

次世代型住民参加と住民参加手続—空き家対策を例に—

上拂 耕生

*本稿は、日本地方自治研究学会・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」（2017年～2019年：初谷勇代表）の研究成果として、日本地方自治研究学会第36回全国大会（大阪学院大学：2019年9月23日）における（筆者担当分の）報告原稿に基づくものである。

1. はじめに

本稿は、公法学における住民（市民）参加概念¹を整理したうえで、どのような属性をもつ住民が行政上の意思決定過程に参加しうる適格性（正当化理由）を有するかという、いわば「住民参加適格」について、全国的に地域課題化している空き家対策を例に、公法学的な分析・検討を行うものである²。そして、共同研究「次世代型住民参加」の共通枠組みから³、次の3つの問題意識に基づいて住民参加適格を考察する。

第1に、どのような住民をいかなる正当化理由で参加を保障すべきか。行政上の意思決定への住民参加といっても、実際には参加者の範囲の「限定」が必要だから、どのような属性をもった住民を選出すべきかが問題となるが、主体としての次世代の住民参加について、具体的には、次世代を担う若者の参加をどのように考えるか。

第2に、社会環境の変化にともない進展した次世代型の住民参加として、どのような方法が適切だろうか。住民参加・官民協働を促す仕組みとして、近年はオープンデータないしシビックテックなどが注目される場所であるが、本報告では、次世代型住民参加の方法につき、参加者相互間の“face to face”の非公式なコミュニケーションによるものとして、協議会方式とワークショップに着目する。

第3に、次世代を担う主体である若者の参加や、“face to face”のコミュニケーションによるア

¹ 住民参加と市民参加を区別して論ずる説もあるが、本稿では両者を特に区別せずに論ずる。

² 「公法学的分析・検討」とは、「公法（行政法）学的な思考」に基づき「法学的研究アプローチ」をとることを意味する。前者は、「行政を法によって統制（コントロール）することを目的とした思考」であり、人権保障や民主主義など憲法価値の実現を究極目的とする（高木光『ブレップ行政法（第2版）』弘文堂2012年8頁）。後者は、次の3つに集約される（原田大樹『現代実定法入門』弘文堂2017年8～12頁）。①分析的思考—権利・義務への分解（権利・義務という基礎単位に分解して複雑な社会問題を整理・分析すること）、②論理的思考—結論の明確性（いわゆる「法学的3段論法」を用いて、論理的に明確な結論を導き出すこと）、③類型的思考—グループと場合分け（数学のように「場合分け」をして、それぞれの場合に応じて妥当な結論を考えること）。

³ 共同研究「次世代型住民参加」の3つの枠組みについては、研究代表者である初谷報告、参照。

イディアの創出によって、自治体行政にどのような変化をもたらすか、あるいは期待されるか。とりわけ、行政権に対する法的な制御・コントロールという公法学の観点から、どのような好影響が考えられるか。

2. 公法学における住民参加概念

2-1. 住民参加とは

公法学の分野で住民参加は、行政上の意思決定過程に住民が参加（関与）することと理解され、行政手続の問題として論じられてきた。また、権利防禦型の住民参加（自己の実体的な権利利益の防禦という権利保護手続）と、民主主義的な住民参加（前者と連続する側面を有しつつも性質上相対的に区別される民主的参加の手続）という2つの見地から、その必要性が説かれてきた。そして当今、住民参加の必要性・重要性を否定する論は存在しないが、公法学研究として、どのような理論的検討を展開すべきかについては必ずしも統一的ではない⁴。

もっとも、公法学における住民参加概念も、とりわけ協働概念との関連で、行政上の意思決定への住民の参加という従来の意味における参加にとどまらなくなっている⁵。例えば大久保規子教授は、協働概念について、「多元的協働」と「分担的協働」という類型化を試みる⁶。前者は、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ものである。そこでは、行政が異なる価値観・能力等を有する様々な主体が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る。後者は、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。そこでは、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。

このように住民参加概念については、(ア)行政の意思決定過程への参加、(イ)公的決定における住民による合意形成の過程、(ウ)官民連携（協働）による公的任務の実施、といった意味があると考えられる。しかし本報告では、(ア)の意味での住民参加を中心とする。また、行政の意思決定過程に参加する「住民」については、①当該地域の住民（個人・事業者を含む）、②当該地域に居住しないが勤務・在学している者、③当該地域の土地に係る権利を有する者（当該地域に居住するものとそうでない者が含まれる）、④これ以外の者で、当該地域に何らかの関わり（利害・関心）をもつ者、を挙げることができる⁷。これらの者は後述する空き家対策ないし空き家活用まちづくりの過程に利害・関心を有する者であり、本稿では、上記①～④の意味内容を含めた住民参加を考察対象とする。

