

金沢市における開発と法的規制: 行政手続法要綱案 (行革審部会案) の検討に関連して

| | |
|-------|---|
| メタデータ | 言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 岡田, 正則 メールアドレス: 所属: |
| URL | http://hdl.handle.net/2297/42536 |

金沢市における開発と法的規制

——行政手続法要綱案(行革審部会案)の検討に関連して——

岡田 正 則

Town Development and Regulatory Policy in Kanazawa —— A Study of Administrative Procedure in Japan ——

Masanori OKADA

〈目次〉

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. はじめに 2. 金沢市の特性と開発行為の現状 <ol style="list-style-type: none"> (1) 金沢市の特性 (2) 開発行為の現状 3. 市街地およびその周辺の開発行為に対する法的および事実的規制 <ol style="list-style-type: none"> (1) 概観 (2) ゴルフ場開発に対する規制 | <ol style="list-style-type: none"> (3) 大規模小売店の出店に対する規制 4. 行政手続法要綱案からみた規制手段の問題点 <ol style="list-style-type: none"> (1) 行政手続法要綱案(第3次臨時行革審・第1次部会案)公表までの経緯 (2) 要綱案の概要 (3) 要綱案からみた規制手段の問題点 5. 展望 |
|---|--|

1. はじめに

北陸の地方中核都市であり伝統都市である金沢市とその周辺では、近年、都市化の進行にともなう問題が深刻化する一方、最近全国を覆っているリゾート開発の波もおしよせてきている。県や市などの行政側は住民生活を守り、向上させていくために規制的・抑制的・誘導的なさまざまな手段をとってきてはいるものの、十分な対処ができていない状況である。そして、その際にとられている手段を法的にみると、問題点がないわけではない。たとえば、よく知られているように、法令で明文文化されている諸事項よりも、行政庁の担当窓口から示される基準や通達、行政指導、法定外の手続などの方が、実際には決定的に重要であることも多い。これらの基準や手続は往々にして法律上根拠を欠いていることもあるし、行政指導の理由・根拠・責任の所在が不明である場合も少なからず見うけられる。その結果、良きにつけ

悪しきにつけ、開発推進者たちばかりでなく開発対象となる地域の周辺住民等も、行政権や行政活動のあり方に対して不信感をいだくに至っているのである。このように、たとえある行政活動が内容的にみて住民生活にとって有益な場合であっても、それが行政手続の観点から違法または不当だと考えられる場合には、民主主義あるいは住民自治の原則に基づいて是正されねばならない。

本稿の課題は、このような問題点をかかえる行政活動について、金沢市における実際の具体例をとおして、その手続的あり方の改善方向を検討することにある。この検討を進めるにあたり、1991年7月に第3次行政改革推進審議会の公正で透明な行政手続部会が公表した行政手続法要綱案(第1次案)を避けて通ることはできないだろう。なぜなら、この要綱案は、長年の学界や行政実務界の蓄積の上になつものといって差し支えなく、——“妥協の産物”的な条項が散見されるとしても——これらの到達点を示す

ものとすら考えられるからである。

そこで本稿では、まず、金沢市における都市としての特性と最近の開発の状況を示し、次に、主として行政権による開発の規制ないし誘導のあり方を概観した上で、ゴルフ場開発と大規模小売店の出店に対する規制手続を例に考察を進める。なお、紙幅の関係があるので、本稿では現状の把握に重点を置き、本格的な検討は別稿に譲ることにしたい。

2. 金沢市の特性と開発行爲の現状

(1) 金沢市の特性

金沢市の特色は、かつての百万石城下町としての伝統的要素と、主として北陸三県（富山・石川・福井）にわたる行政・金融・民間企業機関の中枢管理機能を担う都市である点とにみることができる。戦災で破壊されることなく、歴史的な街並みをそのままとどめていたため、金沢市は戦後日本の工業化やモータリゼーション化の趨勢に乗ることも、核家族化の進行による住宅需要の増大に対応することも満足にできなかった。市長が「非戦災都市という公害」と嘆いたほど都市計画事業は進捗しなかった³⁾。しかし、金沢市のこうした歴史的な条件は、高度成長が一段落し、豊かな環境が目標になってきた1975年ごろから、居住環境の良さを核心とする「都市の魅力」に溢れた地方都市として再評価されるに至っている。若干の皮肉も込めて「一周遅れのトップランナー」などとも評されている⁴⁾。それだけに、金沢市の行政担当者は、高度成長期までモデルとされていた近代的都市計画像——まっすぐな幅広い道路や高層建築群に象徴される、効率性最優先の都市像——を超えて、居住環境を基本にすえた新しい発想にもとづく都市計画やそれを実現するための行政手段を開拓せねばならないという課題を負っているのである。そこで次に、そのためのポイントになる「都市の住みやすさ」と、この点に関する金沢市の状況を考えてみよう。

都市の住みやすさの評価指標としては、たと

えば、①安全（地盤、河川、交通等に起因する災害が生じないこと）、②健康（住居の質、周辺環境、光・熱・空気・水などの自然的環境が良好であること）、③利便（交通、行政サービス機関、商工業等の経済的環境が整備されていること）、④都市の魅力（歴史的街並みや文化的伝統が存在すること）、⑤個性（市民に誇りを与え、帰属意識をもたらすものが存在していること）、⑥わかりやすさ（都市の中や周辺に各種の目印となるものが存在したり、都市パターンが整っていること）といった点が挙げられる⁵⁾。金沢市についてみると、①②④⑤に関しては積極的に評価できるだろう。一方、③は長年にわたって検討されてきているところであるが体系的な解決方向はまだ見出されていない。⑥については一般に低い評価が下されているようであるが、別の評価基準もありうるので、一概に金沢市の状況が悪いともいえない。すなわち、「人々にとって住みやすい魅力的な都市の街路は、幅が狭く、曲っていて、一つ一つのブロックの長さができるだけ短い方が望ましい」という評価も存在するのである。最近の問題として注意しなければならないのは②の健康に関わる事柄であろう。金沢市の第二次産業は、以前から中小企業群によって構成されており、高度成長期には大企業誘致を中心とした外来型開発を計画したこともあったが、それも石油ショック以降の不況の到来で転換を余儀なくされた。このため、大気汚染・水質汚濁・騒音等の深刻な環境破壊問題に直面してこなかった。しかし、リゾートブームにのった開発や産業廃棄物処理場問題など、最近になって生じてきた問題は行政に対してあらたな対応をせまっているといつてよいであろう。

さて、全国的にみた場合、金沢市は都市としてどのように評価されているのだろうか。ある調査によれば、他の都市と比較した場合、金沢市のアメニティ評価は〈表1〉のようになっている⁷⁾。これは、1970年代前半の商業近代化地域計画策定のための調査の一部であるが、金沢市

