



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	決定・参加・協働 : 市民/住民参加の位置づけをめぐって
Author(s)	角松, 生史
Citation	新世代法政策学研究, 4, 1-24
Issue Date	2009-12
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/43719
Type	other
File Information	4_1-24.pdf



決定・参加・協働 －市民／住民参加の位置づけをめぐる

角 松 生 史

1. はじめに

本日¹はこのような機会をお与えくださりまして、ありがとうございます。平素ご指導いただいている先生方も含む、多様な分野からの高名な先生が全国から来ていらっしゃる、こういう場で勉強させていただくことは、本当にありがたい機会だと思っています。

報告のタイトルを「決定・参加・協働」とさせていただきました。実はもともと副題の「市民／住民参加の位置づけをめぐる」をタイトルとして考えていたのですが、それではあまりにも工夫がないので、漢字二文字の三題断で付けてみたものです。お決まりのパターンではありますが、こうすることで自分の中では少しだけ整理がつきやすくなった気がします。お手元にご配布いただきました、「手続過程の公開と参加」と書かれているペーパーがごございます。まもなく発行の—予定より刊行が遅れた責任の一端は私にもごございますが—『行政法の新構想』の第2巻に掲載される²予

¹ 本稿は、2008年12月13日に開催された北海道大学大学院法学研究科グローバルCOEプログラム『多元分散型統御を目指す新世代法政策学』GCOE研究会における筆者の報告のテブ起し原稿に基づくものであるが、口頭報告の体裁を維持しつつ、当日の趣旨を損なわない範囲で、大幅に補充再構成を行っている。なお、補充再構成の段階で、日本学術振興会科研費（21330006）の支援を受けた。

² 磯部力/小早川光郎/芝池義一編『行政法の新構想II』（有斐閣、2008）289-312頁。参考文献等についての詳細は同論文に譲る。また、以下本文で「ペーパー」という

定のもので。報告の後半（2以降）は、基本的にこのペーパーに基づいて進めさせていただきます。

もちろん自分の浅学の責任ではありますが、ちょっと苦労した論文でした。以前から「参加」というのは何だかわからずいろいろ考えてきたのですが、まとまりをつけることができません。柳瀬先生の昔の論文を引っ張り出すことで一応始めと終わりをつけましたが、筋が通っているとはいえない段階です。本日先生方からご教示をいただくことで、少しでも前に進めさせていただければと思っておりますので、ぜひよろしく願いいたします。

1.1. 「協働」－わからないこと

まず、タイトルの3つの言葉の中から、「協働」について一言触れさせていただければと思います。この概念には、以前から「わからないこと」がたくさんあると思っております。2つのみ挙げさせていただきます。

どこまで遡るのか 第1に、「どこまで遡って考えるべきか」がわかりません。どういうことかと申しますと、ある一つの行政事務の執行・あるいは事業の遂行にあたり、公的主体と私的主体、あるいは非国家主体の両方が登場する場合があります。例えば、あくまで公的主体の責任においてある事業を実施するが、実際の遂行の一部について私人に委託したり協議の上で実施したりする、これが「協働」だというのは何となくわかります。

しかしそれだけではなく、行政事務・事業の民営化について「協働」というタームで語られることもあるように思います。公的主体が、ある事務・事業を「うちではもうやらないよ、おたくの仕事にしていよいよ」と投げ出してしまった場合、果たしてそれをいかなる意味で「協働」と語りうるのでしょうか？³ この考え方を真剣に展開するのであれば—まさに北大でお話しする機会に適切だと思いますが—故・遠藤博也先生の提起され

のは、同論文を指すものである。

³ 紙野健二「協働の概念と定義の公法学的検討」名法225号(2008年)1-27頁(5-6頁)は、「法律上、協働についての一般法も、これを一般的に定義づける規定も存在しない」こと、各地の条例における定義には、「定義の中に、理念や原則を含めたり、目的と手段とが一体化したものが少なくない」ことを指摘する。

た「社会管理機能」概念⁴を持ちだし、それを公的主体・私的主体で役割分担する、といった発想をとることになるのだと思います。

ただ、そうなってくると、今度はどこまで遡っていいのかが、またわからなくなってくるのではないかという印象を私は持っています。私自身も、何年も前に分担執筆させていただいた憲法の教科書⁵で、長谷部恭男先生⁶や田村善之先生⁷のお仕事からかなり影響を受けて、財産権の正当化根拠として「個人の権利としての基礎づけ」と「社会全体の福利増進」の2つの観点をあげ、後者については、基本的には、合理的制度設計を行うべき立法者の権限に属すると述べたことがあります。「私的主体」の活動の前提となる財産権自体、社会福利増進という目的のために設定された側面があるとすれば、社会の構成原理に関わるそのような権利設定自体から既に公私協働が始まっているのだ、という言い方もできなくはないだろうと思われまふ。この議論を推し進めようというわけではありません。「協働」を論ずるにあたり、どのレベルまで遡及させるべきかについて必ずしも一致がない、ということだけ確認しておければと思います。

相手方の多様性 第2に、協働の相手方としてどのような「私的主体」ないし「非国家主体」を想定するのかということがあります。市場的アクターを専ら想定するというのであれば、ひとまずイメージが持てます。そうはいっても市場への参加者を均質なものと、同一の行動原理を有するものとして想定してよいのかと考えると疑問がわかないわけでもありません。とはいえ、ある主体が市場の論理に従って行動する、まさにそのことに期待して協働の相手方として選択し、そのあり方を模索するというのであれば、考え方の枠組みとしてわかります。ところが、NPOのような「多様な主体」との協働が語られる場合は、まさにそれら主体が多様な行動原理にしたがって動くものだということが前提になっているでしょ

⁴ 遠藤博也『行政法Ⅱ（各論）』（青林書院、1977）8頁以下。参照、山本隆司「日本における公私協働」稲葉馨／亘理格編『行政法の思考様式』（2008、青林書院）171-232頁（173頁）