⁴ 公法学における住民参加論の概況について、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、参照。

⁵ 太田直史「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。

⁶ 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。

⁷ 太田直史・前掲注(5)155頁。

本稿では、複雑多岐にわたる住民参加に係わる法現象を視野に入れて、公法学領域からの1つのアプローチとして、行政上の意思決定過程に参加する住民の資格的地位、すなわち、(参加の権利ないし法的利益といった権利論的なアプローチをとるものではなく⁸⁾ 参加を正当化する理由ないし適格性(住民参加適格)について分析・検討を試みる。住民参加は、前述したように、「事前行政手続における実体的な権利利益の防禦の必要性」と「行政過程における民主主義の保障」という2つの見地がある。ただし、この2つの区別は、その機能に着目した相対的なものである。すなわち、住民参加は、それが置かれている行政過程との関係や対象などによって両要素の度合いを異にし、主に権利防禦的な手続であったり、主に民主主義的な手続であったりするが、多少とも双方の見地からの要素を有する(有すべき)手続であり、いずれかの要素だけをもつ手続は存在しない⁹⁾。そこで、本稿でいう住民参加には、行政処分とその相手方との2面関係に係る手続保障、あるいは地方自治法に基づく直接請求、住民監査請求、住民投票など直接民主主義的な参加は、考察の対象から除外する。

2-2. 住民参加適格論について

行政上の意思決定過程への参加については、司法上の救済を求める場合と異なり、自己の実体的な権利利益の侵害が具体的に特定されなくとも、何らかの利害・関心が関係すればその参加を正当化する理由が認められる¹⁰⁾。また、行政訴訟の原告適格に関する最高裁判例の定式によると、不特定多数の者の利益は「反射的利益」ないし「公益」として「法律上保護された利益」の対象外であり、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、という公益・私益二分論的思考が存在する。これに対し、第3の類型として「共通利益」または「共同利益」の概念が必要である旨主張される¹¹⁾。そのような共通利益を保護するための行政上の法的仕組みとして、住民参加手続の整備が立法上の課題とされている。そこで、本報告では行政訴訟における原告適格論との類比によって、行政手続における住民参加適格について分析・検討する。

行政訴訟の原告適格論において、(a)処分の相手方(名宛人)の原告適格は異論なく認められ、主として問題となるのは、(b)処分の名宛人以外の第三者の権利利益が影響を受ける場合(周辺住民型)、あるいは、(c)不特定多数の利益が潜在的に関わるが処分により影響を受ける者が特定できない場合(「薄まった利益」型)である。

これとの類比で言えば、行政手続における住民参加適格は、次のように整理・分析することができる。まず、(A)処分の相手方については、行政手続法・条例により手続的保障が与えられている(申請に対する処分手続・不利益処分手続)。次に、(B)処分の名宛人以外の者(第三者)の参加

⁸⁾ 都市住民の都市行政へ参加する権利などを法律論として根拠づけようと試みる先行研究として、人見剛「都市住民の参加と自律」岩村正彦ほか編『岩波講座現代の法9 都市と法』岩波書店1997年279頁以下、参照。

⁹⁾ 太田直史・前掲注(5)157頁。なお、権利防禦型の住民参加においては、「手続の保障形態として権利防禦を可能にする告知・聴聞を中心とする司法的手続モデルを基本に考える」ことができ、民主主義型の住民参加では、「政策・立法の策定・執行の段階に住民が参加するという形での利害調整を図ることで、公共的正当性の獲得が促されている」といえる(同158頁・159頁)。

¹⁰⁾ 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

¹¹⁾ 「エンジョイ行政法第3回・公益」『法学教室』311号(2006年)36～38頁[亘理格発言]。

手続の保障については、実体的な権利利益の防御の必要性から、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¹²。ただ、このような第三者の参加保障について、現行の行政手続法は努力義務として規定するにとどまり（8条）、現状は、（若干の個別法の規定を除き）行政機関の裁量的判断に委ねられている。（C）（地域を構成する者として）民主主義的な住民参加について。すなわち、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。これについては、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、実際には、参加者の限定が必要である。その際、専門家の参加以外には、①利害関係ないしそれへの近接度に着目した限定、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¹³。

なお、住民参加の問題を考える上で、①政策決定段階、②都市計画・事業計画の決定段階、③個別処分段階に区分して、住民参加適格や参加手続の方法を検討するのが有用である¹⁴。本稿では、住民参加の問題をもう少し大雑把に、一般的な政策決定ないし計画策定段階と、個別的決定の段階に分けて考える。

