

## 住民参加適格論序説—空き家対策を例に—

上拂 耕生

### 1. はじめに

住民参加論は、公法学（行政法学）の分野でも主要な論点の1つである。その現状を要約的に言えば、次のとおりであろう<sup>2</sup>。第1に、今日において、住民参加そのものの必要性や重要性を否定する論はほぼ存在しない。ただ、住民参加を公法学として理論的にどのように扱い、議論すべきかについては、必ずしも統一的でない。第2に、公法学（行政法学）の分野で、住民参加とは、伝統的な見解によると、行政（特に自治体行政）の意思決定過程に住民が加わることをいう<sup>3</sup>。このような理解のもと、住民参加は行政手続の問題として論じられ<sup>4</sup>、その類別として、①権利防禦型の住民参加と、②民主主義的な住民参加に分けられる<sup>5</sup>。第3に、住民参加の機能として、情報収集機能、権利救済機能、合意形成機能、利害調整機能などが挙げられ、そしてこれらの機能の点から現状を検討し、用いられる場面を類型化して考える必要性が説かれる<sup>6</sup>。

---

<sup>1</sup> 本稿は、共同研究「次世代型住民参加に必要な組織とマネジメント」（日本地方自治研究学会研究部会 2017年-2019年、代表：初谷勇）における筆者の研究分担に関する中間報告である。住民参加に関する理論的・実証的な先行研究は、高度経済成長が終焉した1970年代半ば以降、多数蓄積されており、地方自治研究においても住民参加論は研究成果の豊富な分野といえる。しかし、社会経済環境の変化を踏まえると、従来の住民参加論が依拠してきた「住民」概念や「参加・参画」概念を見直し、既存の理論を所与の前提とするのではなく、基礎から再検討し、実践方式の再構築を図る必要がある。共同研究では、そうした意味を込めて「次世代型住民参加」という概念を前面に出し、住民参加の新たな理論モデルを導出し、政策実践に資する分析枠組みを提示することを目的としている。その中でも、筆者の分担は、公法学の分野から「住民参加」の概念整理や、動態把握、伸展を整理し、「次世代型住民参加」の意味、方法、期待される効果等を明らかにすることにより、住民参加の新たな理論モデルを導出し、政策実践に資する分析枠組みを提示することである。具体的には、「次世代型住民参加適格論」をテーマに研究を進めている途上であるが、本稿はその中間報告として執筆したものである。

<sup>2</sup> 野口貴公美「行政過程における住民参加」高木光・宇賀克也編『行政法の争点』有斐閣 2014年 90頁～91頁。

<sup>3</sup> 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（田村悦一『住民参加の法的課題』有斐閣 2006年 3頁）。

<sup>4</sup> 行政法の基本書などでは、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った民主主義型の参加手続がある、と説明される（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頁など）。

<sup>5</sup> 人見剛「住民自治の現代的課題」『公法研究』62号 2000年 193～194頁。

<sup>6</sup> 藤原静雄「住民参加」『法学教室』209号（1999年）30頁。

本稿では、社会経済環境の変化にともなう「次世代型住民参加」概念の整理・再検討を行う試みの1つとして、住民参加における「適格」性をもった「参加者」の範囲、すなわち「住民参加適格」を考察する。つまり、どのような属性をもつ住民が行政（自治体）の意思決定過程に参加しうる適格性を有しうるか、どのような属性をもつ住民を法政策論的に参加させるべきか、等を検討する。また、住民参加は、用いられる場面を類型化して考える必要があるところ、特にまちづくり分野で展開されてきたといえる。その中でも、筆者自身も市町村における空き家対策の実践と関わり、かつ「空き家対策はまちづくりの課題」であることから<sup>7</sup>、空き家対策（空き家を活用したまちづくり）を例に、「住民参加適格論」について述べる。

## 2. 「住民参加適格」（参加者の範囲）に関する議論の整理

### 2-1. 類比としての行政訴訟の原告適格論

本稿でいう「住民参加適格」とは、言うまでもなく、行政訴訟における原告適格を振ったものである。そこで、行政訴訟の原告適格論を次のように整理しておく。

原告適格（「法律上の利益」を侵害された者であるか否か）について、行政処分の相手方（名宛人）が有することはほぼ異論がない。原告適格が實際上問題となるのは、①処分の名宛人以外の第三者の原告適格が争われる「周辺住民型」（最判1989年2月17日民集43巻2号56頁—新潟空港訴訟，最判1992年9月22日民集46巻6号571頁—もんじゅ訴訟，最判2002年1月22日民集56巻1号—総合設計許可事件，最大判2005年12月7日民集59巻10号2645頁—小田急高架訴訟，最判2009年10月15日民集63巻8号1711頁—場外車券発売施設設置許可事件，最判2014年1月28日民集68巻1号49頁—小浜市一般廃棄物処理場事件，など）と、②処分により影響を受ける者が特定できない「薄まった利益」型（最判1978年3月14日民集32巻2号211頁—主婦連ジュース訴訟，最判1989年4月13日判時1313号121頁—近鉄特急事件，最判1989年6月20日判時1334号201頁—伊場遺跡訴訟，東京高判2014年2月19日訟月60巻6号1367頁—北総鉄道事件（最決2015年4月21日判例集未掲載），など）である。

