

論文の内容の要旨

論文題目	実定行政計画法研究
氏名	西谷 剛

1 行政計画に関する既往の法学的研究についてみれば、先進諸外国における計画法の分析研究が多くなされているのに対して、日本法についての全体的研究は比較的少ない状況である。本論文においては、日本実定法に即してこれを網羅的に分析整理しつつ、行政法学上の既往の論点のほか新たな論点について考察するとともに、行政学上のいくつかの論点にも目配りした。さらに、実務経験からする知見も取り込むよう配慮した。

2 本論文は、序章と6つの章から構成される。

(1) まず序章では、行政における計画手法の盛行の状況を明らかにした。約1800法律数のうち、314の計画法（計画手法を法定した法律）があり、法定計画数は約600種類に及ぶことを述べ、悉皆的に調査してこれを所管府省別に整理し、法律名と計画名とを付表として記載した。時間軸でも、時の経過とともに計画手法の一層の活用がみられる。

(2) 第1章では、行政計画の定義と機能（働き）について述べる。

行政計画の定義を「目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合することによって示される行政活動基準」とした上、「政策」概念との関係に触れ、計画は政策を確定表明する場としての性格を有するとした。

計画の機能については、まず、超長期的人類史からの視点の下に現代の特徴として「変化」と「専門分化」という現象をとらえ、目標設定性と手段総合性がそれぞれに対応することから、計画は現代において必須の手法であることを述べた。その際計画に対する消極的評価と積極的評価とがあることをも明らかにした。次いで戦後50年の日本社会

の変化に着目して計画の実際上の機能性格の変化（先行目標達成計画、情報提供計画、利害調整計画）について述べた。なお、計画と公益性の問題について触れ、特に給付行政活動の公益性は法律の限界の故に計画に依存する程度が高いことを指摘した。

（3）第2章では、法律と計画の関係について論じた。

現代法と計画は、いずれも現代の「変化」と「分化」に対応しようとして同一の方向をめざしつつ、しかし両者には相対的ながら基本と具体などの差異があり、その差異を意識的に強調認識して使い分けることの必要性を述べた。法律と計画の関係について従来から論じられてきた問題として、計画には法律の根拠を要するかの問題、計画は法規か処分かの問題などについて触れた。法律の根拠については、両論ありうるが、本論文では不要とする考え方を述べた。これと関連して計画をめぐる裁量の問題に触れ、「計画裁量」の概念について判例の分析をしつつ考察し、判例では一般裁量との区分はされていないが、なお一般裁量とは異なる計画裁量概念を立てることが有意であることを述べた。

なお、法律の根拠については、実定法上「策定しなければならない」「策定するものとする」「策定することができる」の差異があることに注意すべきことを明らかにし、それぞれの数の割合をも示した。

（4）第3章では、計画体系を論じた。多数の計画がどのような関係にあるのかという問題である。

まず諸計画の分類を試みた。①計画内容による分類と②計画の効力による分類とを分かち、前者を物的計画・非物的計画、基本計画・実施計画などに区分し、それぞれをさらに細区分した。内容による分類は実務的側面を持つこともあって、講学上は比較的関心の薄いものであるが、この区分は計画の対外的効力や、計画策定手続のあり方と関連しており、重要なものである。例えば拘束的計画は物的計画に多くみられ、その計画手続も関係者参加型が多いこと、非物的計画たる産業計画には給付効を持ったものが多いこと、基本計画と実施計画の区分は行政計画全体の段階構造、すなわち基本抽象事項から個別具体事項にいたる動的構造を認識する基礎となること、などである。あまりにも多様な計画があるからこれらを行政計画として一律に論じ得ないという指摘に答えるためにも、内容分類は行政計画全体をとらえるための基礎作業である。

計画の効力による分類としては、外部効計画と内部効計画を区分し、前者をさらに規制効計画（拘束的計画）と給付効計画に区分した。行政法学が専ら行政活動の外部への効果を問題にするとすれば、この区分はいわば当然の区分であるが、特に給付効計画の概念を明確にした点は本論文の特徴である。