⁵ 安藤高行編『憲法Ⅱ基本的人権』（法律文化社、2001）231頁以下

⁶ 『憲法（第4版）』（新世社、2008）241頁以下

⁷ 『知的財産法（第4版）』（有斐閣、2006）20頁以下

う。「協働」の相手方の行動パターンがおおよそ均一でないのに、何を期待して協働するのか、協働のあるべき姿を論ずる際の共通の枠組みのようなものを設定することが、はたして、あるいはどのような意味において可能なのでしょうか。これも「わからないこと」の一つです。

1.2 時間的動態化、分担とコミュニケーション

現在ひとまず考えておりますのは、時間的分節化による分析です。社会管理機能の役割分担を「協働」としてとらえる観点がありうると先ほど申し上げました。この「分担」をさらに時間的に動態化した上で分節化し、ミクロ的に分析できるのではないかと考えました。

「権利配分」の動態的具体化過程 2年半ほど前になりますが、吉田克己先生が代表者をされていた科研費研究会⁸で「景観利益と法の経済分析」と題した報告⁹をさせていただいたことがあります。そこでは、土地利用規制と建築紛争を「空間をめぐる利害関係者間の『権利配分』¹⁰の動態的具体化過程」としてとらえ、私法的な側面から見た空間利用権限の体系（権利配分Ⅰ）からはじめ、地域指定型都市計画における一般ルールによる再調整（権利配分Ⅱ）、個別建築計画の権利配分Ⅱへの適合性判断（権利配分Ⅲ）、紛争と訴訟の結果としての確定的権利配分（権利配分Ⅳ）の4段階に乱暴にモデル化しました。法の経済分析においてしばしば語られる「初期権利配分」も、実定法上の行政過程に即して動態的に細分化すると、

⁸ 科学研究費基盤研究(A)「市場環境・生活環境の秩序形成における公私の協働—<公共圏>の実定法学的構造」

⁹ 2006年3月28日。同報告の後半部分は、角松「建築紛争と土地利用規制の制度設計—情報構造の観点から」日本不動産学会誌第19巻4号(2006.5)58-65頁に基づくものであった。

¹⁰ 「一定の地域の空間形成に関する権限と当該空間から享受される生活利益に関する、地権者相互の、あるいは地権者と非地権者居住者の間の調整・分配ルール」(参照、角松「景観保護のまちづくりと法の役割」都市住宅学38号(2002年)48-57頁(54頁))さまざま利害関係者が空間から享受する利益・効用は、具体性・個別性の程度や法的貫徹可能性—まさに法学の言葉で「権利性」の徴表とされているものにさまざまなレベルの差異がある。実定法上「権利性」が認められていない利害も含まれることを承知の上で、「権利配分」という用語をあえて選択したものである。

どの段階に着目するかで問題状況が異なってくると考えたからです。

上記のような「社会管理機能の役割分担」を語る上でも、同じような視点がありうるのではないかと考えています。さきほどの「どこまで遡るのか」という問題とも関連しますが、どの段階において、どのような手続・過程において—決定の事前か事後か、発案権はどちらにあるかなど—私人の意思表示や事業の実施を位置づけるのか、そのような観点から、「協働」についてミクロ的な分析がありうるのではないかと考えています。

ただしそうすると、議論はますます複雑化します。先ほど申し上げた際、協働を語る際に、事務を公的主体と私的主体とに「振り分けてしまう」という見方と、同一の事務を公的主体・私的主体の双方で「一緒に担っていく」という見方の2つに分けることができるでしょう。しかし、分析を時間的に動態化すると、後者でもやはり「振り分け」が登場することになります。

さらに付け加えれば、「事務」概念自体の難しさも、特に民法や行政法ご専攻の先生方には周知のことかと思えます。比較的最近の例でいうならば、昨年1月に出されたいわゆる積善会事件に関する最高裁判決¹¹では、民間の社会福祉法人が運営する養護施設において生じた暴行事件について、職員の注意義務違反による損害賠償責任の所在が問題になりましたが、そこでは「3号措置に基づき児童養護施設に入所した児童に対する関係では、入所後の施設における養育監護は本来都道府県が行うべき事務であり、このような児童の養育監護に当たる児童養護施設の長は、3号措置に伴い、本来都道府県が有する公的な権限を委譲されてこれを都道府県のために行使するものと解される」と、「本来的」な「事務」の所在が問題にされています。「事務」の単位をどう観念するか、「権限の行使」との関係など、なかなか難しい議論になってきます。

そういうことで、考えれば考えるほどよくわからなくなるので、総体的問題把握は全然できず、道は遠いという段階です。ただし、ここで述べた問題意識のいくつかの点は、後の各論的議論でもかかわってくる論点ではないかと考えております。

分担による主体の構成とコミュニケーション もう一つ考えておりますのは、「分担」の視点と「コミュニケーション」の視点の区別です。

¹¹ 最判2007年1月25日民集61巻1号1頁

もともと、大久保規子先生のご論文¹²にあった「多元的協働と分担的協働」という分類軸から示唆を得たものです。ここまで、ある事柄についての決定権限とそれに基づく責任をさまざまな主体に振り分けていくという「分担」の観点について述べてきました。それと並行するものとして、それら主体が、どのようにコミュニケーションをとっていくか、そのような対話の場のあり方を規律するという視点があり得ると思います。両者は実は切り離すことができないものでして、ある主体にある決定権限・責任を割り当てるといえることは、実はその主体の存在構造自体を規定することでもある、つまり、分担によって主体が構成される、と行ってよいと思います。そのようにしてそれぞれ一定の属性をもったものとして構成された主体について、今度は、相互のコミュニケーション様式を規定する、ということです。

以上のように、まだ抽象的な定式化しかできていないのですが、いろいろな問題を、一方では時間的な動態化・分節化について、他方では分担による主体の構成と相互のコミュニケーション様式について考えることで、前に進むことはできないかと考えております。