また、原告適格を有する者かどうかを判定するにあたって、最高裁には、公益・私益の二項対立ないし二分論（「私益」でないのは「公益」と捉える）的思考があるのではないかと、という指摘がある<sup>8</sup>。最高裁判例の図式によると、不特定多数の者の利益（「反射的利益」ないし「公益」）は「法律上保護された利益」の対象外であるが、他方、公益に吸収されず、それと明確に区別される（個別的に画定しうる）特定の者の利益は、「法律上保護された利益」として保護される。このような二分論的思考に対し、第3の類型として、「共通利益」ないし「共同利益」の概念が必要ではないかという見解もみられる<sup>9</sup>。

### 2-2. 行政手続としての住民参加「適格」

住民参加を行政上の意思決定過程への参加という脈絡で捉えると、まず、行政手続法・条例の制

<sup>7</sup> 松下啓一「空き家対策からまちづくりを考える」『国際文化研修』81号（2013年）16頁。

<sup>8</sup> 「エンジョイ行政法第3回・公益」『法学教室』311号（2006年）36頁 [亘理格発言]。

<sup>9</sup> 前掲「エンジョイ行政法第3回・公益」37～38頁 [亘理格発言]。

定により、処分の相手方の手続的保障は規定された（申請に対する処分手続，不利益処分手続）。一方，参加型の行政手続は近年，次第に注目されるようになってきているものの，今後の立法的整備が課題である<sup>10</sup>。

次に，いわゆる 3 面的な行政法関係における処分の名宛人以外の者（第三者）の参加手続の保障が問題となる（「周辺住民型」の原告適格に類似する）。ここでは，実体的な権利利益の防御の必要性の観点から，一定の行政活動に関わる「利害関係第三者」の範囲をどこまで認めて，どのような「適正手続」的な参加資格を承認していくかが問題となる<sup>11</sup>。この点，行政手続法は，申請に対する処分が，その相手方以外の第三者に影響を及ぼす場合において，第三者に対する公聴会の開催を規定するが，それは努力義務にとどまる（10 条）。なお，ここでいう「第三者」の範囲は，行政訴訟の原告適格ほどの法律上の利害関係を要求しないとされている<sup>12</sup>。

第 3 に，民主主義的な住民参加について，行政上の意思決定は何らかの形で住民に影響を及ぼし，また住民自治の保障の観点からも，意思決定過程への住民の関与（参加）が要請される（「薄まった利益」型の原告適格と類似する）。住民参加が想定される場面は様々であるが，ここでは便宜上，案策定段階における住民参加を念頭におく。一般的によく言われるは，現行法制上，住民参加の方法・手段は行政（自治体）側の裁量に委ねられ，かつ制度化されていない実践的なレベルにとどまる。とはいえ，双方向的なコミュニケーションを想定した有効な方法として実践されているのが，ワークショップであろう<sup>13</sup>。そのほか，住民参加の有効な方法として注目されるものには協議会方式もあり<sup>14</sup>，制度化・実践されている自治体もある。

案策定の段階では，住民参加の諸機能からしても，参加者の間での双方向・多数回のコミュニケーションが想定されるが，しかし現実には，参加者の何らかの「限定」が必要である。その際，専門家以外の住民参加については，①利害関係ないしそれへの近接度に着目した「限定」と，②無作為抽出の（部分的）利用が考えられる。①の利害関係に着目する場合，どのようなカテゴリーの利害を考慮するのか，そしてそれを適切に代表しうる者の選択が問題になる<sup>15</sup>。これは，「薄まった利益」を共通の利益として代表・代弁しうる者に住民参加の適格性を認めるという発想である。ただし，現在のところ，都市計画への住民参加など個別法により参加手続を定めるものもあるが，立法例はまだ少なく，まちづくりへの住民参加全体の中では，行政的な仕組みとして制度設計すべきという立法的課題にとどまる<sup>16</sup>。

---

<sup>10</sup> 芝池義一・前掲『行政法読本（第 4 版）』215 頁，宇賀克也『行政法概説 I・行政法総論（第 6 版）』有斐閣 2017 年 463～464 頁。

<sup>11</sup> 角松生史「手続過程の公開と参加」『行政法の新構想 II』有斐閣 2008 年 292 頁。

<sup>12</sup> 宇賀克也『行政手続三法の解説（第 2 次改訂版）』学陽書房 2016 年 105 頁。

<sup>13</sup> 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 147～150 頁。

<sup>14</sup> 協議会方式についての最近の研究として，大橋洋一「道路建設と史跡保護—協議会の機能に関する一考察」『行政法研究』第 16 号（2017 年）1 頁以下。

<sup>15</sup> 角松生史・前掲「手続過程の公開と参加」296～297 頁。

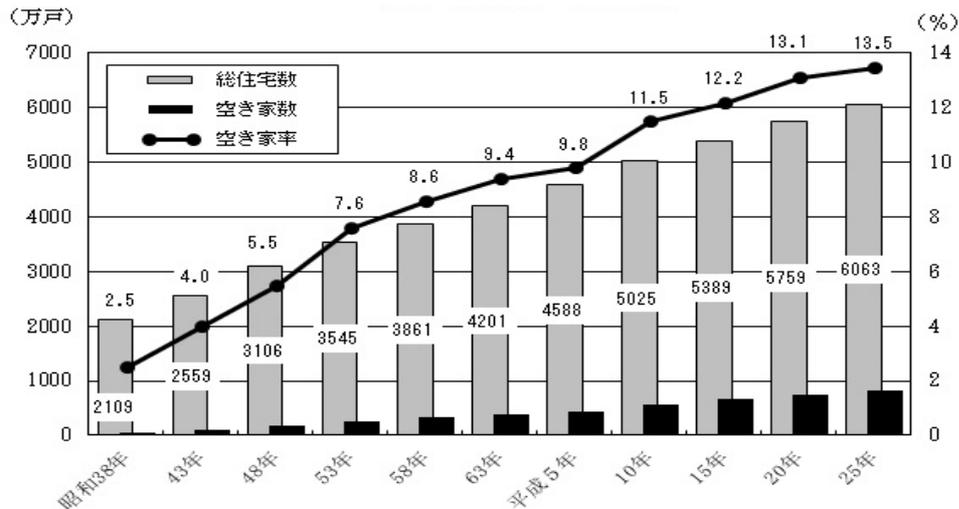
<sup>16</sup> 前掲「エンジョイ行政法第 3 回・公益」58 頁 [亘理格・櫻井敬子発言]

