

平成 30 年 6 月 4 日現在

機関番号：13901

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03107

研究課題名(和文)生活支援ネットワークの実務と行政法理論の研究

研究課題名(英文)research on practice of life support network and administrative law theory

研究代表者

稲葉 一将 (Inaba, kazumasa)

名古屋大学・法学研究科・教授

研究者番号：50334991

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円

研究成果の概要(和文)：研究成果が、名古屋大学法政論集277号に掲載された論文にまとめられている。階層制と市場のどちらでもないmode of exchangeの一つと理解する他分野の研究成果を参照することにより、「ネットワーク」の存在が分析可能となる。この意味での「ネットワーク」は、社会関係レベルでの動態であるが、これと国家との「相互作用」が起きていることを述べた。ネットワークの性格を有する社会関係と相互作用する国家行政もネットワーク化するであろう。変動する社会関係に「応答」response可能な国家行政の条件として行政組織あるいは公務員の民主化がもう一度課題となるのではないかと、という問題を提起した。

研究成果の概要(英文)：The research results are summarized in the article published in Nagoya University Journal of Law and politics No.277.

By referring to research results of other fields that understand as one of mode of exchange which is neither hierarchy nor market, the existence of "network" can be analyzed. "Network" in this sense is the dynamics at the level of social relations, but it stated that "interaction" with the social relations and the State administration have been occurring. State administration that interacts with social relations having the character of the network will also be networked. I raised the question of whether democratization of administrative organizations or civil servants could be a task once again as a condition of State administration that can "respond" to changing social relations.

研究分野：行政法研究

キーワード：行政法 administrative law ネットワーク network 社会関係と法関係 相互作用 応答 民主的公務員制度

1. 研究開始当初の背景

(1)「生活支援ネットワークの実務と行政法理論の研究」と題された本研究は、基盤研究(C)「ネットワークとしての行政とその正当性」(2012年4月から2015年3月まで)の助成を得て開始された「ネットワーク」論の第2期にあたるものである。

(2)本研究に先立ち、いわゆる公私協働の共同研究に参加した研究代表者は、行政の市場化と市場の行政化という現象がもたら分析されている公私協働論に対して、疑問をもつようになった。このような疑問は、岡村周一・人見剛編著『世界の公私協働 制度と理論』(日本評論社、2012年)59頁以下に掲載された拙稿の執筆時において既に得られていたが、当時は素朴な疑問の段階にすぎなかった。

そこで、公私協働論と同様に多主体間での相互作用を広くネットワークと把握するとともに、これとの差異を意識しながら、研究を開始したのである。

(3)もともと本研究は、日本の行政法研究内部における理論的な問題関心からスタートしたものである。

しかし本研究が行われるようになった時期と同じころ、実際に、ネットワークの語を用いた事例も多数存在するようになった。例えば、2015年4月の生活困窮者自立支援法の施行のように、支援というネットワークを活用する行政は、理論的にも実務においても、ますます重要になっている。そこで、ネットワーク論の第2期においては、実際のネットワークに注意することとした。

以上のような問題意識が生まれていたので、本研究の題名には、「生活支援ネットワークの実務」の語が含まれているのである。そして、実際のネットワークを分析することは、研究成果の社会における活用が可能となるということだと考えたので、本研究に対する公費助成を申請したのである。

2. 研究の目的

本研究の目的は、生活困窮者の支援などの「生活支援ネットワーク」の現状に即して、これを行政法学としてどのように把握すべきかを論ずることである。そしてこのような作業は、生活支援ネットワークの「実務」の発展に貢献しうるものでもあろう。

各種の生活困窮者を支援する行政は、行政法学においてほとんど研究されていない行政現象であるが、地域社会における民間の諸活動を支援する自治体、このような自治体を支援する国という現象は、国家行政の単なる縮小や撤退ではなくて、むしろ社会への新たな介入であるから、行政法学の研究対象である。

もっとも、自治体や国の介入の仕方が、それ以前のように行政機関が直接に国民の権利義務に変動を及ぼすような活動を行うというのではなくて、計画を策定する、あるいは総合窓口を設置して関係者を誘導する、

というような間接的な関与形態へと変化しているの、行政法学の側が、この新たな現象の何に新規性を見出して、これをどのように分析するべきかが、問題となるのである。この問題は、公私協働論でも同じである。しかし、前述した通り、市場の規制という問題把握の仕方(行政市場化と市場の行政化)に対して研究代表者は疑問をもっている。これとは異なる問題把握を試みたのが、本研究である。

