

人口減少時代における政策実現手法の展開

原田 大樹

(本稿は、行政法務課が執筆を委託したものである。)

目 次

はじめに

- I 人口減少時代の政策課題
 - 1 人口減少社会の到来
 - 2 人口減少時代の政策課題
- II 人口減少時代の政策実現手法
 - 1 居住コミュニティの維持
 - 2 行政インフラの維持
- III 行政法学と政策実現手法
 - 1 行政法学と政策
 - 2 国家の役割の変容

おわりに

要 旨

- ① 我が国で今後予想される急激な人口減少は、社会を支える生産年齢人口の急激な減少を伴うため、行政活動を支えるさまざまな基盤を縮小・喪失させる可能性を有する。そこで本稿では、目前に迫る人口減少時代において、どのような政策実現手法が求められるか、またその際に国家にはどのような役割が期待されるのかを素描することとしたい。
- ② 人口減少時代の政策実現手法の萌芽が明瞭に現れている領域は、都市法と自治法である。このうち都市法では、人口減少時代に入ると分散的な居住形態のままでは都市施設の維持に莫大な費用がかかる上に、人口過小地域ではコミュニティの維持さえ困難を来すおそれがある。そこで、緩やかに居住地を集約する「コンパクトシティ」の方向性が示されている。2014年に改正された都市再生特別措置法においては、こうした政策課題に対応するため、立地適正化計画の制度が導入された。また、地域コミュニティを単位として空間管理や施設の管理を行う「エリアマネジメント」も、人口減少時代において都市空間の質を向上させる重要な役割を果たすものである。
- ③ これまでの自治法は、全ての地域で同水準の行政サービスを地方公共団体が提供するユニバーサルモデルを前提としてきた。しかし、人口減少のスピードは地域によって大きく異なることから、場所によってはフル装備の基礎自治体を維持できない可能性がある。そこで2014年の地方自治法改正では、複数の基礎自治体が事務遂行に関して連携する連携協約や、広域自治体が基礎自治体の事務を代替執行する規定が設けられた。また、民間主体への公務遂行の移譲に際して実務上大きな障壁となっている公権力の行使に該当する作用を含む事務の受け皿として、複数の地方公共団体が地方独立行政法人を設立する案が議論されている。
- ④ 人口減少時代に対応する新たな政策実現手法に共通するのは、制度設計者と制御の名宛人との間に（ある種の）市場が介在するタイプの手法（誘導作用・媒介作用）が目立つことである。人口減少時代においては人的資源に代表される行政資源がこれまでと比べて限定されることとなる。それゆえ、選択と集中の営みの中で、公務員にしか対応ができない分野として「政策立案」や「政策実施における調整」に資源が集中的に投下されることが予想される。新たな政策実現手法における誘導作用・媒介作用の萌芽は、こうした方向性を示すものである。

はじめに

とりわけ1980年代以降、日本においても「行政改革」と「民営化」による行政組織のスリム化は常に重要な政策課題であり続けてきた。もともと日本の国家行政組織は、比較法的に見て小規模とされる⁽¹⁾。他方で、行政周辺組織の規模は比較的大きく、この領域も含めて民営化が図られてきた。また、地方行政組織は近時の採用抑制によって縮小傾向にあり、公務員年齢層のアンバランスが将来の公務遂行に悪影響を与えることが懸念されている。もっとも、これまでの行政組織のスリム化は、いずれも財政問題に起因するところが大きかった⁽²⁾。しかし今後は、人口減少時代の到来に直面して、これまでとは質的に異なる行政改革や民営化が求められる可能性がある。国立社会保障・人口問題研究所の2012（平成24）年の推計によれば、2049（平成61）年に日本の人口は1億人を割り、2060（平成72）年に8800万人程度になるという⁽³⁾。そして、このような事態に対応するため、我が国の政策実現手法や行政スタイルに大きな変容がもたらされると考えられる。

そこで本稿では、人口減少がもたらす政策実現手法や行政法学への波及効果を、現在見られる萌芽的な政策実現手法を素材に分析することとしたい。具体的にはまず、人口減少がどのような政策的課題を惹起するのかを確認する（Ⅰ）。次に、人口減少時代に対応し得る政策実現手法を、居住コミュニティの維持と行政インフラの維持の観点から、近時の立法例を素材に分析する（Ⅱ）。その上で、こうした新たな手法が政策実現手法の一般論や行政法学にもたらす意義を考察し、今後の国家の役割や政策実現手法の展開を素描することとしたい（Ⅲ）。

Ⅰ 人口減少時代の政策課題

1 人口減少社会の到来

(1) 人口減少とその要因

日本では2005（平成17）年に出生数と死亡数が逆転し⁽⁴⁾、2008（平成20）年をピークに人口が減少し始めている⁽⁵⁾。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、今後の人口は2050（平成62）年には9805万人となり、2100（平成112）年には5227万人となって、明治時代の水準にまで戻るという。

このような人口減少をもたらす要因として指摘されているのは少産多死化、とりわけ少産化である。出生率の低下のみならず、若年女性が減少することで、出生数が今後大幅に落ち込むことが予測されている。その理由としてしばしば指摘されているのは、若年層の経済状況の悪さや、ワーク

(1) 西尾勝『行政学 新版』有斐閣, 2001, p.115は、省庁の組織・定員の決定・管理制度（「行政機関の職員の定員に関する法律」（昭和44年法律第33号）、総務省行政管理局による審査）が「鉄格子効果」を持ち、行政機関の膨張抑制に寄与してきたとする。

(2) ただし、介護サービスや障害者福祉サービス提供を行政直営から民間提供へと改めた社会福祉基礎構造改革では、民営化によってサービスの質を向上したり、効率性を高めたりすることが企図されており、必ずしも財政問題にのみ動機付けられていたわけではない。原田大樹「福祉契約の行政法学的分析」『行政法学と主要参照領域』東京大学出版会, 2015, p.115 参照。

(3) 国立社会保障・人口問題研究所編『日本の将来推計人口（平成24年1月推計）』2012, p.65（出生一定・死亡中位推計）。

(4) 北海道総合研究調査会編著『地域人口減少白書2014-2018』生産性出版, 2014, p.11.

(5) 増田寛也編著『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減—』中央公論新社, 2014, p.2.