### 3. 空き家対策と住民参加

#### 3-1. 空き家問題と公法学

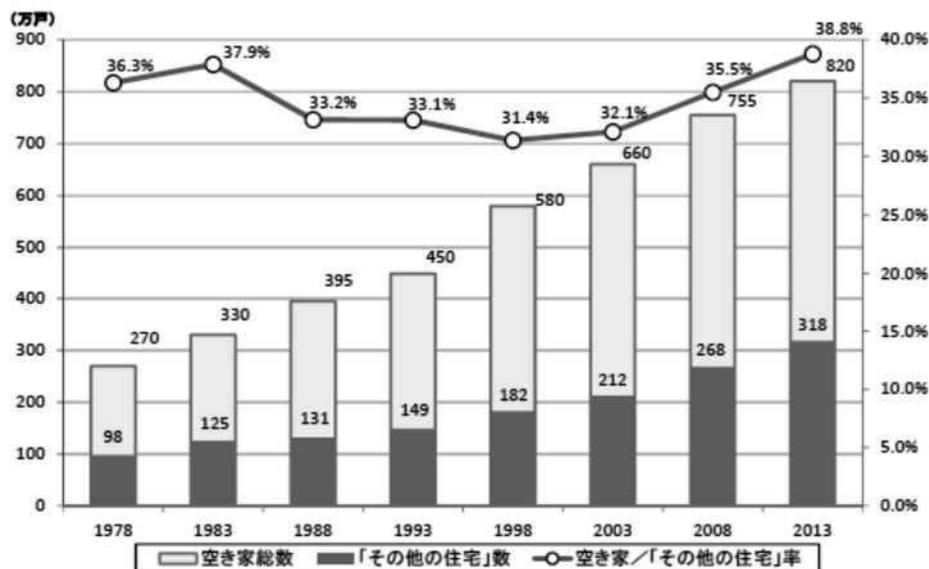
社会問題化した空き家問題とは、常時居住性のない空き家の総数および空き家率（住宅総数に占める空き家の割合）の増加傾向にあることを指すが、なかでも「売却・賃貸用住宅」や（別荘等の）「二次的住宅」以外の「その他の住宅」空き家の増加が問題視される（図表1，図表2）。ただ、

図表1 総住宅数、空き家、空き家率の推移



(出所) 総務省「平成25年住宅・土地統計調査」

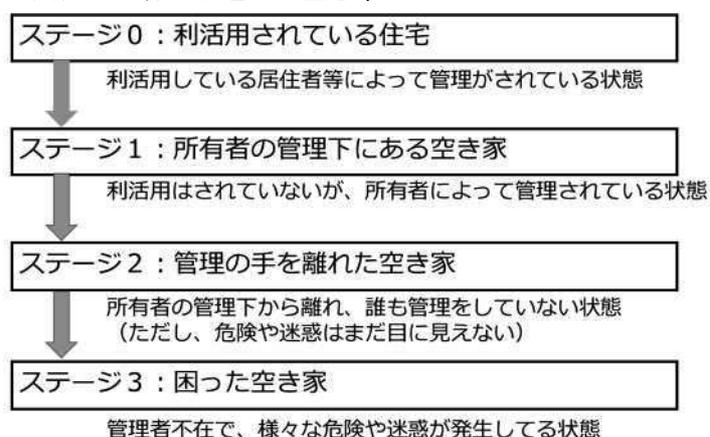
図表2 空き家数・「その他住宅数」の推移



(出所) 総務省「平成25年住宅・土地統計調査」

空き家の増加それ自体だけでは、直ちに問題の発生が顕在化するわけではない<sup>17</sup>。すなわち、空き家問題が全国共通の地域課題として行政（自治体）側に認識されたのは、適切に管理されていない、老朽化した危険な空き家が、周辺住民・近隣の第三者に及ぼす様々な悪影響、例えば倒壊の危険性、衛生上有害である、著しく景観を損なう、生活環境上の問題および防犯上の問題などを問題視されたからである（いわゆる「外部不経済」の問題）<sup>18</sup>。このような管理不適正な空き家が及ぼす外部不経済の諸問題に対し、公法学（行政法学）では、いわゆる「近隣トラブル」の延長として理解される行政法上の問題、すなわち、3面的な行政法関係における利害調整の問題として捉えて、問題解決のアプローチをとる<sup>19</sup>。

図表3. 管理不適正の空き家に至るステージ



(出所) ちば自治体法務研究会『自治体の「困った空き家」対策』学陽書房 2016年 21頁

管理不適正な空き家（老朽化し危険な空き家）に至るステージ（図表3）を参考にすると、空き家対策は、①近隣第三者に悪影響を及ぼす管理不適正の空き家に対する法的対応（最終的には行政代執行による解体・除却）と、②問題発生を抑制する観点から空き家の利活用を推進する総合的対策、に分けることができる<sup>20</sup>。前者①は、外部不経済を及ぼす不適正管理の空き家を「特定空家等」（空家法<sup>21</sup>2条2項）に認定し、行政手法として、空家法14条に基づく「助言・指導→勧告→

