

自治体職員のための政策法務入門

～公共政策立案に必要な法的知識の修得を目指して～

応用的行政手法②

鹿児島大学教授
宇那木正寛

今回のポイント

今回は、応用的行政手法のうち、市民協働手法、同意手法、説明会手法、行政協定手法、私人間協定手法について紹介します。

③ 市民協働手法

市民協働手法^①とは、市民・市民団体や事業者と行政が協議により主体的に協働して公共的な課題を解決するために役割を分担し、取り組むものです。

行政と市民との間の協働だけではなく、市民間の協働に行政が協力するタイプもあります。市民協働手法には、協働する団体や協働活動の種類を定めるもの、支援の理念や計画を定めるものなどがあります。

【市民協働条例①】

○佐倉市市民協働の推進に関する条例

(市民協働事業の実施)

第13条 市は、市民公益活動の実施のために市民により構成された団体であつて、

次の各号のいずれにも該当するもの(以下「市民公益活動団体」という。)が実施する事業(以下「市民協働事業」という。)について、連携し、及び支援をすることができる。

- (1) 団体の運営及び代表者の選考方法に関する規程が定められていること。
 - (2) 団体の財産がその構成員の財産とは別に管理されていること。
 - (3) その設置の目的が第10条第3号に掲げる活動を含むものでないこと。
 - (4) 前3号に掲げるもののほか、規則で定める要件を満たしていること。
- 2 市民協働事業は、次の各号のいずれにも該当しなければならない。
- (1) 市民公益活動団体が主体となる事業であること。
 - (2) 地域の活性化に資する事業又は社会若しくは地域における課題の解決が図られる事業であること。
 - (3) 第10条第3号に掲げる活動に該当しないこと。

3 市民協働事業の種類は、次のとおりと

する。

(1) 市民公益活動団体が、自ら有する知識及び技術をまちづくりを生かすために市長に提案する事業

(2) 市がその施策等の実施に当たり、市民公益活動団体の知識及び技術を活用することができるものとして募集する事業

【市民協働条例②】

○大津市「結の湖都」協働のまちづくり推進条例

(協働事業の推進)

第12条 市民・市民団体、事業者及び市は、それぞれの社会資源を活かした協働による事業（以下「協働事業」という。）の推進に努めるものとする。

2 市は、市の業務のうち市民・市民団体及び事業者が有する専門性、地域性等の特性を活かすことができる分野については、当該業務を委託し、又は当該業務への提案等の機会を確保するよう努めるものとする。

3 市は、市民・市民団体及び事業者が多様な形態で市政に参画することができるための仕組みを整備するよう努めるものとする。

(大津市協働推進計画)

第13条 市長は、協働施策を総合的かつ計画的に推進するため、大津市協働推進計画（以下「推進計画」という。）を定めるものとする。

2 市長は、推進計画の策定、変更及び廃止に当たっては、次条に定める委員会の意見を聴くものとする。

3 市長は、推進計画を策定し、変更し、又は廃止したときは、速やかにこれを公表するものとする。

4 市長は、毎年度、推進計画に基づいて講じた協働施策の実施状況を公表するものとする。

5 市長は、協働施策の実施状況を踏まえ、5年を超えない期間ごとに、推進計画を見直すものとする。

④ 同意手法

同意手法とは、許認可権を持つ行政庁が許認可をする際に申請者に対し許可対象施設の近隣住民や地縁団体、近隣土地の所有者、水利権者などに同意を得ることを求めるものです。同意手法は、後述する私人間協定手法と類似するものですが、事業者の事業実施について留保を付すことなく単純に同意のみを与えるという点で異なります。

同意権者が判断に必要な十分な情報も得られないまま同意をせざるを得ない場合や個別に事業者と対応しなければならぬ場合も多く、同意権者が合理的な判断ができないというリスクがあります。

【同意取得を義務付ける例】

○柏崎市ペット葬祭施設の設置等に関する条例

(許可の基準)

