
論 説

協議会に関する法的整理：

地方自治体における多様な協議会の 検討を通じて

洞 澤 秀 雄

- I. はじめに
- II. 地方自治体における協議会の多様性
 1. 地方自治体における協議会の概要と整理における視点
 2. 法律で規定された協議会について自治体での設置・組織
 3. 自治体独自の協議会の設置・組織
 4. 私人間の協議会について長による認定：まちづくり協議会
- III. 多様な協議会の整理とそれぞれの法的特徴
- IV. おわりに

I. はじめに

社会において広く用いられるようになってきている協議会という仕組みについて、法制度における利用も増加してきている（「協議会方式」とも呼ばれる）。法律、条例等において協議会について規定されるとともに、その機能としては事実上の連絡調整を超え、行政作用（特に行政計画）への関与も規定されるようになってきている。法律で規定された協議会には、審議会のように諮問機関として機能するものもあるが、公私間で組織する協議会のようにこれまで行政法であまり意識されてこなかった組織形態がある。筆者は以前、協議会に固有の法的統制のあり方を考察するため、法律で規定された協議会に関し

てその位置付けや法的統制について検討を行った¹⁾。しかしながら、法律で規定された協議会の検討だけでは、法的な仕組みとして用いられている協議会の全体的な把握としては不十分であると感じられたため、本稿においては、協議会という組織の多様性について、地方自治体における協議会に係る検討を通じて把握をすることとする。その上で、協議会を法的に分類し、今後の法的考察に資する基礎的作業を行うこととする。

前稿では、協議会について定める法律を網羅的に検討し、整理をした上で、その法的特徴を析出し、法的統制や行政計画との関係での位置付けなどの議論を展開した。そこでの議論は、地方自治体における協議会（法律に基づいて自治体が設置する協議会、自治体独自の仕組みとして設置する協議会）にも当てはまるものであるが、自治体レベルでは、法律における協議会とは異なるモデルの協議会がいくつも存在しているなど、協議会という組織がかなり多様な形で展開している。その最たる例が、「まちづくり協議会」の仕組みであり、私的団体または私人のみからなる組織としてのまちづくり協議会を、自治体の長が認定をし、一定の公的機能を担うことを制度化するものである。それゆえ本稿は、自治体における協議会を題材に、多様な協議会という組織について（前稿の議論を踏まえて）整理をし、特に組織面から分類を行うこととする。なお、まちづくり協議会という協議会モデルについては、各地で発展した仕組みが見られ、公私協働やガバナンスの観点から検討すべき論点が多くあると考えられるため、別稿においてその法的考察をする予定であり²⁾、本稿では他の協議会とともに整理をすることに定める。

自治体における協議会の仕組みは、かなり多様であり、また、その組織規範も条例だけでなく規則や要綱、さらには規約など様々である。こうした多様性と量的な問題もあり、前稿のように網羅的な検討を行うことは困難であるため、以下の整理は全ての自治体規範に基づく協議会を網羅しているわけではない。とはいえ、ほぼ全ての協議会のモデルを把握し、分野ごとの特徴や傾向性が見出せる程度の調査は行っていると考える³⁾。

次に考察対象に関して、本稿は、自治体における協議会のうち、自治体規

協議会に関する法的整理：地方自治体における多様な協議会の検討を通じて

範に基づき設置・組織・認定されるものを対象としており、自治体規範と関係なく事実上、設置・組織されるものは対象外である。また、自治体規範としては、条例・規則を中心とするが、自治体独自の仕組みとしての協議会には要綱等の内部規範で規定されることも少ないため、要綱等にも言及する。さらに、規約を定めて組織される協議会もあり、規約という規範をも含めて考察する。

II. 地方自治体における協議会の多様性

1. 地方自治体における協議会の概要と整理における視点

自治体における協議会としては、まず、法律で規定された協議会について、同法の実施条例や設置条例・要綱に基づき自治体の機関として設置される協議会と、行政間又は公私間で規約・会則を定めて別組織として組織される協議会がある。次に、自治体独自の協議会の仕組みとしても同様に、条例や要綱に基づき自治体の機関として設置される協議会と、行政間又は公私間で規約等を定めて組織される協議会がある。最後に、自治体独自のもので、まちづくり分野に限られるが、私人からなる私的組織であるまちづくり協議会を長が認定する仕組みがある。最後のものは他の協議会とは異質なものであるが、実際の機能は計画案の作成、計画の実施といった法律上の協議会と類似した機能を担うため、法的規律がなされている。また、参加や協働に係る研究において、まちづくり協議会などの私人間で組織された協議会も協議会方式として検討の対象とされることがあり⁴⁾、さらに本稿は協議会の多様性を示すことを目的とするため、私的組織であるまちづくり協議会も検討対象に含めることとする。

このように自治体における協議会を、法律との関係で整理すると、① 法律で規定された協議会について条例等で設置され、又は規約等で組織される

協議会、② 自治体独自の仕組みとして条例・要綱等で設置され、又は規約等で組織される協議会、③ 自治体独自の仕組みとして条例・要綱等に基づき認定される私的組織である協議会に分けることができよう。以下では、この順に整理・考察をしてゆく。

加えて、整理のための分類⁵⁾として、前稿で用いた分類は本稿の整理においても有効であるとする。前稿では、組織面と機能面から整理を行い、附属機関としての協議会、行政間の協議会、公私間の協議会として分類をして議論を進めた。シンプルな分類とするため、行政間・公私間という組織面と諮問という機能面が混在しており、修正が必要であるため本稿の後半で修正をするが、さしあたり出発点としてはこの分類に依拠することとする。

2. 法律で規定された協議会について 自治体での設置・組織

自治体における協議会について定める法律としては、協議会の組織編成の点において、自治体内において附属機関などの形で設置することを想定するものと、行政間・公私間で自治体とは別組織として組織することを想定するものとに分けることができる⁶⁾。自治体もこれを受けて、条例・要綱等で自治体内の機関として協議会を設置したり、規約等を設けて別組織として協議会を組織している。とはいえ、法律および所管省庁の指針等で規約を設けて組織することが想定されているにもかかわらず、自治体内の機関として協議会を設置している例もあり、両者の違いが自治体において十分理解されていないきらいがある。この点については、2(2)において考察する。

(1) 条例・要綱等で設置される法律上の協議会

(a) 附属機関条例主義との関係

法律で規定された協議会について自治体が設置をする場合、条例で設置することとともに、規則や要綱で設置することもある。協議会には、審議会の

ように調査審議を行うものだけではなく、連絡調整を行うものも含まれており、自治体が附属機関ではない機関（補助機関）として設置する場合がある。その場合には条例以外の規範での設置が考えられる⁷⁾。附属機関として設置される場合には、地方自治法 138 条の 4 第 3 項で「法律又は条例の定めるところにより」設置することが求められる。自治体に設置が予定される協議会について、法律上は基本的に「設置することができる」とされており⁸⁾、法律が設置をしていないため、自治体が附属機関として設置する場合には、条例で設置をすることになる。他方で、法律において「条例で定めるところにより」と規定し、条例での設置が求められているものもある⁹⁾。

