

応用研究 1

# 行政の機能領域・役割

# 現代社会における行政の機能領域に関する調査研究 (昭和54～55年度)

## 【研究の目的】

今日、社会経済の進展に即応して、行政組織や運営の合理化、能率化を図ることが強く求められており、また財政問題などを背景に国、地方を通じて行政の機能領域が重要な問題となっている。

そこで本調査研究は、行政の機能領域についての理論的・実証的研究を昭和54年度には農業行政について、昭和55年度には社会福祉行政について行った。

## 昭和54年度

---

### 【研究の内容】

第1部「わが国の農業行政」は、わが国農業政策を考える契機として、補助金制度、都市農業及び対外援助機構を分析したものである。第1章「わが国の農業行政の現状と課題—補助金制度を中心として—」、第2章「都市における農業行政—都市農業の確立に向けて—」、第3章「農業・農村開発に関する対外協力行政—南北問題への取り組みの強化を目指して—」からなる。

第2部「諸外国の農業行政」は、EC（当時）の共通農業政策によって農産物輸出国との間の関係に苦慮している西欧先進国のうち、イギリス、フランス、西ドイツと、ECに入っていないスウェーデン、さらに世界の主要農産物輸出国であるアメリカをとりあげ、農業政策の最近の動向を調査したものである。第1章「EC（ヨーロッパ共同体）の農業政策」、第2章「イギリスの農業行政」、第3章「フランスの農業行政」、第4章「西ドイツの農業行政」、第5章「スウェーデンの農業行政」、第6章「米国の農業行政」よりなる。

また、「某県における農村環境整備事業に関する補助事業の多様さの事例」と「某県における農村環境整備事業施策の一例」が付属資料としてついている。

### 【研究の結果】

ここでは第1部第1章「わが国の農業行政の現状と課題—補助金制度を中心として—」を取り上げる。本章では、まずわが国農政の転機を農業基本法の制定に

求め、この時期を境としての補助金の変遷をみることによって今日の補助金の歴史的背景を検討する。次に、農業補助金のもつ特有の諸性質を探求して、国の農業行政の姿を明らかにする。そして、地方自治体とくに都道府県段階における農業補助金の作用から都道府県における農林行政の展開過程を明らかとする。

これらを受けて、最後に農業補助金のもつ問題点を指摘する。筆者によれば、補助金交付による補助事業は、全国的に一定水準の農政を可能にしようという効果を見出すことが出来るが、他面多くの問題を抱えるものである。

第1に、トータルな農政の展開を阻害していることである。第2に、受益農民の参加意識がうすくならざるをえないことする弊害である。このようなものとしてでき上がった施設の利用度の低下、施設の維持管理の問題をあげる。また補助金に対して一定の受益者負担が伴う場合であっても住民との意思の疎通がなされていなければ参加意識が得られず負担意識のみが高まることを指摘する。第3は、補助金制度そのものが画一的になる性質を有しているものであるということである。これに対して筆者は、統合・メニュー化や地域の実情に合わせるための自治体の一般財源化を主張する。

昭和55年度

### 【研究の内容】

昭和55年度分は、全3部でなる。以下、順次説明する。

第1部「諸外国の社会福祉行政」は、第1章「イギリスの社会福祉サービスの実態と問題点」、第2章「スウェーデンの社会福祉サービス行政の実態と問題点」、第3章「オランダの社会福祉サービス行政の実態と問題点」、第4章「西欧三国（イギリス、スウェーデン、オランダ）の老人福祉サービス行政とその行政課題」、第5章「フランスにおける老人問題と行政対応」、第6章「西ドイツにおける老人問題と行政対応」、第7章「米国の社会福祉行政—連邦、州、地方の関係を中心に」からなる。

第2部「わが国における社会福祉行政の現状」は、社会福祉行政の一部の分野（老人福祉、児童福祉とくに障害児童の福祉）に限定して、国及び特定の地方公共団体の財貨及びサービスの流れを実態調査及び関係資料の分析によって明らかにするものである。具体的には、第1章「老人、児童の福祉に関する国の制度」、第

2章「岡山県、市の老人・児童福祉行政」、第3章「高知県社会福祉行政の問題点」からなる。

また第3部として「今後のわが国の社会福祉行政の展望—調査研究担当者座談会—」がおかれている。

### 【研究の結果】

ここでは第2部第3章「高知県社会福祉行政の問題点」を取り上げる。全般的特色、老人福祉行政、児童福祉行政について概観した後に、社会福祉行政と補助金行政において筆者は以下のように述べる。

「補助金行政における県と市町村の関係を考える場合、いわゆるメニュー方式補助金制度については、①限られた予算内でできるだけ各地域の要望に応えられること、②市町村側にとってもその地域の特性に応じて選択権が認められること、③市町村の方で必要度の高い柔軟な福祉サービスが可能になること等、多くの長所が認められる。通常の補助金行政のように、画一的、形式的事業の助成から一步踏み出し、きめの細かい福祉サービスができる点で、高く評価できる方式であるといえよう。」

## 行政指導に関する調査研究（昭和54～55年度）

### 【研究の目的】

行政指導は、今日多くの行政分野において、様々な形で用いられている。複雑化・多様化し急速に変化していく現代社会に行政が対応していくときに、行政指導が果たすべき役割は決して小さくない。しかしながらその有効性の反面、行政指導は、法治主義・行政効果・行政責任等の面で、重大な問題を包含している。

本調査研究は、こうした行政指導の実態を把握・分析し、その適正化を図ることを主たる研究目的として実施されたものである。

昭和54年度

---

### 【研究の内容】

昭和54年度の研究は、全7章よりなる。以下、順次説明する。

第1章「行政指導の是非」は、日本住宅金融株式会社社長（当時）の庭山慶一郎氏の報告から作成された主に総論的な部分である。

第2章「運輸行政における行政指導」は、運輸省大臣官房審議官（当時）の西村康雄氏の報告から作成されたものである。

第3章「合繊及び石油等に関する行政指導」は、通商産業省生活産業局長（当時）の児玉清隆氏の報告から作成されたものである。

第4章「減反政策における行政指導」は、農林水産省大臣官房参事官（当時）の眞木秀郎氏の報告から作成されたものである。

第5章「合繊業界が受ける行政指導」は、旭化成工業株式会社社長（当時）の宮崎輝氏の報告から作成されたものである。

第6章「銀行行政における行政指導」は、日本損害保険協会副会長（当時）の田辺博通氏の報告から作成されたものである。

第7章「まとめにかえて」は、以上のヒアリングの内容について多少のまとめがなされたものである。

### 【研究の結果】

昭和54年度分については、ヒアリングによる調査が主であり理論的な報告がなされていないので省略する。

昭和55年度

---

### 【研究の内容】

昭和55年度分は、第1編「行政指導の分析」（第1章～第4章）と第2編（第1章～第13章）からなる。以下、順次説明する。

第1編第1章「行政指導の意義と背景」は、行政指導を定義した上で、その属性としての①服従の任意性、②事実行為としての性格、③行政指導の能動性、④行政指導の優位性を説明する。そして行政指導の分類を述べ、それぞれの行政指