<sup>17</sup> なお、根源的な問題といえる、人口減社会にもかかわらず住宅の建築が止まらない「住宅過剰社会」の問題（野澤千絵『老いる家 崩れる街 住宅過剰社会の末路』講談社現代新書 2016年）、あるいは人口減社会における「所有者不明土地の増加」の問題（吉原祥子『人口減少時代の土地問題—「所有者不明化」と相続、空き家、制度のゆくえ』中公新書 2017年）については、考察の対象外とする。

<sup>18</sup> 空き家問題の概要説明については、「空き家問題の背景と現状」北村喜宜・米山秀隆・岡田博史編『空き家対策の実務』有斐閣 2016年 1頁以下 [米山秀隆執筆]。

<sup>19</sup> 角松生史「空家法と空家条例—「空き家問題」という定義と近隣外部性への定義をめぐって—」『都市政策』164号（2016年）14頁。

<sup>20</sup> ちば自治体法務研究会『自治体の「困った空き家」対策—解決への道しるべ』学陽書房 2016年 24頁。

<sup>21</sup> 本稿では、「空家等対策の推進に関する特別措置法」（2014年11月27日成立、2015年5月26日施行）の略称として、「空家法」とする。

命令」,最終的には「代執行」という法的段階を経るものである<sup>22</sup>。後者②は,管理不適正な空き家が近隣に及ぼす様々な問題を抑制する観点から問題発生を予防すると同時に,「地域資源」として空き家を有効に利活用すべきという地域政策(まちづくり<sup>23</sup>)の問題である。本稿では,これを「空き家を利活用したまちづくり」と呼ぶ。

公法学の分野でも空き家問題に関する先行研究が多いが<sup>24</sup>,これまでの問題関心は主に上記①の側面に向けられている。これに対し,上記②の側面は,空家法が制定された後でもなお「残された課題」とされる<sup>25</sup>。本稿では,住民参加論の観点から,「空き家を利活用したまちづくり」の問題を主として扱っている。

### 3-2. 「空き家を利活用したまちづくり」

空き家対策のうち「空き家を利活用したまちづくり」とは,前述したように,空き家を地域の有効な資源と捉えてそれを活用することにより,不適正な管理の空き家による様々な問題の発生を抑制するとともに,コミュニティの拠点としての利用,移住・定住の促進など地域の再生・活性化につなげる地域の総合的対策である。このような空き家を利活用したまちづくりは全国各地で展開され,いくつかの先進的な取組み事例も紹介されている<sup>26</sup>。

もっとも,一口に空き家を利活用したまちづくりといっても多種多様であるから,一定の類型化が必要だろう。これにつき,立地による用途の観点から,①大都市・地方都市の一等地―収益性優先の活用,②立地に難ありの都市部・一部農村―公益性優先の活用,③農村・地方都市―行

---

<sup>22</sup> 空き家問題(不適正管理の危険な空き家に対する法的対応)を行政法学習として活用するものとして,角松生史「空き家問題」『法学教室』427号(2016年)14~18頁。このほか,深澤龍一郎・大田直史・小谷真理編『公共政策を学ぶための行政法入門』法律文化社2018年174頁以下,大橋洋一『社会とつながる行政法入門』有斐閣2018年11頁以下,参照。

<sup>23</sup> まちづくりは多義的な言葉であるが,ここでは以下のように理解する。「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」(日本建築学会編『まちづくりの手法』丸善出版2004年3頁)。

<sup>24</sup> 空き家問題については,自治体政策法務の第一人者である北村喜宜教授による数多くの豊富な先行研究がある。そのすべてを掲載することは省略するが,近著として,北村喜宜『空き家問題解決のための政策法務―法施行後の現状と対策―』第一法規2018年,北村喜宜・米山秀隆・岡田博史編『空き家対策の実務』有斐閣2016年,などがある。このほか,北村喜宜「空家法制定後の条動向」『行政法研究』第24号(2018年)1頁以下(本号は空き家問題にスポットを当てた5篇を掲載している。北村論文ほか,「空き家問題への法的対応―日本・アメリカ・フランス・ドイツ」が掲載されている)

<sup>25</sup> 角松生史・前掲「空き家問題」18頁。

<sup>26</sup> 空き家対策の先進的な取組み事例については,国土交通省ホームページの空き家等対策の推進に関する情報([http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku\\_house\\_tk3\\_000035.html](http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000035.html))が詳しい。その他,活用事例情報が比較的豊富な報告書として,中国地方整備局建政部『空き家問題の解消に向けて―空き家対策と取組事例―(平成29年4月)』(<http://www.cgr.mlit.go.jp/chiki/kensei/akiyahp/index.htm>),国土交通省北陸地方整備局建政部『北陸地方における空き家対策と取組事例(平成27年3月)』(<http://www.hrr.mlit.go.jp/kensei/machi/akiya/akiyahoukokusyo.html>),参照。また,空き家対策の最先駆である尾道市の取組み事例については,渡邊義孝「(報告)尾道での空き家利活用の教訓―空き家再生プロジェクトの10年間」日本弁護士連合会法律サービス展開本部自治体等連携センター編『深刻化する「空き家問題」―全国実態調査からみた現状と対策―』明石書店2018年27頁以下,参照。

