
論 説

協議会に関する法的考察

——公私協働，行政計画の視点から—— (2・完)

洞 澤 秀 雄

- I. はじめに
- II. 協議会の類型分け
- III. 法律の規定から見る協議会の仕組み
 - 【資料】 協議会の組織・設置について定める法令の一覧 (以上, 前号)
- IV. 考察：公私協働，行政計画の視点を中心に (以下, 本号)
 - 1. 協議会の存在意義と法定化の意義
 - 2. 協議会の法的統制：公私協働の視点から
 - 3. 行政計画の視点からの検討
 - 4. 救済法に係る論点
- V. おわりに

IV. 考察：公私協働，行政計画の視点を中心に

協議会について規定する法律についてのこれまでの分析を基に，法定の協議会について，それを法定化する意義について触れた上で，公私協働の視点からの法的統制，行政計画の視点からの検討を行う。特に，公私間の協議会（公私間で組織される協議会）は既往の議論には収まらないものであるため，それに注目しながら考察する。また，救済法との関係についても検討する。

1. 協議会の存在意義と法定化の意義

(a) 存在意義

協議会の存在意義としては、様々な機関・主体での情報共有・意見交換、透明な場での利害調整、連携・協力による実効性確保などが挙げられよう。国家の役割が変容しつつ、他方で公的課題が一行政機関・主体のみによっては解決できないとの認識が深まるなかで、公的課題に対して効果的かつ効率的に対応できるように、また、行政計画を公私で実施できるように、関係者が情報共有・意見交換をし、調整や連携を図るため、恒常的に協議をする場として求められているのである¹⁾。例えば、都市再生特別措置法 117 条 1 項に基づく市町村都市再生協議会について、多様なまちづくりの課題につき、「地域のまちづくりの担い手を活用しつつ、地域の課題や特性に応じた都市の再生を図るため」のものとされている²⁾。また、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下、「地域公共交通活性化・再生法」とする）に基づく基本方針では、「協議会は、地域公共交通に関わる多様な主体が、その最適あり方について総合的に検討、合意形成を行い、その合意がなされた取組を実施するために、各主体間の意見調整を図る場であり、地域の関係者が一体となって地域公共交通の活性化及び再生を推進する上での中心的な役割を担うものである。」とされる³⁾⁴⁾。

他方で、公私協働（特に民営化）の意義としては、行政コストの削減や行政のスリム化といった理由が挙げられるが、協議会に関してはこれらが設置・組織の理由となることはほとんどないであろう⁵⁾。

(b) 法定化の意義

こうした協議会について、法律で設置・組織などについて法定化をする意義は、どのような点にあるのであろうか。まず、附属機関である協議会を設置する場合、国においては法律又は政令の定め（国家行政組織法 8 条）、地方に

においては法律若しくはこれに基づく政令又は条例の定め（地方自治法 138 条の 4 第 3 項）が求められる。政令で定める余地も認められているが、民主的正統性を一層確保するために法律で根拠を与えていると評価できよう。

公私間の協議会及び行政間の協議会は附属機関には該当しないと考えられるため、上記の法令主義・条例主義は及ばない。事実上組織されることが可能である。しかしながら、法定外の審議会の乱立に対する批判とそれへの法的統制の必要性と同様に、自治体で事実上の協議会が多用されていることについても批判的な考察がなされてきた⁶⁾。それゆえ、附属機関法令主義・条例主義の趣旨を考慮して、法定化によって法的に規律することには意義があり、また、法定化によって透明性が確保される可能性もある。

他方で、現実に法定外で設置されている協議会について、法定化が求められるであろうか。地方自治法の文脈において、（行政間の）事実上の協議会を自治法 252 条の 2 の 2 の協議会に改めることが望ましいとされている⁷⁾。しかしながら、学説では、特に自治体において法定外の審議会等の附属機関が多く存在する点、附属機関条例主義が長の組織編成権への過度の制約となり、かえって法定外審議会の濫設の一因となっている点⁸⁾から、附属機関条例主義を厳格に遵守することを求めない見解が有力である。条例主義を柔軟に解し、条例主義の例外を許容したり、条例主義の射程を制限する解釈がなされている⁹⁾。大橋洋一（敬称略、以下同じ）は、こうした解釈を協議会へ採用するとともに、柔軟化と明確化のために自治法の規定修正を課題としている¹⁰⁾。それゆえ、法定外の協議会を法令や条例で規律することが、常に妥当とはいえない。

協議会が法定化されたとしても、法定の協議会と同様の作用を法定外の協議会において果たすことができる場合には、法定外の協議会が用いられることもあり、港湾法 50 条の 3 第 1 項に基づく港湾管理者の協議会についてはそうした状況にある¹¹⁾。法定協議会の潜脱になりうるため望ましくはないであろう。

他方で、民間主導での協議会については、その自由度を尊重するために、

法定化によって法的規律を及ぼすことをあえてしないということが考えられよう。

2. 協議会の法的統制：公私協働の視点から

法定の協議会には様々なものがあつたが、公私協働の視点から検討対象とすべきものは、公私間の協議会である。行政間の協議会はそもそも公私協働ではなく、附属機関としての協議会は審議会における法的統制の議論の枠内に収まるものであるため、公私間の協議会のみをここでの検討対象とする。

公私協働に係る議論は、近年、活発に交わされている。協働の概念は文脈によりかなり差異があるため、行政法学での議論においても公私協働の定義は多様である。公私協働について、分析のためにあえて狭義に定義をし、「公的組織が私的主体に、諸利益の衡量または財や役務の配分に関する決定をすること……を、委ねる現象」といった限定的な定義がある¹²⁾が、こうした狭義の定義では協議会は含まれないことになる。しかし一般的には公私協働はより広く解され、協働での事務・事業の実施をも含むものとして議論され、協議会は（広義の）公私協働の一場面として位置付けることが可能である¹³⁾。そして、公私協働の法的統制に係る議論は協議会についての法的統制を考える際に有意義なものであると考えられる¹⁴⁾。

(a) 公私協働に対する法的統制の議論

行政法においては行政による諸活動を統制する法理の探求がなされ、公私協働という現象に対して独自の法的統制の法理について議論がなされている¹⁵⁾。公私協働に対して中立性、独立性、透明性など様々な統制法理が挙げられるが、いずれも「距離の要請」という法理の具体化であると考えられる。例えば、戸部真澄は、ドイツ法を参照し、「法治国原理は、『距離の要請』として、国家に、社会と適切な距離を保つこと、即ち、社会が有する基本権を根拠なくまた過剰に侵害しないこと（「法律の留保」原則、比例原則）、し

かし同時に、社会への適切な介入によって第三者の基本権保護や公益の確保を過小なまま放置しないことを要請する（基本権保護義務，過小禁止）。……他方，民主性原理……は、『距離の要請』として，国家の意思決定が『遠い』一般化された国民の意思に帰せられること，対して協働パートナーたる『近い』各利害関係者の意思とはそれぞれ等距離を保つこと，およびその距離のあり様が国民から透視可能であることを要請する。」として，「距離」を中心に統制法理を導いている。そこでは，協働の類型ごとに「法律の留保」論及び「国家の責任」論の視点から具体化を行い，中立性や透明性の要請を導き出している¹⁶⁾。

同氏は，協働の類型として，責任配分型，合意型，参加型に分けて統制法理を議論している。協議会が位置付けられると考えられる参加型の協働においては，「国家の責任」論から，「保障責任」の具体化として，国家には各利害からの「等距離性」が求められるとする。そのため，第1に，参加者の構成の法定，多元的な利害・見解の反映，第2に，各参加者が同等に意見表明でき，それが同等に考慮される手続，第3に，手続全体を通じた国家の中立性が必要とされる。それぞれ，参加者の構成，参加者間の距離，社会と国家の距離と言い換えることができよう。

