

自治体における計画策定手続

——「行政と市民の協働」を軸にした事例分析及び制度設計の試み——

畑田 和佳奈

はじめに

- 1 今後の自治体運営の方向性——「行政と市民の協働」
 - (1) 自治体を取り巻く状況の変化
 - (2) 行政と市民の協働による自治体運営
- 2 新しい参加制度の模索
 - (1) パブリック・コメント制度
 - (2) 福岡県行政手続条例——協議会制度
 - (3) パブリック・インボルブメント
 - (4) 都市計画法——計画要請制度
- 3 計画策定手続の制度設計の試み
 - (1) 計画段階に応じた市民参加手続
 - (2) 周辺的な条件の整備
 - (3) 法制化の必要性・意義

おわりに

はじめに

本稿は、住民自治を実現する市民参加のあり方について、とりわけ、全体的・包括的な意思決定に基づく自治体運営を実現する上で重要である計画策定手続に焦点を絞り、その制度設計及び運用のあり方を示そうとするものである。

2000年4月1日、「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」(いわゆる地方分権一括法)が施行され、地方分権改革は法律レベルにおいて格段に進展をみた⁽¹⁾。しかし今次の改革は、専ら団体自治に係るものであり、住民に身近な行政は可能な限り自治体で担うという住民自治に関しては、各自治体の取組みに委ねられる形となった⁽²⁾。これを受け、現在、各自治体においては、多様な参加型自治体運営の手法が盛んに模索されているところであり⁽³⁾、本稿で扱う計画策定手続についても、その制度的枠組みを整える動きが見られる。しかし、計画策定手続の目的や意義⁽⁴⁾を明らかにした上で、先行事例の分析や評価、及び制度設計を行うのでなければ、これらは単なる手法の展開に留まる恐れがある。

以上のような問題意識から、本稿ではまず自治体における計画策定手続の目的や意義、期待される機能を明らかにすべく、自治体を取り巻く現状を概観し、今後の自治体運営の基本的な方向性を探る(第1章)。そして、その基本的なあるべき方向性を軸に先行事例を検討し(第2章)、さらに、計画策定手続の制度設計を試みる(第3章)。

なお本稿は、平成13年度熊本県立大学大学院アドミニストレーション研究科博士前期課程論文に加筆したものである。

(1) 地方分権改革の成果につき、西尾勝「分権改革の到達点と課題」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想1 課題』(岩波書店・2002年)1頁以下。

(2) 今次の地方分権改革の成果について地方自治の本旨との関連で言及しているものとして、宇賀克也「地方分権の重要問題」法学教室No.209(1998年)4頁以下、磯部力「地方分権」法学教室No.191(1996年)20頁以下、長谷部恭男「主権」法学教室No.165(1994年)9頁以下。

(3) 地方分権改革を受け、自治体が新たな市民参加手法の制度設計に取り組む背景には、現行法における「公聴会」「審議会」といった制度手法が、行政過程の民主化機能を十分に果たしているとは言いがたい状況がある。現行法制における市民参加手法の不備を指摘するものとして、畠山武道「計画策定手続・公聴会の打ち切り」木村弘之亮編『行政法演習I』(成文堂・1997年)296頁以下、阿部泰隆『行政の法システム(下)[新版]』(有斐閣・1997年)540頁以下、宮田三郎『行政手続法』(信山社・1999年)118頁を参照。

(4) 市民参加の機能につき、小高剛「行政手続と参加」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法大系第3巻 行政手続・行政監察』(有斐閣・1984年)118頁以下を参照。この他にも、市民参加の目的、意義、機能を扱う論述は数多くあるが、本稿は、この問題を現在の自治体が置かれている状況に引き寄せて、改めて検討しようとするものであり、この点で意義を見出しようとする。

1 今後の自治体運営の方向性——「行政と市民の協働」

わが国の自治体は、地方分権改革をはじめとして、今まさに大きな変化のただ中にある。本章では、まず、自治体を取り巻くこうした状況の変化を再確認することにより、今後の自治体運営のあるべき方向性を明らかにし、もって計画策定手続の目的及び意義の解明の手がかりとしたい。

(1) 自治体を取り巻く状況の変化

現代において、市民の価値観は一層多様化する傾向にあり、これを受けて、行政にもより多様な役割が期待されてきている⁽¹⁾。言いかえると、現代行政には、標準化された市民を想定した画一的な行政サービスよりも、多様な個人を想定した柔軟なサービス提供のありかたが求められてきているのである。そうしたなかで、画一的な行政サービスと多様な市民ニーズとの間の間隙を埋めるべく新たな公共の担い手として登場した NPO や市民団体等の活躍にはめざましいものがある⁽²⁾。このことは、行政サービスのありかた、および行政が責任を負うべき領域に関する従来の枠組みが大きくゆらぎつつあることを示していると言える⁽³⁾。今後は、だれが公益を決定するのか、そして、だれがそれを担うのか、といった問題に、「公益決定・実現主体＝行政」という従来の枠組みはもはや通用しないことを十分に認識した上で、改めて自治体運営のありかたを検討しなければならない⁽⁴⁾。

また、地方分権一括法の施行により自治体の事務が増え、自己決定の範囲とともに裁量の幅が拡大した。これに伴い、これまで以上に高い政策形成能力が自治体に求められるようになった⁽⁵⁾。今後は、行政内部職員の能力向上に係る施策が講じられる必要があるのはもちろんのこと、それに加え、行政外部からの情報提供、能力提供を受けながら、政策形成をはじめとする各種自治体運営を進めるしくみづくりが求められよう。

(2) 行政と市民の協働による自治体運営

公益決定・実現主体に関する従来の枠組みのゆらぎと、地方分権改革による

自治事務の拡大を前に、自治体はその運営のありかたを再考する時を迎えていることは間違いない。今後自治体が向かうべき新しい方向とはどのようなものであろうか。前節で確認した変化への対応を考えるなかで、その方向性を示す次の3つの事柄が浮かび上がってくる。以下、順に見ていこう。

地方分権の進展を受け、今後、各自治体は自身に属する事柄について、自ら決定することになる。そして、その決定・実現主体は行政のみに留まらない。つまり、自治体を構成する諸アクター全体で決定・運営を担い、その責任を負うことが求められることになる。このことは「自治体（全体）の自己決定・自己責任」と言い換えることができよう。従って、自治体の決定や運営における市民参加がこれまで以上に重要な意義を持つことは間違いなく⁽⁶⁾、各主体には自治体構成員としての自立性・自律性が求められるとともに、行政にはさらに、各主体間の対話や利害調整を図るコーディネーターとしての役割も期待される。

