

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 5 月 22 日現在

機関番号：13901

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530022

研究課題名(和文) ネットワークとしての行政とその正当性—多様な関係構造における行政法の再構成

 研究課題名(英文) State administration as a constituent of the network in democratic legitimacy:
Reconfiguration of administrative law in changing figurations

研究代表者

稲葉 一将 (Inaba, Kazumasa)

名古屋大学・法学(政治学)研究科(研究院)・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)：第一に、国家行政の特徴の一つはネットワークの構成物であることが明らかにされた。若者の支援のように、もともと生活困窮者支援の多くは行政が関与することなく民間が行っていたものである。国家行政の欠如において互酬を行動様式とする社会が形成されたが、ここに開始された国家介入がネットワークとしての行政である。

第二に、ネットワークの構成物である国家行政の法の解明の手がかりが得られた。国家行政は単に後退するのではなく寄生的存在へと転化していると述べる論者が存在する。寄生的存在である国家行政は、これが接続しようとする既存のネットワークの自律を破壊してはならない。ここに国家行政の法の萌芽が見いだされる。

研究成果の概要(英文)：Firstly, this research found that one characteristic of the state administration in present day is a change into constituency of the network as example of support to the needy. Like the support to the youth, many of original supports have been done by private organizations without involvement of state administration. Society on the mode of reciprocity has risen in deficiency of the state, but the state started to intervene within such society. This is an example of state administration as a constituency of network.

Secondly, this research got a clue for the elucidation of the state administration as a constituency of the network and law. According to several theorists, state administration transforms into parasitic existence on networks of multiple people. Parasitic state administration that starts to connect with networks is thought to be forbidden from destroying autonomy of the networks of people. Here, we can find a potential of law that constrains state administration.

研究分野：行政法

キーワード：行政法 支援 生活困窮者 ネットワーク メタガバナンス 互酬

1. 研究開始当初の背景

(1) 公私協働

国家とりわけ行政権は、量的縮小と同時に質を維持するために効率性の向上が求められており、行政以外の様々な主体と協働して、行政が対応できなくとも他の主体によって福祉などの社会的役務が提供されるような柔軟なネットワークを構築しなければならなくなっている。つまり、経済構造が変革されない限り、網目の一部(国家行政)がほころびたとしても網全体は耐えられるような柔構造のネットワークの構築が、人権保障のためにも、必要とならざるを得なくなっている(なお、ネットワークという概念自体は新しいものではないが、国家行政がネットワークの構成物として認識される場合であっても、その認識はなお多義的なものにとどまっているので、これを研究する意味がある。その一例として、アメリカ行政法に即した叙述であるが、EDWARD L. RUBIN, BEYOND CAMELOT: RETHINKING POLITICS AND LAW FOR THE MODERN STATE 48-53 (2005).)。国内外において、少なくない行政法研究者が公私協働の諸現象に関心を有するのは、このような背景が存在するからである(科研費補助事業とのかわりについていえば、私は、科学研究費補助金基盤研究(B)「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」(課題番号19330008)の分担者として、この課題の検討を開始していた。)。その一例として、法律時報誌にて2008年6月号から一年半余りの間に連載されていた「公私協働の最前線」は、諸外国における公私協働の動向を日本に紹介したものであった。

(2) ネットワーク

本研究は、協働主体の行為規範に注目するものではなく、諸主体から形成されるネットワーク状の組織これ自体の規範に注目することを意図して、「ネットワークとしての行政」という語を用いたものである。たとえば、生活困窮状態にある者の支援は、物質的精神的諸支援を必要とするものであり、国や自治体の行政機関だけでは必要な諸支援は行われない。むしろ、行政機関ではなく住民同士による相互扶助的な支援のネットワークが切れ目なく、かつ、硬直化することなく、単独性を有する諸主体の特性に応じて変化しながら構築されることこそが必要である。協働する主体の規範とくに権利義務の観念は、柔軟で可変的であるべきネットワーク形成を妨げかねない。しかし、このことは規範の消滅を意味しない。ネットワーク状の組織はこの組織の特徴である相互接続(interconnection)の性質を有するために、接続の相互性の実現が規範内容とならなければならない。従来の公私協働の概念とネッ