そして，これらを現実のものとするために手続全体の透明性の確保が挙げられる。また，最終責任として，国家は手続全体に対する最終決定権限を保持しなければならないとされる¹⁷⁾。

また，「距離」に関して板垣勝彦は，公的任務の担い手と名宛人の私人間の距離，行政と公的任務の担い手の私人との距離，国民（主権者）と行政の距離に分類をして，法的統制を議論している¹⁸⁾。こうした公私協働に対する法的統制として，距離を中心に，中立性，透明性といった要請を挙げるのは，他の論者にもある程度共通している¹⁹⁾。

こうした議論を参考に，以下では，距離の観点から，協議会の構成，構成員である事業者と行政との距離，構成員である事業者間の距離，構成員と非構成員である事業者間の距離，国民・市民と行政との距離について，そして

透明性について、順次検討してゆく。距離について考察する際の構成員としては、主として直接の利害関係者たる事業者を念頭に置くことにする。事業者以外の私人も構成員になるが、公私間の協議会が具体的な利害調整を行う場合には事業者間の利害調整が主であり、そこにおいて距離の近さが問題となりうると考えるため、事業者に係る距離の問題に収斂させる。

(b) 協議会の構成

法定の協議会においては、構成員の属性など協議会の構成について一定程度法律で規定されている。自治体における協議会の場合には、法律の規律密度が相対的に低いため、協議会の構成を大幅に自治体に委ねている立法例が多い。この場合には、協議会の構成について条例で定めることで、構成員選定の規律と基準の公開性が確保されることが望ましい。

多様な利害や意見が反映という点では、公私協働において事業者との協働に偏りがちである点が指摘されてきた²⁰⁾。また、都市計画における協議方式が事業者の利益に傾くことへの懸念も示されてきた²¹⁾。こうした指摘は、協議の場を恒常的なものとする協議会についても当然に当てはまるとともに、それがより深刻になる危険性もある。

この点について、協議会の構成員として、直接の利害関係者（事業者）だけでなく、事業者団体、専門団体、NPO法人、国民・住民などを構成員とする立法例が少なくない。これらは多様な利害や意見を反映させることを法的に担保するものと評価できよう。他方で、特区関連や都市再生・地域再生などに係る法律において、行政機関と事業者を中心として協議会を法定する傾向があり、事業者との協働に偏らないか注意が求められるよう。

(c) 構成員である事業者と行政との距離

① 構成員である事業者と行政との近さ

協議会の構成員となる事業者と行政機関との距離は、必然的に近くなる。まず、構成員に係る規定において、直接の利害関係者である事業者について

必要的構成員とするか、任意的構成員とするかといった形式的な距離がある。しかし距離の近さについては、こうした形式面だけでなく、III.3.(d)で指摘したように、協議会の協議事項とのバランスで考える必要がある。つまり、協議事項が計画等の実施段階における連絡調整や狭い範囲の利害調整に限られるのであれば、事業者と行政との距離の近さが問題とはなりにくい。他方で、協議事項として多様な利害調整や公益に係る判断が対象となるのであれば、行政の意思決定との関係で事業者と適切な距離が図られることが求められる²²⁾。

例えば、観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律では、観光圏整備計画の作成において協議会における協議が求められる（同法4条5項）。同計画に即して観光圏整備事業実施計画の作成がなされることが求められる（同法7条1項）。また、事業実施者は観光圏整備計画の事業の実施を求められ（同法7条1項）、未実施の場合には行政庁から実施の要請、勧告がなされ、勧告に従わないときはその旨の公表がなされうる（同法16条）。さらに、観光圏整備計画に定められる滞在促進地区については、規制の特例が認められている（同法11条、12条）。ここでは、協議会の協議を経て策定される計画が基本計画として後の実施計画の基礎となり、規制の特例の根拠となるとともに、計画に基づく事業の実施が法的に求められるなど、協議会における計画に係る協議には多様な利害調整や公益的判断が含まれると考えられる。そうした仕組みゆえか、協議会の構成員には多様な主体が想定される（同法5条2項）とともに、整備計画の作成において住民等の意見を反映させるための必要な措置が求められる（同法4条4項）といったように、多様な利害が反映されるように制度的配慮がなされている²³⁾。

② 事業者の自主性への制約

他方で、協議会の構成員となることは、事業者にとっては自らの事業等に係る自主性が制約される可能性もある²⁴⁾。事業者の自主性では、まず協議会の構成員となること自体における自主性が問われる。もちろん協議会への参加は私的主体にとっては任意であるが、一定の事業実施者などを必要的構

成員とする法律は少なくなく、さらに、事業実施者に対して協議を義務付ける規定もある(III.5.(b))。こうした制度からすれば、事業者が任意に構成員となっているとは言いがたいこともあろう。特に、利害調整などを通じて事業への制約が求められる協議会であれば、その参加及び脱退における自主性には特に配慮が必要である²⁵⁾。III.3.(g)で触れた、特定地域及び準特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法(以下、「タクシー適正化・活性化法」とする)8条3項における任意脱退の規定はそうした趣旨であろう。

次に協議結果に係る自主性について、事業者であれば、本来は法令の範囲内で自由に事業活動を行えるにもかかわらず、自身の事業について行政計画の実現への協力を協議会で議決した場合などには、結果尊重義務を通じて事業活動に一定の制約がかかりうる。結果尊重義務だけでなく、事業実施の義務を規定する法律もあった(III.6.(b))。もちろんこれらは行政強制や制裁を伴う義務ではないため、構成員の権利利益を法的に制約するものではないともいえよう。しかし、協議会という利害関係者が集まる場での協議結果についての尊重義務などであるため、事実上の強制として作用しうる点には留意が必要である。

(d) 事業者間の距離

事業者同士が純粋に私的主体として関わる場合には、私人間関係として、行政法の観点から距離を問題にする必要はない。しかし協議会の構成員として行政作用に関わる場合には、構成員である事業者間の距離、構成員である事業者と構成員でない事業者との間の距離は、公私協働に係る距離の問題となる。

① 構成員である事業者間の距離

構成員となる事業者間の距離が近すぎると、競争を阻害する可能性がある。例えば、タクシー適正化・活性化法8条の4第1項は、協議会が作成し大臣の認可を受けた認可特定地域計画及び認可特定地域計画に基づいてする

行為には、原則として独禁法を適用しないとする。協議会での利害調整を経た結果としての計画におけるタクシーの減車等が、競争の実質的な制限とも解されうるため、立法による手当をしているのである。同様に、地域公共交通活性化・再生化法に関して、協議会において交通事業者間での個別具体的な運賃・料金、運行回数、路線・運行系統等について合意がなされると独禁法の規定に抵触しうるため、そうした事項の協議は地方自治体が個別に行うこととされている²⁶⁾。

反対に、構成員である事業者間での利害調整が協議会においてなされる場合には、各事業者の自主性を害さない形で、調整や協議、結果の議決や合意がなされることが求められる。特に、協議結果について結果尊重義務にとどまらず、法的義務が課せられる場合には、一層の慎重さが求められる。III.6.(b)で触れたように、タクシー適正化・活性化法では、協議会の構成員として計画作成に合意した合意事業者は、特定地域では、認定特定地域計画に基づき、削減等に係る事業者計画を作成して国交大臣の認可を受けなければならない（同法8条の7第1項）、また準特定地域では、準特定地域計画に従い事業を実施する義務を負う（同法10条1項）。具体的な利害調整の結果としての削減等に向けて、事業者が一定の措置をとる義務を負うがゆえに、協議会における合意については慎重な取扱いが必要になる²⁷⁾。

