

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 5 月 22 日現在

機関番号：11301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380023

研究課題名(和文)「住民」論の再構築 住民自治論と原告適格論の接合

研究課題名(英文) Defining inhabitants--local democracy and standing

研究代表者

飯島 淳子 (IIJIMA, Junko)

東北大学・法学研究科・教授

研究者番号：00372285

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、住民自治論と原告適格論の接合を図ることによって、住民自治にとどまらない「住民」論を再構築することを目指し、法制度・判例研究、歴史・隣接諸科学研究および日仏比較法研究という三つのアプローチから研究を行った。その結果、伝統的な個人と国家の二元的構造をなお自覚しつつも、住民個人 住民集団 社会 国家(立法・行政・司法)の關係に正面から取り組む必要があること、また、市町村間の広域連携と同時に市町村内部の共助が進展するなかで、一定の区域を基礎とする地方公共団体とその住民という概念、ひいては住民自治の理念が新たな局面を迎えていることが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：This research aimed to reorganize the "resident" theory by planning for joining of local democratic theory and the standing theory. It was studied from three of approach which makes the legal system and jurisprudence, the history and other scientific researches, and the comparison study between Japan and France to achieve this purpose.
It is necessary to be aware of not only the duality-like structure of the traditional individual and state, but also the relation between a resident individual - resident groups - communities - the state (legislation, administration and judiciary). At the inside where mutual assistance inside the towns and villages develops simultaneously with wide area cooperation between the towns and villages, the idea as a local public organization and the resident to make the fixed district a basis -therefore, the concept of local democratic -will reach the new phase.

研究分野：行政法

キーワード：公法学 住民 住民自治 原告適格

1. 研究開始当初の背景

「住民」概念に関しては、住民自治の観点から、豊かな学問的蓄積が存在する(飯島淳子「地方自治と行政法」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想』(有斐閣、2011年)193頁以下参照)。住民参加論においては、一般に、住民参加は、地方公共団体の意思形成過程への参加と執行過程への参加とに分類され、前者はさらに、三面関係を視野に入れた利害関係の有無を基準として、権利防御型参加と民主主義的参加とに分類される。この民主主義的参加が、住民自治の場面において重視されてきたものである。近時は、住民参加に加え、「行政と住民との協働」が頻りに語られる。一説によれば、「参加」が、自らの利害の行政活動への反映を目的とした外部者による関与であるのに対し、「協働」は、公的課題の解決に向けた市民の行政との役割分担であるとされる。

住民参加・協働をめぐる議論は、住民自治の観点から、実定法制度や判例を分析し、その拡充の必要性を論ずるものである。これはすなわち、「住民」の不足を論ずることである。しかし、「住民」は、実のところ、国民とならば厳密には国民以上に普遍的な存在である。地方自治法10条は、居住の事実と地方公共団体の一要素であることをもって、住民の定義づけを行っているが、このことは、日本国内に居住するすべての人は外国人をも含め、居住の事実のみをもって、「住民」としての地位を有することを示している。

もっとも、「住民」は、地方公共団体による居住の事実に基づく政治的統合の局面にのみ現れるわけではない。諸実定法制度(とりわけ都市計画・まちづくりや環境分野)において、地域住民の“主体化”が図られ、また、取消訴訟の原告適格論において、地域住民は、公益の追求者としての役割を委ねられるに至っている。ここにいう地域住民とは、ただし、一般的・抽象的な参加の可能性が認められるべき「住民」ではなく、当事者としての個別的・具体的な参加が認められるべき利害関係者である。

「住民」と利害関係者の関係は、相対的・連続的であり、したがって、曖昧である。この曖昧さは、「住民」が、政治的統合の原理だけでなく、生存・生活・社会の原理をも基盤としているからではないか。「住民」は、この二つの原理の対抗と連携を通して形成・展開されてきたのであって、これら二つの原理はいずれにも割り切ることができないという極めて単純な認識が、「住民」論の基本なのではないか。