2. 参加論のこれまで－権利利益防御型参加と民主主義的参加

タイトルの2番目の語である「参加」に移ります。まず、行政法学におけるこれまでの「参加」をめぐる議論を簡単に振り返らせていただきます。

代表的なものとして小高剛先生のご業績¹³、田村悦一先生のご業績¹⁴がございます。両先生とも住民参加の様々な機能をあげられますが、大きく分けて、「実体的な権利利益の防御の必要性」と「行政過程における民主主義の保障」の2つの見地を指摘されるところは共通され、それがその後の学界の共有財産になっています。以下でもこの2分類を前提とさせていただきます。

¹² 「協働の進展と行政法学の課題」（注(2)『行政法の新構想』第1巻所収予定。著者のご厚意により、校正刷を参照させていただいた）。

¹³ 『住民参加手続の法理』（有斐閣、1977）

¹⁴ 『住民参加の法的課題』（有斐閣、2006）

権利利益防御型－二面関係の除外 ただし、学説史的には、1970年代の小高先生の議論において、今日では行政手続の問題として整理される二面関係も「参加」論に含められていたことを指摘しておくべきでしょう。遅くとも1993年の行政手続法成立以降は、これは参加論の射程から除かれるのが一般的になります。「実体的な権利利益の防御」といっても、行政処分直接の名宛人のそれは除かれるわけですから、名宛人以外のステークホルダー－典型例をあげるならば、景観利益を享受する周辺住民－が法的に見て行政活動に対してどのような利害関係を持ち、どのように行政過程にかかわっていくのかを問題にするのが、前者の中心的なトピクスということになると思います。

若干脱線しますが、二面関係の問題を「参加」の議論から除外するのは、私も適切だと思います。ただ、後の話とも多少関係しますが、私は参加論について、「受け皿的」というか、悪い言葉を使えば「ごみための」というか、ほかの議論としてくり出されて残った問題が参加論に入れられているという印象を持っていますので、この点にもそういった側面が見いだせるんじゃないかな、とも少し考えています。

民主主義的参加と利益代表 後者の民主主義的参加の見地ですが、一つのトレンドを代表するのが、「国民参加」を強調される兼子仁先生の議論だったのではないかと思います。さわりの部分を引用いたしますと、

「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」判断がなされるという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」¹⁵

という議論です。

¹⁵ 兼子仁『行政法総論』（筑摩書房、1983年）120-121頁

ここでは主に審議会が想定されているわけですが、さまざまな社会的利害があり、その利害は団体によって集約されるものと想定されます。それら諸団体が代表者を選出して審議会等に集結し、さらには、行政や専門家にこれら団体の利益調整を任せるのではなく、団体の代表者達自身による自主的な利害調整が行われることが国民参加の理想型だというわけです。

兼子先生はあるいはそう位置づけられるのを嫌がられるかもしれませんが、ネオ・コーポラティズム的な構想、ただしリベラルないし左派的な潮流に近いという印象を受ける議論です。

ところが90年代後半、特に1997年の行政改革会議最終報告以降、このような考え方は少なくとも政治的には受け入れられないことになります。別に規範論理的に、学問的に破綻した点は必ずしもないように思われますが、現実の政治状況の中で受け入れられなくなったと言えます。

このような構想が成立する前提としては、第1に、団体が利益を集約して表出する能力を十分に持っていること、第2に、問題になるアジェンダが、お互いに話し合って利害調整をすれば何とか取引が可能なようなものであることという2点が必要となるでしょう。この2つの前提が90年代後半以降は存在しない、少なくとも存在するとは人々が考えないようになってきたことが、政治的に受け入れられなくなった原因といえるかと思われま

す。そこで、このような利益代表的国民参加に代わるものとして提起されたのが、パブリックコメント制度なわけです。この制度の最大の特徴は、すべての市民がどこにしようと、外国に在住する外国人であっても、意見を言えるということにあります。「誰でも参加できる」ことが専ら重視されるようになったのが、90年代後半以降の参加論の最大のポイントではないかと思えます。あらかじめ申し上げておきますと、私自身は、このような展開にいくらか批判的です。「誰でも参加できる制度」の意味を決して否定しませんが、それと区別されたところの、利害関係に基づく、しかし民主主義的な参加があつていいのではないか、という発想を基調にして考えております。

「普遍的市民」とは？ さて、利益代表的国民参加を厳しく批判される論者として、福井秀夫先生がいらっしゃいます。福井先生は、マンシ

ン紛争問題の本質は「潜在的住民」と「既存住民」の対立にあるとされます。「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」という認識から、住民参加には否定的な立場をとられるのです。

「都市計画とは、住民みんなが参加して決めればよいものになるというのに近い没内容の議論も蔓延している。この種の議論で見られる「住民みんな」とは、多くは地元住民を想定している。そこに住んでいる人の意見を聴いて、徹底的に議論して決めたら、それが都市の土地利用規範となるべきだとする。それは公正だろうか。都市の土地利用、都市空間は、既得権者だけのものではないはずである。大都市中心部はきわめて貴重な都市空間であり、少なくとも居住空間として、潜在住民も含めて譲り合い、できるだけ多くの者が、公正に、しかも極力大きい果実を収受できるように、広域的観点から土地利用の規範を定めていく必要があるというべきだろう。」¹⁶

利害関係者による参加に否定的なこのような観点から、福井先生は「普遍的市民の立場」¹⁷を強調されます。「普遍的市民」による市民参加を主張するものと解釈できなくもありませんが、この立場は、結局はそもそも「参加」にたどりつきえないだろうと私には思えます。福井先生の議論は2段階構えになっています。まず、「権利が明確で、その権利に関する取引のコストがゼロであるならば、誰にどのような権利を与えても、社会的には最適な状態になるというものである。マンションの景観紛争については、住民側にマンションの全面的排除権を認めても、マンション側に住民側に対する全面的受忍請求権を認めても、もしその権利がはっきりしていて、事後

