

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 14 日現在

機関番号：32686

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23330010

研究課題名(和文) 特定行政領域における公私協働に焦点を当てた国家と市民社会の役割分担と規範論の検討

研究課題名(英文) Legal study of division of roles between the state and civil society with the focus on public-private-partnership in specific administrative areas

研究代表者

人見 剛 (HITOMI, Takeshi)

立教大学・法務研究科・教授

研究者番号：30189790

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 13,600,000円、(間接経費) 4,080,000円

研究成果の概要(和文)：個別行政領域における公私協働の実態調査を行いつつ、公私協働に関する一般法理の検討を進めた。いわゆる民営化・民間委託などを通じて生じた公私協働現象における公法規範の拡張論(再規制を要請する「保障国家」論や「私行政法」論)は、近年注目されるようになった引きこもりやニートなどの若者支援の領域においては、異なった論理・法理が求められると考えられる。民間の協働を主軸にその自生的なあり方を尊重した支援としての協働の法理が求められるのである。他方、民間主導を要請する法理である補完性原則も、ドイツにおける再公営化の現状などを踏まえれば、その射程を一般化することこそ問題があると言わなければならない。

研究成果の概要(英文)： While taking a survey of public-private-partnership(PPP) in individual administrative areas, we were studying the general doctrine on PPP. The theory of extension of public law norms to PPP which occurred through the so-called privatization ("Security State" theory to request a re-regulation and "Private Administrative Law" theory) is required to be other doctrine in the area of supporting the young people, such as withdrawal people and NEET. Doctrine of PPP as the assistance that respects the way to a spontaneous collaboration of private people each other is necessary in such a area. On the other hand, the subsidiarity principle which request generally private initiative must not be generalized in the view of current status of the re-municipalization in Germany.

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：公私協働 協働原則 パブリック・プライベート・パートナーシップ 保障国家

1. 研究開始当初の背景

現代行政を特色づけるキーワードとして「公私協働」があることは、もうすでに学界の共通認識になっているといつてよい。我々の研究グループも、「PPP(公私協働)の制度化に伴う法的問題点の解明と紛争解決の在り方の検討」の研究テーマで科研費基盤(B)(2007年度～2009年度)の研究助成を受けて研究を進めてきた。その成果は、研究分担者の枠を越えて多くの研究報告を糾合しつつ、岡村周一・人見剛編著『世界の公私協働』(日本評論社、2012年)としてまとめられた。この書籍は、平成23年度科研費・研究成果公開促進費(学術図書)を受給して公刊され、広く社会に普及している。

かかる英米独仏そしてアジア諸国(韓国・台湾・日本)における公私協働に関する制度・理論の比較法研究の成果を基盤として、日本における固有の公私協働事象の法学的分析とそれを踏まえた実践的で具体的な規範論を構築することが次なる課題として意識された。

2. 研究の目的

先の科学研究課題の成果を踏まえ、本研究課題の目的は、主に次の二つにまとめられる。

(1)日本国内における個別行政分野における具体的な公私協働の仕組みと実態を調査し、問題発生構造等を分析し、法的な問題解決のあり方を解明すること。

(2)(1)における個別行政分野の研究成果を糾合すると共に、国家と市民社会の現代的な役割分担を対象とする他の学問分野の成果や、比較法研究の成果も摂取することによって公私協働法理の到達段階を明らかにしつつ今後の展望を示すこと。

3. 研究の方法

(1)各研究分担者が、それまで研究の主たるフィールドとしてきた行政分野(都市計画法、情報法、警察法、地方自治法など)を対象に公私協働に関する実態分析を深めると共にそこにみられる法的課題を抽出する。その成果を全体研究会において共有しつつ各行政分野の固有性と共通性を分析し、あるべき規範論の構築に繋げる。

(2)我が国はもちろん諸外国でも進展する公私協働に関する最新の理論動向をフォローし、その成果を全体研究会において紹介・検討することによって、実態分析にも生かすと共に、日本における公私協働の法理論の一層の彫琢に努める。

(3)公私協働現象は、法学のみならず行政学、社会学、財政・経済学などの他の学問分野からも研究のメスがいれられている。そうした法学以外のディスプリンの研究視角・研究成果も積極的に摂取することにより、法理論としての公私協働論の内容を豊穡で開かれたものとするを試みる。

4. 研究成果

(1)個別行政分野の研究としては、まず自治体公共サービスの領域を対象として、公営住宅、公共宿泊施設の民営化やPFI、指定管理者の実態について自治体現場職員からの研究報告を受けたり、全国各地での紛争や法律問題に取り組んでいる最前線の弁護士等、実態に通暁している関係者からのヒアリングを行った。

その成果の一端として、現状のPFIや民営化において、その表面的なうたい文句としていられる効率性やコスト削減が必ずしも実現されていない事実を具体的に知ることができた。同様のことは、やはり民間化が進んだドイツの市町村の給付行政における再公営化の実態を論ずる彼の地の多くの論文(参照、人見2013図書)や、ドイツから招聘したツィーコー教授の報告(後述、ツィーコー・人見2014)からも伺えるところであった。