本研究は、このような問題意識を基礎としながら、住民自治に限られない、「住民」論の体系化を試みたものである。

2. 研究の目的

第一に、本研究は、住民理論の体系化を目指すものであるという理論的意義が挙げられる。住民概念は、従来から熱心に議論されてきたものの、住民自治論と原告適格論の関係が必ずしも明確に自覚されないまま論じられたり、参加・協働をめぐる“流行”に足をとられたりする嫌いがあったことは必ずしも否定しえない。本研究は、多角的な視座に拠りつつ、法制度と判例法理を総合的に体系化しようとするものである。

第二に、本研究は、現在の日本が直面する諸課題に正面から取り組むという実践的意義が挙げられる。とりわけ、東日本大震災からの復興は、学界の総力を挙げて取り組まなければならない無数の問題突きつけている。本研究は、被災地に位置する大学の一人として、これまでに行ってきた検討を踏まえて、現実の諸問題を、法的レベルにおいて、どのように捉え、意味づけるべきかを考えようとするものである。

第三に、本研究は、わが国の実定法制度や判例のみでなく、歴史、隣接諸科学および比較法を補助線ないし対称軸とするという(広義の)学際的意義が挙げられる。諸学の営為から、何をどのように公法学として汲み取ることができるかという方法論の問題を解明した上で、学際的な研究に挑むことは、学界全体にとって新たな“ものの見方”を提示することにつながりうる。

住民自治論と原告適格論の接合を図ることによって、「住民」論を再構築し、ひいては、地方自治法と行政法の一つの架橋を試みることが、本研究の目的である。

3. 研究の方法

(1) 法制度・判例研究

住民自治論の観点および原告適格論の観点の双方からアプローチし、学説・判例の検討を通じた法制度の分析と、その基底にある法理念・法原理を探究する。

法制度に関しては、都市計画・まちづくり分野に焦点を当てる。とりわけ、計画提案制度や協定手法の導入などを通じて、住民と利害関係者の関係がどのように組み替えられようとしているのかについて、一般行政法の平面における理論的發展をにらみつつ探る。その際には、立法過程における議論を丹念にたどることに加え、行政の現場における運用上の工夫を拾い上げることに留意する。

判例に関しては、「住民」概念について述べた諸判決を、相互に関連づけながら、丁寧に読み直すとともに、地域住民の原告適格の拡大に向けた判例の歩みを、画期となった諸判決の意味を問い直しながら、浮き彫りにする。その際には、住民自治論と原告適格論の関係付けを自覚的に明らかにし、住民論の体系化を図ることに留意する。

(2) 歴史・隣接諸科学研究

歴史・隣接諸科学研究に関しては、まず、諸学との相互交流に関する方法論を学ぶ。その上で、政治学・行政学・歴史学において分厚い研究が蓄積されている明治地方自治制度の成立・発展過程が、公法学にとって、また、本研究の対象とする住民論にとって、何を意味するのかを追究する。とりわけ、この体制が、頂点の官僚制機構と底辺の村落共同体という両極を、名望家(寄生地主)を社会的媒介としながら、法的に結びつけ、国民統合の基礎構造を成していたという、いわゆる丸山学派によって示された見解と、これに対するポレミックとして精力的に展開されている近時の諸研究を、同時に視野に収めることを通じて、「土地」や「共同体」といった基本的観念の法的明確化を試みたい。

(3) 比較法研究

フランス法は、国家と個人の二極構造を基本とする近代法モデルによって規定されているが、同時に、3万7千におよぶ、その大部分が小規模であるコミュンこそが、住民のアイデンティティの中核を構成している。コンセイユ・デタの判例法理を通じた取消訴訟の原告適格の拡大と、立法における地域民主主義に対する慎重さは、極めて対照的である。この“落差”を制度的側面と実態的側面の双方からアプローチすることによって解明することに挑戦する。

一方、日本においては、団体自治に主眼を置いた第一次地方分権改革を経て、住民自治の拡充に向けた作業が順次進められている。また、判例においても、取消訴訟の原告適格の拡大をはじめとして、さらなる展開があることが予測される。このような立法・行政・司法における現在進行中のダイナミックな動きを、歴史的・学際的・比較法的パースペクティブのなかに位置づけつつ、わが国がいかなる方向を目指しているのかを探る。その際には、現実が持つ(とりわけ政治的な)引力を見定めながら、しかし、これに引きずられすぎないように、歴史研究・隣接諸科学研究・比較法研究から得られた示唆を一つの座標軸として、広い視野からの確かな分析を心がける。このような最新の動きをも踏まえた上で、住民論の体系化を図る。