ライフバランスの悪さである⁽⁶⁾。加えて、日本では移民の受入れをこれまで抑制してきているという事情を挙げることができる。フランスやドイツなどのヨーロッパ諸国では、移民が出生数を下支えしており、これほど急激な人口減少は想定されていない。

(2) 社会問題としての人口減少

もともと、人口減少が政治・行政過程によって解決すべき「社会問題」なのかは議論を要する。例えば、人口を支える資源の観点からは、現在の日本の人口は多すぎるとの見解も存在する⁽⁷⁾。イタリア・ルネッサンス期や日本の化政文化の頃のように、人口が停滞する時期に文化が円熟し、豊かな暮らしを実現することができるとの見方もある。さらには、人口減少は生物個体が増えすぎたことに伴う自動的な調整のメカニズムの一部であるとの考え方⁽⁸⁾や、そもそも将来人口が減少するかどうかはなお不明であるとのとらえ方もあり得るところである⁽⁹⁾。

他方で、人口減少そのものが社会問題にならないとしても、それが加速度的で急激なものであるが故に、社会システムに対して大きな影響を及ぼす可能性はある。社会を支える生産年齢人口の急激な減少によって、行政活動を支える基盤が失われるかもしれない。この結果、これまで経験したことのない「痛みの再分配」⁽¹⁰⁾を行政活動が担わなければならない、それが日本の行政スタイル・政策実現手法の改革を不可避的にもたらすというシナリオである。

2 人口減少時代の政策課題

(1) 検討課題の限定

そこで本稿では、2014（平成26）年に制定された「まち・ひと・しごと創生法」（平成26年法律第136号）が「人口の減少に歯止めをかける」（同法第1条）ことを目的として提示していることに鑑み⁽¹¹⁾、人口減少時代を与件とした場合の政策課題とそれに対応し得る政策実現手法を検討することとしたい。すなわち、人口減少が法制度の設計によって対応を要する社会問題を引き起こすとの立場を採用することとする⁽¹²⁾。他方で、人口減少そのものを回避するための政策（例えば移民受入れ⁽¹³⁾・少子化対策等）は、紙幅の関係で取り上げない⁽¹⁴⁾。本稿が具体的に取り上げる政策課題は、

(6) 増田寛也ほか「緊急提言「地方消滅」回避の処方箋」『文藝春秋』93巻11号、2015.10、p.176はさらに、東京一極集中と、一極集中した東京における出生率の低さを指摘する。他方、坂本誠「「人口減少社会」の罨」『世界』860号、2014.9、p.202は、若年女性の減少は全国的な出生率低下に起因するもので、東京一極集中との関係はないとする。

(7) 速水融「日本の人口減少ちっとも怖くない」『文藝春秋』93巻10号、2015.9、p.472。

(8) 古田隆彦『日本人はどこまで減るか—人口減少社会のパラダイム・シフト—』幻冬舎、2008、p.39は、生物学・生態学の用語である環境収容力（carrying capacity）の考え方から人口問題を論じている。この見解にも影響を与えているマルサスの人口論につき参照、兼清弘之「社会保障と人口変動」兼清弘之・安藏伸治編著『人口減少時代の社会保障』（人口学ライブラリー 7）原書房、2008、pp.1-22。

(9) 加藤久和『世代間格差—人口減少社会を問いなおす—』筑摩書房、2011、p.154は、1970年代中盤には、日本の人口が将来的に人口増減のない静止人口の状態に近づくとの分析がされていたことを紹介している。

(10) 増田寛也・富山和彦『地方消滅 創生戦略篇』中央公論新社、2015、p.13（富山発言）。

(11) 大森彌『自治体職員再論—人口減少時代を生き抜く—』ぎょうせい、2015、p.89。

(12) 増田寛也「「極点社会」を回避するために」『日本不動産学会誌』29巻2号、2015、p.28は、人口減少がもたらす社会に対する悪影響として、教育・医療・福祉サービスの不足、空き家等の急増による地価下落等を挙げている。

(13) ドイツの移民法制の現状につき参照、大西楠・テア「グローバル化時代の移民法制と家族の保護—家族呼び寄せ指令とドイツの新移民法制—」『社会科学研究（東京大学）』65巻2号、2014.3、pp.157-183；同「グローバル化時代の移民法制—多元的システムから見たドイツの移民法制—」浅野有紀ほか『グローバル化と公法・私法関係の再編』弘文堂、2015、pp.241-267。

都市法・まちづくりに関するものと、自治法・行政資源に関するものの2つである。これらは、人口減少時代における政策課題と密接に関係し、新たな政策手法の萌芽が現時点において最も明瞭に観察できる領域である。

(2) 都市法・まちづくりに関する政策課題

これまでの都市法は、民間の旺盛な開発圧力の存在を前提に、無秩序な都市化を防止するとともに、都市基盤施設を公費で建設・整備することを念頭に置いてきた。しかし、人口減少時代に入ると、居住地を集約する「コンパクトシティ」⁽¹⁵⁾のアイデアが重要となってくる。すなわち、分散的な居住形態のままでは都市施設等の維持に莫大な費用がかかる⁽¹⁶⁾上に、人口過小地域では居住コミュニティの維持が困難になる問題が生じる。また、都市基盤施設を新規に建設することよりも、その維持改善の方が重要な政策課題となる。このようなインフラ重視の時代からソフト重視の時代への転換とともに、「エリアマネジメント」⁽¹⁷⁾の考え方に注目が集まっている。さらに、都市的土地利用を自然的土地利用へと復元する「縮退型都市計画」⁽¹⁸⁾も重要な政策課題となり、その典型的な課題として空き家問題が現在注目を集めている。

(3) 自治法・行政資源に関する政策課題

これまでの地方自治法は、都道府県・市町村の二層制と、全ての地域で同水準の行政サービスを地方公共団体が提供するユニバーサルモデルを前提としてきた。しかし、人口減少のスピードは地域によって異なることから⁽¹⁹⁾、場所によってはフル装備の基礎自治体を維持できない局面が予測される。そこで2014（平成26）年の地方自治法改正では、複数の基礎自治体間の連携や包括的な事務委任のモデルが導入されている。また、公私協働・外部委託の拡大が進み、行政にしかできない固有の任務・役割とは何かに関する議論が進展している。さらに、データ処理のクラウド化や事務フローの共通化を推進して情報通信技術（Information and Communication Technology: ICT）をさらに活用し、行政の中核的任務に人的資源を集中投入するべきとの考え方も強まってきている。

II 人口減少時代の政策実現手法

1 居住コミュニティの維持

(1) コンパクトシティ

中心市街地を活性化すべきという政策課題は、中心市街地と郊外のショッピングセンターとの対立の構図の中でまず主張された⁽²⁰⁾。歴史的には、1937（昭和12）年と1956（昭和31）年の「百貨店

