

論文審査結果の要旨

氏名 西谷剛

本論文は、「行政上の目標を設定し、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た行政活動基準」と定義される「行政計画」を対象とし、日本の法定行政計画に関する現行法規定を悉皆的に調査したうえで、理論的な観点から種々の分類ないし整理を施しつつ、行政法学上の既存の論点とこれまで論じられなかった新たな論点を含めて、網羅的体系的な考察を展開するものである。全体は、短い「序」のほか、「第1章 行政計画の定義と機能」、「第2章 法と計画」、「第3章 行政計画体系」、「第4章 行政計画手続」、「第5章 行政計画の効力」、「第6章 行政計画救済」からなる。なお、論文の末尾には、著者の作成にかかる府省別計画名一覧が附されている。

第1章「行政計画の定義と機能」では、まず、従来の行政法学および行政学における行政計画の定義を概観し、著者としては、これを「行政上の目標を設定し、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た行政活動基準」と定義するのが適当であるとする。また、政策概念との関係を問題とし、両者は、政策の確定表現形式が行政計画であり、政策のうちで強く目的を指向し、強く手段の総合を指向するものが、行政計画によって確定表現されるという関係にあるとしている。

他方、計画の機能という観点からは、まず、現代社会における変化と分化の激しさが計画の盛行の背景にあるとの認識を示したうえで、行政計画の機能に関しては、①計画の目標が法律等により外から与えられていることを前提とし、目標達成のための公共投資その他の手段の組み合わせを行うという「先行目標達成機能」、②経済計画などのように企業や国民に対する指針としての一定の目標とその達成手段を記載するという「指針的情報提供機能」、③目標設定と手段選択の過程で諸利害の調整が行われる「調整計画」としての機能、という3分類が可能であること、最近の行政計画は調整計画としての性格がもっとも重要になっていることを、それぞれ指摘する。

第2章「法と計画」では、行政に関する法ないし法律と計画とがいずれも行政活動の基準を定める機能を持つことから出発して、両者の差異と関係が総論的に論じられる。そこにおいては、まず、計画のみならず法律それ自体が、一般性と国家強制を伴う権利義務の設定を国民に対して注意深く行うという従来の機能を超えて変化しつつあり、そのような新しい法律と計画とは、現代の個別多様な行政需要に応えるものとしての同調関係に立ちつつ、差異をもって機能を分担すべきものであるとする。そして、計画策定に法律の根拠を要するかの問題や、計画は法規か処分かの問題を、学説の吟味を含めて考察する。特に前者の問題に関しては、著者は、それは個々の施策や事業の根拠の問題ではなく、個々の施策や事業は行うことができるとした場合に、計画によってそれらに目的を与えたりそれらの組合せ方を決めたりすることについての問題であるとして、根拠不要論をとる。次いで、行政計画への立法府の関与、すなわち計画法がいかなる規定を置いているかにつき、計

画策定根拠規定、計画内容規定、計画体系規定、計画手続規定、計画効力規定といった区別を立て、それにより整理を行っている。

続いて、「計画裁量」の問題が扱われる。著者は、この問題についての判例を分析したうえで、判例においては一般の行政裁量と計画裁量とが区別されていないが、行政計画に伴う広範な裁量を把握するために計画裁量という概念は有用であることを指摘しつつ、それは一般の行政裁量と連続したものであることも同時に認識しておくべきであるとする。

第3章では、「行政計画の分類」および「計画体系」について論じている。行政計画の分類としては、まず、対象事項別に、土地に対して直接的な影響を与える計画を物的計画、それ以外の計画を非物的計画として、両者を区別し、そのうち物的計画には、全国総合開発計画から公共施設整備計画に至る各種の開発計画と国土利用計画法のもとでの土地利用計画があり、非物的計画には、経済計画・産業計画・環境計画・雇用対策計画・福祉計画等があるとして、現行法上の多種多様な行政計画を鳥瞰する。次いで、行政計画の階層的段階的な構造から、比較的上位の基本的な目標をもった基本計画と比較的具体的な実施段階の計画である実施計画とを区分することは相対的な区分としては成り立つとする。そして、通常行われている総合計画・個別部門計画の区別、長期計画・中期計画・短期計画の区別、全国計画・都道府県計画・市町村計画・特定地域計画の区別に関しても、それぞれの区別は結局はいずれも基本計画と実施計画の区別に内包されると考えるべきであるとする。著者はさらに、基本計画と実施計画との間は相互に干渉し合うダイナミックな関係であって、各計画主体間の協議等の手続が干渉関係を保障しており、その意味で計画の段階構造は動的な構造であるとしている。