導が行なわれる理由を説明する。

同第2章「行政指導の方法と手続」は、行政指導の方法と手続について法的側面と実態的側面から分析を加えるものである。

同第3章「行政指導の功罪と評価」は、法的角度からみた行政指導の功罪を論じるとともに、行政指導を分類し評価する試みを行なう。

同第4章「行政指導の公正と効率を確保するための改善提言」は、ヒアリングや前3章の分析を踏まえて、行政指導の改善に向けての提言を行なう。

第2編はヒアリングの結果から行政指導の実態を個別にまとめたものである。第1章「運輸行政における行政指導」、第2章「合繊および石油等に関する行政指導」、第3章「合繊業界が受ける行政指導」、第4章「減反政策における行政指導」、第5章「銀行行政における行政指導」、第6章「業務行政における行政指導」、第7章「労働行政における行政指導」、第8章「建設行政における行政指導」、第9章「地方自治体における行政指導—武蔵野市の場合—」、第10章「地方自治体の環境行政における行政指導—横浜市の場合—」、第11章「行政指導の是非—庭山慶一郎氏の見解—」、第12章「エコノミストのみる行政指導」、第13章「米国における裁量的な行政活動」からなる。

## 【研究の結果】

ここでは第1編第4章「行政指導の公正と効率を確保するための改善提言」を取り上げる。ここでは7つのことが指摘されている。

- ①行政指導の実態には行政サイドの過剰介入と民間サイドの過剰依存が見られるが、双方の側における自己抑制が必要である。
- ②行政指導に恣意的裁量が混入することを避けるために、とくに規制制又は制裁的な措置を必要とする場合には明快な根拠規定の立法化が求められる。
- ③行政指導における指導基準の公正を保つために、指導の日時・場所・関係者等を記録化し、公開することを考慮すべきである。
- ④行政指導で損害を受けた相手方には救済の途を開くべきであり、そのために指導に対する関胃な不服申立機関を設ける必要がある。
- ⑤不服の多発を防ぐために、事前に関係社の意見を聴聞する適正な行政手続を定めるべきである。

- ⑥行政指導に属する事前勧告については、下命を延引して公益を損ずる場合もあり、適時性を失わないよう注意すべきである。
- ⑦行政指導をめぐる醸成しやすい不透明な雰囲気を払拭し、官民全ての当事者が納得しうる合理的な行政指導の実現に向けて努力することを期待したい。

## 行政責任の明確化に関する調査研究（昭和56～57年度）

### 【研究の目的】

今日、行政は国民生活や産業社会の各般にわたり、広くかつ深く関与するようになってきており、また行政機構も専門分化・複雑化してきている。これに伴い、行政と国民との間の紛争など、いわゆる行政責任に関する諸問題が増大してきている。

そこで本調査研究は、国民の行政に対する信頼を確保するために、行政責任概念を分類・整理し、現行の行政責任体制の特質と問題点を明らかにすることを目的として実施された。

主たる関心は国の行う行政を対象としてこれらの課題を解明することにあるが、国民の身近な行政需要は、まず地方自治体に対する住民の要求として提起され、かつそのようなものとして処理されることが比較的多いこと、また行政責任の問題は国と地方自治体に共通の問題であり、行政責任の構造を明らかにするために、地方自治体の行う行政活動をも本調査研究の対象としてとりあげられることとなった。

昭和56年度

---

### 【研究の内容】

行政責任の明確化というテーマを検討するにあたっては、次のような問題点が存在する。

第一に、「責任」概念そのものの多義性である。様々な人が様々な文脈で「責任」ないしは「行政責任」を語っているために、同じ言葉でありながら、それは極めて多様な意味内容をもっている。この多義性が行政責任（概念）の不明確さを生み

出す一つの原因となっているといつてよい。そこで「責任」という用語を、それが語られている文脈や事実関係に即して分類・類型化し、理論化する作業が必要とされよう。この問題点を主に取り扱ったのは、第1章「日本における行政責任の分析枠組—試論」と第3章「日本における『行政責任』の文脈」である。

第二に、今日の行政の権能の多様化と活動領域の拡大という問題点が存する。これによって、社会的諸活動のどの領域が本来の行政の作用領域であるのかが著しく不明確なものとなってきた。それはまた、社会の行政に対する期待と行政対応との間にある種のズレが生じ、それが行政責任の追及というかたちでたえず噴出してくる可能性をもつということを意味する。したがって、行政の活動領域をどのように確定するのか、あるいはしうるのかという点についての検討が必要となる。この点について検討を加えたのは、第4章「行政の責任領域をめぐる基本的考え方」及び第5章「自治体における『行政責任』」である。

第三に、「行政」及び「責任」の日本的背景の特殊性である。行政責任の問題を論議する場合には、現代国家に共通の問題と我が国に固有の文化的背景から生ずる問題の双方を視野に入れなければならない。この問題に切り込んだのは、第2章「日本における権限と責任—責務相互性」であった。

## 【研究の結果】

ここでは第2章「日本における権限と責任—責務相互性」を取り扱う。

まず(1)「行政責任論の拡散と動揺」で問題意識を明確にし、(2)「権限行使の回避」では官民を問わず日本の組織管理行動全般にわたる基本特徴として、権限規定が明確に存在するにもかかわらずその発動は全体として極力回避する点が論証される。そして、官尊民卑の伝統的風土が日本において行政指導が広汎にみられかつ効果的な行政手段となっていることについての理由とされていることについて疑義を呈する。すなわち行政指導については行政が公式の権限の発動を回避することによって説明されるとするのである。

すると次に公式権限規定と異なる日々の業務遂行に必要な諸規則・諸準則（業務準則ないしは共同体準則）の成立事情や公式権限規定と業務準則との関係が問題となる。

(3)「権限規定と共同体準則」では、業務準則（共同体準則）の成立事情及び業



務準則と権限規定との関係について説明を加える。それは、日本の職場組織が共同体（ムラ）的属性を多くの面で示していることと結びついている。すなわち、①公式の権限規定は当該組織が特定の目標を追求する機能集団であるという主張に対応しているが、第一次的には当該組織が機能集団として「存在」するための根拠となっており、具体的な行為準則ではないということ、②公式権限規定が対外的な支持を獲得するために通常期待され得る以上に合理的で厳格なものとなる傾向などから共同体準則と対立することがあり、関係者が公式権限規定の「介入」をできるだけ回避しようとする動機付けが生じ、共同体準則の維持がそれだけ強まることになる、ということである。

(4)「共同体的責務相互性」では、公式権限規定と共同体準則の関係をみるために権限と責任についての日本の特徴を探る。これによれば、日本の組織では権限よりも責任（責務）が強調されることが多いとされる。ことに、中間管理職が与えられた管理責務から、公式権限規定とは異質だが（日常的非公式接触により）部下や関連他部局・上司に対し公式権限規定と適切に調整された業務準則を生み出すことができる場合、業務秩序は漸進的に変化しつつ安定することになる。この業務秩序の中核をなすのは、部下が権限や権限規定に基づく命令ではなく「自発的な責任感」に基づいて働く状態、そして関係諸部局との間に有利で安定した貸し借り関係が維持されている状態である。このような世界では、公式権限がそれ自体として内部的な問題になることは少なく、公式権限によって責任を論ずることの認識上及び実務上の効用も小さいことになる。