¹⁶ 福井秀夫「景観利益の法と経済分析」判タ1146号(2004年)67-86頁(70頁)。なお、引用部分に続けて福井は、住民参加が既存住民の権益保護に帰結するという認識を前提にした上で、これを「狭い区域の既得権者のみのバイアスのかかった判断」「蜘蛛の糸の罪人と変わることはない発想」と断ずる。少なくとも後者の表現は、真摯な傾聴に値する福井の議論の品格を損なう残念な記述と筆者には思えてならない。

¹⁷ 福井秀夫『司法政策の法と経済学』（日本評論社、2006）154頁

的な交渉がきわめて容易であるならば、どちらにせよ、マンションの立地に関して最適な結論に達する。」というコースの定理の含意¹⁸を説かれます。この観点から、権利の明確化の必要性、そして交渉費用はより安い方がよい、と主張されるわけです¹⁹。しかし第2に、コース的な事後交渉が困難な場合は、費用便益分析を踏まえた初期権利配分が重要になるとされます²⁰。ここでは、ヘドニック法などの専門的・科学的手法の重要性が強調されます。つまり、規制を緩和して市場の機能を高め交渉の余地をより広く認めることの重要性が強調される局面と、テクノクラティックな官僚的合理性²¹を強調される局面とがあるわけです。どちらの局面においても、「普遍的市民」を参加させる必要性²²を見いだすことはできないでしょう。

負荷を持つ主体としての「住民」 全く対照的な考え方を紹介したいと思います。安藤元雄先生の1970年代の議論です。詩人・フランス文学者の安藤先生は、区画整理反対運動などから出発して、住民主導のまちづくりを主張し、藤沢市の住民運動に積極的に関わられました。「財貨生産の過程」とはまったく別の「人間の生存そのものに関わる行為」としての居住を中心に据える立場から、「地域ごとの住民の直接合意形成」を強調されます²³。

¹⁸ コース＝福井の議論に対する筆者の立場については、角松・注(9)61頁以下、角松「景観保護と司法判断」矢作弘／小泉秀樹編『成長主義を超えて』（日本経済評論社、2005）257-277頁（269頁以下）。

¹⁹ 福井・注(16)74頁。福井は続けて、「初期の権利配分は事後的な取引費用がより少なくなるように設定しなければならない」とし、「土地利用に関する公法的規制自体、一般的にこの役割を果たしている。これを覆えず民事判決が存在することは取引費用を増大させる」と述べるのだが、この命題と、本文で後述する「費用便益分析を踏まえた権利認定」という命題との関係は、わかりにくいものがある。

²⁰ 福井・注(16)73頁、77頁。参照、福井・注(17)180-181頁

²¹ ただし、行政庁と裁判所の関係は微妙である。福井・注(20)422頁では、行政庁の裁判所に対する限定的な比較優位が主張されるが、福井・注(16)85頁では裁判所も「実証的な費用便益分析」を活用すべきことが説かれる。

²² 市場参加者・交渉当事者としての「市民」は重視されるが、もちろんこれは、まさに私的利害を背負い、だからこそ合理的に行動する主体と想定されているだろう。

²³ 安藤元雄「住民運動における『住民』の論理」都市問題87巻10号(1996)15-16頁、

「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に反対し、周辺地域の住民が『自分たちは環境を低下させ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²⁴

「公共の福祉」の観点からの「地域エゴイズム」批判に対して、少数者の生活環境・そして「居住」を強調されるのが、安藤先生の議論の特徴だと思います。ここでは、「普遍的」な主体ではなく、あくまで現実の生活の中にある「負荷を持つ主体」を中心に据えるべきことが志向されています。

情報産出能力と情報コスト負担に着目した制度設計 それではおまへはどう考えるのか、ということになります。2002年の公法学会報告に基づいて書いた論文で、次のような、ある意味では折衷的といえる見解を述べました。「情報産出能力と情報コスト負担に着目した制度設計」という立場を前提にして、「様々な社会的立場・利害・能力を有する市民を、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²⁵」というものです。いくつかの問題に即して、このような視角を前提に書いてみたわけですが、まだ体系化するにはおよそ至っていません。

また、冒頭で申し上げましたように、そもそも私権の設定によって公私協働がはじまるという考え方がありうるわけですが、そこにおける法的な

安藤『居住点の思想』（晶文社、1978）70-71頁

²⁴ 安藤・注(23)『居住点の思想』74-75頁

²⁵ 角松『公私協働』の位相と行政法理論への示唆」公法研究65号(2003年)200-215頁(206頁)

「権利」の位置付けが非常にあいまいだと、ここ数年思っておりまして、ただ、なかなかその点をうまく修正できないのが現状です。

取りあえず以上が、前置きになります。

3. 柳瀬良幹「住民参加の定義」

柳瀬論文の定義 さて、お手元のペーパーでは、柳瀬良幹先生の「住民参加の定義」という1974年の論文²⁶を紹介するところから議論を始めております。柳瀬先生には残念ながらご存命中に面識を頂くことができませんでしたが、緻密な論理と静謐感の漂う文体が大好きです。同論文も本日の資料としてお配りいただいたと思いますが、率直に言って、柳瀬先生のご論文としては切れがいい方とは言えないまでも、相変わらずの「柳瀬節」の1つの特徴をご覧いただけるのではないかと思います。

まず柳瀬先生は、当時の住民参加論は、「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・社会的乃至政治的な考察かであって、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」²⁷とおっしゃいます。なかなか耳が痛い指摘でありまして、今私が行っている報告もそうですが、そもそも自分のこれまでの仕事でこの批判を免れうるものがあるのだろうか、と心配になってしまいます。

その上でこの論文における定義が試みられます。まず、住民参加という行為の主体は住民でなければならない、あくまでも私人の資格とする行為でなければならないことが強調されるわけです。第2に、行為の内容が参加でなければならない、とされます。ここでいう参加とは、能動的な行為であり、また、相手方がそれを受け取る義務があるものでなければなりません。そして相手方の義務は、それを受け取ることだけであって、拘束力をもつものはいけなし、それがそのまま事務処理になってしまうものであってはならない、とされるのです。そして第3に、相手方が事務処理の当事者である必要があり、事務の批評への参加は含まれない、というのが、

