

まちづくりと住民参加に関する公法学的考察

上拂 耕生

1. はじめに
2. まちづくりと都市法・都市計画
3. まちづくりにおける住民参加の法的位相
 - (1) 行政手続としての住民参加
 - (2) まちづくりにおける「協働」概念
 - (3) 行政計画と住民参加手続
4. まちづくりにおける住民参加の方法
 - (1) 住民参加の手続—制度化されているものとされていないもの—
 - (2) 都市計画決定と住民参加
 - (3) 住民参加の充実化
 - (4) 住民参加の実践的な方法
5. むすびにかえて—熊本地震災害の復興手続に関連して—
 - (1) 災害法制とまちづくり法
 - (2) 復興の理念
 - (3) 災害復興まちづくりと住民参加

1. はじめに

本稿は、2017年6月17日に中国・鄭州大学で開催された第13回日中公法学シンポジウムでの報告（「都市計画における住民参加手続—熊本地震災害の復興手続に関連して—」）を基に、その報告内容を加筆修正したものである¹。

日中公法学シンポジウムは、日本と中国の公法学者による学術交流を目的に2005年から開催されている。2017年度は「中央と地方、地方行政・財政の諸問題」を共通テーマとし、行政法分野では「土地法と都市法」がテーマとされた。筆者は、個別法（個別参照領域）としての土地法・都市法を専門的に研究しているわけでもないが、「日本側の行政法研究者による報告が少ない」という事情もあって、日本側コーディネーターの戸波江二教授（早稲田大学）の要請を受け、報告

¹ 当該報告は、日中の学術交流の場であったので、中国側の参加者にも理解しやすいものにするため、中国での問題状況を念頭に置いて、日本の行政法学での議論や問題状況を整理・概観するような形で行った（したがって理論的に深い考察はしていない）。本稿でも、同様に整理・概観にとどめている。

を行うことになった。報告のテーマをどのようにすべきかについて迷ったが、中国の行政法学においても、民主的観点からの参加手続、例えば都市計画における公衆参加が議論されていること²、また、熊本でのまちづくりないし地域活性化の取組み事例に多少なりとも関わってきたこと、さらに熊本地震災害からの復興という現状を踏まえて、上述のテーマで報告をすることにした。

今日、「まちづくり」という言葉はさまざまな分野で用いられている。その言葉は多義的で、平仮名もあれば、漢字を使って「町づくり」「街づくり」「都市づくり」と表記するものもある。また、そのニュアンスはそれぞれの分野で異なるようである。それだけに、「まちづくり」を正確に定義することは難しい³。しかし、「まちづくり」という言葉は現に多様な分野で用いられ、一般的にすっかり定着した言葉となっている⁴。では、このような「まちづくり」に対して、公法学はこれまでどのように向き合ってきたのだろうか、これからどのように向き合うべきだろうか。

いささか個人的な話から始めたい。筆者は本学に赴任して十数年、何だかよく訳の分からないうちに、「まちづくり」ないし「地域活性化」というものと随分と関わっている⁵。もっとも、「地域貢献」の美名のもと、いわゆる地方大学の多くでは、「まちづくり」や「地域活性化」に関わる「域学連携」の様々な取組みがなされており、このような昨今の状況からすれば、公法学の研究者が何らかの「地域貢献」活動をしていても不思議ではない。しかし、公法学の分野でも、都市法・土地法、地方自治法、自治体政策法務などを専門とするならともかく、筆者は「日中行政法制度の比較法的研究」を専門的な研究課題とし、すなわち比較法としての中国法を専門領域としてい

² 中国では、全国統一的な行政手続法はまだ制定されていないが、地方人民政府レベルでは「行政手続規定」が制定されているところもある。個別制定法では、公衆参加手続について、例えば『中華人民共和国都市計画法』26条は、「都市計画は、上級機関の承認を求める前に、計画策定の統括機関は法に基づき都市計画の草案を公告し、かつ論証会、公聴会またはその他の方法で専門家および公衆の意見を聴取しなければならない。公告の時間は30日より少なくしてはならない」(1項)、「計画策定の統括機関は、専門家および公衆の意見を十分に考慮し、かつ上級機関の承認をを求める資料において意見採用の状況およびその理由を付さなければならない」と規定する。

³ 石原武政・西村幸夫編『まちづくりを学ぶ』有斐閣ブックス2010年13頁。

⁴ なお、まちづくりに類似する用語として、まちおこし、地域づくり、地域おこし、地域活性化、地域振興、さらに近年の「地方創生」などがあるが、本稿ではこれら用語を特に区別することなく、まちづくりという言葉を使用する。この点、「日本で常時使用される定着している『地域振興』『地域活性化』『地域づくり』のいずれも地域政策指向的類似用語と理解されよう」という指摘もある(金田昌司『地域再生と国際化への政策形成』中央大学出版会2003年26頁)。

⁵ 筆者の「地域貢献」への関わりは概して、以下の3つに大別される。1つは、国・自治体の審査会・審議会の委員としての活動で、随分と多くの委員(中には会長)を努めている。2つ目は、主に自治体職員を対象とした研修の講師(主に行政法、情報公開・個人情報保護、自治体法務などに関するもの)である。3つ目は、まちづくり・地域活性化に関わる学生の自主研究プロジェクトの指導(教育研究活動)である。とりわけ、熊本県内部の人吉球磨地域の活性化を目的とした学生主体のリサーチプロジェクト(実質的には、地域づくりボランティア体験を通して実践的な学習をする教育プログラムの色彩が強いが、近年は学生主導の社会起業的なプロジェクトも試行している)であるKUMAJECT(クマジェクト)は、さまざまな協力者に支えられながら10年余り携わっている(このことについては、拙稿「地域と大学の連携による地域づくり教育プロジェクト—KUMAJECT(クマジェクト)の取組み事例から—」『アドミニストレーション』第21巻1号(2014年)34~50頁)。また、このKUMAJECTを経験した学生が、熊本地震災害のボランティア活動を積極的に取り組んでいることもあり、学生ボランティア活動との教育研究上の関わりも増えている。

