

自治体間ネットワークと法の解釈

岡山大学大学院社会文化科学研究科・法学部准教授

平田彩子

1. リサーチ・クエスチョン

規制法は行政現場において、実際にどのように実施・執行されているのだろうか。法（以下法には、法律のみならず、条例も含めている）は、制定されたのちに実施・執行される。この実施・執行過程こそ、政策目的が実現されるのかどうかを決める重大なモーメントである。一旦ある問題に対して法ができた場合、後は自動的に現場部署において法が適用され、法効果が生じ、無事問題が解決するという風に想像されるかもしれない。しかし、現場行政において、実際に規制法を個別具体的なケースに当てはめるといことは、決して簡単なものではない。何が法に該当し、何が該当しないのか。何がそもそも遵守とみなされ、どのような行為が違反と認定されるのか。あるいは、何が行政命令といった権力行使に値するものなのか。これらの判断が求められるからである。そして、(1)法の抽象的記述、(2)行政活動における基本的なジレンマ（すなわち、公平性や一貫性の要請がある一方で、各事案に対して柔軟で効果性のある対応も取りたいというジレンマ）、そして(3)判断に必要な情報がいつも手元にあるわけではないという情報の不足から、個別具体的なケースに法を適用するということは、そもそも難しい。

本報告では、新しく制定されたばかりの規制法の実施・執行を取り上げた。つまり、現場部署においては、先例がそもそも存在しないということである。この時期の解釈や適用の判断は、その後の判断を方向付けるため、法が具体的に何を意味するのか、どのような法の具体的な意味が構築されるのかという点で、非常にクリティカルなフェーズである。

本報告のリサーチ・クエスチョンは、現場部署は抽象的に記述されている法をいかに理解、解釈し、具体化し、適用判断の正当化を試みているのかという問いである。特に、「自治体間ネットワーク」という組織間の繋がりを軸にそのメカニズムを考えていきたい。

本報告のもとになった研究については拙著『自治体現場の法適用』（東京大学出版会、2017）にまとめている。本報告では、この結果を一部紹介しつつ追加的な分析についても言及した。紙面の都合上、法解釈の波及とちらばりについて、焦点を絞って以下進める。

2. 研究対象

本報告では、2010年に施行された改正土壤汚染対策法（以下土対法と略す）、特に4条の調査命令の判断を取り上げた。土対法の目的は、特定有害物質による土壤汚染の把握と被害防止の措置を定めることにより、土壤汚染対策の実施を図り、もって国民の健康を保護するということである（1条）。改正法では、調査命令という規定が新しく導入され、法に基づく土壤汚染の把握の機会を拡大した。これは、まず4条1項で、一定規模（3,000㎡）以上の面積の土地の形質変更を届出対象とし、2項で当該土地が汚染されているおそれがあるものとして認められるときは、都道府県知事と土

対法政令市の市長は（施行令8条）調査命令を发出することができる、と定められている。

4条2項の調査命令の发出要件は、土壤汚染の「おそれがある」場合である。この「おそれ」について定めているのが、土対法の施行規則26条の1号から5号である。例えば1号では、土壤溶出量基準又は土壤含有量基準に適合しないことが明らかである土地、2号から4号では、特定有害物質又は特定有害物質を含む固体若しくは液体が埋められ、飛散し、流出し、又は地下に浸透した土地であったり、製造・使用したり貯蔵・保管する施設にかかる工場や事業場の敷地であった場合に「おそれ」がみとめられるとされる。そして、5号は2号から4号と同等程度に土壤溶出量基準又は土壤含有量基準に適合しないおそれがある土地と定められている。特に、5号は現場での判断により「おそれ」があるかどうか問われる場面であり、具体的にどのような状況で調査命令を出すのか出さないのかは、各自治体に委ねられている。

本研究の対象は、行政現場部署である。土対法の実施は自治事務であるから、実際には47都道府県と111の土対法政令市の計158の地方自治体が、土対法を実施・執行している。調査対象職員は、環境保全関連部署に所属し土壤環境を担当をしている地方自治体職員である。

