

はじめに

個々の行政活動は、一般にそれが始動してから完結するまでを、一連の過程として捉えることができます。この行政過程における手続を法的に規制しようとするのが行政手続の問題です。それは、主に告知・聴聞等の処分の事前手続を整備するとともに、今日では、行政立法・行政計画等各種の決定行為の過程に不特定多数の利害関係を有する者の参加を保障することによって、個人の権利利益を確保しようとする問題へと進展しています。

本県においても、行政の決定や執行の過程を県民に対して目に見えるものとし、公平で民主的かつ能率的な運営を進めていくことは、県民との共同作品であることを目指す県政の大きな課題となっています。そのなかでも行政手続の整備は、県民の権利保護と行政の公正の確保を図るとともに、県政への県民参加、特に行政の意思決定過程への参加を実質化する方途の一つでもあります。

従来から、行政手続の整備については、国レベルでの調査検討が進められていますが、地方レベルにおいても、住民により近い政府であるという視点から、自治的行政手続の整備はもとより、地方自治体自身が法令の直接的な執行主体となる場面が現実的に多いことから、大いに関心を払うべき必要性があります。

そこで当センターでは、地方自治体の立場からこの問題に取り組んでいくため、「住民参加と行政手続」の調査研究テーマを設定し、昭和59年4月に学識者の協力を得て、「住民参加と行政手続」研究会を設置のうえ、この研究会と当センターとが共同して研究に当たってきましたが、このたび、「行政手続と住民参加に関する研究」として、その成果がまとめられましたので、ここに報告します。

この研究に当たっては、同研究会の下に関係課の職員及び研究者を構成員とする研究グループを置くとともに、各部局の協力を得て、行政実務の執行実態のヒヤリングや一定範囲の行政手続に関する規定の内容及びその運用に関する実態調査を行いました。本報告書は、そうした研究活動を通して、本県における行政執行の現場から浮かび上がった検討課題に着目しながら、地方自治体における行政手続整備の意義と問題点を提示するとともに、具体的な制度的整備の方向性やその手順を示したものになっています。

報告書の作成については、序論以下の本論部分は、同研究会の諸先生方及び研

究グループに属した研究者に分担して執筆をしていただきました。

なお、同研究会及び研究グループの構成員並びに執筆分担は次のとおりです。

○ 「住民参加と行政手続」研究会 構成員

氏名	所属	職	備考
磯部 力	東京都立大学 法学部	教授	
今村 都南雄	中央大学 法学部	教授	
碓井 光明	横浜国立大学 経済学部	助教授	
兼子 仁	東京都立大学 法学部	教授	
小早川 光郎	東京大学 法学部	教授	
成田 頼明	横浜国立大学 経済学部	教授	座長
渡辺 保男	国際基督教大学	学長	

○ 「住民参加と行政手続」研究グループ 構成員

氏名	所属	職
斉藤 廉	総務部 行政管理課	主査
分部 洋市	県民部 県民課	主査
塩野 茂	環境部 工業保安課	主任主事
磯村 正	衛生部 食品衛生課	副技幹
石塚 恒夫	都市部 都市計画課	主事
大橋 洋一	東京大学大学院 法学政治学研究科	博士課程

○ 執筆分担

- I 序論 成田
- II 自治体行政手続の類型と法的整備の可能性 兼子
- III 職権処分関係手続 碓井
- IV 申請等処理手続
 - 1 申請等処理手続に関する検討の枠組み }
 - 2 申請人等に対する手続的公正 } 小早川

3 申請等処理手続と第三者の関与	大 橋
V 計画策定手続	磯 部
VI 行政手続の法的整備と住民参加	今 村

最後に、2年間にわたり、終始意欲的な研究活動に取り組んでいただいた同研究会の諸先生方並びに研究グループの構成員である関係課の職員及び研究者、そして御協力いただいた関係機関の方々に心より感謝申し上げます。

昭和61年 3 月

神奈川県自治総合研究センター所長 吉原弘治

目 次

はじめに

目 次

第一編 本 論

I	序 論 — 地方レベルからの行政手続整備の取組	1
1	住民参加と行政手続	1
2	一般行政手続法整備の要請	3
3	地方自治レベルにおける行政手続の重要性	7
4	国の統一行政手続法整備への動きと自治体の対応	9
5	神奈川県の見点	11
II	自治体行政手続の類型と法的整備の可能性	12
1	自治体行政手続の諸類型 — 住民とのいろいろな接点	12
(1)	自治体行政手続の類型分類について	12
(2)	行政処分関係手続の二類型 — 職権処分関係手続と申請等処理手続	14
(3)	計画策定手続とその問題意識	18
2	自治体行政手続の一般法的整備の形態 — その地方自治的あり方を求めて	20
(1)	自治体行政手続の一般法的整備の諸形式	20
(2)	「行政手続法」に対する地方自治的特例の問題	22
III	職権処分関係手続	23
1	職権処分関係手続の現状と問題点	23
(1)	職権処分手続法制の現状	23
(2)	職権処分の運用面等からみた問題点	24
2	職権処分手続のあり方	27
(1)	情報収集・調査	27
(2)	是正指導	30
(3)	職権処分の告知・聴聞	31
(4)	理由付記	35
(5)	処分を発動しない場合の処理	35
(6)	公表	35

(7) 処分基準	36
(8) 処分実体法の対応	36
IV 申請等処理手続	37
1 申請等処理手続に関する検討の枠組み	37
(1) 検討の対象	37
(2) 申請等処理手続の現代的特徴	37
(3) 申請等処理手続に関する検討の視点	40
2 申請人等に対する手続的公正	40
(1) 公式の申請処理手続	40
(2) 申請・届出に関する事前折衝	41
3 申請等処理手続と第三者の関与	45
(1) 第三者の関与の諸形態	45
(2) 同意書をめぐる諸問題	49
V 計画策定手続	55
1 計画策定手続の特徴	55
(1) 各種の計画類型とその要素	55
(2) 手続的観点からみる計画の基本類型	57
(3) 計画策定手続の意義と特徴	59
2 地方自治的計画策定手続の可能性と課題	61
(1) 自治体の「計画」の特徴	61
(2) 自治体独自の計画策定手続と個別の法律による手続の関係	62
(3) 地方自治的な手続の工夫	63
3 計画策定手続の構造	64
(1) 基本的な留意事項	64
(2) 計画策定手続の基本的構成	68
(3) その他の検討課題	71
VI 行政手続の法的整備と住民参加	72
第二編 個別事例研究及び行政手続実態調査概要	
○ 個別事例研究	79

I	食品衛生法に基づく行政処分手続について	81
II	都市計画の決定手続等について	83
III	環境影響評価手続について	86
IV	産業廃棄物処理業の許可、同処理施設の届出手続について	91
V	宅地建物取引業法に基づく行政処分手続について	95
VI	大規模小売店舗法に基づく商業活動の調整手続について	97
VII	河川法に基づく行政処分手続について	101
VIII	道路法に基づく行政処分手続について	105
IX	道路交通法に基づく行政処分手続について	108
X	県立婦人総合センターの設置過程について	110
○	行政手続に関する実態調査について	115
	調査の概要	
1	調査の目的	
2	調査の内容	
3	調査の方法	
4	調査の時期	
5	調査の結果	

第一編 本 論

I 序論 — 地方レベルからの行政手続整備の取組

1 住民参加と行政手続

(1) 住民参加の要請

わが国の地方自治制度は、憲法上の「地方自治の本旨」の構成要素の一つである住民自治の原則に基づいて、『住民の、住民による、住民のための、』地方自治を実現するために、戦後の地方自治制度改革の当初から、国のレベルには存在しない直接請求、住民投票、住民監査請求・住民訴訟などの直接民主制の制度や直接参政の制度を採用した。

これらの制度は、いずれも、今日の言葉でいえば、地方自治への住民参加のための制度であると言えることができるが、多分に伝家の宝刀的意味を持つものであって、厳正な手続を踏むことが要請されているために、必ずしも住民の日常的な自治行政への参加を可能にする手段ではない。

今日的な意味における住民参加は、1970年代に、欧米諸国でも、わが国でも、燎原の火のように広がった新しい観念である。

参加（participation）の要求がこの時代以降、西側先進諸国に高まってきた理由はいろいろ考えられようが、高度な都市化・工業化・技術化が進行した現代管理社会における個人の孤立化と疎外化の克服、議会制代表民主主義の形骸化への反省、多元化・複雑化した利害の尖鋭な対立の調整、大衆の民主主義社会における価値観の変化及び権利意識の向上などにあるものと思われる。

このような新しい参加志向は、諸外国では、企業の経営（従業員の経営参加）、大学の管理（学生参加）、公勤務関係（公勤務における職員参加）、行政及び政治の政策形成過程や行政過程（住民参加）等の多くの対象領域にむけられ、これらを実現するための法制度が整備されている国も少なくない状況にある。

しかし、わが国では、参加の志向は、主として地域社会の住民ニーズを直接に受け止め、これを行政上施策化して実現する立場にある地方自治体にむけられているものということができる。日本では、今日、参加といえば住民参加とほぼ同義語のようにとられるまでになっているのである。

地方自治への住民参加は、すでに制度化されている直接請求や住民監査請求・住民訴訟等の制度とは異なり、地方自治体の日常的行政運営や行政上の決

定過程に地域住民の利害や意向を反映し、民主的でかつ公正妥当な運営や決定を可能ならしめ、同時に、主権者としての住民の立場からこれを監視しようとする意味をもつものである。

そのための手段や方法は多様であり、未だ実験的段階や試行錯誤の段階にあるものも少なくないので、早急な包括的・一般的制度化には必ずしもなじむものではない。今後とも、各自治体において種々の実験を試み、その経験と成果を積み上げたいうで、順次制度化に踏み切るべきである。

したがって、この研究は、広範多岐にわたる住民参加の諸方式をすべて拾い上げて、既存の制度の改革や新方式を含めた包括的な制度化を提言することを目的とするものではない。この研究の主要なねらいは、法的な仕組みとしての行政手続の整備・充実を図る中で住民参加の要請をいかにしてその中に組込むかということにある。

広い意味における住民参加を論ずるためには、情報公開・情報提供、審議会・私的諮問機関等の再検討（その構成・会議公開）、直接請求制度の改善、住民投票の拡大、陳情・請願制度の改善、オンブズマンの制度化、地方議会の改革などの問題も取り上げなければならないが、これらの問題については、十分に言及するまでに至らなかった。

(2) 行政手続の意味

この研究では、Iの2からII、III、IV、Vまでは、行政法学者が担当して、専ら行政手続制度の整備・充実の問題を取り上げている。そこで、本論に入るに先立って、ここでいう「行政手続」の意味を明らかにしておく必要がある。

「行政手続」という語は、広い意味では、行政処分その他行政庁の公式的決定に先立って行われる事前手続、処分の権力的執行としての執行手続（行政代執行、滞納処分、即時強制、直接強制、反則金の賦課等）、処分後の事後的救済手段としての行政不服審査手続、行政訴訟手続のすべてを含むものとして捉えられることもあるが、ここでは、通常の利用に従って、行政決定の事前手続（行政決定手続）を中心とし、これに関連する手続上の問題を取り上げることとした。

このような意味における行政手続を支配する基本理念、行政手続の対象領域、手続類型等については、以下、Iの2及びIIで述べることになるので、こ

ここでは、この程度の説明にとどめることにしたい。

2 一般行政手続法整備の要請

(1) 行政手続の基本理念

ア わが国の行政手続の後進性

行政改革を契機としてわが国の行政システムに改革のためのメスが入られるなかで、よく耳にするのは、『日本の企業経営はすでに21世紀のレベルにあるが、行政の管理・運営は未だ19世紀のレベルにある』という総括である。

このような評価は、全面的に正しいとはいえないにしても、日本の行政体質や行政運営の後進性の一面を実態的にかなりの確にいい当てたものといえることができよう。もちろん、行政のきめの細かさ、過保護とさえいわれる住民への行政サービスの濃密さ、各種公共施設の質的・技術的水準の高さ、行政事務の処理面における広範なOA化、公務員の知的水準の高さなどの面では、わが国の行政は決して、西側先進諸国に劣るものではないが、わが国行政がこれらの諸国に比べて最も遅れている面の一つは、行政の決定や執行の分野において行政手続の観念に欠け、統一的な行政手続法の制定を拒絶してきた体質であろう。

イ 適正手続の理念

イギリス法の自然的正義 (natural justice) 及びアメリカ法の適正手続 (due process) の理念に由来する行政手続の観念は、行政機関の権威的決定に先立って、相手方である当事者や利害関係人に告知・弁明・反駁の機会を与え、正当な権利・利益の擁護を保障するとともに、行政の専断的・恣意的な決定を手続面から統制しようとするものである。アメリカでは、既に1946年に統一的な行政手続法 (A P A) が制定され、その後数次の改正を経、統一的法典のなかに組み込まれて現在に至っている。

しかし、自然的正義や適正手続の観念を知らない欧州諸国においても、行政権の拡大現象が進行するなかで国民の正当な権利を擁護し、行政の公正な運営を確保することが、行政における民主主義と法治主義の現代的要請によりよく適合するという考え方の下に 1960年代から 70年代にかけて続々と

行政手続法が制定された（スイス、スウェーデン、西ドイツ等）。

未だ統一的行政手続法典を有しないイギリスやフランスにおいても、判例や個別立法を通じて独自の行政手続を発展させ、現在では、既に制度としての定着をみているといつてよい。

ウ 参加の理念

現代国家の行政手続においては、人民の権利自由に対する不当な侵害を防止することを目的とする古典的な適正手続法理に加えて、相手方以外に処分や決定によって重大な影響を受けることとなる第三者や、市民（住民）を行政政策や行政決定の過程に関与させることを目的とする参加の法理を取り入れることが重大な課題となりつつある。

このような配慮は、とりわけ、行政計画の策定、大規模プロジェクトや公共事業計画の確定、土地利用規制地域の指定、生活環境に重大な影響を及ぼす工場・事業所等の立地、公共的な運賃や料金の決定・変更の認可その他の二重効果的行政処分（複効処分）等の分野において必要なものとされている。

この種の行政分野においては、利害関係者の正当な権利利益を擁護するための適正手続的配慮が必要なことはもとよりであるが、これに加えて、計画主体や行政庁に与えられた広範な裁量権を適正かつ公正に行使させ、広範囲に及ぶ複雑な利害や各種の公共の利害を適正に比較衡量し、地域住民の社会的合意を取り付けるために広範な参加を保障し、関係行政機関に縦割式に与えられている権限を水平的・横断的に総合調整する等の要請に応ずるために複雑な手続が必要なのである。

このような多目的・多目的な調整の必要に応ずるための手続パターンは、公権力の担い手としての行政庁と権利自由を侵害される相手方たる国民（住民）との二元的対置構造を前提とする在来型の適正手続パターンとは異なったものとしなければならない。

この種の手続は、都市計画法のような個別の計画法や都市再開発法・土地区画整理法等の事業法においてそれぞれ独立に定められている場合が少なくないが、共通法により大量手続（多数当事者手続）又は計画確定手続として定めることも可能であるし（西ドイツ行政手続法）又、アメリカの国家環境政策法あるいは神奈川県環境影響評価条例のように、環境アセスメント

に係る統一手続として定めることも可能である。

(2) わが国における行政手続法制定への動き

ア 第一臨調と行政手続

統一行政手続法の制定は、わが国でも、すでに昭和30年代から論議されてきたところであるが、昭和39年9月臨時行政調査会（以下「第一臨調」という）が「第一次行政処分の行政手続、事後救済手続、苦情処理手続及び行政立法手続のすべてについて、統一的な行政手続法を制定することが最も適当である」と答申した。

この答申には、同調査会第三専門部会第二分科会が短期間で精力的に作成した「行政手続法草案」が付属文書として添付されていたことも高く評価されている。

しかし、行政手続に対するおおかたの認識と理解の不足、各省庁の抵抗、立法気運の盛り上がりの欠如などによって遂に陽の目をみるには至らなかったのである。

一方、国税徴収法の全面改正（昭和34年）、国税通則法の制定（昭和37年）、行政不服審査法・行政事件訴訟法の制定（昭和37年）等によって部分的な行政手続や事後救済手続の整備・改善は図られているが、行政手続全般の改善・整備は殆どなされないままに経過した。

イ 判例による行政手続法理の形成

昭和40年代に入ってから、最高裁及び下級審のいくつかの判例を通じて、行政手続の法理が形成されるようになった。判例法によって形成されてきた手続法理を簡単に要約すると、つぎのような事項である。

- ① どのような行政手続をとるかが行政庁の裁量に委ねられている場合であっても、行政庁は事実の認定について、その判断が恣意・独断を疑われることのないような公正な手続をとるべきこと。
- ② 個別法が行政処分について全く基準を定めていない場合や一般的・抽象的にしか定めていない場合には、行政庁は、できる限り客観的な内部基準を定めるべきこと。又このような内部基準を定めている場合には、行政庁は、自らこれに拘束され、その合理的な運用を図る必要があること。
- ③ 処分の可否に係わる争点事実を認定するにあたっては、法に定められた

行政手続の運用にあたって、申請人に主張と立証の機会を与えるべきこと。

- ④ 諮問機関に対する諮問制度にも行政処分の客観的な適正・妥当性と公平性を担保する法の要請がこめられているので、諮問機関の審理過程における手続の不公正は処分自体の違法に結びつくこと。
- ⑤ 法が行政処分に理由の付記を求めているのは、行政庁の判断の慎重さと合理性を担保し、恣意を抑制するとともに、相手方に処分理由を知らせるという行政手続的機能を果させるためであるから、相手方は、これに対応して処分理由の開示を求める権利を有すること。

ウ 第二臨調答申と行政手続法研究会

行政手続法制定への動きは、第一臨調の答申がなされた昭和39年以降、長い間停滞したままで一步も前進しなかったが、昭和56年に設置された臨時行政調査会（以下「第二臨調」という）は、国と地方を通ずる広範な行政改革の一課題として、行政に対する国民の信頼性を確保するという観点から行政手続の整備の問題を取り上げ、その最終答申（昭和58年3月）において、「近年の行政機能の高度化、複雑化に伴い、公正で民主的な行政運営を実施し、国民の権利、利益を擁護することの必要性が一層高まっている。又、行政の意思形成の過程において、できる限り国民の参政を実現するという観点からも行政手続の整備が求められている」として、行政手続整備の必要性を強調した。

そして、総論としては、部分的な行政手続法の制定あるいは個別法による手続規定の整備の方法では実現に時間がかかり、内容的にも不統一になるので、「統一的な行政手続法を制定することがもっとも適当」であるとの見解を示した。

この答申では、①適用範囲、能力、代理等の総則規定、②聴聞（公聴会を含む）に関する規定、③処分の理由付記に関する規定、④処分基準（裁量基準）に関する規定、⑤関係文書資料等の閲覧に関する規定、の5項目を統一的な行政手続法で規定すべきであると述べているが、行政立法、行政指導、多数当事者手続、計画策定、行政調査、行政契約、行政強制等の分野並びに、行政実体法的規定、行政運営法的規定を統一法に取り入れるかどうかは、今後さらに検討するべきものとしている。

この第二臨調答申は、第一臨調の場合と異なって、基本的な方向を示すにとどめ、なお一層の専門的検討や実態調査を行う必要があることを理由に、臨時の専門的調査審議機関を設置すべきものとして、本格的検討を先送りしているが、今日までのところ、法律・政令に基づくいわゆる八条機関としての正式な専門的調査審議機関は設置されていない。

しかし、第二臨調の設置に先行して昭和55年8月に、当時の行政管理庁に私的研究会として学界関係者と実務関係者からなる「行政手続法研究会」が設置され、約3年間にわたって外国の行政手続法制の調査・検討、関係省庁からの手続運営実態のヒヤリング等を行った後、「行政手続法要綱案」をとりまとめ、昭和58年11月「行政手続法研究会報告」として提出した。

この要綱案は、学界関係者が主体となってとりまとめたものなので、直ちにそのまま法案化するという性質のものではなく、一つの試案の域を出るものではない。そこで、これをタタキ台にして、関係省庁の意見を求め、理解と関係省庁間の合意形成を図りつつ、よりよい要綱案を練り上げるために、昭和60年5月、総務庁行政管理局長の下に第二次の行政手続法研究会が設置されて現在に至っている（そのメンバーには本研究を担当した成田、磯部、小早川の三人が加わっている）。

3 地方自治レベルにおける行政手続の重要性

行政手続の重要性は、ひとり国レベルの行政についてのみいえることではなく、地方自治レベルの行政において一層高いものといわなくてはならない。その理由は、つぎの通りである。

第一に、国の個別法律の執行は、国の直接の行政機関によって行われる場合よりも、団体委任事務あるいは機関委任事務の形式で自治体の行政機関によって行われる場合の方が多くことである。したがって、国法によって行政手続の関係規定が整備され、あるいは統一的な行政手続法が制定されても、その執行・運用は自治体の行政機関の手で行われることが多いから、自治体の機関や職員がその趣旨を十分に理解し、手続運営に習熟しない限り、所期の効果をあげることができないわけである。

第二に、地方自治体は、住民の身近なところにある地方政府として、直接第一

線で日常的に住民に接しており（現地性）、地域社会の実態や推移の状況を最も的確に把握しているため、利害関係者や住民を相手とする行政手続を国の場合より進め易いことである。

一般に、住民参加や地域の合意形成は、狭い地域であればあるほど容易であり、広いほど困難であるといわれているが、特に、住民参加的要素が必要な二重効果的処分、大量手続、計画策定手続等にあつては、最も有効に機能するのは市町村レベルであり、これに次いで府県レベルであるということができよう。

すなわち、手続に参加すべき利害関係者や関係団体の把握も比較的容易であるし、早い時期から説明会を開いたり、関係情報を濃密に提供することも、地方自治体ならばこそ可能である。又、関係者や住民に集まりやすい時間や場所を設定提供することも可能である。

手続に参加する利害関係者や住民にとっても、国の行政庁によって行われる行政手続の場合と異なってそれほど強い心理的圧迫を受けることなく、比較的自由に正当な権利や言いぶんを主張したりすることができよう。

第三に、今日の地方自治体は、地域住民の正当な権利・利益を擁護し、地域社会における複雑な利害を地域社会の統合の立場から調整し、公正な決定をすべき任務を負わされているのであるが、このような任務を的確に果たすためには、そのための法制度的メカニズムとしての行政手続を今後一層重視する必要があるということである。

行政手続の活用は、裁判所にまで持ちこまれて決着をつけなければならないような権利侵害を予防司法的に事前に回避することに役立つだけでなく、行政決定の透明さと公正さを高め、民主的正当性をもった合意形成を促進し、住民による行政監視を実質化し、住民と地方自治体との間の信頼関係をより一層緊密なものとするに役立つであろう。

それは、本県の行政改革への取り組みの基本方針である21世紀にむけての分権と自治を基調とする『行政システム改革』という視点からするならば、他の諸課題に優先する最重要課題の一つとして取り上げられなくてはならないと思われる。

第四に、地方自治体においては、すでに高度成長時代の末期から、国に先がけて新しい時代のニーズに即応した先導行政をいろいろな分野で展開してきたと

ころであるが、ここ数年来、これらの先導行政の新しい分野として縦割りの個別行政を横断的・水平的にとらえて、住民の新しい権利・利益を保護し、住民参加の前進を図るための『開かれた県（市）政』、『情報化時代への行政対応』等のスローガンの下に、条例等によって制度化されつつあり（環境アセスメント、情報公開、プライバシー保護）、このような新規施策の導入に伴う行政土壌の変化は、当然に行政手続の受容を可能ならしめる条件を用意しつつあるということである。

環境アセスメント、情報公開、プライバシー保護等は、今日、諸外国でも、すぐれて現代的な課題として法制度整備の課題となりつつあるが、これらの諸国では、これらの制度の整備以前に、統一行政手続法又は判例による行政手続法理がほぼ確立しており、その運用経験がこれらの制度化にも生かされているのである。

しかるに、わが国では、歴史的・論理的に先行すべき一般行政手続法又はその法理が未確立であるのに、特殊現代的な課題に対処する情報公開やアセスメントが制度化されているところに逆転現象がみられるのであり、全体としての均衡を欠いている。

4 国の統一行政手続法整備への動きと自治体の対応

第二臨調の答申によって国のレベルで統一行政手続法制定への方向が示され、現在、総務庁に置かれている第二次行政手続法検討委員会で要綱案の再検討が行われていることは、既に述べたところである。

しかし、統一行政手続法が具体的な立法化過程に正式に乗せられる見通しは現段階では必ずしも明確に立てられるわけではなく、仮にその立法化が実施したとしても、地方自治体の行政手続をすべて国の統一法で規律するのがよいかどうかは問題である。

既に公表されている要綱案によれば、「本法は、国及び地方公共団体の行政手続……に適用するものとする」（第0102条第1項）とし、そのコメントで、本法は国の機関委任事務についても適用があるとしているが、これとは別に「地方公共団体の事務については、条例で事項を特定して、本法の規定の全部または一部を適用しないものとする事ができる」（同条第5項）という条項が設けられている。

したがって、この要綱案では、地方自治体の処理する事務に係る行政手続については、機関委任事務をも含めて一律に統一法の適用があり、機関委任事務を除くすべての地方自治体の事務については、条例で事項を特定して統一法の全部又は一部の適用除外を定めうるという考え方に立っているわけである。

地方自治体の処理する事務に係る行政手続と統一法との関係については、このような考え方をとることの法政策的是非の問題のみならず、条例・規則等による手続の上積みの可否、統一法に定める正式手続に先立つ予備的手続の可否、統一法が規律対象から除外している事項に係る行政手続の条例による規律の可否等、今後の検討を要する問題点も少なからず残されているものと考えられる。

そこで、国の統一法の立法化に先立って、地方自治体のレベルで、可能な範囲内において、現に個別行政法規に基づいて行われている行政手続の運営を改善し、独自の自治的行政手続制度を整備し、職員各層に行政手続に対する理解と認識を深めておくことが现阶段においては、さしあたり必要であると思われるのである。

環境アセスメントや情報公開のように、地方自治体で統一的な行政手続条例を制定して一挙に制度化することは事柄の性質上極めて困難であるが、手のつけられるところから順次運営の改善を行い、部分的な制度化を種々の形式（条例、規則、訓令、告示等）を駆使しつつ積み上げてゆくことは十分に可能であるし、望ましい方向であると思われるのである。

こうした地道な努力を積み重ね、実験的な運用を反復することによって得られた経験と成果を国の統一法の立法過程に地方自治体の意見として反映させることも、行政の円滑な運営を阻害せず、わが国の実情に合った行政手続法を立法化する上で極めて重要なことと考えられる。

国の場合には、各省庁の縦割行政が統一行政手続法を制定する上で大きな障害となるが、地方自治体の場合には、知事や市町村長の決断があれば、横断的・水平的な自治行政手続を改善・整備すること必ずしも不可能ではないと考えられる。

もちろん、地方自治体が独自に行う行政手続の改善には、個別法令に定める手続や機関委任事務に係る各省庁の指示監督や指導との関係で一定の限界が存することは認めなければならないが、それも知恵と工夫のいかんによっては打開の途がないわけではない。

国の統一法が制定される前のほうが、制定された後よりも、こうした措置を考

案する上でより自由度が高いということも考えられる。

5 神奈川県の見点

神奈川県は、早くから全国の地方自治体に先がけてユニークな施策を先導的に実施してきたことで全国的に高い評価を受けている。

特に、「画一と集権」から「多様と分権」の方向をめざして、「地方の時代」を神奈川から切り拓く、「開かれた県政」を実現するという意欲の下に、全国の都道府県の先頭を切って情報公開が制度化の上実施され、いま又、『県民との共同作品』としての新神奈川計画の改定が広範な県民参加による新しい方式で行われようとしている。

こうした方向をさらに一步前進させ、県民参加を実質化するには、既に指摘したように、自治的行政手続の整備が残された大きな課題であるという認識が必要である。

こうした意味での行政手続の整備については、遺憾ながら、現状では自治体レベルにおける認識の程度は極めて低く、研究・検討に取り組もうとするところは、我々の知る限り皆無といってよい状態である。その意味で、全国の自治体を取り上げていない行政手続整備の課題を、本県が再び全国に先がけてこうしたかたちで取り上げ、報告書の形でとりまとめたことの意義は極めて大きいものといわなくてはならない。他の自治体でもこの報告をタタキ台にしてそれぞれ独自に課題の検討に着目されることを切に望むものである。

今回のこの研究は、許認可、行政指導、計画などに携わっている県庁内の各課のヒヤリングに基づいてなされたものであるが、神奈川県には、横浜市・川崎市という二つの政令市があり、この二つの政令市の市長に多くの事務権限が配分されているために、最も問題の多い大都市行政に係る複雑な行政処分や計画・事業の詳細が県庁内の各課のヒヤリングでは十分に把握できないという特殊事情があった。

又、新幹線・国際空港・原子力発電所などの国家的大規模プロジェクトが少ないために、これらとの関連における関連計画や合意形成の問題を題材とする機会に乏しかったという特殊事情もあった。この研究に不十分な点があるとするれば、まさにこのような本県の特殊事情によるものであり、これらの点については、他

の自治体における違った角度からの調査研究が望まれるところである。

II 自治体行政手続の類型と法的整備の可能性

1 自治体行政手続の諸類型 — 住民とのいろいろな接点

(1) 自治体行政手続の類型分類について

今日の自治体行政は、その内容がきわめて複雑・多様になっており、それを反映してその進行過程もかなり多様となり、参加しようとする住民との接点も多岐にわたっている。しかし、上記のように地方自治レベルにおいても一般行政手続法制の整備をめざそうとするときは、自治体行政の過程をなるべく全体的にとらえ、一般行政手続の視点から分類整理するという、新しい作業が必要である。

すなわち、ここで一般行政手続法制とは、行政決定の事前手続（行政決定手続、以下、単に「行政手続」という。）を一般法によって整備することで、そのためには多様な実態をもつ自治体行政の諸過程を、法制的な行政手続の類型に分類しなければならない。そして、各類型ごとに公正で合理的な行政手続が設定されたならば、自治体行政は、十分な住民参加を含み、住民との適切な接点をもつ真の責任行政になるであろう。

ところで、自治体行政を行政手続の類型に分類しようとするとき、本研究では一般行政手続法制の見地から有意味と考えられる視点をもっているので、それらをあらかじめ示し、研究の対象範囲を画定しておくことにしたい。

ア 上記のとおり本研究では、執行機関による行政決定手続を対象とし、条例立案手続や審議会への諮問手続、そして契約手続を除外している。

イ 行政決定手続のなかでも、行政強制（滞納処分・代執行など）の手続や行政不服審査手続は、法令による定めを主としているので、やはり対象外とする。

ウ 人事委員会・地方労働委員会・収用委員会などの行政決定手続は、既に現行法制上かなり整えられた行政手続になっているので、本研究からはずすこととする。

エ 行政決定には、計画、行政立法、裁量基準が含まれる。

今日の自治体における計画には、後述のように各種のものがあるが、行政手続としてはとりわけ、住民に法効果をもつ拘束的計画の策定手続（計画策定手続）が重要であり、本研究の一課題となる。

行政立法である規則や訓令・通達の設定手続もだいじであるが、本研究では独立の類型としてとらえておらず、これは行政処分関係手続の一環として適宜研究対象とする。

オ 行政決定手続として中心的なものは、やはり個別の行政処分の決定手続であろう。ところが今日の自治体における行政処分は多様であり、①行政の職権に基づく相手方住民に不利益な行政処分（税の賦課徴収や違反者制裁などの職権不利益処分）、②申請に基づく許否決定処分（許可・免許・届出受理など利益処分とその反対の申請却下処分）、③両者に関して反対利害関係住民の法益がかかわっている複効的（二重効果的）行政処分、といった分類もありうる。しかし今日、行政処分に対する反対利害関係住民のかかわりは次第に広範になりつつあるので、独立の処分手続ととらえるよりも、第 1 の職権処分、第 2 の申請許否処分をめぐる手続における住民参加の法制状況と見たほうが適切であると考えられる。

カ 職権処分の決定にあたっては、行政調査が当然重要である。立入検査などの「行政調査」を独立手続に分類することもありうるが、本研究では行政運営的視点を加味し、「職権処分関係手続」として行政調査のあり方を含めた類型を設定することとした。

キ 職権処分又は申請許否処分の手続には、是正指導という行政指導が深くかかわっている。「行政指導」を独立の手続類型とする余地もありえようが、行政運営の実態において、行政指導はきわめて多様なインフォーマル・プロセスであり、制度的には行政処分の決定の関連手続ないし周辺手続として存在しているようなので、本研究では職権処分又は申請許否処分に関係する手続としてとらえることとした。

以上により、本研究にとって有意義な自治体行政手続の類型分類は、結局、行政運営の実態に対応する広い意味での「行政処分関係手続」として、裁量基準の設定、行政調査、行政指導などを含んだ、①「職権処分関係手続」及び、

「申請等処理手続」（許可・届出等に関する手続を主とする）、それに加えて、
③「計画策定手続」、という三類型であると結論される。研究の本論に入るまえに、各類型に関する若干のイントロダクションを提示しておくことにしよう。

(2) 行政処分関係手続の二類型 — 職権処分関係手続と申請等処理手続

ア 職権処分関係手続と申請等処理手続とは、その法制状況にかなり差があるが、同時に現代における行政処分関係手続として共通する制度的要点をもっている。

① 裁量基準ないし処分基準を適正に設定し、なるべく公開すること。

— 行政処分における行政の判断・選択の余地を公平適切に生かすために、従来とかく行政内部的措置とみられた取扱要領・運用方針などの名による裁量基準・処分基準の設定が、行政処分決定手続の一環として重視されるようになり、特に情報公開条例の下では、原則公開の公文書として位置づけられ、住民に行政処分の予測可能性をもたらす場面となっている。

② 行政処分の公正な決定をめざし、処分の相手方住民になるべく聴聞参加権を保障するとともに、反対利害関係住民にその法益主張の参加権を適切に保障するようでなければならない。 — この場合に主要な問題となるのは、第一に「公正な聴聞」のあり方であり、第二に、処分の相手方以外の「第三者」住民が行政手続の利害関係者になる範囲の如何である。

③ 行政指導を処分決定手続との関係で適切に位置づけ、指導に関する手続法規を見出すこと。 — 特に事前指導は、当事者住民に行政の予測可能性をもたせ、納得による行政をつくり出しうるメリットがある反面、行政過程を事案処理の『前倒し』の実態とし制度的にあいまい化し、他からは不透明なものとし、かつ法定の正式手続を形骸化するおそれがあるというデメリットをとまなっている。行政処分手続にかかわる行政指導をいかに手続法的にとらえるかは、本研究における一眼目をなしている。