るから⁶、普通ならば「まちづくり」や「地域活性化」とはやはり程遠いところがある。にもかかわらず、「地域に密着した」実践的な教育研究活動を行うことが多い（また、地域づくりに精力的に取り組んでいられる方々とたくさん知り合い、交流させて頂いている）ことから、自らの専門分野である公法学とまちづくり・地域活性化との接点を考えるようになった（そんな折、上述した日中学术交流シンポジウムでの報告の機会がめぐってきた）。

そこで本稿では、公法学における「まちづくり」という言葉・理解について若干の整理した上で、まちづくりに深く関わる重要な鍵概念である「住民参加」に着目して、住民参加制度・手続の法的位相、さらには、まちづくりにおける住民参加手続およびその方法について、筆者なりに整理・概観して述べることにする。

2. まちづくりと都市法・都市計画

「まちづくり」という用語は、歴史的には国主導の都市計画行政に対抗する運動の中で、住民自らが主体的に取り組むこと、つまりは、自治や住民参加の要素を色濃く持つ色濃く持つ言葉として浸透していった。また、問題を道路・公園建設など物的なものに限定せず、そこでの環境、生活、生業などのあり方についても視野に入れて取り組む、つまりはより良い生活環境を求めてハードとソフトの両面から改善を図ろうとするプロセスを強調している⁷。まちづくりについて、今日では概ね、いわゆる「地域資源」を基礎として、多様な主体が連携・協力して、身近な居住環境を漸進的に改善し、まちの活力と魅力を高め、生活の質向上を実現するための一連の持続的な活動⁸、といった理解がなされる。

法学の分野で「まちづくり」というと、やはり都市法と関連性を説明しないわけにはいかないだろう。最近出版された「まちづくり法」の書籍では、まちづくりやまちづくり法というソフトな意味合いが強く、都市計画や都市法というハードな意味合いが強くなるが、それも確立したものではないので、「まちづくり（都市計画）とまちづくり法（都市法）」として概説している⁹。まちづくりと都市法についての詳細な叙述は避けるが¹⁰、今日の代表的な定義として、都市法とは、都市空間の形成・整備・保全・管理を公共的・計画的に進め、コントロールする法システムの総体とされる¹¹。まちづくりとの関係を整理すると、都市法は、都市計画やまちづくりの目的の手法を定める制度的システムの総体であり、逆に、まちづくりは、法定都市計画やそれを含む都市法を自治という観点から補完し、影響を与える活動といえる¹²。

日本の都市ないしまちづくりに関する法律は200以上もあるといわれ、それらは都市計画法を

⁶ ちなみに、主な研究業績として、拙著『中国行政訴訟の研究—行政に対する司法的統制の現況と課題—』明石書店2003年、参照。

⁷ 田村明『まちづくりの発想』岩波書店1987年など、参照。

⁸ 日本建築学会編『まちづくりの手法』丸善出版2004年3頁。

⁹ 坂和章平『まちづくりの法律がわかる本』学芸出版社2017年10頁。

¹⁰ 詳細について、碓井光明『都市行政法精義I』信山社2013年8～14頁、安本典夫『都市法概説（第2版）』法律文化社2013年2～4頁、参照。

¹¹ 原田純孝「日本の都市法一序」同編『日本の都市法I』東京大学出版会2001年4頁。

¹² 内海麻里「まちづくりと法」高木光・宇賀克也編『行政法の争点』有斐閣2014年257頁。

中心として、膨大なまちづくり法の体系を形成している¹³。また、今日のまちづくりにおいては、住民参加や協働といったワードが強調される。現に住民参加や協働という言葉は、ほとんどの地方自治体（およびその機関）のホームページで使われており、「自治体の憲法」と称される自治基本条例でも、市民参加や協働が自治体行政ないしまちづくりの基本理念・基本原則として定められている¹⁴。したがって、ここでは、自治的な要素や参加を重視した観点から「まちづくり」を捉え、都市計画法を中心にそのようなまちづくりに関連する法律ないしそれら法律で形成される法体系を、「まちづくり法」として理解する。

3. まちづくりにおける住民参加の法的位相

(1) 行政手続としての住民参加

日本の行政法学において、住民参加の問題はこれまで、行政による意思決定過程への住民の関与という行政手続の問題（住民参加手続）として論じられてきた。伝統的な見方によると、住民参加について例えば、「地方公共団体の行政運営の諸過程において、住民の発言権が確保される仕組みと構造」といった定義がされている¹⁵。このような伝統的な見方では、住民参加を基本的には、行政運営に住民が意見を表明することと捉えている。また、自治体の意思形成過程への参加と執行過程への参加に分類し、前者をさらに権利防御型参加と民主主義的参加に分けて捉えることもできる¹⁶。

