

平成 22 年 5 月 17 日現在

研究種目：基盤研究（B）  
 研究期間：2007～2009  
 課題番号：19330009  
 研究課題名（和文） イギリスにおける行政サービス提供主体の多様化と行政法の変容に関する研究  
 研究課題名（英文） The diversity of public service provider and the transformation of administrative law  
 研究代表者  
 榑原 秀訓（SAKAKIBARA HIDENORI）  
 南山大学・法務研究科・教授  
 研究者番号：00196065

研究成果の概要（和文）：行政組織だけではなく、サードセクターを含む民間組織が行政サービスの提供を行ってきている。また、目標設定・協定締結や検査・評価が多用されてきた。公益事業関係では消費者組織の権限が強化され、都市計画領域では住民参加も進んでいる。同時に、サービス提供主体間の協働、透明性・情報公開やアカウンタビリティの確保、サービス提供労働者の労働条件確保、利用者の人権保障を目指した改革がなされ、公務員の伝統的価値を守る規範も策定されている。

研究成果の概要（英文）：Not only public authorities but also private bodies including third sector organisations have provided public services. And targets, agreements, inspections and audits have been extensively used. The powers of consumer organisation have been strengthened in public utilities and citizen participation improved in town planning. At the same time, the reforms have been progressed to secure the collaboration of public service providers, transparency and accountability of service providers, working conditions of public service workers and human rights of users. Moreover civil service code has been produced to protect the traditional values of civil servants.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007 年度	3,400,000	1,020,000	4,420,000
2008 年度	4,100,000	1,230,000	5,330,000
2009 年度	3,100,000	930,000	4,030,000
年度			
年度			
総計	10,600,000	3,180,000	13,780,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：行政法学、公私協働、公務委員、アカウンタビリティ、消費者組織、事業規制、住民参加、都市計画

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 行政サービス提供主体の多様化

近年のわが国においては、NPM手法やPPP手法の影響を受けた行政改革が具体的

に進行している。これらの改革提案におけるキーワードは、「行政サービス提供主体の多様化」である。すなわち、従来の行政組織のみならず民間組織が行政サービスを提供することが、強調されているわけである。このような改革のキーワードは、わが国に限定されるものではなく、国際的なトレンドとされるが、国際的な比較からすると、改革の程度にはかなりの相違があり、改革が最も発達しているのはアングロサクソン諸国、とりわけイギリスである。そして、このイギリスにおける制度がわが国の制度改革に決定的な影響を与えてきた。例えば、行政組織への民間経営手法の導入として、達成目標の設定と評価制度を組み合わせた「行政評価」や、行政組織のフラット化がなされ、また、「民間開放」を目的として、古くは民営化から、近年では「独立行政法人」(原型は、「ネクスト・ステップス・エージェンシー」)、「PFI」、「公の施設の指定管理者」、「構造改革特区」、そして、今年法律が制定された「市場化テスト」が導入されてきた。「民間開放」で想定されている民間組織は、NPO法人や公益法人の場合もあるが、多くの場合は、民間営利企業である。また、民間組織の行政組織とのかかわりは、政策形成にかかわる場合もあるが、近年注目されてきているのは、行政サービス提供の場面である。

## (2) 行政・行政法への影響

他方で、行政サービス提供主体の多様化を目指すこのような改革は、行政統制や権利利益の保護を重要な目的とする行政法のあり方にも大きな影響を与え、行政法の変容を余儀なくしている。しかし、わが国の行政法学の関心も、公物(公共施設)がかかわる場合の法制度のあり方や、損害賠償(国家賠償)がかかわる限りでの法的責任に限定されてきた。こういった状況の中で、「私行政法」といった興味深いアイデアが示されてきているが、まだ概略的なものにとどまっている。

総じて、わが国における行政サービス提供主体の多様化の制度設計や、行政サービス提供主体の多様化が実現した状況における行政法の対応のこれまでのあり方は、イギリスの経験や対応を十分に考慮、検討したものとは言えない。イギリスでは、これらの論点にかかわって、様々なレベルでの議論が展開されているが、そのような状況は十分には認識すらされていないのではないと思われる。

わが国でイギリスをモデルとする改革を行う場合、イギリスの行政制度や行政法は、わが国とは大きな相違があり、イギリスの状況や議論を正確に把握するためには、イギリスの分脈に即した専門的な検討が必要である。しかし、それにもかかわらず、必ずしもイギリス行政法を専門的に研究していない