第6条 市長は、第3条の許可の申請が次の各号のいずれにも適合していると認めるときでなければ、同条の許可をしてはならない。

(1) 周辺の生活環境及び公衆衛生の保持等の見地から、適当と認められる場所に設置されるものであること。

(2) ペット葬祭施設の設置に係る土地の隣接土地所有者及び地元町内会の同意を得ていること。

他方で、同意手法は、事業者の権利行使を同意権者の自由意思に委ねる手法であることから、事業活動の自由を不当に規制する原因となるといった問題点も指摘されています。このため、次の岡山市産業廃棄物処理施設設置等指導要綱のように同意取得は形式上、行政指導として求められることが一般的です。

○岡山市産業廃棄物処理施設設置等指導要綱
(設置等の協議)

第3条 処理施設の設置又は変更(以下「処理施設の設置等」という。)をしようとする者は、法第14条第6項、第14条の2第1項、第14条の4第6項、第14条の5第1項、第15条第1項若しくは第15条の2の5第1項の許可の申請の前に、市長と協議(以下「事前協議」という。)し、承認を受けるものとする。

(事前計画書)

第8条 協議者は、前条第1項に規定する指示事項に対する措置を終了した後、次に掲げる事項を記載した事前計画書(様式第2号。設置計画者にあつては条例第6条に規定する「事業計画書」と読み替えるものとする。以下この条にお

て同じ。)を市長に提出するものとする。
(中略)

2 協議者は、隣接する土地所有者、周辺住民及びその他の利害関係者(以下「地元住民等」という。)の同意書を前項の計画書に添付するものとする。また、協議者は、「事前計画書添付書類一覧表」に掲げる書類及び図面を前項の計画書に添付し、正本1部及び指定された部数の副本を提出するものとする。
(地元住民等の同意書)

第9条 前条第2項に規定する地元住民等の同意書とは、次の各号に定める者の同意書をいう。

- (1) 隣接の土地の所有者
- (2) 地元住民の代表者
- (3) 放流先の水利関係者

説明会手法

5

説明会手法とは、住民と事業者間における紛争を予防し、あるいは事業の実施に伴う住民の不安を解消するため、あらかじめ、事業着手前に事業者に対し、住民に対する説明会の実施等による情報開示や、それを前提とするコミュニケーションを義務付けるものです。後述の行政協定手法や私人間協定手法と組み合わせ用いられることが少なくありません。

【説明会手法の例①】

○京都市中高層建築物等の建築等に係る住環境の保全及び形成に関する条例

(建築計画の説明)

第12条 中高層建築物等の建築主等は、建築計画について、別に定める事項を近隣住民に説明しなければならない。

【説明会手法の例②】

○鳥取県廃棄物処理施設の設置に係る手続の適正化及び紛争の予防、調整等に関する条例

(事業計画の周知)

第10条 事業者は、前条の縦覧期間内に周知計画に基づく説明会の開催等により、関係住民に対し、事業計画の周知を図ら

なければならぬ。

2 説明会の開催方法等に関して必要な事項は、規則で定める。

3 知事は、第1項の説明会の開催状況を把握するために必要があると認めるときは、当該説明会にその職員を立ち合わせるとともに、関係市町村の職員の立会いを求めることができる。

6 行政協定手法

行政協定手法とは、国あるいは自治体等の行政主体が私人と同等の立場で協定を締結し、当該協定に基づいて政策課題に対処するというものです。

行政主体が行政目的を達成するために私人と締結する協定は、その性格から、給付行政を始めとする非規制の領域のもと公害防止協定を始めとする規制の領域のものに分類することができます。

このうち規制の領域における契約については、「法律による行政の原理」との関係でその法的効果が問題となります。この法的効果については、協定の法的拘束力を否定する紳士協定説、一般の契約として法的拘束力を認める契約説などの学説があります。紳士協定説は、規制の行政は法律や条例に基づいて一律に実施されるべきであり、これを超える規制を協定によって事業者に賦課することは「法律による行政の原理」に違反するとし、これを重視し、法令が定める基準を超える義務を負うこととなっても「法律による行政の原則」に反するものではないとします。

