

## 法概念としての「まちづくり」 "Machizukuri" as a legal concept

黒川 伸一  
Shinichi Kurokawa

### Abstract

In this paper, I will explore the possibility and direction of the definition of "machizukuri", which is used as a legal concept in the machizukuri-kihon-jourei. First I will study the concept of "machizukuri" in the field of city planning, and after reviewing the results, introduce the discussions of the concept of "ibasyo" in the fields of pedagogy and psychology. Second, I referred to American studies on A Place for Us (Benjamin R.Barber) and Home (Nel Noddings) to deepen the discussion on the issues that emerge from these discussions of the concept of "machizukuri" and "ibasyozukuri". Finally, based on the above discussion, after understanding "machi" to some extent, I will suppose the direction of "machizukuri" as a legal concept.

### 目次

1. はじめに
2. 概念整理
  2. 1. まちの最高法規としての「まちづくり基本条例」
  2. 2. 「まちづくり」の概念
  2. 3. 法概念としての「まちづくり」
  2. 4. 「居場所づくり」の概念
    2. 4. 1. 「居場所づくり」と「まちづくり」
    2. 4. 2. 「居場所」、「居場所づくり」の概念
  2. 5. 小結
3. 「まちづくり」における「まち」
  3. 1. まちづくりの主体としての市民
  3. 2. 「＜私たち＞の場所」(ベンジャミン・R・バーバー)
  3. 3. “Starting at Home”(ネル・ノディングス)
    3. 3. 1. イdeal・ホーム、ベスト・ホーム、グッド・ホーム
    3. 3. 2. ベスト・ホームにおけるニーズの充足
    3. 3. 3. 移動すること (wandering forth)
  3. 4. 小結
4. 「まちづくり」概念の定義に向けて
  4. 1. 「まち」とは何か
  4. 2. 法概念としての「まちづくり」
    4. 2. 1. 主体としての住民
    4. 2. 2. 移転の自由とまちづくり
  4. 3. 小結
5. おわりに

## 1. はじめに

「まちづくり」の概念はさまざまな分野で、それぞれの関心に沿って定義されながら用いられている。紙幅の関係上、ここで詳細に紹介することは差し控えるが、それぞれの論者が、各々の理論的ないし実践的必要性に応じて概念を構築すること自体、特に問題があるわけではない。しかし、まちづくり概念を法規範として用いる場合、ある特定の活動に対してまちづくりか否かの評価が下され、その評価に一定の法効果が結びつけられ得ることになる。実際、多くのまちづくり基本条例・自治基本条例・その他類似の名称を有する条例（以下、特に断りのない限り、単に「まちづくり基本条例」と表記する）では、まちづくりへの参加が市民の努力義務とされている<sup>\*1</sup>。そのため、まちづくり概念を法規範として用いるのであれば、あらかじめその定義を確定しておくことは重要な意味を持つ<sup>\*2</sup>。近時、多くの自治体でまちづくり基本条例の制定が進んでいることに鑑みれば、なおさらである。しかし、そもそも定義規定を持たないまちづくり基本条例も少なくなく<sup>\*3</sup>、また定義規定を設ける場合でも、その内容はさまざまであり、一致した定義が存在しているわけではない<sup>\*4</sup>。その結果、ある市でまちづくり活動とされた活動を別の市町村へ転出後に行っても、まちづくり参加の努力義務を果たしていないとの評価が下されることが、論理的にはあり得る<sup>\*5</sup>。むしろ、このような自治体間の扱いの相違は地方自治制度が予定しているところではあるが、かかる相違も一定限度を越えれば、予見可能性を害することになり得る。

加えて、不明確なまちづくり概念は、行政権限の範囲にかかわる問題を提起し得る。今日、まちづくりの重要性は人口減少や中心市街地の衰退が著しい地方都市では自明のこととされており、マスコミやインターネットは「まちづくり」という語であふれている。このような状況下では、自治体による主体的なまちづくり活動や民間のまちづくり活動への援助が地域社会から求められることも少なくない。しかし、そもそもまちづくり概念が明確にならなければ、自治体が主体的に取り組むべきか、民間の援助にとどまるべきか判断できないし、これらの点が肯定されても、何を、どこまでなすべきかを確言することは難しい。ひいては、「まちづくり」の名の下、行政権限がいたずら

\*1 例えば、旭川市まちづくり基本条例第5条第1項。「市民等は、自らの果たすべき役割を自覚し、発言と行動に責任を持つとともに、互いの立場や考えを尊重し、協力し合いながら、まちづくりを進めるよう努めるものとする。」函館市自治基本条例第9条第1項「市民および市は、それぞれの立場を理解し、信頼し合いながら協働によるまちづくりを推進するよう努めます。」

\*2 この点について、参照、松下啓一『自治基本条例のつくり方』（ぎょうせい、2010年）48頁以下。もちろん、概念を明確にする必要性は法規範の領域に固有というわけではない。それ以外でも、「議論やコミュニケーションを確実・正確にすることは、研究の第1歩として重要」であることは論を俟たない。渡辺俊一「「まちづくり定義」の論理構造」都市計画論文集第46巻第3号（日本都市計画学会、2011年）673頁。

\*3 例えば、上掲の旭川市条例はまちづくりの定義規定をおくが（同条例第2条第1号）、函館市条例はおいていない。

\*4 この点について、参照、拙稿「事務配分問題としての自治基本条例（1）」旭川大学経済学部紀要第75号（2016年）24頁以下。

\*5 なお、後述するように、まちづくり基本条例の多くはまちづくりに参加しないことに対して、市民に不利益を課すことを禁じている。例えば、旭川市まちづくり基本条例第5条第2項。「市民等は、まちづくりに参加し、又は参加しないことによって不利益な取扱いを受けない。」

に拡大し、住民の自主的な活動を阻害することにもなりかねない。

確かに、現在の地方自治法制下では、まちづくり基本条例を通した地方公共団体の権限拡大の試みは地方自治法の壁に遭遇する（日本国憲法第94条）。その意味では、まちづくり概念を梃子にした際限のない権限拡大は杞憂であろう。しかし、通説的解釈に従えば、地方自治法に反しない範囲で条例中に独自の権限規定を設けることは不可能ではなく、実際、少数ではあるが、そのような例も存在する\*<sup>6</sup>。したがって、まちづくり基本条例を論じる際に、このような権限上の問題点があり得ることを念頭におくことには意味がある。

