

# 地方行政実務 研究

Local Public Administration Review

 J-LPAR 地方行政実務学会  
Research Society for Local Public Administration, Japan

夏

第3号  
SUMMER  
2021

## 巻頭言

井上武史(東洋大学)

特集  
実務研究の最前線

【政策法務編】—最近の身の回りの話題から—／津軽石 昭彦(関東学院大学)

【行政評価編】—10の視点から概観する—／西出 順郎(明治大学)

【人事政策編】—人口減少時代における人材確保策を中心に—／大谷 基道(獨協大学)

【地方財務編】—現場だから研究できること—／井上 武史(東洋大学)

公募論文(査読付き)  
研究論文

執行命令としての地方公共団体の長の規則

—書面規制、押印、対面規制の見直しを契機として—／但田 翔(神奈川県)

公募論文(査読付き)  
研究ノート

人口減少時代・施設更新期における水道事業の経営分析の考察

—北海道内の事業体データをサンプルに用いて—／近藤 絢一(北見市)

## 地方行政実務研究 第3号 目次

|            |              |   |
|------------|--------------|---|
| <b>巻頭言</b> | 井上 武史／（東洋大学） | 1 |
|------------|--------------|---|

### **特集 実務研究の最前線**

|                            |                 |    |
|----------------------------|-----------------|----|
| 政策法務編—最近の身の回りの話題から—        | ／津軽石 昭彦（関東学院大学） | 3  |
| 行政評価編—10の視点から概観する—         | ／西出 順郎（明治大学）    | 9  |
| 人事政策編—人口減少時代における人材確保策を中心に— |                 |    |
|                            | ／大谷 基道（獨協大学）    | 15 |
| 地方財務編—現場だから研究できること—        | ／井上 武史（東洋大学）    | 21 |

### **公募論文(査読付き)研究論文**

|                          |             |    |
|--------------------------|-------------|----|
| 執行命令としての地方公共団体の長の規則      |             |    |
| —書面規制、押印、対面規制の見直しを契機として— |             |    |
|                          | ／但田 翔（神奈川県） | 25 |

### **公募論文(査読付き) 研究ノート**

|                              |             |    |
|------------------------------|-------------|----|
| 人口減少時代・施設更新期における水道事業の経営分析の考察 |             |    |
| —北海道内の事業体データをサンプルに用いて—       | ／近藤 絢一（北見市） | 39 |

|                    |    |
|--------------------|----|
| <b>活動報告（企画委員会）</b> | 53 |
|--------------------|----|

|                      |    |
|----------------------|----|
| <b>活動報告（研究支援委員会）</b> | 54 |
|----------------------|----|

|                         |    |
|-------------------------|----|
| <b>活動報告（ウェブサイト編集担当）</b> | 55 |
|-------------------------|----|

|                      |    |
|----------------------|----|
| <b>活動報告（機関誌編集担当）</b> | 56 |
|----------------------|----|

|                    |    |
|--------------------|----|
| <b>活動報告（事務局担当）</b> | 57 |
|--------------------|----|

|                 |    |
|-----------------|----|
| <b>公募論文投稿要領</b> | 63 |
|-----------------|----|

|             |  |
|-------------|--|
| <b>編集後記</b> |  |
|-------------|--|

## 常識・前例踏襲からの積極的脱却を

機関誌編集担当理事 井上 武史（東洋大学教授）

新型コロナウイルスの蔓延は私たちの生活を一変させた。不要不急の外出自粛、マスクの着用とアルコール消毒の徹底、黙食など、これまで当たり前のように行ってきたことが当たり前のようになり制約されるようになった。「新しい生活様式」などとも呼ばれているが、これまでの生活に慣れきっていた感覚からすれば不自由きわまりない。

しかし、逆に言えば、当たり前のように「できない」と思ってきたことが「実はできる」ということも分かってきた。思いつくだけでも、在宅勤務は「職場でなければ仕事ができない」という当たり前の感覚を打ち破ったし、オンライン会議も「対面でなければ議論できない」ということではないと分かった。だから、もう一つの感覚としては、自由になった面もある。

このように、当たり前のことが実はそうではない、ということ新型コロナウイルスの蔓延で痛感した。「激動の時代」と言われることが多いが、これは、今までの「当たり前」があつと言う間に「当たり前でなくなる」ことを意味する。しかも、そうしたことが予告や予感もないまま突如として訪れるのが、単なる変化ではなく激動ということなのであろう。

書籍などを見ても、将来を大胆に予測したものが売れている。成毛眞氏の『2040年の未来予測』（日経BP、2021年）やピーター・ディアマンディス、スティーブン・コトラー『2030年：すべてが「加速」する世界に備えよ』（NewsPicks パブリッシング、2020年）といったベストセラーがある。これらは、今までの常識で予測することのできないものが多いことを表しているだろう。

話は少し変わるが、アメリカ大リーグで活躍している大谷翔平選手も、投手と野手の分業が当たり前とされている雰囲気大きな衝撃を与えている。高校野球では「エースで4番」ということはあつたし、大谷選手は日本ハム在籍時にも2016年には10勝で22本塁打という二刀流で好成績をあげていた。したがって、日本人にとって二刀流は身近であったかもしれないが、それを世界最高峰の舞台で実現していることが大きなフィーバーをもたらしているのである。さまざまな分野で、これまでの当たり前がそうでなくなっていることを実感する。

激動の時代は、地方行政の実務にも研究にも大きな転換を迫る。「前例踏襲」が当たり前で、法令や上司の命令に従う義務も課せられている。しかし、それでは激動の時代に対応できない。在宅勤務は新型コロナ蔓延の当初こそ地方行政の現場で広がったものの、徐々に後退しつつある。もちろん職場で万全な感染対策が行われていれば良いのかもしれないが、変化の波に抗おうとする姿勢があることも否定できない。激動の時代を見据えた対応が必要ではないだろうか。

また、研究でも、筆者が専門とする経済学では現実を踏まえた理論の彫琢や事実の解明が重要であった。しかし、将来予測はアカデミックではなく「占いのようなもの」と捉えられていて積極的には踏み込まれていない。世界大恐慌という激動がケインズ革命をもたらしたが、こうした事態が今後頻発するならば激動の時代を見据えた経済学の革命的進化が必要ではないだろうか。

将来ビジョンを持って社会を動かすのは政治家や経営者かもしれない。しかし、地方行政の実務者や研究者はそれを支える重要な役割を担っている。常識や前例踏襲に固執するのではなく、積極的に脱却する姿勢を持つべきであろう。



# 政策法務編—最近の身の回りの話題から—

津軽石 昭彦 (関東学院大学)

Akihiko TSUGARUISHI (Kanto Gakuin University)

## 1. はじめに

「政策法務」という分野には、地域課題を法的に解決するため、実務と理論が表裏一体的に議論することが前提されている。

ここでは、最近、私自身が関わった、実務と理論の一体的な議論が行われた事例として、「行政ドック」の展開に向けた動き、新しい行政課題に対応する議員提案条例である「横浜市脱炭素社会形成条例」の制定、そして自治体との共同研究を行っている「関東学院大学地域創生実践研究所におけるごみ屋敷対策の検討」について紹介したい。

## 2. 今後の展開が期待される「行政ドック」

「行政ドック」とは、自治体の日常的な活動のうち、特に行政処分、届出を中心とする行政手続の運用について、「人間ドック」のように研究者等の第三者が実際に自治体現場をヒアリングし、問題点を指摘するとともに、研修等も織り交ぜながら、健全な状態に是正していく取り組みである。

現在、北村喜宣教授（上智大学）等の指導を受けながら、流山市、豊田市、那須塩原市などで、個別に取り組みが行われており、2020年度には、地方自治研究機構が研究事業として、実施自治体における実態調査と今後の展開可能性について報告書<sup>1)</sup>をまとめた。

行政ドックの大まかなプロセスは、自治体の法務担当課が事務局となり、首長等のリーダーシップのもとに、①初めに取り組みの趣旨の徹底と行政手続に関する導入研修を職員に行う。②特定の原課が、許認可等の行政手続についてチェック表をもとに自己

診断し、③その結果をもとに研究者等がヒアリングをしながら、運用上の問題点等を摘出し、改善を促す。④最後に再度行政手続の重要性を再認識させるフォローアップ研修を行う。これらの取組みを繰り返すことにより、適正な許認可等の運用を定着させ、コンプライアンス意識の向上を図るものである。自治体業務には、ローカル・ルールが存在し、それが前例踏襲で継続している場合が多々みられる。それが、実は不適正又は違法な取扱いだとしたら大きな問題である。その意味で、第三者のメスが入ることは意義のあることである。

コロナ禍を背景として、行政DXの動きが加速しているが、住民が行政情報や行政手続へのアクセスが容易になることにより、住民自身が行政監視を簡単にできる社会が現実化しつつある。こうしたことを考えると、法令に抵触しない行政執行の確保がマストであり、行政ドックの今後の横展開が求められる。

## 3. 行政の縦割りを超えた温暖化対策推進のための「横浜市脱炭素社会形成条例」

### 3.1 制定の経緯

わが国は、毎年、巨大化する台風による被害にさらされている。この原因としては温暖化が指摘されており、温暖化対策は「待ったなし」である。もちろん、それは住民の安心安全、快適な生活に直結する自治体政策においても同様である。

温暖化対策は、再生可能エネルギーの活用や省エネルギーなどで温暖化の進行を抑える「緩和策」、気候の変化に応じた農作物の作付指導、昆虫が媒介す

るジカ熱等の感染症などの温暖化に対応する「適応策」の2つの分野の政策を総合的に行う必要がある。縦割りの自治体行政では、不得意分野の政策である。勢い、温暖化対策は、環境部局だけの仕事と捉えられがちでなってしまう。これでは、総合的な温暖化対策を推進することは難しい。

そこで、行政の縦割りを越えて取組みを進めるために横浜市議会において議員提案で制定されたのが、「横浜市脱炭素社会の形成の推進に関する条例」(以下、「脱炭素条例」という。)である。

### 3.2 条例の特徴

この条例は、脱炭素施策を自治体において推進するものであるが次のような特徴が指摘できる。

#### ① 行政の縦割りを越えて市全体の施策について脱炭素への配慮を義務付けていること

条例では、「市は、施策を実施するに当たっては、脱炭素化に配慮するものとする」(第3条第4項)と規定されている。一見、目立たない条項であるが、これは、市の施策推進全体において脱炭素に配慮した施策を進めることを義務付けており、行政の縦割りを越えた、優先事項として脱炭素化の施策の推進を市に義務づけている。

行政の様々な施策の前提として、まず一定の取組みを求めるものとしては、環境影響評価法第33条が、各種事業を行うに当たり法令に基づく許認可に先立って環境アセスメントを行うことを義務付けることを定めており、行政の縦割りを越えた「横断条項」として有名である。横浜市の脱炭素条例第3条第4項も、ある意味で「横断条項」であり、今後は、その実効性を議会がチェックすることが求められる。

#### ② 市の施策全体の脱炭素を進める行政監視型・施策誘導型条例であること

横浜市には、もともと温暖化対策を盛り込んだ「横浜市生活環境の保全等に関する条例」があり、温室効果ガスの多量排出事業者への温暖化対策計画の策定、建築物や住宅の環境負荷軽減の配慮など、有効な取組みを促す制度がある。

今般の議員提案による脱炭素条例では、市民、事

業者への温暖化対策の取組みの促進を図る同条例とは別に、市に対して「脱炭素社会の形成の推進に関する基本的な計画」の策定を義務付けるとともに(第7条第1項)、当該計画の進捗状況を市民に公表し、議会に報告する(第14条)こととなっている。①で述べた「横断条項」としての第3条第4項の規定と相まって、市が温暖化対策を組織横断で行っているかを議会がチェックする権能を付与していることになる。当然、市は、市全体の施策の中での温暖化対策の優先度を高めていくことが、条例上求められ、この点で、脱炭素条例は、温暖化施策に関する行政監視型、行政誘導型の条例といえることができる。

#### ③ 他地域とのエネルギー連携を進めるものであること

この条例では、再生可能エネルギーの地産地消(第8条)を推進するとともに、他地域で生産された再生可能エネルギーの導入促進(第9条)についても規定している。再生エネルギーの振興と、エネルギーの地産地消する取組みは他自治体でもみられるが、他地域との連携導入について規定している例は珍しい。都市部では、地域のエネルギーを再生可能エネルギーだけで賄うのは事実上不可能であり、他地域からの移入に頼らざるをえない。その点を奇貨として地域連携を進める試みは評価できる。実際、横浜市は東北地方と再生可能エネルギーの導入に関して地域連携<sup>2)</sup>を始めている。今後は、異なる電力会社間の送電線系統連携のさらなる強化などの政策を国に提言するなどの取組みに進展することを期待したい。

#### ④ 脱炭素を契機とした地域経済にも着目した施策展開するものであること

この条例では、脱炭素を契機とした新しい産業創出や建築物の省エネ化などに着目した既存産業の活性化など、地域産業の振興に対する施策についても市に対して求めている。

脱炭素社会の形成のためには、新たな技術開発や、既存の建物や電気製品の、より環境負荷の低いものへの更新など、新たなビジネスチャンスの創出も期待できる。その意味では、脱炭素施策と地域経済の

振興は、十分に両立しうる。

このように考えると、脱炭素施策と地域経済の振興をバランスよく進めることを市に求める本条例は、行政の縦割りを越え、生活者視点に立った議員提案条例のメリットを十分に生かしたものと言える。

⑤ ウィズ・コロナ、アフター・コロナ時代の市民を巻き込んだ条例制定プロセスがみられたこと

この条例では、制定過程において、ウィズ・コロナ、アフター・コロナの時代を踏まえた、オンラインツールを活用した市民参加のプロセスがみられた。web 上のパブリック・コメントのほかに、提案会派がオンラインでのシンポジウムを開催しているのである。シンポジウムには、私のほかに、エコな住宅建設を手掛ける業者の社長、環境に関する取材を行っているジャーナリスト、海外も含めた環境活動を行っている現役女子大学生の4人がパネラーとして招かれ、約100人が視聴した。



写真1 横浜市脱炭素条例オンラインシンポジウムのようす（2021年4月24日）

オンラインイベントは、コロナ禍の昨年度から様々な分野で行われているが、自治体政策への市民参加の分野でも活用が期待される。これまでの自治体政策に関するシンポジウム等は、中高年齢層の参加が中心で若者の参加は多くはない。オンラインツールは、SNS等を使い慣れている若者層にとっては親和性が高く、企画内容の演出を工夫することで、より多くの若者層を取り込むことも期待できる。

また、オンラインの活用により、他地域の居住者も参加することが可能となる。他地域の居住者は、当該自治体の顧客ではないかもしれないが、よりよい政策立案のために多様な意見交換が行われること

自体はメリットがあると考ええる。

議員は、本来、地域や住民に近い存在である。オンラインのツールや仕組みを加えることにより、より政策形成の可能性が広がるのではなかろうか。リアルとオンラインの場を上手に使い分けることにより、地方自治の世界がより進化していく予感を感じる。

## 4. 政策法務研究組織での自治体と大学のコラボ

### —関東学院大学地域創生実践研究所の場合—

#### 4.1 研究所の概要

私が在籍する関東学院大学には、「地域創生実践研究所」<sup>(3)</sup>（以下「研究所」という。）がある。

研究所の具体的な活動は、研究活動として「地方公務員の任用制度改革に関する研究」、「いわゆるごみ屋敷に関する研究」、「持続可能な開発目標（SDGs）に関する研究」などを、実践活動としてシンポジウムの開催、公務員志望の学生を対象とした自治体インターンシップ派遣、セミナーの開催、沖縄県内の自治体等との交流事業などを行っている。「研究所」の名称を冠しながらも、実践活動も手掛ける点でユニークな組織である。

#### 4.2 政策法務に関する活動から

政策法務の関係では、今年度は「ごみ屋敷対策」を研究所の大きなテーマとしている。去る7月21日、第1回研究会が開催され、横浜市、横須賀市、鎌倉市、八王子市の担当者も出席し、実際のケースについて、それぞれ実務と理論の観点から意見交換を行った。

##### （1）ごみ屋敷についてのケースの概要

この日のケースでは、住宅地に居住する住民が敷地内に排泄された汚物を放置するなどにより、悪臭や害虫が発生し地域の問題となっていた事例が紹介された。解決として、いわゆる「ごみ屋敷条例」を制定し、住民に対して指導を続けているが、なかなか早急な解決に結びつかないということであった。

##### （2）ケーススタディでの議論から

ケースにおける議論について、紙面の許す範囲で、私見を交えて簡単に紹介したい。



写真2 ごみ屋敷に関する研究会のようす（2021年7月21日）

#### ①法律と条例がコラボした運用はできないか

ごみ屋敷条例は、不良な荒廃住居の改善を念頭にしており、「廃棄物性」については中立<sup>4</sup>であるとされる。これは、条例が廃棄物処理法だけでは対応できない物品の堆積、ごみの持ち去り、動物・害虫による害悪などの迷惑的なケースもカバーできる制度であり、福祉的な観点からの原因者支援も予定するなどの政策意図によるものであり、法律と条例が別物のように運用されている実態があるとの印象がある。実際、自治体担当者の議論では法律の活用への言及は少なかった。

今回のケースでは、周辺住民の生活環境の保全が急務という状況であり、放置汚物等の撤去が第一であろう。そう考えると、汚物は明確な一般廃棄物であり、それを長期に放置することは自宅敷地内であっても不法投棄に該当し、廃棄物処理法による措置命令と行政代執行が可能と解される。その上で、法律でカバーしきれない原因者への支援等の部分は条例を適用してはどうか。このように条例と法律をコラボさせる運用も可能と考えられる。

#### ②一度片付けられると手続はリセットされるか

ごみ屋敷条例ばかりでなく、多くの規制的内容を含む条例では、比例原則に従い「指導⇒勧告⇒命令」という法的に順次強い対応が規定されているのが一般的である。今回のケースでも、条例に従い順番に

丁寧な手続が行われ、一旦放置物が片付けられたという。しかし、再び汚物等の放置が始まり、不適正な状態に戻った。この場合、原則に従って手続を再び最初から行わなければならないかが議論となった。

本来、比例原則は、対象者の違法の度合いに応じて適正手続を講ずべきことを定めているのであって、必ずしもすべてイチから手続を繰り返すことを求めているわけではないと解される。悪質性や周辺住民の法益侵害の度合いなどにより、適法に手続の運用を工夫することは許容されよう。

#### ③改善された状態の維持をどうするか

②の論点とリンクするが、法律や条例による命令や代執行により、ごみ屋敷状態が一時的に改善されても、ごみの放置や堆積が再発することはよくみられる。これに対して、毎回手続を繰り返すのは非合理であり、手続の迅速化・効率化の工夫とともに、当初の命令に、場所等を特定して改善された状態の維持させることを命令の本体又は附款として盛り込む運用はできないであろうか。当日の自治体担当者間の議論でも、命令の出し方や改善計画の立案指導などの運用法務の話題も提起された。

このように、実際の運用ケースを議論することにより、自治体間の違いや工夫がみられ、研究者と実務者の双方の知見が高めることは意義深く感じる点が多く、今後の活動が期待される。

## 5. むすびに一学会のフォーラム機能への期待

研究者にとっては、実務者や他の分野の研究者との議論にインスパイヤされる機会は極めて重要である。

本稿では、筆者が関与した行政ドック、議員提案条例、研究所の話題を取り上げたが、いずれも多様な研究者と実務者が議論しながら新しいものを創り上げる取組みである。

本学会も、今後、さらにフォーラム（広場）として機能することを大いに期待したいし、また、そのように機能させなければならないと感じる。

—— 注 ——

- (1) 地方自治研究機構「自治体における行政手続の 適法・適正な運用に係る 自己診断に関する調査研究報告書」  
([http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/004/pdf/r2/R2\\_10.pdf](http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/004/pdf/r2/R2_10.pdf)) 参照。  
なお、この報告書のもととなる研究会は、北村教授を委員長とし、本学会から磯崎副理事長、出石理事、田中監事、津軽石も委員として参加している。
- (2) 横浜市では、再エネ資源を豊富に有する東北の 12 市町村と「再生可能エネルギーに関する連携協定」を 2019 年 2 月 6 日に締結している。  
(<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/ondanka/etc/renkei.html>)
- (3) 研究所の構成は、所長は、本学会の出石稔理事が務め、筆者を含む本学実務系教員が所員となっている。そのほか、地方自治に関連のある多彩な人材で構成されている。なお、研究所は、本学会の団体会員でもある。
- (4) 北村教授は「ごみ屋敷条例は、廃棄物条例ではない。「堆積」という客観的状況に着目するのは、廃棄物性については中立的であることを表現する趣旨である。」と述べておられる。  
(公益財団法人日本都市センター「自治体による『ごみ屋敷』対策－福祉と法務からのアプローチ」(2019 年、同センター) 129 頁)



# 行政評価編—10の視点から概観する—

西出 順郎 (明治大学)

Junro NISHIDE (Meiji University)

1990年後半、国の制度化に先駆け数多くの自治体が行政活動を評価するシステムを導入した。その呼称は「事務事業評価」、「政策評価」、「行政評価」など自治体によって異なる（以下、本稿では、便宜的に「行政評価」で統一しよう）。また、その根拠も内部の規程等でルール化されたものから条例化されたものまで様々である。但し、その仕組みは概ね似ており、1996年に全国初のシステムとして導入された三重県の事務事業評価の仕組みがデファクト・スタンダードになっている。それまでは国から雛形が提示され、それに基づきルール化を進めた制度設計の動きとは異なり、自治体自らが能動的に制度構築を完了させた稀有なシステムである。

自治体独自のイニシアチブにより生まれた行政評価ではあった。が、導入直後のムーブメントとは対照的に、昨今の行政経営・改革の議論から完全に「置いてきぼり」を食らっている。ある意味、常態化・安定化してしまった。他方、ここ最近では「EBPM」といった類似の仕組みが脚光を浴び、約20年前に行政評価の手法として注目された「ロジックモデル」がその中で再注目されている。この既視感、屋上屋を架す動きに鑑みると、行政評価の埋没はそれが今や儀式化された内実のない取組としての一証左なのかもしれない。

