



Title	都市計画の構造転換と市民参加
Author(s)	角松, 生史
Citation	新世代法政策学研究, 15, 1-29
Issue Date	2012-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/49016
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP015_001.pdf



都市計画の構造転換と市民参加

角 松 生 史

1. はじめにー「ずっとわからなかったこと」

ご紹介にあずかりました神戸大学の角松と申します。今日の報告、正直なところ若干やりにくい気持ちがございます。まず、冒頭に田村さんからご紹介いただきました通り、田村さんと倉阪さんと私は大学の同期生です。「畏友」という言葉があると思いますが、私の10倍ぐらい仕事をしている彼らの前で拙い報告をするのはなんとも面映ゆいものがあります。2番目のやりにくさですが、今日私が報告させていただく市民参加というテーマについては、何よりも倉阪さんのお仕事から教えてもらった点が多いです。そうすると、どうやって彼の見解との違いを出していったらいいのか、差別化していったらいいのかを、準備しながらやや考えあぐねておりました。

市民参加につきましては、2008年に「手続過程の公開と参加」¹という論文を執筆させていただきました。また、それを踏まえて、先日 GCOE の研究会でお話しさせていただいたときの記録が『新世代法政策学研究』に掲載され²、本日の資料として配付頂いています。今日は以前の報告を受け、各論的な考察として、都市計画について話させてもらおうと考えましたところです。

せっかく「畏友」2名の前で報告させていただくのですから、この間ず

¹ 磯部力/小早川光郎/芝池義一編『行政法の新構想Ⅱ 行政作用・行政手続・行政情報法』(有斐閣、2008) 289-312頁

² 「決定・参加・協働—市民/住民参加の位置づけをめぐる」新世代法政策学研究 第4号(2009) 1-24頁

っと私が気になっていた点をお二人に、それからもちろん今日ご参加の先生方に、いろいろお尋ねしてみたいということで、配布資料の見出しに「ずっとわからなかったこと」と書かせていただきました。実は先日の報告の際も「わからないこと」から始めたのでお恥ずかしい限りなのですが、今日の報告を準備しながら自分の中で少し答えが出た部分と、やっぱり分からないまま放置している部分と、いろいろありますが、質疑応答の中でいろいろとご教示いただければありがたく存じます。

情報収集と参加の関係 「わからないこと」の一つ目は、「参加」と「情報収集」の関係です。例えば、倉阪さんが立案過程に従事された、環境影響評価法に関連して問題になります。同法の基になった中央環境審議会答申は環境影響評価制度が「合理的な意思決定のための情報の交流を促進する手段」であって「政府の意思決定そのものに住民等が参加するための制度」ではないことを強調しています。ただしその上でそれは、「事業に係る意思決定に反映させるべき環境情報の形成」への住民等の参加ではある、というのです³。逐条解説書では、同法の意見書提出権（同法8条・18条）が方法書、準備書について意見を提出できる主体について「環境の保全の見地からの意見を有する者」として特段の限定を行っていないことも、「有益な環境情報の収集」という同法の目的と関連づけて捉えています⁴。そうすると、そもそも情報収集と参加との概念上の関係を明確にしなければならぬのではないかと思います⁵。

「計画＝目標設定と手段の総合性」への疑問 二つ目の点として、「計画」

³ 中央環境審議会答申「今後の環境影響評価制度の在り方について」（1997年2月10日）<http://www.env.go.jp/policy/assess/2-3trend/1.html>

⁴ 『逐条解説環境影響評価法』（ぎょうせい、1999年）103頁、127頁

⁵ かつて日本公法学会における報告で、行政を「環境から情報を受け入れ、それを処理し、決定の形で出力する情報処理システム」として理解した上で、「情報産出能力と情報コスト負担に着目した制度設計を試みること」の重要性を強調した（『公私協働』の位相と行政法理論への示唆—都市再生関連諸法をめぐって）公法研究65号（2003年）200-215頁（204頁、206頁）筆者にとって、この区別は重要な理論的課題となる。

概念に関する疑問があります。行政法の教科書を見ると、「行政の行為形式」の1つとして計画が取り上げられ、「目標の設定と手段の総合性」がその要素⁶だとされています。そこには動態的な計画のイメージが盛り込まれているわけですが、例えば都市計画法上の用途地域のようなゾーニング型の拘束的計画では、目標とそれへ向けての手段の関係は必ずしも明確ではありません。むしろ静態的な「地域的ルール」として、行為形式論上は法規命令に近い性質を有しているようにも思えます⁷。これがどのような意味で行政計画に分類されなければならないのか、というのは私の中でずっとすっきりしていない点でした。

市民と住民の関係 3つめの点は、「市民参加」と「住民参加」の関係です。この点はいつも迷うところで、私自身は、どちらかと言えば市民と住民の区別、参加の制度化において「居住」がもたらう固有の意義を重視し、両者を並列した「市民・住民参加」という言葉を用いることが多かったのですが、今日は迷った末、表題を「市民参加」とさせていただきます。ギリギリになってレジュメも差替えてもらうことになり、環境がテーマのシンポジウムなのに紙をムダにしたのではないかと危惧しています。今日の倉阪さんのお話を聞いて、この市民と住民の区別についてもいろいろ考えたこともございまして、もう一つの「わからないこと」としてあげさせ

⁶ 塩野宏『行政法I（第5版）』（有斐閣、2009年）213頁

⁷ 「この将来像の提示の仕方・程度は、事業計画とゾーニングでは異なる。前者では将来像は比較的明確な形で提示されることになるが、後者では必ずしも計画的に手順を決めて目標達成を図る、という構造にはなっておらず、年月を経てその用途に純化していくはずだというに過ぎない。その程度での将来像の提示の仕方である」（見上崇洋「行政計画」磯部他編注（1）51-70頁（61頁））「一般的に、土地利用計画の法制度においては、①計画を策定する過程については確かに計画的な性格が現れる②しかし、その作業の結果できあがった結果（成果物）としての計画には、必ずしも計画的な性格が明らかではない。」「土地利用計画が後続の処分の基準の一部を定めるにとどまりあるいは規制区域を確定するにとどまる場合……土地利用計画の計画目標とする地域の将来の土地利用像は意識されることなく、結果としての線や数値のみが、後続の許可の基準として利用される。」（山下淳「土地利用計画と規制」三辺夏雄他編『法治国家と行政訴訟』（有斐閣、2004）631頁（634-635頁、645頁））

ていただければと思います。

本日の構成 そこでやっ和本題に入っていくわけですが、一応3部構成とさせていただきます。第1部は市民参加論の総論的な課題についてです。第2部は、現在国土交通省で進められつつある都市計画法の抜本改正を目指した作業において市民参加がどのように位置付けられているのかという点です。第3部ではそれを踏まえて、都市計画における市民参加にどうい課題があるかということを考えてみたいと思っております。

2. 市民参加論の課題

まず市民参加論の総論的課題ですが、3つに分けてみたいと思います。類型論、市民参加の必要性ないし意義に関する議論。それから制度設計に関する議論の3つです。

(a) 類型論

情報提供型参加と利害関係型参加 冒頭に申し上げたことも重なりますが、しばしばなされる市民参加の分類軸として、情報提供型参加と利害関係型参加の区別というものがああります。今日の倉阪さんのお話で、「地域の客観情報」のみならず「地域住民の主観情報」も把握することの重要性が指摘されました⁸。そこでいう「地域住民の主観情報」には利害の要素がやはり入ってくるでしょう。となると、情報収集と利害調整との関係を、どのように理論的にとらえていくかということが一つの課題になっていくだろうと思います。