日本の行政法学の一般的な理解として、行政手続には、ある行政作用に利害関係を有する私人が、自己の権利利益を手続的に防御するという自由主義型の権利保護手続と、多数の者の利害が関わる行政作用について、手続的に市民の合意形成を図るという民主主義型の参加手続があると説明される¹⁷。権利保護型の行政手続は、例えば運転免許の取消し・停止等の不利益処分を行う前に、聴聞や弁明書の提出を通じて免許の所持者から意見を聴取する手続が用意されているが、これは、行政庁の誤った処分による私人の権利侵害を防止するためであり、私人の権利利益保護のための手続として機能する。他方、参加型の行政手続は、例えば都市計画を策定する際に、住民等から意見を出してもらうなど計画策定のための手続が用意されているのは、このようなプロセスを踏むことで、行政決定の過程に様々な意見や考え方を反映させ合意を形成していくことを目的とし、民主的な決定を確保するための手続として機能する¹⁸。行政立法の策定における意見公募手続（パブリックコメント）なども、同様である。

このように、日本の行政法学では、もともと行政運営への住民の関与という点から、住民参加手続の重要性が強調されてきた。日本では1990年代以降、地方分権推進・規制緩和・中央省庁改革・司法制度改革・社会福祉構造改革など様々な分野における法制度改革が行われ、「参加」とい

¹³ 坂和章平著・前掲『まちづくりの法律がわかる本』12頁。

¹⁴ 牧出稔『条例で学ぶ・政策づくり入門』東京法令出版社2009年180～181頁。

¹⁵ 田村悦一『住民参加の法的課題』有斐閣2006年3頁。

¹⁶ 人見剛「住民自治の現代的課題」『公法研究』62号2000年193～194頁。

¹⁷ 橋本博之・櫻井敬子『行政法（第5版）』弘文堂2016年192～193頁、芝池義一『行政法読本（第4版）』有斐閣2016年215～216頁。

¹⁸ もっとも、都市計画の策定手続などは、計画決定により利害関係を有する者にとっては、関係者の権利保護と住民参加の両方の性質をもつ行政手続として機能する。

う従来からの公法学の鍵概念も、制度改革の文脈で新たな意味内容を与えられるようになった。今日において、住民参加は、「協働」というキーワードとの関連で見ても、とりわけまちづくりの分野では、従来の意味での参加にとどまらなくなっている¹⁹。

(2) まちづくりにおける「協働」概念

近年、市民（住民）参加や参画と並び、「協働」という言葉を見聞きする機会が増えている。つまり、地域の公共的課題の解決に際して、住民の参加や参画は不可欠な要素として位置づけられており、「参加」「参画」という表現は、市町村レベルだけでなく都道府県レベルにおいても、各種の文書において多用されるようになってきたが、これと並んで「協働」という表現も目立つようになってきた。協働の意味内容は論者によって必ずしも一様ではないが、その語感のよさも手伝って、協働という言葉が多様な場面で使用されるようになってきている。

行政過程において、住民が参画して行政と住民の協働を図るべきといった要請は年々強まっており、特にまちづくりの分野はそうである。ここでは、協働について、まちづくりの分野におけるそれを念頭において、行政、市民（住民）、NPO、事業者など立場の異なる主体が、それぞれの価値や能力を理解・尊重すると同時に、相互に批判を受け入れ、共通の認識をつくり、対等なパートナーとして連携・協力して、様々な社会問題・公的課題に取り組む²⁰、という意味で理解する。これによると、行政が、異なる価値観・能力等を有する様々な主体とどのように公的任務を実施し、多様な価値観の実現を図るのが問われており、多者協議と合意形成のあり方が課題となる（「多元的協働」）²¹。

このような協働の概念では、住民やNPOを主体的な公共の担い手として位置づける点に大きな特徴がある。また、協働について以下の3つ類型に区分することができる。第1に、国または自治体の政策に多様な主体が参加する場合、第2に、住民、NPO等の民間非営利活動を国・自治体が支援する場合、第3に、国または自治体が、公的任務を他の主体との協働事務・事業として実施する場合である²²。伝統的な住民参加についても、対象外というのではなく、協働の1つとして位置づけられる（上記第1の類型）。

いずれにせよ、地域における公共的課題の解決は、行政だけに任されているわけではなく、住民個人、企業（事業者）、NPO、住民団体なども重要な主体であり、および最適の役割分担の中で方策が見出されていくという前提から、住民参加や協働をどのように実質化・充実化していくべきかを検討する必要がある。

¹⁹ 大田直史「まちづくりと住民参加」芝池義一・見上崇洋・曾和俊文編著『まちづくり・環境行政の法的課題』日本評論社2007年154頁。

²⁰ 大久保規子「協働の進展と行政法学の課題」『行政法の新構想Ⅰ・行政法の基礎理論』有斐閣2011年223頁。なお、同研究は「協働」概念の理論的整理を試みており、協働は大きく、本文中の「多元的協働」の意味のほか、規制緩和や行政の効率化の観点から、公的任務（特に公共サービス）の民間開放を行うことを指し、行政改革の文脈で語られることが多く、この場合、ある公的任務を行政が行うのか、それとも民間が行うのかという役割分担の問題に焦点が当てられ、その基準、限界、行政法理の適用の是非等が論じられる。このような文脈で使われる協働を「分担的協働」としている（大久保規子・同論文223～225頁）

²¹ 大久保規子・前掲「協働の進展と行政法学の課題」224～225頁。

²² 大久保規子・前掲「協働の進展と行政法学の課題」227頁。

(3) 行政計画と住民参加手続

行政計画とは、一定の行政上の目標を設定し、その目標を設定するための手段を総合的・体系的に提示するものである。これは法令上の定義ではなく、あくまで学問上の定義である。行政計画は現代行政の不可欠な政策ツールであり、その要素として、①目標設定と、②手段の総合性が挙げられる²³。そして、まちづくりの基礎をなす都市計画は、行政計画の代表例として教科書レベルでもよくとりあげられる。