調査手法として、経験的なデータを収集し、質的分析と量的分析をともに実施した。すなわち、行政現場部署に対するインタビュー調査と質問票調査、そして補完的に、現場部署の観察を実施した。この研究プロジェクト自体では、全体で78名の方にインタビュー調査のご協力を頂いた。質問票調査は2015年の2月に実施し、全国すべての土対法担当部署（全158部署対象）に質問票を送付し、136部署からの回答を得た（回答率86.4%）。現場観察については、幸運にもある自治体部署の理解を得ることができ、2週間にわたり直に観察を行う機会を得ることができた。このようなフィールドワークは、2013年度と2014年度に集中的に実施した。この時期は、土対法4条2項に何が当てはまるのか、何が汚染の「おそれ」といえるのか、現場部署が悩みつつも、法の具体的意味を形成していく時期にあたっている。

3. 法適用の難しさと言適用のあいまいさ

以下は実際の法適用場面について見ていこう。インタビュー分析によると、困難な点は3つの点にまとめられる。すなわち、(1)法規定の抽象性、(2)環境被害の不確実性の高さ、(3)高い遵守コストである。以下、簡単に各点について述べるが、その過程で土対法が、本研究のリサーチ・クエスチョンにフィットする文脈を提供しているということも明らかになるだろう。

まずは、法規定の抽象性の高さである。現場部署に対するインタビューでは、法規定をどのような場合に適用すべきかが一義的に明らかではなく、法の抽象性が高いという認識が極めて強かった（「ガイドラインもご存じかと思うんですけど、これが拠りどころで、しかしまあ、文章を読み込んでいくとですね、どう解釈するかで必ず出てくるんで。例えば4条の調査命令にしたって、蓋然性が高くないと出せないっていう風に書いてある。じゃあ蓋然性って何だっていう」）。このように、「おそれ」の判断場面において現場自治体の解釈と具体的判断が求められる。

第2に、環境被害の不確実性の高さが挙げられる。そもそも土壤汚染は、目で見てすぐに認定できるという性質ものではない。また、定義上、4条2項調査命令は、当該土地が真に汚染されているかどうか分からない段階で发出される行政命令である。環境被害の不確実性がある中で、遵守コスト

の高い土壌調査を命令するという事に困難さを感じている現場職員の方も多く見受けられた。

現場での法適用が困難である第3の点は、高い遵守コストの存在である。遵守に伴うコストとして、2種類指摘できる。1つは、被規制者が負うコストである。これには、土壌調査自体に伴う経済的負担のみならず、調査命令により当初予定していなかった土壌調査を実施せざるを得ないことから生じる、当初計画の遅延による経済的負担（施設稼働時期のずれ込みなど）も含まれる。加えて、万一調査により汚染が判明した場合には、汚染対策に伴うコストも必要となる。調査命令の第2のコストは、社会が負うものである。特に、当該土地形質変更行為が、病院や保育所など公的施設の建設の場合、命令による施設開設遅延といった社会が負うコストがよりイメージされやすいだろう。インタビュー調査においても、保育所が工場跡地に建設予定であり、当該工場が特定有害物質を使用していた記録があった場合に調査命令を発出すべきかどうか、対応に苦慮した事例が報告された。

このように、現場部署にとって、法文言の具体的事例の当てはめが一義的に明確ではなく、「こういう事例だ」という風に法は解釈される」という共通の理解が、いまだ構築されていない状況にあった。このような状況を、本報告では、法適用のあいまいさと呼ぶこととする。すなわち、法適用のあいまいさが強く認識される場合では、法文言と現実で起きた具体的事実との対応が制度化（institutionalized）されておらず、何が当該事実に対する適切な法適用なのかについて、現場部署の中で当然視される判断内容と手法が確立していない。

4. 自治体間ネットワークの活用

フィールド調査の実施当時、現場部署はまさに法適用のあいまいさに直面していた。このような場合、自治体部署が法適用のあいまいさに対応する戦略として頻繁に用いられていたのが、横のつながり、つまり他自治体への問い合わせであった。これはインタビュー調査でも頻繁に報告され（例えば「電話での問い合わせなんかは、うちの方からも各自治体にこういうケースきたけど似たような事例あるか、どういう風に判断するのか、という風に聞いたりしますし、他の自治体の方からもやはりそういう相談の電話も結構気軽にかかってくるんです」）、また筆者が実施した質問票調査においても、74.3%の部署が実際に疑義が生じた際には他自治体に問い合わせをしたと回答した。もちろん、環境省に問い合わせを行うこともあるが、自治事務のため環境省は確定的な回答はせず、各自治体の判断に委ねられるという。

