

## 手続過程の公開と参加

角松生史(神戸大学大学院法学研究科教授)

本ファイルは、磯部力/小早川光郎/芝池義一編『行政法の新構想 II 行政作用・行政手続・行政情報法』(有斐閣、2008.12)289-312 頁に掲載していただいた拙稿の草稿段階のもので、公表に当たり若干の修正を加えていますので、本草稿の無断引用はご遠慮下さい。引用される場合は、公表版の方からお願いします。

(私の氏名の「角」は、「**角**」(<http://www.efontshop.com/fontgif100/EFIEXM00EC67.GIF> から借用)という字になりますが、以下便宜上「\*松」と表記します)

### 1 はじめに

1.1 柳瀬良幹は「住民参加の定義」と題する 1974 年の論文で、「住民参加」という語は「人が地方の事務の処理に関与する場合のうち次の要件に当てはまる場合を指すものとして使うのが有意義なように思われる」とする<sup>1</sup>。

(1)行為の主体は「住民」であること。即ち私人の資格である行為であって、機関の資格である行為ではないこと

(2)行為の内容は「参加」であること。即ち、

(イ) 能動的行為であること。即ち積極的・能動的に相手方に対して行う行為であって、消極的・受動的に相手方の行為を受けるだけの行為ではないこと。

(ロ) 相手方がそれを受ける義務のある行為であること。即ち行為者はそれをする自由を有するだけで、相手方にそれを受ける義務のない行為ではないこと。

(ハ) 相手方の義務はそれを受けることだけである行為であること。即ち相手方はただそれを受ければ足り、それに従って行為する義務はなく、況んやそれがそのまま事務の処理となる行為ではないこと。

(3)相手方は事務処理の当事者である行為であること(事務の処理に対する批評への参加を含まない)(柳瀬 1974:52-53)

この観点から柳瀬は、①地方自治法の直接請求((ア)条例の制定改廃請求、解散・解職請求は選挙権者という機関としての資格に基づくものであり、またそれに従った措置をとるべき拘束力が認められている。(イ)事務監査請求はそれに加えて事務の「批評に対する関与である)②住民監査請求・住民訴訟(拘束力が伴うし、事務の批評に対する関与)③審議会(機関の資格としての行為)④公告・告示・縦覧(受動的・消極的に止まる)⑤デモンストレーション・陳情(単にそれをする自由があるだけで、相手方に受ける義務はない)は全て「住民参加」にあたらないとし、唯一、⑤請願・公聴(例:都計 16)、意見書提出(例:都計 17②)のみが、上記要件全てを満たすものだという(柳瀬

<sup>1</sup>当時の住民参加論を柳瀬は「外国でそう呼ばれているものについての紹介報告か、又は人が地方の事務の処理に関与する各種の場合についての心理的・社会的乃至政治的考察かであって、この言葉そのものの明確な定義は遂に発見できなかった」(柳瀬 1974,51)と評する。当時の論評としてはさておき、現在の筆者にとって耳の痛い指摘である。

1974:53-54)。

1.2 「手続・過程の公開と参加」という課題を与えられた本稿は、上の柳瀬の概念分析も参照点として、市民/住民参加に関わる諸制度の理論的位置づけをみていく。それとの関連で、「説明責任」概念とパブリック・コメント制度、情報公開・情報公表、公文書管理制度についても検討する。

市民/住民参加概念<sup>2</sup>の厳密な定義は必ずしも本稿の関心事ではないが、一応の射程の限定は必要であろう。まず「参加」は、行政過程において私人・その組織が何らかの役割を果たす広い意味での「公私協働」の一部ととらえることができる。その上で、本稿が主に注目するのは、公的決定に向けたなんらかの意思形成過程において、私人に、個別的・一般的情報の「入力」あるいは「処理・加工」に関するなんらかの権限が与えられている制度(参照、\*松 2003, 203-205)<sup>3</sup>である。

そのため、第1に、例えば自治体の国政参加や行政機関相互の協議のように、国・地方公共団体ないしそれらの機関のみが登場する場合は除外する。

第2に、「参加」が問題とされる状況は「公私協働」と同様、「国家と、個人であれ団体であれ非国家単位との一定のいわば本来的关系とは別の場における相互作用」(紙野 2008,11)だと思われる。遠藤 1983,327 は、選挙制度・公務員制度までも、「組織参加」として「参加」論の対象とするが、本稿の対象からは除く。もっとも、何が「本来的关系」とみなされるべきかは、政治システムのありように応じて相対的であろう。

第3に、行政処分とその名宛人との二面関係のみにかかる手続も除外する。遅くとも 1993 年行政手続法が、二面関係の手続を整備した段階で、その部分については「参加」論の射程から除くのが一般的な理解と思われるからである。

## 2. 「参加」の主体—「市民」と「住民」

### 2.1 市民/住民参加の「2つの見地」と個別的利益

「この意味の『住民参加』はその期待するところは行為者に依る個別的利益の主張乃至表明にあるものと見るべきものである……機関の資格においてではなく、私人の資格においてする行為たる<sup>4</sup>右の定義の「住民参加」があるのであるから、そうである以上は、それに対して期待せられるところは当然右とは違った行為者の行為者の個別的利益の主張表明にあるものと見るべきであって、そのように見るのでなければその存在の意義は失われてしまう」(柳瀬 1974:55-56)。

柳瀬は、「各個別的利益の出入が互いに評価相殺せられたものが公共的利益である」という見方を前提として、「種々の事情から個別的利益が愈々複雑錯綜の度を加え、その結果、利益者本人主張表明を俟つのでなければ事務処理の当事者はそれを明確に掴むことができず、従って又公共的利益をも正しく判断決定することができなくなったこと」が、住民参加に近時注目が集まる原因だったとする。そして、「住民参加」=「エゴ」という批判に対して、「若し事実とすれば、それはそれが期待された使命を果たしているものとして喜ぶべきことで、批難さるべきはその事実ではなく、

<sup>2</sup> 「市民」と「住民」を区別する立場(後述 2.4)から、本稿は原則としてこのように表記する。

<sup>3</sup> その主要な部分は、山本隆司の分類によれば、「決定の前段階における協働」(山本 2008,189)にあたるだろう。

<sup>4</sup> 但し柳瀬は法が制度の利用要件を「住民」としていれば「私人」、選挙権者としていけば「機関」という形式的区別を採用し、いわゆる客観訴訟である住民訴訟も前者に位置付ける(柳瀬 1974,53-54) ため、「個別的利益」との直結には疑問の余地がある。

それを上の定義において述べた「参加」の域に止めることができず、そのまま事務の処理たらしめている相手方の見識及び力倆の不足でなければならぬ。」というのである(柳瀬 1974:56)。

市民/住民参加における「実体的な権利利益の防禦の必要性」と「行政過程における民主主義の保障」という二つの「見地」の存在(大田 2007,157。参照、人見 1997,290;\*松 2008,133)は、早くから指摘されてきた<sup>5</sup>。まず前者について、前述のように行政庁と名宛人との二面関係は除くとして、一定の行政活動にかかわる「利害関係第三者」の範囲をどこまで認め、どのような「適正手続」的な参加資格を承認していくかが課題になる<sup>6</sup>。例えば「景観利益」をめぐる議論が一つの範型を提供する<sup>7</sup>だろう。この見地において柳瀬のいう「個別的利益」に意義があることは自明であろう。

### 2.3 民主主義的「参加」と個別的利益—利益代表審議会とパブリック・コメント

それでは後者の見地において「個別的利益の主張表明」はどのような役割を有しうるのだろうか。上の柳瀬の議論は、社会の複雑性の増大に鑑みて個別利益の表出自体は積極的に捉える一方で、その調整はあくまで行政の責任においてなされるべきことを主張するものと理解できる。