3. 研究の方法

(1)本研究の検討素材である生活困窮者の支援ネットワークの実務を把握するところから、本研究を開始した。

初年度にあたる2015年度は、名古屋市における生活困窮者支援の取り組みの状況を、この問題を調査している社会学者へのインタビューによって調査した。

また、生活支援ネットワークの一例である不良な生活環境の解消を目的とする条例が各地で制定されている事実を知った。そこで、比較的初期の条例である大阪市および京都市の条例の特徴と問題点を分析するために、現地の関係者へのヒアリングを実施して、情報収集を行った。これは、連携研究者2名とともに実施した調査であった。

(2)もう一つの研究方法は、他(多)分野の研究者である連携研究者との意見交換を繰り返したことである。これは単なる他(多)分野という意味ではない。以下で述べるように、社会関係と国家行政とが相互作用するのが生活支援ネットワークの特徴であるから、この素材を分析するためには、必然的に社会を対象とする学問との共同作業が不可欠になるのである。

本研究の2016年度は、1年目に得られた情報を分析するために、連携研究者との意見交換の場を設けて、ここで得られた知見に基づき、分析枠組みの確立に向けて思考と議論を繰り返した。

ここでの分析枠組みというのは、社会関係レベルでの諸支援の分析作業、社会関係と国家行政との相互作用の分析作業、社会関係との相互作用により変化することとなる国家行政の分析作業を区別しながら、これらの全面を把握しようとするものである(なお、このような分析と全面的把握の必要性を考えるに際して、先達から学んだことを記しておかなければならない。かつて、日本の法学には、素朴な社会関係が法関係になるまでの媒介項として法意識・法規範・法制度の存在を指摘するとともに、法意識の動態が新たな法規範を予告するというメカニズムを論じたものがあった。長谷川正安・渡辺洋三『青木講座法律 国家と法』(青木書店、1957年)28頁、長谷川正安『新版憲法学の方法』(日本評論社、1968年)214頁以下を参照。問題の全面的把握が、本研究のような研究課題においてはとくに注意されるべきことである。)

本研究は、不良な生活環境解消条例のような法制度を与えられたものとして、この解釈や立法課題を提示するものではないが、しかし法制度を無視して社会関係のレベルでだけ論ずるものとも質的に異なる。行政に関する国家制定法だけを分析する行政法学も、社会関係だけを分析する社会学も、どちらも分析対象が部分的あるいは一面的である。しかし、本研究は、社会関係と国家行政に関する法制度の両方からの相互に作用しあう過程に注意するものである。

本研究の必要性は、実例によって証明されている。例えば、閣議決定文書において、省庁単位では厚労省に設置された検討会が公表した答申類において、「地域共生社会」、「地域力強化」、「地域づくり」、住民が地域づくりに「主体的に取り組む仕組み」などといった地域社会形成を意味する語が国家行政によって用いられている。このような現象をどのように把握すべきであろうか。

日本の行政法学において、「地域社会」の語を用いた諸法律を分析した飯島淳子『『社会』改革と行政法理論』宇賀克也・交告尚史編『現代行政法の構造と展開』(有斐閣、2016年)3頁以下は、この法現象の一面を以下のように適切に述べている。すなわち、諸法律の特徴を「従来は社会の自治に委ねられていた領域を、特に資源の観点からの社会にとっての重要性に鑑みて、立法の対象」(17頁)に服せしめようとするものと述べる同論文においては、個人が行政資源に転化してしまう危険性が危惧されている(同9頁)。このような危惧は正当な認識である。と同時に、社会関係レベルで生まれている新たな意識にも注意する必要がある。

実際の社会関係の側では、それ以前とは異なる新たな取り組みを行っているという意識が生まれている。研究代表者は、社会を認識対象とする諸学問が、そこに新規性を見出しているのであろうと理解している(研究代表者は、このような社会関係レベルでの新規性を表現するために、「階層制」でも「市場」でもない「ネットワーク」という組織論で用いられている概念を参考にした。名古屋大学法政論集 277号に掲載された拙稿において、このことを述べた。)

それぞれの学問分野でそれぞれの観点から問題把握を行うような従来の分業の適否が、問われているのである。一面のみならず全面的把握を目指す場合には、社会関係と国家行政との相互作用を法学的見地から分析するという本研究のようなアプローチの仕方が有効であろうと研究代表者は考えている。