(b) 設置条例における規定

法律上の協議会を設置する条例としては、法律施行条例（又は混合条例）の中で設置について定めるものとともに、協議会の設置と概要についてのみ定めるものもある。いずれにおいても、審議会の設置に係る条例の規定と同様の規定内容であり、設置及び所掌事務、長及び委員（又は組織）、会議、専門委員、部会といった事項が定められている。

協議会の所掌事務が法令上明示されており、かつ自治体による独自の事務の追加が想定されにくい場合には、自治体で独自の定めをする必要性が低い場合、かなり簡素な規定となっている¹⁰⁾。委員の属性について法令で明示的に規律されている場合にも、自治体で独自に判断をする余地が狭まる。

他方で、法律で規定された協議会について、自治体で独自の事務を担わせることは少なくない。例えば、自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律 8 条 1 項において、自転車等駐車対策協議会は「自転車等の駐車対策に関する重要事項を調査審議させるため」とされている。自転車等駐車対策協議会条例を設け、法律上の事務のみを担うものとして設置する例もあるが、自転車等の放置の防止に関する条例といった混合条例において、協議会の設置を定めるとともに、総合計画策定や放置禁止区域の指定といった独自の事務に関して協議会への意見聴取を規定するものも

ある¹¹⁾。

加えて、一つの協議会が、複数の法律上の協議会の役割を兼ねるものとして条例で規定されることもある。例えば、吉賀町次世代育成支援対策地域協議会設置条例では、次世代育成支援対策推進法第21条第1項に規定する次世代育成支援対策地域協議会、児童福祉法第25条の2第1項に規定する要保護児童対策地域協議会及び子ども・子育て支援法第77条第1項に規定する施策の推進に関する事項等を審議する協議会として、吉賀町次世代育成支援対策地域協議会が設置されている。所管省庁の方でこうした兼務を指針で示している場合もある¹²⁾。また、法律上の協議会の役割について、既設の審議会に担わせることもある。例えば、消費者教育の推進に関する法律20条1項において組織することが努力義務とされている消費者教育推進地域協議会について、条例に基づき設置されている消費生活審議会の役割として追加することで対応する自治体がある¹³⁾。

次に構成員について、(前稿で指摘したように)協議会における特徴として(審議会と比べて)利害関係者が構成員となっている点がある¹⁴⁾。但し自治体では、審議会においても利害当事者や市民が委員となることは少なくない。そうすると、この点における附属機関として設置される協議会と審議会との区別は、自治体現場ではより相対的なものであろう。

協議会の構成員に係る法律の規定において、協議会の役割が審議会のような専門知の導入というよりも、多様な利害の調整や反映という面にあるため、法律の想定する利害代表者が構成員として法律上明記されている。この点で、構成員に係る法律の規律は、審議会の場合と比べて、より規律密度が高い傾向にある。全体的に自治体に対する規律密度が高い「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」では、都道府県協議会、市町村協議会についてかなり細かく構成員を規定するとともに、自治体の判断による構成員の追加について明示的には規定していない(同法38条4項、40条4項)。とはいえこれは例外であり、ほとんどの法律は構成員の属性について規定をしているが、例示的なものとして規定している。例えば、景観法15条

協議会に関する法的整理：地方自治体における多様な協議会の検討を通じて

1項は追加的構成員について、「景観行政団体等は、必要と認めるときは、協議会に、関係行政機関及び観光関係団体、商工関係団体、農林漁業団体、電気事業、電気通信事業、鉄道事業等の公益事業を営む者、住民その他良好な景観の形成の促進のための活動を行う者を加えることができる」としている。景観協議会に関する研究によれば、協議会の構成員は地域ごとに異なっており、構成員の多様性が指摘されている¹⁵⁾。自治体に設置される協議会においては、地域の実情に応じて、自治体ごとに構成員を選択しているのが一般的であろう¹⁶⁾。

なお、協議会の機能については、法律で規定された作用（計画案の作成と実施、諮問への答申・意見など）を超えるものは無く、この点に係る前稿での議論に付け加える点は特に無い。これは次の規約等に基づき組織される法律上の協議会にも当てはまる。

(2) 規約等に基づき組織される法律上の協議会

(a) 別組織として組織される協議会の意義

協議会の中には、自治体の機関としてではなく、自治体とは別組織として規約等を定めて組織される協議会がある。その例としては、地方自治法 252 条の 2 の 2 の協議会があり、「協議により規約を定め」自治体間の協議会を設けることができる。同協議会は、「法人格を有しない共同執務組織」とされる¹⁷⁾。個別法において規約を定めることが明記されているものがあるが、ほとんどは自治体間で組織される協議会である。企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律 7 条 1 項における地域産業活性化協議会、港湾法 50 条の 3 第 1 項における港湾管理者の協議会などである。

他方で、公私間の協議会について規約を定めて組織するとの定めをする法律もあるが、中心市街地活性化法のみである。同法 15 条 1 項は、「協議により規約を定め、共同で中心市街地活性化協議会……を組織することができる。」とする。同協議会は民間の事業者間で組織されるが、市町村が追加的

構成員として規定されており、実際にも多くの例で地元市町村が構成員となっている。それ以外の法律で公私間の協議会について法律上規約を定めて組織することとする例は見当たらなかった。

法律上は明示的でなくとも、所管省庁が組織化の際に規約や会則を定めることを想定しているものがいくつかある。その中には、公私間の協議会も含まれている。例えば、地球温暖化対策の推進に関する法律 40 条 1 項の地球温暖化対策地域協議会について、環境省は「地域協議会の円滑な運営のためには、目的、活動内容等を定めた規約を策定することが望まれます。」とする¹⁸⁾。しかし、実際には条例や要綱で設置される例も散見される。また、地域における多様な主体の連携による生物の多様性の保全のための活動の促進等に関する法律 5 条 1 項の地域連携保全活動協議会についても、環境省は基本方針において規約を想定し、規約例を示しているが、条例での設置例がある¹⁹⁾。

所管省庁が規約を望ましいとしていたり、規約例を示していたとしても、もちろんそれは拘束的なものではなく、自治体が条例等で自治体内の機関として設置することが排除されるわけではない。しかし、法令上、協議会を別組織として組織する趣旨である場合には、自治体内の機関として設置することには問題があると考えられる。というのは、別組織として協議会を組織することと、自治体の機関として協議会を設置することとは、協議会の機能、及び協議会内の構成員の位置付けにおいて違いをもたらすためである。つまり、別組織として組織する場合には、自治体の一機関として機能するよりも、自治体から独立した場となり、自治体を含む構成員が対等な立場で協議をすることが担保されることになる。これは、地方自治法 252 条の 2 の 2 における自治体間の協議会について考えれば理解できよう。また、法律が結果尊重義務を規定している意味は、対等な立場での協議結果について、各構成員が持ち帰って実現を図ることにあると考えられる。特に、公私間で組織される協議会の場合、自治体内に設置されてしまうと、自治体の長などが会長となり、自治体の部局が事務局となることで、自治体の執行機関の意思決定に組