以上のような簡単な概観からも、まちづくりの概念が不明確なままにとどまることには問題があることがわかる。本稿では、このような問題意識を基底としつつ、まちづくり概念に関する従来の議論を整理し、条例における定義に向けて、一定の方向性を示すことを目的とする。したがって、本稿は条例の解釈ではなく、制定に焦点を当てるものである。その際、以下の点に特に留意する。第一に、法分野以外の定義を参照することである。後述するように、まちづくりは自治権拡大に向けた市民運動を一つの淵源とする運動概念という側面を有している\*<sup>7</sup>。その後、この概念は様々な分野やレベルで用いられつつ徐々に定着し、条例化されるに至っているが、運動概念としての側面は依然として残存している。そのため、条例における定義づけに際して、法分野以外の議論を参照することは有益であるし、不可欠でもある。第二は、「居場所」、「居場所づくり」への着目である。詳しくは本文で述べるが、「まちづくり」・「居場所づくり」の両概念には類似性があり、「まち」について考えることは、「居場所」について考えることにもつながるし、逆もまた然りである。本稿では、教育学や心理学の領域で展開されてきた居場所概念をめぐる議論に着目し、そこから得られた知見を参照することとする。

以下、第2章では、「まちづくり基本条例」、「まちづくり」、「居場所づくり」の概念について、これまで各領域で展開されてきた議論を紹介し、その課題を明らかにする。これらの議論をもとにしながら、第3章では、「まち」の概念を明らかにするための準備作業として、ベンジャミン・R・バーバーの「＜私たち＞の場所」とネル・ノディングスの「ベスト・ホーム」に関する議論を紹介する。第4章では、以上の議論を踏まえて、「住所」に依拠する住民概念や居住・移転の自由に留意しながら、法概念としてのまちづくりの方向性について検討し、最後に第5章でまとめを行う。なお、本稿でまちづくり基本条例の条文を参照する場合、原則として道内市町村のものを用い、必要に応じて、道外の条例を参照する。

---

\* 6 この点について、参照、斎藤誠『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）372頁以下。

\* 7 参照、木村琢磨「自治基本条例（自治憲章）の制定に向けての一考察」法学論集第17巻第1号（千葉大学、2002年）17頁。

## 2. 概念整理

本章では、本稿で用いる諸概念についてこれまでの議論を整理し、簡単な検討を加え、そこから浮かび上がる課題を提示する。これにより、本稿の議論がいたずらに概念定義の陥穽に陥らないようにする。

### 2. 1. まちの最高法規としての「まちづくり基本条例」

本稿で「まちづくり基本条例」と総称するまちづくり基本条例、自治基本条例、その他類似の名称を冠した条例についてはすでに多くの先行研究があるので、その歴史、構成、内容等の詳細についてはそれらの参照を願うこととして\*<sup>8</sup>、ここでは以下の点を確認するにとどめる。

本稿でまちづくり基本条例と総称するのは、住民・市町村民等と地方公共団体による協働のまちづくりや自治の基本方針、議会を含む地方公共団体の基本的な組織ないし権限・役割等について定め、その実効性はともかく、地域やまちの「最高法規」ないし「憲法」という位置づけを与えられた基本条例である\*<sup>9</sup>。かかる条例について、その嚆矢であるニセコ町条例にならって「まちづくり基本条例」という名称を冠するものが多いが、「自治基本条例」やその他の名称が用いられることも少なくない。いずれにせよ、本稿で用いる「まちづくり基本条例」というカテゴリーは名称に着目したものではなく、規定内容に基づいたものである。

もっとも、実際には条例毎に構成や規定内容は大きく異なっており、それぞれ「まちづくり基本条例」、「自治基本条例」という名称を冠した条例群を同一のカテゴリーに分類することに否定的な研究も存在する\*<sup>10</sup>。しかし、本稿では、内容に着目して、住民・市町村民と地方公共団体との協働によるまちづくりに関する規定が置かれていれば、その名称如何にかかわらず「まちづくり基本条例」のカテゴリーにまとめ、議論の対象とする。後述するように、これらの条例を生み出した運動は住民主体のまちづくりを共通の目標としていたからであり、このことが他の条例には見られない独自性を刻印しているからである。本稿が主たる研究対象とする「まちづくり」とは、このようなまちづくり基本条例の中核をなす概念である。

なお、以上のように特徴づけられるまちづくり基本条例と類似の概念として、「住民憲章」（市民憲章、町民憲章、村民憲章など）や「市民参加条例」・「市民参加推進条例」がある。前者については、その多くがまちづくりの推進という目標を掲げる点においてまちづくり基本条例と同一である

\* 8 この点については紙幅の関係上網羅的に列挙することは困難である。さしあたり、拙稿・前掲注4、16頁脚注3で列挙した文献の参照を願いたい。

\* 9 本稿では、「最高法規」、「憲法」という位置づけの意味についてはペンディングにする。この点について、参照、木村・前掲注7、21頁以下、斎藤・前掲書注6、379頁以下、木佐茂男・片山健也・名塚昭編『自治基本条例は活きているか!? ニセコ町まちづくり基本条例の10年』（公人の友社、2012年）171頁以下など。

\* 10 例えば、高野譲「自治基本条例に関する総体的分析の試み（上）」北海道自治研究第462号（北海道地方自治研究所、2007年）26頁以下。

が、条例制定手続を経ず、法的拘束力を欠く点で異なっている<sup>\*11</sup>。後者については、広く住民参加について定める点でまちづくり基本条例と同一であるが、パブリック・コメントや住民投票といった個別・具体的な市民参加制度を法定する点で異なる<sup>\*12</sup>。

## 2. 2. 「まちづくり」の概念

まちづくり概念については、都市計画の分野で積極的に定義づけの試みがなされてきた<sup>\*13</sup>。この分野における議論を分析、整理した渡辺俊一によれば、まちづくりは6つの変数（主体、空間、時間、目的、方法、分野）と、これらの変数に関わる広狭の別から構造化できるという。すなわち、まちづくりとは「主体としての□が、空間としての□において、時間としての□において、目的としての□にむけて、方法としての□によって、分野としての□にかんする活動」であり、それぞれの□に入る値によって広狭の区別が可能となるという<sup>\*14</sup>。