公害防止協定に関しては、契約説に立ち、

行政主体による協定内容の司法的実現を認める産業廃棄物最終処分場使用差止請求事件最高裁判決（最判平21・7・10判時2058号53頁）があり、実務上の決着はついています。この事件は、産業廃棄物最終処分場の使用期限を定める公害防止協定に基づいて、福津市（旧福岡町）が産業廃棄物最終処分場の使用差止めを求めたものです。同判決は、「処分業者が、公害防止協定において、協定の相手方に対し、その事業や処理施設を将来廃止する旨を約束することは、処分業者自身の自由な判断で行えることであり、その結果、許可が効力を有する期間内に事業や処理施設が廃止されることがあったとしても、「廃棄物処理」法に何ら抵触するものではない」とし、廃棄物処理法の趣旨に沿わないこと等を理由に協定の法的拘束力を否定した原審判決を破棄しました。

ところで、当事者間の合意により設定される協定上の義務は、公益実現を目的とするものです。このため、公益実現を目的とし法令又は条例により設定される義務の履行を求める訴えは「法律上の争訟」ではないから不適法であるとした宝塚市パチンコ店等建築規制条例事件最高裁判決（最判平14・7・9民集56巻6号1134頁）との関係が問題になります。

前述の公害防止協定についての最高裁判決においては、当事者間の合意に基づく義務の履行を求める訴えであっても「法律上の争訟」ではないから同訴えは不適法であるとの判断もなし得たはずです。しかし、同判決は、自治体が事業者との間で対等な立場に立って締結した契約上の義務である点にポイントを置き、「法律上の争訟」であることを前提とした判断を行っています。

行政協定手法は、契約自由の原則により、当事者間の合意により対処するものであって、自由度が高く、個別事情に応じた細かな規制、誘導的効果が期待できるものです。また、柔軟で個別・具体的対応が可能です。今後も利用されることでしょう。なお、行政協定といえども契約自由の原則を尊重して事業者の協定締結については、努力義務とされるのが一般的です。

【行政協定手法の例】

○仙台市公害防止条例

第33条 市長は、事業活動に伴って大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下又は悪臭が生じ、又は生ずるおそれがある場合において、市民の健康を保護し、又は生活環境を保全するため必要があると認めるときは、事業者と協議し、公害の防止に関する協定

の締結に努めるものとする。

2 前項の規定による協議の申出を受けた事業者は、誠意をもってこれに応じ、当該協定が成立した場合は、誠実にこれを遵守しなければならない。

行政協定の場合、協定不履行の場合における実効性確保についても当事者間の合意により定めることができます。例えば、香川県のみどり豊かでうるおいのある県土づくり条例第21条第2項に基づき締結する協定では、整備緑化を行うことの実効性を保証するために、みどりの保全協定実施要領第4条第2項に定める金額を定期預金により入金し、当該定期預金の払戻請求権に質権が設定されます。

○みどり豊かでうるおいのある県土づくり条例（香川県）

（目的）

第1条 この条例は、狭あいな県土を有し、その森林等の占める割合が低く、高度な土地利用が行われている本県において、みどりが有する県土の保全、水資源のかん養、地球温暖化防止その他の公益的機能の重要性にかんがみ、県民の参加と協働の下、県土の計画的な緑化を推進するとともに、みどりを保全するために必要な土地利用の調整を行うことにより、みどり豊かでうるおいのある県土づくりを

図り、もって快適な環境の確保に資することを目的とする。

（土地開発協議者の緑化義務）

第21条 土地開発協議者は、開発計画に係る土地開発行為を行うときは、当該開発区域において適切な緑化を行わなければならない。

2 知事は、必要があると認めるときは、土地開発協議者と開発計画に係る開発区域のみどりの保全を図るために必要な事項を内容とする協定を締結するものとする。

7 私人間協定手法

協定には、国又は自治体と事業者間だけでなく、事業者と住民との間で締結されるものがあります。こうした私人間協定手法は、地域住民と事業者間の紛争を予防することなどを目的とするものです。

行政は、こうした私人間協定の締結に当たって、行政目的実現の観点から指導・助言を行います。ただし、協定の締結は当事者の自由意思に委ねることが原則なので、協定の締結は努力義務として定められません。

なお、私人間協定は私人間の契約なので、「法律による行政の原理」に反するか否かといった点は問題にはなりません。

【私人間協定手法の例】

○浜松市廃棄物処理施設の設置等に係る紛争の予防と調整に関する条例
(環境保全協定の締結)