② 構成員である事業者と構成員でない事業者との間の距離

競合する事業者の一方が協議会の構成員であり、他方が構成員でない場合、協議内容が構成員ではない事業者の利益の制約につながる場合がある²⁸⁾。III.5.(b)・(c)で触れたように、タクシー適正化・活性化法においては、計画への合意事業者以外の事業者に対して、協議会による協力要請が可能であり（同法8条の3第3項、10条2項）、さらに、特定地域に係る認可協議会による申出によって国交大臣が供給輸送力の削減の勧告をすることも認められている（同法8条の10第1項²⁹⁾）。利害調整の結果に基づく事柄について、合意をしていない事業者に対して求めることは、（それが非権力的な方法によったとしても）法的課題を生じさせるといえよう。実際に、阿部泰隆はこ

うした仕組みを「アウトサイダーに命令する根拠となっている。」と批判する³⁰⁾。

裁判例においてこうした距離が問題となった事例が、法定外の協議会に関してではあるが散見される。札幌地判平 28・3・29 判例自治 418 号 74 頁においては、要領に基づいて設置された公私間の協議会における計画の作成及び実施が問題となった。需要即応型生産流通体制緊急整備事業実施要領に基づく事業の助成において、同要領に基づく地域水田農業推進協議会の長である浦臼町長は、地域実需者連携等促進活動計画（地域活動計画）の作成及び実施を、協議会の会員である農業協同組合に行わせた。同農協による同計画の作成・実施では、助成対象作物から飼料作物が除外されたため助成金の交付を受けることができなかった原告農業者が、町と協同組合を被告として損害賠償の請求をした事案である。裁判所はいずれの請求も棄却したが、構成員でない農業者との距離について次のような判断をしている。つまり、「被告農協は、……被告農協に出荷する者ないし被告農協に出荷される作物のみならず、他の集荷業者に出荷する者ないし他の集荷業者に出荷される作物についても合理的に考慮しながら、本件地域活動計画を作成し、実施しなければならなかったものというべきである。」と判示した。また、町の役割について、「被告浦臼町は、被告協議会の会長として、被告農協に、本件地域活動計画の作成及び実施に係る事務を遂行させるに当たり、本件事業が適切かつ効率的に実施されるよう、被告農協の事務の遂行を必ずしも十分に監督していたということまではできない」と判示している³¹⁾。協議会の会長である町、協議会の構成員である農協、構成員でない（同農協に出荷していない）農業者との距離が適切ではなかったのではないと思われる。

他にも、タクシーに係る法定外の私人間（事業者間）の協議会に関して、協議結果が構成員でない事業者にとって不利益であることから裁判になった例がある³²⁾。いずれにおいても、協議会における閉鎖的な利害調整が紛争の背景にあると考えられる。

具体的な利害調整の対象となる事業者は協議会の構成員となれるようにす

るべきであり、構成員ではない場合でも利害調整における手続的保障がなされる必要がある³³⁾。

（e） 国民・市民と行政との距離

国民・市民と行政との距離が、事業者を中心とした構成員との対比で相対的に離れすぎていないかも問われるべきである。まず、協議会内で国民・市民が構成員となることがあるが、それは多様な利益の反映に資するだけでなく、構成員としての事業者の利益の反映を相対化するものとして機能しうる³⁴⁾。

協議会外の一般の国民・市民との距離としては、他の参加手続との関係が問われよう。協議会は、行政計画における参加手続の一つに位置付けられるが、参加手続全体の中で協議会での利害調整に大きな比重が置かれたりすると、他の参加の機会との関係での均衡がとれないことになりうる。時として、協議会が民主的な意思決定を空洞化させることもありうるかもしれない³⁵⁾。特に、協議会での協議結果について、結果尊重義務等の義務によって行政機関の意思決定が事実上制約されうる可能性には留意する必要がある³⁶⁾。

例えば、都市再生特別措置法における公私間の協議会である都市再生緊急整備協議会が整備計画を作成した場合、処分庁の同意による開発許可のみなし許可などの特例が認められている（同法19条の8-19条の11）。また、協議会の作成する都市再生安全確保計画においては、建築主事の同意による建築確認のみなし許可を認めている（同法19条の15）。一定区域の開発・建築等に係るものであるとはいえ、協議会での利害調整と処分庁の判断により許可等がされたものとみなされ、通常は求められる住民参加手続が経られないことになる。都市計画の文脈においては、行政と事業者との協議に関して住民参加や情報公開の必要性はつとに指摘されており³⁷⁾、こうした指摘はこの協議会にも当てはまる。もちろん、建築基準法・都市計画法等の特例は、協議会と関わりなく、復興や特区に関連する法律において大幅な特例をも認める例はあり、必要性・切迫性と民主性とのバランスを考慮しながら手続論一般

において検討されるべき事項であろう。

次に、協議会の民主的統制として、協議会の設置・組織における議会の議決も考えられる。こうした議会の議決を求める立法例³⁸⁾はほとんどない。条例に基づき設置・組織される場合は別として、協議会の設置・組織やその規約は自治法所定の議会の議決事項ではないため、任意的議決事項として条例で追加されていない限り、その設置・組織について議会による統制が働かない。また、その運営について議会がチェックすることも通常は考えにくい。

しかし、公私での協議会の設置やその詳細について、議会の議決を経ずに行えることが適切かは検討すべきである。事実上の連絡調整のみを行う協議会であれば不要であろう³⁹⁾が、計画の作成・実施等の一定の行政作用を担う協議会の場合には、民主的統制の観点から、その組織の際の規約について議会の議決を経るとすることが望ましいであろう⁴⁰⁾。

以上のように、協議会の制度設計や運用だけでなく、協議会の関わる計画等の行政意思決定においても、国民・市民をも含む多様な主体との間で適切な距離が確保されることが求められるといえよう⁴¹⁾。

(f) 透明性

法定協議会では、事実行為としての連絡調整に限られず、行政計画の内容に係る協議が行われることが少なくないため、その設置・組織、協議の過程や内容などについて、一層の透明性が求められる⁴²⁾。III.2.(e)で見たように、協議会を設置・組織したこと、又は協議会の状況について公表などを求める立法例はあるが、少数にとどまる。また、規約を要する協議会であっても、規約の公表を法律上求めるものは、地方自治法 252 条の 2 の 2 第 2 項にとどまる。

協議会での会議の公開や議事録の公表によっても透明性を向上しうが、これらについて法律で定めを置いている例は見当たらなかった。いずれも下位規範や内部ルールなどで取り決められることが想定されているのであろう。実際には、会議の公開について規約で定める例は散見される⁴³⁾。公私

間の協議会の場合には、私的主体の事業にも関わることがゆえに公開・公表が適切でない場合もあるかもしれないが、行政作用に係る協議を行っているのであれば、会議を公開し、議事録を公表するのが原則であろう。

透明性の確保としては情報公開も重要である⁴⁴⁾。協議会が附属機関として設置されている場合には、情報公開法・条例の対象となる。これに対して、協議会が行政主体とは異なる主体として組織されている場合には、情報公開法・条例にいう「行政機関」「実施機関」には該当しないことになる。しかしながら、協議会で用いられた文書は、行政機関の職員が職務上作成していたり、行政機関の職員が取得し、行政機関で保有していたりすれば、情報公開の対象となる。それゆえ、基本的には、協議会の構成員である行政機関に対する情報公開で足りると考えられる⁴⁵⁾。しかしながら、これでは情報公開の対象か否かが協議会の運営方法によって左右される面があるため、協議会独自の情報公開の仕組みが求められる場合もあろう。実際に、市町村社会福祉協議会においては、情報公開規程や情報公開要綱を設けて情報公開を行う例がある。