4. 研究成果

(1)「生活支援ネットワーク」の「実務」に関する研究成果は、以下の通りである。

研究活動を行う過程で得られた認識は、生活困窮者の支援制度が、この目的と手段との対応関係に関して改善の余地があるという

ものであった。

例えば、都市部における生活困窮者の支援制度は、就労を主たる目的としているが、社会において実在する支援ネットワークは、就労支援を必ずしも目的としていない。ここには矛盾が生まれているのである。この矛盾は、「階層制」においてであれば、行政目的の実現に資する社会関係を、行政が一方向的に活用することによって、解消される。しかし、「ネットワーク」においてはこれとは反対に、社会関係がその期待された役割を發揮できるように、支援制度の側が社会関係に応答できているのか否かが論じられるべき問題となる。

また、不良な生活環境を解消するための条例は、命令・代執行や即時強制まで定めるものがある。これも「階層制」の表現形態といってよいだろう。なぜなら、この種の条例は、これの立案に関与した者が、もっぱら「実効性」の有無を問題とするものが多いからである。

しかし、そのような単純な問題ではない。まず、不良な生活環境の定義が、価値判断とかわりなく可能かどうか。専門的技術的に不良な生活環境の有無を判断できるのか、誰がこれを判断するのかの問題がある。

また本研究の連携研究者の一人である医学の専門家によれば、不良な生活環境にあるとされる者の状態は、「階層制」の一種である命令等の権力的行政活動の存在によって、悪化する可能性が危惧されている。そうだとすれば、命令強制の諸手段を条例に盛り込むことは、条例の目的と手段との対応関係を悪化させることにはならないだろうか。

「階層制」を所与として、不良な生活環境の解消という結果あるいは件数だけが評価項目とされるのではなくて、複数の特殊な「ネットワーク」の観点からも、不良な生活環境を生み出している原因者の状態の改善や支援活動を妨げている障害除去といったことも、評価項目とされるべきである。

研究活動において生まれた疑問を、連携研究者らとともにまとめて、これを「中間まとめ」として記録した。

<https://sites.google.com/site/kangaerus-eimin/iwayurugomi-wu-fu-wen-ti-guan-lia-n/zhong-jianmatome>

(2)以上の成果が本研究の題名である「生活支援ネットワーク」の「実務」に関するものであるとすれば、「理論」に関する研究成果が得られなければならない。

この3年間においては、「ネットワーク」を、行政法研究の観点から、どのように把握すべきかの試行錯誤が続けられた。最終年度には、2年間の調査分析と連携研究者との意見交換の結果得られた研究成果をまとめた。

研究成果の一部が名古屋大学法政論集 277号 31頁以下に掲載された「ネットワークに依存する国家行政と国家行政のネットワー

ク化」と題する論文にまとめられている。この論文の要旨は、以下の通りである。

第1に、多義的な「ネットワーク」の語を、「階層制」と「市場」のどちらでもない mode of exchange の一つと理解する仮説から分析を始めた。このような理解を示す他分野の研究成果を参照しつつ、この意味でのネットワークの性格を有する社会関係を「ネットワーク」と把握することで、行政改革以降に生まれた新たな社会関係の動態を分析できるのではないかと考えたのである。

第2に、以上に述べたネットワークは、「社会関係」レベルでの動態であるが、これと国家との「相互作用」が起きていることを、日本の「一億総活躍社会」計画や厚労省によるこれの具体化に即して述べた。

第3に、ネットワークの性格を有する社会関係と相互作用する国家行政もネットワーク化するはずであるから、行政のネットワーク化の一つの展開を、米国の研究者であるロウブルの主張を参考にしながら論じた。一般的には、変動する社会関係に「応答」response 可能な国家行政の条件として行政組織あるいは公務員の民主化がもう一度課題となるのではないかと、という問題を提起した。

「市場化」によって行政の、公務員の解体が進行したのに対抗して新たな社会関係が生まれ、そしてこれへの行政の応答可能性が追求されるという発展的な問題を提起しようと試みたのである。

(3) 本研究の成果に基づいて、今後の課題を述べておきたい。第1に、実在する「生活支援ネットワーク」の「実務」は、多主体の相互作用というような漠然とした理解ではなくて、社会関係の特質を把握して、この特質に応答可能な制度を構築するように努めるべきである。