第14条 設置者は、廃棄物処理施設の設置等に関し、関係地域の生活環境の保全上必要な事項として次に掲げるものを内容とする協定(以下「環境保全協定」という。)を関係住民と締結するよう努めなければならない。

(1) 廃棄物処理施設の設置等の場所

(2) 廃棄物処理施設の種類

(3) 廃棄物処理施設において処理する廃棄物の種類

(4) 廃棄物処理施設の処理能力

(5) 廃棄物処理施設の設置等に係る位置、構造等に関する計画

(6) 大気汚染対策、騒音防止対策、振動防止対策、悪臭防止対策、水質汚濁対策、地下水汚染対策及び土壤汚染対策に関すること。

(7) 廃棄物処理施設の周辺の施設であつて、その利用者の特性に照らして、生活環境の保全について特に適正な配慮が必要であると認められるものについての適正な配慮に関すること。

(8) 排ガスの性状(廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則(昭和46年厚生省令第35号。以下「省令」という。)第3条第1項第5号に規定する排ガスの性状をいう。以下同じ)、放流水の水質等について関係地域の生活環境の保全のため達成することとした数値

(9) 排ガスの性状及び放流水の水質の測定頻度に関する事項

(10) 前各号に掲げるもののほか、規則で定める事項

2 環境保全協定の締結行為は、設置者(法

人にあつては、その代表者)と関係住民の代表者が行うものとする。

3 関係住民は、環境保全協定の締結について協力しなければならない。

4 市長は、環境保全協定の締結に際し、その内容について必要な指導又は助言を行うものとする。この場合において、当該廃棄物処理施設が、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令(昭和46年政令第300号)第5条の2又は第7条の2に規定する廃棄物処理施設である場合にあっては、市長は、あらかじめ、当該環境保全協定の内容について、調整委員のうち第19条第2項第1号及び第2号に規定するものの意見を聴かなければならない。

5 市長は、設置者又は関係住民の代表者からの求めに応じ、立会人として環境保全協定に参加することができる。

6 設置者は、環境保全協定を締結したときは、その写しを市長へ提出しなければならない。

ところで、私人間協定は、原則として協定当事者間でしか効力を有しませんが、建築基準法第69条以下に定める建築協定⁽⁴⁾のように、行政庁の認可という行政行為によって協定の効力を協定当事者以外の第三者に対しても生じさせることができます。

こうした建築協定と同様の手法を用いた条例として、山武市残土の埋立てによる地下水の水質の汚濁の防止に関する条例⁵⁾があります。同条例は、私人間で締結した協定を市長が認可することによって、当該協定の効力を第三者に及ぼすものです。

例えば、「残土埋立を目的とする土地の提供を事業者に行わない」という協定が一定の地域の土地所有者間で定められ、認可された場合において、当該協定の対象となっている土地を新たに所有するに至った者も「残土埋立を目的とする土地の提供を事業者に行わない」という協定上の義務を負うことになるわけです。

○山武市残土の埋立てによる地下水の水質の汚濁の防止に関する条例

(地下水保全協定)

第29条 相当規模の一団の土地に係る土地所有者等（その権利を登記により第三者に対抗できる者に限る。以下この章において同じ。）は、地下水の水質の保全を図るため、その全員の合意により、地下水の水質の保全に関する協定（以下「地下水保全協定」という。）を締結し、市長の認可を受ける事ができる。

2 地下水保全協定においては、次に掲げる事項を定めなければならない。

(1) 地下水保全協定の代表者その他の

役員

(2) 地下水保全協定の対象となる土地の区域

(3) 地下水の水質を保全するために必要な事項

(4) 地下水保全協定に違反した場合の措置及びその手続

(5) 地下水保全協定の有効期間

第30条 市長は、前条第1項の規定による地下水保全協定の認可の申請が次の各号に該当するときは、当該地下水保全協定を認可しなければならない。

(1) 申請手続がこの条例及びこの条例に基づく規則に違反しないこと。

(2) 対象となる土地の利用を不当に制限するものでないこと。

(3) 前条第2項第3号に掲げる事項が安全基準及び構造基準に反するものではないこと。

2 市長は、前項の規定による認可をしたときは、その旨を公告し、かつ、当該地下水保全協定の写しを市役所に備えて一般の閲覧に供するとともに、その対象となった土地の区域内に明示しなければならない。