最早「行政評価」は「オオカミ少年」と同じ境遇なのか……。この話を論じたい気もするが、今回頂いた宿題は初学者向けの「行政評価のオーバービュー」である。よって本稿では、行政評価の基本的な枠組みを、総務省は公表している直近の調査結果<sup>①</sup>を一部参考にしなが、簡単に紹介してゆく。具体

的には、①導入状況、②制度の根拠、③評価主体、④評価客体、⑤評価指標、⑥評価目的、⑦評価結果の公表、⑧議会の関与、⑨制度の成果、⑩制度の課題といった、10の基本トピックに着目する。とはいえ、それらを記述する中で、筆者が思う評価の課題等々を断片的ながら散りばめてゆけたらと思う。

## 1. 導入状況

表 1-1 は、行政評価の導入状況である。導入済と試行中・検討中を合計すると、全体の89%が評価の実施を肯定的にとらえていることがわかる。実施した活動を評価すべきという基本姿勢は多くの自治体が共有しているようだ。

表 1-1 導入状況 (N=1,788)

|           | 内数    | %    |
|-----------|-------|------|
| 導入済       | 1,099 | 61.4 |
| 試行中       | 66    | 3.7  |
| 検討中       | 420   | 23.5 |
| 予定なし      | 118   | 6.6  |
| 実施していたが廃止 | 85    | 4.8  |

他方、4.8%の自治体が一旦導入したシステムを廃止した事実は決して見過ごせない。真正面から議論すれば、行政評価の廃止に賛意を表す地域住民は皆無であろう。表 1-2 は、前回の総務省調査（2013年10月）で評価を「廃止」（45団体）した理由を示したものである。評価制度を充実させるために評価制度を廃止するという、不分明な理由（40.0%）が最も多い。ここからも現行評価特有の宿命的な課題の存在が見え隠れする。

表 1-2 廃止した理由 (N=45)

|                  | 内数 | %    |
|------------------|----|------|
| 所期の目的を達成         | 7  | 15.6 |
| 評価制度の充実に向けた見直し   | 18 | 40.0 |
| 事務量に対して効果が少ない    | 3  | 6.7  |
| 職員の事務負担が大きい      | 4  | 8.9  |
| 自治体規模が小さく体制が取れない | 3  | 6.7  |
| 評価の有効性・妥当性に疑問    | 7  | 15.6 |
| その他              | 3  | 6.7  |

## 2. 制度の根拠

表 2 は行政評価の根拠を何に求めているのかを示したものである。導入団体 (計 1,099) のうち条例を根拠とする 17.8% (計 196) を差し引いた 82.8% (計 903) が何らかの内部ルールによって規定されていることがわかる。条例化しない場合、柔軟なシステム改善を図れるという利点がある。他方、組織内での信頼を失えば、内部だけの合意事項は容易に形骸化してしまう恐れがある。とはいえ、条例化が形骸化を予防するとは限らない。評価の実効性は住民の評価への関心の度合いに依存するのかもしれない。

表 2 評価の根拠 (N=1,099 複数回答可)

|     | 内数  | %    |
|-----|-----|------|
| 条例  | 196 | 17.8 |
| 規則  | 43  | 3.9  |
| 要綱  | 564 | 51.3 |
| その他 | 429 | 39.0 |

## 3. 評価主体

現行の評価では、職員による内部評価が全体の 98.8% を占めている (表 3 参照)。但し、内部評価といっても組織内部に独立した評価作業専門の組織があるわけではない。企画もしくは財政部門がシステム運営を担当し、事業部門が自らの取組を評価する。専門職的な評価者など存在しない。故に評価結果は、既存の政策決定ルートを通じてオーソライズされるため、政策決定の結果と齟齬が生じないよう調製されやすくなる。なお表 3 でいう「外部」とは、外部有識者で構成される第三者会議体であり、程度の差はあれ、評価の中身をチェックする役割を担っている。

表 3 評価主体 (N=1,099)

|       | 内数  | %    |
|-------|-----|------|
| 内部のみ  | 576 | 52.4 |
| 内部+外部 | 510 | 46.4 |
| 外部のみ  | 13  | 1.2  |

## 4. 評価客体

一般的に、政策という概念は「狭義の政策 (目標) - 施策 (細分化された目標) - 事務事業 (施策目標達成のための手段)」という枠組みで体系化 (構成化) される。それら 3 つの構成要素の中で最も多くの自治体が評価の客体としているのが事務事業である。導入団体のうち約 9 割以上にも及ぶ (表 4 参照)。政策改善のためには具体的政策手段が評価の対象となるのは必然的といえる。手段を検証しない施策の評価は単なるモニタリングである。とはいえ、どのレベルでの評価であっても、指標の業績をモニターした結果に定性的な解釈を付したものが基本的な分析スタイル多いのが実際である。

表 4 評価客体 (N=1,099 複数回答可)

|      | 内数    | %    |
|------|-------|------|
| 政策   | 295   | 26.8 |
| 施策   | 670   | 61.0 |
| 事務事業 | 1,052 | 95.7 |

## 5. 評価指標

行政評価の特徴は、「何をしたか？」ではなく「何を達成したのか?」、そしてそれを「数値で示せ!」、この二つの点にあった。成果の指標化が (理想的には) 評価システムの最低限の宿題だったのである。しかし、現実的にはすべての行政活動の成果を数値化することには無理がある。表 5 のように、約 5 割の自治体が「何をしたか?」を示す活動指標を併用せざるを得ないのだ。貨幣価値による単一指標が是認される民間活動と異なり、一つの行政活動であっても複数の成果指標が存在する。また選択された指標に対する価値観をすべての住民が共有できるとは限らない。さらには数値化のためのデータ収集には、かなりの時間と労力を要す。活動指標に頼らざるを得ないのはある意味、自然の流れといっている。こ

のギャップや矛盾を曖昧にしていることが評価の埋没もしくは形骸化を招いている一因なのかもしれない。

表 5 評価指標 (N=1,099 複数回答可)

|       | 内数  | %    |
|-------|-----|------|
| 成果指標有 | 693 | 63.1 |
| 活動指標有 | 579 | 52.7 |
| 指標なし  | 139 | 12.6 |

## 6. 評価目的

職員意識や組織文化の変革等々、副次的なことも含めれば複数挙げられるが主たる目的は次の二つ。まずは「政策手段の改善」である。そのためには予算といった経営資源の差配や既存事業の仕立て直しに評価結果が貢献できるという前提がある。表 6 が示すように、評価は既存事業の改善のために活用されることが多い (94.0%)。

表 6 評価結果の活用方法 (N=1,099 複数回答可)

|               | 内数    | %    |
|---------------|-------|------|
| 当該年度の事業の執行    | 931   | 84.7 |
| 定員管理要求、査定     | 615   | 56.0 |
| 次年度の重点施策や重点方針 | 901   | 82.0 |
| 継続中の事務事業の見直し  | 1,033 | 94.0 |
| 総合計画等の進行管理    | 832   | 75.9 |
| トップの政策方針      | 481   | 43.9 |

二つめは説明責任の徹底である。地域住民に対し、税金の払い甲斐を説明する広報ツールとしての意味合いを持つ。ここでの前提は地域住民が注意深く評価書を読み込み、政策的行動に役立てることである。しかし、いずれの目的にしてもその達成の内実是不明瞭である。しばしば仄聞する「評価疲れ」という言葉と後述の表 10「行政評価事務の効率化」を求める自治体の多さ (79.5%) からそのことは示唆されよう。

## 7. 評価結果の公表

「説明責任の徹底」は行政評価の二大目的の一つである。そのためには少なくとも評価結果を住民に公表しなければならない。しかし公表自治体の数は決して多くない (表 7-1 参照)。評価結果の作成ルー

トは政策決定ルートと同じ経路で首長へと至る。「公表」という仕組みは評価結果の化粧直しを誘引する。公表を前提としない方が赤裸々な評価結果が期待できるかもしれない。

表 7-1 評価結果の公表<sup>(2)</sup> (N=1,099 複数回答可)

|                   |           | 内数  | %    |
|-------------------|-----------|-----|------|
| 政策<br>(N=304)     | 公表 (一部含む) | 178 | 58.6 |
|                   | 公表なし      | 118 | 38.8 |
|                   | 公表から非公表へ  | 8   | 2.6  |
| 施策<br>(N=670)     | 公表 (一部含む) | 501 | 65.9 |
|                   | 公表なし      | 159 | 20.9 |
|                   | 公表から非公表へ  | 10  | 1.3  |
| 事務事業<br>(N=1,042) | 公表 (一部含む) | 762 | 73.1 |
|                   | 公表なし      | 245 | 23.5 |
|                   | 公表から非公表へ  | 35  | 3.4  |

ただ非公表の場合、評価は予算査定の中で雲散霧消になりかねない。因みに評価結果は定型シートに極めてコンパクトにまとめられる。シート内での記載事項は表 7-2 のとおりである。

表 7-2 評価シートへの記載事項

(N=1,099 複数回答可)

|                  | 内数    | %    |
|------------------|-------|------|
| 目的(目標)           | 1,056 | 96.1 |
| 予算額・決算額          | 967   | 88.0 |
| 成果指標・実績          | 976   | 88.8 |
| 活動指標・実績          | 886   | 80.6 |
| 事業所管部局における自己評価結果 | 1,029 | 93.6 |
| 行政内部での二次評価結果     | 516   | 47.0 |
| 行政以外の主体による評価結果   | 217   | 19.7 |
| 評価結果を踏まえた改善点     | 813   | 74.0 |
| 予算要求への反映状況       | 274   | 24.9 |
| 資金の流れ            | 70    | 6.4  |

## 8. 議会の関与

説明責任の徹底はいうまでもなく、行政評価が政策改善の一翼を担うシステムであるなら、議会構成員への説明に積極的に活用されて然るべきである。説明に値する評価結果なのか、議会が評価結果に関心がないのか、結果を端緒に政局を醸成したくないのか、その理由は不分明だが、立法機関の議論において評価結果が活用される機会は決して多くないようである (表 8 参照)。行政評価の埋没の一旦は、評価結果を議会の場で議論しようとする議員側にも問題があるといえよう。

表 8 議会の関与 (N=1,099 複数回答可)

|           | 内数  | %    |
|-----------|-----|------|
| 議会の審査     | 14  | 1.3  |
| 議会への報告・説明 | 336 | 30.6 |
| 資料配付      | 264 | 24.0 |
| 関与なし      | 445 | 40.5 |
| その他       | 40  | 3.6  |

## 9. 制度の成果

表 9 は行政評価の成果を各項目にてどの程度「認識」しているか示したものである。約 5 割の自治体が個別事業の有効性や効率性の向上に評価が「役立っている」と考えていることがわかる。また、職員の意識改革への貢献 (68.6%) が高いのは特徴的である。自治体名を明記し、全自治体が回答するこのような認識調査でどの程度バイアスがかかるかは各読者の経験知に依拠したいが、評価が事業の効用性・効率性に資する (べき) ものであることは共有されているようだ。

表 9 制度の成果 (N=1,099 複数回答可)

|                       | 内数  | %    |
|-----------------------|-----|------|
| 住民の関心が深まった。           | 241 | 21.9 |
| 成果の観点で施策や事業が検討された     | 861 | 78.3 |
| 事務事業の廃止・予算削減につながった    | 592 | 53.9 |
| 業務体系の再検討につながった        | 485 | 44.1 |
| 個別の事務事業の有効性が向上した      | 582 | 53.0 |
| 個別の事務事業の効率性が向上した      | 557 | 50.7 |
| 予算配分を大きく変更できた         | 69  | 6.3  |
| 人事配置を大きく変更できた         | 9   | 0.8  |
| 職員の企画立案能力が向上した        | 137 | 12.5 |
| 職員の意識改革に寄与した          | 754 | 68.6 |
| 議会で評価結果が取り上げられるようになった | 266 | 24.2 |

## 10. 制度の課題

表 10 の課題についてもバイアスの問題はあがあるが、理念とその操作化とのギャップの深さが評価の課題であることは読み取ることはできる。課題として評価指標の設定 (78.5%)、予算編成等の活用 (71.3%) が高いのはその証左である。その解決がままならぬ故、多くの職員が行政評価事務の効率化 (79.5%) を求めるのであろう。

表 10 制度の課題 (N=1,099 複数回答可)

|               | 内数  | %    |
|---------------|-----|------|
| 評価指標の設定       | 863 | 78.5 |
| 評価情報の住民への説明責任 | 333 | 30.3 |
| 予算編成等への活用     | 784 | 71.3 |
| 定員査定・管理への活用   | 390 | 35.5 |
| 議会審議における活用    | 149 | 13.6 |
| 外部意見の活用       | 391 | 35.6 |
| 長期的な方針・計画との連携 | 564 | 51.3 |
| 職員の意識改革       | 619 | 56.3 |
| 行政評価事務の効率化    | 874 | 79.5 |

以上、客観的な調査結果を参考にしながら、行政評価システムをなぞってみた。補足するなら、年に一度、年度明けから秋口頃にかけて実施され、定型の評価シートでは評価結果を記す容量を限定的であること、である。5W1H 的にまとめれば、1990 年代後半から導入されている現行の行政評価とは「内部職員集団が、政策改善及び説明責任の徹底のため、毎年、評価シートの記載事項に従って、政策、施策もしくは事務事業を評価するシステム」ということになる。

調査の数値をどうとらえるかはそれぞれだが、これまでの研究論文や実践レポートを管見する限り、行政評価に対する新たな地平は未だみえてこない。各トピックに評価の疎外要因が潜在していることも大なり小なりご理解頂けた筈である。その一方で、事業仕分けや EBPM といった類似の取組が屋上屋を架すかのように推進されている。新たな取組が評価の課題を克服しているのならよいのだが、そうとも言えなさそうだ。いずれの取組であってもそれらを阻害する要因は行政評価とそう違いはなさそうだ。

行政活動の誤謬性を容認し、硬直状態を打破するはずの行政評価が、今や自らの取組を無謬というカーテンで覆い、硬直化させているのではあるまいか。故に評価を活かさず殺さず放置し、新たな検証の取組を未視感的に着手しているのではあるまいか。その必要性は誰もが認めている。行政活動の検証を実質化するのなら、行政評価を廃止し新たな制度にかけるか、現行制度を抜本的に見直すか、どちらかに

特化すべきようにも思うのだが・・・。

—— 注 ——

- (1) 総務省が全地方公共団体に対して実施した「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」で、調査時点は2016年10月、対象団体数は1,788である。なお、一部の表は筆者によって加工されている。
- (2) 本来なら、表4と表7における「政策」「施策」「事務事業」の各Nの値は一致しなければならないが、「政策」と「事務事業」においてはそうになっていない。理由は不明である。



## 人事政策編

### —人口減少時代における人材確保策を中心に—

大谷 基道 (獨協大学)

Motomichi OTANI (Dokkyo University)

#### 1. 人事行政研究の特徴

##### 1.1 人事行政研究の重要性

「人事行政は基盤行政<sup>(1)</sup>」といわれるように、人事行政は、行政の「核心」であり「土台」である。現代社会において自治体行政の果たす役割は極めて大きい。その自治体行政を支えるのは他ならぬ自治体職員である。より良い行政サービスのためには、有為な人材を確保し、その能力を最大限に引き出すことが求められる。しかし、どのようにすればそれが可能になるのか、その最適解を導き出すことは極めて難しい。

その理由の1つとして、自治体人事については、法規等の制度と実際の運用実態との間に大きな乖離があることが挙げられる<sup>(2)</sup>。例えば、地方公務員法第17条第1項では、「職員の職に欠員を生じた場合においては、任命権者は、採用、昇任、降任又は転任のいずれかの方法により、職員を任命することができる」と規定されており、必ずしも内部選抜によりそのポストを埋める必要はない。しかし、現実には内部からの昇任または転任が大原則になっており、外部から採用してその職に充てることは極めて例外的である。また、国からの出向者を充てることもあるが、それに関する法律上の規定はなく、あくまで慣例に従って行われているに過ぎない。

このように、制度と実態に乖離が見られるため、実態の正確な分析なしに人事の最適解を提示することは不可能であり、そこに人事行政研究の重要性を見出すことができるのである。

##### 1.2 人事行政研究の難しさ

最適解を導き出すことが難しいもう1つの理由として、人事に関する諸課題は互いに連関しているため、人事全般を総合的に考える必要があることが挙げられる<sup>(3)</sup>。例えば、民間の有為な人材を採用しようとする場合に、民間と遜色のない給与にしようと思っても、既存の給与体系との整合性が問題となり、特別扱いをすれば既存職員のモチベーションに悪影響を与える可能性もある。さらに、民間から採用した人材に役所にはない発想による改革を期待したとしても、既存職員の間には反発を生むことが予想されるので、その配置のあり方や管理職の意識改革などについても併せて考える必要がある。

このように、諸課題が互いに連関しているため、部分的な最適解を提示できたとしても、全体を見たときに必ずしもそれが最適解であるとは限らない。実際の人事行政研究は、主に時間的な限界から、その対象を絞らざるを得ないことが多いが、他の部分に及ぼす影響を考慮しなければ現実への適用が難しく、画餅となってしまうことに留意しなければならない。そこに人事行政研究の難しさがある。

#### 2. 人口減少時代における人材の確保

2018年、総務省の自治体戦略2040構想研究会は、その第二次報告において、近い将来、我が国の労働力の絶対量は大きく不足し、自治体も現在のような体制で運営を継続するのは極めて困難になるとし、2040年には従来の半分程度の職員でも自治体の機

能を発揮できる仕組みを構築しておく必要があることに言及した。

しかし、既に自治体の人材確保は困難な状況に陥っている。自治体の採用試験の受験者数は2011年をピークに減少の一途を辿り、平均競争率も2019年度には5.6倍にまで低下している<sup>(4)</sup>。それ以降の推移については、まだ都道府県の職員採用試験（大卒・大学院修了程度）のデータしか出ていないが、それによれば、2020年度は新型コロナウイルス感染症（以下、新型コロナ）の影響で民間が採用を抑制したため、応募者は9年ぶりに僅かながら増加に転じたものの、2021年度は民間の採用が復調しつつあるのか再び減少に転じている<sup>(5)</sup>。

特に、土木職・建築職をはじめとする技術職・専門職では、応募者が少なく、採用が困難になっている自治体が多い。例えば土木職の場合、平均競争率が2～3倍程度にとどまっておき、定員割れを起こしている自治体も珍しくない<sup>(6)</sup>。とりわけ首都圏の中心から少し離れたところに位置する中核的な都市では、土木・建築系の業務が多く多数の職員を必要としているが、首都圏の民間企業や周辺自治体との争奪戦を勝ち抜かねばならず、厳しい戦いを強いられている<sup>(7)</sup>。

人事行政研究の対象は、採用・配置、異動・昇任、派遣・出向、人材育成・能力開発、人事評価、モチベーション、働き方改革、業務改革、給与、退職管理、定員管理など多岐にわたるが、本稿では、このような状況を踏まえ、多様な人事行政研究の一端として、人口減少時代における人材確保策について論じてみたい。

### 3. 採用試験の変化

かつて、自治体の採用試験は、成績主義（地方公務員法第15条）を強く意識し、教養試験や専門試験の成績を重視する「学力重視型」であった。それが1980～90年代にかけて、行政需要の多様化・複雑化に対応すべく多様な人物を確保しようと、面接試験などを重視する「人物重視型」の採用試験にシフト

していった<sup>(8)</sup>。

2000年代に入ると、地方分権改革に伴い、自治体職員に課題発見・解決能力、コミュニケーション能力などが求められるようになった。そこで、民間企業に近い選抜方法を導入して従来の公務員志望者以外の層を取り込み、受験者の多様性を確保しようとする自治体が現れるようになった。

さらに2010年代に入ると、受験者数が減少傾向にある中でより多くの受験者を集めるため、受験勉強が必要な教養・専門試験を廃止する代わりに、SPIなど主に民間向けの適性試験を導入するなどの見直しを行い、従来型の公務員試験対策が不要であることを大々的にアピールする「受験者負担軽減型」の導入が進んだ<sup>(9)</sup>。

このような受験者負担軽減型の採用試験は、優秀な人材を採用するため、より多くの受験者数を確保しようとするものである。的確な対応のように見えるが、その背景には、「受験者数が増えれば、優秀な人材も同じように増えるはず」との思い込みがある。しかし、単に負担を軽減して受験者数を増やしても、そこに自治体が欲するような人物が多く含まれるとは限らない。逆に、受験のハードルが下がったことで、勤務条件のみに惹かれて安易に自治体職員を志望するような人物が多く含まれるようになるリスクが高まりかねない。

採用試験の手法は、どのような人物を求めるかによって異なるはずである。受験者を増やすために負担を軽減するということは、裏を返せば負担が重ければ自治体職員にはなろうと思わない、公務への熱意が今ひとつとも言えるような人物でも構わないとも受け取れるし、専門試験を課さないということは、少なくとも採用時には専門分野の知識を求めているとも受け取れる<sup>(10)</sup>。

つまり、採用試験の手法を変えるということは、「求める人物像」を変えるというメッセージなのである。しかし、近年の受験者負担軽減型の採用試験の中には、そこまで深く考えられていないケースも少なくない。そのため、その意図とは裏腹に、自治

体が求める人物像とは異なる人物を誘い込むような採用試験になっていることもある。

#### 4. 適切なマッチングとその効果

求める人物像と異なる人物が多く応募してくるとすれば、応募者をいかにして選別するか、また、それをいかにして防止するかが課題となる。

民間企業を対象とする研究によれば、的確なマッチングの手立てを講じることなく、単に母集団たる応募者を増やせば優秀な人材も増えるというのは神話に過ぎず、かえって選抜のコストが嵩むだけとされる<sup>(11)</sup>。まさにこのような状態が多くの自治体の採用試験で繰り返されているのである。