企画立案過程への参加と政策決定過程への参加 これも倉阪さんのお話で出てきた分類軸として、企画立案過程への参加(参画)と政策決定過程への参加(参画)というものがああります。前者は「官僚が政策を検討する過程を公開し、その過程に市民が参画すること」であるのに対し、後者は「議

⁸ 倉阪秀史「環境政策における政策過程論—市民参加と政策実現条件—」新世代法政策学研究第14号(2012)13頁

会が政策を決定する権限を一部制約して市民の直接的な意志決定に委ねること」とされます。そしてこの二つは「互いに独立した市民参加」だとされるのです⁹。

これは実践的にもきわめて「便利な」—という用語がありますが—区別です。自治体で市民参画条例を制定しようという話になると、必ずといっていいほど、議員の方々から、「市民参加の制度化は、自分たちが果たしている市民利害の集約機能と矛盾するのではないか」というご意見が出ます。それに対するいわば「定型的」な一つの答えとして、上の区別を前提とした「企画立案過程への参加の制度化は、自治体における二元代表制と矛盾しない」というものがあるわけです。もちろんそれで議員さんが納得されるときとされないときがありますし、「住民投票条例を作ろうか」という話になるとこれは「政策決定過程への参加」の典型例ですから、上の答えでは乗り切れないわけです。

以下では、主に都市計画を念頭に置くこともあって、企画立案過程への参加のみを想定しながら話を進めさせていただければと思います。

(b) 必要性・意義

今日倉阪先生は、市民参加の必要性・意義について、①利害団体や地方公共団体を中心とした従来の利害調整過程が、ステークホルダーや地域の個別の状況を十分に反映することできなくなったので、個別の状況を反映させるための市民参加が必要になっている②市民参加プロセスを通じ、多様な情報が得られ参加者の社会的な課題についての考え方が明確になり、また、参加の意欲が涵養される③官僚や政治家の行動の時間的空間的制約、さらに専門家の知が「プチ専門家症候群」¹⁰に陥りやすいことから問題の可

⁹ 倉阪・注(8)8頁、同「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年)186-211頁(189-190頁)

¹⁰ 参照、木場隆夫編著・総合研究開発機構『知識社会の行方—プチ専門家症候群を超えて』(日本経済評論社、2003年)39-43頁。ただし、同書の「市民参加」観は単純な楽観主義ではない。主張の眼目が(オルテガの大衆観を前提にして)「いまや大衆たる市民が知識を得て、知識人になっているという見方をとること」、「かつて嘆かれた知識人の大衆化にとどまらず、いまや大衆が知識人化したとみる」ことに

視化のための市民参加の必要性が高まるという3点にわけてお話しされました。基本的に共感するところではあります。

問い自体がオープンに ①について若干補足させていただければ、利害調整やその前提の情報収集において、「問い自体がオープンになっている」状況があるのではないかと思います¹¹。個別的な情報は関係する個人に聞かなければわからないという点は、従来の行政過程においてもずっとあったことだと思いますが、今日では、いったい何が課題であるのかということ自体が従来の利害調整過程だけでは分からなくなってしまっているという新たな限界が見出されるのではないかと。そのため、こういった事柄についての認知的な優位を持っている市民自身に、「何が『問い』たりうるか」を尋ねることが、どうしても必要になってきているということがあるのではないのでしょうか。

また、③ですが、これも都市計画の文脈で、いわゆる「合理的・総合的な都市計画」の限界と、それに対する批判¹²という形でしばしば問われている問題ではないかと思えます。

多様な負荷を有する主体としての「市民」 さて、この点に関するお話を聞いて、先ほどの「市民と住民との関係」の問題について私なりに考えることがございました。今日倉阪さんは、『『市民』は、公共世界に奉仕する個人であり、単なる『私民』ではない』と述べられました¹³。②の「公共的意識の涵養」ともつながるご指摘だと思います。ただそこで、倉阪さんは、「公のことに専念し、自分の利害を考えない普遍的な市民」を求め

ある(41頁)。市民が同時に専門知の担い手でありえ、そこもまた「プロ専門家症候群」から自由ではない以上、市民参加は万能薬ではなく、「人々の経験知を拾い上げ、社会的合理性を追求するため」の、適切な市民の参加手続きの構想と専門的知識への信頼の回復の重要性が主張されることになる(75頁)。「知識の背後に存在する文脈の再編」による軌道修正などが提言されている(185-186頁)。

¹¹ 参照、角松・注(5)204-206頁

¹² 参照、小泉秀樹「都市計画理論の歴史的展開と都市計画の公共性」高見沢実編著『都市計画の理論—系譜と課題』(学芸出版社、2006年)37-48頁(44頁)

¹³ 2011.6.11研究会配付資料

ておられるわけではないのだらうと理解しました。

まさに従来の利害調整手法の限界や専門性の限界に対応することこそが市民参加の意義であるからこそ、そこに登場する「市民」は、それぞれの多様な生活経験を持ち、また多様な利害を持った、「負荷を有する主体」としての市民でなければならないのではないかと。そういった市民が参画することにこそ意義があるのではないかと私は考えます。

そして、住民というのは、そのような多様な負荷を、ひとまず「居住」の側面から見たものと定義することができるでしょう。以下、「市民」というのは、抽象的普遍的市民ではなく、あくまで「多様な負荷を有する主体」としての市民だということを前提としながら、本日のお話を進めさせていただければと思っている次第です。

多様性と相互理解のジレンマ そうすると、当然ながらジレンマが生じます。「市民」がさまざまな生活経験や社会的利害関係に規定された存在として立ち現れるのだとすれば、「さまざまに規定されていながら、しかしながら相互に対話が可能」であることが、実効的な市民参加の前提になるでしょう。多様性と相互理解のジレンマが生じるということが、一般的にいえるのではないかと思えます。

今日倉阪さんは、冒頭で「言語、慣習、約束ごと、契約、規則、法律」などの「複数の個人によって相互に共有された認識基盤」としての「制度」のお話をされました¹⁴が、このお話は今述べたこととの関連でも非常に面白かったです。一定の制度が共有されなければそもそもコミュニケーションは成立しない。市民参加が制度を変えようという意味での政策的活動を含もうとするのであれば、「制度の中で議論しつつ、制度を変えなければならない」ということが必然的課題になるのではないかと思いました次第です。

(c) 制度設計

そこで3つ目の、「市民参加の制度設計」に入ります。一応行政法研究者ですから、前に紹介した「手続過程の公開と参加」という論文の後半では、法的な制度設計について少し書かせていただきました。そこで書いた

¹⁴ 倉阪・注(8)2頁

こととも重なりつつ今日は再構成させていただきますが、大きく分けて3つの観点から制度を分類しながら設計していくことができるのではないかと思います。

コンテキストの設定 1つは参加が求められるコンテキストです。どのような局面の政策に対する参加が問題になっているのか。都市計画の文脈でいうならば、事業的側面についての参加なのか、規制側面についての参加なのか。後者で言えば、規制を強化する政策への参加なのか、緩和する政策への参加なのかということを、区別して論じる必要があるでしょう。

また、政策決定過程への参加ではなく企画立案過程への参加だと言うことを前提にした上でですが、企画立案のどの段階への参加なのか。初動期か、それとも一定程度成熟した段階か。また、市民参加でなされる議論が決定にどのような影響を与えることが期待されているのかといった点も、制度設計の前提になるだろうと思います。

