

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 5 月 8 日現在

機関番号：11301

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010～2012

課題番号：22530023

研究課題名（和文） 地方分権・地方自治の方向性—組織的・作用的協働関係の観点から

研究課題名（英文） Defining Decentralization and Cooperation in Local Autonomy

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

研究成果の概要（和文）：

本研究は、「総合行政主体原理」が地方自治の基本理念との間に孕む緊張関係に対する問題意識を出発点として、地方分権・地方自治および協働に関する日仏の基本的な考え方の相違を解明した上で、地方分権改革の方向性を大局的に把握しつつ、自治体間協力組織および契約手法を重要な構成要素とする協働システム全体像のなかで、地方分権・地方自治のありようを探究した。現在進行中である日本およびフランスの地方分権改革の方向性を、通時的・共時的文脈のなかに位置づけながら大きく見通したが、フランスにおける 2010 年 12 月 16 日法律を受けた改革作業、とりわけ、その焦点の一つである行政組織の再編（市町村間協力組織の再編・合理化）は、大都市制度をも含む日本の議論状況に対して大きな示唆を与えるものである。

研究成果の概要（英文）：

The subjects of this study are the decentralization and the cooperation in Japan and France. The decentralization in progress could be accompanied by cooperation and contractualization with a further system of participation. The cooperation between the towns and villages in France is important with possibilities of changing the sense of autonomy, not only the efficiency of administrative activities but also the ties of communities. These phenomena are crucial for establishing a new structure.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010 年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2011 年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2012 年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	3,000,000	900,000	3,900,000

研究分野：公法学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：公法学、地方分権・地方自治、協働

## 1. 研究開始当初の背景

わが国における近時の地方分権改革は、役割分担原則を基本理念の一つとしている。役割分担原則は、国の役割の厳格な限定によって、市町村を要とする地方公共団体の自治の適正な実現を目指すものであるが、注意を要するのは、役割分担原則が、市町村に対し、地域における包括的な役割を自立的に担うこと、すなわち、自主的総合的行政主体たることを求める点である。この「総合行政主体原理」は、地方自治の消極的防御からその積極的实现へという、明確な価値判断に基づいているが、しかし、地方自治の基本理念との間に根本的な矛盾を孕んでもいる。「総合行政主体原理」が含意する、内容の実質化・具体化という途による自治の実現は、地方公共団体にとっての他律にほかならず、他者の介入に対する自律の確保との間で、緊張関係に立つ。市町村合併の種々の“後遺症”は、この一つの現われであるとも言う。

以上のような問題状況に対し、フランス法は有益な相対的視座を提供してくれる。なぜなら、フランス法は、体系的な組織的・作用的協働関係のなかで、地方分権・地方自治を捉えているからである。組織面については、自治体内分権たる近隣住区制度のほか、とりわけ市町村間協力組織が市町村の自治を支えており、また、作用面については、住民の参加手続に加え、契約手法が、公法人・私人間のみならず、公法人相互間、公法人内部において、著しい発展を見せている。階層型組織・一方向的手法とならび、フランス法は、国、地方公共団体相互および住民との関係性のなかで、協働システムとして、地方分権・地方自治を実現する方向性をも有している。

## 2. 研究の目的

本研究は、「総合行政主体原理」が地方自治の基本理念との間に孕む緊張関係に対する問題意識を出発点として、体系的な組織的・作用的協働関係の観点を有するフランスを比較対象国として選定し、地方分権・地方自治および協働に関する日仏の基本的な考え方の相違を解明した上で、地方分権改革の方向性を大局的に把握しつつ、理論的観点と実証的観点の双方から、自治体間協力組織および契約手法を重要な構成要素とする協働システム全体像のなかで、地方分権・地方自治のありようを探究することを目的としたものである。とりわけ、フランスの地方分権・地方自治における組織的・作用的協働関係の法的意味を、法理論的観点・法制度的観点・実証的観点から明らかにし、その理論的・実践的可能性を同定した上で、日本法への示唆を得ることを、本研究の課題として設定した。

## 3. 研究の方法

本研究では、基礎理論研究を基盤とし、法制度的研究と実証研究をリンクさせながら、研究を深めた。

まず、日本の地方分権・地方自治の法構造およびフランスの公役務論の二方向から組織的・作用的協働関係に迫る、基礎理論研究に重点を置き、日仏両国の法の基本構造の解明に努めた。