3. 空き家問題と公法学

空き家問題とは、空き家の増加、特に「売却・賃貸用」「（別荘等の）二次的利用」を除く「その他住宅」空き家の増加、およびその割合（その他空き家率）の増加にともなう問題である。加えて、長年放置され老朽化し危険な状態にある、管理不適正な空き家が周辺・近隣住民に悪影響を及ぼし、それが全国的に社会問題化したことである。このうち公法学が問題視したのは、後者の「負の外部性」「外部不経済」の問題である。この外部不経済について、現在の行政法学の議論では、いわゆる「ご近所トラブル」の延長として捉えられ、三面的な行政法関係における利害調整の問題として認識する¹⁵。したがって、公法学での議論は管理不適正な空き家の進行段階（ステージ）に応じて（図表1・2、参照）、それに対する法的対応を中心に展開される。2010年の所沢市の契機に「療原の火」のごとく全国の各自治体が制定した空き家条例、その後の空家法（空家等対策の推進に関する特別措置法）も、かかる公法学的な発想を前提としている。

現行の空き家対策法制は、大別すると「除却」と「活用」がある。前者は、管理不適正の空き家に対して、その進行段階（ステージ）に従って「特定空家等」（空家法2条）に認定して、空家法14条に基づく「助言・指導→勧告→措置命令（行政処分）→行政代執行」（所有者等が確知できない場合は略式代執行）という法的対応をとる。後者は、空き家が近隣に及ぼす外部不経済を抑制する観点から問題発生を予防すると同時に、空き家を「地域資源」として有効に利活用すべきとい

(12) 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 290頁。

(13) 角松生史・前掲注(12)296頁。

(14) 太田直史・前掲注(5)164頁。

(15) 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。

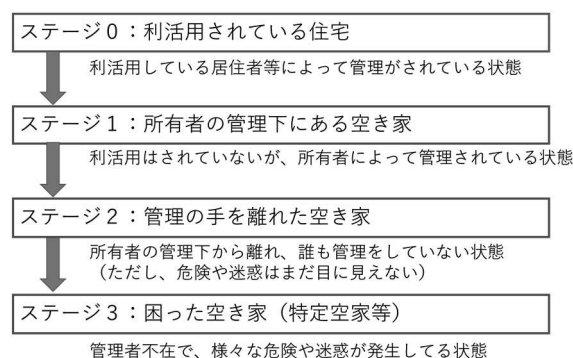
う総合的対策である。つまり、空き家の有効な利活用を推進することにより、地域（まち）の賑わい創出、交流人口の増加、移住・定住の促進など地域の活性化につなげようとするもので、空き家を利活用したまちづくりの問題である¹⁶。ただし、現行の空家法は、空き家問題（不適正管理の空き家の及ぼす外部不経済）に対する「対処療法」的側面が強く、空き家の利活用についてはあまり規定がなく、各自治体の施策・取組みに委ねられている。つまり、空き家を利活用したまちづくりは、空き家対策（問題）の今後の課題とされている¹⁷。

図表1 「空き家」のピラミッド

	常時 無人性	適正 管理性	流動化 可能性
レベル6	○	××	××
レベル5	○	×	×
レベル4	○	△	△
レベル3	△	△	×
レベル2	○	○	○
レベル1	△	○	×

(出所)

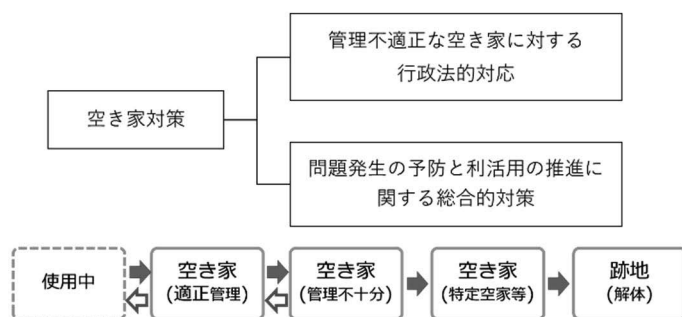
図表2. 「困った空き家」に至るステージ



図表1 北村喜宜『空き家問題解決のための政策法務』第一法規 2018年4頁

図表2 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21頁

図表3. 空き家対策



(出所) 筆者作成

4. 住民参加と空き家問題

2. で述べたように、住民参加適格は、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、また、参加者の範囲を選定するに際して、利害関係ないしそれへの近接度に注目して、どのようなカテゴリーの利害を考慮し、