自治体は応募者の選考のため、応募者は自治体を含む就職先の選択のため、それぞれ互いの正確な情報を必要としているにもかかわらず、両者とも自らを売り込もう、良く思ってもらおうという意図が働き、自分にとって良い情報だけを提供する傾向があり、それがミスマッチを引き起こすとされる。そこで、自治体と応募者のマッチングが的確になされるためには、双方が良い情報もそうでない情報も積極的に開示し合い、いわゆる情報の非対称性を解消することが求められる。自治体は業務内容や労働環境などを、応募者は自身の能力や公務に対する考え方などを包み隠さず明らかにすることで、互いに的確な判断ができるようになるのである（セルフスクリーニング効果）。

このように、職場や仕事の実態について、良い面も悪い面も含めてリアリズムに徹した情報提供を行うことを「リアリスティック・ジョブ・プレビュー（RJP）」という。自治体の中には都合の悪い情報を提供すると印象が悪くなるのではないかと危惧するところもあるだろう。しかし、正直に情報を開示することで誠実な印象を与えるという効果もあり、ひいては当該自治体に対する愛着や帰属意識を高めることにもつながる（コミットメント効果）。また、過剰な期待を持たせないことで入職後の失望・幻滅感を和らげる効果も期待できることから、職場への定

着を促進し、早期離職を防止することにもつながる（ワクチン効果）<sup>(12)</sup>。

#### 5. 望まれる対応例

##### 5.1 インターンシップの活用

RJP の有力な手法として、インターンシップが挙げられる。インターンシップは、自治体で実際に業務に従事することから、その実態を理解してもらうには最適の手法と言える。インターンの受入れには余計な手間が掛かるとして、受入れに難色を示す職場も少なくないが、応募者によるセルフスクリーニングを促進し、選抜の精度を上げるためには、積極的に受け入れるのが望ましい。

京都府福知山市では、日数、日程、受入れ先等を複数のメニューから選べる「セレクトインターンシップ」を導入し、2019年度には100人を超える学生の参加があった。インターンシップの日程には、若手職員との交流や出身学校の先輩との意見交換（OB・OG訪問）の機会も含まれるなど、学生の立場に立った手厚い対応が特徴的である。なお、同市では、ことあるごとに市幹部に採用活動の重要性を説くなど、インターン受入れの効果を理解してもらうことに相当の労力を費やしており、それが市役所を挙げての受入れの基盤となっている。

埼玉県ふじみ野市では、2019年度に採用直結型インターンシップを実施した。これは、一般事務職の募集枠の一部に用いられた試験方式で、1次試験にインターンシップが課され、その評価で1次試験の合否が決まるものである。インターンシップはあくまで学生の職場体験の場であって、採用に直接結びつけることはないのが一般的であるが、同市の場合、インターンシップを採用試験の一部に位置づけた点が画期的である<sup>(13)</sup>。

##### 5.2 ビデオ面接の導入

大阪府四條畷市では、2018年度からビデオ通話を利用したオンライン採用面接を導入し、地理的な制約を無くすことで、応募者の増加につなげてきた。2020年度には、新型コロナ対策もあり、時間と場所

に左右されない録画によるビデオ面接も導入した。

これは、民間企業のサービスを利用して、応募者への質問を録画して送信し、応募者はそれに対する回答を録画して送り返すものであるが、実際に動画を送ってきたのは1,500人近い応募者の1/3程度にとどまった。つまり、オンライン面接の導入で応募者が急増したものの、ビデオ面接の導入が、本気度の低い応募者は手間を嫌って脱落するというスクリーニング効果を発揮したのである。

その一方で、撮り直しが可能、都合の良い時間に対応可能など、その利便性の高さから動画提出者の9割以上から好意的な評価を得ており、本気の応募者だけを集めるには極めて適当な対応であったものと思われる<sup>(14)</sup>。

## 6. 副業・兼業を前提とする採用

前述のとおり、技術職・専門職の採用については、かなり厳しい状況にある。そこで、近年は副業・兼業を前提にした採用も進んでいる。その嚆矢である福山市は、市政に新たなアイデアをもたらすことを期待して、民間人材に副業・兼業の形で週1日勤務してもらう「戦略推進マネージャー」の採用を2018年に始めた。これ以降、長野市、浜松市、奈良県生駒市、大阪府能勢町などでも副業・兼業を前提とする民間のプロフェッショナル人材の活用が行われるようになった。

対象業務は、広報、地域ブランド戦略、地域振興、観光、企業誘致、収入確保、ICTなど多岐にわたる。また、これらの先進事例の多くが、人材サービス会社の採用支援スキームを活用していることも大きな特徴の一つである。いずれの公募も数十倍から職種によっては260倍もの高倍率となり、このような勤務形態での採用にかなりの可能性があることが明らかになった<sup>(15)</sup>。

このような勤務形態であれば、給与水準が高く常勤ではとても雇えないような人材を非常勤で活用することも可能である。また、東京など大都市圏の人材を地方で起用することも比較的容易であり、それ

がこの倍率にも表れていると言えよう。

## 7. With/After コロナ時代の人材確保

2020年の新型コロナウイルスの感染拡大以降、自治体の採用手法も変化を余儀なくされたが、四條畷市の例にあるように、ICTをうまく活用すれば、かえって良い結果を導くことができる。

なかなか進まなかったテレワークの導入が一気に進んだように、新型コロナで従来の採用手法が難しくなったことを契機として、これまで何かと理由を付けて踏み出せなかった様々な手法が実現されていくことが期待される。

特に、民間企業でテレワークの導入が進み、勤務場所に縛られない働き方が一般的になりつつあることで、遠方の専門人材を起用することが可能になったことは、特に地方の自治体にとって大きな出来事である。今後は新たな勤務形態のあり方の検討を進めながら、採用戦略についても練り直していく必要があるだろう。

### —— 注 ——

- (1) 辻清明 (1991) 『公務員制の研究』東京大学出版会。
- (2) 稲継裕昭 (2002) 「公務員制度改革の背景と今後」『日本労働研究雑誌』509号。
- (3) 稲継裕昭・大谷基道 (2021 (近刊)) 『現場のリアルな悩みを解決する！ 職員減少時代の自治体人事戦略 (仮)』ぎょうせい。
- (4) 総務省 (2020) 「令和元年度地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果」。
- (5) 時事通信社 iJAMP2020年6月26日付「採用試験、感染対策徹底＝応募者は9年ぶり増—47都道府県」、同2021年6月17日付「デジタル人材、保健師の採用活発化＝応募者は2年ぶり減—22年度職員採用・時事通信調べ」。
- (6) 大谷基道 (2020) 「技術職・専門職の採用難をどう打開するか」『都市問題』111巻12号。
- (7) 規矩大義 (2020) 「土木・建築の人材の確保と育成 (送り出し側・受け入れ側の視点)」日本都市センター編『都市自治体における専門人材の確保・育成—土木・建築、都市計画、

情報』日本都市センター。

(8) 稲継裕昭 (2000) 『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社。

(9) 大谷基道 (2019) 「ポスト分権改革時代における自治体の職員採用」大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事—政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第一法規。

(10) 土木職などの技術系職員の採用試験でも専門試験を課さない自治体が出ていているが、これが大学側に「自治体は技術系公務員に対して、基礎的な技術力をもはや要求していないのではないか」と解釈させ、技術力のある学生は民間企業に、そうでない学生は自治体に送り出すといった行動に走らせる可能性があるとの指摘もある（前掲規矩 (2020)）。

(11) 服部泰宏 (2016) 『採用学』新潮社。

(12) 堀田聰子 (2007) 「採用時点におけるミスマッチを軽減する採用のあり方—RJP (Realistic Job Preview) を手がかりにして」『日本労働研究雑誌』567号、大谷基道 (2020) 「採用試験の見直しと RJP によるマッチング」総務省自治大学校『自治大からの情報発信 (ウェブマガジン)』2020年12月号。

(13) ミスマッチの防止効果が認められたため、2020年度以降もこの方式を継続する予定であったが、新型コロナの影響を受け、以降の実施を見送っている。なお、福知山市およびふじみ野市の事例の詳細については、前掲稲継・大谷 (2021 (近刊)) を参照されたい。

(14) 前掲稲継・大谷 (2021 (近刊))。

(15) 大谷基道 (2020) 「民間高度専門人材の効果的な採用・活用法」『月刊ガバナンス』236号。



# 地方財務編—現場だから研究できること—

井上 武史 (東洋大学)

Takeshi INOUE (Toyo University)

## 1. はじめに

筆者は原子力発電所立地地域における財政の問題を研究していて、最近はそれらの地域の地方創生にも関心を持っている。しかし、前者は範囲があまりに限られていて、後者は範囲があまりにも広いため、自らの専門分野を称する際には困ることも多い。一応、「地方財政論」「都市政策論」としているのですが、今回は地方財務という分野で私の研究分野を紹介したい。

ここで強調しておきたいのは、筆者の専門分野はいずれも「～論」という名称で「～学」ではない、ということである。「学」と「論」の使い分けは必ずしも厳密ではなく、「学」と名が付くのは「政治学」「行政学」「物理学」など、一般的に理論体系が確立されている分野と言えるだろう。

一方、「論」と名が付くものは理論体系が未確立であることに加え、「学」を特定の分野・領域に応用するものが多い。地方財政論は「地方財政学」と呼ばれることはほとんどなく、経済学とその一領域である財政学の理論を地方財政に応用したものである。一方、都市政策論は「都市政策学」と呼ばれることが時々あるが、経済学だけでなく法学や社会学、工学など多方面の知見が動員されるから単独の理論体系などはなく、それぞれの知見を都市に応用して政策を導く学際的な分野である。

したがって、筆者の専門分野はいずれも「論」なのであるが、本稿では地方財政論における筆者の研究を紹介するとともに、行政実務の現場が「論」の研究舞台となることを強調したい。

## 2. 地方財政論という研究分野

地方財政論という研究分野は経済学に含まれる。そして、経済学の一部門である財政学や公共経済学を地方自治体に応用したものである。財政学や公共経済学は政府部門の経済活動を対象としているので、経済学の習得が前提となる。そして、地方財政論は財政学や公共経済学の習得が前提となる。したがって、大学や大学院で地方財政論を学ぶ際には、一般的に「経済学(マクロ・ミクロ)」→「財政学・公共経済学」→「地方財政論」という手順になる。

しかしながら、地方財政の現場で経済学を意識することはない。では、地方財政論の研究は経済学を意識しない現場では不可能なのであろうか。「お見込みのとおり」という面もあるが、同時に「そうでもない」というのが、大学院で初めて経済学を学んでから25年を迎えた筆者の経験からの答えである。

地方財政に関する研究は多種多様である。学会報告や専門書籍等を見る限り、次のように分類することができる。

### ①理論や手法に関する研究

理論の検証、計量・統計分析

### ②実態に関する研究

(時間軸) 財政状況の推移、財政制度の経緯

(空間軸) 各国の地方財政

最近の動向を見ると、どちらかといえば①が多い。また、②についても多くは①が応用されている。つまり、時間軸を組み込んで支出の経年的な変化を探るものや空間軸を組み込んで自治体の規模等による財政行動の違いを明らかにする、といった研究が仮説を立ててから計量的な分析等によって検証され、

その結果から政策への示唆を得ることが志向されているのである。

したがって、①②から得られる知見は地方財政全般に関するものであり、個々の自治体に焦点が当てられるものは少ない。そのため、得られる政策への示唆も多くの自治体に大なり小なり当てはまるのかもしれないが、あらゆる自治体にぴたりと当てはまるものではない。場合によっては、逆に当てはめない方がよいこともあるかもしれない。

そこで、こうした研究が地方財政の実務で活かされるとすれば、地方財政全般を統括する国(総務省)の地方財政政策となることが多い。個々の自治体で実務に携わる人々ができるのは、研究から何を活かすべきか(逆に、何を活かさないべきか)を見きわめることくらいで、端的に言えば「受け身の立場」になりかねないのである。

### 3. 筆者の研究対象

#### 3.1 実務経験が有効に生かせるアプローチとは

では、個々の自治体で実務に携わる人々が地方財政の研究として行えることは何もないのであろうか。筆者は「大いにある」と考えている。それは、経済学の習得を前提とした研究成果に対して、地方行政実務の現場から補強・修正を加えるといった問題提起を行うことではないだろうか。

地方財政論の研究成果は、必ずしも個々の自治体における実務の現場を踏まえたものではない。特に計量・統計分析、理論の検証が適切に行われた場合であっても、多くの自治体に該当する事実がデータの範囲内で客観的に解明されただけであり、その背後に潜んでいる深い部分まで明らかになったわけではない。しかも、個々の自治体から見れば状況や背景も様々ではないはずである。こうしたことについて、地方行政実務の現場から一石を投じることができると筆者は考えている。

もちろん、大学に籍を置く研究者のような研究を地方行政の実務から行うことは不可能というわけではない。しかし、先に述べたように経済学から出発

し、高度な理論を習得したうえで地方財政全般の研究をすることは、実務の経験が生かしきれないし時間もかかる。実務経験の強みを発揮する現実的なアプローチが有益ではないだろうか。

それこそ、計量・統計分析、理論の検証の結果明らかになったことに対する、現場からの反応である。これらの研究結果が個々の自治体にすべて当てはまるとは限らないから、実務の立場で自らの経験から異なる視点を提起することで、新たな知見を加えることができると考える。

#### 3.2 原子力発電所の立地と地方財政

筆者の研究が、そうしたアプローチをとっている。現在、研究の軸としているのが原子力発電所立地地域の財政問題である。筆者は、原子力発電所が(廃炉・研究段階のものを含めて)4基ある福井県敦賀市で、1993年から2007年までの14年間、税務課・財政課・企画調整課に所属した。その間、課税業務から予算編成、さらには総合計画の策定や電源三法交付金(原子力発電所の立地に伴い国から交付される)など原子力発電所と地方財政に関わるあらゆる業務に従事した。

その後、2011年に東日本大震災とそれに伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故があったことで原子力発電所立地地域の財政にも注目が集まり、批判的な問題提起が行われた。実はこうしたテーマは1970年代から80年代にかけて、つまり原子力発電所の立地が進み始めた時代にも取りあげられていたから、それ以来の再燃と言える。

しかし、その間に原子力発電所立地地域の財政は大きな変貌を遂げたのだが、研究は先細りとなってしまっていた。それが災いしたのか、震災後の問題提起も変貌を捉えることができず30年以上前の知見がそのまま復活することとなったのである。

過去の知見について簡単に述べると、次のとおりである。国内には限られた地域に複数の原子力発電所が立地している。東日本大震災で事故を起こした福島第一原発も、2つの市町に4基の発電所がある。私が勤務していた敦賀市にも4基、隣の美浜町も3

基があった。そして、これらは同時に建設・運転されたのではなく、数年から十数年ごとに増設されて現在に至る。このようなことになった背景として、立地自治体の財政問題があると指摘された。

原子力発電所が立地すると、財政面で主に2つの便益がある。1つは国庫支出金つまり電源三法交付金で、もう1つは固定資産税（償却資産）などの地方税である。しかし、交付金の対象期間は建設段階だけであり、使途も公共施設の整備に限定された。また、地方税も運転開始直後の税收から5年で半減というペースで減少してしまう。つまり、これらの便益は不安定で、時の経過とともに大きく縮小していくのである。

一方で、収入の縮小に並行するように交付金で整備された公共施設の維持管理費用が増大する。収入が減少して支出が増加することで立地地域は財政運営に窮してしまうのである。そこで、新たな財源を獲得するために立地地域は原子力発電所の増設を求めることになる。

こうした状況は「原発のつぎは原発」「麻薬のような依存症」などといった言葉で批判的に捉えられ、特に福井県は「原発銀座」などと揶揄された。

福島第一原発の事故も、複数の原子力発電所が集積していたことで対応が困難になったと言われている。そこで、事故後に立地自治体の財政問題が蒸し返され、30年以上前の批判が再び沸き起こったのである。

### 3.3 地方財務の実務経験を踏まえた研究

この時点で筆者の研究はまだ深まっていたわけではなかったのだが、ちょうど「原子力発電所と地域経済の将来像に関する研究」という4年間のプロジェクトを進めていたところであり、2年目を終える直前に震災が発生した。4年間の研究で原子力発電と地域経済の関係について、過去の経緯からたどり将来像を描いていく計画を立て、震災がなければ「これまで地域経済にもたらされたメリットをいかに持続していくか」が課題であるイメージしていた。しかし、震災で状況が一変したのである。

原子力発電所に対する関心は、研究者の間にはほとんどなかった。多くの研究者は無関心であったことに自戒の念を披露しつつ、これからの原子力発電や地域のあり方について自説を披露された。しかし、そのベースとなったのが過去の知見だったのである。

筆者自身、原子力発電所立地地域の財政の現場に身を置いていたため、こうした批判に大きな違和感を覚えた。そうした時期は確かにあったのかもしれない。しかし、それはあくまでも過去の話にすぎないと感じたのである。

もちろん、深刻な原発事故を契機としているから「何が背景にあるのか？」を問うのは当然のことであろう。しかし、多くの研究者が無関心であったことを自ら責めておきながら、30年以上前の知見をそのまま持ってきただけではないか。大きな変貌が見過ごされてしまっただけでは、社会に重大な誤解を広げかねないだろう。そう感じた筆者は、30年の間にどんな変貌があったのかを示し、原子力発電所立地地域の財政問題を現代的視点で捉えなおしたのである（この研究は拙著『原子力発電と地方財政―「財政規律」と「制度改革」の展開―』（晃洋書房）として2015年に出版した）。

実は、原子力発電所の増設は1990年代からほとんど行われなくなっていた。これは、筆者が財政部門の現場に身を置いていた時期と重なっている。過去の知見が正しいのならば、すでに交付金も固定資産税もほとんどなくなってしまい、公共施設の維持が不可能になって財政運営に大きな支障が生じていたはずである。

しかしながら、実態は大きく違った。立地地域は不交付団体で基金残高も豊富にあったし、周辺・類似の自治体よりも健全な状態にあった。つまり、原子力発電所を増設しなくても財政が健全であり続けることができるようになったのであり、指摘されていることと実態は大きく異なっていたのである。

そのようになった理由は、制度の変化と原子力発電所の変化にある。まず、交付金は運転段階にも交付されるようになり、使途も拡大した。現状では、

3～4 基程度の集積で1 基分の建設段階と同等以上の交付金が支給される。つまり、建設しなくても交付金がなくなる仕組みになったのである。また、使途も公共施設の整備だけでなく維持管理やソフト事業、さらには基金の造成もできるようになった。交付金の使い勝手が「ほぼ一般財源と同じ」と言われるくらいまで良くなったのである。

さらに、固定資産税（償却資産）は仕組みこそ変わらないものの発電所の出力が上昇した（当初は30 万 kW 程度であったのが100 万 kW を超える出力が一般化した）ため、税収も顕著に増加した。そのため、税収が減少しても一定額（課税最低限度）は残り、3～4 基分あれば年数が経過していても十分な税収が得られるようになった。

なお、法定外税として各地で創設され核燃料税（名称は道県によって多少異なる）も新たな税源として加わっている。これらの対応によって、原子力発電所の増設がなくても健全な財政運営が可能となった。こうした大きな変化があったことを筆者が示したのである。

### 3.4 これからの研究課題

ただし、原子力発電所立地地域の財政は今後も持続可能というわけではない。なぜならば、こうした変化が複数の原子力発電所が運転を続けていることを前提としているからである。現在はエネルギー政策の大きな転換期にさしかかっている、政府はカーボンニュートラルの目標を打ち出しつつ原子力発電への依存度低減をめざしている。また、原子力発電所の老朽化に伴う廃炉がすでに各地で進められているから、交付金や税収の減少も始まっている。つまり、「原発の次は…」という課題に直面しているのである。もちろん、どの地域でも経済や産業に盛衰はつきものだ。そこで、地方創生を含めて原子力発電所立地地域の新たな方向性を模索しているのが筆者の現状であり、この分野の新たな研究課題であると考えている。（この研究は拙著『原子力発電と地域資源－「依存度低減」と「地方創生」への対応』（晃洋

書房）として2020 年に出版した。今後も継続・発展させていく予定である）。

## 4. おわりに

原子力発電所立地地域の財政については、研究分野としてはそれほど注目されてはいない。しかし、逆にこのことが筆者の存在意義になったのではないかと感じている。しかも、財務の現場に身を置いていることが、希少性をさらに高めたのではないだろうか。

地方行政の現場は、まさしく実務の最前線である。地方財務の現場から研究を行うとすれば、まさに現場発の研究であることが重要ではないだろうか。経済学や財政学の理論体系に基づく研究という学界の主流の中で、現場からの問題提起を行うことが地方財政論にかかる研究の幅を広げることになると筆者は考える。

# 執行命令としての地方公共団体の長の規則

## —書面規制、押印、対面規制の見直しを契機として—

但田 翔 (神奈川県)

Kakeru TADA (Kanagawa Prefectural Government)

### 要 旨

行政が私人の自由と財産を侵害することとなる行為については法律の根拠を要するとする法律の留保原則のもとでは、義務を課し、又は権利を制限するには法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。地方公共団体の長の規則で規定する事項は広範にわたるところ、地方分権一括法により条例制定権が拡大したことと比べると、規則制定権は必ずしも拡大しておらず、地域の課題解決の法的手段として規則に焦点が当てられることはあまりない。書面規制、押印、対面規制の見直しが進められている昨今の状況において、執行命令としての規則の法的意義を考察する。

キーワード：地方公共団体の長の規則、執行命令、書面規制・押印・対面規制の見直し

### 1. はじめに

平成29年5月23日に規制改革推進会議が公表した答申では、行政手続コストの削減に向けた取組の1つとして、同じ目的又は同じ内容の申請・届出等については可能な限り同じ様式で提出できるようにすることが挙げられている<sup>(1)</sup>。

令和2年7月2日に規制改革推進会議が公表した答申では、書面規制、押印、対面規制の見直しについて、感染症対策として速やかに緊急的措置を行うとともに、今回の措置が社会に与えた影響も踏まえつつ、今後、企業の生産性向上の推進や緊急時への備えとして、引き続き取り組んでいく必要があることが挙げられ<sup>(2)</sup>、地方公共団体ごとに規則で申請、届出等の様式や添付書類等を定めることの必要性及び妥当性が問われている。

