.8	657,765	43.2	614,147	38.6	377,649	23.7	598,515	37.6	612,202	40.3	322,144	21.2	584,829	38.5	653,089	40.8	339,509	21.2	608,241	38.0	712,011	42.1	342,386	20.2	637,820	37.7

注：小計、合計欄にその他若干を含む。

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

6千億円)。その結果、2018年時点でも1990年時点を1兆円近く下回ることになった。また、地方財政費(国から地方)はピークに達した2000年以降、低下が続いたことがわかる。

次に、国土保全費(国、国から地方、地方)および国土開発費(国、国から地方、地方)はピークに達した1995年以降、低下が続いていることがわかった。また、農林水産費(国)はほぼ変化がないのに対して農林水産費(地方)は1995-2000年以降に低下が始まり、2000-05年に大きく低下していることもわかった。さらに、商工費(国、地方)は増大と低下がほぼ連動していることもわかった。ただし、2000-05年は動きが逆(国が増大なのに対して地方は低下)となっている。

続いて、学校教育費(国)が2005-10年に大きく低下したのに対して、学校教育費(地方)は2005-10年のほか、1990-95年と1995-2000年にも大きく低下している。ただし、1990-95年は金額が増えている点には注意を要する。学校教育費(国から地方)は2005-10年を例外として低下傾向となっている。また、社会教育費(国)がほとんど変化しなかったのに対して、社会教育費(地方)は2000年以降に構成比でも金額でも低下傾向にあることもわかった。教育費(その他)の(国)が1990-95年に急増しているものの、構成比は極めて小さい。

民生費は(国)、(国から地方)、(地方)とも増大基調となっている。なかでも、1995年以降の(国)、2005年から10年にかけての(国から地方)と、1990-95年および2000年以降の(地方)の伸びが大きい。特に、2010-18年は(国から地方)がほとんど伸びないなかで(地方)が3兆円以上の大幅増となっていることもわかった。それに対して、衛生費(地方)は1990-95年に急増後、2000-05年に大幅減となった。また、社会保障費のなかで住宅費(地方)は例外的に低下傾向にあることもわかった。さらに、構成比は極めて小さいものの、社会保障費(その他)の(国)が1990-95年と2005-10年の2回にわたって急増していることもわかった。加えて、公債費(国)が増大と低下を繰り返している

のに対し、公債費(地方)は2005年まで大きく増大した後に低下していることもわかった。

最後に、(国)(国から地方)(地方)それぞれの合計で見ると、(国)が1995年以降に増大を続けたのに対して、(地方)は1995年以降に低下を続けることになった。金額で見ると1995-2000年の減少が大きい(約5兆9,000億円)。ただし、2005年以降、金額では増大が続いていることもわかる。図表1からわかる通り、税源移譲の効果が出ていると思われる。なお、(地方)が金額で増大しつつ構成比で低下したのは、(国)が(地方)以上に金額を増やしているからということもわかる。

(5) 「地方負担の支出」における行政項目別構成比の推移

事務配分の動向を確認する作業の最後に、「地方負担の支出」における事務の力点の移動を確認する。図表5は、図表4における各年度の「地方負担の支出」だけを取り出し、各行政項目の構成比を、「地方負担の支出」の合計を100%とする形で計算し直した結果を示したものである。この表から、特徴的な動きを示している行政項目に注目して1990年から2018年までの変動をまとめると次のようになる。まず、一般行政費は2005年から10年にかけての時期を例外として、構成比で低下傾向が続いている。次に、国土開発費は、構成比でも金額でも1995年以降に一貫して低下していることがわかる。逆に、民生費は金額でも構成比でも一貫して増大傾向にあることがわかる。また、農林水産費や商工費、衛生費が増減を繰り返していることや、社会教育費や住宅費は1990年から95年にかけて増大した後は低下が続いていることもわかる。

以上が図表5から読み取ることができる地方負担の支出の特徴的な動向であるが、総じてわかるのは、地方負担の支出の歳出合計を100%として行政項目別の構成比の変化をみると、民生費と公債費の伸びを一般行政費と国土開発費の縮減でカバーしている構図がはっきりとみて取れるということである⁽⁷⁾。

(7) 多くの費目が額を増やした2010-18年においても、両者は減少していることもわかる。

図表5 地方負担の行政事務別支出の動向

	1990		1995		2000		2005		2010		2018	
	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%
機関費	120,748	23.7	128,214	19.5	112,986	18.9	110,617	18.9	118,755	19.5	121,949	19.1
一般行政費	81,996	16.1	78,076	11.9	65,424	10.9	64,000	10.9	72,319	11.9	72,742	11.4
司法警察費	31,025	6.1	40,536	6.2	39,320	6.6	38,959	6.7	38,599	6.3	41,579	6.5
外交費	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
徴税費	7,727	1.5	9,601	1.5	8,242	1.4	7,658	1.3	7,838	1.3	7,627	1.2
地方財政費	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
防衛費	-262	0	-281	0	-291	0	-315	0	-335	0	-355	0
国土保全及び開発費	113,742	22.4	154,405	23.5	118,866	19.9	90,588	15.5	83,903	13.8	79,919	12.5
国土保全費	15,032	3.0	20,737	3.2	15,661	2.6	10,984	1.9	8,767	1.4	10,009	1.6
国土開発費	97,563	19.2	131,803	20.0	102,552	17.1	79,070	13.5	74,691	12.3	65,028	10.2
災害復旧費	1,148	0.2	1,865	0.3	653	0.1	533	0.1	445	0.1	4,882	0.8
その他	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
産業経済費	35,589	7.0	56,773	8.6	49,981	8.4	43,238	7.4	57,403	9.4	44,472	7.0
農林水産費	9,284	1.8	11,451	1.7	9,608	1.6	7,811	1.3	6,991	1.1	7,319	1.1
商工費	26,305	5.2	45,322	6.9	40,383	6.7	35,426	6.1	50,411	8.3	37,153	5.8
教育費	98,263	19.3	118,051	17.9	102,052	17.1	103,137	17.6	98,778	16.2	111,269	17.4
学校教育費	71,239	14.0	85,195	13.0	74,391	12.4	78,259	13.4	74,839	12.3	83,888	13.2
社会教育費	11,367	2.2	14,426	2.2	12,081	2.0	9,692	1.7	8,748	1.4	9,572	1.5
その他	15,656	3.1	18,429	2.8	15,579	2.6	15,186	2.6	15,191	2.5	17,809	2.8
社会保障費	87,292	17.2	128,584	19.5	119,947	20.0	128,615	22.0	146,681	24.1	181,290	28.4
民生費	44,316	8.7	67,724	10.3	67,924	11.3	82,251	14.1	100,104	16.5	130,726	20.5
衛生費	32,789	6.4	47,723	7.3	43,652	7.3	39,973	6.8	39,813	6.5	44,390	7.0
住宅費	9,757	1.9	12,892	2.0	8,229	1.4	6,271	1.1	6,732	1.1	7,142	1.1
その他	430	0.1	246	0.0	142	0.0	119	0.0	31	0.0	-968	-0.2
恩給費	1,346	0.3	1,102	0.2	693	0.1	417	0.1	228	0.0	69	0.0
公債費	51,949	10.2	70,871	10.8	94,206	15.7	108,320	18.5	102,792	16.9	99,205	15.6
計	508,736	100.0	657,765	100.0	598,515	100.0	584,829	100.0	608,241	100.0	637,820	100.0

注：合計欄には繰り上げ充当金を含む。

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

3. 1990年代から2010年代にかけての事務配分の見直しに関わる政策展開の実際

(1) 事務配分論の概括

金澤 [2010] では、「事務配分」として分析する対象を「行政事務を経費支出主体別にみた国と地方の機能配分、加えてそこにおける国と地方の負担区分」とし、負担区分も対象とするのは「国庫補助金など国から地方への財源再配分が発達し、事務処理の責任と経費負担の責任が錯綜したシステムの場合、その負担の程度は、各級政府の当該事務に対する責任の度合いを、多かれ少なかれ反映していると考えられるからである。」としている。

ここでは、さしあたり経費支出主体であるかは問わず、法改正等による事務の国から地方への「移動」を中心に主として1990年代以降の動きを概括することを課題とする。

小泉祐一郎は、権限「権限委譲 (delegation of power) と権限移譲 (devolution of power) の違いは、機能分担論と役割分担論の違いとして政府の審議会等の答申で示されてきた」とし、「1960年代から1980年代にかけては機能分担が、1990年代中ごろ以降は役割分担が国と自治体の関係の改革における革新的な概念として用いられてきた。」としている⁽⁸⁾。

金澤 [2010] においては、「委譲」の表記がなされているが、機能分担と役割分担 (権限の「委譲」と「移譲」をそれぞれ指すと思われる) について小泉 [2016] では、「これまでの機能分担論では、国

(8) 小泉 [2016] p. 28参照。

と自治体がどのように分担をするのかという根幹の部分は不明確であったため、実質的な権限は国に留保しながら事務の執行を自治体に行わせる受付事務のような国の下請け仕事までもが『権限委譲』と称される面があった、「機能分担では、何をなすべきかはすでに決められており、自分で決められるのは、実施の手順や細かなやり方である。役割分担では、何をなすべきかを自分で考え、自分で決めなければならない」としている⁽⁹⁾。

小西敦は「国の地方出先機関に対して委譲している権限を地方公共団体（都道府県）に対しては移譲できない理由として…」という表現を用いて「委譲」と「移譲」を使い分けており、金澤 [2010] に用いられている「委譲」が意味するところは判然としませんが、その意味するところは小泉 [2016] に近いと思われる⁽¹⁰⁾。

本稿の問題意識に即せば、負担区分の変化に影響を与えたと考えられる場合には「移譲」、そうでない場合には「委譲」といえる可能性もあるが、さしあたりそこに拘泥せず、事務が国から地方に移されたものについて対象とするという趣旨である。

前節では、経年変化を主として5年ごとに分析してきたが、ここでは、国から地方への事務の移動・変更に関わるきっかけとなった事柄を取り上げつつ本稿の課題への接近を試みることにする。

（２） 第一次分権改革期における事務配分の変更

ここでは、まず、第21次地方制度調査会「地方公共団体への国の権限移譲等についての答申」（1988年5月）（以下、「21次地制調答申」という）を取

り上げる。そこでは図表6のような権限移譲等を答申しているが、これまでの「権限移譲、国の関与・必置規制の整理等」についての措置を「（過去数次にわたる）当調査会の提言、地方公共団体の要望からみれば、未だ極めて不十分であるといわざるを得ない」としている。21次地制調答申には、図表6に掲げたほか、公有水面埋立法、都市計画法についての記載もあるが国から地方への事務の「移動」を重視しているためここでは掲載していない⁽¹¹⁾。小西 [1989c] では、これらも含む16項目について④国の関与を廃止すべきもの、⑤都道府県への事務再配分・権限移譲をすべきもの、⑥市町村への事務再配分・権限移譲をすべきものに分類しているが、ここでは、⑤にあたるものが図表6に掲げたものである⁽¹²⁾。

次に、1991年の「行政事務に関する国と地方の関係等の整理及び合理化に関する法律」を確認する。これは、1989年12月の第二次臨時行政改革審議会「国と地方の関係等に関する答申」において、個別に指摘された権限移譲、国の関与及び必置規制の緩和等の事項について措置するため、関係法律の一部改正を行ったものである。権限移譲に関する措置として農地法等5法律がその対象となっている⁽¹³⁾。この5法律のうち、森林法、水道法、母子健康法は都道府県の権限に関するものであるためここでは対象としない。残る2法律のうちのひとつは、農地法の農地転用に関する権限で、これは、21次地制調で2haを超える農地転用の許可について国から都道府県に権限を移譲するように答申されていたものの一部が実現したことになる⁽¹⁴⁾。もうひとつは、宅地造成等規制法における宅地造成工事規制区域の指定

(9) 同上、pp. 29–30参照。

(10) 小西 [1989b] p. 100参照。

(11) 前者は、「国家的重要度の高い埋立の場合を除き、公有水面埋立免許にかかる国の認可を廃止する」、後者は、「都市計画は市町村の事務とし、市町村が都道府県に協議して決定することとともに、都市計画区域、都市計画の決定及び都市計画事業の施行に関する国の関与を廃止する」としたものである。

(12) 21次地制調答申において、国から直接市町村への事務再配分等をすべきとされたものは皆無である。

(13) このほか、国の関与及び必置規制の緩和等に係る措置13法律、補助金の整理に係る措置1法律等となっている（高橋 [1991] 参照）。

(14) 具体的には、2haを超える農地等の転用で、農村地域工業等導入促進法、高度技術工業集積地域開発促進法、総合保養地域整備法、地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律、多極分散型国土形成促進法に定める施設をこれらの法律の主務大臣の承認等が行われた計画等で定める地区等内において、その計画に従って整備する場合における転用許可権限を都道府県知事に移譲するものである（高橋 [1991] 参照）。

図表6 21次地制調答申における権限移譲

所管省庁	内容	法律名	移譲先
農林水産省	2haを超える農地転用の許可権等	農地法	都道府県
	国有林・民有林にかかる保安林で2以上の都道府県にわたって国土保全上重大な影響を及ぼすものを除いた保安林の指定・解除	森林法	都道府県
環境庁	国立公園内の現状変更	自然公園法	都道府県
厚生省	市町村営事業及び地方公共団体以外の者が経営する事業の認可その他の監督に関する事務	水道法	都道府県
建設省	市町村の下水道事業の事業計画の認可その他の監督に関する事務	下水道法	都道府県
運輸省	倉庫業営業の許可その他の監督に関する事務及び倉庫証券の発行の許可等の事務	倉庫業法	都道府県等 ⁽¹⁾
大蔵省	信用金庫の事業免許その他の監督に関する事務	信用金庫法	都道府県
通商産業省	商工会議所の設立の許可その他の監督に関する事務	商工会議所法	都道府県
(主務大臣)	国に権限が留保されている政令指定業種に係る組合について、都道府県単位の商工組合又は連合会の設立の認可その他の監督に関する事務	中小企業団体の組織に関する法律	都道府県
大蔵省・運輸省 ⁽²⁾	大蔵大臣及び運輸大臣所管の中小企業等協同組合にかかる指導監督の事務で、その地区が都道府県の区域を超えない組合にかかるもの	中小企業等協同組合法	都道府県
運輸省	国際観光ホテル事業の登録その他の監督に関する事務	国際観光ホテル整備法	都道府県
通商産業省	ガス事業の許可その他の規制に関する事務	ガス事業法	都道府県 ⁽³⁾
通商産業省、 (主務大臣)	工場立地に関する指導監督に関する事務	工場立地法	都道府県
運輸省	1の都道府県内のみの自動車運送事業の免許その他の監督に関する事務	道路運送法	都道府県

出典：第21次地方制度調査会「地方公共団体への国の権限移譲等についての答申」より筆者作成。

注：1. 営業所及び倉庫の配置が1の都道府県の区域内に限られる業者にかかるものは都道府県に、臨海倉庫業者であつて、その営業所及び倉庫の配置が港湾管理者たる地方公共団体の区域内に限られる業者にかかるものは当該港湾管理者とした。

2. 他大臣所管のものと同様、都道府県とした。
3. 都道府県営ガス事業及び供給区域が2以上の都道府県にわたるものは除く。

権限を都道府県知事に移譲するものである。

第一次分権改革は、機関委任事務の廃止・事務の再構成、国の関与の見直し・新しいルールの新設のほか、条例による事務処理特例制度の新設が特徴とされるが、個別法を改正した権限移譲も35法律にわたって実施された。「地方分権推進計画」（1998年5月29日閣議決定）をもとに、国の権限の移譲についてまとめたものが図表7である。

図表6と図表7を見比べると、21次地制調答申において対応した事項をさらに拡大したものやそこで

は実現しなかった権限移譲が実施されたものが含まれていることがわかる⁽¹⁵⁾。また、地方分権一括法によって都道府県等に移譲された権限であってもすべてが自治事務になっているわけではなく、法定受託事務として移譲されたものも含まれていることも確認できる。地方分権一括法附則第250条において法定受託事務は抑制の方針が示されているがその方針と照らして疑問が残る⁽¹⁶⁾。周知の通り、法定受託事務は従前の機関委任事務について「地方分権改革推進計画」（1998年5月）において示された

(15) たとえば、農地法は、21次地制調答申に基づいて制定された「行政事務に関する国と地方の関係等の整理及び合理化に関する法律」によって改正され、いわゆる地方分権一括法によっても改正されているが、下水道法は前者による改正を経していない。

(16) 本格的な分析については今後の課題としたいが、小西 [2014] 表1-02 (pp. 26-27) などにおいて地方自治法別表のみを改正した件数等が示されており、分析の手がかりとなると思われる。

図表7 地方分権推進計画における国からの権限移譲

	所管省庁	内 容	法律名	移譲先	事務
1999年の国会に法律案を提出するもの	環境庁	猟区設定の認可等	鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律	都道府県	自治事務
		国立公園の特別地域の指定、損失補償、関係行政機関の長との協議等	自然公園法	都道府県	その他（条項により自治事務、法定受託事務が混在）
	文部省	開発行為を行う事業者への発掘調査の指示権	文化財保護法	都道府県	自治事務
		第一義的所有権者となった出土文化財に関する事務		都道府県	自治事務
	農林水産省	保安林の指定・解除、指定施業要件の変更に係る事務	森林法	都道府県	法定受託事務
		保護水面の指定・解除事務	水産資源保護法	都道府県	自治事務
	建設省	公共下水道事業計画の認可等	下水道法	都道府県	自治事務
	自治省	国有資産等所在都道府県交付金の交付対象資産の指定等	国有資産等所在市町村交付金法	都道府県	自治事務
このほか、多極分散型国土形成促進法で主務大臣、関係行政機関の長、都道府県知事及び指定都市の長が処理している促進協議会の設置等については、中核市へ委譲					
1998年度中に措置するもの	通商産業省	家庭用品品質表示法に基づく指示に従わない販売事業者の公表	家庭用品品質表示法	都道府県	自治事務
既に措置したもの	厚生省	給水人口5万人超であって水利調整を要しない水道事業の認可及び監督等	水道法	都道府県	自治事務
		水道事業者又は水道用水供給事業者に対する合理化勧告		都道府県	自治事務
	農林水産省	農地転用の許可	農地法	都道府県	法定受託事務
	通商産業省、大蔵省、厚生省、農林水産省、運輸省	工場の新設・増設に関する届出受理、勧告、変更命令等	工場立地法	都道府県	自治事務

出典：内閣府ウェブサイトより筆者作成。

メルクマールに沿って設定されているものであるが、同計画における「自治事務及び法定受託事務の制度上の取扱い」の「財源措置」については、「法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が事務を行う義務を負う場合には、国はそのために要する経費の財源について必要な措置を講じなければならない」、「法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が新たな事務を行う義務を負う場合には、国はそのために要する経費の財源について必要な措置を講じなければならない」としている。「地方分権推進計画」別紙において「新規」とされたのは、5法

律の8つの事務に限られる⁽¹⁷⁾。法律において財源に関する必要な措置を謳いながらその実態が制度上みえにくいケースは散見されることから負担区分に与えた影響は限定的であると思われる。

総務省ウェブサイト「地方分権改革のこれまでの経緯」によると、第一次分権改革は2000年4月施行の地方分権一括法までとし、第二次分権改革の嚆矢を2006年6月の地方六団体「地方分権の推進に関する意見書」としている⁽¹⁸⁾。第一次分権改革と第二次分権改革との間に「三位一体の改革」が実施され、税源移譲とともに国庫支出金の削減、地方交付税の

(17) 大気汚染防止法（1事務）、水質汚濁防止法（1事務）、騒音規制法（2事務）、農用地の土壌の汚染防止等に関する法律（2事務）、漁業法（2事務）である。

(18) https://www.soumu.go.jp/main_content/000327098.pdf（最終閲覧日2026年4月9日）。内閣府ウェブサイトhttps://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jirei30_h27_hyoshi_4.pdf（最終閲覧日2026年4月9日）では第二次分権改革の嚆矢を2006年12月の地方分権改革推進法成立としている。

改革が実施されることとなる。これは、国と地方の財政関係の見直しそのものに他ならないが、事務配分の変更重点を置く本節においては詳述せず他日を期すこととする。

(3) 第二次分権改革以降における事務配分の変更

第二次分権改革においては、累次にわたる「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（以下、それぞれを「第〇次一括法」と呼ぶ）が制定され、そこにおいて義務付け・枠付けの見直しや条例制定権の拡大などが定められてきた。ここでは、そこにおける国から地方への事務配分の変更を概括する。