次いで、諸計画間の相互関係について考察した。上位計画たる基本計画（マスタープラン）の性格を分析するとともに、実定法上の計画間調整規定（基づき、適合し、即して、調和してなど13の用語を取り上げた）の意味を探った。そして、実際には計画策定手続において計画間の整合的調整が行われることを述べた。

(5) 第4章では、計画手続について考察した。

まず計画主体について論じ、約600の法定計画を策定主体別に分類した。その上で、しかし計画権限は一般の事務事業権限などと違って他者の所管事項にもわたる広範なものであること、すなわち計画権限の無限定性を明らかにした（ただし外部効計画においては権限は限定的に明確でなければならない）。さらに、国、都道府県、市町村間の権限配分に関する現行法の傾向を分析した。

次いで計画策定手続について論じ、多元的手続の必要性を述べた上、特に参加手続について深く考察し、立法論も展開した。また、参加の実を上げるための中間団体への注目、意見提出制度の構想につき記述した。

(6) 第5章では、計画の効力（実効性担保手法）について述べた。

外部効としての規制効と給付効について述べるとともに、計画の実効性を担保するための合意的手法を特記し、契約と行政指導につき論じた。計画と協定・契約手法との結びつきがかなりあることが明らかとなった。給付効計画については、私計画認定方式が一般的であることを明らかにした。すなわち、私人作成の計画を行政計画たる給付効計画適合性を要件として認定し、認定された私計画に公的支援給付措置を付ける方式である。内部効については実務経験をも踏まえつつ、行政内部の実態を整理した。

さらに、節を改め、給付効の論点として、租税特別措置と補助金との問題を取り上げ、両者の関係のあり方について考察した。

(7) 第6章では、計画訴訟を問題とし、判例分析を行った。

まず、計画の処分性の問題を取り上げ、最高裁の2つの処分性を認めた例外を含め13判決を網羅した。この中で、例えば土地区画整理事業と土地改良事業の差異などについても分析を試みた。

次いで、計画の変更に伴う損害賠償の問題に関する判例を整理した。昭和56年最高裁判決の意義を「特定信頼保護」というキーワードで理解し、同判決前後の下級審関連判例との整合性につき考察した。

従来の学説では、以上の2点が論じられるにとどまったが、計画訴訟としてはなお、①処分の先行行為として計画が争われる場合、②住民訴訟の原因行為として争われる場合、③国賠の一環として争われる場合、があり、また逆に④処分の合理性を根拠付けるために計画が用いられる場合があることを明らかにし、関連判例を掲げた。これらの文脈で計画が争われる場合には、実定法に規定されている計画間適合則や計画処分間適合則が引き合いにだされることが多い。

3 本論文の特徴を箇条書的に例示すれば、次のとおり。

- ・日本実定法を網羅的に調査分析し、計画法名と法定計画名を府省別に整理し、一覧式にまとめたこと。
- ・政策概念と計画概念との関係について考察したこと。
- ・計画裁量概念について日本法に則してその必要性を明らかにしたこと。

- 行政計画の段階構造を明らかにしたこと。
- 行政計画策定主体について、実定法を分析整理し、各主体別数を示したこと。
- 計画権限の無限定性を明らかにしたこと。また計画権限に関する実定法の規定振り（「ねばならない」か「できる」か）にも注意すべきであることを明らかにしたこと。
- 今次の地方自治法改正による行政計画法の改正点を詳細に分析整理したこと。
- 給付効計画という概念を立て、私計画認定方式が一般的であることや、その具体的内容を明らかにしたこと。
- 計画の実効性を担保するための合意的手法という概念を提出したこと。
- 内部効について実務経験も踏まえて整理し、計画と予算との関連など、計画の実効性をめぐるジレンマについて述べたこと。
- 計画訴訟について、従来から論じられていた処分性論と計画変更賠償論のほか、処分の先行行為として争われる場合につき論じたこと。