これを別の言い方で述べると、社会において「市場」とは異質の「ネットワーク」における「交換」を可能にすること(可能となるための諸条件の解明と整備)が、行政によって行われるべきことである。名古屋大学法政論集 277 号に掲載された拙稿では、この一例を、内部告発者の保護制度を論じた先行研究に注意しながら論じた。労働者性のみならず市民性を有する組織内部の主体が、市民性発揮を目指して内部告発行為を行う場合には、この者の身分保障の措置を講ずることが、行政によって行われるべきことである。これは一例に過ぎない。実例を蓄積することが、「実務」の課題である。

また、ネットワークの「実務」に関与する者は、日常的な事務を担当しながら、これと全体との関わり合いを意識すべきであるように思われる。研究代表者は、実務家向けの雑誌で、以下のように述べたことがある。素材は、不良な生活環境解消条例についてであるが、「ここで注意したいのは、地方分権改革が国と自治体との役割分担(権限移譲)を特徴とするものであったように、この種の条

例が、自治体と地域における互助の社会関係(階層制でも市場でもない第三の交換様式である互酬を特徴とするネットワーク)との役割分担を重視している」ことである。「地域における素朴な社会関係や自治体職員の努力」は、「一億総活躍」のために「我が事・丸ごと」の地域社会を上から作るように「国の政策が媒介することで、外交に役割を重点化したい国にとって都合が良い長時間労働へと性質変化」しないのか否か、注意を要するのではないかと(自治と分権 67 号 108 頁。)。社会関係あるいは自治体の現場レベルでの現象と国家行政との関わり合いに注意すべき必要性は、ネットワークと国家行政との相互作用が進行すれば、一層はつきりするだろう。

第2に、行政法理論の側における課題は、法制度の形成という立法学や法規範の解釈学といった既存の法制度や法規範を前提とする学問だけが、法学の役割であるのか否かを、自ら問うことであろうと思われる。変動する社会関係という語を用いることは容易であるが、この新規性を法学がどのように把握して、これを、国家制定法を研究する行政法研究としてどのように論ずることが可能であるのかが、問われるように思われる。

次のように言ってもよいだろう。行政の市場化に対して「行政の公共性」を確認する作業が果たした役割を肯定しつつ、「市場」とは異質の交換が行われる社会関係の変動(ネットワーク)に対応する「行政の公共性」を再び問うという課題が生まれてきているのではなかろうか。

本研究の成果は僅かなものにすぎないし、研究代表者の取り組みも始まったばかりである。以上に述べたことを意識しながら、ネットワーク論の必要性を実証する素材を集めるとともに、社会関係の動態ではなくて本題である国家行政に重点を置く理論研究が、今後行われる予定の研究活動である。

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6件)

稲葉 一将「ネットワークに依存する国家行政と国家行政のネットワーク化」名古屋大学法政論集 277 号 31 頁 53 頁(2018 年)査読無

稲葉 一将「辺野古訴訟最高裁判決」民商法雑誌 153 巻 5 号 751 頁 763 頁(2017 年)査読無

稲葉 一将「基幹放送業務の認定と一般放送業務の登録・届出」鈴木秀美・山田健太郎編『放送制度概論』(商事法務、2017 年)139 頁 151 頁、査読無

稲葉 一将「公害紛争処理法 26 条 1 項に基づく調停における調停委員会の裁量権の範囲」ジュリスト臨時増刊平成 27 年度重要判例解説 41 頁 42 頁(2016 年)査読無

稲葉 一将「行政不服審査制度の諸問題」
岡田正則ほか編『現代行政法講座第2巻行政
手続と行政救済』（日本評論社、2015年）51
頁 70頁、査読無

稲葉 一将「政策形成機能を強化する内閣
と有識者会議」法の科学 46巻 37頁 45頁
（2015年）査読無

〔学会発表〕（計0件）

〔図書〕（計0件）

〔産業財産権〕

出願状況（計0件）

取得状況（計0件）

〔その他〕

ホームページ等

[https://sites.google.com/site/kangaerus
eimin/](https://sites.google.com/site/kangaerus-eimin/)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

稲葉 一将（INABA, Kazumasa）

名古屋大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：50334991

(2) 連携研究者

古橋 忠晃（FURUHASHI, Tadaaki）

名古屋大学・学生相談総合センター・准教

授

研究者番号：50402384

櫻村 愛子（KASHIMURA, Aiko）

愛知大学・文学部・教授

研究者番号：15K03888