また、今後自治体は財政運営、とりわけ行政の効率化についてその能力あるいは責任を問われることになると考えられる。現在、自治体の財政状況は極めて悪化している。これについては、国も同様、否、自治体の比ではない。こういった現状を見れば、地方分権改革に言及するまでもなく、今後、国からこれまで以上の財政支援は期待できなくなるであろうことは容易に想像がつく。したがって、自治体の財政運営のありようは、自身の人的・物的資源を有効に活用して、最少の経費で最大の効果をあげる効率的な行政運営を、各自治体が独自に模索することができるかどうかにかかっていると見えよう⁽⁷⁾。積極的な市民参加を通じた自治体の潜在的人的資源の掘り起こし、あるいは、的確なニーズの把握による合理的政策形成という形での「行政の効率化」⁽⁸⁾はその一方策として有効であろう。

自治体における各主体がともに責任を負いながら公益決定・実現に携わっていくことを考えるならば、各主体間の信頼関係の確立は喫緊の課題となるであろう。行政がこれまでの閉鎖的な行政運営をやめ、市民との情報の共有を図ること、つまり自治体が「行政の説明責任」への強い自覚を持つことが不可欠である。

以上の3つの事柄について、その中心的な要素を抜き出してみるならば「自

自治体の自己決定・自己責任」、「多様な主体による体制づくり」、「各主体の自立性・自律性の成熟」、「行政の対話・利害調整機能」、「行政の効率化」、「情報共有」、「行政の応答義務」および「行政の説明責任」となる。またこれを、各主体の役割という形でまとめると、まず市民には、公益決定主体、自治体運営主体としての役割が、そして、行政には民主的で効率的な行政運営のための条件を整備し、各主体間の対話・利害調整を図るコーディネーターとしての役割が期待されることになる。今後の自治体のあり方を示すこれらの要素ならびに各主体の役割を総括して端的に表現するならば、それは「行政と市民の協働」⁽⁹⁾による自治体運営ということになる。

(1) 「個人の価値観の多様化」に対応する地方自治のあり方を示す理念の一つとして、ヨーロッパ地方自治憲章で提唱された「サブシディアリティの原理（補完性の原理）」がある。サブシディアリティの概念を論じるものとして、山内健生「グローバル化する『地方自治』(2)－『サブシディアリティの原理』・その理念と現実」自治研究第77巻第6号(2001年)104頁以下参照。

(2) 日本弁護士連合会・公害対策環境保全委員会編『21世紀をひらくNGO・NPO』(2001年・明石書店)205頁。NGO・NPO台頭の背景のひとつとして、その活動の柔軟性・創造性を挙げている。

(3) 宮田三郎「行政手続についての覚書－概念、理念および機能－」千葉大学法学論集8巻4号(1994年)8頁以下は、行政における市民参加の記述の中で、公益の担い手についての従来の枠組みが変化しつつあることに言及している。同様の指摘をするものとして、辻山幸宣『住民・行政の協働』(ぎょうせい・1998年)106頁以下を参照。また、行政法における公益概念の「ゆらぎ」について、園部逸夫「行政手続法総説」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法体系3行政手続・行政監察』(有斐閣・1984年)12頁以下。

(4) 寄本勝美編著『公共を支える民』(コモンズ・2001年)4頁以下。

(5) 木佐茂男「新地方自治法の課題－法制度設計とその前提条件」山口二郎編『自治と政策』(北海道大学図書刊行会・2000年)58頁以下、木佐茂男「日本における地方分権の理念と到達点」ジュリスト1161号(1999年)64頁以下。

(6) 地方分権改革との関連で市民参加の意義を論じたものとして、室井敬司「住民参加の拡大・多様化」ジュリスト増刊『あたらしい地方自治・地方分権』(2000年)102頁以下。その他、藤原静雄「住民参加」法学教室209号(1998年)30頁以下、兼子仁他「座談会 地方分権の歩みと自治体の将来展望」自治体学研究第80号(2000年)4頁以下を参照。

(7) 西尾勝「分権改革の到達点と課題」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想1 課題』(岩波書店・2002年)18頁では、今次の地方分権改革(第一次分権改

革)と、続く第二次分権改革への自治体の対応のあり方について「自治体は地方税財源の充実確保が焦点となるであろう第二次分権改革をいたずらに待つのではなく、深刻な財政危機の時代を構造改革を推進する好機と捉え直し、自己決定・自己責任の時代にふさわしい自治の道を模索すべきである」と論じている。

⁽⁸⁾ ここで主張している、積極的な市民参加を通じた自治体の潜在的人的資源の掘り起こし、あるいは、的確なニーズの把握による合理的政策形成という形での「行政の効率化」は、近年行政学の分野で盛んに議論されている「NPM理論」と軌を一にするものと言えるのではないだろうか。

⁽⁹⁾ 「協働」理念についての議論は枚挙に暇がなく、「協働」の定義についても様々に論じられているところであるが、その詳細な紹介や検討は別稿に譲りたい。

2 新しい参加制度の模索

第1章では、自治体を取り巻く状況の変化への対応を検討し、今後、自治体は「行政と市民の協働」による行政運営の実現を図るべきであるとの結論に達した。本章以降では、「行政と市民の協働」を軸に据えながら、これを実現する計画策定手続のあり方を具体的に検討していくこととする。

まず本章では、「行政と市民の協働」を何らかの形で具体化している先行事例、なかでも計画策定手続の制度設計に資すると考えられる事例を取り上げ、その制度的特徴、意義、効果、限界などを検討する。これらの検討によって、「行政と市民の協働」を実現する計画策定手続の必要性と制度設計可能性を明らかにし、次章の制度モデルの提示へとつなげたい。

(1) パブリック・コメント制度

パブリック・コメント制度とは、「政策形成に民意を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保するため、重要な政策の立案に当たり、その趣旨、内容その他必要な事項を公表し、専門家、利害関係人その他広く国民の意見を求め⁽¹⁾、これを考慮してその決定を行う仕組み」(中央省庁等改革基本法第50条2項)である。特に、規制の設定又は改廃に係る手続については閣議決定により制度化され(「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」平成11年3月23

日)、平成11年4月1日から適用が開始されている。ここでは「規制の設定または改廃に係る意見提出手続⁽²⁾」(以下、パブリック・コメント制度)に焦点を当て、制度分析を行う。

パブリック・コメント制度の最も注目すべき特徴は、行政機関に対し、提出された意見・情報に対する当該行政機関の考え方を取りまとめ、取り入れるべき意見・情報に基づき案を修正することとともに、「取り入れるべきでない意見・情報については、その理由を記載して、提出された意見・情報と併せて公表すること」を義務付けている点である。この公表されたコメントを見れば、提出された意見・情報に対して行政機関が考慮したのか否か、考慮した上でどのように評価したのかを知ることができる。提出された意見・情報に対する行政の考慮義務は、当該制度が単に聞き置くだけのものに形骸化しないための配慮であり、関与の実効性を確保する点から評価できる。加えて、考慮した内容・評価の公表義務は、行政の政策過程における説明責任や透明性の向上を重視した制度設計と言え、高く評価できる。