最後の(5)「共同体的業務秩序の将来」では、日本では法と社会の実態は、ずれているのが当然であると考えられてきており、今後も公式権限体系と共同体的業務秩序との連動を求める動きが強まっていくのが避けがたいとしても急速に連動することはないであろうと指摘する。

昭和57年度

### 【研究の内容】

昭和57年度の調査研究報告は、全4章によってなる。

第1章「現代日本における行政責任の分析—試論」では、責任の概念及び行政の概念から説き起こし、行政責任についての様々な問題局面を分析する。

第2章「行政責任に関するアンケート調査結果について」は、行政の担当者が行政責任とは何であり、どのような事情がその明確化を妨げると考えているかを調査する目的で、中央省庁及び地方自治体の職員に行ったアンケート調査を分析するものである。

第3章「行財政点検と行政の責任領域—東京都世田谷区の事例から—」は、現実に行政の守備範囲や責任領域を決定づけているのは、主として財政力、なかんづく自治体の場合には国や府県の補助金であろうとした上で、東京都世田谷区の行財政点検運動の意義と役割・仕組み・その評価について論ずる。

第4章「自治体における『行政責任』」では、自治体の責任の対象事項・責任追求の主体と客体・行政責任追求の手續と結果について、全国の自治体での事例に基づき分析を行う。

## 【研究の結果】

まず第1章「現代日本における行政責任の分析—試論」を取り上げる。

1. 「行政の概念」で、報告者は、「行政とは統治過程における官僚制の集団作用である」とする。この前提に立つと、行政が実際に果たしている機能は政策実施に限られず、基準ないしその細目の設定のような準立法的機能や紛争調整作業のような準司法的機能まで含み、行政責任もこのような機能にまで及び得ることになる（2. 「政策過程のモデルと行政の権能」）。

3. 「政党政治の優位と行政の『立法責任』」では、国レベルでの官僚制優位の構造が崩れ始めているにもかかわらず、依然として「立法の責任は政府（行政府）にあり」とする考え方が政党と国会に根強く定着していることを指摘する。

8. 「問責—引責の情緒化現象—」では、日本で行政の責任が問題となる場合には責任者の誠実さ、つまりともかく「頭を下げる」「土下座して謝る」ことを問責者が要求するとする。しかし、当事者が「二度と同じ誤りをくりかえさないよう最善の努力をする」と約束しながら再三にわたって同じ誤りが起こるのは、役割加担の誠実さがあまりにも問題になることで、役割遂行の有効性が再検討され改善されないからであると論じている。

次に第4章「自治体における『行政責任』」の興味深い指摘を取り上げよう。

1. 「責任追求の対象事項」の(2)「対象事項の留意点」中のウ「公平性と柔軟

性」において、報告者は公平性の確保と弾力的対応との2つの矛盾した社会的要請にどう対応すべきであるかが現代行政の重要課題であるとして、①長の責任において政策変更を行うこと、②長の責任において先例としない例外扱いをすること、③権威ある第三者機関による救済措置例えばオンブズマン制度の導入、をあげる。

## 1980年代以降の行政ビジョンに関する調査研究 (昭和54～55年度)

### 【研究の目的】

国際的な相互依存性が増大し、また資源の制約が明確となり低成長の時代を迎え、わが国の行政も役割の見直しが必要とされている。

そこで本調査研究は、全国世論調査の実施、各種基礎データの収集分析、現代行政フォーラムの実施等を通じ、国民の行政に対するイメージと期待の把握、行政需要動向の分析、個別行政における各種課題の把握等を行なった結果を踏まえ、1980年代以降の社会経済構造の変化と動向を予測し、それに対応した行政のあり方を検討した。

昭和54年度

---

### 【研究の内容】

昭和54年度分については第1編～第3編と「本年度調査研究結果の総括」及び資料編からなる。以下、順次説明する。

第1編「世論調査分析」は、1979年11月20～26日に国民一般を対象として実施した全国規模の世論調査の結果を分析したものである。第1章「国民と行政機構」、第2章「日本におけるビューロクラティズムと市民意識」、第3章「行政需要の現状分析」、第4章「国民の求める行政の運営と機構」よりなる。

第2編「基礎データ収集分析」は、収集されたデータその他を分析したものと各界有識者へのヒアリング結果を収録するものである。第1章「社会経済環境の変動と行政システムの対応」、第2章「行政組織をめぐって」、第3章「70年代の

地方自治」、及び参考資料よりなる。

第3編「現代行政フォーラム」は、第1部「個別行政における変化と対応」その1「厚生行政における変化と対応」とその2「農業行政における変化と対応」及び第2部「1980年代への行政ビジョン」からなる。1979年11月13日に開催された現代行政フォーラムにおける座長・報告者・討論者による報告・討論と、一般参加者から提出されたコメントよりなる。

このあとに「本年度調査研究結果の総括」がなされる。

### 【研究の結果】

ここでは「本年度調査研究結果の総括」を取り上げ、要約する。

80年代以後の行政のビジョンを探求していく前提としてまず社会の状態とその将来に向けての変化の可能性を模索し、行政の在り方の問題として政府の望ましい規模を「大きな政府」か「小さな政府」かという形で検討し、行政の指針とすべき諸原則を吟味した後、筆者は以下のように述べる。

「その結果明確に言えることは、行政に対する期待は今後とも拡大し、従来行政が行ってきた伝統的任務の他に、危機管理、中央情報センターとしての新しい役割を果たさなければならなくなりつつあるということである。とくに、公開性の原則や市民近接の原則は、行政の仕組みに大きな緊張関係を持ち込むことは否定できない。

たとえば情報の公開は、行政の内部における自由な意見の交換を阻げ、能率的な行政の遂行の障害となる懸念がある。また行政のコストもそれによって上昇するかもしれない。市民近接の原則によって参加の要請が起こってくることも、同じように効率的な行政の遂行を阻げる可能性がある。情報の公開や参加の要請は、国民の期待をかき立て、欲求水準を高めていくことも考えられる。ある集団が特定の便益を受けていることを知ったならば、デモンストレーション効果が発生し、他の集団からも同様の便益を受ける要求が起こってくるかもしれない。また行政に対する批判も当然に高まってくるであろう。従前ならば、行政が情報を独占するものとして、公共の利益を正しく判断する唯一の立場にあると主張し、市民からの批判を一蹴することもできた。だが、情報が公開され、国民が客観的事実についての認識と知識を高めていくと、もはやそのようなこともままならなくなる。市民参加が

行政の決定を遅延させることもあるであろう。

だが、そうすることによって行政が国民のために国民の欲する仕方でおこなわれる可能性がはじめてでてくる。行政はこのようにしてその本来の姿を回復しうるのである。情報の公開や参加の要求によって、従来行政が享受していた均衡と安定は破壊されることは避けられない。だが、新しい要素をそのシステムの中に組み込みつつ、新しい均衡と安定を求めていく努力がなければならない。当面の不便や非効率に耐えていくだけの寛容さが行政官にも市民にも求められるであろう。」