政主体、社会性優先の活用という3つに分類して、空き家活用のあり方を検討するアプローチがある<sup>27</sup>。これを参考にすると、本稿では、このうち上記③のケースを念頭に、「空き家を利活用したまちづくり」における住民参加を分析・検討する。なお、③の先進的な取組み事例としては、広島県尾道市「空き家再生プロジェクト～民間（NPO）主導の空き家再生～」、島根県雲南市「空き家バンクに関する取組み～行政主体の事業～」が挙げられている<sup>28</sup>。

また、住民参加は、特にまちづくり分野で展開されてきたこと、かつ用いられる場面を類型化して考える必要性から、空き家を利活用したまちづくりの中でも、次のような場面を主に想定する。すなわち、所有者等から寄付や無償譲渡の申し出のあった空き家を地域資源として有効活用する場合に、公共スペースとしての利活用案を策定する段階を想定し、そこでの住民参加を主な考察対象とする。空き家の利活用方法は、コミュニティカフェ、地域活動の拠点、学童保育所、福祉施設、移住者用など多様であるが、公共スペースとしての利活用という点では、地域住民の生活に身近な公園、街路、公民館、歩道橋等の整備に関して、その案の策定段階における住民参加に類比するといえよう。

## 4. 空き家を利活用したまちづくりと住民参加適格論

### 4-1. まちづくりにおける多様なアクターと参加・協働

一般に、まちづくりでは、行政（国・自治体）、住民（市民）、議会、企業・事業者、地権者、デベロッパー、自治会（地域地縁組織）、NPO・ボランティア団体など多様なアクター（主体）の参加と協働が重視される<sup>29</sup>。住民参加と協働との概念関係については諸々の議論があるが<sup>30</sup>、公法学（行政法学）の分野でも、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」と指摘されるように<sup>31</sup>、協働概念は住民参加論に不可欠なものと考えられている。空き家を利活用したまちづくりにおいても、地域の多様なアクターによる参加と協働（多元的協働）が要請される。

ところで、公法学（行政法学）における「協働」概念の整理について、「多元的協働」と「分担的協働」に区分する考え方がある<sup>32</sup>。多元的協働とは、行政、市民、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ことを意味する。ここでは、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な公的任務を実施し、多様な価値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っている。他方、分担的協働とは、規制緩和や行政の効率化の観点から、公的任務（特に公共

<sup>27</sup> 中川寛子『解決！空き家問題』ちくま新書 2015年 104頁以下、参照。

<sup>28</sup> 中川寛子・前掲『解決！空き家問題』194頁以下、参照

<sup>29</sup> 田部井彩「まちづくりにおける主体」高木光・宇賀克也編『行政法の争点』有斐閣 2014年 258頁～259頁。

<sup>30</sup> 明石照久・前掲「市民参加」144頁。

<sup>31</sup> 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。

<sup>32</sup> 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』有斐閣 2011年 223～225頁。

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い。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、行政法理の是非等が論じられている。

空き家を利活用したまちづくりにおける住民参加で言えば、例えばコミュニティの拠点づくりなど空き家の有効な利活用案を策定する場面では、ワークショップ等を活用することで、多様なアクター間の協議による合意形成という多元的協働のあり方が問われる。他方、例えばリフォームした空き家の管理・運営(地域活性化につなげるなど公共的役割を担う)においては、分担的協働の観点から、行政と住民の適切な役割の配分ないし分担が問われる。

#### 4.2. 空き家を利活用したまちづくりにおける住民参加適格の検討

ある論によると、社会問題としての空き家は、多様かつ多層的なステークホルダー、すなわち、所有者等、地域社会、広域的・潜在的ステークホルダー、問題の徴表と捉える者に関わる問題であり、そして、彼らステークホルダーはそれぞれの立場から異なった視線を向ける<sup>33</sup>。ここでは、空き家問題における各ステークホルダーの諸事情を踏まえて、空き家を利活用したまちづくりにおける(行政を除く)主要なアクターの住民参加適格性を検討する。

##### (1) 空き家所有者等

前述したように、行政手続法・条例により、処分の相手方の手続的保障(参加)は定められている。空き家の所有者等についても、それが「特定空家等」に認定され、空家法・条例に基づく不利益処分を受ける場合、処分の相手方として手続的参加が認められている。例えば空家法14条3項に基づく命令を受ける前に、所有者等には手続的保障が規定されており(同条4~8項)、その保障の程度は一般法である行政手続法よりも手厚いといえる<sup>34</sup>。なお、空家法14条2項に基づく勧告についても、固定資産税の住宅用地の特例適用という優遇処置が受けられなくなり、将来における不利益的措施を確実に意味するから、行政手続の保障が必要だとされる<sup>35</sup>。実際に、条例により当該勧告等にかかる行政手続保障の規定を定めたり、行政手続法13条1項2号に基づき弁明の機会を付与する自治体もある<sup>36</sup>。

本稿では、所有者等から寄付や無償譲渡の申し出のあった空き家を有効に利活用する場合を想定しているが、寄付・無償譲渡等によって所有権は自治体に移っているのであるから、どのように利活用するかは、基本的に行政(自治体)側の裁量的判断で決めることができる。しかし、今日のまちづくりの分野では、何らかの形での住民参加手続が実際上必要であり、実務上も多くの自治体の現場で履践されているところである。したがって、利活用案を策定する段階でも、空き家所有者等の上述した行政手続の保障に鑑みると、元所有者等の意向は無視することはできず、ここに、空き家を利活用したまちづくりにおける住民参加適格性を認めることができよう。