3. 行政計画の視点からの検討

法定の協議会には計画策定・作成やその実施に関わるものが少なくない。こうした協議会と行政計画との関わりを指摘する論考⁴⁶⁾はあるものの、行政法における行政計画論との関係での検討はほとんどなされていない⁴⁷⁾。

行政計画論との関係では、協議会はまず計画策定手続における一つの仕組みといえる。協議会は、審議会と同様に計画内容に専門知・現場知を反映させるだけでなく、当事者間での利害調整を行う場として、手続において機能している。次に、公私間の協議会が作成し、法的効果を有する計画の仕組みがいくつかあったが、これは行政計画における計画策定主体との関係で整理が必要であろう。最後に、従来の行政計画論ではあまり意識されなかった計画の実施局面において、協議会は重要な役割を果たし、そこに協議会の特徴

が表れていると考えられる⁴⁸⁾。以下では、計画策定手続、計画策定主体、計画の実施局面といった順に考察してゆく。

(a) 計画策定手続

行政計画は多段階的な策定手続をとることがあるが、計画策定に関わる協議会は、その一つの段階として位置付けられる。これは、専門知や現場知を投入するという点では機能的には審議会と変わらないが、協議会に特徴的なのは協議による利害調整であろう。

行政計画には多様な利害が関わるため、利害調整をなしうる様々な仕組みが用意されている。公私間では公聴会、公衆の縦覧、意見提出など、行政間では協議、意見聴取、同意などが代表的である。これらにおいては私人や他の行政機関の意見は、直接計画内容に投入されるわけではなく、(少なくとも制度的には)計画策定主体がそれらの意見を汲んだ判断が計画内容に反映される。つまり、関係当事者の意見は、計画策定主体の計画裁量の一要素となるに過ぎない。利害調整に係る判断はあくまでも計画策定主体に留保されている。協議会においても、ほとんどの場合には、計画策定主体たる行政機関の判断とは区別されているため、計画策定権限は行政機関に留保されている。

しかしながら、公私間の協議会及び行政間の協議会では、(制度的には)利害調整は計画策定主体たる行政機関ではなく、関係当事者も構成員である協議会が行うことになる。構成員である当事者間での利害調整によって直接の利害が行政計画に、より反映されやすくなる可能性がある⁴⁹⁾。

他方で、協議会を行政計画における参加手法の一つとして位置付けることも可能である。国民・市民を含む多様な主体が協議会の構成員とされている場合はなおさらである。必ずしも透明性が確保されない個別の協議に比べて、協議会は協議過程に多様な主体が参画し、それが一定の透明性のあるものとして行われることを可能にするものである。もちろんそれは、構成員の選定とその手続の適正化、協議会の透明性がどの程度確保されるかによつ

て、左右されることになる。事業者のみに限られず、利用者や市民などが、構成員となったり監視できたりする仕組みであれば、協議会は、計画の実施局面において多様な利益を反映しうる仕組みとなりえよう⁵⁰⁾。もちろん、協議会の場合は公衆参加に代替しうるわけではない。

(b) 計画作成主体

数は多くはなかったが、公私で組織される協議会自体が計画を作成し、それに法的効果を付与している立法例がいくつかあった。III.4.(d)で触れたように、自然再生推進法、都市再生特別措置法がその例である。

そもそも公私間の協議会の作成する計画を「行政計画」として扱うべきかが問題となりうる。というのは、行政計画は、講学上、行政主体によって策定されるものとして想定されている。策定において私人が関わることはあっても、事実上のものであったり、間接的なものであったりと、法的には行政主体が担うということが前提とされている⁵¹⁾。それでは、上記の法律における公私間の協議会が作成する計画はどうであろうか。それらの計画はいずれも、計画の記載事項が法定され、一定の法的効果を持つものとされるとともに、他の行政計画からなる計画体系の中に位置付けられていることからすれば、行政計画として位置付けられる。

行政計画を公私間の協議会が作成できるとすると、協議会の外にいる利害関係者の利益や一般公益の反映が制度的に十分なものとなっているか留意する必要がある。行政計画では、行政主体が計画を策定することや、私人の作成した計画を行政庁が認可して行政計画となることで、計画の公益性が担保される面がある。つまり、公私間の協議会が作成し、その後の手続で行政庁による公益的判断などが介されずに行政計画となるのであれば、協議会の外にいる当事者の利害を適切に反映した行政計画とならない可能性があるのである。前述の「距離」の問題の一部である。

とはいえ、自然再生推進法、都市再生特別措置法における公私間の協議会（自然再生協議会、都市再生緊急整備協議会）が策定する計画はいずれも特定地域

における具体的な事業に係る計画であり、また、いずれの協議会も比較的広い関係当事者を構成員としうるものとしているため、協議会における利害調整や公益判断を通じた計画によって計画の公益性は担保されているといえよう。但し、自然再生推進法8条1項が、「地域住民、特定非営利活動法人、自然環境に関し専門的知識を有する者」とし、幅広い関係者を構成員としうるものとしているのに対して、都市再生特別措置法19条2項、3項は事業施行事業者、建築物所有者、鉄道事業者等の事業者を都市再生緊急整備協議会の構成員としうるものとしているが、間接的に影響を受けうる周辺住民などを広く構成員とすることを規定していない。両者で事業の質が違うとはいえ、整備計画を策定する都市再生緊急整備協議会における私人の範囲の相対的な狭さは、公益性の担保として十分であろうか。というのは、都市再生特別措置法19条の4において、「整備計画に都市施設等に関する都市計画に関する事項が記載されているときは、都市計画決定権者は、当該整備計画に従って当該都市計画の案を作成」する必要があるとされ、協議会の作成する整備計画が事後の都市計画を法的に縛るがために、協議会において幅広い利益を考慮できることが望まれるためである⁵²⁾。

(c) 計画の実施局面

行政計画の特徴としては、目標の設定と手段の総合といったことが挙げられる。目標の設定に比べると、手段については、行政機関が計画に係る実質的な実施手段を保有・統制できないことが少なくない。現実的には行政計画の実施は、様々な私人による活動に大きく依存することになる。つまり、都市計画法や建築基準法におけるように計画を実現・実施するための処分や事業といった仕組みのある場合には、行政機関が計画の実現を一定程度統制できるが、そうした行政計画に関して実現・実施の仕組みを用意していることは多くはなく、行政計画の実現・実施は財源次第又は民間事業者次第であったといえよう。法制度的には、行政計画の実施・実現の局面については法的な規律がほとんどなく、また、実施手法や実現手段が多様で、その実施・実

現が法執行とは異なるため、行政計画の実施が法的な議論の俎上に載ることはほとんどなかった。計画の実施局面が法的に論じられるのは、計画の見直しや未実施といった場面ぐらいであった。それゆえ、行政計画に関する行政法理論では、計画を策定する場面を中心に議論が展開され、いったん策定された計画についてそれを実現・実施する場面は、建築確認等の処分や事業計画を別とすればあまり論じられてこなかった。

こうしたなかで、法定の協議会においては、行政計画の実施局面において協議をする場として位置付けられている例が少なくない。また、実施を担保するために結果尊重義務などの仕組みも用意されていた。それゆえ、協議会は行政計画の実施・実現の局面について法的考察を行う際の好材料であると考えられる⁵³⁾⁵⁴⁾。