昭和55年度

---

### 【研究の内容】

昭和55年度分は全7章よりなる。第1章「『1980年代以降の行政ビジョン』を求めて」、第2章「80年代以降の社会経済変動と行政の役割」、第3章「行政需要システムと行政供給システム」、第4章「役割相乗型行政対応と中央—地方関係」、第5章「行政組織の特質」、第6章「行政機構の組織と運営」、第7章「21世紀に向けての行政改革の戦略」の各章である。

### 【研究の結果】

ここでは第7章「21世紀に向けての行政改革の戦略」を取り上げる。本章は、行政改革の目的と種類を整理し、我が国戦後の行政改革を概観した後、行政改革の戦略と構想として以下のように述べる。

「行政改革の構想を練っていく上で前提となるのは、問題発見的思考により、何が問題なのかを明らかにしていくことである。つぎには、その問題をその発生した具体的状況に即して検討し、具体的状況のどこを操作したら、それを解決しうるかの手掛かりをうることであろう。いわゆる戦略的要因の選択である。この段階では、プロジェクトグループが活用されなければならない。プロジェクトグループは行政部内的に作られることも出来るし、また外部の専門家を動員して作られることもありうる。行政改革の場合には、外部の人々による現実から距離を置いた分析が必要であると言われているが、その場合にも、第一線の担当者とのコミュニケーションが忘れられてはならない。何故なら、問題に最も精通しているのが彼らであるからである。従って、外部の専門家による調査が、そのような関心をかき立てる

必要があるわけである。

戦略的行政改革の場合には、このような調査と並行して、行政の基本的な理念の再検討が行なわれなければならない。調査に基づく具体的な改革構想の構築と行政の基本理念の確定は、並行的に行なわれ、相互に浸透し、補完し合わなければならない。理念による何らかの指示がなければ、具体的な改革構想を練ることは出来ないし、また具体的な構想の裏づけがなければ、明確な理念を打ち出すこともできない。これらを同時に押し進めていくためには、2つのグループが重層的に存在することが必要である。臨時行政調査会が委員会と専門部会の二重の構成をとるのは、この要請に答えるものであろう。専門部会のレベルにおいて現場の職員を始め、関係する方面との意思の疎通が図られると同時に、調査会のレベルにおいて、行政改革によって影響を受ける各種の利害関係者とのコンサルテーションを行なう機会を持ち、作られた改革案に対するコンセンサスの素地を作るべきであろう。然し、最終的に出された改革案をどのような形でいついかなる方法で実現していくかは、答申を受ける側の政治的リーダーシップの問題である。」

## 都市化時代と行政の対応に関する調査研究（昭和60年度）

### 【研究の目的】

近年、地域社会の都市化に伴い国民の生活意識が著しく多様化するとともに、都市における過密の弊害が指摘されているが、今後は高速道路や新幹線の建設などに伴い地方交通網の整備が進むにつれて地域開発が拡大し、都市化がいつそう進展するものと考えられる。

しかしながら、これら地域社会の都市化に伴って防災・公害・環境・交通・住宅・資源エネルギーなどの新しい問題が発生する一方、生活環境の変化とともに国民の価値観が多様化し多様な行政需要が発生しているが、安定成長化では行財政上の制約から行政的対応は必ずしも十分ではない。

そこで、本調査研究は、都市における行政の実態把握を行ない現状分析によって都市行政の諸機能を明らかにするとともに、都市化時代に対応した総合的な行

政の在り方を明らかにすることを目的として実施された。

## 【研究の内容】

本調査研究は全6章からなる。以下、順次説明する。

第1章「大津市：市民センターと支所機能及びOA化の問題」は、近年、京都・大阪のベッドタウン化も進行しつつある大津市で、市民と行政の接点としての市民センター・支所機能と電算化・OA化の問題を扱う。

第2章「岡山市：都市化と行政の対応」は、城下町岡山市の行政機能の発達、合併による市域拡大に伴う支所の改革、OA化の現状について扱う。

第3章「大阪市：人口変動と行政の対応」は、学校の規模・配置の適正化、行政組織と管理の問題を論じる。

第4章「堺市：都市化と行政の組織・運営」は、自治都市の歴史を有し、80万台の人口をもつ堺市の行政運営と組織の現状を検討する。

第5章「東大阪市：都市化と行政の対応」では、大阪に隣接した人口急増地帯で三市合併という特殊要素を持つ東大阪市における都市化と行政組織及び保健所の新設問題を分析する。

第6章「松山市：都市化に対する行政の対応」では、四国の主要都市として発展してきた松山市をとりあげ、都市化の状況と行政組織、市営住宅行政、保育所行政のテーマについて考察する。

## 【研究の結果】

ここでは第3章「大阪市：人口変動と行政の対応」を取り上げる。

筆者は大阪市の実態調査をまとめた後に次のように結ぶ。すなわち、「大阪市の、人口変動とともに、種々の都市問題を経験してきた。とりわけ大阪市の特徴は、人口のドーナツ化現象が顕著であったことである。この人口の周辺への移動に応じて種々の行政領域において対応が行なわれていたが、ここではその一つの典型例として学校規模、適正化問題をとりあげた。都市再開発や交通問題その他個々の都市問題は、形態こそ異なれ、類似のアジャストメントをしてきている。都市におけるもう一つの関心は、都市化の総括部門への影響である。しかし、ここでは組織の変化を観察できるものの、その変化は「都市化」とは異なる事情によっているよう

ある。職員数の変化は予算とともに政策におけるウエイトを知るための材料であるといえるが、総務部門には都市化のインパクトはあまり現れず、むしろ市民参加の重視といった理念の影響の方が重要であるように思われる。」と。

## 公共的事業における民間の役割と公的規制のあり方に関する調査研究（昭和63年度）

### 【研究の目的】

近年における財政制約と国際化という環境の大きな変動は、都市開発・再開発や地域活性化といった公共的な事業における官民の関係を大きく変えつつある。第一に、財政制約状況のもとでは民間エネルギーの有効利用がますます必要となっている。第二に、国際化や情報化の著しい進展に際して、民間部門は市場競争を通じて弾力的に対応してきており、公的な事業の設計や実施に対しても、サービスの多様化や高度化など「質」の面でも大きく貢献するようになってきている。

その結果、公共的な事業の実施管理に対しては、むしろ民間のエネルギーと英知を生かした官民の相互補完・相互協力へと考え方の転換が進められてきている。臨調行革の過程で提出された「民活」の考え方は、こうした理念の転換を端的に示したものであった。

とはいえ、公共的な事業の実施に際しては、全てを市場の論理に委ねるのではなく、公益性を保持するため経済的規制や社会的規制のきめ細かな配置が不可欠であることはいうまでもない。

そこで、本調査研究は、都市開発の分野を中心に公共的な事業をめぐる民間の役割と公的規制のあり方について分析・評価を行うことを目的として実施したものである。

### 【研究の内容】

本調査研究は、第Ⅰ部「主報告」と第Ⅱ部「座談会」、第Ⅲ部「資料編」からなる。以下、第Ⅰ部について順次説明する。



第1章「民活・規制緩和の一般的検討—問題の所在—」は、本調査研究の対象を都市開発に関連する諸事業—都市再開発事業、住宅政策関連事業、あるいは道路・公園等の都市施設整備事業などを含む—に設定するとともに、官民の役割分担ないし協力のあり方、および公的規制のあり方について一般的な考察を行なう。