トワークの概念との異同は、過度にこれらの差異が強調されるべきではないと私は考えているが、それでも諸主体の権利義務の観念の強度は、これら両概念では異なる。ネットワークの概念が用いられる場合には、これを形成する諸主体の権利義務の観念は弱くなるが、この反面、権利義務に解消され得ない諸価値がネットワーク組織に反映されるべき規範は強くなるのである。このこと自体の意義と限界が、行政法もその一つである法の社会科学的考察において重要な論題であることは明白である。

(3) 民主的正当性

ところで、福祉などの社会共同性を有する役務交換についてのネットワークの形成は、統治の性質を有する行為(たとえば、フーコーの用語によれば、gouvernementalite という語になるのであろう。)が、国家だけではなく、もう一度社会において存在するようになること、であるといえよう(時空を近代以前の西欧にさかのぼれば、統治の性質を有する行為主体は、もともと国家ではなかった、むしろ国家が統治の性質を有するようになった(gouvernementalisation)という認識が存在する。よく知られているようにフーコーは、封建制の解体と宗教的分散という2つの過程において、国家の統治に関する文献群が16世紀半ばに爆発的に増加したと述べていた。邦語文献として、石田英敬訳「統治性」小林康夫ほか編『フーコー・コレクション6 生政治・統治』(筑摩書房、2006年)238頁以下、240頁、272頁を参照。)。だとすれば、従来の行政法は、統治作用をなす国内行政が、当該国家における国民から要請される民主的正当性(democratic legitimacy)を有する存在であるという理解から出発して、正当性を有する統治とは何かの複数の解釈を生じていたものであったから、統治作用の国家から社会への転移にとともに、行政法の新たな研究課題が生じることとなる。

上記の新たな研究課題に接近できるようになるためには、複数の観点がありうる。本研究がネットワークの語を用いることとした意図は、前述したとおりである。また、国家行政を統制する法規範である行政法の分析の一つである本研究の開始時点においては、生活困窮者の支援がそうであるように、社会における既存のネットワークを国家行政が活用する現象の研究が意図されていた。つまり、国民の安全を確保しなければならない国家は、統治作用のいわば再社会化を黙認できない存在理由を有しているので、国家は社会を活用しつつこれに依存する、つまり社会に介入するが、このような国家行政を社会の側から統制すべき必要が、民主的正当性

を有する国家行政には生ずる。実際には、統治作用をなす社会における支援ネットワークを黙認できない社会内部での存在が、この民主的正当性の欠如とこれの国家行政による規制を要求する(たとえば、いわゆるゴミ屋敷の原因者を理解しようとするのではなく、清掃や撤去を自治体の行政に要求する民意がそうである。)ので、多義的な「社会」や「民主的正当性」とは何かが解明されなければならない。つまり、国家行政を統制する主体が社会において特定されなければならないし、この主体に敵対関係を有する主体が国家行政に要求する支援の民主的正当性が批判的に分析されなければならない。このことは、ネットワークの組織原理における民主主義とは何かという問いを発見することでもある。

以上のような本研究は、これまで私が研究代表者および分担者として日本学術振興会から助成を受けた研究課題(研究代表者となったもの(課題番号 18730018)、研究分担者として参加したもの(課題番号 30189790))の遂行において着想を得たものであり、これらの研究において得られたアイデアを発展させるためのものである。

2. 研究の目的

既存のネットワークを制限するのではなく、むしろこれを活用するためにここに接続することにより、ネットワーク状の組織を有するほかにない国家行政も、ネットワークの組織原理に適合しなければならないとすれば、本研究の目的は、第一にネットワークの組織原理に適合する国家行政とは何か、第二にこの過程で生成する規範の特徴は何か、の解明ということになる。