④ 手続法制における通則として行政処分の理由付記とその適宜な公開を予定すること。 — 現行法制において、処分通知書の理由付記は、一部の法令・条例が定めるところにすぎないが、関係住民参加による公正な処分決定手続としては一般に、住民意見への対応をふくめて処分決定の理由を相手方に通知するとともに、関係住民に適宜公開することが必要と考えら

れる。特に、処分通知書における理由付記は、すでに最高裁の判例（昭38.5.31）が明言しているとおおり、処分庁の判断の合理性を担保するとともに、不服申立ての便宜をもたらす効果をもつ。処分をめぐる争点を住民との間で明確化し、無用の争を防止することへの期待もあろう。

イ 職権処分関係手続とその問題意識

義務違反者に対し許可・免許等を取り消すなどの制裁処分を行うことは、刑事犯罪処罰に類する公権力行使として、憲法 31 条に含まれる適正手続（デュー・プロセス）の原理に沿うことが要請される。法律・条例を直線的に執行する類の賦課徴収などの職権処分の場合にも、公権力行使による自由の制限が一方的にならぬよう、今日ではやはり「デュー・プロセス」であることが求められる。

ここで、デュー・プロセス（適正手続）とは、犯罪処罰の刑事手続をモデルとし、不利益な公権力行使を決定するのに先立ち相手方住民に告知し弁明ないし反駁の権利を保障すべきであるという原理である。

このデュー・プロセス原理は、直接には処分の相手方住民に「公正な告知・聴聞」を保障することにあられるほか、職権処分関係手続の特色に応じ、つぎのような手続問題を意識させる。

- ① 罪刑法定主義的な予測可能性を住民にもたらす処分基準の作成・公表
- ② 犯罪捜査に類する「職権調査」の適正手続
- ③ 義務違反の是正指導という事前行政指導の適切な位置づけと手続的規律
- ④ 有罪判決理由に類した処分通知書における十分具体的な理由付記 — 認定された義務違反の具体的内容と聴聞結果の要約とを示すこと

さらに、今日の職権処分関係手続にあつては、利害関係をもつ「第三者」住民とのかかわりもしいに重要になっており、「関係住民参加による公正処分手続」という要請をも重んじなければならない（行政手続における現代的公正の問題）。これは、大量な職権処分の公正な適用のほか、職権処分に反対利害をもつ住民の監視的参加による公正処分決定の担保を意味する。とくに後者の場合は、薬害・食品公害被害者からの国家賠償訴訟において意識されるようになった、一般住民が生活利益にかかわる職権処分の適正決定を

求めるという法益を、行政処分手続における事前参加権としていかに主張しうるかといった問題にはかならない。

ここからは、つぎの手続問題が意識される。

- ⑤ 住民からの情報提供（通報）への対応、ないし「規制申出」権の問題
- ⑥ 被処分者の聴聞の公開と住民の傍聴権の問題

ウ 申請等処理手続とその問題意識

今日の自治体行政にあつては、住民が利益的行政処分（受益処分）による受益を求めてくる「申請に基づく行政処分」がきわめて数多くなっている。一般行政上の許可・免許・登録・届出受理等のほか、施設使用の許可や社会保障給付・助成金支給の場合がそうである。自治体行政手続を一般法的に整える見地からは、「申請に基づく行政処分」を広くとらえ、その手続法制を明確にすることがのぞましい。現に判例上でも、要綱に基づく妊産婦対策費の支給決定が不作为の訴訟の要件をなす「申請に基づく処分」にあたると解釈された例がある（大阪高判昭 59.7.30 行集 30 巻 7 号 1352頁など）。

本研究報告では、当面「許可・届出等に関する手続」だけを取り扱い、施設使用許可や給付決定などを対象外とするが、それらの行政手続が重要でないと考えるものではない。

本研究が対象とした許可・届出等に関する申請許否処分（認容処分・却下処分、両者の混合処分）の決定手続においても、その行政手続類型としての特色がいくつか見出される。大量処分の決定における公平性の確保のほか、各個の申請許否に対立利害の公正な調整ということが深くかかわる場合が多く、とくに後者に関して、職権処分手続の場合より以上に「関係住民参加による公正処分手続」の要請が強い。利害関係住民に公開され参加の機会を十分に認めることによって、自治体として責任ある利害調整に基づく現代的に公正な処分決定をなしうるのだという考え方である。

つぎに、上記のように、申請許否処分の決定を中心にしながらも、行政運営の実態に対応した行政手続の類型として、行政指導を織りこんだ申請処理手続を広くとらえることにした。許可・届出等に関する申請処理手続における特徴的な手続問題は、以下のように意識される。

- ① 申請事案の資格審査の基準としての裁量基準・処分基準を作成しなるべ

く公開すること。— これは、利害関係住民に予測可能な行動基準をもたらす意味あいがあり、とくに聴聞にのぞむ住民に主張・立証権を全からしめるという公正手続的効果がある。この点、最高裁の判例（昭46.10.28 個人タクシー免許申請却下事件）によれば、法令が「抽象的な免許基準を定めているにすぎないのであるから内部的にせよ、さらにその趣旨を具体化した審査基準を設定し、その基準の内容が微妙、高度の認定を要するようなものである等の場合には、その基準を適用するうえで必要とされる事項について、申請人に対し、その主張と立証の機会を与えなければならないというべきである。免許の申請人はこのような公正な手続によって免許の許否につき判定を受けるべき法的利益を有する」のである。今日の自治体行政手続にあって、この判例を踏まえ、一般に申請許否処分の基準をなるべく事前に公開することが要請される。

- ② 適切な申請指導を含めて申請の受付及び「受理」の手続を公正ならしめるべきこと。— 申請書の窓口受付及び主管課「受理」は、申請処理の正式手続として元来重要である（現に判例では不作為の訴訟の要件にかかわる仕組みとして問題視されている。）。ところが実際の行政運営では、申請の受付前ないし受理前における行政指導が重きをなし、申請事案に関する事前指導のほか、申請書に対する反対利害関係住民からの同意とりつけ要請などが行われている。単なる相談指導や申請補正指導をこえた、こうした申請事前指導に対する適切な位置づけと手続法的規律をいかに明らかにできるかが、本研究における主要な課題である。
- ③ 申請審査のために行われる聴聞手続にあっては、申請人に主張・立証を尽くさせるほかに、反対利害関係をもつ住民をいかに関与参加させるかが、公正手続の眼目となる。— 対審的聴聞は一定範囲にとどまるとしても、利害対立者間における争点を実質上取り上げられる聴聞及び申請審査の手続であることが要請されよう。また、利害関係住民の意見を十分に反映させるために、適切な団体代表の参加も考えられてよいであろう。
- ④ 申請許否処分の通知書における理由付記とその適宜な公開 — 申請却下の場合のもとより、申請一部認容処分（混合処分）においても、通知書の理由付記は公正処分手続として必要である。申請全部容認処分にあつて

も、反対利害関係住民に住民参加に基づく行政の利害調整判断を公開すべき場合には、理由付記がやはり重要となろう。

(3) 計画策定手続とその問題意識

今日の自治体行政にとって計画の策定はますます必要度が増している。国のように全国的計画と違い、自治体計画は一定地域の計画であるが、行政と住民生活の諸分野にわたる総合性をもつとともに住民に対する直接執行性を予定したものが多くという特色がある。それだけに、その策定手続における住民参加が重んじられて当然であろう。

しかし、自治体計画にもいろいろなレベルと法的性質のものがある。自治体政策に関する総合的計画として、県の総合計画、広域市町村計画、市町村の基本構想・基本計画・実施計画などがあり、それらの策定手続には、まさに住民自治に通ずる一般的な「住民参加」が予定されているといえよう。ただしそれらの計画は、住民に直接の法効果を生じない非拘束的計画であって、そこにおける住民参加は行政手続的意味のそれとは多分に異質であろう。

それに対して、公共施設設置計画、道路等の公共事業計画、都市計画、防災計画などは、住民に直接強い影響をもたらす広い意味での拘束的計画であって、それだけにその策定手続は利害関係住民の参加を保障してしかるべき一種の行政手続をなすとみられる。そこで本研究では、これをとくに「計画策定手続」と称して取り上げ、そこにおける「関係住民参加による公正行政手続」のあり方を主に追求することにした。もっともこの場合にあっては、計画に反対する住民が事実上強制をうける関係においては、デュー・プロセス手続の保障が必要と見られよう。

前記の行政処分関係手続においても、不特定多数の利害関係住民が関与・参加しうるものであったが、計画策定手続に参加する住民の範囲は、一層多様化・広範化し、各個の財産権者から広い意味の「利害関係人」にわたり、ひいては地域住民であれば何びとにも及ぶことがありうるので、「関係住民」の範囲とその参加権のあり方が大きな問題となる。

なお、県の計画策定手続に対する市町村参加という問題もここで意識される。そこには、広域自治体たる県と基礎的自治体たる市町村との自治体間の協力・連携ということのほか、計画事業の地元市町村が地域住民の生活利益の公的

代表団体として参加するという意味あいもあると認められ、むしろそこに市町村参加の行政手続的意味あいを見出すことができよう。

以上、本報告が対象とする 3 類型の自治体行政手続と、それぞれにおける行政手続の公正原理との関係を、ここで一覧表にまとめてみると、次のようである。

公正手続の原理	デュー	・プロセス	
	関係	住民	参加
行政手続の類型	職権処分 関係手続	申請等 処理手続	計画 策定手続

2 自治体行政手続の一般法的整備の形態 — その地方自治的あり方を求めて

(1) 自治体行政手続の一般法的整備の諸形式

すでに述べたように、自治体行政手続にはいくつかの法制的類型があるが、その全体をとらえた一般法的整備が、今日是非必要といわなければならない。それによって、自治体の住民と職員のなかに、対外的に明瞭で予測可能な行政の流れ図を会得せしめるとともに、「行政手続」のプラスイメージを醸成することになるであろう。しかしそのためには、行政手続の法的ルールが予定どおりの実効性をもちうるように、今日の自治体において実行可能な行政手続ルールを定めるのにふさわしい法的形式を探究することが肝要と考えられる。以下は、そのための比較検討である。

ア 『行政手続条例』の可能性 — 自治体の行政決定一般に対する住民の事前参加の権利を保障するために、一般的な『行政手続条例』の制定が考えられる。又、自治体行政手続の整備について住民と職員のコンセンサスを形成するためにも、一般条例づくりが役立つであろう。しかし『行政手続条例』を制定するには、次のような法制的難点を乗り越えなければならない。

- ① 国の機関委任事務に関する行政手続について条例規定をいかに定めうるか。 — この問題は確かに、機関委任事務に関する公文書管理は自治体の自治事務であると解釈して情報公開条例の適用を肯定した場合と比べて、一層困難な課題である。しかし、機関委任事務の執行に関しても、国の法令や通達等に違反しない限り、自治体の機関に相当な裁量の余地が存することに鑑みれば、当該自治体の全機関がその裁量権の適正行使として公正手続をとるという運用方針を設定し、条例でその旨の運用方針規定を確認的に定めるといことは、適法であると解してよいと考えられる。

かくして機関委任事務の行政手続については、条例で住民の参加権を直接保障することにはならないが、条例上の運用方針確認規定の下で、規則ないし要綱等により自治事務行政手続と同様な手続制度を定めて実を伴わせればよいであろう。

これに対し、機関委任事務の処理についても、法令の定め反しない限り条例で手続規定をすることができるとすることが望ましいという考え方もあるが、これはやはり、行政手続法ないし、地方自治法など法律の一

般規定を必要とするであろう。

- ② 一般条例を制定するためには、自治体行政手続の全体にわたる通則と、手続類型ごとの共通手続規定とを明確に立案できるのでなければならない。本研究の成果を踏まえて、もしそこまでに至りえないならば、部分的な手続条例を先行させる段階もありえよう。職権処分関係手続条例、公聴会条例、使用料・手数料決定手続条例などの制定に、まず取り組むことがそれである。さらに個別行政手続に関する現行自治法規の規定整備も、当面一層強く望まれるところである。

- イ 『行政手続規則』の可能性——この場合には機関委任事務についても規定できるが、住民の権利義務に関する定めを十分になしうるかに問題がないではない。しかし、単に住民に行政参加の権利を保障するだけで強い義務を伴うことがないなら、規則で定めることができると解されるので、『行政手続規則』の構想は有力であろう。

もともと、規則では公正手続の運用方針宣言規定にとどめ、要綱等により手続制度を具体的に定めるという方法も、また一案であると考えられる。なお、いずれにせよ行政手続規則は形式的には一本化できず、長の規則と各種委員会の規則とが並行する形にならざるをえないであろう。

- ウ 『行政手続運営要綱』の設定——現段階の自治体行政手続における住民の参加権の保障を行政運営上の制度であると考え、住民に対し「告示」の形式をとる「要綱」によって当該自治体の一般行政手続ルールを設定しようとする方法である。すでに述べたような条例・規則の下での制度規定としての要綱も、実質は同じである。この要綱方式の場合も、自治事務と機関委任事務とを統一的に規定できるメリットがある。

元来、聴聞・公聴会など住民参加の行政運営をするのに必ず法規の根拠が要るわけではなく、現に行政内規に基づく公聴会などが実在しているので、当面実行可能な制度化として、要綱方式を用いるのも有力な形態といえよう。この場合、告示として住民に公示されることにより、オープンな制度化となるし、告示とするに当たり議会審議に付することもできよう。

- エ 『行政手続運営の手引（マニュアル）』の作成——さらに一段さがって、手続要綱を告示とすることも困難とみられる場合に、もっぱら自治体行政機

関の側の心得的の自己規律として、住民参加の公正手続をとる旨の行政運営方針を「運営手引書」の形で作成するという方法が想定される。これの、より強められた形式として、長の訓令・通達や委員会規程といった行政内部規程を定める方法もありうるが、要は実を担保することであろう。当面、実行可能で公正手続の実を挙げる見通しがあるならば、マニュアル方式で自治体行政手続の一般的整備を図ることも、将来への礎石となるであろう。なお、この方式では、行政手続の類型的制度化が至難な分野について運用上の幅を残すことも可能であろう。

(2) 「行政手続法」に対する地方自治的特例の問題

ア 昭和58年11月に公表された「行政手続法研究会報告—法律案要綱（案）」について、本研究会は先進的な業績として敬意をはらい、検討を行った。同「要綱（案）」は、現実の行政運営とのつき合わせを今後の課題としているようであり、われわれの研究は別途に、自治体行政手続のあり方を、現実の行政運営を踏まえつつ構想することとなっている。

もとより、国の法律で、国と自治体を通ずる一般的な「行政手続法」がもたらされることは、日本の社会と行政法制の発展を意味することとして、望ましい。ただし、それは自治体行政にも大きなインパクトをもつことであり、又自治体行政の特色も存するので、行政手続法の立案・制定に当たっては、自治体の全国組織を通ずる十分な参加が保障されなければならないと考えられる。

イ 「行政手続法」が制定された場合に自治体が条例等により行政手続の地方自治的特例をいかに定めうるかという問題がある。この点について、上記の「要綱（案）」では、「地方公共団体の事務については、条例で事項を特定して、本法の規定の全部又は一部を適用しないものとするができる。」（0102条5項）としている。

自治体が今後、行政手続法で規定された公正手続をゆるめる方向で適用除外を得ようとすることは、「地方自治の本旨」に沿いがたいであろう。それに対して、下記の意味あいにおいて行政手続の地方自治的特例を定めることは、機関委任事務を含めて容認されるべきであると考ええる。

① デュー・プロセスないし関係住民参加の公正手続を強化する方向で、行

政手続法に対する手続「上づみ」を条例・規則等で定めること（たとえば対審聴聞制など）。

- ② 地域的条件に応じて計画策定や申請処理に関する地方自治の特別手続を、法定の公正手続原理に反しない趣旨において設定すること。

本研究において以下に展開する研究成果は、このように行政手続法の制定後に地方自治的行政手続を唱えていく際の素材にもなりうるものと想定されるのである。

III 職権処分関係手続

1 職権処分関係手続の現状と問題点

(1) 職権処分手続法制の現状

ア 規定の不備不統一

職権処分関係の手続は、行政手続一般の現状と同様に、個別の法令に、ばらばらに規定されて、また、すべての職権処分について規定されているというわけではない。しかも、その内容も不統一である。たとえば、道路法71条に基づく監督処分に関しては、聴聞の実施が要求されている（3項）のに対し、河川法75条に基づく監督処分については、それを要する旨の規定が置かれていない。神奈川県公害防止条例についてみると、同条例14条の許可の取消しに関しては、「弁明の機会」の供与が要求されているが、夜間音響機器使用停止命令（39条 2項）や地下水採取停止命令（51条）等に関しては、そのような手続を要求していない。

このような、不統一の現状が、行政手続の要否や程度に関する十分な吟味に基づくものであるならば、それなりに合理性を有するはずであるが、必ずしもそのような結果によるとは思われないものが多い。

イ 聴聞手続準則の不備

職権処分関係手続は、IIで述べたように、適正手続によらなければならない。その核心は告知と聴聞であるが、聴聞の実施が定められていても、その手続準則が明示されていないことが多い。神奈川県についてみると、公安委

員会所管の行政処分について、「聴聞及び弁明の機会の供与に関する規則」が通則的に定められている。また、衛生関係の多くの行政処分も「旅館業法等の規定による聴聞に関する規則」で規律されているが、すべてをカバーしているわけではない。したがって、聴聞手続準則の空白領域を生ずるおそれがある。

(2) 職権処分の運用面等からみた問題点

ア 指導の先行

法律や条例自体が職権処分に対して、勧告や指導を先行させる場合がある。たとえば、神奈川県公害防止条例は、営業時間変更命令に関して、勧告を先行させている(39条の3第2項)。「鎌倉市あき地の環境保全に関する条例」(4条)、及び「鎌倉市海岸の環境保全に関する条例」(4条)は、措置命令に対して勧告を先行させている。このような場合には、勧告によって、相手方が自主的に是正してくれることを期待した制度であるといえるが、この種の規定を欠く場合にも、是正指導が先行する場合が多い。

その結果、正式な職権処分手続が回避される傾向にある。このような是正指導をいかに評価するかは、重要な問題領域を成している。

積極的な評価としては、次のようなものがある。第一に、現実が生じている障害を早急に除去するには、指導を優先することが望ましいというものである。是正を要する状態を発見した場合に、正式な職権処分手続として聴聞を実施していたのでは、法律や条例の保護しようとする利益を大きく損なってしまうからである。たとえば、宅地建物取引業法違反の事実を認定した場合に、処分手続を進めて業者の倒産を招くことよりも、何よりも消費者の利益を保護するという観点から、個別の取引における違反状態の是正を求めるのが普通である。第二に、是正指導による方が、相手方を説得でき、後の行政も円滑に進めることができるということである。

このような積極的な評価にもかかわらず、是正指導は、職権処分の行使がありうることを明示的または暗黙に相手方が知っているから、相手方に対して威かき効果を有している。また、どの時点で自己の主張・立証をすべきかについて迷うことも多いであろう。営業の許可を受けている者の場合などは、後日不必要な立入検査を受けて悩まされるよりも、格別弁明するこ

となく指導に従ってしまうということもある。

是正指導の運用面の問題点を生ずる一因は、立入検査・質問検査等の規定の包括性にも由来すると思われる。たとえば、宅地建物取引業法72条1項は、「宅地建物取引業の適正な運営を確保するため必要があると認めるときは、その業務について必要な報告を求め、又はその職員に事務所その他その業務を行う場所に立ち入り、帳簿、書類その他業務に関係のある物件を検査させることができる」と定めているが、これは、一般的な調査目的と、職権処分 of 証拠収集の目的との双方に用いられている。後者の場合も、いわゆる「事情徴取」という弾力的な調査からスタートすることが多い。

是正指導の最大の問題は、公正、あるいは「公正らしさ」を確保できるかどうかである。なお職権処分の根拠のない、独立の規制的指導の問題は、この検討対象外とした。また、是正指導に付随する現象として、処分権限を発動せずに、違反について「始末書」の提出を求めることが多く、再度の違反の防止に役立てられているという行政運営の実態が認められる。

イ 聴聞手続の形骸化

正式な聴聞手続が用意されている場合であっても、それ以前に事実上の手続を先行させ、事実上は相手方の弁明も聞いてしまい、正式な聴聞手続自体は形式的なものになっていることが多いようである。運転免許の停止・取消しなど道路交通法に基づく処分の際の聴聞においては、被処分者が聴聞においてあらゆる処分軽減事情を提出しうるよう運営されており、実質的にも活用されているが、他の多くの聴聞手続は形式的なものようである。相手方にとっては、行政手続を十分活用しようとするれば利用できるものであるから、ことさら問題にすべきではないという見方もあろうが、行政コストをかけるからには、それなりに充実した内容のものにすることが望ましい。そして、形骸化を招くような原因は、手続の運用の仕方にも由来していると思われる。

ウ 処分基準

道交法違反の場合の点数制のようなものは格別、一般に法律や条例による職権処分の処分基準は、明示されていないことが多い。いわゆる「できる」規定に基づいて、いかなる状況に達したときに処分を発動するか、発動する場合に、いかなる内容の処分を選択するかということが、少なくとも外部に

は、示されていないことが多い。たとえば、食品衛生法による営業停止処分と営業許可取消処分をどのような基準で選択し、また、営業停止につき期間をどれだけに設定するかという基準が明確でない。かくて、このような場合には、処分を受ける者にとって、いかなる事実を立証することが意味があるのかについても確信を持ってないばかりでなく、ときには、処分の公正さについて疑念を抱く者が登場することもありうる。

エ 利害関係を有する第三者の位置づけ

職権処分手続に関して、処分の発動を求める利害関係人が存在する場合があるにもかかわらず、法制的には、行政庁と処分の相手方との間の関係のみが規律され、第三者が手続上の権利を有することが明示されていることは、ほとんどない。運用面においても、行政庁の情報源の一種にすぎず、独立の地位を認めた手続は通常はとられていない。これは、そのような第三者の利益は、公益として行政庁が実現しようとする利益と一致しているとの考え方によるものであるが、行政庁が職権処分を進めようとしなない場合には、そのような前提が失われるのであるから、なんらかの対応を考えざるをえないと思われる。それを解決する一つの方法は、行政委員会ないしはオンブズマンを設け、一定範囲の者に対して規制処分の発動を求める申立適格を認めるという方法がある。しかし、すべての職権処分について、そのような制度を設けることの是非に関しては意見が分かれるうえ、戦後の行政委員会の動向に照らしても、必ずしも現実的な解決策とはいえない。そこで、これをどう解決するかということが問題となる。

オ 住民参加との関係

職権処分手続は、主として個別不利益処分であるから、基本となるのは適正手続の保障である。そこでは、計画策定手続に比べると、住民参加の視点は弱いものにならざるをえない。事実、たとえば、かつて租税に関して存在した第三者通報制度は、市民相互間の不信感を助長し、必ずしも好ましいものとはいえないとされ、廃止された。しかしながら、職権処分手続に関して、住民参加の視点を反映させる余地が全くないとはいえない。公開の聴聞手続は、住民の監視によって、手続の公正を担保するという意味がある。また、近年拡充されつつある情報公開制度も、個別の被聴聞者に関する情報は

別にしても、処分基準の公開などにより、住民参加のきっかけを与えるように作用する。こうした中で、住民参加的視点をどれだけ手続に取り込むかということが、一つの問題である。

公開聴聞における傍聴人は、現状では、被処分者の関係者または反対利害関係人であることが多いと思われるが、住民参加的な視点から傍聴制度を活性化することも必要となろう。

住民参加の代替機能を営むものとして審議会が存在するが、職権処分に関してはあまり活用されていない。また、法律に基づく審議会にあっては、「学識経験者」が含まれていることが多いが、その中に「住民」が反映されているかどうか疑問とされることも多い。法律や条例における表現はともかく、良識ある「素人」の常識をある程度反映しうるような委員構成とすることが課題となろう。

以下、職権処分関係手続のあり方について、段階ごとに検討を加えていきたい。

2 職権処分手続のあり方

(1) 情報収集・調査

職権処分の端緒には、定期立入検査の過程などにおいて、行政庁自身が探知する場合、住民からの行政相談の過程で行政庁が違反事実を発見する場合、住民が行政庁に対して違反事実を通報しまたは職権処分の発動を求める場合などがある。さらに、行政庁間情報による場合もある。

ア 定期立入検査等と証拠収集のための調査等

法律や条例に存在する立入検査権、質問検査権等の規定は、同一の規定が一般的な指導・監督の目的にも、また、具体的な職権処分の証拠固めにも用いられる。この二種は、連続線上にあるから、ある一点で分けることは適当でないが、手続を考えるうえでも、その性質の差に着目せざるをえない。

前者を進めるにあたって、少なくともわが国の現状では、行政の側は、なるべく相手方が任意に協力してくれることを期待している。したがって、威圧的な態度をとることは差し控える傾向にあり、身分証明書を最初に提示することなどについても抵抗感がある。この種の調査にあっては、次のような手続が考えられる。①性質上不適当な場合を除き、事前通知をなし、多く

の場合には相手方の都合との調整をしておく。従来、行政の側は、事前通知の場合も、一方的な通告（葉書や封書など）により相手方の都合を無視することがしばしばあったが、今後の行政のあり方としては改善される必要がある。②調査時には、調査目的と調査の見通しについて告げることを原則としなければならない。ただし、行政分野によっては、秘密裡に調査を進める必要性があることは、認めざるをえないであろう。

後者についても、相手方の任意の協力を求めざるをえないが、質問検査等の拒否等に対して処罰規定が用意されていることも多い。同時に、調査対象の違反事実が犯罪構成要件事実に取り込まれていることも多い。こうした状況下において、いかなる手続をとるべきかは大いに問題のあるところである。①この種の調査にあっては、「〇〇の者です」と名ののみでなく、積極的に身分を示す証票を提示すべきであろう。身分を示す証票について、携帯し関係人の請求があるときに呈示すべきものと定められている例も多い（例、神奈川県ふぐ取扱及び販売条例17条 2 項）。また、携帯し提示する旨を定めているものも多い（例、神奈川県立自然公園条例20条）。

定期立入検査などの場合は、関係人からの請求があった場合にのみ提示することで足りる（相手方に加える威圧感も少ない）が、具体的処分のための証拠収集調査にあたっては、積極的に証票を提示する必要がある。なお、身分を示す証票は不統一で、写真つきであることを要しないもの（例、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律施行細則第1号様式）もあるが、今後は、写真つきを原則とすべきであろう（例、「簡易な水道に関する条例第3条第2項に規定する知事の定める身分を示す証票」昭和36年3月31日神奈川県告示第31号）。②刑罰による間接強制である場合、黙秘権の保障を告知することは自己矛盾であるが、少なくとも犯罪捜査のための調査でないことは明確にする必要がある。③相手方以外に立会人の立会いを認める場合、その範囲を明確にしておく必要がある。一般論としては、弁護士の立会いは認めてよいが、その都合で立ち会うことができないということが、直ちに調査延期に結びつくわけではない。

いずれの種類の調査の場合にも、書類等の資料の提出を求めて預かる際には、預り証を発行し、預り期限を明示する必要がある。実際の調査方法は、

行政領域ごとに経験に基づいてマニュアルを作成することになる。

なお、すでに述べたように、違反に対して「始末書」を提出させて、決着させる事例も多い。処分基準にもよるが、再度の違反の場合等を考えると、完全に「無」の事実上のものであると割り切るわけにいかないので、「始末書」で済ませる場合であっても、慎重な調査に基づくことが必要である。

イ 規制申立の処理

行政庁に規制（職権処分の発動）を求める申立権を住民に認めるべきかどうかは、一般的な行政手続の問題というよりは、個別法の問題である。しかし、市民が相互に依存し合って生活し、危険に隣接し合っている状況の下において、規制申立という権利を明確にすべき領域が拡大すると予想される。

申立権の制度化に至らない場合であっても、事実上の規制申立すなわち「苦情」に対する事務処理を明確にする必要がある。それには、次の諸点に留意すべきであろう。①苦情受付窓口の明確化、②適切なる対応部署への連絡体制、③手続を進めない事案に関する適切な説明、④一般住民でなく利害関係者であることを主張する申立人に対する処理結果の通知、⑤苦情受付と処理に関する記録の整備。

ウ 行政庁間情報

ここにいう行政庁間情報には、他の団体の得た情報と、他の法律に基づく権限行使等により当該機関が得た情報との双方を含むものである。

行政庁間情報については、二つの全く相反する考え方がある。一つは、適切な行政活動のためには、個別情報を含めて積極的に交換すべきであるというものである。他方は、住民が情報収集の網の目の中に置かれてはたまらないから、原則として禁止すべきであるというものである。特に、質問検査権等が刑罰による間接強制の対象とされている場合には、得られた資料を他の行政目的に転用することは禁止されなければならない（目的外利用の禁止）という考え方もありうる。公務員法制による守秘義務の範囲がどこまで及ぶかとも関連する微妙な問題である。したがって、現状では、行政庁間情報を一律に禁止することは合理的とはいえないし、逆に、行政庁間情報が全く自由であるとも考えるのも相当でない。この限界線の設定は、個別の法律が守ろうとしている利益の性質やプライバシー保護の要請とのかねあいで検討さ

れるべき課題として今後に残さざるをえない。

(2) 是正指導

規制を要する状態に対して、職権処分よりも是正指導が先行することが多いことは既に述べた。手続面からみて、次の諸点に留意する必要がある。

ア 指導内容の伝達

是正指導の内容は、相手方に伝達すると同時に、又は事後に、相手方に文書で示すことが望ましい。法律や条例に、是正指導とか勧告の根拠規定がある場合には、限りなく行政処分に近いものとして運用されるが、そうでない指導は、事実上なされるものであるから、文書化することには抵抗を感じずることも予想される。たしかに、単なる助言のようなものも文書を要するとすると、行政は動きがとれなくなるので、文書を要するのは、職権処分の発動を意識し、その先行手続として、職権処分の代替としてなされるものに限定してよいであろう。

イ 指導記録の作成・保管

是正指導の内容、それに対する相手方の対応等を記録し保管すべきである。担当職員の異動によって行政が停滞しない程度のものにする必要がある。

ウ 是正指導に対する相手方及び第三者の不服の処理

是正指導の内容が適切でないと判断する相手方は、指導に従うことを拒絶して職権処分の発動を待つことでよいとするか、指導段階で公正な機関の判断を得られるような手続なり制度なりを準備すべきかどうかは一つの問題である。また、一定の利害関係を有する住民が指導内容に不満を有する場合の処理も問題である。行政オンブズマンの設置により、これらの問題を一挙に解決するという方法もある。少なくとも、利害関係住民は、指導記録を閲覧し、それに対して意見を述べる機会を与えられてよい。利害関係人による合理的範囲の閲覧に関しては、一般の情報公開とは別のシステムを考える必要がある。

(3) 職権処分の告知・聴聞

ア 告知

職権処分については、原則として、しようとしている処分の内容およびその理由の要旨を相手方に対して事前に告知する必要がある。ただし、緊急の

必要による処分とか、事前調査手続の中に告知が制度的に組み込まれているとか、その他の特別の事情のある処分については、例外を認める余地がある。

イ 聴聞・弁明の機会

適正手続による処分決定の観点からは、公開聴聞が原則とされよう。他方の極には、口頭又は書面による弁明という簡易な手続を想定することができる。以下、このような簡易な手続を「弁明の機会」と呼んでおく。

公開聴聞は、①相手方の主張・反証の機会、②公開による手続の公正の担保、③住民による行政の監視、といった諸点から、最も重要な位置づけが与えられるべきである。そして、③の機能を重視するならば、公開聴聞の開催については、処分の相手方に通知するのみならず、事前に住民一般に知らせるということが必要とされる。しかし、聴聞の開催の旨が公表されることによって、相手方は大きな不利益が受けることが予想されるので、法令や条例の根拠が必要と解すべきであるし、どのような方法で開催を住民に知らせるかということについても、類型的に慎重に検討する必要がある。また、すべての処分について、住民監視機能のために事前公表が必要であるとは限らないので、公表の要否についても慎重に検討する必要がある。

ところで、公開聴聞手続をすべての職権処分に用いることが適当とはいえないとすれば、弁明の機会の供与によって代替すべきである（道交法90条1項、3項参照）。聴聞と弁明の機会との振り分けが合理的になされてきたかどうかは明らかでない。たとえば、神奈川県「金属屑回収業に関する条例」は、行政処分の際して、あらかじめ、出頭を求めて、釈明及び証拠提出の機会を与えるため、公開による聴聞を行わなければならない（16条）と定めているのに対し、神奈川県公害防止条例は、許可の取消しの際して、弁明の機会の供与にとどめている（14条2項）。弁明の機会の供与は、公開聴聞と比べて簡易な手続であり、事実の解明にも必ずしも十分であるとは限らないが、職権処分の中で聴聞を不相当とするものについては、聴聞の代替として弁明の機会が与えられてよい。たとえば、課税処分について、その大量性のゆえに、聴聞を不相当とするのであれば、口頭又は文書による弁明の機会が与えられるべきである。

なお、聴聞は、公開を原則とするが、相手方に著しい不利益を及ぼすおそ

れがあるとか、裁判非公開（憲法82条 2 項）事由である「公の秩序又は善良の風俗を害する虞がある」ものにつき、典型的に非公開となしうる旨を定めるのが適当である。

以上述べたように、理念型としては、公開聴聞を目指しつつも、事案によっては非公開、さらにきわめて簡易な弁明の機会というような、バリエーションの余地を認めるべきであろう。

ウ 聴聞手続

既に述べたように、聴聞手続に関する空白領域を生じないようにする必要がある。その際に、被処分者や第三者に不利益を与えるおそれのある手続（被処分者の同意いかんにかかわらない聴聞の公開制は、これにあたるといえる）は、法令や条例によって定めることが必要である。これに対して、純粋に被処分者の手続上の保護のための手続は、規則や訓令等によって定めることも可能である。また、被処分者の申立による手続の弾力化、簡略化の余地も認めてよいと思われるが、事実上の圧力による手続無視を招来しないような歯止めが必要であろう。