第2章「都市開発における受益と負担、規制と緩和」は、総論として都市開発の本来の目的を達成するためには現行のどのシステムのどこに問題があるのかを解剖して将来の方向を探るとともに、各論として土地問題における受益と負担の均衡を図って規制の強化と緩和の両面からバランスのとれたシステムを構想するものである。

第3章「土地利用規制の緩和」は、土地利用規制の基本的な骨格をなしてきた区画区分制度に関わる問題を考察するとともに、市街化調整区域に関わる規制緩和あるいは開発促進策を検討し、市街化区域についての最近の動向をみるものである。

第4章「都市再開発における公共と民間」は、都市再開発における民活論のねらいを検討し、本当の民活を進める条件を考察するものである。

第5章「民間活力による国公有地の有効利用とその問題点」は、国公有地の有効利用や都市再開発のために導入された新方式のうち土地信託方式、事業信託方式をとりあげ、制度方式に内在する問題点や運用上生じうる障害等を論じるものである。

第6章「大都市の住宅政策と民間活力」は、大都市における地価高騰を引き金とする住宅政策の基調転換の中で、いわゆる民活がいかなる意味を持つのかについての考察である。

## 【研究の結果】

ここでは第2章「都市開発における受益と負担、規制と緩和」を取り上げる。

筆者は、総論として、現行法の問題点と解決の方向づけを以下のように述べる。まず、わが国では開発自由を原則として、規制が緩和されても土地所有者の負担は増えないというシステムをとっているために、土地所有者から規制緩和の圧力がかかりやすく規制強化の圧力はなかなかかからないという弱点があるとする。そこで、規制の緩和がなされた場合に土地所有者に応分の負担をさせて、その不当な

利益を吐き出させるべきであり、自治体としても開発費用を一般の税収に頼らないようにすべきであるとする。

そして受益と負担の均衡をはかるシステムとして、①一定以上の容積率の公共への吸収とアメ手法、②補償のための容積率の移転手法、③事務所に住宅附置を義務付ける手法、④地下部分の補償、⑤緑地の促進、⑥市街化区域と調整区域の均衡、⑦固定資産税による売買のインセンティブづけ、⑧譲渡所得税の超重課税、⑨新規開発地の先行取得、⑩公有地の譲渡・リース、利用の手法、を主張する。

## 社会経済の変化と行政スタイルの変容に関する調査研究 (平成元年度)

### 【研究の目的】

近年、社会経済情勢の変化に伴い、社会と行政との関わり方（行政が社会に対して指導力を発揮し指導的役割を果たすという関わり）にも変化が生じてきている。

それは、行政の社会に対する関わりが従来の「ハード」な管理から「ソフト」な管理へ変容しつつあるのではないかということである。

本調査研究は、このような仮説に立って、現代行政の代表的分野である産業政策・労働政策・金融行政等におけるそれぞれの行政の社会への関わり方（行政スタイル）の変容とその原因を分析するとともに、これらの行政スタイルの変容を理論的に解明しようとするものである。

### 【研究の内容】

本調査研究は全6章よりなる。以下、順次説明する。

第1章「1980年代における行政スタイルの変化」は、戦後を、国際化への対応と行政リソースの減少という2つの観点から3つの時代に仮説的に時期区分するとともに、1985年に行なわれた高級公務員のサーベイリサーチから官僚が国際化と行政リソースの減少に対してどういう認識を示したかを分析するものである。

第2章「通商産業省における行政スタイルの変化」は、戦後の通産省の歴史と

通産省の外部からのイメージと実際の産業政策にみる変化と通産省のビジョンに見る変化とを検討するものである。

第3章「大蔵省における行政スタイルの変化—脱規制と再規制—」は、金融における規制緩和（脱規制）と規制の法制化（再規制）とを、実は表裏一体のものであり、しかも同じ環境の変化に対応することを目指してなされたものであることを示そうとするものである。

第4章「労働時間規制と行政スタイルの変化」は、労働省の所管施策の中から労働時間規制行政を取り上げて、その行政の行われ方、行政スタイルの最近の変化に注目し、その変化がいかん生じてきたのかを分析するものである。

第5章「建設省における行政スタイルの変化」は、建設省の行政の歴史的概観と1970年代から80年代にかけての行政リソースである事業予算の伸びの鈍化あるいは減少にどのように建設省が対応したかを分析するものである。

第6章「むすび」は、第2章から第6章までの研究に農水省、運輸省などを若干付け加えるとともに、環境変化とそれに対する行政の対応についてまとめるものである。

## 【研究の結果】

ここでは第6章「むすび」を取り上げる。

筆者は、まず1980年代の国際化と行政リソースの減少といった環境変化を、段階的環境変動モデルにいう第4段階すなわち激動の段階であるとする。そしてこれまでのところ省庁の対応はほとんど機構改革の形では現れてはいないが、通産省と外務省のビヘイビアによく現れる生産中心主義のパラダイムから消費者中心主義へのパラダイムの変換、大蔵省の一部や郵政省に現れる生産中心主義の枠の中での市場化と可視化の徹底といった変化が生じているとする。

このような変化を筆者は3つに整理する。

第一に、集中化と分散化の同時進行である。集中化として①省内の会議の増加となって現れる省内調整問題の増加、②首相を頂点とする上方方向への機能集中、③省行政の統一イメージの追及や補助金の総合化に現れる省内組織のタテ割りからヨコの統一、④いわゆる経済官庁以外の官庁の事業が経済政策の性格を持ち始めたことによる政策相互間の関係の変化、をあげる。また分散化として、⑤規制緩

和、⑥地方分権化をあげる。

第二に、行政作用の次元で脱規制と再規制の同時進行がみられ、かつての非公式な関係の中での綿密な指導と交渉による行政から法文章の数の増加による可視的な行政へと移行しつつあることを指摘する。

第三に、執行パートナーの違いによって行政のスタイルに変化があることを指摘する。経済官庁のパートナーは機能団体であり政治家の介入する余地は少ない。これに対してスペンディング官庁のパートナーは地方自治体であり、政治化の関与は日常的である。そこで前者では市場の論理が強くなるものの、政治的な交渉があった場合には可視性が弱くなる。これに対して後者では、多元的政治過程の支援を受け政治的な可視性は高い。しかし、一般的な傾向として、規制緩和や分権化が地元政治家による中央と地方との媒介の必要性を減少させるとする。

## 労働環境の変化に対応する行政管理方策に関する調査研究（平成3年度）

### 【研究の目的】

最近の労働環境においては、若年労働者の不足に加え、好景気や若者の職業観の変化に伴う公務員離れ、将来の共済年金年齢の改定に伴う雇用・年金問題を含めた高齢化への対応等が必要となっており、特に、職員の養成、適材適所を意図した人事異動を行う上で不可避なものといえる転勤については、近年、地元志向・個人生活重視へと就業意識の変化を反映して転勤を敬遠する傾向が強くなりつつあり、これらの問題に対して各行政機関は適切な対応を迫られている。