¹⁶ 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。

¹⁷ 角松生史「空き家問題」『法学教室』427号(2016年)18頁。

そしてそれを適切に代表しうる者の選択をどのように行うか、という問題である。本稿では、空き家問題（空き家対策）を例に住民参加適格を検討するが、その理由として、空き家問題が全国的な地域課題化していること以外に、次の2つが挙げられる。

1つは、公法学研究において住民参加は、とりわけまちづくり分野との関連で議論されてきたが、空き家対策はまちづくりの問題の1つである。前述のように、空き家対策は除却と活用に大別されるが、後者はまちづくりの問題に大きく関わる。もっとも、空き家を利活用したまちづくりといっても、立地条件など地域の特性に応じた対策が求められる。空き家問題に詳しい中川寛子氏は、空き家活用の3つのキーワードとして、①大都市・地方都市の一等地—収益性優先の活用一、②立地に難ありの都市部・一部農村—公益性優先の活用一、③農村・地方都市—行政が主体となって取り組む社会性・公共性優先の活用一、を挙げる¹⁸。特に③では、人口減少が社会問題化している地域でのその問題解決を重視した活用であり、行政が主体となっていくに積極的に取り組むかが明暗をわけるといふ¹⁹。本稿で念頭に置く空き家問題も、主に③のタイプである。

もう1つは、空き家問題は、地域住民の多様な利害が複雑に関係・交錯する問題だからである。利害関係第三者の適正手続的な参加資格の承認、あるいは利害関係ないしそれへの近接度に着目した適切な代弁者の選定といった住民参加適格を検討するには、空き家問題は格好の素材といえる。土地法・都市法に詳しい行政法学者の角松生史教授は、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、①所有者等、②地域社会、③広域的・潜在的ステークホルダー、④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と分析する²⁰。そのうえで、「これら利害対立を調整するための協議・参加等の手続的な手法はいかにあるべきか、その点が法理論に問われているだろう」と指摘する²¹。

空き家対策の各場面に応じて想定される住民参加ないし協働を分類すると、次のようなものが考えられる。すなわち、①実態把握・啓発（空き家の実態調査、見守り活動など）、②管理（不適正な空き家の進行を予防するため、自治会・NPO等が管理し不具合をチェックするなど）、③活用（地域住民の拠点として活用しながら適切に維持・管理を行うなど）、④跡地の活用（空き家が撤去された跡地を公共スペースとして活用してその維持管理を行うなど）、⑤不動産マネジメント（地域マネジメント組織（NPO等）が地域の魅力維持に資する形で、空き家のあっせん、売買・賃貸業務等を行う、空き家バンク等の運営など）、⑥計画的・戦略的な空き家対策における住民参加（「空家等対策計画」（空家法6条）、「空家等対策協議会」（同7条）など）である²²。

5. 次世代型住民参加と空き家問題

上述のように、空き家対策にはいろんな場面での住民参加が想定されるが、紙幅の関係上その

(18) 中川寛子『解決！空き家問題』ちくま新書 2015年 104頁以下、参照。

(19) 中川寛子・前掲注(18)114頁。

(20) 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。

(21) 角松生史・前掲注(19)45頁。

(22) 樋野公宏「空き家対策とまちづくり」『自治実務セミナー』637号（2015年）11～13頁。

すべてを論ずることはできないので、次世代型住民参加の観点から、住民参加の対象場面を次のように絞る。

まず、主体としての次世代という意味からは、若者の参加（参画）が考えられる。近年、人口減社会と「地方消滅」への危機感などを背景に、また「18歳選挙」のスタート（2016年参院選から）、民法改正による「18歳成人」時代（2022年から）と相まって、若者政策に積極的に取り組む自治体が次第に増えている²³。愛知県新城市の若者議会²⁴、福井県鯖江市のJK課プロジェクト²⁵、石川県金沢市の「学生のまち推進に関する条例」²⁶など、若者参加の先進的な取り組みもみられる。しかし、国際的にみて、日本における「子どもの意見表明・参加」はまだ不十分と指摘される。そこで、子ども・若者の声を自治体運営に反映させるため、街灯の設置、公衆トイレの改修、遊べる公園のあり方などを若者・子どもだけ議論して、政策提案につなげる取り組み事例も報告されている²⁷。これは、若者のシティズンシップ（主権者意識）を涵養し、持続可能な地域づくりの基盤となる人材育成という点からも評価されるべきである。