これに対し兼子仁は、審議会における学識経験者の立場を「中立的立場で公正に公益判断をなしうる者」ととらえる見方を「中立・超然的『公益』観」として批判する(兼子 1983:119)。兼子が提示するのは、行政立法・基準設定に関して、行政や専門家による調整機能ではなくむしろ利益代表委員による自主的な利害調整に期待するネオ・コーポラティズム的ともいえる構想である。

*「現代市民社会において本来“公益は私益の総和である”はずであり(これが憲法学上の人権調整的な「公共の福祉」解釈にもマッチしている)私益の主張と調整を離れて公正な公益判断がありうるというのは国民参加的考え方ではない……。国民各層の利益代表委員を主体に私的利害調整が十分に行われた結果として「公益」判断がなされうるといふ私益調整的公益観の方が、真に社会的に公正なゆえんである。……そして利益代表委員はその性質上それぞれの利益代表分野から自主的に選出される必要がある」(兼子 1983,120-121;同旨、兼子 1979,195;兼子 1997,104-107 参照、金子 1985,119,136-137)*

しかし、90年代後半以降の政治的展開はこのような構想とは対照的であった。即ち、1997年の行政改革会議最終報告は、「隠れみの」「縦割り行政を助長」といった、審議会に対するネガティブな評価を前提として、「思い切っ(た)」整理合理化を提言する。その結果、中央省庁等改革基本法を受けて、121の審議会等が統合・廃止された。

このような動向に対して、「国民の批判は、あくまで審議会制度の現状に対して向けられているのであって、審議会制度一般に対して向けられていると見るべきではない。国民が求めているのは、真に国民の声を反映できるような審議会であり、そのための現行審議会制度の民主的改革である」(晴山 1999,60)という批判がある。確かに利益代表的審議会的構想は、規範論理的に破綻したと

<sup>5</sup>小高 1977,186 は、住民参加の機能として、①手続形式保障機能②情報収集機能③説得的機能④権利利益保護機能⑤争点整理機能⑥行政の遂行促進機能をあげる。田村 2006,5-7(初出 1981)は①民主化の機能②人権保障の機能③行政運営の合理性を担保する機能をあげる。

<sup>6</sup>人見 1997,283-286。参照、大田 2007,158。宮崎(良)1995,97 は、「行政法においては、個人の権利・利益保護のための防御型の法制度が基幹になるべきであって、『参加』のシステムも『協働』のシステムもこの延長線上においてかたち作られねばならない」とする。

<sup>7</sup>「景観利益」をめぐる多数の文献について、さしあたり\*松 2007,31-32 に対応する注参照。

は必ずしもいえない<sup>8</sup>。しかし、それが有意義に機能するためには、(i)代表委員の選出母体たる各種団体が利益の集約・表出能力を十分に有していること<sup>9</sup>(ii)利害調整の余地がある課題がアジェンダとなっていることといった前提が必要と思われる<sup>10</sup>。

さて、パブリック・コメント制度<sup>11</sup>の導入が提言されたのも、上記行革会議最終報告の「審議会等」の項においてであった<sup>12</sup>。「参加」の観点から審議会における利益代表とパブリック・コメントとを比較すると、前者では団体に組織化された利益のみが表出されえ、また参加できる団体も限定されるのに対して、後者では広範な個人の意見を集約できる可能性があるという相違がある。「これまで行政機関によって十分ケアされてこなかった利益や未組織の利益」(常岡 2006,227 注 48)が表出されうことは、一般的にはメリットと考えられるだろう。「官庁クライエントリズム」を警戒する立場(常岡、同上)からはなおさらそうである。他方で、「1 往復半」のコミュニケーション形式としてのパブリック・コメントの「参加」としての意義にはそもそも限界がある(後述 4.1)ため、団体による利益代表に仮に積極面があるとすれば、それを代替するものではない。

## 2.4 「普遍的市民」対「住民」?

マンション紛争問題の本質を「潜在的住民」と「既存住民」の対立と捉える福井秀夫は、「現在の都市計画法制の中には、薄く広がった潜在的住民の利害を体系的に集約し、把握する仕組みは備わっていない」(福井 2004,68-70)と住民参加重視論を批判し、「普遍的市民の立場」(福井 2006,154)を強調する。利益代表審議会に対する前記批判と共通の方向性を有する議論である。

これに対して、住民主導のまちづくり運動に長く関わってきた安藤元雄は、「市民」と区別された「住民」を選択する。「財貨生産の過程」とはまったく別であり「人間の生存そのものに関わる行為」としての居住こそを「人間行動の中心」に据えるべきであるという立場から、「地域ごとの住民の直接的合意形成」がなされなければならないというのである(安藤 1996,15-16;1978,70-71)。安藤は、「公共の福祉」の観点からの「地域エゴイズム」批判に対して、次のように反論する。

「地域住民自治の権利の基礎となっているのは、その地域の個々の住民の『私』の生活である。だがそれならば、『公共』の基礎となっているものは何か。それもまた同じく『私』に過ぎないのではないか。たとえば、ある地域に幹線道路をつくることに対して、その地域の住民が環境低下を理由

<sup>8</sup> 自治体の市民参画条例等により、審議会委員の構成(市民公募制など)、会議の公開、審議結果の取扱についての規定など、種々の改革も試みられている。大橋 2004:154、豊島 2003。

<sup>9</sup> 小高 1977:147 は、「住民参加」を①政府の行為により直接に利害に影響を受ける個人から組織される団体が、②当該政府行為に関する団体の意見を自発的に形成し、③組織化された意見表明を通じて、政府活動に対してインパクトを与えることと定義し(小高 1984:101 も同旨)と、団体による集約・組織化を必須の要素と考えている。しかし今日、多数の個人の意見の集計・集約(パブリック・コメントのような単純なものであれば)飛躍的に容易になったことで、技術的には団体・組織の存在は必須とは言えなくなってきた。

<sup>10</sup> 榊原 2004:86-87 は、利益代表型審議会について「私益の総和が公益といっても、既に対立している主張を述べ合うだけにとどまり、総和にはなり得ない危険性」「社会的に一定の力をもつ団体の代表のみに参加資格を認めることになる可能性」などを指摘する。

<sup>11</sup> 以下「パブリック・コメント」は、「行政機関が政策等の原案等を公表し、広く市民から意見を求め、これを考慮して最終的な意思決定を行う」制度一般を広くさすものとし、2005 年行政手続法の定める具体的手続については、「意見公募手続」と記す。

<sup>12</sup> 藤田 2005,92,94 注(47)は、審議会の整理・合理化を踏まえ、「これに代わり」パブリック・コメントが導入されたという認識を示す。参照、常岡 2006,287 注 124

に反対し、周辺地域の住民が『自分たちは環境を低下されずに利便だけを手に入れることができる』との理由で賛成する場合を考えていただきたい。……あえて周囲にさからっても自分の生活を守ろうとする者と、他人の生活を破壊してでも自分の利便を手に入れようとする者と、どちらがエゴイストの名にふさわしいのか。数からいえば確かに後者の方が多数であろうが、多数ならば『公共』を僭称してよいのか(安藤 1978, 74-75)。