複数の要素とその広狭を組み合わせる概念定義を行うことは、まちづくり概念以外でも一般に行われるところである。問題は、このようにして定義された概念の有用性である。すなわち、当該定義によって、まちづくりと非まちづくりを截然と区別できるかという点である。そこで、渡辺の定義をもう少し詳しく検討してみよう。

日常用語的に理解するならば、「まちづくり」とは、どこかある場所に新たな「まち」を「つくる」活動であるか、既存の「まち」に働きかけて新たに「つくる」活動である。渡辺の挙げる上記6つの変数は、基本的には「つくる」にかかわっている。すなわち、新たなものであれ、既存のものであれ、ある「まち」について、「誰が」、「どこで」、「いつ」、「何のために」、「どんな方法で」、「どの分野（ハードか、ハード+ソフトか）」で、つくるのかという観点から定義がなされている。

これら各変数を確定する作業にはさまざまな問題が随伴するが、選択の基準は、結果としてつく

\*11 なお、内容面についても、両者は必ずしも同一ではない。一般に、住民憲章等が理念などを簡素に規定するのに対し、まちづくり基本条例は市民の権利や責務にまで踏み込んで、まちづくりを総合的に規定する。参照、木佐・片山・名塚編・前掲書注9、275頁。

\*12 もっとも、まちづくり基本条例と市民参加条例との区別は相対的なものとどまる。清瀬市まちづくり基本条例のように、条例の中には「まちづくり基本条例」という名称を有しながら、その内容は市民参加条例となっているものや、逆に浦幌町住民参加条例のように、市民参加条例の形式を取りながら、まちづくり基本条例に類似した「協働のまちづくり」に関する規定を設けるものもある。他方、旭川市のように、まちづくり基本条例において市民のまちづくりへの参加責務を規定し、より具体的な参加の時期、対象、方法等については市民参加推進条例で規定するというものもある。市民参加条例については、参照、小林博志「市民参加条例と和光市市民参加条例について」東洋法学第47巻第1号（東洋大学、2003年）5頁以下。

\*13 なお、中澤秀雄は、「本来、「都市計画」の対立語として発明されたはずの「まちづくり」という言葉を都市計画側が用いる訳なので、この言葉の曖昧性・多義性は更に高まる」と指摘する。中澤秀雄「まちづくりの制度転用と域内循環」法学新報第124巻第7・8号（中央大学、2017年）49頁。この点について、参照、澤村明『まちづくりNP0の理論と課題（増補改訂版）—その生成とマネジメント—』（松香堂、2009年）20頁以下、25頁。澤村によれば、少し古い資料ではあるが、「1980年代以降2004年までに発表された論文タイトルで見ても、「まちづくり」という用語を用いた論文158本のうち、都市計画系が106本、建築系が35本と、これらだけで89%を占める」という。

\*14 渡辺・前掲注2、677頁。



り出される「まち」の姿に依存する。例えば、「まちづくり」の主体として誰を想定するかという論点は、時として大きな政治的・理論的対立を生じさせ得る。主体として取り得る値は、住民、通勤・通学者、町内会、NPO法人、企業、地方公共団体等であるが、その取捨選択は、目指すべき「まち」で重視するのが行政と市民の協働か、共同体的価値の実現か、それとも個々人の経済的な自己実現かで異なり得る。加えて、かかる主体はすべて自動的に主体と認定されるのか、それともさらに一定の基準ないし資格が要求されるのかという点についても、同様の問題を指摘できる<sup>\*15</sup>。目指す「まち」の像を括弧に入れて、もっぱら「づくり」に着目する概念定義は、「まちづくり」の淵源の一つが住民運動や社会運動にあることを考えれば、十分に理解できるところではあるが、そのようにして定義された概念の有用性は、結局は「まち」の像に関する合意の有無に依存する。

そこで「まち」に目を向けてみよう。「まちづくり」で「まち」が漢字表記されないのは、そこに単なる物理空間以外の要素が込められているからである。「まち」とは一定の物理空間の上に構築された単なる建造物群などではなく、各個人によって感覚的・経験的に把握される「場所」であり、その境界は人によって異なり得る<sup>\*16</sup>。このような特徴を備えた「まち」を概念定義に取り込むことは容易ではない。しかし、ここでは「まち」の理解をペンディングにせず、そこに込められた感覚的・心理的要素について、少し掘り下げてみよう。

田村明によれば、「まち」とは「人々が自分で把握できる範囲」であり、「誰でも最小限の自分たちの「まち」をもっているはずである」<sup>\*17</sup>。このような「身近な血のかよった心情的な単位」<sup>\*18</sup>としての「まち」を前提として、田村は「まちづくり」を「一定の地域に住む人々が、自分たちの生活を支え、便利に、より人間らしく生活してゆくための共同の場を如何につくるか」ということである。その共同の場こそが「まち」であると定義する<sup>\*19</sup>。田村の定義では「まち」とは他者との間で心情的に共有される空間であり、「まちづくり」とは、このような「まち」を「風土と歴史の上に立つて」つくることとされる<sup>\*20</sup>。

田村のように「まち」に空間的な広がり以外の要素を読み込むことは、「まちづくり」論では一般

\*15 「まちづくり主体としての内的な質」を問題とするものとして、参照、色田彩恵・加藤孝明「まちづくり主体としての住民個人のモチベーションの評価手法の構築と有効性の実証」生産研究第67巻第4号（東京大学生産技術研究所、2015年）321頁。

\*16 一般的に、現代の都市は「交通」を前提として、伝統的な都市の市域を越えて広がっている。他方、「まちづくり」における「まち」の境界は、個人の身体的感覚、つまり徒歩を前提とするといわれる。広がりという観点からいえば、「まちづくり」とは、交通を媒介として広がりつづけ、人々の共生を失った都市の中に、身体的感覚でとらえられる「まち」を復活させる活動ということになる。この点について、参照、若林幹夫『都市のアレゴリー』（INAX出版、1999年）60頁以下、100頁以下、田村明『まちづくりと景観』（岩波新書、2005年）65頁、簗原敬・宮台真司著、代官山ステキなまちづくり協議会編『まちづくりの哲学—都市計画が語らなかった「場所」と「世界」—』（ミネルヴァ書房、2016年）1頁以下、特に26頁以下、ジョン・アーリ／吉原直樹・伊東嘉高訳『モビリティーズ—移動の社会学』（2021年、作品社）など。