<sup>33</sup> 角松生史「「社会問題」としての空き家——多様な視線の交錯」『法律時報』89巻9号(2017年)40頁。

<sup>34</sup> 自由民主党空き家対策推進議員連盟編著『空家等対策特別措置法の解説』大成出版社2015年172頁。

<sup>35</sup> 北村喜宜・前掲『空き家問題解決のための政策法務』188~190頁。

<sup>36</sup> 北村喜宜・前掲『空き家問題解決のための政策法務』281~282頁。

## (2) 近隣住民（周辺住民）

管理不適正な空き家が及ぼす様々な悪影響により迷惑（不利益）を被る近隣住民（周辺住民）は、前述したように、3面的な行政法関係における「利害関係第三者」の立場にある。したがって、対象空き家の近隣住民については、権利防御型の住民参加の観点から住民参加適格性を論ずることができる。すなわち、3面的行政法関係における「利害関係第三者」として、その範囲をどこまで認めて、どのような「適正手続」的な参加資格を承認していくか、が問題となる。

不適正管理の空き家の近隣住民にとっては、実際に迷惑（不利益）を被っているという切実な利害関係事情から、利活用よりも修繕、さらに除却・解体等の必要性を主張することも十分に考えられる。住民参加の権利救済・利害調整機能の観点からすると、空き家を利活用したまちづくりにおける案策定段階で、空き家近隣住民の参加を承認すべき大義名分は十分にあるといえる。しかし、このような利害関係第三者の参加は、実定法上の努力義務として定められているに過ぎず（例えば行政手続法10条は、利害関係第三者に対する公聴会の開催を努力義務としている）、したがって、「適正手続」的な参加資格をどのように認めるかは、行政上の法的仕組みとしての課題である。ただ、このような利害関係第三者は、原告適格の場合ほど利益侵害性を要求されるものではなく、また、実際に不適正管理の空き家により直接的に不利益・迷惑を受ける者の範囲は限定的で、特定可能である。したがって、空き家を利活用したまちづくりにおける近隣住民の住民参加適格性は、他の地域住民よりも比較的承認しやすいだろう。

## (3) 地域住民（地域社会）

空き家を利活用したまちづくりにおける地域住民（地域社会の住民）の参加適格性<sup>37</sup>は、民主主義的な住民参加の観点から論ずることができる。そして、地域社会の住民の利害表明はどのような役割を有するだろうか。

民主主義的な住民参加の観点からすれば、地域住民なら誰でも、（当該自治体の「住民」だから）参加適格性を有する。しかし現実には、参加者の範囲を何らかの形で「限定」する必要がある。例えば単に「意見を聴く」というのであれば（情報収集機能）、無作為抽出の方法により、参加する住民を選定することも考えられる。この点、空き家をめぐる複雑で交錯する多様な利害を調整し、合意を形成しようというのであれば（利害調整機能・合意形成機能）、利害関係ないしそれへの近接度に着目して、参加「適格」者を限定する方法も考えられる<sup>38</sup>。

具体的に検討すると、地域社会の利害を適切に代表・代弁するものとしてまず考えられるのは、自治会、町内会等の地域地縁組織（地域コミュニティ）であろう<sup>39</sup>。例えば、田原市市民協働

<sup>37</sup> 地域住民の中には、(2)で述べた空き家近隣住民も含まれる。したがって、権利防禦的な住民参加と民主主義的な住民参加という2つの観点から、参加適格性の承認可能性を有する地域住民も存在する。

<sup>38</sup> 角松生史・前掲「手続過程の公開と参加」296頁。

<sup>39</sup> 自治基本条例ないしまちづくり基本条例などで、自治会等の地域地縁組織の役割や責務について言及する条例もある。例えば、越谷市自治基本条例12条1項は、「地域を基盤とした地域コミュニティ組織は、その地域の住民相互の親睦、共通課題の解決等の地域社会の形成に役立つ活動を行い、人間性豊かなまちづくりをすすめます」と規定する。また、野洲市まちづくり基本条例10条は、「自治会は、地域における自治の主体として、地域のよりよい生活環境の充実に努めます」と規定する。さらに、田原市市民協働まちづくり条例14条は、「本市のまちづくりにおいては、地域コミュニティ団体を基礎的な市民活動団体として位置付け、その振興を図るものとする」と規定し、地域コミュニティ

まちづくり条例は、自治会、校区等の地域コミュニティ団体の責務として、「地域コミュニティ団体は、市全体のまちづくりの推進に配慮し、行政活動における地域に関わる課題について、対象区域の市民等の意見を把握するように努めるとともに、それらの意見を集約し、代表するものとする」と規定する（15条4項）。このような地域地縁組織の役割や責務に鑑みると、その代表的ないし利益代弁的な立場から、その参加適格性を肯定しうる。このほか、当該地域社会の再生・活性化等を目的に公共的な活動をしているボランティア団体やNPO等（テーマコミュニティ）も、地域社会の利益を代弁しうるものとして、同様に考えられる<sup>40</sup>。

#### （4）潜在的・広域的なステークホルダー

空き家の利活用方法は、コミュニティカフェ、地域活動の拠点、学童保育所、福祉施設、移住者用など多種多様であるが、空き家（あるいはその敷地）を何らかの形で利用したいと思う人々も多種多様である。例えば、住宅困窮者からすれば空き家を未利用資源として見るだろうし、低所得者、災害被災者、高齢者、障害者、子育て世帯などにとって住宅確保のニーズ、コミュニティ活動としての公共的利用、高齢者・障害者・子育て世代等にとっての福祉的利用などがある。さらに、近年のいわゆるインバウンド観光のための民泊としての利用もありうる。ここでは、多種多様な利用者（ユーザー）の広域的・潜在的な「薄い利益（利害）」を適切に代弁しうる者とは誰か、という視点からのアプローチが重要である。