行政計画は、また、その効力に着目すると、外部効計画と内部効計画に区分される。一方の外部効計画は、行政計画のうち外部効をもつもの、正確に言えば行政活動のうち私人に対して直接的効果が及ぶものについての基準となる計画であり、それはさらに、規制効計画ないし拘束的計画と、給付効計画とに、細分類される。前者は、土地利用規制を伴う土地利用計画、環境保全規制を伴う環境計画、産業活動規制を伴う産業計画などである。後者の給付効計画は、一定の行政目的の実現に誘導するための、私人に対する特例的融資、補助金、租税特別措置、技術指導等の給付を伴う誘導計画である。他方、内部効計画としては、異なる行政主体間において一方の行政主体の計画が他方の行政主体の施策・事業に対して何らかの効果を持つ、すなわち異種行政主体間効力をもつ計画と、同一行政主体の内部組織間において計画部門の計画が事業部門に対して何らかの効果を持つ、すなわち同一行政主体内部組織間効力をもつ計画とがあるとしている。

他方、多数の計画がどのような形で全体としての整合性を保っているかという、「計画体系」の問題に関しては、一つには、上位計画とりわけマスタープランが下位計画に対してどのような意味ないし機能を与えられているかという観点から、計画の階層性・段階性の問題を検討し、もう一つには、計画間調整に関する実定法規定の態様および実際の計画策定の際の調整の手法ないし工夫について考察し、著者のいう「手続的総合」、すなわち計画策定過程の諸手続を通じて行われる計画間総合調整の重要性を指摘している。

第4章においては、「計画主体」および「計画手続」が論じられる。まず、法定計画の

計画主体が国・都道府県・市町村またはその他の公的主体のいずれとされているかの全体状況を概観し、それについての検討を行う。計画権限の配分の基準に関しては、原則は国と地方公共団体の事務配分の一般原則によるが、各主体の計画は、厳密に自己が権限を有する施策・事業についてのみ策定されるわけではなく、それを中核としつつもある種の「にじみだし」がみられるところに特徴があることなどを指摘し、そのうえでさらに、規制効計画・給付効計画・内部効計画のそれぞれに関する分析を付加し、また、現行法における都道府県および市町村の計画主体としての位置づけが実際にどのような考え方によって定められているのかにつき、歴史的変遷も含めて考察している。

他方、計画の策定手続に関しては、現行法上の諸手続を、「直接利害調整手続」（利害関係人の意見申出、公聴会等）、「間接利害調整手続」（国の行政機関相互間・国と地方公共団体間・地方公共団体相互間の協議、議会付議）、「客観性・科学性確保手続」（審議会付議、調査等）、「情報提供手続」（理由付記、説明会、縦覧、公示、通知等）の4つに分類して概観し、かつ、それぞれの手続のあり方について論ずる。とりわけ直接利害調整手続については、現行行政手続法の延長上に統一的な計画手続法がありうることをも想定しつつ、詳細な分析を加えている。そのなかではたとえば、中間団体の問題に関し、古い地域集団から機能的利益集団への変化を経た後にさらに登場してきた新しい地域集団ないし地域団体やNGOが、計画における多元的利害の調整の手続に実体を与えることとなりうるとして、種々の論点の検討が行われ、また、パブリックコメント制度を含めて計画をめぐる意見提出一般についての法制度論が試みられている。

第5章「行政計画の効力」では、行政活動の基準としての計画が法律によりいかなる効力を与えられているのか、計画の実効性を担保するためにいかなる手法が用意されているのか、前述の外部効と内部効の区別に従って考察される。

外部効は、計画の実効性を担保するために計画に与えられた、私人に対する効力である。著者は、この外部効をもつ計画を、規制効をもつものと給付効をもつものと合意的手法を伴うものとに分け、それぞれについて検討する。規制効をもつ規制効計画（土地利用計画・環境計画・産業計画等）に関しては、後続する処分ないし効果との関係において、一方では計画が私人に対する各種許可の要件につながり、勧告・命令につながり、あるいは規制地域指定につながるというような「後続行政処分連結型」と、他方では計画が私権を変動させる効力をもつ「私権変動型」とがあることなどが指摘される。次に給付効計画は、計画の実効性を確保するために前述のような非規制的公的支援措置（租税特別措置、政策融資、補助金、その他）をとることとされている計画であるが、これに関しては、私人の作成する計画について行政庁が行政計画適合性を審査したうえで認定するという「私計画認定方式」が、現行法上一般的な方式であることが述べられている。行政計画の給付効の論点としては、さらに、計画に従って行われる事業等に租税特別措置が講じられる場合の、租税法律主義との関係における問題点、および、政策手段としての補助金との使い分け基準について、検討が加えられている。以上の規制および給付がいずれも行政の側からの一方的措置であるのに対し、著者は、計画の実効性確保に関しては合意的手法も重要であるとして、契約ないし協定の手法と行政指導の手法の2つを挙げ、現行法の規定例をふまえて考察を行っている。