者が比較法的検討を行うことが、先のような限界を生み出す原因の一つとなっている。

## 2. 研究の目的

### (1) イギリス行政法研究

イギリス行政法研究者による検討が必要であるとしても、わが国の行政法学者であれば、直ぐにイメージできるように、そもそもイギリス行政法を専門的に研究する者は、他国を研究対象とする者と比較して、圧倒的に数が限られ、専門的で集団的な検討を行うことが困難であったとも言えるであろう。

以上のような状況の中で、本研究は、イギリス行政法を専門分野とする研究者によって、行政サービス提供主体の多様化の改革やそれに伴う行政法の変容について、専門的・集団的に包括的な検討を行おうとするものである。こういった研究を可能にするのが、2004年10月に本格的にスタートしたイギリス行政法研究会の存在である。イギリス行政法研究会は、概ね50歳以下のイギリス行政法研究者をほぼ網羅しており、本研究の研究代表者である榊原は、その研究会の世話人であり、イギリス法の専門家である岡田を除く、他の研究分担者全員がイギリス行政法研究会のメンバーである。本研究は、イギリス行政法研究会の中でも、特に、行政サービス提供主体の多様化にかかわる研究を従来行ってきたメンバーを中心に、そのような最新の動向も検討対象に含めつつ、情報公開、行政手続、参加制度や行政訴訟等について研究を行ってきたメンバーを加え、従来の個々の研究成果を発展させつつ、総合的に研究課題に取り組むものである。

### (2) 専門的・集団的に行う包括的な文献収集と海外調査

既にイギリスでは、行政サービス提供主体の多様化が長期間進行し、制度運用に関する一定の蓄積がなされてきた。それとともに、1997年には保守党政権からブレア労働党政権へと政権交代があったために、多数の改革課題が提示され、実際に様々なレベルでの見直しの機会がもたれ、制度運用の修正が行われてきている。ブレア政権以後、一般的に、行政サービス提供主体の多様化それ自体を全面的に否定することはなされないが、それを前提にしつつも、制度運用の合理性を確保し、副作用を抑制するための改革が継続して行われているとすることができる。わが国における制度運用との異同を意識しながら、そのような状況を明らかにすることは、イギリスを理解し、わが国への教訓を抽出する上でも極めて重要なものである。

わが国の改革に際しては、その情報源はイギリス政府や自治体に限定されることが少なくなかったが、行政サービス提供主体の多

様化に関しては、公的機関においても、異なるスタンスをとる機関が少なくなく、法律家団体を含めた市民運動団体、公務員労働組合、多様なステイクホルダー（利害関係者）や研究者が実証的・理論的な調査研究を行ってきており、また、国会委員会においてもしばしば調査対象とされてきた。そこで、本研究は、イギリス行政法研究者によって、専門的・集团的に、これらを対象に包括的に文献を収集し、イギリス調査を行い、行政法に与える影響を含めてイギリスの経験を明らかにし、わが国の行政法学の発展に寄与しようとするものである。

### （3）行政サービス提供主体の多様化と行政・行政法に与える影響

行政サービス提供主体の多様化の実際や行政サービス提供主体の多様化が行政や行政法に与える影響として議論されてきた幾つかの重要な論点がある。まず、イギリスにおける改革が目指している効率性の改善や利用者・消費者志向の実現の実際である。イギリス政府のスローガンとは異なり、その達成水準については争いがあり、これらの改善は必ずしも自明のものとは考えられていない。また、本来の理念の達成如何にかかわらず、当初予想していなかったような副作用の問題もある。例えば、行政の質の低下や、公平性等の問題である。また、エージェンシー設置のような行政組織の断片化に続き、行政サービス主体の多様化が進行することによって、行政の総合調整機能が低下し、民間組織をも含めて調整を行うためには、従来存在しなかったような、官民協働の組織が必要になっており、その法的位置付けをどうするかが大きな問題となってきた。公正な監督・苦情処理等のあり方も議論されている。

さらに、行政サービス提供主体の多様化が伝統的なイギリス行政法に対しても大きな影響を与えてきている。例えば、民主的統制や権利利益保護といった行政法の本来的目的の達成のためには、行政機関にとどまらず、民間組織を対象にした情報公開制度や行政訴訟の必要性が論じられ、対象範囲が拡大する傾向にある。同様の現象は、1998年に制定された人権法との関係でもあり、民間組織が提供する行政サービスに対してどのように人権保障を行うかといった、わが国でいう人権の私人間効力に類似する議論も展開している。わが国よりも改革が進行しているだけに、以上の議論がより自覚的に議論されており、このような議論をその背景とともに検討することは、わが国において将来起こり得る問題に対処するためにも必須のものである。