行政計画も行政活動の1つである以上、当然に法律による行政の原理に服さなければならず、違法な行政計画は是正されなければならない。行政計画に法律の根拠を要求し、その内容について法律で詳細な定めを置く統制方法も考えられるが、それでは、行政計画はその役割を果たせなくなってしまう。すなわち、行政の人的・物的な資源あるいは財源は有限であるから、それらを効率良く利用・配分しなければならない。そのためには、行政計画が不可欠であり、どのような内容を策定するかについては、行政機関に広い裁量（計画裁量）を認めなければならない。また、行政計画の作成にあたっては、考慮すべき要素がたくさんあり、多様の利害調整を経た総合的な政策判断に基づくことから、複雑かつ専門的判断が必要となるので、行政の広い計画裁量が認められる。

したがって、行政計画については広範な計画裁量が認められていることを前提に、その広範な裁量をどのように統制していくべきかを問題としなければならない。すなわち、行政計画については、その内容についての統制である実体的な統制は難しく、そこで策定プロセスに対する統制といった手続的な統制・コントロールが重要な意味をもつ²⁴。しかし、日本の行政手続法は、計画策定手続についての規定は置かず、これを将来の課題としている。現在のところ、都市計画法等の個別法において、計画策定手続についての規定する例がいくつかある。

一般に、都市計画・まちづくりの問題は、地域の活性化という産業・経済政策と関連する側面のみならず、環境・文化の側面への配慮、住民が暮らしやすく活力のあるまちといった広範な合意を形成していくことが不可欠な問題領域である。都市計画法は、都道府県・市町村が都市計画案を作成しようとする場合には、公聴会の開催など「住民の意見を反映させるために必要な措置」を講ずるものとし（16条1項）、地区計画案などは利害関係人の意見を求めて作成すること（同2項）、さらに住民・利害関係人から地区計画案の内容となるべき事項を申し出ることができる（同3項）、と規定する。また、都市計画を決定しようとするときは、都市計画案を理由書とともに「公衆の縦覧」に供しなければならない（同法17条1項）、住民・利害関係人は意見の提出をすることができる（同2項）。

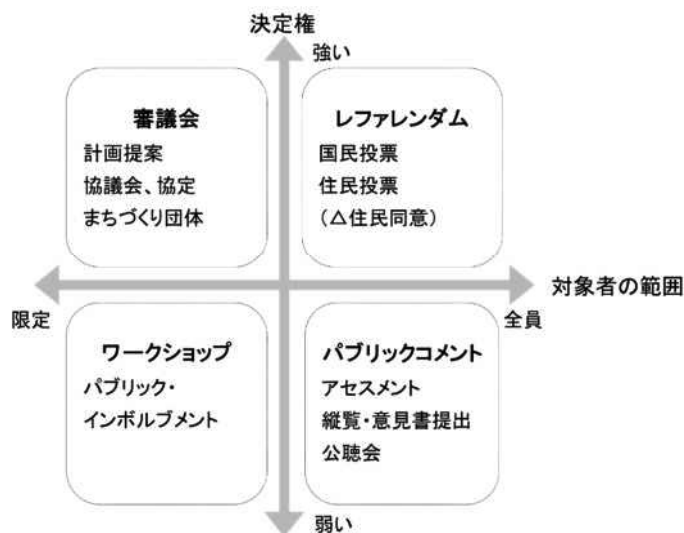
加えて、都市計画など行政計画の策定手続については近年の傾向として、パブリック・インボルブメントなど住民参加をより強化した手続が見受けられる。パブリック・インボルブメント（Public Involvement, PI）とは、政策形成や公共事業の計画段階において、関係する住民と広く意見を交わし、住民の意思を調査・確認する時間を確保するとともに、住民に計画策定の過程を広く知らせる機会を設ける仕組みであり、住民参加の方法の1つである。さらに、とりわけ都市計

²³ 西谷剛『実定行政計画法』有斐閣2003年5頁。

²⁴ 宇賀克也『行政法概説I・行政法総論（第5版）』有斐閣2013年299頁

画・まちづくりの分野では、コミュニケーションの重視、アカウントビリティ（応答性）の強化といった制度的実践も指摘することができる²⁵。このような住民参加手続の実質化・充実化は、計画策定プロセスにおいてますます要請されている。

図1. 行政計画の手続ルール



(出所) 原田大樹『グラフィック行政法入門』新世社 2017年 151頁

4. まちづくりにおける住民参加の方法

(1) 住民参加の手続—制度化されているものとされていないもの—

住民参加の必要性としては、①情報提供機能、②権利擁護機能、③合意形成機能、④問題発見機能が挙げられるが²⁶、住民参加の制度は、法律上制度化されているものと法律上必ずしも制度化されずに実践されているものに分類される。

住民参加について、法律上制度化されているものとしては、憲法が定める地方自治特別法の住民投票、請願権、地方自治法で定められた直接請求制度（条例の制定改廃請求、事務監査請求、議員・長等の解職請求、合併協議会設置の請求）、町村総会、住民監査請求、住民訴訟などがある。また、個別法上の主な制度として、直接請求、公聴会、審議会、公告・縦覧、意見書の提出、協議会の設置などがある。