についての調査は1973年に行われた。調査方法は、各都市ごとに百名前後の諸階層の人々を抽出し各都市の評価を問うたものである。調査自体は、このように古いものであるから今日そのまま通用するとは言いがたいし、また、都市の評価基準が各人の主観に委ねられているので客観性に乏しいとも考えられるが、しかし、金沢市のユニークさを知るうえで現時点でもなお有益であるように思われる。視覚的に理解しやすくするために〈表1〉をグラフ的に表すと〈表2〉のようになる。金沢市はいずれの要素についても概して高く評価されており、総合感度では札幌市に次ぐ高い評価を得ている。伝統文化に親しむ社会生活や人間関係、中心部と周辺部に確保された自然環境、北陸の中核都市として備えている各種の施設や機能、歴史的な町並みや景観が作り出す独特の雰囲気など、今日でも妥当する面が多いといえよう。一方、「ひとの雰囲気」や「開発意欲」が低く評価されていることも、同じく今日でも妥当するよう思われる。その他、付け加えれば、老若男女のバランスがよい、職住が接近していて暮らしやすい、などの事柄も居住環境の良好さを示すポイントとして挙げることができよう。さらに、〈表3〉は、いくつかの都市の在住者に「一度住んでみたい都市」をたずねた調査であるが、ここからも金沢市に対する以上のような評価がそれほどはされていないといえるように思われる。

（2）開発行為の現状

金沢市は、このように高い評価を受けてきたが、その一方で、都市化の進行や全国的な開発ブームないし規制緩和の影響をこうむって、今日さまざまな問題を表面化させている。古くから指摘され、検討されてきたのは交通問題である。慢性的な交通渋滞、騒音・排気ガスによる生活環境への侵害、狭い路地に自動車が入り込むことによる歩行者や住民への危険性、そして交通事故の増加など、問題は深刻化の一途をたどってきた。バス路線の体系的・定時的運行を

はかるための新交通システムなど、いくつかの改善策が順次実施されてきてはいるものの、抜本的な解決策はいまだ検討途上にある。これに加え、最近では、無秩序な住宅開発やマンション建設、リゾート開発（ゴルフ場建設、内灘リゾート）、さらには商業地の再開発にともなう大規模小売店舗の進出問題など、解決を迫られる問題は年を経るごとに増えつつある状況である。北陸の中核都市としての機能を維持し、快適な都市空間を提供しながら、いかに歴史的な街並みを保存し、良好な住環境を提供するかという難問の前に戸惑っているのが、金沢市の現状だといえよう。

〈表3〉「一度住んでみたい都市」

問 あなたの条件を考えないで、あなたが現在住んでいる市以外で、一度住んでみたいともう市はどこでしょうか。(MA)

| | 弘前 | 米沢 | 新宮 | 倉敷 |
|----|----|----|----|----|
| 京都 | 56 | 48 | 50 | 53 |
| 奈良 | 29 | 28 | 28 | 31 |
| 鎌倉 | 39 | 37 | 28 | 29 |
| 札幌 | 31 | 17 | 21 | 19 |
| 仙台 | 23 | 45 | 8 | 9 |
| 金沢 | 25 | 18 | 21 | 19 |
| 神戸 | 9 | 8 | 19 | 23 |
| 萩 | 9 | 6 | 14 | 27 |
| 東京 | 14 | 8 | 15 | 8 |
| 大阪 | 4 | 6 | 14 | 9 |

〔出典〕〈地方都市の風格に関する研究〉のためのアンケート調査（地方都市科学研究所／1978年3月、弘前・米沢・新宮・倉敷の4都市各1000人）：ジュリスト増刊総合特集27・都市の魅力（1982年）340頁より引用。

3. 市街地およびその周辺の開発行為に対する法的および事実的規制

(1) 概 観

金沢市は、以上に見てきたような課題をかかえながら、いくつかの系統的な解決策を講じてきた。その一つが景観行政である。

1960年代後半から取り組み始められた景観保全の取り組みは、1968年に制定された「金沢市伝統環境保存条例」によって行政施策としてある程度体系化された。その目的は、「都市開発に伴う本市固有の伝統環境の破壊を極力防止するとともに近代的都市に調和した新たな伝統環境を形成して、後代の市民に継承すること」(同条例1条)にあったが、その主眼は歴史遺産の保存にあった。その後、1970年の「寺院土堀修復補助制度」の創設、1974年の「金沢市緑化推進要綱」の策定、「水と緑の再生計画懇談会」その他関連機関の創設や整備、「伝統環境沿道修景事業」の実施(1983年)など、景観形成に次第に重点が移されるようになった。そして、「金沢市基本構想」(1985年)など全体的なプランからの景観行政の捉え直し、「都市景観懇話会」の発足(1988年)を経て、1989年に「金沢市における伝統環境の保存および美しい景観の形成に関する条例」が制定された。条例の目的は、「伝統環境の保存育成と、近代的都市景観の創出を図ることにより、本市の個性ある美しい景観を形成して、後代の市民に継承すること」(同条例1条)である。この条例の特色は、①市民参加の都市づくり、②金沢の個性を生かした総合的・計画的な都市づくりにあるといわれる。同条例によれば、市長は、あらかじめ金沢市都市景観審議会の意見を聴いたうえで伝統環境保存区域・近代的都市景観創出区域の指定をし(5条)、そのための基準(景観形成基準)を設定できる(6条)。建築物の新築・改築・増築や色彩の変更などを行おうとする者はあらかじめその旨の届出なければならず(7条)、当該届出があった場合に環境形成基準に合致しないと認めるとき

は、市長は指導・助言・勧告をしなければならない(8条)。都市景観の形成を図るために土地や建築物の所有者らが結んだ協定を市長は「景観協定」として認定し(15条)、表彰・援助の充実に¹¹⁾行うことができる。

県のレベルでも、1989年に景観対策委員会が発足し、1991年5月には「美しくうおいのある石川の景観をはぐくむために」と題した提言をまとめている。これを受けて県では、建築や都市計画の専門家による「景観形成推進委員会」を発足させ、景観誘導のための指導要綱を制定する予定だという。景観対策の骨子は、①県や市町村単位での景観条例の制定、②大規模な建築物・広告物・公共施設については「環境アセスメント」を導入し、建築前の事前審査を行う、③景観行政を専門的立場から監視・助言する機関として「景観審議会」を設置する、などとなっている。¹²⁾

宅地開発の規制に関しては、1982年4月に「開発指導要綱(金沢市開発指導基準)」が定められている。全国の多くの宅地開発指導要綱にみられるような開発・建設に対する周辺住民の同意や市への学校用地等の寄付についての規定はない。周辺住民等の利害関係人との協議、開発行為によって影響を受ける周辺公共施設の整備が、これに関連する項目であろう。しかし、その後、金沢市でもマンションやビルなど中高層ビルの建設ラッシュが続き、日照や電波障害などをめぐって周辺住民と建設業者との間でトラブルが続発するようになった。このような状況に対応するために1989年12月に策定されたのが「金沢市中高層建築物の建築に関する指導要綱」(1990年2月施行)である。同要綱によれば、規制の対象となるのは住居専用地域とその周辺で高さ10m、商業地域・工業地域とその周辺で高さ15mを超える建物で(4条)、建築主は建築確認申請の30日前までに計画の概要を敷地内の見やすい場所に掲示し(5条)、近隣住民が要望した場合には説明会を開催せねばならず(7条)、電波障害や工事にともなう騒

