

令和元年6月14日現在

機関番号：34416

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03130

研究課題名(和文) インフラストラクチャーの維持・更新に係る行政法の新展開

研究課題名(英文) Die Sicherung der Infrastrukturen und die Entwicklung des Verwaltungsrechts

研究代表者

荒木 修 (ARAKI, Osamu)

関西大学・法学部・教授

研究者番号：10433509

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：「社会都市」(ドイツの都市建設法)では、都市計画・社会福祉等の専門家が行政外部から調整役として採用され、住区レベルでの様々な主体の調整によりコミュニティ再生が行われている。日本では、道路や都市公園の占用制度が変化し、商業的な場合も含めて占用が認められる範囲の拡大によって、コミュニティの再生の契機が生まれ、近隣住民等の施設維持への関与も増えている。行政が権力を用いて実現するものとは異なる意味の公共性が法の世界で承認されつつある。差異が生み出す競争とイノベーションが法の世界に登場することで社会国家原理と緊張が生じている。どこまで差異が認められてよいか、今後の課題となる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

公物法という行政法各論として議論されてきた分野について、人口減少社会において如何なる変化が生じているかを研究した。公物法は行政権の行使を規制する厳格なルールであり、本来の目的である国民・住民の利用のあり方に照らせば窮屈な場合もあったが、様々な主体による利用・管理に途を開くことは公物法において可能であり、また、イノベーションの観点から実験的な要素を取り込まなければならないことを確認できた。公法学ではインフラストラクチャーに係る国家(行政権)の役割に関して「保障責任」と捉えるものがあるが、「保障責任」論には社会国家原理から離れていく契機が孕んでいることを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：The efforts of "social cities" in the German law are interesting from the point of view of urban renewal in the shrinking society. Professionals of urban planning and social care are appointed as coordinators. The community grants subsidies to local groups to coordinate various actors in the region. Through these, the community is regenerated. In Japan, the Road Act and City Park Act have recently been amended to expand the scope of road and park occupancy. This has given rise to the opportunity for a revival of the community, and neighboring people are increasingly engaged in maintaining of public facilities. In both countries, a new significance of public interest is recognized in the law regarding infrastructure.

Lately, the position is strong to highlight the competition and innovation that this difference brings. The criticism of infrastructures based on traditional principles of the welfare state is increasing. It is not yet known to what extent differences can be tolerated.

研究分野：行政法

キーワード：インフラストラクチャー 国土整備 都市建設

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

(1) 国家(行政権)の作用に関する「民間化」は様々な領域で行われてきた。それには多様な背景があるが、総じて、国家(行政権)には限界があることは「民間化」が行われる一因である。私自身が研究テーマとしてきたなかでは、例えば、建築規制の領域では建築基準法改正により指定確認検査機関による確認・検査が導入され、また、地方自治法の「公の施設」については指定管理者制度が導入されてきた。

(2) そのなかで、国家(行政権)は規制であれ給付であれ、直接的に国民・住民に対して活動を行う主体ではなく、民間事業者が活動を行うための枠組みを設け、監視・監督などを講じていくことについて、どのような限界があるかを検討してきた。

(3) 公物・公共施設の領域に目を転じれば、近代以降に国土に遍く整備されてきた道路や水道などの各種のインフラストラクチャーが更新時期を迎えており、そこでもまた、国家(行政権)への限界が問題になる。例えば笹子トンネルの崩落事故は、インフラストラクチャーの維持・更新は法的な課題であることを示すものであった。

2. 研究の目的

以上のような背景があって、人口減少社会のなかでのインフラストラクチャーの維持・更新がどのように行われていくのかを、法的な観点から、明らかにしたいと考えた。もちろん、この領域においては、技術的な問題(工学)や財政的な問題(経済学)などとの関わりが大きく、法学が寄与する点はそれほど大きくないかもしれない。とはいえ、行政法(公物法)の表現を用いていえば、技術的な限界や財政的な限界を理由として、これまで国民によって利用されてきた公物が安易に供用廃止されるべきではなく、法律のなかにはこのような点について規定を置くものもあり、また、裁判が提起されることもある。ただ、ある公物の供用が廃止されたという事案においてアドホックな法律論を行うことでは、法学に課せられている役割を果たしていることにはならない。インフラストラクチャーに関してどのような原理に基づいてどのように制度化がなされるべきかを明らかにすることが重要である。本研究の目的は、インフラストラクチャーの維持・更新に関する法理を一般的に提示することにある。