\*17 田村明『まちづくりの発想』（岩波新書、1987年）48頁。

\*18 田村・前掲書注17、49頁。

\*19 田村・前掲書注17、52頁以下。

\*20 田村・前掲書注17、54頁。

## 法概念としての「まちづくり」

的である。例えば、佐藤滋によれば、「まちづくり」にいう「まち」とは「生産と流通、交流、娯楽など、複合的な都市の機能が併存する固有の都市文明の形が反映したもの」であり、「まちづくり」とは、このような「まち」を持続的・漸進的に再生しながら「多様な世代とライフスタイルが共存する地域社会の可能性を見出す活動である」という<sup>\*21</sup>。「地域社会」という言葉に見られるように、ここでも「まち」は単なる物理空間にとどまらず、人々が共存する「社会」であることが想定されている。

田村や佐藤の「まち」の定義が共同や共存といった要素を指定することは、「まちづくり」が、「ハコモノ行政」と揶揄される「上からの」都市計画に対するアンチテーゼとして、「住民からのボトムアップ」を实践する運動の中から発展してきたことに鑑みれば当然のことといえよう<sup>\*22</sup>。しかし、このような曖昧な要素は、立場によって捉え方が異なり得る。だからこそ、「まちづくり」運動に様々な主体が、様々な目的と方法で参加し得るのではあるが、このこともまた「まちづくり」概念の多義性の一因となっている<sup>\*23</sup>。したがって、法概念として用いる場合には、「まち」の本質を規定する共同、共存、社会等の具体的な中身が問われねばならない。

渡辺の「まちづくり」定義は、「まち」について合意がなければ最終的に値を確定できないが、この点は「まちづくり」概念に最初から内在している、容易には克服できない限界でもある。もっとも、本稿は「まちづくり」概念を一般的に考察することを目的とはしないので、以上の点を確認するとどめ、次に法概念としての「まちづくり」の可能性について考察することにしよう。

### 2. 3. 法概念としての「まちづくり」

現在、まちづくり活動の隆盛を受けて、多くの地方公共団体がまちづくり基本条例を制定している。条例の制定がこのようなまちづくり運動を反映している以上、まちづくり概念を定義する際に、実際の運動で受け入れられている共通理解を参照することには、一定の合理性が認められる。

上述の渡辺の枠組みを用いて単純化して言うならば、条例で「まちづくり」概念を定義することは、条例制定権を有する地方公共団体が上記各変数の広狭について条例制定手続を通して確定する作業と捉えることができる。これら変数の決定は地方公共団体の裁量に委ねられるが、「まち」概念の問題に加えて、以下の諸点に留意する必要がある。

第一に、まちづくり基本条例の多くはまちづくりへの参加を市民の権利及び責務としているが、この場合のまちづくりは、権利ないし責務として規範化が必要な活動でなければならない。従来、「まちづくり」と称されてきた活動には、歩道のゴミ拾いや緑化などの美化運動、高齢者や児童の見

\*21 佐藤滋編著『まちづくりの科学』（鹿島出版会、2003年）19頁。

\*22 中澤・前掲注13、51頁。

\*23 渡辺によれば、このような「まちづくり」概念の曖昧さ、多義性は「意図的に」与えられてきた面があるという。渡辺・前掲注2、673頁。

守り活動、防犯・防火運動などから、中心市街地活性化に向けたイベントや公共施設の建設、あるいは再開発事業まで多様なものがあり、その中には、市民の参加を権利ないし責務とする必要のないもの、そうすべきでないものも含まれている。また、外見上は権利・責務に適合的であっても、多層的なプロセスから成っていることもあり得る。規範化されるべきは、一般的に「まちづくり」とされるもののうち、その参加が市民の権利ないし責務に値するものに限定されるべきであろう。

第二に、市民に保障されるまちづくり参加権の性格は、「まちづくり」の定義によって異なり得る点である。仮に、「まちづくり」をもって、市民等が住環境の自発的な改善を通して自己実現を図る活動とすれば、自由権と把握できるが、地域の社会環境・自然環境の維持・改善に向けた協働に基づく公的活動と把握すれば、参政権的な性格を有すると捉えることが可能になる。このことは、「まちづくり」参加を、権利にとどまらず市民等の責務・義務とするのか、責務・義務とする場合、その違反に対していかに対応するか、という問題にもかかわる。

第三は、一般性・抽象性である。一般に、国会の定める形式的意味の法律は原則として実質的意味の法律でなければならず、実質的意味の法律とは一般的・抽象的規範であると理解されている<sup>\*24</sup>。通常、法規範の一般性は適用される人にかかわり、抽象性は適用される事件にかかわる<sup>\*25</sup>。したがって、国会の定める法律は、概念に包摂されるすべての人のすべての事件に等しく適用されねばならない。条例も当該地方公共団体の区域全体に妥当する、地方議会の議決を経て制定される法規範であり、国の法律と同じように、一般性・抽象性が要求される<sup>\*26</sup>。したがって、原則として、条例が適用される区域における、概念に包摂されるすべての人のすべての事件に等しく適用されねばならない。

このことは法学の領域ではすでに共通理解であるが、まちづくりについては特に留意する必要がある。多くの地方都市には住民のシヴィック・プライド (civic pride)<sup>\*27</sup>を醸成する歴史的・伝統的な景観やイベントがあり、まちづくりがこれらシヴィック・プライドの醸成と関連づけて理解され、進められることは少なくない。地方都市では、まちづくり＝ある特定の景観保護活動、イベント参加と理解されることが多々あるのである。むろん、国の法律と同じように、具体的な措置

\*24 参照、野中俊彦・中村睦夫・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ（第5版）』（有斐閣、2012年）79頁以下。

\*25 参照、大石和彦「個別法律の問題」白鳩法学第13巻第1号（白鳩大学、2006年）192頁。

\*26 条例の一般性・抽象性に言及する判例として、参照、京都市古都保存協力税条例事件に対する大阪高等裁判所昭和60年11月29日判決。「普通地方公共団体の制定する条例は、通常その規定内容が一般的、抽象的であるため…」裁判所HP [https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei\\_jp/912/035912\\_hanrei.pdf](https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/912/035912_hanrei.pdf)（2021年8月12日確認）