このため、本調査研究は、行政の統一性・一体性の確保、人材の効率的な配置等行政の行政の総合性・効率性を確保する観点から、行政における労働環境の変化を踏まえつつ、転勤問題を中心として対応策の実態、問題点等を把握した上で、地方公共団体やこれらの問題に対応するため様々な対応方策を講じている民間企業から先進事例を収集・分析し、その改善方策を検討することを目的としている。

### 【研究の内容】

本研究は、行政の統一性・一体性の確保、人材の効率的な配置等行政の行政の総合性・効率性を確保する観点から、行政における労働環境の変化を踏まえつつ、地方公共団体やこれらの問題に対応するため様々な対応方策を講じている民間企業から先進事例を収集・分析し、その改善方策を検討することを目的としているが、以下、5章に分かれて、研究されている。

第1章では、本研究調査のねらいと特色について論じられており、特に国家公務員の転勤問題に関して議論されている。

第2章では、民間企業の新しい人事管理動向について検討がなされており、民間企業の人事管理の特徴、経営課題の実態、民間企業の従業員意識の変化等について論じられている。

第3章では、民間企業の転勤への取り組みというテーマで検討されており、様々な調査結果の概要が紹介されている。

第4章では、地方自治体における転勤と人事管理というテーマで論じられており、特にこの章では、地方自治体における転勤の実態について考察されている。

第5章では、国家公務員の人事管理と転勤制度について検討されており、この章では本研究のまとめの部分にあたる。

## 【研究の結果】

本研究は、行政の統一性・一体性の確保、人材の効率的な配置等行政の行政の総合性・効率性を確保する観点から、研究されている点に特徴がある。

本報告書で調査研究された民間企業における転勤解決の諸方策は、国家公務員の転勤問題に取り組んでいく際のヒントを与えてくれるだろうと思われる。どのような組織においても、意欲のある有能な人材の任用こそ、その活力の維持に不可欠である。

進藤・大杉論文は、能力開発・適材適所・組織の活性化を原則とする配置転換の人事運営を確立し、「単身赴任対策の充実・管理者と職員との合意形成の制度化・転勤に関する新しい制度の導入」を考える必要がある、と結論づけている。

アンケート調査等で判明したように、民間の先進事例に対する反応は、「参考にはなるが導入は困難であると思われる」という回答がもっとも多かったが、国の中央人事関係機関が協議して、各省庁に共通して導入・適用されうる制度を検討す

る時期が到来しているのではないだろうか。

もし、転勤制度が変化するとすれば、日本官僚制の共通感覚に基づく権威の秩序が変動する時でしかない和西尾論文は指摘する。従って、西尾論文によれば、その変動要因は、労働環境の変化のみならず、「国家公務員の自己イメージと社会のもつ行政イメージの転換」にも求めることが可能であると指摘している。

## リゾート開発事業を中心とする大規模開発のあり方に関する調査研究

### 【研究の目的】

昭和62年6月から総合保養地域整備法（いわゆるリゾート法）が施行されている。この法律によれば、国から基本構想の承認を受けるとリゾート開発事業の実施に当たってさまざまな特例・支援措置があるため、ほとんどの道府県が一斉にこれに取り組んできた。

しかしながら、法律施行時にはブームの様相すら呈していたリゾート開発への期待も、ゴルフ場開発を中心とした環境破壊、土地の投機的取引等による地価高騰等の問題がクローズアップされ、また一方では、いわゆるバブル経済の崩壊により企業の投資意欲が減退するにつれ、法自体の見直しや廃止の意見さえ登場する事態となっている。

本研究は、以上の状況を踏まえてリゾート法について、その制定過程・関係機関との調整状況・実施の過程の行政問題・地域住民への計画周知等について調査分析し、このような大規模開発における行政のあり方について検討を加えた。

### 【研究の内容】

本研究は2部構成となっている。第1部は主にリゾート法をめぐる諸問題を取り上げた総論部分であり、第2部は全国各地におけるリゾート開発の報告である。

まず第1部の第1章「リゾート法の制定過程とその背景」は、総合保養地域整備法の政府案の決定過程と国会における審議状況をふりかえり、法の早期成立の

事情をさぐるものである。第2章「戦後の地域産業振興法とリゾート法」では、さまざまな地域産業振興立法と対比させてリゾート法の特徴づけを試みるものである。第3章「リゾート法とリゾート開発」及び第4章「リゾート法とその実施をめぐる法的諸問題」は、リゾート法の基本構造や法律問題に焦点を当てたものである。また第5章「リゾート開発と調整」は、調整活動に注目し、法案作成過程における調整、基本構想の作成・実施過程における調整につき論じている。第6章「『内発的発展』モデルの危機と再編」と第7章「リゾート開発と地域活性化」は、地域に根づいた発展・発達のあり方自体を問いなおしたものである。調査研究の過程で全国各道府県の資料収集が行われたが、これらをまとめたものが第8章「各道府県のリゾート開発の概況」及び第9章「リゾート開発政策の実施主体」である。

第2部では、上記のとおり、第1章「北海道のリゾート開発」、第2章「リゾート開発と自治体行政」、第3章「大規模開発と広域自治体」、第4章「埼玉県におけるリゾート開発」、第5章「三重サンベルトゾーン構想の選択」、第6章「淡路地域のリゾート開発」、第7章「瀬戸内中央リゾート構想」、第8章「瀬戸内サンリゾート構想における政府間関係」、第9章「リゾート開発と地域政治」として、全国各地におけるリゾート開発の報告がなされている。

## 【研究の結果】

ここでは、研究の内容上、報告の第1部のうちいくつかのみを取り上げる。

第1部第2章の「戦後の地域産業振興法とリゾート法」は、国による自治体への政策コントロールを「包括的枠組み」レベルと「個別的方法」レベルに分け、リゾート法を新産業都市建設促進法等の過去の代表的な地域産業振興法と比較し、包括的枠組みレベルでは変化があるものの、個別的方法レベルではそれほどの転換が見られないことを指摘する。そして、自治体の自律的決定に向けての個別的方法レベルでの新しい誘導方法の開発の必要性を説く。

第5章「リゾート開発と調整」は、リゾート開発の失敗の多くは、基礎調査や基本構想の承認以前の段階での市町村と進出企業の癒着に求められると看破する。そして、この点こそがリゾート法の構造的欠陥であり、民主主義の一要素である公開性が満たされていないと指摘する。

第7章「リゾート開発と地域活性化」では、リゾート開発の中心を民間が受け

持ち、自治体がリゾート開発の条件整備を行うことを義務付けているというリゾート法の構造をとらえ、企業が自治体に対し圧倒的優位に立つ点を最大の欠点とする。そして、地元自治体のイニシアチブのもとに地域に根づいたリゾート開発がなされること、言い換えれば「地域を媒介に訪れる人と生活している人が互いに享受し合う双方向型リゾート」の開発がなされることが望ましいとする。