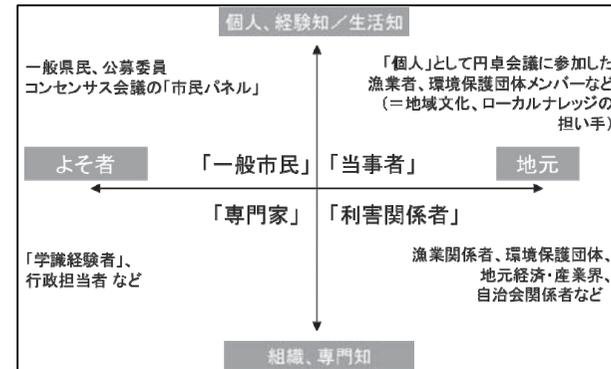
参加者の設定 2番目のポイントは、参加者をどのように設定するかということです。今日のお話で出てきたパブリック・コメント制度のように、一切参加者を限定しないこと、誰もが参加できることこそが制度の意義なんだというタイプの参加もあるでしょう。他方で、一定の利害関係を背負った者のみに参加を限定するという手法もあり得ると思います。どちらの場合であっても、そこで参加する市民には、今日倉阪さんがスライド13の図で指摘された通り¹⁵、利害関係者の立場と社会の構成員としての立場という、2つの側面が見出されることになるでしょう。

さて、2010年2月14日に神戸大学でシンポジウムを開催いたしました¹⁶、三上直之先生（北海道大学高等教育推進機構）にご報告いただきました（倉阪先生にもコメントとしておいでいただきました）。その際三上先生にお示しいただいたのが図1です。倉阪先生の図を補完するものということもできると思います。

¹⁵ 倉阪・注(8)12頁図4

¹⁶ シンポジウム「市民参加の社会的構成」神戸法学雑誌第60巻第2号(2010年)482-353頁)

【図1】



(出典：三上直之「市民参加の場における『市民/専門家』の構成」神戸法学雑誌第60巻第2号(2010年)442頁)

市民参加の参加者について、まず専門家なのか、個人なのかという縦軸を設定することができる。専門家は専門知を持っている一方で、個人は経験知、生活知を持っているという特徴がある。それに加えて、地元なのか、それともよそ者なのかという横軸を設定して分類して、参加の実態を把握していくことができるのではないかと三上先生はおっしゃっておられたわけです。

「場」の設定 3つ目のポイントは、議論の場をどのように設定するかということです。先ほども申し上げた「手続過程の公開と参加」という論文では、コミュニケーションの起点・回数・密度に応じた分類を試みました。

先ほどご紹介した三上先生のご報告で、私として非常に興味深かったのは、図1に示された参加者の立場が所与として固定されるのではなく、「市民参加のプロセスの中で構成される」ことの指摘です¹⁷。千葉県の三番瀬

¹⁷「ここから見て取れるのは、『市民/専門家』のカテゴリーは、まさに市民参加のプロセスの中で構成されるということである。市民参加を論じるときに、だれがその場に参加しているのかということを『市民』と『専門家』の二分法ではなく、実

円卓会議において、議論を重ねる中で、組織の代表として参加していたはずの漁業関係者や環境保護団体のメンバーが「個人として円卓会議に参加し始める」過程を三上先生は指摘されます。個人としての参加者＝「当事者」が「漁業団体や環境保護団体など出身母体の主張をいったん括弧に入れ、個人として考え、発言し始めたときに、会議は合意に向かって動き出したのである」と述べておられます¹⁸。

そのことは「当事者」についてのみ言えるのではなく、「専門家」のカテゴリーも「不断に構成される」ものだとされます。三番瀬円卓会議において、一部の専門家委員一同会議に尽力された倉阪先生のことをおっしゃっているのではないかと私は推測しましたがーは「情報提供者としての支援という役割と並んで、自らを明確にファシリテーターとして位置づけ、媒介者的な立場でプロセスに参画していた」と指摘されています¹⁹。「場」によって専門性のあり方が構成される局面もあるというご指摘は、私にとって非常に興味深いものでした。

(d) 補足 以上、市民参加に関する課題について3点述べましたが、総論的論点をあと2点付け加えてください。

参加＝過渡期の言説？ 倉阪先生は、本日もご紹介されたアーンスタインの階梯論について、企画立案過程への参加と政策決定への参加を区別していない点でミスリーディングなものであることを指摘されています²⁰。

付け加えて申し上げれば、参加という言葉自身に、必然的に過渡期的な性格が結び付いているのではないかとも思っております。北大の行政法の偉大な先達である故・遠藤博也先生は「権力と参加」と題する論文で「参

体に応じて分節化しながら把握していく必要がある。これは、より実践的には、市民参加による計画づくりのプロセス設計にも示唆を与える」三上直之「市民参加の場における『市民／専門家』の構成」前掲注(16)452-430頁(442頁)

¹⁸ 三上・前注(17)、443頁。参照、三上『地域環境の再生と円卓会議ー東京湾三番瀬を事例として』(日本評論社、2009年)

¹⁹ 三上・前注(17)、432頁

²⁰ 参照、倉阪・前注(9)、189-191頁。

加」概念に選挙制度・公務員制度といった「組織参加」も含めておられません²¹。しかしながら今日我々は、選挙制度が「参加」の問題だとは普通考えないのではないのでしょうか。むしろ代表民主政という従来の決定システムでは「何かうまくいっていない」と感じてそれを相対化しようとする場面でこそ、我々は「参加」という言葉を使うのではないのでしょうか²²。

できれば用例を追ってきちんと実証したいものだと思います。作業が大変なので全然できていないのですが、「参加」という言葉は、必然的に、現状の制度に対する批判や抵抗のモーメントを持っているように思います。だとすると、「参加」を制度化していくと、例えば選挙制度がそうだったようにいつの間にかそれが「当たり前」になってしまい、もはや誰もそれが「参加」だと思わなくなってしまうということもあり得るのかも知れないなどと考えております。

「自己決定」と「他者との対話」 2つ目の点ですが、「参加」が語られるとき、「自分たちで決めたい」という意味で語られるときと、「他者と対話したい、多様性を実現したい」という意味で語られるときと、2つの場合があるのではないかと思います。

例えば大規模マンションが建設されようとするときに、地域住民の方々が「我々にも参加させる」というのは、先ほども申し上げたように「抵抗のモーメント」があると思います。どういう意味での抵抗かと言いますと、「現状の法制度からすれば建設を止められない、しかし、このマンションが立地される空間は『私たちの空間』だから、そのあり方を私たちにも決めさせてほしいんだ」ということでしょう。

ここで「私たち」が語られる際、一定の同質性を持った集団が想定されているのではないのでしょうか。「我々のまち」と認識されていた空間に、「よそ者」とみなされる人がやってきて高層建築物を作ろうとする。それに対して、「私たちの空間のあり方は私たちで決めたい」というとき、自分た

²¹ 遠藤博也「権力と参加」『基本法学6ー権力』(岩波書店、1983年)315-343頁(318-319頁)

²² 参照、角松「市民参加の社会的構成ーシンポジウム趣旨説明」前掲注(16)、482-475頁(476-475頁)

