

「パートナーシップまちづくり基本条例」をつくろう 小島寿也

1 はじめにー問題の所在ー

私は、長期国内派遣研修プログラムによって平成八年度から東京大学大学院法学政治学研究所に派遣され、公共政策I専修コースに在学している。専修コースとは、高度の専門的知識を求める職業人等を受け入れるために、従来の研究者養成コースに加えて平成三年度から開設されたものであり、経済法務（民刑事法専攻）、比較法文化（基礎法学専攻）、公共政策I（公法専攻）、公共政策II（政治学、行政学専攻）の四コースからなる。私のような地方自治体からの派遣者のほか、中央官庁や民間企業からの派遣者、学部や他大学の卒業生などが在学している。

ところで、私の専攻する行政法においては「行政と市民の関係の変革」が現代的課題として捉えられている。

地方分権は本市においても重大な関心事であるが、地方分権改革を単に国の統治権限を地方へと移譲するものと理解することは、市民に対して「官―官分権」的な印象を与えることとなり、それが地方分権に対する世論形成を阻害しているとも言えるのではないだろ

うか。むしろ地方分権の究極的意義は、地域住民の意向をよりよく反映した行政スタイルを確立することであり、住民自治の拡充こそめざすべき目標といえよう（注1）。過日発表された地方分権推進委員会の第二次勧告においても、地方分権の推進に伴い地方公共団体の行政体制を整備・確立することが求められ、その一つとして「住民参加の拡大・多様化」が挙げられている（注2）。

また一九九四年に施行された行政手続法は、主に処分の当事者と行政との間の二面的関係を中心としてであるが、両者の関係を、公正・透明な、対等のものとして捉えている（注3）。

昨年十一月に公表された情報公開法要綱案においても、「第一 目的」として「行政文書の開示を請求する国民の権利につき定めることにより」「国民による行政の監視・参加の充実に資することを目的とする」とされており、ここでは「公開性」が何人との関係においても要求される。

これらを背景に、私は開発行政における行政と市民の関係を変革する一手法として、許可過程の事前手続への住民参加を研究対象としており、本稿はその中間総括である。

2 パートナーシップ型行政の推進と

市民参加

本市においても、定住意向をもつ住民の中には、自らのまちの生活課題を地域で解決しようという自主的な活動も多く見られるようになった。これらの身近な住みやすい地域を築こうとする動きを「地域まちづくり」と称し、自主的グループ活動や地域組織などの活性化を通し、新たな方策により進める必要があるとされている（注4）。

この地域まちづくりの時代における市民と行政の係わりは、従来とは異なり、行政の要請による特定の市民との形式的な市民参加から、多様な価値観をもった市民が幅広く参加する地域組織とパートナーシップを組んで、お互いの知恵と工夫を出し合いながら地域まちづくりを進めることが必要とされる。つまりパートナーシップ型行政とは、行政による市民への一方的なサービスの提供ではなく、時間をかけて、さまざまな市民と十分な対話をしながら作り上げていく行政のスタイルをいい、今、本市に求められることは、さまざまな場面でこれを実践し成果を共有していく

1ーはじめに

2ーパートナーシップ型行政の推進と市民参加

3ー住民参加に求められる機能

4ー開発許可処分における事前参加手続の可能性

5ーパートナーシップまちづくり条例の提案

6ー住民参加の問題点

7ーおしまいに

（注1） 宇賀克也「行政と市民の関係の変革」法学教室一九一号、七頁

（注2） 地方分権推進委員会第二次勧告―分権型社会の創造―、七十六頁

（注3） 財団法人経済広報センターが作成した行政手続法パンフレットの表題は「行政手続法は初めての官民共通グラウンド」であり、法の趣旨をよく体現しているものといえよう。

（注4） 平成七年度市民参加推進プロジェクト「地域まちづくりと新しい市民参加調査季報二二七号、五十六頁

ことである(注5)。

3 住民参加に求められる機能

① 積極的側面から

住民参加を行政学的アプローチで定義すると、一般的に「自治体の政策形成過程において、市民の意見が直接反映されるプロセス」を意味するものとされ、住民運動に端を発する議会制民主主義に対する不信感や否認思想からくる直接民主主義的なものとして捉えているのに対して、行政法学的アプローチでは、これを行政決定過程を公開して利害関係住民などの参加を求める事前行政手続として位置づける説が主流である。