(1) ネットワークの組織原理に適合する国家行政

第一の研究目的を達成するためには、ネットワークの組織原理とは何かをまず、明らかにされなければならない。組織論(organization theory)の研究動向を参照すれば、ネットワーク組織は、市場および階層制(hierarchy)との対比で、この特徴が理解されている(たとえば、Walter W. Powell, *Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization, in* MARKETS, HIERARCHIES AND NETWORKS: THE COORDINATION OF SOCIAL LIFE 265 (Grahame Thompson et al. eds., 1991).)。であるとすれば、階層制および市場のどちらでもない組織原理に着目することにより、ネットワークの組織原理に適合する国家行政が明らかになるであろう。こうして、第一の研究目的を達成するためには、階層制および市場の組織原理では説明困難な国家行政の現象を解明しなければならない。

(2) ネットワーク組織の規範構造

第二の研究目的を達成するためには、ネッ

トワーク組織の規範構造が明らかにされなければならない。ここでの規範構造は、国家行政がネットワーク組織の一つであり続けようとする限り、階層制の組織原理を放棄しなければならない、この規範を強いられるといった意味の語である。たとえば、企業の違法な活動に対する行政による命令と処罰を通じた規制は、階層制の組織原理に基づくものであるが、企業内部における内部告発者の保護を通じた規制は、行政目的を実現するために内部告発者の保護という一種の贈与を行政が行うもの、つまり互酬原理に基づくものであるといえる(この例を、new governanceの一例であると述べる以下の考察は、階層制に基づく規制ではないことを目新しさと捉えている。Orly Lobel, *New Governance As Regulatory Governance, in* THE OXFORD HANDBOOK OF GOVERNANCE 65, 73 (David Levi-Faur ed., 2012).)。国家行政がネットワークの組織原理から逸脱すれば、このような国家行政は、ネットワークの構成物ではないものとなる。このことは、国家行政が市場および階層制の組織原理において存在し、従来の秩序内部に国家行政がとどまることを意味する。しかし、これでは、市場および階層制からなる従来の秩序に対する種々の批判(その一つは階層制が有する閉鎖性や硬直性についての批判であるし、他の一つは市場が有する富の偏在という性質についての批判である。)に対して国家行政が応答できない。これとは反対に、ネットワークの組織原理に適合する国家行政は、階層制とは異なる規範構造から逃れられない。たとえば、前述したとおり、企業の違法活動を抑制する目的は同一であるとしても、ネットワークの組織原理においては、企業組織内部に存在する内部告発者の保護が国家行政の規範となるのである。

3. 研究の方法

(1) 関係構造論の参照

ネットワーク状の組織の特徴を解明するために、本研究が参考としたのは、社会学者ノルベルト・エリアスの提唱した関係構造(figuration)の概念であった。相互接続を特徴とするネットワーク組織においては、ネットワークを構成する諸主体間の力関係によって多様な組織が形成されるが、このことを認識対象とするには、社会理論のなかでもとりわけ関係構造論が有益であると考えたからである。ネットワークを構成する主体とこれら相互の関わり方が一樣でないという意味での多様な関係構造に即して、行政法の一般的な原理である行政の民主的正当性がどのように変形し、構成し直される(re-configuration)のか、このような規範の現実化の過程を分析する試みを本研究は目指した。

そして、多様な主体と関係から構成される関係構造の差異と同一性を論証するために、

本研究が素材としたのは、2つの問題であった。

(2) インターネット

問題の一つは、ネットワーク構造の典型としてよいインターネット・ガバナンスに関する問題である。インターネットを素材としたのは、日常生活において広義のインターネット利用を通じて行き来する個人情報の量が膨大であり、個人情報を収集することとなる主体も多数かつ直接的には無関係である(この意味でネットワーク状である)からである。この現状においては、社会における個人情報の収集行為を国家または国際組織が、階層制の組織原理に基づき監督できると考えることは、非現実的である。つまり、インターネットは相互接続の集合体であって、国境すら越えて接続されるネットワークの一種であるから、個人情報が帰属する本人が、どのような管理主体に対しても自己情報にアクセスできて、接続や離脱を任意に行い、そして逆に不正な個人情報の利用実態をネットワーク上において公表できる状態が制度的に保障されれば、インターネットの利便性の向上と個人情報の管理との矛盾が解消されることになるといえよう。矛盾が解消されるまでの過程においては、行政法的考察の必要を見出すことができる。