しかし、多数者の利益を理由にして少数者の生活環境を破壊することを正当化することはできないというこの批判は、従来の地域環境を守る現状「保全」の局面では説得的であるが、地域の将来像を「創造」しようとする局面(\*松 2008,133)では必ずしも機能しないであろう。筆者はかつて、「情報産出能力と情報コスト負担に着目した制度設計」という立場から、「様々な社会的立場・利害・能力を有する私人をひとしなみに『民間』『市民』と一括するのではなく、実際の属性(立場・利害・能力)に応じた各種情報との「距離」や産出コストの相違に着目すべきと論じた。市民/住民参加の制度設計にあたり、現実の属性から切り離された抽象的・普遍的な立場のみを重視するのではなく、それぞれの属性に伴う認知上の優位に着目することを主張したのである。空間の従来的利用の効用に関する情報について居住者に認知上の優位がある一方で、空間利用の変更の効用に関しては、開発事業者や NPO などに(それぞれ異なった)認知的優位があると想定され、「それら双方を生かすような制度設計が求められる」。ただしそこで、民主主義的参加の見地からは、「個別の属性に伴う利害を剥き出しの形で噴出するのではなく言説空間に即した言葉に翻訳」することが望まれると述べたところである(\*松 2003,206-209)。そこでその「言説空間」の構成が問題になるが、まずは、近時の市民/住民参加手法において、その主体たる参加者の範囲がどのように設定されるかを見てみよう。

## 2.5 参加者の範囲

前述のように、パブリック・コメントは、通常は参加者の限定を行わない手法(行手 39①「広く一般」の意見)である。情報収集による判断の適正化という観点からは技術的に可能である限り、その方が望ましいことはいうまでもない(宇賀 2006,391)<sup>13</sup>。

他方で、双方向・多数回のコミュニケーションを想定する場合、参加者の限定が必要となる。「専門家」以外の市民/住民参加については、(i)利害関係ないしそれへの近接度に着目した限定と、(ii)無作為抽出の(部分的)利用が考えられる。

(i) 利害関係に着目する場合、どのようなカテゴリーの利害を考慮するか、そしてそれを適切に代表しうる者の選択が問題になる。前者について、当該行政決定の根拠法規の考慮事項を枠とすることがありうる。行政手続法 10 条は、「申請に対する処分であって、申請者以外の者の利害を考慮すべきことが当該法令で許認可等の要件とされているもの<sup>14</sup>」について、公聴会の開催等により「当該申請者以外の者」の意見を聴く機会を設ける努力義務を行政庁に課している。1993 年行政手続法で見送られた行政立法手続の将来の立法化について、当時の学界では、比較法的検討から、「何らかの利害関係者関与の手続きを組み込むことが不可欠」(常岡編 1998,127)という認識が

<sup>13</sup> 「参加」を「国民主権」と連動させると考えれば理論的には問題になりうるが、これは国民主権に基づく説明義務を理念とする情報公開法が「何人」にも開示請求権を与えた際に問題になった点(参照、塩野 2005,303)である。また、「透明性」概念の変容について、常岡 2006,51。

<sup>14</sup> 「当該法令」には「目的を共通にする関係法令」(行訴9②)を含み、また、原告適格と異なり個別利益としての保護は不要という学説(宇賀 2005,101)が有力である。

主流だったと思われる。特に注目されたのが、「関連利益の代表者を集めた協議会を設けそこでの協議・交渉を通じて規則案を作成する」(常岡 2006,248)アメリカにおけるReg-Neg手法である。福岡県行政手続条例 10 条は、その周到な参照の上<sup>15</sup>で、行政手続法 10 条を受けて<sup>16</sup>制定された興味深い立法例である。構成員資格に関する立案関係者の説明によれば、「各実体法令の法意の全趣旨に照らし」て、「許認可にあたり配慮すべき事項を裁量権の枠内で選択することも可能」であり、行政庁が予め選定した構成員に加え、告示後の申出の受け付けも想定されている。この場合、主要協議事項に係る利害を主張していること、その利害を主張することについて正当な地位にあることなどを考慮して、行政庁が構成員を決定する(参照、福岡県行政手続条例施行規則 4 条2項)。法令による考慮利益の枠について、基本的に柔軟な姿勢が示されているといえる。

また、同条例は、環境利益なども含む「多数の者が共通して有する」利害について、「当該申出者が当該利害を代表することについてこれらの者から承認を得ていること又は適正に代表することができる地位にあると認められる」ことが構成員資格の考慮事項となるとし、必ずしも自らに帰属しない利害であっても「適正に代表」しうる者が構成員になる可能性を認めている(参照、常岡 2006,326-327)。当該利害状況への近接度・知識の豊富さなどに着目することが考えられる<sup>17</sup>。

近時、特に土地利用調整等について、「紛争アセスメント」の重要性が注目されている。当該事業についての利害関係者や討議すべき事項を特定し、合意可能性を評価するための手法(サスカインド/クルックシャンク 2008,52)である。個別事業において、そもそもどのような利害が現実に存在しうるのかの事前予想が困難な状況で、この手法は重要性を増すと予想される。

(ii)無作為抽出をとりいれて参加者を選抜する手法は、熟議民主主義<sup>18</sup>の実験的制度化例として注目されている。アメリカにおける熟議世論調査<sup>19</sup>、ドイツにおける計画細胞<sup>20</sup>、イギリスの市民陪審<sup>21</sup>、デンマークなどにおける科学技術に関するコンセンサス会議<sup>22</sup>などが紹介されている。これら

<sup>15</sup> 同条例の立案関係者は、Reg-Neg 手法を「我が国の『根回し』という作業がよりオープンになった形での関係者による意見調整作業」(宮崎(宏)1996,109)と評する。もちろん「オープンに」なること、合意形成の手法を明確化することには十分な意義がある。「日本における交渉と合意形成に関するこれまでの暗黙知(引用者注:「根回し」「寄り合い」など)を明示化し、吟味するとともに、意識的にそれらの手法を再構築していく必要がある。具体的には、プロセスの透明性の向上と、プロセスに対する信頼性確保のための工夫が、新たな要素として不可欠である。」(城山/松浦 2008,203)

<sup>16</sup>立案関係者は「民主主義モメント」ではなく「住民の権利自由に係る自由主義モメントとしての仕組み」であることを強調する(宮崎(宏)1996,112)

<sup>17</sup> なお、行手法 10 条・福岡県条例 10 条は、行政処分段階に関するものであるが、行政基本決定段階においては、利害関係人の範囲についてより柔軟な扱いが可能であろう。

<sup>18</sup> deliberation の訳語として本稿は便宜「熟議」で統一するが、特定の理解へのコミットを意図してはいない。訳語の状況について田村 2008,ii

<sup>19</sup> 「ランダム・サンプリングによって選ばれた一般市民が特定のテーマについて、数日間集中的に熟議し、熟議の前後における参加者の意識の変化を調べるもの」(田村 2008,131)。参照、篠原 2004,160;後藤 2004,40。

<sup>20</sup> 「無作為抽出で選ばれ、限られた期間、有償で、日々の労働から解放され、進行役のアシストを受けつつ、事前に与えられた解決可能な計画に関する課題に取り組む市民グループ」(篠藤 2006,13。参照、後藤 2004,篠原 2004,176)

<sup>21</sup> 「ランダム・サンプリングと層化サンプリングの混合形態によって選ばれた市民が、グループ討議によって報告書を作成し、政策決定に参加する政治のシステム」(篠原 2004,178、参照、榊原 2004,76。)

<sup>22</sup> デンマークでは 2000 人ほどの市民を無作為抽出の上招待状を発送し、応じた市民の中から、

は、(i)最終的に一定の提言にたどり着くことを目指す(計画細胞・市民陪審)か、統計的に意見分布がまとめられるにとどまるか(熟議世論調査)および(ii)その規模によって相違があるが、いずれも市民社会内部の多様な意見分布を政策決定に反映させようという試み<sup>23</sup>であり、しかし、単なる写像ではなく情報を与えられた上での討議過程による意見の変化(「選好の変容」(田村 2008,34))を重視するものである。