住民参加が地方自治体の行政に果たしうる機能としては、法的視点からはまず住民参加自体に認められる新たな機能としての積極的側面が以下のように考えられる(注6)。

② 手続形式保障機能

住民参加を法的手続として整備することによって、行政決定過程における住民による手続的権利の行使を通じてなされる適切な意見の主張と、それに対する行政官庁の審査と検討が法的に保障されることになる。

③ 情報収集機能

住民参加手続は、行政決定を実施することによって権利利益に影響を受けることになる関係住民の意向を行政官庁に伝達するチャンネルとしての意義を担っている。

④ 説得的機能

手続の法律上の問題を超越して、住民参加は行政官庁と関係住民相互の間の説得的機能を

果たす。

⑤ 権利利益保護機能

都市計画決定などの行政決定は、関係住民の実質的な権利領域の変動を確定し、以後は具体的な執行を残すのみであるにも関わらず、事後の司法審査が有効な権利救済手段として機能し得ないことから、個人の意思を反映する過程を保障する必要が生じる。

⑥ 争点整理機能

意見聴取手続によって争点が整理され、場合によっては調書の作成が求められることにより、事後の司法審査または住民の検証を促進し、容易にすることが期待できる。

⑦ 行政の遂行促進機能

住民の将来の生活環境に直接に影響を与える計画の実効性を担保するために、参加手続によって住民の賛意を得ることによって計画の遂行を促進することが期待できる。

⑧ 消極的側面

一方、現行の行政決定過程に見られる欠点を補う意味の消極的側面が、以下のように考えられる。

⑨ 行政官庁の公益代表能力

ますます複雑多岐にわたる専門行政領域に対処するためには、行政の専門性に基づく裁量領域を認めざるを得ない。しかし、そこに住民参加の手続がなければ、関係住民の意見を聞かなければ気づかなかつたであろうと思われる問題点について考慮をせずに、自己の集積した資料によって、一方的に公共の利益を確定することになろう。

⑩ 住民の意見に対する配慮

個別的利益が複雑に錯綜している社会環境において、行政決定が利害調整的機能をも期待されているような場合には、行政過程への住民参加を求めて個別的利益を明確に知るの

でなければ、行政庁の責務を十分に果たし得ないとともに、住民にとつてみても、そのような行政決定、ないしはそこに示された公共の利益は承伏し得ないものであろう。

⑪ 司法救済の限界

前述のように、行政決定に対する司法救済の限界が問題となる。

4 まちづくり許認可過程における

事前参加手続の可能性

① 行政手続法の規定

行政手続法では、行政庁は、申請に対する処分であつて、申請者以外の者の利害を考慮すべきことが当該法令において許認可等の要件とされているものを行う場合には、関係者からの意見の聴取に努める実益のないとき、関係者からの意見の聴取が他の公益との比較考量の上で不適切と判断されるときなどを除き、公聴会その他の適当な方法により申請者以外の者の意見を聴く機会を設けるよう努めなければならない旨を規定した(同法十條)。

同条が適用される許認可等は「申請に対する処分であつて、申請者以外の者の利害を考慮すべきことが当該法令において許認可等の要件とされているもの」(同条)と規定される。意見聴取手続としては、公聴会の開催、行政庁に対する意見書の提出などが挙げられ、その選択と方式は、法令において定めのない

(注5) 前述・調査季報二二七号、五十六頁

(注6) 小高剛「住民参加手続の法理」(有斐閣、一九七七年)、百七十頁以下による。

限り、行政庁の裁量に委ねられることにならうが、利害を有する住民の意向を反映するとともに、行政庁の判断を客観的で合理的なものとするような工夫が必要であろう(注7)。