このように、法適用のあいまいさへの有効な対応策として自治体間の横のつながりが利用されている。この自治体間のつながりには2つの経路が挙げられる。1つは個別自治体へ問い合わせをするパターンであり、いま1つが、担当者会議と呼ばれる会議の機会である。以下では、上記2つのパターンに挙げられるように、具体的事例における法解釈適用判断についてその担当現場職員同士が直接やり取りを行うような関係性が自治体間で存在している場合に、「自治体間ネットワーク」があると表現する。これは、法解釈適用での疑義が生じた際の通常問い合わせ先という風に、自治体間のつながりが、一定程度継続的であるものを想定している。

担当者会議が、この自治体間ネットワークの形成と維持に非常に重要な役割を果たしていたので、以下簡単に説明しよう。これは土対法の場合、近隣の自治体の土壌あるいは水質の現場担当者らが定期的（年に1回等）に集まり、情報交換や疑義照会をする会議である。参加自治体は、固定している。

質問票調査によれば、土対法の場合全国で11のグループがあるということが判明した。また、全ての自治体がこのような担当者会議という場をもっているわけではないことも質問票調査から判明した（土対法において、担当者会議があると回答した部署が76、ないと回答した部署が60であった）。

統計分析を行うと、担当者会議という機会があるかどうか、すなわち担当者会議グループへの所属の有無と、疑義が生じた場合に他自治体に問い合わせをしたかどうかという他自治体への問い合わせ行動には、一定の関係が認められた（ $\chi^2 < 0.05$ ）。つまり、担当者会議グループに属している自治体の方が、より他自治体に問い合わせをしやすい傾向がみられる。また、質問票の回答から、担当者会議ありの自治体部署が具体的にどこの自治体へ問い合わせをしたのかを確認したところ、問い合わせ先のはほとんど（89%）が、同じ担当者会議に属している他のメンバー自治体部署であった。つまり、同一の担当者会議内での自治体の間で問い合わせを行っており、担当者会議外の自治体には問い合わせを行わない傾向が明らかとなった。ここから、担当者会議のメンバーシップは、自治体間ネットワークのクラスター化を促進しているといえる。

このように、担当者会議という機会を持つ自治体部署は、そうでない部署と比較して他自治体への問い合わせ行動をとりやすいことが示された。以上より、担当者会議に属しているかどうか、つまり会議メンバーシップの有無を、自治体間ネットワークの有無を測定する代用値（proxy）として使用する¹。

5. 自治体間ネットワークと規制実施の関係性

表1は調査命令の発出数を従属変数とした回帰分析結果である。調査命令に影響を与える要因は、担当者会議に属しているかどうかという点以外にも様々考えられるため、そのような変数もできるだけ統制を行っている。紙面の都合上結論のみ述べると、モデル2の結果から、自治体間ネットワークを有している、すなわち担当者会議メンバーシップをもつ自治体部署の方が、より積極的な執行活動を行う傾向がある（つまり調査命令を発出しやすい）ということが明らかになった（回帰分析の詳細な説明については、平田（2017）を参照されたい）。

¹ もちろん、担当者会議に属していない自治体部署も、日常的に他の特定の自治体に対して現場職員が直接問い合わせ行動を行うなど、他自治体と問い合わせの関係性を構築している場合もあるであろうし、逆に担当者会議に属していても、他自治体への問い合わせ行動を取らない自治体部署もあろう。現実の行政部署の行動は二値で完璧に捕捉できるものではない。しかし、複雑な現実を単純化し、全体としての傾向を把握して本質を捉えようとする試みもその必要性がある。特にいまだ研究の蓄積がない現象については、まず単純化したモデルをもって解明に取り組むことが複雑な現実状態の捕捉を目指す第一歩として意味があると考えられる。この点、担当者会議の持つ機能と役割を考えると、担当者会議をもって自治体間ネットワークを測るということも、複雑な現実を測定する1つの操作化として適切なものであろう。よって、担当者会議に属している場合を1、そうでない場合を0とする二値変数によって、自治体間ネットワークの存在を測ることとする。