協議会に関する法的整理：地方自治体における多様な協議会の検討を通じて

み込まれ、構成員である私人や民間事業者等が対等な立場で協議を行うことが困難になるかもしれない²⁰⁾。

他方で、別組織として組織される場合、附属機関として設置される場合と比べて、法的統制や透明性の点において劣る面があるとも考えられる。というのは、附属機関であれば条例で設置されるため議会の議決を経ることになるが、協議会の規約は地方自治法上の議会の議決事件ではなく、また一般に条例で議決事項に追加されていないと考えられるため、(地方自治法252条の2に基づく協議会の場合は別として)協議会を組織する際に議会の議決がなされていないであろう。法律の方で議会の議決を求めている例は少ない。次に透明性についても、附属機関と比べると十分に確保されていないと考えられる。まず、別組織であるため情報公開条例の対象とはされていない。また、会議の公開や情報開示等については規約等で定められることになるが、規約内容に関して規律する法令は例外的であり、議会の議決事項となっていないこともあり、透明性の確保が規約において規定することに係る法的担保が存在していない²¹⁾。加えて実務面では、別組織であるためか、(附属機関のように)協議会の議事に係る情報について自治体のWebページに掲載されていないことがある²²⁾。また、規約が自治体の例規集に掲載されていないこともある。このように、別組織として組織される協議会の透明性確保については今後検討の余地がある。

それでは、法令上、協議会を別組織として組織する趣旨と解釈できるのは、どのような場合であろうか。前稿においては、「設置する」「組織する」という法律の文言、一行政機関・主体によるか複数の行政機関・主体によるかという要素を指摘した²³⁾が、それ以外にも、法令が協議会について規約を設けて組織すると規定している場合には別組織としての組織と解することができよう。また、法律が結果尊重義務を規定している場合、協議会の運営に関し必要な事項は協議会が定めると規定している場合も、行政主体からの独立性を示しており、別組織としての組織との解釈に資する点であろう。

(b) 規約等での定め

協議会について規約を定めることを求める法律は少なく、さらに規約で定める事項をも規定しているのは地方自治法 252 条の 4 ぐらいであろう。同条は、自治体間の協議会の規約について詳細な規定を置いている。

別組織として組織される協議会の規約において、一般的に定められている事項としては、目的、所掌事務、構成員、役員、総会、結果尊重義務、議事録や文書の取扱い、会計、規約変更、解散、事務局などがある。自治体とは別組織であるため、役員・総会といった組織についての定めとともに、会計、解散に係る定めもしている。また、自治体から独立した立場となるために、事務局も明示する必要がある（但し、自治体の部局が事務局となることが多い）。なお、自治体の機関として設置される協議会に係る条例・要綱等とは異なり、法律上の所掌事務以外の事務の追加や、独自の構成員の追加は見られないと思われる。

公私間で組織される協議会の中には、構成員である私人の利益の制約について協議するものがあるが、こうした協議会においては、議決などの意思決定における私人の利益への配慮が規約等において定められる必要もあろう。その例としては、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があり、タクシーの減車等が求められうる²⁴⁾。この点について、国土交通省のガイドラインでは、合意に関する議決の内容ごとの留意事項を示し、「議題ごとの議決方法は、……協議会の設置要綱に定めるものとする。」としている²⁵⁾。構成員である事業者の利益を含む様々な利益に配慮して議決がなされるよう、設置要綱で定めて担保をしようとしている²⁶⁾。

3. 自治体独自の協議会の設置・組織

自治体独自の協議会としても、上記と同様に、条例等で自治体内に設置される場合と、規約等を定めて自治体とは別組織として組織される場合とが

ある。

(1) 条例・要綱等で設置される独自の協議会

自治体独自の協議会としては、自治体独自の事務に係る協議会だけでなく、法律で規定された事務について当該法律は協議会について規定していないが自治体が独自の判断で協議会を設置するものもある。後者の例としては、介護保険法の地域包括支援センターの適正かつ公正な運営を図るための地域包括支援センター運営協議会、高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律における移動等円滑化促進方針や基本構想の作成に関する調査審議のための移動等円滑化推進協議会といったものがある。事務実施における利害当事者の意見の反映の必要性、関係主体の恒常的な協議の場の必要性から、独自に設けているものであろう。

次に、自治体独自の事務について協議会を設置する場合、独自条例・規則・要綱に基づき設置されている。多様なものがあるが、さしあたり、商工振興協議会、農業振興協議会、林業振興協議会、漁業振興協議会のように施策への利害関係団体の意見反映を図るもの、安心安全まちづくり（推進）協議会、健康づくり推進協議会のように住民の関与を念頭に置くものなどがある。住民や利害関係者の参画という協議会の特徴をよく表すものである。いずれの協議会も、連絡調整、計画等に係る答申や意見、計画等の実施の担保といった役割を担っている。

こうした例と異なる独自の協議会として、行政内部の部局間の調整のための協議会、地域の利害調整のための協議会といったものもある。内部の調整や事実上の利害調整のための場であるため、要綱等の内部規範に基づき設置されている。前稿では、国の内部規範を検討しなかったためこうした協議会について論じていないが、国においても存在しているものである。

行政内部の部局間調整の協議会の例としては、土地利用分野における開発（行為・事業）協議会といったものがある。開発や事業に関して、自治体の長の下にある部局だけでなく、教育、消防、警察、農業などへの影響もありう

るがゆえに、様々な部局の職員が一堂に会して調整する場としての協議会がある。開発事業指導協議会、開発（行為）協議会、土地利用問題協議会など様々な名称のものがあるが、行政指導の前の自治体内での調整を担うもので、連絡調整の機能にとどまる。

地域の利害調整のための協議会としては、駅前開発や道路開発などに多様な利害関係者が存在しうる開発等に係る利害調整の場として、対策協議会や推進協議会などの形で協議会が設置されることがある。自治会、商工団体などの代表者、自治体職員などが構成員となって利害調整が行われることが想定される。興味深い点は、地域の利害調整における必要性からか、議会議員が構成員となることがある²⁷⁾。基礎自治体の議員には地域の利害を代表することが期待されるが、他方で議員が構成員となることで公平な立場で協議をなすのか疑問が無くもなく、慎重な運用が必要であろう。

（2）規約等に基づき組織される独自の協議会

自治体が独自に規約に基づき組織する協議会としては、ほとんどが自治体間の協議会である。基本的には地方自治法 252 条の 2 の 2 の協議会として設置されており、地方自治法における事務の共同処理制度の一つである。同条にもとづく協議会は、地方自治法上の事務の共同処理制度の中では比較的件数が少なく、責任が不明確といった課題が指摘されている²⁸⁾。組織例としては、宝くじ事務協議会が規約に基づき、地方自治法 252 条の 2 の協議会として全国や各広域エリアで組織され、事務の共同管理・執行を行っている。また、農業用水などの水管理に係る施設の共同管理の協議会も、規約を定めて組織されている。