(14) この問題に対する取組を俯瞰できるものとして、厚生労働省編『厚生労働白書 平成27年度版』日経印刷、2015、pp.201-265 参照。

(15) 海道清信『コンパクトシティの計画とデザイン』学芸出版社、2007、p.14。

(16) 辻塚也「連携中枢都市圏構想の機制と課題」『日本不動産学会誌』29巻2号、2015、p.51。また、原田泰・鈴木準『人口減少社会は怖くない』日本評論社、2005、p.138は、人口減少社会においては分散型居住を前提に、下水道でなく浄化槽、鉄道でなく道路、新幹線でなく空港のように、必要な社会資本が変わってくることを指摘する。

(17) 小林重敬「エリアマネジメントとルール」『ジュリスト』1429号、2011.9.15、p.76。

(18) 内海麻利「拡大型・持続型・縮退型都市計画の機能と手法」『公法研究』74号、2012、p.180。

(19) 植村哲士「人口減少とインフラ―背景と問題―」宇都正哲ほか編『人口減少下のインフラ整備』東京大学出版会、2013、p.4。

法」(昭和12年法律第76号、昭和31年法律第116号)の立法に代表される中心市街地における商店街と百貨店の対立という図式が、スーパーマーケットという業態や郊外の大規模小売店の登場によって、中心市街地と郊外の対立構造へと変化した。1973(昭和48)年に制定された「大規模小売店舗法」(昭和48年法律第109号)が旧来の商業者(商店街)の利益を保護するものであったのに対し、1990(平成2)年前後の日米構造協議を経て1998(平成10)年に制定された「大規模小売店舗立地法」(平成10年法律第91号)は実効的な出店調整のメカニズムを持たないものとなった。このような規制緩和を背景に中心市街地の空洞化や郊外のショッピングモールの林立が進んだことを受けて、2006(平成18)年のまちづくり三法改正では用途地域による出店規制の強化と中心市街地活性化協議会の法定化がなされた。

これに対して近時強調されているのが、人口密度の維持という観点である。これに対応して、2014(平成26)年の「都市再生特別措置法」(平成14年法律第22号)改正によって、立地適正化計画(同法第81条以下)が導入された⁽²¹⁾。その特色は次の3点にまとめられる。第1は、居住地域を集約するために、立地の適正化に関する基本的な方針のほか、居住誘導区域と都市機能誘導区域を設定することである。都市機能誘導区域の対象となる都市機能増進施設の中には、民間が投資・設置するものも多く含まれており、民間事業者が投資しやすいように都市の将来像を示すこともこの計画の目的に含まれている⁽²²⁾。第2は、その実現手段としては区域外の立地に対する届出義務と、区域内への立地の勧告・あっせん、さらには補助金の交付などの誘導的な手法が予定されていることである⁽²³⁾。居住に関しては、居住誘導区域の外側に居住調整地域を都市計画として定めれば、都市計画法の市街化調整区域と同様に住宅開発を厳しく抑制することが可能である(同法第89条以下)ものの、この仕組み以外はソフトな手段によって人口密度を緩やかにコントロールする方法が採られている。第3は、立地適正化計画は都市計画とは別枠の仕組みとして設計されていることである。もっとも都市計画との連動も図られており、5年ごとに評価を行った上で、誘導の効果が現れた場合には用途地域を見直すことも想定されている(同法第84条・第85条)⁽²⁴⁾。

(2) エリアマネジメント

地域コミュニティを単位に空間管理を行う活動としては、アメリカの住宅所有者組合(Home Owners Association)⁽²⁵⁾や欧米の業務改善地区(Business Improvement District)が知られてきた。近時我が国で議論されているエリアマネジメントもこの流れを汲むものであり、「地域の自由選択科目」として「行政ではない」ところの地域公共主体が担う活動と位置付けられている⁽²⁶⁾。エリアマネジメントには、建築協定や地区計画を基盤に住宅地で行われる活動と、公共施設の維持管理や地域プロモーションを中心とする商業地で行われる活動とが存在する⁽²⁷⁾。このうち商業地の具体例と

(20) 原田大樹『自主規制の公法学的研究』有斐閣, 2007, pp.87-88; 鈴木浩『日本版コンパクトシティ—地域循環型都市の構築—』学陽書房, 2007, pp.51-85.

(21) 米倉大悟「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」『法令解説資料総覧』397号, 2015.2, p.27.

(22) 都市計画法制研究会編『コンパクトシティ実現のための都市計画制度—平成26年改正都市再生法・都市計画法の解説—』ぎょうせい, 2014, p.17.

(23) 高山泰「都市再生特別措置法の改正—コンパクトシティ施策の推進—」『ジュリスト』1481号, 2015.6, p.49.

(24) 野口知希「コンパクトなまちづくりを目指す市町村の取組を支援—立地適正化計画制度の創設—」『時の法令』1969号, 2015.1.15, p.40.

(25) 原田 前掲注(20), pp.123-127.

(26) 磯部力「エリアマネジメントの法的課題」『ジュリスト』1429号, 2011.9.15, p.85.

してよく知られているのが東京大手町・丸の内・有楽町地区⁽²⁸⁾、高松市丸亀町商店街⁽²⁹⁾、札幌市⁽³⁰⁾、米子市⁽³¹⁾等である。

商業地のエリアマネジメントの主体となっているのが、地権者・商業施設の経営者等の協議会組織である。法人格を取得している主体はあまり多くないものの、NPO等の法人格を取得して都市再生特別措置法の都市再生推進法人（同法第118条以下）となっている主体も見られる。こうした主体によるエリアマネジメントの活動の財源を確保するため、目的税を利用したり、地方自治法の分担金を利用したりする制度設計が見られる。例えば大阪市では、エリアマネジメント活動促進条例を制定し、都市再生推進法人と都市利便増進協定のスキームを前提に、協定に基づく活動に対する補助金を交付し、その原資をエリアマネジメントの受益地の所有者等から容積率の最高限度の割合に応じて分担金として徴収する仕組みを導入している⁽³²⁾。大阪市のうめきた地区では、公物管理⁽³³⁾や屋外広告物の自主審査⁽³⁴⁾などの活動が行われており、フリーライダーを出さずにこうした活動の費用を徴収するメカニズムとして分担金が用いられている⁽³⁵⁾。同様の例として北海道倶知安町ニセコひらふ地区の取組が挙げられる⁽³⁶⁾。

(3) 空き家対策

総務省統計局が2013（平成25）年に実施した住宅・土地統計調査によれば、我が国の空き家は820万戸で全住戸の13.5%を占めており、5年前調査と比較すると63万戸増加している⁽³⁷⁾。空き家が増える原因は多様である⁽³⁸⁾。都心部など地価が高い地域での空き家の多くは、未接道地で土

(27) 小林重敬「エリアマネジメントのこれまでとこれから」『土木技術』68巻10号, 2013.10, pp.9-15. それぞれの具体例につき、国土交通省土地・水資源局土地政策課監修, エリアマネジメント推進マニュアル検討会編著『街を育てる—エリアマネジメント推進マニュアル—』コム・ブレイン, 2008, pp.139-250 参照。

(28) 長島俊夫「民間都市開発とまちづくり制度」大西隆編著『人口減少時代の都市計画—まちづくりの制度と戦略—』学芸出版社, 2011, p.138.