また、当該制度における意見・情報の提供資格者の範囲は、「内外の事業者を含む国民等あるいは、広く一般」と非常に広く認められている。これは、多様な主体による政策形成のあり方について可能性を示すものであり、評価しうる⁽³⁾。

(2) 福岡県行政手続条例——協議会制度

「福岡県行政手続条例」(平成8年福岡県条例第1号)は、第10条において、行政機関、許認可申請者、利害関係人の三者が相互に意見・情報を交換してそれぞれの立場を認識し合う「協議会手続」を導入している。

協議会手続は、組織横断的な複合行政の実現のため、行政庁が申請の審査に係る所要の情報を収集するとともに、併せて、関係者間の利害関係の調整を図り紛争を予防することを目的としている⁽⁴⁾。ここには、社会的紛争の回避が、地域社会経営上の生産性の向上に資するとの認識があり⁽⁵⁾、行政の利害調整機能はもちろん、行政運営の効率化まで視野に入れた制度設計として非常に興味深い。

また、手続主体の範囲、および手続の態様にも「行政と市民の協働」の具体化の一形態と言える特徴を見ることができる。すなわち、まず、協議会は許認可申請者、利害関係人、行政機関によって構成される。ここでいう利害関係人とは「許認可によって相当程度の影響を受ける者」であり、その選定の基準は、当該許認可が形成する新たな社会関係に対して具体性を持った三面関係に立つものである。つまり利害関係人の範囲は原告適格より広く、法令上一般的利益の保有者もその対象に入ることになる⁽⁶⁾。このことは、行政機関も協議会主体の一員と規定されていることと併せ、多様な主体による体制づくりの具体例として評価される。

続いて、協議会手続の態様について見てみると、協議会は原則として、一定の構成員により、適宜の間隔において継続的に「複数回」にわたり開催される。協議会が単発ではなく、複数回に及ぶことは情報の共有化や応答性の確保といった点から高く評価できよう。更に特徴的な手法として、協議会の第1回目に開催されるオリエンテーションが注目される。このオリエンテーションでは、行政当局者から会のメンバーに対して、会の構成、会の進行の方法、協議会によってもたらされる利益、許認可の審査基準、論点等についての説明が行われる。このしくみは協議会を構成する主体が協議の基本的内容についての認識を共有することによって、以降の協議を実のあるものにするための制度的工夫であると言える。協議会の利害調整機能⁽⁷⁾を高める制度設計であると同時に、構成主体の自立性・自律性の向上を図る教育・学習の一手法としても、極めて注目に値するものである。

(3) パブリック・インボルブメント

横浜市では、行政・市民間あるいは市民・市民間の「対話」と「利害調整」を目的に、市民と行政が協力して地域の課題を解決するパートナーシップ推進事業を進めており、都市計画の分野でも、構想段階から市民の意見を聞き、計画に反映させる取組みが行われている。同市の都市計画道路整備事業⁽⁸⁾（パブリック・インボルブメント方式⁽⁹⁾）の事例から「行政と市民の協働」を実現する制度のありかたを探る。

横浜市の市道恩田元石田線の計画では、計画案の段階から市民の意見を取り込むことを目的に、都市計画法の手続に先立って、種々の市民参加の手法⁽¹⁰⁾が行われた。その中でも特に注目すべきは、市民に「整備しない案」を含めた複数の選択肢を提示している点である。これらの選択肢について意見を募り、最終案を選択した理由の提示と共に計画案を提示するという手続を設けている。当該手続が行政過程のごく早期からの市民参加を目的としたものであること、加えて、行政が代替案提示にあたり論点を明示し、行政の説明責任を果たす方策を取ったことは、とかく利害調整の困難な公共事業の計画策定において、各主体間の信頼関係の確立を図ろうとするものであり、高く評価できる。その他にも、「市民と行政の意見交換会」や、「公開学習会・ワークショップの開催」など、当初から応答性の高い市民参加手法により、各主体間の対話や利害調整を促進する種々の手法が取り組まれたことに加え、情報提供のあり方についてもその内容や方法について市民参加が行われるなど、「行政と市民の協働」による計画策定手続の具体化に多くの点で示唆を与える事例である⁽¹¹⁾。

(4) 都市計画法——計画要請制度

都市計画法に規定される「地区計画」には、市民の側から計画を作成・提示し、それに沿った対応を行政に要請する「計画要請制度」という制度が設けられている。例えば、都市計画法12条の5第10項は地区計画区域内の所有権、地上権、賃借権をもつ者全員の合意により協定を締結した場合には、地区整備計画の策定を要請することができる⁽¹²⁾と定めている。自治体のレベルでも同様の取組みが始まっており、鎌倉市のまちづくり条例では、市民が自らの地域の自主まちづくり計画を自主的・自発的に策定・提案し、これを行政の施策に反映するよう検討を求める仕組みが採用されている⁽¹³⁾。ここはさらに、行政が市民を支援するしくみも併せて用意されているところが特徴的である⁽¹⁴⁾。これらの制度は市民の自立性・自律性の成熟を促しながらも、行政と市民の対等性、市民の主体性を前提とするものであり、その意味では「行政への参加」を超えて、まさに「行政と市民と協働」を実現しようとするものである。また、市民の主体的なまちづくりへの取組みを多面的に支える制度のありかたについても

参考にすべき点が多い⁽¹⁵⁾。

(1) 意見・情報を募集する方法は、ホームページへの掲載、窓口での配布、新聞・雑誌等による広報、広報誌掲載、官報掲載、報道等発表等の方法のうちから適切なものを選択する。

(2) 「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」の総務庁案について、案のモデルのひとつであるアメリカ合衆国の略式規則制定手続との比較において基本的論点を示すものとして常岡孝好「パブリック・コメント制度に関する私的コメント（上）」自治研究75巻4号(1999年)44頁以下、宇賀克也他「座談会 パブリックコメント制度について」ファイナンス1998年7月号79頁以下を参照。

北村喜宣「自治体版パブリック・コメントの可能性—市民参画と自治体行政改革の新しい仕組づくり—」地方自治職員研修33巻5号(2000年)28頁以下は、自治体制度としてのパブリック・コメント制度には、行政意思決定過程の透明性・民主性等へ一層配慮した制度設計・運用が期待されるとし、そのありかたの一つとして、手続対象を立法過程に限らない制度設計を提案している。その他、パブリック・コメント制度の意義、内容を論じるものとして、平岡久「行政立法（特集 行政法の基本論点——基本から応用へ）法学教室226号(1999)14頁以下、藤原静雄「政策過程の透明化と市民参加」ジュリスト1161号(1999年)143頁以下、小早川光郎他「[研究会]パブリック・コメント手続—規制に係る意見提出」ジュリスト1159号(1999年)72頁以下を参照。