(地下水保全協定の効力)

第31条 前条第2項の規定による認可の公告があった地下水保全協定は、その公告のあった後において当該地下水保全協定の対象となった土地について権利を取得した土地所有者等に対しても、その効力があるものとする。

さらに、山武市条例では、私人間協定の内容が事業者が埋立事業を行おうとする場合の許可要件として溶け込む制度設計がなされています。これは、私人間協定という私的約束事項の一部が条例の内容（許可要件）を構成するという特徴的なものです。⁶⁾

○山武市残土の埋立てによる地下水の水質の汚濁の防止に関する条例

(許可の基準)

第13条 市長は、残土埋立事業許可の申請が第10条第1項の規定によるものである場合にあっては、次に掲げる基準に適合していると認めるときでなければ、残土埋立事業許可をしてはならない。

(中略)

(残土埋立事業許可の基準の特例)

第32条 残土埋立事業区域内の土地を対象として第30条第2項の規定による認可の公告があった地下水保全協定が締結されている場合において、第13条第1項及び第2項の規定の適用については、これら

の規定中「次に掲げる基準」とあるのは「次に掲げる基準（当該残土埋立事業区域内の土地を対象として締結されている地下水保全協定が定める地下水の水質を保全するために必要な事項で残土の埋立に係るものうち、市長が第30条第2項の規定により当該地下水保全協定を認可した旨を公告する際に同時に指定したものを含む。）」とする。

なお、建築協定でも第三者効は認められています。山武市条例が地下水保全協定に適合することを埋立許可の要件としているのは異なり、建築協定の内容に適合しているかどうかは建築確認とは関係ありません。

注

(1) 「住民協働」ではなく「市民協働」が一般的に使われている。これは協働する主体が「住民」（自治体の区域内に住所を有する者）に限定されないからである。

(2) 同意制システムの問題点を指摘するものとして、北村喜宣「同意制条例」自治総研33巻7号（2007）1-35頁がある。

(3) 協定を締結した事業については、当該協定に基づき開発区域の整備緑化を行うものとし、緑化を保証するために必要な措置をとらなければならない。必要な措置とは保証であり、当該保証は、緑化費用の額を事業者が知事と協議して定める金融機関に定期預金として預入し、香川県が質権を設定することにより行うものとしている（みどりの保全協定実施要領第3条、第4条）。

(4) 大阪高判昭56・5・20判タ449号75頁は、建築協定の法的性格について、「協定区域内の土地の所有者等がその土地上の建築物の敷地、位置、構造、用途、形態、意匠又は建築設備に関し建築基準法その他の法令の規制よりも厳しい制約を定めることに合意し、法令の規制以上の一定範囲の作為又は不作為義務を相互に負担しあうことにより、協定区域の住宅地としての環境又は商店街としての利便を高度に維持増進する等建築物の利用を増進し、かつ土地の環境を改善するなどの目的を

達成しようというものであるとしている。

(5) 同条例を解説するものとして、戸村利「地下水保全における住民協働―旧山武町残土条例から―」鈴木庸夫先生還暦記念『政策・法・哲學』（ちば自治体法務研究会、2009）162-176頁、同「山武町残土の埋立てによる地下水の水質の汚濁の防止に関する条例」法令解説資料総覧263号（2003）92-95頁、山武条例研究会「山武町残土の埋立てによる地下水の水質の汚濁の防止に関する条例案について」自治総研28巻3号（2002）42-87頁がある。

(6) 戸村・前掲注(5) 法令解説資料総覧263号94頁は、「例えば、『残土埋立による土地を提供しない』という保全協定が締結されていた土地があり、この土地を含む事業区域の残土埋立事業許可申請が提出された場合、たとえ、土地所有者が変わって『私は残土の埋立に土地を提供します』と承諾したとしても、保全協定の効力は担保され、町長は不許可とすることになる」と解説する。