(29) 福川裕一「高松丸亀町商店街におけるエリアマネジメント」『ジュリスト』1429号, 2011.9.15, pp.95-98; 熊紀三夫「商店街から多機能居住エリアへ転換するための「エリアマネジメント」—丸亀町—」『建築雑誌』129巻1664号, 2014.11, pp.30-31.

(30) 犬丸秀夫「魅力と活力ある都心の実現に向けたエリアマネジメント」『土木技術』68巻10号, 2013.10, pp.16-20; 白鳥健志「公共空間の活用とエリアマネジメント—公共空間の活用から生み出されるエリアマネジメント財源とその活用—」『新都市』69巻9号, 2015.9, pp.33-37.

(31) 杉谷第士郎「鳥取県米子市における米子方式のエリアマネジメント」『土木技術』68巻10号, 2013.10, pp.33-38.

(32) 嘉名光市「都市再生の手法としてのエリアマネジメント—BIDの導入による都市計画再構築への展望—」『建築と社会』95巻1102号, 2014.1, pp.8-11; 大阪市都市計画局計画部都市計画課「大阪市エリアマネジメント活動促進条例」小林重敬編著『最新エリアマネジメント—街を運営する民間組織と活動財源—』学芸出版社, 2015, pp.163-168.

(33) 国土交通省都市局まちづくり推進課「エリアマネジメントの推進施策」『新都市』69巻9号, 2015.9, pp.63-64.

(34) 中井検裕「都市マネジメントとエリアマネジメントについて」『新都市』69巻9号, 2015.9, pp.10-14.

(35) 大阪市都市計画局都市計画課「エリアマネジメントによる高質な都市空間の創造—大阪版BID制度設計に向けて—」『建築と社会』95巻1102号, 2014.1, pp.22-23; 原田大樹「まちづくり」北村喜宣ほか『行政課題別 条例実務の要点』第一法規, 2016（刊行予定）.

(36) 田中義人「エリアマネジメントの可能性—ニセコひらふ地区の挑戦—」『地方自治職員研修』47巻13号, 2014.12, pp.32-34.

(37) 中川内克行「特集 主要98市区調査 特措法全面施行で新局面 空き家対策、権限強化で加速」『日経グローバル』273号, 2015.8.3, p.11. これに対し、小林秀樹「空き家をめぐる現状と課題」『法律のひろば』68巻7号, 2015.7, p.4は、総務省の調査は抽出調査であって、空き家の判断も外観からなので、丁寧に調査すれば空き家の数は少し減るはずであるとする。

(38) 小林秀樹「都市部の市街地における空き家問題の解決に向けて」『自治体法務研究』36号, 2014.春, p.20.

地売買が困難な場所にある⁽³⁹⁾。これに対して地方・農村部などの地価が低い地域での空き家は、解体しても土地を売却できる見込みがないマイナス資産であることが多く、また、解体すると固定資産税の住宅用地特例（「地方税法」（昭和25年法律第226号）第349条の3の2）が適用されなくなって税負担が増えることが背景となってきた。さらにマンションにおける空き家は、開発業者の倒産や設備不良、あるいは併存施設の空き家化が原因となることが多い⁽⁴⁰⁾。こうした空き家が抱える危険としては、建物の倒壊や敷地内の雑草等の繁茂のほか、衛生上の問題や防犯・防災上の問題が挙げられてきた⁽⁴¹⁾。これらの問題のうち建物の安全に係るものについては、「建築基準法」（昭和25年法律第201号）第10条が規定する保安上危険な建築物等に対する措置での対応が想定されてきた⁽⁴²⁾。この措置は、同法第9条と異なり既存不適格建築物に対して対処可能である一方で、権限の発動要件が極めて厳しい（「そのまま放置すれば著しく保安上危険となり、又は著しく衛生上有害となるおそれがあると認める場合」）。また同法第9条・第10条の権限はいずれも特定行政庁に与えられており、全ての市町村がこうした事務を担えないことも問題とされてきた⁽⁴³⁾。

こうした中で、2010（平成22）年の所沢市を嚆矢として、多くの先進的的地方公共団体で空き家対策条例が制定されてきた⁽⁴⁴⁾。その具体的内容は、危険な空き家に対する勧告・命令・代執行や即時執行による対応⁽⁴⁵⁾、解体費用の補助⁽⁴⁶⁾、住宅用地特例の激変緩和措置⁽⁴⁷⁾等であり、2014（平成26）年10月時点で401の制定例があった⁽⁴⁸⁾。また、条例の制定の有無にかかわらず比較的多くの地方公共団体で、空き家の取引を媒介する空き家バンクが設けられ⁽⁴⁹⁾、さらに空き家の寄付・売

(39) 三池史子「一戸建て住宅の空き家に関する研究—熊本市を事例として—」『熊本大学政策研究』5号, 2014, p.87
は、熊本市の場合、地区内平均道路幅員の方が高齢化率・路線価よりも空き家の数に影響を与えているとする。

(40) 松本恭治「集合住宅における空き家問題—地方都市から大都市へ警告—」『都市問題』104巻4号, 2013.4, p.82.

(41) 榎本好二「空き家問題と自治体—これまでとこれから—」『法律のひろば』68巻7号, 2015.7, p.21.

(42) 秋田典子「空き地問題の現状と空き地活用の可能性」『自治実務セミナー』637号, 2015.7, p.21は、都市計画では空き家のような用途のないものはコントロールの対象外となることを指摘する。

(43) 小澤英明「法律家の視点からみる空き家問題」『法律のひろば』68巻7号, 2015.7, p.38.