このような若者のシティズンシップ教育の題材は、公園、街路、公民館、歩道橋など地域住民の生活に身近な公共スペースの整備・改善等の案を策定する過程と類似し、ワークショップ等が活用される典型的なケースである。空き家の利活用も、公共スペースの利活用という点で類似する。例えば、所有者等から寄付や無償譲渡の申し出等があった空き家を地域資源として有効活用することになり、公共スペースとしての利活用案を策定する場合などが考えられる²⁸。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、住宅困窮者用、移住者用など多種多様である。若者の参加（参画）との関連で言えば、例えば若者を対象としたワークショップを開催して、若者同士で意見を出し合っ、空き家の公共的活用に関する施策を提案させることも一案である²⁹。

次に、外部環境の変化に応じた、来たるべき社会（将来、近未来）という意味での次世代型の住民参加の方法として、近年はオープンデータやシビックテックが注目される。オープンデータとは、行政機関が保有する公共データを、誰もが自由に使えて、複製・加工などが可能で、プログ

²³ 若者参加に関する研究書として、松下啓一・倉根悠紀著『若者参画条例の提案』萌書房 2018年がある。

²⁴ 詳細につき、千葉茂明「「若者議会」のさらなるバージョンアップを一愛知県新城市」『ガバナンス』217号（2019年）14頁以下、参照。

²⁵ 詳細につき、橋本和久「鯖江市役所 JK 課プロジェクトー「他人事（ひとごと）」だったまちづくりを「自分事」に一」『自治体法務研究』50号（2017年）33頁以下、参照。

²⁶ 詳細につき、橋爪覚「金沢市における学生のまちの推進に関する条例・「学生のまち・金沢」の推進—学生と市民による新しいコミュニティづくり—」『自治体法務研究』50号（2017年）44頁以下、参照。

²⁷ 林大介「シティズンシップ教育のステップアップ」『ガバナンス』217号（2019年）21頁。

²⁸ 筆者もまた、熊本県甲佐町において、老朽化し修繕が必要な旧民俗資料館を町が譲渡を受け、当該空き家の利活用方法を考える教育プロジェクトを行った（2017年6月～18年1月）。その際は、町の委託したファシリテーター主催のワークショップに学生と共に参加したが、第1段階として地域住民が広く参加したワークショップ（計3回）、第2段階として専門家をまじえて具体案を討議するワークショップ（計3回）が開催され、当該空き家の活用案がまとめられた。

²⁹ 熊本県玉東町における、同じく空き家の利活用方法を考える教育プロジェクトでは、小高い丘の坂道にある空き家（改修しなければ活用は困難）について、地域づくりの拠点となる有効な活用方法を提案するものであったが、大学生主催で中学生を対象としたワークショップを開催し、将来世代の意見を反映させた形で対象空き家の活用方法を提案した。このワークショップが町からは評価されたが、若者参加（若者の意見を町政に反映すること）の取り組みとして評価されたものと思われる。

ラムから利用しやすい形式で公開することである。民間事業者がこのようなオープンデータを活用することで、地域課題の解決につながり企業活動が活発化することが期待されている³⁰。すなわち、オープンデータ政策の目的としては、①行政の透明性の向上、②官民協働・住民参加の促進、③経済の活性化、新ビジネスの創出などがいわれる。他方、シビックテックとは、シビック（市民）とテック（テクノロジー）を掛け合わせた造語で、市民自らがテクノロジーを活用して地域課題を解決しようとする取り組みのことである³¹。これもまた、外部環境の変化に応じた、次世代型の住民参加ないし官民協働の形態といえる。

これに対し、インターネットが普及し、情報通信技術の利便性がますます向上するなか、現代の企業では、相手と顔を合わせ向かい合ったインフォーマルなコミュニケーションや偶然の出会いが重要になってきている。例えば、投資家や企業が集まる都心のカフェなどに行って、さまざまな分野からのアドバイスを受けたり意見交換をする。そして、新たな発想が生まれたり問題解決ができるといったような、非公式の場での偶然的な出会いが、クリエイティビティが生まれる重要な契機となっている。人と人とのインタラクションで生まれる、ネットには載らないようなインフォーマルな情報はさらに価値を増しており、そのような情報は、“face to face”のインフォーマルなコミュニケーションと偶然の出会いによってこそ取得可能で、そのような場がイノベーションをもたらす重要な契機となっている³²。