(3) 参加主体の範囲を利害関係人に限らず、事実上、広く一般の参加を法制度上認めるものであり、従来の行政法理論の中心であった二面関係論の枠組みを超える意味合いを持つものとしても注目される。

(4) この協議会手続は、米国の Negotiated Rulemaking Procedure (Administrative Procedure Act) を参考にしてしている。協議会手続は Negotiated Rulemaking Procedure と比べ対象の範囲が狭い点で異なるが、行政手続への参加を通じて情報の収集やコンセンサス形成をはかり、もって紛争を予防し、行政の決定の実効性を高めようという意図において共通点を持つ。なお、Negotiated Rulemaking Procedure (Administrative Procedure Act) の概要については、宇賀・前掲注(2)79頁以下、宮崎宏「福岡県行政手続条例第10条について」自治研究第72巻9号(1996年)108頁を参照。

(5) 宮崎・前掲注(4)109頁には「今日の複雑な社会関係において、許認可によって相当程度の影響を受けると考えられる関係人と申請人若しくは行政庁がややもすると対立的となるような関係は、行政庁にとって地域社会経営上の生産性を損なうことは間違いないのであり…」とある。

(6) ただし、この制度は民主主義モメントとしての仕組みでなく、住民の権利自由に係る自由主義モメントとしての仕組みと位置付けられているため、抽象的に申請目的や許認可制度そのものの当否等、立法政策論といった形での関わりしかない者は利害関係人の範囲には含まれない。宮崎・前掲注(4)112頁。

(7) 谷本拓也「福岡県行政手続条例—条例コーナー」ジュリスト1098号(1996年)5頁には、

「条例10条の目的が、直接には情報収集であるとしても、一方で紛争予防の効用をも果たしうるもの」との記述がある。

⁽⁸⁾ 同事例の紹介をするものとして、大山康司・高橋満・佐藤治郎他「自治の課題への取組（政策課題研究）(118) 協働のまちづくりー都市計画分野の政策形成における住民参加ー」自治フォーラム473号（1999年）80頁以下、渡邊満「行政と住民との合意形成の手法（パブリックインボルブメント）」郵政研究所月報（2001年8月）75頁以下。

⁽⁹⁾ PI の定義につき、「施策の立案や事業の計画・実施等の過程で、関係する住民や国民一般に情報を公開した上で、広く意見を聴取し、それらに反映する手法」石川雄章；吉岡幹夫；吉田秀範「道路政策の進め方の改革——評価システム、社会実験、PI などの取り組み（公共事業の改革）」年報行政研究 35号（2000年5月）66頁以下。同じくPIの定義につき、より詳細なものとして渡邊・前掲注(8)75頁以下を参照。

⁽¹⁰⁾ 市民参加の具体的手法は次の通りである。1992年「参加意欲」や「話し合いの進め方」に関する住民アンケート、1993年事業趣旨説明会・住民と行政の意見交換会、1995年地区別説明会・シンポジウム、1996年住民参加の道路づくり委員会・ブロック別懇談会、1998年公開学習会・ワークショップの開催、1998年市が「整備しない案」を含めた複数案を提示。

⁽¹¹⁾ 他に、法定の手続より早期の段階において市民参加を実現した事例として三鷹市における基本計画づくりがある。三鷹市の基本計画づくりの概要については、西尾隆「成熟社会の新・市民参加論 市民参加型計画策定のフロンティア「みたか市民プラン21会議」離陸す」地方自治職員研修33(1)（2000年）44頁以下や、大久保規子「地方分権と環境行政の課題」季刊行政管理研究91号（2000年）39頁以下を参照。

⁽¹²⁾ 大橋洋一『行政法 現代行政過程論』（有斐閣・2001年）304頁以下。

⁽¹³⁾ 鎌倉市まちづくり条例〔平成7年6月26日／鎌倉市条例第4号〕28条～32条。条例の内容あるいは運用については、松本昭「条例コーナー／鎌倉市まちづくり条例」ジュリスト1094号（1996年）4頁以下、松本昭「まちづくり条例（土地利用関係②）ー土地利用の調整・誘導の仕組みを考えるー」地方分権No.22（2001年2月）86頁以下を参照。

⁽¹⁴⁾ 市長は自主まちづくり計画を策定する市民団体に対して専門家を派遣できる。（鎌倉市まちづくり条例〔平成7年6月26日／鎌倉市条例第4号〕29条）。その他、「豊中市まちづくり条例（平成3年4月1日制定）」では、勉強会段階からの技術的・財政的支援を制度化している。

⁽¹⁵⁾ 本論で検討した事例の他には、環境影響評価法におけるいわゆるスコーピング過程の方法書の公告・縦覧とそれに対する意見書提出の規定（7～8条）、準備書の公告・縦覧と説明会の開催、そして、意見提出の規定（16～18条）が、①計画のより早期の段階における手続について②市民関与を法定したという2点において評価しうる。環境影響評価法について行政手続の観点からその意義を検討するものとして北村喜宣「環境影響評価法とプロセスの信頼性（上）」自治研究73巻11号（1997年）71頁以下。その他、淡路剛久「環境影響評価法の法的評価」ジュリストNo.1115（1997年）55頁以下、大久保規子「環境影響評価法の意義と課題」法律時報69巻11号12頁以下参照。

3 計画策定手続の制度設計の試み

本章では、前章での具体的な制度分析を参考にしながら、手続参加主体（の範囲）、手続の段階、手続の態様、情報提供等のあり方を中心に、「行政と市民の協働」を実現する計画策定手続の制度モデルの提示を試みる。ここではさらに、周辺制度の整備の必要性にも言及する。加えて、計画策定手続の実効性と関連して法制化の意義についても論じる。

(1) 計画段階に応じた市民参加手続

市民のニーズを的確に把握し、それに柔軟に対応しながら行政運営を進める上で、行政過程のさまざまな段階ごとに市民との対話を行い、個別市民の参加を実施する「段階ごとの市民参加⁽¹⁾」が重要であることは間違いない。本章でも計画の各段階に応じた形での市民参加制度のありかた⁽²⁾を考察していきたい。

計画策定手続を計画の段階によって策定することは、自治体における多種多様な行政計画⁽³⁾を「計画の段階性」という共通項によってある程度一般化するという利点もある。

計画段階の区分については、政策過程に共通する過程を一般化した「政策過程のフロー⁽⁴⁾」、つまり、課題設定 (agenda setting)、政策立案 (policy making)、政策決定 (policy decision)、政策実施 (policy implementation)、政策評価 (policy evaluation) の5段階を参考に、「課題設定段階」、「政策形成段階」、「政策決定段階」の3段階⁽⁵⁾とした。以下、それぞれの段階に応じた市民参加による計画策定手続のあり方について手続主体、手続の態様、情報提供等を中心に考察していく。