## 3. 研究の方法

### （1）2007年度

2007年度は、行政サービスの効率性の改善や利用者・消費者志向の行政サービスの実現の程度、行政サービスの質の低下、公平性への影響、民間組織による行政サービス提供に伴う行政の総合調整機能の低下といった、改革当初には予想していなかったような副作用、民主的統制や権利利益保護のための制度や対応の工夫を明確にすることを目指した。8月に研究会と研究合宿をもち、役割分担に即して、日英の研究成果を全体で再確認し、各自で文献の購入等の資料収集を行った。

2008年2月には、研究代表者がイギリス調査を行い、司法省と国家公務員組合のPCSにおいてヒアリングを行うとともに、ブリストル大学図書館において資料収集を行った。イギリス調査においては、記録・資料作成等の補助を受けた。3月には、役割分担に沿って、2007年度の研究成果と来年度の調査予定を確認した。これらの研究会においては、代表者・分担者で、日英の行政救済制度の改革、イギリス計画法の改革動向について時間をかけて検討を行うと同時に、分担者以外の研究者から、イギリスの地方自治・行政訴訟・計画法・議会、わが国自治体における行政改革の財政的背景について専門知識の提供を受けた。

### （2）2008年度

2008年度は、8月に研究会をもつと同時に打合せを行い、イギリスにおけるヒアリング調査と外部の研究者から専門知識の提供を受けることに重点を置くことを確認した。

イギリス調査は、研究分担者5名が3グループに分かれて実施し、まず、ベスト・バリュウ政策や都市計画制度の展開について研究者・行政機関を対象にヒアリングを行い、次に、電力関係機関にヒアリングを行うとともに大学図書館等で資料収集をし、最後に、利用者団体に対してヒアリングを行った。これらの調査結果については、研究会で報告するとともに、一部は雑誌論文の形で公表した。また、2009年の複数の研究会において、各担当者がそれぞれ報告すると同時に、イギリスにおける選挙と行政、日英のPFIの制度と運用、その具体例として日英のPFI刑務所、審問と審判所の比較について、外部の研究者に報告やコメントを依頼し、専門知識の提供を受けた。

### （3）2009年度

2009年度もイギリス調査と研究会を柱にし、研究最終年度ということで研究のとりまとめを行った。まず、8月に研究会をもち、前年度のイギリス調査の報告と質疑応答を行い、また、2009年度のイギリス調査、研究会、とりまとめ等の打合せを行った。

イギリス調査として、研究分担者2名が秋に、1名が冬にそれぞれイギリス調査に行き、イギリスの研究者に対するヒアリング、王立都市計画協会主催の会議への出席や文献収集等を行った。また、12月には、2泊3日の研究合宿を開催し、外部の研究者、実務家弁護士から、イギリス憲法（権利章典）の改革状況、イギリス都市法における行政庁の裁量審査の変容、わが国のPFI契約（近江八幡市）の見直しの具体例、わが国の環境訴訟の現状について報告をしてもらい、参加者で質疑応答を行い、各テーマについての認識・理解を深めた。また、研究分担者もそれぞれ、イギリス調査の成果等を踏まえつつ、その段階までの研究の成果について報告を行った。さらに、1月には、いままで充分にはフォローできていなかった行政サービス提供の民間化に関連したイギリス司法審査の動向について外部の研究者に報告を依頼し、その現状を確認した。その他、個別に国内の調査を進め、例えば、研究代表者は、1月に登記業務に対する市場化テストの現状や業務・業務担当者への影響についてヒアリング調査を行った。研究の最終年度ということで、最後に、研究成果を報告書にとりまとめた。

#### 4. 研究成果

##### (1) 研究の主な成果

イギリスにおいては、行政サービスの提供主体が行政組織だけではなく、民間営利組織を含めたものへと変わってきたが、近年においては、チャリティ団体やボランティア組織のサードセクター活用によりサービスの質の転換が狙われている。行政組織内部にも、NPM手法により目標設定、合意締結や検査・監査・評価システムが導入され、会計検査院においては、「政策の内容」と検査可能な「政策の遂行」の区別が困難であるにもかかわらず、VFM検査も実施されてきている。個別領域での第三者機関による検査・評価システムも拡充し、行政施設関係では、治安判事を含む一般市民によって構成される第三者機関である訪問者委員会（独立監視委員会）が監視機能を担っている。地方自治体においては、公・私、企業、ボランティアなどの各セクターの代表者達による地方戦略協働組織が設けられ、中央政府と地方のサービス提要主体との間で地方にとっての優先順位を示す地域協定が締結されてきた。民営化後の公益事業については、事業規制機関が独任制から合議制に変更され、また、公正取引庁と同様の競争的権限を得るなどの変化が起こっており、消費者利益の保護のために、消費者組織の制度改正が行われ、組織の統合により規模が拡大するとともに、権限が強化されてきた。