これまでに各都道府県で定められた聴聞規則について検討すると、次のような点が注目される。

第一に、聴聞対象についてみると、①単に、「法令の規定により」行う聴聞を対象にするもの、②別表に定める法令による聴聞として限定列挙するもの、③法令のほか条例（又は規則によるものを含めるものもある）により行う聴聞を対象にするもの、などがある。これらの規定方式による教訓として、聴聞手続に関する準則と、聴聞対象事項を定める規定とは、分離することが可能であるということを知り得る。

第二に、聴聞手続の上で、すべての聴聞を一律に扱うことなく、いくつかの類型に分類して手続を異にしている例がある。群馬県の聴聞規則は、第 1 種、第 2 種及び第 3 種に分け、聴聞公開、開催通知の期限について異なった定め方をしている。統一的な聴聞準則を定める場合であっても、行政処分や法令・条例の趣旨により、類型化する余地があることを示している。類型ごとに、公開制を含む、手続の簡略化等について定めることが可能とされよう。

第三に、聴聞の機会の放棄に関する規定を置くものが多い。正当な理由によらない欠席や退席により、聴聞が実施又は続行できず、そのことの故に職権処分手続を進行させることができないというのでは、行政が停滞してしまう。また、聴聞への出席を実力で強制しようこと法律上の根拠は、一般的には存在しない。したがって、正当な理由のない欠席や退席は、被処分者の手続上の権利の放棄として、聴聞手続を停止・省略しても、手続的な瑕疵にならないという処理にならざるをえない。なお、これに関連する問題点の一つは、やむを得ない事情による欠席をどうするかということである。この点は、後に述べる。

第四に、「弁護士」や「補佐人」の出席については、知事又は主宰者の許可を要するとしている例があるが、被処分者と一定の関係にある者及び弁護士については、人数制限等を別にすれば、出席を不許可にする理由はないと考えられる。その意味において、「許可」という形式を用いるにしても、限りなく届出制に近い運用が図られなければならない。

法律や各県の聴聞規則の中に共通に見られる手続に関しては、ほぼ問題ないと思われるが、それらに示されていないものが、むしろ問題である。

第一に、通知された聴聞期日に支障のある被処分者は、それがやむを得ない正当な理由によるものである場合（たとえば、重病による入院・災害等）には、期日の変更を申し出ることができるべきである（岩手県の例）。また、公開聴聞を原則とする場合であっても、例外的に、行政庁の側から出向いて行う出張聴聞や、弁明の機会の付与に切り換える手続についても検討を加える必要もあろう。

第二に、聴聞を実効あるものとするためには、事前に陳述要旨等（県によっては「準備書面」と称している）の書面の提出を促すことが考えられる。また、聴聞において、どのような発言をなすことができ、また意味があるのかを、聴聞開催通知書の送付にあわせて、知らせておくことが望ましい。道交法による聴聞通知書の送付封筒の中には、「聴聞はあなたのためにあります」なる文書が同封され、聴聞において、処分内容を軽減する事由を提出することを容易にする配慮がなされている。このような例を参考にして、行政領域ごとに工夫を加える必要がある。

第三に、冒頭手続において、特に処分対象事実を明確に告知する必要がある。また、それを基礎づける資料についても、可能な限り閲覧の求めに応じなければならない。これを出発点として、被処分者の反論・反証、さらに質問を保障し、可能な限り対審的な手続とするべきであろう。対審的な聴聞を進めるには、聴聞の主宰者（手続の進行役）と行政庁の処分の根拠を示し質問に答える担当者とを別にするという方法もあろう。

第四に、代理人、補佐人、弁護士等については、現行の各法律や条例を参考にすることによって、共通のものを導き出すことができよう。

第五に、処分が発動されないことによって不利益を受けていると主張する反対利害関係人をいかに扱うかということが大きな問題である。このような反対利害関係人に対しては、①意見書提出権、②聴聞出席・陳述権、③被処分者に対する質問権などの付与が考えられるが、利害関係を異にする者が直接に主張・立証しあう③のような方法は、行政委員会方式で手続が厳格に整備されている場合などを除き、混乱を生ずるおそれがある。したがって、②の方式を目指し、少なくとも①の手続は保障すべきである（許可を得て利害関係人参加を認める例として、岩手県がある）。ただし、反対利害関係人の範囲の認定は、事例の積み重ねによって、一般住民と区別していくほかはない。

第六に、主宰者に関し、裁判手続と同じような除斥、忌避を認めるかどうかという問題がある。まず、あらかじめ定めた除斥理由に該当する場合には、職務を執行できないこととするのが妥当である。公正を妨げることを理由とする忌避の申立について、これを制度化した場合には、濫用を招くおそれがないわけではない。そこで、行政の内部的な処理準則として、忌避に相当する申立があった場合の調査システムを設けておくことが当面必要な対策と思われる。

(4) 理由付記

職権発動処分については、その処分通知を書面でなすとともに、原則として理由を付記することとすべきである。「理由」は、認定した事実と法令・条例の適用等結論に到達する過程の要点である。聴聞手続において相手方が主張・立証した事項のうち重要な点については、処分理由の中で答えることが必要で

あろう。また、聴聞結果との関係を明確にするために、聴聞調書（聴聞記録）との対応関係を理由中で示すという方法が検討されるべきである。そして、聴聞調書の閲覧が認められるべきであることはいまでもない。なお、理由付記を適当としない例外的処分が認められるか否かは問題であるが、かりに、それが認められるとしても、相手方から理由の開示を求められた場合には、不服申立手続以外で、書面又は口頭で理由を開示すべきものとする。

(5) 処分を発動しない場合の処理

聴聞を実施したにもかかわらず処分を発動しないという結論に達した場合には、相手方の不安定な状態を解消するためにも、その旨の通知をなすべきである。その通知に理由を付記する必要はないように思われるが、処分をしようとしていた行政庁の態度が、何を基礎にして変更されたかということは、付記するか口頭で伝えるのが親切というものであろう。また、反対利害関係人（出席・陳述した者又は意見書を提出した者）に対しては、処分に付さないこととした理由を付記した通知をなすべきであろう。反対利害関係人は、聴聞調書の閲覧が認められるべきである。

(6) 公表

住民監視の観点からは、職権処分の内容が公表されることが望ましいといえる。宅地建物取引業法70条のように、消費者保護の観点から公表が必要とされる場合もあろう。しかし、一般的な行政手続として公表を位置づけることは、被処分者の利益保護の観点から、適当とはいえない。公表による一般住民の利益が被処分者の利益を上回ると認められる場合に限り、個別の法律や条例において、公表を規定するにとどめるのが妥当である。

(7) 処分基準

職権処分に関し、処分内容について裁量の余地がある場合には、処分基準を定める必要がある。国の機関委任事務であって、全国的な統一基準が設定されていない場合には、地方公共団体の長が、その権限行使の基準を設定することは許される。処分基準は、あらかじめ公表しておくことが望ましいが、処分の性質上それを適当としない場合には、聴聞段階において、相手方の有効な主張・立証を可能ならしめるように、聴聞に先立って、またはその冒頭手続において、開示する必要がある。処分基準の設定の仕方自体は、個別の処分の目的

に応じて決めるべきものであるが、最低限、処分内容に影響する要素を例示する程度の基準は必要とされよう。また、住民参加の観点からは、処分基準作成過程への住民参加が問題とされよう。ただし、職権処分のうち、消極的秩序維持行政に係るものについては、住民による政策決定の色彩が弱いことに鑑みると、審議会の活用を図るといふ程度にとどめざるを得ないように思われる。

(8) 処分実体法の対応

聴聞や理由付記の一般的な手続を要することに対して、早期処理の必要性によって手続の例外とすべきであるという主張が予想される。この問題に関して、単に例外を認めるというのではなく、実体法レベルにおいて、暫定的行政処分（例、道交法103条の2）により当面の障害を除去し、確定的行政処分について、本来の行政手続を履践することなどを検討するべきであろう。

IV 申請等処理手続

1 申請等処理手続に関する検討の枠組み

(1) 検討の対象

本章では、事業者の行う一定の事業活動（事業の実施それ自体またはそのための一定の行為）に関し、申請にもとづく行政庁の「許可」、「免許」、「確認」等々の処分がなければそれを行ってはならないとされ（以下では行政庁のこれらの行為を、行政法学上の「許可」の性質をもつと否とにかかわらずまとめて「許可等」と呼ぶ）、あるいは事前に行政庁に届け出なければならないとされている場合に、自治体の機関がそのような事業者からの許可等の申請または届出（以下ではこれらをあわせて「申請等」という）にかかる事案を処理する際の手続を、「申請等処理手続」と呼び、それについて検討を加えることとする。本調査研究で取り上げられた具体的事例のうちでは、宅地建物取引業法（宅建業法）による宅地建物取引業の免許、食品衛生法による飲食店営業の許可、河川法による河川敷地占用等の許可、道路法による道路占用許可、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃掃法）による産業廃棄物処理業の許可および産業廃棄物処理施設の設置に関する届出、大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律（大店法）による建物新設・営業開始の届出および調整などに関する手続が、ここでの検討の範囲に含まれることになる。

(2) 申請等処理手続の現代的特徴

ア 許可制・届出制の区別とその相対化

事業活動の規制の手法としての許可制と届出制とは、行政法学においては概念上ははっきりと区別されており、一方において許可制の場合には、当該事業活動の許否を判断し決定するのは行政庁であり、事業者としては行政庁の許可がないかぎりその活動を行ってはならないこととなるのに対し、他方で届出制は、本来、事業者に対し当該事業活動についての届出を義務づけるにとどまり、後の監督処分等は別として、届出にかかる事業活動をそもそも許さないとする権限を行政庁に与えるものではないとされている（なお、規制手法としての許可制と届出制の中間に、「確認」、「登録」等の名称で呼ばれるいくつかのヴァリエーションが存在しており、また、前記の大店法にい

う届出に関しても、届出にかかる営業の開始前に変更勧告ないし変更命令がなされることがあるという点で、普通の届出制とは異なる手法がとられている)。

しかし、本調査研究の過程でも認められたところであるが、法令が届出制をとっている場合であっても、実際には許可制に近い運用がなされている例が多いことに注意する必要がある。すなわち、実務上は、行政庁において届出にかかる事業活動につき難点があると判断するときはその届出を受理しないものとする取扱いがひろく行われており、相手方がこの行政庁の判断に服するかぎりでは、届出を不受理とすること(いわゆる不受理処分)が、許可制のもとでの許可申請拒否処分にも相当する意味をもつことになる(この場合、後に触れるように、現実には、事業者からの届出に対してそれを不受理とするのではなく、難点があると考えられるものについては事前指導によってそもそも届出を差し控えさせるという方針がとられていることが多いようである)。今日の行政実務にみられるこの意味での届出制の許可制への接近は、基本的には、行政とりわけ自治体が、各種事業活動の規制のための行政的介入を求める地域住民・消費者等の期待にできるかぎり応えようとしていることの結果であると言うこともできる。もちろん、これについては、法令の定める届出制の趣旨に照らして問題がないわけではないが、その是非の評価はともかく、本章で、許可等の申請にかかる手続と届出にかかる手続とを一括して扱うのは、以上のような実態を考慮したことにもよる。

イ 行政と事業者の密接な交渉の存在

事業活動の許可等に関する手続は、実際問題としては、単に、事業者の側が任意に申請をし、それに対して行政の側もその一方的な認定判断によって当該申請に対する処分を行うというようなものではなく、行政と事業者とのあいだでの、説得および譲歩を含む密接かつ複雑な相互交渉の過程である。ここでいう相互交渉は、法定手続のレベルでは、行政庁による申請書の補正命令、申請人による申請書添付資料の追加、聴聞の場での質問・陳述・証拠提出等々の形態をとることになるだろうが、現実にはむしろ法定手続外での折衝過程が重要な意味をもつということも、よく知られているところである。ここで具体的な形態の如何はともかくとして、各種事業活動に対する行政上の

規制がこのような相互交渉の過程であるというのは、最近に始まったことではない。しかし、行政の側による一方的な事案処理が相手方に受容されにくく、その抵抗を招きやすいという行政環境のもとでは、許可等の手続がもつそのような相互交渉としての性格は、いっそう強められることになる。以上のことは、前述の意味で許可制に準ずる届出制の運用の過程についてもほぼあてはまるであろう。そして、一般的にいえば、このように行政と事業者との密接な交渉の過程を経て事案が処理されるということは、個別事情に即した妥当な処理結果をもたらしうる反面、交渉過程における相手方事業者の手続的保護の問題と、当該交渉過程の透明さを第三者に対する関係で如何にして確保するかの問題を、それぞれ生ぜしめることになる

ウ 公益的規制と具体的利害調整

私人の事業活動に対する行政上の規制は、かつての考えかたによれば、原則として、個々人の利害を超えた一般公共の利益のために事業者の活動の自由を制限する作用であり、したがって、ある事案について具体的な利害関係をもつ第三者が存在する場合にも、その事案の処理につき、当該第三者に手続上の法的な地位を承認しなければならないものではないとされることが多かった。しかし、今日の行政環境のもとでは、そのような第三者の関与を排除して手続を進めることは、法律論としてもさることながら、事実上も困難となっている。その結果、一定の事業者の活動に関する行政上の事案、とりわけ許可等の申請にかかる事案および、前述のように許可制に準じて運用される届出制のもとの、届出にかかる事案についての処理手続（要するにここでいう申請等処理手続）は、多くの場合、当該事業者と他の第三者とのあいだの利害調整の過程としての意味をもち、かつ、そのようなものとして運用されることになる。このような現象は、それ自体として肯定的に評価することができ、また、行政手続の法的整備にあたって重視すべきものを含んでいるが、その反面において、後に検討されるようないくつかの困難な問題をも生ぜしめる。

(3) 申請等処理手続に関する検討の視点

申請等処理手続について行政手続法的な観点から考察する場合、一方では、申請・届出をし、またはしようとしている事業者（以下「申請人等」という）

に対する関係での手続的公正さを確保するためにどのような配慮が必要であるかが問題となるが、他方、今日、それとならんでとりわけ問われているのは、当該申請等にかかる事項について何らかの利害関係をもつ地域住民、消費者、競争事業者、業界団体等々の第三者の意見を、当該事案の処理に際し、いかなる範囲において、またいかなる方法によって考慮し反映させるべきかの問題である。以上のような、申請人等に対する手続的公正の要請と、第三者の参加の機会の確保の要請とは、言うまでもなく密接な関連を有し、場合によっては相互に対立することもある。したがって、立法その他の方法で行政手続のありかたを具体的に定めようとする際には、これら 2 つの問題群は、当然、一体として扱われなければならないであろう。しかし、それとは別に、まずもって問題の所在を明らかにし、その解決にあたって考慮されるべきことがらを整理するという目的のためには、この 2 つの問題群を一応区別し、それぞれについて別個に考察を加えていくのが適当であると考えられる。

本章では、この後者の趣旨で、申請人等に対する関係での手続的公正の問題と、申請等処理手続における第三者の関与の問題とを順次取り上げることとする。

2 申請人等に対する手続的公正

(1) 公式の申請処理手続

いわゆる個人タクシー事件に関する最判昭和46.10.28民集25巻 7号1037頁、群馬中央バス事件に関する最判昭和 50.5.29 民集29巻 5号662頁などにも示されているように、許可等の申請をした者に対しては、法令の規定如何にかかわらず、これを手続上公正に取り扱うことが要求される。申請についての処理手続をこの方向で具体的に整備していくことが、行政手続法の重要な課題であることはいうまでもない（『行政手続法研究会報告』を参照）。

まず、聴聞に関していうと、申請に対して処分をするに際し事前の聴聞を行うべき旨を法令で定めている例はそれほど多いわけではなく、また、その規定のしかたも、しばしば指摘されるように、必ずしも統一的な基準によっているとは言い難い。申請にもとづく手続の場合には、職権による処分の場合に比べて、申請書等の書面審査で足りる事案が少なくないということもできるが、事

案の性質によってはやはり口頭の聴聞が必要であると考えられる。いかなる場合に聴聞を必要とするかにつき、国の一般行政手続立法とは別に、自治体レベルでも何らかの形式で一般的な基準を設けることが検討されてよいであろう。聴聞を行う場合におけるその具体的な方式に関しては、個別の法令で定めがなされている例、および、自治体によっては一般的な聴聞規則が制定されている例もあるが、さらに整備を図ることが望ましい。

つぎに、申請人が必要とする情報を提供するための資料閲覧等の制度も、手続の公正さを確保するにあたっての重要な一項目をなすものであり、一方では聴聞手続との、また他方では一般的な情報公開制度との有機的な関連を考慮しつつ、積極的な検討が進められるべきであろう。

申請を拒否する処分については、処分通知書に理由を附記する等の方法により、申請人に対してその理由が告知されてしかるべきである。この点に関する現行法の規定はきわめて不十分であり、国の立法を待つまでもなく、自治体レベルでの対応が可能かつ必要であると考えられる。

以上のような聴聞、資料閲覧、処分理由告知等の問題は、職権処分手続の場合と共通するところが少なくないので、本報告書III章の記述を、あわせて参照されたい。

(2) 申請・届出に関する事前折衝

事業活動に関する申請等処理手続、つまり許可等の申請または届出にかかる事案の処理は、それぞれ、事業者からの申請につき行政庁がこれを受理したうえでそれに対する処分を決定するか、または事業者による届出を行政庁が受理するというかたちを、その基本としている。このうち、許可等の申請がなされた後に行政庁がこれに対する処分を決定する過程については、上に述べたところであるが、しかし、申請等処理手続に関して行政手続法的な整備が問題となる場面は、それだけではない。

行政庁に対する許可等の申請または届出については、担当職員により、受理前の段階で、事実上、当該申請等の内容に関する事前審査および（必要があれば）その変更または取りやめ・取り下げの指導がなされ、あるいはさらに、申請等がなされる前の段階において、申請人等からの事前相談にもとづく審査・指導が行われることがある。申請・届出ないしはその受理にさきだつ段階で申

請人等と行政とのあいだに存在する、法令の明文によって規律されていないこのような相談および指導の過程を、ここでは一括して「事前折衝」と呼ぶこととするが、いわゆる公正手続の要請は、これら事前折衝の過程にも、当然及ぼされてしかるべきものであろう。

本調査研究で取り上げた各種事業活動にかかる申請等に関しては、そのほとんどの場合において、上記の意味における事前折衝過程が存在し、しかも重要な（実際には決定的ともいうべき）役割を演じていることが認められた。

現実の行政執行においてこのように事前折衝が重要性をもつに至った所以としては、さまざまな事情が考えられるが、主としては、次の二つの点を指摘することができよう。ひとつは、事業者の活動に関する行政的介入の機会の最大化の要請である。今日の行政とりわけ自治体は、事業者と消費者ないし関係住民との関係における利害対立の調整および紛争の予防のために、できるかぎり多くの機会をとらえてこの両者間の関係に介入すべきことを、主としては消費者・住民の側から、また場合によっては事業者の側からも、期待されている。行政が、単に受身の立場で、事業者のした申請に対して許否の処分をするというのではなく、事業者が一定の申請をすることそれ自体の是非や申請の内容に関して積極的に指導を行うこと、および、同様の指導が届出制のもとでも行われていることは、いずれも、上記のような意味での介入機会の最大化の要請に対応するものとみることができる。もうひとつは、許可等の申請の場合に、当該許可等が与えられる見込みに乏しいなど、申請に難点があるにもかかわらずあえて正式の申請とそれに対する拒否処分という手続を履むことは、行政にとっても無駄であり、相手方に対しても無用の負担を課するものであるというところから、ひろく存在するように見受けられることである。このような視点に立てば、事前折衝過程において申請内容をあらかじめ審査し、必要に応じて変更・取下げの指導を行うこと、いいかえれば許可等を与えてよいと一応判断されるものについてのみ申請を受理するという取扱いは、行政の無駄を省き、同時に相手方に対しても親切な対応のしかたであると評価されることになる。

以上の、あるいはさらにその他の事情を背景とする事前折衝過程の存在については、もちろん、種々の問題点を指摘することができる。まず第一に、届出制の場合に関し、当該事業活動を許さないとする権限が法令の明文上は行政に

与えられていないにもかかわらず、行政側が届出の内容を審査したうえでその取りやめ・取り下げを指導し、または届出を受理しないとするのが、法令の趣旨に適合するかという問題があることはいまでもない。

第二に、許可等の申請の事案についていえば、事前折衝過程の存在は、正式の申請とそれに対する行政庁の審理・処分という、法令上予定された公式の処理手続の“前倒し”ともいうべき意味をもつのであって、それは、法定の手続を回避し（事業者が指導に従って申請を取りやめ、あるいは取り下げる場合）、または少なくとも形骸化する（行政側が許可等を与えることに問題がないとの判断のもとに申請を受理する場合）こととなりうる。実際、本調査研究で取り上げた諸事例においても、事前折衝を経ていったん申請が受理された後に、新たな調査・検討にもとづいて申請拒否処分がなされるということは、ほとんど皆無に等しいようである。そこで、一方では、法令上、申請処理手続について聴聞、処分理由附記等の行政手続法的規律が定められているときに、事前折衝過程の存在によってそのような法定手続が回避されまたは形骸化されるとすれば、それは法令の趣旨に反することにはならないかという問題がある。他方、事前折衝の結果として事業者が“任意”に申請を取りやめ、取り下げ、又は変更するというかたちで事案が処理され、申請に対する拒否処分の形式が回避される場合には、そのことによって、申請拒否処分に対する不服申立ておよび訴訟という、法が本来予定している事業者のための救済の途が失われることにもなる。なお、このように公式の手続の回避・形骸化の可能性を伴う事前折衝過程の存在と、実務におけるその一般化という現象の背後に、公式の手続を煩わしいものとして受け取る行政・事業者双方の感覚が横たわっているとすれば、そのこと自体、手続というものの意義につきいまだ十分な認識が普及していないことの表われであるとすることもできよう。もちろん、行政が効率的に、しかも関係人に対して親切に運営されるべきことはいまでもないが、それらの要請は、法令上の公式の手続においても、その運用のなかで考慮されえないわけではない。

第三に、事前折衝過程において行政側が申請・届出の変更または取り下げを指導したにもかかわらず事業者がそれに従わなかったときは、当該申請者についていわゆる不受理処分がなされうる（もっとも、事態がそこまで進む場合は

少ないようである)が、このいわゆる不受理処分は、とりわけ法令上の明文の根拠を欠く場合には、その法的性質について問題がある。

しかし、いずれにせよ、行政が、事業者と消費者・住民との対立を調整する等の目的のもとに、いろいろな機会をとらえて事業者に対し影響力を行使しようとするのは、それ自体としては否定されるべきものではない。したがって、上述のような問題点にもかかわらず、法定手続外の事前折衝において事業者に対し規制的な意味合いをもつ指導が行われたとしても、それが行政の所管すべき事項の範囲を逸脱するものでなく、また、指導のしかたにおいて、相手方に対する事実上の強制に涉ることなくその任意の協力を求めるにとどまるものであるかぎり、必ずしも違法とはいえない(この点の判断基準に関しては、車両制限令所定の基準適合認定にかかるいわゆる認定留保についての最判昭和57.4.23民集36巻4号727頁、建築確認留保についての最判昭和60.7.16判例集未登載・月刊法学教室62号100頁などを参照)。このことを前提としつつ、事前折衝過程において申請人等の正当な利益が侵害されることを防止するための、手続的公正の観点からの規律を具体化していくことが、今後の重要な課題となるであろう。さしあたり考えられる方向としては、以下の諸点を挙げることができる。

——申請・届出の取り下げ等の指導に際しては、その根拠たる具体的な事実や、法令・通達その他行政側が依拠する基準を相手方に明示すべきことが望まれる。

——申請・届出をした者またはしようとする者が、その変更・取り下げまたは取りやめの指導に従うことを拒否したときは、当該申請・届出が法令上適式なものであるかぎり、ただちに受理の取扱いをし、申請の場合であればそれに対する公式の審査・処分手続に移行することを、原則とすべきである(『行政手続法研究会報告』を参照)。この点は、明文で定めるかどうかはともかく、少なくとも行政運営上の原則として確認されるべきであろう。なお、相手方が指導に従わないときにその申請または届出を不受理とすることが例外的には認められる場合があるとすれば、その場合には不受理の理由を明示する必要がある(これは、前述の申請拒否処分の場合に準じて考えるべきものである)。

——申請を処理すべき期間については、法令に規定が置かれている場合があ

り（建築基準法 6 条 3 項など）、また、自治体によっては、これについて一般的な基準を定めている例（神奈川県「許認可等事務の処理日数等に関する規程」など）もあるが、申請書・届出書の提出から受理までの期間、または、事前折衝過程を含めて申請・届出に関する全体としての事案処理期間につき、何らかの方法で制限を設けることが検討されるべきであろう。

——事前折衝の経緯（事業者と行政とのあいだで当該申請等の取扱いに関してなんらかの合意が成立した場合にはそれをも含めて）については、後に紛争が生じうることを考慮して、文書による公的な記録を作成し、保存しておくことが適当であろう。この場合、もちろん、当事者がその閲覧を求めうるものとされることが必要である。

——許容される限度を超えた指導に対しては、事後の損害賠償等の救済にとどまらず、第三者的な機関により介入等の仕組みを設けることが考慮されてしかるべきであろう。

3 申請等処理手続と第三者の関与

(1) 第三者の関与の諸形態

現代の自治体行政においては、申請人等と第三者の利害を公正に調整する何らかの制度が要請され、調整者としての役割が、一定程度、行政に期待されているとすることができる。以下では、第三者の地位を中心として調整に関する制度・手法を検討することとするが、それに先だち、二点において留意が必要である。1つには、調整に関する法制上の定めを欠く場合が、現在では、極めて多く存在するということである。2つには、第三者という場合にも、私的事業活動の競業者、隣地土地所有者のように比較的特定可能なものから、産業廃棄物処理施設の届出の場合のように、隣接地土地所有者のほか、付近住民、町内会、搬入路周辺住民、污水放流先の水利権者、関係団体のように、その範囲が限りなく広きにわたるものまで様々であり、結局は、事例に即した個別の議論が必要な点である。以下では、上述のような利害関係人の広範化に対して、第三者の地位を保障する様々な手法のうち、まずは、事案の告知・説明、聴聞・公聴会、意見書、自治体間協議、諮問機関の設置について、そのあり方を検討してみることにしたい。

ア 事案の告知・説明

許可申請等の手続の場合であっても、反対利害関係にたつ第三者が存在することから、そのような場合には、申請等に係る事案の趣旨・内容に関し、事前に告知・説明を第三者に対しても行う必要がある。告知・説明の段階で、申請等の当否に関する行政庁の判断は、一般には必要はないものと思われる。告知・説明を行う範囲については、問題となる事案の性質により異なる。告知・説明を要求することを、次に述べるような意見提出・証拠提出の機会確保のための事前の手続保障と考えるならば、告知・説明を行う範囲は、意見提出等を認める者の範囲と一致する。告知・説明の方法としては、公示・広報の活用、説明会の開催等が考えられよう。なお、告知・説明を行うからには、その前提として関係資料の閲覧権が認められるべきである。この場合にも、私的事業活動に係る事案では企業秘密に対する配慮も必要である。告知・説明を行う時期に関しては、一般に、利害調整が行われる前と行うことができ、現在のように、受理前の調整指導が徹底している場合には、受理前に告知・説明が行われることも考えられる。

イ 聴聞・公聴会

ここで言う聴聞とは、まずは、住民の法益に制限を加える措置に対する、申請者以外の住民からの意見の主張・証拠の提出を指す。これは、第1次的には、第三利害関係人の権利保障手段としての特色をもつ。これに対して、公聴会とは、ある施策を行政が行うに際して、多数の住民から、施策に対する意見を主張させるもので、主として、施策に対する民意の反映という民主主義的性質を有し、行政の側としては、広範な対立利益に関する情報を収集し、一定程度、論点の整理を行うことができる点に特色をもつ。

以上は、典型的な手法の説明であり、現実には、中間的なものが数多く存在するが、競願処分の際の競願者、廃棄物処理施設の隣地住民などは、前者の手法になじみやすく、次章で扱う計画策定手続においては後者の手法が有効である。しかしながら、これまで述べてきたように、許可申請等の手続のように第三利害関係人が極めて広範に及ぶ場合には、裁判手続を範とした伝統的な聴聞モデルでは対応しきれない状況が存在する。例えば、ある事業の許可申請・届出に際して、付近住民・消費者が利害関係をもつ場合である。この

ような場合には、単に、行政が申請者、利害関係人各々から別個に聴聞・公聴会を行うのでは十分な利害調整を行えず、両者に同一の機会に意見の主張を行わせ、行政が調整者として、論争点を明確にするとともに、反対利害関係人の主張を背後に、各々に対し一定程度の譲歩を促す手法が、今後ますます要請されるであろう。このような交渉型（利害調整型）の聴聞モデルには、次にあげるような特色を認めることができる。

第 1 には、私人相互の利害調整を行政が行うという側面が強いことから、調整に際しては自由な情報の流通を促すとともに、利害関係の激しい対立の結果聴聞が事業者のつるし上げの場となることがないように、一層強い配慮がなされねばならない。

第 2 には、利害関係人が広範なこと、及び、事前の調整制度としての特色から、調整の結果に関する記録を保管しておくことの要請（文書化の要請）は、一般に強いものと思われる。

第 3 には、利害関係人の人数が多数に及ぶことを考慮するならば、欠席についても、ただちに聴聞の機会の放棄として処理するにとどまらずに、むしろ、あらかじめ、聴聞・公聴会の回数を複数にしたり、地域・時間帯に配慮するほか、欠席者に対して意見書の提出を促して参加の機会を補うなど、行政側の柔軟な対応が望まれるところである。

第 4 には、聴聞陳述予定者以外の者の発言の機会について、理念的には、職権処分手続以上に広く発言の機会を認めることが望ましいようでもあるが、他面において、会の運営をも考慮するならば、現実上は、次に述べるように、陳述人選定の段階でできる限り多様な対立利益の代表に配慮する点に重心が置かれ、会の運営中における、陳述予定者以外の不規則発言は例外に止まるように思われる。

最後に、最も重要なものとして、陳述人の選定方法に関する問題が残る。公正な事前的利害調整という見地からするならば、陳述を行える第三者の範囲は行政訴訟における原告適格の場合と同様に、できる限り広く意見を求めることを原則とするとともに、選定方法に関する準則を一定程度明確にして、行政が市民の主張に対して開かれた態度をとることが肝要である。選定方法としては、1つには、利害関係人相互にあらかじめ代表者選出を促し、意見

の集約を図るという手法が考えられる。2つには、やはり、利益代表的な手法として、既存の様々な団体（代表者）の参加を認めるという手法が存在する。従来、自治体は自治会・町内会の意見を聞くことを好んで選択していたところである。ただし、例えば、新住民が自治会に入らないという状況も現在では存在することから、自治会が必ずしも住民全体の意見を反映しているとも言えず、多様な団体を参加させる方途が探究されるべき時期に来ているように思われる。上述の2つの手法はモデルであって、その他にも、例えば、現在でも行われているように、意見書の提出をあらかじめ求めた上で、その内容に照らして、意見書提出者の中から最も適すると思われる者を陳述人として選定するなど、意見書の活用も同時に考慮される可能性があるだろう。

ウ 意見書

利害関係人が多数に及ぶ場合に、様々な見解を集約するためには、一般に、意見書は便宜な手法であると評価できよう。意見書の場合には、第三者の手続参加資格を厳格に解する必要もない。ただし、最も意見書が活用されているように思われる環境アセスメントの事例でも、提出された意見書に対する行政側のフォローが必ずしも十分ではなかったことに見られるように、従来、意見書に対する行政の対応は冷淡であり、このことが意見書の効用を減少させていた側面が存在する。今後は、意見書への行政の対応を手厚いものとしていくことが必要であり、具体的には、提出された意見の概要及びそれに対する行政の考えを記載した文書を作成し、縦覧に付すとか、公表するとかして、世論を喚起する一方で、前述の公聴会等へと結合させる工夫が重要であろう。

エ 自治体間協議

上述の手法に対して、産業廃棄物処理業の許可とか、大規模小売店舗法

に基づく届出の場合には、利害関係人の範囲があまりに広く、もはや、個別の私的団体に諸利益を代表させることにも限界が存在したことから、市町村が一種の利益代表者として、より広域の行政団体である県との間に協議を行うといったシステムが見受けられた。このように、基礎的な自治体が、より広域の団体に関与していくことも、住民の利益代表という観点から、一層重視されるべきであろう。

オ 諮問機関の設置

本研究会の検討対象には、直接含まれないが、利害調整の機会が頻繁に生じ、継続的な調整が望まれる場合には、利害関係人代表を組み入れた諮問機関を設置することも、1つの有効な手法である。大店法の事例でも、利益代表的な諮問手続が定められていたところである。しかしながら、現在広く行われているように、受理・届出前の調整的行政指導が徹底されれば、上述の諮問機関のもつ本来的効用は失われ、形式にすぎなくなる場合も少なくない。したがって、考え方としては、一方では、正規の法定手続の中で諮問手続が予定されている場合には、制度の趣旨を尊重して、調整的行政指導によって利害調整を図ることは制限されることとなろう。他方では、大店法の事例をさらに一步進めて、受理・届出前の調整的行政指導を新たに正規な利害調整手続として認め、そのなかに諮問手続に類似した手法を組み込んでいくこともできよう。ただし、この場合には、上記の利害調整手続に対するインフォーマルな指導はもはや認められるべきではない。今後の課題としては、政治的利害調整を任務とする地方議会と上記の諮問機関の相互補完的な組合せ・運用が、行政組織法的視点の下で探究されねばならない。

(2) 同意書をめぐる諸問題

ア 調整的行政指導

第三者の参加に関する法制上の不備を補うため、現在では、必要とされる利害調整・地域的合意形成は、他の手段、とりわけ行政指導により代替される傾向が顕著である。これは、学説上、調整的行政指導の問題として、従来論じられてきたものに相当する。調整的行政指導に関して、本研究会の行った事例研究を通じて明らかとされた点は、以下のとおりである。