ア 課題設定段階

計画の前段階あるいはごく初期段階である「課題設定段階」では、市民ニーズの掘り起こしや問題状況の把握が行われるとともに、諸問題及びニーズの緊急度・重要度に基づき、それらの優先順位がつけられる。続いて、実現すべき利益や解決すべき問題の設定である、「目標設定」が行われる。ここで設定され

る計画の目標は以降の計画案の形成・決定に対してはもちろん、計画の執行、および事後評価にまで大きな影響を与えるという意味で非常に重要である。以上のことから、「課題設定段階」における手続目的は、問題発見、目標設定、優先順位の3つにまとめることができる。

この段階への市民参加手続に期待される役割は、市民からの情報やアイデアの提供による行政の情報収集源の拡大と、自治体主体間の問題状況・目標の共有である。市民からの情報収集という目的からは、市民ニーズや問題状況を敏感に察知し的確に把握するために、可能な限り対象を広く取った継続的な意見聴取体制が求められる。電子メールによって意見を収集する、あるいはインターネット上に「市民のひろば」のような市民の意見提出・交換の場を設けるといった工夫に加え⁽⁶⁾、市民間、あるいは市民・行政間の対話の中から情報を収集することができる地区懇談会（ワークショップ⁽⁷⁾）のような場の設置が望ましい。さらに、自治体主体間において問題状況・目標を共有するためには、これらすべての過程を可能な限り公開のうちに行うことが肝要である。その他、建設的な意見の提出・意見交換の前提として、行政が市民に対し、自治体の財政状況をはじめとする自治体基礎情報を日常的に提供し、その周知に努める必要があることは言うまでもない。

イ 政策形成段階

市民ニーズが蓄積し、問題状況が深刻化すると、何らかの政策を講じるべきか否かについての判断が行われる。その上で、何らかの政策が必要であるという判断に至った場合に、設定された目標を達成するための具体的な方法の検討、つまり計画案の策定が行われる。政策の必要性の判断、計画の策定を含むこの過程が第2段階の「政策形成段階」である。この段階への市民参加には、①市民からの専門知識・アイデアの提供による情報源の拡大、②行政・市民間、市民間の利害調整、③計画の合理性の担保と計画に対する市民の責任の認識、④市民の権利保護、といった役割が期待される⁽⁸⁾、これらを意識した制度設計が求められる。その際、参加手続主体の立場によって、必要な手続が異なることを考慮しなければならない。つまり、参加手続主体には、計画

による利害関係の程度に応じ、A：当該計画につき直接的な利害関係を持つ主体、B：間接的な利害関係を持つ主体、C：利害関係を持たない市内外の主体、の大きく3つの対象に分けることができる。基本的に、CよりB、BよりAの主体に対し、より応答性の高い手続への関与が保障されるべきであろう。この参加主体の類型（A、B、C）に従い、前述の4つの目的を実現する計画案策定手続を考えていくことにする。

策定される計画について何らかの利害関係を持つA Bの主体は、権利保護のための意見聴取の機会が十分に保障されるよう、応答性の高い制度への参加が保障されなければならない。これは、計画が市民ニーズあるいは問題状況を計画目標の方向へ向かわしめる適切な手段となっているか、つまり、計画が合理的であるかを市民自身が確認する意味においても重要である。具体的には、A Bの代表、公募委員、専門家、自治体担当課による協議会のような場の設置が望ましいと考える。協議会の運用については、Aの意見提出の機会を確保し、A Bの市民ニーズを的確に把握するために、複数回開催される必要がある。また、A B間、あるいは行政・市民間の円滑な協議によって、相互の利害調整を図るためには、各主体が、問題状況、計画の目標といった当該計画の基礎情報についての認識を共有しておく必要がある。そこで、初回に協議会の趣旨、基本的ルール、計画関連情報等についてのオリエンテーションを行うなど、情報提供のありかたにも工夫が必要である。

利害関係をもたないCの主体（A B含む）を対象とした市民参加手続には、計画の合理性を担保するための情報提供が期待される。しかしながら、対象範囲が広いために、直接的な対話の機会を設けることには一定の限界がある。そこで、インターネットを利用した情報公開と意見聴取手続の実施、しかも協議会の開催と同時進行の形で実施されることが有益であると考えられる。計画の基礎情報はもちろん、協議会での議論や協議会で提供された情報も公開され⁽⁹⁾、その上で、計画、協議会の議論に対する市民の意見を募集することが望ましい。さらに、提出された意見が協議会に活かされれば、協議の前提となる情報や論点の蓄積の点で高い効果が期待できる。協議会において策定される計画について、段階的に数回意見提出手続が実施され、提出された意見をもとに協議会が

案を改善し、最終的には複数の選択肢として提示することが望ましい。また、選択肢の1つとして「しない案（政策を実施しない）」を必須とすることは、政策の必要性の判断についての市民の自己決定・自己責任を具体化するありかたとして、意義があると考えられる。

ウ 政策決定段階

第3段階の「政策決定段階」は複数の計画案からの計画の選択、つまり案の決定を行う。この段階への市民参加に期待される役割は、市民参加の実効性の確保と、市民の計画への責任の認識であろう。そのために、協議会によって策定された複数の選択肢のそれぞれについて行政が論点・影響を分かりやすく説明した上で、市民自身が決定に関わることを可能にするしくみが望ましい。公募市民の協議会による決定の他、一定の要件のもとでの住民投票も方法の1つとなりうる⁽¹⁰⁾。

ここで、計画策定手続が対象とする計画の範囲と計画策定主体との関連について補足しておきたい。近年、自治体において計画段階における合意形成が問題となる事例は、自治体が計画策定主体である計画に限られず、国や事業者が計画策定主体である計画も少なくない⁽¹¹⁾。さらに、事業者が事業主体である場合の許認可権も国・都道府県・市町村に分散している。計画策定主体や計画決定権の違いによって、計画策定手続が異なる状況が「協働による計画策定」、あるいは、「計画過程における利害調整」が重要視される背景にもなっていると考えられる。そのため、先に提案した計画策定手続については、計画主体によって適用対象を限定・区分するのではなく、計画内容（規模・影響）によって適用不適用を判断することが望ましい。ただし、そのためには、計画策定手続の適用・不適用基準、計画策定主体別の手続適用のありかた、事業者への手続採用の義務化可能性といった点について、国外の事例等を参考にしながら検討する必要がある。