“face to face”で参加住民が意見表明をする場として、自治体行政の実務である程度定着しつつあるのは、何といてもワークショップである。ワークショップは、“face to face”の双方向的な非公式のコミュニケーションツールとして、今後も引続き重要な意味をもつだろう。また、住民参加の新しい方法として、公法学の分野でも注目されているのが協議会方式である³³。これもまた、“face to face”で住民が意見を表明し、非公式のコミュニケーションが可能な住民参加の形態であろう。空家法7条は、「市町村は、空家等対策計画の作成及び変更並びに実施に関する協議を行うための協議会……を組織することができる」と規定し、空き家対策にも協議会方式が採用可能となっている。

さらに、現状より水準・位相が向上した次世代型の住民参加を達成するためには、ワークショップにしろ協議会方式にしろ、“face to face”のインフォーマルなコミュニケーションや偶然の出会いによるイノベーションの創出というメリットをどのように発揮させるかが、実務上の現実的課題となるだろう。また、新たな発想・アイデア創出という点では、次世代を担う主体としての若者の参加（参画）という課題とも関連する。

このようなことから、本報告では、空き家の公共的な活用法の検討・提案等をするワークショ

³⁰ 自治体のオープンデータの取組みにつき、牧田泰一・藤原匡晃「官民一体のオープンデータ利活用の取り組み」『情報管理』60巻11号（2018年）798頁以下、参照。また、オープンデータに関する公法学分野の先行研究として、宇賀克也「オープンデータ政策の展開と課題」『季報情報公開・個人情報保護』63号（2016年）58頁以下、友岡史仁「日本におけるオープンデータ法制の構築と課題」『行政法研究』第16号（2017年）103頁以下、参照。

³¹ シビックテックについては、稲継裕昭編著『シビックテック』勁草書房2018年。

³² 入山章榮「フラット化しない地域経済」飯田泰之ほか著『地域再生の失敗学』光文社新書2016年147頁以下、参照。

³³ 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」『行政法学研究』第16号2頁以下、参照。

ップ、および上述の空家等対策協議会（以下「7条協議会」という）を考察対象として、それぞれの意思決定過程に、どのような参加者を選定するかという住民参加適格について分析・検討する。

6. 住民参加適格の具体的な検討—空き家問題を例として—

6-1. 協議会と住民参加適格

前述したように、空き家問題は、地域住民の多様な利害が複雑に関係・交錯し、多様かつ多層的なステークホルダーに関わる問題である。したがって、利害を調整するための協議・参加等の手続が求められる。これに関連して、都市空間（という公共空間）の法的ガバナンスに関して、空間を分割してステークホルダーにそれぞれ「権利」を与え、分割された範囲内においては空間形成に関する集権的な権限を与えるガバナンス・モデル（「権利モデル」）と、ステークホルダー間の協議・交渉を促進するための何らかの仕組みの創出を志向するガバナンス・モデル（「協議モデル」）という2つのモデルが提唱される³⁴。空き家問題はその利害関係の調整からして、協議モデルによる解決が重要となる。

空家法7条1項は、市町村が協議会を組織できる旨を規定する。その設置は義務ではなく、任意である³⁵。なお、7条協議会の組織法上の性格は、地方自治法138条の4第3項にいう附属機関と解される³⁶。

地域の空き家問題に係る民主主義的な住民参加では、利害関係ないしそれへの近接度に着目した参加者の限定が有用である。しかし、空家等対策協議会は、空き家対策計画をはじめ当該地域の空き家対策について一般的に協議・検討する場だから、利害関係の代弁は抽象的なものにとどまる。他方、空家等対策計画の作成およびその実施にあたっては、多様な分野の専門的判断を要し、専門的知識を有する者の協力が必要となる。空家法の解説書によると、第7条の趣旨について、「協議会を設けることで、地域のニーズをより丁寧にくみ取ることや、専門性、公平性を高めることが期待できるとともに、協議会に人材を糾合し、地域を挙げて空家等対策に取り組むこと」を述べている³⁷。

では、7条協議会における住民参加適格をどのように考えるべきか。空家法7条2項は、その構成員の属性として、「市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）のほか、地域住民、市町村の議会の議員、法務、不動産、建築、福祉、文化等に関する学識経験者」を定める。つまり、7条協議会の構成員を法定例示事項としている。市町村長を必要的構成員としていることは空家法の大きな特徴であるが、それ以外は地域住民と専門家で構成される。専門家の属性について、「空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための基本的指針」（2015年2月26日、総務省・国土