② 許認可過程への参加手続適格者の存在

同条が適用される許認可等は「申請に対する処分であつて、申請者以外の者の利害を考慮すべきことが当該法令において許認可等の要件とされているもの」と規定される。ここでいう利害を考慮すべき第三者の範囲については、行政手続法要綱案の解説によると「意見を聴取する相手方には、訴訟において原告適格を認められるようないわゆる法律上の利害関係を有する者から、公共料金の認可申請に際しての一般消費者のような者までを含む趣旨である。」とされる(注8)が、具体的運用に当たっては、不利益処分の聴聞に参加する関係人の範囲と同様に、個々の案件ごとに、意見聴取を行うか否かを含めて行政庁の判断に委ねられる。行政庁の処分過程における参加手続である行政手続法十條に規定する意見聴取手続は、努力義務として規定される。

ところで、まちづくりに関連する許認可の代表格として開発行為の許可(都市計画法二十九條)が考えられる。その行政手続法十條の適用について建設省は「適用対象とはならない」との解釈を示している。同条の開発許可は国の機関委任事務であり都市計画法三三條に定める要件に合致し、申請手続が合法であれば必ず許可しなければならぬ義務が課せられているとする開発審査会裁決があるが、許可の時期や行為の選択など裁量にゆだねざ

るを得ない場合も多く、裁量の統制手段の確保が重要である(注9)。しかし近時、開発許可処分の取消訴訟において、近隣住民に対して原告適格を認めた最高裁判決(注10)が出されたことにより、開発許可手続における「訴訟において原告適格を認められるようないわゆる法律上の利害関係を有する者」の存在が明確となったことから、行政手続法十條の適用を全く否定することは不可能であろう。これら参加手続適格者からの意見聴取によって、裁量統制を行う手法を検討する必要があるのではないだろうか。

③ 許認可の事前手続条例

行政手続法においては意見聴取の具体的手続は特に定められていないことから、実際にこの規定を運用して利害関係人の権利保護を図るためには参加手続を法制化する必要がある。しかしこれらは先の行政手続法制定時に課題として残されたことから、当面の対応としては各自自治体において個別に条例化するなどの対応が必要となる。

福岡県行政手続条例では、アメリカの「交渉による規則制定法(Negotiation法と呼ばれる)」を参考として、意見聴取手続の方法を「公聴会の開催、意見書の受取、協議会における協議その他適当な方法」と詳細に規定した上でこれらの開催手続を条例、規則によって規定しており(注11)、既にゴルフ場や一般廃棄物処理施設新設に際して協議会が設けられている。この手法であれば、現時点でも開発許可処分における事前参加手続の条例化は可能である。

5 パートナーシップまちづくり条例の提案

① 真鶴町まちづくり条例

さらに、事前行政手続を超えて、土地基本法の地方公共団体の責務(注12)を具現化し、住民の参加を得た開発コントロールを取り入れた「まちづくり条例」を制定しているのが、神奈川県真鶴町である。

この条例では、建設行為者に町長との事前協議を求め、必要に応じて町のまちづくりに協力するよう指導、勧告することとし(十八條)、さらに町長が特にまちづくりに重大な影響があると認める建設行為について、まちづくり審議会の議を経て公聴会を開催することができ、また町民および建設行為者からも公聴会の開催を請求することができる(二十二條)。(二十二條)。公聴会の参加者としては町民、建設行為者を定めている(同条例二二條一項)三項)。なお、町民とは「町内に住所を有する者」(同三條六号)と定義される。公聴会を開催したときは、町長は建設行為の可否についての報告書を定め、二週間縦覧に供することとされ、町民及び建設業者は、その内容に不服がある場合は議会の議決を請求することができるが、町長はその議決を尊重しなくてはならない、とされる(二二條、二三條)。

② 総合的なまちづくりのための条例

真鶴町条例は、建築確認、開発許可が機関委任事務である現段階では、町の街づくりに対して協力を求めることが限界であり、町の

(注7) 室井力・紙野健二編著「地方自治体と行政手続」(新日本法規、一九九六年)六十二―六十三頁(本田滝夫執筆)

(注8) 臨時行政改革推進審議会「公正・透明な行政手続法制の整備に関する答申」(一九九一年)