2025年末現在第15次一括法まで制定されているが、このうち、国から地方への権限移譲が規定されたのは、第4次、第5次、第6次、第8次の各一括法である。2015年12月に閣議決定された「事務・権限の移譲等に関する当面の方針について」では、「国から地方公共団体への移譲等」として48事項の事務・権限の移譲、18事項の移譲以外の見直しを行う事務・権限が掲げられている。

第4次一括法では、**図表8**のような権限移譲が実施された。小泉〔2016〕では、第二次分権改革における分権改革の特徴として「地方分権の推進の観点と国の出先機関の見直しの観点が並列的に扱われたこと」が指摘されているが、**図表8**に掲げた「養成施設の指定・監督等」（厚生労働省）、「商工会議所の定款変更の認可（一部）」（経済産業省）、「自家用有償旅客運送の登録・監査等」（国土交通省）は、それぞれ地方厚生局、経済産業局、地方運輸局の事務を地方自治体に移すものである⁽¹⁹⁾。

2014年からは、あらたに「提案募集方式」が導入された。事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの見

直し等を推進するために導入されたものである。これらも踏まえた第5次一括法においては、国から地方へ7つの法律に関する事務・権限の移譲が実施された。具体的には、麻薬小売業者間の麻薬の譲渡に係る許可、農地転用許可、特定新規中小企業者に投資が行われたことの確認、事業承継の支援措置に係る認定等、使用者に対する技術基準適合命令等、である⁽²⁰⁾。

このうち農地転用許可については、21次地制調答申において2ha以上の農地転用の許可権限の移譲が答申され、その際に2ha超4ha以下の農地について国と協議の上法定受託事務として移譲、4ha超の農地については国の事務とされていたものが、4ha以下の農地については都道府県の自治事務、4ha超の農地については国協議の法定受託事務とされたものである⁽²¹⁾。

第6次一括法では食鳥検査に係る指定検査機関の指定・監督（食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律）、法定上限を超える漁業近代化資金の貸付けに係る承認（漁業近代化資金融通法）が、第8次一括法では毒物又は劇物の原体の事業者の登録等に係る事務・権限（毒物及び劇物取締法）がそれぞれ移譲された。

「事務・権限の移譲等に関する当面の方針について」に掲げられた事務・事業のうち、以上に掲げた法改正によるもののほか、政省令の改正によって移譲されたものもある⁽²²⁾。これらを通じて特徴的であったのは、第4次一括法における自家用有償旅客運送に係る権限移譲であろう。国からの事務・権限の移譲においてほとんどが都道府県に対するものであったのに対して、これは地方運輸局の権限であったとはいえ、市町村が直接権限移譲の相手先になっているものである。商工会議所の定款変更の認可（一部）も都道府県と指定都市への移譲としている

(19) 小泉〔2016〕p.139。

(20) 対象となった法律は、麻薬及び向精神薬取締法、農地法、農業振興地域の整備に関する法律、中小企業新規事業活動促進法、中小企業経営承継円滑化法、租税特別措置法、特定特殊自動車排出ガス規制法である。

(21) この過程については小泉〔2016〕に詳しい。小泉祐一郎氏は「将来的には、第5次一括法によって権限移譲された4ha超の大規模な農地転用許可の事務を法定受託事務から自治事務に転換するとともに、暫定措置として導入された国との協議を廃止する必要がある」としている。

(22) 詳しくは、内閣府ウェブサイトhttps://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ikkatsu/minaoshihoushin_sochi1.htmlを参照されたい。ただし、最終更新は2018年1月である（最終閲覧日2026年4月9日）。

図表8 第4次一括法に基づく権限移譲

所管省庁	内容	法律名	移譲先	
内閣府	誇大表示の禁止にかかる勧告・命令	健康増進法	都道府県	
総務省	小規模施設特定有線一般放送の業務開始届出等	放送法	都道府県	
厚生労働省	養成施設の指定・監督等	児童福祉法	都道府県	
		社会福祉法		
		あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゆう師等に関する法律		
		食品衛生法		歯科技工士法
		理容師法		美容師法
		保健師助産師看護師法		調理師法
		身体障害者福祉法		製菓衛生師法
		診療放射線技師法		視能訓練士法
		臨床検査技師等に関する法律		臨床工学技士法
		知的障害者福祉法		義肢装具士法
		理学療法士及び作業療法士法		救命救急士法
		柔道整復師法		言語聴覚士法
		食鳥処理法		社会福祉士・介護福祉士法等
歯科衛生士法	精神保健福祉士法			
指定医療機関等の指定・監督	児童福祉法（再掲）	母子健康法	都道府県	
消費生活協同組合（一部）の設立許可・監督	消費生活協同組合法		都道府県	
医療法人（一部）の設立許可・監督	医療法		都道府県	
特別給付金又は特別弔慰金の特別買上償還に関する証明書の発行	戦没者等の妻に対する特別給付金支給法	戦没者の父母等に対する特別給付金支給法	都道府県	
	戦没者等の遺族に対する特別弔慰金支給法	戦傷病者等の妻に対する特別給付金支給法		
介護サービス事業者（一部）の業務管理体制の整備に関する監督等	介護保険法等		都道府県	
農林水産省	登録検査機関（一部）の登録・監督	農産物検査法	都道府県	
経済産業省	商工会議所の定款変更の認可（一部）	商工会議所法	都道府県・指定都市	
国土交通省	事業協同組合（一部）の設立認可・監督	中小企業等協同組合法	都道府県	
	自家用有償旅客運送の登録・監査等	道路運送法	市町村（都道府県）	
	自動車道事業（一部）にかかる供用約款の認可等		都道府県	
	自動車運転代行業の認定等に係る同意・監督	自動車運転代行業適正化法		都道府県
環境省	指定調査機関（一部）の指定・監督	土壌汚染対策法	都道府県	

出典：内閣府ウェブサイトより筆者作成。

注：希望する市町村。希望しない市町村の区域については、希望する都道府県にも移譲。

ものであるが、「希望する市町村」と市町村に選択権があり、かつ、希望しない市町村の区域について

希望する都道府県にも移譲されるという柔軟な制度となっている⁽²³⁾。

(23) 政省令の変更により移譲された事務については、国の開設する病院等の開設承認及び監督（医療法）に関する事務（都道府県、保健所設置市、特別区に移譲）等がある。詳細は内閣府ウェブサイト（URLは注(22)）参照のこと。

4. 小括 — 事務配分の観点から

本稿の第2節で明らかになったのは以下の点である。まず、国の財政支出の対国内総生産比率は増大傾向にあるのに対して、地方のそれは大幅な増減を繰り返し、2018年時点でも1990年の水準とほぼ一緒であった。また、1995年にピークに達した地方支出比率が、全体として2000年以降は漸減傾向が続いていること、とはいえ、**図表3**および**図表4**から読み取ることができたように、多くの費目で事務配分の見直しの進展以外の影響を強く受けていると推測できることから、さらなる分析が必要となることも明らかである。

さらに、負担区分それぞれの合計額に注目して推移を確認すると、「国自体の支出」が1995年以降に増大を続けたのに対して、「地方負担の支出」は1995年以降に低下を続けることになった。金額で見ると1995—2000年の減少が大きい（約5兆9,000億円）⁽²⁴⁾。加えて、「地方負担の支出」のみを取り出して行った分析からも、事務配分の見直しとは異なる文脈において事務配分が規定されていった様子がみて取れる⁽²⁵⁾。

加えて興味深いことに、**図表2**における地方支出比率の推移と、**図表4**における「地方負担の支出」とを比較すると、たとえば、一般行政費では、2005年から10年にかけて前者が比率を低下させているの

に対して後者が比率を増大させており、民生費では、前者が増減を繰り返しているのに対して、後者では1990年以降、一貫して比率を増大させているなど、地方支出比率と「地方負担の支出」との間の動向にズレが目立っている⁽²⁶⁾。とくに民生費では、2010年から18年にかけて「国から地方への支出」が伸びないなかで、「地方負担の支出」が大きく伸びることで地方支出比率と「地方負担の支出」との間にズレを生じさせている。この点は、金澤[2010]における主要な観察結果の1つ「社会保障費は、70年代に国（「国自体の支出」——括弧内引用者）および国→地方（「国から地方への支出」——括弧内引用者）が膨張し、80年代に減少するが、80年代には「地方負担の支出」がそれらの減少を下支えしている」と同様の構図が再現されているといえる。

こうした事実を踏まえ、第3節においては、事務配分の見直しに関わる政策展開を検討することで、政策展開と財政関係の変容とを関係づけつつ、1990年代以降における地方分権改革が事務配分の変容にどのように影響を与えたのかについて、国と地方の財政関係の視点から明らかにすることを試みたが、具体的な結論を得るには至らなかった⁽²⁷⁾。

なお、小泉[2016]においては、経費の面で「事務費とは別に整備事業費を要する事務」は、権限移譲が実現せず、それを要しない事務が分権改革を通じて移譲されたとし、例として国道の直轄管理区間（指定区間）の管理の事務、一級河川の国直轄区間

(24) 『地方財政統計年報』によると、土木費が1997年度に1兆1千億円、2000年度1兆4千億円減となっている。この点について、『平成12年版地方財政白書』（p.220）には、（2000年度の予算編成でも一括弧内引用者）「財政構造改革の基本的考え方は維持し…（中略）…依然として極めて厳しい地方財政の現状等を踏まえて、歳出面においては、限られた財源の重点的配分と経費支出の効率化に徹し、経費全般について徹底した節減合理化を推進する」とある。

(25) 全国知事会・地方税財政常任委員会は、この点について次のように指摘している。「地方歳出は、国の制度に基づく社会保障関係費の増加を、給与関係経費や投資的経費の削減などで一定程度吸収するとともに、歳出特別枠により実質的に確保してきたと言える。」（「令和8年度税財政等に関する提案」令和7年10月31日）

(26) 国土開発費でも、2010年から18年にかけて地方支出比率を大幅に増大させているのに対して、「地方負担の支出」は比率を大きく減少させている。

(27) 1998年の「地方分権推進計画」において、「国と地方の経費負担の在り方と新しい事務の区分とは直接連動するものではない」としつつ「地方公共団体の担う事務に要する経費については、原則として当該地方公共団体が全額負担することとする」という地方財政法第9条に掲げた原則のもとで、自治事務であれ法定受託事務であれ「当該事務に対する国の利害の度合等に応じて定められている考え方を基本とする」という方針が掲げられている。この点について、大森彌は、「第一次分権改革では、『事務事業の移譲方策』よりも『広義の関与の縮小廃止方策』に改革の主眼が置かれた」とし、広義の関与の縮小は「事務事業の移譲と比べて、自治体行政の関係者の関心を喚起しにくい」とも指摘している。この際に、財源措置とともに事務権限が付与された介護保険制度と比較しながら論じている（大森[2003]参照）が、権限移譲であったとしても財源措置が乏しかった可能性が本稿において示されたと考える。

(指定区間外区間)が挙げられている。このことについて、「権限移譲の対象となる国道や一級河川の国直轄管理区間については国土交通省と都道府県・指定都市との間で合意に達しているが、事業に要する経費の財源措置の仕組みが、財務省、総務省、国

土交通省の間で具体化されていないために、権限移譲が実現するに至っていない」としている⁽²⁸⁾。このような指摘も含め、財源措置の動向、すなわち、当時の国庫支出金や地方財政計画等について、稿を改めてさらに詳細に検討したい。

(以下、後号)

(かどの けいじ 山梨大学准教授)

(そのだ しげき 地方自治総合研究所常任研究員)

キーワード：分権改革／事務配分／三位一体の改革／補助金／地方創生関連交付金

【参考文献】

- 有馬晋作 [2025] 『地方自治全史』 筑摩書房
- 大森彌 [2003] 「第一次分権改革の効果」 『レヴァイアサン』 33号
- 門野圭司 [2023] 「地方歳出規模の縮減とその影響に関する考察 — 広義のナショナル・ミニマム保障と地方財政 —」 『自治総研』 VOL. 49 No. 4
- 金澤史男 [2010] 「日本における政府間事務配分の動向 — 『膨張期』と『調整期』 —」 『福祉国家と政府間関係』 (日本経済評論社)
- 小泉祐一郎 [2016] 『国と自治体の分担・相互関係』 敬文堂
- 小西敦 [1989 a] 「権限移譲・事務再配分論の沿革」 (上) 『地方自治』 1989年3月号
- 小西敦 [1989 b] 「権限移譲・事務再配分論の沿革」 (中) 『地方自治』 1989年4月号
- 小西敦 [1989 c] 「権限移譲・事務再配分論の沿革」 (下) 『地方自治』 1989年5月号
- 小西敦 [2014] 『地方自治法改正史』 信山社
- 島田恵司 [2007] 『分権改革の地平』 コモンズ
- 神野直彦 [2018] 「新しいステージでの分権改革」 『地方自治法施行70周年記念自治論文集』 https://www.soumu.go.jp/main_content/000562237.pdf
- 高橋秀禎 [1991] 「行政事務に関する国と地方の関係等の整理及び合理化に関する法律の概要について」 『地方自治』 1991年7月号
- 西尾勝 [2007] 『地方分権改革』 東京大学出版会
- 待鳥聡史 [2020] 『政治改革再考』 新潮社

(28) 小泉 [2016] p. 138。

尼崎市における空き家施策の展開 空家法制定後および改正後の状況

山 岸 叶 珠

<要 旨>

本稿は、「空家等対策の推進に関する特別措置法」（空家法）制定後および2023年改正後における尼崎市の空き家施策の展開を、現地調査により得られた知見、資料に基づき整理・分析するものである。空家法制定を受けて、尼崎市は、空き家施策を展開した。地域特性を踏まえた条例による法律の補完をするべく、同市は、2023年改正前の空家法の下で「特定空家等」を広く認定するとともに、法の適用対象外となる「長屋の一部空き住戸」に対応するために、独立条例を制定・運用してきた。空家法の改正により、「特定空家等」に至る前段階の категорияである「管理不全空家等」が創設されたことを受け、同市は従前の広範な特定空家等の範囲を見直し、管理不全空家等と特定空家等を峻別する運用へと移行した。さらに、改正法との整合を図るべく、旧条例を廃止し新たに条例を制定した。

I インターンシップを通じた調査

日本における空き家問題は、人口減少や高齢化、過剰な住宅供給といった事象を反映した社会課題として顕出している。各自治体においては、空き家の老朽化による保安上の危険の発生や、地域イメージの低下、景観の悪化、防犯上のリスクの増加などが行政課題として認識され、これに対処するために、2010年代から条例の制定が進んだ。2014年には、「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下「空家法」という。）が議員発議により制定され、すべての市区町村（以下「市町村」という。）が空き家対策に取り組むための法的枠組みが整備された。同法は、2023年に改正され、新たに「管理不全空家等」というカテゴリーが創設されたことで、より早期段階からの対応が法的に可能となった。

このように、空き家対策は法制度上の進展を遂げ、これを受けて、空家法や空き家条例についての研究が進められている。その一方で、こうした法制度の変化が実際に自治体内部でどのように受け止められ、

解釈・運用され、空き家施策がどのように展開してきたのかを実証的に明らかにした研究は限られている。特に、条例の制定や措置の実績のみならず、空家法をめぐる市内での調整過程や、市民・所有者等との関係形成の実態といった、行政内部の実務運営に踏み込んだ知見は乏しい。これらを明らかにするには、当事者への聞き取りや現場観察を通じた調査が不可欠である。

そこで、筆者は、兵庫県尼崎市役所にご協力いただき、2週間の現地でのインターンシップ（2025年9月に実施）を通じて、同市の空き家施策の展開と内部的な実務運用の過程を調査する機会を得た。調査にあたっては、以下の2点を主たる目的とした。第1に、地域特性を踏まえた空家法の解釈・運用、そして独立条例との関係等、空き家問題に関する法学の理論的検討に資する情報を提示すること、第2に、実際の行政実務のなかでの課題認識から判断といった法運用のプロセスを実地に把握し、市町村における空き家対策の実務的知見を明らかにすること、である。

尼崎市は、2015年3月に、「尼崎市危険空家等対

策に関する条例」（以下「危険空家条例」という。）を制定し、同年5月の空家法施行と並行してこれを運用し、空き家施策を推進してきた。同条例は、空家法の規制対象への措置を拡充する法律実施条例、であるとともに規制対象を追加する独立条例としての性格を有する⁽¹⁾。2015年度から2022年度までに、空家法に基づく特定空家等として認定された累計物件数は768件、条例に基づく危険空家等は197件のほり、実績を豊富に有している。さらに、2023年の空家法改正を受け、同市は、2025年5月、新たに「尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例」（以下「空家空地条例」という。）を制定し、同年9月に施行した。これと同時に、危険空家条例は廃止された。空家空地条例もまた、法律実施条例と独立条例の機能を併有する。このように、同市は、法改正に即した対応を積極的に進めている。以上の理由から、尼崎市を調査の対象とした。

II 尼崎市の基本情報

1 人口動態

兵庫県尼崎市は、大阪市と神戸市の中間に位置し、阪神工業地帯の中核都市として発展してきた都市である。人口は高度経済成長期を通じて増加し、1970年には約55万人に達した。

その後は減少傾向に転じ、2010年以降は45万人台で推移している。2009年4月1日から中核市へと移行している。2025年3月時点における人口総数は、45万7,072人である⁽²⁾。

2 地理的特徴

尼崎市は、工業、商業の機能に加え、住宅が混在する複合都市である。南部の臨海地域は、鉄鋼、機械、化学などの重化学工業を中心に、阪神工業地帯の中核をなした歴史を有している。近年は、道路交通の利便性から、物流拠点の集積が顕著である。

北部には阪急線、中部にはJR線、阪神線が通る。阪急沿線地域は、良好な住環境が形成されてきた地

域である。JR沿線地域は、JR尼崎駅を中心に大規模な住宅・商業開発が行われており、徒歩圏内で生活必需品が揃う利便性の高い地域である。阪神沿線地域は、工業化の発展の中心を担ってきた地域である。JR線以南の地域は、1960年～1970年ごろに工場労働者の住宅として多くの木造長屋建て住宅が短期間に建設された経緯を有し、無接道敷地や狭小地などが多く、特に密集市街地に多く集中している。

鉄道網が整備されているため、尼崎市から神戸市や大阪市へのアクセスは良好である。市内全域は平坦で、市街地もコンパクトにまとまっている。このため、徒歩、自転車、公共交通機関での移動が容易で、住環境としてのポテンシャルも高い。

3 空き家の状況

尼崎市内の空き家の状況を、「尼崎市空家等対策計画（第2期）」（2022年3月）の情報をもとに整理する。2018年の住宅・土地統計調査によれば、賃貸用や分譲用など不動産市場で流通していない「空き家（その他の住宅）」は12,230戸あり、このうち「腐朽、破損あり」とされているのは、約31%にあたる3,810戸存在する。周辺市と比較しての特徴的な点として指摘できるのは、「長屋建て・共同住宅・その他」の「空き家（その他の住宅）」の割合が高いことである。

2015年の国勢調査等に基づく兵庫県の世帯数将来推計によると、2015年から2040年にかけて、約6,300世帯が減少する。2020年時点で、221,152世帯あるのに対し、住宅は248,140戸存在する。したがって、このまま既存住宅の除却を上回る住宅供給が続くとすれば、尼崎市において、空き家は増加すると見込まれている。

III 空き家施策の変遷概略

1 時代区分

尼崎市は、空家法が施行された2015年から、空き家対策を開始した。尼崎市における空き家施策の展

(1) 法律実施条例、独立条例の意味については、北村喜宣『自治体環境行政法〔第10版〕』（第一法規、2024年）36頁以下参照。

(2) 尼崎市『尼崎市の人口（住民基本台帳人口 令和7年3月31日）』1頁参照。

開を法律と条例との関係で整理すると、①空家法と危険空家条例が並立している時代、②改正空家法と危険空家条例が並立している時代、③改正空家法と空家空地条例が並立している時代の3期に区分できる(図表1)。

以上の時代区分を前提に、尼崎市において、空家法がどのように解釈・運用されたのか、さらに、条例の制定・廃止に至った経緯、執行スタイル等の観点から、同市における空き家施策の展開を整理する。

なお、以下で述べる実務上の知見等のうち、註で用いるもの以外は、インターンシップにおいて筆者が担当職員から直接得た情報に基づくものである。

IV 尼崎市危険空家等対策に関する条例

1 制定経緯

2010年7月に制定された「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」を嚆矢として、全国で空き家条例制定のブームが巻き起こった⁽³⁾。所沢市では、条例制定以前、市民から空き家に関する相談を受け