計画の実施局面については、近年、都市に係る法において管理に注目がなされ⁵⁵⁾、エリアマネジメントについて法学からも検討がなされるようになってきている。行政計画の中でも都市計画に関しては、いったん策定した計画を実現する場面について法的検討が求められるようになってきている⁵⁶⁾。例えば、行政計画に関して、近年、「進行管理」が一つの要素として挙げられることがある⁵⁷⁾。そして進行管理として、行政計画について、行政指導や協議といった誘導手法による実現が語られている⁵⁸⁾。協議会もこれらの手法と並んで、行政計画の進行を管理しながら、計画の実現・実施を担保しうる仕組みと位置付けることができよう。また、協議会は、計画に係る事業をどのように実施するか協議を行う場だけでなく、事業を見直したり、中止したりといった計画自体の見直しの契機となることもある⁵⁹⁾。加えて、協議会は、構成員等が事業や施設等の管理について協議をすることで、継続的管理において機能するものにもなる⁶⁰⁾。

4. 救済法に係る論点

救済法の視点からも少し触れておこう。協議会は基本的に私人の権利義務

に直接影響を与える公権力の行使を行わないため⁶¹⁾、協議会による行政作用について不服申立てや抗告訴訟との関係で独自に論ずべき点はないと考えられる。これに対して、損害賠償請求訴訟、協議会内の紛争にはいくつか議論すべき点があろう⁶²⁾。

(a) 損害賠償責任

公私協働における損害賠償として、指定法人や指定管理者等の賠償責任に関して多くの議論がなされている⁶³⁾。附属機関である協議会の場合には、その活動に係る損害賠償責任が、設置する行政主体にあるのは当然である。

これに対して、公私間で組織される協議会、行政間で組織される協議会の中で、行政主体とは別に法人格を有さない団体として組織されているもの場合にはどうであろうか⁶⁴⁾。この点については、同様の形で設置される地方自治法 252 条の 2 の 2 に基づく普通地方公共団体間の協議会における議論が当てはまると考えられる。同協議会については、不法行為「責任は、原則としては、協議会自体が関係普通地方公共団体の共通の執行機関ともいうべきであるから各関係普通地方公共団体の連帯責任と解すべき」とされる。但し、「特定の関係普通地方公共団体の名においてした行為である場合は、当該普通地方公共団体の責に任ずるものというべきであろう」とされる⁶⁵⁾。行政間だけでなく、公私間の協議会であっても、法的地位は同様と解されるため、こうした解釈が当てはまるであろう⁶⁶⁾。

こうした外部との関係での責任とは別に、最終的な賠償責任について、協議会の規約などにおいて内部での責任負担を定めておくことはありえよう。とはいえ、実際には協議会による不法行為が想定されないため、そうした規約の例は見られない。

(b) 協議会の内部の紛争

協議会の役割が増すにつれて、協議会の内部において紛争となることが想定されよう。法定の協議会においては、連絡調整だけでなく、具体的な事業

に関する利害調整が協議会において行われることが念頭に置かれているものが少なくなく⁶⁷⁾，そうした場合には協議会の構成員との間で紛争になる可能性もある。これに関して，III.5.(e)で触れたように，都市鉄道等利便増進法15条は構成員間の協議に係る紛争について大臣の命令・裁定を制度化しているが，他の法律では見られない。また，協議会における規約や取決めにおいて，紛争を想定した条項を置くことも考えられる。但し，都市関連の法定協議会に係る規約を散見した限りでは，規約において，法律と同様に結果尊重義務を定める例は多くあったが，その他に紛争を想定した条項は見当たらなかった。協議会における利害調整が具体的に成り，不利益をも含むものになるほど，紛争の事態を想定した法的対応が求められるよう。

様々な紛争が考えられようが，さしあたり計画の実施という協議会方式の特徴から，協議会の構成員である民間事業者が協議会で取り決めた事業等を実施しない場合が想定されよう。法律上，事業の実施を担保する仕組みを定める例として，タクシー適正化・活性化法8条の9は，合意事業者が事業者計画に基づく供給輸送力の削減などを行っていない場合に，国交大臣による命令を規定している。しかし他には見られず，ほとんどの法律は構成員への協議結果の尊重義務を明記するにとどまっている。結果尊重義務は，具体的な作為を義務付けるものではないため，行政上の義務履行確保手段や訴訟を通じて実現を図ることはできない。

規約において，より具体的な作為義務や協議結果の履行確保手段を定めることは考えられる。但しその場合にも，規約の条項に基づく義務につき民事訴訟を通じてその履行を求めることができるかは，宝塚訴訟最判（最判平14・7・9民集56巻6号1134頁）との関係で問題となるであろう⁶⁸⁾。

次に，協議会からの離脱という事態も想定される。協議会からの離脱は基本的に自由であるが，それにより他の構成員に損害が生じた場合には損害賠償請求の対象となる。横浜地判平23・12・8判時2156号91頁では，行政間の協議会における離脱が訴訟にまで発展した。この事案では，1998年7月に横須賀三浦ブロックごみ処理広域化協議会が設立され，4市1町によるごみ処

理が目指されたが、後に広域処理の方法の違いから2市1町と2市との2グループに分かれた。2市1町の横須賀市・三浦市・葉山町は広域処理を進めるため、2006年2月に横須賀・三浦・葉山地域循環型社会形成推進協議会を設立し、2007年3月に基本計画が策定された。ところが、葉山町は町長の交代に伴い方針転換し、横須賀市・三浦市と実質的な協議を行うことなく、2008年5月に一方的に離脱を表明し、結果として協議会が解散された⁶⁹⁾。そこで横須賀市及び三浦市が、葉山町を相手取って損害賠償請求をしたものである。

同判決は、遅くとも基本計画案が策定された2007年3月には、「2市1町によって一部事務組合の形によるごみの広域処理を行う旨の法的拘束力のある合意が成立していた」とし、それに先立つ2006年2月（協議会の設立）の時点でも、「2市1町が、それぞれに、もはやごみ処理の広域化は既定の方針となったと信頼することが当然といえるような関係が成立していたものといえるから、各市町は、ごみ処理の広域化実現に向けて誠実に取り組むべき信義則上の義務を負うに至った」とした。そして、葉山町の対応は、法的拘束力のある合意に基づく義務に違反し（債務不履行）、あるいは信義則上の義務に違反した（不法行為）ものと判断した。

このように、協議会の設立時点での信義則上の義務、及び基本計画案の策定時点での法的拘束力のある合意の成立を認める判断をした。もちろん、いずれも当該協議会の設立経緯や協議内容を踏まえたものであるため、協議会に関してこうした義務や合意が一般的に認められるわけではない。他方で、経緯によっては協議会の設立に伴い、一定の信義則上の義務が生ずる余地はありうる。また、協議会が策定に関与した計画から法的拘束力のある合意が成立する余地も認められるかもしれない。但し合意については、現状の法令上は、協議会の構成員には協議内容に係る結果尊重義務を負わせるに過ぎないため、（別途協定を取り結んだりしない限りは）構成員が協議過程を通じて拘束力のある合意をしたとみなされることはないであろう。

V. おわりに

協議会については、法律で規定されているものだけを見ても、多様なものがあった。そして近年の立法では、公私間の協議会（公私間で組織される協議会）を中心に、協議会が情報収集・利害調整の法的手法として用いられているようである。

従前の理論の射程に取まらないと考えられる公私間の協議会などについては、関係する議論を参照して適切な法的位置付けをした上で、法的統制について議論することが求められよう。本稿はこうした議論の試みとして、公私協働の観点から法的統制を論じるとともに、行政計画論との関係で理論的位置付けを行った。協議会方式を規定する近年の立法例の増加に対応して、今後、行政法における議論がなされることを期待し、本稿がそうした議論の一助となれていれば幸いである。