地方公共団体の長の規則（以下「規則」という。）に関する先行研究では、条例との関係における規則の規律対象事項を考察するものや、規則への刑罰委

任について考察するもの等が見られるが、規則で規定することの必要性及び妥当性の観点から執行命令としての規則について考察するものは見られず、現時点では、地方公共団体の実務における指針は提示されていない状況にある。

また、行政手続において規則の具体的な規定内容が争点となった裁判例は多くはなく、執行命令として規則で申請、届出等の様式や添付書類等を定めることの法的意義については、これまであまり議論されてこなかったのではないと思われる。

以上のような状況下においては、実務的な観点から執行命令としての規則の法的意義について考察することは、地方公共団体が多様な行政課題に迅速かつ柔軟に対応していく上で必要不可欠である。

本稿は、規則制定権の範囲等に関する先行研究の状況を概観した後、行政手続において規則の具体的な規定内容が争点となった裁判例の事案から執行命令としての規則の現状と課題を探り、規則で規定す

ることの必要性及び妥当性の観点から法的意義を考察することによって、地方公共団体の実務の一助となることを目的とする。

なお、文中意見にわたる部分は、筆者の私見であることをあらかじめお断りしておく。

## 2. 規則制定権の範囲等

### 2.1 規則制定権の範囲

普通地方公共団体の長は、法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる（地方自治法第15条第1項）。

平成12年4月1日に施行された地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下「地方分権一括法」という。）による改正前の地方自治法第14条第2項は、行政事務の処理に関しては、法令に特別の定めがあるものを除くほか、条例でこれを定めなければならないと規定していたため、従来の公共事務及び機関委任事務については、規則で義務を課し、権利を制限することができると解されていた。

地方分権一括法による改正後の地方自治法の下において、規則では必要的条例事項を除けば、法令又は条例の委任等がなくても、地方公共団体の住民の権利義務に関する法規たる性質を有するものを定めることができると解されている<sup>(3)</sup>。

地方分権一括法の施行によって、地方公共団体の事務は自治事務（地方自治法第2条第8項）又は法定受託事務（同条第9項）に区分され、規則で義務を課し、権利を制限することができるのは法律又は条例による委任がされている場合、地方公共団体の庁舎管理権等の権限に基づき私人に対する行為の制限が認められる場合<sup>(4)</sup>などのわずかな場合に限られるとの指摘も見られる<sup>(5)</sup>。

普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない（地方自治法第14条第2項）ところ、必要的条例事項を除けば、法令又は条例の委任等がなくても、地方公共団体の住民

の権利義務に関する法規たる性質を有するものを定めることができるのであれば、執行命令としての規則の制定範囲は広くなる。

その一方で、規則で義務を課し、権利を制限することができるのは法律又は条例による委任がされている場合、地方公共団体の庁舎管理権等の権限に基づき私人に対する行為の制限が認められる場合などのわずかな場合に限られるのであれば、執行命令としての規則の制定範囲は広くはならず<sup>(6)</sup>、規則で規定することの必要性及び妥当性の観点から実定法上の法解釈を通じて個別に規定事項を画する必要がある。

### 2.2 法規命令と行政規則

行政基準は、法規命令と行政規則に分類されることがある。法規命令とは行政機関が定める法規であり、行政規則とは行政機関が定める規範であって法規の性質を有しないものをいう。

さらに、法規命令は、委任命令と執行命令に分類されることがある。委任命令と執行命令の分類は、法規命令を国民の権利義務の内容を定めるものと、その内容を実現する手続を定めるものとに二分するものである。この分類は、法律の委任を必要とするのは委任命令のみであり、申請書の書式のような手続的事項は法律の委任を要しないという解釈に基づいている。この解釈に従えば、法律による授権が必要であるのは、厳密には委任命令であって、法規命令全体ではないことになる<sup>(7)</sup>。

執行命令については、法律によって定められた権利・義務等を具体化するに当たっての手続や形式を詳細化する限りで国民の権利・義務に直接影響を及ぼすものであることは、委任命令の場合と変わることはないのであるから、国民の権利・義務との関係という見地から両者を理論的に明確に区別することは、究極的にはおそらく不可能であり、また、現実にも、両者の法解釈論的区別には困難な判断を伴うことがあるのを避けられないと指摘されている<sup>(8)</sup>。

また、法令による規律がある場合に当該法令の個別の委任なく制定される条例・規則には、内容上、

委任命令的なものと執行命令的なものがあるが、この両者を分けて考えることはこれまでなされてこなかったとされる<sup>9)</sup>。

長の規則は長の権限に属する事務に関して広く制定することができることから法規命令としても行政規則としても機能させることができ、地方公共団体の仕組みが二元代表制となっていることもあり、自治立法においては法規命令と行政規則の区分による整理が適当でない場合がある<sup>10)</sup>。

先行研究では、執行命令としての規則に焦点を当てて考察するものは見られないため、行政手続において規則の具体的な規定内容が争点となった裁判例の事案から執行命令としての規則の現状と課題を探ることとする。

### 3. 裁判例

#### 3.1 東京高判平成28年11月30日

##### (1) 事案の概要

東京高判平成28年11月30日判例時報2325号21頁（以下「東京高裁平成28年判決」という。）は、原告が建築基準法第42条第1項第5号の規定により道路の位置の指定がされた原告が所有する土地の一部と他の者が所有する土地の一部から成る土地について、道路の位置の指定の取消しを申請したところ、当該道路の位置の指定のされた土地、これに隣接する土地及びこれらの土地に建築された建築物に関して権利を有する者の承諾が得られていないとして、特定行政庁（新宿区長）が道路の位置の指定の取消しをしない旨の処分を行った事案である。

原告は、道路の位置の指定の取消しに当たってこれらの者の承諾を得る必要はないため本件処分は違法であり、特定行政庁（新宿区長）は道路の位置の指定を取り消す義務があるとして、本件処分の取消しと道路の位置の指定を取り消す旨の処分の義務付けを求めた。

地方公共団体の規則である新宿区建築基準法施行細則の様式には承諾者の欄が設けられていたが、いかなる者の承諾を要するかについては新宿区建築基

準法施行細則の本則にも当該様式にも規定されていなかったところ、道路の位置の指定の取消し処分に当たって関係権利者の承諾を要するか、関係権利者の承諾を要する場合にその法的根拠は建築基準法と新宿区建築基準法施行細則のいずれであるかが問題となった。

第一審である東京地判平成28年6月17日判例時報2325号30頁は、最判昭和47年7月25日判例時報680号35頁（以下「最高裁昭和47年判決」という。）<sup>11)</sup>について、「機関委任事務として国の事務を管理し、及び執行するものとされていたときに東京都建築基準法施行細則において関係権利者の承諾を要するとしていた事案であるのに対して、本件は、改正後の地方自治法の下においては、位置指定道路の敷地の所有者がその取消しを求める場合に、これを制限することができる旨の国の法令又は条例の規定がないのであるから、関係権利者の承諾がないことを理由として道路の位置の指定の取消しの申請を拒否することはできない」として事案を異にするとしている。

##### (2) 判旨

東京高裁平成28年判決は、次のように判示して、本件の事案においては関係権利者の承諾を要しないとして原告の請求を認容（控訴棄却・確定）している。

「一審被告は、最高裁昭和47年判決をもとに、各地方公共団体が地方公共団体の規則で道路位置指定の要件や道路位置指定解除の要件を定めることができるかの主張をする。しかしながら、最高裁昭和47年判決はそのようなことを正面から説示していないし、国民に義務を課し又は権利を制限するには、法律、法律の委任に基づく政省令又は法律の委任に基づく条例（法令に反しない場合に限る。）によらなければならないのがわが国の国法体系である。一審被告の主張は、わが国の国法体系に反するものであって、採用することができない。」

「行政処分の要件を地方自治法15条の規則で定めることはできない。したがって、最高裁昭和47年

判決が道路敷地所有者の承諾が必要であることの根拠として地方自治法 15 条の規則にすぎない東京都建築基準法施行細則(昭和25年東京都規則第194号) 8条を判決文の中に掲げているのは、枕詞的な意味しかないと思われる。」

「敷地所有者の承諾が必要であることの根拠は、法に明文の規定はないが、法の趣旨に鑑み、法の解釈として、当該判決文のように解釈されるという点に最高裁昭和47年判決の真意があるとみられる。地方自治法 15 条の規則にすぎない東京都建築基準法施行細則は、処分の要件の根拠規定として登場したものとみられない。」

### (3) 解説

建築基準法第 42 条第 1 項第 5 号に規定する道路の位置の指定を受けようとする者は、指定を受けようとする道路の敷地となる土地の所有者及びその土地又はその土地にある建築物若しくは工作物に関して権利を有する者の承諾書を添えて特定行政庁に提出するものとする(建築基準法施行規則第9条)が、位置の指定の取消しを受ける場合の手続については、建築基準法施行令及び建築基準法施行規則に定めはない。

また、建築基準法第 45 条は、私道の変更又は廃止の制限について規定している。私道の変更又は廃止の手続について建築基準法施行令及び建築基準法施行規則に定めはないため、特定行政庁の規則では、私道の変更又は廃止に関して事前の届出、承認等の手続を要求している例が多い<sup>(12)</sup>。

位置の指定を受けた道路は私道である場合が通例であるところ、位置の指定の取消し処分に当たって関係権利者の承諾を要するか、関係権利者の承諾を要する場合にその対象者は誰であるのか解釈の余地が生じる。

特定行政庁において当該私道につき所有者等の申請に基づき当該私道を廃止し又は変更することができるのはこれによって接道要件を充さないこととなる建築物の敷地が存在しない場合に限られるとする裁判例<sup>(13)</sup>も見られ、特定行政庁は道路の位置の指定

の取消しに当たって関係権利者の承諾を要するものと解されている<sup>(14)</sup>。

東京高裁平成28年判決は、道路の位置の指定の取消し処分に当たって関係権利者の承諾を要するか、関係権利者の承諾を要する場合に、その法的根拠は建築基準法と新宿区建築基準法施行細則のいずれであるかという点について、建築基準法の趣旨に鑑み、同法の解釈として敷地所有者の承諾が必要であると解されるところ、地方公共団体の規則である新宿区建築基準法施行細則において処分の要件の根拠規定として敷地所有者の承諾が必要であることを定めることはできない旨を判示している<sup>(15)</sup>。

東京高裁平成28年判決では、最高裁昭和47年判決は現実に道が存在し、道路の位置の指定の必要性が存続していた事案であるのに対して、本件は、現に道路が取り壊されて存在しておらず、道路の位置の指定の取り消しによって接道義務を満たさなくなる敷地が発生しない以上は関係権利者の承諾を得ることは要しないとして事案を異にするとしている。

位置の指定の取消しを受けようとする道路が私道である場合、執行命令としての規則において、位置の指定の取消しを受けようとする道路の敷地となる土地の所有者及びその土地又はその土地にある建築物若しくは工作物に関して権利を有する者の承諾を求めることは、建築基準法第 45 条の規定により可能であると解される。

次に、位置の指定の取消しを受けようとする道路が私道である場合、執行命令としての規則において、位置の指定の取消しによって接道義務を満たさなくなる敷地の所有者及びその敷地又はその敷地にある建築物若しくは工作物に関して権利を有する者の承諾を求めること<sup>(16)</sup>は、建築基準法第 45 条の規定の解釈から導くことは可能であると思われる。

それに対して、道路の位置の指定の取消しは、指定によって制約された権利を回復する処分であり、指定の取消し拒否処分に係る要件について、建築基準法第 45 条に定める接道義務違反とは別に設けるには、法律の留保の原則、少なくとも侵害留保説か

らすると法律や条例によらなければならない、地方公共団体の規則やその取扱基準によることは違法であるとする見解<sup>(17)</sup>も見られる。

以上のように解するならば、位置の指定の取消しを受けようとする道路が私道である場合、関係権利者として道路の敷地となる土地の所有者及びその土地又はその土地にある建築物若しくは工作物に関して権利を有する者の承諾を求めることは、規則によって義務付けられたものではなく、建築基準法第45条の規定によるものとなる。

建築基準法第45条の規定により承諾を要すると解される関係権利者との関係においては、規則に基づく関係権利者の承諾は建築基準法の執行命令として定めたものと位置付けられることとなり、同条の規定により承諾を要しないと解される関係権利者との関係においては、規則に基づく承諾は建築基準法の執行命令として定めたものではなく、行政規則として事後的な法的紛争の予防のために関係権利者の承諾を求めるものと位置付けられることとなる<sup>(18)</sup>。

### 3.2 山形地判平成30年8月21日

#### (1) 事案の概要

山形地判平成30年8月21日判例時報2397号7頁(以下「山形地裁平成30年判決」という。)は、原告が森林法第10条の2第1項の規定により開発行為の変更許可の申請をするに当たって、山形県森林法の施行に関する規則第3条第10号において添付すべきことが定められていた書類(地方公共団体等との間における残地する森林又は緑地の保全に関する協定等。以下「保全協定等」という。)を添付しなかったところ、法令上申請書に添付すべき書類が添付されていないとして、行政庁(山形県知事)が開発行為の変更許可の申請に対して拒否処分を行った事案である。

原告は、開発行為の変更許可の申請は、法令に定められた申請の形式上の要件を満たしているとして、本件拒否処分の取消しを求めた。

地方公共団体の規則である山形県森林法の施行に関する規則では、添付書類として保全協定等が定め

られていたところ、開発行為の変更許可に当たって当該書類を添付することが行政手続法第7条に規定する「法令に定められた申請の形式上の要件」に該当するかが問題となった。

#### (2) 判旨

山形地裁平成30年判決は、次のように判示して、原告の請求を認容(確定)している。

「申請の形式上の要件とは、申請が有効に成立するために法令において必要とされる要件のうち、当該申請書の記載、添付書類等から外形上明確に判断し得るものをいい、それは法令の規定する実体的要件の判断のために不可欠となる必要最小限のものに限られると解するのが相当である。」

「処分行政庁が本件山形県規則において規定する記載事項や添付書類が、このような趣旨に基づく記載事項や添付書類であるのか、当該申請に関して法令の規定する実体的要件の判断のために不可欠となる必要最小限のものとして申請の形式上の要件となるものであるのかは、森林法及び同法施行規則と本件山形県規則のそれぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較して、個別的に検討されるべきこととなる。」

「本件山形県規則が、森林開発許可申請において、規則所定の計画書に添付すべき書類として保全協定等を規定しているのは、当該申請に関して法令の規定する実体的要件の判断のために不可欠となる必要最小限のものとして申請の形式上の要件とする趣旨ではなく、申請に係る審査をより厳密に行うこと等を目的として資料の提出を求めているにすぎないというべきである。」

#### (3) 解説

行政手続法第7条は、法令に定められた申請の形式上の要件に適合しない申請については、速やかに、申請をした者に対し相当の期間を定めて当該申請の補正を求め、又は当該申請により求められた許認可等を拒否しなければならない旨を規定している。

行政手続法第7条に規定する「法令に定められた申請の形式上の要件」とは、申請が有効に成立するために法令において必要とされる要件のうち、当該

申請書の記載、添付書類等から外形上明確に判断し得るものをいい、「申請書に必要な書類が添付されていること」は「申請の形式上の要件」に該当すると解されている<sup>(19)</sup>。

山形地裁平成 30 年判決は、開発行為の変更許可に当たって規則で定められた保全協定等を添付することが行政手続法第 7 条に規定する「法令に定められた申請の形式上の要件」に該当するかという点について、当該書類が森林法施行規則所定の計画書を構成するものであり、その添付が申請の形式上の要件になると解することは、森林法及び森林法施行規則に反し、違法である旨を判示している。

森林法施行規則第 4 条は、森林法第 10 条の 2 第 1 項の許可を受けようとする者は、「開発行為に係る森林の位置図及び区域図」を都道府県知事に提出しなければならない旨を規定しているところ、位置図、区域図及び開発行為に関する計画書の具体的な様式、内容等については、「開発行為の許可の申請書に添付する位置図、区域図、及び計画書について」（昭和 49 年 10 月 31 日付け 49 林野治第 2522 号林野庁長官通知）に定められている<sup>(20)</sup>。

許可等の基準の規定の方法には、種々の形式が用いられているが、積極的に許可等の処分をすべき場合を規定するものと、消極的に許可等の処分をしてはならない場合を規定するものとに分けることができる。不適格者の排除ということよりも、適格者の全てを救い上げるという点に重点があるような場合は前者の観点から許可基準を規定することとなり、少なくとも不適格者ではないことを判断しようという点に重点があるような場合は後者の観点から許可基準を規定することが一般的である<sup>(21)</sup>。

森林法に基づく開発行為の許可については、地域森林計画の対象となっている民有林において開発行為をしようとする者は、農林水産省令で定める手続に従い、都道府県知事の許可を受けなければならない（第 10 条の 2 第 1 項）、都道府県知事は、許可の申請があった場合において、同条第 2 項各号のいずれにも該当しないと認めるときは、これを許可しなけ

ればならない（同条第 2 項）とされているため、許可基準は少なくとも不適格者ではないことを判断しようという点に重点がある。

その上で、森林法施行規則第 4 条は、申請書に添付する書類として、①開発行為に係る森林の位置図及び区域図、②開発行為に関する計画書、③開発行為に係る森林について当該開発行為の施行の妨げとなる権利を有する者の相当数の同意を得ていることを証する書類、④許可を受けようとする者が法人である場合には当該法人の登記事項証明書（法人でない団体である場合には代表者の氏名並びに規約その他当該団体の組織及び運営に関する定めを記載した書類）を定めており、執行命令としての規則において、森林法第 10 条の 2 第 2 項各号に掲げる事由がないことを確認するために必要となる書類の添付を求めることは、同条の規定により可能であると解される。

次に、森林法第 10 条の 2 第 2 項各号に掲げる災害の防止、水害の防止、水源のかん養又は環境の保全の機能からみて、当該開発行為により土砂の流出又は崩壊その他の災害等を発生させるおそれがあるかどうかという実体的要件を確認するに当たって、執行命令としての規則において、保全協定等の添付を求めることは、同条の規定の解釈から可能であると思われる。

それに対して、開発行為の拒否処分は、開発行為を制約する処分であり、開発行為の拒否処分に係る要件について、森林法第 10 条の 2 第 2 項各号に掲げる事由以外の事由を設けるには、法律又は条例によらなければならない、執行命令としての規則で添付書類を定めることにより同項各号に掲げる事由を実質的に拡大することは違法であると解する。

以上のように解するならば、森林法に基づく開発行為の許可に当たって保全協定等の添付を求めることは、規則によって義務付けられたものではなく、森林法第 10 条の 2 の規定によるものとなる。

森林法第 10 条の 2 第 2 項各号に掲げる事由との関係においては、規則に基づく保全協定等の添付は

森林法の執行命令として定めたものと位置付けられることとなり、開発行為の規模等から森林法第10条の2第2項各号に掲げる実体的要件のいずれにも該当しないことを判断することができる申請者との関係においては、規則に基づく保全協定等の添付は森林法の執行命令として定めたものではなく、行政規則として開発行為後の森林又は緑地の保全のために申請者から情報提供を受けるものと位置付けられることとなる。

## 4. 考察

### 4.1 現状と課題

東京高裁平成28年判決及び山形地裁平成30年判決は、行政手続において執行命令としての規則の具体的な規定内容が争点となった事案で共通しており、ともに原告の請求が認容されている。

東京高裁平成28年判決の事案では、現に道路が取り壊されて存在しておらず、道路の位置の指定の取り消しによって接道義務を満たさなくなる敷地が発生しない以上は関係権利者の承諾を得ることは要せず、関係権利者の承諾がないことをもって位置の指定の取り消しを拒否することはできないとしているため、規則により一律に関係権利者の承諾を義務付けることは否定されている。その点において、法令又は条例の委任等なく、規則により住民に義務を課し、又は権利を制限することはできない。

その一方で、建築基準法の解釈として関係権利者の承諾を要する場合が想定される以上、規則の様式に承諾者の欄を設ける必要性及び妥当性が否定されるものではない。

ある規制が義務を課し、又は権利を制限することに当たるかどうかについては、個々具体の規定に照らし個別に判断するということにならざるを得ないが、①権利義務に関する規定であって規制には関連しない事項、②権利義務に関する規定であって規制に関連する事項であるが、基本的な規範の定立に該当しない事項、③権利義務に関する規定であって規制に関する付随的事項又は実務の細目的事項に限定

されたものであり、かつ、独自の規制を新たに創設するものではない事項（以下これらを「規則事項」という。）については、地方自治法第14条第2項の範囲外のものとして規則で規定できるとされる<sup>(22)</sup>。

東京高裁平成28年判決の事案について、規則の規定が承諾を要すると解される関係権利者との関係では執行命令として適用され、承諾を要しないと解される関係権利者との関係では行政規則として適用されると解するならば、二面的に規則事項を定めていることとなるが、承諾を要すると解される関係権利者以外の者に執行命令として適用させるとなると規則事項を超えることとなる。

山形地裁平成30年判決の事案では、森林法及び同法施行規則と本件山形県規則のそれぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較して、個別的に検討した上で、保全協定等の添付が「法令に定められた申請の形式上の要件」に適合しないとされたにとどまり、執行命令としての規則で実体的要件の判断のために不可欠となる必要最小限の書類として保全協定等の添付を定めることまで否定されたわけではない。

森林法の解釈として当該開発行為により土砂の流出又は崩壊その他の災害等が発生させるおそれがあるかどうかという実体的要件の確認を要する場合が想定される以上、規則で添付書類として保全協定等を定める必要性及び妥当性が否定されるものではない。

山形地裁平成30年判決の事案について、規則の規定が森林法第10条の2第2項各号に掲げる事由との関係では執行命令として適用され、開発行為の規模等から森林法第10条の2第2項各号に掲げる実体的要件のいずれにも該当しないことを判断することができる申請者との関係では行政規則として適用されると解するならば、二面的に規則事項を定めていることとなるが、開発行為の規模等から森林法第10条の2第2項各号に掲げる実体的要件のいずれにも該当しないことを判断することができる申請者に執行命令として適用させるとなると規則事項を超えることとなる。