音・振動等が生じるおそれがあるときは利害関係人と協議し必要な措置を講じることを義務づけられた(9条, 10条)。市長は, 紛争に決着がつかない場合には調整を行い(12条), 必要に応じて知識経験者のうちから調整委員を委嘱し, 意見を求めることができる(13条)。しかし, 建築主は一方的に確認申請を提出できる上, 市長は調整によって解決を見込めない場合には調整を打ち切ることになるので(14条), 結局, 「話し合いが実を結ぶ¹³⁾かどうかはあくまで業者の理解にかかっている」と見るのが一般的である。市が前述の景観形成条例などによって「伝統環境の保存育成と近代的都市景観の創出」を計画的に推進しようとしても, それが居住環境の整備に十分有効につながっていない現状がここに示されている。都市計画の権限およびそのための規制権限の配分が抜本的に見直されねばならない時期に来ていることの現れだといえよう。

同じことは, ゴルフ場開発など, 郊外の開発についてもいえる。後述のように, 金沢市とその周辺でも最近のリゾート開発ブームののってゴルフ場の開発許可申請あるいは申請準備が十数件あったといわれている。しかし現在, 市は, 住民らの開発反対の意向を尊重して, 1件を除いてすべての開発許可申請の受理を停止している。また, 今日全国で問題化している産業廃棄物処理施設の新設・拡張の波は金沢にも及んでいるが, この届出に関しても市は単純に受理できない状況にある。住民の意向を尊重して, 許可申請を受理しないと, 届出を受理しないとこの規制手段がどこまで許されるのか。行政手続の観点から慎重な検討が必要とされる。

(2) ゴルフ場開発に対する規制

1987年5月に成立し同年6月に施行された総合保養地域整備法(いわゆるリゾート法)は, ①自由時間の増大等にもなうリゾートニーズに対応してその実現の場を整備すること, ②地域の活性化・魅力ある地域社会づくり, ③内需拡大による国際協調型の経済構造への転換, を

目的とし, 行政が策定した基本構想に沿って開発を行う民間事業者に対していくつかの優遇措置を定めている。¹⁴⁾すなわち税制上の優遇措置, 地方公共団体による補助金その他の助成措置, 農地の転用および国有林や港湾の利用についての適切な配慮などである。「カネ余り」の経済状況と, 地域の活性化に悩む多くの地方自治体が振興策をこのリゾート法に求めたことによって, 異常なリゾート開発ブームが到来した。とりわけ, 「あらゆるレジャー産業のなかで最も経営が安定」しているゴルフ場が全国いたる所で造成されるに至った。1988年現在, 全国で1,582ヵ所, これに加えて造成中・計画中が700ヵ所余りで, あわせると東京都の面積になるといわれる。¹⁶⁾

前述のように, 金沢市内でもリゾート法の影響を受けて十数件のゴルフ場開発計画がもちあがったが, 開発反対の世論を配慮して, 現在, 一件(夕日寺地区)を除いて事前審査の段階ですべて凍結されている。金沢市における開発許可権限は, 都市計画法86条1項に基づいて市長に委任されており, 市独自の規制基準も若干存在するが, 概ね石川県レベルでの開発許可手続に準拠しているとみられるので, ここでは県レベルの手続と規制のあり方をみていくことにしたい。

石川県内では, 1991年6月1日現在, 既存のゴルフ場が17ヵ所, 開発許可を得て工事中のものが2ヵ所ある。合計面積は2,804haになるが, これは石川県の総面積の約0.7%にあたる。リゾート法制定当初, 県内二十数ヵ所で計画されたが, JR西日本などが中心になって推進していた白山麓(河内村)ゴルフ場が住民らの反対運動により計画断念を余儀なくされたのをはじめ, いくつかの計画が取り止めになった(とはいえ, 現在でも14ヵ所で計画中・申請準備中だといわれている)。石川県は, 住民らのゴルフ場建設反対の意向あるいはゴルフ場の農業使用に対する懸念に対応するため, 開発の総量規制の方針を打ちだす一方, 関連する指導要綱

を制定あるいは改正するなど、1990年以來、諸種の規制手段を講じるようになってい

まず、総量規制については、石川県開発企画部が同年6月4日に「ゴルフ場建設の取り扱い方針について」を出し、①事前審査申請書の受理によりゴルフ場の面積が県土面積の1.8%に達した時点で受付を凍結する、②受付を凍結するまでの間は、事前審査申請書は、1市町村につき1件に限り受理する(ただし、過疎地域・準過疎地域・リゾート重点整備地区であって当該市町村に既存のゴルフ場がない場合には、18ホール以内のコースを1市町村につき1カ所に限り、凍結の例外として扱う)、方針をおおやけにした。「県土面積の1.8%」という数値には根拠が不明だとか(一説によると利用者人口から算出されたともいわれる)、不十分だとの評価もあり、また、その後に総量規制を打ち出した他の都道府県ではこれよりもさらに低い数値で規制をしようとしているので、今後とも議論を呼ぶであろう。

次に、県は、「石川県土地対策指導要綱」を改正して規制を厳格化した。都市計画法と比べると、同要綱の主たる特徴的な事項は次の点にみられる。すなわち、1ヘクタール以上の土地の開発行為をしようとする者は、知事(3ヘクタール以上の場合)または市町村長(その他の場合)に協議し、その了承を得なければならないこと(4条)、林地を鳥獣保護区域内においては開発区域面積の60%以上(それ以外の区域は50%以上——うち自然林部分はいずれも40%以上)確保すること、開発区域における土地の全部について、所有権その他土地を利用する権利を取得していること(以上、7条)、開発行為者は個別法の許可手続の協議にはいる前に環境影響調査を実施すること(7条の2)、である。なお、1990年の改正によって、都市計画区域内に関しても同要綱がいわゆる上乗せとして適用されることになった。要綱に違反した開発行為者に対しては次のような措置がとられる。①開発行為に係る便宜供与を一切行わない、②開発行為に係る

公共事業の施行を行わない、③水道、電気等の供給者に対し、水、電気等の供給をしない旨の要請をする、④違反者名及び違反の事実を新聞等により公表する、⑤関係官庁等に対し、同様の措置をとるように要請する(20条)。これらのうち、判例から考えて③による制裁が実際に行われることは望めないであろうが、①②によって、実際には計画を断念せざるを得なくなるであろう(たとえば、道路や排水処理関連施設の利用など)。④によってゴルフ場の会員権が売れなくなることも考えられる。しかし、要綱に違反した開発行為者側の最大の懸念は、県の理解が得られなくなることにより審査が長引き、最終的に計画を断念せざるを得なくなるように追込まれることであろう。