4. 研究成果

(1) 法制度・判例研究

まず、判例理論について、住民自治論の観点と原告適格論の観点の関係づけに留意しながら分析を行った。一般行政法理論と地方自治法理論とが交錯する事例研究は、本研究の具体化という意味においても有益であった。

例えば、墓地経営許可の取消訴訟に関する付近住民の原告適格の問題は、行政事件訴訟

法改正のインパクトによる判例変更が強く期待されているのみならず、法の規定が何らの要件も定めず委任すら行っていないなかで、多くの地方公共団体が条例によって実地的・手続的基準を精緻化していることをめぐって、「法律規定条例」とも呼ばれる条例の適法性の問題が地方自治法理論上のアクチュアルな論点となっている。この研究の過程において、地域住民の原告適格の拡大に向けた判例の歩みを、画期となった諸判決の意味を問い直しながら確認する作業を行った。

また、まちづくり分野を対象として取り上げた。まちづくり事業は、段階を追って進められ、かつ、多数の関係者に対して各局面に応じた利害関係を及ぼす。例えば、計画策定段階においては、当該計画を不服とする私人(地権者、住民、NPO 法人等)がいかなる行為を捉えていかに争うことができるかが問題となるし、計画実施段階においては、損失補償とひきかえに建物の移転・除却を迫られるような場合に、当該私人の財産的利益のみならず、当該地域のコミュニティとしての利益が、果たしてまたいかに考慮されるべきかが問題となる。かような問題は、領域的自治と非領域的自治という軸、財産権と生活利益という軸、さらには行政と司法の役割分担という軸を手掛かりに、より広い文脈のなかに位置づけることによって、多くの示唆をもたらすものと考えられる。

さらに、住民自治に係る諸制度のなかで理論的のみならず実務的にも大きな関心を集めている住民訴訟に焦点を当てた。具体的には、住民訴訟に係る債権放棄議決をめぐる問題状況が、平成24年4月に下された最高裁判決を経て、司法から立法に舞台を移したことに着目し、この時点で改めて、司法の判断枠組みとあてはめを見直し、問題点を洗い出すことによって、立法作業の準備としての射程をも持つ判例研究を行った。

(2) 歴史・隣接諸科学研究

政治学・行政学・法社会学などの学際的アプローチによって、近時の日本において政策の担い手となることが強く期待されている住民集団のあり方について考察を加えた。とりわけ、都市内分権に関わる法制度の分析や地域運営組織に関わる実践の観察、さらには、住民訴訟に関わる法制度設計の議論を通して、公権力(立法・行政・司法) - 住民集団 - 住民個人間の緊張関係と協力関係を踏まえつつ、住民自治論の新たな地平を切り拓こうと試みた。

また、地方自治法理論にとどまらず、憲法理論に遡ることを通じて、新たな角度からの「住民」概念そのものの解明を試みた。具体的には、日本国憲法が、住民自治つまりはある特定の地方公共団体の住民という資格における政治参加(93条)を保障すると同時に、個人の居住移転の自由すなわち個人の住所からの解放(22条1項)を保障していること

が、どのように説明されるのかという課題に取り組んだ。居住移転の自由を保障された住民は、いわば「動く存在」であり、相互に共時的なつながりしか有しない。そのようなつながりに基づく住民相互間の関係を通じた政治体制は、不安定で脆いものであるようにも見える。従来は必ずしも明確に自覚されていなかったこの課題を考察するにあたり、居住移転の自由をめぐる議論状況を整理した上で、補助線からの領域的自治の模索を試みた。