1つには、このような調整的行政指導という行政の行為形式が、他面において、研究会のテーマである事前的行政手続の機能を相当程度果たしてきて

いるということである（具体的には道路法・河川法・食品衛生法に基づく道路占用許可・河川占用許可・営業許可の申請受理前の行政過程及び大店法に基づく届出前の行政過程が、実質的には、事前的な行政手続の役割を果たしていたのである）。従って、こうした調整指導の存在・態様を事例ごとに検討しておくことが、今後我国の行政手続・住民参加法制を考える上で、極めて重要な前提作業となりうるものと思われる。何故ならば、一面では、それが日常の行政運営の中から形成されたものであるだけに、我国の行政スタイルに立脚した一つのモデルを提供している点で貴重であるとともに、他面では、そこに見られる様々な理論上並びに行政実務上の弊害を除去することが、第三者の参加を志向した新たな制度形成の出発点であるからである。調整的行政指導の第 2 の特色は、それが、また、一定程度において、利害関係人参加・住民参加の機会を提供しているという点である。この点は、後に詳しく検討することとする。第 3 の特色としては、調整的行政指導においては、行政指導の手法として、同意書が用いられることが多く、第三者の地位に対する配慮も同意書の性質・取扱いに大きく依存しているということである。

事例研究の中から具体的な例をあげるならば、(i) 産業廃棄物処理業の許可、処理施設の届出に際しては、法令上の要件ではないにもかかわらず環境部長の出した運用通知により関係住民(隣地土地所有者・河川水利権者・搬入路内住民・汚水放流先の水利権者・関係団体等)の同意が要請され、(ii) 河川占用許可の場合でも、通達により漁業権者等の同意書が要求された。更に、(iii) 大規模小売店舗法の建物設置者の届出に際しても、届出前に指導要綱に基づき同意の取得が要求され、協定に至ればなお望ましいものとされていた。同様に、(iv) 道路占用許可の場合にも、掘削制限期間(アスファルト 3 年、コンクリート 5 年)の中では、地元町内会の同意が要求されてきたところである。このように、行政実務においては、同意の取りつけ・同意書という手法が広く用いられ、申請者等と第三者の利害調整をはかるなど、行政手続に類似した役割を果たしてきており、現代の自治体行政における代表的な手法であるということが出来る。それにもかかわらず、かかる手法に関する分析・研究は、従来、十分にはなされてこなかったところである。このような経緯に鑑みて、以下では、同意書の問題を中心に、第三者の関与・住民参

加の問題に関して議論を進めることとする。

なお、以下における考察は、協定・念書・付款内の同意条項等、行政過程で広く見られる他の同意取得の手法にも、一定程度共通する部分があり、参考となるものと思われる。この点では、同意書に関する考察は、広く、行政過程における同意の位置づけを論ずることになるであろう。

イ 同意書のメリット

まずは、今日、同意書が広く用いられている原因をあげるのが適切であろう。主たる理由としては、先に述べた法制上の理由の他に、同意書のもつメリットをあげることができ、それは、大要において次の 2 つにまとめられる。

1 つには、住民参加的機能をあげることができる。行政の担当者は、許可・届出を認めるに際して、反対利害関係人の不満・苦情が生ずるのを懸念する一方で、法令等により明確な準則を見出し難いため、利害関係人相互間の話し合いに問題の解決を委ねる傾向にある。許可申請・届出に際して同意書が義務づけられることの結果として、事業者は、まずは、事業の計画段階において住民の利益を考慮するほか、住民との接触・話し合いにのり出さざるをえず、そこに両者の対話の過程が形成される可能性が生ずる。

その限りにおいて、住民もまた、法令上定めのない参加の可能性を自らのものとするのできるのである。

メリットの第 2 点としては、受理前に利害関係人の間で同意が形成されているために、受理以後の法定手続が円滑に流れ、行政運営が容易となる点である。受理以後の法定手続に関する限り、申請人等の時間的・費用的負担は軽減され、許可等に対する予測可能性・計算可能性が高まることとなる。担当職員の間でも、同意書を中心とした調整的行政指導・相談指導に関して、(i) 受理された申請人の抱く許可への期待を尊重している点、(ii) 利害関係人の意見を十分に聞いている点で、行政指導に対する肯定的な評価が広く存在した。一部に存在する、行政手続に対する消極的な評価も、こうした現行の行政指導に対する過大な評価にその原因を見出すことができる。

ウ 同意書の問題点

しかしながら、他方では、同意書をめぐる行政運営に関しては、担当職員

から第三者の取扱いに関する様々な疑問が提起されていたほか、法理論的にも数多くの問題を含んでいるということができ、現行の行政実務を無条件に肯定するわけにもいかない。以下、詳論する。

1 つには、同意は一面において、相手方の利益放棄を促す性格をもつことから、同意を要請することが、しばしば、放棄する利益に対応する金銭授受の問題を生じやすいという点である。この点では、かかる利益がそもそも処分可能なものであるのか、換言すれば、当事者の合意に委ねることが果たして妥当なのかが問われねばならない。しかし、他方では、本来受認されてしかるべき程度の不利益に対しても、それに対する見返りの利益を住民が望む傾向を同意書が助長する点はみすごされるべきではない。かかる傾向に対しては、同意書の限界を認めることができよう。

第 2 には、法律規定の軽視の問題である。先に述べたように、同意書を含めた受理前の調整的行政指導が徹底される結果として、逆に、受理以後の法定手続が形骸化する傾向にある。とりわけ、第三者の地位に関しては、調整的行政指導において、広範な利害関係人の参加・意見聴取が制度的に保障されていない結果として、利害関係人の参加を定めた法律の規定及び行政手続の理念に反する危険性が潜在することとなる。

第 3 の問題は、同意取得過程の透明性の問題である。先に挙げたように、行政の側としては、十分に関係人の意見聴取に努めたと考えている場合であっても、その過程自体が他の市民の目から不透明なものである場合には、今日では市民に公正な行政運営の印象を与えることはできない。この点は、最近では、行政担当者の間でも認識され始めたところであるが、一部には依然として、行政と市民の間に認識の相違が存在するようにも思われ、それが、様々な、そして時には不要なコンフリクトを生じてきた側面がある。本来、行政手続が行政過程の透明性の理念と結合して初めて、その主要な機能である説得的機能、すなわち、自らの政策を市民に対して説得する機能をもちうることを重視するならば、同意書を中心とする調整過程の透明性が、まずは保障されねばならない。この点では、調整的行政指導のみならず、行政担当者がサービス意識の下に行っている一連の相談行政に対しても、その前提として行政運営の内容、手順に関して公表を行うなどすることが望ましい。そ

うすることによって、申請者のみならず第三者に対しても透視可能性は高まる。しかし、さらに、第三者の行政に対する信頼感を高めるために、利害関係人の範囲が相当程度広範に及ぶ場合には、議会への報告その他の方法で合意形成の結果を開かれた議論の対象として公開性を保障することなども、今後考慮されるべきであろう。

第4には、より原理的な問題として、同意取得をめぐる事業者と行政の守備範囲に関する問題が生ずる。多くの事例において同意書が義務づけられたことの背後には、許可等の取得により利益を受ける事業者の側で、同意取得に要する一定程度のコストを負担するのが当然であるとの理解が存在していたように思われる。しかしながら、このような前提に対しては、次のような考慮が必要である。すなわち、同意取得にあたる私人の調整能力に限界があり、また、交渉過程の透視可能性を確保する必要があることから、調整のレベルを現在よりも一段階上げること、換言すれば、行政も調整過程に関与することが要請される。しかしながら、この場合にも行政が私人の申請のため、ないしは、第三者の利益を考慮した上で、どの程度まで自らコストを負担することが望ましいのかが、なお、問題とされねばならない。関与の手法としては、行政が事業者の第三者に対する十分な事前説明を認め、法定手続への移行を確認する段階から、両者の仲裁にのり出す段階まで様々なものが考えられ、その段階の選択は事案の公益性により個別に考慮されることになる。現在でも、いわゆる迷惑施設といわれるものや、産業廃棄物処理業の許可等では、公益性の観点から、行政が関与にのり出している例が数多く見受けられる。その他の許可の事例でも、ただちに、すべてが事業者の負担に委ねられるものではなく、事業の性質に応じて行政が関与を行い、責任をもって調整に努めることが要請されている。

エ 同意取得の範囲

同意書に関連して技術的に問題となる点は、その同意取付けの範囲が不明確な点である。これは、同意書添付を命ずる行政の側も、同意取得にあたる事業者の側も苦勞している点である。例えば、産業廃棄物処理業の許可・処理施設の届出の事例においては、その影響範囲が極めて広くまでに及び、個別的には対応しきれない状況にある。ここにも同意書の限界を見出すことが

できる。このような事例には、同意書よりはむしろ、先に述べたように、従来の町内会のほか利益代表・公益代表としての性格をもつ各種の団体・自治体の参加を促進したり、広い利害を代表させるよう陳述人選定に配慮をした公聴会・諮問手続の活用、更には、現在十分な対応のなされていない意見書の取扱いを手厚くしていくことの方が適切な手段であると言えよう。

オ 同意不調達の際の救済手段

同意書に関して最も問題となるのは、同意調達が不能の場合である。例えば、大規模小売店舗法の事例では、かつては、通達により同意書が存在しない限り、建物設置者の届出（同法 3 条）の受理は行わないとされていたが、現在の通達では、合意に達しない場合でも十分な説明がなされたことが、国・県・市町村・会議所等の四者協議により認められた場合には、受理に入るものとされている。通達により法制度の在り方が大きく影響されることの問題性は、ここではひとまずおくとしても、地元合意に 2～3 年以上もかかる現状を考えるならば、上記の運営の変更は正当であろう。更に、法理論的にも、同意書の提出が法令に定めのない行政指導の一環として行われるものであることを考えれば、同意書が無い限り受理に入らないとするのは、適法な行政指導の域を越えるものと思われる。したがって、考え方としては、申請等を認めることにより、住民等の不満をかうことが予想される場合には、事業者の説得の努力を一応評価した上で行政が受理を認め、法定手続の中で住民の主張にも応え、時には、その説得にあたる役割が期待される場面も存在するものと思われる。

カ 同意書取り扱いの統一化

最後に、同意書に関しては、都道府県レベルにおいて各々が独自の運用指針により行政運営を行うため、取扱基準が不統一であるという指摘が存在した。確かに、一面では、行政手続の均一性という点からすれば自治体相互の協議によりある程度まで統一をはかることが望ましいと言えよう。現在では、自治体の間で、かかる不統一を解消していく努力が始められているようである。仮に、このような統一化の視点が望ましい場合には、ひとり自治体の努力に委ねるのではなく、立法にあたる国会が十分な規定を置くことなく行政指導に調整を期待することがなかったかが改めて検討されねばならないで

あろう。これに対し、視点を変えるならば、自治体の環境政策・産業政策にも深く関連する同意書の運用指針は、各々の自治体が自己の政策に従い、地域的特性をもふまえて作成してしかるべきであるという考え方も存在する。このような立場からは、指針の一定程度のバラツキは、むしろ当然であるとも評価できよう。結果的には、どちらか一方の考え方で総てを割り切ることはできず、同意事項の中でどのようなものが統一的な規律に適し、どのようなものが自治体の政策的配慮に委ねることが望ましいのかが問題となる。これは同意書に限らず、一般に法定手続外での各種の折衝・調整過程に関する行政運用指針のあり方の問題でもあり今後に残された課題であるといえることができる。

V 計画策定手続

1 計画策定手続の特徴

「計画策定手続」という概念は、理論上も実務上もいまだに確立しているわけではない。もちろん常識的には、各種の行政上の計画の策定に際して、いわゆる典型的な個別処分手続とは異なるさまざまな問題が生じてくることは容易に推察されうるのであって、だからこそ「計画策定手続」を独自の手続類型として考察する意義があることになる。

しかし現実に存在する行政計画はきわめて多種多様であるから、それらすべてに共通するような「計画策定手続の一般的特質」を語ることがきわめて困難であることもたしかである。そこで本章の検討を進めるにあたっては、あらかじめ若干の典型的な「計画」の類型的イメージを設定し、その基本的特徴を整理しておくことが有益であろう。

(1) 各種の計画類型とその要素

ア 法的な観点からすれば、住民に対する実体法的拘束力の有無を基準とする、拘束的計画（例えば、用途地域を定める都市計画など直接に権利規制的な効果をもつもの）と非拘束的計画（県中期計画など政策プログラムのもの）の区別が基本的とされる。もちろんこの区別は手続法的観点からも重要では

あるが、たとえ政策プログラムの計画であっても、予算配分とリンクして実質的にきわめて重要な機能を果たす場合もあるなど、両者の差は相対的であるともいえるであろう。

さらに、たとえば自治体の公共施設や公共事業に関わる計画の場合などにおいては、区画整理事業や都市計画道路事業など法的な拘束力のある事業計画と、公有地にゴミ処理場を建設する計画のようにそれ自体では法的拘束力を問題にする余地のない事業計画との間に、住民に対する影響という点であまり本質的な差があると考えべきではない。つまり広範な住民参加を前提とした適正な計画策定手続のあるべき姿という観点からすれば、法的か事実的かを問わず、住民のさまざまな生活利益に重大な影響を生じ、住民が大きな関心を寄せざるをえないような計画の策定にあたっては、つねに十分な事前の手続的保障が確保されなければならないといえるからである。

イ 次に計画の全体的なシステムという観点からすれば、基本計画と実施計画、上位計画と下位計画、総合計画と個別計画など、計画相互間の相対的な位置づけが問題になる。それらは通常、時間的な先後関係や計画内容の具体性のちがいとしてあらわれるため、その位置づけや内容的特質を反映した手続的なしくみが考慮されなければならない。言いかえれば、一連の計画過程のどの段階で、どのような住民参加が行われるのが最も合理的かという問題であるといつてよいであろう。

ウ 最後に個々の住民にとっての利益・不利益という、より実質的な観点からみた場合、具体的な公共施設（廃棄物処理場など）や公共事業（市街地再開発など）が、すくなくとも一部の住民の強い反対を呼ぶ可能性を有するものか（以下必ずしも適切な表現とはいえないが「迷惑型施設」と呼ぶ）、あるいは反対に、想定される利用者組織等から設置が期待され歓迎される性質のものか（例えば、各種の集会施設などで、ここでは、とりあえず「歓迎型施設」と呼ぶことにする）という点が、手続的しくみを考察する上では、本質的な重要性をもつことを認めざるをえないであろう。

ところで個別処分の場合にも、相手方にとって利益処分か不利益処分かということが、手続的な公正さを判断する上で基本的な意味をもつわけであるが、相手方のみならず第三者をも含めて、処分をめぐる利害状況が複雑にな

りつつある今日では、いわゆる二重効果の状況が一般化していることはすでに指摘されたとおりである。そして大事なことは、計画策定に際しては個別処分の場合以上に、このような二重効果の利益状況が一般的であると思われる点である。つまり前述の迷惑型か歓迎型かを問わず、ほとんどすべての具体的事業計画に際して、多かれ少なかれ反対派住民と賛成派住民がそれぞれ存在し、その複雑な利害調整を通じてはじめて計画策定が可能になるといってよい。したがってこの場合計画策定手続には、不利益を受ける反対派住民のための適正手続的保障としての機能のみならず、包括的な利害調整手続ないし民主的合意形成手続としての機能が期待されているといわなければならないのである。

(2) 手続的観点からみる計画の基本類型

上述した各種の要素、つまり計画内容の個別・具体性の程度、ならびに関係住民に対する法的・事実的な影響力の強度およびその不利益性の程度の組合わせによって、以下の検討にとって基本的なイメージとなる計画の類型を、次のように整理することができよう。

ア 「計画内容が個別・具体的であり、かつ関係住民への不利益的な影響力が強いタイプの計画」

いわゆる「迷惑型」の公共施設（ゴミ処理場や火葬場等）の設置計画、あるいは住民の生活環境上の利益や営業上の利益など、多様な生活利益を激変させるような可能性をもつ公共事業計画（市街地再開発事業等）など、社会経験的にみて関係住民等の一部の強い反対が想定される種類の個別計画。

イ 「計画内容は個別・具体的であるが、関係住民への不利益的影響の度合は低く、むしろ受益者間の調整が要請されるタイプの計画」

利用者や関係住民による誘致等が想定されるいわゆる「歓迎型」のサービス施設（婦人総合センター、図書館、スポーツ施設等）の設置に関する個別計画がこれにあたるが、前述のようにつねに反対者はありうるという意味では、アとの差は相対的である。ただ利用者・関係者等がある程度特定した組織や階層として想定でき、その間の意見調整が必要となる場合があるという点で、手続的特質があるといえよう。

ウ 「計画内容が一般的であるが、関係住民への影響力が強いタイプの計画」

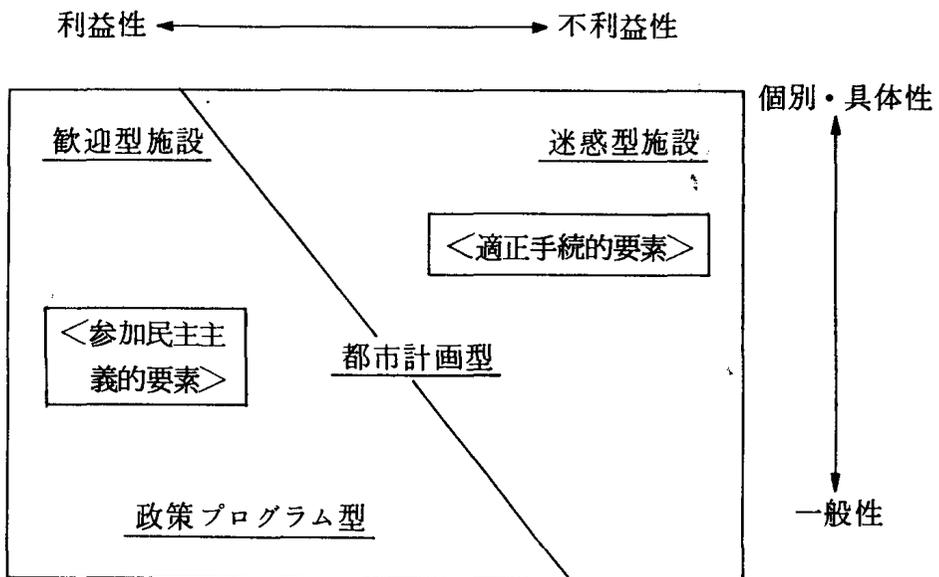
用途地域の指定など土地利用規制にかかる都市計画や国土法の土地利用基本計画等を典型とするが、より広く、一般的な権利規制的効果をとともなう地域・地区の指定（鳥獣保護区の指定等）のような「一般処分」を含めて考えることができる。関係住民への影響は、利益的な場合も不利益的な場合もありうる。

エ 「計画内容が一般的であり、関係住民への影響力が直接的でないタイプの計画」

中長期の総合計画、基本構想、国土利用計画等政策プログラムのな基本計画。ただし前述のように他の計画や事業とリンクすることによって、住民に具体的な利益のないし不利益の影響を及ぼしうることに留意しなければならない。

以上の 4 類型に含まれる各々の特徴的要素と相互の関係を図式化すれば、次頁の図のようになろう。なおこの 4 類型はあくまでも、手続上の基本問題を考察するための便宜的な類型化にすぎず、現実の具体的な諸計画を明確に分類しうるものではない。したがって一つの計画が、実際には複数の類型にまたがる性格を示すことも少なくないと考えられる。

ところで現代行政手続法の基本理念としては、つねに適正手続（デュー・プロセス）の要請と直接民主主義的参加の要請の二つの理念が語られてきた。計画策定手続においてもまた、これら二つの要請がつねに介在することはいうまでもない。ただそれらは、個別処分手続の場合とは異なった割合で発現することが予想されるし、さらに計画の種類や性質に応じてまた、それぞれの比重を変えることになると考えられる。



このことを上記の4類型に即してきわめて単純に図式化するならば、計画の個別・具体性と不利益的影響の度合いの高い「迷惑型施設」計画においては、適正手続的要請がきわめて高く、逆に、計画内容が具体的か一般的かの相違はあるものの「歓迎型施設」計画ならびに「政策プログラム型」計画においては、参加民主主義的手続の要素がむしろ強くなることになる。そして「都市計画型」の計画ないし一般処分においては、適正手続と参加手続の要請が同程度に組合わされているということになる。いずれにせよこれは理念的な整理にすぎないのであって、現実に存在する数多くの計画については、まさにこの二つの理念の微妙な組合わせを反映して、あるべき計画策定手続が構想されるべきであるということになるであろう。

(3) 計画策定手続の意義と特徴

これまでに検討した行政上の計画の各類型を通じて、個別処分手続とは区別

されるべき計画策定手続の基本的特徴ないし意義として、次の諸点を指摘することができよう。

ア 計画に実質的利害関係をもついわゆる「関係者」が多数にのぼり、それぞれの利害関係も多様であるため、手続上特段の配慮が必要であること。

行政決定の対象者が単数または少数である場合と、付近住民あるいは一般利用者などのように不特定多数の場合とでは、手続上単に量的な差にとどまらず、質的な差が生じてくるといわなければならない。またその利害の態様においても、原理的には計画によって利益を受ける者と不利益を受ける者に二分されるとしても、いわゆる条件闘争などの場合には、分類が一段と複雑なものにならざるをえない。

イ 行政は、事業計画の遂行を企図する一方当事者であると同時に利害調整・公益判断にあたる審判者としての立場も兼ねることが多いため、公正さの確保のために手続上特段の配慮が必要であること。

すなわち行政上の計画は原則としてすべて、行政側のイニシアティブによって開始されるものであり、特に事業計画の場合には、行政は自らアクションを起こしていく一方当事者の立場にあると同時に、公平な公益審判者としての役割も担うことになる。このような行政の立場の二重性がしばしば誤解の種になり、反対運動を激化させうることを考慮した場合、手続上の公正さへの要請が特に高いと考えなければならない。

ウ 現代行政においては、適正かつ民主的な手続を経た関係者の意見反映によってはじめて、計画内容の実体的な合理性を確保しうる場合が多いこと。

土地利用計画や公共施設計画など現代の行政計画は、専門家としての所管行政庁の判断だけでその内容的合理性を担保することができず、むしろ複雑な利害の総合的な調整を通じた合意形成手続の適正さの上こそ、計画内容の公共性の根拠が見出されるようになってきているといえることができる。

エ 行政計画をめぐる生じる紛争の解決のためには、事後の裁判的救済手続ではきわめて不十分であり、慎重かつ適正な事前の利害調整手続を経ることによって、紛争を未然に防止する機能が期待されること。

行政計画に対する裁判的統制のルートは現実にはきわめて限定されている（処分性、原告適格等、訴訟要件の壁が厚いことはよく知られている）だけ

でなく、計画内容の合理性について裁判所が判断できること（計画裁量の統制）には限界があるといわなければならない。したがって計画内容の民主的統制ならびに紛争の未然防止のためには、事前の手続統制こそが最も有効な決め手ということになる。

オ 計画策定手続においては、個別処分手続の場合よりも、「地方自治的行政運営」の妙味をより良く発揮できるはずであること。

上のアからエに述べた諸点はいずれも、国、自治体を通じて共通に指摘しうる計画策定手続の一般的特徴であったが、そのことを前提とした上でさらに自治体の計画策定手続については、自治体特有の手続的工夫の余地があると考えられる。本稿の観点からきわめて重要な点であるので、以下に項を改めて検討することにする。

2 地方自治的計画策定手続の可能性と課題

(1) 自治体の「計画」の特徴

地方自治体の策定する各種の計画を、内閣あるいは中央各省の策定する国の計画と比較した場合、厳密な議論をするまでもなくごく常識的な意味合いにおいて、次のことを指摘できるであろう。

ア まず国の計画は、具体的なプロジェクト事業計画を除けば、大部分は全国的なレベルで事業の大枠を定めるものにすぎないのに対し、自治体の計画は、住民にとってより直接的な影響を及ぼす具体性をもっていることが多い。例えば、同じ住宅建設計画や道路建設計画であっても、国のレベルのそれに対しては、大部分の住民は参加意思の原動力となるだけの直接的関心をほとんど持ちえないのに対し、県あるいは市町村レベルのそれに対しては、きわめて高い関心を寄せるであろう。

イ 国の計画は必然的に各省のタテ割りの計画として策定されるのに対し、自治体レベルでは、各領域の計画間の調整や総合計画化が可能であり、現に県や市町村の中長期計画や基本構想の形で示されることになっている。

しかもこのような総合行政的計画策定は、単に基本計画の場面でみられるだけでなく、例えば具体的な施設計画に際して、反対派住民を説得するための条件として、別の行政領域での一定の「見返り」施策を用意するなど、きわ

めて具体的な次元においても、利害調整の有力な手段となりえていることに注意しておくべきであろう。

以上のことから自治体の策定する計画に対しては、国の場合と異なり、住民のもつ直接的な高い関心に立脚し、民意反映のための実質的意義をもった計画策定手続が工夫されてしかるべきことが指摘できると思われる。つまり同じ「計画策定手続」といっても、国と自治体におけるその意義は相当に異なるのであって、たとえば国の電源開発計画や防衛力整備計画の策定手続と地域の集会施設や保育所の設置計画を、同列に論じるわけにはいかないのである。言いかえれば、計画策定手続のあるべき姿を論じるレベルとしては、自治体の「地方自治的」行政運営の場面こそが最適ということになるであろう。

(2) 自治体独自の計画策定手続と個別の法律による手続の関係

自治事務であるか、機関委任事務であるかを問わず、ある特定の自治体で策定されるすべての行政計画について原則として適用される一般的な「計画策定手続」を、条例その他の根拠に基づいて制度化する場合、たとえば都市計画法の定めているような法定手続との関係をどのように考えるかが問題となる（他方で神奈川県のように、自治体がすでに独自の環境影響評価条例をもっている場合にも、ここで検討の対象としているような一般的な計画策定手続と既存の環境アセスメント手続との関係において、類似の問題が生じうることにはなるが、この点は自治体独自の工夫によって解決しうる問題であるため、ここでは立ち入らない）。そこで以下においては、もっぱら都市計画法の法定手続を念頭において検討を進めることにする。

この場合まずオーソドックスな法理論の立場からすれば、自治体独自の計画策定手続は、あくまでも法定の都市計画決定手続に抵触しないかぎりでこれを補完するものとして、かろうじて認められるということになりそうである。そして自治体の手続が法律に抵触するか否かは、都市計画法の法定手続が必要にして十分な手続として定められたものかどうか、自治体の付加した手続が全体として法律の趣旨に反していないかどうかをめぐる解釈問題として決せられることになるであろう。

ところで仮にこのような前提を認めたとしても、後述のように自治体独自の

計画策定手続を、もっぱら法定の正式手続よりも前の段階で、実質的な利害調整を行うために付加された手続にすぎないと解すれば、違法問題は生じないと考えることも十分に可能であると思われる。この点は都市計画法以外の法定手続についても、ほぼ同様に考えることができるであろう。

さらに一步を進めるならば、前述したように「計画策定手続」は、むしろ自治体のレベルにおいてこそ、はじめて真に実質的かつ有意義なものたりうるといえるのであるから、自治体の策定するすべての計画について、その策定手続をどのように構成するかはもともと本来的に自治事務なのであり、自治体が独自に定める権限を有しているはずだと考えることもできそうである。

この場合は、都市計画法による法定手続の規定に法論理的に先行して、各自治体が自ら適正と考える手続を制度化する権限を有していることになり、法律はいわば外在的に最低限の定形的手続を義務づけているにすぎないと解されることになるわけである。したがって自治体が法定手続だけでは不十分と判断するかぎりにおいて、合理性のある独自の手続を補足的に制度化し、全体として最も望ましい手続を完成させることは、自治体固有の立法権限のあらわれとして正当視されることになるろう。

いずれにせよ重要なことは、自治体の定める計画策定手続を、法定手続の周辺部分に散在する本質的に補足的・付加的な手続と捉えるのではなく、自治体という制度枠組の中で何らかの計画決定をなす場合に、必然的に要請される基幹的な手続として理解することであると思われる。その意味で自治体にとっての「計画策定手続」は、究極的にはその根拠を「地方自治の本旨」におくといってもよいのである。

(3) 地方自治的な手続の工夫

さて以上のように、計画策定手続の構成や運営が、本来的には地方自治的な仕事であることが認められたとしても、そもそも手続的な法制度のしくみというものには本質的に画一的な性格があるのであって、そこに地方自治的なヴァリエーションの余地はあまり多く残されていないのではないかとの疑問も生じられる。たしかに、行政手続の適正性や民主性を確保する上で不可欠の手続法原理的な要素には、ある程度画一的なものがあることは否定できないであろう。

しかしそれらの法原理的要請を、現実の地方自治行政の中で具体的に制度化し、さらに実際に運用していくという場面においては、その自治体の性格や地域の実態に応じて、実際にはかなりの多様性が生じうると考えるべきではないであろうか。たとえば、都道府県レベルと市町村レベルとでは公聴会運営の方法が異なったり、大都市部と農村部では合意形成の手法が異なるということは、むしろ自然な成りゆきというべきなのではなかろうか。

このように考えると、手続法の原理的パターンはほぼ共通であるとしても、その細部の制度化や運営にあたっては、各自治体の自主的な工夫の余地はむしろ大きいのであって、それぞれがその地域の実情に最も適合する手続を自治的に選定していくことが大いに期待されるといってよい。そしてこのような考えかたは、地域に最も密着した都市計画として近時法制度化された「地区計画」の制定手続について、市町村が条例をもって自主的に定めることが法定されている（都市計画法16条 2 項）ことからみても、すでに現実に承認されつつあるとみることができるのである。

もちろん自治体の自主的な手続の工夫の余地が大きいといっても、合理性のないいい加減な手続が許容されるということでは決してない。逆に自治的な行政運営の妙味を最大限に発揮するためにこそ、大胆かつ綿密な工夫が要請されているのである。そしてその中には住民参加手続と議会の役割の関係であるとか、県計画策定への市町村参加の問題など、まさに地方自治的な解決が期待されている課題が多く含まれているといえることができるであろう。

3 計画策定手続の構造

(1) 基本的な留意事項

計画策定手続の構造は、論理的に厳密に考えるならば、つねに対象となる計画内容の多様性を反映して、到底一律には論じがたいことになる。とりあえず前述した 4 類型だけを念頭におくとしても、そこには手続当事者たる住民の利害関係の性質に各種のものがあること、またそれを反映して適正手続的要素と参加手続的要素の組合わせに微妙な違いがあることが指摘されていた。計画ごとのこのような個性を微細に反映した計画策定手続を構想することは、わが国に基本的な行政手続法制が十分に定着した将来の立法課題としては魅力あ

るものであるといえる。

しかし現時点で実際的に考えた場合には、まず何よりも自治体行政の現場における実行可能性を重視した、計画策定手続のある程度統一的な基本構造を確立することこそが重要であろう。また住民にとっても、計画の種類に応じて多様な手続があることよりも、まず最も基本的な手続パターンが明示されているほうがわかりやすく、制度の定着に役立つものと思われる。以上のことから、ここでは計画策定手続の「住民自治的本質」と実務的実現可能性をもつばら重視する観点に立って、手続の基幹的部分を構成する主要論点につき検討を加えることにする。

まずいくつかの基本的・前提的な事項につき、本稿の考えかたを示すと次のようになる。

第一に、自治体の各種の「計画」にそれぞれ何らかの利害関係を有する住民の立場を、その利害関係の性質に応じて類型化し、それぞれの手続上の地位を明確化することは、計画策定手続を制度化する上でかならずしも必須の前提的課題とは考えないことにする。

すなわち、参加資格者の範囲や性質をいかに決定するかという問題は、いうまでもなく手続の内容的な趣旨や構造の問題と密接に関連し、相互に規定しあう関係にあるわけであるが、一方で裁判手続に準じるような厳密な権利保障的内容をもった個別処分手続の場合には、手続参加資格をできるかぎり明確に限定することが望ましいとしても、地方自治的な行政運営の実を確保することが主眼となる参加民主主義的計画策定手続の場合には、手続参加資格については、相対的に広くゆるやかに考えていくことが基本になるといってさしつかえないからである。

また実際問題として、自治体の策定する各種の行政計画についてそれぞれの利害関係を有する者を明確に範囲分けすることは、ほぼ不可能な課題と考えられる。したがって自治体の計画について「何らかの意見を有する者は、原則的にすべて利害関係者」としてゆるやかに捉えた上で、意見聴取の方法などにおいて、合理的な工夫をする方向で対処することが望ましいと考える。

第二に、計画策定手続の公正さの確保という観点からすれば、意見聴取手続の主宰者と計画決定権者を制度的に分離し、独立第三者性を持った機関に手続

を主宰せしめるしくみが望ましいことはいうまでもない。すくなくとも具体的な公共施設や事業の実施計画の場面においては、事業を推進する立場にある行政機関が自ら公聴手続を主宰するのでは、関係住民の十分な信頼を受けにくい側面があることは否定できないと思われる。

しかしながら自治体の現実の行政機構を前提に考えた場合、第三者主宰の公聴手続をただちに全面的に導入しうるだけの現実的な条件は、理論上も実務上もまだ十分には整っていないといわなければならないであろう。したがって決定権者と手続主宰者の制度的分離はいわば将来のあるべき姿として検討課題とするにとどめ、当面は、公聴手続運営のための法律知識をもった専門職員の養成や手続担当事務局をできるだけ分離することなど、手続運用上の配慮を実質的なものにしていくことが、行政内部的に実現可能な課題として設定されるべきであろう。

第三に、これまで自治体で行われてきた各種の計画手続を通じて蓄積された実務的経験（具体的には、本研究会における県環境影響評価制度や婦人総合センター、横浜市斎場等の計画事例の研究を参考にしている）を前提に、さらに実際の観点から、自治体の計画策定手続を実質的に有意義な手続として制度化していくためには、次のような点についての留意が必要であると思われる。

ア 行政の実質的な最終意思決定の前の段階に、実質的な意味をもつ手続をおくこと。特に法定手続の定めがある場合には、その開始前に自治体独自の手続が前置されるべきこと。

特に法定の手続が存在しない場合には、自治体の最終的な意思決定の前に意見聴取を行うべきことは、事前手続の本質からして当然のことである。

しかし実務上は、計画案が実際に一般に公表される前の段階で、実質的にはすべての意見調整が終了していることの方が多く、特に都市計画のように法定手続が用意されている場合には、なおさらそれ以前の内部的な手続（中央や地方の関係部局との調整）の中で案が事実上確定しており、そのために以後の手続が単に形式的儀式的なものになってしまうことが多いとみられる。したがってここではあくまでも実質的な意味での最終的な意思決定の前の段階で、実質的な意見聴取手続が行われることが重視されるのでなければならない。またそのような前置手続であれば、形式的にも法定手続に抵触する