## 高齢化社会におけるシルバーサービス行政のあり方に関する調査研究（平成5年度）

### 【研究の目的】

わが国では、世界に類例のない速さで高齢化が進み、21世紀初頭には本格的な高齢社会の到来が見込まれている。このような状況のもとで、高齢者向け諸サービスはその必要性・緊急性を増しており、質的・量的に多様化するニーズに対応してその担い手も行政、地域、家族に加えて民間事業者が参入する等複雑化している。

また、こうした情勢に対応して行政の側も、1986年「長寿社会対策大綱」、1989年「高齢者保健福祉推進十か年戦略（ゴールドプラン）」、1990年「老人保健福祉計画」の策定（いわゆる福祉八法改正）といった諸施策を講じてきた。また、超高齢社会という未来社会像が明確に描き出され、国民一人ひとりに意識されることで、こうした政策的備えへの国民的コンセンサスの形成が推し進められつつある。

本調査研究は、「民間事業者等による高齢者向けサービス等の提供活動」（いわゆるシルバーサービス）を主たる研究対象とするものであるが、「シルバーサービス」とその他の高齢者向けのサービス（行政主導型、民間主導型）との関わりについての研究も加えている。

すなわち、これら諸サービスを一括して「高齢者関連サービス」と呼ぶこととし、「高齢者関連サービス」の現状を捉え、その今後のシステム設計を構想していく上で重要な課題となる、①サービス供給主体の多様化、②行政と民間の役割分担、③サービス供給主体における住民参加の動向、という基本的課題を軸に据えて調査研究を実施したものである。



## 【研究の内容】

本調査研究は、序章「研究主題と方法」、第1部「高齢化の動向と21世紀初頭の社会システム」（第1章～第3章）、第2部「地域社会における高齢者関連システムの編成過程」（第4章～第8章）、第3部「地域における高齢者関連システムの動向分析」（第9章～第15章）よりなる。以下、順次説明を加える。

第1部「高齢化の動向と21世紀初頭の社会システム」では、高齢化と高齢者ニーズの特色が概観され、行政と民間の役割分担の構図という観点から21世紀初頭の高齢社会システムが描かれ、地域サービスシステムにおける供給主体の多様化現象が分析されている。具体的には、第1章「高齢化と高齢者ニーズ」、第2章「21世紀初頭の高齢社会システム—行政と民間の役割分担の構図」、第3章「地域サービスシステムにおける供給主体の多様化」である。

第2部「地域社会における高齢者関連システムの編成過程」では、ボランティア・セクターの動向が、社会福祉協議会・福祉公社・ボランティアの三つについて、またプライベート・セクターの動向が、いわゆるシルバーサービスと福祉機器産業について記述・分析されている。具体的には、第4章「社会福祉協議会の機能」、第5章「新しいサービス供給組織としての福祉公社」、第6章「高齢者とボランティア」、第7章「プライベート・セクターの動向（その1）」、第8章「プライベート・セクターの動向（その2）」からなる。

第3部「地域における高齢者関連システムの動向分析」では、事例研究として、コープ（生活協同組合）による家事援助活動、医療・保健・福祉の一体的事例展開、住宅改造援助サービス、福祉サービス公社、病院・福祉施設、地域保健福祉実態などの調査研究結果が報告されている。具体的には、第9章「家事援助活動『コープくらしの助け合いの会』」、第10章「地域における保健医療福祉の統合—宮城県涌谷町の場合」、第11章「住宅改造援助サービスの動向」、第12章「金沢市福祉サービス公社」、第13章「地域における高齢者関連システムの動向分析—近畿」、第14章「中国地方における地域保健福祉の現状と課題」、第15章「病院を中心とした総合的サービス機能の展開—南小倉病院・医療法人伸寿園・老人福祉センター小倉荘」である。

## 【研究の結果】

ここでは第2章「21世紀初頭の高齢社会システム—行政と民間の役割分担の構図」を取り上げる。

まず筆者は、公的供給と民間による供給の特性につき、①ニーズの形成については、公的供給は社会的な認知を必要とするが、民間による供給については市場としてのニッチのみで足りる、②ニーズの特性について、公的供給は一般に生活に対して基礎となるニーズで、かつ人々の共通するニーズが対象として拾いあげられるが、民間による供給では、一般に各人に特異な個別的ニーズや付加的なニーズが対象となる、とする。③配分の基準に関しては、公的供給ではサービスを受受する個人間の釣合がとれているかという公平性が重要であるのに対して、民間による供給では、交換性を強く有するとする。④供給統制については、公的供給では組織階統を通じて統制が行なわれるが、民間による供給では市場競争を通じて行なわれる、とする。

そして公的供給と民間による供給の2つの供給方法の選択として、①基礎的なニーズで民間市場への適合性が低いサービスについては公的な供給によるべき、②個別的なニーズで民間市場への適合性が高い場合には民間主体に委ねるのが望ましい、③個別的なニーズへの対応を必要とするが市場に乗りにくいサービスについては、補助金や租税措置によって民間の供給を誘導することが必要である、④一般的なニーズで市場に乗りやすいものについては、原則として民間に委ねる場合であっても、公的な規制によってサービスの質を管理する必要があるとしている。

## 公的規制に関する調査研究（平成6～7年度）

### 【研究の目的】

公的規制は、許認可等の手段による規制を典型として、そのほかにも許認可等に付随してまたはそれとは別個に行なわれる規制的な行政指導や価格安定等の制度的な関与という形で社会活動全般に影響を及ぼしている。現存する公的規制の多くはその時々々の社会的要請によって設けられたものであるが、我が国経済が世界有

数の規模となり、民間部門の主体的能力が格段に向上した今日、その一部はかえって我が国の経済社会の発展・成熟化と国民生活の向上を阻害する要因となっているともいわれている。

このような背景のもとで、本調査研究は、公的規制の役割変化、規制緩和の方向性およびその効果等について従来からの議論を体系的に整理するとともに、学際的な観点から検討を行ない、並びに諸外国との比較により公的規制に関する基礎的・実践的な理論を構築するために実施された。

平成6年度

---

### 【研究の内容】

平成6年度分は、第1部「規制と緩和のバランスー予防か救済かー」と第2部「各国における規制の変容」からなる。以下、説明する。

第1部「規制と緩和のバランスー予防か救済かー」は、理論的側面から、従来の規制枠組みの整理、政府提言にみる規制の概念変化、経済学的な規制の分類を行う。

第1部第1章「日本における規制改革提言ーその特徴と問題点を探るー」は、アメリカ合衆国の規制改革を研究したアンソニー・ブラウンの分析枠組みを参考にしながら、わが国における公的規制の改革に関する提言の内容を分析し、その特徴を明らかにしようとするものである。

第2章「市場補完機能としての規制とその手段の検討」は、規制がどのようにあるべきかという観点からの規範的な分析視座にたつて、市場原理と市場の失敗から生じる不合理をいかにして規制によって是正するかを論じる。

第3章「規制行政の予備的考察ー過去の研究をふまえてー」は、今まで日本においてなされてきた規制に関する研究を体系的・網羅的に整理するものである。

第2部「各国における規制の変容」は、海外における規制緩和の動向を検証しつつ、公共性の変化に伴う規制の変容を明らかにする。

第1章「英国における電力産業の規制」、第2章「英国における新しい規制行政の展開ーOFTELの事例を中心として」、第3章「日米の預金保険制度」、第4章「イングランドにおける土地利用規制の動向ーロンドンドックランド再開発を事例としてー」よりなる。