公私間の協議会で規約に基づき組織されるものもある。例えば、明るい選挙推進協議会は、規約を定めて、選挙管理委員、教育委員、学校長などの行政機関からの代表者と、自治会、青年団体、助成団体、老人クラブ等の私的団体の代表者を構成員として組織され、事実行為としての啓発推進等の活動を行っている（但し、要綱で設置される例も少なくない）。その他、交通安全・防犯・

協議会に関する法的整理：地方自治体における多様な協議会の検討を通じて

防火、農林水産商工等の振興など、地域ごとの課題に対して当事者や当事者団体と連携して事実行為である事業を進める必要がある場合に、規約を定めて組織化されているようである。これらの分野は、上記の条例・要綱等で独自の協議会を設置している分野と似通っている。同様の課題に対する協議会として、要綱での設置、規約を定めて組織のどちらの組織形態を採るかについて、特段の選択基準無しに自治体ごとに選択しているように思われる。

4. 私人間の協議会について長による認定： まちづくり協議会

(1) 私人間による協議会の仕組みを規定する法律，条例

自治体において活用されている「まちづくり協議会」²⁹⁾は、上記の協議会とは異なり、私人によって構成される純粋に私的団体としての協議会である。それを自治体の長が認定し、一定の行政作用に関わることを認める「まちづくり条例」³⁰⁾を設ける自治体は少なくない³¹⁾。このように、認定された私人間の協議会に一定の公的機能を担わせる条例等は、ほとんどが（景観も含めて）まちづくり分野のものである。

同種の仕組みとしては、自治会や町内会を基礎に、より広域に係る役割を期待し、助成を行うために協議会として認定される地区協議会、自治協議会といったものもある³²⁾。同等のものをまちづくり協議会として認定する仕組みとしている自治体もあり、これらは厳密には区別できない³³⁾。但し、自治会等が認定されて協議会となる場合の協議会の機能としては、地域における事実行為にとどまることが多く、まちづくり計画（案）の策定等の役割を担うことはあまりない。また、まちづくり協議会は、自治会よりも広い地理的範囲（学区など）で、自治会をも包摂する組織として制度化されていることもある³⁴⁾。

まちづくりに近接する分野である災害復興においても、地域復興協議会といった私人間の協議会を認定する仕組みが散見されるようになってきている。例

例えば、墨田区災害復興基本条例9条1項における地域復興協議会は、地域住民等を構成員として組織された団体で、区長が認定したものである³⁵⁾。同協議会は、事実行為としての地域における復興に係る活動だけでなく、地域復興計画の提案や復興に関するルールの作成などまちづくり協議会と類似した機能を担っている。

国の法律においては、私的に組織される協議会が規定されることはほとんどない。その例としてはおそらく、中心市街地の活性化に関する法律15条の中心市街地活性化協議会、社会福祉法109、110条の社会福祉協議会、石油コンビナート等災害防止法22条の石油コンビナート等特別防災区域協議会ぐらいであろう。中心市街地活性化協議会は、行政計画策定における意見聴取(9条6項)、事業者による事業計画の申請前の協議会での協議(42条1項、48条1項)といった形で行政活動に関与するものであり、まちづくり協議会と類似する面がある。しかしながら、市町村が追加的構成員と規定されており(15条4項3号)、実際には市町村が構成員となっていることから、純粋な私人間の協議会とはいえず、私人間の協議会として整理するのは適切ではない。また、社会福祉協議会についても実際には自治体の職員が大きく関与しており、同様である³⁶⁾。純粋な私人間協議会は石油コンビナート等特別防災区域協議会だけと考えられる。但しこれは事実行為のみを行うものに過ぎない³⁷⁾。

協議会に係る法律の状況からすると、自治体のまちづくり条例等で規定されるまちづくり協議会の仕組みは、かなり特異なものである。つまり、まちづくり協議会は、行政主体や行政機関を構成員とすることは想定されておらず、純粋に私人のみで構成される協議会であり、また、そうした協議会を認定し、認定協議会に対してまちづくり計画等に係る行政作用への関与を認める仕組みであり、法律上の協議会には存在しないものである。もちろん、都市計画法21条の2第2項におけるまちづくりNPO法人等による都市計画提案の仕組みを考えると、それほど異質なものではない。

(2) 条例におけるまちづくり協議会とその多様な展開

条例におけるまちづくり協議会の仕組みは、次のようなものである。住民等によって組織された協議会や団体の申請に基づき、自治体の長がまちづくり協議会として認定する（以下、「認定協議会」とすることがある）。認定協議会は、助成や補助を受けて事実行為としてのまちづくり活動を行うとともに、条例上、まちづくり計画案の提案、協定の締結等を行うことが認められることがある。認定協議会に対して、まちづくり計画等の行政作用への関与をどこまで認めるかは、条例によってかなり違いがある³⁸⁾。なお、まちづくり協議会の機能として、法律上の都市計画提案等の権限だけでなく、条例独自の計画提案等の権限をも認める条例は徐々に増えてきているが、その運用実態にも大きな差がある。制度は設けられているが、認定された協議会がまだ無かったり、認定協議会はあるがまちづくり計画等の例がまだ無かったりする自治体もある。

まちづくり協議会としての認定行為の意義は、同協議会が助成や補助を受ける資格のあることと、計画案の提案や協定の締結の資格があることを認める点にある。なお、提案された計画案については、自治体の長による策定や認定といった計画内容に係る判断を経ることがほとんどであるため、協議会の認定が計画内容に係る適正さをも担保するものではない。条例及び施行規則における協議会の認定要件は、こうした点を反映したものとなっている³⁹⁾。つまり、ほとんどの条例は認定要件として、まず、地区の住民等の大多数によって設置され、及び、その活動が地区の住民等の大多数の支持を得ているといった要件を定め、加入脱退の自由な参加保障があることも要件としている。公共組合のような強制加入の組織ではなく、出入りの緩やかな組織が想定されている。また、運営における民主的手続の確保、特定の者に利害を及ぼすものではないこと、政治活動・宗教活動を目的としないことも要件とされることが多い。そして運営等に係る規約や会則を定めることも求められている⁴⁰⁾。加えて、専門知の観点から、学識経験者、知識経験を有する者を構成員に含むことを要件とする例もある。このような要件の下での認定

を通じて、地区住民の自由な参加と支持の下で、民主的かつ公正に運営されることが担保されるのである。提案等を行えるだけの専門知については、自治体から専門家の派遣などを通じて獲得されることもあり、協議会内部で専門家を用意することが常に求められているわけではない。