(3) 生活困窮者の支援ネットワーク

本研究が素材とした問題のもう一つは、生活困窮者の支援である。たとえば、ひきこもりがちな若者の場合には、自治体や国が支援を開始する以前から保護者等の地域のネットワークが形成されており、そののちに自治体そして国による支援が開始されたという経緯がある(たとえば、和歌山県田辺市がそうである)。民間のネットワークが存在していた地域の人的資本を国家行政が活用しようとするためには、このネットワークに国家行政が接続しなければならなくなる。ネットワーク状の組織を有するようになった国家行政の規範とその現実化という検討課題がここに見いだされる。

(4) 関係構造の多様性

上記の2つの問題はそれぞれ別の領域に属するものであるが、それゆえに権利利益の内容も、相互関係する主体も異なっており、これらの相違によって形成される関係構造を分析することが必要であり、また可能となる。たとえば、国境を越えて行われている検索ツールを通じた個人情報の収集に対して個人情報に帰属する本人によるアクセスを保障するためには、個人情報を収集する個々の主体を国内外の機関が規制することは非現実的であって、個人情報の帰属主体が危険性を正しく理解して、検索ツールを利用するの可否かを判断できるようにする利用環境の整備が、個人情報の帰属主体のみならず営利活動を継続しようとする主体にとっても、行われざるを得ないであろう。

これに対して、地域的な規模での生活困窮

者の支援においては、支援ネットワークへの参加の主体や保障形態も生活困窮者の困窮の単独性を反映したものとなるのであろう。つまり、関係構造の多様性を反映するべく要請される行政技術の複数系の変化を明らかにすることが、本研究において意図されていた。

研究開始時点においては、上記の2つの課題のうち、第一の問題の分析については海外の研究動向の分析とともに海外の研究者との意見交換によって、海外における研究の到達点や限界が明らかになると予想されていた。また第二の問題については、国内における生活困窮者の支援ネットワークの聞き取り調査を行うことにより、支援制度とこれへの国家行政の関与の問題点が明らかになると予想されていた。

4. 研究成果

3で述べたように、本研究は、2つの問題の分析を予定していた。しかし、第一の問題については、問題の複雑性は予想していた以上に深刻であった。インターネット・ガバナンスの一問題であるインターネットの中立性の確保手段を一例としてあげると、EUでもアメリカでもまだ決着がついていないように、現時点は過渡的な段階にあるように思われる。個人情報の管理についても、これが検索ツール利用などの利便性の向上のための技術活用と不可分の関係を有するために、利便性の向上が所与であるとすれば、そのぶん個人情報の保護の重要性は後退せざるを得ない。かくして、権利としての個人情報保護のアプローチは、利便性の向上と個人情報保護とのトレードオフの問題に解消されがちとなって、法学者のなかにも権利アプローチ以外の発想を試みるものが存在するようになってきている(たとえば、Julie E. Cohen, *Configuring the Networked Citizen, in IMAGINING NEW LEGALITIES* 132 (Austin Sarat et al. eds., 2012). 主著 *CONFIGURING THE NETWORKED SELF* (2012)も参照。)。このような研究動向を調査したが、提起されている主張がなお曖昧で多義的なものであるため、研究成果を論文等の形で好評する段階には、まだ至っていないと思わざるを得なかった。

そこで、研究期間の2年目以降においては、第二の問題の分析に重点を置くこととなった。研究活動は、ひきこもりがちな若者等の生活困窮者の支援ネットワークが、自治体や国の行政の支援を受けてどのように変化し、また既存の支援ネットワークの側から国家行政にどのような不服や要求を有しているのかを調査することによって、支援する国家行政の規範の一つを解明しようとするものであった。このような研究活動は、必然的に文献調査よりもむしろ聞き取り調査の量が多いものとなった。