(注9) 荒秀「開発許可の法と実務」(獨協法学四四号、二十六頁)

(注10) 最判平成九年一月二十八日は「がけ崩れ等により生命、身体等に直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者は、開発許可の取消訴訟の原告適格を有する」と判示したが、それはがけ崩れ、出水等による災害の防止のために設けられている法三三條一項七号の規定も、周辺住民の生命、身体の安全等という公益には容易に吸収解消され難い個人の利益を保護する趣旨が含まれていると解することができるからである、とされる。大橋寛明「時の判例(民事)」ジュリスト一一〇号、百五十四頁

(注11) 平田百合「福岡県行政手続条例」時の法令一五二二号、六十六頁、宮崎宏「福岡県行政手続条例第十條について」自治研究第七二巻九号百三頁

(注12) 一九八九年施行の土地基本法においては、地方公共団体の責務として「土地に関する施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有する。」と規定される。同法六條一項

方針に合致しないというのみで申請を不許可とすることはできない。

しかし、地方分権推進委員会の第一次勧告では、開発行為の許可や建築基準法に基づく事務は、地方公共団体の自治事務（仮称）とされ、自治事務（仮称）に対しては、法令に反しない限り全ての事項に関して、条例を制定することができるものとされた（注13）。そこでこの機を捉えて、許認可に住民の意見を反映させる「パートナーシップまちづくり条例」を制定することを提案したい。なお、横浜市では既に福祉のまちづくり条例が制定されるなど、個別分野におけるまちづくりについて検討が進められているところであるが、この「パートナーシップまちづくり条例」はそれらに対して、許認可の事前手続の面では利害関係人の参加に関する総合的条例として機能するとともに、まちづくりの面ではソフトの施策も取り込んだものとして考えたい。但しこれらの内容は、いずれも再来年にも予想される地方分権に関連する法令の改正により、現行の都市計画法や建築基準法がどのように改正されるかによって大きく変化することになる。しかし許認可の事前手続条例部分は、既に現時点でも条例制定が可能であることから、最低限これを条例化するという結論も考えられる。

6 住民参加の問題点

① 行政側から見た問題点

たとえ「パートナーシップ」といっても、許認可過程への参加手続条例化に当たっては、さしあたり次のような問題点をクリアする必要がある。

⑦ 参加による業務増、経費増

全ての許認可に住民参加を求めることは大幅な業務増を生じ、行政運営費の増加は行革の精神に反する。業務増を押さえる仕組みづくりや、一定の場合に参加手続を適用するというような基準が求められる。

⑧ 許認可の長期化

参加によって許認可に要する期間が長期化する事は申請者に対する実質上の規制となり、規制緩和の観点からは逆行している。参加によっていたずらに期間が長期化することを避ける仕組みが必要である。

⑨ 参加住民の範囲

「利害を有する住民」の範囲をどのように確定するのが困難である。また参加住民が自己の権利利益の主張や行政の糾弾に終始したりすることは事前参加手続の意義を減衰させるものである。

⑩ 議会制民主主義との不整合

住民参加を直接民主制の手段として捉えた

場合、それは住民の代表によって構成される議会制民主主義を否定する概念ではないかとの批判がなされる。もつとも住民参加を権利保護の機能から捉えた場合は行政と利害関係人との関係の問題であり、この批判は妥当ではない。

② 住民側から見た問題点

一方、住民側から見ても、参加の前提となる情報や専門知識を提供されなければ適切な意見主張は困難であるなどの問題点がある。

7 おしまいに

本稿は前段の学説、判例の整理や事例紹介の部分のレヴェルと比べると、後段の新たな制度設計の詰めが甘いという、検討途上の成果物である。本稿に関する諸氏の批判、意見等をいただきながら、残された研究期間で引き続き「パートナーシップまちづくり基本条例」の構想を深めていきたい。なお、筆者へのご批判、ご意見等は次のメールアドレスでもお受けしている。

E-mail pec04322@niftyserve.or.jp

〈総務局職員研修所担当係長〉

（注13）地方分権推進委員会第一次勧告「分権型社会の創造」、十一頁、三十三頁、三十七頁