3. 研究の方法

以上の目的から研究を行うに際して、具体的には、次のような方法で研究することにした。

(1) 公物法の変容

インフラストラクチャーの維持が課題となっている具体的なテーマを幾つか取り上げること、公物の更新や管理・メンテナンスなどで、従来とは異なったものがどのように登場しているか、法はそれをどのように受け入れ、制御しているか、見ていく。水道は以前から関心を持ち研究をしてきたが、それに限らず、道路、公園などにも、法の変化があれば、その有用性や、その背後にある思考などを明らかにしていく。

(2) 都市建設の変容

個別のインフラストラクチャーとは別に、その総体として都市はどのように更新されるべきか。ドイツでは旧東独部では産業流出・人口減少が進展し、都市を縮小させながら更新させることが行われてきた。それは人口動態の変化のなか、遍く採用され得る都市建設の手法になってきている。都市建設において、ハードな手法だけでなくソフトな手法が用いられ、コミュニティの再生が重視されている。これらの背後にある思考などを明らかにしていく。

(3) 原理的な観点

必ずしも「民間化」が行われた領域に限られないが、国家(行政権)の役割に関して「保障国家」(保障行政、保障責任)と呼ばれる議論がドイツ法において展開されており、インフラストラクチャーの維持・更新もその一つであるとされてきた。そこで、「保障責任」の特徴、立法によるその実現、裁判によるその担保がどのように行われるかなどを検討することを通じて、どのような場合にどのような方法によって国家は国民に対してインフラストラクチャーの維持をしなければならないかを明らかにする。

4. 研究成果

(1) 公物法の変容

具体的なテーマとして取り上げたものとして、まず、道路・都市公園における占用制度の近年の改正がある。従来は、道路では占用が認められるには無余地性要件が重視されていたが(33条1項)、その例外の余地が広がっており、NPO等が清掃活動を行ったり、道路内にベンチ等を設置したりすることが認められている。河川では河川敷の商業利用も含めて「賑わい」の創出が政策目的に追加されている。都市公園では、公園施設の一つである「便益施設」の範囲が広がり、公園内での占用の用途も広がり、更に、Park-PFIという形式で、収益施設と非収益施設との一体的な運営も可能となっている。ここでも利用者のニーズに応えることが「賑わい」として重視され、また、インフラストラクチャーの更新に要する負担を部分的であれ民間に委ねることが行われている。公平性の担保のために事業者の公募だけでなく、利用者を含めた協議会方式など、手続・組織面からのコントロールが作り出されている。

次いで、水道・下水道については、アセットマネジメントや広域化の施策のほか、事業範囲の拡大やサービス供給の手法の変容など、実務レベルの進展に伴って、法改正が行われてきた

ことを確認した。事業範囲の拡大は占用制度にも関わり、新たな収益の途を開くものであるが、まだ試行的なものに止まっている（例えば下水道の熱利用。下水道法 24 条 3 項 3 号八）。イノベーションの観点から占用の要件や負担のあり方の検討が必要なが分かった。

他方、インフラストラクチャーの更新とその負担に関しては、水道料金については、民間化との関連でドイツ法の研究を行った。料金法制が自治体財政法の適用を受けるか、競争法の適用を受けるかによる違いや、自治体財政法では料金算定において「必要性原則」が用いられるが、競争法に比して効率化を促す機能が弱いことなどが分かった。