(2) 周辺的な条件の整備

言うまでもなく、協働理念に沿う計画策定手続は、当該手続の整備あるいは実施のみによって実現しうるものではない。自治体職員を含む自治体各主体が、協働理念を理解し、自治体構成主体としての責任を自覚し、自立性・自律性を持って手続に携わることが不可欠である。そのための周辺条件のなかでも特に、日常的な情報提供・情報公開と人材・組織の育成⁽¹²⁾支援の2つが重要であると考えられる。日常的な情報提供⁽¹³⁾・情報公開⁽¹⁴⁾は、各主体の自治体に関する情報・認識の共有を可能にするとともに、行政の透明性を高めることにより行政と市民の信頼関係の構築にも資する。また、人材・組織の育成については、職員を含めた市民全体の資質向上をはかるとともに、ワークショップ等において中立的な立場で補助役・調整役を果たすコーディネーターやファシリテーターの育成が重要である⁽¹⁵⁾。具体的方法として「まちづくり教室」の開催や、NPOや勉強会への人的・財政的支援が考えられる。

(3) 法制化の必要性・意義

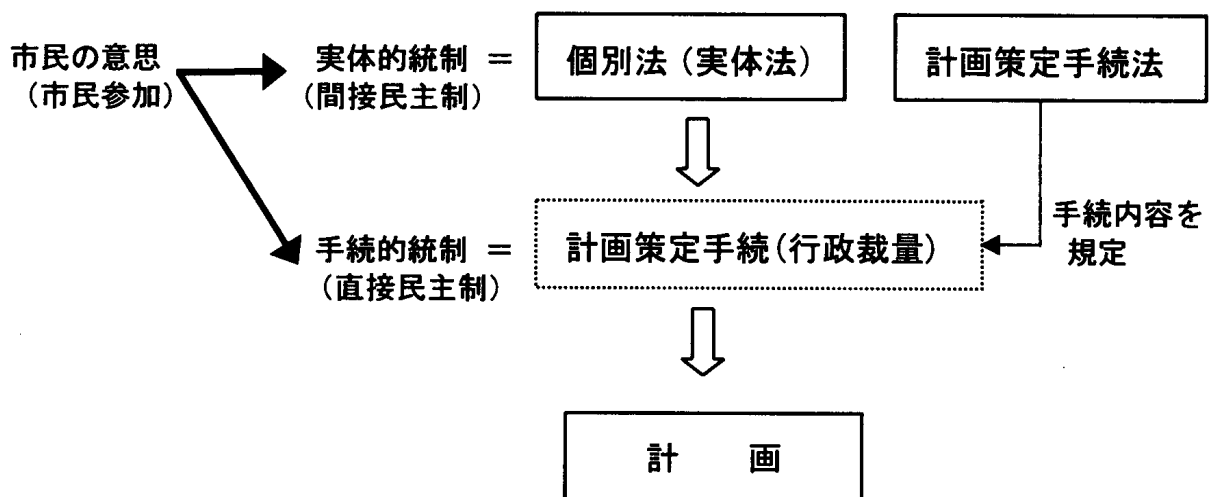
本節では、計画策定手続の具体化の方法の一つとして、法制化あるいは条例化する意義、つまり、条文によって明文化する意義について考察を行う。ここでは、「行政計画の手続的統制の必要性」と、「政策実現手段としての立法の意義」の2つの視点からの検討を試みる。

計画策定手続の明文化の必要性に関連して、まず、行政計画の統制における計画策定手続の位置付けを考える。従来、行政計画を含む政策全般について、その正当性を担保する役割は、間接民主制を基礎においた制度に委ねられてきた。つまり、行政計画に関して言えば、行政計画の根拠である個別の実体法が議会の承認によって民主性を担保されているということにより、行政計画の正当性も当然に認められるとされてきた（法律による行政）。しかし、第1章で見たように、行政過程への民主化要請の高まりが顕著であるなかで、計画を含む政策の正当性の担保について直接民主制に期待される役割が増してきた。そこで、行政計画についても、個別法による「実体的統制」に加え、計画策定の手続化による「手続的統制」の要請が高まっているということである（手続によ

る行政)。市民参加による計画策定手続はまさに計画の手続的統制のための一制度として意義を持つのである（図1参照）⁽¹⁶⁾⁽¹⁷⁾。

しかしこの一方で、現状において、計画策定手続の具体的な内容（参加の時期、参加者の範囲など）を決定するのは行政当局であり、政策決定権者は当該自治体の首長などである。したがって、計画策定手続に関する一般的規定⁽¹⁸⁾がない以上、計画策定手続に計画の手続的統制という重要な機能が期待されているにもかかわらず、実際の計画策定手続のありかたは行政担当あるいは首長の意向にその多くを依拠している。また、前述したように、計画策定主体や計画決定権者が国・都道府県・市町村・事業者と異なることによって、当該自治体が意図する計画策定手続が実現できないおそれもある。つまり、計画の手続的統制は行政担当者の意向次第というのが現状であり、限界である。したがって、計画策定手続の実効性・安定性を確保し、計画の手続的統制の要請に応えるためには、計画策定手続の基本的内容の明文化が不可欠であると考ええる。

図1 計画の民主的正当性を担保する2つのルート



資料) 木佐茂男他「政策法務論の新展開(7)自治体法の執行(1)自治体法の執行と行政計画」ガバナンスNo.7(2001年11月)96頁を参考に作成。

次に、「政策実現手段としての立法」という視点から、計画策定手続の明文化の意義について言及したい。本論ではこれまで前章で「行政と市民との協働」

に基づく計画策定手続の先行事例を検討し、続く本章で、計画策定手続モデルの提示を試みた。これらは言いかえると、自治体において、市民参加による計画策定手続が採用される際に考慮されるべき諸条件を示すものであった。しかしながら、先にも論じたように、計画策定手続のあり方が、担当行政職員と首長の意向にその多くを拠っている現状をみるならば、さらに重要なことは、「いかにすれば、現実の自治体運営において、これら計画策定手続が採用されるか」という点であろう。この点について、政策実現のための積極的手段としての立法、つまり、計画策定手続の明文化が、重要な方策の一つとして考えられるのではないだろうか。

(1) 現代行政の分節化傾向と、段階ごとの市民参加の必要性について大橋洋一『行政法現代行政過程論』(有斐閣・2001年)158頁以下。

(2) 日本弁護士連合会・公害対策環境保全委員会編『21世紀をひらくNGO・NPO』(2001年・明石書店)227頁以下でも、段階的な参加手続が提案されている。

(3) 行政計画の多様性につき、西谷剛他編『政策実現と行政法』同「計画手続の立法判断」(有斐閣・1998年)192頁以下では、計画が多種類に及ぶことに加え、その段階により計画策定者が同じ場合と異なる場合があることを指摘し、「計画の多元多段階構造」と表現している。行政計画の分類を試みるものとして、宮田三郎「行政計画(特集 行政法の基本論点——基本から応用へ)法学教室226号(1999)19頁以下。