次にまちづくり協議会の機能についてであるが、自治体ごとにかなり多様である。最もシンプルなものとして、認定協議会への助成・支援のみを規定する条例や要綱がある。地域での活動や事業といった事実行為のみを協議会に期待するものといえよう。第2に、認定まちづくり協議会に法律上の計画提案権限を認める条例があり、そうした例はかなり多い。都市計画の提案（都市計画法21条の2第2項）、景観計画の提案（景観法11条2項）の主体で、「条例で定める団体」として、認定協議会がまちづくり条例や景観条例等で追加される⁴¹⁾。加えて、都市計画法16条3項に基づき「地区計画等の案の内容となるべき事項を申し出る方法」について定める条例において、認定協議会に申出を認める例も少なくない⁴²⁾。

最後に、認定まちづくり協議会に対して、自治体独自の「まちづくり計画」⁴³⁾などの規範形成において主体的な関与を認めるまちづくり条例である。住民主体のまちづくり計画などの独自の規範形成の仕組みを用意する例は少なくなく、そのうちの多くは、提案や策定の主体として認定まちづくり協議会を規定している。認定協議会によるまちづくり計画への関わりの仕方や程度は、条例によって違いがあり、次のような多様な形で展開してきている⁴⁴⁾。

① 認定協議会が計画案を策定し、長に提案し、それに基づき長がまちづくり計画を策定する。これは法律上の計画提案制度と類似している。② 認定協議会が計画案を策定し、長に認定申請をし、長がまちづくり計画を認定する。これは①と比べると、長の計画裁量を制約しており、認定協議会による計画案がそのまま行政計画となる余地が広いと考えられる。なお、認定協議会による計画案について、①の仕組みよりも、②の仕組みを採る条例の方が数としては多い。③ 認定協議会が計画を策定し、長に対して計画内容に

協議会に関する法的整理：地方自治体における多様な協議会の検討を通じて

係る協定の締結を申し出、自治体と協議会とでまちづくり協定を締結する。協定締結前に、長が協定に盛り込まれる計画内容について審査をすることは予定されている。④ 認定協議会が計画を策定し、長に提案や届出をする⁴⁵⁾。長に抽象的な配慮義務や考慮義務が規定されるが、それ以上の規範性を持つものではなく、①②と異なりそもそも行政計画ではないと考えられる。

これらの計画・協定の法的効果について、自治体の長、事業者や住民に対して抽象的な義務や責務のみを規定する条例があるが、それらは特段の法的課題を生じさせるものではない。他方で、これらの計画・協定を行政指導指針とする条例や、独自の開発規制における規制規範とする条例が少なからず存在している。そして、行政指導に従わない場合に命令や公表・過料を規定する条例⁴⁶⁾、規制規範としての基準に適合しない場合に是正命令や公表・過料を規定する条例⁴⁷⁾も散見される。これらは、私的組織であるまちづくり協議会が主体となって策定された計画内容が、長の行為を経るとはいえ、実質的に指導や規制に係る規範となり、それに適合しない建築・開発行為等に対して制裁措置まで用意されているともいえよう。こうした仕組みについては正統性確保や法的統制といった観点から論ずべき法的論点があると考えられるが、それは別稿で行うこととする。

このように、まちづくり協議会の仕組みは、その機能面からするとかなり多様な形のものへと展開してきている。

III. 多様な協議会の整理とそれぞれの法的特徴

これまでの議論に基づき、多様な協議会⁴⁸⁾について整理をしておくこととする。協議会に係る法的な分類としては機能面からの分類がなされることがあり⁴⁹⁾、著者も前稿において組織と機能の両面から分類をした。しかしながら多様な協議会の設置、組織の仕方からすると、協議会に係る分類としては、まずは組織の仕方と（行政と私人という）その構成員という組織面から分

類をした上で、続いて機能面から整理をするのが適切であると考えられる。例えば、連絡調整といった事実行為について、行政内部の部局間での連絡調整、行政の補助機関での行政間・公私間の連絡調整、別組織としての場での行政間・公私間の連絡調整とではそれぞれで求められる法的要請や配慮が異なるであろう。また、計画案を作成する協議会であっても、行政間で組織される協議会と公私間で組織される協議会、さらには私人間で組織される協議会とでは、距離の要請など法的統制のあり方に違いがある。これは、協議会という仕組みが私人の参画を念頭に置いたものであるとともに、私人の関与に様々な形があるがゆえに、どのような組織であるかによって求められる法的要請や法的統制が大きく異なってくるためである。

以下では、(前稿で検討した法律における協議会も含めて)協議会について組織面から分類をする。なお、機能面については複雑さを回避するため多少の言及にとどめる⁵⁰⁾。まず、① 法令、条例・要綱等に基づき行政機関として設置される協議会がある。その中には、(a) 諮問機関として法律・条例等に基づき設置される協議会がある。審議会と同様に行政計画に係る諮問機関として機能するが、利害当事者や住民等を構成員に含め、計画に利害当事者等の意見を反映させようとする点に特徴がある。次に(b) 補助機関として設置される協議会がある。調査審議ではなく、連絡調整などの機能を果たすものとして設置されるため、附属機関法令主義・条例主義が及ばず、内部規範で設置されることが可能である。この中には、行政内部の部局間調整に係る協議会も含まれる⁵¹⁾。

第2に、② 規約等を定めて行政主体とは別組織として組織される協議会がある。通常は法人格を有さないものとして組織される⁵²⁾。附属機関のように行政主体の内部で意思決定に資する機関ではなく、行政主体からは独立した場で各主体が対等な立場で協議をし、その結果を各主体が持ち帰り、行政主体であれば自らの責任で計画等に協議結果を反映させるものである(結果尊重義務が規定されていることもある)。別組織であることもあり、透明性の確保において課題があると考えられる。この中には、(a) 行政間(国と自治体、自治

体間)で組織される協議会があり、連絡調整とともに、事務の共同管理・執行、計画の共同作成などを行う(参照、地方自治法252条の2の2)。次に(b)公私間で組織される協議会がある。連絡調整を行うものもあるが、計画(案)の作成とその実施の担保という機能も果たす。公私間での共同組織であるがゆえに、(前稿で論じたように)距離の要請などの観点からの法的統制が求められるよう。

②の最後に、(c)私人間で組織される協議会がある。私的組織であるため、組織法上、上記とは質的に異なるものであるが、協議会方式としてまとめて論じられるため、便宜的に分類に含めることとする。私人間で組織される協議会は社会の中では多様に存在しているが、法律上規定されているものは、石油コンビナート等災害防止法22条の石油コンビナート等特別防災区域協議会のみである。自治体においては、まちづくり分野において自治体の長が認定するまちづくり協議会といった仕組みがある。認定協議会は、事実上の地域活動にとどまらず、法律上の都市計画等の提案権限、自治体独自のまちづくり計画(案)の策定等の権限も付与されることがある。行政作用に関わるがゆえに、適正さが担保されるよう法的統制が求められると考えられるが、公私間の協議会とは異なる視点からの議論が必要になる。