²⁶ 柳瀬「住民参加の定義」自治研究80巻2号(1974年)51-57頁

²⁷ 柳瀬・注(26)51頁

柳瀬先生の定義であり、また論文全体の要約ともなっているかと思えます²⁸。

「参加」と「決定」の区別 このような柳瀬先生の参加論を私なりに受けとめると、次のような特徴が見いだせるのではないかと思います。第1に、参加と決定の区別です。参加の相手方の義務は「それを受け取ることだけ」であって、「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」とおっしゃいます²⁹。それがよくない、という規範的評価が示されているのではないですが、それは既に住民「参加」ではないとされるわけです。

なるほど興味深い議論です。しかし、それでは「決定」とはいったい何だろうと今度はそれが気になってきます。ある事柄に関する決定一例えば行政処分一は、そこだけを切り離して考察されてきたけれども実はそれはやはり一連の過程の中においてとらえられなければいけないものなのだ、というのが、行政法学における70年代後半以降の有力な潮流である行政過程論がずっと考えてきたことだったと思います。「決定」の切り離しを極限まで行えば、それは結局ブラックボックス化するしかないのではないのでしょうか。

柳瀬先生は、例えば地方自治法の直接請求を参加概念から除外されます。直接請求には、条例の制定・改廃請求と解散、解職請求がありますが、後者、例えば長や議員をリコールする、議会を解散するというのは、決定であって参加ではないというのは、何となくわかるような気がします。住民投票における過半数の同意により、議員や長の職が直ちに失われるわけですから。ところが柳瀬先生は、条例の制定・改廃請求も参加ではないとおっしゃるわけです。一定数の署名があった場合、行政は「それに拘束されて、それに従った処置をとる義務を負う」一議会に付議しなければならないという意味での「拘束」ということでしょうか。「住民参加」の定義に該当しないとおっしゃいます。確かにそうも言えるでしょう。しかし、そうすると、手続的な拘束力も含めて、およそ法的拘束力が認められる行為、その「取扱い方」が法で定められているような意見表明はすべて「参

²⁸ 柳瀬・注(26)52頁

²⁹ 同上

加」から除外されてこれは「決定」だということにもなってしまいます。

つまりこれは、「決定」の単位をどう設定するのかという問題でもあると思います³⁰。最終的なデシジョンが行われて、私人に対してそれが効力を有するところだけを決定として想定するのか、それとも内部過程—例えば行政による原案作成—までも「決定」に含め、それを誰かが法的に拘束してしまう場合、参加ではなくなるという定義をするか、ということでしょう。行政法の世界では、行政の行為形式論が取り組んできた理論的課題です。

にもかかわらず、柳瀬先生の「決定」と「参加」の区別論にそれなりの意味はあると思います。この点は後で申し上げます。

制度化のジレンマ 第2に柳瀬先生は、参加は自由な意見表明とは異なるとされます。例えばデモンストレーションや陳情は参加ではないというわけです。「参加」と呼べるためには、何らかの制度化がなされていなければならないということでしょう。しかし他方で、拘束力がある決定であってはいけなとおっしゃるわけですから、ここにはジレンマが生まれます。「参加」に当たるとされるものが非常に少なくなってしまうのです。請願・公聴（都市計画法16条）、意見書提出（都市計画法17条2項）のみが、当時の法制度において、柳瀬先生の「住民参加」の定義にあてはまるとされます。こういった本質的ジレンマを抱えたような定義が選択されたことが面白いと思います。

政策サイクルの不在 第3に、「参加」と「批評」の区別論です。これは言い換えれば、1回きりの政策決定の過程を想定していることになると思います。決定に対する事後的な批評は含まない、今日的な言葉で言えば、政策サイクル的な観点からは、柳瀬先生の議論には登場しないと断言してよいでしょう。

³⁰ 実は柳瀬は、実際には「決定」という語を用いず、より操作可能性が高い「事務処理」概念を用いている。仮に広義にとらえた事務処理から全て私人を排除するのであれば、「受ける」義務自体も理論的位置づけが不可能になり、およそ参加の意義自体が不明になるだろう。行政自身にまさにブラックボックス的に留保されていなければならない「事務処理」の一定の範囲が、柳瀬の中には暗黙のうちに想定されていたと推測される。

4. 参加者の範囲

これまでの議論を踏まえ、これから少し具体的な制度設計の話に入っていきたいと思います。まず参加者の範囲についてです。

90年代後半以降、利益代表型参加が行き詰まったと思われることによって、パブリック・コメント型の参加が行われてくるようになってきたときほど申し上げました。しかし、パブコメ型の参加は、後でも申し上げますが、「1往復半のコミュニケーション」に過ぎません。「全ての人の参加」はパブコメのような形なら可能だけれども、もし、参加者間で双方向・多数回のコミュニケーションを取っていこうとすると、討議・熟議を組み込もうとすると、当たり前ですが、全員参加は不可能だということになります。

しかし、人数を限定した上での双方向・多数回のコミュニケーションの試みもなされていないわけではありません。1つは、コンセンサス・ビルディングの考え方です。サスカインドとクルクシャンクの共著を城山英明先生らが翻訳されています³¹、一定の事業を行おうというときに、そこでどんな紛争が起きるかをあらかじめ予測して（紛争アセスメント）、それぞれの分野の利害関係者、そのキーパーソンたちをとにかく連れてくる、そして、インフォーマルでよいのでそこで協議会をつくって、議論してできるだけコンセンサスが得られるようなやり方を見つけていこうという考え方です。「根回し」の透明化といってしまうこともできるでしょう。

双方向・多数回のコミュニケーションのもう1つの方向の試みとして、無作為抽出を利用した上で熟議をするものがあります。熟議世論調査、ドイツに範を取った計画細胞など、いろいろな試みがなされています。分野は全く違いますが、裁判員制度も、同じような選出法による熟議の可能性に期待するものと言えます。