ちの側は同質的なものであることが前提とされているのだと思います²³。

倉阪先生が紹介されたアーンスタインの階梯論でも、実は「私たち」の同質性が前提とされていました。現実の社会ではエリート層が決定権を握っているという、当時のアメリカ社会の人種・階層対立を踏まえた現実認識が背景にあります。そこで語られる「参加」とは、「持てる者」がすべてを決めてしまう社会システムに対抗して、所得階層や人種的に疎外された人々の発言力を高めていきたいということです。はっきり言ってしまえば、我々「持たざる者」の利害は同質的であり、「我々の方が正しいんだ、正義の担い手なんだ」という前提が、この理論の中にあつたように思います。私も含めて、歴史に学びつつ社会変革の可能性を信じようとする者にとっては、魅力的な議論です。魅力的ではありますが、それだけでは済まない。「持たざる者」内部のそれも含めた複雑かつ多面的な利害対立を踏まえることこそが、現在の参加論のもう一つの課題になっているのではないのでしょうか。様々な異質な他者の存在をまず想定して、相互対話による利害調整過程を制度設計することが求められていると思います²⁴。

3. 都市計画の構造転換と市民参加の位置づけ

2番目の論点にいきたいと思います。都市計画の構造転換と市民参加の位置付けです。冒頭に申し上げた、「計画について分からなかったこと」について、今日泥縄で勉強してきて、「結局こういうことだったのかな」と考えましたところです。

²³ 国立マンション事件における反対運動のリーダーの一人である石原一子は、マンション事業者の説明会（1999年11月20日）において、次のように発言している。「明和地所に申し上げたい。あなたたちにうまい汁を吸わせるために、私たちは環境を守ってきたのではないんですよ。デベロッパーに一体何の権限があつて、土足でわれわれの大事な聖域に踏み込んで来るんですか」（石原一子『景観にかける一国立マンション訴訟を闘って』（新評論、2007年）103-104頁）この発言は、運動団体自身によってたびたび引用されている。

²⁴ 角松・前注(2)、16-17頁

(a) 都市計画の概念

旧都市計画法の都市計画概念 旧都市計画法（1919年法）第1条は都市計画を次のように定義していました。

「本法ニ於テ都市計画ト称スルハ交通、衛生、保安、防空、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設ノ計画ニシテ市若ハ主務大臣ノ指定スル町村ノ区域内ニ於テ又ハ其ノ区域外ニ亘リ施行スベキモノヲ謂フ」

つまり、基本的に現行法にいう「都市施設整備」（第4条第1項）中心の概念として、都市計画が理解されています。施設計画に限定するのであれば、動的なものとしての計画観が無理なく妥当するでしょう。計画的に道路を整備しよう、鉄道を整備しよう、それには何年もかかるから、今年はこのままで、今年はこのままでという形で、まさに「目標設定性と手段の総合性」というイメージがぴったりあてはまるわけです。

都市整備という大目標の実現手段としての計画 都市計画の実態的内容に即してみれば、旧法当時から必ずしも施設計画に限られず地域地区や市街地開発事業が「施設」と観念されて都市計画に含まれていたと言われますが²⁵、現行都市計画法（1968年法）では、都市計画に、「土地利用に関する計画」が含まれることとなります。先ほど例に挙げた用途地域は、この一部とされているわけです。

このような「静態的」計画、土地利用の一般的「ルール」であつて法規命令に近いように見えるものが、なぜ「計画」と名付けられるかということ、「都市の健全な発展と秩序ある整備」という大目標がもともとあつて、それを着実に実現していくという動的な過程を実現するためには、このような規制による制御誘導が必要だということではないかと思います。市街地基盤整備という大目標に対する手段として拘束的規制がとらえられているのでしよう。こういった発想から、計画という言葉が選択されている

²⁵ 三橋壮吉『改訂都市計画法』（第一法規、1979年）22頁。

と説明できるのではないのでしょうか²⁶。

ここでの「計画」概念は、そのような一方的な開発圧力、都市化圧力を前提として、それを制御するという発想を前提としたものでしょう。しかし現在の都市計画は、さまざまな方向から由来し、また相互に矛盾し得るような、複合的な課題に対処する必要があると思われます。そういった局面では、計画の本来の意義であるところの総合性・動態性が、より必要とされているのではないのでしょうか。まさに計画という手法の「目標設定性と手段の総合性」という特徴の可能性自体が試されている状況なのではないかと思っております次第です。

(b) 都市計画法改正をめぐる動きと市民参加

小委員会報告 最近の都市計画法の改正をめぐる動きに即して、このことを見てみたいと思います。この点につきましては、一昨年（2009年）6月に「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告」が国土交通省から出されています²⁷。これに関連してこのGCOEプロジェクトでも、石井喜三郎氏にご講演いただいた²⁸と聞いております。これも言うまでもございません

²⁶ 現行都市計画法につながった1967年の宅地審議会第6次答申は以下のように述べる。「このような都市地域における土地利用の混乱を收拾して、その弊害を除去し、都市住民に健康で文化的な生活を保障し、機能的な経済活動の運営を確保するためには、各種の目的からする需要が限られた土地の上に競合する都市地域においては、土地の利用は、土地所有者の恣意にまかせず、公共の利益のため一定の制限のもとにおかれるのが合理的であるとの基本理念のもとに、合理的な土地利用計画を確立し、その実現を図ることが必要である。このような要請に応える土地利用計画は、したがって、単なるマスタープランであってはならず、現実の都市地域における都市空間の整備を図るための法的規制力をもった計画でなければならない。土地利用に関し法的規制力と執行力をもった計画としては、都市計画があるが、現行の都市計画の用途地域制は都市周辺部における無秩序な市街化を抑制するためには極めて無力であるので、都市地域全体の合理的な都市機能の配分、適正な都市形態の形成を担保するための土地利用計画とその実現を担保するための手法を都市計画の制度として確立する必要がある。」

²⁷ http://www.mlit.go.jp/report/press/city02_hh_000013.html, <http://www.mlit.go.jp/common/000043480.pdf>

²⁸ 石井喜三郎「これからの都市政策の課題と都市計画法の抜本改正」新世代法政策

が、その後の社会資本整備会都市計画制度小委員会には、吉田克己先生、亘理格先生がご参加され、法改正に向けた作業に取り組んでおられるところ です。

同報告では、都市計画が「課題対応、問題抑制型」から「ビジョン実現型」へと移ってきているという認識が示されています。今までの流れから見えていくなれば、1997年6月9日の都市計画中央審議会基本政策部会中間とりまとめ「今後の都市政策のあり方について」²⁹及び2000年2月8日の都市計画中央審議会「今後の都市政策は、いかにあるべきか（第二次答申）」³⁰で、「都市化社会から都市型社会へ」という認識が示されていたこと、また2006年2月1日の社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか（第一次答申）」³¹で、集約型都市構造の実現が課題とされていたこと、これらの点を受けるものだと考えられます。これら両答申は、2000年、2006年、それぞれの都計法改正につながっています。以下、上記小委員会報告において、市民参加に関連する事柄として、何が書かれているのかを見てみましょう（以下括弧内は同報告の頁数を指す）。

都市政策の課題の変容 まずは都市政策の課題の変容です。フィジカルな基盤整備のみならず、ソフト的なものが都市政策の課題になっているのではないかということが述べられています。今まで「舞台」（施設の計画的整備とそのため開発抑制・緩やかな土地利用誘導）提供にとどまっていた都市政策が「演出」（住民・企業・NPO等の多様な主体がより質の高い活動を実践できるよう様々な取り組みをコーディネート）をしなければならなくなってくるという標語的認識が示されています（9頁）。