た場合、樹木や雑草の繁茂であれば生活環境課、火災の危険性であれば消防本部予防課、建物に関することであれば建築指導課というように、相談内容に応じて個別の課が対応していた。ところが、空き家の敷地内の雑草の繁茂による放火の懸念がある場合はどこの課が担当すればよいのか、縦割りゆえに調整が困難であったこと、行政指導の根拠となる条例がないために、空き家の所有者から理解が得られないことといった課題等があった。これに対処するために、危機管理課防犯対策室を中心として、条例が準備・制定されるに至った⁽⁴⁾。

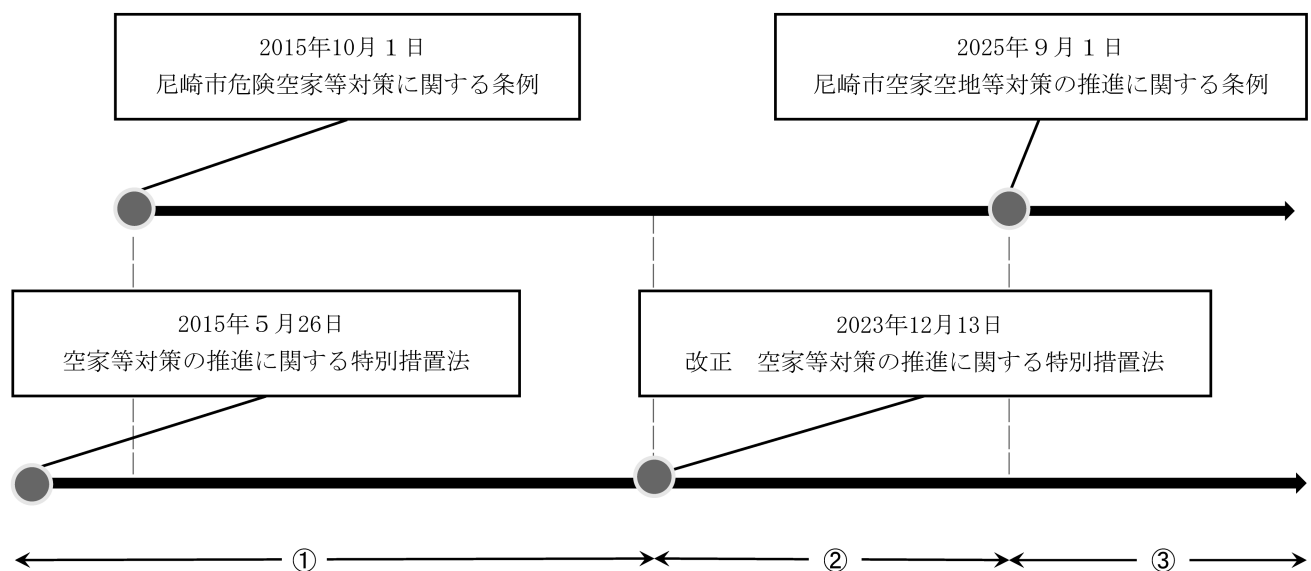
尼崎市においても、同様の課題が認識され、条例の制定が検討された。その結果、「尼崎市危険空家等対策に関する条例」が、2015年3月6日に公布され、同年10月1日に施行された。

2 概要

(1) 対象

2015年5月26日に施行された空家法の2条1項は、「空家等」を「建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされていないことが常

図表1 空家法と条例の施行日



出典) 筆者作成

(3) 北村喜宣『空き家問題解決のための政策法務：法施行後の現状と対策』（第一法規、2018年）77頁参照。

(4) 所沢市総合政策部危機管理課防犯対策室「先進・ユニーク条例 所沢市空き家の適正管理に関する条例について：生活環境の保全と防犯のまちづくりの推進のために」『自治体法務研究』26号（2011年）65頁以下参照。

態であるもの及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）をいう。ただし、国又は地方公共団体が所有し、又は管理するものを除く。」と定義する。そして、同条2項は、空家等のうち、①「そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態」、②「そのまま放置すれば著しく衛生上有害となるおそれのある状態」、③「適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態」、④「その他周辺的生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態」のものを「特定空家等」と定義する。

これに対し、危険空家条例の2条1項1号は、「建築物若しくはこれに類するもの又はこれに付属する工作物…であって居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地」のうち、「法その他の法令の規定によって生活環境の保全等を図るために必要な措置を講ずべきことを命ずることができないもの」を「法定外空家等」と定める。ここでいう「法」は、空家法を指しており、結局のところ、法定外空家等としては、空家法の適用対象外となる長屋の一部空き住戸を措定している。長屋について「一部のみが使用されていない場合」は、空家法の「空家等」（2条1項）に該当しないことが、国による旧空家法に関するパブリックコメントで回答されている⁽⁵⁾。尼崎市は、それをも対象に含める必要があると判断したのである。

さらに、危険空家条例は、法定外空家等のうち、

次のいずれかに該当するものを「危険空家等」と定義する（2条1項2号ア～エ）。すなわち、①「そのまま放置すれば倒壊し、その他著しく保安上危険となるおそれがある状態」、②（そのまま放置すれば）「著しく衛生上有害となるおそれのある状態」、③「不特定の者が容易に内部に侵入し、又は使用することができることにより犯罪行為を誘発するおそれがある状態」、④「その他生活環境の保全等を図るために放置することが不適切であると市長が認める状態」である。

これらの要件を旧空家法における「特定空家等」（2条2項）の定義と比較すると、**図表2**のとおりである。両者を対照すると、③の著しく景観を損なっている状態という旧空家法上の要件が、危険空家条例においては、犯罪行為を誘発するおそれがある状態に置き換えられている点を除き、①、②、④の要件は空家法とほぼ同様の文言が用いられている。

このことから、条例における「危険空家等」は、空家法の「特定空家等」とほぼ同等の状態にある「長屋のうち、居住その他の使用がなされていない住戸」として位置づけられている（**図表3**）。すなわち、特定空家等の対象の横出しの規制を企図している。

このような整理となった背景には、尼崎市における長屋の多さがある。長屋の一部が空き住戸となり、適切な管理が行われない場合、空家法の特定空家等と同じように保安上の危険等が生じ、地域住民の生

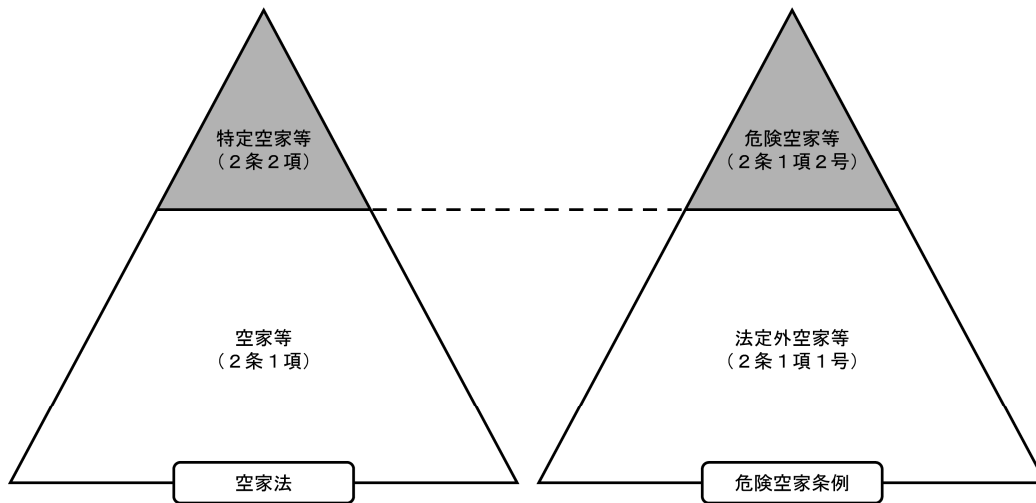
図表2 空家法と危険空家条例の条文比較

「特定空家等」（空家法旧2条2項）	① そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態	「危険空家等」（危険空家条例2条1項2号ア～エ）	① そのまま放置すれば倒壊し、その他著しく保安上危険となるおそれがある状態
	② そのまま放置すれば著しく衛生上有害となるおそれのある状態		② （そのまま放置すれば）著しく衛生上有害となるおそれのある状態
	③ 適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態		③ 不特定の者が容易に内部に侵入し、又は使用することができることにより犯罪行為を誘発するおそれがある状態
	④ その他周辺的生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態		④ その他生活環境の保全等を図るために放置することが不適切であると市長が認める状態

出典）筆者作成

(5) 国土交通省・総務省『「特定空家等に対する措置」に関する適切な実施を図るために必要な指針（ガイドライン）（案）』に関するパブリックコメントに寄せられた意見と国土交通省及び総務省の考え方（2015年5月26日）参照。

図表3 空家法と危険空家条例の比較



出典) 筆者作成

活環境に重大な影響を及ぼすおそれがある。市としては、空家法の適用対象外であることを理由にこれらを放置できず、独立条例の制定によって対応する必要があった。

(2) 危険空家等に対する措置

危険空家条例の下では、危険空家等の所有者等⁽⁶⁾に対し、「除却、修繕、立木竹の伐採その他生活環境の保全等を図るために必要な措置」を講ずるよう助言又は指導をすることができる(8条1項)。助言又は指導をした場合において、なお状態が改善されていないときは「相当の期限を定めて、当該助言又は指導に係る措置を講ずべきことを勧告することができる」(同条2項)⁽⁷⁾。そして、「勧告を受けた者が正当な理由なく当該勧告に係る措置を講じなかった場合において、特に必要があると認めるとき

は」措置を講じるよう命令することができる(同条3項)。その命令に従わない場合であって、「他の手段によってその履行を確保することが困難であり、かつ、その不履行を放置することが著しく公益に反すると認めるときは、」行政代執行を行うことができる(11条)。以上の措置の段階は、空家法が定める特定空家等に対する助言又は指導(旧14条1項)、勧告(旧同条2項)、命令(旧同条3項)、行政代執行(旧同条9項)とパラレルな関係にある。もっとも、代執行に関しては、空家法では、公益要件(行政代執行法2条)などが削除されている緩和代執行が規定されているが、危険空家条例では、行政代執行法に基づく通常の代執行が行われることになる。

なお、空家法旧14条10項は、「過失がなくその措置を命ぜられるべき者を確知することができない」

(6) 危険空家条例でいう「所有者等」とは、空家法旧3条の「所有者等」と同義であり、「所有者又は管理者」を意味する(危険空家条例2条2項)。

(7) 空家法旧14条2項に基づき勧告をされた特定空家等の敷地の用に供されている土地については、地方税法349条の3の2に規定する「住宅用地」に該当しないとみなされ、住宅用地に係る固定資産税の特例が適用除外される旨が平成27年度税制改正の大綱(2015年1月14日閣議決定)において記載された。また、総務省・国土交通省「空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための基本的な指針」(2015年2月26日)14頁によれば、空家法に基づく勧告の有無にかかわらず「人の居住の用に供すると認められない家屋の敷地に対しては、そもそも固定資産税等の住宅用地特例は適用されないことに留意が必要である」と付言する。

一方、空き家条例に基づく勧告が行われた場合、必ずしも固定資産税等の適用除外とリンクするわけではない。尼崎市では、空き家担当部局が、危険空家条例の下での措置の進捗具合に関わらず、資産税課が定める特例の適用除外の基準に該当すると思料した場合、資産税課に情報提供を行い、資産税課の判断で適用除外の可否を決定する。この取組みは、国土交通省「空き家対策の推進を目的とした固定資産税の住宅用地特例に関する取組について(情報提供)」(2021年3月30日)において紹介されている、京都市、神戸市の取組み事例を参考にしている。

場合に、市町村長が代執行を実施できると規定する。いわゆる略式代執行である。一方、危険空家条例のなかで、危険空家等に対し、略式代執行ができる旨を定めていないのは、条例を根拠に略式代執行を行うことはできないとする説が有力とされているためである。行政代執行法1条は「行政上の義務履行確保に関しては、別に法律で定めるものを除いては、この法律の定めるところによる」と規定しており、ここでいう「法律」に条例は含まれないと一般に解されている⁽⁸⁾。

もっとも、危険空家条例は、「危険空家等の倒壊等により人の生命、身体又は財産に重大な危害が及ぶことを避けるために緊急の必要がある……ときは、その危害を避けるために必要な最小限度の措置を講ずることができる」として、応急措置を規定する(12条1項)。これは、義務の存在を前提とせずに、行政機関が実力を行使して行政上望ましい状態を実現する事実行為であるから、「即時強制」(又は「即時執行」ともいう。)に該当する⁽⁹⁾。義務の賦課を前提としないため、行政代執行法1条の射程外と整理されることから、条例を根拠に即時強制を規定できる⁽¹⁰⁾。同条例12条1項によれば、空家法

における特定空家等に対しても応急措置を講ずることができる」と定める。また、当該措置に要した費用を当該特定空家等又は危険空家等の所有者等から徴収することができる」と定める(同条2項)⁽¹¹⁾。

以上の危険空家等に対する措置を示したものが、**図表4**である。

3 特定空家等、危険空家等の認定

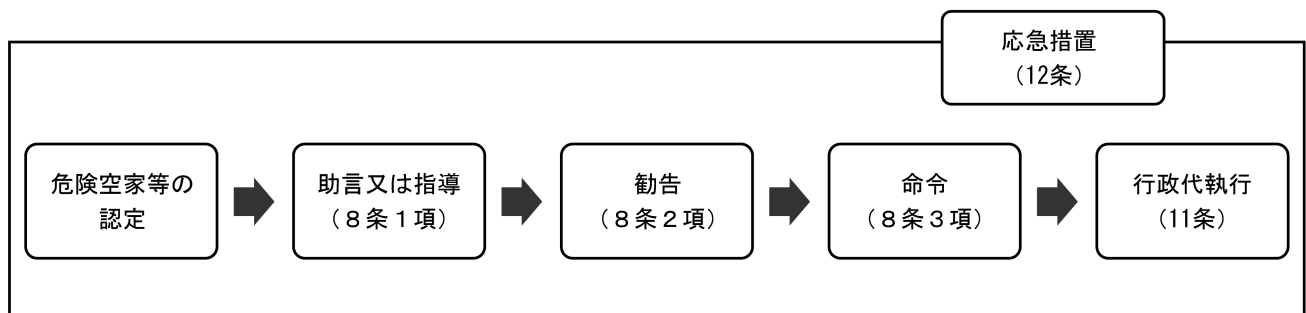
(1) 認定基準

特定空家等又は危険空家等に該当するか否かの判断は、国が定めた「特定空家等に対する措置」に関する適切な実施を図るために必要な指針(以下「改正前ガイドライン」という。)をベースにしつつ、尼崎市が作成した認定基準に依拠して行われる。

認定基準は、表形式により運用されている。建築物等の崩壊・落下の危険性、衛生上の支障、生活環境への悪影響等の各項目について現地調査の結果を点数化する方式が採用されている。評価は加点方式で行われ、総合得点によって**図表5**のとおり、A、B、Cの3段階に分類される。

この評価により、B又はCランクに該当すると判定されたものが、空家法上の特定空家等又は危険空

図表4 危険空家等に対する措置



出典) 筆者作成

(8) 宇賀克也『行政の実効性確保：行政代執行を中心として』（勁草書房、2024年）261頁、興津征雄『行政法Ⅰ行政法総論』（新世社、2023年）241頁、塩野宏『行政法Ⅰ〔第6版補訂版〕』（有斐閣、2024年）253頁、南川和宣「空き家対策条例の制定にかかる行政法上の問題点」『臨床法務研究』13号（2014年）90頁参照。なお、阿部泰隆『行政法再入門（上）〔第3版〕』（信山社、2024年）449頁以下は、権力の根拠を条例で制定できるにもかかわらず（地方自治法14条）、その履行を強制する手段を持たないのは地方自治の本旨（憲法92条）にふさわしい立法とはいえないから、行政代執行法の文理を制限的に解釈し、重大な人権侵害を生じない場合には、条例で即時強制のみならず、略式代執行をも定め得ると解すべきであるとする。

(9) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第8版〕』（有斐閣、2023年）121頁参照。

(10) 興津・前註(8)書255頁、塩野・前註(8)書280頁参照。

(11) 条例に基づく即時強制の費用徴収方法については議論がある。この点について、VI-2(5)で詳述する。

図表5 空家等および法定外空家等の3段階の分類

ランク	状態	点数	空家法	危険空家条例
Aランク	適正に管理されている	0点	空家等	法定外空家等
Bランク	管理が不適切で対応を要する	1～199点	特定空家等	危険空家等
Cランク	著しく管理が不適切で特に危険度が高く、早期に対応を要する	200点以上		

出典) 筆者作成

家条例上の危険空家等として認定され、以後、助言・指導等の対象となる。

評価基準の具体的内容としては、屋根瓦が剥落し、穴が開いている場合は50点、出入口が開放されている場合は25点、窓ガラスが破損している場合は15点といったように、各要素に点数を付与している。Aランクは、まさに「完璧」な場合である。1点以上でBランクに該当し得るため、特定空家等又は危険空家等として認定される範囲は相当に広いものとなっている。改正前ガイドラインは、特定空家等について、現に著しく保安上危険又は著しく衛生上有害な状態の空家等のみならず、「将来そのような状態になることが予見される場合も含む」とし、意図的に幅広い概念とされていた⁽¹²⁾。この点、例えば、窓ガラスが破損している場合、そこから雨水が浸入し、建物の躯体に損傷を与え、将来的に保安上危険又は衛生上有害な状態に至る蓋然性が認められる。このような予防的な考え方に立ち、尼崎市では、軽微な管理不全であっても、特定空家等又は危険空家等として広く認定してきたところである。

認定に至るまでの実務としては、空き家の周辺住民からの通報や要望が契機となることが多い。担当職員が数日以内に現地調査に赴き、当該空き家が特定空家等又は危険空家等に該当するのかを、認定基準を用いて評価する。この評価結果は、報告書として作成され、担当課長による決裁を経て、特定空家等又は危険空家等としての認定が行われる。

なお、建築物が長屋であるか否かは、空家法の適用対象となるのか、それとも危険空家条例の対象となるのかを分ける実務上の重要な判断である。尼崎市においては、この点につき、隣接建築物との間に

独立した壁が設けられているか否かによって区分している。外観上長屋であるにもかかわらず、登記簿上は住戸ごとに表題部が分けられており、区分所有建物として登記されていない事例（つまり、登記簿上は戸建て住宅となっている）も存在する。そのため、登記情報のみからでは一戸建てなのか、長屋なのか区別が困難な場合がある。そこで、尼崎市では、現地調査に基づく外観の判断を重視し、空家法と条例との適用を区別する運用を行っている。

(2) 認定件数

旧空家法が施行された2015年度から2022年度までの間に、特定空家等又は危険空家等に認定された件数を示したものが図表6である。特定空家等と危険空家等合わせて累計1,099件を認定している（データを上書きして保管しているため、ある過去の時点での特定空家等と危険空家等の件数の内訳を示すことができない）。そのうち、建物の除却又は「越境部分の樹枝を切除せよ」といったような指導等の措置内容が実施されたことをもって「解決」に至ったのが、799件である。平均すると、単年度で130件程度を新たに認定しつつも、約7割の物件を「解決」に導く運用をしている。

こうした空き家施策の事務を担う部署についてであるが、空き家対策がはじめられた2015年から2018年の間は、建築指導課の3人が事務を担っていた。空き家の利活用については、別に住宅政策課が担っていた。2019年からは、住宅政策課に空き家施策の事務が移管され、利活用も含めて6人体制で行うようになった。なお、2024年からは、空家対策担当課が設置され、11人（うち2名は会計年度職員）が専

(12) 国土交通省「「特定空家等に対する措置」に関する適切な実施を図るために必要な指針」（2015年5月26日）20、23頁参照。

図表6 2015年度～2022年度までの特定空家等又は危険空家等の認定件数

年度	認定件数	解決件数	解決率 (%)
2015	125	31	24.8
2016	78	49	62.8
2017	121	47	38.8
2018	193	68	35.2
2019	98	210	214.3
2020	244	202	82.8
2021	106	110	103.8
2022	134	82	61.2
累計	1,099	799	平均 72.7

註) 数値は単一年度内におけるもの

出典) 職員からのヒアリングをもとに筆者作成

任で事務を担っている。

(3) 勧告以上の件数

積極的に特定空家等又は危険空家等として認定している一方、空家法と条例に基づく勧告以上の対象となった件数は少ない。2015年度から2024年度までの間で、勧告に関しては14件、命令1件、略式代執行は5件にとどまる。