³¹ サスカインド／クルクシャンク（城山英明＝松浦正浩訳）『コンセンサス・ビルディング入門』（有斐閣、2008）

5. 「決定」以前の参加

ついで、参加と決定の関係という、柳瀬先生により示唆されたさきほどの問題に入りたいと思います。

アーンスタイン「市民参加の階梯」 70年代から今日に至るまで、市民参加を論ずる書物の中で非常に多く引用されるのがアーンスタインの「市民参加の階梯」論³²です。そこでは(1)操作(2)治療(therapy)(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)自主管理という8つのレベルが想定されます。決定への影響力の大小に即して、非参加→名目的参加(tokenism)→市民権力とだんだん段階が上がってきます。最終的には、とにかく参加する当事者が自分たちで決めてしまうことが理想なんだということを前提として、段階が設定されているわけです。

私も実は、この論文を最近まで実際に読んだことがなかったんですが、これは基本的にラディカルな立場から書かれたものです。要するに、現実の社会ではエリート層が決定権を握っている、それに対して、政治経済過程から排除された「持たざる者」たちが権力を奪い返していかなければならないという、人種・階層対立を踏まえ、また時代的にも規定された現実認識が背景にあります。市民参加は「ほうれん草を食べるようなもの」で健康にいいとされているから誰も一般論では反対しない、という痛烈な皮肉から論文が始まります。しかし実際に「持たざる者」が権力の再配分を要求すると、さまざまな異議に直面することになる、といいます。そして、5月革命のときの学生のポスターが紹介されます³³。私がフランス語に挫折することになった例の動詞活用表のパロディーでして、「私は参加します、君も参加します、彼も参加します、我々は参加します、あなた方も参加します…彼らが利益を得ます」、つまり「権力の再配分を伴わない参加は、空虚なものであり、弱者にとってはいらいらするもの」だというわけ

³² Sherry Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Planning Association, 35:4(1969), 216-224

³³ a.a.O., p.216. 「教育」や「治療」（精神科医・ソーシャルワーカーによるそれ）の対象とすることによる、弱者の側へ問題が転化させられていることの指摘や、少数者の名目的参加に対する冷ややかな視線も、今日なお新鮮である。

です。近年、アーンスタインの議論が時代背景を無視し、なんだか「毒抜き」された形で教科書的に紹介されることがしばしば見受けられますが、何とも残念なことに思えます。

しかし、だからといって、アーンスタインの議論をそのまま受けとめて、「持つ者」と「持たざる者」の二項対立の上で議論することが今日では難しい、我々としては「持たざる者」内部のそれも含むより複雑かつ多面的な利害対立こそを想定して議論しなければならない、ということはおそらく改めて申し上げるまでもないだろうと思われれます。

企画・立案過程と決定過程の区別 また別の観点からの問題提起として、倉阪秀史先生の議論³⁴があります。アーンスタインなどの参加論は「決定の過程への参加」だけが念頭に置かれていた、そのことが逆に、間接民主制との関係で市民参加を危険視する議論や市民参加の限界を指摘する議論を生み出すこととなった、とされます。しかし、倉阪先生の議論によれば、「行政の企画・立案過程への参加」と「議会の決定過程への参加」は峻別されるべきで、この2つは互いに独立した参加だということです。前者の参加、決定以前の原案策定段階における参加は、代表民主制と全く矛盾しないということに、議論の力点があるのではないかと思います。

このような決定＝参加の区別論となると、直ちに思い出されるのがハバーマスの熟議民主主義論でしょう。議会による「民主的手続により規制される決定志向的審議」と、公衆、あるいは一般的公共圏における「非公式的意見形成過程」の二分法がそこでは前提とされます³⁵。決定の場と、議論の場とを区別するという発想があるわけですが、その2つをどのように結びつけるのがハバーマスにおいて不明確なことが、しばしば指摘されています。

まちづくりラウンドテーブル論 この2つの接合に意識的な議論の

³⁴ 倉阪秀史「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、2004）186-211頁（189頁）

³⁵ Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 3. Aufl., Suhrkamp, 1993, S.372-374（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（下）』（未来社、2003）31-33頁）

一つが、久隆浩先生のまちづくりラウンドテーブル論です。久先生は、計画や事業が具体的になればなるほど、個別の利害が表に出てきて合意形成が困難になるので、2段階の分離をするべきだとおっしゃるわけです。第1段階はあくまで住民主体の対話により、実行可能性を問題にせず自由に方向性を議論した上で、第2段階は専門家が積極的に関与して、現実的な計画策定を目指すということになります³⁶。

非常に魅力的な構想だと思いますけれども、どうしてもこの種の議論につきまとうジレンマがあります。ハバーマスについても指摘されていることですが、要するに決定への影響力の行使の可能性が限られたものでしかない、いくら議論しても何も意味がないかもしれないというときに、人はそもそも議論に参加するだろうかという危惧があるわけです。とはいえ、一つの魅力ある構想、理念型としての重要性は否定できないと思います。

異質な他者の共存 参加論のもう一つの課題として、参加主体の多元性というものをどれだけ重視するかということがあります。先ほど大久保先生の分担的協働と多元的協働という考え方を紹介しました。もし参加に何らかの意味があるとすれば、参加する主体が相互に多元的・異質なものである必要がある、という考え方の筋です。そのあたりを考えながら書いたのが、人見先生からお話を頂いて書かせていただいた、パッツィー・ヒーリーという人の『協働的プランニング』という本の紹介です³⁷。これも資料として今日お配りいただいているかと思いますが。

もう1つのペーパーと並行しながらの作業だったので、せっかくの機会なのにあまり時間が取れず、きちんとした分析ができなかったのですが、これは大変面白い本です。ヒーリーは、都市計画の本質を「共有空間における共存のマネジメント」としてとらえます。そしてそのマネジメントに参加するのは、当たり前ですが、人間という行為主体です。そしてその行為主体は文化的、社会的に構成されているという社会構成主義的な立場が