### 3. 「情報入力」と「決定」をつなぐものーコミュニケーションの場の制度化

#### 3.1 「参加」と「決定」

「相手方がそれを受ける義務のある行為であること。即ち行為者はそれをする自由を有するだけで、相手方にはそれを受ける義務はなく、従ってそれが事務の処理に対する関与になるか否かは相手方の意思次第で定まるのでは、これまた『参加』の名に値しないと思われる。……相手方の義務はそれを受けることだけである行為であること……相手方がそれに従って行為する義務を負い、又はそれがそのまま事務の処理となるのである場合には、その行為は最早『参加』の域を超えて、事務の処理そのものであることとなる筈と思われるからである。」(柳瀬 1974,52)

行政庁の考慮過程に一定の情報を「入力」する権限を私人が有する一方で、最終判断が行政庁に留保されているもののみを「参加」とするのが柳瀬の議論である。「参加」と公的「決定」は明確に切り離されている。

日本でもしばしば紹介される、アーンスタインの「市民参加の階梯」論は、市民参加における8つのレベル(①操作②治療③情報提供④相談⑤宥和⑥パートナーシップ⑦権限委譲⑧自主管理)を想定し、それを「非参加」→「名目的参加」(tokenism)→「市民権力」の3段階に分けていた。市民参加を、政治経済過程から排除された「持たざる市民」への「権力の再配分」ととらえる以上、帰結(outcome)に影響を与えるのに必要な「現実の権力」の奪取こそが目標とされる。(Arnstein 1969,216-217)<sup>24</sup>。市民参加は公的決定への影響力の大小に応じて単線的に配列され、参加と決定は連続的にとらえられる。

現実の市民/住民参加を見ていく上でもっとも重要なのは、私人による「情報の入力」と「決定」をつないでいる、情報の処理・加工過程だろう。それをどのようなコミュニケーションの場として構想し、どのように制度設計するかが問題となる。決定手続の設計とは質的に異なる問題がそこには存在する。両者の異質性を強調する柳瀬の議論ーもっとも具体的検討は同論文ではおよそ行われていないがーにはこの点で聞くべきものがある。また、倉阪秀史が指摘するように、「企画・立案過程への参加」と「決定過程への参加」は、大きく機能を異にする。後者が直接民主制と結びつき、同時に代議制と一定の緊張関係に立つのに対して、前者は必ずしもそうではない(倉阪 2004,189)。だか

---

年齢・性別・職業・地域等意見の多様性を反映すべく配慮された14-16名の市民パネルが選定されている(篠原 2004,169;若松 2005,24)。もっとも小林 2004,319-320は、デンマーク型は例外的とし、公募による有志参加の意義を強調する。

<sup>23</sup>遺伝子組み換え農作物等に関する試行型コンセンサス会議(小林 2004)が既に日本で行われている。また、神奈川県自治総合研究センターによる「討議型意識調査」の試行について、<http://www.pref.kanagawa.jp/press/0806/020/index.html>

<sup>24</sup> Arnstein 1969の早期の紹介として、篠原 1977,115-119。本文で見たようにアーンスタイン論文は現実の人種・階層対立を見据えた上で「持たざる者」への権力再配分を展望するものであり、決して抽象的「市民」に立脚してはいない。また、弱者の側に問題を転嫁する「治療」や名目的な少数者参加への痛烈な批判は今日なお新鮮である。

らといって市民/住民参加論の射程から後者を直ちに排除すべき理由はないように思われるが、機能の相違を意識した議論が必要である。

### 3. 1. 1 熟議の場と決定の場

ハーバースの熟議民主政論は、議会(=組織化された公共圏)による「民主的手続により規制される決定志向的審議」と、公衆(=一般的公共圏)における「非公式的意見形成過程」との二元構造を前提とする。前者における意思形成は、新たな問題の発見よりもむしろ既存の問題の解決をめざし、「問題選択ならびに競争する解決案の間での正当化」=「正当化連関」として構造化されている。これに対し後者の構造は手続によって規制されず、「基本権的に保障された枠組みの内部で多かれ少なかれ自生的に形成される」。そこで原理的に無制限なコミュニケーションの流れは、新たな問題状況に対する感受性に優れ、「発見の連関」を担うものである(Habermas 1993=2003, 372-374,31-33)、参照、毛利 2002,81-83;篠原 2004,10;山崎 2007,89-90;田村 2008,123)。

ハーバースの議論において、熟議と意思決定、議会の立法手続と市民社会の「コミュニケーションの力」とがどのように結びつくのか明確でないことは既に指摘されている(毛利 2002,86;田村 2008,127)<sup>25</sup>。市民/住民参加をめぐる制度化は、公的な意思決定過程と、市民社会のコミュニケーションとの接合のありかたについての様々な試みとしても理解できる。

この点に意識的な議論として、久隆浩の「まちづくりラウンドテーブル」論がある。熟議の場と決定の場とを分離しようとする構想である。久によれば、計画や事業が具体的になればなるほど個別利害が表に出てきて合意形成が困難になるため、初動期における意見調整が必要である。また、都市計画分野に限定されない総合的なまちづくりが重要である。そこで久は、市民主体で方向性に関する総意を生み出すべき第一段階(初動期)と専門家が積極的に関与する第二段階(計画策定期)とにわけるとを主張する。第一段階では専門家はあくまでファシリテーターとして支援するに止まり、あくまで住民主体の対話と、とりまとめとしての住民提案が目指される。第二段階では必要な実行可能性が、第一段階では棚上げされることが重要である。実行可能性の制約がないからこそ自由に生活像を議論することができるというのである。何か活動するための組織とは区別され、話し合うことに特化したラウンドテーブルが重要だと主張される(久 2001, 久 2001a)。

久の議論は、ハーバース的な二元論を踏まえつつ、熟議の場と決定の場を区別しつつ制度化する構想を示したものとえよう。自由な議論の場における豊かな意見形成の可能性(田村 2008,130)を開く一方で、「国家機関への影響力行使を可能性が非常に限られたものでしかないとわかっているならば、公共での討論が活発に行われるであろうかという危惧」(毛利 2002,139)から無縁ではない。

国家機関による公的決定と、市民参加の熟議との関係について、おそらくクリアカットな解決はない。「市民参加の議論の場は、多くの場合、権力的決定を行う政治システムそのものではなく、両者は別ものである。権力的決定に直結するものとして制度化された瞬間に、それは政治システムとなる」(三上 2005,221)<sup>26</sup>。決定、熟議、それぞれの場の性質の相違を理念型として踏まえつつ、

<sup>25</sup> また、議論の焦点は専ら議会であり、行政権は議会意思の執行者としては想定されているが、(場合により市民参加を経た上での)企画・立案主体としては位置づけられてはいない。

<sup>26</sup> 柳瀬論文は審議会について、「構成員は委員という名の公務員の身分をもち、審議会自身は諮問機関と呼ばれていることに依って明かな通り、それは私人の資格においての行為ではなく、機関の資格においての行為である」以上、住民参加に該当しない(柳瀬 1974,54)としていた。

現実の制度化とその運用の中で、どのようなコミュニケーション構造が生み出されることになるかを  
見定めつつその制御を図っていくことこそが、当面我々に可能な作業であろう<sup>27</sup>。