おそれはないことになる。

イ その手続においては、あらゆる問題が総合的に検討されうること。

特定の公共施設等事業計画は、当然のことながらそれを所管する特定の事務部局の施策として発案され、公聴手続にかけられるのであって、本質的にタテ割りの性格を有していることになる。したがって住民側から、当該計画担当部局の所管外の事項に関わる別の施策（例えば道路の改修や小公園の設置等）の要求が出されるような場合には、實際上十分な対応ができないことも多いと思われる。また例えば本来環境への影響の問題のみをもつばら検討するはずの環境アセスメント手続において、実際には環境問題というより、当該計画の政策的是非そのものが繰り返しかえし問題とされざるをえないというような現実もあることに注意しておかなければならない。

結局住民側のもつ要求や批判は、多くの場合複合的な生活要求なのであって、これにタテ割りの行政手続をもって対応することにはそもそも限界があると考えべきなのではないであろうか。そして地方公共団体は、中央各省と異なり、まさにこれら住民の相互関連的・複合的要求や批判に対応できるような「総合行政主体」としてこそ、その存在意義を最もよく発揮することができるのではないであろうか。そうだとすれば、自治体の設定する計画策定手続においては、行政部局間の狭い垣根を取り払い、原則としてあらゆる問題を持ち出すことのできる実質的な討議の場として設定することがきわめて重要といえるであろう。

ウ 手続の段階構成を複雑にせず、なるべく議論の繰り返しを避けること。

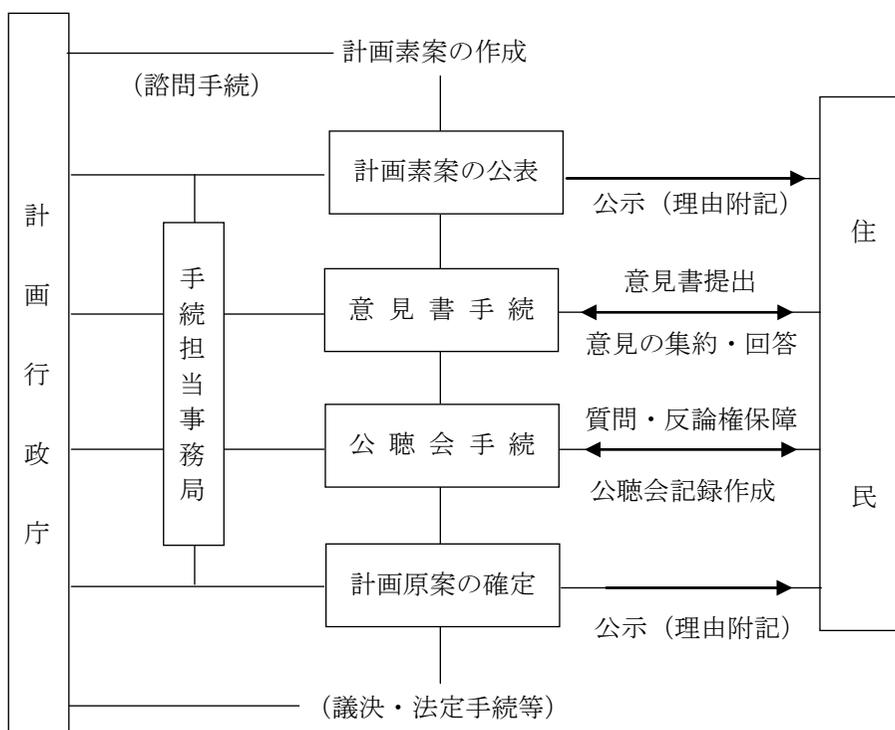
計画原案の公表から最終案の確定にいたるまでの過程を、数次にわたる同質の手続の繰り返しによって構成される一連の手続として設定することは、すくなくとも理論的な観点からは多くの利点をもつようにみえる。それによって住民の意見を聴く機会は多重的に保障されることになり、議論の積み重ねによってよりスムーズな合意形成が導かれると考えられるからである。

しかしながらアセスメント手続などの実際の運用を通じてより現実的に考察した場合には、議論の繰り返しが、かならずしも議論内容の深化を意味せず、また合意形成を促進するわけでもないという事実にも注目しておかざるをえない。つまり大事なことは、形式的な意見聴取手続を何度繰り返すか

ということにあるのではない。手続に要する時間や行政的コストの点も考慮した場合、基本的には単純な構造の実質的な手続を用意し、一切の議論をそこに集中することを原則とすることが望ましいといえるであろう。

(2) 計画策定手続の基本的構成

上述した基本的留意点を前提し、自治体にふさわしくしかも実現可能な計画策定手続を構想するとすれば、その基本的イメージは次のようなものになると思われる。



前述したようにこの手続は、自治体としての正式の意思決定の前に置かれる手続であって、計画案はまず素案の形で公表され、意見聴取手続を経て、計画原案として確定する。したがって法定の手続や議会の議決など、この原案を公式なものとするための手続段階へは、この手続が終了してから移行することに

なる。

以下この手続の各構成要素について、若干の説明を加える。

ア 素案作成前の手続

計画素案は計画権限庁の責任において作成される。もっとも素案作成にあたっては、計画の性質や内容に応じて、有識者や住民代表を加えた諮問機関の意見を聴くなど、諮問手続の積極的活用の余地があることはいうまでもない。

イ 素案の公表と理由附記・代替案の提示

計画素案にはかならず理由が附されなければならない、また可能な場合には代替案が示されるべきものとする。この素案提示は、以後の意見聴取手続を実質的に有意義なものたらしめるために必須のものであるから、計画庁がその素案を選択するにいたった根拠を明らかにしうるだけの、十分に実質的な情報を包含するものでなければならない。その意味で素案とともに具体的な代替案を示すことは、素案の根拠として行政が採用した考え方を住民が明確に知るための、最も有益な方法の一つとして尊重されてしかるべきであろう。

また素案とその理由は、広く関係住民が容易にその内容を知ることができるような形で公表される必要があるため、公示方法については、形式よりも実質を重んじた工夫がなされてしかるべきである。

ウ 意見書手続

意見書手続とは要するに行政上の計画策定に際して、利害関係のある住民が意見書を提出する機会を保障することを意味する。この手続は、計画の種類・性質を問わずあらゆる計画策定に対応しうる最も基本的かつ原則的な手続として位置づけられるべきであろう。

意見書を提出しうる資格は特に限定することを要せず、前述のように原則として当該計画につき意見を有する者はすべて利害関係がある者と考えてよいであろう。そのかぎりでは当該自治体に住所を有することも要件とする必要はないものといえる。

問題は、意見書提出というしばしば形式だけのことになりがちな手続を、いかに実質的なものたらしめるかという点であり、そのためには提出された意見書の取り扱いについて明確なルールを設けておく必要がある。まず提出

された意見書の内容については、誰もが容易に争点を理解しうるような形でこれを集約する作業が必須であり、その上でさらにその意見に対する行政側の見解を回答の形で明示することが義務づけられてしかるべきであろう。またこの意見書の集約ならびに回答は、当然素案と同様の方法で一般に公示されなければならない。これによって論点がかなり明確に整理された上で、次の公聴会手続に移行することが期待されるわけである。

エ 公聴会手続

公聴会手続を意見書手続と同様に、すべての計画についてつねに必要な手続として位置づけることが妥当か否かについてはなお論議の余地が残るであろう。ただしこれを原則として任意的な手続と位置づけ、全面的に行政側の裁量判断に任せてしまうことには疑問がある。そこで実際には、先行手続たる意見書手続において意見書の提出があった場合ならびに一定数の住民から請求があった場合には、原則として公聴会の開催が義務づけられるものとし、特段の事情のある場合にのみこれを開かないことが例外的に許容されるというようなしくみをとることが考えられよう。なお公聴会手続参加資格についても、柔軟に広く考えていくことが原則となるが、会場の設営や運営上の必要から、同種意見については代表者をして公述せしめたり、傍聴人を制限するなどの措置をとる必要が生じることはありうるであろう。

さてここでも問題は、公聴会を単なる「言いつばなし、聴きつばなし」の儀式にしてしまうことなく、実質的に実りあるものとするためのルールづくりであるが、そのためにはやはり当事者間の質問・反論権を十分に保障すること、ならびに公聴会記録の整備・公表を義務づけることが最も基本的な条件ということになるであろう。また前述したように、公聴会手続を真に対審構造的な公正なものとしていくためには、第三者的機関に手続を主宰せしめるしくみが検討されてしかるべきであろう。

オ 計画原案の作成・公表

意見書手続ならびに公聴会手続を経たのち、計画権限庁によって計画原案が作成され、公表されることになる。原案の内容自体はもちろん行政の責任において決定されるわけであるが、その公表に際してはかならず計画素案をはじめ、意見書の要約ならびにそれへの回答、公聴会記録などの一件書類、

および計画原案を決定するにあたっての最終的な理由の明示が伴わなければならない。言いかえればこのように行政が繰り返しその決定の根拠となる理由を明示しなければならなくなるところに、この事前手続がもつ最も実質的な効果があらわれているといえることができるであろう。

(3) その他の検討課題

ア 多数当事者手続

計画策定手続においては、その性質上利害関係人が多数に上ることが少なくない。そこで特に公聴会の開催・運営にあたっては、事務的・物理的な観点からのみならず、何よりも公聴会における質疑を実質的なものたらしめるために、同種の意見を有する者についてはあらかじめ代表者を選定させて、この代表者に公述の機会を十分与えるなど、若干の工夫を用意しておく必要があるであろう。また環境保護団体や消費者団体など、集団的利益を適正に代表するものと認められる団体については、その団体としての資格において手続に参加するしくみを考慮しておくべきである。

イ 住民のための専門的コンサルタントの確保

行政側の提出する計画素案をめぐっての住民と行政の間の質疑討論の水準を高め、最終案に住民の意見を着実に反映させていくためには、住民の側に立ってその相談にのったり、意見書の取りまとめに助力するような専門知識をもったコンサルタントの存在がきわめて有益であると思われる。

行政の側であらかじめそのような人材を用意しておくことも考えられるが、公正さの確保という点からみれば、住民側がそのようなコンサルタントを用いるのに要した経費に対し、相当の補助金を支出するようなしくみが検討されてよいであろう。

VI 行政手続の法的整備と住民参加

「住民参加」と「行政手続」を関連づけようとするとき、それぞれの概念をどのようにとらえるかによって、その関連づけの仕方は相当に異なってくる。

序論で述べられているように、本研究では、一方の「住民参加」について、「地方自治体の日常的行政運営や行政上の決定過程に地域住民の利害や意向を反映し、

民主的かつ公正妥当な運営や決定を可能ならしめ、同時に、主権者としての住民の立場からこれを監視しようとする意味をもつもの」としてとらえ、また、他方「行政手続」については、「通常の用法に従って、行政決定の事前手続（行政決定手続）を中心とし、これに関連するものを取り上げる」ととどめている。そして、「この研究の主要なねらいは、法的な仕組みとして行政手続の整備・充実を図るなかで住民参加の要請をいかにしてそのなかに組み込むかということにある」としている。

本研究の基本的視点は、適正手続としての行政手続の整備に重点を置き、その延長線上にある課題として住民参加を捉えようとするものである。つまり、広汎な拡がりをもつ住民参加の概念をいわばフィルターとして、「通常の用法」における行政手続のあり方を再構成し、それを住民参加手続の一環として組み込むという方向ではない。

しかし、この基本的視点の選択は、法的な仕組みとして行政手続の整備・充実を図ることの積極的意義の認識に基づくものであり、その意味で、自覚的になされた一つの戦略的選択なのである。このことは、本論部分の構成を示すために、それに先立って配置された「自治体行政手続」の類型論に明らかである。

そこにおいて、本研究が執行機関による行政処分手続を中心的対象とすることがあらためて確認され、「一般行政手続法制の見地から有意味と考えられる視点」に立つことが明示されている。そして、その守備範囲の設定にあたって、行政契約の手続、行政強制の手続、行政不服審査手続などとともに、条例の立案手続や審議会等への諮問手続を除外することが明記されている。

また、住民参加をどのようにとらえるにせよ、その視点からは最も重要な焦点の一つとして置かれるべき行政計画の策定手続に関して、まずは、「住民に直接強い影響をもたらす広い意味での拘束的計画の策定手続」を本研究の対象とし、それ以外の「まさに住民自治に通ずる一般的な住民参加が予定されている」諸計画については、対象から除外しようとしたのである。

このように、「一般行政手続法制の見地」に立って、対象とする住民参加の範囲を限定的にとらえることの戦略的意義は、行政処分に対する反対利害関係住民並びに「拘束的計画」の策定における利害関係住民の位置づけ方に最もよく現れている。すなわち、一方において、行政決定手続として中心にあるのが個別の行政処分の事前手続にあることをわきまえ、他方において、行政手続の法的整備によってはカバ

—しきれない住民参加の要請に留意しつつ、行政手続法制の対象範囲を逐次的に拡大する可能性を探ろうとしているのである。その際、一貫して念頭に置かれているのが、「関係住民参加の公正手続を強化する方向」であることはいまでもない。

ここで、既述したような本研究の基本的視点をひとまずおいて、あらかじめ設定された研究主題—「住民参加と行政手続」に関する多様な理解を念頭に考察すると、行政手続整備については次のような根本的問題点があると思われる。

まず第一点は、行政手続の法的整備が広義の住民参加に及ぼす影響、とくにその制約的効果についてである。本研究においても認識されていたとおり、一般に住民参加ないし市民参加という場合、それは単に行政過程への参加ということに限らないし、ましてや、行政処分の事前手続への参加といった極限されたものにそれを押し込めてしまうわけにはいかない。

概念上「参加」も一つの手続概念であるが、住民参加ないし市民参加について語られるとき、すぐれて政治的な含意が込められているのがむしろ通常であり、したがって、政治抜き行政における参加手続の問題をもって住民参加なり市民参加なりを代表させることなどはできない。

単に行政への参加ということであれば、明治の元勲山県有朋が帝国議会開設に先立ち自ら先頭に立って推進した地方制度制定の当時を後年振り返って、「自治制ノ効果ハ、啻ニ民衆ヲシテソノ公共心ヲ啓暢セシメ、併セテ行政参加ノ知識経験ヲ得シムル為メ、立憲政治ノ運用ニ資スル所至大ナリ」と言っている例に見られるように、今更あらためてその積極的意義を強調するには及ばないのである。

もちろん、本研究において念頭に置かれているのは、このような意味での単なる「行政参加」などでは全くない。しかし、山県という「行政参加」が、「政論ノ外ニ立ツ」ものとしての政治抜き「地方行政」の仕組みを担保するところにねらいがあったように、行政処分の事前手続への参加の法的仕組みが、元来、もっと広汎な広がりを用意し、とりわけ地方自治体レベルにおいてその政治的意義を有する住民参加なり市民参加なりに対して、当事者の法的適格性による「入口規制」を課すことにより、一種の代償的機能を果たすようなことにでもなれば、さなきだに鎮静化が伝えられる参加エネルギーの「封じ込め」に手を貸すような側面も否定できない。

行政過程への参加が、「実質的参加」としての意味をもたずに単なる「行政的関与」となってしまう、やがて行政の側に「包摂」されてしまいがちなことは、これ

までにもしばしば指摘されてきたところである。そもそも、参加制度それ自体が、それを早くから採り入れていた英米において、「政治から行政を切り離す」ための政治的方策として有用視されてきた側面が濃厚にあるのであって、具体的制度をデザインするにあたっては、この点にくれぐれも留意しておかなければならない。

第二点は、既存の行政実務に及ぼす影響に関するものである。既述したように、本研究では関わりを有する住民参加の範囲を限定してとらえているが、対象範囲の限定という点では、行政過程との関連でも同様である。概念規定の仕方は一律でないが、行政手続といわれるものが行政組織において繰り広げられる多種多様な行政活動のごく一部分しか構成するものでないことについては異論はないであろう。

まして、もっと対象範囲を広げて、各行政機関が日常的に接触する業界団体や公私の関係諸団体、さらには議会の議員集団までも含む多様なアクターによって織りなされる公共政策の形成・実施過程（いわゆる政策過程）との関連でみれば、そのほんの一部を占めるにすぎない。

しかし、それにもかかわらず、行政手続の法的整備が行政過程もしくは政策過程に及ぼす影響は決して小さくないはずである。一面においては確かに、行政処分の事前手続を変えても変わらない部分が大きく、その変わらない部分の大きさに着目する立場からすると、何のための制度化であり法的整備であるかといわれかねないかもしれないが、他面においては、それが行政機関の最終的な対社会的行為を対象とするものであるがゆえに、その局面での変革のインパクトがただならぬものであれば、波及効果が行政過程の深奥部にまで及び、当該行政機関を中心とする政策過程の各局面へと広がっていくことも考えられる。

その帰趨を決めるのは、何よりもまず、行政手続の制度化によって直接的な影響を被る行政実務家たちの反応である。よく知られているように、どれほど規制を強めたところで、その規制が実務上有意義でなければ、何の効果もない。いわゆる「官僚制の悪循環」がはじまるだけであり、当該行政機関と顧客との間のトラブルは増しこそすれ、減るものではない。従前のインフォーマルな諸手続を公式化する場合も同様である。つまり、それによって「行政の非公式化」がますます進むおそれも多分にある。

行政実務に対する影響という点で最も慎重な配慮を要するであろう問題の一つは、行政指導との関連である。本研究でも、たとえば、申請等処理手続における事

前指導の位置づけなどについて論及されているところであるが、全体的には行政処分決定の関係手続ないし周辺手続として扱われるにとどまっている。

しかし、行政の実態に即してみるならば、公式の処分決定手続が開始される以前の、したがって「事前手続」のさらに事前に行われるインフォーマルな「指導」過程こそが肝心であることは誰の目にも明らかであり、その事前過程をどのように扱うかがきわめて重要である。それを本来的な行政手続の「関係手続」ないし「周辺手続」として公式化するにしても、どこまで公式化すべきなのか、どこまで公式化することができるのか、公式化することによってかえって、その裏をかく、より複雑で手の混んだインフォーマルな諸関係がはびこることはないのか、あるいはまた、関連業界団体による行政指導の肩がわりが進み、結果的に「公共目的の歪曲化」が生ずるおそれはないのか、等々についての検討が必要になるであろう。行政実務およびそれを取り巻く環境条件への影響を度外視して、単に公式化による規制強化を急ぐならば、思いもかけない「予期せざる結果」がもたらされないとも限らないからである。

最後に、第一及び第二の点と関連するが、あらためて冒頭で指摘した、「住民参加」と「行政手続」の関連づけの問題に立ち返って、それぞれを支える基本的モチーフが、相互排他的ではないにせよ、必ずしも全面的に相即的な関係にあるのではなく、一種の緊張関係を孕んでいることを示唆しておきたい。

次に掲げるのは、アメリカの法社会学者P・ノネとP・セルズニックによって索出的に構成された「法の三類型」を表示したものである。

法の三類型

	抑圧的 法	自律的 法	応答的 法
--	-------	-------	-------

法の目的	秩序。	正当化。	能力。
正当性	社会防衛と国家理性。	手続の公正。	実質的正義。
準則	粗雑でこと細かに規定するが準則作成者に対する拘束力は弱い。	複雑に発展している。治者にも被治者にも共に拘束力ありとされる。	原理や政策に従属する。
法的推論	その場限り。便宜主義的で特殊主義的。	法的権威に厳格に従う。形式主義と法規主義に陥りがち。	目的論的、認知能力の拡大。
裁量	遍在的。機会主義的。	準則によって画限される。委任の幅は狭い。	拡大される。だが目的に関して答責を負う。
強制	広汎。抑制は弱い。	法的抑制によって制御される。	代替手段を積極的に探究する。たとえば誘因、義務の自己維持的システム。
道徳	共同体的道徳。法道徳主義。「束縛の道徳」。	制度的道徳、すなわち法的過程の完潔性保持が最大の関心事。	市民的道徳、「協同の道徳」。
政治	法は権力政治に従属する。	法は政治から「独立」。諸権力の分立。	法的願望と政治的願望とは統合される。諸権力の融合。
服従の期待	無条件的。不服従自体が反抗として処罰される。	準則からの乖離が法的に正当化される。たとえば制定法や命令の効力を試すものとして。	不服従は実質的害悪に照らして評価される。正当性の問題を投げかけるものとして眺められる。
参加	忍従。批判は不忠とされる。	確立した手続によって利用権が制限される。法批判の端緒。	法的弁護と社会的弁護との統合によって利用権は拡大される。

P・ノネ, P・セルズニック著、六本佳平訳『法と社会の変動理論』

(岩波現代選書)

そこにかがえるように、行政手続の法的整備という要請が「自律的法」のカテゴリーに即応するのに対し、対象を行政過程に限定的に設定したとしても、もう一方の住民参加の拡充という要請は「応答的法」のカテゴリーに即応している。もとより、後者の「応答的法」は前者の「自律的法」の全面的否定のうえに、全く新たに打ち立てられるものではない。

後者は前者の「発展」なのであって、後者を特徴づける各属性の多くはすでに前者のなかにその発現する契機もしくは源泉を有しているのである。この点に留意するならば、「住民参加と行政手続」という主題設定は、「自律的法」から「応答的法」への「発展」の文脈においても論じられるべきものであるともいえる。

しかし、たとえば、先の第一点と関連して政治との関係についてみると、一方は法と政治の区別を主たる属性とし、したがって本研究も一面ではそうであったように、参加を論ずる場合に、法的権利に基づく法的参加と政治的意思表明としての政治的参加とを区別することに意を用いるのに対し、他方はむしろ両者の融合を促進し、どちらかといえば、政治的回路を通じての政治的参加を補充する手段として法的参加を活用しようとする。

また、第二点と関連して、行政との関係についてみると、一方が、行政の恣意性を排し、客観的な準則によって行政を規律し、その制度的完潔性を保全することに焦点をおくのに対し、他方は、もはや規則正しさとか公正の価値から逸脱するおそれほとんどない合理的行政の確立を前提として、「手続的公正」よりも「実質的正義」の追求に向かう、解放的かつ能動的行政の「脱官僚的」方向を想定している。

このように、あるべき法の姿をどのように考えるかによって、政治のとらえ方も行政のとらえ方も、さらにはそれぞれにおける参加のとらえ方も異なってくるのであり、一方から他方への「発展」を語る場合にも、またその文脈で「住民参加と行政手続」を論ずる場合にも、よくよくこれらの基本的視点について確かな見きわめをしておく必要があるであろう。

第二編 個別事例研究及び行政手続実態調査概要

個別事例研究

本調査研究活動の一環として実施した本県における行政実務の執行実態に関するヒヤリングのなかで扱った事案のなかから主なものを、個別事例として、以下のとおり整理した。

- I 食品衛生法に基づく行政処分手続について
——営業禁止・停止処分を中心に——
- II 都市計画の決定の手続について（都市計画法）
- III 環境影響評価の手続について（環境影響評価条例）
- IV 産業廃棄物処理業の許可、同処理施設の届出の手続について
（廃棄物の処理及び清掃に関する法律）
- V 宅地建物取引業法に基づく行政処分手続について
——宅建業の業務の停止・免許の取消しを中心に——
- VI 大規模小売店舗法に基づく商業活動の調整手続について
- VII 河川法に基づく行政処分手続について
——占用等許可手続、違法行為に対する是正措置を中心に——
- VIII 道路法に基づく行政処分手続について
——占用等許可手続、違法行為に対する是正措置を中心に——
- IX 道路交通法に基づく行政処分手続について
——運転免許の取消し・停止処分を中心に——
- X 県立婦人総合センターの設置過程について

I 食品衛生法に基づく行政処分手続について

1 制度の概要

現行食品衛生法は、昭和 22年に制定された。従来は明治 33年「飲食物ソノ他ノ物品取締ニ関スル法律」として、専ら主力は、有毒・有害な飲食物の排除におかれ、業務は警察官が行っていた。その後、昭和 13年に厚生省の所管となっていたが、地方における業務は、警察官が担当し、終戦まで継続した。

食品衛生法は、飲食に起因する衛生上の危害の発生を防止し、公衆衛生の向上及び増進に寄与することを目的としている。

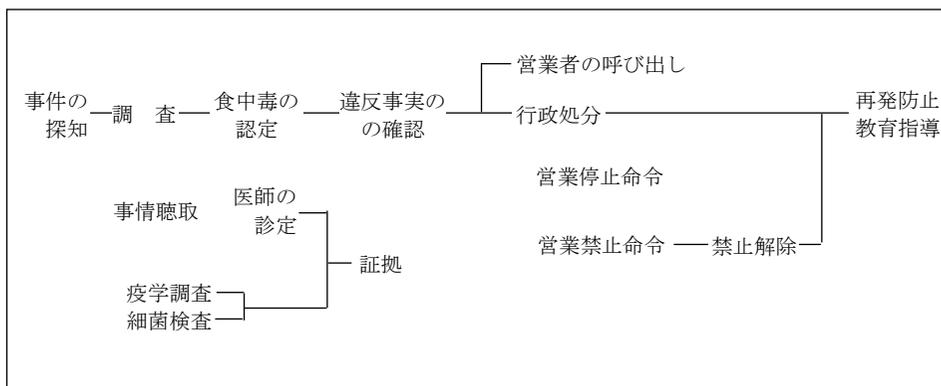
この法律による規制は、次のとおりである。

- (1) 食品・容器・包装に関する規制（法4, 5, 6, 7, 9, 10条等）
- (2) 表示に関する規制（法11, 12条）
- (3) 営業に関する規制（法19の17, 19の18, 20, 21条）

等で、特に営業については、許可（令5条、業種設定）を必要として、上記の違反に対しては、行政処分の対象となる。

2 行政処分手続のフロー（食中毒事件処理など）

〔営業停止（禁止）処分フロー〕



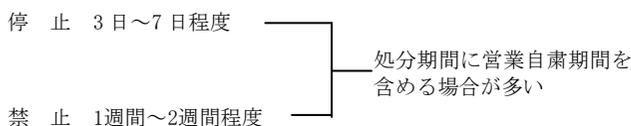
〔営業許可申請手続フロー〕

事前相談 —— 申請書提出 —— 審査 —— 現場調査 —— 営業許可指令書交付

- ・ 探 知 法律上の届出者は、患者を検診した医師。実際は医師以外の

者からの届出が多い。

- ・ 調査 事情聴取の段階で、集団発生の事実等を踏まえ、営業の自粛を要請するが多い。 - - - - 再発防止のため。
- ・ 行政処分 違反事実の確認ができると、ただちに業者の出頭を求め、命令書を手渡す。その際に違反の事実について、また、行政処分を行う理由について説明を行う。



3 手続運用上の留意点

- (1) 食中毒事案の対応については、再発防止が大前提となるため、早急な処分が必要である。一般に、症状が典型的なため、判断は可能であるが、違反事実の証拠が不十分の場合もある。
- (2) 処分基準が明確に示されていないため、営業停止・同禁止の処分期間の決定については、理由づけがとぼしい。
- (3) 命令（「営業の停止」、「営業の禁止」）は、書面で行うが、理由付記については、なんらの定めがないこともあって、なされない場合もある。但し、書面を手渡すときに説明し、改善についての意見指示や相手方の反応に対する応答を行う。
- (4) 社会環境状況の変化によって、食品衛生法の規制の枠組みだけでは、ひろく都市の生活環境全般への配慮ができないため、事案によっては、行政としての完結的対応に苦しむこともある。
- (5) 営業許可の手続では、申請書受理前に、先行的に行政指導が行われ、その段階で、許可処分の内容が実質的に決まる。但し、許可基準の内容が極めて抽象的である一方、具体的に許可を行うには、施設の内容を中心に詳細に指導する必要が事実上あるため、大部分の申請者には便宜であると理解されていると考えられる。

II 都市計画の決定手続等について

1 都市計画法及び関係法令

都市計画法は、大正8年に旧法が制定されたが、戦後の著しい社会変革及び急激な都市化現象等から生じる都市計画の課題に対応するため昭和43年に全面的な改正が行われ、昭和44年6月から新法が施行された。

都市計画法は、国土総合開発法・首都圏整備法・建築基準法等多くの他法令と関連しており、都市計画はこれら関連法令に基づく国土計画・地方計画・各施設等の計画に適合し、一体的かつ総合的に定められている。

2 本県における都市計画法適用状況

本県においては、清川村及び大山丹沢の山岳部（藤野町、津久井町、山北町及び松田町の一部）を除き、19市17町について30都市計画区域を指定している。（6都市計画区域において2の行政区域にまたがっている。）

3 都市計画を定める者及び都市計画の内容

(1) 知事——（機関委任事務）

・市街化区域及び市街化調整区域 ・用途地域（既成市街地及び近郊整備地帯内等） ・臨港地区 ・風致地区 ・市街地開発事業

・根幹的都市施設

自動車専用道、国道又は都道府県道、幅員16m（指定都市は22m）以上の道路、4ha（指定都市は10ha）以上の公園・緑地（但し、当分の間は政令附則により1ha以上）等

・市街地開発事業等予定区域 等

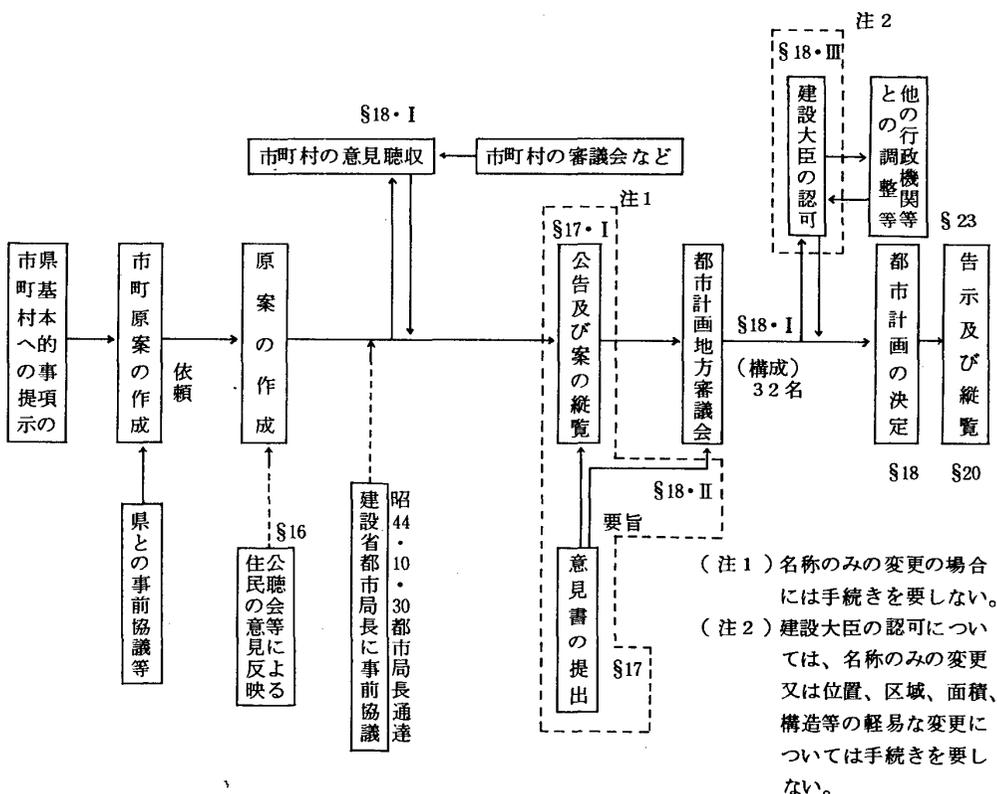
(2) 市町村——（団体委任事務）

知事が定める都市計画以外のもの全て

(3) 建設大臣

二以上の都道府県の区域にわたる都市計画区域に係る都市計画

4 都市計画の決定手続のフロー（知事決定）



(参考) ① S 44. 6. 1 建設事務次官通達

都市計画は市町村にとって都市のあり方を決定する重要な行政であることにかんがみ、知事決定の場合においては、知事が基本的事項を市町村に示し、市町村がその原案を作成することを原則とし、知事が必要な調整を行って案を定める。

② 県都市計画公聴会規則により、市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画並びに広域的又は根幹的な都市計画で特に重要なものの案を作成する場合において必要があると認めるときに公聴会を開催する。

(事例) 線引きの決定・全面的見直し、用途地域の見直し

5 都市計画制限等について

(1) 開発許可

都市計画区域において、主として建築物の建築の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更（開発行為）を許可制にすることにより開発行為に一定の水準を保たせるとともに、市街化調整区域内での開発行為を抑制することにより、都市の健全な発展と秩序ある整備を図る。なお、市街化区域内で行われる小規模な開発行為、市街化調整区域内での農林漁業従事者の業務や居住用の建築物の建築等については許可不要となっている。

(2) 都市計画施設等の区域内における建築物の規制

将来の事業の円滑な施行を確保するため、法第53条により建築物の建築に際しては、許可を要することとしている。

(3) 都市計画事業

都市計画事業は、原則として市町村が行うこととなるが、市町村が施行することが困難な場合等については、県、国等が行える。

6 手続運用上の留意点

- 一部の法定手続が儀式化している現象がある。

例：運用上、市町村が原案を作成するため、「市町村の意見聴取（§ 18 I）」は形式的に行われる傾向がある。

- 住民参加の過程が複数、一連の手続のなかにはめ込まれている。
- 農業的土地利用関係等、行政内部における縦割り組織間の調整が重要視される。

III 環境影響評価手続について

1 制度の概要

土地の形状の変更や工作物の建設等を内容とする大規模な開発事業を行う場合、それが周辺の環境にどのような影響を与えるかを、予め調査、予測、評価を行い、その結果を公表し、これに対する意見を求めるための手続である。この手続を通して、これらの事業の実施にあたり、事業者、住民、行政が意見を出しあって、環境保全上の見地から適正な配慮を行い、良好な環境を守っていこうとするものである。

この所謂環境アセスメントの制度化として、神奈川県環境影響評価条例が、各方面の意見・要望を参考にし調整のうえ、制定され、昭和 55 年 10 月公布、同 56 年 7 月 1 日施行されている。

(1) 住民参加について

環境影響評価には、住民の地域生活をとおして知り得た情報や意見が有用である。条例には、住民から、それらの情報や意見の提供をうける手続が定められている。

ア 情報の提供

住民に対して、事業の内容、調査、予測及び評価の結果を充分に知ってもらうため、知事は、「予測評価書案」等の縦覧を行い、事業者は、説明会の開催や評価書案概要書の配布をする。

イ 意見の提出

住民の意見等を事業の実施に反映させるため、「予測評価書案」や「見解書」について意見書を知事に提出し、知事が開催する「公聴会」に出席して意見を述べることができる。又、事業の完成後の状況が「予測評価書」と明らかに異なり、環境保全上、改める必要があると思われるときは、知事に意見を申し出ることができる。