³⁶ 久隆浩「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巻5号(2001)27-32頁、同「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(2001)94-101頁

³⁷ 『協働的プランニング』の都市計画理論一紹介：Patsy Healey, “Collaborative Planning” 法律時報80巻12号(2008. 11)86-90頁

強調されます。さまざまな参加主体がそれぞれの世界における固有の意味の体系を持っていて、それら異質なものがぶつかり合うところにこそ参加の意義を見いだすわけです。合理的な計算に基づくテクノクラティックな計画はもうだめだというのが、ヒーリーの議論の前提になっている視点かと思います。その上で、全ての主体が参加する「包含主義的討議」が強調されます。

これも魅力的な議論ですが、もちろん、全く異質な他者一異なった意味の体系を持ち、お互いに言葉が通じない(比喩的な意味ですが)おそれがある一が相互に議論することが本当に可能なのかという、原理的な疑問は残ります。ただ、私は十分フォローしているわけではありませんが、ヒーリーは単なる研究者ではありません。さまざまな都市計画の実践に実際にかかわってきたプランナーでもあったわけです。そのような自分の実践を背景にして、異質な他者による議論の可能性が説かれているのだと思います。ですからヒーリーの議論の適切な評価のためには、イギリスならイギリス、日本なら日本における、実際の現場に根付いた議論が必要になってくるだろうと考えています。

6. 具体的制度化

先日別の研究会で、やはりこのペーパーに基づいて報告したのですが、終了後の懇親会で、行政法専攻の親しい友人から、「今日の報告のどこが行政法なんだ」というご指摘をいただきました。そうかもな、と自分でも思うところがございます。

ただこれからは、一応行政法っぽい、すこし具体的な制度の話になります。これまでの問題意識を踏まえて、議論と熟議の「場」、あるいはもう少し広くとらえればコミュニケーションの「場」としての「参加」について今日試みられている制度設計の分類論ということになるかと思いますが。

分類軸として、3つあると思います。第一に、参加をどの段階で組み込むか、原案をどちらが策定するかという点です。第二に、そこでのテーマの成熟度をどの程度のものに設定するかという点です。第三が、コミュニケーションの手順・回数・密度をどう設定するかということです。これらの分類軸に沿って、最近の制度を少し見ていこうと思います。

公聴会・意見書提出権 柳瀬先生が唯一「住民参加」の定義に合致するとされた都市計画法上の公聴会(16条)や意見書提出権(17条)は、行政が素案あるいは原案を作ってきて、それに対して市民が意見を公聴会で述べるなり原案の縦覧に対して意見を述べる一素案と原案で熟度には若干の差があるわけですが—「行政を起点とする一往復」のコミュニケーション過程として整理できます。意見に対する行政からの応答は義務としては予定されていないわけです。

パブリック・コメント制度 これに対して、パブリック・コメント制度は、「一往復半」のコミュニケーション—自信はありませんが、常岡孝好先生が最初にお使いになった言葉³⁸ではないでしょうか—が制度的に予定されています。行政が原案を策定して公示し、それに対して誰でも意見を述べることができ、寄せられた意見を考慮した上で、行政としての最終決定、その際の考え方を述べるという制度です。「提出意見を考慮した結果」(行政手続法43条1項4号)、すなわち、原案を変更した理由、しなかった理由を述べなければならないことが重要だと思います。なお、ここでのコミュニケーションは、意見提出者と行政機関の間に限られているわけですから、参加する市民相互の議論を期待したものではありません。

都市計画提案制度 今日注目されているのは逆のパターンだと思います。例えば都市計画提案制度に見られるように私人の側から提案をしておいて、それに対して期間を区切って行政の側が答えなければならないという制度です。「私人を起点とする一往復のコミュニケーション」ということになるかと思います。都市計画提案制度について、しばしば指摘される問題点は、制度上、複数の案を比較する制度になっていないということです。地権者などが持ってきた計画案について、行政は非常に短い時間で決定を下さなければならない。そして、地権者の3分の2の同意を得た案のみが提案可能ですから、一つの区域について一つの案のみしかできません。少なくとも制度上は、複数の案の長短を比較する手続が組み込まれていないことになります³⁹。

³⁸ 常岡孝好『パブリック・コメントと参加権』(有斐閣、2006)226頁

³⁹ 小泉秀樹「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、2006)266-292頁(289頁)

市民政策提案手続 最後に挙げたのが、最近あちこちの自治体の市民参加条例に導入されている市民政策提案手続です。これについては多様な制度設計が可能になっています。例えば2003年におそらく初めてこの仕組みを導入した和光市の条例ではわずか10名の市民で提案できるようになっています。他方、提案がどのように検討されるかについては、特にルールがありません。結果を提案者に通知して原則公表するというだけです。これに対して、福岡県宗像市では500名ないと提案できません。その代わり公開のプレゼンテーションの機会(「市民検討会」)を設けるか、提案者がそれを求めない場合は、また第三者機関(「推進審議会」)でしっかり審議するという仕組みになっています。提案をしやすくしてその後の検討には行政にフリーハンドを与えるか、それとも提案段階で高いハードルを課しておいてその代わりそれだけ重いものとして扱って検討過程にしぼりをかけるか、という選択ということだと思います。もちろん、その中間をとることも可能なわけです。また、プレゼンテーションの機会を設けることは、市民相互の議論の場を設ける、という意味があると思います。