他方、法律上必ずしも制度化されずに実践されているものとして、公聴制度、意向調査、ワークショップ、ワールドカフェ、モニター制度、首長等との懇談会、審議会等の市民公募委員などがある。これら制度化されずに実践されてきた住民参加について、その位置づけをより明確にしたり、それらを制度化したりする動きがみられるが、このような動向は注目される。このような住民参加の制度化の1つには、地方自治体における自治基本条例・まちづくり基本条例の制定、あるいは住民参加・参画条例の制定が考えられる。

²⁵ 勢一智子「行政計画の意義と策定手続」高木光・宇賀克也編『行政法の争点』有斐閣 2014年 49頁。

²⁶ 大橋洋一『行政法・現代行政過程論（第2版）』有斐閣 2004年 147～148頁。

(2) 都市計画決定と住民参加

行政手続法は、行政計画の策定についての手続（計画策定手続）に関する規定を置いておらず、行政計画の手続ルールは専ら個別法や個別行政分野の行政実務に依存している。個別法で定められている計画策定手続には、計画案の公告・縦覧・意見書の提出等の手続、公聴会の開催手続、審議会への諮問手続、関係者や学識経験者の意見反映のための手続、関係機関・関係行政機関との協議や意見聴取、関係者からの原案提出・提案制度、といったものがある。なかでも都市計画法は、日本の法制度の中でも計画手続としては詳細な手続規定を置いている。都道府県が定める都市計画は、一般的には下図（図2）のような流れで決定される。また、市町村が定める都市計画は、一般的には下図（図3）のような流れで決定される。

図2. 都道府県の都市計画決定の流れ

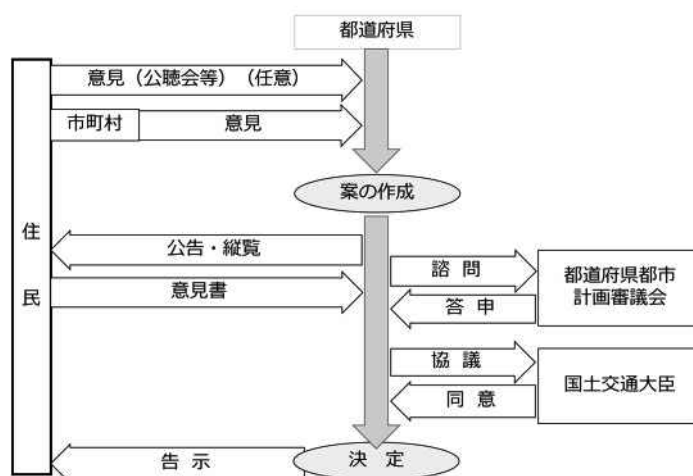
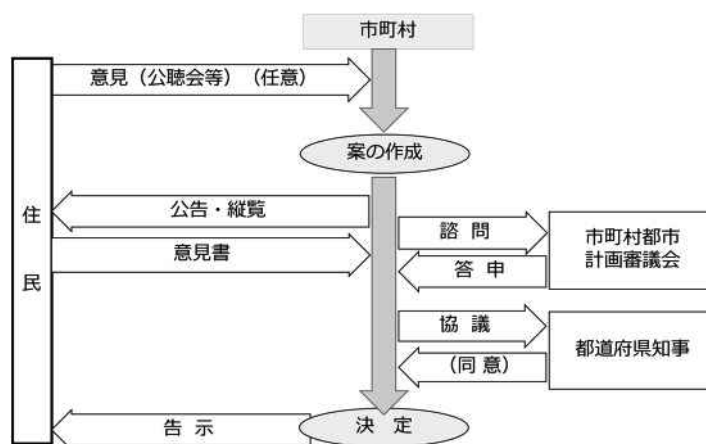


図3. 市町村の都市計画決定の流れ

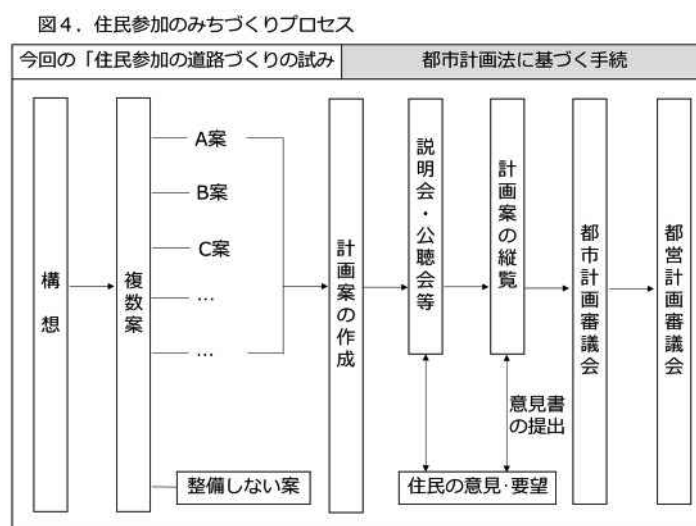


(出所) 図1・図2ともに、安本典夫『都市法概説（第2版）』法律文化社2013年41頁

都市計画法によると、都市計画案を作成しようとする段階で、公聴会の開催その他住民の意見を反映させるための方法を講ずる（16条1項）。そして、都市計画を決定しようとする旨の公告をして、都市計画案に理由書を添えて、公衆の縦覧に供しなければならない（17条1項）。その期間内に、住民・利害関係人は意見書を提出することができる（同2項）。出された意見書は、要旨を