³⁴ 角松生史「都市空間の法的ガバナンスと司法の役割」角松生史/山本顯治/小田中直樹編『現代国家と市民社会の構造転換と法』日本評論社2016年40頁。

³⁵ 日弁連が行ったアンケートによると（詳細につき、伊藤義文「自治体は空き家問題をどうとらえているか—「空家法」施行後の全国実態調査からみえるもの」日本弁護士連合法律サービス展開本部自治体等連携センター・日本弁護士連合会公害対策環境保全委員会編『深刻化する「空き家」問題』明石書店2018年49頁以下、参照）、7条協議会の設置状況は設置済みの自治体が19.8%、設置予定（時期未定を含む）が50.3%、設置予定なしが29.9%となっている（同87頁）。

³⁶ 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27頁。

³⁷ 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91頁。

交通省告示)は、法務(弁護士, 司法書士, 行政書士), 不動産(宅地建物取引業者, 不動産鑑定士, 土地家屋調査士), 建築(建築士), 福祉(社会福祉士有資格者, 民生委員), 文化(郷土研究家)を挙げ、最後に大学教授・教員等を例示する。

他方、空家等対策協議会の構成員として、自治会役員、警察職員、消防職員、道路管理者等公物管理者、まちづくりや地域おこしを行うNPO等の団体を挙げる。警察職員や消防職員が含まれるのは、空き家問題が広義の防犯・防災に関わることからであろう。地域住民その他の構成員について、まず、地域社会の利害を抽象的に代弁するという点で、地縁コミュニティとしての自治会の代表者を構成員とすることが考えられる(上記基本の方針は、自治会役員を例示する)。加えて、空き家の利活用方法は様々だが、多様かつ多層的な住民の潜在的なニーズを抽象的に代弁しうる、テーマコミュニティとしてのNPO・ボランティア団体等(基本の方針は、まちづくりや地域おこしを行うNPO等の団体を例示)を構成員とするといったところだろうか。

なお、7条協議会の中に部会を設けることは妨げられない。特定空家等の認定や空家法14条に基づく諸対応を審議する専門部会だけでなく、利害調整的な色彩の強い部会をあり得る。実際に、小回りのきくワーキンググループ的な別の審議会を置く自治体もある³⁸。若者の参加(参画)の観点から、部会として「若者会議」を置くのも一案であろう。

6-2. 空き家の公共的活用に関するワークショップと住民参加適格

老朽化した空き家を所有者等の寄付・無償譲渡等により自治体側が譲り受け、当該空き家を地域の公共スペースとしての利活用を図る場合、住民参加の観点から利活用方法に関するワークショップを行うことが十分に考えられる。これは前述したように、公園などの公共スペースの活用法に係るワークショップという、特にまちづくり分野で実践されてきた非公式のコミュニケーションによる住民参加の方法の1つである。空き家の公共的活用法に関するワークショップの開催にあたっては、参加者の範囲、参加者をどのように選定するか、という住民参加適格が問題となる。

権利保護型の住民参加として、まず空き家の所有者等は、処分の相手方としての法的地位から、行政手続法・条例ないし空家法・空き家条例により適正手続の保障が与えられる。次に、空き家の近隣住民としての属性をもつ地域住民は、利害関係第三者としての適正手続的な参加の観点から住民参加適格を正当化しうる。もっとも、その範囲は実際には、対象空き家に隣接または近接している者に限られるだろう。

(近隣住民でもない)一般の地域住民については、民主主義的な住民参加として参加適格を考える必要がある。ただ、一口に地域住民といっても様々であり、例えば当該空き家の問題について潜在的利害が関係する者もいれば、そうでない者もいる。そうでない者については「挙手制」的な参加や無作為抽出による方法が考えられるが、潜在的利害が関係する者については、利害関係ないしそれへの近接度に着目して、どのようなカテゴリーの利害を考慮するのか、それを適切に代弁しうる者の選定が重要となる。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みるだろうし、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の住宅確保のニ

³⁸⁾ 北村喜宜「空家法制定後の条例動向」『行政法学研究』24号(2018年)21頁。

ーズ、まちづくりや地域おこしを行う自治会や NPO 等にとってのコミュニティ活動の場としての利活用、高齢者・障害者・子育て世代等にとっての福祉的な利活用、子どもたちにとっての学習施設の利用などが考えられる。さらに、近年のインバウンド観光等のニーズのための民泊施設としての利用もありうる。このような潜在的なステークホルダー（利害関係者）は、地域内の住民だけでなく、地域外にも潜在的・広域的に存在している。