### 3.2 場の制度化の試み

そこで以下、市民/住民参加の制度化の試みをいくつかの要素から見えていく。但し、その重要な  
要素である参加者の範囲については、2.5で既に検討した。

#### 3.2.1 行政過程における段階・原案策定の前後

大田 2007,164-170 は、まちづくりについて、「政策決定」、「都市計画・事業計画の決定」、「個  
別処分」という各段階における住民参加の機能、参加適格者、手続のあり方を分析する。市民/  
住民参加が行政過程のどの段階に組み込まれるか、また各段階において、原案作成過程にお  
ける参加と原案策定後正式決定前になされる参加とでは機能が異なってくる。

まず、行政基本決定(小早川 1999,51)<sup>28</sup>の段階において、命令等の案の策定後正式決定前  
に行われるのが行手法の定める意見公募手続である。これに対して、後述の市民政策提案制度や、  
政策提言型審議会における参加は、原案作成過程におけるものである。

都市計画決定については、まず、都市計画提案制度(都計21の2以下)は、プロセスのそもそ  
もの発動自体を私人の側のイニシアティブによらしめるものである。ついで計画案作成過程では  
公聴会(都計16)が予定されているが、法文上は、「必要があると認めるとき」と裁量的な定め方  
になっている<sup>29</sup>。計画案策定後正式決定前の公告縦覧、住民・利害関係人の意見書提出権(都計  
17)は義務的である。

最後に、事案処理型審議会や、行手法が予定する公聴会(都計10)は、行政執行活動の事前  
手続として位置づけられる。

一般的に、早期の段階でないと修正が困難であることから、実効的な市民参加のためには早期  
の参加こそが重要だと指摘されてきた<sup>30</sup>。自治体の市民参画条例でも、「できるだけ早い時期から」  
における市民参画の原則を盛り込んでいるものが少なくない(松下 2006,111,293)。修正可能性の  
みならず、行政と市民との間の信頼醸成の観点からも、早い段階からの参加は基本的に不可欠で  
ある<sup>31</sup>。後述(4.1)のように、後の段階になればなるほど、参加としての意義よりも説明責任としての

<sup>27</sup> 三上 2005,222 は、「市民参加による議論が持つ政治的影響力と政治システムの権力的決定と  
の関係を、より動的なものとして捉える視点」を強調する。

<sup>28</sup> 但し、法律の形式で行われるものは、意見公募手続の対象外である。なお、行政基本決定－行  
政執行活動の区別と政策策定－政策実施の区別について参照、小早川 1999,51。

<sup>29</sup> 大橋 2004,153 は「恩恵型市民参加」とする。但し実務上は通例であろうし、市町村マスタープラ  
ンについては、公聴会の実施が義務づけられている(都計18条の2)。

<sup>30</sup> 西田 2007,174 及び注(11)記載の各文献参照。ドイツとの相違につき佐藤 1997,91。

<sup>31</sup> 「住民参加というのは住民によるモニター(監視)機能を制度的に組み入れることで社会的不確  
実性を低下させて、信頼欠如の問題を解決、ないしは回避し、リスク政策の合意形成を図ろうという  
営みとして解釈できる」(中谷内 2004,121)「『実質的な住民参加は、『住民のいっばなし、行政の  
ききっぱなし』で終わらせるのではなく、『対話による住民意見の反映』が実現できてはじめて体現  
されるものである。そして、この『対話による住民意見の反映』は、行政の計画策定過程のより早い  
段階からの、『十分かつ正確な情報の公開』と『計画策定の各段階におけるいねいな対話による  
応答の実行』による、住民と行政との間の努力・成果の共有のもとではじめて生まれるものである。」

意義が強くなってくるといえよう。

### 3.2.2 主題の成熟度

「主題」の成熟度も場の在り方を規定する。例えば、(柳瀬 1974 は「住民参加」に含めないが) 地方自治法上の解散・解職請求をめぐる住民投票において「主題」はこの上なく明確である。条例に基づく諮問型住民投票の場合でも、多様な結果解釈を招かないために基本的には二者択一の選択肢が望ましい。言い換えれば、住民投票は、議論が煮詰まって争点が二者択一に絞られた段階で初めて有意味に機能しうる制度なのである(川崎市住民投票制度検討委員会 2006,32;久保田 2003,125;小田 2007,201)。他方、主題が明確である限り、合併協議会設置をめぐる住民投票(市町村合併特例法4条)のように、一連の過程の早期においても住民投票は利用可能である。

行政手続法に基づく意見公募手続の場合は、命令等の案が「具体的かつ明確な内容のもの」(39条2項)であることが要求されている。「抽象的な案に対して意見を求めるよりも、相当程度具体化された案に対して意見を求める方が生産的であるという判断」に基づくものと説明されている(宇賀 2005,173)<sup>32</sup>

一般的に、例えばワークショップ手法などを通じて、課題発見や創造的な提案に期待する場合、原案に基づくのではなく白紙から議論を出発させることこそが望ましい場合もあるだろう<sup>33</sup>。他方、行政がまず原案・素案を作成・提示した方が有意義な意見交換ができ場合もあろう(松下 2006,111)。特に公共事業など、構想段階にあって複数案(事業を行わない案も含む)の作成と比較がまずなされることが有意義な議論の前提となるような案件もある<sup>34</sup>。

### 3.2.3 コミュニケーションの手順・回数・密度

行政庁による原案の提示を前提として、住民・利害関係人に意見書提出権を認める都計法 17条は「行政を起点とする一往復」のコミュニケーション過程である。ここでは行政庁の応答義務は課されていない。これに対してパブリック・コメント制度は、行政による案の提示→公衆による意見提出→行政による採否・理由の公示という手続きをとる「行政を起点とする一往復半」の過程である。提出意見を考慮した上で、行政による応答、即ち、採択した理由・しなかった理由の公示を義務づけるという方式は、「比較的充実した双方向のコミュニケーション」と評しうるが、それは参加者と行政機関の間に限られ、参加者相互の情報流通・意見交換は予定されていない(常岡 2006,226)。

行政ではなく私人が発案者となり、行政の応答義務を定める「私人を起点とする一往復」のコミュニケーションとして、都市計画提案制度(都計21条の2以下)がある。地権者、まちづくりNPO法人等が、都市計画基準への適合と地権者の3分の2以上(人数レベル・地積レベル双方)の同意を要件として、都市計画の決定・変更を提案することができる制度であるが、都市計画権者は、「遅滞な

---

(淀川水系流域委員会 2007,21)

<sup>32</sup> 1999年閣議決定の意見提出手続では、抽象的な聞き方も許容されていたが、行手法の意見公募手続では許されないことになる(宇賀 2005,173)但し、行手法とは別の任意のパブリック・コメントでは抽象的な聞き方も許容されるであろうし、それが有意義なこともあり得る。

<sup>33</sup> 木下 2007,53 は、実施計画段階でのワークショップについて「できあがった構想が先にあって、途中参加であったら、参加者がそれを自分のものと感じると主体性が半減する」とする。

<sup>34</sup> 国土交通省 2003 は、計画段階と区別された「構想段階」において、当該事業を行わない案も含め、複数案の作成を求めている。国土交通省道路局 2005 も参照。

く「決定・変更の可否を判断すべきものとされている。ある程度成熟した都市計画の「素案」を提案者の側で作成し、それを主題とするコミュニケーションが開始される構造になっている。また、地権者同意要件のため提案は実質的には一区域の一つに限られる。つまり、複数案の長短を比較し、多数当事者で討議する過程は想定されていないのである（小泉 2006,289）<sup>35</sup>。