【表1】 自治体間ネットワークと調査命令発出の関係性

	モデル1	モデル2	モデル3
自治体間ネットワーク		0.43*** (0.10)	
会議グループ1			1.33*** (0.17)
会議グループ2			0.78*** (0.22)
会議グループ3			0.96*** (0.15)
会議グループ4			0.74** (0.25)
会議グループ5			1.02*** (0.16)
会議グループ6			0.61*** (0.18)
会議グループ7			0.16 (0.26)
会議グループ8			-0.25 (0.21)
会議グループ9			-0.77*** (0.20)
会議グループ10			-0.70* (0.35)
会議グループ11			-1.32* (0.59)
事例数	0.00005 (0.00009)	0.00009 (0.00009)	0.0001 (0.00009)
ケースロード	-0.0001 (0.0009)	-0.0001 (0.0009)	-0.0010 (0.0010)
都道府県ダミー	0.68*** (0.12)	0.46*** (0.13)	0.70*** (0.16)
専門的知識の自信の程度	0.21*** (0.04)	0.24*** (0.04)	0.25*** (0.05)
部署内の相談：係内・班内の同僚	0.09* (0.04)	0.08* (0.04)	0.01 (0.04)
：前任者	-0.06 (0.04)	-0.09* (0.04)	-0.17*** (0.04)
：係長・班長	-0.12** (0.04)	-0.08 (0.05)	-0.16*** (0.05)
：課長	-0.07 (0.04)	-0.08 (0.04)	0.05 (0.04)
都市化の程度	0.0010 (0.0005)	0.0003 (0.0006)	-0.0008 (0.0007)
地元政治（自民党派議員割合）	0.28 (0.35)	0.35 (0.34)	0.67 (0.43)
情報公開ダミー	0.35*** (0.09)	0.31*** (0.09)	0.53*** (0.10)
被規制者への評価	0.11* (0.05)	0.12* (0.05)	0.13* (0.05)
切片	0.32 (0.35)	-0.06 (0.36)	0.16 (0.41)
N	129	129	129
AIC	1,233	1,214.8	1,061

* p < 0.05、** p < 0.01、*** p < 0.001
かっこ内は標準誤差

6. 自治体間ネットワークの作用と役割

インタビュー分析では、自治体間ネットワークがどのように働いているのか、以下の3つのパターンが抽出された。

第1が法適用のベンチマーク、つまり基準点を提供するという作用である。法適用のあいまいさに直面した現場部署は、他自治体への問い合わせを通じて、とりうる法適用判断の範囲を知り、その範囲内で自分たちの部署の法適用判断を行う（「自分の判断の後押しの一つとして、他の自治体と比較しても、そんなにあの、際立って特異なことをやっていないっていうのは、1つ、あの、まあ、これでいいのかなっていう心理的後押しになるのかなっていう風に思っています」）。これが強く働くと、他自治体の法解釈・適用判断の模倣へとつながる。この模倣作用が第2のパターンである。ある例では、その都度、県庁に問い合わせを行い県庁の解釈に従う、という事例が聞かれた（「その都度もう県庁に[問い合わせをする]。[調査命令発出が]ないなら、まあ出さないかな、あるなら、どういう根拠で出すんですかっていう話を聞いて、それで同じような感じで出せそうなら、出すかなっていうことですね」）。第3のパターンは、事例経験・法知識の吸収、学習という作用である（「…という回答を得てですね、ああなるほどと思って。…近くのIさんとかJさんとか、長年経験を積んでおられる方の意見を聞いた、聞けたっていうのが一番助かったですね [下線は筆者追加]」）。