潜在的な利害関係や広域的な「薄まった利益」を誰に代弁させるかについて、行政訴訟の原告適格論においては、代表的出訴資格の問題として団体訴訟制度などが立法論として議論されてきた（環境保護団体等の代表的出訴資格も議論されてきたが、現行制度では、消費者被害に係る消費者団体訴訟制度がある）。行政手続としての住民参加適格論においても、利害関係ないしそれへの近接度に着目したアプローチ、多種多様な利用者（ユーザー）の広域的・潜在的な「薄まった利益（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と考えられる。広域的・潜在的なユーザーの「薄まった利益」を代弁しうる者について、具体的に考えると、自治会・NPO・ボランティア団体等（まちづくりやコミュニティ活動の拠点としての利用）、高齢者団体およびその支援団体（養老施設または高齢者支援施設としての利用）、障害者およびその支援団体（障害者支援施設としての利用）、子育て世代・保護者の団体・組織（学童保育・学習支援施設としての利用）、商工会（事業者の経済活動等に資する利用）、などである。このほか、学生・生徒・子ども（学習施設や遊び場としての利用のほか、将来世代の利益）、地域おこし協力隊等（都市部など域外からの移住・定住、農村部での暮らしを考える人々の潜在的ニーズ）、なども考えられる。

7. まとめ

本稿のまとめとして次世代型住民参加の観点から筆者が提案したいのは、第1に、協議会方式の活用である。情報化社会・テクノロジー社会の進展にともない、オープンデータやシビックテックによる住民参加・官民協働の推進も重要であるが、“face to face”で意見を出し合い、公共的課題の解決のアイデアを創出する場としての住民参加の方法は引続き重要性をもつと考えられ、ここでは協議会方式の活用を推奨したい。また、公園など公共空間の活用法を考えるに際してワークショップの手法は、地方自治の現場でよく用いられているが、ワークショップは今後も“face to face”の住民参加の方法として重要である。したがって、計画策定や空き家対策等の施策を一般的に協議会方式と、個別問題について利害調整と課題解決を図るワークショップの有効な組み合わせが重要となる。第2に、次世代を担う主体である若者の参加である。公共スペースの活用法に関するワークショップへの若者の参画は、シティズンシップを涵養する人材育成の観点（かかる人材育成は持続可能な地域づくりの基盤となりうる）からも、その意義を強調することができる。また、協議会の構成員として若者の参加、あるいは「若者協議会」などの施策も考えられる。第3に、協議会やワークショップの形骸化や、すなわち「形だけの住民参加」に陥らない、行政側の総合的な管理能力が求められる³⁹。若者会議などの若者政策においても、メンター職員の能

³⁹ 例えば、住民同士の対話と利害調整においては、住民主体の段階と専門家が積極的に関与する段階を2段階に仕分けることが提唱される。すなわち、「第1段階は、……市民主体で話し合いをおこなう段階である。対話の成果としてまちづくりの方向性をひとつにすることがこの段階の目的である。ここでは、専門家はファシリテータ

力が成功要因として語られるが⁴⁰、若者のファシリテーション力を養うような公共スペースの活用法ワークショップへの若者参画も考えられる。

最後に、公法学の観点から今後の検討課題を提示させて頂きたい。まず、公法学の分野で住民参加の議論の扱い方は必ずしも統一的でないと言ったが、本稿では試論として住民参加適格を考察した。住民の共通利益を代弁しうる、また多様な利害対立を調整するための協議・参加等の手続的仕組みについて、制度論的な議論を展開する必要がある。次に、空き家問題に対する公法学の議論は、管理不適正な空き家に対する法的対応が中心であり、「活用」についてはあまり議論がなされていない。本稿では住民参加の観点から若干の議論を展開したが、有効な空き家対策は「除却より活用」と言われる中で、活用に関する公法学的な議論のあり方を検討する必要がある。さらに、法主体として「若者」について、人の属性に応じた他の議論（女性、未成年者・子ども、高齢者、障害者、消費者、LGBT など）のように、公法学においてどのように論ずべきかなど、理論的な整理・分析が必要であろう。

一としてさまざまな支援を行う。行政や専門家からの計画案の提示は、この段階ではおこなわない。あくまでも住民主体の対話に徹する。そして、一定のとりまとめとして住民提案がおこなわれる。」「これを受けて第2段階では、まず、行政は行政計画としての計画案を作成する。この場合、住民提案の内容を吟味し、行政としてなすべきこと、また、実行可能性を考察しながら、計画案を作成することになる。そこでは必然的に提案をすべて反映させることは意味が異なるが、第2段階の初期には、前者、つまり住民提案の内容を尊重しながら行政としての立場で計画案を作成することが必要である。そして、作成した案を再度住民との協議の場に持ち込み、調整を繰り返して計画策定に持っていく。」（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年）29頁）。

⁴⁰ 千葉茂明・前掲注(23)14～15頁。