(44) 松本昭「縮退時代のまちづくり条例を考える」『地域開発』594号, 2014.3, p.26. 北村喜宣「空家対策特措法の制定と市町村の空き家対応施策」『論究ジュリスト』15号, 2015. 秋, pp.72-73は、空き家条例の政策伝播が起こる以前から存在した空き家関連条例（空き地・空き家管理条例）として、茨城県神栖市（1973（昭和48）年）、北海道沼田町（1983（昭和58）年）、北海道長万部町（1998（平成10）年）などがあり、これらの条例でも所沢市条例以降の空き家条例に匹敵する法的仕組みが規定されていたとする。

(45) 北村喜宣「空き家の不適正管理と行政法」『法社会学』81号, 2015, p.82; 青山竜治「空家特措法制定後の空き家条例の整備—京都市条例を素材として—」『自治実務セミナー』637号, 2015.7, p.17. 即時執行ではなく事務管理により対応する方法も模索されている。行政上の事務管理の許容性につき、北村喜宣「自治体条例による空き家対策をめぐるいくつかの論点」『都市問題』104巻4号, 2013.4, p.66; 鈴木庸夫「大規模震災と住民生活」『公法研究』76号, 2014, p.80; 同「自治体行政における事務管理」自治法規実務研究会編『現行自治六法速報版 平成27年版』第一法規, 2014, pp.1-18; 北村喜宣「行政による事務管理（3・完）」『自治研究』91巻5号, 2015.5, p.59; 塩野宏『行政法Ⅰ 第6版』有斐閣, 2015, p.48.

(46) 例えば長崎市では、土地を市に寄付することを条件に市が解体費用を全額補助するか、寄付を前提とせず最大50万円まで補助する制度を運用している（北村喜宣「空き家対策の自治体政策法務（1）」『自治研究』88巻7号, 2012.7, p.42; 稲葉良夫「空き家の維持管理・活用・除却による地域の維持・再生」鈴木浩ほか編著『地域再生—人口減少時代の地域まちづくり—』日本評論社, 2013, pp.87-112）。

(47) 北村喜宣「老朽空き家対策の新たな法的展開」『自治体法務研究』36号, 2014. 春, p.7.

(48) 自由民主党空き家対策推進議員連盟編著『空家等対策特別措置法の解説』大成出版社, 2015, p.3.

(49) 米山秀隆『空き家急増の真実—放置・倒壊・限界マンション化を防げ—』日本経済新聞出版社, 2012, p.134; 霜垣慎治「空き家バンク制度の分析と展開」『法律のひろば』68巻7号, 2015.7, p.32は、契約成立時に行政職員が立ち会う実務を紹介する。また、米山秀隆「空き家利活用の自治体の取り組み」『市政』63巻7号, 2014.7, p.26は、空き家バンクから借った場合の家賃補助として、大分市の事例（土地の固定資産税相当額を3年間補助）を紹介している。

却の受け皿となるランド・バンクが活動している地方公共団体も存在する⁽⁵⁰⁾。このうちランド・バンクは、市場で買い手が見付からない空き家を寄付してもらって低い金額で買い取り、空き家を解体して土地の再整備と道路用地の確保を行い、道路用地を地方公共団体に売却したり、再整備後の土地を民間に売却したりして活動費を得ている。加えて、2014（平成26）年には議員立法で「空家等対策の推進に関する特別措置法」（平成26年法律第127号）が制定された⁽⁵¹⁾。国の法律での対応が求められた理由は、地方税法第22条の特例として固定資産税情報を利用して空き家の所有者等を突き止める必要があったことと、形式的意味の法律に留保されている行政上の義務履行強制の領域で緩和代執行・簡易代執行（略式代執行）の特例を設定する必要があったことである。さらに、特定空家等に対する助言・指導、勧告、命令、代執行という行政過程のうち、勧告を受けた段階で地方税法の住宅用地特例を不適用にする地方税法改正もなされている。

2 行政インフラの維持

(1) 自治体連携の強化

1999（平成11）年の地方分権一括法（「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成11年法律第87号））は、事務を担いうる基礎自治体の必要性という議論と結び付き、平成の大合併と呼ばれる大規模な市町村合併が進行した。合併の動きが一段落した後は、合併ではなく地方公共団体相互での協力関係を構築する連携の考え方が強調され⁽⁵²⁾、総務省は2008（平成20）年に定住自立圏構想を、2014（平成26）年には連携中枢都市圏構想を提唱した。これらは、中心となる都市が中心市宣言を行い、周辺市町村との協定を締結することで、合併を行わずに基礎自治体間の連携を図るものである。同時にこの試みは、東京への人口の一極集中を防止し、地域に定住者をつなぎとめる人口のダム機能をも期待するものであった⁽⁵³⁾。

「地方自治法」（昭和22年法律第67号）の2014（平成26）年改正では、この連携の仕組みの一部を連携協約（地方自治法第252条の2）という形で法定化した。連携協約は中心市と周辺市町村との協定を念頭に置き、その手続ルールを定めている⁽⁵⁴⁾。この制度がなくても協定を結ぶことは可能であるにもかかわらずあえて立法的対応が図られた理由は、議会議決を要求することで首長の交代によって連携関係が容易に解消されない安定性を確保することと、紛争時に自治紛争処理委員による解決が図られうる仕組みとするためである⁽⁵⁵⁾。それとともに事務の代替執行の規定を新設し（同法第252条16の2）、委任元の権限を残したまま包括的に事務遂行を委ねることを可能とした。具体

50) 饗庭伸『都市をたたむ—人口減少時代をデザインする都市計画—』花伝社、2015、pp.182-190。鶴岡市のつるおかランド・バンク（NPO）の活動につき参照、樋野公宏「空き家対策とまちづくり」『自治実務セミナー』637号、2015.7、p.13。アメリカのランド・バンクの分析として、中山徹『人口減少時代のまちづくり—21世紀=縮小型都市計画のすすめ—』自治体研究社、2010、pp.42-48；高村学人「土地・建物の過少利用問題とアンチ・コモンズ論—デトロイト市のランドバンクによる所有権整理を題材に—」『論究ジュリスト』15号、2015.秋、pp.64-69参照。

51) 北村喜宣「空家対策特措法案を読む（2・完）」『自治研究』90巻11号、2014.11、p.37；同「新法解説 空家等対策の推進に関する特別措置法」『法学教室』419号、2015.8、p.58；国土交通省住宅局住宅総合整備課「「空家等対策の推進に関する特別措置法」の概要及び空家等対策の取組支援」『法律のひろば』68巻7号、2015.7、pp.13-19。

52) 辛坊治郎・増田寛也「対談 第1弾発表から2年「増田レポート」は日本を変えたか」『中央公論』129巻11号、2015.11、p.173；馬内雄大「定住自立圏構想の推進」『自治実務セミナー』636号、2015.6、p.30。

53) 下仲宏卓「定住自立圏構想について」『地方自治』729号、2008.8、p.94；山崎重孝「「定住自立圏構想」について（1）」『自治研究』85巻5号、2009.5、p.11；谷隆徳「総務省が「地方中枢拠点都市圏」構想 人口流出防止へ「ダム機能」期待 都道府県と役割調整課題に」『日経グローバル』250号、2014.8.18、pp.56-59。