\*27 シヴィック・プライド (civic pride) の意味について、伊藤香織は次のように指摘している。すなわち、シヴィック・プライドとは「都市に対する市民としての誇り」を意味する言葉だが、単なるまち自慢ではなく、「ここをより良い場所にするために自分自身が関わっている」という当事者意識にもとづく自負心、という意味がある。伊藤香織「シビックプライドを醸成する都市環境」理大科学フォーラム第36巻第5号（東京理科大学、2019年）36頁。



## 法概念としての「まちづくり」

(Maßnahme) を内容とする条例の可能性は排除できないが<sup>\*28</sup>、まちづくり基本条例がまちの憲法と位置づけられ、まちづくりへの参加を市民の責務とするのであれば、まちづくりを特定の景観保護活動やイベント参加に限定することには慎重にならねばならない。しかし、他方で、まちづくりを過度に一般化・抽象化し、シビック・プライドから分断してしまうと、かえって地域の人々の尊厳を失わせる危険性もある。特に地理的・人口的に小規模な自治体においては、そのような一般化自体が事実上無意味であり得ることに留意する必要がある。

以上の点に留意しながら、まちづくり基本条例におけるまちづくり概念の定義規定を総括するならば、以下の諸点を確認できる。

第一は、上記第三の部分に関わる。一方で、シビック・プライドの醸成を通じて住民のアイデンティティを守りながら、他方で権利ないし責務としてまちづくりを一般化・抽象化するという、パラドキシカルな課題である。この課題を解決するために、多くのまちづくり基本条例はその名称を工夫したり、前文を活用する道を選んでいる。すなわち、権利ないし責務の対象としてのまちづくりについては一般的・抽象的規定を置きながら（あるいは、そもそも定義規定を置かず）、条例の名称や、規範性の弱い前文において地域の歴史・風土・景観を語り、特定の「地域の物語」<sup>\*29</sup>を公定するという方法である。代表的な例として、北海道上川郡東川町の条例を見てみよう。

東川町は独自のユニークなまちづくりに取り組みつつ、近年、人口減少に悩む自治体が多い道北地区で人口を増加させてきた数少ない町である<sup>\*30</sup>。なかでも、大雪山麓の豊かな景観を活かした「写真の町」という取り組みは、2017年に映画化されたイベント「写真甲子園」<sup>\*31</sup>を通じて、全国的にも有名である。同町はこのことを、同町のまちづくり基本条例に「写真文化首都「写真の町」東川町まちづくり基本条例」という名称を冠することで反映させている。加えて、同条例の前文において、「「写真映りのよい」町の創造」を明記し、写真を通したまちづくりが同町のまちづくりの目標の一つであることを明言する。他方で、「まちづくり」概念については具体的な定義規定を設けず、「写真」を通した活動に限定するわけではない。

東川町条例のように、条例の名称で具体的なまちづくりの方向性を示すものは少数であるが、前文で風土・景観・イベント等に言及するものは多い。例えば、道内条例でまちの象徴的な建築物等

---

\*28 措置法については、参照、拙稿「行政に対する立法府の権限－いわゆる措置法論をてがかりにして－」旭川大学紀要第60号（2005年）15頁以下、並びに同稿で取り上げた諸文献。

\*29 まちづくりと「地域の物語」については後述する。さしあたり、参照、阿部昌樹『ローカルな法秩序 法と交錯する共同性』（勁草書房、2003年）141頁以下、光本伸江「「自治体／地域の物語」論 序説－自治体は「自治の言葉」を取り戻せるか－」法学新報第119巻第3・4号（中央大学、2011年）627頁以下など。

\*30 東川町のまちづくりを紹介するものとして、参照、玉村雅敏・小島敏明編著『東川スタイル 人口8000人のまちが共創する未来の価値基準』（産学社、2016年）。なお、東川町の人口動態については、参照、<https://town.higashikawa.hokkaido.jp/administration/pdf/03-r3.pdf>（2021年8月12日確認）

\*31 写真甲子園については、参照、<https://syakou.jp/>（2021年6月14日確認）

をあげるものとしては、小樽市自治基本条例（小樽運河）、別海町自治基本条例（根釧パイロットファーム）、出来事・イベントをあげるものとして、上富良野町自治基本条例（十勝岳噴火）、別海町自治基本条例（ホッカイシマエビ漁）、自然環境を挙げるものは多いが、代表的なものとして函館市自治基本条例（箱館山）、釧路町町民参加と協働のまちづくり基本条例（釧路湿原）等がある<sup>\*32</sup>。いずれにせよ、まちづくり基本条例には、「法の語り」として地域の物語を公式に語り、内に向かって共同体の情緒をかきたてる機能があるが<sup>\*33</sup>、これは、規定の仕方によっては、条例の一般性・抽象性と緊張関係にあることに留意する必要がある。

第二は、まちづくり概念を構成する変数についてである。条例中に定義規定を設ける場合、各変数について広い値をとるのが通例である。個別的に概観すれば以下の通りである。上述のように「主体」の値として取り得るのは、住民、区域外からの通勤・通学者、町内会・NPOなどの法人等であるが、多くの条例はこれらすべてを「主体」とする（例えば、旭川市まちづくり基本条例第2条第1号、第2号など）。「空間」について、渡辺は「都市的空間」、「農村的空間」といった内的構造に関わる値をあげ、「まち」という日本語の含意から、都市的空間のまちづくりを狭義のまちづくり、非都市的空間のそれを広義のまちづくりとする<sup>\*34</sup>。この点について道内のまちづくり基本条例の定義を概観すれば、ほぼすべてが空間の値を決定していない。このことは空間について限定しない趣旨であり、広い値をとっていると理解できる。「時間」についても、「空間」と同じ傾向を読み取ることができる。

「目的」について、渡辺は、単なる居住環境の向上から、物的環境の改善、経済的・心理的改善、生活の物的・非物的改善へと値が広がり得ることを示唆する<sup>\*35</sup>。目的に関する条例の規定は様々であるが、やはり単なる居住環境の向上に限定する条例は見受けられず、概ね広い値を選択している。「方法」については、「漸進的改善」や「持続的活動」というように、詳細に技術化するものを狭い値をとるとするが<sup>\*36</sup>、この意味において狭い値をとる条例は見られない。基本的には「すべての活動」（例えば、恵庭市まちづくり基本条例第2条第3号）という形で広い値をとるか、そもそも言及しないかである。「分野」については、ハードの整備に限定する場合を狭い値、ソフト・ハード両者を含むのが広い値とするが<sup>\*37</sup>、この点についても条例は一般的に広い値をとっている。