和光市市民参加条例(2003年)を嚆矢として各地の市民参加条例の「標準装備」となりつつある市民政策提案手続＝「市民が具体的な政策等を提案し、その提案に対し、市の機関が意思決定を行うとともに、その提案の概要、市の機関の考え方等を公表する一連の手続」(和光市条例 7条)もやはり、「私人を起点とする一往復」であるが、多様な制度設計が可能である。例えば提案者要件を10名とする和光市条例は、検討結果の提案者への通知・原則公表を規定しているが、検討過程について特段の手続きを定めてはいない。これに対して提案者500人という高いハードルを課している宗像市条例は、公開のプレゼンテーションの機会(「市民検討会」)または第三者機関(「推進審議会」)への諮問を経ることを義務付ける<sup>36</sup>。前者は、市民相互の議論の過程を経ることを目的にしたものである(参照、猶原 2007)。西宮市条例の策定委員会「提言」<sup>37</sup>に盛り込まれた市民政策提案手続は、「直ちに実施可能な政策」の提案までを市民に求めることは難しいという認識を前提とした上で、提案は「政策の荒っぽい案」にとどまることを予定し、公開プレゼンテーション・第三者機関への諮問を経た上で、市長が、(i)「市の機関としても真摯に検討に値する」あるいは(ii)「市の機関と市民の協働の場で具体化していくものにふさわしい」かどうかを決定する。政策としての精緻化・具体化は、市民参画手続も活用した上で、市の機関に委ねるものとされていた。市が政策立案に向かう「きっかけ」の提供と、「議論する過程」を通じた市民と行政・市民相互のコミュニケーションの活発化に期待した構想である(山下 2007,\*\*)<sup>38</sup>。提案段階における熟度をどこまで高めるか<sup>39</sup>、それと相関して手続きの厳格性・透明性と市民相互の議論の過程をどのように組み込むか、市民政策提案に関する各地の試みは模索段階にあるだろう。もっとも現状では、そもそも運用実態が必ずしも活発ではないことも指摘される(猶原 2007,100)。

#### 4 説明責任と透明性

「相手方は事務処理の当事者である行為であること。．．．事務処理の当事者以外の者を相手方とする行為である場合には、それは事務の処理への参加ではなく、事務の処理に対する批評への参加であることとなり、従ってそれは当然前の場合とは区別しなければならぬ筈と思われる」(柳瀬 1974,52)

<sup>35</sup> 但し安藤(準)2004,314は、同一地域において対象範囲を異にする複数案が提案される可能性を指摘する。

<sup>36</sup> 提案資格・市民参画対象事項該当性に関する実施機関の判断に対して不服がある場合は、行政不服審査法に基づく不服申立ての対象となる(16条5項)。

<sup>37</sup> 公募市民を主体とする同委員会には筆者もアドバイザーとして参加したが、本文はもちろん私見に止まる。

<sup>38</sup> 実際の条例には、提案代表者への通知及び「意見を交換する場」に関する抽象的規定のみが盛り込まれた。

<sup>39</sup> 苦情・不満(広聴制度の対象事項)と、市民政策提案の対象との仕分けも難問である。

#### 4.1 意見公募手続—説明責任

豊島明子は、パブリック・コメント制度について、(i)多数決的手続ではなく、少数意見の採用もありうる(ii)住民以外の者からも意見を収集するといった特徴を踏まえ、「行政の意思形成過程の民主化という目的よりもむしろ、意思形成過程における考慮事項(＝意見・情報・専門的知識)をできる限り豊富化するという発想に立脚」「できる限り民意を反映した決定を行うというよりも、むしろ、何故に当該決定を行ったのかについてできる限り合理的な説明を行うための(説明責任を果たすための)手段」(豊島 2003a,177,189-190)と指摘する。

パブリック・コメントの制度設計にはさまざまなバリエーションがありうるが、行手法の意見公募手続は、説明責任の機能重視の制度になっている。前述のように、「具体的かつ明確な内容の」(39条 2 項)案の策定後、即ちほぼ「後戻りできないような段階」段階で提出された意見を考慮しても、原案の微修正しか起こりえないだろう。「第2ラウンド」の意見公募手続(常岡 2006,70 注(22); 宇賀 2006,396; 行政管理研究センター2006,317-318)を経れば大幅な修正も確かに可能だが、時間的制約を考えれば困難は否定できない。むしろその機能は、①内容と目標を予め十分に検討した政策案及びその根拠を明らかにした上で、それを公衆に提示すること②公衆からの多面的な疑問や意見に対する応答によって、上記内容・目標をさらに精緻化した形で示し、市民社会に存在する多様な意見の布置における「立ち位置」を明確化することに求められるだろう<sup>40</sup>。そしてそれは、③一定期間後に当該政策を見直す際の評価の重要な判断基準になるはずである。パブリック・コメントによって精緻化された目標、また、それ以外の選択肢を明示した上での評価は、次回の政策サイクルにおける立案の資料、あるいは当該政策に関する政治的責任の重要な判断材料となる。

つまり、行手法の意見公募手続は、市民にとって、当該政策へ向けての意思決定という意味での「事務の処理への関与」としての意義は極小であり、むしろそれに対する「批評」—但しこの場合の相手方は、命令等制定機関という「『事務処理の当事者』」であるが—としての意義が大きいのではないか。そうではない制度設計も確かに可能なのだが、「行政を起点とした一往復半のコミュニケーション」としてのパブリック・コメントの意義と限界を踏まえれば、説明責任に重点を置く行手法の制度設計にも十分な理由があるだろう。

#### 4.2 情報公開(情報開示請求)・情報公表義務と説明責任

今日では行政に関する「現代型一般原則」(大橋 2004,42)として語られることもある「説明責任」の観念が急速に普及したのは、情報公開法の制定過程によるものだろう。「情報公開法要綱案の考え方」(1999年7月)は、「民主主義の健全な発展のためには、国政を信託した主権者である国民に対し、政府がその諸活動の状況を具体的に明らかにし、説明する責務(説明責任)を全うする制度を整備することが必要である」と述べる。

しかし、既に存在する行政文書に対する市民の開示請求権を定めることを核心とする情報公開制度は、行政の側から見れば、受動的かつアドホックな情報提供義務が課されているに止まる。また、開示対象は情報ではなくその蓄積媒体としての文書である。情報の収集・加工過程というフロー自体を直接に制御するものではなく、ストックの取り扱いを通じた間接的制御の仕組みがとられ

<sup>40</sup> 命令等の案と同時に公示される「関連する資料」(39条 1 項)の充実が、機能(i)の不可欠の前提となる(総務省行政管理局長通知(2006年3月20日総管第139号は「国民が命令等の「案」の内容を理解する上で必要な情報」の公表を求め、例をあげている)。また、市民から活発に意見が提出されなければ、機能(ii)は果たされないことになるだろう。

ているといえる(Kadomatsu 2002,457)。「国政の遂行状況に対する国民の的確な認識と評価が可能となり、国政に関する国民の責任ある意思形成が促進される」(上記「考え方」)ためには、情報開示請求制度と能動的・体系的な情報提供の義務を定める公表義務が「両輪」となる(中川 2005,62)。

前節で検討したパブリック・コメントも、かかる情報公表義務の制度化の側面も有している。一般に、市民に広く影響を及ぼす政策を策定する場合、その策定機関には、目的・内容・効果を明らかにした上で、その根拠となる資料(エビデンス)とともに市民に提示する責務があるといえよう。「一般原則」としての説明責任原則を語りうるとすれば、これがその主要内容—なお抽象的な定式化に止まるが—であろう。ここで提示される情報は、ある政策を行政の立場からまさに「説明」すべく整理・加工されたもの、いわば行政側の「物語」たらざるを得ないが、前節で述べたように、当該政策の評価・次回政策サイクルにおける立案資料・当該政策の政治的責任の判断材料としては十分に意義がある。