都市計画審議会に提出される（18条2項，19条2項）。すなわち，都市計画決定への住民参加手続は，縦覧，公聴会の開催，意見書の提出である。もともと，意見書は都市計画審議会に提出されるが，意見書に対する応答義務は法律で定められていない。

しかし，このような参加手続については，次のような批判がなされている。①原案の作成段階ですでに案が固まっていたり，計画手続での修正の余地は残されていないことが多いため，より早期の段階での参加が必要である。②公聴会があまり開催されておらず，開催が行政裁量に委ねられている。③縦覧期間と意見書の提出期間が2週間と限定されている。④意見書に対する応答義務がない。⑤審議会に市民代表が含まれていない²⁷。そこで，下図（図4）のように，計画原案をつくる過程の中に住民の意見を取り込むための試みとして，都市計画法に基づく手続の前に，「早期の市民対話手続」という段階を新たに制度として置く自治体もある²⁸。



（出所）大橋洋一『都市空間制御の法理論』有斐閣 2008年 301頁

（横浜市都市計画局都市計画課「これからどうする？ おんもとせん」より引用）

また，計画と協議を組み合わせる形で，まちづくりにおける市民参加の仕組みも存在する。建築協定制度とは，国土交通省によると，住宅地としての環境や商店街としての利便を高度に維持増進することなどを目的として，土地所有者等同士が建築物の基準に関する一種の契約を締結するときに，公的主体がこれを認可することにより，契約に通常の契約には発生しない第三者効（契約当事者以外の第三者が当該契約の目的となっている土地等を取得したときに，当該第三者をも拘束する効力）を付与して，その安定性・永続性を保証し，住民発意による良好な環境のまちづくりを促進しようとする制度である²⁹。住民参加の観点から重要なのは，財産権の利用に関する地域住民間の自発的な取り決めである住民協定の締結により，利害調整が住民自らの手により行われ

²⁷ 大橋洋一『行政法 I ・現代行政過程論（第2版）』有斐閣 2013年 160～161頁。

²⁸ 大橋洋一「地方分権と市民参加」同著『都市空間制御の法理論』有斐閣 2008年 301頁。

²⁹ 国土交通省ホームページ「建築協定」

http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk5_000002.html

ていることである（協定には関係者全員の合意が必要とされるが、熊本県人吉市の鍛冶屋町通りでは協定締結率 100%を達成し、これを基に、歴史的な街並み・景観の保存あるいは伝統文化を活かしたまちづくりがなされている）。この点、建築協定制度は、住民による自主的なまちづくりを支援する機能を果たしている。また、関係住民間での協定の締結を基礎として、行政が計画を策定するという手法（協定型手法）も存在する³⁰。

（３）住民参加の充実化

上述した、都市計画の決定に際しての住民参加については、公聴会の開催が義務づけられていない（都市計画法 16 条 1 項）。また、縦覧期間が 2 週間と短期であり（同法 17 条 1 項）、必ずしも詳細で十分なものではない。しかし、自治体の条例により手続を付け加えることはできる。地方分権の時代において、地方自治体は地域における政策主体として、自己決定・自己責任において地域の独自の課題に適合した創造性のある政策を生み出し、実施していく必要がある。したがって、都市計画案の作成段階での公聴会・説明会を必ず実施すること、縦覧期間を長くすること、まちづくり協議会による提案、ワークショップの実施、応答性の工夫、など各地域の状況に応じた方策が講じることができよう（都市計画法 17 条の 2 も、そのことを確認的に規定している）。

住民参加や協働の前提条件として、情報共有が必要不可欠であり（「情報なくして参加なく、情報なくして協働叶わず」である³¹）、情報提供施策の充実化が求められる。さらに地方自治体に委ねられた住民参加の充実化について、その制度設計・運用にあたっては、①情報の共有、②早期の参加、③参加方法の整備・多様化、④意見への配慮や応答などが重要である。すなわち、住民が自らの意見を表明する機会の保障という点では、早期の参加や参加手法の整備・多様化が重要になる。また、その前提として、情報の共有という視点は欠くことができない。住民の意見に対する配慮や応答については、その義務化が必要となるが、同時に早期の参加を制度化し、実質的にも住民の意見に対する配慮が可能な状態にしておく必要がある³²。

参加制度の充実の基本方針として、次の点を挙げる論もある³³。第 1 に、市民 1 人でもアクセスできるよう利用条件を緩和すべきである。第 2 に、市民参加の前提条件として、行政情報の提供がわかりやすい形でなされなければならない。第 3 に、市民参加は政策決定が実質的になされる以前に、早期の段階でなされることが不可欠である。市民が実質的に影響力を行使する可能性をもつ点が重要であり、市民に特定案への合意を求めるだけでなく、対案を示して市民に選ばせるといった工夫が必要である。第 4 に、市民の提案に対して、行政側の応答を義務づけ、特に市民意見の処理について説明を尽くさせるべきである。

（４）住民参加の実践的な方法

次に住民参加の実践的な方法として、ここでは、(a)ワークショップと、(b)専門家による支援について述べる。

³⁰ 大橋洋一「街づくりにおける法定計画と協定・協議」同著『都市空間制御の法理論』有斐閣 2008 年 112 頁。

³¹ 藤原静雄「情報共有の政策法務」北村喜宣・山口道昭・出石稔・磯崎初仁編『自治体政策法務』有斐閣 2011 年 487 頁。

³² 西田幸介「計画策定手続と参加—都市計画を素材として」芝池義一・見上崇洋・曾和俊文編著『まちづくり・環境行政の法的課題』日本評論社 2007 年 182 頁。