他方で、このような改革が進行する中で問

題となってきた透明性・情報公開やアカウントビリティの確保が図られ、市場化テストやPFIにみられるように、サービス提供の効率化によって影響を受けやすい労働者の労働条件確保の法制度ができ、利用者の人権保障のために検討が進められてきている。公務員についても、エージェンシー化や市場化テスト、公務員の職や機能の削減の展開により伝統的な価値が侵食されることに不安が広がり、公務員規範が策定された。都市計画の領域においては、計画策定にかかわって、地元住民の意向に国家政策が優先されるおそれが生じてきているが、他方で、自治体が調整主体となり、また、コミュニティ関与の声明書により、住民参加・関与についての政策が策定・公表され、地域ごとに柔軟で早期からの参加の機会が与えられるようになっていく。

##### (2) 成果の位置付け・インパクトと今後の展望

研究代表者や研究分担者は、イギリスにおける行政サービス提供主体の多様化やそれを前提にした公法学その他における議論状況を紹介、検討し、わが国における対応の必要性や具体策を学術論文や学会報告等において明らかにしてきた。イギリスにおける制度見直しのスピードに対応して、議論や改革の状況を包括的に紹介し、検討してきた。わが国の行政サービス提供主体の多様化を目指した改革においてもイギリスと同様の問題が発生しており、イギリスの経験を通して、制度や運用の改革の必要性や具体策を示してきた。

今後の展望として、まず、本研究課題に関しては、研究代表者と研究分担者が研究の成果を原則として一つの論文（研究代表者と一人の研究分担者のみ二つの論文）の形にして、A4判で全12章221頁の報告書にとりまとめた。今後、科研費の補助申請も視野に入れて、この報告書をもとに書籍として出版することを考えている。

次に、研究内容の点については、2010年度から2012年度までの期間において、本研究と同様に、科学研究費補助金（基盤研究(B)）「イギリスにおける実効的で効率的な『行政的正義』実現に向けた構造転換に関する研究」を本研究における研究代表者と研究分担者を中心としたメンバーで行い、その中で、本研究で扱った論点の一部をさらに、より深く検討する。具体的には、「行政的正義」の構造転換には、1998年に制定された人権法の影響と、NPM・PPP手法に基づく行政効率化・行政民間化の影響を受けており、この後者の側面が本研究との継続性を有している。これは、「行政的正義」自身の改革とともに、行政民間化が進行するに伴い、民

間組織に委ねられた行政に対してどのような行政手続・行政救済を整備し、対応するかが大きな課題となってきたからである。先のべたように、この点に関しても本研究は一定の成果を収めてきたが、さらにこの点についての研究を進めることを計画している。

#### 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 42 件)

- ① 友岡史仁「英国における大規模基盤施設に関する審問—審問手続の合理化に関する制度変遷を中心に—」日本法学 75 巻 3 号、2010 年、pp.307—351、査読無
- ② 岡田章宏「現代イギリス地方自治の歴史的脈絡—近代的な地方自治制度の『解体』と『再生』」法律時報 81 巻 8 号、2009 年、pp.60—75、査読無
- ③ 洞澤秀雄「都市計画における調整・協議に関する一考察—イギリス計画許可制度を題材に」札幌学院法学 26 巻 1 号、2009 年、pp.35—70、査読無
- ④ 田中孝和「イギリスにおける公務員規範について」姫路法学 50 号、2009 年、pp.149—178、査読無
- ⑤ 榊原秀訓「イギリスにおける公私協働—サードセクターによる公共サービスの提供」法律時報 80 巻 11 号、2008 年、pp.81—84、査読無
- ⑥ 榊原秀訓「行政の市場・契約化と新自由主義」法の科学 39 号、2008 年、pp.37—49、査読無
- ⑦ 榊原秀訓「PFI—イギリスとの比較を中心に—」財政法叢書 24 号、2008 年、pp.49—68、査読無
- ⑧ 岡田章宏「イギリス—チャリティ法を中心に—」比較法研究 69 号、2008 年、pp.33—45、査読無
- ⑨ 大田直史「イギリスにおける地方戦略協働組織と地方協定」法律時報 80 巻 13 号、2008 年、pp.351—354、査読無
- ⑩ 友岡史仁「情報公開訴訟における損害賠償請求事件の構造—不開示決定の違法性を請求原因とする場合を中心に—」法学研究 (慶應義塾大学) 81 巻 12 号、2008 年、pp.371—412、査読無
- ⑪ 友岡史仁「不服審査型手続の考察」ジュリスト 1352 号、2008 年、pp.72—78、査読無
- ⑫ 洞澤秀雄「都市計画争訟に関する一考察—イギリス法との対比を通じて」札幌学院法学 25 巻 1 号、2008 年、pp.73—119、査読無
- ⑬ 田中孝和「イギリスにおける大臣行為規範の変容」阪大法学 58 巻 3=4 号、2008