7. 自治体間ネットワーク内での法の意味の収斂

上記いずれの作用においても、自治体間ネットワークは、やりとりを通じてグループ内での法解釈のちらばりを抑制する傾向があるのではないかと考えられる。この点、組織社会学の1分野である組織の同型化の理論枠組みが有用である。この考えによれば、不確実性に直面した組織において、組織行動は、各組織が独自に行う合理的な意思決定によってなされるというよりも、自らが属する組織フィールドにおいて共有されている認識枠組みや規範に沿ってなされると理解される。そこでは、自らと似通っている他組織の行動を参照し、あるいは他組織との相互作用を通じて、何が適切であるかという価値観が形成され、そして、対外的に正当であるとされるべく、その共有化された認識枠組みをもって組織行動がなされている、と説明される。不確実性が高い状況下では、特にこの組織間ダイナミクスを通じて、同種組織の間では似たような組織行動や判断内容に収斂する、つまり「同型化(isomorphism)」が起こるとされている。この理論枠組みは、法適用のあいまいさに直面している自治体現場部署の対応を理解する上で、有益である。

上記同型化のプロセスが土対法4条調査命令の解釈適用の場面でも生じているのかどうかを見るため、以下では自治体間ネットワークの有無で調査命令の発出率の分散の程度が異なっているのか、その散らばりの程度の経年変化を見ていくこととする。自治体の調査命令の発出率の散らばり具合を、各担当者会議グループごとに算出し（IQRと呼ばれるちらばりを測定する指標を用いた²⁾）、担当者会議グループの平均をとったグループ有りのIQRの値を、グループに所属していない自治体のIQRとで比較をした。

²⁾ Interquartile range (IQR) は、75パーセンタイルから25パーセンタイルを引いたものとして算出される。データのばらつきを把握しつつ外れ値の影響を避ける指標として広く用いられている。

命令発出率の分散が小さい（IQRの値が小さい）ほど、似たような法解釈がとられていると推定することができる。もし、自治体間ネットワークを通じて法の意味に収斂が生じているのであれば、担当者会議有りグループのIQRの値のみが年を経るにつれて減少していくはずである。実際、データを見ると、担当者会議に属している場合、法施行1年後の段階で、発出率のちらばり度合いが51%減少していた。施行後6年後の2015年では発出率の散らばりの程度は、法施行直後の2010年と比較するとマイナス61%であった。一方、そもそも担当者会議グループに属していない（つまり、自治体間ネットワークが強固に機能しにくい）場合では散らばりの低減は見られず、2015年でも2010年と同程度のちらばり度合いであった。ここから、担当者会議グループがあること、すなわち自治体間ネットワークが強く機能する場合は、そのグループ内では法の解釈についてちらばりが抑制されていることが示唆される。

8. 異なるグループと異なる法の具体的意味

ところで、担当者会議に属している場合、当該会議グループ内での問い合わせは促進されるがグループ外の自治体とのやり取りは希薄になるという特徴があった（第4項既出）。したがって、異なるグループがそれぞれ異なった法の解釈適用を進展させるという可能性がある。実際、インタビュー調査及び質問票調査双方から、グループ毎に普及し制度化する法の具体的解釈は異なりうることが示された。

【表1】のモデル3は、11存在する担当者会議グループにそれぞれダミー変数を取り独立変数として分析したものである。結果は、関連するコントロール変数を統制してもなお、自治体間ネットワークの存在が調査命令の発出判断に影響を及ぼしており、グループごとに命令の出しやすさは異なることを示している。具体的には、グループ1からグループ6に属している方が、担当者会議グループに属していない自治体と比べてより調査命令を出しやすい。逆にグループ9、10、11に属している方が、担当者グループに属していない場合と比べて命令を出しにくい。担当者会議メンバーシップとそこから推定される自治体間ネットワークの存在は、あいまいな規制法がどのように現場において解釈、適用されるのか、その法の具体的意味の構築プロセスにおいて重要な役割を担っていること、またグループによってその構築された法の具体的意味・法解釈は異なる可能性のあることが示されている。

このように、法適用のあいまいさの中、自治体間のやりとりを通じて、法解釈について自治体間で一定の理解が共有され、制度化され、結果として調査命令発出の判断に影響を与える。これが自治体間ネットワークの働き方である。