(4) 西尾勝『行政学[新版]』(有斐閣・2001)249頁以下によると、政策のライフ・ステージは課題設定 (agenda setting)、政策立案 (policy making)、政策決定 (policy decision)、政策実施 (policy implementation)、政策評価 (policy evaluation) の各段階に分解される。社会経済的環境諸条件の変動に伴って新たに発生する社会問題のなかから、政治課題として対処されるべきものが選別され、政治の舞台の課題として浮上してくるのが第1段階の課題設定であり、この議題の中から政府が対処すべきものと認知されたものについて政府の対応方策を具体化するのが第2段階の政策立案である。立案された政策案について制度上の決定権限を有する機関が審査・審議し決定するのが第3段階の政策決定である。本論文では自治体における計画策定手続のあり方を検討課題としているため、第3段階までを対象を絞って考察を行う。

(5) 以上の3段階は、基本的には時系列による区分であるが、策定される計画の「具体性」の程度による区分と理解することもできよう。例えば、地方自治法2条4項に基づく基本構想の策定、あるいは長期基本計画の策定等は、その具体化の程度からいって第1・2段階の手続に対応すると考えられる。また、基本構想・基本計画に基づく実施計画(各種事業計画、施設や地区の整備改善計画等)の策定は、第3・4段階が提示する手続に

対応すると考えられる。

(6) IT技術の活用による合意形成の意義あるいは手法については、鎌田真弓「政策過程におけるパブリック・コンサルテーションについて」郵政研究所月報（2000年）115頁以下を参照。

(7) 総合計画の策定過程における住民参加型WS（ワークショップ）について、第三次豊中市総合計画の事例を中心に論述したものとして、佐藤徹「多価値化時代の都市総合計画と住民参加システム—住民参加型ワークショップの意義と課題」自治体学会編『分権社会のひとづくり』（良書普及会・2001年）128頁以下。また、高橋秀行「自治体環境基本計画の現状と課題—市民参加・重点施策・フォローアップ体制の視点から—」季刊行政管理研究No.89（2000年3月）19頁以下は、環境基本計画の策定にあたって開催されるワークショップの類型化を行っている。

(8) 住民参加の機能について、小高剛「行政手続と参加」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法大系 第3巻 行政手続・行政監察』（有斐閣・1984年）118頁以下参照。特に市民参加の「行政・市民間、市民間の利害調整機能」について小高剛「都市計画—規制と参加—」都市問題研究第48巻第3号通巻543号（1996年）18頁以下を参照。

(9) 木佐茂男他「政策法務論の新展開(6)自治体法の制定2—住民主体の立法手続」ガバナンスNo.6（2001年10月）96頁以下では、条例制定過程へのPC導入にあたって公開されるべき情報として、条例案のほか、案の趣旨・目的・背景、概要、根拠法令、条例案の施行に伴う影響・効果の程度・範囲、法的な論点他を挙げている。計画案策定にあたってのPC手続にも同様の情報提供が必要となろう。

(10) 住民投票制度については、計画策定過程への参加等、行政過程への参加の制度を整備し手続的な参加をより充実させることをまず先に検討すべきで、その過程である程度煮詰まった場合において住民投票制度が使われることが望ましいとの意見がある（磯部力、岩崎忠夫、森田朗他「〈座談会〉「住民投票」の挑戦と課題」ジュリストNo.1103（1996年）32頁の森田発言）。これは、住民投票の意義を多様な解決方法の最後の手段として解するものといえる。なお、政策決定段階への市民参加あるいは、市民自身による政策決定については、行政の政策決定権、行政の政策決定責任といった問題へも配慮しながら、慎重に考察する必要がある。原田尚彦『地方自治の法としくみ（前訂2版）』（学陽書房・1995年）82頁以下では、住民投票による決定が法律上の権限分配に抵触し、長や議会の権限を侵害するおそれがあることを指摘している。

(11) 例えば、公共事業であれば、国が事業主体である直轄事業、自治体が事業主体である単独事業、事業者が事業主体である補助事業がある。もちろんそれぞれの事業（計画）によって必要とされる手続も異なる。

(12) 総合計画の策定に際しての住民参加型WS（ワークショップ）における人材育成の重要性について、佐藤・前掲注(7)144頁を参照。その他、渡辺俊一「わが国都市計画制度の課題と展望」都市問題研究48巻3号10頁以下、磯部力「都市再開発をめぐる法学的検討課題」ジュリスト704号（1979年）41頁以下。出口裕明『行政手続条例運用の実務』（学陽

書房・1996年) 129頁では、専門的な知識を持ち、かつ当該計画に対して中立性を保ちうる者からのアドバイスを保障するシステムの必要性を主張している。欧米では既にアドボカシー・プランニングとして確立されている。

(13) 北海道・ニセコ町では、4年前から「もっと知りたいことしの仕事」と題した小冊子を全世帯に配り、年間51億円の町の予算について100ページを越える情報を公開している。図面や写真を多用し、受益者負担など行政用語・専門語には解説を付すなど理解しやすい工夫がされており、情報共有化に向けた積極的な情報提供のありかたを示している。ニセコ町の情報共有化の取組みについて、大森彌編『分権時代の首長と議会－優勝劣敗の代表機関－』(ぎょうせい・2000年) 229頁以下。

松下圭一『都市型社会の自治』(日本評論社・1987年) 204頁は、自治体における情報を、その内容から①争点情報と、②政策情報の大きく2つに類型化している。

その他、政策過程の各段階において必要な情報について論じたものとして阿部孝夫「政策過程と必要情報」自治研究第73巻10号24頁以下。情報提供のありかたについて、中村紀一「政策過程と行政広報」都市問題研究48巻5号(1996年) 47頁以下を参照。

(14) 原田久「情報公開と行政広報－その機能的近接化－」都市問題研究53巻4号(2001年) 76頁以下。法務情報の市民との共有について木佐茂男他「政策法務論の新展開(3)法務情報の住民との共有」ガバナンスNo.3(2001年7月) 98頁以下。

(15) 市民参加過程の局面ごとに必要となる役割について、早川純貴「市民参加の政治過程－市民と行政の協働に向けて－」駒澤大学法学部研究紀要第59号(2001年) 105頁以下。

(16) 行政計画の実体的統制と手続的統制について、木佐茂男他「政策法務論の新展開(7)自治体法の執行(1)自治体法の執行と行政計画」ガバナンスNo.7(2001年11月) 96頁以下、出口裕明「自治体行政手続の整備と課題」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想1 課題』(岩波書店・2002年) 213頁以下。