また、先ほどの倉阪先生のお話の言葉を使うならば、「地域の客観情報」³²を掘り起こすことの重要性が説かれています。「都市資産を活用したまちづくり」として、地域に埋もれている固有の歴史、伝統、文化、景観、自

学研究Vol.3（2009年）221-256頁。

²⁹ <http://www.mlit.go.jp/crd/city/singikai/sn03.html>

³⁰ <http://www.mlit.go.jp/crd/city/singikai/sn09000.html>

³¹ http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/toushin_04.html

³² 倉阪・注(8)13頁

然資源等も含むようなものを掘り起こしていくことが大事だと述べられています(23頁)。このような課題の変容によって、市民参加の必要性が高まるということは、改めて申し上げるまでもないかと思えます。

都市像の提示 もう1つは、「都市像」の提示です。先ほど申し上げた2000年の都市計画審議会答申では、「都市化社会」から「都市型社会」への転換を前提として、次のように述べています。

「安定・成熟した都市型社会の時代に即応した都市計画制度としては、都市の発展の動向や人口、産業の現状、将来見通しなどを踏まえ、都市計画区域ごとに、現況の問題点や今後の変革の方向を明らかにしながら、あらかじめ目指すべき都市像を地域社会の合意として明確化する。それを具体の都市計画で実現していくという分かりやすい都市計画制度とすべきである。これにより、住民自らが都市の将来像について考えやすくなり、都市づくりに対する合意の形成が促進されると考えられる」。

このような認識を前提として、かつて拙稿で、「状況化、文脈化した制御が求められる」ことで、「住民自身による目標の設定・価値の創出の重要性が高まっている」という風にまとめておりましたところ³³。

「都市像」の提示の重要性がずっと言われてきたわけですが、小委員会報告は、その限界に言及しています。「人口減少局面においては、将来予測に基づき都市像を確定的に提示すること自体が困難」だということです(19頁)。市民参加による都市像設定ということの意味を改めて考え直していくことが課題になってくるでしょう。

選択と集中 また、小委員会報告では、「人口減少・高齢化、それに伴う財政制約を踏まえると、公共サービスを『選択と集中』により効率的に提供する方向を選択せざるを得ない」と述べられます³⁴。そしてそのため

に「多様な主体」による協働が求められると述べています(24頁)。「地球温暖化等の環境問題、激化する国際的な都市間競争等も含め、複雑に絡まり合う構造的課題に対応していくには、将来世代のための我慢や痛みに対する住民・関係者の納得と、それに基づく都市政策の『選択と集中』、戦略的・計画的展開が求められる」(13頁)「今後、限られた財源を拠点的市街地の再構築等へ優先的に配分していくには、都市全体にとって、その重要性・優先度が高いことにコンセンサスを得ることが不可欠であり、都市の将来像を提示し、住民や関係者と共有する過程で、これを得ていくことが期待される」(15頁)と述べています。痛みを伴うものであるからこそ、住民等の合意がどうしても必要なんだという論理です。このような観点から市民参加の必要性に結びつけられているわけです。

可視化・利害調整機能の強化 第4に、「都市が直面する課題を空間的に可視化し、利害調整を行う機能を強化すること」(28頁)の重要性が述べられています。「郊外部における新市街地整備をはじめとする都市開発を抑制するとともに、虫食い状に発生した低未利用地を適切に利活用し、又は管理する取組、農地への転換、再自然化を積極的に推進したり、地域の実情に応じて計画的に集住を進めたりするなど、いわゆる賢い縮退(スマートシュリンク)の具体的な方策」の検討の必要(17頁)を前提とした上で、「市町村を中心として担われるまちづくりの中に、公と民、国と地方といったステレオタイプの一方的で垂直的な関係から脱し、より双方向的で水平的な調整システムを組み込んでいく必要がある」(28頁)とされています。

分権と広域調整の関係という、これも2006年都市計画改正以来の非常に重要な課題が浮かび上がってくるわけですが、この問題と市民参加の関係をどのように考えていいのかというのも私自身よく分かっていないところでまして、この点は宿題とさせていただければと思っております³⁵。

る(19頁)。

³⁵ 本報告と直接の関係は薄いですが、小委員会報告では、「利害関係者の多い大規模事業等についての計画の確定手続(司法判断を受けるタイミングの早期化)」(28頁)についても述べられている。

³³ 角松・前注(5)、206-207頁

³⁴ 将来都市像の提示についても、「予測に単純に対応する施策を展開しては、投資が非効率なものとなる恐れ」もあり、戦略的な「選択と集中」が必要だとされている

4. 都市計画における市民参加の課題

以上、小委員会報告に述べられる都市計画の構造転換の諸課題における市民参加の位置付けについて見てきました。以上を踏まえて、市民参加の現在の課題ではないかと私が思っておりますことについて、若干の具体例を申し上げさせていただければと思います。

(a) 「ビジョン実現型」マスタープラン

茨木市「まちづくりビジョン」 近年いくつかの市町村で、都市計画マスタープラン（「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（都市計画法18条の2）を「ビジョン実現型」として位置付ける試みが行われています。

代表的なものとしては大阪府茨木市が挙げられるでしょう。また、私が現在都市計画審議会委員を務めております兵庫県西宮市でも同様の試みがなされています。

2007年6月に策定された茨木市のマスタープラン³⁶は、3部に分けられています。第1部「まちづくりビジョン」は、市民まちづくり会議一名前が示すように市民主導の会議体ですが一活動に基づき、「自分たちの暮らしの中で感じていることや活動していることについて議論しあい、望ましい将来の本市のまちの姿や生活像をまとめたもの」とされています。内容を見ると、「人が育ち、人を育てるまち」、「挨拶があふれるまち」、「『人持ちになろう』が合言葉の街」「たのしく散歩ができるまち」といった12項目の「まちの将来像」が並んでいます。ちなみに「人持ち」というのは、「金持ち」と対比された言葉です。パットナムの社会関係資本に近い概念だと言うことが、策定に関与された久隆浩先生の論文に書かれています³⁷。

このような第1部「まちづくりビジョン」を受けて、その「実現に向けて、主に都市計画分野を中心とした施策展開の方針を整理」したのが第2部「都市づくりプラン」です。①市民が集い語らう場を増やす ②暮らしの安心・安全を確保する ③多様な暮らしを支える住宅・住宅地を守り、

つくとといった10個のテーマが設定されています。さらに第3部「市民主体のまちづくりを支える」では、「まちづくりビジョン」の実現に向けた、「市民の主体的なまちづくりの取り組みを、市として支援していく際の役割について整理」しているというのが全体構成です。

第1部「まちづくりビジョン」で語られている都市像が、非常に理念的、抽象的なものであることは、一見して明らかでしょう。必ずしも地域性が見られないようなビジョンであり、必ずしも茨木市でなくても、西宮市でもいいようなものになっているといった印象を受けます。

実のところ、西宮でこれを最初に提示されたとき、少々違和感がありました。こういうマスタープランと個別の計画との整合性をちゃんと議論できるのかなと思ったのです。市町村マスタープランは、市町村の定める個別の都市計画がそれに「即したもの」（都市計画法第18条の2第④項）になることに意味があるわけですから、「即して」いるかどうかを検証しようようなマスタープランになり得るのかということが心配だったわけです。