以上、広狭の値について、まちづくり基本条例は概ね広い値を採用していることを確認できる。

---

\*32 もちろん、著名な景観やイベントがあるからといっても、それが必ずしも条例に反映されるわけではない。例えば、北海道上川郡和寒町は「AJTA（All Japan Tamaire Associationの頭文字をとったもの。競技名でもある）」という玉入れ競技で全国的に有名であるが、和寒町自治基本条例に「AJTA」ないし「玉入れ」の文言は出てこない。

\*33 この点について、参照、光本・前掲注29、635頁。

\*34 渡辺・前掲注2、678頁。

\*35 渡辺・前掲注2、676頁。

\*36 渡辺・前掲注2、676頁以下。

\*37 渡辺・前掲注2、678頁。

この事実は、本節冒頭の第一との関連では留意が必要である。上記6変数についてすべて広い値を採用する場合、極端なケースを想定するなら、学生が通学途上に、歩道に植栽された街路樹の落ち葉を、思いつきで清掃する活動もまちづくりに該当することになる。かかる活動が運動論で用いられる「まちづくり」に該当するとしても、条例で権利化・責務化するには些細な事項であり、道德問題にとどまる。むしろ、そのようなことまで見越して、まちづくり基本条例は、まちづくりへの不参加に対してペナルティを科さないのであろうが、このことは逆に、同条例の規範力を弱め、住民憲章との差異を相対化させることに繋がっている。

## 2. 4. 「居場所づくり」の概念

### 2. 4. 1. 「居場所づくり」と「まちづくり」

「居場所づくり」という語がマスコミや学問分野で用いられるようになったのは、「まちづくり」概念に比べれば比較的最近のことである。先行研究によれば、この言葉は不登校問題がクローズアップされるようになった1990年代以降から頻繁にマスコミなどに登場するようになり、「居場所」研究が盛んに行われるようになるのも、この時期以降である<sup>\*38</sup>。「まちづくり」が、活字としては1957年の浪江虔『町づくり村づくり』（農山漁村文化協会）に遡れることからすると<sup>\*39</sup>、両概念の間には時間的に大きな懸隔がある。それにもかかわらず、本稿が「まちづくり」概念の検討に際して「居場所づくり」概念に着目するのは以下の理由からである。

第一に、概念を構成する要素の類似性である。両概念は後段の「づくり」が共通するが、前段の「まち」も「居場所」も、特定の空間における個人的経験を前提とする概念である点で異ならない。加えて、この両概念はともに英訳が困難であるとの指摘がなされているが<sup>\*40</sup>、このことは「まち」にも「居場所」にも日本人に固有の心性が反映されていることを示唆している。その意味で、両概念を対照することには一定の有用性が認められるであろう。

\*38 参照、西川裕子「私」の居場所／居方」思想第925号（岩波書店、2001年）166頁、中島喜代子・廣出円・小長井明美「居場所」概念の検討」三重大学教育学部研究紀要第58巻（2007年）80、82、86頁以下。石本雄真によれば、これは1992年の文部省の不登校に関する報告書が転機になっているという。参照、石本雄真「居場所」概念の普及およびその研究と課題」神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要第3巻第1号（2008年）94頁。また、若山隆の指摘によれば、居場所問題がクローズアップされるようになった1990年頃は「日本社会が発展・成長し豊かになり、人間らしく生きていくことができるというような「大きな物語」を共有することが徐々に難しくなってきた」時期であるという。若山隆「こころとからだの在るところー私たちの居場所の問題ー」現代と文化第105巻（日本福祉大学、2001年）73頁。

\*39 参照、中澤・前掲注13、46頁。なお、用語としての使用例では、1947年の秀島乾であるとの指摘がある。参照、澤村・前掲書注13、20頁、渡辺・前掲注2、678頁脚注（2）、および同所で指摘されている中島直人の研究報告書。

\*40 「まちづくり」の英訳の困難さについては、中澤・前掲注13、50頁の指摘、並びに同論文で取り上げられているAndré Sorensen and Carolin Funckの指摘がある。参照、André Sorensen and Carolin Funck, *Living Cities in Japan : Citizens' movements, machizukuri and local environments*, 2007, p.1. 「居場所」の英訳の困難さについては、中藤信哉「居場所」概念と日本文化の関連について」京都大学大学院教育学研究科紀要第61巻（2015年）1頁以下。なお、日本語の論文名を英訳する際、「居場所」について「place」をあてるものも一定数ある。例えば、中島・廣出・小長井・前掲注38の英文の題名は、A Study on the Concept of "Place" である。

第二に、概念が普及した過程の類似性である。すなわち、「まちづくり」も「居場所」も、ともに日常用語から出発して人々の間に徐々に広まり、行政実務や学問領域に取り入れられるという経過をたどっている。上述のように、「まちづくり」は公的部門の都市計画に対抗する住民運動を表す言葉であったが、「居場所づくり」も、もともとは子ども達の安全・安心な心の居場所を確保する親たちの活動を表すものであった。両概念とも、現在では政策レベルだけでなく、学問レベルでも取り上げられ、研究が進められているのは周知の通りである。

最後に、まちづくりと居場所づくりは、実践上も密接に結びついていることである。近代国家の定礎をなしてきた公私二分論は、現在、一方では公を表す国家・地方公共団体の撤退・縮小により、他方では、私領域で人々の居場所として機能してきた家庭、学校、地域社会の変質により、絶えず相対化の波にさらされている。そして、かようにして現出してくる中間領域に関わって、一方で、まちづくりの必要性が喧伝され、他方で、居場所づくりが喫緊の課題として提示されるのである<sup>\*41</sup>。つまり、両者は硬貨の表裏の関係にあるのであって、個人の「居場所」のない「まちづくり」を進めることや、「まち」という外部環境に関心を払わない「居場所づくり」に注力することは、無意味なことではある<sup>\*42</sup>。