9. 自治体間ネットワークが発展する背景

そもそも、なぜ自治体間ネットワークはこのような影響力をもつのだろうか。ここで注目すべき点は、現場部署にとって、法適用判断の正当化論理やそのプロトタイプ（原型）を提供する供給源が、土対法の文脈では非常に乏しく、したがって法適用のあいまいさに対し他自治体の存在感が相対的に高まっている、ということである。

法の具体的意味のプロトタイプを提供するということは、一定の法適用判断の具体的内容とその正当化根拠を提供することを指す。具体的には、裁判所の判断や、自部署での先例、弁護士や大学教授といった法的・技術的専門家集団からの意見、市民団体や環境団体の具体的提言、中央政府からのガ

イドライン等技術的助言、他自治体の法解釈・適用、被規制者が主張する法解釈、首長の主張する法解釈といったものが法の具体的事例における意味のプロトタイプを供給しうる。このように潜在的には多くの供給源が存在するが、土対法実施の文脈では、他自治体部署の法解釈・適用判断と環境省からの法解釈・適用に関する助言やガイドライン以外に、現場部署が利用できる、法の具体的な意味を与えうるプロトタイプを提供する供給源が他に見当たらなかった。このような状況から、相対的に他自治体の法解釈適用が、より影響力を帯びることとなる。このような供給源の乏しさは、例えば、ヘイト・クライムを新たに取締活動に加えた際のアメリカ・カルフォルニア州の警察部署と比較をするとより分かりやすい (Grattet & Jenness 2005)。カルフォルニア州の現場警察部署は、どのような具体的な行為がヘイト・クライムに該当するのか、それについての具体的なマニュアルを作成する際、連邦政府の文書や他地域の警察部署から具体化のプロトタイプを得るのみならず、それ以外にも弁護士や学会といった専門家集団、あるいは社会運動団体やコミュニティーグループなど、様々な法の具体的な意味の供給源が存在する環境にあり、その中でどのような具体的な行為がヘイト・クライムに該当するのか、その具体化と正当化を各現場部署が行っていた。このような供給源が豊富な状況と比較すると、少なくともわが国の土対法の文脈では、具体的な供給源が乏しい。現場部署が参照できる法適用のプロトタイプの乏しさが、自治体間ネットワークの影響力の大きさを説明する1つの背景であろうと思われる。自治事務のため環境省への問い合わせが不首尾に終わることが多いことも、すでに見てきたところである。この点、他自治体への照会度合いがさらに強められると考えられる。

加えて、自治体の人員削減という背景も、今後の自治体間ネットワークを理解する上では重要である。インタビュー調査では、人員削減と業務の多忙化を背景に職場での学びや議論の機会の減少が危惧されていた。そのような中では、法適用のあいまいさに対して自部署の適用判断の正当化を確認するために、現場部署は自治体間ネットワークを通じた自治体間での法の公平性の標榜に正当化根拠を求める、という流れがより強くなるかもしれない。

最後に、政策波及研究との簡単な比較をしてみよう。政策波及研究では政策（具体的には条例）が波及の対象物であるのに対し、本報告での波及の対象は法の解釈である。法の解釈では、法が解釈・適用される事例の具体的な情報が必要であるため、ある法解釈が自治体間で共有されるためには、必然的に当該解釈を成り立たせる具体的事例についての情報、つまり複雑な情報を伝達することが必要不可欠となる。この点を考慮すると、波及の対象が法解釈の場合、同型化は広範囲には起こりにくく、密な情報交換が可能な限られた数のメンバーの間でのみ、同型化が進むのではないかと考えられる。また、時間が経つにつれ、各部署において先例が蓄積される。自部署内部での法の一貫性や公平性への強い要請から、自治体間での同型化の影響力は時を経るにつれ弱まっていくだろうとも想像される。

参考文献

Grattet, Ryken & Valerie Jenness (2005) "The Reconstruction of Law in Local Settings : Agency Discretion, Ambiguity, and a Surplus of Law in the Policing of Hate Crime" *Law & Society Review* 39(4) : 893-942.

平田彩子 (2017) 『自治体現場の法適用 — あいまいな法はいかに実施されるか』 東京大学出版会。