「まちづくりラウンドテーブル」論 このようなマスタープランのあり方は、以前こちらの研究会でもご紹介させて頂いた³⁸近畿大学の久隆浩先生の「まちづくりラウンドテーブル」論の発想と通じるものがあるのではないかと思います³⁹。久先生は、計画や事業が具体化しない「初動期」のまちづくりにおける市民参加の重要性を強調されます。また、都市計画分野に限定されない「総合的」なまちづくりの必要性も述べられます。都市計画分野では住民自らができることが少なく、福祉や環境の分野では住民自らができることが多いという認識もその背景にあります。

そこで、まちづくりの過程を、2段階に仕分けすべきだとされます。第1段階の初動期では市民主体で話し合いを行い、まちづくりの方向性をひとつにすることが目的です。この時期における専門家の支援は、ファシリテーターとしての立場に徹し、具体的な計画案の提示は行わない。「あくまでも住民主体の対話に徹する」というのです。第1段階でとりまとめられ

³⁶ <http://www.city.ibaraki.osaka.jp/kikou/toshis/master/016300.html>

³⁷ 久隆浩「茨木市都市計画マスタープラン策定における住民参加手法に関する考察」2008年日本建築学会大会学術講演梗概集 F-1（2008年）1041-1042頁

³⁸ 参照、角松「決定・参加・協働—市民／住民参加の位置づけをめぐる」新世代法政策学研究第4号（2009）1-24頁（17-18頁）

³⁹ 久隆浩は、茨木市・西宮両市のマスタープラン策定に参加している。

た住民提案を受けて、行政が行政計画としての具体的な計画案を作成し、住民と再度協議・調整を行うべきだと考えられています。第2段階では必要となる実行可能性を第1段階ではあえて「棚上げ」とするというのがポイントです。実行可能性の制約がないからこそ、「実現したい生活像」「住民一人一人がそのまちでどのような暮らし方をしたいのか」（生活マスタープラン）を自由に議論することができるとおっしゃるのです⁴⁰。茨木市や西宮市のマスタープランにおける「ビジョン」とその作成過程にも、このような発想が見られるように思います⁴¹。

「ビジョン」と都市政策分野の施策展開方針・地域別構想 それでは、市町村マスタープランで即地的具体的なことを全然やらないかというところではないでしょう。前にもご紹介しましたように、茨木市のマスタープランでは、第1部「まちづくりビジョン」に続く第2部「都市づくりプラン」⁴²で「都市政策分野を中心とした施策展開の方針」が述べられています。その中には北部地域・丘陵地域・中心地域・南部地域に分けた地域別構想も含まれます。この地域別構想は、各地域毎に市民参加で進める「地区別まちづくり構想」—これは市町村マスタープランには含まれませんが—を

⁴⁰ 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(28-30頁)

⁴¹ 国土交通省社会資本整備審議会都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告(2009年6月26日, <http://www.mlit.go.jp/common/000046887.pdf>)では、住民や関係者が「明確で具体的な都市の将来ビジョン」を共有し、「課題対応・問題抑制型」の都市政策から「ビジョン実現型」の都市政策へ移行すべきことが語られている(同報告書8頁)

⁴² 両者の関係は以下のように説明されている。「まちづくりビジョン」だけでは、都市計画マスタープランとは言えないところがあります。今後の都市計画の決定・変更や都市計画提案制度に対する判断、また、まちづくりに関係する部課が政策を展開していくためにも、都市計画を中心として、今後の市の取り組みや施策を分かりやすく示していかなければなりません。これを「都市づくりプラン」としてまとめることとしました。この内容は専門的なことになっています。前回の都市計画マスタープランや、総合計画、市の様々な行政計画などを踏まえて案を作成することにしました。」(http://www.city.ibaraki.osaka.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/42/master_plan_01.pdf)

検討する上で、「各地区におけるまちづくりの基本的な方向性を示す資料」として活用されるものだとされています⁴³。

それではそのようなマスタープラン上に都市政策上の施策の方向性や地域別構想を書き込む過程、地区別まちづくり構想を検討する過程、そして、マスタープランや地区別構想に「即す」べき具体的な都市計画を策定する過程において、さきほどの「人が育ち、人を育てるまち」、「挨拶があふれるまち」といった理想的・抽象的都市像はどのように役に立つのでしょうか。正直言ってよくイメージできない部分があります。ただ次のようなことは考えました。標語的に言えば「住み続けられるまちづくり」とも言えるものとの関係です。

(b)「住み続けられるまちづくり」

良好な市街地の保全 「住み続けられるまち」という標語が語られるとき、良好な市街地の現状保全の文脈で使われる場合があります。例えば、私も大変お世話になっている日置雅晴弁護士が代表を務められている「景観と住環境を考える全国ネットワーク」では、「安心して住み続けられる街、美しい都市をつくるために都市計画法・建築基準法の抜本改正を求める請願」のための署名活動を展開しています。請願の趣旨では、「低層住宅街のまんなかに突然高層マンションが建ちあがり、人々の平穏な生活が脅かされる。歴史的建造物を見下ろすタワーマンションが出現し、永い歳月を経てつくられてきた街並み景観が一旦に破壊されてしまう」といった例を挙げた上で、(1)都市計画・まちづくりに関する地方分権の徹底、(2)建築は自治体による許可制とすること(3)都市マスタープラン策定過程における早期住民参加の保障と拘束性の強化、(4)まちづくりに関する一連の規制緩和策の抜本的見直しを請願事項としてあげられています⁴⁴。

ここで挙がっているのは、良好な市街地で生活基盤が既に確保されているところで、その良好な住環境の保全が問題になるような例です。そこで

⁴³ http://www.city.ibaraki.osaka.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/42/master_plan_05.pdf

⁴⁴ <http://machi-kaeru.com/cn3/cn17/pg141.html>

は、まちの現状に立脚したルールを、例えば地区計画を作って法的に明確にしていけることが「住み続けられるまち」にとっての選択肢となるでしょう。暗黙のルールを明示的に再認識するための住民相互の語り合いや、法制度をより使いやすくするための工夫が課題となります。

密集市街地における「まちづくり誘導手法」 そうではない場合、例えば密集市街地では、「住み続けられるまち」の実現はいっそう深刻です。細街路に沿って住宅が密集し防災上課題を抱え、既存不適格の建物が多数存在する地域において、建替えを可能として、子供の代になってもそこに住み続けられるようにするためのまちづくり誘導手法の利用が各地で試みられています。例えば、4m道路あるいはそれ以上への拡幅を前提とし、場合によっては壁面後退などを組み合わせてより広い空間を確保する一方で、斜線制限や容積率を緩和して、3階建てへの建替えを可能にする手法です。街並み誘導型地区計画や防災街区整備地区計画などがあげられます。後者では、建物の耐火構造化の促進などによる地区の防災性の向上も目的となります。建替えると道路拡幅によって敷地面積が減少するわけですが、建物の延床面積が確保されることがインセンティブとなるわけです⁴⁵。

また、4mへの拡幅を前提としない手法として、特定行政庁が建築審査会の同意を得て幅員2.7m以上4m未満の道路を指定（水平距離指定）するいわゆる3項道路（建築基準法42条3項）⁴⁶、既存の建物を含む複数の敷地を一つの敷地とみなし接道義務、容積率、斜線制限等を適用する連担建築物設計制度（建築基準法86条2項）⁴⁷、省令の基準に適合する建築物で交