第二の問題を分析した結果、主として就労自立に価値を置く国家行政による支援とそ

うではない既存の支援ネットワークとが形成している制度においては、生活困窮者の支援は同一の対象を有するものの、異質な諸価値の対立が孕まれている。生活困窮者支援がこの対立を孕んだまま制度化する場合には、制度全体に期待される機能の発揮も難しくなるであろう。このことは、既存の支援ネットワークの側からのみならず、これを活用しようとする国家行政の側からも望ましい状態ではない。この問題を解消することができる一つの解答であると私が考えたのは、日常的な不服や不満を国家行政に反映することができる制度の必要である。

上述のような問題意識から国民の権利利益救済とともに行政の適正な運営確保を目的としており、司法的な権利救済制度でもない行政不服審査制度の課題の一つを論じたのが、後述の発表論文であった。本論文で述べられたのは以下のような内容であった。事務事業の民営化や市場における役務提供主体の参入規制緩和ののち、国民の一部が、相互に支援ネットワークを形成することにより生活に不可欠な役務の構造的欠乏をうめようと試みるようになったその後方で、非法的・間接的な関与を放棄していない国家行政と国民との関係において、行政に対する国民の不服は、権利性が希薄で客観化せざるをえない。先行した支援の一例として、地域社会における諸主体が先駆的に取り組んでいた停滞しがちな子どもや若者に対する諸支援においては、子ども・若者育成支援推進法（平成21年法律第71号）に基づき、現時点では国・地方の行政も「ネットワーク」を構成する一主体となっている（「子ども・若者育成支援」の「ネットワーク」の図を参照。http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/s_gaiyo.pdf#search=子ども若者育成）。支援を提供し、これを受ける「当事者」が形成していた支援の目的や手段が行政の影響を受けた場合に当然生ずることとなる「当事者」の不服について、行政による自己審査が行われることなく不服が放置されたままであれば、就労自立などという支援の目的や手段の変質とともに、子どもや若者にも新たな病理が生ずるのではなからうか。

つまり、「支援」という非法的・間接的な特徴を有する行政の行為について生ずる国民の不服こそ、適法性審査とは異なり固有の存在理由を有する行政不服審査制度によって解消されるべきものとは、考えられないだろうか。このような観点から行政不服審査制度改革の試みをみる場合には、不服申立人適格がなく審査請求が却下される場合であっても、「何人」も行政に対して申し出ることができる「処分等の求め」による処理の余地を残しておくという「架橋の仕組み」（行政救済制度検討チーム「取りまとめ」の6（2））が、有意味であると評価されうる。こうして、生活困窮者の支援の特徴を分析した本研究の一部が、一般法である行政不服審査法

の改革についての一つの観点の獲得という成果に結実したのである。

なお、研究期間において解決できなかった問題は、生活困窮者支援における「当事者」以外の主体が国や自治体による支援の民主的正当性を疑問視する場合の民意の問題、つまり民主主義の問題である。ネットワークの組織原理と民主主義とのかかわりについては、本研究以降に採択された科研費補助事業において、考察が予定されている。

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6件）

稲葉一将「届出制の法理」高木光・宇賀克也編『ジュリスト増刊行政法の争点[第4版]』74-75頁、2014年、査読無

稲葉一将「私のNHK改革-組織の単一化を解放し多様性を」エコノミスト2014年4月29日号、77頁、2014年、査読無

稲葉一将「行政不服審査法改正と救済態様」法律時報86巻5号88-93頁、2014年、査読無

稲葉一将「行政法入門-否定して、そのもとにとどまるために」法学セミナー699号12-16頁、2013年、査読無

井上禎男・稲葉一将・井上英樹・西土彰一郎「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58巻3号571-607頁、2013年、査読無

稲葉一将「行政による開かれた自己統制」紙野健二ほか編『行政法の原理と展開』（法律文化社、2012年）18-36頁、査読無

〔学会発表〕（計1件）

稲葉一将「政策形成機能を有する内閣と有識者会議」民主主義科学者協会法律部会、2014年11月30日、龍谷大学（京都府京都市）

6. 研究組織

(1) 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