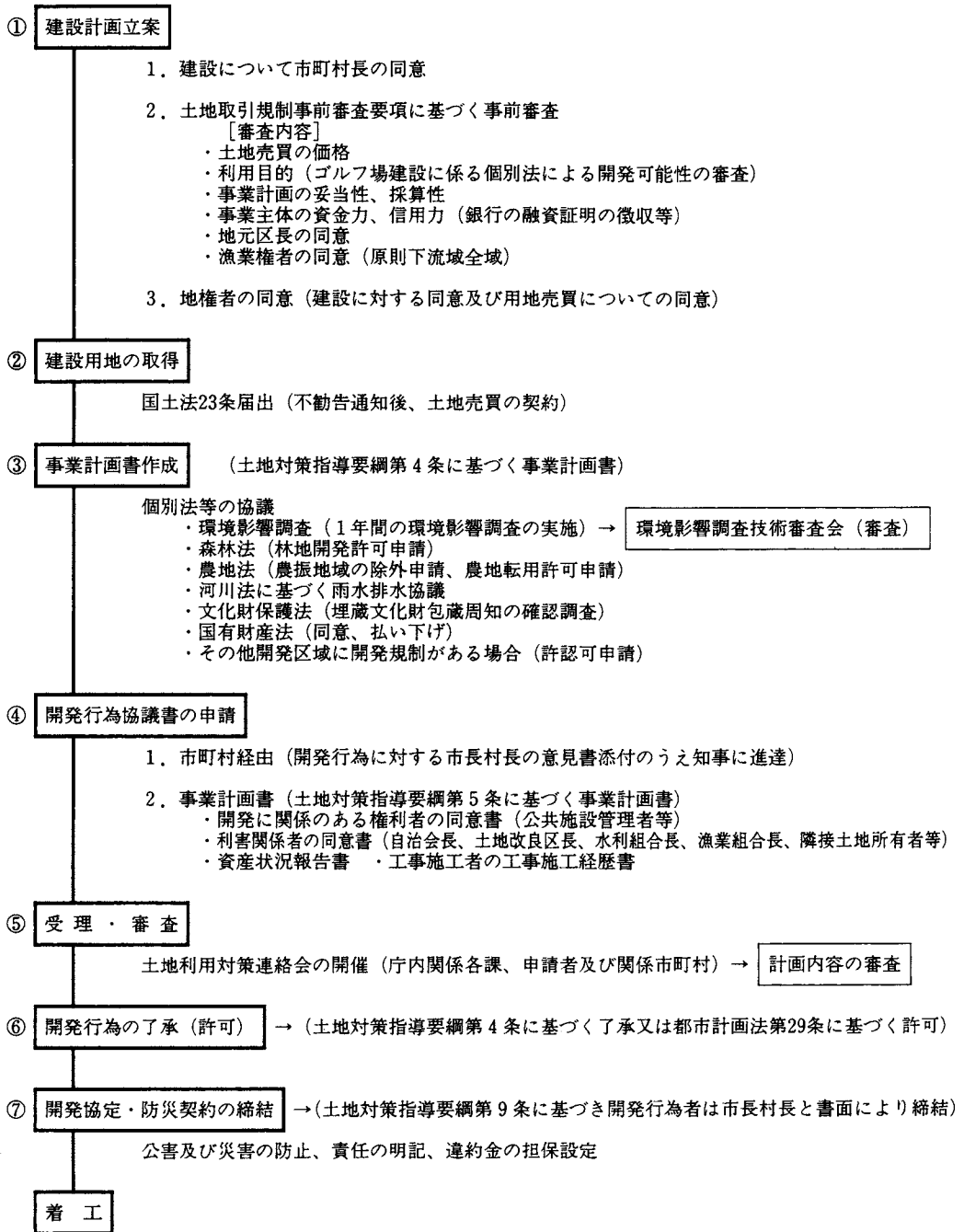
その他、「土地取引規制事前審査要綱」や「石川県ゴルフ場農薬使用基準」などにより、県独自の規制を行っている。

ゴルフ場開発許可手続を通覧すると、石川県の場合、〈表4〉のようになる。

①開発事業者は、開発表明ののち、計画立案の段階で、建設についての市町村長の同意書と事前審査の対象となる諸事項を提出しなければならない。総量規制にかかる場合にはこの段階で凍結される。「事業主体の資金力、信用力」を終始チェックするのは、計画が途中で挫折したり経営が行き詰って倒産した場合に、開発の規模が大きいため県の土地利用計画や周辺住民の生活に影響を及ぼす可能性が高いからであろう(たとえば、ゴルフ場用に取得した土地を産業廃棄物処理場に転用するなど)。次に、地権者全員の同意書を提出することになる。周辺住民との話し合いという事項がないことについて、不十分さを指摘できるかもしれない。

②売買する面積が大規模なため、開発事業者は国土利用計画法23条に基づき、市町村長を経由して県知事に土地売買契約の届出を行わねばならない。ここで土地の取引価格や利用目的が適正であること、投機的取引でないこと、などが確かめられれば(事前審査の際に提出された

＜表4＞ゴルフ場建設に係る開発行為協議の手順



〔出典〕石川県の資料による。便宜上、若干の補足を加えてある。

価格・目的などと相違がないかどうかチェックされる)、知事から不勧告の通知を得て、土地の売買契約にはいる。これらの点に問題があれば、知事は中止勧告のほか利用目的や価格の変更勧告を出すことになる。事業者が勧告にしたがわない場合には、新聞・テレビなどでその旨を公表するという制裁が行われる(同法26条)。

③開発事業者は、次の段階で具体的な事業計画書を作成し、行政の各担当部局との間で個別法に基づく許可を得るための協議にはいることになる。特に、1990年2月以降は1年間にわたる環境影響調査が義務づけられ、その調査報告が学識経験者や関係市町村長からなる技術審査会の審査にパスするようものでなければならぬ点が、事業者にとってはきびしいハードルとなっている。また、事前審査の段階で開発についての行政側の理解を得ていない限り、これらの個別審査を乗りきることは不可能であろう。とはいえ、この段階に至れば、「すでに土地の取得を済ませているので、これ以後の段階で不許可を出して事業計画を廃棄させることは事業者にとってあまりにも苛酷だ」という配慮が行政側に働くと思われるので、協議の内容は許可を得るための計画の修正が主眼になると想定される。

④個別法等の協議が整った段階ではじめて、正式の法的手続たる「開発行為協議書の申請」を行うことになる。これは、都市計画法29条に基づく許可の申請あるいは要綱に基づく知事への了承の申請と、個別法に基づく許可申請とを一括したものである。この段階での事業計画書は都市計画法30条に準じるものと思われるが、利害関係者のなかに「隣接土地所有者」が含まれていることが注目される。