尼崎市は、市域のほぼ全域が市街地であり、密集市街地等の例外を除き、敷地の売却価格が建物の除却費用を上回ることが多い。したがって、勧告が撤回されずに住宅用地特例の適用が除外された場合の固定資産税等の増額のインパクトは大きい。このため、適用除外を考えると、勧告で求められる措置の内容を履行するインセンティブを所有者等に与える効果を十分に持つ。それにもかかわらず、勧告以上の措置件数が少ないのは、認定された特定空家等、危険空家等の大半が軽微な管理不全であり、勧告による住宅用地特例の適用除外という不利益まで負わせるほどの管理不全ではない（勧告までの措置により、行政が十分と考える程度に是正されている）ケースがほとんどのためである。

4 尼崎市の執行スタイル

(1) 積極的に認定する方針の背景

空き家を放置する所有者の多くは、当該空き家が地域に及ぼしている影響について具体的な認識あるいは問題意識を有していない場合が少なくない。そ

の背景には、空き家を管理又は処分するきっかけがなく放置している、遠方に居住しており空き家の状況を把握していない、相続が生じていること自体を知らないといった複合的な事情が存在している。そのため、尼崎市では、軽微な管理不全であっても積極的に認定することで、「空き家が地域に迷惑を及ぼしている」という事実を所有者等に対して早期に伝えることが空き家対策を推進するうえで効果的であると考えている。

家屋の管理不全の発生には、所有者の高齢化が関与していることも多い。空き家の老朽化と所有者の判断能力・対応能力の低下が同時並行的に進行することを考慮すれば、管理不全が深刻化する以前の段階において、行政が関与し、対応を促すことが望ましいといえる。さらに、地域住民の立場からは、市が所有者等と連絡を取り、一定の対応を行っていること自体が生活環境に対する不安の軽減につながる側面があり、当該方針は地域の安心感の確保にも資するものと評価される。

加えて、尼崎市内には、高度経済成長期に大量供給された木造長屋や、低質かつ狭小な住宅が、更新されないまま残存している地区が一定程度存在する。同市においては、子育て世帯が転出超過の傾向にあり、その要因の1つとして、子育てに必要なとされる住宅の床面積の不足が指摘されている。こうした状況の下で、利活用がなされていない土地・住宅ストックを市場に還流させ、子育て世帯の定住・転入を促進する良好な住環境の形成を図る政策の一環と

して、空き家対策が位置づけられている⁽¹³⁾。

このような位置づけが与えられている空き家対策は、2022年12月2日に就任した現市長の政策公約においても主要な柱の1つとされた。上記施策が個別部局にとどまらず、全庁的な課題として推進されていることを裏づける事情である。

(2) 所有者等の調査

(a) 調査手法

特定空家等又は危険空家等の認定後、当該物件の所有者等の情報は、登記事項証明書および固定資産税の課税情報を用いて把握される（空家法旧10条1項、危険空家条例6条3項）⁽¹⁴⁾。所有者等の調査に要する時間は、対象者の国籍や家族構成等により大きく異なるが、登記情報と課税情報が一致し、かつ所有者が存命である場合、尼崎市では、最短10分程度で調査が完了する。両情報が一致する場合には、固定資産税の納税者に対し、助言又は指導の文書が送付される。

一方、登記情報と課税情報が一致しない場合や、相続が発生している場合には、戸籍調査が必要となる。調査期間については、事案ごとに区々であるが、実務における感覚値として、約8割の事案は、半年以内に所有者等の調査が完了する。残り2割の事案は、相続により外国籍の者が所有者となっている場合、本籍地が不明な場合、数次相続によって多数の者が共有している場合等であり、調査が長期化する。

(b) 資産税課との兼職

尼崎市では、2019年以降、空家担当職員が資産税課を兼職している。これにより、空家担当職員として登記・課税情報の開示請求を行い、資産税課職員

として情報の開示を行っているため、所有者情報の迅速な調査・取得が可能となっている。

問題は、この運用が地方税法22条の守秘義務に抵触しないかである。同条は、「地方税の徴収に従事している者又は従事していたもの」に対し、「これらの事務に関して知り得た秘密を漏らし、又は窃用した場合」に刑事罰（2年以下の拘禁刑〔調査時には懲役〕又は100万円以下の罰金）を定めるが、その範囲について、明確な判断基準が示されていないことから、解釈・運用事情は、自治体により多様である⁽¹⁵⁾。守秘義務を厳格に解釈する伝統的な立場からは、税務職員として取得した課税情報を空家担当職員として利用すること自体が秘密漏洩に該当するとの見解も想定され得る。

もっとも、同条の立法趣旨について、ある裁判例は、「地方税に関する調査の事務に従事している者がその事務に関して知りえた私人の秘密を私人の意思に反して第三者に知らせることは、地方税の賦課徴収に必要な調査事務の範囲を超えるとともに、私人に課せられた調査受忍義務の限度を不当に拡張することになるから、公益上の理由のような特段の事由のない限り、私人の権利に対する違法侵害としてこれを防止する」点にあると解している⁽¹⁶⁾。加えて、地方税法の逐条解説によれば、秘密の漏洩が、地方税法22条の構成要件に形式的に該当する場合であっても、事案の重要性や緊急性、代替手段の有無、全体としての法秩序との整合性等を総合的に勘案し、公益性と秘密保護という保護法益間の比較衡量の結果、当該情報利用が「実質的に全体としての法秩序には反しない」と評価されるときは、違法性が阻却されるとする⁽¹⁷⁾。空家法旧10条1項が、空家所有者等の把握のために課税情報の提供を明文で予定し

(13) 尼崎市「子育て世帯の定住・転入に向けた良好な住環境形成のための住宅施策パッケージ：住環境アドバイザーボードを通じて」（2024年）3頁以下参照。

(14) 条例に基づき課税情報を目的外利用できるかについては、「当該情報を得ることで実施が可能となる施策の公益性が地方税法第二十二条が定める守秘義務による保護法益を上回ると判断される場合、……条例に、空き家法の場合と同様に、条例の施行のために必要な限度において固定資産税の所有者の情報を市町村の内部で利用することができる旨の条文を規定することにより、可能」との国会答弁がされている。「第198回衆議院総務委員会議録7号」（2019年3月7日）18頁〔総務省自治税務局長・内藤尚志〕参照。

(15) 北村喜宣『自治力の躍動：自治体政策法務が拓く自治・分権』（公職研、2015年）73頁参照。

(16) 大阪地判昭和43年12月25日行集19巻12号1979頁。および、控訴審である大阪高判昭和45年1月29日行集21巻1号102頁参照。

(17) 地方税務研究会『地方税法総則逐条解説』（地方財務協会、2017年）737頁参照。

ていることは、これらを比較考量した結果⁽¹⁸⁾、守秘義務に抵触しないものと解されているからである⁽¹⁹⁾。

以上を踏まえれば、兼職による課税情報の利用は適法と解すべきである。第1に、同条が典型的に想定するのは、課税情報の対外的流出であり、地方公共団体内部における適法な行政目的のための利用までを当然に禁止する趣旨ではない。空家対策担当と資産税課の兼職関係の下では、課税情報は、同一職員が各担当課の職務遂行に必要な限度で活用しているにとどまり、地方税法22条が定める「違法な秘密の漏洩」という構造は存在しない。第2に、「窃用」とは、職務上知り得た秘密を職務目的から逸脱して私的又は第三者のために利用することを指すと解されるところ⁽²⁰⁾、空家法や空き家条例に基づく空き家対策という公益的目的のための利用はこれに該当しない。よって、尼崎市の運用は、地方税法22条の守秘義務に反しない。なお、地方公務員法34条が刑事罰（1年以下の拘禁刑又は50万円以下の罰金（60条））の担保の下に、守秘義務を規定している点にも留意したい。

（3）所有者等に対する措置

特定空家等又は危険空家等の所有者等への初動対応においては、助言や情報提供といった柔軟いアプローチを基本とし、自発的な取組みを促すことを原則としている。これは、所有者の財産権を尊重しつつ、自ら改善に取り組んでもらう姿勢を重視するものである。

助言によって改善が見られない場合には、次の段階として指導書を送付する。指導対象の物件の状態に応じて履行期限の延長や、指導書の送付回数を調整する。それでも改善がなされない場合には、勧告まで粛々と措置を前に進める。所有者である相手方が状況を理解できるよう丁寧な対応を行うことを重視している。

なお、命令以上の措置については、可能な限り回避し、所有者への支援や説得を尽くしたうえで、最終手段として選択する姿勢をとっている。尼崎市において、勧告以上の対象となる特定空家等又は危険空家等は、相当に状態の悪いものである。行政代執行を見据えつつも、可能な限り所有者自らが解決に至れるよう支援等の手段を模索する方針である。

（4）所有者等に対する支援

尼崎市は、所有者自らが講じた措置により解決に至ることを重視していることから、費用と技術の両面での支援策を用意している。「お金がかかるからできない」と言わせないためである。費用面では、除却補助金を中心に、非公募型の補助制度や期間・対象を限定した公募型の制度を用意している。技術面では、相続や権利関係の調整にあたって市が仲裁的な役割を担い、所有者とともに解決に向けて並走するスタイルをとっている。

2020年には、「NPO法人空き家相談センター」と連携協定を締結した。市役所内に「住まいと空き家の相談窓口」を設け、相続、売却、賃貸、解体、修繕、利活用等に関する相談をワンストップで受け付ける。弁護士、司法書士、不動産事業者、建築士等の専門家が在籍しており、相談内容に応じた助言を行う。相談は、原則無料である。

（5）空き家対策に係る予算

一会計年度の歳入歳出予算について、議会の議決を必要とするのは、「款」、「項」、までであるところ（地方自治法216条⁽²¹⁾）、尼崎市は、独自の取組みとしてこれをさらに「事業」単位へと細分化して管理を行っている。空家法や条例に基づく取組みのための費用は「空家対策推進事業費」として管理しているところである。2025年度の当初予算は、約9,500万円である。

(18) 国土交通省「空き家対策における更なる固定資産税情報の活用に係るご提案について」（2019年）29頁参照。

(19) なお、前註(14)の国会答弁を踏まえれば、空家法旧10条1項は、地方税法22条の特別措置法ではなく、確認的規定ということになる。北村喜宣『空き家問題解決を支える政策法務：施策展開のための改正法解釈』（第一法規、2025年）65頁参照。

(20) 地方税務研究会・前註(17)書736頁。

(21) 佐藤文俊『逐条地方自治法』（学陽書房、2025年）717頁参照。

確認できた一番古い年度は2016年度であり、空家対策推進事業費に係る当初予算は約600万円であった。当該事業費は年々拡充されてきたことがうかがえる。なお、2023年の空家法改正は、同事業費の規模に顕著な影響を及ぼさなかったようである。

一会計年度の決算については、その認定を議会の議決に付さなければならない（地方自治法96条1項3号）⁽²²⁾。尼崎市では、決算認定の議会開会前に、会派ごとに、議員から事業費に関する質疑を受け付ける「会派勉強会」を実施している。同勉強会においては、事業費の範囲を超えて、当該費目に基づいて行われた施策内容に踏み込む質問が寄せられることも少なくないが、議員と職員が意見交換を行うことのできる数少ない機会としても機能している。

議員は、住民から周辺の空き家について陳情を受けることもある。予算があるにもかかわらず、なぜ空家法に基づく行政代執行をより積極的に行わないのかという質問を職員に投げかけることもある。住民としては、自宅の周辺環境に負の影響を及ぼすような空き家の状態の改善を強く願うのは当然である。空家法が創設されたことにより、空き家問題への対応を進めるのは市の責務という捉え方をする者も少なくない。このような状況の下で、空き家対策の基本的方向性や法制度の構造について議員が十分に理解し、それを住民へ適切に伝達することは、住民の理解の増進に資するという点で重要な意義を有する。

5 事例紹介

以下では、旧空家法と危険空家条例の下での事例を2つ紹介する。1つ目の事例は、特定空家等に対する措置命令不履行を受けて過料事件通知書を裁判所に送付した事例で、過料制度の限界を示すものである。2つ目は、危険空家等として認定された事例であるが、区分所有建物ゆへの権利関係の複雑さに苦慮する事例である。

(1) 特定空家等の事例

空家法旧16条1項は、同法旧14条3項に基づく措置命令に違反した者に対し、「50万円以下の過料」に処することができる旨を規定していた。過料は、行政上の義務違反に対する制裁として科される金銭的負担であり、反社会性の強い行為に対する制裁である行政刑罰と区別されている⁽²³⁾。法律に基づく過料は、非訟事件手続法119条以下に基づき、地方裁判所が科す。市町村は裁判所に対し、違反事実を証明する資料を過料事件通知書に添付し、告知を行うにとどまる。

尼崎市が、過料に処することを求めた事例では、隣家への屋根瓦の滑落の危険性、外壁の剥落がある物件について、周辺に居住する住民から通報を数件受けたことを契機に特定空家等として認定したものであった。措置を講じるよう助言、勧告、命令へと移行するも、所有者は、頑として現状の建物と土地を一体で売却することを考えており、措置を講じる求めに応じなかった。そうしたところ、命令の履行期限を徒過したため、履行確保措置として過料に処すべきものと思料し、地方裁判所に過料事件通知書を送付した。過料事件通知書には、これまでの指導等の履歴や、対象となる特定空家等の現場写真を添付した。

もっとも、裁判所による過料決定は、当事者ではない尼崎市に対しては公開されない。過料処分の納付状況や、本件命令違反者に対し、今後どのように対応するか方針を定めるために、過料処分の結果照会を行ったが、裁判所からは「不処罰」とのみ記載された簡潔な返信があるにとどまった⁽²⁴⁾。不処罰とした判断過程や理由は明らかでないが、過料も制裁である以上、刑法の基本原則である罪刑法定主義、責任主義、比例原則が基本的に妥当すべきであると考えられている⁽²⁵⁾。また、行為者に故意又は過失

(22) 佐藤・前註(21)書315～319頁参照。

(23) 大橋洋一『行政法Ⅰ 現代行政過程論 [第5版]』(有斐閣、2024年)342～343頁参照。その他、宇賀・前註(9)書288頁参照。なお、塩野・前註(8)書275頁以下は、両者の区別は実質的には必ずしも明確でないことを指摘する。

(24) 北村喜宣『空き家問題解決を進める政策法務：実務課題を乗り越えるための法的論点とこれから』(第一法規、2022年)70頁によれば、他の自治体が照会を行った事例では、「関係者でない」という理由で回答を拒否されている。処罰の帰趨につき裁判所から情報提供を受ける機会は、むしろ稀少であるのかもしれない。

(25) 宇賀・前註(9)書289頁。

が認められることも必要とされる⁽²⁶⁾。この点で、本件には悪質性が十分ではないとの司法判断に至ったのかもしれない。仮に、行政代執行にまで至っていた事案であれば、当該命令不履行に対する制裁を下す判断要素として加重されたのかもしれない。しかし、秩序罰である過料に関して、そこまで求めるべきであろうか。疑問なしとしない。

(2) 危険空家等の事例

複数の住戸と店舗からなる長屋の小売市場において、そのうち2戸が著しく老朽化し、屋根および2階床、外壁の一部が崩落する危険な状態にあったため、当該住戸が危険空家等として認定された（写真1、写真2参照）。

前提として、長屋は、柱・屋根等を共有しつつも内部が構造上区分され（構造上の独立性）、独立して利用が可能（利用上の独立性）であることから、「建物の区分所有等に関する法律」（以下「区分所

有法」という。）の適用がある（1条）。専有部分は、各区分所有者の単独所有に帰属する一方、屋根や外壁など建物全体の基本的構造部分は共有部分とされ（同法2条4項）、各区分所有者の持分割合に応じた共有が成立する（同法11条1項）⁽²⁷⁾。

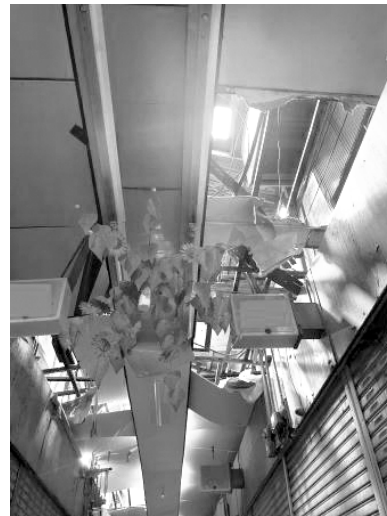
本件建物は、外観上は長屋を呈しているものの、登記簿上は戸建て住宅として登記されており、所有者らも連続して建てられた戸建て住宅であるとの認識を有している。管理組合も存在しない。外観目視のみでは長屋（区分所有建物）か複数の戸建て住宅が隙間なく立ち並んでいるものかを判断することは困難であり、区分所有法の適用の有無は一義的に確定し難い状況にある。尼崎市では、危険空家等となった住戸部分のみ除却が可能な状態（写真3）であれば、当該住戸の所有者等に対してのみ助言又は指導等の措置を進める⁽²⁸⁾。長屋の所有者の多くが、長屋が区分所有建物であるとの自覚に乏しく、戸建て住宅に近い所有意識を有しているためである（写

写真1 長屋の小売市場①



おそらく、かつては1階部分が店舗で、2階部分が住居スペースであった長屋の小売市場。（筆者撮影）

写真2 長屋の小売市場②



通路から天井方向を撮影。屋根と2階の床および1階の天井が部分的に崩落し、天井から日が差し込んでいる。（筆者撮影）

(26) 行政上の秩序罰としての過料には、故意又は過失（主観的要件）を要しないと一般的に考えられていたが、横浜地判平成26年1月22日判例自治383号82頁およびその控訴審である東京高判平成26年6月26日判例自治386号65頁は、過失を要すると判示した。阿部・前註(8)書356、462頁参照。その他、興津・前註(8)書273頁、大橋・前註(23)書344頁参照。過料の主観的要件について分析したものとして、田中良弘「過料と過失：行政上の秩序罰の主観的要件再考」『自治総研』556号（2025年）がある。

(27) 吉田克己『物権法I』（信山社、2023年）572頁参照。

(28) 区分所有法を踏まえた長屋への対応について、北村・前註(24)書229～242頁参照。

真4)。

もつとも、担当職員立会いの下で消防による調査(危険空家条例7条)により、各棟が老朽化の進行により相互に支え合うように建っていることが確認されており、一部のみの除却は構造上不可能である。仮に、区分所有法の適用があるとすれば、建物全体の除却には区分所有者全員の同意が必要となるが(民法251条1項)、区分所有者全員の合意には至っておらず、対応が停滞している。

そのような状況下で、当該危険空家等の所有者等に勧告をしたとしても、その求めに応じることは事実上不可能であり、勧告に係る措置を講じない「正当な理由」(危険空家条例8条3項)に該当し得る。したがって、これ以上、危険空家条例の下での措置を進めることは困難な状況にある。

市としては、関係権利者間の協議により自ら解決を図れるよう、助言等を通じてサポートすることを当面の対応方針としている。仮に区分所有法の適用があるとすれば、2026年4月1日に施行された改正区分所有法では、区分所有者、議決権および当該敷地利用権の持分価格の各5分の4以上の多数で、建物敷地売却決議(64条の6)、建物取壊し敷地売却決議(64条の7)又は、取壊し決議をすることがで

きる(64条の8)。いずれも62条2項が準用されており、同項1号～5号のいずれかに該当する場合には、各4分の3以上の多数で決議をすることができることとされている。例えば、同項3号は、外壁、外装材その他これらに類する建物の部分が剝離し、落下することにより周辺に危害を生ずるおそれがあるものとして法務大臣が定める基準を掲げている⁽²⁹⁾。本件建物は、目視からも明らかに同号に該当し得ると認められるため、改正後においては、建物取壊し決議の成立可能性は高まると考えられる。

V 改正空家法の制定

1 改正空家法の概要

人口減少等を背景に、空き家は増加傾向にある状況を踏まえ、活用拡大、管理の確保、特定空家の除却等を3本柱として、空き家対策を強化するとの方針の下に、2023年6月に空家法が改正され、同年12月13日に施行された。

改正の目玉の1つは、「適切に管理されていないことによりそのまま放置すれば特定空家等に該当することとなるおそれがある状態」の空家等を「管理不全空家等」と位置づけ、これに対し、指導(13条

写真3 長屋の一部分のみを切り離して解体された例



1棟としてつながっていた長屋の真ん中部分が削り抜かれたかのように除却され、両側の壁は養生されている。(筆者撮影)

写真4 戸建てに見える長屋



屋根や外壁を共有する長屋であるが、左の住戸部分の外壁は塗り替えられ、2階部分は増築されているように見受けられる。(筆者撮影)