(3) 比較法研究

日本においては学問的蓄積がまだ必ずしも十分であるとは言えない契約手法に着目して、典型的な現代行政作用の一つである環境分野を対象に、新規性のある理論的分析を行った。環境と契約というテーマに関して行政法学の見地から行った研究においては、環境汚染に対する防御型の契約手法（公害防止協定等）と環境創出に係る参加型の契約手法（建築協定等）という二類型を析出し、それぞれにおける私的主体と公的主体の役割、法的拘束力の有無、契約の法的性質等を検討した。そして、日本法の状況とフランス法の状況を照らし合わせることによって、日本における契約手法の活用と財産権尊重思想との間に強い順接関係が存在することを指摘した。このことは、住民論をめぐる比較法研究を通して深めていくに値する課題であると考えられる。

また、フランスにおける地方制度改革を精密に検討することを通じて、住民概念のありようを模索した。フランスにおいては、住民のアイデンティティの中核を形成しているコミュンをめぐる連携の“強制”に加え、県議会の廃止や州の再編までもが企てられようとしている。このことは、国に対置されるカテゴリカルな地方公共団体というにとどまらず、地方公共団体そのものに目を向けさせ、地方公共団体相互間の水平的な関係と垂直的な関係のありようを考えさせるものでもある。どのように区域を区切り、その区域をどのように編成するかを考える際には、必然的に、そこに住んでいる人々（住民）のありようが問われなければならない。この見えにくい根本の課題に取り組むことこそが、本研究に独自性をもたらさうのではないかと考えている。

以上の研究全体の結果として、とりわけ、伝統的な個人と国家の二元的構造をなお自覚しつつも、住民個人 住民集団 社会 国家（立法・行政・司法）の関係に正面から取り組む必要があること、また、市町村間の広域連携と同時に市町村内部の共助が進展するなかで、一定の区域を基礎とする地方公共団体とその住民という概念、ひいては住民自治の理念が新たな局面を迎えていることが明らかになった。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計 8 件)

飯島淳子 『『地域運営組織』の法人化 実践・制度・理論』ガバナンス 189号 27-29 頁、2017年、査読なし

飯島淳子 「住民訴訟制度の『改正』に向けて 批判とともに考える」都市問題 107号 80-87 頁、2017年、査読なし

飯島淳子 「住民訴訟に係る債権放棄の有効要件」民商法雑誌 150号 466-476 頁、2015年、査読なし

飯島淳子 「まちづくり事業をめぐる利益調整のあり方(2)」法学教室 414号 79-88 頁、2015年、査読なし

飯島淳子 「まちづくり事業をめぐる利益調整のあり方(1)」法学教室 413号 76-84 頁、2015年、査読なし

飯島淳子 「課税処分をめぐる利益調整のあり方」法学教室 405号 86-94 頁、2014年、査読なし

飯島淳子 「ごみ処理広域化をめぐる利益調整のあり方」法学教室 401号 81-90 頁、2014年、査読なし

飯島淳子 「墓地経営許可をめぐる利益調整のあり方」法学教室 393号 67-74 頁、2013年、査読なし

〔学会発表〕(計 0 件)

〔図書〕(計 5 件)

野呂充 = 野口貴公美 = 飯島淳子 = 湊二郎 『ストゥディア行政法』有斐閣、2017年、14-31 頁、89-99 頁、100-111 頁、112-127 頁、151-166 頁（総頁数 284 頁）

北村和生 = 深澤龍一郎 = 飯島淳子 = 磯部哲 『事例から行政法を考える』有斐閣、2016年、50-67 頁、120-136 頁、154-173 頁、226-242 頁、384-418 頁（総頁数 458 頁）

飯島淳子 ほか 『都市内分権の未来を創る 全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察』日本都市センター、2016年、19-38 頁（総頁数 302 頁）

嶋田暁文 = 阿部昌樹 = 木佐茂男 = 太田匡彦 = 金井利之 = 飯島淳子 『地方自治の基礎概念 住民・住所・自治体をどうとらえるか』公人の友社、2015年、120-143 頁（総頁数 199 頁）

吉田克己 = マチルド・プトネ編著、飯島淳子 ほか著 『環境と契約 日仏の視線の交錯』成文堂、2014年、56-76 頁（総頁数 332 頁）

〔産業財産権〕

出願状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

飯島 淳子 (IIJIMA, JUNKO)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：00372285

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：

(4) 研究協力者

()