通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないものについて特定行政庁が建築審査会の同意を得て接道条件を緩和する43条但書許可⁴⁸があります⁴⁹。これらは、ソフト的ハード的な防災性向上の工夫と引き替えに、4m道路への将来的拡幅を予定せず、場合によっては他の規制緩和とも組み合わせて建替えを可能とするための手法です。京都の祇園南（3項道路指定）⁵⁰や大阪の法善寺横町（連担建築物設計）⁵¹などの歴史的文化的な価値がある路地空間が有名ですが、神戸市近隣住環境計画制度⁵²では、通常の住宅地である密集市街地の路地空間の保全のためにも利用されています。この制度は、地域住民の提案を受けて、地域の特性に応じたまちづくりのルールを市の計画として定めることで、水平距離指定（3項道路）や壁面線指定に

び構造を前提として、安全上、防火上及び衛生上必要な国土交通省令で定める基準に従い総合的見地からした設計によつて当該区域内に建築物が建築される場合において、国土交通省令で定めるところにより、特定行政庁がその位置及び構造が安全上、防火上及び衛生上支障がないと認める当該区域内に存することとなる各建築物に対する特例対象規定の適用については、当該一定の一団の土地の区域をこれらの建築物の敷地とみなす。」

⁴⁸ 建築基準法43条1項「建築物の敷地は、道路…に二メートル以上接しなければならない。ただし、その敷地の周囲に広い空地を有する建築物その他の国土交通省令で定める基準に適合する建築物で、特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めて建築審査会の同意を得て許可したものについては、この限りでない。」

⁴⁹ これら手法相互の比較として、国土技術政策総合研究所・注(45)3-1以下、小泉秀樹「路地を活かしたまちづくりに向けて—制度活用の最新動向」西村幸夫編『路地からのまちづくり』（学芸出版社、2006年）198-215頁。

⁵⁰ 参照、上林研二「祇園南—法が認めたコミュニティの防災力」西村編・注(49)116-127頁、福島貞道「京都市の新防火制度と3項道路の活用—歴史的町並みの保全・再生への仕組みづくり」柳沢厚/野口和雄/日置雅晴編『自治体都市計画の最前線』（学芸出版社、2007年）、167-174頁

⁵¹ 参照、橋爪紳也「法善寺横町—連担制度で路地空間の再建を果たす」西村編・注(49)141-152頁、山本英夫「大阪市の連担建築物設計制度の適用—法善寺横丁の再生」柳沢他編・注(50)175-185頁

⁵² 神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例第35条の2-第35条の7。参照、狩野裕行「神戸市近隣住環境計画制度の活用状況—建築基準法の弾力的運用をめざして」柳沢他編・注(50)186-193頁

⁴⁵ 国土技術政策総合研究所「密集市街地整備のための集団規定の運用ガイドブック」（2007年）（<http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryuu/tnn/tnn0368.htm>）2-2

⁴⁶ 建築基準法42条3項「特定行政庁は、土地の状況に因りやむを得ない場合においては、前項の規定にかかわらず、同項に規定する中心線からの水平距離については二メートル未満一・三五メートル以上の範囲内において、同項に規定するがけ地等の境界線からの水平距離については四メートル未満二・七メートル以上の範囲内において、別にその水平距離を指定することができる。」

⁴⁷ 建築基準法86条2項「一定の一団の土地の区域…内に現に存する建築物の位置及

よる（建築基準法53条4項）などの規制緩和を柔軟に運用するものです。

地域の選択と理想的・抽象的都市像 このような手法を活用しつつ、「住み続けられるまちづくり」をめざすかどうかについては、基本的に、市民参加による合意形成を経た上での地域の意思を尊重すべきでしょう。そこで迫られている選択とは何でしょうか。突き詰めて言えば、(i)現在の敷地規模と細街路にみあった地区のあり方とそこで営まれている人々の関係性を維持しつつ住環境の個別的改善を目指すのか、(ii)それとも敷地統合による集合住宅化や大規模再開発プロジェクトなどに期待するのか、(iii)さらには代替わりとともに人々が転出していくのに任せるのかということでしょう。良好な市街地の場合と比べてはるかに難しく厳しい選択—もつとも、特に(ii)の場合は外部の力が必要なので、そもそも地域だけで選択できるものではありませんが—を迫られているように思います。

先ほどのビジョン実現型マスタープランの「人が育ち、人を育てるまち」といった理想的・抽象的都市像は、地域がこのような選択を迫られているときに、決定過程における住民相互の合意形成のあり方、対話の場のあり方を示すものとして機能しうるものではないか、というのが私が考えたところです。そのような形で、具体的な都市計画やまちづくり手法に影響を与えうる可能性があるのではないのでしょうか。先ほどの「人が育ち、人を育てるまち」、あるいは「挨拶があふれるまち」ですが、ヒューマンスケールに即した路地空間⁵³の方が「挨拶があふれるまち」につながるということもありうるでしょう。また、4m道路を断念することによって生じるかも知れない防災性の弱点⁵⁴を、耐火構造化・耐震補強・隅切りによる緊急車両の進入空間確保などのハード的手法⁵⁵に加えて、地域の日常的な防

災活動などのソフト的手法、コミュニティの力によって補っていくことも考えられます⁵⁶。まさにこのような場では、理念的抽象的な都市像が力を発揮しうるように思えます。

誰が決めるのか ただし、「地域の選択」といっても、地域の意思だけで決められるのか、それとも市町村全体の政策決定が前提となるのかは難しい問題です。さきほどのまちづくり誘導手法で言えば、4m道路を前提とする規制緩和であれば、それを進めていくことに余り異論がないのではないかと思います。3項道路などの4mを前提としない手法については議論の余地があるでしょう。ある市で防災街路地区整備計画を作成することになったときに担当者にかがったのですが、同市としては、「神戸の近隣住環境計画制度のようなものは考えられない。住宅の資産価値を維持するためには4m道路はやはり必須である」という考えだということでした。こういった場合、「誰が決めるのか」は難しい問題です。

さらに深刻なのは、先ほど申し上げた「選択と集中」や「スマート・シユリンク」との関係です。前述の小委員会報告では、「無秩序に空地や空家が発生し、生活環境が極端に悪化するおそれのある地域においては、権利調整のあり方の検討も視野に入れて、不要な施設の除却を行いつつ空地等を適切に管理・活用・整序していくべきである」と書いてある箇所があります(11頁)。都市の縮退と公共投資の集中が求められる中で、どの地域を「住み続けられるまち」として残しうるのか。そこでは合意形成による地域の選択・市町村の政策判断、さらにはより広域レベルの調整が必要になってくるのかも知れません。その場合における分権と広域調整の関係、そして市民参加のあり方が問われることとなりますが、全く考えられておりませんので、今後の課題とさせていただきます。

(c) 対話の場を誘導するものとしての「ビジョン」

ここまでのビジョン実現型マスタープランの理想的・抽象的都市像について、そういった理念と地域の決定とをうまく連接させるような議論が

⁵³ 路地空間の再評価を試みる文献として、青木仁『日本型まちづくりへの転換』(学芸出版社、2007)155-196頁、西村編・注(49)、宇杉和夫他『まち路地再生のデザイン』(彰国社、2009年)。

⁵⁴ ただし、細街路に例えば消防車が入れないとしても一定の幅員を有する道路に通じていれば、ホースを伸ばすことで一定程度対応可能であることなども指摘されている。「討論・まち路地再生へ」宇杉他・注(53)142-143頁(青木仁発言)