注

- 1) 参照、大橋洋一「土地利用規制と救済」論究ジュリスト 15号（2015年）25頁。
- 2) 国土交通省都市地域整備局まちづくり推進課ほか「都市の再生・地域の活性化の取組の推進——民間活力による都市開発、密集市街地の早期解消、地域の担い手を活かしたまちづくりの推進——都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」時の法令 1793号（2007年）10頁。
- 3) 「地域公共交通の活性化及び再生の促進に関する基本方針」（平成 19年 9月 26日 総務省・国土交通省告示第 1号）10頁。

地域公共交通活性化・再生法の解説では、法定外の協議会では協議会への参加に消極的な事業者等もいるなかで、協議の場を法定化することで関係事業者の参加を求めやすくすることが、法定化の理由として挙げられている（田宮庸裕「地域が一体となった地域公共交通の活性化・再生の推進——地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」時の法令 1795号〔2007年〕43-44頁）。このように具体的な利害調整が行われる場合には、協議の場を正規化するために法定化されることもあろう。

- 4) 角松生史「『公私協働』の位相と行政法理論への示唆」公法研究 65号（2003年）200頁以下は、「情報算出能力と情報コスト負担に着目した制度設計を試みることに

それが、行政法学に今日課せられた課題なのではないだろうか。」(同 206 頁)と述べ、その制度設計として協議型まちづくりを取り上げるが、協議会の仕組みもそうした制度設計の一例と見ることができるかもしれない。

- 5) 参照, 村上順ほか編『新基本法コンメンタール 地方自治法』(日本評論社, 2011 年) 438 頁〔田村達久執筆〕。
- 6) 原野翹「事実上の協議会と法治主義」同『現代行政法と地方自治』(法律文化社, 1999 年) 139-142 頁。法定外の諮問機関について, 室井力『行政の民主的統制と行政法』(日本評論社, 平成元年) 219-221 頁, 原田尚彦『新版 地方自治の法と仕組み〔改訂版〕』(学陽書房, 2005 年) 113-114 頁。附属機関条例主義の対象範囲について, 碓井光明「地方公共団体の附属機関等に関する若干の考察(下)」自治研究 82 卷 12 号(2006 年) 24-27 頁。
- 7) 松本英昭『新版 逐条地方自治法〔第 9 次改訂版〕』(学陽書房, 2017 年) 1244-1245 頁。
- 8) 稲葉馨「自治組織権と附属機関条例主義」小早川光郎・宇賀克也編『行政法の発展と変革(下)——塩野宏先生古稀記念』(有斐閣, 2001 年) 350 頁。
- 9) 稲葉・前掲論文注 8) 350-353 頁, 碓井・前掲論文注 6) 26-27 頁。また, 政策提言型の組織について助言の委託先として附属機関から外して解釈するものとして, 塩野宏『行政法 III〔第 4 版〕』(有斐閣, 2012 年) 203 頁, 松本・前掲書注 7) 509 頁。参照, 村上ほか・前掲書注 5) 171 頁〔石崎誠也執筆〕。
- 10) 大橋洋一「道路建設と史跡保護——協議会の機能に関する一考察」行政法研究 16 号(2017 年) 44-45 頁。
- 11) 多賀谷一照『詳解 逐条解説港湾法〔改訂版〕』(第一法規, 2015 年) 347 頁。
- 12) 山本隆司「日本における公私協働」稲葉馨・亙理格編『行政法の思考様式——藤田宙靖博士東北大学退職記念』(青林書院, 2008 年) 176 頁。同旨, 山田洋「参加と協働」自治研究 80 卷 8 号(2004 年) 28 頁。法定の協議会は必ず行政機関や行政主体が構成員となるため, この「私的主体に委ねる」という定義には当てはまらない。但し論者は, 「公私協働の分析は, 開かれた行政組織〔筆者注: 協議会を含む〕や合意指向型の行政手続に関する法的問題を解明するための参考となる」(山本隆司「日本における公私協働の動向と課題」新世代法政策学 2 号〔2009 年〕 281 頁)としており, 狭義の「協働」に関する分析は協議会について検討する際にも参考となるものである。なお, 「協働」の定義について, 戸部真澄「法的制御における協働」同『不確実性の法的制御』(信山社, 2009 年) 238-240 頁。
- 13) 参照, 紙野健二「協働の観念と定義の公法学的検討」名古屋大学法政論集 255 号(2008 年) 1 頁以下, 大久保規子「協働の進展と行政法学の課題」磯部力ほか編『行政法の新構想 I』(有斐閣, 2011 年) 223 頁以下, 人見剛「世界の公私協働の諸相」岡村周一・人見剛編『世界の公私協働』(日本評論社, 2012 年) 299 頁以下。

- 14) 大久保・前掲論文注13) 235-238頁, 山本・前掲論文注12) (2009年) 281頁。参照, 斎藤誠「地域協働と行政法」同『現代地方自治の法的基層』(有斐閣, 2012年) 492頁以下。
- 15) 協働の根拠と協働を統制する根拠について, 山本・前掲論文注12) (2008年) 193-196頁, 山本隆司「民間の営利・非営利組織と行政の協働」高木光・宇賀克也編『行政法の争点』(有斐閣, 2014年) 189頁, 戸部・前掲論文注12) 242-248頁を参照。
- 公私協働の法的統制について広い視野で論じるものとして, 紙野健二「協働論の方法, 論点および課題」岡村・人見・前掲書注13) 289頁以下, 同「協働主体の基礎理論」紙野健二・白藤博行・本多滝夫編『室井力先生追悼論文集 行政法の原理と展開』(法律文化社, 2012年) 3頁以下がある。
- 16) 戸部・前掲論文注12) 257-258頁。「距離の要請」は, 基本権保障を含む法治国家原理と民主性原理から導かれる。民主的距離と法治国的距離の区別について, 毛利透「行政法学における『距離』についての覚書」同『統治構造の憲法論』(岩波書店, 2014年) 292-297頁参照。
- 17) 戸部・前掲論文注12) 263頁。なお, 「法律の留保」論から, 「参加型」の手法が優先することを示す実質的な理由が必要であり, かつ法律の根拠が必要とされている(同頁)が, 少なくとも法定の協議会については立法事実に基づき協議会に法律の根拠を与えているため, これらの要請を満たすと考えられる。
- 18) 板垣勝彦「ドイツ公法学における距離の概念について」自治研究 89 卷 10 号 (2013 年) 48-53 頁。参照, 同『保障行政の法理論』(弘文堂, 2013 年) 516-518 頁。
- 19) 山田・前掲論文注12) 42頁は, 行政の中立性の確保, 諸利益からの等距離性, 協議相手方と行政との適切な距離の確保, 透明性の確保といった要請を挙げる。参照, 大久保・前掲論文注13) 232-233頁。また, 民間主体に事務を委ねる場合についてではあるが, 山本・前掲論文注12) (2008年) 199頁, 山本・前掲論文注15) 189頁も参照。
- 協議手法に関する検討においても, 利害関係者の協議によるルール確定という局面で, 類似の法的要請が論じられている。田尾亮介「協議に関する手続」法律時報 87 卷 1 号 (2015 年) 36-37 頁は, 関係者の協議によって事後的に確定されるルールに関して, 他の利害関係者の関与, 公開性, 参加者の確定を含めた協議手続の規範化が要請されるとする。参照, 塩野宏『行政法 I [第 6 版]』(有斐閣, 2015 年) 226 頁。
- 20) 山本・前掲論文注12) (2009年) 292頁は, 「事業者との協働に偏り, 専門家と他の利害関係者との協働は十分に制度化されていない。」と指摘する。参照, 山本・前掲論文注15) 199頁, 山田洋「現代行政法における協働と参加」岡田正則ほか編『現代行政法講座 I 現代行政法の基礎理論』(日本評論社, 2016年) 345-346頁。