54) 斎藤誠「連携協約制度の導入と自治体の課題」『市政』63巻12号、2014.12、p.19は制度化の目的をインセンティブ付与に求めている。

的には、人口減少によって事務遂行能力が低下した市町村に代わり、都道府県が事務を遂行することが想定されている⁽⁵⁶⁾。これらの規定は、全国どこにでもほぼ同等の権能を有する市町村が存在することを前提としてきた従来の地方自治システムを大転換するものである⁽⁵⁷⁾。このような「看取りの自治」⁽⁵⁸⁾の政策手法は、人口減少時代の進展とともに増加するかもしれない。

(2) 民間主体による公務遂行の拡大

地方公共団体においても、事務遂行の人的資源が不足した場合に用いられてきたのは民間へのアウトソーシングである。その際に限界線として意識されてきたのが、行政行為（処分）の権限に代表される公権力の行使の有無であった。もっとも、1999（平成11）年には建築確認・完了検査が民間の指定確認検査機関にも認められ⁽⁵⁹⁾、2003（平成15）年に導入された指定管理者制度では使用許可等の行政処分の権限も含めて指定管理者に委任する方式が採られた⁽⁶⁰⁾。一般に権限の委任の場合には、その相手が行政機関であったとしても、法律で一旦定められた権限を完全に委任先に移すこととなることから、法律の根拠が要求される⁽⁶¹⁾。また、処分の権限を民間組織に移譲することが憲法上一律に禁止されているわけではなく、移譲の可能性は当該作用の性質や、民間組織に対する公的監督の在り方により決まってくる。上記の2つの例は、作用が比較的定型的な認定判断であり、特に建築確認の場合には個別処分取消権を特定行政庁に留保するという強度の公的監督⁽⁶²⁾が用意されていることで、民間への移譲が許容されたと考えることができる。

これに対して、住民票や国民健康保険の給付等のいわゆる窓口業務に関しては、民間の事業者への業務委託という形でのアウトソーシングが進んではいるものの、こうした業務の中に公権力の行使に該当する作用も含まれていることから、この部分に関しては委託の対象から外して行政職員が担当していることが多い⁽⁶³⁾。そこで、窓口業務を包括的に委任・委託するスキームとして、地方独立行政法人制度を利用する可能性が議論されている⁽⁶⁴⁾。具体的には、複数の地方公共団体で地

55) つとに、山崎重孝「『定住自立圏構想』について（6・完）」『自治研究』86巻9号、2010.9、pp.64-82がこのような制度を提案していた。岩崎忠「定住自立圏構想と地方中枢拠点都市制度—連携協約法制度化のインパクト—」『都市問題』106巻2号、2015.2、p.62。藤本元太「2014年地方自治法改正の概要」『自治実務セミナー』630号、2014.12、p.11は、一旦申請されれば自治紛争処理委員による打ち切りの手続がない点、当事者の受諾がなくとも処理方策の提示がなされる点に、連携協約締結のメリットを見いだす。

56) 植田昌也「第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」について（下）」『地方自治』790号、2013.9、p.47；堀文彦「地方自治法の一部を改正する法律」『法令解説資料総覧』394号、2014.11、p.25。

57) 勢一智子「地方自治法2014年改正」『法学教室』413号、2015.2、p.46。寺田雅一・浦上哲朗「地方自治法の一部を改正する法律について（上）」『地方自治』801号、2014.8、p.35は、連携協約を「国家間の条約」に類するものとし、柔軟な連携の仕組みと位置付ける。

58) 岩崎忠「2014年地方自治法改正の制定過程と論点—大都市制度等の見直しと新たな広域連携制度の創設—」『自治総研』431号、2014.9、p.15。

59) 原田大樹「立法者制御の法理論」『公共制度設計の基礎理論』弘文堂、2014、p.181。

60) 稲葉馨「公の施設法制と指定管理者制度」『法学（東北大学）』67巻5号、2004.1、p.703。

61) 塩野宏『行政法Ⅲ 第4版』有斐閣、2012、pp.35、124。

62) 原田大樹「指定確認検査機関と国家賠償」前掲注(2)、p.299。

63) 東京都足立区の事例につき、中村明慶「自治体の事務・事業のアウトソーシング—足立区における「専門定型業務」の外部化推進—」『自治実務セミナー』643号、2016.1、p.20参照。

64) 第31次地方制度調査会第20回専門小委員会「総括的な論点整理（審議項目I「人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方」関係）」2015.7.15、p.9；福田毅「地方行政サービス改革の留意点」『自治実務セミナー』643号、2016.1、pp.14-16。

方独立行政法人を設立し、そこに窓口業務を任せる方式が念頭に置かれている。地方独立行政法人は行政組織法上の行政主体性を持つ組織であって、公権力の行使を担う組織的な手当がなされている定型的組織であるから、監督措置や組織規律を設けた上で民間組織にアドホックに委任するよりも容易に委任が可能であると考えられる。

(3) ICT活用と事務標準化の促進

情報通信技術（ICT）の進展に伴い、地方公共団体の事務作業をICTの活用によって効率化し、それによって生じた人的資源を政策立案や対人サービス等の業務にシフトする必要性が強調されている。こうした「筋肉質の自治体」⁽⁶⁵⁾への転換は、人口減少時代に入って行政活動の基盤が縮小する際にも求められる。このICTの活用はこれまで、地方公共団体の事務事業単位で（換言すれば当該法律を所管している省庁のセクション単位で）なされてきた。これに対して今後は、庁内横断的な情報システムや、地方公共団体間のシステムを統合するクラウド化⁽⁶⁶⁾により、情報共有とシステム運用の合理化を図ることが想定されている。

こうしたICT活用の深化は、行政の意思決定と情報管理のこれまでの常識を大きく塗り替える可能性を秘めている⁽⁶⁷⁾。行政行為（処分）に代表される行政の意思決定は従来、公務員自身が事実を調査し、根拠となる法令を解釈し、考慮事項を十分考慮して認定判断することが前提とされてきた。意思決定のための情報はその都度収集することが予定され、既に収集された情報を目的外利用することには厳しい制約が課されてきた。しかし、ICTの進展で、行政による認定判断がある程度定型的なものであれば、一定の事項を入力するだけでコンピュータシステムによって判断が示されるようになってきている。また、2013（平成25）年の「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」（平成25年法律第27号）の制定により、情報の目的外利用を厳しく制限してきた個人情報保護法制は、一定の情報保護措置の存在を前提に情報の共有を進める方向に転換しつつある。こうした状況を踏まえてシステムの統一やクラウド化を推進する方向性が示されており、そのために各地方公共団体で異なっている事務処理フローや書式を広域的に統一する必要性が意識され始めている。このようなICT利活用に起因する事務処理の標準化・規格化は、人口減少時代への対応という観点からも引き続き要請されるものと考えられる。