内部効は、前述のように異種行政主体間（国の府省相互の関係を含む）の効力と、同一行政主体内部組織間の効力とがあるが、これについては、国の地方公共団体に対する財政支援、国の地方公共団体に対する指導、都道府県の市町村に対する措置、国の行政機関相互間の措置、地方公共団体内部組織の相互関係といった、それぞれの場面で、計画にいかなる役割が与えられているか、また、国の行政機関（府省）相互の関係のなかで計画をめぐって計画部門・実施部門・予算部門・評価部門がそれぞれどのように位置づけられているか、同様に地方公共団体における企画部門・実施部門・財政部門・評価部門についてはどうかということが、現行法の規定を中心に検討される。

以上の検討の後、本章の末尾では、計画の実効性の確保をめぐる議論の背後には計画という道具にどの程度の働きを期待するかという基本的態度の問題があること、計画には知的および資源的な限界が存在すること、しかし、限界があるからといって計画の存在意義がなくなるものではなく、むしろ、限界を認識した上での計画の実効性を高める工夫はさらに続けられるであろうことが述べられている。

第6章「行政計画救済」においては、計画争訟による法的救済についての判例分析が行われる。計画の抗告訴訟対象性に関する判例、計画の変更に伴ういわゆる計画担保責任に関する判例が検討された後、さらに、直接に訴訟の対象としてではなく先決問題として計画の内容や性格が争点になる種々の場合について考察が加えられている。

以上が本論文の要旨である。以下、評価を述べる。

第1に、本論文は、行政計画に関する現行法規定を網羅的に調査し、法定行政計画を多様な観点から分類し分析することにより、行政法学がいまだ十分に解明していない行政計画の現象について、その法的全体像を提示するとともに、そこでの種々の法的諸問題を著者自身の理論枠組みに従って位置づけ、詳細な分析と考察を展開している。内外の行政計画法の研究はこれまでも行われてきたし、日本の行政計画法についてのモノグラフも存在するが、本論文は、何よりもその包括性・体系性およびその分析の詳細さにおいて、日本の行政計画法研究の水準を大きく高めるものといえる。

第2に、考察の内容に関しても、本論文で展開されている行政計画法論は、計画を万能視してその実効性の確保をひたすら追求するのではなく、計画の積極的な意義を肯定しつつも、予測の難しさや資源の制約等に由来する計画の限界を十分意識した、バランスのとれた認識および主張を述べるものとなっている。

第3に、本論文は、行政計画法という比較的新しい問題領域の研究を通じて、行政の組織および作用に関するこれまでの行政法学の枠組みを補完する新たな視角を提供している。具体的に言えば、これまで行政計画の効力として注目されてきたのは本論文でいう規制効の部分であるが、本論文は、それに加えて計画の給付効の概念を立て、給付効を持つ計画の仕組みについての本格的な検討を行っている。これは、従来の行政作用法理論に対して重要な要素を付加するものである。また、国や地方公共団体の組織における計画（企画）部門・実施部門・予算（財政）部門・評価部門等の相互関係についての考察は、従前の行政組織法理論に対して新たに豊かな内容を付け加えるものといえることができる。

もともと、本論文にも問題点がないわけではない。本論文はその対象を主としては国の法律に規定された法定行政計画に限定しているが、それ以外の、地方公共団体の条例にもとづく行政計画や、さらには法定外の種々の行政計画にも、行政法学にとって重要な法的論点が存在することからして、それらをも検討の対象に含めるか、少なくとも本論文で取り扱われた法定行政計画との理論的な関係についての整理ができれば、本論文の射程はさらに広がったと思われる。

しかし、このような問題は本論文の価値を大きく損なうものではない。本論文は、行政計画法についての研究水準の向上に大きく貢献するものであると評価することができる。したがって、本論文は博士（法学）の学位を授与するに相応しいものと認められる。