IV. おわりに

自治体における協議会は、要綱に基づき設置されているものも含めるとかなり雑多であり。また、まちづくり協議会といった私的組織を認定する形の協議会は、他の協議会とは異質であり、同じ概念で包摂することに意義があるかには疑問もあろう。こうした法状況からすると、少なくとも行政法上の概念として「協議会」というものを考察する必要はなく、従来の諮問機関等の概念で考察されれば十分で、残余の部分は個別法領域での検討に委ねるといふアプローチも考えられよう。

しかしながら、筆者は前稿での考察をも踏まえて、独自の概念として行政法において論じる意義があると考え。というのは、協議会は組織面から見ると、これまで行政組織法では明示的に扱われることがほとんどなかった組織（特に、公私間で組織される組織、私的組織）をも包含するとともに、それらについては組織方法や構成員に即した法的統制のあり方が検討されるべきであると考えられるためである。また、附属機関として設置される協議会についても、概ね審議会に係る議論が当てはまるとはいえ、利害当事者や私人が関与するという特性ゆえに、構成員のあり方や調査審議における利害関係への配慮といった独自の法的課題があると考えられる。

公私間の協議会という公私間で組織される組織、及びまちづくり協議会という私的組織は、行政機関でも行政主体でもないため、そもそも行政法において扱うべきかには疑問もあるかもしれない⁵³⁾。しかし、法的な位置付けを与えられ、行政作用に係る仕組みの中で主体的な関与が認められてきていることから、近年の公私協働やガバナンスなどの議論を踏まえて、組織法及び作用法の観点から法的統制について検討されるべきであると考えられる。こうした法的統制については、紙幅の都合上これ以上論じないが、さしあたり、公私間の協議会については（前稿での議論における）公私協働の観点からの距離の要請や透明性の要請が働くことになると考えられる⁵⁴⁾。また、本稿で論じたように規約の観点からの法的統制に関する議論が求められよう。まちづくり協議会については、そもそも私的組織であるため、公法規範の拡張的な適用よりも、「私法規範」によるアカウントビリティやガバナンスの確保を視野に入れた公法私法横断的な法的統制が検討される必要があると考えられる⁵⁵⁾が、紙幅の都合上別稿で検討することとする。いずれにせよ、多様な形で展開する協議会に関して、これまでの行政法理論の議論の枠内では十分な法的統制の議論ができない可能性があると考えられるため、本稿の整理を前提に今後も考察を続けてゆくこととする。

注

- 1) 洞澤秀雄「協議会に関する法的考察——公私協働，行政計画の視点から——(1)」
南山法学 41 巻 2 号 (2018 年) 1-52 頁，同「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)」南山法学 41 巻 3・4 号 (2018 年) 125-153 頁。
- 2) 洞澤秀雄「ローカル・ルールと行政法 (仮)」行政法研究 (予定)。
- 3) 条例等の調査においては，主として，条例 Web アーカイブデータベース (<https://jorei.slis.doshisha.ac.jp/>) を利用した。補完的に，Reiki-Base 検索システム (<http://hosei.rilg.or.jp/HAS-Shohin/page/SJSrbLogin.jsf>)，全国条例データベース powered by eLen (<https://elen.ls.kagoshima-u.ac.jp/>) も用いた。
- 4) 碓井光明『都市行政法精義 II』(信山社，2014 年) 440-450，517-518 頁，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) 238 頁。参照，安本典夫『都市法概説 [第 3 版]』(法律文化社，2017 年) 338 頁。
- 5) 参照，大久保・前掲論文注 4) 236-237 頁，碓井光明「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，安本典夫「複合的行政決定のあり方」大阪学院大学法学研究 40 巻 1・2 号 (2014 年) 24-26 頁。
- 6) 前稿では，法律において「組織する」と規定されていたり，構成員として行政主体・私的主体が対象とされていることなどを要素に，行政間・公私間で別組織として組織する協議会を附属機関としての協議会とは組織法上異なるものとして扱ったが，それに係る検討は十分に行うことができなかった。本稿ではこの点について「規約等に基づき別組織として組織される協議会」と位置付けて，多少の検討を加えることとする。
- 7) 前稿では，「附属機関としての協議会」として整理したが，附属機関ではない機関として設置されることが法律上想定されているものがあり，自治体においても実際に附属機関ではない機関として設置される例があることから，「附属機関などの機関として設置される協議会」，「自治体内で附属機関などとして設置される協議会」といった表現とすることとした。つまり，調査審議ではなく，連絡調整を行う場として設置される協議会の場合，(附属機関の定義にもよるが) 附属機関に該当しないものと考えられる。また実際に，要綱で協議会を設置する例は少なくとも，附属機関ではなく，補助機関として設置されているものと思われる。

なお，法定(条例)主義との関係での附属機関の定義については，中川丈久「地方自治法における附属機関の法定主義の意義と射程 (1)」自治研究 94 巻 11 号 (2018 年) 13，15-16 頁を参照。また，附属機関法定主義の意義については，同「地方自治法における附属機関の法定主義の意義と射程 (2・完)」自治研究 94 巻 12 号 (2018 年) 7-9 頁を参照。この点について，自治法における附属機関条例主義について国との比較で，厳格な適用を避けようとする見解が有力である。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）350–353頁，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 巻 12 号（2006年）26–27頁。参照，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。

- 8) 例外として，武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律 37 条 1 項・39 条 1 項は，協議会を「置く」と規定している。洞澤・前掲論文注 1)「協議会（1）」13 頁。
- 9) 自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律 8 条 1 項，いじめ防止対策推進法 14 条 1 項，卸売市場法 13 条 1 項など。
- 10) 例えば，武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律に基づく国民保護協議会条例。
- 11) 東大和市自転車等放置防止等に関する条例 12 条，鈴鹿市自転車等の放置防止及び適正な処理に関する条例 8 条 2 項など。
- 12) 都市の低炭素化の促進に関する法律における協議会について，「市町村には，既に温暖化対策，まちづくり，交通に係る協議会（地球温暖化対策の推進に関する法律に基づく地方公共団体実行計画協議会，地域公共交通の活性化及び再生に関する法律……）に基づく協議会，都市・地域総合交通戦略要綱に基づく協議会等）が設置されている場合もあり，こうした既存の協議会を活用し，複数の協議会を束ねて，それぞれを兼ねるものとして運用する等，柔軟に対応することが望ましい。」とされている。「都市の低炭素化の促進に関する基本的な方針」（経済産業省・国土交通省・環境省告示第 118 号・平成 24 年 12 月 4 日）31 頁。
- 13) 埼玉県，山梨県など。協議会で想定される構成員が審議会の構成員と同じであることが，その理由として挙げられている。
- 14) 洞澤・前掲論文注 1)「協議会（1）」15 頁。
- 15) 牧あけりほか「景観法下における景観協議会の設立経緯と活動実態」日本建築学会大会学術講演梗概集（関東）（2015年）395 頁，岩田暁＝野澤康「景観法に基づく景観協議会の実態と可能性に関する研究」日本建築学会大会学術講演梗概集（北海道）（2013年）257 頁。
- 16) この点で興味深いのが，空家対策特措法の協議会である。同法 7 条 2 項は協議会の構成員について，市町村長のほか，地域住民，市町村の議会の議員，法務，不動産，建築，福祉，文化等に関する学識経験者その他の市町村長が必要と認める者と規定している。しかし設置する条例においては，市長，住民，学識経験者が明示されるが，議会議員が外されていることが少なくない。同法は議員立法であるが，地方議会議員の利益代表に係る国と自治体での意識の違いが表れているとも考えられよう。