では、広域的・潜在的なユーザーの「薄い利益」を代弁しうる者について、住民参加適格性を具体的に考えると、自治会等ないしNPO・ボランティア団体等（コミュニティの公共的活動の拠点としての利用）、高齢者ないしその支援者（養老施設または高齢者支援施設としての利用）、障害者ないしその支援者（障害者支援施設としての利用）、子育て世代ないし保護者（学童保育施設または学習支援施設としての利用）、女性（女性ユーザー立場）、地元の学生・生徒（若者ないし将来世代の立場）、商工会（事業者の立場）、域外からの移住・定住者（移住・定住を考える人の立場）、地域おこし協力隊（域外住民の視点または持続可能な地域づくりの視点）などである。

このような広域的・潜在的なステークホルダーについては、「薄い利益」とはいえ、利益防衛的な住民参加の観点から、まちづくりの多様なアクターの住民参加適格性を論ずることになるが、住民参加の機能（情報収集機能・利害調整機能・合意形成機能等）の観点をも加味して、参加者の適格性を具体的に検討し、その範囲を限定するような実務的運用が求められよう。

#### （5）専門家

---

団体の責務を次のように規定する（15条）。①対象区域の市民等の福利向上を図るため、自主的に地域の課題に対処する。②必要に応じ、他の市民活動団体と協働し、相互理解による信頼の構築及びまちづくりの推進に努める。③対象区域における市民等の参加機会の確保に努める。④市全体のまちづくりの推進に配慮し、行政活動における地域に関わる課題について、対象区域の市民等の意見を把握するように努めるとともに、それらの意見を集約し、代表するものとする。

<sup>40</sup> 例えば、田原市市民協働まちづくり条例は、「市内で活動する地域コミュニティ団体、非営利活動団体、ボランティア団体その他の団体」を「市民活動団体」としている（2条8号）。そして例えば、越谷市自治基本条例12条2項は、「市民活動団体は、共通の目的や関心を持つ人が広く自主的に参加することによって構成され、その専門性や行動力を発揮して、市民の生活を支えあい、社会の課題解決に取り組み、市民が明るく楽しく生きるためのまちづくりをすすめます」と規定する。また、野洲市まちづくり基本条例9条は、「市民活動団体は、だれもが気軽に市民活動に参加できるよう、多くの市民にその活動の楽しさとやりがいを伝え、活動の輪を広げます」と規定する。

住民参加において（特にまちづくりの分野では）専門家の果たす役割は大きいから、その参加に異論はないだろう。ただし、どのような専門家を入れるかは、自治体側の政策判断である。専門家の役割については、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。前者は、それぞれの専門領域（建築、都市計画、法律、税務など）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<sup>41</sup>。具体的状況や場面に応じて適切な専門家を選定し、住民参加や協働を推進することが実際の課題となる。

#### 4.3. 小括—住民参加適格論の意味—

本章では、空き家対策（空き家を利活用したまちづくり）を例に、まちづくりの各アクター（主体）の住民参加適格性を検討してきた。しかし、このような住民参加適格について、公法学的に論ずることの意味はどこにあるだろうか。

まず、住民参加適格性を有する主体の参加を欠くことが行政手続の瑕疵に当たることを理由に、手続的な違法事由として、当該行政決定を取り消すことができるだろうか。かかる手続的瑕疵の効果の問題について、学説上の議論はあるものの、最高裁判例は、理由提示原則違反については以前から単独の取消事由とならしてしている（最判1963年5月31日民集17巻4号617頁、最判1985年1月22日民集39巻1号1頁、最判1992年12月10日判時1453号116頁、最判2011年6月7日民集65巻4号2081頁）が、これ以外の行政手続違反については、結果に影響を与える程度をも考慮して取り消しうるかどうかを判断している（異なった処分がなされる可能性が現にあるならば、当該処分は違法として取り消すべきである）とされる<sup>42</sup>（最判1975年5月29日民集29巻5号662頁）。このような判例法理からすると、上述のような住民参加の不備を手続的瑕疵と捉えて当該決定の取消事由とすることは、法理上の実際上も困難であると言わざるを得ない。

また、行政裁量統制の観点から、要考慮事項に着目した判断過程審査において、住民参加適格を要考慮事項の1つとなしうる余地はあるが、しかし、行政上の案策定は処分よりも広い裁量が一般に認められるから、意見聴取の機会を設けたがある主体の参加を欠いたことだけから直ちに、考慮事項の不考慮または考慮不尽を理由に、裁量権の逸脱・濫用で違法であると結論づけるのは、同様に法理上も実際上も難しいと考えられる。さらに、説明責任の観点からのアプローチとして、住民参加適格性を要説明事項の1つとなしうる余地はあるが、それへの説明を欠くまたは不十分であることを理由に、法的責任を追及するのも難しいだろう。

結局、住民参加適格論は、将来の立法論上ないし現状の運用論上の指針として、「べき論」として実務的有用性を有しうるに過ぎない。ただ、住民参加論はそもそも「実践先行」で展開されていることから、住民参加適格性の公法学的な検討・分析が全くの無意味というわけではなく、むしろ、自治体政策法務論の展開にとって有効な視点を提示しうるものと思われる。