(29) 鎌野邦樹「区分所有建物の再生の円滑化」『ジュリスト』1614号(2025年)44頁以下参照。

1項) および勧告(同条2項)ができるようにしたことである。これにより、「空家等」と「特定空家等」の中間に、「管理不全空家等」というカテゴリーが新たに加わることになった(図表7)。

旧法においては、空家等が特定空家等に該当しない限り、それに近い状態であっても空家法に基づく措置を講じることができなかった。こうした状態の空家等を条例の下で独自に位置づけて措置を講じる市町村の工夫を取り入れたものが管理不全空家等の制度であるとされている⁽³⁰⁾。

2 管理不全空家等に対する実務上の課題

管理不全空家等が創設されたことにより、特定空家等になる前段階から、早期の公権力介入ができるようになった。もっとも、限られた人的体制のなかで、対応する必要性が高い特定空家等への措置をしつつも、管理不全空家等への措置を同時に行うことが求められるようにもなったのである。特定空家等と管理不全空家等をどこで線引きするかについて、市町村には、認定の方針を修正する必要性が生じた。

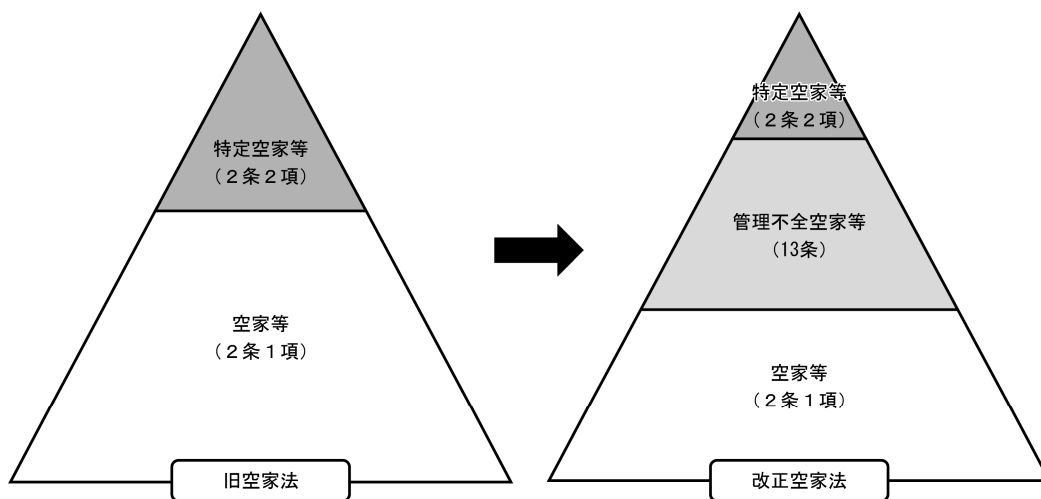
これに対応するために考えられる方法として、以下の2つの方針が指摘されている⁽³¹⁾。1つ目は、

特定空家等の認定基準を従来よりも緩やかに設定し、実質的に管理不全空家等のなかでも劣化度の高いものを特定空家等として扱う方法である。これに至らない程度のもを管理不全空家等として認定し、情報提供程度の指導(13条1項)を行うにとどめることで対応する。2つ目は、特定空家等の認定基準をより厳しくし、従来であれば特定空家等に該当していた一部を管理不全空家等として位置づけ、認定し直す方法である。旧法の下での指導(旧14条1項)や勧告(同条2項)を撤回したうえで、改めて13条1項に基づく指導を行うことになる。2つ目の方法について、国土交通省は否定的であるようだが、旧法の下、特定空家等を幅広く認定してきた市町村が、改正法の管理不全空家等を活用するためにこうした戦術を立てることは、市町村の裁量に属する事項であり、可能であると解される⁽³²⁾。

(1) 尼崎市の対応

尼崎市は、2つ目の方法を採用したといえる。前述のように、同市では、空家法改正以前の改正前ガイドラインが、現に著しく保安上危険又は著しく衛生上有害な状態の空家等のみならず、将来著しくそ

図表7 改正空家法の管理不全空家等と特定空家等の関係



出典) 筆者作成

(30) 北村・前註(19)書74頁。2015年制定当時の「飯田市空家等の適正な管理及び活用に関する条例」は、特定空家等に至らない空家等を「準特定空家等」と位置づけて、独自の措置を講じていた。

(31) 一般財団法人地方自治研究機構『空家等対策をめぐる自治体の対応と今後の課題に関する調査研究』(2025年3月)に収録されている、北村喜宣「改正空家法の制定といくつかの法的論点」25～26頁参照。

(32) 北村・前註(19)書76～77頁参照。

うした状態になることが予見される空家等も含められるものであるとされていたことに倣い、認定基準を作成し、軽微な管理不全であっても特定空家等として幅広く認定してきた。改正空家法が特定空家等になることの予防的措置として、管理不全空家等を創出した趣旨を、尼崎市では、従前から取り入れて空き家施策を講じてきていたといえる。

一方、改正後に発出された「管理不全空家等及び特定空家等に対する措置に関する適切な実施を図るために必要な指針（ガイドライン）」（以下「改正後ガイドライン」という。）では、特定空家等の判断に際して参考となる基準が、改正前ガイドラインに示されていた基準よりも厳しいものとなっている。例えば、改正前ガイドラインにおいて特定空家等の判断に際して参考となる基準として、「屋根、外壁等が脱落、飛散等するおそれがある」と示されていたところ⁽³³⁾、改正後ガイドラインでは、「倒壊のおそれがあるほどの著しい屋根全体の変形又は外装材の剥落若しくは脱落」のある状態の空家等は特定空家等に該当するとしている。そして、「屋根の変形又は外装材の剥落若しくは脱落」のある状態の空家等は、管理不全空家等に相当するものとして例示されている⁽³⁴⁾。したがって、これまで尼崎市で特定空家等として認定していた多くが、改正空家法上は、管理不全空家等に相当することとなった。

改正法施行時点において、旧法の下で特定空家等として認定し、対応中のものが、181件存在していた。特定空家等と管理不全空家等の峻別のため、まず認定基準を作成し、これに基づいて認定替えを行う必要があるところ、こうした作業には相当の期間を要するため、181件の特定空家等を便宜的に管理不全空家等に「認定替え」し、順次、現地調査等を行って特定空家等に再度認定替えを行った。特定空家等への再度の認定替えにあたっては、倒壊のおそれがあるなど著しく保安上危険な状態にあるものから、順次、認定を進めた。その結果、181件について、特定空家等12件、管理不全空家等169件に振り分けられ、認定された。認定替えの結果については、

所有者等へ通知はしていない。

（２） 認定基準の見直し

その後、尼崎市で作成・運用している前述の認定基準について、改正後ガイドラインに照らし、見直しが行われた。改正後ガイドラインでは、特定空家等および管理不全空家等であるか否かの判断に関して参考となる基準として、「保安上危険に関して参考となる基準（別紙1）」、「衛生上有害に関して参考となる基準（別紙2）」、「景観悪化に関して参考となる基準（別紙3）」、「周辺の生活環境の保全への影響に関して参考となる基準（別紙4）」を掲げている。尼崎市では、これら4つの基準を基本としつつ、別紙1に掲げられた保安上危険と判断される事案を優先的に特定空家等として認定している。具体的には、屋根や外壁の損壊による倒壊の危険性が高い状態や、近隣住民への直接的な被害が想定される場合が該当する。旧空家法の下では、尼崎市が作成した認定基準においてB又はCランクに該当する空家等が特定空家等として認定されていたが、Cランクに該当するものを特定空家等として認定する方針となった（図表8）。

管理不全空家等については、改正後ガイドラインが参考となる基準として例示しているものを参照しつつ、雑草の繁茂や窓ガラスの開口といった比較的軽微な管理不全であっても、積極的に認定する方針を維持した。尼崎市の認定基準では、Bランクに該当するものが管理不全空家等に相当することになった。

尼崎市では、特定空家等として認定している物件について、状態の悪さにはかなりのグラデーションがあった。効果裁量の範囲のなかで、危険の程度が高い特定空家等については優先的に対応して措置を進め、程度が低いものについては、助言や指導を重ねて出すことで賄っていた。何の支障も感じていなかったのである。同市にとって、改正空家法が導入した管理不全空家等というカテゴリーは、無用の長物であるのかもしれない。

(33) 国土交通省・前註(12)21頁参照。

(34) 国土交通省「管理不全空家等及び特定空家等に対する措置に関する適切な実施を図るために必要な指針（ガイドライン）」（2023年12月13日最終改正）41頁参照。

図表8 空家法改正後の尼崎市での整理

ランク	状態	点数	改正空家法	危険空家条例
Aランク	適正に管理されている	0点	空家等	法定外空家等
Bランク	管理が不適切で対応を要する	1～199点	管理不全空家等	危険空家等
Cランク	著しく管理が不適切で特に危険度が高く、早期に対応を要する	200点以上	特定空家等	

出典) 筆者作成

(3) 空家法と危険空家等の関係

危険空家条例における危険空家等については、一部に空き住戸がある長屋で特定空家等に相当する状態のものが念頭に置かれていた。これを、改正空家法との関係で整理し直すと、図表9のようになる。危険空家等も旧法下での特定空家等と同じく広く認定していたため、改正空家法の下では、管理不全空家等も包含する概念として位置づけられることになった。

改正空家法は、管理不全空家等に対しては勧告までの措置しか規定していない(13条)。命令まで規定しなかったのは、特定空家等の状態にまでは至っていないため、比例原則の観点から私人の財産にそこまでは踏み込めないという立法政策的判断であったとされている⁽³⁵⁾。そうすると、危険空家等のうち管理不全空家等に相当するものについては、改正

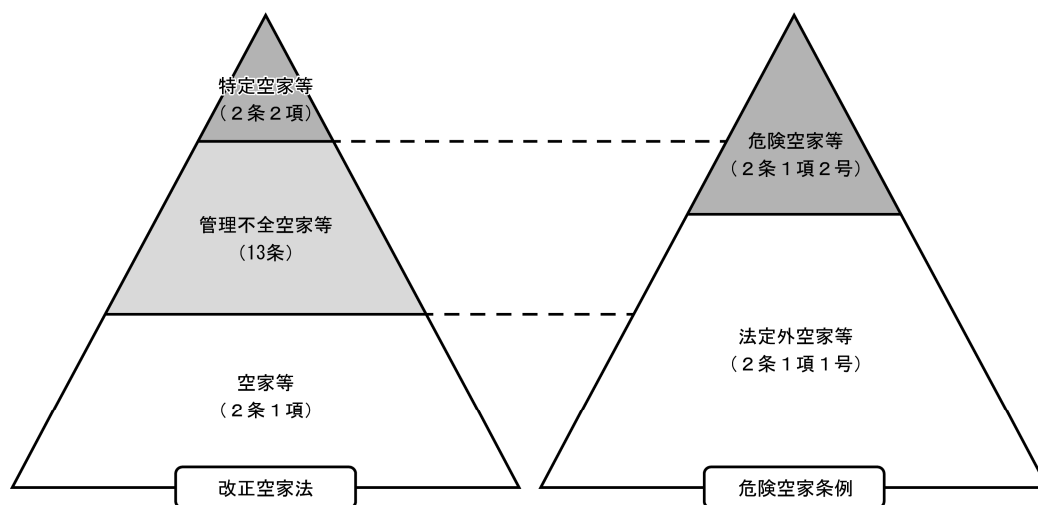
空家法における比例原則の趣旨が妥当する。尼崎市はこの点を踏まえ、管理不全空家等と同等のカテゴリーを条例上も設ける必要があると判断し、条例改正に至った。

VI 尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例

1 制定経緯

改正空家法の施行により、条例においても危険空家等のなかに含まれる管理不全空家等に相当するレベルのカテゴリーを創出する必要性が生じた。また、空き家対策のさらなる充実を図る必要もあった。そこで、空き家のみならず空地への対策も講ずること等を含めた見直しが行われ、危険空家条例を廃止し、

図表9 改正空家法と危険空家条例の比較



出典) 筆者作成

(35) 北村・前註(19)書15頁参照。

新たに空家空地条例が制定された⁽³⁶⁾。

2 概要

(1) 対象 — 「類似空家等」

空家空地条例が定める「類似空家等」とは、「建築物又はこれに付属する工作物で居住その他の使用がなされていないことが常態であるものに準ずるものとして規則で定めるもの及びその敷地」である

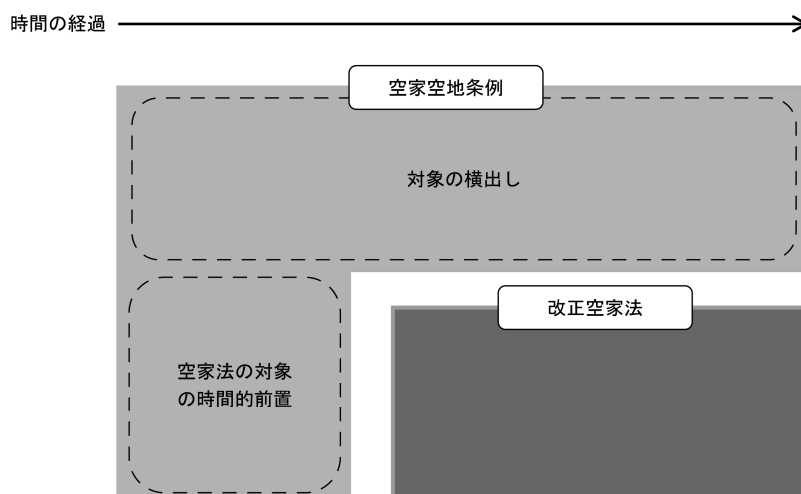
(2条4号)。同条の委任を受けた「尼崎市空家空地等対策の推進に関する規則」(以下「規則」という。)3条1号は、「建築物又はこれに付属する工作物……で、居住その他の使用が相当期間なされていない」ものを掲げる。

空家法の下で空家等に該当するためには、居住その他の使用がなされていないことが「常態」(2条1項)といえなければならない。その期間については、「概ね年間を通して建築物等の使用実績がないことは1つの基準となる」とされており⁽³⁷⁾、年数回の使用があれば常態とはいえない⁽³⁸⁾。これに対し、空家空地条例の規則で定める「相当期間」は、年数回の使用があるにとどまる場合や、最近使用さ

れなくなり、その後においても使用される見込みのない場合も類似空家等を含める趣旨を有する。また、規則3条2号において、長屋の住戸又はこれに付属する工作物であって、居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの、又は相当期間使用されていないものが対象として明記された。加えて、建築物の一部は使用されているものの、その余の多くの部分について使用されていないことが常態であり、又は相当期間使用されていない状態にあると市長が認める建築物についても、規制逃れを許さない観点から類似空家等として取り扱われる(規則3条3号)⁽³⁹⁾。これらは、改正空家法との関係で、**図表10**のとおり位置づけられる。すなわち、空家法の対象を時間的に先行する部分と、空家法が対象としないそれを加えた横出し部分である。したがって、空家空地条例は、独立条例としての性格と法律実施条例としての機能が併存する「総合的空き家条例」である。

類似空家等のなかでも、次の2条5号ア～エの要件のいずれかに該当するものは、「特定類似空家等」になる。すなわち、①そのまま放置すれば倒壊等著

図表10 改正空家法の対象との関係での空家空地条例の位置づけ



出典) 筆者作成

(36) 濱森健吾「尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例の制定について」『自治総研』562号(2025年)24頁以下参照。空家空地条例に関しては、同論文に加えて、空家対策担当課で作成・使用されている『尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例 逐条解説』(以下「逐条解説」という。)を参照した。

(37) 総務省・国土交通省・前註(7)11頁参照。

(38) 北村・前註(19)書11頁参照。

(39) 前註(36)逐条解説10～11頁参照。

しく保安上危険となるおそれがある状態、②そのまま放置すれば著しく衛生上有害となるおそれがある状態、③適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態、④その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態の4要件である。これらは、空家法2条2項が定める特定空家等の要件と同じである。特定類似空家等と特定空家等の該当性を判断する際の判断基準を合わせるために揃えられた。犯罪行為を誘発するおそれがある状態という、旧条例にあった要件が削除されたが、これは、空家空地条例において排除されているわけではなく、周辺の生活環境の保全という要件に内包されている。これらの要件に該当し、特定類似空家等として認定されると、市長は、その所有者等⁽⁴⁰⁾に対し、助言又は指導（20条1項）、勧告（同条2項）、命令（同条3項）、代執行（23条）をすることができる。

適切な管理が行われないことにより特定類似空家等になるおそれがある状態のものは、「管理不全類似空家等」となる（2条6号）。これは、改正空家法に管理不全空家等というカテゴリーが創設されたことに倣い、特定類似空家等になる前段階から適切な管理に係る働きかけを行えるように創設されたカテゴリーである。市長は、管理不全類似空家等の所有者等に対し、助言又は指導（19条1項）、勧告

（同条2項）を行うことができる。命令以上を規定しなかったのは、空家法が比例原則の下、管理不全空家等に対しては勧告までしか規定していないことと足並みを揃えたためである。

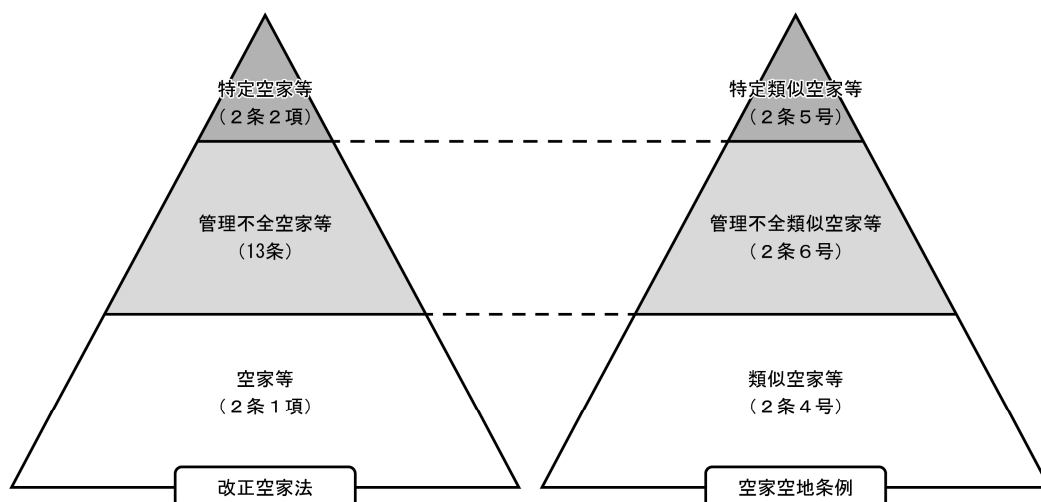
危険度合いが低い順に並べると、「類似空家等<管理不全類似空家等<特定類似空家等」となる。これは、空家法が定める「空家等<管理不全空家等<特定空家等」と対応している（図表11）。

（2）対象 — 「空地等」

仮に空き家を除却したとしても、その跡地が適切に活用されない限り、問題は空地の管理不全という新たな段階へ移行することとどまる。とりわけ、管理水準が低下した空地は、景観の悪化、廃棄物の不法投棄、害虫の発生等、周辺に負の影響を及ぼすおそれがある。このような状況を踏まえ、条例の対象を空地にも拡大し、空き家対策と空地対策の取組みの連携を図ろうという狙いがある。

空家空地条例が対象とする「空地等」とは、「その上に建築物及びこれに付属する工作物のいずれもが存しない土地」であって、人が使用していないことが常態又は相当期間使用していない土地並びに人が使用している土地であって駐車場、資材置場その他事業の用に供している土地をいう（2条7号、規則4条1、2項）。保安上危険となるおそれがある

図表11 空家法と空家空地条例の比較



出典) 筆者作成

(40) 「所有者等」とは、「土地の所有者又は管理者」を指す（空家空地条例3条3号）。

状態や、2条5号イ～エの要件に該当するおそれのある状態のものは「特定空地等」となる（2条8号）。市長は、特定空地等の所有者等に対し、助言又は指導（20条1項）、勧告（同条2項）、命令（同条3項）、代執行（23条）を行うことができる。

適切な管理が行われないことにより特定空地等となるおそれのある状態のものは「管理不全空地等」（2条9号）となる。管理不全空地等の所有者等に対し、助言又は指導、勧告を行うことができる（19条1、2項）。危険度合いの低い順に並べると、「空地等<管理不全空地等<特定空地等」となり、「類似空家等<管理不全類似空家等<特定類似空家等」に準じた取扱いがなされる。