むしろ、両概念の間には相違点も存在する。とりわけ、居場所づくりではあくまでも個人の場所が問題となるのに対して<sup>\*43</sup>、まちづくりでは複数の個人、あるいは抽象的な住民・市町村民が生活し、社会を形成するところの「まち」が問題となる。したがって、まちづくりでは人々に共有された物語を問題とし得るのに対し、居場所ではそのような物語の存在が問われることはない。このような相違に留意しながら、以下、「居場所」、「居場所づくり」について概観していくこととする。

## 2. 4. 2. 「居場所」、「居場所づくり」の概念

「居場所」や「居場所づくり」も、「まちづくり」同様、明確な概念定義が行われているわけではなく、教育学、心理学、建築学などそれぞれの専門領域毎に、様々な定義づけがなされている。これら学説状況の概観についてはすでに多くの先行研究が存在しており、詳細はそれらに譲るが<sup>\*44</sup>、ここでは次の点を確認しておく。それは居場所づくりに関する議論では、主に居場所とは何であるかに焦点が当てられている点である。定義の比重は後段の「づくり」より、「居場所」の確定に置か

\*41 参照、住田正樹「子どもたちの「居場所」と対人的世界」住田正樹・南博文編『子どもたちの「居場所」と対人的世界の現在』(九州大学出版会、2005年)4頁、西川・前掲注38、149頁以下。

\*42 まちづくりと居場所づくりを関係づけるものとして、例えば、簗原・宮代・前掲書注16、24頁以下。

\*43 「居場所」の主語が単数の個人であることについて、参照、西川・前掲注38、167頁。

\*44 本稿が主に参照したのは、中島・廣出・小長井・前掲注38、88頁、石本・前掲注38、93頁以下、中藤・前掲注40、1頁以下、宮地由紀子「子どもの居場所づくり施策の研究」環境と経営第23巻第2号(静岡産業大学、2017年)166頁以下、山岡俊英「大学生の居場所とセルフエスティームに関する一研究」佛教大学教育学部学会紀要第1号(2002年)140頁以下などである。

れており、その結果、これまでの議論の蓄積において、日本語独自の概念である「居場所」の特色が相当程度明らかにされている。

従来の居場所概念論の第一の特徴は詳細な類型化にある<sup>\*45</sup>。この点に関する先行研究として、藤竹暁は、自分が他人によって必要とされ、自分の資質や能力を発揮できる「社会的居場所」（例えば、家庭や職場）、自分であることをとり戻すことのできる「人間的（ないし個人的）居場所」（例えば、家庭、居間、炉辺、茶の間、個室）、一時的で、自分の居る場所が固定していない「一時的居場所」と、「この場所こそは自分をまるごと受け入れてくれると自信をもって言うことのできる」「永続的居場所」、社会的居場所と個人的居場所の中間で、群衆の一員となり、匿名的な状態になる「匿名的居場所」と、その系である、メディアの中の世界に見いだされる「仮想的居場所」といった類型を挙げる<sup>\*46</sup>。この分類論は先駆的な業績として評価されているが、各分類は相対的なものにとどまっており<sup>\*47</sup>、中島喜代子・廣出円・小長井明美らの指摘するとおり、その分析軸は明確ではない<sup>\*48</sup>。この点を明確にしなが、より詳細な分類を試みるのが住田正樹である。子どもの「居場所」について分析した住田は、居場所の構成条件として、主観的条件（「その場所に自分の「居場所」としての意味を付与するという主観性」<sup>\*49</sup>）と客観的条件を区別した上で、後者について、その構成要素である「関係性」（「安定的な他者との共感的関係」<sup>\*50</sup>）と「空間性」に社会的・個人的という軸を設定して<sup>\*51</sup>「居場所」の4類型を区別する。すなわち、「他者との共感的な関係性が安定的に形成されている社会的な場所」（Ⅰ型：親密な友人関係が形成されている学校や地域の仲間集団）、「他者との共感的な関係が私的空間において形成されている」もの（Ⅱ型：家族のメンバーとの親密な関係が形成される家庭を居場所とする場合）、「他者との関係性から切り離されて孤立した状態のまま、私的空間を「居場所」とするタイプ」（Ⅲ型：自室あるいは家庭内に閉じ籠もり、そこだけを唯一の居場所とする場合など）、「他者との関係性から切り離され、孤立しているにもかかわらず社会的な場所を「居場所」とするタイプ」（Ⅳ型：ゲームセンターなどで興味・関心を同じくする類似的な人間タイプのなかに身を置く場合など）である<sup>\*52</sup>。

中島・廣出・小長井も住田と同様に、関係性と空間性をそれぞれ縦軸、横軸に取りながら、居場

\*45 この点について言及するものは多いが、さしあたり、参照、石本・前掲注38、96頁など。

\*46 藤竹暁「居場所を考える」『現代のエスプリ別冊生活文化シリーズ3 現代人の居場所』（至文堂、2000年）47頁以下。

\*47 藤竹自身、「社会的居場所と人間的居場所は、はっきりと両者を区別することはできない」と指摘している。藤竹・前掲書注46、50頁。

\*48 中島・廣出・小長井・前掲注38、89頁。

\*49 住田・前掲書注41、5頁。

\*50 住田・前掲書注41、7頁。

\*51 住田によれば、「関係性」における社会的・個人的の別は、他者との共感的・安定的な関係の有無により、「空間性」におけるそれは、個人のコントロールが可能か否かにより規定される。住田・前掲書注41、12頁。

\*52 住田・前掲書注41、11頁以下。なお、住田によれば、藤竹の社会的居場所はⅠ型、人間的居場所はⅡ型・Ⅲ型に該当するという。住田・前掲書注41、14頁、中島・廣出・小長井・前掲注38、90頁。



所の4類型を析出する。その際、関係性については、他者との関わりの主目的が「交流」にあるのか、「隔離」にあるのかに着目し、空間性については、空間の支配度の強弱に着目しテリトリー型と非テリトリー型とに分ける。以上の分類軸に従い、「テリトリー型個人的居場所」(A型:自分の個室や秘密基地など)、「非テリトリー型個人的居場所」(B型:友人の個室や図書館など)、「テリトリー型社会的居場所」(C型:サークルの部室や教室の自分の席)、「非テリトリー型社会的居場所」(D型:学校の教室や地域における青少年センターなど)を区別する<sup>\*53</sup>。