規則事項を超えることとなる場合は、規則事項と規則事項を超える事項は全て条例により規定する必要があるとするならば、執行命令としての規則の制定範囲は著しく狭くなる。規則事項を超える事項のみ条例により規定する必要があると解すると、当該条例はいわゆる横出し条例となるため、地方自治法第 14 条第 1 項に規定する法令に違反しない限りにおいて制定されたものであるか検討を要する。

地方公共団体は、法律又は条例の目的を達成するためだけではなく、当該法律又は条例の趣旨・目的に反しない限りにおいて公益の達成のために必要な事項を規則に規定することも考えられる。当該法律又は条例の趣旨・目的に反しない限りにおいて公益の達成のために必要な事項を規則で定めた場合に、東京高裁平成 28 年判決及び山形地裁平成 30 年判決のように司法手続における法規範として法的拘束力を有しないのであれば、同じ内容を要綱、要領、通知等で定める場合と差異はなく、規則で規定する法的意義は見出せないように思われる。

## 4.2 裁判規範と行為規範の観点

裁判規範（裁判規範）は、事案に裁定を下し、あるいは紛争を解決するための規準を裁判官などに提供するものであるのに対し、行為規範は、一般私人に対し直接一定の行為を指図するものとされる<sup>(23)</sup>。

法律の存在を前提としない独立命令が認められない政令及び府省令とは異なり、法律又は条例の存在を前提としない規則は法的に認められているため規則事項の射程は広く、当該規則の規定が裁判規範として法的拘束力を有しないとしても、行為規範として解釈運用される余地はある<sup>(24)</sup>。

そのように考えると、規則の規定事項を検討するに当たっては、執行命令としての性質を有するか行政規則としての性質を有するかの観点だけではなく、裁判規範として法的拘束力を担保する趣旨であるのか法的拘束力を有しない行為規範とするにとどめる趣旨であるのかという観点も取り入れる必要がある<sup>(25)</sup>。

裁判規範として法的拘束力を担保する趣旨で規則

の規定事項を画するのであれば、適用対象に係る規定の規律密度を上げて、法律又は条例で義務を課し、又は権利を制限している範囲内で必要最小限の規則事項に限って規定することが指向される。

それに対して、法的拘束力を有しない行為規範とするにとどめる趣旨で規則の規定事項を画するのであれば、法律又は条例で義務を課し、又は権利を制限している範囲内で必要最小限の規則事項に限られず、当該法律又は条例の趣旨・目的に反しない限りにおいて公益の達成のために必要な事項を規定することが指向される。

## 4.3 小括

規則は、①法律に根拠を有する事務の施行に必要な事項を定める法施行細則、②条例に根拠を有する事務の施行に必要な事項を定める条例施行規則、③法律や条例に根拠を有する事務の施行としてではなく、事務の施行に必要な事項を定める規則のいずれかとして存在する。

①から③までのうち①及び②が執行命令としての規則に該当する。法令による具体的な委任がない場合、事務の施行に必要な事項は規則ではなく要綱、要領、通知等で定められている例も多く見られるところ、実務においては、規則で規定した事項はその性質を問わず、裁判規範として法的拘束力を有するとの理解が前提とされているように思われる。

法律の留保原則においては、行政のあらゆる活動が法律の根拠を要するというのではなく、行政の一定の分野、行政が私人の自由と財産を侵害する行為についてのみ法律の根拠を必要とするという考え方があり、侵害留保の原則と呼ばれている<sup>(26)</sup>。

地方自治法第 15 条第 2 項は、文言通りに読むと、侵害留保説の立場に立った見解をとったかに見えるが、本条第 2 項は最小限に必要な条例事項を明記・確認したものと解すべきであり、侵害行政事務以外の行政についてどの範囲で条例の根拠が必要となるかは、なお、分かるとされる<sup>(27)</sup>。

地方自治法第 15 条第 2 項が侵害留保の原則を定めたものにせよ、そうではないにせよ、法律の留保

原則のもとで条例に留保されることとなる規定事項を除いて、条例による規定事項との関係から規則で規定する事項を画することはできない。

地方分権一括法の施行前のように、事務の区分によって条例と規則の制定権が及ぶ範囲が画された頃と比べると、現在の自治事務又は法定受託事務の区分は規則で規定する事項を画するメルクマールとしては機能しないため、地方公共団体においては、過料を科することができる点を除いて、事務の施行に必要な事項を規則で定める法的意義を見出しにくい状況にある。

東京高裁平成 28 年判決の事案については、建築基準法第 45 条の規定により承諾を要すると解される関係権利者との関係においては、規則に基づく関係権利者の承諾は建築基準法の執行命令として定めたものと位置付けられることとなり、同条の規定により承諾を要しないと解される関係権利者との関係においては、規則に基づく承諾は建築基準法の執行命令として定めたものではなく、行政規則として事後的な法的紛争の予防のために関係権利者の承諾を求めるものと位置付けられると分析した。

山形地裁平成 30 年判決の事案については、森林法第 10 条の 2 第 2 項各号に掲げる事由との関係においては、規則に基づく保全協定等の添付は森林法の執行命令として定めたものと位置付けられることとなり、開発行為の規模等から森林法第 10 条の 2 第 2 項各号に掲げる実体的要件のいずれにも該当しないことを判断することができる申請者との関係においては、規則に基づく保全協定等の添付は森林法の執行命令として定めたものではなく、行政規則として開発行為後の森林又は緑地の保全のために申請者から情報提供を受けるものと位置付けられると分析した。

東京高裁平成 28 年判決及び山形地裁平成 30 年判決の事案について、規則で規定することの必要性及び妥当性の観点から当該規定が執行命令としての機能と行政規則としての機能の二面性を有することの法的意義を見出すとなると、当該規定が裁判規範と

して法的拘束力を有しないとしても、行為規範として公益の達成のために必要な行為を誘導する機能を発揮することを期待する点にあると思われる。

東京高裁平成 28 年判決及び山形地裁平成 30 年判決の事案からは、執行命令であれば裁判規範として法的拘束力を有することとなり、行政規則であれば裁判規範とはならず法的拘束力を有しないとまでは断定することはできないが、権利義務に関する規則の規定事項を検討するに当たっては、執行命令としての性質を有するか行政規則としての性質を有するか観点だけではなく、裁判規範として法的拘束力を担保する趣旨であるのか法的拘束力を有しない行為規範とするにとどめる趣旨であるのかという観点からの多角的な検討が不可欠である。

規則と省令を同列に論じることにはできないが、省令においても様式の法的拘束力が否定された裁判例として東京地判平成 12 年 3 月 23 日判例地方自治 213 号 33 頁（以下「東京地裁平成 12 年判決」という。）が見られる。

東京地裁平成 12 年判決は、原告が地方自治法第 242 条第 1 項の規定により住民監査請求をするに当たって、補正にもかかわらず地方自治法施行規則の様式で定められていた押印<sup>(28)</sup>をしなかったところ、法令上監査請求の要件を満たさないとして、監査委員は当該請求について却下処分を行い、戸籍名ではなく通称名が記載されているとして、当該請求について応答しなかった事案である。

住民監査請求の監査請求書は、総務省令で定める様式によりこれを調製しなければならず、地方自治法施行規則の別記様式において請求者は氏名を自署し、押印することが定められていたところ、押印を欠く監査請求及び戸籍名ではなく通称名でなされた監査請求が適法な監査請求に該当するかが問題となった。

東京地裁平成 12 年判決は、押印を欠く監査請求及び戸籍名ではなく通称名でなされた監査請求が適法な監査請求に該当するかという点について、本件の事案のもとでは、請求人の意思に基づくものである

ことが確認できる以上、単にその名下に押印がないとの一事をもってその監査請求を不適法とするのは相当でなく、住民の意思に基づくことが明らかである以上、通称名でなされた監査請求を適法なものとしてこれに応答する義務がある旨を判示（確定）している。

地方自治法施行令第172条第2項の規定を受けて定められた地方自治法施行規則における様式において氏名の記載及び押印を求める趣旨は、請求者の特定と請求者の意思に基づいて真正に成立した請求であることを前提に事務を遂行することができるようにするためであると解されるため、名下に押印がない場合においても当該請求人の意思に基づくものであることが確認できる場合は適法として取り扱い、戸籍名ではなく通称名が記載されている場合においても当該住民の意思に基づくものであることが明らかである場合は適法なものとして応答することは妥当である。

その一方で、監査請求に当たって様式の名下に押印がなく、通称名が記載されている場合に、個別の事案ごとに監査委員において当該請求人の意思に基づくものであることを確認し、当該住民の意思に基づくものであることが明らかであることを判断せざるを得ないとするならば、地方自治法施行令第172条及び地方自治法施行規則第13条の規定により住民監査請求は要旨を記載した文書をもってこれをしなければならぬと定め、様式を法定した法的意義が阻却されるようにも思われる。

規則においても省令においても、執行命令としての規定が裁判規範として法的拘束力を否定される場合があることを前提とすると、裁判規範として法的拘束力を担保する趣旨で規則の規定事項を画するのであれば、適用対象に係る規定の規律密度を上げて、法律又は条例で義務を課し、又は権利を制限している範囲内で必要最小限の規則事項に限って規定することが指向される。

それに対して、法的効力を有しない行為規範とすることに定める趣旨で規則の規定事項を画するのであ

れば、法律又は条例で義務を課し、又は権利を制限している範囲内で必要最小限の規則事項に限られず、当該法律又は条例の趣旨・目的に反しない限りにおいて公益の達成のために必要な事項を規定することが指向される。その場合、規則に規定する公益の達成のために必要な事項をどのように画するか課題となる。

## 5. 結論

昨今の書面規制、押印、対面規制の見直しの流れは、地域の課題解決の手段として規則はどのような法的役割を果たすべきであるか再考を迫っているように感じられる。

執行命令としての規定が裁判規範として法的拘束力を否定される場合があることを前提とすると、執行命令として規則で申請、届出等の様式や添付書類等を定めることの法的意義はそれほど大きくはなく、規則事項の限界点を認識する必要がある。

本稿では、①法体系の中での規則の位置付けが不明確になること、②手続的な事項に関して裁判規範として法的拘束力を担保することが困難であること、③規則では制定・改廃の手続的な時間を要するため地域的な課題に対して機動的に対応することが困難であること、④要綱、要領、通知等でも行為規範として公益の達成のために必要な行為を誘導する機能を発揮することは期待することができること等の理由により、裁判規範として法的拘束力を担保する趣旨で規則の規定事項を画する観点から規則で規定する事項は、法令である規則に規定する必要性及び妥当性を有する必要最小限の事項であるべきことを強調したい。

法令である規則に規定する必要性及び妥当性を有する必要最小限の事項であることを法的意義の観点から捉えたと、申請の形式上の要件として定めた事項に関しては、法的な補正の対象事項として一般化することによって行政手続の効率化を図ることができ、実体的な要件として定めた事項に関しては、裁判規範として法的拘束力を担保することによって行

政手続の客観性を担保することができる。

行政手続のオンライン化の観点からは、情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律及び地方公共団体が定める情報通信技術を活用した行政の推進等に関する条例は、行政手続を定める法律及び条例に対しては特別法として位置付けられるため、規則で申請の形式上の要件として定めた事項を削除しなければ行政手続のオンライン化を実現できないわけではない。行政手続がオンライン化された場合には、法的な補正を通じた申請の形式上の要件の確認を要しないことも想定されるため、規則で申請の形式上の要件を規定する法的意義は一層乏しくなる。

また、行政手続がオンライン化された場合に電子署名、電子証明書等による厳格な本人確認手段が講じられるのであれば、申請、届出等の様式における氏名の記載及び押印による必然性はないため、行政手続をオンライン化することが可能な事務については、規則で定めた申請、届出等の様式の削除等の抜本的な見直しに着手することが考えられる。

裁判規範であることと行為規範であることは両立し得る関係にあると解されるところ、本稿では両者の関係性について深く検討することはできなかった。また、規則で定めた申請、届出等の様式の削除等の抜本的な見直しに当たっては、規則で規定することの必要性及び妥当性の観点から業務分野ごとに分析する必要があると考えられるが、本稿では考察することができなかったため今後の課題としたい。

## —— 注 ——

- (1) 「規制改革推進に関する第1次答申～明日への扉を開く～」(平成29年5月23日規制改革推進会議) p. 6。
- (2) 「規制改革推進に関する答申」(令和2年7月2日規制改革推進会議) p. 17。
- (3) 松本 (2017) p. 230。
- (4) 静岡地判昭和45年3月13日判例時報612号96頁は、「県知事は、公権力の行使又は優越的な意思の発動としてなすのでない限り、唯単に県庁舎等を財産として管理するだけでなく、行政庁としての本来の目的を達成させるため必要

な範囲内においては、右管理権の作用として、庁内への立入り、使用の制限等の措置をとることができ、またそのための一般的準則を定め得ることも当然である」とする。

- (5) 幸田・安念・生沼 (2008) pp. 19-20 (幸田雅治執筆)。
- (6) 須藤 (2018) p. 18 は、「1999年地方自治法改正は、侵害留保原理を法定し、条例制定が及ばなかった機関委任事務を廃止することによって、長の定める規則から法規たる性質を奪った」と指摘する。
- (7) 宇賀 (2020) pp. 301-302。
- (8) 藤田 (2020) pp. 317-318。
- (9) 岩本 (2004) p. 179。
- (10) 出石 (2007) p. 55。
- (11) 「道路の位置の指定の廃止処分当たって、敷地の所有者の有効な承諾がなかった場合は当該処分は違法であるが、敷地の所有者において道路が従前より狭くなる程度のことを承知の上で申請書に添付する図面に押印したという事情があるときは、道路の位置の指定の廃止処分は無効とすることはできない」と判示している。
- (12) 逐条解説建築基準法編集委員会 (2012) pp. 728-729。
- (13) 岡山地判平成11年12月21日判例地方自治201号96頁。
- (14) 荒・関・矢吹編著 (1990) p. 414 は、「廃道処分は、その申請に際して関係権利者の承諾を要する点において道路位置指定処分の場合と同様であるが、両者における関係権利者の範囲は一致せず、廃道処分におけるそれは、当該道路自体に係る関係権利者および廃道により接道要件を欠くに至る沿接敷地に係る関係権利者の両者を意味するものと解すべきである」(関哲夫執筆)とする。
- (15) 類似の事案として、東京地判昭和62年5月26日行集38巻4・5号412頁は、墓地の施設の変更をしようとする者に隣接土地の所有者及び使用者の承諾書を添付させることを規定した規則の規定を適法、有効と解するためには、「許可事務とその後の墓地経営の円滑な遂行のための一種の行政指導的観点から要求される手続にすぎないものであって、いずれも実体的許可要件ではないものと解するほかない」とする。
- (16) 最高裁昭和47年判決について、最高裁調査官は「道路の敷地となる土地の所有者が右規則に定める承諾権利者に含まれることは明らかであるが、道路に沿接する土地の所有

者はどうであろうか。規則の文理解釈からすれば、これを積極的に解することは、かなり無理であろう」と評する(佐藤(1974) p. 217)。

(17)由喜門(2018) p. 73。

(18)岡山地判平成11年12月21日判例地方自治201号96頁は、「岡山市道路位置指導要綱第13条では、廃止する道路に面した土地・建物の所有者及びその他の権利者の承諾書の添付を求めているが、右の関係者の承諾の有無は、当該私道の廃止及び変更によって接道要件を充足しない建築物の敷地が生じるか否かを確認するための判断に当たって有益であることがうかがえることからすると、右の指導要綱に従い、道路位置指定の廃止及び変更申請に当たり、申請者から任意に関係者の承諾書の提出を求める措置自体が違法であるということとはできない」とする。

(19)行政管理研究センター(2016) p. 146。

(20)森林・林業基本政策研究会(2017) p. 98。

(21)林(1983) pp. 136-137。

(22)松本(2017) p. 197。

(23)川崎(2013) p. 63。

(24)最判令和3年5月14日裁判所ウェブサイトの事案では、徳島県県有車両管理規則第14条が「県有車両は、公用以外の目的のために使用してはならない」と規定し、行政規則として職員等の行為規範とする趣旨であると解されるところ、住民訴訟における違法性の判断に当たっては、同条の規定が裁判規範として審理されている。

(25)平岡(2004) pp. 52-53は、「長の規則は、正当な法的根拠にもとづいて制定され、かつ上位法に違反していないかぎりには、その内容または規律対象を問わず、全体として、行政を規律する成文の「法」規範の一種として、自治体の組織および活動を私人や裁判所との関係において対外的に拘束する効力を有する規範であり、裁判規範になりうる」とする。

(26)塩野(2015) p. 80。

(27)村上・白藤・人見(2011) pp. 77-78(市橋克哉執筆)。

(28)令和2年12月28日に公布された地方自治法施行規則及び市町村の合併の特例に関する法律施行規則の一部を改正する省令によって、別記様式の押印部分を削除する改正が行われている(令和3年1月1日施行)。

## —— 参考文献 ——

荒秀・関哲夫・矢吹茂郎編著(1990)『特別法コンメンタール改訂建築基準法』第一法規

出石稔(2007)「自治立法としての規則、要綱等」鈴木庸夫編『自治体法務改革の理論』勁草書房

岩本浩史(2004)「地方公共団体の長の規則」『総合政策論叢』第7号 pp. 169-186

宇賀克也(2020)『行政法概説I 行政法総論(第7版)』有斐閣

川崎政司(2013年)『法律学の基礎技法(第2版)』法学書院

行政管理研究センター編(2016)『逐条解説行政手続法(改正行審法対応版)』ぎょうせい

幸田雅治・安念潤司・生沼裕(2008)『改訂版政策法務の基礎知識-立法能力・訟務能力の向上に向けて-』第一法規

佐藤繁(1974)「判解」『最高裁判所判例解説民事篇昭和47年度』法曹会

塩野宏(2015)『行政法I(第6版)行政法総論』有斐閣

須藤陽子(2018)「憲法94条と地方自治法15条規則-規則制定権と罰則制定権-」同『過料と不文の原則』法律文化社 pp. 36-64

森林・林業基本政策研究会編著(2017)『改訂版解説森林法』大成出版社

逐条解説建築基準法編集委員会(2012)『逐条解説建築基準法』ぎょうせい

林修三(1983)『例解立法技術(第二次全訂新版)』学陽書房

久末弥生(2017)「判例評釈(東京高判平成28年11月30日)」『法学セミナー増刊判例解説 Watch』vol. 21 日本評論社 pp. 287-290

平岡久(2004)「地方公共団体の長の規則に関する若干の考察」寺田友子・平岡久・駒林良則・小早川義則編『現代の行政紛争 小高剛先生古稀祝賀』成文堂 pp. 51-76

藤田宙靖(2020)『新版行政法総論(上)』青林書院

松本英昭(2017)『新版逐条地方自治法(第9次改訂版)』学陽書房

村上順・白藤博行・人見剛編(2011)『新基本法コンメンタール地方自治法』日本評論社

由喜門眞治（2018）「判批（東京高判平成 28 年 11 月 30 日）」

『判例地方自治』第 430 号ぎょうせい

\* 本研究は、複数の匿名の査読者による審査を経た  
査読付き論文である。（地方行政実務学会）

2021 年 3 月 2 日受付

2021 年 7 月 17 日受理



# 人口減少時代・施設更新期における 水道事業の経営分析の考察

—北海道内の事業体データをサンプルに用いて—

近藤 絢一 (北見市)

Junichi KONDO (Kitami City Office)

## 要 旨

本稿では、人口減少等に伴う収益の減少や施設老朽化など、課題が山積している水道事業において、効果的な経営分析のための指標及び手法を検討する。

現状の経営分析に不足している視点を指摘した上で、北海道内の事業体データをサンプルとして、ROA (Return On Assets、総資産経常利益率)、給水人口一人当たり企業債残高、インタレスト・カバレッジ・レシオ、更新対象管路延長割合などの指標を用いた多面的な分析を試行したところ、より詳細な状況把握ができたほか、起債額の抑制、料金改定、ダウンサイジング、スペックダウン、施設の統廃合、工法・管種の見直し、投資の平準化などの具体的施策の検討につながる事が判明した。

キーワード：水道事業、経営分析、人口減少、施設老朽化

## 1. はじめに

2019年10月に施行された改正水道法は、人口減少に伴い水需要が減少する中で、水道施設の老朽化が急速に進行しているという極めて厳しい環境の下、既存の水道施設を維持・更新するとともに、経営基盤の強化や人材確保などを推進していくことを事業体等に求める内容となっている。

具体的には、水道施設の計画的な更新に努めること、更新に要する費用等を含む収支を作成し、公表に努めること、水道施設台帳の整備の義務化、都道府県が中心となって広域連携を推進すること、水道施設運営権の設定(コンセッション方式)に係る許可に関する事項などが規定されている。

さて、これまで事業体においては、地方公営企業決算状況調査表(決算統計)、経営比較分析表、地方

公営企業年鑑などのデータ・ツールを用いて、経営状況の把握や分析を行ってきた。しかしながら、事業環境が急速に変化する中、現状において一般的に用いられている経営指標による分析のみでは不十分なのではないかという疑義・着想から、本稿ではこれまで水道事業ではあまり用いられてこなかった指標及び分析手法を提案し、有効性や発展性を検証、改正水道法の描く将来の実現に向けた活用方法を考察する。

## 2. 水道事業を取り巻く状況と経営課題

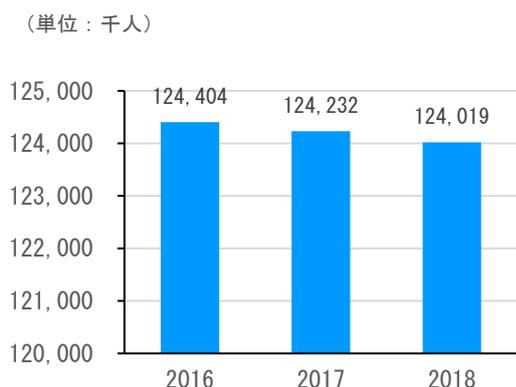
### 2.1 人口減少・少子高齢化社会の到来

総務省統計局の国勢調査報告によると、日本の総人口は2010年の1億2,806万人をピークに減少へと転じており、国立社会保障・人口問題研究所の「日

本の将来推計人口（平成 29 年推計）」では、2040 年に 1 億 1,092 万人、2065 年には 8,808 万人になると推計されている<sup>1)</sup>。