(2) 神奈川県条例の特色

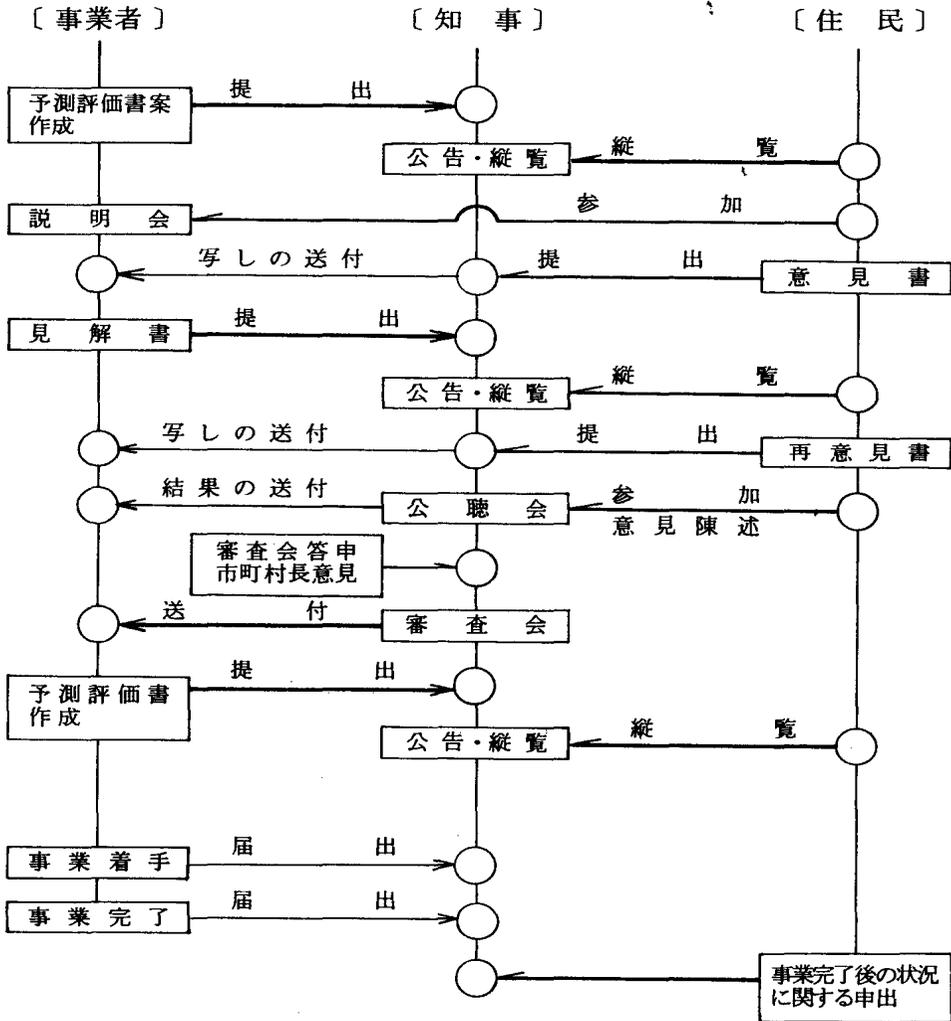
ア 他団体の条例・要綱等では、公共事業に対しては、協議で済ますなどの緩和規定を置いているが、本県では、民間の事業と同じ手続を踏むことになる。

イ 都市計画法と環境アセスメント制度は、手続が類似しており、しかも両者

は環境問題が論議の対象となることから、両者の間の調整規定を綿密に置いた。

ウ 市町村で、県条例と同等或いはそれ以上の効果を持つ制度化がなされれば、県の条例の適用をはずし、市町村のその制度にまかせるしくみになっている。

2 主な手続のフロー



- ① 条例に該当する開発事業を実施しようとする事業者は、「予測評価書案」を作成し知事に提出するとともに、関係地域の確定、周知の方法、説明会の

開催等を内容とする「周知計画書」の承認をうける。

- ② 知事は、予測評価書案提出の事実、関係地域、縦覧場所等を公告し、かつ、予測評価書案の縦覧を行う。一方、この間、事業者は、住民に対して説明会を開催する。又、知事は、予測評価書案の審査書を作成するために、環境影響評価審査会に諮問する。
- ③ 住民は、予測評価書案についての「意見書」を知事に提出できる。事業者は、この意見書に答えるために「見解書」を知事に提出する。
- ④ 知事は、この見解書を意見書と合わせて公告・縦覧する。住民は、見解書に対する「再意見書」を知事に提出できる。
- ⑤ 知事は、関係地域内で、関係住民を対象に、公聴会を開催する。公述人の公述時間は、今まで、15分以内で運用。事業者側の公述も合わせて行うこともある。
- ⑥ 知事は、意見書、公聴会で述べられた住民の意見、環境影響評価審査会の意見、市町村長の意見等を参考にして「審査書」を作成し、事業者に示す。
- ⑦ 事業者は、審査書をもとに「予測評価書」を作成し、知事に提出する。知事は、この予測評価書と審査書の公告・縦覧を行う。

『その他の手続』

- ① 事業の実施途上でも、住民等は、知事に必要な申出ができ、知事は、調査をし、報告を求め、必要な勧告等ができる。
- ② 対象事業の完了後でも、住民等は、その状況に関し知事に必要な申出ができ、知事は、事後調査をし、必要な是正を要する旨の通知及び措置等を講ずる。

3 手続運用上の留意点

- (1) この制度のなかでの住民参加の位置づけについて

制度の趣旨は、住民から情報を吸いあげ、環境保全への配慮に反映させることにあり、情報の提供者として住民参加を位置づけている。しかし、住民側の期待はこの手続のなかで、事業の適否の意思決定に直接関わることである。制度は、そこまで予定していないことから、それに応えられず、知事は、住民の

立場を理解していないという印象を持たれることもある。

例えば、環境影響評価審査会の構成は、学識者のみであるが、住民団体等から、住民の代表者の加入の要求が当初からある。

(2) 事業そのものの適否と環境影響評価制度について

個別案件全体の処理は、県内部では、土地利用調整委員会で、土地利用や計画の基本的な適否の意思決定をし、環境影響評価手続をクリアーした後、個別法令の手続という三段階になるが住民参加が入る環境影響評価手続の段階で、住民から、事業のストップや計画の基本的事項に係わる問題が提起されることがある。

現行制度ではこなしにくいのが、やらざるを得ず、現実には基本にもどった検討を行い、必要な配慮の可能性を求めながら進めている。

(3) 環境影響評価制度として、どこまでものがいえるか

個別法令の枠内で、ものを言っているのでは、制度として不必要となる。それをミニマムとした環境上の配慮 (better choice) と認識しているが、どの程度までか——特に、経済性とのかねあいが難しい。

(4) 意見書提出、再意見書提出、公聴会と段階を追って住民の関わりが設定されており、制度の趣旨は、各段階ごとに、議論が深化していくことを求めているが、現実には、同旨の繰り返しである。意見書自体も、質より量に意義を求める傾向がある。

一方、条例の規定とは別に、反応のある団体との接触のなかで、意見を深めるのは現実になされている。今後の課題として意見を持つ団体との関係をルール化し、代表者による集中的な議論等、改善のための工夫の余地はないか。

(5) 公聴会のあり方について

通常は、言いつばなし、聞きつばなしがパターンである。公聴会の趣旨から、討論までは無理であるが、環境の問題では疑問が残るので、住民が口述し、これに答えるかたちで、事業者に口述させている。しかし、お互いに言い合わせるのではなく、県が両者から聞くかたちのため、住民には、議論として噛み合わない空しさが残る。相手の反応を確かめながら、ものを言うやり方がないかが課題である。

(6) 縦覧期間について

評価書案の内容が相当ある場合、30日間で住民が十分に内容を理解することが、難しいこともある。事業内容等に応じて、期間を弾力的に延ばせるしくみをつくる必要があるという意見もある。

(7) 予測評価書案の作り方について

極めて体験的レベルの意見の者から、学術的な捉え方をする者までの住民の幅広さに対応できる予測評価書案の作り方がどのようなものが課題である。アメリカではページ数を制限し、そのなかで、わかりやすいものをつくるというやり方もある。

(8) 制度の必要性の理解は得ているが、手続に6ヵ月～1年はかかり、費用は
まだしも、期間はもっとなるとかならないかという反応はある。

IV 産業廃棄物処理業の許可、産業廃棄物処理施設の届出 手続について

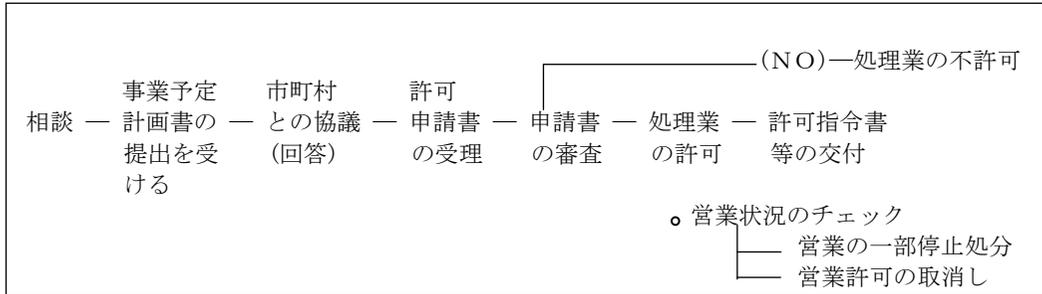
1 制度の概要（制度の趣旨、内容等）

現行法（「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」）は、45年の“公害国会”で成立。従来法（「清掃法」）は、産業廃棄物に対しては、特にそれを特定しての規制は行われていなかった。その後、50年六価クロム鉱滓による環境汚染問題を契機に、産業廃棄物処理の現実に比し、法令の規制内容が不十分とし埋立処分の規制整備のため、51年政令を大幅改正し現在に至っている。

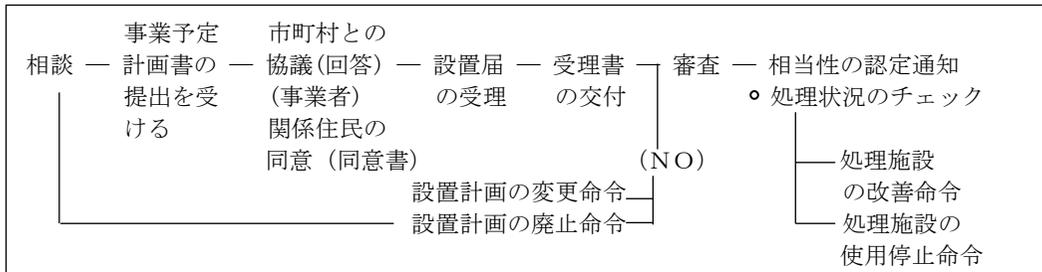
- (1) 産業廃棄物は、法令（法 2 III 他）で 19 種類が明定され、その処理等について規制を受けている。当該規制業務は都道府県知事（含保健所設置市長）の機関委任事務である。
- (2) 産業廃棄物の処理は、自己処理責任（汚染者負担の原則）で、その形態は、自分で処理、業者に委託、市町村による処理の三つのパターンがある。
- (3) 産業廃棄物の収集、運搬、処理を業として行おうとする者は、知事の許可が必要（法 14 I）である。
- (4) 産業廃棄物処理施設の設置をしようとする者は、知事への届出が必要であり、事業者が自ら処理するために設置する場合及び処理業者が業として処理するために設置する場合ともに必要である。
 - ・ 規制の対象となる処理施設は、14 種類（汚泥の脱水施設、廃油の焼却施設等）が制限列挙され、処理能力でスソ切りされている。
 - ・ 14 種類の施設のうち、最終処分場が、住民との関係で問題となることが多い。

2 手続のフロー

〔産業廃棄物処理業の許可〕



〔産業廃棄物処理施設の届出〕



① 産業廃棄物処理業の許可及び産業廃棄物処理施設の届出の両者とも、相談（レベルは多様）を経て、事業計画がまとまった段階になると、申請前或いは届出前に事業予定計画書の提出を受ける。

② 知事は、市町村との協議を行うとともに、申請者（届出者）に対して、関係住民の同意取付けを、行政指導で求める。

- ・ 市町村との協議——47年知事・市町村協定による（許認可にあたり、市町村の意見を踏まえるべく協議することが趣旨）。
- ・ 関係住民の同意——法令の要件でない。運用通知（部長通知）による。隣接地の土地所有者、付近の住民、町内会、搬入路周辺の住民、污水放流先の水利権者、関係団体等が対象。

③ 審査

主に形式的な書類及び技術審査になる。前段の協議や住民の同意が得られず、案件が長期に係属するケースが多い。

3 手続運用上の留意点

産業廃棄物の処理状況は、処理技術の未開発分野が多いこと、最終処分場の確保が困難であることなどの理由によって、いまだ十分にあるとはいえない。そのため、処分業者や事業者に対する指導・立入検査や、最終処分を行う埋立処分場について、埋立方法の技術指導及び浸出液の検査等の徹底を図っているところであるが、ここでは、産業廃棄物処理業の許可及び、産業廃棄物処理施設の届出についての手続運用上に関することを取り上げる。

(1) 関係住民の同意書について

ア 同意書の必要性の根拠と現実的機能のアンバランス

運用通知（部長通知）のなかで、同意書を添付したものを受理せよという指示をしている。国は積極的に取れとはいっていない。き束裁量のため、その必要性をめぐって争いがあったが、全国的にその必要性は理解が得られている。

イ 同意を取り付けるべき対象範囲が明確にできない。

申請者に対しては、おおよその対象を示すが、その隣接者の異議があり得るため必ずしも明定できない。

ウ 調整過程の密室化傾向

ケースによっては、特定の既得権者への配慮に比し、一般住民の声が反映しづらい。

エ 同意書の取得努力の履行が確認できるようなしくみと段階が必要。

オ 住民の合意形成のために、行政なり排出者等本来出べき者が出ている感がある。施設の安全性だけでは住民の理解は得られないのが実態。

(2) 事前指導について

ア 申請書受理前の過程で、既に処分内容が決まってしまう。

事前指導の段階で、申請書添付書類である事業計画書の内容を対象に相談・指導が行われる。

イ 関係住民の同意取付けは、事前指導の段階で、行政指導として指示される。

(3) 聴聞等弁明の機会の供与の規定があるが、その施行態様のルールがない。

(4) 処分基準について、政令レベルで定まっているが、抽象的で、個別事例での対応によるところが多い。

4 そ の 他

技術的審査に耐えうる施設でも、住民は産業廃棄物と聞いただけで、内容まで立ち入る前に理解を示さないケースが多い。過去の有害物質不適切処理（四大公害事件等）の報道により不安感をかりたてられているなかで、住民の同意が得にくい状況である。特に最終処分場の設置が問題であり、住民の対応パターンも多様である。以下、最近の事例を掲げると

- ① 住民が監視委員会を結成し、業者と監視協定を結び、事業の開始から終了まで、業者の遵守により問題を解決。
- ② 市町村との協議後、許可寸前でより遠隔地の住民が察知し、反対。県が介入し住民を説得して許可した。
- ③ 市町村・住民の反対で長い調整の末、市町村権限の別の法令の不許可処分に連動して不許可とした。
- ④ 市町村・住民の反対にかかわらず、申請書を受審せざるを得ない状況となったが、下流域の住民の反対と同議会が反対決議。対象市町村の協議は成立したが、住民の同意はとりきれず、取下げた。
- ⑤ 計画段階で住民に情報が入り、計画の当初の時点で中断した。

背景には、最終処分場のように環境に重大な影響を及ぼす施設の設置を、果たして処理業者に対する許認可だけで対応できる行政かという問題意識も存在する。

又、最終処分場の新設については、県内全体の土地利用の現況やその将来構想のあり方と大きな関連性を持ち、現在は、その立地の難しさが増していることも、この事務総体の運用のなかに影響を及ぼしている。

V 宅地建物取引業法に基づく行政処分手続について

1 制度の概要

現行宅地建物取引業法は、昭和 27 年に制定され、昭和 55 年の大改正を受け現在に至っている。

法の最終目的は、宅地建物購入者の保護、宅地建物の円滑な流通であり、県の業務は、次のとおりである。

① 宅地建物取引業に関する業務

宅地建物取引業者免許・行政処分（指示・業務停止命令・免許取消）、事務所立入検査、相談、苦情処理、指導教育

② 宅地建物取引主任者に関する業務

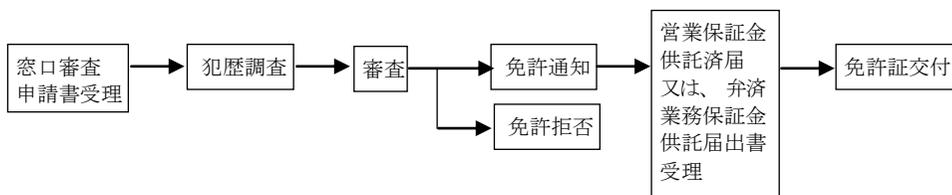
資格試験（年 1 回実施）、資格登録、証の発行交付、行政処分（事務の禁止、登録の消除）、指導教育

③ 神奈川県宅地建物取引業審議会に関する事務

2 手続のフロー

(1) 知事免許交付事務手続

宅地建物取引業の免許は、①知事免許（一つの都道府県内にのみ事務所を設置するもの）②大臣免許（二つ以上の都道府県にまたがって事務所を設置するもの）の二つがある。



① 窓口審査の段階で、申請書の補正を行う。

② 犯歴調査は、本籍地市区町村役場（外国人の場合は、地方検察庁）への照会により行う。

③ 審査の段階で申請の取下げ（昭和59年度8件）、免許拒否処分（同5件）がある。

④ 免許通知を申請者に対し行い、営業保証金の供託が行われたことを確認した後免許証を交付し、営業が開始される。

- ⑤ 大臣免許の場合で主たる事務所が本県所在の場合は、審査後建設大臣に送付し、大臣からの免許証の送付を受けた後、免許通知を行い、以下知事免許の場合と同様となる。

従たる事務所が本県所在の場合は、事務所要件調査依頼書を受理し調査結果を国へ送付する。

(2) 知事免許宅地取引業者の指導監督に関する事務手続



- ① 違反事実の探知は、・事務所立入検査及び免許更新申請時における違反事実確認、・苦情相談のトラブルに関する書類等から違反事実の確認、・県民からの通報、・新聞広告等の違反、がある。
- ② 違反事実について調査し、事実があれば指導する。宅地建物取引業者が指導に従わない場合又は違反事実が重大で是正の不可能な場合は、聴聞手続に移行する。
- ③ 聴聞手続は、宅地建物取引業法施行細則（昭和 56 年県規則 109 号）により行う。
- ④ 聴聞結果を神奈川県宅地建物取引業審議会へ諮問し、その答申を受け処分決定を行う。（昭和 59 年度 免許取消 33 件、業務停止 9件、指示 1件）

3 その他

- (1) 法の趣旨に「消費者の保護」と「業の健全な発達」とがあり、これを優先的に考えている。法律に違反すれば免許取消等の行政処分となるが、消費者等取引関係者の救済を確保する見地から業者が反省し、消費者等の救済が行われれば行政処分についても斟酌している。

その結果、昭和 59 年度には、苦情相談のトラブルに関しては、取扱件数の 80%以上に違反事実が認められるが、行政指導により内容是正を行わせ、トラブルは解消している。

VI 大規模小売店舗法に基づく商業活動の調整手続について

1 制度の概要

「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」（以下、大店法という。）は、従来の百貨店法が変わり 49 年 3 月から施行されたもので、54 年 5 月の改正を経て、今日に至っている。

(1) 大店法の目的

基本的には、大規模小売店舗で小売業を営む者は、周辺の中小小売業者に比し有利な立場にあることから、これらの事業活動を任意のままに放置することは、周辺中小小売業者を圧迫し、ひいては、小売業全般の秩序を混乱させる恐れがある。

この法律は、大規模小売店舗における小売業の事業活動を、消費者の利益保護に配慮しながら、調整することにより、周辺の中小小売業者の事業活動の機会を適正に確保し、小売業の正常な発達を図ることを直接的な目的としている。

(2) 調整対象

大規模小売店舗において、小売業を営む者を調整対象としている。

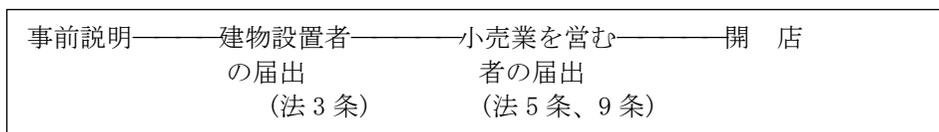
大規模小売店舗は、その規模に応じ、第一種と第二種に分けられ、調整主体もそれぞれ通産大臣と知事とに分けられている。

(調整対象区分)

種 別	調整対象店舗面積	主 体
第一種	1500m ² 以上（横浜・川崎は 3000m ² 以上）	大 臣 知 事
第二種	500m ² 超 1500m ² 未満 （横浜・川崎は 500m ² 超 3000m ² 未満）	

2 調整手続のフロー

基本的な流れは、



(1) 事前説明（3条届出前）

法律の手續に入る前の段階であり、全て通達に基づくものである。

ア 出店予定者（建物設置者又は大型小売業者）は、出店計画の内容（場所、建物、テナント等）を県、市町村、商工会議所（商工会）等へ説明する。

イ 商工会議所等は、出店予定者に説明対象商店街、商業者団体の範囲を示すとともに、必要に応じて説明会を開催する。

ウ 出店予定者は、地元商業者に、出店計画を十分説明し、協議を重ねる（実質的には合意の取付け。協定まで行けばなおさら望ましい。）。

この段階で非常に時間がかかる。

エ 国は、出店予定者の報告を受け、県、市町村、商工会議所等の四者で協議（第二種は三者）を行い、十分な説明がなされたかどうか判断する。

注、事前説明の対象範囲について

通達では、説明の対象は市町村及び商工会議所等であり、地元商業者団体には、商工会議所等を経由して行うこととし、商工会議所等に対して、説明対象商業者団体のとりまとめのほか、必要に応じて説明会を開催するよう指導している。

従って、商工会議所等が商圈を設定して、影響を受ける商店街を確定し、第一回の説明会を行い、そのうえで調整に入ることとなる。

(2) 法3条の届出（事前調整）

建物設置者は、建物所在地、名称、延べ床面積、店舗面積等について届出を行う（第一種は、知事経由で大臣）。

ア 県は、届出者と地元商業者団体との話し合いの状況や、（国）、市町村、商工会議所等の意向を踏まえたうえで、3条の届出を受理する。

イ 県（国）は、その建物での小売業の事業活動について調整が行われることがある旨、公報（官報）に公示。商工会議所等に対し、届出に係る事業活動について検討着手の依頼を行う。

ウ 県（国）の依頼を受けた商工会議所等は、商業活動調整協議会〔商調協〕に諮り、調査審議〔事前商調協〕を行う。

(3) 法5条、9条の届出（本調整）

出店予定者小売業者は、氏名・住所、開店日、各店舗面積、閉店時刻、休業

日数について届出を行う（第一種は、知事経由で大臣）。

ア 事前商調協が結審されると、出店予定小売業者は、翌日にも 5 条の届出ができる。

イ 知事は、事前商調協の審議結果や、（国）、市町村、商工会議所の意向を踏まえたうえで、5 条の届出を受理する。

ウ 知事（大臣）は、大規模小売店舗審議会（大店審、国、政令、県、条例設置）に諮問をする。

エ 大店審は、公報（官報）に公示し、意見の申出を求めるとともに、商工会議所等へ意見照会する。

オ 商工会議所等は、商調協へ諮問する〔正式商調協〕。

カ 大店審は、正式商調協の審議結果や商工会議所等の回答に基づき審議を行い、変更勧告の要不要について、知事（大臣）に答申する。

キ 知事（大臣）は、大店審の答申を受け、必要あるときは、出店予定小売業者に変更勧告（開店日の繰り下げ、又は店舗面積の削減）を行う。それに従わない場合は、変更命令を行うこととなる。

注、法律上、変更勧告・変更命令ができることになっているが、地元調整が十分行われていること等から、行った事例はほとんどない。

3 手続運用上の留意点

(1) 法制度と運用とのかい離

ア 大店法は「届出・審査・勧告・命令」の体系といわれ、届出を受理してから調整が開始される仕組みになっているが、現実には、3 条受理前の段階で、地元商業者と出店計画者との間で、調整 4 項目を含め、地元調整をかなり進めた上で、法手続が開始される。

イ 通達に法律の前さばきの要素をもたせ、行政指導によって事前説明を求めている。

ウ 事前説明の段階での実質的調整効果が強いいため、商調協や大店審での調整機能は薄まってしまう傾向がある。

(2) 事前説明等の運用実態のなかでは、消費者の意向は反映しにくいのが現実である。

注、消費者の参画機会について

- ① 商調協の委員のなかに、消費者代表が加わっている。
- ② 大店審に対し、意見の申出ができる（法7 II）。

- (3) 都市再開発事業で、保留床の計画処分面積が、別途行われる大店法の調整手続のなかで、必ずしも計画どおり保障されるしくみがないため、その結果によっては、再開発事業全体の資金計画に影響を及ぼす可能性がある。

VII 河川法に基づく行政処分について

1 制度の概要

(1) 河川法の目的（第1条）

河川は自然発生的なものであるが、一般公衆のための灌漑用水、飲料水、工業用水等の供給源であるとともに、洪水時には氾濫して大きな災害をもたらすなど国民の社会経済生活に密接かつ重要な関係をもっている。

そこで河川行政は、洪水・高潮等の災害発生の防止、適正な利用及び流水の正常な機能を保ち総合的な管理を図ることによって、国土の保全と開発に寄与しなければならない。

(2) 河川法にかかる許可処分の内容

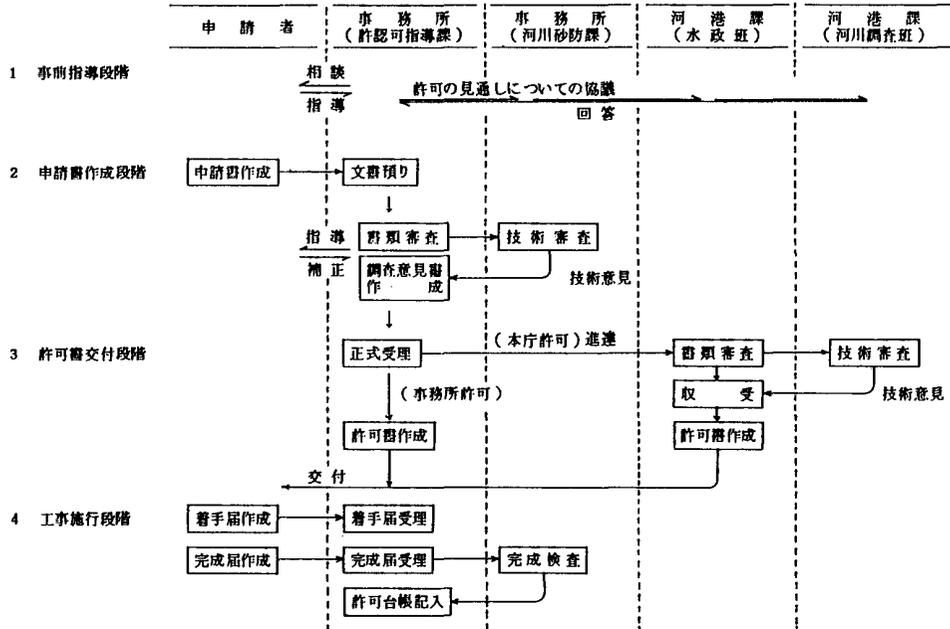
- ・ 流水の占用許可（第 23 条、例一発電・水道のための取水）
- ・ 土地の占用許可（第 24 条）
- ・ 土石等の採取許可（第 25 条）
- ・ 工作物の新築等の許可（第 26 条）
- ・ 土地の掘削等の許可（第 27 条）

〔占用許可の場合の基本方針（通達）〕

- ・ 占用は原則禁止である。
- ・ 許可は社会経済上必要やむを得ない場合に行うこと。
- ・ 許可は河川管理上支障のない場合であって、かつ必要やむを得ない場合に行うものであること。
- ・ 許可は公共性の高いもの（例一橋、公園、取排水施設）を優先させなければならない。

2 許可処分の事務処理について

(1) 基本的な手続フロー



(2) 留意事項 — 事前指導の部分を中心に

ア 河川区域内等で、一定行為（土地占用、工作物設置等）を使用とする者が相談に来る。

イ 河川管理上の支障の有無、行為の必要性、公共性の有無、添付書類のチェックを相手方との協議で、担当レベルにて行う。

注 「河川の占用について（通達）」には、事前指導の徹底がうたわれている。

ウ 正式受理しても許可できないものは明確に言うが、内容の修正で許可できるものもあるので、あくまで行政指導の範囲内で対応している。

エ 申請書を、一旦預かって、添付書類や内容を審査し、河川管理上支障なく、許可の見通しがある程度たつたうえで受理する。

オ 関係他法令との調整に一定程度の時間が必要となる。

カ 事前指導で相当の時間と作業量が必要となるが、申請書を受理した後は、すみやかに許可ができるような配慮がなされている。

キ 申請書を一応預かって添付書類や内容を審査し、河川管理上支障なく許可の見通しがある程度たつたうえで受理する。

3 監督処分 of 事務処理について

(1) 監督処分の内容（第75条）

～相手方の責めに帰すべき事由のある場合～

ア 処分事由

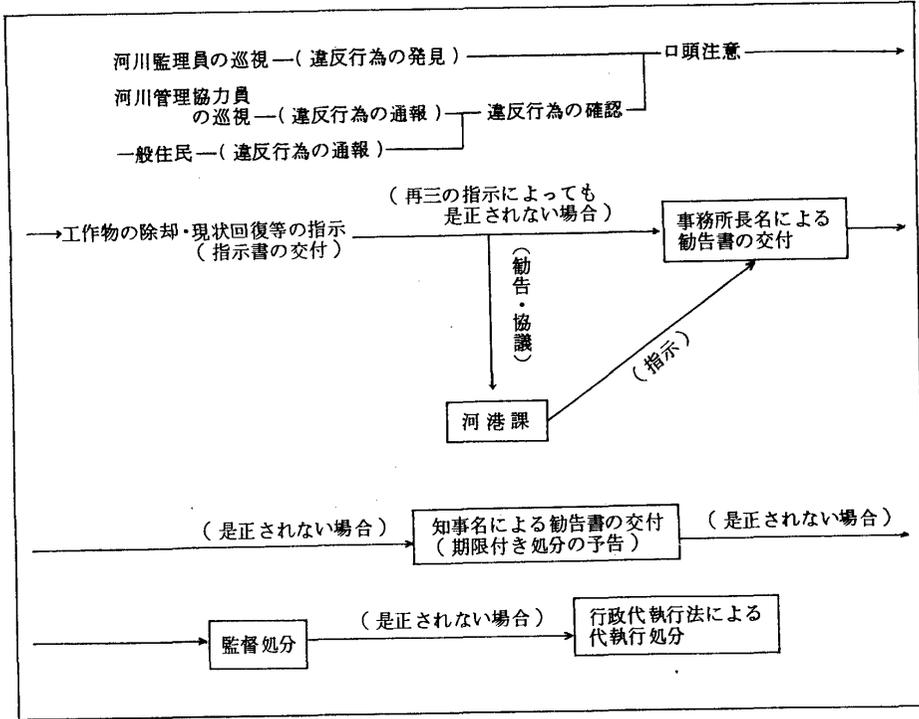
- ・ 法律、政令、県規則またはこれらの規定に基づく処分違反（1号）
- ・ 許可または承認に付した条件違反（2号）
- ・ 詐欺その他不正の手段により許可または承認を受けた場合（3号）

イ 処分内容

- ・ 許可または承認の取消・変更・効力の停止、条件の変更、条件の付加
- ・ 公示等の中止、工作物の改築・除却、工作物より生じた損害の除却
- ・ 予防施設の設置、河川の現状回復

(2) 基本的な手続フロー

～河川の不法占用事例を中心として～



(3) 手続運用上の留意点

ア 法律の考え方は発見即監督処分であるが、根気よく何回も是正のための行政指導、指示等の行為を重ね、処分をする前に問題の解決を図っている。

イ それでも是正されない場合は、最終手段として行政代執行を行うとともに、河川法の罰則規定に基づいて告発する。

VIII 道路法に基づく行政処分手続について

1 道路法の許認可事務

(1) 事務の種類

① 承認工事（法第24条）

道路管理者以外の者は、道路に関する工事について道路管理者の承認を受けて、道路に関する工事または道路の維持管理を行うことができる。

（例）歩道切下げ、ガードレール撤去等

② 道路占用許可（法第32条）

道路の本来的な利用方法を越えて一定の工作物や施設を設置し、継続的に道路を使用する場合は、道路管理者の許可を受けなければならない。

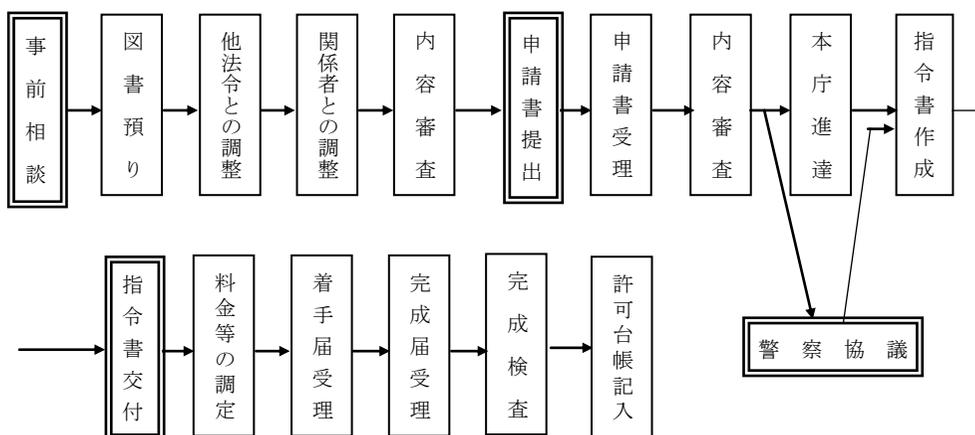
（例）水道管、ガス管、通信ケーブルの布設、電柱、電話ボックス等

③ 特殊車両運行許可（法第47条の2、車両制限令）

一般的な車両制限基準を越える車両を運行する場合、道路管理者が、車両運行者の申請により、車体の構造や積載貨物の特殊性などやむを得ないものとして許可したものは、基準に適合したものとして通行が認められる。