これに加えて、個別法による制度化によって、市民の関心に応える一定の情報カテゴリーについて<sup>41</sup>、あるいは一定の政策目的の達成度の指標となる情報カテゴリーに関して、能動的公表義務を課すことももちろん可能である。いずれの場合であっても、情報公表制度においては、公表の目的に即しかつ市民にわかりやすく整理された加工情報の提供が重要である。

他方情報開示請求制度は、逆に、組織共用文書に記録されている限りにおいてはであるが、市民が「第一次情報」(「生の情報」(芝池 2000,39))を得ることができる点で重要である。行政側の「物語」のコンテクストにとらわれず、それら第一次情報を素材とした市民社会内部の自由なコミュニケーションを可能にする点に意義が認められる。ハバーマスが言うところの「無制限のコミュニケーションの媒体」としての一般的公共圏(前述 3.1.1)における新たな問題発見へとつながりうるのである(Habermas 1993=2003,374,32-33)。

他方ハバーマスも、一般的公共圏がその「無秩序の構造」故に「不平等に配分された社会権力、構造的権力、システムにより歪曲されたコミュニケーションの抑圧と排除の効果」に対して弱いことを警戒する(Habermas1993=2003,374=32;参照、田村 2008,124;毛利 2002,82)<sup>42</sup>コンテクストから離れた第一次情報の一人歩きによって、その危険性が高められてしまうこともありうるだろう。もちろんそれは、情報開示請求の対象を制限する理由にも、ましてやそれをめぐる社会内部のコミュニケーションを規制する理由にもなりえないが、この制度の意義と限界をみる上でおさえておくべき点である。

### 4.3 公文書管理

公文書管理の在り方に関する有識者会議「中間報告」(2008年7月1日)は、適切な公文書管理が「証拠的記録に基づいた施策(Evidence Based Policy)が強く求められている今日、国の説明責任を適切に果たすためにも必要不可欠」という認識に立った上で、「公文書を、作成⇒保存⇒移管⇒利用の全段階を通じて統一的に管理していくこと」が課題であるとする。説明責任から導かれる

<sup>41</sup>中川は「国民の関心事、またこういうことは国民に対して文書として作成しないと説明義務を果たしたことになるだろうという情報カテゴリーをあらかじめ作り、その作成義務をかける」(中川 2005,63)ことと説明し、特殊法人における「天下り職員の情報」を例としてあげる。

<sup>42</sup>「定常性のない媒体」としての「公衆」をコントロール手段として投入することの危うさの指摘として、Schmidt-Assmann 2004=2006, 236=238,371=367

前述の情報公表義務の裏付けとして、文書管理体制が必要とされるのである。そして同中間報告は、「文書のライフサイクルを通じた利用が十分になされるよう、意思形成過程や事務・事業の実績を合理的に跡付けることができる文書が作成・保存されるようにする」という方向性を掲げる。もちろん適切な方向性であるが、従来の日本の行政に「実質的な意思決定過程と文書作成過程が分離」(飯尾 2007,216)の実態が見られたとすれば、公文書によってどこまで意思形成過程の「跡付け」、それによる説明責任の履行が可能か、疑問の余地はある。

木藤茂は、「行政の内部で事務的かつ理論的に検討がなされる」場合と「いわば政府の内外を含めた政策的決断により方針が決まってしまう」場合とを対比し、前者では「組織としての意思形成のための行政文書」が存在するのが通常であるのに対して後者はそうではないと指摘する(木藤 2006(中),108)<sup>43</sup>。後者において文書作成は、決定の正当化のための事後作業(飯尾 2007,216)となるのが十分推測できる。

しかし、前者の場合はもちろん、仮に後者において「正当化のために」作成された文書であったとしても、既に述べたように、当該政策の評価・次回政策サイクルにおける立案資料・当該政策の政治的責任の判断材料として、説明責任の観点から重要な意義を有するものである。もちろん行政の現実態における文書の位置づけ<sup>44</sup>、また、文書作成のコストを勘案した費用便益比較は必要であるが、文書作成の義務化は、説明責任の履行にとって十分に積極的な意味をもちうるだろう。

また、透明性・コンプライアンスの観点からも、文書作成義務は重要である。市会議員のあっせん収賄事件を契機に成立した「神戸市政の透明化の推進及び公正な職務執行の確保に関する条例」(2006年)は、職員等以外の者から職員等への要望等を簡潔に全件記録し(7条)、場合によっては要望者の確認・訂正を経た上で(9条)、情報公開請求の対象たり得る文書として保存する方針を選択している。「働きかけについては、不当なもの等といったマイナス要素に限定することは不可能であり、結果的に全件記録するしかない」という認識の上で、「当・不当にかかわらず、すべて記録し、原則全件公開するしくみをつくる必要がある」という判断(神戸市公正職務検討委員会 2006,8)の下に立法されたものである。前述公文書管理の在り方に関する有識者会議「中間報告」も、「国会議員との接触の記録など意思形成過程における行政機関外の組織等とのやりとりに関する文書についても最大限作成・保存していくために、どのような方策が考えられるか。」と課題を設定している。

これら行政機関外の個人・組織とのコミュニケーションー主に制度化されていないそれーの記録は、意思形成過程の「跡付け」という説明責任の観点からも意義をもちうるが、それは、そのコミュニケーションに関連する政策が実際に策定された場合に事後的にのみ明らかになるものである。説明責任の観点と透明性やコンプライアンスの観点を区別して議論した上で、事務処理コストも踏まえて文書作成義務の範囲を検討すべきであろう。

## <参考文献>

<sup>43</sup> 木藤 2006(下),129 は、「行政の説明責任が強く要請されるようになった今日においては、行政の内部からの論理的な思考の下に制度的な整合性を持ってなされるような」行政機関の意思決定にあたっては文書作成が一般的だとする。

<sup>44</sup> 木藤 2006(中)110-111 は、「現に存在する行政文書において、記載されている情報がどのような平面で切り取られどのような情報と結合されて捕捉されそれが組織の意思決定の中でどのような位置づけを与えられているか、という点を理解すること」の重要性を指摘する。