³³ 大橋洋一・前掲書『行政法 I ・現代行政過程論（第 2 版）』370～371 頁。

(a) ワークショップ

ワークショップは、パブリック・インボルブメント（PI）の重要なツールの1つとしてしばしば活用されている。これは、参加者に自治体職員も加わり、5～10名程度のグループに分かれ、参加各人の活発な発言を認める形式の参加手法である。また、全体のコーディネートと進行を担当する人をファシリテーターというが、ファシリテーターにはコンサルタント等が充てられることが多いが、自治体職員がファシリテーターを務めることもある。このワークショップ方式では、参加者が発言しやすく、発言の回数も飛躍的に増え、行政と住民の対話が深化することが期待される（熊本市第7次総合計画の策定にあたっては、ワークショップ方式が採られた）。

ワークショップは、まちづくりの分野に限られずさまざまな行政領域で用いられるようになっただけでなく、教育現場や企業でも活用されることが多い。地域やまちづくりの諸課題の解決に向けて、行政と住民が協働して取り組む新たな住民参加の手法と言える。このような住民参加型のワークショップでは、住民、専門家、行政職員等が協働しながら、まちづくりのプランを作成したり、まちおこしのアイデアをまとめたりするような場面で、成果をあげている³⁴。例えば、老朽化した空き家（旧歴史民俗資料館）を活用したまちづくり（コミュニティの交流拠点として空き家を利活用し、それを起点として地域の賑わいを創出しようとするもの）を進める熊本県甲佐町の空き家利活用プロジェクトでも、まち歩きワークショップとしての「甲佐町あるもの発見講座」や「こうさてんプロジェクト 100人 OST ワークショップ」が開かれた。OST（オープンスペーステクノロジー）とは、参加者全員が自分らしく意見や考えを述べ、それを皆で共有しながら深めていく話し合いの手法である。これらのワークショップでは、空き家を交流拠点にするため、さらに移住定住、情報発信、まちの未来についての自由な意見やアイデアが出された。

(b) 専門家による支援—住民参加・協働における専門家の役割—

今日のまちづくりにおいて、住民参加や協働を推進にあたっては、専門性の契機が内在するので、専門家による支援（専門家を派遣する制度）が、ますます重要な役割を果たすようになってきている。例えば、まちづくりの根幹をなす都市計画事業の次元と日常生活の次元には、かなり大きな隔りがある。事業の制度・法制に関する用語が日常生活で用いられることはほとんどなく、行政と住民が協働してまちづくりを進めていくプロセスは、この種の情報ギャップを埋めていく作業からスタートすることになる。市街地再開発事業や土地区画整理事業、さらには建築物共同化事業等の過程において、専門家が大きな役割を果たすことは従来からよく知られていることであるが、阪神・淡路大震災や東日本大震災など震災からの復興過程でも、このことはますます明白となっている³⁵。

住民の暮らしの中で「まち」が明確に意識されることはなく、大多数の人々は地域コミュニティを意識せずに日々を過ごしている。ところが、大震災等の非常時になると、近隣住民の生活が相互に関連していることを思い知らされることになる。倒壊した住宅を再建するには住民相互の権利調整が前提であり、住民相互のコミュニケーションが不可欠な状況が生み出される。そして、建築や、都市計画等に関連する法規・手続、税制、登記等に関する情報はもちろんのこと、まち

³⁴ 明石照久「市民参加」橋本行史編著『新版・現代地方自治論』ミネルヴァ書房2017年149頁。

³⁵ 明石照久・前掲「市民参加」152頁。

づくり協議会や住宅再建組合等の住民団体内部における広報のテクニックや会議運営のノウハウ等、住民同士の合意形成を図るための技術や経験に対するニーズが急速に高まってくる。そして、これらの情報を提供する役割を担うのが、都市計画コンサルタント、建築士、弁護士、税理士等の専門職である。多くの地方自治体では、まちづくりに関連して、専門家を派遣する制度を設けているが、これは、まちづくりを実践する過程の中で専門家が一定の役割を果たすことを前提としているからである³⁶。

まちづくり分野の住民参加や協働のプロセスにおける専門家の役割をみると、コンテンツの専門家とプロセスの専門家という2つの機能に集約できる。まず前者は、それぞれの専門領域（建築、都市計画、法律、税務等）について深い知識と経験をもつ専門家である。後者は、全体の合意形成に向けて複数の当事者の参加する過程（プロセス）の流れを円滑に進める役割を担う専門家である³⁷。

まちづくりの問題は、取り扱うべき範囲が非常に広いだけでなく、多種多様な当事者の利害調整にも踏み込む必要がある。このような問題に対応するには、各方面の幅広く深い知識だけではなく、これらの知識をうまく結び合わせて合意形成のプロセスを進めていくスキルが不可欠である。例えば、震災からの復興まちづくりにおいて、住宅の共同再建等のプロセスは、個々の関係住民からすると長くて複雑な過程を辿らざるを得ない。事業採算性を確保しながら、関係者の合意が得られる事業スキームを組み立てるには、多方面にわたる情報の集積はもちろんのこと、総合的なプロセス管理が求められる³⁸。

5. むすびにかえて—熊本地震災害の復興手続に関連して—

（1）災害法制とまちづくり法

災害に関連する法律の数は多い。災害について言及している現行法律は1500余りあるといわれる。このような災害法制は、災害サイクルの段階（フェーズ）ごとに、「災害発生→応急対応→復旧・生活再建→復興→防災・減災」に整理して理解される³⁹。