⑤ここで正式な計画内容の審査が行われることになるが、すでに事前審査および事前協議を経ているので、儀式的な最終確認の作業だとみてよいであろう。

⑥個別法に基づく許可もここで同時に行われる。

⑦開発事業者は、土地対策指導要綱9条に基づいて関係市町村長と開発協定と防災協定を結ぶことが要請される。開発協定の内容には、工事の時期や期間、公害・災害防止措置、文化財の保護等が含まれている。協定違反があった場合には便宜供与の停止、公共事業施行の停止、水や電気の供給の停止、違反事実の公表などの制裁が準備されている。また、防災協定には、市町村長の指示する期日までに防災工事を完了しないときには違約金を市町村長に支払う旨の規定が含まれている。違約金の額は、開発区域面積(単位、ヘクタール)×75万円+土工量(単位、立法t)×100円で計算され、この額の定期預金に質権が設定される。これらは、開発に対する行政の責任を果たす措置として有意義であり、全国的にみてもユニークな方式だと思われる。しかし、これらは、あくまでも開発工事に関連する取り決めであり、また契約当事者は市町村長と開発事業者だけなので、周辺住民が関心をもつ農薬使用等のゴルフ場の運営に関わる問題は、別途開発事業者と住民との間で締結しなければならないようである。

今後、以下の点が検討されるべきであろう。

第1に、規制根拠の問題である。指導要綱に基づく規制は地方公共団体の努力の現われとして評価されるべきであるが、規制対象者がこれに従わない旨の意思表示をしている場合には、解決不能に陥る。特に、ゴルフ場のような大規模開発の場合には、巨額の利害がからむので、そのような事態は十分に予想される。過去に各地で生じたいくつかの事件にみられるように、事業者によって扱いを変えることはないのか。指導要綱についても公正さを保証する手続が必要であると思われる。また、制裁手段としての公表をめぐる法的検討、要綱にない事項を「手順」で求めているように見受けられる点など、指導要綱と事務取り扱いの基準との整理も必要であろう。

第2に、関係法令や指導要綱の運用の問題である。後に述べるように、今後、行政手続法制

の整備にともなって、指導要綱に基づく事務処理であっても処理期間明示が求められるようになると考えられる。したがって、事前審査や事前協議の段階で凍結するとか、申請を受理しないという手段は公然とは使えなくなる。標準処理期間を明示することとあわせて、手続を進めることができない場合の基準を具体化することも必要となろう。

第3に、大規模開発の許可にあたっては、周辺住民など一般市民の理解を得ることも重要な要素であるが、この点もみなおしが必要である。周辺住民の同意の手続を整備し、計画検討の段階での、開発そのもの・防災・居住環境保護などに関して公聴会その他の住民関与の手続を整備すべきであろう。また、現在石川県が義務づけている「環境影響調査」の検討手続も、一般市民の理解を得られる方式に見直されるべきであろう。一方、「土地の取得を済ませた段階で不許可を出すのは事業者にとってあまりにも苛酷」だという感覚が行政側に働くこともある程度理解できるので、法制度として2段階のチェックシステムが考えられてもよいと思われる。

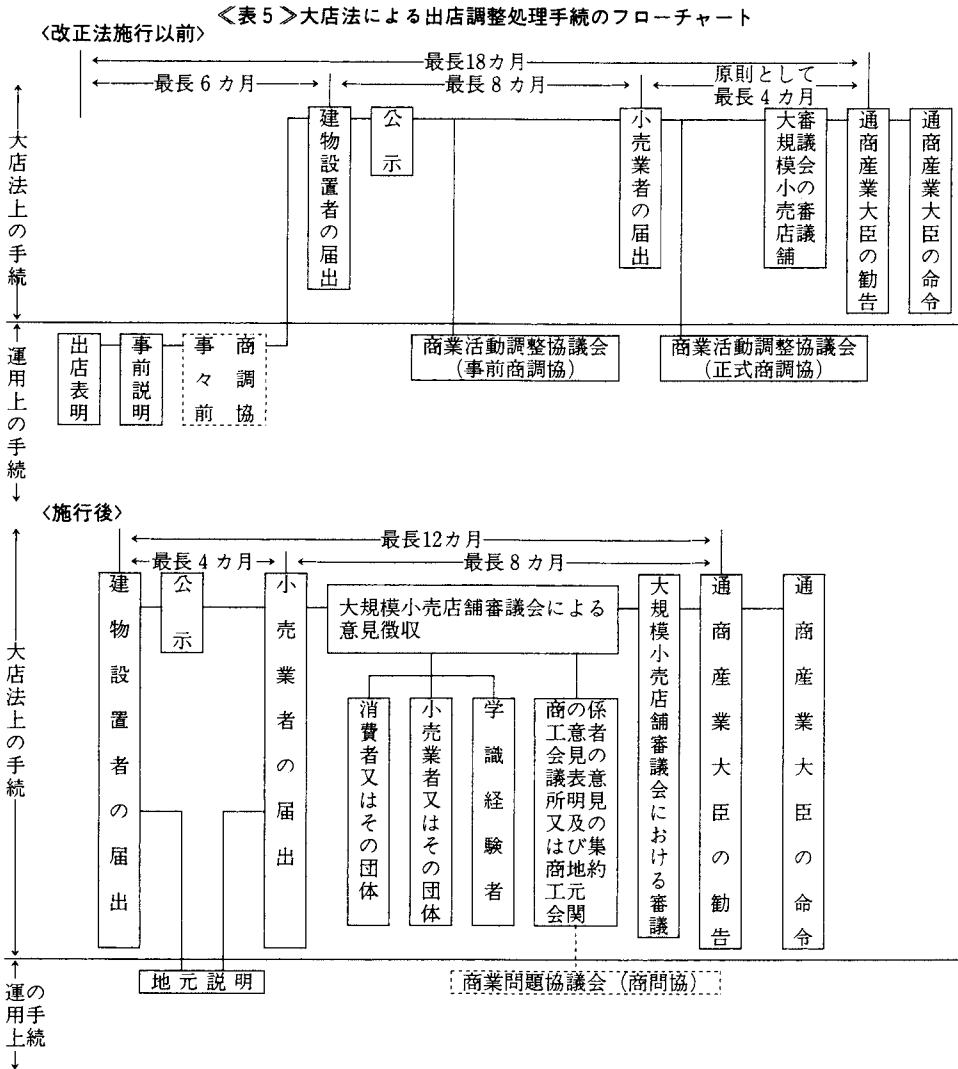
第4に、開発行為に対して一貫性をもった合理的対処は、ある程度の具体性をもった土地利用計画があって初めて可能になるように思われる。住民の参加の下でその策定を進めていくための手続も今後あわせて検討されるべきであろう。

（3）大規模小売店の出店に対する規制

大規模小売店舗法（以下、大店法）は、いわゆる貿易摩擦を背景として主にアメリカ合衆国政府の圧力の下で、1988年ごろから規制緩和の方向に進み、1991年5月に法改正されるに至った。この改正自体は3つの点に止まるわずかなものであったが（後述参照）、これを契機にした政省令および運用レベルでの変更が大きいため、注目されたのである。なお、改正法は1992年2月までに施行されることになっている。以