- 安藤準也 2004:「制度創設初動期における都市計画提案制度の運用・活用実態に関する考察」都市計画論文集 39 巻 3 号 313-318 頁
- 安藤元雄 1978:『居住点の思想』晶文社
- 安藤元雄 1996:「住民運動における住民の論理」都市問題 87 巻 10 号 15-27 頁
- 飯尾潤 2007:「公文書管理と行政の転換」総合研究開発機構/高橋滋共編『政策提言-公文書管理の法整備に向けて』商事法務 214-228 頁
- 宇賀克也 2005:『行政手続法の解説(第5次改訂版)』学陽書房
- 宇賀克也 2006:『行政法概説 I 行政法総論(第2版)』有斐閣
- 遠藤博也 1983:「権力と参加」『基本法学6-権力』、岩波書店、315-343 頁
- 大田直史 2007:「まちづくりと住民参加」芝池他 2007:154-170 頁
- 大橋洋一 2004:『行政法(第2版)』有斐閣
- 小田直樹 2007:「条例に基づく住民投票」芝池他編 2007、183-202
- \* 松生史 2003:「『公私協働』の位相と行政法理論への示唆」公法研究 65 号 200-215 頁
- \* 松生史 2007:「まちづくり・環境訴訟における空間の位置づけ」法律時報 79 巻 9 号 28-34 頁
- \* 松生史 2008:「ブックレビュー:芝池他 2007」法律時報 80 巻 10 号(2008)132-137 頁
- 金子正史 1985:「審議会行政論」『現代行政法体系第7巻』、有斐閣、113-158 頁
- 兼子仁 1979:「審議会制度と国民参加」『法学セミナー増刊総合特集9-内閣と官僚』、日本評論社、193~203 頁
- 兼子仁 1983:『行政法総論』、筑摩書房
- 兼子仁 1997:『行政法学』、岩波書店
- 紙野健二 2008:「協働の観念と定義の公法学的検討」名古屋大学法政論集 225 号 1-27 頁
- 川崎市住民投票制度検討委員会 2006:「住民投票制度の創設に向けた検討報告書」
- 木下勇 2007:『ワークショップ-住民主体のまちづくりへの方法論』学芸出版社
- 木藤茂 2006:「行政の活動とその記録としての文書に関する法的考察(上)(中)(下)」自治研究 82 巻 8 号 115-132 頁、9 号 104-121 頁、10 号 125-139 頁
- 行政管理研究センター2006:『逐条解説 行政手続法(18年改訂版)』ぎょうせい
- 久保田治郎 2003:「住民投票条例に関する法的論点の検討」『最新地方自治法講座3 住民参政制度』、ぎょうせい、115-126 頁
- 倉阪秀史 2004:「海辺とかかわるための仕組」小野佐和子/宇野求/古谷勝則編『海辺の環境学』東京大学出版会、186-211 頁。
- 小泉秀樹 2006:「コラボラティブ・プランニング」高見沢実編著『都市計画の理論-系譜と課題』、学芸出版社、266-292 頁
- 公文書管理の在り方等に関する有識者会議 2008:「中間報告:『時を貫く記録としての公文書管理の在り方』」
- 神戸市公正職務検討委員会 2006:「要望等への対応に関する新たなしくみづくりの提言」
- 国土交通省 2003:「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」
- 国土交通省道路局 2005:「構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」
- 小高剛 1977:『住民参加手続の法理』有斐閣
- 小高剛 1984:「行政手続と参加」『現代行政法体系3』、有斐閣、101-129 頁
- 後藤潤平 2004:「プランニングスツェレ」早稲田政治公法研究 76 号 231-269 頁

- 小早川光郎 1999:『行政法上』弘文堂
- 小林傳司 2004:『誰が科学技術について考えるのか』名古屋大学出版会
- 榊原秀訓 2004:「討議民主主義と参加制度」室井古稀『公共性の法構造』(勁草書房)71-96 頁
- サスカインド, ローレンス・E/クルックシャンク, ジェフリー・L 2008:『コンセンサス・ビルディング入門』有斐閣
- 佐藤岩夫 1997:「日本の行政過程における市民参加」松本博之/西谷敏編『現代社会と自己決定権』信山社、88-106 頁
- 塩野宏 2005:『行政法 I(第4版)』有斐閣
- 篠原一 1977:『市民参加』岩波書店
- 篠原一 2004:『市民の政治学』岩波書店
- 篠藤明德 2006:『まちづくりと新しい市民参加』イマジン出版
- 芝池義一 2000:「特殊法人の情報公開に関する報告書の検討」ジュリスト 1187 号 37-42 頁
- 芝池義一/見上崇洋/曾和俊文編著 2007:『まちづくり・環境行政の法的課題』、日本評論社
- 城山英明・松浦正浩「日本語版のための終章-日本における公共政策の交渉と合意形成」サスカインド/クルックシャンク 2008,191-204
- 田村哲樹 2008:『熟議の理由-民主主義の政治理論』勁草書房
- 田村悦一 2006:『住民参加の法的課題』有斐閣
- 常岡孝好編 1998:『行政立法手続』信山社
- 常岡孝好 2006:『パブリック・コメントと参加権』有斐閣
- 寺尾美子 1997:「アメリカ市民のまちづくりの実力とロバート議事手続規則集」創文 386 号 16-20 頁
- 寺尾美子 1999:「都市計画における公共性・法・参加」都市問題 90 卷 6 号 19-34 頁
- 豊島明子 2003:「審議会における住民参加の課題」室井編 2003:198-211 頁
- 豊島明子 2003a:「パブリック・コメントの意義と課題」室井編 2003:174-197 頁
- 中川丈久 2005:「情報公開法制における若干の課題」神戸大学法政策研究会編『法政策学の試み 第7集』55-67 頁
- 中谷内一也 2004:「住民参加の心理学」土木学会誌編集委員会編『合意形成論』114-127 頁
- 檜原真二 2007:「福岡県宗像市の市民政策提案手続」都市問題 2007 年 3 月号 93-102 頁
- 西田幸介 2007:「計画策定手続と参加」芝池他編 2007,171-182
- 晴山一穂 1999:「審議会制度『改革』の問題点」行財政研究 41 号 58-61 頁
- 久隆浩 2001:「新しい時代の社会システムとしての市民参加型まちづくり」都市計画 50 卷 5 号 27-32 頁
- 久隆浩 2001a:「まちづくりラウンドテーブルを通じた市民と行政の新しい関係づくり」市政研究 133 号 94-101 頁
- 人見剛 1997:「都市住民の参加と自律」岩村正彦他編『現代の法9 都市と法』、岩波書店、279-303 頁
- 福井秀夫 2004:「景観利益の法と経済分析」判タ 1146 号 68 頁
- 福井秀夫 2006:『司法政策の法と経済学』日本評論社
- 藤田宙靖 2005:『行政組織法』有斐閣
- 松下啓一 2006:『協働社会を作る条例(再版)』ぎょうせい
- 三上直之 2005:「市民参加論の見取り図」公共研究 Vol.2 no.1, 192-225 頁
- 宮崎良夫 1995:「行政法関係における参加・協働・防御」兼子仁/磯部力編『手続法的行政法学の理

論』(勁草書房)67-98 頁

宮崎宏 1996:「福岡県行政手続条例10条について」自治研究72巻9号103-115頁

室井力編 2003:『住民参加のシステム改革』日本評論社

毛利透 2002:『民主政の規範理論』勁草書房

山崎望 2007:「熟議民主主義論の進化」有賀誠/伊藤恭彦/松井暁『ポスト・リベラリズムの対抗軸』ナカニシヤ出版、84-103 頁

山下淳 2007:「市民政策提案手続き」ひょうご自治 2007 年\*月号\*\*-\*\*頁

柳瀬良幹 1974:『住民参加』の定義」自治研究 50 巻 2 号 51 - 57 頁

淀川水系流域委員会答申 2007:「住民参加のさらなる進化に向けて」

若松 征男 2005:「コンセンサス会議とその日本での試み」PI-Forum 第 2 号 23-27 頁

Arnstein, Sherry R.1969:”A Ladder Of Citizen Participation“ „Journal of the American Planning Association,35:4,216- 224

Habermas,Jürgen 1993=2002/2003, Faktizität und Geltung:Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 3.Aufl.,Suhrkamp (河上倫逸/耳野健二訳『事実性と妥当性—法と民主的法治国家の討議理論にかんする研究(上)(下)』未来社)

Kadomatsu, Narufumi 2002: ”The right to be informed--the obligation for providing information ” 法政研究 69 巻 2 号(大隈教授還暦祝賀)464-441 頁

Schmidt-Assmann, Eberhard 2004=2006: Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2.Aufl., Springer(太田匡彦/大橋洋一/山本隆司訳『行政法理論の基礎と課題—秩序づけ理念としての行政法総論』東京大学出版会)