一方で世帯数は未だ増加しており、2010 年に 5,184 万世帯であったものが、2015 年に 5,333 万世帯となり、2023 年にはピークの 5,419 万世帯に達するとされている。その後は緩やかに減少し、2040 年には 5,076 万世帯となる見込みである。

2040 年の 2010 年比での減少率は、人口が 13.4% であるのに対し、世帯数は 2.1% となっているが、この状況の示すところは、「人口減少により料金収入が急激に減少していくにもかかわらず、水を供給する先の世帯数はそれほど減少しない。つまり、管路を維持・管理していく費用はそれほど減少しない一方で、料金収入が急激に減少していくという状況が想定されるということである<sup>2)</sup>」。さらに「少子高齢化により水消費量の比較的少ない高齢者世帯が増えれば、逓増型の従量料金体系を採用する水道事業者にとって水道料金収入の減少はより厳しいものになる<sup>3)</sup>」とされる。なお、近年の給水人口（用水供給事業を除いた全事業の合計値）は、**図 1** のように推移しており、総人口と同様に今後も減少していくことが見込まれている。



**図 1 近年の給水人口の推移**

出所) 地方公営企業年鑑のデータをもとに筆者作成

## 2.2 管路老朽化の進行

日本における近代水道は、1887 年に完成した横浜

水道が始まりであるとされる。その翌年には主要都市の水道布設工事に対する国庫補助制度が創設され、本格的な普及の契機となった。さらに 1890 年には、水道事業を規制する我が国最初の法律として、「水道条例」が公布された。

その後、第二次世界大戦などを経て、1960 年代からの日本経済の発展とともに、水道事業は急速に拡大し、全国に普及する。1950 年にはわずか 26.2% であった普及率が、1960 年には 53.4%、1970 年には 80.8%、1980 年には 91.5% まで達した<sup>4)</sup>。

水道管の法定耐用年数は、一般的に 40 年であることから、この普及拡大期に布設されたものについては、2000 年代以降、続々と更新時期を迎えている。ただし、法定耐用年数はあくまで会計上の基準に過ぎず、実際にはこれより長く使用されることも多いため、更新需要の本格的な増大は 2020 年代からとなるであろう。しかしながら、右肩上がり人口が増え、経済の急拡大に伴い、水需要が旺盛だった当時とは状況がまるで違う。多額の工事費をかけても、将来見込まれる需要は先細りが明らかであり、財源の大部分に起債を充てた場合、元利償還が重荷となる。さらに水道事業では、一定の財政支援措置は設けられているものの、受益者である水道利用者の支払う料金により、サービスの提供に係る費用を負担する独立採算制が原則となっており、国庫補助や一般会計からの繰入れについては多くを見込めないことから、積極的な更新を目指すのであれば、料金改定が必要となる事業体も少なくない<sup>5)</sup>。これを逆説的に捉えれば、料金改定を回避した場合、多くの事業体が、更新を先送りしたり、起債額を引き上げて将来世代の負担を積み増ししたりするなどの判断を迫られることになる。

**図 2** は、管路総延長に占める法定耐用年数を超えた管路の割合を示す管路経年化率及び単年での管路更新率の近年における推移であるが、更新ペースが上がらず、経年化率が年々上昇していることが読み取れよう。

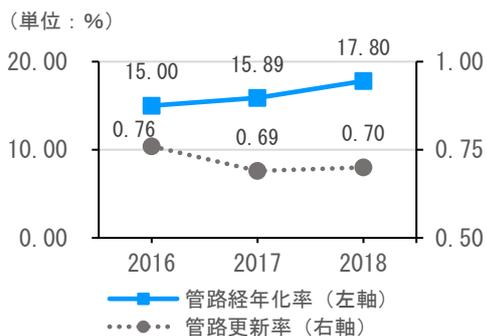


図2 近年の管路経年化率及び管路更新率の推移  
出所) 経営比較分析表のデータをもとに筆者作成

### 3. 現状用いられている経営分析指標

#### 3.1 総務省経営比較分析表

経営比較分析表とは、経営及び施設の状況を表す指標を活用し、経年比較や他事業体との比較分析などを行うことにより、現状及び課題を的確に把握することを目的に総務省が取りまとめ、公表しているものである<sup>(6)</sup>。事業体においては、議会や住民に対する経営状況の説明にも用いることができる。経営比較分析表で用いられている指標は表1及び表2のとおりである<sup>(7)</sup>。

表1 経営の健全性・効率性に関する指標

| 指標名              | 算出式  | 指標の説明及び留意点   |
|------------------|--|--|
| 経常収支比率 (%)       | $\frac{\text{経常収益}}{\text{経常費用}} \times 100$   | 収益性を測る代表的な指標であり、給水収益や一般会計からの繰入金などの収益で、維持管理費や支払利息などの費用をどの程度賄えているかを表す。100%未満である場合、経常損失を生じている。  |
| 累積欠損金比率 (%)      | $\frac{\text{当年度末処理欠損金}}{\text{営業収益} - \text{受託工事収益}} \times 100$  | 営業収益に対する累積欠損金の状況を表す。0%で累積欠損金が発生していないことを示す。   |
| 流動比率 (%)         | $\frac{\text{流動資産}}{\text{流動負債}} \times 100$   | 資金的な安定性や余裕度を測定する安全性分析で用いられる指標の一つであり、短期的な債務に対する支払能力を表す。理論上、100%を下回る場合、1年以内に支払う負債を1年以内に現金化できる資産で賄えていない。換金性のない資産も支払原資に含んでいること、ストック情報に基づく指標であり、入金のタイミングや債務の発生時期などが考慮されないことに留意し、当座比率やフロー情報にも着目すべきである。 |
| 企業債残高対給水収益比率 (%) | $\frac{\text{企業債現在高合計}}{\text{給水収益}} \times 100$   | 給水収益に対する企業債残高の割合であり残高規模を表すが、明確な数値基準はないため、経年比較や同規模事業体との比較などによって状況を把握・分析する。料金水準によっても数値が変動するため、企業債規模の評価には、当該指標に加え、給水人口など複数の視点からの分析が有効である。   |
| 料金回収率 (%)        | $\frac{\text{供給単価}}{\text{給水原価}} \times 100$   | 給水に係る費用が、どの程度給水収益で賄えているかを表す指標であり、料金水準を評価する際に用いる。100%を下回る場合は、給水に係る費用が給水収益以外の収入で賄われている状態である。   |
| 給水原価 (円)         | $\frac{\text{経常費用} - (\text{受託工事費} + \text{材料} \cdot \text{不用品})}{\text{年間総有収水量}} - \frac{\text{売却原価} + \text{附帯事業費}}{\text{年間総有収水量}}$ | 有収水量1 m <sup>3</sup> に対してかかっている費用を表す指標であるが、明確な数値基準はないため、経年比較や同規模事業体との比較などによって、状況を把握・分析する。  |
| 施設利用率 (%)        | $\frac{\text{一日平均配水量}}{\text{一日配水能力}} \times 100$  | 一日配水能力に対する平均配水量の割合であり、施設の利用状況や適正規模を総合的に判断するための指標。明確な数値基準はないが、低すぎる場合は施設が遊休状態の可能性もあり、一般的に高い数値が望まれる。なお、分析においては、後述する最大稼働率や負荷率も考慮すべきである。あくまで能力面からの分析であるため、施設の適正規模を検討するには財務指標を用いることも有効である。             |
| 有収率 (%)          | $\frac{\text{年間総有収水量}}{\text{年間総配水量}} \times 100$  | 総配水量のうち、収益となった水量の割合であり、施設の稼働が収益につながっているかを判断するための指標。100%に近い方が良いとされ、水準が過度に低い場合は損益に直結することから、漏水やメーター不感といった原因を特定し、対策を講じる必要がある。  |

出所) 総務省「経営指標の概要 (水道事業)」をもとに筆者が情報を付加し、作成

表2 施設の老朽化に関する指標

| 指標名             | 算出式   | 指標の説明及び留意点  |
|-----------------|---|---|
| 有形固定資産減価償却率 (%) | $\frac{\text{有形固定資産減価償却累計額}}{\text{有形固定資産のうち償却対象資産の帳簿原価}} \times 100$ | 有形固定資産のうち償却対象資産の減価償却がどの程度進捗しているかを表す指標で、施設の老朽化度合いを読み取ることができる。明確な基準はないが、数値が高い場合は、法定耐用年数に近い資産が多いことを示しており、更新需要などを推測することが可能。   |
| 管路経年化率 (%)      | $\frac{\text{法定耐用年数を経過した管路延長}}{\text{管路延長}} \times 100$               | 法定耐用年数を経過した管路の割合から、老朽化の度合いを判断する指標。明確な数値基準はないが、水準が高い場合には、管路の更新などの必要性が高まっていることが推察される。ただし、実際の使用可能年数が、法定耐用年数と一致しているとも限らないため、経年化評価には、目標耐用年数などの事業体内で定めた更新基準によることも有効である。 |
| 管路更新率 (%)       | $\frac{\text{当該年度更新管路延長}}{\text{管路延長}} \times 100$                    | 当該年度に更新された管路延長の割合を表す指標であり、更新ペースや状況を把握することができる。明確な基準はないが、数値が低ければ、更新状況が適切ではない可能性があることを意味する。事業の開始・拡張時期により更新需要は異なるため、条件の近い事業体同士で比較するなどの工夫が必要。                         |

出所) 総務省「経営指標の概要(水道事業)」をもとに筆者が情報を付加し、作成

### 3.2 その他一般的に用いられている経営指標

経営比較分析表の指標以外で水道事業の経営実務において広く用いられているものを収益性分析指標、安全性分析指標、施設効率分析指標の3つに分類し、表3で示す<sup>8)</sup>。

事業体の利益獲得力を測る収益性分析指標の一つである営業収支比率は、営業費用が営業収益によってどの程度賄われているかを示す指標である。比率が高いほど営業利益率が良いことを表し、100%未満である場合は営業損失が生じていることを意味する。

自己資本回転率は、期間中に自己資本の何倍の営業収益が得られたかを示す指標であり、高い方が投下した資本に比して営業活動が活発であることを意味する。ただし、水道事業では多額の企業債を施設の建設改良の財源としているため、自己資本構成比率などを考慮した上で分析するのが適当とされる。

安全性分析においては、経営比較分析表で使用される流動比率のほか、当座比率(酸性試験比率)がよく用いられる。これは流動負債に対する当座資産(現金預金と未収金等)の割合を示すもので、高いほど運転資金が豊富で短期債務に対する支払能力があるとされる。換金性のない資産が算定に含まれないため、流動比率よりもシビアな評価となる。

固定資産対長期資本比率は、事業の長期的安全性

を見る指標であり、資金が長期にわたって拘束される固定資産が、どの程度長期資本によって調達されているかを示す。100%を上回っている場合には、固定資産の一部が一時借入金などの流動負債によって調達されていることを意味する。「一般に、最も安全性を阻害するのは流動負債で固定資産を取得することで、この場合、当該比率は著しく高くなり、当座比率も低下するなど不良債権発生の原因となる<sup>9)</sup>」。よって、この比率は100%以下に抑えることが必要であり、かつ低い方が望ましい。

自己資本構成比率は、資本構成から長期的安全性を見る指標であり、総資本に占める資本金等の割合を示す。高い方が、自立性が高く安定した状態である。水道事業では、多額の企業債を施設の建設改良の財源としていることから当該比率は低くなる傾向にあるが、事業経営の安定化を図るためには、利益剰余金を原資とした資本造成に取り組む必要がある。

施設の効率性を分析する指標としては、一日最大配水量に対する一日平均配水量の割合で給水量の変動の大きさを表す負荷率がある。また、最大稼働率は、一日配水能力に対する一日最大配水量実績の割合を示すものである。最大稼働率が過度に低い場合は、施設の一部が遊休状態にあり、投資が過大である可能性を示す一方、100%に近い場合には、安定的

な給水に課題を残していると判断される。

なお、最大稼働率、負荷率、施設利用率は相互に関連しており、施設利用率＝最大稼働率×負荷率の式で表される。施設利用率が低い要因が最大稼働率にある場合は、施設規模の見直しなどを検討すべきとされている。

配水管 100m 当たり給水人口は、配水管 100m に対して、給水人口がどれだけ張り付いているかを示すが、人口密度などの外的要因に大きく左右される指標であることから、活用が難しい面もある。

表3 水道事業で用いられているその他指標

|          | 指標名                  | 算出式   |
|----------|----------------------|---|
| 収益性分析指標  | 営業収支比率 (%)           | $\frac{\text{営業収益} - \text{受託工事収益}}{\text{営業費用} - \text{受託工事費用}} \times 100$                        |
|          | 自己資本回転率 (回)          | $\frac{\text{営業収益} - \text{受託工事収益}}{(\text{期首自己資本} + \text{期末自己資本}) \div 2}$                        |
| 安全性分析指標  | 当座比率 (酸性試験比率) (%)    | $\frac{\text{現金預金} + (\text{未収金} - \text{貸倒引当金})}{\text{流動負債}} \times 100$                          |
|          | 固定資産対長期資本比率 (%)      | $\frac{\text{固定資産}}{\text{固定負債} + \text{資本金} + \text{剰余金} + \text{評価差額等} + \text{繰延収益}} \times 100$ |
|          | 自己資本構成比率 (%)         | $\frac{\text{資本金} + \text{剰余金} + \text{評価差額等} + \text{繰延収益}}{\text{負債} + \text{資本合計}} \times 100$   |
| 施設効率分析指標 | 負荷率 (%)              | $\frac{\text{一日平均配水量}}{\text{一日最大配水量}} \times 100$  |
|          | 最大稼働率 (%)            | $\frac{\text{一日最大配水量}}{\text{一日配水能力}} \times 100$   |
|          | 配水管 100m 当たり給水人口 (人) | $\frac{\text{給水人口}}{\text{配水管延長}}$  |

出所) 筆者作成

#### 4. 経営分析において補強すべき視点

多くの事業者では、前述の指標を用いて経営分析を行っているが、水道事業を取り巻く状況や社会情勢などを鑑みると以下の点に課題があると思料する。

- ・人口減少や節水技術の普及により水需要が低下し

ていることに伴い、ダウンサイジングやスペックダウンの必要性が叫ばれているが、施設規模が適切かを判断するための財務指標があまり活用されておらず、他事業者との比較が難しい状況にあること

- ・将来世代に過度な負担をかけることなく、水道施設を維持する方策を検討するには、複数指標を用いて、より多面的にモニタリングや将来見通しの試算を行い、事業者内部や一般部局、市民との意識共有を図る必要があること
- ・更新期において、資本費をどう抑制していくかということは重要な課題であり、特に企業債利息は支払が膨らむと、損益と資金の両面から経営を圧迫し、財務上のリスクを増大させることから、安全性を判定するためのファクターとする必要があること
- ・法定耐用年数や減価償却の進捗度合いによる老朽化判定は、客観性が担保され、他事業者との公平な比較が可能である一方、技術革新により管や機器の寿命が伸びたことで実態との乖離が生じており、また、財政面からも法定耐用年数を超えた使用が前提となりつつあるため、指標としての有用性が薄れていること

これらのことから、今後はこれまで水道事業ではあまり活用されてこなかった指標の活用により以下の点を補強しつつ、複数指標を組み合わせることでより精緻な分析を行っていく必要がある。

#### 4.1 資産規模等に注目した収益性・効率性分析

第一に、貸借対照表の項目と損益計算書の項目を組み合わせ、投下した資本などからどれだけ利益が有効に生み出されているかを測定する視点である。なお、「投下資本を分析指標に組み込むことは規模の影響をコントロールすることにも役立つ<sup>(10)</sup>」ともされている。

例えば、保有する資産が効率よく利益を生み出しているかという点に着目すれば、事業規模に対して、過大な施設を保有している場合、減価償却費や運転・維持管理費がかさむばかりではなく、建設時に借り

入れた企業債の償還額が大きくなり、経営を圧迫する。理想的な状態は、水需要に見合った施設による効率的な事業運営であり、具体的には、中長期の水需要を予測した上で無駄のない投資を行い、最小限のコストにより利益を確保していくことである。

施設の利用状況や適正規模を判断する指標としては、施設利用率がよく用いられるが、貸借対照表の資産規模などにも着目し、事業体間の比較により保有する施設が適正なものか、ダウンサイジングやスペックダウンの余地がないかといった点を検討することも必要であろう。

#### 4.2 給水人口などに見合った企業債残高か

第二に、給水人口などに対し、企業債残高が適正規模かどうかという視点である。総務省の経営比較分析表にある企業債残高対給水収益比率によっても企業債残高の規模を分析することはできるが、料金水準が高い事業体においては、企業債残高が多くても数値が低く出るといった当該指標の特性がある。すなわち、算出式の分母である給水収益の増減で当該指標は変動することから、他の視点からも分析することで負債の規模をよりの確に捉えられるようになるだろう。また、経年比較において、こういった視点を取り入れることは、将来を見据えた投資規模の検討や起債額の見直しにもつながり、活用度の高い指標になると考える。

#### 4.3 フロー数値を用いた安全性分析

第三に、主にストック（貸借対照表）数値を用いて行っている安全性分析を、フロー（損益計算書、キャッシュ・フロー計算書）数値で補完する視点である。ストック数値は、決算日という特定の時点における資産・負債・資本の残高、すなわち「静的」な数値であるが、これらを用いた指標には大きな限界があるとも言われる。その限界とは、「企業の債務返済能力を評価するうえで、収入・支出というフロー項目の大きさやタイミングが決定的に重要であるにもかかわらず、それがほとんど考慮されず、もっぱら期末時点での資産や負債の残高のみに基づいて判断が行われていることである。この限界は、損益

計算書やキャッシュ・フロー計算書に記載されている収益・費用や収入・支出などのフロー数値を用いた『動的』な指標によって補完されなければならない<sup>(11)</sup>」とされる。

水道事業の安全性分析では、現状、ストック情報から支払能力を測定する流動比率が主に用いられているが、水需要が減少し、更新費や維持管理費が増大する不安定かつ厳しい局面においては、フロー数値も用いて安全性分析を多面的に行う必要がある。

#### 4.4 管路延長に占める更新対象管路延長の割合

第四に、法定耐用年数を経過した管路であっても、アセットマネジメントなどにより設定した目標耐用年数以内である管路については、原則更新の対象とならないことから、これを控除して指標を算出するという視点である。法定耐用年数が会計上の基準であり、管種などによってはこれよりも長く使用されていることから、より実態に即した指標が必要である。ただし、目標耐用年数は事業体により異なるため、比較においては、公平性或客観性の確保に課題があることに留意されたい。よって、アセットマネジメントや経営戦略において、使用実績や機能劣化予測などの設定根拠とともに具体的な年数を示すなど、対外的に説明可能であることを担保しておく必要がある。

### 5. 水道事業の課題に即した経営分析の提案

前章での検討内容を踏まえ、経営課題に即した指標と活用方法の具体例を提案する。なお、サンプルとして、北海道内の事業体のうち、給水人口15万人以上30万人未満の4事業体（函館市、釧路市、帯広市、苫小牧市。以下、「道内4事業体」という）の決算値及び詳細な台帳データを公表している余市町の管種別管路延長を用いて比較分析を実施し、指標の有効性及発展性を検証した<sup>(12)</sup>。

#### 5.1 ROA（Return On Assets、総資産経常利益率）

##### （1）指標の概要

保有する資産が、どれくらい効率的に利益を生み出しているかを表す指標であり、(1)の計算式により

算出される。

$$ROA (\%) = \frac{\text{経常利益}}{\text{総資産}} \times 100 \quad (1)$$

ROA は、事業体の総合的な収益性を測定する有力な指標であり、同規模事業体との比較や経年比較を行うことで良否を判定するのが一般的である。少ない資産で多くの利益を出している事業体では当該指標の値が高くなり、逆に保有する資産の割に利益が少ない場合、数値が低くなる。収益の大部分を占める給水収益が指標に影響することから、料金水準を検証することにも役立てられよう。

## (2) 活用例

給水人口 15 万人以上 30 万人未満の道内 4 事業体の ROA、施設利用率、最大稼働率の平均値を算出し、同規模事業体の全国平均と比較分析した。

道内 4 事業体の ROA 平均値 (図 3) は全国平均を 0.1~0.2%ほど下回っており、保有する施設が効率的に利益を生み出していないことが読み取れる。さらに経年比較してみると、当該指標の道内平均は 2016 年から 2017 年にかけて大きく低下しているが、翌年は僅かに上昇している。要因として、経常利益が減少していく中で料金改定を行った事業体があり、収益を改善させたことが挙げられる。

一方、施設利用率 (図 4) は全国平均をおおむね 1% 下回る程度である。また、最大稼働率 (図 5) は全国平均を 2~3% 下回っており、年に約 1% のペースで下落している。現状、配水能力を大きく持て余しているような状況にはないと推察されるが、更新に合わせたダウンサイジングやスペックダウン、施設の統廃合などを検討することで、より効率的な事業運営を目指す余地があると考えられる。

これら 3 つの指標分析の結果、道内 4 事業体は、現状においては施設能力がおおむね適正水準であるにもかかわらず、収益性が全国平均と比較して低いということが分かる。施設能力とは直接的な関連のない部分にも要因があると仮定すれば、施設の更新サイクルは長寿命化施策により延伸が図られているか、管の重要度や口径に応じて適切な管種が選定さ

れているか、監視設備や庁舎機能などに過剰な投資はしていないか、経常損益の主要素となる料金の水準は適切かといったことが検証項目となろう。さらには、寒冷地である北海道内の事業体では、管路の布設にあたって凍結深よりも深く埋設しなければならず、工事費ひいては資産規模の増大要因の一つとなっていることから、研究機関の知見を取り入れた上で浅層埋設などの低コスト工法の導入を検討することも今後必要と考えられる<sup>(13)</sup>。