従来、空地の適切な管理については「尼崎市の環境をまもる条例」により、一定の対応が規定されていた⁽⁴¹⁾。同条例は、「空地」を「現に人が使用していない土地及び野積場、露天駐車場、鉄道敷等で規則で定めるもの」（60条）として定義していた。そのため、使用していると称する土地であっても、実質的には未使用部分を多く含む土地を対象とすることができず、規制逃れの余地があった。そこで、空家空地条例では、実態として未使用の部分が広く、管理不全により外部に負の影響を生じさせる場合には「空地等」として扱おうと規定し、規制逃れに対処した⁽⁴²⁾。

（3） 基本理念

一般に、空家条例における「基本理念」規定は、空家等の適正な管理の推進のため、市町村と、当該条例が対象とする空家等の所有者等、市民（市内の事業者や自治組織が加えられることもある。）が相互に連携・協力し、良好な住環境づくりに取り組むといった試みを抽象的に宣言するにとどまる。

この点で、尼崎市の空家空地条例の基本理念規定（3条1号～5号）は、大要次のように宣言するところに特徴がある。人口減少下において、既存住宅

の除却を上回って新規住宅建設が継続することにより、空家等および類似空家等が増加するという認識を前提に、住宅および土地を地域住民の生活を支える基盤かつ有限な資源と位置づけ、建築物および土地の所有者等に対し、周辺的生活環境に配慮した適切な利用・管理を求める。さらに、空家等および類似空家等の除却後の跡地や空地については、狭小地や無接道敷地の解消、防災性の向上に資する有効活用を図るべきことを明らかにし、これらの取組みを、所有者等、市、関連事業者、自治会等および市民活動団体等との連携・協力の下で推進し、安全で安心して暮らせる地域社会の実現を目指すとする。

このように、単なる抽象的な試みの宣言にとどまらず、住宅政策や都市構造に関する方向性を具体的に提示する基本理念規定は、比較的珍しい。同市では、高度経済成長期初期に供給された木造長屋建て住宅が密集市街地として広範に残存しているが、敷地の狭小さや接道要件未充足といった制約により、不動産市場を通じた自律的な更新が困難である。結果として、老朽化した空き家が長期に滞留し、相続の発生を通じて権利関係が複雑化するという悪循環が生じる。空家等および類似空家等への対症療法的な対応では、空き家の再生産を防ぐことはできない。本条例の基本理念からは、空き家対策を単なる「点」の危険除去としてではなく、持続可能なまちづくりを志向する政策の一環としての役割を自覚していることがうかがえる。立法者の空き家対策への熱い思いが伝わる。

（4） 所有者等の責務

類似空家等又は空地等（以下「空家空地等」という。）の所有者等に対しては、基本理念にのっとり、空家空地等を適切に管理しなければならない義務が課されている（4条1項）。特筆すべきは、同条2項が「空家等又は類似空家等（これらの敷地を除く。この項において「対象建築物等」という。）が借地

(41) 尼崎市の環境をまもる条例における「空地」が雑草の繁茂又は廃棄物の投棄を招く原因となる状態等にあるときは、所有者等に対して、市長は、指導および勧告（61条）、命令（62条）、公表（63条）ができるとし、所有者等に利用計画を報告させ（64条）、空地の活用について所有者等と市長が協議することができる（65条）と規定していた。現在、60～65条は削除されている。

(42) 前註(36)逐条解説11～12頁参照。

上に存する場合におけるその存する対象建築物等の敷地の所有者等は、基本理念にのっとり、当該対象建築物等の所有者等に対して、当該対象建築物等について、周辺の生活環境に悪影響を及ぼさないようにするため適切に管理させるよう努めなければならない」として、敷地の所有者等に努力義務を課している点である。

空家法でいう「空家等」（2条1項）には、敷地も含まれており、敷地の所有者等にも空家等の適切な管理に努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する空家等に関する施策に協力する努力義務が課されている（5条）。空家空地条例の「類似空家等」（2条4号）も同様であるから、あえて4条2項を定める必要性があるのかと思われるかもしれない。

空家法の施行以降、空き家対策は行政が主体的に実施すべきであるとの認識が土地所有者の間に広がり、自らの敷地上に存する管理不全状態の空家等又は類似空家等について、市町村による除却等の措置を受動的に待つ傾向が散見される。このような状況を踏まえ、空家空地条例は、4条2項において敷地所有者等に対し建物所有者への働きかけを促す努力義務を明示するとともに、建物所有者による必要な措置が講じられない場合又は所有者が不明である場合に、敷地所有者等が自ら措置を講じようとするときには、技術的援助や費用助成を行うことができる旨を規定している（18条2項）。この規定は、敷地所有者等の自主的な管理を後押しし、その負担を軽減することを目的とする支援規定と位置づけられる。

（5） 応急措置

特定空家等、特定類似空家等又は特定空地等が「保安上著しく危険な状態にある場合において、人の生命、身体又は財産に重大な危害が及ぶことを避けるため緊急の必要があると認めるときは」、必要な最小限度の措置（応急措置）を講ずることが規定される（25条1項）。応急措置を講ずる時期については、特定空家空地等の所有者等が確認できていない、又は連絡がとれない状況において、強い台風の接近・大雨等が予想される場合や自然災害発生後に

危険な状態にある場合などが想定されている。危険の程度については、建築物の倒壊のおそれ、外壁材・屋根材の剥離・落下・飛散のおそれ等により、通行人や車両等に危害を与える可能性がある状態がこれにあたる。いずれの場合も切迫した危険性が前提であり、危険除去のための必要最小限の措置に限定される⁽⁴³⁾。

応急措置の法的性格については、即時強制に該当するものとしている。即時強制は、尼崎市行政手続条例上の不利益処分には該当せず（2条6号アによる除外）、聴聞や弁明の機会の付与（同条例13条）がなされない点で手続保障として不十分な側面を持つ。そこで、応急措置を講ずる際には、市長がその内容を所有者等に通知すべきことを原則として規定し、最低限の手続的配慮を確保している。ただし、所有者が不明である場合や時間的余裕がない場合には通知不要とされる（空家空地条例25条2項）。

応急措置に要した費用については「規則で定める場合を除き、当該特定空家空地等の所有者等に対して、納付を命ずるものとする」と規定する（空家空地条例25条3項）。即時強制を必要とする状況を作り出した者といえど、相手方に義務を課すことなく実力を行使するため、費用負担を求めることが酷に過ぎる場合もあり得る。そこで、費用徴収について、規則23条は、「疾病、負傷その他のやむを得ない事情により応急措置に要した費用をその対象となった特定空家空地等の所有者等に負担させることが困難である」場合を定める。

条例に根拠を有する即時強制に係る費用の徴収根拠をいかなる法理に求めるべきかについては、様々な見解がある。第1に、法律による授權がある場合を除き、即時強制に係る費用を徴収できる旨の根拠を条例で新たに創設することはできないとする見解である。地方自治法は、公金の債権回収について「分担金」、「使用料」、「加入金」、「手数料」を定める（地方自治法224～227条）。行政財産の目的外使用又は公の施設の使用に対しての反対給付として徴収する「使用料」と、旧慣により使用権の認められた公有財産につき、新たに使用を許可される

(43) 前註(36)逐条解説58頁以下参照。

ものに対する特別な対価として徴収する「加入金」に該当しないことは明らかである⁽⁴⁴⁾。国又は地方公共団体が行う特定の事業に要する経費のために、その事業に特別関係のある者に対して課す「分担金」は⁽⁴⁵⁾、通常特定多数の受益者が利益を享受する事業に課される性質を有しており、原因者に限定して負担させる応急措置の費用とは異なるから該当しない。そして、特定の者に提供する役務に対する費用を償うため又は報償として徴収する「手数料」は⁽⁴⁶⁾、個人の申請に基づきその利益のために行う事務に課されるものである。応急措置は、所有者の請求に基づくものではなく、主として公益上必要があり実施されるため、手数料には該当しない。したがって、地方自治法上該当するものがなく、徴収することについて消極的に解さざるを得ないとする⁽⁴⁷⁾。

第2に、応急措置規定の法的性格は、民法697条の「事務管理」に該当し、民法702条に基づき費用償還請求することができるのではないかという説がある。たしかに、外形的には、所有者のために行政が事務を管理しているように見える。しかし、以下5点の理由から否定される。第1に、即時強制は条例に基づく権力的事実行為であり、行政には権限の適切な行使が義務づけられるから、「義務なく」他人のために行う事務管理とは本質的に異なる。第2に、家屋の管理自体は所有者の事務だが、条例により行政に求められる即時強制は行政自身の事務である。したがって行政を「潜在的管理者」と見ることはできない。第3に、民法700条によれば、所有者が即時強制の中止を求めれば、公序良俗違反の場合

を除き、行政は事務の管理を継続できない。公権力の行使にそのような整理を持ち込むのは不合理である。第4に、空き家条例の即時強制の要件は民法698条の緊急事務管理に似るが、民法717条の工作物責任のように所有者に損害責任を負わせる構成は不当である。第5に、事務管理はあくまで善意の利他的行為に関する費用調整の法理であり、空き家条例のような行政権限行使の根拠にはなり得ない⁽⁴⁸⁾。

もっとも、即時強制に要した費用を徴収できないことは、原因者負担の観点から考えれば、理論的に整合せず、疑問が残る⁽⁴⁹⁾。そこで、尼崎市では、納付命令の送達をもって公法上の金銭債権が発生・確定するとし、任意に支払いがなされない場合は、公法上の当事者訴訟（行政事件訴訟法4条）を提起し、勝訴判決をもって債務名義とし、民事執行により徴収すると整理した⁽⁵⁰⁾。このような整理に基づく条文を定めた空き家条例は、おそらく尼崎市が初めてである⁽⁵¹⁾。

（6）罰則

改正空家法の下では、22条3項に基づく市長の命令に従わなかった場合には、50万円以下の過料が、また報告を怠ったり虚偽の報告をしたり、立入調査を拒否・妨害・忌避した場合には20万円以下の過料が科されることとなっている（空家法30条）。これを踏まえ、空家空地条例においても過料の規定が設けられた。空家法においては、違反行為の性質の差と過料の金額に差異が設けられていることを考慮し、過料の金額は、命令違反の場合には5万円以下（条

(44) 佐藤・前註(21)書740～743頁。

(45) 佐藤・前註(21)書737頁参照。

(46) 佐藤・前註(21)書744頁参照。

(47) 宇那木正寛「条例に基づく即時執行の費用徴収の可否：地方財政法の視点から②」『自治体法務研究』75号（2023年）90～91頁参照。

(48) 北村・前註(24)書288頁以下参照。

(49) 宇賀・前註(8)書363頁参照。

(50) 北村・前註(24)書299頁は、即時強制の「費用負担について規定する空き家条例においては、債権の発生原因について、十分な検討がなされないままに即時執行規定が設けられている。」とし、対応の可能性として、尼崎市が採用した方針を提唱する。

(51) もっとも、筆者の尼崎市におけるインターンシップ中の聴取によれば、非強制徴収公債権について支払い督促（民事訴訟法382条以下）を利用した他の自治体の事例では、裁判所によって対応が分かれており、管轄裁判所ごとに判断が異なる可能性が指摘されているとのことである。公法上の当事者訴訟による徴収という整理が唯一の解決策であるかについては、なお実務的な検討の余地がある。

例33条1項)、条例11条1項の報告義務違反、立入調査の拒否、妨害の場合には2万円以下(条例33条2項)とした。

条例に基づく過料の場合は、地方公共団体の長が過料を受ける者に対し告知をし、弁明の機会を設けたうえで納付を命ずる(地方自治法255条の3)⁽⁵²⁾。納付が行われない場合には、地方税の滞納処分の例により徴収することが可能である(同法231条の3第1、3項)⁽⁵³⁾。

Ⅶ 地域特性を踏まえた空家法解釈と条例による補完

改正以前の空家法の下で、尼崎市は、「特定空家等」を予防的に広く認定する運用を採用してきた。国の改正前ガイドラインが、将来発生する危険の蓋然性を含み得る概念であることを示唆していたことを踏まえれば、同市の運用は、法が予定する裁量の枠内においてその射程を積極的に活用するものであったと評価できる。また、法の適用対象外となる長屋の一部空き住戸に対しては、危険空家条例を制定し、「危険空家等」として把握することで、特定空家等と実質的に同水準の規制を及ぼす横出しの構造を採用していた。

ただし、有限な人的・財的資源の制約の下では、認定した物件のすべてに対して画一的な措置を講じることが現実的に困難である。このため、特定空家等又は危険空家等として認定されている物件のなかでも特に保安上危険なものへの対応を優先的に行い、軽微な管理不全の物件については、所有者等の自発的な措置を誘発するため、助言又は指導を重ねて発出するというように、選択する措置に強弱のある運用であった。

積極的に認定しつつも、助言・指導を中心とするこうした方針は、尼州市の地域的事情に根ざしている。高度経済成長期に大量供給された木造長屋や低質な住宅が更新されないまま残存していることから、

積極的に認定することで、住宅更新の促進と契機を形成しつつ、市街地の安全確保を両立させる意義を有している。所有者等への助言・指導を中心とする抑制的な執行方針は、長屋ゆえに権利関係が複雑なことや、密集市街地に存在しているために売れづらいという事情も踏まえたもので、所有者等に対する粘り強い交渉と建物の管理・処分についての意思形成を支援することを通じて改善を図るという同市の姿勢を示している。もっとも、こうした執行方針には、組織的・人的な観点からの課題も伴う。所有者等との粘り強い交渉を継続するためには、担当職員に高度な交渉力と折衝への耐性が求められるところ、これを組織として持続的に確保することは容易ではない。個々の職員の資質や経験に依存しがちな対応は、担当者の異動や退職によって蓄積されたノウハウが失われるリスクをはらんでいる。空家法実施や空き家対策実施をリードする尼崎市は、この点に留意した人事的・財政的対応を維持する必要がある。

空家法の2023年改正により、特定空家等の発生防止を目的として「管理不全空家等」が新設された。これにより、尼崎市においては、従前特定空家等として認定していた多くが、改正法に照らすと管理不全空家等に相当する状態となった。これを受け、同市が特定空家等から管理不全空家等への認定替えを実施するとともに、条例体系を再編し、空家空地条例の下で、「特定類似空家等」および「管理不全類似空家等」へと再構成した点は、法改正が自治体実務に与える影響を示す具体例として注目される。

以上を総括すれば、尼州市の空き家施策の要素として、法律に許された裁量の積極的な行使、条例による補完、そして、地域実態に即した執行方針の設定という3つを特に指摘することができる。地域特性を考えるのであれば、地域住民に一番身近な地方公共団体が「公共の福祉」を精緻に把握したうえで、主体的な政策法務を推進することが望ましい。尼崎市が進めてきた空き家施策の展開は、そのことを経験的に裏づけているといえる。

(やまぎし かなみ 上智大学大学院法学研究科博士前期課程)

(52) 佐藤・前註(21)書1419頁参照。

(53) 佐藤・前註(21)書771～773頁参照。

[謝辞]

本稿の執筆にあたり、尼崎市役所の皆様には多大なるご協力を賜りました。特に、空家対策担当課の職員の方々には、日々の業務の合間を縫って丁寧にご説明いただくとともに、貴重な資料のご提供をいただきました。実務の実相、知見に触れることができたのは、ひとえに職員の方々が、学生である筆者を受け入れ、真摯にお付き合いくださったおかげです。地域住民の福祉のために、事業に正面から向き合う姿勢を間近で拝見したことは、筆者にとって得難い経験でした。

未熟な筆者に貴重な機会をお与えいただいたことに、心より感謝申し上げます。

キーワード：空き家／空家法／空き家条例／尼崎市



気になる地方自治トピックス

地方自治動向研究会などで新聞記事等日々の情報をリソースとして地方自治に関する動向について情報共有し、議論している中で、気になったトピックスについてレポートします。

東日本大震災15年の「節目」に

東日本大震災から15年が過ぎた。災害関連死も含めて死者・行方不明者が2万2,230人に達した巨大・広域・複合災害は、岩手、宮城の津波被災地と、福島原発被災地にそれぞれ過酷な日々を強いてきた。「単なる復旧ではなく創造的復興を」といわれた現場は、いまどうなっているのか。

津波被災地では復興事業に「区切り」をつける動きが進む。一方で、目の前に広がる復興の問題点、反省点が多く指摘され、将来に備える「事前復興」の必要性を全国の自治体に知らしめている。

原発被災地では住民の帰還が進まず、「復興のスタートラインにも立てない」と嘆く首長がいる。東電福島第一原発（1F）の廃炉作業は本当に完遂できるのか、除染土をどう処理するのか。この二つの問いへの答えが見えないため、地域の確かな将来像を描けない状態が続いている。

15年を一つの「節目」として、津波災害からの復興の中身を検証し、その教訓を共有するとともに、原発問題へのあるべき対応を考える。

<津波被災地>

■復興事業の「区切り」

復興庁は「第2期復興・創生期間」が2025年度で終了したのに合わせて、岩手、宮城両県に置いていた復興局を、ことし3月末で廃止した。

自治体でも4月から、「復興」を冠した部署の改称・廃止した所が相次いだ。宮城県気仙沼市は震災復興・企画部、震災復興・企画課を、企画部と企画

課に。同市議会で復旧・復興事業をチェックしてきた東日本大震災調査特別委員会もなくなった。石巻市は復興企画部を企画部に改め、復興推進課、生活再建支援室を廃止。東松島市は復興政策部、復興政策課を、企画部、企画政策課にした。

全国の自治体からの被災地への応援職員の派遣も、岩手、宮城両県ではほぼ終わった。ピーク時の2014年には被災地全体で2,246人を数えていただけに隔世の感がある。名古屋市は岩手県陸前高田市へ15年間で延べ262人の職員を派遣。津波で職員の4分の1にあたる111人が犠牲になった街の復興を支えたが、3月末で最後の一人が撒収した。

■復興の評価と問題点

東日本大震災復興基本法は第2条「基本理念」に、「単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野」に入れて、「二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿」をめざすことを明記。ほとんどが過疎地である被災地の復興に、人口が減りゆくこの国の街づくりの先進例になる期待を込めていた。

そのために、戦後初の災害復興のための増税が実施され、いまも続いている。復興特別所得税は2013年から、2.1%、25年間の予定で導入されたが、一部を防衛費増額の財源に切り替えつつ、35年間（2047年まで）に延長されている。法人税は12年度から原則2年、10%を付加。住民税も14～23年度、納税者1人あたり年1,000円を上乗せしていた。

2024年度までの復興に費やした税金総額は約32.5兆円（原発事故処理で東電が支払う分を除く）。国民1人あたりで換算すれば27万円に相当した。

復興庁によると、項目別で最も多かったのは防潮

堤や高台移転などの「住宅再建・復興まちづくり」の約13.5兆円で、「産業・なりわいの再生」に約4.5兆円、生活支援などの「被災者支援」には約2.3兆円を使った。

で、結果はどうだったのか。

政府は「3.11」の復興の大きな特徴として、「復興の哲学を『国土の復旧』から『暮らしの再建』へ転換したこと」を挙げてきた。

阪神・淡路大震災では仮設住宅を供給すれば、そこから大阪などの職場に通い、生活を再建できる被災者も多かった。だが東日本大震災では住宅も道路も田畑も漁港も流され、「暮らし」を丸ごと再建する必要性に迫られた。「インフラを直せば復興は終わる」という現場ではなかった。

そのために、グループ補助金や被災者支援総合交付金などを新設した。とくにグループ補助金は政府の「私有財産に税金を投じない」という従来の大原則を変える画期的なものだった。事業者がグループを組んで再建する場合は、その費用の4分の3を補助する制度で、8道県の事業者延べ1万余りに、総額約5,300億円が交付された。この制度は形を変えながら、その後の大災害にも活用されている。

しかし、人口減少が加速する三陸沿岸での事業の再建は難しく、「少なくとも214事業者が倒産した」（朝日新聞調べ）という。

被災者支援総合交付金は、被災者の見守りやコミュニティづくりの支援などのために2016年度から始め、総額約980億円を投じてきた。これも岩手、宮城両県では、ほぼ終了。今後は心のケア事業など最小限に絞られる。

■土建国家型の復興

津波被災地では、「土建国家ニッポン」を象徴する「ハード偏重」が目立ち、道路や防潮堤が次々に建設された。

道路は三陸道（青森県八戸市～仙台市、359キロ）をはじめ、もともと計画はあったけれど建設が進んでいなかった事業が猛スピードで進んだ。

三陸道は1987年に計画が閣議決定されたものの、「費用対効果が低い」ことを理由に先送りされることが多く、震災までの24年間に129キロしかできて

いなかった。

それが、大震災で一転、「創造的復興」を旗印に掲げた政府は沿岸部を縦断する三陸道だけでなく、内陸部と沿岸部をつなぐ岩手県宮古市～盛岡市（66キロ）、同県釜石市～花巻市（80キロ）、福島県相馬市～福島市（45キロ）の計4路線約550キロを「復興道路」「復興支援道路」に指定し、一気に工事を進めた。