- 21) 野田崇「都市計画における協議方式」芝池義一・見上崇洋・曾和俊文編『まちづくり・環境行政の法的課題』（日本評論社，2007年）128-130頁。
- 22) 規制緩和型地区計画の協議において，野田・前掲論文注21) 136-137頁を参照。
- 23) 同様に，農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律，津波防災地域づくりに関する法律，東日本大震災復興特別区域法などにおいて，協議会が基本計画の作成に関わり，当該計画に基づき行政作用や事業実施が予定されている。
- 24) 戸部・前掲論文注12) 243-245頁。協働における自主性・自律性について，大久保・前掲論文注13) 229頁。参照，遠藤博也「権力と参加」同『行政法学の方法と対象』（信山社，2011年）123-124頁。なお，協議会は，それに参画する民間主体からすると自主規制という側面を持つ。参照，原田大樹『自主規制の公法学的研究』（有斐閣，2007年）53-65頁。

加えて，協議の当事者に係る時間等のコストについて，田尾・前掲論文注19) 37頁。
- 25) 協議方式においても，協議を終了する仕組みを考える必要が説かれている。田尾・前掲論文注19) 37頁。
- 26) 国土交通省『地域公共交通網形成計画及び地域公共交通再編実施計画作成のための手引き〔第3版〕』（2016年）37頁。
- 27) なお，「タクシーの適正化及び活性化に関する基本方針」（平成21年国土交通省告示第1316号）7頁は，協議会における合意要件に関して，「中小事業者や個人事業者からの意見を適切に反映することが望ましい」とする。
- 28) 参照，戸部・前掲論文注12) 245-246頁。
- 29) 厳密に言えば，合意事業者以外の事業者は協議会の構成員でない事業者とは異なる。というのは，タクシー適正化・活性化法上は，協議会構成員の全ての事業者が計画に合意することは必ずしも必要ないため（同法8条の2第5項3号，9条4項），構成員ではあるが合意しない事業者が存在しうるのである。
- 30) 阿部泰隆「改正タクシー特措法（2013年）の違憲性・違法性——特に公定幅運賃，減車命令について」判例時報2302号（2016年）16頁。参照，友岡史仁「タクシー事業の規制構造と行政裁量」日本法學80巻2号（2014年）481頁。
- 31) 参照，佐々木泉顕・藤田晃「計画策定を農協に一任，関与の在り方に課題も」判例地方自治420号（2017年）8頁。
- 32) 東京地八王子支判平10・11・18判例自治188号102頁，さいたま地判平14・3・25裁判所ウェブサイト。
- 33) 加えて，III.6.(c)で触れた協議が調うことを合意とみなす仕組みも，構成員ではない事業者との関係で留意が必要である。コミュニティバス運送やボランティア有償運送に係り，道路運送法における「合意しているとき/していないとき」につい

て、道路運送法施行規則が、協議会で「協議が調っているとき/調っていないとき」によって代替しているとする例である。法令解説によれば、既存事業者との間の利害調整を協議会の場で行うことを想定しているため、こうしたみなしを認めている（道路運送法令研究会『Q&A 改正道路運送法の解説』〔ぎょうせい、2006年〕33、37頁）。

III.6.(c)で述べたように、道路運送法の仕組みでは、合意の対象となる者が全て協議会等の構成員に含まれており、また、その「合意」が個別の同意といったものではないものであるため、法的には問題はないと考えられる。しかしながら、合意の対象者が協議会の構成員に含められていない場合は、当然ながら認められない。また、個別の「同意」とみなすことも認められない。個別の同意は、複数の当事者が会する協議会においてとられるべきものではないためである。参照、田尾・前掲論文注19) 37頁。なお、同意と第三者利益・公益について、野田崇「行政法における『民主的な意思』」曾和俊文ほか編『行政法理論の探究——芝池義一先生古稀記念』（有斐閣、2016年）106–108頁を参照。

- 34) 山本・前掲論文注12) (2008年) 196頁は、協働の統制根拠の一つとして、「多様な法益が均衡に表現されるよう参加の機会を拡張するために、ある種の利益を明確に表現して参加する権能を私的主体に認める条件としてなすべき規律」を挙げる。構成員における多元性確保について、大久保・前掲論文注13) 237頁を参照。
- 35) 戸部・前掲論文注12) 247頁。まちづくりの分野において、野田・前掲論文注21) 136–137頁、大田直史「まちづくりと住民参加」芝池ほか・前掲書注21) 168–169頁を参照。
- 36) 参照、原野・前掲論文注6) 140頁。
- 37) 安本典夫『都市法概説〔第3版〕』（法律文化社、2017年）337頁。参照、野田崇「私人による都市計画？」法と政治57巻3・4号（2006年）1頁以下、野田・前掲論文注21) 123頁以下。
- 38) 地方自治法252条の2の2第3項、中部圏開発整備法8条2項。
- 39) 地方自治法252条の2の2第2項但書において、「普通地方公共団体の事務の管理及び執行について連絡調整を図るため普通地方公共団体の協議会を設ける場合は」、議会の議決を不要としている。
- 40) 原野・前掲論文注6) 131頁以下は、法定外の協議会について、自治法に基づく協議会とは異なり、規約を定める際の協議に議会の議決が要らないことを問題視する。
- 41) 各利害からの等距離性として、社会福祉協議会における行政・民間・要援護者などの関係について、太田匡彦「社会福祉法における社会福祉協議会」橋本宏子ほか編著『社会福祉協議会の実態と展望』（日本評論社、2015年）142–153頁を、協議型まちづくりにおける「距離」について、角松・前掲論文注4) 209頁を参照。
- 42) 大久保・前掲論文注13) 237頁、原野・前掲論文注6) 140頁。大橋・前掲論文注

10) 38 頁は、法定外の協議会に基づき、透明性の確保による透明な対話プロセスの形成といった意義を見出す。他方で、角松生史「行政過程における参加と責任」法律時報 87 巻 1 号（2015 年）21 頁は、透明性を含む「形式」を逃れた場での議論が実質的な決定を左右するのであれば、決定が「私的」な領域に移行することの危険性を指摘する。

- 43) 「中心市街地の活性化を図るための基本的な方針」（平成 18 年 9 月 8 日閣議決定、平成 28 年 4 月 1 日最終変更）27 頁は、「協議会における運営の透明性、公平性、実効性を確保する観点から、事務局の体制、協議事項、協議手続、協議結果の公表方法、会計等の取扱等を規約に定めるよう努めること。」とする。
- 44) 地方自治法 252 条の 2 の 2 の協議会における情報公開の必要性について、室井力・兼子仁編『基本法コンメンタール 地方自治法〔第 4 版〕』（日本評論社、2001 年）378 頁〔木佐茂男執筆〕。
- 45) 但し、名古屋高判平 15・12・25 裁判所ウェブサイトでは、実行委員会及び協議会が作成又は取得した文書について、県は当該文書を作成や取得をしていないとして非公開処分としていた。裁判所は、県の職員が職務上作成し、又は取得した文書であると判断した。
- 46) 確井光明「行政法における協議手続」明治大学法科大学院論集 10 号（2012 年）195-196 頁、西谷剛「〈資料〉実定行政計画法その後」行政法研究 9 号（2015 年）109 頁、大久保・前掲論文注 13) 236 頁。参照、嘉藤亮「地域福祉計画と社会福祉協議会」橋本ほか・前掲書注 41) 231 頁以下。
- 47) 民営化後の行政計画のあり方を示唆するものとして、板垣勝彦「保障国家の見取図としての行政計画——住生活基本計画を例に」同『住宅市場と行政法——耐震偽装、まちづくり、住宅セーフティネットと法』（第一法規、2017 年）53 頁以下。
- 48) 行政間の協議会の場合には、計画間調整を行う場としても機能する。調整主体としての協議会について、大橋洋一「コンパクトシティの制度設計」同『都市空間制御の法理論』（有斐閣、2008 年）55-56 頁。協議会自体が計画間調整の場となる例として、有明海及び八代海等を再生するための特別措置に関する法律 7 条 1 項。
- 49) 行政計画に係る協議の手続的統制としての市民と事業者に関して、見上崇洋「計画過程への私人の関わり」同『地域空間をめぐる住民の利益と法』（有斐閣、2006 年）120-121 頁、野田・前掲論文注 37) 45-46 頁。また、計画提案制度との関連で、見上崇洋「都市計画の計画提案制度」見上・同書 173-174 頁、西谷剛『実定計画行政法』（有斐閣、2003 年）148 頁、西谷・前掲論文注 46) 108-109 頁。
- 50) 参照、大橋・前掲論文注 10) 38-41 頁。なお、多元的利益の投入と適正な衡量過程、大久保・前掲論文注 13) 237 頁。