Ⅲ 行政法学と政策実現手法

1 行政法学と政策

(1) 行政法学と政策論

行政法学は伝統的に紛争局面に関心を持ち、法解釈論を重視してきた。こうしたいわば「病理学としての行政法学」という見方に対して、1960年代以降の行政指導⁽⁶⁸⁾への注目や、1980年代以降の行政の実効性確保⁽⁶⁹⁾への関心の高まりの中で、行政実務や行政の現実に眼を向けるべきとの主張がなされ、それが1990年代以降の「制度設計論としての行政法学」という考え方⁽⁷⁰⁾に接続した。

(65) 地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会『地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会報告書』2015, p.3.

(66) 原田智「京都府・市町村税務共同化における自治体クラウドの活用」電子自治体推進パートナーズ『自治体クラウド開発実証事業の検証—複数自治体によるシステム共同化と業務共同化の方策—』地域科学研究会, 2012, pp.87-114.

(67) 原田大樹「自治体クラウド活用に向けた法的課題」『NBL』1071号, 2016.4.1（掲載予定）.

(68) 雄川一郎ほか「行政指導の基本問題」『ジュリスト』342号, 1966.3.15, pp.21-45.

この立場は、解釈論と立法論が相互依存関係にあることを重視し⁽⁷¹⁾、行政過程論のアイデアを政策全体の実施の把握にまで延長する考え方（政策過程論）⁽⁷²⁾を提示している。

ただし、行政法学と政策の関係は単純ではない⁽⁷³⁾。代表民主政モデルと法律による行政の原理を理論の中核に位置付けている行政法学においては、何が実現されるべき政策目的（＝公益）なのかは民主政の過程を経て議会により決定されるべき事項と位置付けられ、行政法学は議会によって決定された政策目的を実現する手法を蓄積することを任務とすべきと考えられる（政策の工具箱モデル）。しかし、政策実現の過程をより直視すれば、政策目的が議会の段階で完全に決まっていることは多くはなく、むしろ行政過程の中での利益衡量の結果、目指すべき公益が創出される（政策の内在化モデル）。このように、行政過程が政策目的の形成の要素を含むかどうかによって、行政法学の自己理解をめぐる大きな対立が生じることになる⁽⁷⁴⁾。

(2) 公共制度設計論の構想

行政法学と政策の問題に関してはさらに、次の2つの要素を考慮する必要がある。1つは、制度設計者あるいは制御者の多元性である。制度設計論としての行政法学はもともと、国家（とりわけ国家の立法者）を唯一の制度設計者・制御者として措定するとともに、それ以外のアクターを制御の客体と位置付けるイメージを前提としてきた。これは、代表民主政モデルと法律による行政の原理に忠実な見方ではある。しかし、民営化・外部委託に代表される公共部門の複線化と、グローバル化や分権化により進行する公共部門の多層化により、制度設計者・制御者も多元化している⁽⁷⁵⁾。それゆえ、それぞれの制度設計者が用い得る制度設計手法の分析はもとより、その相互作用の分析、とりわけ国家の立法者が他の制度設計者に対して果たすべき役割の解明が必要となっている⁽⁷⁶⁾。

もう1つは、制度設計者（制御者）と制御の名宛人との間に（ある種の）市場が介在する政策実現手法が増加しつつあることである（表「行政作用の類型」参照）。行政法学はもともと、国家が私人の権利や自由を制約し、私人の行動に直接的に介入する「規制作用」を主要な分析対象としてきた。その後、国家による再分配の増大に伴い、国家が私人に対して財やサービスを給付する「給付作用」も行政法学の視野に含まれ、規制と給付が行政作用の二大分類としてこれまで通用力を保っていた。その後、1980年代頃から関心が高まってきた民営化対応の行政法学をめぐる議

表 行政作用の類型

	行動を制御する目的	所得再分配目的
国家による直接的活動	規制	給付
市場を経由させる国家の活動	誘導	媒介

（出典） 筆者作成。

69) 畠山武道「サンクシヨンの現代的形態」芦部信喜ほか編『岩波講座基本法学 8 紛争』岩波書店, 1983, pp.365-394; 高木光「行政手法論」『技術基準と行政手続』弘文堂, 1995, pp.85-113.

70) 代表的な業績として、阿部泰隆「行政法学の課題と体系」『政策法学の基本指針』弘文堂, 1996, pp.29-54; 同『行政の法システム（上） 新版』有斐閣, 1997, p.56; 大橋洋一「行政手法から見た現代行政の変容」『行政法学の構造的変革』有斐閣, 1996, pp.3-24; 北村喜宣『行政執行過程と自治体』日本評論社, 1997.

71) 大橋洋一「法政策学について」『新世代法政策学研究（北海道大学）』7号, 2010.7, p.4.

72) 濱西隆男「政策過程論序説—ポスト行政過程論として—」『季刊行政管理研究』129号, 2010.3, p.32.

73) 藤谷武史「法政策学」の再定位・試論—「新世代法政策学」の基礎理論の探求—『新世代法政策学研究（北海道大学）』9号, 2010.12, p.196; 原田大樹「行政法総論と参照領域理論」前掲注(2), pp.1-20.

74) 藤田宙靖『行政法総論』青林書院, 2013, pp.137-140; 仲野武志「行政過程による<統合>の瑕疵」稲葉馨・亘理格編『行政法の思考様式』青林書院, 2008, pp.127-128.

75) 同旨、濱西隆男「行政法・行政法理論・政策過程論（1）—行政法とは何なのか—」『自治研究』90巻11号, 2014.11, p.72.

76) 原田大樹「多元的システムにおける行政法学」前掲注(59), pp.8-48.