4路線の事業費約1.8兆円は政府が全額負担し、2021年までに完成した。三陸道の所要時間は、八戸～仙台で3時間20分も短縮した。

防潮堤は岩手、宮城、福島の3県を中心に総延長約450キロが築かれ、1兆3,600億円を越す予算が投入された。

海が見えなくなる高さの防潮堤の建設には、住民から異論の出た地域も多かった。これに対し、宮城県の村井嘉浩知事は震災から15年を機に受けたインタビューで、「『目の前に海が見えるから、津波が来た時にすぐ逃げられた』『刑務所の中に入っているような感じがする』との批判はあったが、次に大きな津波が来た時に一人でも多くの命を救うために他県より1メートル高くした。反対意見も聞いてずっと議論していたら時間的に間に合わなかったと思う」と振り返った。

■「復興空き地」もできた

「二十一世紀半ば」を見据えたはずの復興は、街全体の再建を使命とする行政の「まちの復興」と、住民それぞれが暮らしの再建を急ぐ「ひとの復興」の間に、「時間のギャップ」がある現実に直面した。街を再生しても、住民が元通りには戻らない地域が続出している。

政府は宅地造成のために、浸水地をかさ上げして宅地などを造成する土地区画整理事業（区画整理）と、低地から高台に移る防災集団移転促進事業で合わせて、ざっと1兆円を投じた。

国土交通省によると、被災地全体で区画整理は728ヘクタールで実施された。そのうち、2025年末の時点で使われていない空き地は25%の181ヘクタールにのぼる。

規模の大きかった岩手県陸前高田市の今泉地区で

は、5.5～12.5メートルかさ上げし、約112ヘクタール（東京ドーム24個分）の土地を整えた。その費用約877億円は政府が全額負担した。同市は560戸、1,600人の住民が戻ると想定したが、事業完成までに約10年かかる間に住民の事情が変わり、現在は約250戸で約550人が暮らすだけ。事業費全体を戻ってきた住民で割ると、1人あたり約1億6千万円かかった計算になる。

区画整理は当初から、「過疎地の計画としては過大だ」との批判もあった。しかし、「多くの地域で戦後の高度経済成長型モデルから脱却できませんでした。最大の理由は『縮小では元気が出ない』という地元の切実な声が大きかったから」だと、東日本大震災復興構想会議の議長代理だった御厨貴・東大名誉教授は語った。

防災集団移転促進事業では1万2,522戸分の宅地が造成された。当初は「10戸以上」を制度の対象としていたが、住民側の強い要望で「5戸以上」に変更された。工事が早まる効果はあったが、多くの機能が集約された暮らしやすい街にはならなかった。ことし3月の時点で210戸分の空き区画も生まれている。

宮城県の村井知事は「結局、小さな集落ごとに土地を新たに造成してまちづくりをしなければならなくなった。涙を流しながら『元の場所に住みたいんだ』と言われたら、高層マンションに住むべきだとは言えない」と述べた。

15年にわたる復興について、復興庁の元事務次官の岡本全勝氏は率直に、こう振り返る。「大きく三つの問題がありました。一つは、防潮堤や堤防などのインフラの復元が、まちの復旧と切り離されて先行したこと。二つ目は、人口減少を前提としたまちづくりが十分にできなかったこと。三つ目は、小さな集落を個別に復旧してしまったことです」

■ハード偏重の要因

道路や防潮堤などのハード偏重の復興になった要因としては、2015年まで復興事業を全額国費で実施し、自治体の負担がゼロだったことも指摘されている。復興構想会議の議長だった五百旗頭真氏は後年、「自治体負担ゼロには驚いた」「これだけの大土木

工事になるとは予期していなかった」と回想していた。

これに対し、初代復興相の平野達男氏は当時の事情を「自治体は1%の負担さえ無理だった」と振り返っている。「全額国費」への賛否はいまも分かれるだろうが、人口が減り、縮んでゆくこの国では、もしも同規模の大災害があっても、同じような政府負担はできそうにない。

もう一つ、ハード偏重の要因として、各地の復興計画づくりに多くのコンサルティング会社に関与した事実も見逃せない。毎日新聞の調べによると、津波被災地の岩手、宮城、福島の3県42市町村の6割はコンサルに頼っていたという。

自治体職員も多く犠牲になり、役場機能を喪失した町もあった大混乱のもとでは、やむを得ない事情があったのは確かだ。とはいえ、「コンサル任せ」が「過剰な開発」を招いた側面が否めないのも、また確かなことだ。

復興によって、多くの公共施設が生まれ変わった。それは当然、維持経費を膨張させている。関連死も含めて4,000人近い犠牲者が出た宮城県石巻市の場合、今後の維持管理や補修の費用として、2055年度までの間、年平均77億円を工面する必要がある。ピークは2044～46年度で、年300～400億円に達する見込みだという。

■教訓としての「事前復興」

「まちの復興」と「ひとの復興」のギャップの深刻さを踏まえ、災害が起きる前に復興の具体策を考えておく「事前復興」の計画づくりが必要だとの認識は広がっている。

集団移転先の候補地から埋蔵文化財が見つかったり、所有者の相続が登記されていない土地が続出して、事業に必要な同意を求めて職員が全国を駆け回ったりした経験のある宮城県南三陸町の佐藤仁・前町長は言う。「町民へ事前に話を入れて災害に備えられていたら、地域によっては2～3年復興を早められた」「計画のない自治体は、今すぐにでも作り始めるべきだ」

「3.11」がいま、全国の沿岸自治体に、「転ばぬ先の杖」といえる「事前復興」を迫っているわけだ。

高知県の西端の港町・宿毛市は、ことし3月に「事前復興まちづくり計画」を策定した。南海トラフ巨大地震で想定される最大25メートルの津波に備えて、被災して沿岸部に住めなくなったら、どこの高台に新たな住まいや店を集めるかなどを書き込んである。被災後は、計画に従って復興事業を進める、という。

既に2018年に町役場などを高台移転させた高知県黒潮町では、25年に計画を策定した。被災後は建設中の高速道路のインターチェンジ（IC）近くの高台に「新市街地」を造成し、住宅やスーパー、役場支所を移転させていく方針だ。「新市街地」は田んぼや山で、実際の移転に備えて町は地権者を調べている段階だという。

事前の計画が想定通りにできるかどうかは定かではないにしても、準備をしておくことの重要性に疑問の余地はない。だが、全国的に見れば、事前復興への取り組みの機運は高まっていない。都道府県を除けば、ことし1月時点で計画を策定しているのは29自治体で、全国の2%弱にすぎない。

要因としては、小さな市町村の職員不足を指摘する声が多い。ならば、都道府県が積極的に計画づくりを支援してゆく必要があるだろう。

■改めて新たな土地制度を

津波被災地の復興の教訓として、筆者はことしの『自治総研 1月号』に「大震災15年、新たな土地制度が要る」を書いたことを付け加えておく。

復興で多用された土地区画整理事業は、もともと10年単位の都市開発に向けた制度であり、確実に人が減る地域に不向きなのは明らかだ。「復興空き地」が生まれている現状に鑑み、過疎地の復興に適した土地制度を設けるべきだ、というのが主張の柱だ。

大災害に見舞われ、街ごと再建を迫られる事態に陥った際には、自治体が一時的に私有地の管理もできるようにするとか、定期借地権の柔軟な活用策を設けるとか、工夫の余地はあるはずだ。

発災直後には事態への「即応」が求められ、従来の法律の「特例」で対応することはやむを得ない。しかし、明らかに現場の状況と現行の制度との間に齟齬がある場合は、新たな制度を設けて対応する必

要がある。阪神・淡路大震災が被災者生活再建支援法を生んだように、災害の教訓を生かす最終形は新たな制度をつくることだと考える。

<原発被害地>

■新住民も生まれているが

福島県内のある町長は「15年」のインタビューで、こう答えた。

「住民は『店もなく町内で生活できない』と避難先から戻らず、事業者は『いまの人口規模では採算が取れない』と、店の再開を見送る。そんな負のスパイラルから抜け出せない。事故から15年も経っているのに、復興のスタートラインにも立てない」

月日の流れが、避難者の「帰れない」を「帰らない」に変えてしまっている実情は、帰還者の少なさが如実に物語っている。

そんななか、大熊町では避難指示が解除されて戻ってきた町民よりも、当時は住んでいなかった移住者の方が多くなっていることが話題になっている。東京圏の18歳未満の2人の子どもがいる世帯が避難指示区域の設けられた自治体に移住すると、一定の条件を満たせば最大400万円を支給する制度を、福島県が政府からの交付金などを財源に始めたことが大きい。各自治体はさらに支給額を加算したり、住宅取得費を補助したりと独自の支援を上乗せし、競い合っている。

「新住民」という芽が生まれているとはいえ、福島には原発爆発で放射能を浴びた土（除染土、除去土壌）の処分と、東京電力福島第一原子力発電所の廃炉という難題が横たわる。

■「除染土」を、どうするのか

除染土は双葉町と大熊町にまたがる中間貯蔵施設に、東京ドーム11個分、約1,400万立方メートルある。2045年3月までに県外に搬出することが法律に明記されているが、「県外搬出」は世の中に周知されているとは言い難いのが現状だろう。

政府は除染土の4分の3は放射性物質濃度が1キロあたり8千ベクレル以下だとして、全国の公共事業で再生利用する方針を打ち出している。環境省は22年末、そのための実証事業を埼玉県所沢市、東京

都の新宿御苑、茨城県つくば市の国立環境研究所で行うと発表。大手建設会社などで作る組合が約5億4千万円で受注し、トラック数台分の土で芝生広場や花壇などを作る予定だった。だが、現地の反対運動にあい、事実上、凍結された状態にある。

対応を迫られた政府は25年8月に「福島県内除去土壌等の県外最終処分の実現に向けた復興再生利用等の推進に関するロードマップ」をとりまとめた。

そこには「霞が関の中央官庁9か所での利用について順次施工、分庁舎・地方支分部局・所管法人等への取組の拡大等を進める」「県外最終処分に向けて新たな有識者会議を設置し、除去土壌等の減容や最終処分に関して、専門的知見を活用して検討を行い、2030年頃の目指すべき姿として県外最終処分シナリオ・候補地選定プロセスを具体化し、候補地の選定・調査を始める」などと書いてある。

双葉町の伊沢史朗町長は、「除染土を町内の公共事業で再生利用してもいい」と公言し、再生利用への国民の理解を求めてきた。「福島第一原発でつくったエネルギーはすべて首都圏に送られていた。そういった背景も含めて理解を促すことで、皆さんで負担を軽減し合い、最終処分は達成できるのでは」との思いからだ。

福島県の内堀雅雄知事も、法律に明記された期限通りに政府が県外へ搬出する、という見解を繰り返している。

だが、政府の方針通り、除染土を全国の自治体が使うだろうか。政府が放射性物質濃度はすでに低くなっており、日常生活に問題はないと説明しても、全国各地にトラックで運んで行くのは容易ではないだろう。

原発の敷地内のタンクに保管していた「除染水」を海に放出したのとは事情が違う。海の生物は反対の声を上げないが、自治体にはそれぞれの住民がおり、多様な意向が存在する。

この現実を見据えて、ことし1月、福島県内のある首長経験者は筆者に対し、「結局、受け入れ先は見つからないだろう」との見立てを語った。そして、除染土は全国の問題ではなく、すでに福島県自身の問題なのだという認識のもと、「福島県内に置いておくしかない現実を認めて、政府から資金を引き出

し、地域の再生に使うべきだ。それを言い出せるのは知事しかいない」と述べた。15年という時間の経過を実感させる発言だった。

ロードマップが示した、搬出先の候補地選びを具体化させる「2030年頃」まで、残された時間は決して長くない。

■先の見えない廃炉

3基の原子炉がメルトダウンした1Fの廃炉作業は疑問だらけだ。最難関の溶け落ちた燃料デブリの取り出しは、2021年着手の計画が3年遅れたうえ、開始したと言っても推計880トンのデブリのうち、試験的に約0.9グラムを採取しただけ。総量の10億分の1。1円玉の重さにも満たない。

政府と東電は「2051年までの廃炉完了」と言い続けているが、すでに多くの専門家が「あり得ない」と見ている。原子力規制委員会の田中俊一・元委員長も「できない」と指摘しているし、廃炉の助言をする原子力損害賠償・廃炉等支援機構（NDF）の更田豊志廃炉総括監も「もともと困難だ」と発言している。

早稲田大学の松岡俊二教授は、「51年完了を言い続けるのは無責任だ」と指摘し、デブリ取り出しは楽観的に見ても「70～170年かかる」と独自に試算している。

そして、廃炉の最終形は更地なのか、一部施設を残すのかすら曖昧な現状を批判しつつ、「無謀な目標の軌道修正もしない」のでは「福島は未来像をいつまでも描けません」と訴える。

取り出したデブリや放射性廃棄物の行き先も大きな課題だ。福島県はデブリを含む放射性廃棄物をすべて県外で最終処分するよう求めているが、最新の2019年版の工程表には、デブリは1F内の設備で乾式で保管すると書いてある。誰の責任で、どこに持っていくのか、どう保管するのか、あいまいなまま、ただただ「取り出す」と言い続けている。

松岡教授が代表の「1F廃炉の先研究会」は3月に、1Fに隣接する中間貯蔵施設に保管される除染土や焼却灰などを、デブリなど1Fからの放射性廃棄物と共に総合的に管理する可能性も検討すべきだと提言した。

そして、「言いにくいことですが、1F廃炉は100年単位の時間軸で考えるべき作業です」とした上で、①処理方法も決まっていない現状で高線量のデブリを取り出しても、持っていく場所はない②除染土の県外での最終処分も社会的受容度は低く、放射性物質濃度が下がっている土ですら受け入れが進んでいない、という現状を改めて指摘している。

■廃炉法の制定を

復興庁の事務次官だった岡本全勝氏もかねて、原発事故対応での政府の司令塔不在を問題視してきた。廃炉と汚染水対策は経済産業省、除染作業と除染土の中間貯蔵は環境省、避難指示解除は原子力災害対策本部で、損害賠償は文部科学省、帰還環境づくりは復興庁と錯そうしている。

この現状を改めるため、岡本氏は「東電福島第一原発事故復興基本法」の制定を提案している。骨子は「原発事故の収束と復興についての東京電力と政府の責任の明記」「行うべき作業（廃炉、避難指示解除、復興など）の全体像と計画の作成」「全体を統轄する大臣とこれを補助する組織」「予算と財源の措置」など。これによって、事故の収束と復興についての道筋を示して、住民と国民に安心してもらおう、と呼びかけている。

松岡教授も「廃炉費用は現在8兆円とされていますが、デブリを最終処分する費用は含まれていません。電気料金という形での国民負担が膨らむのは確実なのに、特に1Fの電力消費地だった首都圏の人々は、自分には関係がないと考える対象に無関心でいる『合理的な無知』にとらわれているように見えます。これを『合理的な関心』に変えるためには、1F廃炉法を制定し、国会審議で廃炉問題を『見える化』すべきです」と主張。その上で、福島県浜通りにある中間貯蔵事業情報センターや廃炉資料館を東京都内に設け、「我がことと考えてもらうことも必要でしょう」という。

■「安全神話」が復活している

「廃炉」が五里霧中であるにもかかわらず、政府は「原発回帰」に突き進む。折しも、原発の現場で「3.11」の反省が薄れている実態が明るみに出た。

中部電力が浜岡原発（静岡県御前崎市）の地震想定データを操作、偽装していたのだ。多数の計算結果から都合のよいものを選んで、揺れを小さく見積もっていた。要するに、捏造（ねつぞう）であり、改ざんだった。

福島第一原発事故の東電幹部の刑事責任を問う裁判で、東電は事故前に高さ15.7メートルの津波が原発を襲う計算結果を得ていたにもかかわらず、対策をしなかったという驚愕の事実が明らかになった。こんな「安全神話」に胡坐をかいていたことなど、まるでお構いなしの有様だ。

しかも、不正は中部電力の内部告発で発覚しており、原子力規制委員会の審査で見つかったものではない。同委員会の審査の限界があらわになった形なのだ。

中部電力は浜岡原発に20メートルを超える防潮堤を築くなど、再稼働に向けて相当な資金をつぎ込んできた。だからこそ、現場は「早く再稼働させないといけない」「費用を抑えなければいけない」と考えたに違いない。このような「動機」は、ほかの電力会社の原発にもあるのではないか。それなのに、他の原発の資料を調べ直したり、電力会社から元データを提出させて地震動を再現計算したりすることもない。

15年前なら、こんな原子力規制委の対応は通らなかったはずだ。いま、私たちは「安全神話」が復活している現実を目の当たりにしている。自分には関係がないと考える対象に無関心でいる『合理的な無知』を体現しながら。

参考資料

【朝日新聞】

●津波被災地関連

- ・2026年2月10日「東日本大震災学ぶ施設訪れる人、頭打ち傾向 財源縮小で活動岐路に」
- ・2026年2月11日「震災、避難する、生き抜く 21世紀減災社会シンポジウム『津波から命を守るために』」
- ・2026年2月20日「消える『復興〇〇課』 震災15年の節目」
- ・2026年3月5日「（東日本大震災15年）復興予算32.5兆円、どこからどこへ 活用後も厳しい再建、そ

れでも前へ」

- ・2026年3月5日「まちづくり『予算抑えるべきだった』宮城・村井知事語る震災15年」
- ・2026年3月7日「（東日本大震災15年）被災者見守り、15市町村終了」
- ・2026年3月11日「災害公営住宅の自治会支援が縮小 コミュニティーは維持できるのか」
- ・2026年3月11日「（東日本大震災15年）被災後の姿、直視するまち」
- ・2026年3月12日（交論）「あの日から、考えてきた（御厨貴さん、金菱清さん）」
- ・2026年3月14日「『仮設住宅ができて暮らせません』官僚を動かした被災者の言葉」
- ・2026年3月14日（社説）「津波被災地の復興 一人ひとりの歩みをより前へ」
- ・2026年3月17日「震災15年で交付金大幅減 自立し活動続ける団体、軸足は街づくりに」
- ・2026年3月23日「震災15年、他県からの応援職員は大きく減る 福島は『災害は継続』」
- ・2026年3月23日「震災直後から15年間紡いだ絆 名古屋から陸前高田へ最後の派遣職員」

●原発被害地関連

- ・2025年4月22日「福島県外での除染土再利用事業、環境省が終了 反対で運び込めず」
- ・2026年2月28日「原発再稼働、賛成51% 反対35% 東日本大震災15年 朝日世論」
- ・2026年3月9日「原発事故から15年を語る 除染土利用『理解を』伊沢史朗・双葉町長」
- ・2026年3月9日「（東日本大震災15年）原発 51年までに廃炉、多難の道」
- ・2026年3月10日「（東日本大震災15年）欧米の原発事故、学ばなかった日本 福島第一の教訓と対策、更田前規制委員長に聞く」
- ・2026年3月11日「福島、なお残る帰還困難区域 岩手・宮城、国の支援区切り」
- ・2026年3月11日（インタビュー）「原発事故、福島から考える<地域活動家・小松理虔さん>」
- ・2026年3月12日「15年前の事故と重なる浜岡原発不正

巨大地震の震源域で越えた一線」

- ・2026年3月12日「（東日本大震災15年）福島はいま：上 癒えない孤独、故郷は遠く」
- ・2026年3月13日「（東日本大震災15年）福島はいま：下 人がいない、店も戻らない 広がる更地、負の連鎖」
- ・2026年3月13日「『合理的な無知』福島第一原発、示されぬ廃炉の姿 無謀な目標維持は『地元への背信』」「1F廃炉の先研究会・松岡俊二代表に聞く」
- ・2026年3月21日「新住民の6割以上が40歳未満 原発被災地・大熊町が選ばれる訳とは」

【毎日新聞】

- ・2026年3月20日「コンサルが地域の声を聞き、視察も… 頼らざるを得ない事情」
- ・2026年3月24日「『我々は黒衣』 URが引き受けた復興『開発』事業の期待と憂い」
- ・2026年3月29日「『年270万人で復興加速』 コンサル委託の道の駅計画は妥当か」
- ・2026年3月30日「『コンサル任せ』と言われた町 自力で計画を作るようになるまで」
- ・2026年3月31日「地元主導で描けない『大きな絵』復興も地方創生もコンサル頼み」