(2)市町村公営主義が採用されている水道事業についても様々な民間委託が進んでおり、諸外国においては水道事業の民営化も広く見られる。とりわけ水需要減少化の中での施設の大量更新を迫られている我が国における水道事業について広域化と競争的環境という新たな動向を法律学の見地から検討する論文(荒木2012)も、自治体公共サービスの新動向に関連する成果として挙げられる。ちなみに、民営化が進んだドイツの水道事業においては、今日では各地で逆の再公営化の動向がうかがわれることは上述の成果が示すところである。

(3)こうした民間化を推進する社会動向の法理論的裏付けとして、地方自治保障との関係でもしばしば取り上げられる「補完性原則」がある(地方自治との関係については、人見2013図書、人見2012図書)。民間でできることは国や自治体は行うべきではなく、民間が担えない事業のみを公的主体は実施するべきであるというのである。この種の補完性原則を実定法上定めているものとしてドイツの各州の市町村法典がある。この点を調査したのが、前述した人見の論文(人見2013図書)である。

それによれば、ドイツ各州の市町村法典の補完性規定も、その内容にバリエーションがあり、近年はそれを緩和する改正動向が顕著であり、そして実際には多くの適用除外規定が設けられており、住民の生活基盤を保障する行政活動については再公営化の動向も見られることが明らかにされた。このことは、ドイツから招聘したツィーコー教授の前述の報告によっても確認されるところである。

(4)民間化を通じて生じた公私協働の場面で、従前国や自治体などの公的主体によって担保されていた公共性を確保する必要性が意識され、そのための各種の制度が設けられ(再規制)あるいは私的主体にも公的主体と同様の規範が及ぶとする公法法理が論じられるようになっている。それが、ドイツ

では「私行政法」論であり、「保障（保証）国家」論であり、アメリカでの公法規範の拡張論である。これらの理論は、すでに我々の研究グループの成果である『世界の公私協働』でもとりあげられてきたが、ドイツの保障国家論の最新の包括的で浩瀚な研究を発表した板垣勝彦氏を招いた研究会を開催し、保障国家論の知見を深めることができた。

また、他の学問分野の知見も摂取するために開催した公私協働学際シンポジウム（2013年11月10日）においては、経済・財政学のパネリストの門野圭司教授から行政主導の民間化の局面においても、経済的評価・結果のみに限定されない広い観点から市民の厚生水準を向上させることを主目的として市場メカニズムを活用する公私協働もあり得るし、現にあるとの示唆を得た。市場メカニズムを公共性の見地からコントロールする多様な局面・手法が求められることの指摘として受け止められることになろう。

（5）以上のような事務事業の実施に関わって行われる民間化を通じて生ずる公私協働の他に、公的な意思決定の段階の公私協働の例として取り上げられるのが都市計画分野の私人からの都市計画提案制度や景観法の景観計画提案制度である。これらの制度の日独比較法研究を行ったのが野呂の日独シンポジウムでの報告論文（野呂2014 図書）である。景観法については、角松の論文（角松2013 論文）がある。ここでは、行政の意思決定に直接私人が参与することになる限りで民主主義原理とのある種の緊張関係があり、法治国家論などの基本原理に立ち返った検討も求められることになり、専門の高田敏博士を招いた研究会も開催した。

また、学際シンポジウムの政治学分野からの田村哲樹教授の報告では、議会を通じた決定による民主主義以外の熟議民主主義の選択肢が提示され、公私協働における正統性問題に関する新たな視点を示唆されることになった。この点に関わっては、都市計画参加制度も、公私協働と連続した隣接問題領域ということができ、この点の研究として角松2011 論文、角松2012 論文、角松2013 論文がある。

（6）個別行政領域の研究として、稲葉一将は、ニート・引きこもり・不登校などの若者支援行政の領域を対象に、そこにみられる公私協働を取り上げた。この分野は、子どもや高齢者のように従来の社会保障制度において行政対象として取り上げられてきた領域とは異なり、ほとんど家族の課題とされ、社会的な公的問題領域とは意識されてこなかったものと考えられる。比較的最近に至ってようやくボランティアなど市民社会内部からこの課題に取り組む動きが始まった段階にある。さらにごく近年に至り先進的な自治体がこの課題に取り組むようになり、国も「子ども・若者育成支援推進法」を制定するなど、行政が介入する段階となり、ここに公

私協働の課題が生ずることになった。

この領域では、市民社会において自生してきた支援の運動を、新たに介入する国や自治体等の公的主体がサポート的に協働することが何よりも重要とみられ、また、各種の関連組織・団体の有する情報やリソースを適切にアレンジ・連携させることが求められている。公私協働に関する法理として、民間化によって生じたそれにおいては、当該事務事業の公共性を担保するために、代償措置としての行政による再規制を施したり、公的主体に妥当していた公法的規範を私的主体にも拡張的に及ぼすことが主に論じられてきたが、この領域においては、こうした法理とは異なった法原則が必要であると考えられる（多元的協働とか市民主導の協働と呼ばれている協働の領域）。すなわち、公私協働というよりもむしろ民間の協働を背後からバックアップする行政の役割に定位した公私協働のあり方が、この領域では、まずは考究の課題となる。