協議会に関する法的整理：地方自治体における多様な協議会の検討を通じて

- 17) 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）1283頁，松本英昭『要説地方自治法〔第10次改訂版〕』738頁。
- 18) 環境省「地球温暖化対策地域協議会ガイドライン」<<http://www.env.go.jp/earth/ondanka/kyogikai/guideline.html>>。（最終アクセス日：2020年9月1日）
- 19) 地域連携保全活動の促進に関する基本方針（農林水産省・国土交通省・環境省告示第2号・平成23年9月30日）17頁。規約例として，<<https://www.env.go.jp/press/files/jp/11832.pdf>>。

その他に規約例が示されているものとして，都市再生特別措置法117条1項の市町村都市再生協議会<<https://www.mlit.go.jp/toshi/common/000205044.pdf>>，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5条1項の協議会があり<<https://www.mlit.go.jp/kankoch/shisaku/kankochi/seibi.html>>，また，会則例が示されているものとして，住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律51条1項の住宅確保要配慮者居住支援協議会がある<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_fr3_000019.html>。（いずれも最終アクセス日：2020年9月1日）
- 20) もちろん，協議会が別組織として設置されたとしても，自治体が運営を取り仕切ることはありうる。
- 21) 協議会に係る透明性について，洞澤・前掲論文注1)「協議会（2）」136–137頁。
- 22) 協議会独自のWebページを有する例もあるが，それほど多いとはいえない。また，所管省庁や協議会のネットワークが情報を提供している場合もある。例えば，環境省の地球温暖化対策地域協議会登録簿<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_fr3_000019.html>（最終アクセス日：2020年9月1日）
- 23) 洞澤・前掲論文注1)「協議会（1）」5頁。
- 24) 参照，洞澤・前掲論文注1)「協議会（2）」132–133頁。
- 25) 国土交通省「特定地域及び準特定地域の協議会の設置及び運営に関するガイドライン」（2014年）<<https://www.tb.mlit.go.jp/kyushu/content/000016220.pdf>>（最終アクセス日：2020年6月20日）
- 26) 他方で，法令の規律無しに規約で多くの役割分担を規律することには，公私の当事者間での意思決定に係る別の課題が生じることになろう。参照，野田崇「行政法における『民主的な意思』」曾和俊文ほか編『芝池義一先生古稀記念 行政法理論の探究』（有斐閣，2016年）106–107頁。
- 27) 大町市道路整備対策連絡協議会設置要綱，大田市下水道等整備推進協議会設置要綱など。

他方で，注16)で指摘したが，空家対策特措法において議会議員が構成員として明記されている（7条2項）が，ほとんどの自治体の設置条例では議会議員は構成員とはされていない。

- 28) 総務省・地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会「報告書」(2010年)6-7頁。
- 29) ここで対象とするものは、私人で組織され認定等を通じて一定の公的機能を担うことが期待されているまちづくりにおける私的団体である。名称としては、まち(街)づくり協議会、地区まち(街)づくり協議会だけでなく、まちづくり団体、土地利用協議会、景観形成協議会など様々なものがある。
- なお、まちづくり協議会との名称ではあるが諮問機関として設置されるものもある。松戸市協働のまちづくり条例10条1項における松戸市協働のまちづくり協議会、佐用町まちづくり協議会条例1条におけるまちづくり協議会、由仁町まちづくり協議会条例1条における由仁町まちづくり協議会など。
- 30) 名称として「まち(街)づくり条例」を含むものだけでなく、まちづくり協議会の仕組みを含むものを広く対象とする。それゆえ、土地利用調整条例、開発等事業に関する手続条例、景観条例などでその仕組みを含むものも検討対象である。なお、景観条例としては、景観法15条の景観協議会とは別に、景観まちづくり協議会といった仕組みを設けている条例が対象となるものである。
- 31) まちづくり条例とまちづくり協議会に関しては多くの文献があるが、さしあたり書籍に限ると次のようなものがある。まちづくり協議会による計画提案について論じるものとして、久保光弘『まちづくり協議会とまちづくり提案』(学芸出版社、2005年)、まちづくり条例における協議会と計画について言及するものとして、野口和雄『まちづくり条例のつくり方——まちをつくるシステム』(自治体研究社、2002年)、野口和雄『まちづくり条例の作法——都市を変えるシステム』(自治体研究社、2007年)、まちづくり条例における住民の参画・協働と計画提案について検討するものとして、内海麻利『まちづくり条例の実態と理論：都市計画法制の補完から自治の手だてへ』(第一法規、2010年)、住民主体のまちづくり研究ネットワーク『住民主体の都市計画：まちづくりへの役立て方』(学芸出版社、2009年)がある。また、実際の協議会の組織と運営について詳細に論じるものとして、大戸徹・鳥山千尋・吉川仁『まちづくり協議会読本』(学芸出版社、1999年)がある。
- また、都市法のテキストにおいてもまちづくりの手法などとして検討対象とされている。確井・前掲書注4)440頁以下、安本・前掲書注4)333頁以下。特に前者の書籍は、複数のまちづくり条例について法学的観点からの分析を行っている。
- 32) 佐世保市地域コミュニティ活性化推進条例施行規則における地区自治協議会、東広島市住民自治協議会の認定に関する規則における住民自治協議会、香南市市民参加のまちづくり推進条例における地区まちづくり協議会など。
- 地縁型住民自治組織、協議会型住民自治組織との分類に基づく調査分析として、日本都市センター『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして』(日本都市センター、2015年)、日本都市センター『都市内分権の未来を創る』(日

協議会に関する法的整理：地方自治体における多様な協議会の検討を通じて

本都市センター、2016年）、剣持麻衣ほか「自治体における都市内分権の実態と都市計画策定への関与に関する研究」都市計画論文集 51 巻 3 号（2016 年）253 頁以下を参照。