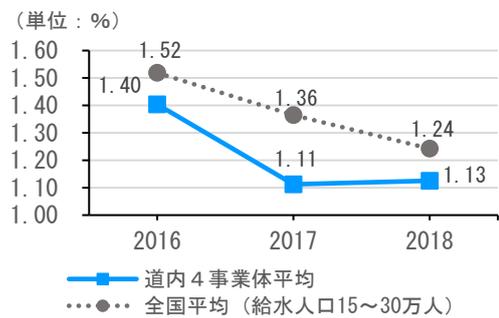


図 3 ROA

出所) 地方公営企業年鑑のデータをもとに筆者作成

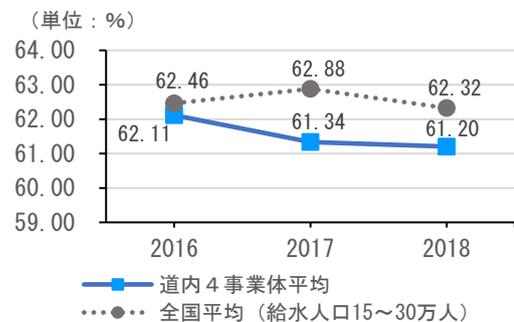


図 4 施設利用率

出所) 地方公営企業年鑑のデータをもとに筆者作成

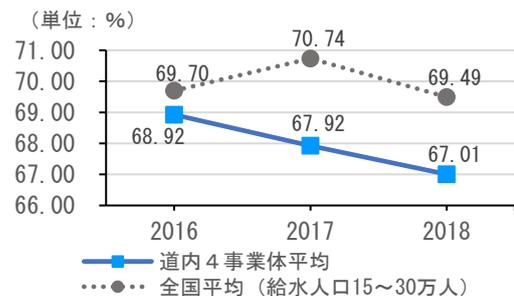


図 5 最大稼働率

出所) 地方公営企業年鑑のデータをもとに筆者作成

## 5.2 給水人口一人当たり企業債残高

### (1) 指標の概要

企業債残高を給水人口で除した数値で一人当たりの将来負担額を表すものであり、(2)の計算式により算出される。

$$\begin{aligned} & \text{給水人口一人当たり企業債残高 (円)} \\ & = \frac{\text{企業債現在高合計}}{\text{給水人口}} \quad (2) \end{aligned}$$

数値基準については、明確なものはないと考えるが、同規模事業体や全国平均などを参考にしながら過大な額となっていないか、世代間で大きなギャップを生じていないかといった点を確認する必要がある。当該指標は、給水人口の推計と起債・償還シミュレーションを組み合わせ、将来値を容易に算出できるため、建設改良の事業量や起債額の決定などの判断材料にも用いることが可能である。また、将来世代の負担を過大にさせないためにも、経営戦略などで上限を設定しておくことも有効であろう。

### (2) 活用例

給水人口 15 万人以上 30 万人未満の道内 4 事業体の企業債残高、企業債残高対給水収益比率及び給水人口一人当たり企業債残高の平均値を算出し、同規模事業体の全国平均と比較分析した。

まず、2018 年の道内 4 事業体の企業債残高の合計値 (図 6) は 2016 年と比較して増えているものの、期間中に料金改定を行った事業体があり、給水収益が増加したことで企業債残高対給水収益比率 (図 7) は低下、すなわち改善している。ただし、数値は全国平均の 1.78 倍となっており、高い水準を示している。一方、給水人口一人当たり企業債残高 (図 8) を見てみると、道内 4 事業体の人口減少が著しいことも相まって、3 年間で 3,600 円程度増加している。元々、同規模事業体の全国平均の 1.74 倍だったものが 1.8 倍にまで達しており、将来世代の負担が懸念されることから、ROA の検証結果などに基づき、事業費の調整を図ったり、流動比率や後述するインタレスト・カバレッジ・レシオなどを参考に資金や支払利息とのバランスを勘案した上で、今後の起債額

を抑制したりするといったことも選択肢となろう。

(単位：百万円)

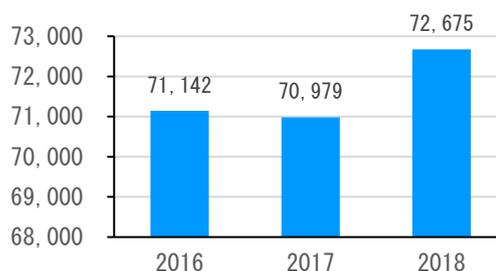


図 6 道内 4 事業体の企業債残高 (合計値)

出所) 地方公営企業年鑑のデータをもとに筆者作成

(単位：%)

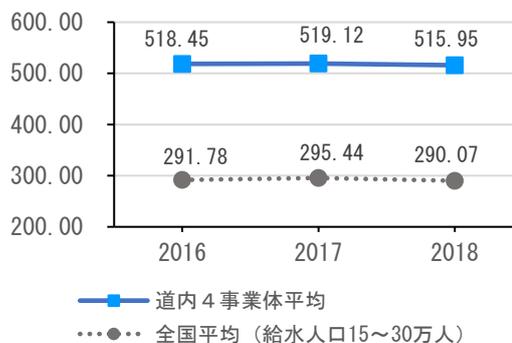


図 7 企業債残高対給水収益比率

出所) 地方公営企業年鑑のデータをもとに筆者作成

(単位：円)



図 8 給水人口一人当たり企業債残高

出所) 地方公営企業年鑑のデータをもとに筆者作成

### 5.3 インタレスト・カバレッジ・レシオ

#### (1) 指標の概要

フロー数値による安全性分析指標の一つが、借入金などの利息の支払能力を測るインタレスト・カバレッジ・レシオであり、(3)の式で算出される。

$$\text{インタレスト・カバレッジ・レシオ (倍)} = \frac{\text{営業キャッシュ・フロー (営業利益 + 減価償却費等)} + \text{受取利息}}{\text{利息の支払額}} \quad (3)$$

企業活動の継続のためには、利息を期日どおりに返済することが不可欠である点に着目し、営業キャッシュ・フローと受取利息の合計額を利息の支払額で除することで、支払わなければならない利息に対して、何倍の営業キャッシュ・フロー等を獲得できているかを測る財務比率である。したがって、「その値が大きいほど利息の期日通りの支払いがより一層保証され、安全性が増す<sup>(14)</sup>」とされる。

なお、当該指標は、一般企業の安全性分析に広く用いられており、1 倍を下回ると営業キャッシュ・フロー等で利息の支払額を賄えておらず、安全性に課題があると判断されるが、平均値や良好とされる数値については業種により大きな差があるため、同業他社や過去実績との比較が有効とされている。よって、水道事業においても、同規模事業者との比較や経年比較によって、経営状況を把握することが適当であろう。

水道事業が、建設改良において多額の起債を前提としており、費用に占める支払利息の割合が大きいことから、当該指標を用いることには一定の意義がある。また、収支改善の取組効果などを敏感に捉えるため、迅速な経営判断や施策評価につなげやすいことも当該指標を用いるメリットと言える。

#### (2) 活用例

給水人口 15 万人以上 30 万人未満の道内 4 事業者の流動比率及びインタレスト・カバレッジ・レシオの平均値を算出し、同規模事業者の全国平均と比較分析した。

まず、流動比率 (図 9) を見てみると、道内 4 事業者の平均値は、全国平均を 150% 程度下回ってお

り、低い水準にあると言える。一方、インタレスト・カバレッジ・レシオ (図 10) については、全国平均を下回ってはいるものの、近年改善してきており、差も少しずつ縮まってきている。この要因としては、高金利時代に借り入れた企業債の償還が進んでいることや近年の低金利によって利息の支払額が圧縮されたこともあるが<sup>(15)</sup>、道内 4 事業者の中には、料金改定を実施し、給水収益が増加した事業者があり、営業キャッシュ・フローが着実に生み出される経営改善がなされたことも寄与している。

なお、インタレスト・カバレッジ・レシオが低い事業者では、流動比率などを参照した上で資金に余裕があると判断されれば、起債額を抑制するといった方策も有効である。支払利息の減少効果はすぐに発現する上、中長期的に取り組めば、金融費用は一段と減少し、財務に余裕が生まれ、安全性が増す。

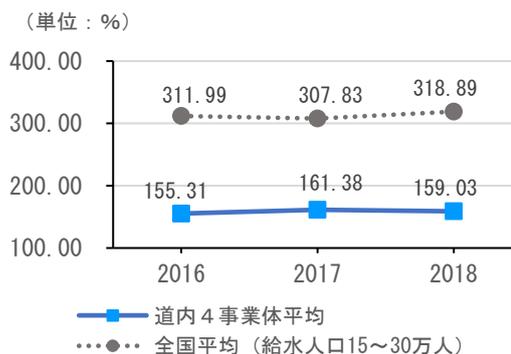


図 9 流動比率

出所) 地方公営企業年鑑のデータをもとに筆者作成

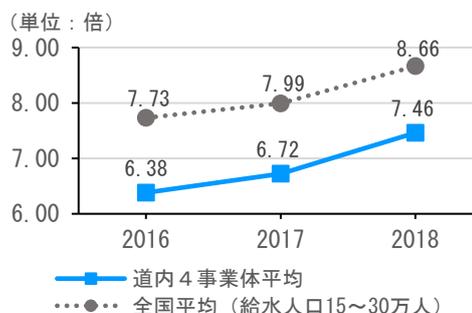


図 10 インタレスト・カバレッジ・レシオ

出所) 地方公営企業年鑑のデータをもとに筆者作成

## 5.4 更新対象管路延長割合

### (1) 指標の概要

各事業体が個別に設定した目標耐用年数等を基準に、総延長に占める更新対象となる管路延長の割合を算出することで更新需要を測る指標であり、(4)の式で算出される。

$$\text{更新対象管路延長割合 (\%)} = \frac{\text{目標耐用年数等を経過した管路延長}}{\text{管路延長}} \times 100 \quad (4)$$

現状、管路の経年化進捗度や更新需要については、法定耐用年数を基準とした管路経年化率を用いて分析することが多い。しかし、一般的に法定耐用年数を過ぎても一定の健全性が保たれている施設も多く、また、財政状況などの事情から更新の目安としない事業体もある。

そこで、アセットマネジメントなどにおいて、使用実績や他都市の事例、機能劣化予測などの根拠に基づいて、各事業体が施設使用の目標として設定する目標耐用年数等を基準とすることで、より実態に即した更新需要を測ろうとするものである。

### (2) 活用例

余市町が2015年度に策定したアセットマネジメ

ントで示された管路延長及び目標耐用年数をサンプルとして使用し(表4)、管路経年化率と更新対象管路延長割合を算出した上で分析を行った。なお、延長は管路台帳ベースであり、経営比較分析表や地方公営企業年鑑の数値とは異なることに留意されたい。

表中に示したとおり、法定耐用年数は一律40年、目標耐用年数は管種別に50~80年となっている。余市町は、目標耐用年数の設定において、基準や根拠を詳細に記載しており、内容は合理的かつ客観性も十分確保されていると言えよう。具体的には、管体強度が強く、地震にも比較的強い継手・材料であるダクタイル鋳鉄管(DIP)は、A型及びK型を60年、耐震継手であるNS型及びGX型を80年としたほか、鋼管(GP溶接・SUS)は電食の要因がなければ、管体や溶接などの継手部に関しても法定耐用年数以上の使用が期待できるため60年に、配水用ポリエチレン管(PEGNG・PEP融着<sup>(16)</sup>)についても、耐久性のある高密度素材で耐震性も高いため60年としている。また、その他の管種はこれまでの使用実績などを踏まえ、50年となっている。

2014年度末時点において、法定耐用年数を経過した管は6,359.9m(表4網掛部分)で管路経年化率は

表4 余市町水道事業の管種別管路延長(管路台帳ベース)

(単位:m)

| 布設年度\管種<br>(法定耐用年数)<br>(目標耐用年数) | CIP     | VP        | PP       | GP溶接  | SUS   | PEGNG   | PEP融着   | DIP(A/K) | DIP(NS/GX) | 年度計       |
|---------------------------------|---------|-----------|----------|-------|-------|---------|---------|----------|------------|-----------|
|                                 | 40年     |           |          |       |       |         |         |          |            |           |
|                                 | 50年     |           |          | 60年   |       |         | 80年     |          |            |           |
| 1953                            | 4,308.6 | 136.9     |          | 40.1  |       |         |         | 18.4     |            | 4,504.0   |
| 1967                            |         | 65.3      |          |       |       |         |         |          |            | 65.3      |
| 1969                            |         | 12.9      |          |       |       |         |         |          |            | 12.9      |
| 1971                            |         |           |          | 32.1  |       |         |         |          |            | 32.1      |
| 1972                            |         | 261.1     | 96.1     |       |       |         |         |          |            | 357.2     |
| 1973                            |         | 529.8     |          |       |       |         |         |          |            | 529.8     |
| 1974                            |         | 844.7     |          |       |       |         |         | 13.9     |            | 858.6     |
| 1975                            | 50.4    | 2,270.5   | 73.4     |       |       |         |         | 660.1    |            | 3,054.4   |
| 1976                            | 601.5   | 1,187.3   |          |       |       |         |         | 934.8    |            | 2,723.6   |
| 1977                            |         | 561.4     |          |       |       |         |         | 854.7    |            | 1,416.1   |
| 1978                            |         | 1,532.2   | 67.2     |       |       |         |         | 1,201.3  |            | 2,800.7   |
| 1979                            |         | 4,230.6   | 182.6    |       |       |         |         | 524.1    |            | 4,937.3   |
| 1980~2014                       | 88.9    | 92,937.0  | 39,516.1 | 446.3 | 193.0 | 1,105.9 | 4,550.4 | 28,907.8 | 4,665.6    | 172,411.0 |
| 2014末管路延長                       | 5,049.4 | 104,569.7 | 39,935.4 | 518.5 | 193.0 | 1,105.9 | 4,550.4 | 33,115.1 | 4,665.6    | 193,703.0 |

出所) 余市町建設水道部水道課「余市町水道事業のアセットマネジメント」をもとに筆者作成

3.28%となるが、目標耐用年数を基準に更新対象管路を集計した場合、延長は4,504m(表4太枠内)で総延長に占める割合も2.33%に留まる。また、近い将来に目標耐用年数を経過する見込みの管も、2017年に65.3m、2019年に12.9mと僅かである。このことから、現時点での更新需要は管路経年化率で示される量ほど多くはないことが読み取れる。

さらに余市町がアセットマネジメント策定後に更新した管路延長は、2016年に720m、2017年に580m、2018年に1,740mとなっており、3年間で約3,000m更新されていることから、計画的に事業が進められていると推察される<sup>(17)</sup>。このように、更新対象管路延長割合を用いることで、より実態に即した更新需要を読み取ることができ、実績との比較や事業の評価もしやすくなる。財政状況や業務量などに鑑みながら投資の平準化を検討する場合においても、当該指標は有益なものとなるであろう。

## 5.5 経営分析のまとめ

人口減少や施設の老朽化が進行する中で、課題解決や行動を考えるための経営指標の一例として、ROA、給水人口一人当たり企業債残高、インタレスト・カバレッジ・レシオ、更新対象管路延長割合を取り上げたが、これらの他にも各事業体が経営状況や環境に合わせた指標によって分析を行い、現状を正確に把握するということがまずは重要である。さらには、投資・財政計画や人口シミュレーションの数値に基づき、中長期にわたって経営指標を算出してみることで、複数指標を用いて総合的な分析を行うことで、起債額の抑制、料金改定、ダウンサイジングやスペックダウン、施設の統廃合、工法・管種の見直し、投資の平準化などといった取り組むべき具体的な施策が導き出されよう。

## 6. おわりに

企業の成長サイクルに当てはめると、水道事業は、拡大期、成熟期を経て、新たなステージに突入していると言える。成長はマイナス、施設も老朽化していく中で、一般の営利企業と明らかに違うのは、撤

退という選択が事実上制限されているということであり、安心・安全な水の供給を何としても続けるという強い決意の下、山積する課題や前途多難な事業経営と向き合わなければならない。

さて、水道事業において施策の実効性を高めていくためには、事務部門と技術部門の垣根をなくし、議論を尽くしていくことが大切だと考える。事務部門は利益や資金の確保といった経営状況に、技術部門は施設の新設や更新に関心が向きがちであるが、水の安定供給を将来にわたって維持していくというビジョン実現のためには、互いの考えや目標を理解・共有した上で、施策に優先順位をつけ、タイムスケジュールを決める必要がある。その架け橋であり、エビデンスとなるものが、経営指標である。

厳しい時代はまだ始まったばかりであるとも言えよう。精緻な経営分析と議論によって、正しい意思決定が行われ、全ての事業体がこの難局を乗り越えることを願ってやまない。

【謝辞】投稿にあたり、地方行政実務学会研究支援委員会の圓生和之先生に手厚くサポートいただいた。また、査読者様からは研究や実務に資する貴重なご意見を多数頂戴した。心より御礼申し上げる。

### —— 注 ——

- (1)人口及び世帯数については、国立社会保障・人口問題研究所(<http://www.ipss.go.jp/>)の「日本の将来推計人口(平成29年推計)」、「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(2018(平成30)年推計)」を参照した。
- (2)水道事業経営研究会(2018)pp.48-50。
- (3)「老朽化するインフラ(上)水道、広域・官民連携に活路 小規模事業者の支援難題 浦上拓也・近畿大学教授」『日本経済新聞』(2019年2月25日)。
- (4)厚生労働省「水道普及率の推移」(<https://www.mhlw.go.jp/content/000624219.pdf>)。
- (5)「水道事業の民間委託を推進 改正法が成立」『日本経済新聞』(2018年12月6日)の記事中、総務省のコメントとして、「法定耐用年数を超えた水道管延長の割合は全国で15%

にのぼる。利用減少と設備更新費用の増加で、多くの自治体が料金を上げざるを得ない状況」とある。

(6)総務省「地方公営企業決算」([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/kouei\\_kessan.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouei_kessan.html))。

(7)経営比較分析表で扱う指標の詳細については、総務省「経営指標の概要(水道事業)」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000673525.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000673525.pdf))を参照のこと。

(8)各指標の説明については、総務省「平成30年度水道事業経営指標」([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/suidou/h30/mokuji.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/suidou/h30/mokuji.html))の経営指標解説などを参考に情報を付加・整理したものであり、筆者において収益性、安全性、施設効率の3つに分類した。

(9)総務省「経営指標の利用方法」([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/suidou/h30/2/2-4.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/suidou/h30/2/2-4.html))。

(10)乙政(2019) p.106。

(11)桜井/森脇(2016) p.6。

(12)本章1~3で使用したデータは、地方公営企業年鑑([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/kouei\\_kessan.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouei_kessan.html))の個票などから抽出し、集計したものである。一部指標については、簡便な方法を用いて算出している。また、本章4で使用したデータは、余市町ウェブサイトで公表されている「余市町水道事業のアセットマネジメント」(<https://www.town.yoichi.hokkaido.jp/kurashi/kurashinoyouhou/gesui-suidou/2017-0213-1346-23.html>)に記載のある管種別管路延長を集計し、必要な情報を筆者が付加したものである。

(13)寒冷地における水道管の浅層埋設の検討については、岸川/川口/中村/川尻/DAGVADORJ(2018)に詳しい。当該研究の対象地域では、0.2m~0.3m程度であれば現行よりも浅層化できる余地があるとしている。

(14)桜井/森脇(2016) p.6。

(15)道内4事業体の利息の支払額の合計値は、2016年の12億2,755万円から、2018年には10億8,187万円に減少している。なお、借入利率別の企業債残高については、地方公営企業決算状況調査表(決算統計)24表「企業債に関する調査」及び各事業体の決算書などを参照した。

(16)余市町では、高密度ポリエチレン管を「PEGNG」、配水用ポリエチレン管融着継手(耐震)を「PEP融着」と表記している。

(17)地方公営企業年鑑([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/kouei\\_kessan.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouei_kessan.html))の個票参照。

本論文の内容は全て筆者の個人的見解であり、所属する組織の見解を示すものではない。

## —— 参考文献 ——

乙政 正太(2019)『財務諸表分析(第3版)』同文館出版  
岸川 鉄啓/川口 貴之/中村 大/川尻 峻三/Otgonjargal

DAGVADORJ(2018)「寒冷地の舗装路下における水道管の浅層埋設に関する検討」『土木学会論文集 E1(舗装工学)』74 巻3号、pp.L11-L18

厚生労働省「水道普及率の推移」(<https://www.mhlw.go.jp/content/000624219.pdf>、2021年5月31日最終閲覧)

国立社会保障・人口問題研究所(<http://www.ipss.go.jp/>、2021年5月31日最終閲覧)

桜井 久勝/森脇 敏雄(2016)「財務比率による倒産リスク評価の有効性」『国民経済雑誌』214 巻2号、pp.1-17

水道事業経営研究会(2018)『改訂版水道事業経営戦略ハンドブック』ぎょうせい

総務省「経営指標の概要(水道事業)」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000673525.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000673525.pdf)、2021年5月31日最終閲覧)

総務省「経営指標の利用方法」([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/suidou/h30/2/2-4.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/suidou/h30/2/2-4.html)、2021年5月31日最終閲覧)

総務省「地方公営企業決算」([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/kouei\\_kessan.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouei_kessan.html)、2021年5月31日最終閲覧)

総務省「平成30年度水道事業経営指標」([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/suidou/h30/mokuji.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/suidou/h30/mokuji.html)、2021年5月31日最終閲覧)

日本経済新聞社「水道事業の民間委託を推進 改正法が成立」『日本経済新聞』(2018年12月6日)

日本経済新聞社「老朽化するインフラ(上) 水道、広域・官民連携に活路 小規模事業者の支援難題 浦上拓也・近畿大学教授」『日本経済新聞』(2019年2月25日)

余市町「余市町水道事業のアセットマネジメント」(<https://www.town.yoichi.hokkaido.jp/kurashi/kurashinoyouhou/gesui-suidou/2017-0213-1346-23.html>、2021年5月31日最終閲覧)

\*本研究は、複数の匿名の査読者による審査を経た  
査読付き論文である。(地方行政実務学会)