下、まず、大店法を概観し、その——主に運用上の——問題点を確認した上で、改正に至る経緯、金沢市における実情、行政手続上の問題点の検討へと進んでいきたい。

大店法は、消費者の保護に配慮しつつ、大規模小売店の事業活動を調整することにより、周辺中小小売業者の事業活動の機会を適正に確保すること、これを通じて小売業の正常な発展を図ることを目的としている。500平方メートルを超える大規模小売店舗用の建物を設置しようとする者は事前に届出をしなければならない（3条届出）。第1種大型店（店舗面積が3,000平方メートル——ただし東京都の特別区および政令指定都市にあっては6,000平方メートル——以上の場合）は通産大臣に、第2種大型店（500平方メートルから3,000平方メートルまたは6,000平方メートルまで¹⁸⁾）は都道府県知事にこの届出をすることになる。さらに、この店舗で営業をしようとする者も、開店日の5ヵ月前までに届出を出さなければならない（5条届出）。届出を受理した通産大臣または都道府県知事は、「周辺の中小小売業の事業活動に相当の影響を及ぼすおそれがある」（7条）と認めるときは、国または都道府県の大規模小売店審議会（以下、大店審）の意見を聴いた上で、4ヵ月以内に届出者に対し、開店日の繰り下げ、店舗面積の削減を勧告できる。大店審はその際、商工会議所・商工会に加えて、改正法施行後は消費者代表および学識経験者の意見を聴かねばならないものとされた。届出者が勧告にしたがわない場合、通産大臣または都道府県知事は5ヵ月以内に、開店日の繰り下げ・店舗面積の削減を命令できる（8条）。閉店時刻と休業日数についても同様の手続がとられる。なお、商工会議所は5条届出後（多くの場合それ以前の段階から）の意見集約機関として商業活動調整協議会（略称、商調協）を設けていたが、改正法施行後は、新たな機関を設置するものと見られる（大店法に基づく手続の流れについては〈表5〉参照）。
従来の大店法の運用に対して、次のような問題点が指摘されている。「法の建前上の調整は、



〔出典〕高橋淳「大店法の改正及び関連各法の概要」ジュリスト983号（1991年）73頁。なお、上掲の表には若干の補足と修正を加えている。

通産大臣または都道府県知事が5条届出後に大店審の意見を聴いて行う勧告・命令によってなされるものとされている。しかし、実際の調整は、3条届前に行うことが行政指導により要請される出店説明の段階での地元事業者との交渉の場ないし3条届出前の事々前商調協において事実上済まされることが多く、3条届出後で5条届出前の事前商調協の場で行われることもあった。これらの調整には期間の限定はなく、調整が長期化し不透明化・不明朗化するとともに

に、法が予定する通産大臣または都道府県知事が大店審の意見を聴いて行う調整はほとんどが儀式的・形式的なものになってきた。また、法が要求していない出店計画の事前説明、さらには地元事業者の合意がなければ3条届出を受理しない取扱いがなされることもあった。大型店過密地域（出店抑制地域）の設定や特定大手小売業者による年間出店延べ面積の上限設定などの行政指導により、事実上、届出を受理せず出店自体を認めない措置がとられたこともあつ

た。これらの措置は法を超えるものである。さらに、法は、調整事項を開店日、店舗面積、閉店時間および休業日数の4つに限定しているが、実際には商品の品揃えや価格設定などに拡大することもあった。¹⁹⁾「さらに、地方公共団体が独自に条例などにより大店法を上回る上乗せ規制や横出し規制を行う例も数多く見られた¹⁹⁾。また、地元小売業者（特に大規模小売業者）は自己の特権的地位を守るために商調協を介して大規模小売店の進出を阻止する例が多いこと、「進出する大規模小売業者も地元小売業者の了承さえ得れば進出できるところから、地元有力者に働きかけたり、地元小売業者に金員を供与するようになる²⁰⁾」ことも問題点として指摘されている。たしかに、「消費者の利益の保護²⁰⁾」や「小売業の正常な発展」という大店法の目的が顧みられない実態があったことも事実であろう。

これらの問題点を解決ないし改善するために、1988年12月の規制緩和推進要綱をはじめとする一連の提言や運用の緩和措置が行われ、そのまとめとして1991年5月に法改正がなされた。改正の要点は、①既述のように第1種大型店と第2種大型店の境界面積を引き上げたこと（3条の改正）、②大店審の意見聴取対象が消費者・学識経験者にも広げられたこと（7条の改正、これに連動して大店審の機構改革も行われる予定）、③地方公共団体が独自規制（上乗せ・横出し規制）を原則として行わないようにすること（15条の5）、である。

金沢市は、これまで行政指導により大型店過密地域の取り扱いをうけていたため大型店の出店が抑制されてきた。しかし、1988年の規制緩和推進要綱の提言以降、大型スーパーの出店表明が相次ぎ、結局1991年6月の事前商調協で4店舗の出店が認められるはこびとなった。ただし、いずれも申請の店舗面積から4割ないし5割程度が削減されている。商調協でのこのような判断は、「〔金沢〕市内における既存の大型スーパーのシェア率（42.1%）や、しにせの多

い商店街構成などから、大型店による経済的な波及効果などを判断して、全国的にみても大幅な店舗面積の削減を打ち出した²¹⁾」、「金沢の中心部の地盤沈下²²⁾につながる程度の〔店舗〕面積」を考慮した、「都心部の百貨店、専門店などを含む既存商店施設を衰退から守りたいとする“政治力”が働いたため²³⁾」などといわれている。これらの論評にみられるように、商調協の判断基準と審議過程は一般市民には理解しづらいものであり、出店規制にあたっては基準の公表とできる限りの審議の透明化が求められるよう。

なお、改正後の手続上の問題として、次の点が検討されるべきであろう。まず、手続の根拠の問題である。金沢市は今後、大型店過密地域（出店抑制地域）として扱われることはなくなったが、3条届出以前に市長は意見表明を行うことができ、出店表明者にその旨が伝えられる。行政手続上、これは勧告的な行政指導と同じ効力をもち、後の審議に大きな影響を及ぼすと考えられる。この意見表明の位置付けを制度上明確化すべきであろう。また、改正によって、届出を受理しないという取り扱いから通産大臣または都道府県知事の勧告・命令を重点にすることに変わったが、これらの実効性を担保する手段も再度検討される必要がある。第2に、運用の問題である。一般には、大店審の審議の透明化、「出店調整のための指針」の公表、地方的特性を加味する際の根拠の明示、などが今後の課題として挙げられる。また、日本商工会議所などが商調協に代って「商業問題協議会」の設置を検討していることが報道され、これに対して“ヤミ商調協”などという批判も存在するが（大店法改正後の各紙を参照）、いずれにしても各分野の意見集約手続が透明さと公正さを担保できるように、整備されるべきであろう。さらに、届出の処理期間には、業者が自己の都合で手続を停止するときにはこれを処理期間に算入しないことになっているが、これが行政の側から手続の進行凍結の手段として用いられる危険