そして、かかる基礎理論研究を深化させるとともに、制度的側面と実態的側面の双方から、フランスの自治体間協力組織を核とする行政組織の研究、および、日仏両国における地方分権改革の方向性の大局的把握を行った上で、最終的に、組織的・作用的協働関係の法的意味の明確化とその理論的・実践的可能性の提示を行うことを試みた。

#### 4. 研究成果

2010年改革を含む近時のフランスにおける地方制度改革は、地方分権改革の大局的な方向性をも示している。このことは、日本法との比較を通すと、より明らかになる。すなわち、地方分権改革においては、まず、国の行政的関与・立法的関与の縮減による地方公共団体の質的独立主体性の確保が図られ、その上で、国からの事務権限の移譲による地方公共団体の量的独立主体性の確保が図られる。そして、この事務権限の移譲が、つまりは、地方公共団体に対する義務の賦課であることが認識されるや、受け皿論がアクチュアルな課題として浮上する。

フランスにおいては、1980年代の第一次地方分権改革として、国家関与法制改革が行われ、第二次地方分権改革として、2003年憲法改正と2004年8月13日法律による権限移譲が行われた上で、組織面をターゲットとした2010年地方制度改革が行われるに至った。対して、日本においては、1999年の第一次地方分権改革により、機関委任事務制度の廃止が実現され、第二次地方分権改革により、法令による義務付け・枠付けの見直しが進められると同時に、とりわけ都道府県から市町村への権限移譲が図られている。そして、平成の市町村合併が推進され、これに伴い、広域的自治体の見直し作業の一つとして、道州制の導入が論じられるに至ったが、市町村合併が一区切りとされた現在は、多様な選択肢を用意する必要性が強調され、広域連携のあり方、さらに、大都市制度が議論の焦点となっている。

このような地方分権改革の方向性は、フランス法に顕著な契約化現象と重ね合わせて意味付けられるべきものである。本研究は、契約化現象の現状分析と法的把握から、「公

的組織の自由＝責任」を一つのキーワードとして導き出し、これに対する法的統制のあり方を探った。具体的には、フランス法のみならず、EU法をも射程に入れ、公役務編成権に着目することによって、公的組織の市場原理への服従を要請するEU法に対し、公的組織の公役務編成権の独占を基本としてきたフランス法が、いかに対応しようとしているかを、最近のコンセイユ・デタ判例の展開を通して明らかにした。市場の保護を標榜するEU法と公役務の優先を標榜するフランス法との“攻防”は、一見すると、前者による後者の制約のようにも見えるが、フランス法は、EU法のロジックに則りながらも、これを自らのロジックに馴化させ、公役務編成権を実質的に保持することに成功している。この判例法理の基底にあるのは、契約の法的安定性の要請ひいては公役務の継続性の要請である。法的安定性は、伝統的には、契約領域からの第三者の排除によって、いわば消極的に確保されてきたが、それが通用しなくなった現在では、契約領域の第三者への開放と契約裁判官の関与の強化によって、いわば積極的に確保されようとしている。法的安定性の要請が、適法性の要請との拮抗のなかで、行政契約理論の基礎に改めて据え付けられ、このことを介して、「公的組織の自由＝責任」を規律する枠組みが形成されようとしているのである。

以上のような協働システム全体像のなかで、組織的・作用的協働関係を見据えながら、地方分権・地方自治のありようを探っていくことが、本研究の示した一つの選択肢である。

#### 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)

① 飯島淳子「地方制度改革——地方公共団体の改革に関する 2010 年 12 月 16 日法律」日仏法学 27 号 (2013 年) 113 頁～121 頁、査読無し

② 飯島淳子「東日本大震災復興基本法」法学セミナー 683 号 (2011 年) 10 頁～15 頁、査読有り

③ 飯島淳子「国と自治体の役割分担——「連携」の可能性」ジュリスト 1427 号 (2011 年) 27 頁～34 頁、査読有り

④ 飯島淳子「フランス行政契約論の展開～公役務編成権をめぐる EU 法との“攻防”」日仏法学 26 号 (2011 年) 1 頁～33 頁、査読無し

⑤ 飯島淳子「契約化の公法学的考察 (三・完)」法学 74 巻 5 号 1 頁～35 頁 (2010 年)、査読無し

⑥ 飯島淳子「契約化の公法学的考察 (二)」法学 74 巻 4 号 (2010 年) 1 頁～39 頁、査読無し

〔学会発表〕 (計 1 件)

① 飯島淳子「住民」日本公法学会 2012 年 10 月 7 日、東京

〔図書〕 (計 1 件)

① フランス憲法判例研究会編『フランスの憲法判例Ⅱ』(信山社、2013 年) 241 頁～249 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：