「タクシーの適正化及び活性化に関する基本方針」（平成 21 年国土交通省告示第 1316 号）6-7 頁は、協議会の構成員の選定、透明性・公開性について条例・規約等

で定める際に、多様な利益の反映が考慮される必要があるとする。

- 51) 私的主体の主導で組織される協議会が法定外で作成する計画であれば、行政計画とはいえ、行政法の検討対象とする必要はない。なお、行政間の協議会の作成する計画は、共同で作成した行政計画と位置付けられる。

事業者間での自主基準の作成を協議会の協議事項とするものがあるが、ここで作成された基準は民間の基準と考えられる。石油コンビナート等災害防止法 22 条 1 項、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律 43 条の 6 第 1 項。
- 52) 都市計画提案制度においては、私人による都市計画の提案について決定権者が必要性の判断をした上で都市計画の案を作成するため、問題状況が類似はしているが少し異なる。参照、野田・前掲論文注 37) 1 頁以下。
- 53) 例えば、国土交通省・前掲書注 26) 17 頁は、「計画の実施に関しても協議ができるようになってい」ることを強調している。
- 54) III.4.(e)において、全員の合意による計画の作成について触れたが、これも実施局面に係る計画であるがゆえに、計画に係る利害への配慮と事業等の実効性担保のために合意が求められているのであろう（都市再生特別措置法 19 条の 2 第 3 項など）。全員合意の計画作成という仕組みは、協議会に関わらない場合においても見られる（例えば、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律 23 条 1 項、26 条 1 項）。

通常、行政計画の策定手続において、私人の合意が求められることは少ない。他方で、「全員の合意により」という文言は、協定の締結においてよく見られるものである。また、こうした計画は機能的にも協定に近い面があり、協定との相対化が見られる。
- 55) 都市計画における「管理」の視点について、生田長人・周藤利一「縮減の時代における都市計画制度に関する研究」国土交通政策研究 102 号（2012 年）63 頁以下〔生田長人執筆〕、70 頁以下〔周藤利一執筆〕。参照、生田長人「枠組み法序論」亙理格・生田長人編『都市計画法制の枠組み法化——制度と理論——』（土地総合研究所、2016 年）2 頁以下、長谷川貴陽史「都市計画法制における『管理』概念についての覚書」亙理格・生田長人・久保茂樹編『転換期を迎えた土地法制度』（土地総合研究所、2015 年）90 頁以下、吉田克己「人口減少社会と都市法の課題」吉田克己・角松生史編『都市空間のガバナンスと法』（信山社、2016 年）18 頁、安本典夫『『都市再生』法制における行政手法の展開』大阪学院大学法学研究 42 巻 1 号（2015 年）22-25 頁。
- 56) 例えば、角松生史「縮小都市と法」新世代法政策学研究 16 号（2012 年）255-258 頁、内海麻利「土地利用規制の基本構造と検討課題——公共性・全体性・時間性の視点から」論究ジュリスト 15 号（2015 年）15-16 頁。また、行政計画の実効性について、西谷剛「行政計画のジレンマ」横浜国際経済法学 17 巻 3 号（2009 年）1 頁以下を参照。

- 57) 大橋洋一「対話型国土計画への期待」同『都市空間制御の法理論』（有斐閣，2008年）16頁，見上崇洋「行政計画」磯部力ほか編『行政法の新構想II』（有斐閣，2008年）55頁。
- 「進行管理」は，一般用語ではあるが，行政計画の特徴としての「目標と手段の総合」を，実施局面について具体化するものとして，目標の実現のためにその進行について諸手段を通じて管理してゆくという行政計画に係る概念として位置付けられる。
- 58) 安本・前掲論文注55) 25-28頁。
- 59) 法定外協議会が事業計画の見直しにおいて機能した例について，大橋・前掲論文注10) 24-35頁。
- 60) 大橋・前掲論文注10) 43-44頁。参照，国土交通省・前掲書注26) 34頁。
- 61) 東京地判平24・7・20判例集未登載は，要綱に基づく競馬協議会による厩務員設置認定の取消しについて，処分性を問題にすることなく，取消訴訟として扱っている。甲府地判平15・9・30判例集未登載は，合併協議会による新市の名称候補の決定について，請求を却下した。
- 62) その他，協議会に係る行政事件としては，法定・法定外の協議会への補助金等の支出や職員の派遣について，住民訴訟で争われる例が少なくない。附属機関及び類似組織への補助金支給等に係る住民訴訟と大差はない。
- 63) 例えば，米丸恒治「行政の多元化と行政責任」磯部力ほか編『行政法の新構想III』（有斐閣，2018年）305頁以下，小幡純子「国家賠償法の適用範囲について（上・下）——民間委託等官民協働による行政活動をめぐって——」法曹時報64巻2号（2012年）237頁以下・64巻3号（2012年）503頁以下。より広く考察するものとして，榎原秀訓「行政民間化と現代行政法」現代行政法講座編集委員会編『現代行政法の基礎理論：現代行政法講座 第1巻』（日本評論社，2016年）231頁以下を参照。
- 64) 協議会が法人格を有する場合には，協議会が賠償責任の主体となる余地が生ずる。
- 65) 松本・前掲書注7) 1301頁。参照，村上ほか・前掲書注5) 443頁〔田村達久執筆〕。なお，特定の地方公共団体の名においてした行為である場合にも，全設置団体の連帯責任とする見解もある。
- 66) 札幌地判平28・3・29判例自治418号74頁では，地方自治体が協議会の長として賠償責任が問われた。
- 67) 例えば，タクシー適正化・活性化法に基づく，タクシー減車の利害調整が挙げられよう。同法では，公私間の協議会が作成し，国交大臣の認可を受けた特定地域計画に基づき，当該計画の作成に合意した事業者は，タクシーの供給輸送力の削減についての事業者計画を作成する必要がある。なお，同法8条3項が構成員の任意脱退を認知的に規定しているのは，具体的不利益に直結しうる利害調整を想定してい

るためであろう。

- 68) 参照，齋藤・前掲論文注14) 496-497頁，山本隆司「【11】行政契約——公害防止協定」同『判例から探究する行政法』（有斐閣，2012年）212-214頁。
- 69) いずれの協議会も法定外の協議会と見られるが，判決文等からはそれは読み取れなかった。

〔付記〕 本稿は，平成29年度科学研究費補助金（若手研究（B））（課題番号：15K21483），同（挑戦的萌芽研究）（課題番号：16K13318），及び2017年度南山大学パッセ研究奨励金 I-A-2 を受けた研究成果の一部である。

四日市市都市総合交通戦略協議会の実務について，四日市市都市計画課公共交通推進室の大原喜美様及び中田美月様から，丁寧にご教授していただいた。ここに記して感謝を申し上げたい。