## 【研究の結果】

ここでは第1部第2章「市場補完機能としての規制とその手段の検討」を取り上げる。

筆者は、「規制とはもともとなんらかの問題に対する解決策として選択されたものである。そのもとになった問題というのがすでに解決されたものであれば規制の廃止も適切な選択であるが、そうでない場合には規制の廃止は新たな問題を生じさせることになる。問題は、規制そのものではなく規制のデメリットをミニマイズしメリットを最大限に生かすことができるよう規制の手段を状況に合わせて選択することである。」と述べる。

この前提にしたがって、①自然独占が規制の理由である場合には、資源配分的効率性と生産的効率性とのバランスがとれ、かつ規制当局と被規制企業とのあいだの情報の非対称性をできるだけ克服する手段が選択されるべきである。また、資源配分的効率性と生産的効率性のトレードオフを少なくするためには競争原理に頼ることが最も望ましいので、競争原理を導入することが可能な分野はできるだけ規制を廃止し不必要な独占が行なわれないように留意すべきである、②外部不経済や情報の不完全性が規制の根拠となっている場合にも市場原理を生かす方向で解決策をみいだすべきである。結果的に競争制限的である基準の設定や許認可による規制は極力押さえ、その基準についてあまり意見の相違がない場合や当局の恣意性が入りこむ余地が少ない場合に選択されるべきである、③競争の不完全性が規制の結果である場合には、まず必要な規制と不必要な規制を峻別し、必要な規制は規制の根拠となった市場の失敗を補完する限りで規制の方策を検討すべきである。例えば過当競争、需給調整などはそれ自体を規制の目的とせず市場補完的な規制の目的に置き換えて対応できないかをまず検討すべきである、とする。

平成7年度

---

## 【研究の内容】

平成7年度は、全7章とあとがきよりなる。以下、順次説明する。

第1章「日米の金融行政」では、日米の預金保険機構を比較しつつ、日本において実際この制度がいかに運用されていたかを概説している。

第2章「岐路に立つ『サッチャー型規制システム』—英国電気通信事業規制の

発展と転換」では、1980年代のサッチャー政権下での行政思想を色濃く反映した公益事業規制が最近になって変化してきたことを指摘する。

第3章「カリフォルニア州における電力産業の再編と規制緩和」では、1990年代におけるカリフォルニア州の電力産業の再編成を電力事業の規制緩和の展開とあわせて論じる。

第4章「大気汚染防止に関する新しい規制の手段—アメリカの排出取引を例に—」では、一般的な規制である環境基準の設定と違反者への罰則という枠組みと異なるアメリカの排出取引による規制の特徴を明らかにする。

第5章「アメリカ合衆国における航空業の規制撤廃—事後的評価—」は、航空業における規制撤廃が当初予定した市場の活性化をもたらさなかった点を明らかにしている。

第6章「ニュージーランドにおける郵便事業規制の変容」は、第4次労働党政権下でおこなわれた郵便事業のコーポラティゼーションにともなう郵便事業規制の変容を明らかにする。

第7章「土地利用に関する規制とその緩和の影響—規制緩和と地方分権との関係を中心に—」は、土地利用規制を社会的規制と捉えてその特質を論じ、規制緩和と地方分権との関係を検討する。

あとがきは、以上の検討をもとに公的規制の分析枠組みについて検討するものである。

## 【研究の結果】

ここでは、「あとがき—公的規制の分類枠組みについて—」を取り上げることにする。

まず、村上泰亮の政府介入についての3つの次元を紹介する。すなわち、①介入の客体により介入内容が同じか異なるか（同じ場合を普遍的、異なる場合を特殊とする）、②介入を行なう際の環境条件の違いにより介入の内容が調整されるか否か（調整される場合を裁量的、されない場合を固定规则的とする）、③介入にしたがわないうきの違反に対する制裁が明確に示されているか否か（強制的と指示的）、である。その上で筆者は、この整理がいずれも公的規制の態様ないし方法にかかわるものであるとする。

しかしながら今日ではコストと関連させて目的ないし効果を評価することが有益であり、結局、公的規制を理解するためには、目的ないし効果、それを実現するための方法ないし手段、およびその結果として発生するコストの3つのレベルについて思いを回らすことが必要になるとする。

そしてこの3つのレベルについて多少の検討が行なわれる。

## 沿岸域の総合的管理及び利用調整のあり方に関する調査研究（平成11～12年度）

### 【研究の目的】

わが国の沿岸域、特に閉鎖性沿岸（三大湾）においては、古くから港湾をはじめさまざまな開発・利用が稠密に進められており、大都市圏での生活や産業を支えてきたが、一方で地球環境問題の顕在化や国民意識の変化等に伴い、沿岸域に残された多様な生態系をはじめ自然環境をできる限り保全・創造していく必要性も高まってきている。

また、三大湾においては、今後とも多様な開発・利用のニーズが強いと考えられるが、限られた空間の中で環境との調和を図るとともに、多方面からのニーズの調整を図りつつ、計画的な開発・利用を進めて行くことも必要となっている。

しかしながら、わが国の沿岸域は、港湾法、湾岸法等の沿岸域に関する実定法に基づく範囲、その他都市計画法、自然公園法等が及ぶ範囲において、それぞれの目的に応じて一面的・部分的に管理がされているに過ぎず、制度的にも実務的にも総合的な管理が行われていない現状にある。

一方、湾岸行政は、三大湾における開発・利用及び環境の保全に深く関与している状況にある。例えば、湾岸区域は三大湾の海岸線のうち東京湾で83%、大阪湾で81%（一部推計）、伊勢湾で54%を、その海面のうち、東京湾で59%、大阪湾で22%、伊勢湾で21%をそれぞれ占めている状況にある。また、東京湾及び伊勢湾では、港湾法に基づき、開発保全航路（中ノ瀬航路、浦賀水道航路、中山水道航路）の航路整備を直轄事業として行っているほか、これを維持するため所要の行

為規制も実施している。

環境対策としては、港湾区域外の一般海域において港湾局の直轄事業として覆砂により水質改善を図るシーブルー事業やゴミ・油の回収を行う海洋環境整備事業を進めているほか、補助事業として浚渫等を行う港湾公害防止対策事業や複数の環境対策事業を組み合わせるエコポート事業などを実施している。

さらに、三大湾での開発・利用と環境の保全・創造の調和のとれた政策展開を図るため、「伊勢湾港湾計画の基本構想」を平成4年に、「大阪湾港湾計画の基本構想」を平成7年に、「東京湾港湾計画の基本構想」を平成10年にそれぞれ策定し、港湾管理者とともにその推進にも努めているところであるが、これらの状況を踏まえると、沿岸域の総合的管理についてこれまで以上に主体的・積極的に取り組むことが必要となっている。

本調査では、以上のような現状認識に立ち、三大湾における沿岸域（全ての海域を含む）の総合的管理のあり方について、地方分権や省庁再編の動向にも留意しつつ検討を行うものである。