⁵⁵ 参照、中林一樹「路地からの防災まちづくり—現状を打破するための提案」西村

編・注(49)、229-244頁

⁵⁶ 参考、室崎益輝「路地の本質的防災論」西村編・注(49)216-228頁

きるか、また、地域が地域のあり方を考える中から、もう一度その抽象的な理念像へフィードバックしていくことができるかということが問われているのではないかと考えてみた次第です。そのような「理念と現場との往復」が必要になるのではないかと思います。

「都市像」による言説空間の制御 冒頭に申し上げた住民と市民との区別、あるいは倉阪先生のご報告にあった「市民の公共的意識の涵養」⁵⁷という論点にかかわることで、残念ながら北海道大学からご移動された人見剛先生が「都市住民の参加と自律」という論文の中で次のように書かれています。

「公益と私益は画然と区別されるものではないので、住民個人の利益が公益と合致している、若しくは公益に含まれている場合も当然あり得、そのときには、その私益の主張は、このレベルの参加においても排斥されるべきではない。ただ、その場合は、自己の利益を公益、すなわち地域の共同生活上の共通利益として規定し直した上で主張すべきなのである」⁵⁸

市民参加の中で、まさにその「住民個人の利益」、私的な利害というものを、都市空間をめぐる言説空間に投げていく際の指針、対話の場を規定し誘導するものとして、さきほどの理念的・抽象的都市像は機能し得るのではないのでしょうか。だとすれば、市民参加によって形成される「公益」は、「普遍的市民」が頭の中で作り出す一般的、抽象的公益というものではないのではないかと。都市像に関する理念的・抽象的「ビジョン」を共有することによって、普遍的市民でもない、しかし利害関係に丸ごと規定された存在でもない市民達の対話の場が促進されるのではないかと、ある種夢物語的な意味で「都市像」をとらえていきたいと思っている次第です。

⁵⁷ 倉阪・注(8)14頁

⁵⁸ 人見剛「都市住民の参加と自律」『現代の法(9) 都市と法』(岩波書店、1997) 279-303頁(294-295頁)。参照、角松・注(5)209頁

(d) 補足

最後に二つだけ補足させて下さい。

参加へのインセンティブ 先ほどの理念的・抽象的なマスタープランについてもう一つ思ったことがあります。都市マスタープランはだいたい10年後の都市像を見据えた上で作られるものとされていますが、10年以内にはもう一度次の都市マスを作ることになるでしょう。そのときみんな参加するだろうか、ということが気になったのです。

果たして10年後、さきほどの「まちづくりビジョン」に語られている理念を変えたいと思うインセンティブがあるかどうか、変えなければならないような必要性が生じているか、ということです。マスタープランで「誰でも納得するような、普遍的な都市像」が語られているのであれば、10年後に改めて議論する必要を市民は感じないかも知れません。そのときに果たして参加するかどうかということです。

やや一般化すれば、市民参加を考える際には、いったいどういう政策を決定するために、我々は議論しているのかということをはっきりしなければならない。決定の内容、どちらの方向性で結論を出すかということではなく、どのような事柄を対象として、どのような文脈での政策決定がなされようとしているのかを明確にしなければ、およそ議論とか参加というものは成立しないのではないかと思います。議論のための議論であれば、誰も参加しないでしょう。これは言うまでもありませんが、議論した結果が政策にどの程度反映される可能性があるのかという点も同様です。

専門家の役割 2つ目に思いましたのは、2(c)で申しました専門家の役割との関係です。都市計画における市民参加、市民の主導性が強調される中で、専門家の果たすべき役割は何でしょうか。さしあたり3つぐらいあげられるのではないかと思います。

第一に、選択肢の提示です。先ほどの密集市街地におけるまちづくり誘導手法の例を考えていただければ分かりやすいと思いますが、今ある手法を前提とすると、今後この町の在り方として、シナリオ1、シナリオ2、シナリオ3がありうる、それぞれどうなりますよ、という選択肢を提示することです。例えば、国土技術政策総合研究所の資料では、図2のような

フローチャートが示されています。このフローチャートに沿って、現場に即した複数の選択肢を提示することは、当然ながら専門家に適した役割だろうと思います。

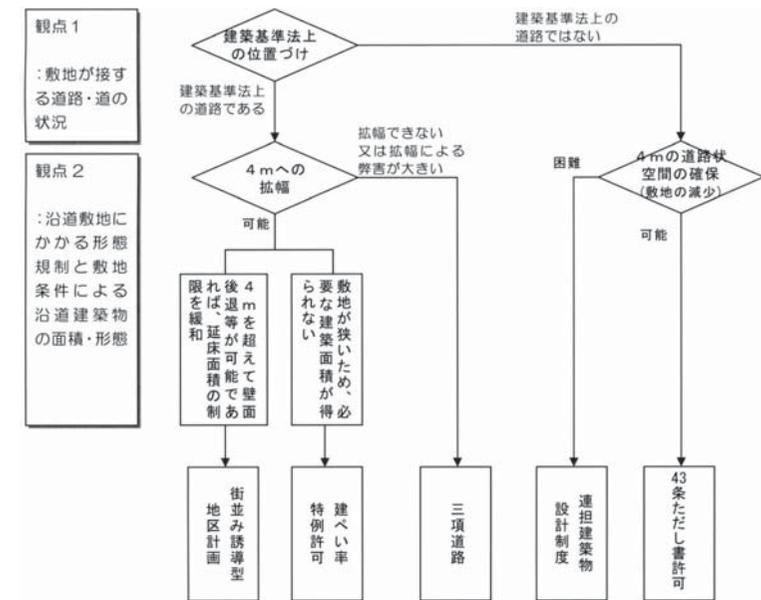
第二に、ファシリテーターとしての役割です。「プチ専門家症候群」に陥ってしまったような専門家ではなかなかしええないような議論の活性化、ファシリテートの技術を持った専門家が必要とされてくるのではないのでしょうか⁵⁹。

最後に、市民参加が必要とされる時代だからこそ、専門家の総合判断の重要性が増してくるのかも知れないという気もしています。これも先ほどの密集市街地におけるまちづくり誘導手法の例で言うならば、そこで問題となっているのは、建て替えを可能としつつ、しかし防災性能も向上させるということでした。そうすると、4m道路が確保できない分を、さきほど申し上げたハードのソフト的な防災性向上の手法で補って、「合わせ技」での防災水準の確保を考えることになります。4m道路にすれば「一応最低限はクリア」というマニュアル思考ではたりず、さまざまな状況を合わせ技で考える、専門家ならではの総合判断の必要性がかえって高まるのかも知れません。もちろん市民の主導性を前提とすれば、そのような専門家の総合判断を市民がただ受入れるだけであってはならないので、両者がどのような緊張関係にたつことになるのかも問われることになるでしょうが。

私も「法律屋」として一応専門家に属するのかもしれませんが。そもそも法律家がまちづくりの過程でどのような積極的な役割を果たしうるのであるのかということはよくわからないのですが、せめて「プチ専門家症候群」だけに陥ってはならないという自戒も込めて、話を終えさせていただければと思います。何ともまとまりがない話で恐縮ですが、ご清聴ありがとうございました。

⁵⁹ 参照、三上・注(17)433-432頁

【図2】



出典：国土技術政策総合研究所「密集市街地整備のための集団規定の運用ガイドブック」（2007年）2-20