なお、前述した公私協働学際シンポジウムにおいては、社会学のパネリストの仁平典宏教授からは、公私協働に関わる当該学問分野の各種の豊富な理論動向の紹介を受け、こうした従来法律学の学問的関心の照射を受けてこなかった領域についていくつもの示唆・アイデアを受けることができた。法学的な問題処理の困難な領域であるだけに具体的な成果を上げるところにまで行き着くことができなかったが、今後もこの研究グループとして新たな科研費を取得して、この領域の問題に取り組んでいくことになっている。

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15件）

ヤン・ツイコー（人見剛・訳）、再公営化 地方自治体サービスの民営化からの転換？、立教法務研究、査読無、7号、2014、43-64

角松生史、「協議調整型」まちづくりの制度設計とルール、日本不動産学会誌、査読無、27巻3号、2013、55-62

井上禎男、西土彰一郎、稲葉一将、中村英樹、地域放送のもうひとつのモデルを求めて：登米コミュニティエフエム、福岡大学法学論叢、査読無、58巻3号、2013、571-607

角松生史、「景観利益」概念の位相、新世代法政策学研究、査読無、20号、2013、273-306

荒木修、市町村営水道の限界と広域化・章書、関西大学法学論集、査読無、62巻4・5号、2012、181-209

角松生史、縮小都市と法、新世代法政策学研究、査読無、16号、2012、243-263

稲葉一将、行政法入門、法学セミナー、査読無、699号、2012、12-16

荒木修、指定管理者制度の課題、法律時報、
査読無、84 巻 3 号、2012、26-30
角松生史、都市計画の構造転換と市民参加、
新世代法政策学研究、査読無、15 号、2012、
1-30
角松生史、市民参加の社会的構成 シンポ
ジウム趣旨説明、神戸法学雑誌、査読無、
60 巻 2 号、2011、475-482

〔学会発表〕(計 1 件)

野呂充、Die Stadtplanungsvorschlaege
von Seiten der Privaten - PPP im
japanischen Staetebaurecht、日独公法シ
ンポジウム「日独公法の新しい挑戦」2012
年 10 月 2 日、ドイツ連邦共和国ベルリン
自由大学

〔図書〕(計 16 件)

佐伯彰浩、小林健一郎、ライナー・ピチャ
ス、磯村篤範、韓富榮、河東賢、堀智晴、
京都大学防災研究所、「公助・共助・自助」
を踏まえた工学・法学協働の下での新たな
洪水リスクマネジメント制度、2014、60
(31-39)

松本和彦、棟居快行、高田篤、野呂充ほか、
日本評論社、日独公法学の挑戦：グローバ
ル化社会の公法、2014、320 (193-210)

人見剛、磯野弥生、甲斐素直、角松生史、
古城誠、徳本広孝ほか、日本評論社、現代
行政訴訟の到達点と展望、2014、380(3-24、
217-235)

広渡清吾、浅倉むつ子、今村与一、人見剛
ほか、日本評論社、日本社会と市民法学：
清水誠先生追悼論集、2013、806(399-415)
人見剛、須藤陽子、三野靖、三浦大介、垣
見隆禎、北樹出版、ホーンブック地方自治
法(改訂版)、2013、250(16-52)

人見剛、横田覚、海老名富夫、上林陽治、
岩崎忠、田村達久、敬文堂、公害防止条例
の研究、2012、323(1-76、229-261)

今村都南雄、人見剛、佐々木雅幸、長内祐
樹、立岩信明、石見豊、星野泉、敬文堂、
「地域主権改革」と地方自治、2012、192
(29-51)

〔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

人見 剛 (HITOMI, Takeshi)
立教大学・法務研究科・教授
研究者番号：30189790

(2) 研究分担者

高橋 明男 (TAKAHASHI, Akio)
大阪大学・法学研究科・教授
研究者番号：60206787

紙野 健二 (KAMINO, Kenji)
名古屋大学・法学研究科・教授
研究者番号：10126849

野呂 充 (NORO, Mitsuru)
大阪大学・高等司法研究科・教授
研究者番号：50263661

荒木 修 (ARAKI, Osamu)
関西大学・法学部・准教授
研究者番号：10433509

稲葉 一将 (INABA, Kazumasa)
名古屋大学・法学研究科・准教授
研究者番号：50334991

角松 生史 (KADOMATSU, Narufumi)
神戸大学・法学研究科・教授
研究者番号：90242049

磯村 篤範 (ISOMURA, Atsunori)
島根大学・法務研究科・教授
研究者番号：70192490

梶 哲教 (KAJI, Tetsunori)
大阪学院大学・法学部・准教授
研究者番号：90247867