年、pp.879—901、査読無

- ⑭ 上田健介「イギリスの宗教団体税制」奈良法学会雑誌 20 巻 3=4 号、2008 年、pp.1-23、査読無
- ⑮ 洞澤秀雄「持続可能な発展とイギリス都市計画法制度改革」札幌学院法学 24 巻 1 号、2007 年、pp.51—96、査読無
- ⑯ 庄村勇人「横浜市が設置する私立保育所 4 園を廃止し民営化したことが違法であるとされた事例」コミュニティ政策研究 9 号、2007 年、pp.63-75、査読無
- ⑰ 萩原聡央「行政法からみた刑事施設の公共性と民間化」法の科学 38 号、2007 年、pp.148—153、査読無

[学会発表] (計 14 件)

- ① 友岡史仁「公益事業における競争法の適用—英国の電力・ガス事業分野からの示唆—」日本経済法学会、2009 年 10 月 17 日、法政大学
- ② 上田健介「イギリスにおける選挙制度と政党」比較憲法学会、2009 年 10 月 12 日、京都大学
- ③ 友岡史仁「英国における原子力発電所の新規立地に対する『計画許可』手続とその新展開」日本エネルギー法研究所・原子力行政に係る法的問題研究班、2009 年 9 月 15 日、日本エネルギー法研究所
- ④ 友岡史仁「英国における放射性廃棄物に関する動向」日本エネルギー法研究所・原子力行政に係る法的問題研究班、2008 年 11 月 18 日、日本エネルギー法研究所
- ⑤ 岡田章宏「イギリス統治構造の改編—ブレアからブラウンへ」比較法学会、2008 年 6 月 7 日、大阪大学
- ⑥ 榊原秀訓「公共サービス改革をめぐる行政と法の日英比較」日本行政学会、2008 年 5 月 10 日、成蹊大学
- ⑦ 榊原秀訓「行政の市場・契約化と新自由主義」民主主義科学者協会法律部会学術総会、2007 年 11 月 11 日、大阪大学
- ⑧ 岡田章宏「イギリス：チャリティに関する法を中心に—」比較法学会、2007 年 6 月 3 日、北海道大学

[図書] (計 13 件)

- ① 友岡史仁『公益事業と競争法—英国の電力・ガス事業分野を中心に—』晃洋書房、2009 年、pp.1—335
- ② 萩原聡央「刑事施設の民営化」刑事立法研究会編『刑務所民営化のゆくえ』、現代人文社、2008 年、pp.40—59

#### 6. 研究組織

(1) 研究代表者

榊原 秀訓 (SAKAKIBARA HIDENORI)  
南山大学・法務研究科・教授

研究者番号：00196065

(2)研究分担者

岡田 章宏 (OKADA AKIHIRO)  
神戸大学・人間発達環境学研究科・教授  
研究者番号：70185429  
大田 直史 (OHTA NAOFUMI)  
京都府立大学・公共政策学部・教授  
研究者番号：20223836  
庄村 勇人 (SHOMURA HAYATO)  
愛知学泉大学・コミュニティ政策学部・講師  
研究者番号：80387589  
友岡 史仁 (TOMOOKA FUMITO)  
日本大学・法学部・准教授  
研究者番号：00366535  
洞澤 秀雄 (HORASAWA HIDEO)  
札幌学院大学・法学部・准教授  
研究者番号：60382462  
田中 孝和 (TANAKA TAKAKAZU)  
姫路獨協大学・法学部・准教授  
研究者番号：90441328  
上田 健介 (UEDA KENSUKE)  
近畿大学・法務研究科・准教授  
研究者番号：60341046  
萩原 聡央 (HAGIHARA AKIHISA)  
名古屋経済大学・法学部・准教授  
研究者番号：80410835  
和泉田 保一 (IZUMIDA YASUICHI)  
山形大学・人文学部・講師  
研究者番号：60451655