災害対策の基本となる法律として位置づけられるのは、言うまでもなく、災害対策基本法である。その対象には、自然災害だけではなく、原子力事故やコンビナート火災なども広く含まれる。しかし、災害対策基本法には、防災、応急対応、復旧についての章はあるが、復興に関する条文規定を欠いている。一般に、復旧は災害前の状態に戻すことを指すが、復興はそれだけでなく、再び生活や生業、活気あるまちを取り戻すこと、さらに災害が提起した社会矛盾に向き合って、その改善に取り組むことを意味する。現行上、災害復興の法制度として用いられるのは、建築基準法や都市計画法をはじめ、都市開発法や土地区画整理法など、まちづくりを支える法律である。ただし、これらは「平時」を想定した法的仕組みであり、災害からの復興まちづくりに馴染まない面もある⁴⁰。

³⁶ 明石照久・前掲「市民参加」152～153頁。

³⁷ 明石照久・前掲「市民参加」153～154頁。

³⁸ 明石照久・前掲「市民参加」154頁。

³⁹ 津久井進『大災害と法』岩波新書2012年はじめにv頁。

⁴⁰ 津久井進・前掲書『大災害と法』94頁。

(2) 復興の理念

日本国憲法の基本原理である個人尊重の原理（13条）、すなわち、「1人ひとりの人間を大切に尊重すること」からすると、災害からの復興には、「人間復興」の視点が欠かせない⁴¹。つまり、復興の主体はあくまで被災者であり、復興の目的は災害により失ったものを再生することにとどまらず、人間の尊厳と生存基盤を確保し、被災地の社会機能を再生、活性化することである。

その際には、「医・職・住・育・連・治」という6つの機能を取り戻すことが課題となる。「医」は心身の健康を取り戻すこと、「職」は仕事（生活の糧や生きがいにもつながる）を取り戻すこと、「住」は住宅や住生活を取り戻すことであり、これら3つは、被災者の自立に不可欠である。他方、「育」とは人材育成の機能を取り戻すこと、「連」とは暮らしに欠かせないつながりを取り戻すこと、「治」とは自律的なガバナンスを取り戻すことであり、これら3つは、被災地が自立するために欠かせない⁴²。

(3) 災害復興まちづくりと住民参加

一般に、災害復興のプロセスは非常に息が長い。その時、その時によって課題も変化する。そのステージは様々な分類法があるが、1年から3年のステージは、災害からの復興（創造的復興）に向けたまちづくりが現実的に着手される時期といえる。ところで熊本地震を体験し、大学院生時代に購入した1冊の本を久しぶりに読んでみた。阿部泰隆著『大震災の法と政策』日本評論社1995年である。同書は言うまでもなく、都市計画・まちづくりと関連する叙述は多いが、その中でも最も印象深いのは次の箇所であり、そのまま引用する⁴³。

「なぜ都市計画決定を急ぐのかと行政を批判する住民擁護の意見は、一見正当に見えるが、実はきわめて無責任である。なぜなら、都市計画決定をめぐる行政と住民の対立構造は、「もっと時間をかえてやれ」という単純なものではないからである。地権者は、建築制限があっても、許可の範囲内で建築する。そして、個々の地権者が次々と建築すれば、全体の都市計画は次第に実現可能性が薄くなってしまう。道路建設のために都市計画決定がなされたが、その後予定地上に次々と建築されたため、もはや計画どおりの道路建設は不可能という例は全国各地にある。したがって、「もっと時間をかけてやれ」というマスコミ報道は、次々と個別建築が進み、都市計画の実現が不可能となる危険性の側面を無視した、一時的に聞こえの良い論調に過ぎない。」

震災復興まちづくりにおいて、住民参加や協働は重要である。住民参加論では、たとえ時間を要しても、あるいは合意形成を困難にしかねない要素があつたとしても、その利点（良質の決定を増やす、事業費と時間的遅れの最小化、事業実施の容易化、反対運動など不毛な正面衝突を避ける、チームを確立する機会を発展させる、住民の専門知識と創造力を開発する、総意の確立など）を強調して、望ましい社会的合意へと向かうことが可能となると言われる。しかし、震災復興まちづくりは極めて複雑であり、しかも多方面の考慮や迅速な判断が必要であると考えられる。すなわち、多種多様な要請をどういう順番で、どれを優先してやっていくか、を考えて実行していかなければならない。

⁴¹ 津久井進・前掲書『大災害と法』120頁。

⁴² 室崎益輝「大震災5年—現場が問いかける復興の課題」『法律のひろば』2016年3月号6頁。

⁴³ 阿部泰隆『大震災の法と政策』日本評論社1995年253頁。

【追記】

2018（平成30）年3月をもってご退職される三浦章教授とは、学内業務だけでなく、いわゆる地域貢献活動でも一緒に仕事をする機会が多かった。とりわけ、入試業務におけるスケジュール管理や、2010年度から本学で実施している「自治体職員向けCPD講座」（Continuing Professional Development：継続的専門職能開発）での数学的思考法による問題解決法の講義などからは、多くの示唆を得ることができた。また、熊本県南部の人吉球磨地域の活性化を目的とした学生主体のリーサーチプロジェクトであるKUMAJECT（クマジェクト）の活動においても、現地調査等に多く同行し、学生への教育・指導にご助力を賜った。その他、三浦教授が本学に赴任して以来10年、公私にわたり格別のご指導を頂いた。この場を借りて深く感謝を申し上げますとともに、先生の今後の益々のご健勝をお祈りする。