2020年7月8日受付

2021年6月29日受理



## 活動報告

### 企画委員会

企画委員会では、去る2020年7月3日（土）に第1回研究会として「本研究・実践勉強会」をオンライン形式にて開催した。これは、全国大会での報告へとつながる途中段階において、報告会員が抱える課題・問題点等を共有・議論することで、これら中間報告のブラッシュアップを目的としたものである。なお第2回全国大会は、12月11日（土）・12日（日）の両日にわたって早稲田大学国際会議場にて開催する予定である。

### 実践報告Ⅰ

「コロナ禍における選挙執行：最適解を模索して」

蓮實 憲太 会員（那須塩原市）

（司会）小野 英一 会員（東北公益文科大学、元山形県）

### 実践報告Ⅱ

「これからの自治体清掃事業のあり方について：官民共創型の清掃事業に向けて」

中川 和郎 会員（武蔵野市役所）

（司会）吉田 勉 会員（常磐大学、元茨城県）

### 研究報告Ⅰ

「ローカル・ガバナンスにおける「地域担当職員制度」を通じた自治体職員の役割に関する研究：地域密着型公務員としての発展可能性」

宇佐美 淳 会員（元甲府市役所）

（司会）寺崎 裕量 会員（大田区）

### 研究報告Ⅱ

「地方公務員の職務意欲：「組織外活動」とワーク・エンゲイジメントとの関係性に着目して」

宮田 裕介 会員（神奈川県庁）

（司会）大谷 基道 会員（独協大学）

### オーサーズ・トーク

「今村寛会員の名著『「対話」で変える公務員の仕事』を語ろう」

（対談）今村 寛・吉崎 謙作 会員（いずれも福岡市）

### オンライン懇親会

企画委員会 委員長 西出 順郎

## 活動報告

### 研究支援委員会

「公募論文制度(査読付き)」を設け、投稿論文の募集と審査を行っている。

#### 1. 投稿論文の募集

会員の研究活動を支援し、地方行政の充実と発展に資することを目的として、投稿論文を募集している。

#### 2. 投稿・審査の状況

これまでに、研究論文5本、研究ノート4本、計9本の投稿があった。いずれも一般会員からの投稿である。

このうち、現在審査中の1本を除く8本の論文について、複数の査読者による査読を経て審査を行った結果、次の論文を機関誌に掲載することとした。

#### 機関誌『地方行政実務研究』第2号

<公募論文・研究ノート(査読付き)>

題目 「太陽光パネル条例に関する分析と設置後の課題対応  
—栃木県内における条例をモチーフとして—」

投稿者 蓮實 憲太 氏 (那須塩原市)

<行政最前線>

題目 「コロナ時代に地方自治体が求められる役割  
—緊急事態宣言解除後のアンケート調査から—」

投稿者 稲葉 理一郎 氏 (川崎市)

#### 機関誌『地方行政実務研究』第3号

<公募論文・研究論文(査読付き)>

題目 「執行命令としての地方公共団体の長の規則  
—書面規制、押印、対面規制の見直しを契機として—」

投稿者 但田 翔 氏 (神奈川県)

<公募論文・研究ノート(査読付き)>

題目 「人口減少時代・施設更新期における水道事業の経営分析の考察  
—北海道内の事業者データをサンプルに用いて—」

投稿者 近藤 絢一 氏 (北見市)

研究支援委員会 委員長 圓生 和之

## 活動報告

### ウェブサイト編集担当

メールマガジン No. 4～No. 6 を発行した。内容については以下のとおりである。

#### 1. No. 4 (2021 年 3 月 12 日発行)

- ①地方行政最前線 大阪府豊中市 大脇哲文
- ②地方行政最前線 公立大学法人福井県立大学 経営企画部経営戦略課長 伏木貞文
- ③会員の刊行図書の紹介
- ④お知らせ

#### 2. No. 5 (2021 年 6 月 23 日発行)

- ①リレーエッセイ 酒田市副市長 矢口（和田）明子
- ②会員の刊行図書の紹介
- ③お知らせ

#### 3. No. 6 (2021 年 7 月 16 日発行)

- ①地方行政実践報告 大阪府豊中市 大脇哲文
- ②企画委員会からのお知らせ
- ③会員の刊行図書の紹介
- ④学会ウェブサイトの原稿募集

メールマガジンは、一定期間経過後、写真を含めた完全版原稿を学会ホームページに掲載する予定である。

ウェブサイト編集担当 小野 英一

## 活動報告

### 機関誌編集担当

会員向けに機関誌『地方行政実務研究』（PDF版）を以下のとおり発行した。  
一定期間経過後（原則として次号刊行後）、学会ホームページに掲載する予定である。

### 第2号（2020年冬号）（2021年1月31日発行）

巻頭言 新型コロナウイルス対策と執行現場／礒崎 初仁（中央大学）

第1回全国大会シンポジウム 人口減少社会と自治体実務

基調講演 地方自治体の『2040年問題』をめぐる議論と

国の問題意識・自治体の取り組み／牧原 出（東京大学）

パネルディスカッション 人口減少社会と自治体実務－2040問題・AI・人材育成

牧原 出（東京大学）／谷畑 英吾（前滋賀県湖南市長）／

稲継 裕昭（早稲田大学）／礒崎 初仁（中央大学、司会）

第1回全国大会全体セッション 新型コロナウイルスとの共存社会における行政実務

堤 直規（小金井市）／黒瀬 啓介（LOCUSBRIDGE）／

荒木 一男（福井県）／後藤 好邦（山形市、司会）

公募論文（査読付き） 太陽光パネル条例に関する分析と設置後の課題対応

—栃木県内における条例をモチーフとして—

／蓮實 憲太（那須塩原市）

行政最前線 コロナ時代に地方自治体が求められる役割

—緊急事態宣言解除後のアンケート調査から—

／稲葉 理一郎（川崎市）

活動報告（企画委員会）

活動報告（研究支援委員会）・公募論文投稿要領

活動報告（ウェブサイト編集担当）

活動報告（事務局担当）

編集後記

機関誌編集担当 井上 武史

## 活動報告

### 事務局担当

#### 1. 会員総会の開催

2021年度会員総会を以下のとおりオンラインにて開催した。

配布資料は別紙のとおり。

日 時：2021年7月3日（土）12:30～12:55

場 所：Zoomによるオンライン開催

出席者：39名

審議事項：議案第1号 2020年度事業報告（案）について ⇒ 可決

議案第2号 2020年度決算（案）及び監査報告について ⇒ 可決

報告事項：報告第1号 2021年度事業計画について

報告第2号 2021年度予算について

報告第3号 各委員会等の活動報告

#### 2. 理事会の開催

2021年2月～2021年6月の間に、理事会を以下のとおり4回開催した。

なお、第12回の定例理事会は、新型コロナウイルス感染症の影響で対面での開催が困難となったため、ビデオ会議ツールZoomによるオンライン開催とした。また、第11回及び第13回は入会申込を速やかに審議・承認するなどの理由により、コミュニケーションツールSlack上にて臨時で持ち回り開催とした。

##### (1) 第11回理事会（臨時）

開催方法：理事会 Slack 上にて持ち回り開催

審議期間：2021年2月23日（火）～26日（金）

審議事項：2021年度春の研究会の開催日程及び研究会に係る報告の募集要項について  
入会の承認について

理事の追加選任について

報告事項：機関誌『地方行政実務研究』第2号の発行について

企画委員会委員の選任について

2020年度会費の納入状況について

##### (2) 第12回理事会

日 時：2021年4月25日（土）13:00～15:00

場 所：Zoomによるオンライン開催

出席者：磯崎初仁、稲継裕昭、井上武史、大谷基道、小野英一、金谷信子、後藤好邦、  
竹内直人、西出順郎、圓生和之、矢口（和田）明子の各理事と田中孝男監事  
計12名

審議事項：2020年度事業報告について

2020 年度決算について  
2021 年度事業計画について  
2021 年度予算について  
入会の承認について  
退会の手続きについて  
事務局業務の一部委託について  
今後の理事会の開催時期・方法について  
報告事項：第 1 回研究・実践勉強会について  
そ の 他：日本学術会議協力学術研究団体の申込みについて  
書籍の刊行について

(3) 第 13 回理事会（臨時）

開催方法：理事会 Slack 上にて持ち回り開催  
審議期間：2021 年 5 月 26 日（水）～29 日（土）  
審議事項：第 2 回全国大会について  
入会の承認について  
理事の追加選任について  
報告事項：2020 年度監査報告について  
退会者について  
会員区分の変更について  
公募論文制度（査読付き）投稿要領等の改正について  
そ の 他：機関誌編集委員会の設置に向けた準備チームの立ち上げについて

3. 会員管理

- ・2021 年 8 月 1 日現在の会員数：研究者会員 48 名、一般会員 159 名、団体会員 10 団体
- ・「会員名簿（2021 年 6 月 1 日現在）」を 6 月 29 日に発行

※ 2021 年度会費が未納の方におかれましては、なるべく速やかにお振り込みくださいますようお願い申し上げます。

事務局担当理事 大谷 基道

(別紙：2021年度会員総会資料)

## 議案第1号

### 2020年度地方行政実務学会事業報告（案）

- 1 研究会、講演会及びシンポジウムの開催
  - 2020年3月7日の設立総会と同日に開催を予定していた「設立記念シンポジウム」は新型コロナウイルス感染拡大の状況に鑑み延期
  - 2020年11月14～15日に第1回全国大会をオンラインで開催
  
- 2 機関誌、図書等の発行及びウェブサイト等を通じた情報提供
  - 機関誌『地方行政実務研究』第1号（2020年7月）及び第2号（2021年1月）を発行
  - 2020年3月に学会ウェブサイトを設置し、適時適切な情報を公開
  - 会員向けにメールマガジン第1号～第4号を発行
  
- 3 自治体の政策形成、組織運営、人材育成等に関する支援及び連携の活動
  - 中小企業庁から委員の推薦依頼を受け、会員の中から適任者を推薦
  - 福井県の調査事業に応募（選外）
  
- 4 会員相互の共同研究、研究協力、情報交換等の促進
  - 2020年3月から「公募論文制度（査読付き）」を開始
  - 応募された6本の研究論文、3本の研究ノートに対し、査読を実施
  - うち論文1本は既に『地方行政実務研究』第2号に掲載済
  
- 5 その他の事業（理事会において適当と認める事業）
  - 特になし

以上

## 議案第2号

## 地方行政実務学会 2020年度一般会計決算(案)

※2020年度の会計年度は2020年3月7日～2021年3月31日

| 項 目     | 収入の部      |           |          | 支出の部      |           |          | 説 明            |
|---------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|----------------|
|         | 予算額       | 決算額       | 増減       | 予算額       | 決算額       | 増減       |                |
|         | 金額(円)     |           |          | 金額(円)     |           |          |                |
| 会費収入    | 1,079,000 | 1,136,000 | 57,000   | 72,000    | 19,500    | -52,500  |                |
| 研究者会員会費 |           | 301,000   | 43/47    | 20,000    | 19,500    | -500     | 会議室賃借料等        |
| 一般会員会費  | 899,000   | 645,000   | 47,000   | 22,000    | 0         | -22,000  |                |
| 団体会員会費  | 180,000   | 190,000   | 10,000   | 30,000    | 0         | -30,000  |                |
| 事業収入    | 0         | 0         | 0        | 220,000   | 60,990    | -159,010 |                |
| 研究会収入   | 0         | 0         | 0        | 70,000    | 60,990    | -9,010   | 講演会謝金等         |
| 懇親会収入   | 0         | 0         | 0        | 100,000   | 0         | -100,000 |                |
| 助成金     | 10,000    | 0         | -10,000  | 50,000    | 0         | -50,000  |                |
| 雑収入     | 6,286     | 6,292     | 6        | 20,000    | 0         | -20,000  | 新型コロナウイルスにより中止 |
| 事務局費    | 370,000   | 228,088   | -141,912 | 370,000   | 228,088   | -141,912 |                |
| 事務局運営費  | 90,000    | 54,320    | -35,680  | 90,000    | 54,320    | -35,680  | 小口現金40円        |
| HP運営費   | 250,000   | 13,498    | -236,502 | 250,000   | 13,498    | -236,502 |                |
| 機関誌発行費  | 0         | 160,270   | 160,270  | 0         | 160,270   | 160,270  |                |
| 事務局予備費  | 30,000    | 0         | -30,000  | 30,000    | 0         | -30,000  |                |
| 予備費     | 50,000    | 0         | -50,000  | 50,000    | 0         | -50,000  |                |
| 次期繰越金   | 363,286   | 833,714   | 470,428  | 363,286   | 833,714   | 470,428  | 2021年度に繰り越し    |
| 合 計     | 1,095,286 | 1,142,292 | 47,006   | 1,095,286 | 1,142,292 | 47,006   |                |

2021年度地方行政実務学会事業計画

- 1 研究会、講演会及びシンポジウムの開催
  - 春に研究会、秋に全国大会を開催する
  - 春の研究会は2021年7月3日（土）に開催
  
- 2 機関誌、図書等の発行及びウェブサイト等を通じた情報提供
  - 機関誌『地方行政実務研究』を夏と冬の年2回発行する
  - 学会ウェブサイトにおいて、適時適切な情報を公開
  - 会員向けにメールマガジンを年数回発行
  
- 3 自治体の政策形成、組織運営、人材育成等に関する支援及び連携の活動
  - 自治体からの依頼に応じて随時対応する
  
- 4 会員相互の共同研究、研究協力、情報交換等の促進
  - 引き続き論文を公募し、査読を実施する
  
- 5 その他の事業（理事会において適当と認める事業）
  - 書籍のシリーズ刊行を検討する

以上



## 公募論文 投稿要領

研究支援委員会

### 1 応募資格

当会の個人会員（研究者会員・一般会員）であることを要件とします。

共著の場合も、共著者全員が個人会員であることを要しますので、個人会員でない場合は投稿の際に入会申請をしてください。

### 2 テーマ・内容

本会の目的である地方行政の充実と発展に資する研究であれば応募者の自由とします。地方行政の実務の課題等を踏まえた学術的な研究が基本となります。

### 3 二重投稿の禁止

他誌などに既発表・掲載決定済みまたは投稿中の論文・研究ノート等と同一内容の論文を投稿することはできません。（全く同一でなくても、その内容がきわめて類似していると判断される場合も該当することがありますので、ご注意ください。）

ただし、学会等において口頭発表したものの内容を発展させた論文を投稿することはできます。（この場合は必ず9(2)③の業績一覧表にその旨を記載してください。）

当会で審査過程にある投稿論文は、同時に他機関の各種出版物への投稿・掲載及びウェブサイト等による公表をしてはいけません。

### 4 応募点数

制限はありません。

（前項（二重投稿の禁止）の規定を遵守したものであれば、同時に複数の投稿をすることもできます。また、過去に掲載された会員からの投稿も、他の投稿と同様に扱います。）

### 5 応募区分と原稿枚数

(1) 研究論文：地方行政に関わる研究成果をまとめた学術論文

既定の執筆フォーマットで12枚以内（図表等含む。約20,000字以内）

(2) 研究ノート：理論仮説、分析枠組、政策モデル等において研究途上にあるものの、今後の研究・実践の基礎となり得る分析・考察をまとめた学術論文

（主に一般会員を対象としますが、単なる施策紹介や実践記録などではなく、分析・考察を深めた学術論文であることが必要です。）

既定の執筆フォーマットで8枚以内（図表等含む。約13,000字以内）を標準としますが、最大12枚以内（図表等含む。約20,000字以内）まで可能とします。

### 6 原稿締切と査読期間

随時募集とします。

査読期間は概ね3～4か月（修正を要する場合等の再査読も同様）とし、採択が決定した後の直近の機関誌に掲載します。

なお、採択の決定後、機関誌への掲載までの間、投稿者の希望により掲載証明書を交付します。

## 7 審査方法

研究支援委員会が、論文ごとに複数の匿名の査読者に審査を依頼し、その審査結果に基づき、研究支援委員会において掲載の可否を決定します。

審査方法の詳細は、審査要領を参照してください。

## 8 審査基準

主題の明晰さ、命題(仮説)と事実(実証)及びその方法などの的確さ、知見の新しさなどを基準とし、本会の目的である地方行政の充実と発展に資する学術論文としての適切さを審査します。

## 9 応募要領

### (1) 執筆の要領

「公募論文執筆要領」に基づいて執筆してください。

執筆にあたっては、査読の際に著者が判明しないように配慮してください。

(例えば、自己の著書や論文等を引用する場合も「拙著」「拙稿」などとは記載せず、他の文献と同様に表記してください。また、学会発表や科研費プロジェクトの記述にもご注意ください。)

### (2) 提出物

応募にあたっては、次の4点を提出してください。

いずれも、学会ウェブサイトに掲載している様式を用いて作成し、その電子データ(①②③④：Word形式+②：PDF形式)を添付したEメールで提出してください。

#### ① 応募申込書

執筆者の所属・氏名、論文題目、申込日、応募区分、連絡先等を記載した応募申込書を提出してください。

#### ② 論文本文

「公募論文執筆要領」に基づいて執筆した論文本文とともに、200字から400字までの要旨と4つまでのキーワードを本文の前に記載して提出してください。

#### ③ 業績一覧表

学術論文等の研究業績のある応募者は、過去5年間の業績一覧表を提出してください。現物の提出は不要です。

業績には、既発表のものに加え投稿中のもの及び学会等における口頭報告を含みます。また、投稿する論文のテーマと類似する業績があれば過去5年以前のものも記載してください。いずれも、上記「3 二重投稿の禁止」の確認ができるように必要な事項を記載してください。

これらに該当する業績のない会員は、業績一覧表を提出する必要はありません。

#### ④ 誓約書

応募者は、研究不正がないことを自己申告する誓約書を投稿時に提出してください。共著の場合は、執筆代表者が誓約書を提出してください。

#### (3) 原稿送付先・問合せ先

地方行政実務学会 研究支援委員会（神戸学院大学 圓生和之 研究室内）

E-mail: marumi (アットマーク) eb. kobegakuin. ac. jp

### 10 機関誌への掲載と機関誌の形態

審査の結果、採択を決定した論文は、本会の機関誌に掲載します。

本会の機関誌は、学会ウェブサイトへの掲載によるニュースレター形式で、会員専用サイトに掲載された後、一定期間を経て一般公開されます。

学会ウェブサイトへの掲載という形態のため、別刷は作成しませんが、機関誌に掲載する論文のページ内に「本研究は複数の匿名の査読者による審査を経た査読付き論文である」旨を明記するほか、発刊年月・巻・号・頁も欄外に記載するなど、該当ページだけで別刷と同様に活用できるようにします。

### 11 著作権

掲載された論文の著作権は地方行政実務学会に帰属します。また、掲載された論文の執筆者は、論文をウェブサイトで公開することに同意したものとします。

掲載された論文を執筆者が他の出版物、ウェブサイト等に転用する場合には、あらかじめ文書により研究支援委員会の了承を得てください。転用の際は、転用先の出版物に、本会機関誌掲載の論文題目、本会機関誌の名称、掲載年、巻、号、頁を明記していただくことが必要です。

### 12 不正行為等への対応

以下の問題が生じた場合には、掲載が決定した論文や既に掲載された論文であっても、掲載を取り消すことがあります。その審議と決定は、研究支援委員会が理事会との協議のもとで行います。

- (1) 二重投稿の禁止等を定めた投稿要領に反することが判明した場合
- (2) データ捏造、虚偽の記載、剽窃等の研究不正が判明した場合
- (3) 研究倫理に反する行為が判明した場合
- (4) その他、研究支援委員会において疑義が生じた場合

### 13 その他

- (1) 研究支援委員会の委員や査読者となった会員からの投稿も妨げません。ただし、これらの投稿者の投稿に係る審査は、全てこれらの投稿者を参画させることなく実施します。
- (2) 全体の応募状況や掲載に至る経緯のあらましなどについては、機関誌に簡単な報告を掲載します。

(研究支援委員会 2020年3月30日決定、2021年5月14日一部改正)

## 編集後記

地方行政実務学会の第3号を発刊いたしました。今回は新たな企画として「特集 実務研究の最前線」として、理事による寄稿を掲載しました。本学会には多様な分野の研究者が関わり、かつ豊富な実務経験を有していることを読み取っていただけるのではないかと思います。会員の皆様の実務に貢献し、研究に結びつけば幸いです。今後も、新たな企画を検討してまいりたいと思いますので、ご提案等をお待ちしております。

また、今回は研究論文を2本掲載いたしました。地方行政の実務を踏まえた研究活動は、本学会の重要な柱と考えています。地方行政の現場に身を置きながら研究を行うことは負担も大きいかと思いますが、学会誌への掲載という形に結実することで大きな達成感が得られますし、地方行政の進展に共有の知的財産として蓄積・発展していくことに重要な意義があると考えています。引き続き、皆様からの投稿をお待ちしております。

本学会は自治体職員出身の研究者と現役の自治体職員が結集し、地方行政実務に焦点を当てて本格的な研究を展開する、これまでにないタイプの学会です。さまざまな活動を行っておりますが、徐々に軌道に乗りつつあります。会員の皆様とともに、地方行政に関する研究と実務に寄与してまいりたいと考えております。

これからも、皆様からのご投稿と末永いご愛読をよろしくお願いいたします。

(機関誌編集担当理事：井上 武史)

表紙写真：夏の福知山城（提供：福知山市）

福知山市のシンボル“福知山城”は、織田信長の命を受け、丹波地方を平定した明智光秀が築きました。明治時代に廃城となりましたが、昭和61年、市民が中心となった瓦一枚運動と呼ばれる寄附活動を経て、天守閣が復元されました。

\*各会員の皆様から表紙を飾る写真の提供を募集しています。

詳しくは下記編集担当まで。

地方行政実務研究 第3号 (2021年夏)

2021年8月27日 発行

発行者 地方行政実務学会

112-8606 東京都文京区白山5丁目28-20

東洋大学経済学部 井上研究室 (機関誌編集担当)

 J-LPARS 地方行政実務学会  
Research Society for Local Public Administration, Japan