性はないのか等、行政指導手続整備の課題としても検討されるべきであろう。第3に、大型店進出予定地の周辺住民や消費者の意見を反映させるための手続の整備である。審議会の方式を採る場合には、代表として認定できる条件などを定めておく必要がある。大型店の開店は街づくりと密接につながるため、この種の計画策定手続の整備と関連させて考えられるべきことになろう。

4. 行政手続法要綱案からみた規制手段の問題点

(1) 行政手続法要綱案（第3次臨時行革審・第1次部会案）公表までの経緯

第2次世界大戦後しばらくの間、学界レベルではアメリカの法制度の影響の下で行政手続法への関心は高かったし、個別法の中にその成果が取り入れられることもあったが、行政活動全般に関わる統一的な手続法が実務レベルで考えられることはなかった。状況が変わったのは、1962年2月に発足した第1次臨時行政調査会第3専門部会のなかに「行政手続に関する現行の法制並びにその運用の実態を調査し、行政の国民に対する奉仕の向上を図るため、改善すべき事項を調査審議する」分科会が設けられ、1964年2月にこの分科会によって「行政手続に関する報告」が出され、同年9月、臨時行政調査会報告の附属資料として「行政手続法草案」が提出された頃からであろう。その後、この草案は、十分な検討も行われないうまま棚ざらしにされてしまった。このように扱われた理由としては、「その〔行政手続法の〕整備を促進する直接の利益集団のいないこと、問題が必ずしも、マスコミ等一般の注目をひくものでないこと、その後の行政改革の重点が、行政の簡素化、合理化に傾斜し、短期的には、行政の費用の増大を招くともみられる手続法の整備は、改革事項の視野にはいりにくかったこと」などが挙げられる。²⁴⁾

1970年代後半に至り、航空機疑惑等の汚職事件によって行政への不信が強まったため、一般的な行政手続法の必要性が再び認識されるようになった。1980年には当時の行政管理庁内に第1次行政手続法研究会（座長、雄川一郎東大名誉教授）が組織され、基本的な考え方と条文案を法律案要綱の形でまとめた。²⁵⁾ 次いで、1983年3月の第2次臨時行政調査会最終答申でも「統一的な行政手続法」制定の必要性が指摘された。これを受けて1985年より総務庁において第2次行政手続法研究会（座長、塩野宏東大教授）が開催されることとなり、比較法的作業も含めた詳細な検討を経て、1990年10月に「行政手続法（仮称）要綱案」を中間報告として公表した。²⁶⁾ 一方、1990年に設置された第3次臨時行政改革推進審議会のなかにも、部会の一つとして公正・透明な行政手続部会（部会長、角田禮次郎前最高裁判官）が設けられ、1991年7月に「行政手続法要綱案（第1次部会案）」を公表している。これは前述の第2次行政手続法研究会「要綱案」をふまえた上で、実務レベルでも支持を得られる案を最終的に確定するための前段階の案として示されたものである。

以上のように、この十年間、学界と実務界とにおいて行政手続法の法制化の努力が積み重ねられてきており、「行政手続法制定の機運は、現在、かつて見られなかったほど盛りあがっている」²⁸⁾とさえいわれる。今日、このように統一的な行政手続法の必要性が認識された理由は、①市場の開放など、国際化の進展に対応するため、②行政に対する国民の信頼性を確保するうえで、行政の透明性・公正性を保証するシステム作りが不可欠であるため、③これまでの個別法ごとの不備・不統一を解消するため、だと考えられる。²⁹⁾ 数年のうちに日本でも「行政手続法」が制定される可能性が高いと考えて差し支えないであろう。

(2) 要綱案の概要

では、1991年7月の行政手続法要綱案(以下、

要綱案と略す)の諸項目のうち、本稿の課題との関連で注目すべき点を述べてみよう。

総則部分では、目的は、「行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資すること」と定められている(要綱案第1)。適用範囲からは、刑事事件・租税事件・公務員法上の事件に関わる処分が除かれているが、行政指導についてはこれらに関わるものであっても適用範囲に含まれることは注意されるべきであろう(要綱案第3)。

処分手続をみると、「行政庁は、申請が官署に到達したときは、…遅滞なく当該申請の内容に関する審査を開始しなければならない」(要綱案第4)とか、「行政庁は、標準処理期間(…)をあらかじめ定めるように努めるとともに、これを定めたときは公表しなければならないものとする」(要綱案第6)となっており、現在往々にしてみられる“受理しない”という手段が使えなくなり、行政の努力義務だとはいえ、審理のひきのばしによる“握りつぶし”も処理期間の定めによって簡単には行えなくなると考えられる。あらかじめ審査基準を設定しておくことや、審査に際しての考慮事項の明示といったこと(要綱案第7)は、現実にはその具体化の程度をめぐる争いが生じるように思われる。第三者の利害を考慮すべき処分の場合に公聴会等の意見聴取の機会を義務づけている点も注目される(要綱案第10)。

行政指導に関する規定を設けたことは要綱案の大きな特徴である。申請人が従わない旨の意思を明確にしている場合には当該行政指導は継続できない(要綱案第27)、行政指導の目的・内容・責任者を明示すること(行政指導の理由については審議の過程で削られたようである)、求められた場合には書面で交付すべきこと、行政指導の指針をあらかじめ定め公表すること(要綱案第29)などの規定は、便宜的に行われてきた行政指導はもちろん、すでに指導要綱化されている場合であっても、実務の見直しは避けられないであろう。

届出についても、「法令に基づく形式上の要件に適合している場合には、当該届出が官署に到達したときに、その届出の効力を生ずるものとする」(要綱案第30)となっていて、申請の場合と同様、“受理しない”という規制手段が使えなくなるので、届出の許可処分的運用は——根拠法自体が容認していない限り——困難になると思われる。

(3) 要綱案からみた規制手段の問題点

最後に、ゴルフ場の開発許可手続と大規模小売店舗の出店許可手続との関連で、検討されるべき点を述べてみたい。

まず、申請や届出を受理しないという手段は、要綱案が法制化されれば使えなくなることは明らかである。同じく、処理期間の定めによって、審査を無期限に引き延ばして開発や出店を断念させるという手段も使えなくなる。今後、現在運用上で行われている事前手続を法的なレベルに引き上げることも考えられてよいと思われる。行政側が是正措置としてとりうる勧告や命令の実効性の確保手段も詳細に検討されるべきであろう。次に、行政指導を指導要綱として、体系化し公表する方向が促進されることになるだろう。しかし、指導要綱の効力は依然として不明確なままであるし、一般市民にとって分かりづらくなる危険性もある。現在指導要綱で定められている事項も含めて条例化できるものはそうすべきであるし、同時に中央と地方の権限配分を見直して、地方公共団体が責任をもって規制基準を定められる法制度に変えていくべきであろう。

5. 展望

ゴルフ場や大規模店舗をどのように位置付けるかは、地域的特性や時代状況によってかなりの程度左右されるに違いない。そして、結局は、住民がどのような居住環境を求めるのかに帰着せざるをえないであろう。今日この問題を考えるためには、少なくとも地域社会全体を視野に