- 33) 例えば、伊賀市自治基本条例は、住民自治協議会について、地域自治の主体としてまちづくり協議会と同様の機能（地域まちづくり計画の策定）を認める（同条例 28 条）。
- 34) 東近江市協働のまちづくり条例 17 条・18 条。学区単位での協議会として、草津市協働のまちづくり条例 2 条 3 号・4 号、湖南市地域まちづくり協議会条例別表、近江八幡市学区まちづくり協議会に関する規則 3 条 1 項。
- 35) その他、練馬区震災復興の推進に関する条例施行規則における復興まちづくり協議会、板橋区地域復興に係る区民組織の推進に関する要綱における地域復興協議会など。
- 36) それゆえ前稿では、中心市街地活性化協議会と社会福祉協議会を公私間の協議会に分類した。
- 37) 規約を定めて組織される私人間の組織で行政作用と関わるものとしては、土地区画整理組合などの公共組合がある。
- 38) 剣持ほか・前掲論文注 32) 255-256 頁、三浦正士「ポスト合併時代の都市内分権——アンケート調査結果からの考察——」日本都市センター・前掲書注 32)（2016 年）75-86 頁では、アンケート調査に基づき、まちづくり協議会に係る権限付与、条例に基づく活動、都市計画策定に係る位置付けなどに係る多様性が示されている。参照、かながわ国際交流財団『「自治体における協議会型住民自治組織の現状」調査報告書』（かながわ国際交流財団、2016 年）。
- 39) 比較的詳細に認定要件を定める例として、八王子市地区まちづくり推進条例 7 条、八王子市地区まちづくり推進条例施行規則 5 条、高浜市まちづくり協議会条例 4 条、高浜市まちづくり協議会条例施行規則 2 条。なお、認定に関して、碓井・前掲書注 4) 441-442 頁参照。
- 40) これらは地方自治法 260 条の 2 における地縁団体の認可要件と類似しており、地域代表制を担保するための要件である。
- 41) 東大和市街づくり条例 13 条、狛江市まちづくり条例 32 条、鎌倉市都市景観条例 8 条 2 項、草加市景観条例 8 条など。
- 42) 東大和市街づくり条例 21 条 1 項、狛江市まちづくり条例 28 条 1 項など。
- 43) 名称としては、街づくり計画、地区まち（街）づくり計画、まち（街）づくり方針、まち（街）づくり構想といったもの、また景観条例においては、景観まちづくり計画、景観づくり計画、景観形成推進計画といったものもある。
- 44) 碓井・前掲書注 4) 442-449 頁においても、複数の条例におけるまちづくり計画についての法的検討が行われており有益である。

- 45) 草津市協働のまちづくり条例 16 条, 掛川市協働によるまちづくり推進条例 9 条, 豊中市地区まちづくり条例 10 条など。
- 46) 小田原市街づくりルール形成促進条例, 敦賀市土地利用調整条例, 横須賀市適正な土地利用の調整に関する条例など。
- 47) 伊賀市の適正な土地利用に関する条例, 熱海市まちづくり条例, 大磯町まちづくり条例など。
- 48) 協議会という用語は, 行政組織法における審議会, 審査会, 委員会といった用語よりも, より雑多な機関・組織を包含するものとして用いられている。その一因としては, 「協議」という用語が, 少なくとも行政法の観点からすると, 多義的に用いられていることであろう。つまり, ① 行政機関と私人との協議, ② 異なる行政主体に属する行政機関間の協議, ③ 同一の行政主体に属する行政機関間の協議, さらに ④ 私人間の協議を含むものとして用いられる。行政法においては, ①は行政指導を含む過程として, ②は行政機関相互の関係において分立的調整の仕組みの一つとして扱われたりしている(宇賀克也『行政法概説 III [第 5 版]』[有斐閣, 2019 年] 72-73 頁)。④としては, 開発に係る条例などにおいて事業者等に対する手続的義務として住民等との協議を求めるなどの例がある。
- 49) 大久保・前掲論文注 4) 236-237 頁, 確井・前掲論文注 4) 195-196 頁。
- 50) 洞澤・前掲論文注 1) 「協議会 (1)」48-52 頁の資料を参照。
- 51) 行政機関相互間の調整や行政内部における計画策定等は行政作用に直接関わらないため, 作用法の行政機関概念では視野に入りにくいと指摘されている。宇賀・前掲書注 48) 60 頁。
- 52) 協議会ではないが, 「『国と地方の協議の場に関する法律』における協議の場について, 国・地方の協働行政組織として, 行政組織法の視野に入れておく必要がある」との指摘がある。塩野宏『行政法 III [第 4 版]』(有斐閣, 2012 年) 89 頁。
- 53) 町内会や住民団体のように社会管理機能を担うものも含めて機能的な行政組織として位置付けるべきという見解はかねてからある(遠藤博也『行政法 II (各論)』[青林書院, 1977 年] 80 頁)が, 他の論者によって採用されてはいない。他方で近年のものとして, 行政法学におけるネットワーク研究の文脈で, ネットワークによる連携の例として協議会を取り上げて検討するものもある(人見剛「公私協働からネットワークへ」野呂充ほか編『現代行政とネットワーク理論』[法律文化社, 2019 年] 45-48 頁)。
- なお, 私人たる法人が行政権を行使する場合には, 委任行政の観点から法的統制が求められることになる(参照, 宇賀・前掲書注 48) 294 頁以下, 北島周作『行政上の主体と行政法』[弘文堂, 2018 年] 31 頁以下)。但し, まちづくり協議会による行政権の行使は, 基本的にどの条例でも認められていない。
- 54) 公私間の協議会は, 「利害関係者と行政庁の共同決定」(興津征雄「行政過程の正

協議会に関する法的整理：地方自治体における多様な協議会の検討を通じて

統性と民主主義——参加・責任・利益」宇賀克也・交告尚史編『小早川光郎先生古稀記念 現代行政法の構造と展開』〔有斐閣，2016年〕344頁）という観点から，その正統性確保や法的統制が考察される必要がある。既に，都市計画提案制度に関しては，共同決定権の付与に近接しているとの指摘がなされており（野田崇「私人による都市計画？」法と政治 57 卷 3・4 号〔2006年〕27頁，同・前掲論文注 26）91頁），共同決定に至りうる制度ごとの差異を意識しながら法的統制について議論をすることが求められよう。

なお，法定外の協議会に係る分析ではあるが，協議会方式の意義について論じるものとして，大橋・前掲論文注 7）37-43頁。

- 55) まちづくり協議会は，「利害関係者による決定」（興津・前掲論文注 54）340頁）や「公的任務遂行の多層化」（原田大樹『公共制度設計の基礎理論』〔弘文堂，2014年〕2頁）という観点から，その正統性確保や法的統制に係る考察が求められよう。そうした考察においては，公法私法横断的な法的統制の視点（北島・前掲書注 53）215頁，同「行政上の主体と実定法」宇賀・交告・前掲書注 54）66頁），伝統的な民主的正統化に限られない開かれた正統化概念といった視点（原田・同書 3頁）が重要になると考えられる。

〔付記〕 本稿は，令和 2 年度科学研究費補助金（基盤研究（A））（課題番号：20H00055），及び 2020 年度南山大学パツへ研究奨励金 I-A-2 を受けた研究成果の一部である。