【読売新聞】

- ・2025年3月11日「原発事故の除染土最終処分場の受け入れ、5県が『条件次第で検討の意向』」

【河北新報】

- ・2026年3月31日「増えた公共施設 膨らむ維持管理費 懸念」

『自治実務セミナー』（2026年3月号）

- ・東野真和（朝日新聞釜石支局長）「32.5兆円を検証する」（一評）

『月刊ガバナンス』（2026年3月号）

- ・飯考行（専修大学法学部教授）「東日本大震災15年 — これまで、そして、これから 東日本大震災が災害の法的対応に及ぼした影響」

（坪井 ゆづる 地方自治総合研究所客員研究員）

今月の研究会

(2026年3月20日－4月19日)

自治総研が調査研究・刊行などの研究プロジェクトのために開催している研究会の活動について、前月の研究所会議資料などをもとに掲載します。

(1) 地方交付税制度研究会

開催日時：2026年4月13日（月）15：00－17：00

於：自治総研会議室

出席者(敬称略)：星野菜穂子（地方財政審議会）／
金目哲郎（弘前大学）／宮崎雅人（埼玉大
学）

自治総研：飛田博史（副所長・事務局）／其田茂樹
（事務局）

概要：飛田博史副所長報告「地方交付税算定の動向
— 2025年度算定および2026年度地財計画」

次回開催予定：2026年6月1日（月）

(2) 地方財政研究会

開催日時：2026年3月23日（月）14：00－16：00

於：自治総研会議室

出席者(敬称略)：星野泉（主査・明治大学）／
兼村高文（NPO法人市民ガバナンスネッ
トワーク）／中村稔彦（長野県立大学）／
町田俊彦（専修大学名誉教授）／横山純一
（北海学園大学名誉教授）／沼尾波子（研
究理事・東洋大学）

自治総研：飛田博史（副所長・事務局）／其田茂樹
（事務局）／中畷いづみ

概要：其田茂樹研究員報告「1990年代以降における
国と地方の財政関係の見直しについての再検
討」

次回開催予定：2026年4月20日（月）

(3) 地方自治判例動向研究会

次回開催予定：2026年6月26日（金）

(4) 小規模自治体の持続可能性に関する研究会

開催日時：2026年3月23日（月）17：00－19：15

於：自治総研会議室

出席者(敬称略)：大杉寛（主査・東京都立大学）／
千葉実（白鷗大学）／原田悠希（東海大学）
／松井望（東京都立大学）／北村喜宣（所
長・上智大学）／沼尾波子（研究理事・東
洋大学）

自治総研：坂本誠（事務局）／平川則男（事務局長）
／汪穎／中畷いづみ

概要：①松井望委員報告「事務処理特例制度の制定
過程と運用状況について」、②小規模自治体
を対象としたアンケート調査について、③利
島村調査について

次回開催予定：2026年6月11日（木）

*小規模自治体を対象としたアンケート：「事務負
担の現状把握と改善策に関するアンケート」依頼
書を2026年5月8日郵送。自治総研ウェブサイト
でも掲示し、2026年6月1日までWebフォーム
などで受付ける。

(5) 新地方自治研究プラットフォーム

開催日時：2026年4月10日（金）15：00－17：00

於：自治総研会議室

出席者(敬称略)：高知市／佐賀市／秦野市／旭川市
／北見市

助言者：嶋田暁文（九州大学）

自治総研：吉岡章（客員研究員）／飛田博史（副所
長・事務局）／其田茂樹（事務局）／坂
本誠／汪穎／中畷いづみ

概要：坂本誠研究員報告「第34次地方制度調査会の

審議状況について」

各自治体報告「自治体間連携の状況について」

次回開催予定：2026年7月

(6) 地方公務員法コンメンタール作成プロジェクト

次回開催予定：2026年4月24日（金）

(7) 地方自治法コンメンタール作成プロジェクト

開催日時：2026年3月27日（金）14：00－16：30

於：自治総研会議室

出席者(敬称略)：下山憲治（主査・早稲田大学）／
上林陽治（立教大学）／権奇法（愛媛大学）
／森稔樹（大東文化大学）

自治総研：其田茂樹（事務局）／坂本誠（事務局）
／汪穎／中寫いづみ

概要：権奇法委員報告「森林経営管理法・森林法の
一部改正」

次回開催予定：2026年5月15日（金）

(8) 地方自治体のA I運用に関する研究会

開催日時：2026年3月24日（火）17：00－19：00

於：自治総研会議室・オンライン併用

出席者(敬称略)：田中良弘（主査・一橋大学）／
原田大樹（京都大学）／黄憲淳（啓明大学
（韓国））／郭娜娜（上海大学（中国））
／北村喜宣（所長・上智大学）

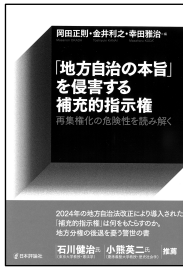
自治総研：汪穎（事務局）／坂本誠／平川則男（事
務局長）／中寫いづみ

概要：黄憲淳委員報告「韓国におけるA Iに関する
法制度および行政のA Iの運用実態」
郭娜娜委員報告「中国におけるA Iに関する
法制度および行政のA Iの運用実態」

次回開催予定：2026年7月27日（月）



BOOK REPORT 受贈図書等紹介



「地方自治の本旨」
を侵害する
補充的指示権
再集権化の危険性を読み解く
岡田正則・金井利之・幸田雅治 編
2026年3月
日本評論社
4,500円＋税

2024年地方自治法改正で、14章「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特例」が新設され、非常事態に際し、各大臣は自治体に、資料・意見の提出を求めること、事務処理の調整の指示、生命等の保護について講ずべき措置の指示ができると規定された。自治体と国の関係性を改変する大改正は、研究者、自治体関係者、日弁連などからの危惧、国会での議論にかかわらず早急に進められた。

本書は、補充的指示権を擁護する論考への批判を踏まえた論考及び議論を収録し、補充的指示権が「危機を奇貨とする集権発想」であるとして警鐘を鳴らす。

パンデミックや大災害を想定するとされるこの「補充的指示権」がどのように発動されるのか懸念がもたれる。懸念は、「特例」の一般化、地方自治法に既定されていた関与制度の特殊化、災害対策基本法や感染症法などとの適用関係の法的考察の他、公衆衛生の現場からの提起など枚挙に暇がない。コロナ禍や熊本地震で国が指示を出せずに国民の命が脅かされた立法事実は示されず、厚労省の示した基準の的確性が問題となり、後から修正されたことなどが指摘されている。

指示権の「作動」に備え、再集権化の危機の打開の道を探る起点となる必読書である。



BOOK REPORT 受贈図書等紹介



移動図書館をつかったまち
地域文庫、図書館、そして
「やまびこ号」

石川敬史・中岡貴裕 著
2026年2月
郵研社
2,727円＋税

1960-70年代にかけての高度経済成長期、都市近郊には団地ができ、児童数も急増した。教室が足りず、校庭にプレハブ校舎が建ち、自治体の財政に限りがあることから、図書館建設が後回しにされることもあった。

東京都に隣接する埼玉県大和町（現在の和光市）は、1960年代から西大和団地、諏訪原団地などの大規模団地ができて人口増加し、1970年市制施行して和光市となったが、1983年まで独立した図書館はなく、中央公民館内

の図書室のみであった。

本書は、和光市の団地で児童文学クラブ、地域文庫、親子読書会などの活動を行っていた住民らが中心となって「和光市に移動図書館をつくる会」を発足させ（1972年）、署名を集め、移動図書館「やまびこ号」の巡回を実現させた経緯を掘り起こしたもので、関係者へのインタビューの他、地域図書館史研究者による考察、小説家・中島京子による「子ども文庫の記憶」も収録されている。

ゲーム機もなく、塾へ通う子も少なかった1970年代、児童書や図書館への想いは熱かった。地域文庫や読書会、移動図書館は、子どもと本をつなぐとともに、地域の人のつながりもつくっていった。物質的な豊かさが増した現在、子どもの心の豊かさ、地域の暮らしの豊かさとは何かを本書は問いかける。

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687号 2026年4月

公益社団法人 北海道地方自治研究所

鋭角鈍角 選挙のハックとつきあう自治体

北海学園大学教授 堀内 匠

2026年衆議院選挙

座談会 立憲・公明合流による新党結成も高市旋風で自民圧勝～第51回衆議院選挙を振り返って

釧路公立大学特任教授／元NHK記者 庄司 清彦

北海道新聞道政キャップ 則定 隆史

北海道大学教授／北海道地方自治研究所理事長 山崎 幹根

中道「大敗」の諸要因

同志社大学教授 吉田 徹

「中道王国」は1日にして成らず

國學院大學教授 山本 健太郎

衆院選における女性候補者の動向とジェンダー平等政策の展望

東京大学教授 馬場 香織

2026年2月8日執行第51回衆議院選挙 北海道小選挙区と比例代表の得票結果一覧

北海道小選挙区及び比例代表における2024年・2026年衆議院選挙での得票比較

散射韻 道の宿泊税スタート 使途明確化を

小樽運河論争から40年 プロローグ 人気の観光都市へ生まれ変わった街を歩く

北海道地方自治研究所会員／元北海道新聞記者 本田 良一

『北海道自治研究』総目次 <2020年1月号(第612号)～2022年12月号(第647号)>

とちぎ地方自治と住民 第637号 2026年4月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 自治体に問われる「議会改革」大田原から考える地方議会の再生

栃木県自治研センター理事(大田原市議会議員) 伊賀 純

南西諸島現地調査報告

栃木県自治研センター理事長(弁護士) 太田 うるおう

栃木県自治研センター常務理事 綱川 紀夫

栃木県自治研センター前常務理事 松本 敏之

平和運動センター事務局長 渡辺 公一

政府予算を“政策対話”の教材に

宇都宮大学教授 中村 祐司

誤りの為政3題

弁護士(元栃木市長) 鈴木 俊美

地域短信 こどもまんなか社会の実現を目指して — 第2回小山市こどもまんなかラウンドテーブル参加報告

小山市議会議員 直井 一博

地域短信 ステージ一杯に躍動! 笑顔全開! 全力パフォーマンス! — 足利ジュニアマーチングバンド「サザンクロス」

足利市議会議員 加藤 正一

栃木県ホームページ拾い読み(2026年4月)

自治権いばらき 第160号 2026年3月

公益社団法人 茨城県地方自治研究センター

日本沿岸域における海面上昇による浸水影響評価とその適応策の評価に関する研究例の紹介

茨城大学教授 横 木 裕 宗

水戸市障害福祉課主催講演録

こころのバリアフリー～私たちにできることは何だろう

茨城県地方自治研究センター研究員 有 賀 絵 理

信州自治研 第410号 2026年4月

長野県地方自治研究センター

医師の地理的偏在の現状と対策

信州大学医学部 中 澤 勇 一

「地方公共交通のり・デザイン（後篇）」——近江鉄道を中心に、北条鉄道・えちぜん鉄道の実践に学ぶ

長野県立大学教授 築 山 秀 夫

水面12

福山市立大学名誉教授 前 山 総一郎

市町村の出来事（2・3月号広報より）

埼玉自治研 第66号 2026年2月

公益財団法人 埼玉県地方自治研究センター

自治のかぜ 賢く縮む北本のまちづくり

北本市長 三 宮 幸 雄

埼玉県地方自治研究センター公開セミナー「おひとりさまの人生を見届ける」

ゆい生活法務事務所・社会福祉士・行政書士 田 村 亮

良い社会をつくる公共サービスを考える5・21埼玉集会

公務公共サービスの必要性

衆議院議員 枝 野 幸 男

シリーズ埼玉の歴史 杉戸町

杉戸町教育委員会社会教育課

月刊「地方自治みえ」 第405号 2026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

人口減少時代における地方自治体の人材確保と定着研究会／地域における多文化共生の推進研究／

移動窓口導入に関する実態調査

理事長が聴く 第2回対談 下村由美子・明和町長

明和町長 下 村 由美子

三重県地方自治研究センター理事長 田 中 俊 行

2025年度主催セミナー「災害広報セミナー」2026年2月13日

人が動く災害広報～災害時における住民への効果的な情報発信

神戸学院大学教授 安 富 信

フォーラムおおさか 第184号 2026年4月

PLP会館 大阪地方自治研究センター

高市政権 数の力による国会軽視の横行が民意離れへ

「地方自治」を取り巻く動きの加速化に対して連続

学習会を企画

大阪地方自治研究センター

大阪の自治を考える学習会第1弾

副首都構想と大都市制度のあり方

国民民主党参議院議員 足 立 康 史

近畿大学と大阪地方自治研究センターの共同研究報告

大阪府内自治体における ジェンダー平等推進の実態
大阪の自治ダイアリー 2026. 1. 3～3. 27

近畿大学名誉教授 久 隆 浩

しまね自治研 2026年2月

自治労島根県本部地方自治研究会

自治体財政分析学習会 2025. 10. 31

講演 地方財政の動向と逆引きでアプローチする財政分析 地方自治総合研究所副所長 飛 田 博 史
事例報告 自治体財政分析と労使交渉 自治労香川県本部副執行委員長 久 保 武 士

地方自治ふくおか 第85号 2026年2月

福岡県地方自治研究所

巻頭言 2024年地方自治法改正をどう受け止めるのか？

福岡県地方自治研究所副所長・九州大学教授 嶋 田 暁 文

地方自治法改正で今後地方自治体はどうなるのか

元参議院議員 江 崎 孝

「指定地域共同活動団体制度」について

地方自治研究者・政策起業家 松 下 啓 一

みやぎき研究所だより 第121号 2026年4月

宮崎県地方自治問題研究所

第42回地方自治研究宮崎県集会報告（後編）

ポスターセッション

「天ぷら油」で飛行機を飛ばそう！～日南市におけるSAFの原料調達可能性について

日南市自治研部

第1分科会 人口減少・まちづくり

関係人口増加で持続可能なまちづくり～九州自動車道の開通を契機にした地域活性化の可能性

五ヶ瀬町職労 那須香織／本願聖仁／矢野亮佑／興梶諒／坂本真里奈

椎葉型山村留学制度の模索

椎葉村職労 山 中 惇 司

行きたい 住みたい SING TO ME ～まちづくり

新富町職労 原田弦／岩野輝大／井本康介／渡邊佳代子／中原由惟／深田歩

オーガニックタウンの推進から生まれる地域活性の可能性について

本城町職労 泥 谷 昌 尚

有機農業が地域農業を救う?!!

宮崎市職労 假屋昭成／藤岡拓麻

第2分科会 自治研・地域活動

組合でできるSDGsへの取り組み

門川町職労 川辺高央／児玉七映／佐藤滉二郎／和角加奈子

自治研を通して考える国富町役場の窓口業務の課題と今後の展望について

国富町職労 河 野 雄 大

窓口受付時間の改革

都城市職労 下之園咲心／緒方彩乃

未加入者対策と地域貢献について

西都市職労青年部長 木 村 紘 平

地域住民の命を守る医療を存続させるために

県職労 山 村 崇 晃

第3分科会 自治・協働

住まいのエンディング

延岡市職労 熊埜御堂啓佑／高見昌尚／小野光

鐘ヶ浜学園レクリエーションの取り組みについて

日向市職労青年部・女性部 那 須 啓

指定地域共同活動団体制度の概要とその運用について	都農町職労 戸田大貴
入院セット・日用品セット導入による現状と課題	県職労 川邊昭嗣
スポーツを通じた地域活性化策	串間市職労 安永大地／隈江真吾
第4分科会 職場改善	
「若手職員プロジェクト」の活動について	高千穂町職労 田崎友教
三股町職労におけるメンタルヘルスケアの取り組みについて	三股町職労 河野藤吉
2024年度青年部独自要求について	えびの市職労 本田義明／大浦聡士／原内迅／山崎百華
育児にやさしい職場づくり	高原町職労青年部自治研班
第5分科会 DX・IT	
ひのかげの未来のために	日之影町職労 菊池利彦
自治体DXの推進に鑑みる美郷町の業務改善、住民サービス向上に係る検討	美郷町職労 中田康太／中田雄介
紙からスマホへ	川南町職労 吉本康昭
IT化による業務の効率化	高鍋町職労自治研対策部 河野拓馬
小さなDX研究会について	小林市職労 林拓斗
第42回自治研集会のまとめ	地方自治問題研究所所長 佐藤真
参加者アンケート	

資料室増加月報

図書番号	図書名	編著者名	発行所	発行年
0 総記				
01 法規				
01-06-101-1	六法全書／I／令和8年版	森田宏樹／小泉直樹／石川健治	有斐閣	2026（令8）
01-06-101-2	六法全書／II／令和8年版	森田宏樹／小泉直樹／石川健治	有斐閣	2026（令8）
03 辞書、辞典、文献目録				
03-171-105	国会便覧／163版		シュハリ・イニシアティブ	2026（令8）
07 白書				
07-04-73	地方財政白書／令和8年版（令和6年度決算）	総務省	日経印刷	2026（令8）
1 政治				
10 政治一般				
10-286	ニューポリティクス／私の決断と責任	峰崎直樹	平原社	1996（平8）
2 法律				
23 行政法				
23-709	自治力の飛翔／次代を担う自治体職員へ	北村喜宣	第一法規	2026（令8）
23-710	交通行政の計画法理論	高田実宗	信山社	2026（令8）
23-711	行政法／第4版	野呂充／野口貴公美／飯島淳子／湊二郎	有斐閣	2026（令8）
3 行政				
30 行政学一般				
30-72-1	政策科学の基礎	宮川公男	丸善出版	2026（令8）
4 地方自治				
40 地方自治一般				
40-757	大森彌先生追悼講演会講演録／特別区の自治と今後を考える	公益財団法人特別区協議会	ぎょうせい	2026（令8）

図書番号	図書名	編著者名	発行所	発行年
43 地方自治法				
43-239	地方自治法と地方税法／歴史・理論・実務の視点から	小西敦	信山社	2026（令8）
43-240	「地方自治の本旨」を侵害する補充的指示権／再集権化の危険性を読み解く	岡田正則／金井利之／幸田雅治	日本評論社	2026（令8）
5 財政				
50 財政一般				
50-150-37	図説日本の財政／令和7年度版	藤崎雄二郎	経経詳報社	2026（令8）
59 財政統計				
59-1-63	地方財政要覧／令和7年12月	地方財政制度研究会	地方財務協会	2026（令8）
7 社会労働				
72 社会保障				
72-548	最低所得保障	駒村康平	岩波書店	2010（平22）

自治総研ボックス／自治総研ブックレット

自治総研ボックス

- | | |
|---|----------------|
| 14. 今村都南雄 著『大牟田市まちづくりの二つの難題
——「楕円の構図」による把握——』2018年 | 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

- | | |
|--|----------------|
| 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 (公人社) |
| 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 (") |
| 29. 『市民の暮らしを守る——高知市副市長・吉岡章』2025年
聞き手：飛田博史／金井利之／沼尾波子／其田茂樹 | 2,000円 (") |
| 30. 飛田博史・坪井ゆづる 編『2024年改正地方自治法は地方自治をどう変えるのか』2026年
——第38回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |

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

自治総研叢書 (敬文堂)

- | | |
|---|--------|
| 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 |
| 39. 堀内 匠 著『戦後自治体選挙行政体制の成立と展開』2025年 | 6,500円 |

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

自治総研関連図書

- | | |
|---|--------|
| ○ 今井 照／自治総研 編『原発事故 自治体からの証言』2021年 筑摩書房 | 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。

Monthly Review of Local Government
THE JICHI-SOKEN

Vol.52 No.6 2026.6

No.572

CONTENTS

Column / SHIMADA, Akifumi.

1 Izumisano City Case of Local Special Allocation Tax Reduction : Osaka High Court Decision, October 9, 2025.

OGAWA, Tadashi. Attorney At Law.

23 Review of the Reform to Fiscal Relations between Central and Local Governments Since the 1990s (I): With a Focus on the Allocation of Administrative Responsibilities.

KADONO, Keiji. Associate Professor, University of Yamanashi.

SONODA, Shigeki. Research Fellow, Japan Research Institute for Local Government.

38 The Development of Vacant Housing Policy of Amagasaki City: Before and After 2023 Amendment to the Vacant House Act.

YAMAGISHI, Kanami. Graduate School of Law, Master's Program in Law, Sophia University.

61 Local Autonomy Topics.

68 Research Working Groups.

70 Book Report.

71 Magazine Rack.

75 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開催している月刊『自治総研』投稿要領をご参照ください。

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

視覚障害その他の理由で活字のままではこの本を利用出来ない人のために、営利を目的とする場合を除き「録音図書」「点字図書」「拡大写本」等の製作を認めます。
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