論の中で、従来国家によって担われてきた作用を民間主体に移譲したとしても、国家が当該事務の適切な遂行を保障する責任があるとする保障責任の考え方が提示された⁽⁷⁷⁾。ほぼ同時期に行政法学の関心を集めた経済的手法の議論では、一定の方向に私人の行動を誘導するために規制・給付の行政作用を用いる「誘導作用」の考え方(具体例として環境税や容積率緩和が挙げられる)も登場した⁽⁷⁸⁾。さらに最近では、国家が自ら給付をするのではなく、再分配のための制度を設計したりその仲介を行ったりする「媒介作用」にも関心が向けられてきている⁽⁷⁹⁾。これら誘導作用・媒介作用は、市場を介在させて私人の行動を制御しようとするものであるから、私人の行動原理(とりわけ経済的な行動原理)を考慮に入れて制度を設計しなければ、適切な結果を期待することができない。それゆえ、ここでもまた、国家の立法者が政策目的を完結的に設定できない状況が生じている。

2 国家の役割の変容

(1) 規制から誘導へ

人口減少時代に対応する新たな政策実現手法を通覧して気が付くのは、上述の誘導手法のように、国の法律で実体的プログラムを書き切らない手法が目立つことである。例えば、コンパクトシティの実現に向けた都市再生特別措置法の2014(平成26)年改正で導入された立地適正化計画は、それまでの都市法のように開発圧力に対して受動的に規制するのではなく、都市の将来像を計画で積極的に描いた上で居住地域や民間の設置に係る都市利便増進施設の立地を誘導するものである。また、地方自治法の2014(平成26)年改正で導入された連携協約は、協約で規定すべき内容に関する規律を含まず、その手続と紛争解決手段という枠組みのみを法定し、具体的な連携の内容・方法はこれを利用する地方公共団体に委ねている。これらはいずれも、伝統的な法律事項の観念である、国民の権利・義務の変動や行政活動の内容に関する実体的プログラムという手法からの乖離を見せており、政策実現手法の面から見れば、手法の多様化・高度化と評価し得る。

(2) 給付から媒介へ

また、媒介の具体例として、エリアマネジメントを挙げることができる。その主体の面に注目すると、エリアマネジメントを行っている団体は地権者・事業者等で構成されており、行政資源はこれらの団体の育成・支援に向けられている⁽⁸⁰⁾。その支援の一環として、行政が費用徴収を代行する大阪市のようなスキームが現れており、これは見方を変えると、都市機能の維持・管理のための特別な財源を留保する構造と評価することも可能である。同じような性格を持つものとして、空き家対策における媒介組織としての空き家バンクやランド・バンクを挙げることができる。これらはいずれも、国家が自ら再分配を行うのではなく、再分配を私的主体に行わせる組織・手続・構造を設定する手法である。公共施設の管理・運営を私人に委ねる指定管理者制度は、現在のところこのような性格を有していない。しかし、指定管理者に内部留保を認める制度変更を行えば、施設の持続性を保障する独自財源確保のためのスキームとしてもこの制度を利用する余地が残されている⁽⁸¹⁾。

(77) 保障責任に関する包括的研究として、板垣勝彦『保障行政の法理論』弘文堂、2013参照。

(78) 経済的手法の代表的な理論研究として、大塚直「環境賦課金(6・完)」『ジュリスト』987号、1991.10.1、pp.61-65; 中里実「経済的手法の法的統制に関するメモ(上)(下)」『ジュリスト』1042号、1994.4.1、pp.121-125; 1045号、1994.6.1、pp.123-127; 曾和俊文「経済的手法による強制」『行政法執行システムの法理論』有斐閣、2011、pp.25-41参照。

(79) 原田 前掲注(2)、p.133。

(80) 御手洗潤「エリアマネジメントの今後の展望」『新都市』69巻9号、2015.9、pp.26-28。

(81) 原田大樹「媒介行政と保障責任」前掲注(2)、p.176。

おわりに

本稿では、人口減少時代における政策実現手法の変容の方向性を探るため、近時の都市法・地方自治法で見られる新たな政策実現手法を素材とする検討を試みた。そこから浮かび上がってくる新たな政策実現過程における国家の役割は次の3点に集約し得る。

第1は、間接的な制御者・調整者としての国家である。人口減少時代においては人的資源に代表される行政資源がこれまでと比べて限定されることとなる。それゆえ、どのような分野に資源を振り向けるかをより真剣に考える必要が生じる。この選択と集中の営みの中で、公務員にしか対応ができない分野として「政策立案」や「政策実施における調整」の作用に資源が集中的に投下されることが予想される。新たな政策手法における誘導作用・媒介作用の萌芽は、こうした傾向を示しているものと考えられる。

第2は、政策の枠組みの設定者としての国家である。誘導作用や媒介作用は私人の行動を介在させることで一定の政策目的の実現が図られる作用であり、国家の立法者による政策目的の決定や制度の形成は完結的にはなされていない。しかし、この類例は、行政に判断の余地が認められる行政裁量と様々な諸利害の衡量手続とが結び付く局面（典型的には都市計画）で既に見られる。また、制度設計者が多元化している現状において、国家がそれらの制度設計者の自律性を尊重しつつ国家法との一定の整合性確保を図る局面でも、政策の枠組みの設定という手法を観察し得る⁽⁸²⁾。このように考えると、政策目的の位置付けをめぐる行政法学の自己理解の対立は、立法者による政策目的・政策実現過程に関する大枠の確定と、立法者が創出した政策実現過程における様々な主体による政策基準の定立という理論構造（政策基準論）で解消可能かもしれない⁽⁸³⁾。

第3は、強制的な執行権限の保有者としての国家である。上記の2つの国家の役割と逆方向のように見えるこの第3の役割はしかし、新たな2つの国家の役割を機能させる前提条件となっている。間接的な制御・調整や政策の枠組みの設定という、従来に比して謙抑的な国家作用がなお一定の機能を発揮するためには、国家にしかなし得ない作用である強制的な執行が機動性と実効性をもってなされることが必要である。執行作用に割り得る行政資源も減少することが予測される人口減少時代においてはなおさら、実効的な法執行制度に向けた改革が不可欠である。

近代国家の建設とともに歩んできた日本の行政法学はこれまで、人口増加によって引き起こされる社会問題や、人口増加がもたらすパイの増大をどのように適正に再分配するかという課題に取り組んできた。これに対して、今後予想される人口の急激な減少とそれに伴う行政基盤の縮小に行政法学が対応するためには、これまでの議論蓄積を前提としつつ、問題解決に向けた大胆で新しい発想を生み出す柔軟性と開放性がますます求められると思われる。本稿の試みがその契機の1つとなれば幸いである。

(はらだ ひろき 京都大学大学院法学研究科教授)

⁽⁸²⁾ 原田大樹「多元的システムにおける本質性理論」前掲注(59), p.369.

⁽⁸³⁾ このような方向を示唆する議論として、Eberhard Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik: eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, pp.38-42 参照。政治学の観点から現代における代表民主政の意義・機能を論じたものとして、待鳥聡史『代議制民主主義—「民意」と「政治家」を問い直す—』中央公論新社, 2015, pp.251-256 参照。