お手元のペーパーで触れている西宮市の条例ですが、公募市民を主体とする策定委員会に、私もアドバイザーとして参加させていただきました。委員会の提言に盛り込まれた市民政策提案手続では、「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て、提案は「政策の荒っぽい案」にとどまっていたよいものとなりました⁴⁰。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、提案が真摯な検討に値するか、あるいは市民との協働で具体化するにふさわしいかを決定する、そして、政策としての精緻化・具体化は、市の機関に委ねる、という仕組みを考えたわけです。市民提案に要求される熟度を意図的に低めてあくまで「きっかけ」としての役割を期待することにして、その後の市民と行政・市民相互の議論の場を充実させるという発想によるものでした。もっとも、最終的な条例では、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る、かなり弱いものになってしまいましたが。市民政策提案については、提案段階における熟度をどこまで高めるか、手続の厳格性・透明性をどうするか、市民相互の議論の過程

⁴⁰ 山下淳「市民政策提案手続」ひょうご自治2007年11月号9-10頁

をどのように組み込むか、各地でさまざまな模索の段階だと思います。

7. 説明責任と政策サイクル

最後になりますけれども、これまで検討してきたのは、決定の前の段階における参加でした。もう1つ、決定の後の段階も考える必要があるんじゃないか、ということを示し上げます。これは、決定に対する「批評」として、柳瀬先生の定義では参加概念から除外されていたものですが、政策サイクルの観点からは、参加概念に含めるかどうかは別として、説明責任の担保として重要性を増しているのではないかと思います。

パブコメと説明責任 先に見たパブリック・コメント制度は、「参加」の一環としての意義が当初強調されてきました。ご案内のとおり、立法の最終過程で「参加」概念が条文から除かれることになり、かなり批判もあったところですが、しかし、少なくとも2005年の行政手続法改正で設けられた意見公募手続について、現実の実定制度の説明としての限りでは、事前参加としての意義を強調することには、ためられるものがあります。むしろ、説明責任を担保する機能を重視するべきではないでしょうか。

行政手続法の規定上、パブリック・コメントの対象は、「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ます。となると、提出された意見を考慮して、大幅に変更することは実際上は難しいだろうと思います⁴¹。理論的には、意見公募で批判が殺到した場合にはもう一度案を修正して、第2ラウンドをやるということも可能な仕組みになっていますが、現実の立法行政過程は、時間的期限を見据えた上でタイムスケジュールをたてて考えていくわけですから、命令等の制定そのものを断念しない限り、これはなかなかできないでしょう。

むしろパブリック・コメントの機能は、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

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あるのではないかと思います。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でしょう。パブリック・コメントによって政策目標が精緻化され、また、当該政策以外にどのような選択肢がありえたかを示した上でそれをとらなかったことを責任を持って示す、そのような情報が蓄積された上で、当該政策について的事後評価を行えば、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と思います。

説明責任概念の再検討 まさにこれが、説明責任の本質だと思います。一般化して言えば、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とともに市民に提示する責務がある、こういうことが説明責任の内容ではないかと思っています。注意しなければならないのは、これはあくまで行政の立場として整理された目標と政策、いわば行政側の「物語」ということになってきます。説明責任というのはしかしそういうものであるし、社会に存在するさまざまな意見の中で、行政はいったいどんな立場を採用したのかを明確に示し、それに対して責任を取っていく、また一定の期間を経た後に、評価を踏まえそれを見直すということに、パブリック・コメントの制度的意義があるのだと思います。

説明責任という言葉が急速に使われるようになったのも、90年代後半からでした。情報公開法の制定過程で人口に膾炙したのと思われます。しかし、制定当初からいわれてきたことですが、情報公開法の意義は、今述べたような説明責任とはやや異なる種類のものではないでしょうか。情報公開法の仕組みは、基本的に「この点についての文書があればよこせ」といわれて、それに応じて請求されたもののみを開示するという、受動的でアドホックな情報開示のシステムです。特定のカテゴリーの文書を積極的に公衆に提供するという仕組みではありません。先に述べたような「説明責任」とは区別して理解すべきだと思います。

情報公開の意義というものは、今見たような受動的・アドホックな制度を通じて、市民が第1次情報・生の情報に接近することができるというこ

⁴¹ 2008年の学習指導要領改訂において、パブリック・コメントを受けて「我が国と郷土を愛し」などの文言が盛り込まれることになったことは議論を呼んだ。この点については、筆者のブログで若干の検討を加えている。http://d.hatena.ne.jp/n_kadomatsu/20080405/1207407193, http://d.hatena.ne.jp/n_kadomatsu/20080411/1207850637

とにあるでしょう。行政側の物語にとらわれずに、とにかく現に存在する文書に、(非開示情報は別として) 市民が直接にアクセスすること、それら文書をめぐって自由なコミュニケーションが広がることにこそ、情報公開制度の意味があるのではないかと思います。ちょうど全国学力テストの結果について、開示請求で入手した文書の利用を制限しようという議論があるようです。序列化や過度の競争を防ぐという趣旨は理解できますし—それならば悉皆調査をやめればよいような気もしますが—、憲法上許されないままでいえるかはわかりませんが、このような制度設計は、先に述べたような情報公開制度の意義—生の文書についての自由なコミュニケーションを可能にすること—にはそぐわないのではないかと思います。

公文書管理制度 最後に、正直言ってあまり勉強していませんが、公文書管理制度に一言だけ触れさせていただきます。有識者会議の報告⁴²では、「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、国の説明責任を果たすためにも必要不可欠であり、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だとされています。

まさに説明責任の実定化が行われようとしているわけですが、情報公開法には含まれていなかった、一定の範囲の文書の作成義務が制度設計上の重要なポイントとなるでしょう⁴³。文書作成義務との関係では、ペーパーの方で触れたいいわゆる「口利き防止条例」⁴⁴も問題となりますが、そこでは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すべきではないか、という抽象的な問題提起しかできませんでした。

以上、大変雑駁で、まとまりがない話でしたけれども、先生方からのさまざまなご教示をいただければと思います。ご清聴ありがとうございました。

⁴² 公文書管理の在り方に関する有識者会議最終報告(2008年11月4日)

⁴³ 2009年7月に公布された公文書管理法では、かなり限定的な範囲における文書作成義務が定められた(4条)。またそこでは「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証する」という意義が強調されている。

⁴⁴ 例えば「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)