<sup>41</sup> 明石照久・前掲「市民参加」153～154頁。

<sup>42</sup> 原田大樹『例解・行政法』東京大学出版会2013年39頁。

## 5. むすびにかえて

共同研究「次世代型住民参加に必要な組織とマネジメント」では、以下の3つに分けて「次世代」の意味を考える。1つは、(a)「主体」に着目し、「現世代の次の世代（ネクスト・ジェネレーション）」という意味である。2つには、(b)「(外部)環境」に着目し、「現代の次に到来する時代（来たるべき社会；将来、近未来など）」という意味である。3つには、(c)「水準、位相」に着目し、「(比喩的に)何らかの製品、サービス等について、現状より格段に性能、機能が進歩、向上した段階」という意味である<sup>43</sup>。本稿では最後に、この3つの検討枠組みから、「次世代型住民参加適格論」について若干のコメントをしたい。

ここでは問題提起として、「若者の視点(意見)を生かしたまちづくり」「政策に若者の視点(意見)を反映する」「若者の参加」といったフレーズについて考えてみたい。これらは概ね、自治体行政の意思決定過程に若者が加わることを意味しているが、なぜ「若者の意見」「若者の参加」等が必要なのだろうか。

まず、(a)「主体」としての次世代を担う者の参加という観点から、「若者」の参加を求める意味が考えられる。ところで、法学、特に公法学の分野では、その人の属性を捨象して、権利義務の主体として「人」(私人、市民)を論じてきた。しかし最近では、子ども(児童・未成年者)、高齢者、消費者、周辺住民、第三者など、「人」の属性に応じた公法学上の理論的検討がなされている<sup>44</sup>。ただ、主体としての次世代、つまり「若者」という人の属性に応じた、公法学上の議論はあまりみられないように思われる<sup>45</sup>。住民参加における「若者」という属性に応じた住民参加適格論については、今後の検討課題としたい。

自治体の動向として、例えば新城市若者条例9条は、「市は、若者が市政に対して意見を述べることができる機会を確保し、市政に反映するよう努めるものとする」と定め、努力義務ながらも若者の参加に関する規定を置く。新城市は2014年に若者条例を制定し、若者(2条2号によると「おおむね13歳からおおむね29歳までの者」)のまちづくり参加の基本理念として、①若者が地域社会とのかかわりを認識し、他者ととともに次代の地域社会を担うことができるよう社会的気運を醸成すること、②若者の自主性を十分に尊重しつつ、その自主的な活動に対して必要な支援を行うこと、③若者、市民、事業者および市が、それぞれの責務を果たすとともに、相互の理解と連携のもとに、協働して取り組むこと、を定める(4条)。また、湯沢市若者や女性が輝くまちづくり推進条例9条は、「市は、広く市民一般から意見を求めようとする際は、当該年度の4月2日現在において15歳以上の者を対象とするものとする」「前項の場合において、対象のうち若者の抽

<sup>43</sup> 初谷勇「次世代型住民参加概念の考察：住民参加組織の編制と戦略マネジメント」(研究報告)日本地方自治研究学会第35回全国大会(2018年9月)報告要旨より

<sup>44</sup> 日本公法学会第77回総会(2012年)は、「公法における人」というテーマの下、第1日目には総会報告が、第2日目には「国家による個人の把握」と「人の属性と公法」に分かれて、報告と討論がなされた。「人の属性と公法」では、住民、公務員、消費者、障害者・生活困窮者、性別が取り上げられている(詳細は、『公法研究』第75号(2013年)、参照)。

<sup>45</sup> 言うまでもなく、子どもや未成年の権利主体性ないし人権について、これまでも多くの議論がなされてきた。ここでいう「若者」には、子ども・未成年も含むが、それら以外の(成年者の)若い世代の人々も含む。これは、伝統的な「最近の若者」論から、近年の「若者の政治離れ」「若者の投票率の低さ」といった文脈に近いだろう。

出については、各世代（15歳以上74歳以下に限る）の抽出数の平均が確保されるよう、その数を補正するものとする」「市は、各年度において、若者や女性の意見を直接聴取し、世代間及び男女間相互の意見の共有を促す場を設けるよう努めるものとする」と定め、同じく努力義務ながら若者の参加に関する規定を置く<sup>46</sup>。

次に、若者の参加が求められる環境的要因として、上記(b)の次世代、人口減社会、グローバル社会、AI社会など未体験社会の到来（この次世代は、悲観的にも積極的にも捉えられうる）に対応しうる、言い換えれば、既成概念にとらわれず、創造的・斬新的・未来志向のアイデアや意見を出してくれる期待感を、若者に対して抱いていることが挙げられる<sup>47</sup>。柔軟性・創造性・未来志向などは、確かに持続可能なまちづくりに必要不可欠であるから、法政策論的にはそのような思考要素をもった者の「共通利益」を反映させる行政上の仕組みは考えられうる。

さらに、水準、位相の面から、現状よりも性能・機能が進歩・向上した、上記(c)にいう次世代を考えると、最先端の科学技術を駆使した、新しい方法による住民参加の仕組みも考えられる。若者にとっては、この方法による住民参加が適合的で、より多くの参加が見込まれることも考えられよう。例えば、近年「バーチャル住民登録」が提唱されているが<sup>48</sup>、自分の応援したい地域に対して、バーチャル住民としてまちづくりに参加する仕組みも同時に検討されてよいだろう。

---

<sup>46</sup> 湯沢市若者や女性が輝くまちづくり推進条例については、『自治体法務研究』50号（2017年）39頁～43頁に、ケーススタディとして紹介されている。

<sup>47</sup> もっとも、創造的・未来志向の視野は若者が必ずしも有するものではないし、若者でなくてもそれを有している人々はいる。

<sup>48</sup> 宗岡徹「ヴァーチャル住民登録」（研究報告）日本地方自治研究会関西西部会第111回研究会（2018年4月）、参照。