(2) 事務の流れ

ア フローシート



イ 事務の流れ

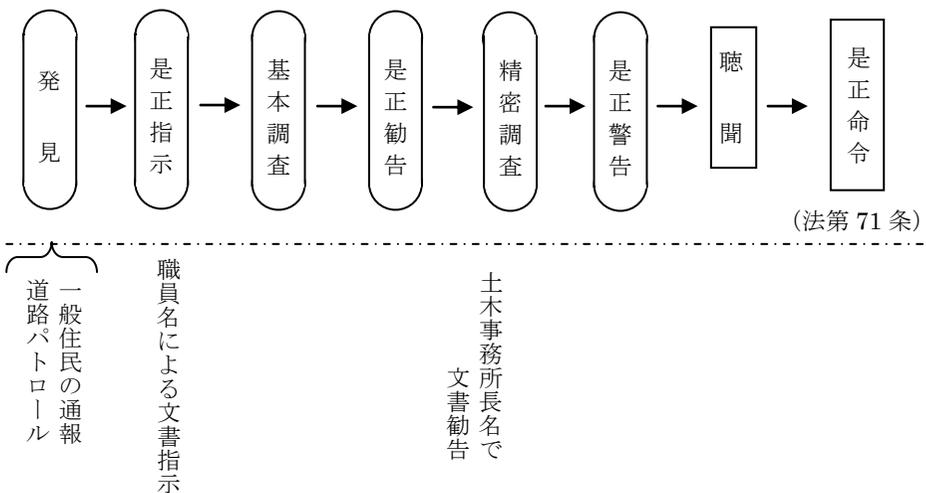
- ・ 事前相談 申請者に時間や費用の負担をかけさせないように事前指導に重点を置いている。
- ・ 図書預り 事前指導の際、必要図書を預り他法令との調整を図る。
(例) 看板=屋外広告物法、建築基準法
- ・ 関係者との調整
大手占有者（ガス、水道等）は、道路占有調整会議（年 2 回）で事前調整を行う。
- ・ 申請者受理 内容審査段階で必要な補正を行った上で正規の申請書を求めて受理する。
- ・ 警察協議 道路占有は警察と協議の上、指令書を作成・交付する。
- ・ 本庁進達 許可権限は全て土木事務所長委任であり、重要異例なものは本課へ進達する。

2 違法行為に対する是正措置について

(1) 主な違法行為の態様

- ① 工作物等の違法設置（法第 32 条 1 項又は第 3 項違反）
看板、家屋、有線放送、自動販売機等々。
- ② 違法な道路工事（法第 24 条違反）
ガードレール撤去、歩道切下げ、街路樹の撤去等々。

(2) 事務の流れ



(3) 手続運用上の留意点

- ・ ほとんどの違法行為は土木事務所の是正勧告段階で処理される。
- ・ 是正命令を行ったのは過去 5 年間で 1 件のみ。
- ・ 聴聞は通知を出して行うが、実態的には聴聞以前の事情聴取で十分は握が行われる。
- ・ 実際には行政指導として行われている是正指示、勧告、警告は、法第 71 条第 1 項の命令とは異なるもので、聴聞規定は適用されない。

IX 道路交通法に基づく行政処分手続について

—— 運転免許の取消し・停止処分を中心に——

1 道路交通法による行政処分

行政処分には、・点数制によるもの、・点数制によらないもの、・その他のものがある。

(1) 点数制度による行政処分

点数制度は、道路交通法施行令に定められており、運転者の過去の一定期間内の交通違反や交通事故にその行為の危険性に応じた一定の点数を付け、その点数の値によって運転者の危険性を評価し、適正効果的な措置を講ずるための制度であり、違反行為の累積点数が取消又は停止処分点数に達したときの免許の取消し、停止等がこれに該当する。

なお、この処分基準は、全て公表されている。

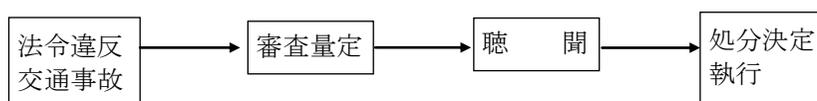
(2) 点数制度によらない行政処分

免許の欠格事由に該当する身体的障害のある場合の免許取消し、仮運転免許の取消し等がこれに該当する。

(3) その他の行政処分

特定の違反行為が原因で死亡事故を起した場合の警察署長による免許の仮停止等がある。

2 処分手続のフロー



- 警察官による交通違反取り締り、交通事故処理の結果と前歴データとにより審査量定し、免許取消し又は 90 日以上の免許停止に該当する場合、聴聞手続に入る。
- 聴聞手続は、道路交通法、同法施行令、神奈川県公安委員会の事務の委任に関する規則（昭和 42 年公安委員会規則 4 号）、聴聞及び弁明の機会供与に関する規則（昭和 42 年公安委員会規則 5 号）により行う。
- 聴聞は原則として公安委員会が行うこととなっているが、委任規定により

警察本部長が行うことができる。

- 聴聞実施に際しては、当事者に対し、事前に自己に有利な事項の申し立てを行うようさせている。
- 聴聞は、公安委員会の行うものが週 1 回毎回 150～180 件であり、警察本部長の行うものは週3 回毎回 90～110 件である。
- 被聴聞者はかなり弁明する。1件当たり 7 ～ 8 分が多いが 20 分位かかるものもあり、再調査をするものもある。
- 行政処分決定、執行は即日執行を原則としており、80%が行政処分決定即執行である。

3 手続運用上の留意点

- (1) 昭和 30 年代の聴聞に比し、昭和 50 年代では件数も増加し、運転免許と生活の結び付きも濃くなり、その取扱いも慎重になっている。
- (2) 聴聞は、チェックを重ねるということであり、点数制度が機械処理を可能としたのに比べ、個々の事案の状況をよく把握するという個別性に留意し、画一的処分とならないようにする面がある。被聴聞者の弁明による処分内容の軽減につながる事由は多様で幅広く、社会的妥当性のあるものを基本としている。
- (3) 聴聞通知は郵送で行うため、受取人不明で返送されてくるものが以外に多く、その所在調査の事務量が多い。また、聴聞通知を受けた者の出欠の確認に苦勞している。
- (4) 聴聞は公開で行われており、被聴聞者多数が同席しているが、自由に発言できる雰囲気も作ることができる。

X 婦人総合センターの設置過程について

1 婦人総合センターの概要

(1) 建設の目的

神奈川県では、県民の参加と協力を得て「新神奈川計画」を策定し、昭和 53 年度から実施した。そこでは婦人の社会参加を積極的に進めるためのかずかずの施策が打ち出されているが、中でも「婦人総合センター」の建設は重要なものと考えられていた。神奈川の未来の創造に大きな役割が期待される婦人の自立と社会参加を推進し、生活、教育、福祉、労働など多方面にわたる活動を続け、婦人の持つ豊かな能力が生かされるよう学習したり、研修したり、交流したりという自主的活動をすることのできる拠点施設として建設。

1975 年メキシコシティにおいて全世界から市民の参画を得て「国際婦人年世界会議」が開催され、世界行動計画が採択された。「婦人総合センター」の建設計画は、その記念行事としての意味合いももっている。

(2) 施設の概要

鉄筋コンクリート 3 階建て、延べ面積 10,800m²、総工費 37 億 5000 万円。企画調整、生活科学、福祉、婦人労働、生涯学習の 5 つの部門ごとに事務室、調査研究資料室などのほか、それぞれの部門で自主的事業に必要な部屋、例えば生活科学部門では商品テスト実験室、婦人労働部門では技術講習室などをもっており、このほか、会議室、研修室、ホール、体育室、図書室、宿泊室などがある。

2 建設の経過

建設構想がもち上がったのは、昭和48年末に県内の婦人団体等から、婦人の活動の拠点施設の建設要望があり、昭和50年の国際婦人年を契機に気運が盛り上がった。県としては、昭和53年策定の新神奈川計画の中に構想を具体化。当初、各部の個別構想（婦人総合センター、生活科学センター、母子福祉センター等）は各々、婦人に関係が深く、総合したセンターをつくり婦人行政を進めた方が効果的という考え方から、この建設構想がスタートした。◎ 建設にあたっての県民参加

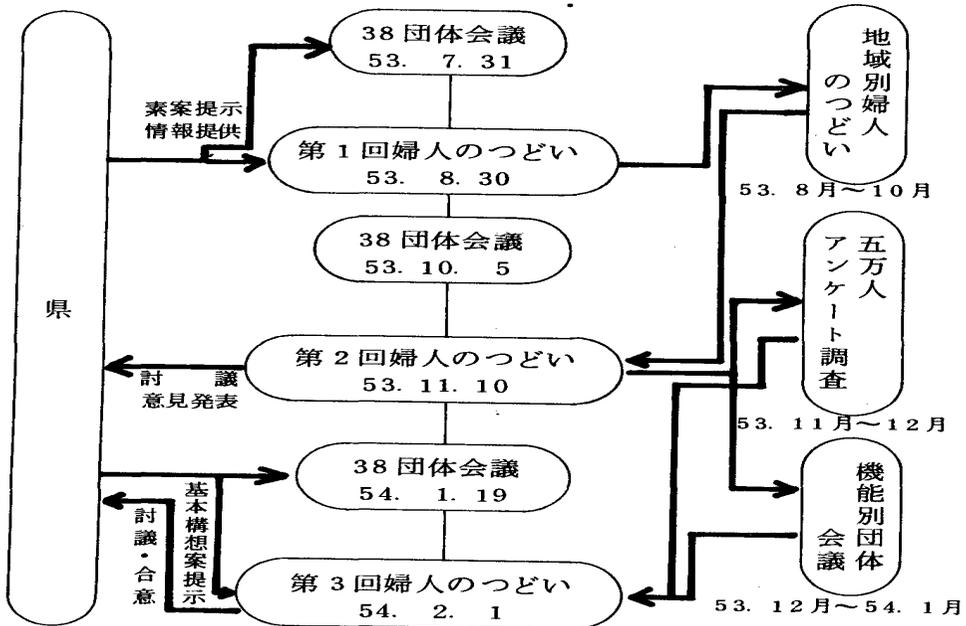
“県政を県民との共同作品に”という神奈川県行政運営の基本方針を踏まえて、自治体の施設づくりとしては初めての試みとして構想の立案の段階から県民参加をからめ、その中で出される多様な意見、要望を計画に反映させながら進めた。参加は、県民が主体となって意見を出し合い、県民同士の論議の中から合意を形成するというシステムにより行われた。

具体的には、県域レベルの主要婦人関係団体会議を中心に、生活、福祉、労働、教育等婦人総合センターを構成する各部門の関係団体との会議、一般県民を対象とした婦人のつどいやアンケート、アドバイザー（専門家）会議等多様な機会を設定し、

- | |
|--------------------|
| 第1回路 — 原案提示、情報提供 |
| 第2回路 — 県民の相互討議 |
| 第3回路 — 最終案提示、討議、合意 |

という形がとられた。

《婦人総合センター基本構想県民参加システム》



▲ 38 団体会議：「婦人のつどい」の司会、日程、場所等の運営手続を協議する場。

▲婦人のつどい：県域レベルで実施。

▲地域別婦人のつどい：県内 8 地区で実施。

▲機能別団体会議：婦人総合センター内に設置される「婦人総合」、「生活科学」、「福祉」、「婦人労働」、「生涯学習」の 5 部門ごとの関係団体による会議。

▲ 5万人アンケート調査：基本構想策定のため、50,000 枚の調査票を配布して行った調査。

▲ 38 団体

神奈川県漁業協同組合婦人部連絡協議会

神奈川県商工団体連合会婦人部協議会

神奈川県消費者団体連絡会

神奈川県消費者の会連絡会

神奈川県人権擁護委員連合会婦人部会

神奈川県地域婦人団体連絡協議会

神奈川県地方労働組合評議会主婦連絡協議会

神奈川県地方労働組合評議会青婦対策協議会

神奈川県農協婦人部協議会

神奈川県母親連絡会

神奈川県保母会

(財) 神奈川県母子福祉連絡協議会

神奈川県民生委員児童委員協議会婦人民生委員会

神奈川主婦同盟

(財) 神奈川婦人会館

神奈川婦人少年室協助力連絡会

川崎市地域婦人団体連絡協議会

草の実会神奈川グループ

さがみ市民生活会議

市長と市民の会婦人部会

市民自治をすすめる女性の会

新産別神奈川地方協議会青婦対策協議会

新日本婦人の会神奈川県本部

全日本労働総同盟神奈川地方同盟青婦対策協議会

大学婦人協会神奈川県支部

電気労連神奈川地方協議会青婦対策協議会

日本看護協会看護婦部会神奈川県支部

日本基督教矯風会神奈川県会

日本婦人会議神奈川県本部

日本婦人有権者同盟横浜支部

婦人民生クラブ横浜支部

民社党神奈川県婦人会議

横浜基督教女子青年会

横浜市生活学校連絡会

横浜市婦人団体連合会

横浜市婦人団体連絡協議会

横浜市民生委員協議会連合会婦人部委員会

横浜商工会議所婦人会

前ページの図のように、県域レベルの婦人団体等の代表者による主要婦人関係団体会議（38 団体会議）を中心に、センターを構成する各部門の関係団体との会議、一般県民を対象とした婦人のつどい、アンケート調査、専門家の会議など、多様な機会を設定して、行政の提示する原案、情報をもとに、総合討議、意見交換、そして合意形成するというシステムがとられ、基本構想の策定から施設配置計画や開館後の管理運営計画の策定までの県民参加の実績は、実施回数 157 回、延参加人員 12,264 名にのぼった。

(県民参加の実施状況内訳)

区分	53		54		55		56		57		合計	
	回数	参加者	回数	参加者	回数	参加者	回数	参加者	回数	参加者	回数	参加者
38 団体会議	3	78	2	62	4	85	2	55	2	48	13	328
婦人のつどい (県大会)	3	1,050	1	150	1	227	1	288			6	1,715
婦人のつどい (地域別)	8	1,200	7	883	8	1,053	8	917			31	4,053
機能別団体会議	6	63	5	80	18	141	14	106	5	55	48	445
アンケート調査	1	(回収) 2,204									1	2,204
展示 (設計競技結果の展示)					1(入場者)						1	2,202
アドバイザー会議			2	6	11	35					13	41
その他 〔市町村婦人行政担 当議長会議、江の 島住民説明会等〕			4	135	17	463	15	358	8	320	44	1,276
合計	21	4,595	21	1,316	60	4,206	40	1,724	15	423	157	12,264

3 その他

- ◎ 婦人総合センターを建設するにあたって取り入れた県民参加システムを実施しての一番の利点は、参加の過程を通じて県下、多数の婦人団体、婦人県民の相互理解と連帯が高まったというところにありそうだ。それが結局は女性会議の結成につながったし、センターは自分達の手で作り上げたという意識から、開館後の利用につながった。
- ◎ 県民参加をしたということは、とりもなおさず、センターのPR活動の一環ともなっていた。
- ◎ 行政サイドだけで考えていたのではとても及びもつかないような意見、提案が出され、施設の建設・運営におおいに役立った。

行政手続に関する実態調査について

調査の概要

1 調査の目的

現行法が定める行政手続については、各々が個別法令のなかで規定されているために、規定自体が不備不統一だけでなく必要な手続規定の欠如があること、また、その運用も行政機関によってまちまちであったり、あるいは本来の趣旨が十分生かされていないと思われる例があることが指摘されている。それにもかかわらず、行政手続の現状に関する具体的な資料は、ほとんどないのである。

こうした状況に対処し、課題となっている行政手続の統一的整備のあり方を考えるためには、その前提として、行政手続の整備の現状とその運用の実態を明らかにしておく必要がある。

そこで、この調査では、本県が行う行政行為を中心に、事前に当事者、利害関係人もしくは住民に対し、弁明の機会あるいは意見を述べる機会を供与することが、法令（法律、政令、府省令、行政委員会規則、条例、規則、県行政委員会規則、以下同じ。）により規定されているものについて、その規定の内容及び運用の実態を把握することを目的として調査を行った。

2 調査の内容

(1) 調査対象

本県が行う行政行為のなかから、以下の二つの類型を設定し、調査対象とした。

- ① 特定個人の権利義務関係に直接影響を及ぼす処分を行うに際して、処分の相手方である当事者あるいは相手方以外の場合の利害関係人等に対し、処分案の告知を行い、弁明の機会を供与することが法令上定められているもの（以下、「行政処分等」という。）
- ② 計画の策定、地域・地区の指定、規則基準の策定、行政の一般的な進め方など、主として不特定多数の者の利益に影響を及ぼす決定を行うに際し、その過程に、利害関係を有する者の参加を確保するために、意見を述べる機会を供与することが法令上定められているもの（以下、「行政決定等」という。）

なお、この調査対象の区分は、本論における類型区分とは、一致していない

いことをお断りしておく。

(2) 調査項目

調査対象とした「行政処分等」及び「行政決定等」について、具体的には主として次のような項目について調査を行った。

ア 行政処分等について

- ① 行政処分等の内容及びその実績
- ② 告知・聴聞等の実施方法
 - ・名称と形態
 - ・告知の方法
 - ・当事者（利害関係人）の権利
 - ・主宰者とその権限
- ③ 当該行政処分等に係わる文書・資料の閲覧等の取扱い状況
- ④ 理由付記、事前の行政指導の状況、その他

イ 行政決定等について

- ① 行政決定等の内容及びその実績
- ② 意見を述べる機会の供与の方法
 - ・名称と形態
 - ・公示等の方法
 - ・対象住民の範囲
 - ・意見陳述人の権利
- ③ 提出された意見の取扱い状況
- ④ 当該行政決定等に係る文書・資料の取扱いの状況、その他

3 調査の方法

各部局の本庁各室課を対象に、次のように調査票を配布して行った。（公安委員会を除く）

- ① 行政処分等について → 調査票（その 1）——別添 I 参照
- ② 行政決定等について → 調査票（その 2）——別添 II 参照

4 調査の時期

昭和 60 年 1 月 23 日に、各部局総務室等の担当者を対象に説明会を開催し、調査の趣旨・内容を説明のうえ、各室課への調査票の配布等を依頼した。回答期限は同年 2 月 25 日である。

5 調査の結果

(1) 該当した調査対象の概要

ア 行政処分等について

(2) 項目別調査結果の概要

ア 行政処分等について

(ア) 聴聞の名称と実施方法

a 名称及び必要性

一般的にみれば許認可の取消など不利益処分をしようとする場合には、一般に、原則として事前に当事者に弁明の機会を供与し、若しくは利害関係人に意見の陳述の機会を供与することになっている。しかしながらその具体的名称は、規定上は次のとおり多種類に及んでおり、各々の名称と、弁明の機会の供与の方法や権利救済との程度の間には、関連性は認められない。

- ・公開による聴聞（旅館業法）
- ・聴聞（土地区画整理法）
- ・弁明及び証拠の提出の機会（貸金業規制法）
- ・意見を述べる（民生委員法）
- ・意見の聴取（私立学校振興助成法）
- ・聴問（クリーニング業法）
- 他

これらの実施の必要性については、通常実施を義務づけている事案が多い。しかし、一部には行政の裁量に基づき（「保安林の指定等（森林法）」）、あるいは請求に基づいて行われている事案（「措置命令等（建築基準法）」）もある。

b 口頭又は文書によることの区分

聴聞等の実施形態のうち、口頭で行うか、文書で行うかについては、規定上は、明確性を欠く場合が多い。

規定のなかには、「口頭で行う。」等、実施の方法が明示されているものもあるが、単に「弁明の機会」、「意見を聴く」など実施方法が明確でないものも見受けられた。

実施方法の区分による根拠法令数

(根拠規定)	法律・政令	条例・規則
口頭で行う	30	4
文書で行う	7	
口頭又は文書で行う	10	
不 定	56	4

注、規定上、単に「聴聞」等とあるものは不定とした。

C 公開又は非公開の取扱い状況

一部には「公開による…」という規定があり、公開で聴聞等を実施することが義務づけられている。しかし、他方では、明文上、公開・非公開が明確でないものも多い。後者の場合、運用上は公開でなされるものが多数をしめていたが、非公開で行うこととする事案もある。

公開・非公開の区分による根拠法令数

(根拠規定)	法律・政令	条例・規則
原則的に公開	37	2
原則的に非公開	4	
不 定	54	6

(イ) 当事者等への告知について

a 通 知

聴聞等を実施する場合に、通知は、当事者へ個別的に行うことが原則である。しかし、この調査に現われたところでは通知の方法について、規定がない場合が多い。

また、通知に関する規定があっても、例えば日時・場所、処分をしようとする理由など通知の内容にまで必ずしも言及しているわけではない。

一般に当事者は、聴聞等が行われることを知った後、弁明の準備のため実施までに相当な期間が必要であると思われるが、通知の時期については、2 日前、3 日前、一週間前、二週間前、30 日前、『あらかじめ』等、多様であり、また、時期に関する定めのないものもある。

通知の相手方の所在が不明の場合は、運用で公示送達を行うものが多い。しかしながら公示送達に関する定めのあるものは少ないのが現状である。

b 公 示

聴聞等が口頭で行われる場合、その要領が公示されるのが原則であるが、規定が置かれている法令（毒物及び劇物取締法、砂利採取法、消費生活条例他）は、比較的少ない。但し、運用で行われているものも若干ある。

また、公示に関する定めがある場合は、その細目規定が整備されているものが多い。

(ウ) 主宰者について

a 職の指定

聴聞等が口頭で行われる場合、その主宰者若しくは意見を聴取する職員に関する規定も、他の事項と同様定められていないものが多い。また、定められている場合でも規定の内容は、「知事又は、知事が指定する職員」という定め方が多い。また、知事が指定する職員の場合、あらかじめ具体的な職名が定められているものは少なく、実施実績がないことから現段階でも具体的には定まっていない事例もある。

なお、主宰者もしくは意見を聴取する職員に当たる者は、当該処分の担当部課の職員であり、事務分掌上第三者の性格を持つ職員が当たるというものはなかった。

b 除斥、回避、忌避

聴聞等が口頭で行われる場合、主宰者の除斥、回避及び当事者からの忌避は、当事者等の権利保護の一方途であると考えられるが、そこまでの規定が定められているものは、「学校法人が行う収益事業の停止命令等（私立学校振興助成法）の手続の際の私立学校審議会での弁明における『議事関与の制限』」が掲げられる。

なお、各局委員会までみると、「海区漁業調整委員会の委員の除斥（漁業法 102条）」、「収用委員会の委員の除斥（土地収用法 61条）」、及び「聴聞及び弁明の機会の主宰者の除斥（公安委規則 4条）」がある。

(エ) 聴聞等の欠席、日時変更の取り扱い

聴聞等が口頭で行われる場合、当事者等がその場に欠席した場合の取り扱いは、当事者等が弁明の機会を放棄したものとみなし、聴聞等を行ったものとする旨の定めが置かれている事例（例、身体障害者福祉法、旅行業法、宅地建物取引業法、建設業法）が存在するが、明文規定のあるものは少ない。また、当事者からの聴聞等の日時・場所の変更の申出に関する定め（例、貸金業規制法、採石法、消費生活条例）も少ない状況である。

運用上は、弁明の機会放棄とみなすか、あるいは事前に弁明書、陳述書等を提出することにより、聴聞等を行ったものとみなす取り扱いがある。

(ウ) 代理人・補佐人の選任、証人・鑑定人・参考人等の参加について

聴聞等が口頭で行われる場合、代理人の選任に関する定めが置かれている例は、比較的多く、運用上も、選任を否定するものはない。しかし、補佐人に関する規定は存在せず、また、実績もないため運用上の取り扱いも今回の調査からは、明らかとなっていない。

証人（貸金業法他）、鑑定人・参考人（計量法他）等の参加に言及しているものは、少ないようである。

また、聴聞等の実施にあたって、当事者等が聴聞等の主宰者若しくは聞き取り職員に対し、証拠調べの請求や証人等の招聘要求等を行うことができる旨の規定は認められなかった。

(カ) 利害関係人、傍聴人の取扱いについて

個別処分の場合であっても、当事者以外の者の権利利益に影響を及ぼす状況が発生することも考えられる。しかし、個別処分を対象とした事前手

続に関する規定のなかで、こうした利害関係人の参加について、参加の可否、利害関係人の範囲について、定められているもの（例、計量法、卸売市場法、採石法、砂利採取法、卸売市場条例）は少ない。

聴聞等が口頭で行われる場合は、公開が原則である。従って、傍聴人の存在が想定される。傍聴人の取扱いについては、事前手続に関する規定を受けて、その手続に関する細目規定（貸金業法施行細則、火薬取締法の施行に伴う通達他）が設けられている場合に、そのなかで、入場制限や退場勧告に関する規定が存在する事例がある。

(キ) 実施手続形態について

a 当事者等と主宰者の間の応答について

聴聞等が口頭で行われる場合に、主宰者の当事者、利害関係人等に対する質問、あるいは当事者、利害関係人等の主宰者に対する質問に関する規定は、特にない。

但し、聴聞等の実施実績のあった事例を検証すると、特別の定めがない場合であっても運用上は、主宰者から当事者等に対する質問はもとより、当事者等からの質問にも、できるかぎり応答しているのが実態のようである。

b 聴聞等の継続について

聴聞等口頭で行われる場合、事実認定等の疑義や弁明の内容によっては、予定時間内に終了しない場合が想定される。しかし、その場合の聴聞等の継続に関する定めがあるものはわずかに、次の法令に係る事案だけである。

・計量法 ・旅行業法 ・採石法 ・砂利採取法

(ク) 聴聞調書の作成等について

a 聴聞調書の作成状況について

聴聞等が口頭で行われる場合、その結果は当該行政処分を行うに当たり、その根拠となるものである。聴聞等の実施内容を記録した書面は、ほとんどの事案で作成されているが、作成に関する定めを欠く場合も多く、作成される書面の形式、名称及び記載の内容はまちまちである。

また、規定がある場合、内容の定め方は、記載項目を明示しない、記

載項目を列挙、『聴聞内容の重要な事項』等統一性がとれていない。

b 処分権者への報告について

聴聞等が口頭で行われる場合、その主宰者が当該行政処分等の処分権者とは別の者が当たる場合がある。その場合には、処分権者へ聴聞等結果を報告する規定のあるものがあるが報告の内容をみると、聴聞等の結果だけのものから、処分の決定についての意見を含むものまで様々である。

c 聴聞調書の事後閲覧について

聴聞調書等を事後において、当事者、利害関係人が閲覧できる旨の規定があるもの（例、採石法、砂利採取法）は少なかった。なお、聴聞等の実施実績がある事案についても、閲覧請求があった事例はないことから、運用上の取り扱いは不定である。

(ケ) 文書・資料の閲覧等の取り扱いについて

当事者若しくは利害関係人という地位に着目し、その権利保護の見地から、弁明の機会を有効に活用させようとする取り扱いの一環として、当事者、利害関係人が聴聞等を受けるにあたって、自己の弁明を有利にするために必要な行政機関の保有する文書・資料等を閲覧することが掲げられるが、それらに関する規定は、全く認められない。

(コ) その他

a 処分基準について

行政処分を実施するに当たって、当事者に処分予見可能性を担保するために処分基準を設定すること及び告知は行政手続の整備に関する課題のなかでは重要な問題である。

聴聞等を行う必要のある行政処分について、法令で定められた処分事由を、さらに具体的に規定した処分基準は、調査対象となった行政処分等 260件のうち、27件に置かれていた。

設定の形式はまちまちであり、主に、要領・要綱によるもの 7件、指導通知・運用通知に定めのあるもの 11件、その他（同定め）9件である。

b 理由付記について

行政処分を実施するに当たって、当事者の権利保護のため処分に理由

を付することは行政手続の課題の中で重要な問題である。

聴聞等の実施後、当事者に行政処分を行った旨、あるいは行わなかった旨を通知する場合に、当該行政処分の理由は、全般的に記載されていない例が多く、理由付記がなされているのは全体の約 2 割程度という結果となっている。

一方、それに関する規定の有無はまちまちである。しかしながら、特徴的であることは理由付記を行うべき旨の規定の有無にかかわらず実施している事案も他の項目に比し多いことである。

C 事前指導及び聴聞等のなされない理由について

聴聞等を実施する前に、その前提となる行政処分の原因となる事実を是正し、あるいは行政処分を行ううえで阻害要因となっている事実の除去を行うことが多く、事前の行政指導が、法令・要綱等の定めの有無にかかわらず、ほとんどの事案で行われている。

従って、聴聞等が行われない理由についても、行政処分前に事実上の行政指導を行い、違反事実等の行政処分の原因となる事由の是正を行うためという理由が多い。

イ 行政決定等について

(7) 意見を述べる機会の名称と実施方法

a 名称及び必要性

計画の決定・変更、地域・地区の指定、規則基準の策定等にあたり、利害関係を持つ住民等に意見を述べる機会を供与し、それらの決定等の参考とすることが、法令で定められている事例において、規定上使われている名称は、次のようなものである。

- ・ 公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置（都市計画法）
- ・ 意見書の提出（土地収用法）
- ・ 公開の聴聞（建築基準法）
- ・ 意見の申出（環境影響評価条例）
- ・ 意見を聞く（公害紛争処理法）
- ・ その他

又、意見を述べる機会の供与の必要性については、ほとんどの事案でその実施は義務づけられている。なお、都市計画決定・変更に係る「公聴会等」の開催（都市計画法）は裁量に委ねられているが、この場合、

別に定めのある「意見書の提出」の機会の供与は義務づけられている。

b 口頭又は文書によることの区分

意見を述べる機会の実施形態のうち、口頭で行うか、文書で行うかについては、「意見書の提出」と規定されている場合は、文書によるものとされ、「公聴会」では口頭で行うとされている。しかし、「意見を聞く」という規定の仕方の場合においては、その区分は「不定」として取り扱われている。

なお、環境影響評価条例における住民等からの「事業の実施状況に関する申出」、「同制度の向上についての意見の提出」及び「対象事業の完了後の状況等に関する申し出」、消費生活条例における「知事に対する適切な措置をとるべきことの申出」については、規則で一定の記載事項とともに文書で行うべきことが定められている。

c 傍聴人の取り扱いについて

「公聴会」と規定されている場合は、傍聴人に関する定めが置かれている場合が多い。例えば、都市計画法における都市計画決定・変更に係る「公聴会」及び環境影響評価条例における予測評価書案の審査に係る「公聴会」の場合については、県規則で傍聴人の入場制限及び退場命令等を行うことができる旨の定めが、また、鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律における鳥獣保護区の設定及び同特別地区の設定を行う際の「公聴会」の場合については、省令で傍聴人の退場命令等を行うことができる旨の定めがある。

その他意見を述べる機会の供与が、口頭で行われる場合があり得る事案のうち、傍聴人に関する定めを置いている事案はなかった。

(イ) 意見を述べる機会を供与する旨の公示、及び決定等の案の縦覧

行政決定等を行う場合では、それによって利害関係をもつ者は、一般的には、不特定多数に上ることが多い。したがって、それらの者に、意見を述べる機会を供与するためには、かかる機会の存在を広く知らしめることが必要である。例えば、土地区画整理法における事業計画の決定等を行う際の「意見書の提出」、建築基準法における壁面線の指定を行う際の「公開の聴聞」、自然環境保全条例における自然環境保全地域の指定を行う際の

「意見書の提出」等の場合は、その旨公示することが定められている。

なお、利害関係者が不特定多数に上るとおもわれる場合でも公示に関する定めを欠くものもあった。

決定等に対して意見を述べるためには、その案の内容を知る必要がある。案の公告・縦覧等の措置は、意見を述べる機会を供与する旨の公示がなされた際に、それと合わせて行われる形態が多い。

(ウ) 対象住民と意見陳述人・公述人等について

a 対象住民の範囲

意見を述べる機会を供与する対象者の範囲については、当該行政決定等に利害関係を有する者とするのが、一般的な定め方となっている。

例えば、都市計画決定・変更に係る公聴会では「当該都市計画区域内の住民」、意見書の提出では「関係市町村の住民」又、特定の事業計画の決定及び地域指定の場合では、「当該土地に関する権利者」という定め方であり、それに「利害関係人」を加える事例が多い。

なお、次の事案のように法律で規定された「利害関係人」の範囲が通達で具体的に定められているものもある。

- ・ 鳥獣保護区の設定等（鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律）

「公聴会」に参加する利害関係人の範囲

地方公共団体の首長、主な土地所有者、森林組合長、観光協会長、
猟友会長、鳥獣保護関係者、他

b 意見陳述人・公述人について

意見を述べる機会の供与が口頭で行われる事案では、実際に意見を陳述する者やその方法を確定することが必要である。そのなかでも、「公聴会」を実施する旨が法律・条例で定められている事案では、省令・県規則でかなり具体的に規定されている場合が多い。

つまり、

- ・ 意見陳述人・公述人を選任・選定する旨及びその手続
- ・ 意見陳述人・公述人を選任・選定した旨通知をすること
- ・ 意見陳述人・公述人の代理人を認めること

についての規定が置かれている。

また、意見陳述人、公述人及びそれらの代理人以外の者の発言については、次のような規定の事例がある。

- ・ 鳥獣保護区の設定等に係る公聴会（鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律）
→「議長は、特に必要があると認めるときは、公聴会を傍聴している者に発言を許すことができる。」（同法施行規則）
- ・ 予測評価書案の審査に係る公聴会（環境影響評価条例）
→「公聴会に出席して意見を述べることを求められた事業者は、あらかじめ知事の承認を得て、代理人を出席させて意見を述べさせることができる。」（同条例施行規則）

なお、都市計画決定・変更に係る公聴会の場合では、運用上意見陳述人、公述人及びその代理人以外の者の発言については、認められていない。

また、意見を述べる機会を供与する事案のうち公聴会を規定している事案以外では、意見公述人・公述人等について定めが置かれているものはない。

(エ) 提出された意見の取り扱いについて

a 意見の集約及び意見集約文書の閲覧

当該行政決定等を行う際に、提出された意見の内容を参考とするためには、それらの意見を集約することが必要である。

提出された意見の集約等の取り扱いに関する規定があるのは

- ・ 都市計画決定・変更に係る「公聴会」
→「（公聴会の）議長は、つぎに掲げる事項を記載した公聴会の記録を作成し、（略）」（県都市計画公聴会規則）
- ・ 都市計画決定・変更に係る「意見書の提出」
→「… 提出された意見書の要旨を都市計画地方審議会に提出しなければならない。」（都市計画法）
- ・ 予測評価書案の審査に係る「公聴会」（環境影響評価条例）
→「… 公聴会を開催したときは、速やかに、その結果を記載した書面を作成し、（略）」（同条例）