なお、これらの公物法の変容に関しては、研究会で報告を行ってきたが、論文を作成するには至るほど詳細な研究を行うことができなかった。

(2) 都市建設の変容

(1) で扱った占用制度において協議会方式について触れたが、協議会は、必ずしもフォーマルなものに限らず、構成員の資格も開放的であり、多様な立場の者がハード面・ソフト面に関わっていくことが可能となっている。民間事業者も含めた多様な立場の者の協力による「賑わい」の創出を通じて、住民がコミュニティに繋がる契機となることが期待されている。国家（行政権）の行使において民主的な意思決定が必要であるが、「上からの計画」ではなく、それを実質的に支えるような「下からの計画」策定が可能になりつつある。実体的な要件はともかく、手続・組織などを中心に実定化することで、これらの試みを法のなかに正式に受け入れることが必要になる。

その意味で参考になるのは、ドイツ建設法典において明文化されている「社会都市」である（171e 条）。1999 年から都市建設補助により行われてきたものであるが、再開発の対象となるような住区について、住区レベルでの調整機関を設け、「下からの計画」作成とその実現が行われている。収用などの行政権の行使を正当化するレベルの公共性とは異なるレベルの公共性をコミュニティ自身が実現できるように、住区に関わる多様な者の協力によってコミュニティへの支援が行われていることが分かる。

(3) インフラストラクチャーの維持に係る国・自治体の役割

都市及びそれより広域の単位のレベルでインフラストラクチャーがどのように維持・更新されるべきかという点について、ドイツ法（国土整備、都市建設）はどのような計画システムを採用してきたか、それが現在どのような問題を抱え、どのように変化しているかを検討した。

「点と軸による開発方式」が国土整備で採用され、ラントの策定する国土整備計画において中心地が指定されれば、それは自治体の都市建設にとっても拘束的なものであり、自治体間の調整にとって有用なものとなっている。他方で、それゆえに、自治体の計画高権を保障すべく、対流原則が定められている。基本的には、このような計画システムは今後も維持されるであろうが、移動手段としての自動車利用の増加につれて、計画システムがヒエラルヒッシュに構築されてきたことへの批判も見られるところである。商業調整と空間に係る計画との関係にまで立ち入って研究することはできなかった。

「均質な生活関係の創出」要請は憲法レベルでどのような位置付けなのか、争いがある。ただ、鉄道・電気通信の分野では民間化に際してインフラストラクチャーの維持について国の「保障」責任が明示的に定められており（87e 条、87f 条）、全土にわたって質・量ともに十分にサービスが供給されるようにすることは国家の責任であると解されている。インフラストラクチャーの維持の保障責任をどのように具体化していくかについては 2 つの方向が見られる。一つは、地域的な差異を解消すべきという伝統的な社会国家原理に基づくものであり、もう一つは、差異は競争・イノベーションを生み出すゆえにそれを積極的に受け入れるものである。例えばインフラストラクチャーに係る料金について、何れの立場からも統一は求められていないものの、どこまで差異が認められてよいかは違いが見られる。財政を含めて地域ごとの差異がどこまで認められてよいかは、今後の課題としたい。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 2 件)

1. 荒木 修、「インフラストラクチャー確保に係る憲法規定（基本法 87e 条・87f 条）」、関西大学法学論集 69 巻 2 号、2019 年、校正中、査読なし
2. 荒木 修、「「社会都市」の取組 - ドイツ都市建設法の近時の変容の一端」、東北学院法学 76 号、2015 年、766-729 頁、査読なし

〔学会発表〕(計 0 件)

〔図書〕(計 1 件)

1. 荒木 修「国土整備法及び都市建設法における自治体間調整・覚書 - 人口減少社会における広域的な観点からの自治体間の調整・協働に関する考察のための準備作業」、野呂充ほか（編）『現代行政とネットワーク理論』、法律文化社、2019 年、119-142 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：
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：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6．研究組織
研究分担者・研究協力者はなし

(1)研究分担者

研究分担者氏名：
ローマ字氏名：
所属研究機関名：
部局名：
職名：
研究者番号（8桁）：

(2)研究協力者

研究協力者氏名：
ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。