入れた発想が必要である。その際、示唆に富むのは、「人間的魅力と文化的多様さを兼ね備えた都市」に必要だとされている次のような条件であろう。すなわち、①「都市の各地区は必ず2つないしはそれ以上の機能をもっていなければならない」(この考え方は近代的都市計画家が共通して主張するゾーニングの考え方を否定する)、②「道路の幅はできるだけせまく、曲っていて、1ブロックの長さは短い方が望ましい」(人々の生活の必要から自然発生的に形成された街路が望ましいのであって、真直ぐで広くて長い街路を基本とするのは非人間的な環境である)、③「再開発にさいして古い建物ができるだけ多く残るように配慮しなければならない」(新しい建物が多いと、高い償却費を支払わねばならず、自由な発想が生れにくい)、④「都市の各地区は、人口密度が十分高くなっているように計画されなければならない」(人間と人間との日常的な接触があってはじめて文明が形成される³⁰⁾)。そして基本的には、都市計画や開発計画の策定・審査にあたっては、「衣食住、教育、医療、交通、自然環境などについて、どのような市民もある最低限のサービス享受できるということが市民の基本的権利のうちにあげられ、このような状況が可能になるような資源配分および所得配分³¹⁾にかんする制度が形成されなければならない」という考え方が、発想の根底にすえられるべきであろう。これまでコスト・ベネフィット分析に基づく行政活動の結果として、都市から人間が疎外され、居住環境が破壊され、社会的不平等が拡大してきたのだとするなら、行政担当者も市民もこのような考え方を基本として確立しなければならないことは疑いえない。このことは、近年の世界的思潮をみても、とりわけJ・ロールズの功利主義批判に代表されるように、現代社会の普遍的な課題になってきているように思われる。行政手続法も基本的にはこのような考え方に基づく社会の発展を支える制度として構想され、改善されるべきであろう。

注

- (1) 行政手続法要綱案については、ジュリスト985号(1991年)73頁以下参照。コメントと公表された中間案が掲載されている。
- (2) 金沢市の中枢管理機能に関しては、矢ヶ崎孝雄「北陸における金沢市の地位」金沢地理第3号(1984年)1頁以下、金沢商工会議所商業近代化事務局編『金沢地域商業近代化地域計画報告書』(後掲注・7)23-24頁など参照。
- (3) 金沢市史編さん委員会編『金沢市史(現代編)続編』(1989年、金沢市)484頁(金崎肇担当)。
- (4) 同上713頁(水野一郎担当)。
- (5) 林泰義「都市の魅力と住みやすさのものさし」ジュリスト増刊総合特集27・都市の魅力(1982年)115頁。
- (6) 宇沢弘文「ジェーン・ジェイコブズと自動車」宇沢『現代を問う』(1986年、東京大学出版会)所収、15頁。
- (7) 金沢商工会議所商業近代化事務局編『金沢地域商業近代化地域計画報告書』(1974年)173頁。
- (8) この調査は、日本商工会議所が中心となって、1970年から1989年にわたって全国215の都市について行われた。各都市の調査ごとに詳細な報告書が刊行されている。
- (9) この表の作成形式については、林泰義「都市の魅力と住みやすさのものさし」(前掲注・5)119頁を参考にした。
- (10) たとえば、金沢市史編さん審議委員会(編)『金沢市史(現代編)・上』(1969年、金沢市)697-736頁、ならびに『金沢市史(現代編)続編』(前掲注・3)633-655頁(山口健次担当)、667-698頁(伊藤悟担当)など参照。
- (11) 以上については、鴨野幸雄「金沢市の景観形成行政の考察」二宮哲雄編『金沢——伝統・再生・アメニティ』(1991年、御茶の水書房)143頁以下、『金沢市史(現代編)続編』(前掲注・3)723-729頁(水野一郎担当)など参照。
- (12) 1991年5月15日付北陸中日新聞。
- (13) 1989年12月26日付朝日新聞(石川版)参照。
- (14) 施行後3年あまり経た時点でのリゾート法の評価については、ジュリスト973号(1991年)などを参照。
- (15) 坂口良昭「日本のリゾート開発の実態と問題」都市問題81巻5号(1990年)58頁。
- (16) 同上57頁。

- (17) 最高裁 1989年（平成元年）11月7日第二小法廷決定、判例時報1328号16頁、および同事件関連裁判例を参照。この事件が注目を集めたのは「住民のために地方自治体が知恵を絞って実施してきた行政指導が、責任者の刑事事件に発展した初の事案であった」からであり、この事件に関して検察側が起訴に踏みきったことは「地方自治関係者にとっては衝撃的であった」（原田尚彦「武蔵野市給水拒否刑事事件」ジュリスト957号（1990年・平成元年度重要判例解説）57頁）といわれる。
- (18) 改正法施行以前は、第1種と第2種の区切りは1,500平方メートル（または3,000平方メートル）であった。
- (19) 根岸哲「大店法の緩和と独禁法の強化」都市問題研究43巻3号（1991年）30-31頁。
- (20) 野木村忠邦「独禁法改正と中小企業——大店法・分野法・商調法をめぐって」法律時報49巻11号（1977年）66-67頁。
- (21) 1991年6月22日付読売新聞（石川版）。
- (22) 同日付日本経済新聞（石川版）。
- (23) 同日付北国新聞・解説。
- (24) 塩野宏「行政手続の整備と行政改革」同『行政過程とその統制』（1989年、有斐閣）220頁。
- (25) 要綱（案）とその経緯については、雄川一郎・塩野宏・園部逸夫（編）『現代行政法大系3・行政手続・行政監察』（1984年、有斐閣）363頁以下参照。
- (26) その内容と経緯については、「行政手続法研究会（第2次）中間報告」ジュリスト949号（1990年）100頁以下参照。
- (27) ジュリスト985号（前掲注・1）参照。
- (28) 橋本公巨「行政手続法要綱案（第一次部会案）を読んで」ジュリスト985号（1991年）86頁。
- (29) 総務庁行政管理局（編）『行政手続法の制定にむけて——新しい行政スタイルの確立』（1990年、ぎょうせい）2頁など参照。
- (30) 宇沢弘文「自動車の社会的費用再論」世界545号（1990年）33-34頁参照。
- (31) 宇沢弘文『自動車の社会的費用』（1974年、岩波書店）133頁。

[1991.9.17]

〔付記〕本稿の作成に際して、石川県企画開発部企画課土地対策室、同・商工労働部企業経営課、金沢市都市政策部土地利用対策課、同・都市建設部建設指導課、金沢商工会議所中小企業相談所から資料提供等のお世話をいただきました。また、本研究を進めるにあたり平成2年度特定研究「金沢における社会・文化的イノベーションの展開に関する総合的研究」の一環として研究経費の助成を受けました。記して感謝申し上げます。

〔追記〕本稿脱稿後、行革審の公正・透明な行政手続部会は、要綱案の最終答申をまとめた（1991年11月29日）。その検討は今後の課題としたい。