以上の 3例であり、その他に建築基準法における壁面線の指定の際の

「公開の聴聞」では、運用上意見集約を行うこととしている。

なお、意見を述べる機会が文書で行われる場合では、都市計画決定・変更に係る「意見書の提出」を除いて、意見の集約等を行う旨の規定はなかった。

意見を集約した内容を、意見を提出した者が確認できるかどうかは一つの問題であるが、作成された意見集約文書を事後閲覧することに関する定めがある事案はなかった。

b 意見の取り扱い結果の通知

提出された意見の取り扱いに関する規定は、次の二つの事案において認められる。そこでは意見が採択されなかった場合に、その旨を意見書の提出者に通知しなければならないことと定められている。

- ・ 事業計画の決定等に関し提出される意見書に対して
→ 「… 都市計画地方審議会がその意見書に係る意見を採択すべきでないと議決した場合においては、その旨を意見書を提出した者に通知しなければならない。」（土地区画整理法）
- ・ 市街地再開発事業の事業計画の決定等に際し提出される意見書に対して
→ 「… 意見を採択すべきでないと認めるときは、その旨を意見書を提出した者に通知しなければならない。」（都市再開発法）

その他には、提出された意見の取り扱いの結果を通知することに関する規定及び運用の事例は認められなかった。

c 意見の概要及びその反映結果の公表

意見を述べる機会を供与した後、提出された意見を取りまとめた概要、及び当該行政決定等へのそれらの意見の反映結果を、一般に公表する旨の規定及び運用上の取り扱いの事例はなかった。

(オ) 文書・資料の閲覧等の取り扱いについて

住民等が、意見を述べる機会を利用するにあたり、行政機関が保有する当該行政決定等に係る文書・資料等の閲覧が必要の場合がある。その開示については、県公文書公開条例の趣旨に則り、通常の行政機関保有文書に

対する開示請求と同様に開示を認めるか否かの判断がなされる取り扱いがほとんどである。個別法令のなかで、特に意見を述べるために必要な文書・資料の閲覧を認める旨の規定のある事案はなかった。

『別添 I』 行政手続に関する調査票（その 1）

○ 記 入 要 領

1 調査の内容

この調査票は、知事（各局委員会・附属機関及びその長を含む。）等が行政処分^{*1}を行うに際し、処分の相手方である当事者及び直接に相当の利害関係を有することが特定できる利害関係人^{*2}に対し処分案の告知^{*3}を行い、当事者あるいは利害関係人に対し事前に口頭若しくは文書により弁明の機会（以下、「聴聞等^{*4}」という。）を供与することが法令^{*5}に定められているものにつき、法令及びこれに基づく要綱等^{*6}の規定の状況及び運用の状況を把握しようとするものです。

*1 行政処分 → 許可、認可、不許可、許可の取消・停止・変更・
附款 等

*2 利害関係人 → 当該行政処分が行われるについて、直接利害関係を
有する者であって、行政庁が特定できる少数の者。

なお、一般的に利害関係を有する利害関係人・住民
等から意見を聞く場合は、「行政手続に関する調査票
（その 2）」により回答して下さい。

*3 告 知 → 通知、公示、公告、公表、縦覧、閲覧 等

*4 聴 聞 等 → 聴聞、聴問、聴聞会、弁明の機会、有利な証拠提出
の機会、意見を述べる機会、審理、審問 等

*5 法 令 → 法律、政令、府省令、行政委員会規則、条例、県
規則、県行政委員会規則

*6 要 綱 等 → 規程、訓令、訓、告示、要綱、要領、運用通知、
指導通知、指導指針 等

2 調査票記入上の注意

(1) この調査票は、知事等が告知及び聴聞等の供与を行う行政処分について、その処分根拠となる法令の**項毎**に一部ずつ作成して下さい。

また、**準用規定**により行われる行政処分については、「〇〇法第△△条第□□項で準用する『(●●法)第××条第☆☆項による★★★★★(処分内容)』とし、**別様**として作成して下さい。

(2) 「聴聞等」の**実施実績**のない行政処分については**同一法令**でかつ**同一手続**により「聴聞等」が実施される場合は、まとめて記載しても結構です。

(3) **規定**の内容について回答される場合は、上記1の*5及び*6に例示してあるもの全てについて回答して下さい。

また、**規定**の内容を記載した場合であって、上記1の*5の法令に該当するもの以外を記載した場合は、必ず**根拠とした要綱等**を添付して下さい。

(4) **文書**により「聴聞等」が行われるものについては、設問6、8、9、10、11、13、14、15、16、19、20、については回答をしないで結構です。

【調査票様式】

【行政手続に関する調査票（その1） P-1】

行政手続に関する調査票（その1）

回答者	所属		氏名		内線TEL	
-----	----	--	----	--	-------	--

問1 知事等が行政処分を行う前に当事者あるいは利害関係人に対し、「聴聞等」を行うことが法令に規定されている行政処分の内容及びその根拠法令についてお尋ね致します。（記入上の注意（2）参照）

（行政処分の内容）	（根拠法令名称： 第 条第 項）
○	（ ）
○	（ ）
○	（ ）
○	（ ）
○	（ ）
○	（ ）
○	（ ）

問2 「聴聞等」を行う必要のある行政処分について、法令に定められた「処分事由」を具体的に詳細に規定した「処分基準」が定められていますか。（該当するものに○印を付し、当該規定を添付して下さい。）

- I 要綱・要領に定めがある
- II 指導通知・運用通知に定めがある
- III その他（具体的に： ）
- IV 処分基準の定めはない

問3 行政処分を行うについて、事前に当事者に弁明の機会を供与し若しくは利害関係人に意見陳述の機会を供与することを規定している「聴聞等」の具体的な名称、根拠法令及びその実施の義務についてお尋ね致します。

(a) 「聴聞等」の具体的な名称（ ）

(b) 根拠法令（根拠法令名称： _____ 第 _____ 条第 _____ 項）

(c) 聴聞の必要性（該当するものに○印を付して下さい。）

- I 聴聞等の実施が義務付けられている
- II 裁量的に聴聞等を行う
- III 当事者、利害関係人の請求により行う
- IV その他（具体的に： _____ ）

問4 昭和56年度から昭和59年度（昭和59年度については、昭和59年12月31日まで）の間に、問1でお答え頂いた知事等の行う「行政処分」の処分実績及び問3でお答え頂いた「聴聞等」の実施実績についてお尋ね致します。

56年度	処分件数 件 聴聞等 実施件数 件	57年度	処分件数 件 聴聞等 実施件数 件	58年度	処分件数 件 聴聞等 実施件数 件	59年度	処分件数 件 聴聞等 実施件数 件

問5 「聴聞等」は、口頭で行いますかあるいは文書により行いますか。（該当するものに○印を付して下さい。）

- I 口頭で行う（根拠法令要綱等名称： _____ 第 _____ 条第 _____ 項）
- II 文書で行う（根拠法令要綱等名称： _____ 第 _____ 条第 _____ 項）
- III 口頭又は文書で行う
（根拠法令要綱等名称： _____ 第 _____ 条第 _____ 項）
- IV その他（具体的に： _____ ）
（根拠法令要綱等名称： _____ 第 _____ 条第 _____ 項）
- V 法令要綱等に規定はない

問6 「聴聞等」が口頭で行われる場合、それは公開されますか。（該当するものに○印を付して下さい。）

- I 原則的に公開である
（根拠法令要綱等名称： _____ 第 _____ 条第 _____ 項）

II 原則的に非公開である

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

III その他（具体的に： ）

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

IV 法令要綱等に規定はない

問7 当事者若しくは利害関係人に「聴聞等」を行う旨を通知しますか。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 通知を行う（以下の設問にお答え下さい。該当するものに○印を付して下さい。）

① 規定の状況 i 通知を行う旨の規定がある

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

ii 通知を行う旨の規定はない

② 通知内容 i 日時・場所 ii 処分しようとする内容

iii 処分しようとする理由 iv 違反事実

v その他（具体的に： ）

③ 通知方法 i 文書を郵送する ii 文書を手交する

iii 出頭を求め口頭で伝達する

iv 電話で通知する

v その他（具体的に： ）

④ 通知時期 [聴聞等実施予定日の 日（週間）前]

II 当事者の所在が不明の場合、公示送達を行う

i 公示送達を行う旨の規定がある

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

ii 公示送達を行う旨の規定はない

III 通知、公示送達は行わない

IV 通知、公示送達に関する規定及び聴聞等実績がないため、不定である

問8 「聴聞等」を口頭で公開で行う場合、聴聞等を行う旨の公示を行いますか。
(該当するものに○印を付して下さい。)

I 公示を行う（以下の設問にお答え下さい。該当するものに○印を付して下さい。）

① 規定の状況 i 公示を行う旨の規定がある
(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

ii 公示を行う旨の規定はない

② 公示内容 i 日時・場所 ii 当事者の住所・氏名
iii 処分しようとする内容
iv 処分しようとする理由
v その他（具体的に:)

③ 公示方法 i 県公報に登載 ii 掲示板に掲示
iii その他（具体的に:)

④ 公示時期 [聴聞等実施予定日の 日（週間）前]

II 公示を行わない

III 公示に関する法令要綱等の規定及び聴聞等の実績がないため、不定である

問9 「聴聞等」を口頭で公開で実施する場合、傍聴人に関する規定はありますか。
(該当するものに○印を付して下さい。)

I 傍聴人の取り扱いについての規定がある
(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

(該当するものに○印を付して下さい。)

○傍聴人取り扱いの内容

i 傍聴人の入場制限ができる
ii 傍聴人に対する退場命令等ができる
iii その他（具体的に:)

II 傍聴人の取り扱いについての規定はない

問10 「聴聞等」が口頭で行われる場合の主宰者、あるいは口頭弁明の場合の聞き取りを行う職員の職名についてお尋ね致します。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 主宰者あるいは口頭弁明を聞き取る職員の職は定まっている
〔具体的職名： 〕

（該当するものに○印を付して下さい。）

i 主宰者等の職について規定がある
（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

ii 主宰者等の職についての規定はない

II 主宰者若しくは口頭弁明の聞き取り職員の職は定まっていない

問11 「聴聞等」が口頭で行われる場合、主宰者の「除斥」「回避」若しくは当事者又は利害関係人からの主宰者の「忌避」の申し出についてお尋ね致します。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 主宰者の除斥、忌避、回避がなされる場合がある（該当するものに○印を付して下さい。）

i 除斥される場合の規定がある
（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

ii 回避する場合の規定がある
（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

iii 当事者等が忌避できる規定がある
（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

iv 主宰者の除斥、忌避及び回避についての規定はない

II 主宰者の除斥、忌避、回避はできない

III 主宰者の除斥、忌避、回避に関する規定及び聴聞等の実績がないため、不定である

問12 当事者若しくは利害関係人が「聴聞等」の場に欠席し若しくは弁明書の提出を行わなかった場合の措置についてお尋ね致します。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 当事者等が弁明の機会放棄したものとみなし聴聞等を行ったものとする（該当するものに○印を付して下さい。）

i 当事者の弁明機会放棄の規定がある

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

ii 当事者の弁明機会放棄の規定はない

II 口頭弁明の場合、事前に弁明書・陳述書等を提出することにより当事者等の聴聞を行ったとみなす（該当するものに○印を付して下さい。）

i 口頭弁明にかえて弁明書等を提出できる旨の規定がある

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

ii 口頭弁明にかえて弁明書等を提出できる旨の規定はない

III その他（具体的に： ）

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

IV 当事者等が欠席し若しくは弁明書等の提出を行わない場合に関する規定及び聴聞等実績がないため、不定である

問13 「聴聞等」が口頭で行われる場合、当事者から聴聞等の日時・場所の変更の申し出ができますか。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 当事者は聴聞等の日時・場所の変更の申し出ができる（該当するものに○印を付して下さい。）

i 変更の申し出ができる旨の規定がある

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

ii 変更の申し出ができる旨の規定はない

II 当事者等による聴聞等日時・場所の変更の申し出はできない

III 当事者による聴聞等日時・場所の変更の申し出に関する規定及び聴聞等実績がないため、不定である。

問14 「聴聞等」が口頭で行われる場合の当事者の代理人・補佐人（弁護士）についてお尋ね致します。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 当事者は代理人を選任できる（該当するものに○印を付して下さい。）

i 代理人選任の規定がある

（根拠法令要綱等名称：

第 条第

項)

ii 代理人選任の規定はない

II 当事者は補佐人を選任できる（該当するものに○印を付して下さい。）

i 補佐人選任の規定がある

（根拠法令要綱等名称：

第 条第

項)

ii 補佐人選任の規定はない

III 当事者は代理人及び補佐人を選任できない（該当するものに○印を付して下さい。）

i 選任できない規定がある

（根拠法令要綱等名称：

第 条第

項)

ii 選任できない規定はない

IV 当事者による代理人、補佐人の選任に関する規定及び聴聞等実績がないため、不定である

問15 「聴聞等」が口頭で行われる場合、利害関係人が参加できますか。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 利害関係人が参加できる（該当するものに○印を付して下さい。）

i 利害関係人参加に関する規定がある

（根拠法令要綱等名称：

第 条第

項)

ii 参加できる利害関係人の範囲に関する規定がある

（根拠法令要綱等名称：

第 条第

項)

iii 利害関係人の参加に関する規定はない

II 利害関係人は参加できない

III 利害関係人の参加に関する規定及び聴聞等実績がないため、不定である

問16 「聴聞等」が口頭で行われる場合に聴聞等に参加できるその他の者に関する

規定についてお尋ね致します。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 証人、鑑定人、参考人等の参加に関する規定がある

(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

(該当するものに○印を付して下さい。)

- ◎ 参加できる者 i 証人 ii 鑑定人 iii 参考人
iv その他 (具体的に:)

II 証人、鑑定人、参考人等の参加に関する規定はない

問17 「聴聞等」の実施にあたって、当事者・利害関係人は聴聞等の主宰者若しくは聞き取り者に対し、証拠調べの請求若しくは証人等の招聘要求等を行うことのできる旨の規定がありますか。(該当するものに○印を付して下さい)

I 当事者等は主宰者等に対し、証拠調べ請求をすることができる旨の規定がある (根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

II 当事者等は主宰者に対し、証人等の招聘要求をすることができる旨の規定がある (根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

III その他 (具体的に:)
(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

IV 当事者・利害関係人による証拠調べ請求若しくは証人等招聘要求等についての規定は特はない

問18 当事者・利害関係人が「聴聞等」を受けるにあたって、自己の弁明を有利にするため行政処分庁を含む行政機関の保有する文書・資料等を閲覧できる旨の規定があります。なお、「神奈川県機関の公文書の公開に関する条例」による文書・資料等の閲覧については、設問22でお答え下さい。(該当するものに○印を付して下さい。)

I 当事者等が文書・資料等を閲覧等できる旨の規定がある
(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

II 当事者等の文書・資料等閲覧に関する規定はない

問19 「聴聞等」が口頭で行われる場合の実施手続についてお尋ね致します。

(該当するものに○印を付して下さい。)

- I 当事者等と主宰者の間の応答についての規定がある
(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

(該当するものに○印を付して下さい。)

- i 主宰者は当事者に質問等ができる
ii 当事者は主宰者に質問等ができる
iii その他(具体的に:)

- II 当事者と主宰者の間の応答について特に規定はない

- III 聴聞等が予定時間内に終了しなかった場合の聴聞等の継続についての規定がある(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

- IV 聴聞等が予定時間内に終了しなかった場合の聴聞等の継続についての規定はない

問20 「聴聞等」を口頭で実施した場合、聴聞等調書を作成等していますか。

(該当するものに○印を付して下さい。)

- I 調書を作成している(以下の設問にお答え下さい。該当するものに○印を付して下さい。)

- ① 調書作成 i 作成する旨の規定がある
の根拠 (根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

- ii 作成する旨の規定はない

- ② 調書記載 i 件名 ii 日時・場所
項目 iii 主宰者の職名・氏名 iv 当事者の住所・氏名
v 当事者等の意見陳述内容
vi 当事者の提出資料目録 vii 当事者の署名・押印
viii その他(具体的に:)

- ③ 調書の i 作成者について規定がある
作成者 (根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

- ii 作成者について規定はない

- II 聴聞等調書を作成しない

- III 行政処分権者に聴聞等の結果を報告する(該当するものに○印を付し

て下さい。)

i 報告を行う旨の規定がある

(根拠法令要綱等名称:

第 条第 項)

ii 報告を行う旨の規定はない

IV 行政処分権者への報告に関する規定はない

V 当事者・利害関係人による聴聞等調書の事後閲覧ができる（ただし、「神奈川県 の機関の公文書の公開に関する条例」による場合を除く）
(該当するものに○印を付して下さい。)

i 事後閲覧できる旨の規定がある

(根拠法令要綱等名称:

第 条第 項)

ii 事後閲覧できる旨の規定はない

VI 当事者・利害関係人による聴聞等調書の事後閲覧はできない

VII 聴聞等調書の作成、処分権者への報告、当事者等の調書の事後閲覧に関する規定及び聴聞等実績がないため不定である

問21 当事者・利害関係人が「聴聞等」で、自己の弁明若しくは陳述を有利にするための行政機関の保有する文書・資料等を、あるいは聴聞等調書を「神奈川県 の機関の公文書の公開に関する条例」に基づき閲覧することができますか。

(1) 「聴聞等」に関し行政機関保有文書・資料等を閲覧できますか。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 開示請求があった場合は公文書公開条例の主旨に則り、通常の行政機関保有文書の開示請求と同様に開示するか否かの判断を行う

II 聴聞等に関し開示請求のあった場合は原則的に開示する

III その他（具体的に:)

(2) 「聴聞等」に伴い作成された調書を閲覧できますか。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 開示請求があった場合は公文書公開条例の主旨に則り、通常の行政機関保有文書の開示請求と同様に開示するか否かの判断を行う

II 聴聞等に関し開示請求のあった場合は原則的に開示する

III その他（具体的に： _____）

問22 「聴聞等」の実施後、当事者に行政処分を行った旨あるいは行わなかった旨の通知をする場合、当該通知に行政処分にかかる「理由付記」を行いますか。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 理由付記を行う（該当するものに○印をして下さい。）

i 理由付記を行う旨の規定がある

（根拠法令要綱等名称 _____ 第 _____ 条第 _____ 項）

ii 理由付記を行う旨の規定はない

II 理由付記を行わない

III 理由付記に関する規定及び聴聞等実績がないため、不定である

問23 「聴聞等」を実施する前に、当事者に対し、行政指導等により問1の行政処分の原因となる事実の是正を求め、あるいは行政処分を行う上で阻害要因となっている事実の除去のための同意を利害関係人から得ることなどを求めるなど事前に行政指導を行いますか。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 事前に行政指導を行う（該当するものに○印を付して下さい。）

i 法令に事前指導を行う旨の規定がある

（根拠法令要綱等名称： _____ 第 _____ 条第 _____ 項）

ii 要綱等に事前指導を行う旨の規定がある

（根拠法令要綱等名称： _____ 第 _____ 条第 _____ 項）

iii 法令要綱等に規定はないが事実上事前指導を行っている

II 事前に行政指導は行わない

III 事前の行政指導に関する規定及び聴聞等実績がないため、不定である

問24 「聴聞等」の実績がない場合、聴聞等が行われない理由は何だと思えますか。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 行政処分前に規定上あるいは事実上の事前指導を行い、違反事実の是正を行うため聴聞等の手続に至らない

II 行政処分前に行政指導によりあるいは自主的に取下げ申請若しくは
廃業届等が提出されるため聴聞等の手続きに至らない

III その他（具体的に： _____）

御協力有難う御座居ました。

『別添II』 行政手続に関する調査票（その2）

○ 記 入 要 領

1 調査の内容

この調査票は、知事（各局委員会・附属機関及びその長を含む。）等が決定等 *1 を行うに際し、その決定等が行われる前に一般的に利害関係を有する住民等 *2 に対し決定等案を公示 *3 し、これについて住民等に対し事前に口頭若しくは文書により意見を述べる機会 *4 を供与することにより、案の決定等に関し参考とすることが法令 *5 に定められているものにつき、法令及びこれに基づく要綱等 *6 の規定の状況及び運用の状況を把握しようとするものです。

なお、この調査票は知事等が決定を行う前に住民等の意見を聞くものの他、住民等が一般的に随時意見を述べることができると規定されているものについても併せてその規定の状況及び運用の状況を把握しようとするものです。

*1 決 定 等 → 計画の策定（決定）、地域・地区の指定、行政命令（規則、基準等）の策定、行政の一般的な進め方等

*2 住 民 等 → 当該決定等が行われる又は意見を述べるべき一定の事実が存在することにより、直接若しくは間接的に自己の権利・利益に影響が及ぶことが予想される当該決定等に一般的に利害関係を有する利害関係人・住民・県民等
なお、「聴聞等」により個別的に「弁明の機会」が供与される場合は、「行政手続に関する調査票（その1）」により回答して下さい。

*3 公 示 → 告示、公示、公告、公表、縦覧、閲覧 等

*4 意見を述べる機会 → 公聴会、聴聞会、意見書の提出、意見の申出、意見を述べる機会、意見を聞く 等

*5 法 令 → 法律、政令、府省令、行政委員会規則、条例、県規則、県行政委員会規則

*6 要綱等 → 規程、訓令、訓、告示、要綱、要領、運用通知、指導
通知 等

2 調査票記入上の注意

- (1) この調査票は、知事等が決定等を行うに際し、事前に住民等に決定等案の公示を行い、意見を聞くことが法令に規定されている決定等について、その意見を聞くべき決定等を行う根拠となる法令の**項毎**に一部ずつ作成して下さい。

また、住民等が知事等に一般的に意見を述べる場合及び知事等が一般的に住民等から意見を聞く場合については、住民等が意見を述べるべき事案を規定している**項毎**に一部ずつ作成して下さい。

なお、**準用規定**により行われる行政処分については、「〇〇法第△△条第□□項で準用する『〔●●法〕第××条第☆☆項による★★★★（決定等の内容）』とし、**別様**として作成して下さい。

- (2) **同一決定等**であっても、その決定等を行う以前に**複数回**にわたり**意見を聞く**手続が規定されている場合（例：「意見書の提出」の後「公聴会」の実施等）は、その**手続毎**に**別様**として作成して下さい。

- (3) **意見を聞いた実績のない決定等**については**同一法令**でかつ**同一手続**で「**意見を述べる機会**」が供与される場合は、知事等の行う**決定等**をまとめて記載しても結構です。

- (4) **規定の内容**について回答される場合は、上記1の *5 及び *6 に例示してあるもの全てについて回答して下さい。

また、**規定の内容**を記載した場合であって上記1の *5 の法令に該当するものの以外を記載した場合は、必ず**根拠とした要綱等**を添付して下さい。

- (5) **文書**により「意見を述べる機会」の供与が行われるものについては、設問6、8、9、10については回答をしないで結構です。

【調査票様式】

【行政手続に関する調査票（その2） P-1】

行政手続に関する調査票（その2）

回答者	所属		氏名		内線TEL	
-----	----	--	----	--	-------	--

問1 知事等が決定等を行う前に住民等の意見を聞くことが法令に規定されている決定等の内容及びその根拠法令についてお尋ね致します。なお、特に知事等の決定等がない場合であって、住民等が一般的に意見を述べるのできる場合についても記載して下さい。（記入上の注意（3）参照）

（意見を述べるのできる決定等）（根拠法令名称： 第 条第 項）

- 。 ()
- 。 ()
- 。 ()

問2 知事等が決定等を行うにあたって、事前に住民等の意見を聞くことを規定している「意見を述べる機会」の具体的名称、根拠法令及びその規定内容についてお尋ね致します。

(a) 「意見を述べる機会」の具体的名称 ()

(b) 根拠法令（根拠法令名称： 第 条第 項）

(c) 「意見を述べる機会」の必要性（該当するものに○印を付して下さい。）

I 義務的に供与する II 裁量的に供与する

III 住民等が任意に自主的に意見を述べるのできる

IV その他（具体的に：)

問3 昭和 56 年度から昭和 59 年度（昭和 59 年度については、昭和 59 年 12 月 31 日まで）の間に、問 1 でお答え頂いた知事等の行う決定等の実績及び問 3 でお答え頂いた「意見を述べる機会」の供与実績についてお尋ね致します。

なお、「供与回数」は知事等が「意見を述べる機会」を供与した回数を、

「意見提出件数」は「意見を述べる機会」の供与に伴い提出された意見の件数（意見を述べた者の人数又は提出された意見書の件数）及び知事等の「意見を述べる機会の供与」のない場合（設問 2 の(c)のIIIに○印を付けた場合等）については提出された意見の件数（意見を述べた者の人数及び提出された意見書の件数）を記入して下さい。

56 年度	供与回数	回	57 年度	供与回数	回	58 年度	供与回数	回	59 年度	供与回数	回
	意見提出 件数	件									

問4 住民等に「意見を述べる機会」を供与する旨を周知せしめるための公示及び住民等が意見を述べるべき行政機関の決定案の公示（公表、縦覧等）についてお尋ね致します。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 住民等へ「意見を述べる機会」を供与する旨の公示を行う

〔公示等へ具体的名称： 〕

（該当するものに○印を付して下さい。）

i 公示を行う旨の規定がある

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

ii 公示を行う旨の規程はない

II 住民等へ「意見を述べる機会」を供与する旨の公示は行わない

III 住民等が意見を述べるための行政機関の決定案の公示（公表、縦覧等）

を行う〔公示、公表、縦覧等の具体化名称： 〕

（該当するものに○印を付して下さい。）

i 公示（公表等）を行う旨の規定がある

（根拠法令要綱等名所： 第 条第 項）

ii 公示（公表等）を行う旨の規定ない

IV 住民等が意見を述べるための行政機関の決定案の公示（公表、縦覧等）

は行わない

V 住民等に対する公示に関する規定及び意見を述べる機会の供与実績がな

いため、不定である

問5 住民等は意見を公聴会等口頭により述べますか、あるいは意見書の提出等文書により述べますか。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 原則口頭で述べることとしている（該当するものに○印を付して下さい。）

i 原則口頭で述べる旨の規定がある

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

ii 原則口頭で述べる旨の規定はない

II 原則文書で行うこととしている（該当するものに○印を付して下さい）

i 原則文書で述べる旨の規定がある

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

ii 原則文書で述べる旨の規定はない

III 意見を述べる方法に関する規定及び意見を述べる機会の供与実績がないため、不定である。

問6 公聴会等により住民等に「意見を述べる機会」を口頭で供与する場合、傍聴人に対する規制を行いますか。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 傍聴人の入場制限を行うことができる（該当するものに○印を付して下さい。）

i 入場制限ができる旨の規定がある

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

ii 入場制限ができる旨の規定はない

II 傍聴人に対し退場命令等を行うことができる（該当するものに○印を付して下さい。）

i 退場命令等ができる旨の規定がある

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

ii 退場命令等ができる旨の規定はない

III 傍聴人の入場制限、退場命令等は行わない（該当するものに○印を付して下さい。）

i 入場制限、退場命令等を行わない旨の規定がある

(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

ii 入場制限、退場命令等を行わない旨の規定はない

IV 傍聴人の入場制限等に関する規定及び意見を述べる機会の供与実績がないため、不定である

問7 知事等の決定等案に対し又は一般的に、口頭若しくは文書により「意見を述べる機会」を利用することができる住民等の範囲は定められていますか。
(該当するものに○印を付して下さい。)

I 意見を述べることのできる住民等の範囲を定めている

[住 民 等 の 範 囲 を 具 体 的
に:]

(該当するものに○印を付して下さい。)

i 意見を述べることのできる住民等の範囲に関する規定がある

(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

ii 意見を述べることのできる住民等の範囲に関する規定はない

II 意見を述べることのできる住民等の範囲は定めていない

問8 「意見を述べる機会」が公聴会等により口頭で行われる場合、意見を陳述し若しくは公述する者を選定していますか。(該当するものに○印を付して下さい。)

I 意見陳述人若しくは公述人を選定する(該当するものに○印を付して下さい。)

i 意見陳述人等を選定する旨の規定がある

(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

ii 意見陳述人等を選定する旨の規定はない

II 意見陳述人若しくは公述人を選定しない

III 選定意見陳述人若しくは公述人に対する選定の旨の通知をする〔公聴会等実施予定日の 日(週間)前まで〕(該当するものに○印を付して下さい。)

i 選定通知をする旨の規定がある

(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

ii 選定通知をする旨の規定はない

IV 選定意見陳述人若しくは公述人に対し選定の旨の通知はしない

V 意見陳述人若しくは公述人の選定に関する規定及び意見陳述の機会の
供与実績がないため、不定である

問9 「意見を述べる機会」が公聴会等により口頭で行われる場合、意見を陳述し
若しくは公述する者の代理人を認めていますか。（該当するものに○印を付し
て下さい。）

I 意見陳述人若しくは公述人の代理人を認める（該当するものに○印を付
して下さい。）

i 意見陳述人等の代理人に関する規定がある

(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

ii 意見陳述人等の代理人に関する規定はない

II 意見陳述人若しくは公述人の代理人は認めない

III 意見陳述人若しくは公述人の代理人に関する規定及び意見を述べる機会
の供与実績がないため、不定である

問10 「意見を述べる機会」が公聴会等口頭で行われる場合、意見陳述人、公述人
及びその代理人以外の者（例、学識経験者、事業者、傍聴人等。ただし、公聴
会の主宰者を除く。）は発言できますか。（該当するものに○印を付して下
さい。）

I 意見陳述人、公述人及びその代理人以外の者が発言できる〔発言できる
者の具体的名称:]（該当するものに○印を付して
下さい。）

i 意見陳述人、公述人及びその代理人以外の者が発言できる旨の規定がある
(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

ii 意見陳述人、公述人及びその代理人以外の者が発言できる旨の規定
はない

II 意見陳述人、公述人及びその代理人以外は発言できない（該当するものに○印を付して下さい。）

i 意見陳述人、公述人及びその代理人以外の者は発言できない旨の規定がある

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

ii 意見陳述人、公述人及びその代理人以外の者は発言できない旨の規定はない

III 意見陳述人、公述人及びその代理人以外の者の発言に関する規定及び意見を述べる機会の供与実績がないため、不定である

問11 住民等が「意見を述べる機会」を利用しようとする場合、行政機関の保有する文書・資料等を閲覧できる旨の規定がありますか。ただし、「神奈川県機関の公文書の公開に関する条例」により文書・資料等の閲覧を行う場合は、設問 14 でお答え下さい。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 住民等が意見を述べるために行政機関の保有する文書・資料等を閲覧できる旨の規定がある。

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

II 住民等が意見を述べるために行政機関の保有する文書・資料等を閲覧できる旨の規定はない

問12 住民等から口頭若しくは文書により寄せられた意見を集約した意見の概要等についてお尋ね致します。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 意見書の集約若しくは公聴会等での陳述意見の集約を文書により行う（該当するものに○印を付して下さい。）

i 意見の集約を行う旨の規定がある

（根拠法令要綱等名称： 第 条第 項）

ii 意見の集約を行う旨の規定はない

II 意見の集約は行わない

III 意見の集約を行う場合、意見を述べた住民等は集約された文書を事後閲覧できる（ただし、「神奈川県機関の公文書の公開に関する条例」による場合を除く）（該当するものに○印を付して下さい。）

i 事後閲覧ができる旨の規定がある

(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

ii 事後閲覧ができる旨の規定はない

IV 意見の集約を行う場合、意見を述べた住民等は集約された文書を事後閲覧できない

V 意見の集約、集約意見の事後閲覧に関する規定及び意見を述べる機会の供与実績がないため、不定である

問13 住民等が「意見を述べる機会」を文書若しくは口頭により利用した場合、知事等が決定等を行うに際し、住民等の意見をどのように取り扱ったかを、意見をのべた住民等に通知しますか。（該当するものに○印を付して下さい）

I 意見を述べた住民等に対し、その意見の取り扱い結果を通知する（該当するものに○印を付して下さい。）

i 意見を述べた者へ通知する旨の規定がある

(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

ii 意見を述べた者へ通知する旨の規定はない

II 特に住民等の述べた意見の取り扱い結果を通知しない

III 住民意見の取り扱い結果の通知に関する規定及び意見陳述の機会の供与実績がないため、不定である

問14 知事等が住民等に対し「意見を述べる機会」を供与した場合、住民等からの意見を取りまとめた概要若しくは知事等の行う決定等への住民等意見の反映結果を一般に公表しますか。（該当するものに○印を付して下さい。）

I 住民等からの意見の概要を一般の人々に公表している〔公表の具体的方法: 〕（該当するものに○印を付して下さい。）

i 住民等からの意見の概要を一般に公表する旨の規定がある

(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)

ii 住民等からの意見の概要を一般に公表する旨の規定はない

- II 住民等からの意見の決定等への反映の概要を公表している
 - i 住民等からの意見の決定等への反映の概要を公表する旨の規定がある
(根拠法令要綱等名称: 第 条第 項)
 - ii 住民等からの意見の決定への反映の概要を公表する旨の規定はない

III 住民等の意見を取りまとめた概要若しくは住民等意見の決定等への反映の概要を公表しない

IV 住民等意見の概要若しくは住民等意見の決定等への反映の概要の公表に関する規定及び意見陳述の機会の供与実績がないため、不定である

問15 住民等が「意見を述べる機会」を利用するために行政機関保有文書・資料等を、あるいは住民等の提出意見書若しくは意見の集約文書を、「神奈川県機関の公文書の公開に関する条例」に基づき閲覧できますか。（該当するものに○印を付して下さい。）

- I 住民等が意見を述べるために必要な行政機関の保有する文書・資料等の開示請求は、県公文書公開条例の趣旨に則り、通常の行政機関保有文書に対する開示請求と同様に開示を認めるか否かの判断を行う
- II 住民等が意見を述べるために必要な行政機関の保有する文書・資料等の開示請求は、原則的に認めている
- III 住民等の意見を集約した文書の開示請求は、原則的に認めている
- IV 住民等の提出した文書意見の開示請求は、原則的に認めている
- V その他（具体的に:)

御協力有難う御座居ました。