議会を通さない自治体行政の直接民主主義について、憲法によって明記された「首長公選制」にその原理を見出すことができるとする説がある。これによると、自治体には、間接議会政治を補完する「政治的直接民主主義」とともに、住民の意思を議会議員選挙とは別立てに自治体行政に直接反映させる「行政直接民主主義」の原理が見て取れるという。兼子仁「行政法学」(岩波書店・1997年) 262頁以下参照。この「行政直接民主主義」の原理は、自治体行政への市民による手続的統制の法的正当性を憲法理念から導くものと言えよう。

市民参加手続による計画の合理性確保と当該計画の正当性についての記述として小高剛「都市計画と住民の主体性」都市問題第76巻第2号(1985年2月) 15頁以下を参照。宇賀克也「情報公開法の理論[新版]」有斐閣(2000年) 147頁も同趣旨である。

宮田三郎「行政手続についての覚書－概念、理念および機能－」千葉大学法学論集8巻4号(1994年) 8頁以下では、行政の適法性および正当性の推定には結果の正しさに加え、手続の正しさの重要性が増してきたと述べている。

(17) 計画行政における手続的統制については、本論で論じた「計画の正当性、民主性の担

保」の他に、計画の司法救済の限界、計画に対する立法統制の限界といった点からもその必要性が主張されているところである。出口・前掲注(12)120頁以下。その他、小高剛「住民参加」ジュリスト・行政法の争点144頁以下。宇賀克也『行政手続・情報公開〔行政法研究双書13〕』（弘文堂・1999年）60頁以下。

(18) 計画策定手続の一般的規定については、行政手続法研究会（第一次）がこの問題に取り組み、行政手続法案要綱案（行政手続法研究会「行政手続法研究会報告——法律案要綱（案）（行政手続法制定への提案——法律案要綱（案））」ジュリスト810号（1984年）44頁以下）の中に、土地利用規制計画策定手続及び公共事業実施計画確定手続に関する規定を設けていたことが知られている。しかし、その後の議論を経て、行政手続法における法制化には至らなかった。行政手続法案要綱案における計画策定手続が法制化に至らなかった経緯は、計画策定手続の一般法制化必要性、あるいは可能性の議論に示唆を与えるものであろう。塩野宏『行政法 I [第2版増補]』（有斐閣・1999年）によると、「行政手続法の制定過程が、日本の行政改革（とりわけ昨今の規制緩和政策）の一環としての位置づけを与えられていた」（240頁）。さらに、行政立法、行政上の契約、行政計画の手続が法制化されなかったことについて「これらの手続についての共通的規律が不必要であるということの意味するものではなく、処分手続および行政指導については時間的に優先的に整備が図られるべきである、という手続法の立法過程に由来するものである」（234頁）とある。つまり、行政手続法の制定過程の背景には、時代の要請としての国際化・規制緩和があり、そのため、行政手続が含有する2つの要素、①個別処分における相手方の権利保護（二面関係）と、②処分の相手方以外の第三者との関係（三面関係）のうち、前者に大きく偏った形で具体化されたものと考えられる。結果として、民主主義的参加の観点から要請される「行政立法手続」や「計画策定手続」は、次の課題として見送られたのである。したがって、行政手続法において計画策定手続が法制化されなかった経緯は、計画策定手続制度の必要性はもちろん、その可能性についても否定するものではないと解しうる。そのことは、塩野宏「行政手続法典における総則規定について」公法研究47号（1985年）162頁以下に、行政手続法の目的に関する議論において「古典的な適正手続の充足が中心的な課題であることは今日でも妥当するところであるが、これに加えて手続参加の意味における民主主義の理念、そして複雑な利害の対立の調整を図る合意形成の手法としての行政手続の意義も現代行政手続の重要な機能であろう」とあることから伺える。

なお、行政手続法研究会の作成した法律案要綱（案）の土地利用規制計画策定手続と公共事業実施計画確定手続の内容と計画策定手続の問題点を論じるものとして、宇賀克也「行政手続法制定後の課題」法学教室No.180（1995年）13頁以下参照。その他、法律案要綱（案）の土地利用規制計画策定手続と公共事業実施計画確定手続の問題点を検討するものとして、真砂泰輔「土地利用計画策定手続の問題点—いわゆる Big Inquiry を中心として—」公法研究47号（1985年）199頁以下を参照。

おわりに

以上、自治体行政を取り巻く現代的状況に関心を払いながら、今後の自治体における計画策定手続のあり方について考察してきた。

そのなかで明らかになったのは次の点である。

地方分権改革や公共性のゆらぎといった自治体を取り巻く状況の変化を考慮すると、自治体には今後、次のような点が求められる。それは、(1)自治体を構成する主体全体での自己決定・自己責任を重視した行政運営を行うこと、(2)市民参加を通じた自治体の潜在的人材資源の活用や、市民ニーズの的確な把握に基づく合理的政策形成といった方策を視野に入れつつ行政の効率化を図ること、さらには、(3)応答性・透明性の高い行政運営を行い、説明責任を果たすことにより自治体各主体間の信頼を確立することである。言いかえると「行政と市民の協働」による自治体運営である。

この「行政と市民の協働」という視点から国・自治体における先行事例を見るならば、パブリック・コメント制度における「市民からの提出意見・情報の取り扱いを定めた規定」、福岡県行政手続条例における「協議会制度」、横浜市の都市計画道路整備事業（市道恩田元石田線）における「『整備しない案』を含めた複数の選択肢の提示」、さらに、都市計画法における「計画要請制度」について、それぞれ独自性、先進性を認めることができる。

計画策定手続の制度設計にあたっては、行政過程の各段階に応じた手続のあり方を検討する必要がある。また、計画策定手続の周辺的な条件の整備として、手続参加主体の自立性・自立性の確立という点から、行政による日常的な情報提供・情報公開と人材・組織の育成支援が欠かせない。

しかしながら、計画策定手続の具体的なありようは行政裁量にゆだねられているのが現状であり限界である。そこで「行政計画の手続的統制手段」として、また「計画策定手続の採用を促す積極的手段」として、計画策定手続の明文化が意義をもつと考える。

以上が本稿で明らかになった結論であるが、今後、計画策定手続の一般法制化の議論をより現実的なものとするには、「行政分野」、「行政行為の性質」、「手

続実施自治体の規模」といった条件を考慮に入れた制度設計、つまり手続の精緻化が必要となろう。これは今後の課題としたい⁽¹⁾。

⁽¹⁾ その他、行政主体間（国・自治体間あるいは自治体間）の計画調整のしくみづくり、計画策定手続条例に基づく手続によって策定された計画の性質（計画自体に対する争訟可能性の有無など）についての考察も計画策定手続の一般法制化に向け重要であろう。