以上、代表的な居場所分類論を紹介した。筆者はこれまで居場所が論じられてきた分野の専門家ではなく、その当否を判断する能力を有していない。しかし、いずれの立場に依るのであれ、社会的居場所と個人的居場所を区別するという点については、ある程度共通の認識があることを確認できる。

第二の特徴として、従来の議論では、「場所」が「居場所」となる必要条件として、居場所を求める主体の主観的側面が重視される点が挙げられる<sup>\*54</sup>。現象学的理解では、単なる物理空間が「場所」となるには、その空間が個人にとって主観的意味を持たねばならないとされるが<sup>\*55</sup>、それがさらに「居場所」へ昇華するには、場所に対する強い情緒的結びつきが求められる。先行研究によれば、2000年代以前の「居場所」概念は、単に人が物理的に存在している状態を表していたようであるが、この概念がマスコミや学界で多用されるようになったのは、かような情緒的・心理的結びつきが広く認識されて以降のことである<sup>\*56</sup>。

この点について、日本文化に特有の精神的現象である対人恐怖症と「甘え」を手がかりに、居場所に込められた文化的心性を読み解いていくのが中藤信哉である。対人恐怖症の捉え方は斯界においても論者によって異なり得るようであるが、日本人に多いとされるこの症状は、複数一人称的な共同体から近代的自己を確立して距離を取ろうとする際に強く発現するという。「日本文化においてはこうした共同体への埋没的・依存的な経験が、＜私＞の形成の上で重要となり、共同体への埋没するような関係性のあり方と、個としての＜私＞をいかに生きるのかが重要となる」<sup>\*57</sup>。中藤は「複数一人称的な集団や、共同体的な関係のなかで「場の倫理」[母性原理にもとづき「場」の平衡状態の維持に高い倫理性を与えるもの]に基づいた対人関係が結ばれながらも、同時に個としての

\*53 中島・廣出・小長井・前掲注38、89頁以下。

\*54 石本雄真「こころの居場所としての個人的居場所と社会的居場所ー精神的健康および本来感、自己有用感との関連からー」『カウンセリング研究』第43巻第1号(日本カウンセリング学会、2010年)73頁。石本によれば、「ありのままにいられる」ということと「役に立っていると思える」という2つの感覚が心理学における居場所の中心的内容であると考えられる」という。その他、参照、山岡・前掲注44、137頁以下。

\*55 本稿では「場所」・「空間」の哲学的意味には立ち入らない。参照、エドワード・レルフ『場所の現象学』(ちくま学芸文庫、2019年)81頁以下、簗原・宮台・前掲書注16、9頁以下、南後由和『ひとり空間の都市論』(ちくま新書、2018年)44頁以下など。なお、空間(space)と場所(place)の二分法に批判的なものとして、参照、若林・前掲書注16、77頁注11。

\*56 参照、中島・廣出・小長井・前掲注38、77頁以下、中藤・前掲注40、1頁以下。

\*57 中藤・前掲注40、4頁。

＜私＞としても生きようがあるが、日本人の元来の自己意識のありよう」であると指摘する<sup>\*58</sup>。ここにいう「場」とは、「ウチ」と呼べるような「場」、すなわち、「甘え」に基づく情緒的関係を形成できるような場である<sup>\*59</sup>。日本人にとっては、このような「甘え」の許される関係の場がなければ安定的な自己の確立が困難になるのであり、このような機能を有すると考えられるのが居場所だというのである。

第三に、これは必ずしもすべての論者に共通するわけではないが、居場所の分類に評価が結びつけられている点を指摘しておく。例えば、先に紹介した住田が、上述の居場所4類型のうち、IV型「他者との関係性から切り離され、孤立しているにもかかわらず社会的な場所を「居場所」とするタイプ」を「仮の居場所」と評価し、「他に受容してくれるような関係性が形成できれば…直ちにその「居場所」の方向に移動する」と断ずるのはその一例である<sup>\*60</sup>。この点について興味深い研究を行っているのが石本雄真である。石本は「社会的居場所」と「個人的居場所」の確保度と心理的 well-being との関連について調査研究を実施した結果、「社会的居場所の確保は精神的健康と中程度の関連があるが、個人的居場所の確保は精神的健康とほとんど関連がないことが示され」ており、「関係性を育むといった居場所づくりの視点が精神的健康の促進に効果的であることが確認された」という<sup>\*61</sup>。個人的居場所に対してネガティブな評価を行うのではなく、社会的居場所の意義を強調することで、「居場所づくり」について一定の方向性を示すものといえよう。

## 2. 5. 小結

以上、本章ではまちづくり基本条例の概要を確認し、法領域以外におけるまちづくり概念を俯瞰した上で、まちづくり基本条例におけるまちづくり概念の定義について若干の検討を加えた。最後に、まちづくり概念を定義づける方向性を確定する準備作業として、居場所、居場所づくり概念に関する先行研究を紹介し、居場所概念の特質を明らかにした<sup>\*62</sup>。

「まち」と「居場所」ではその広がりも、主体も異なり得るため、単純に比定することはできない。しかし、上述のように、両者の間には類似点も看取できるのであるから、居場所と同様、「まち」にみられる共存や共同についても何らかの日本人の心性が反映したものととらえ、それを手がかり

\*58 中藤・前掲注40、5頁。

\*59 中藤・前掲注40、6頁以下。

\*60 住田・前掲書注41、13頁以下。

\*61 石本・前掲注54、76頁。石本によれば、社会的居場所の重要性は確認できるものの、「「関係性」を有しない個人的居場所が居場所であるかないかについては、明確に断言することはできない」と指摘する。同上、77頁。なお、山岡は大学生の居場所の規定因を検討し、「すがりつくように規定した居場所では、ありのままの自分で生きるのは難しい」と結論づける。参照、山岡・前掲注44、161頁。

\*62 なお、現在、居場所づくりの条例化も進んでいる。例えば、東京都子ども基本条例（令和3年施行）第7条、川崎市子どもの権利に関する条例（平成13年施行）第27条第1項、市貝町子ども権利条例（平成26年施行）第15条などである。しかし、これらの「子ども条例」が規定する居場所は基本的には子どもに関するものであり、対象が限定されているため、本稿では取り上げないことにする。

に分類・評価へとつなげることができるかもしれない。その上で、ここから得られる知見に基づいて、まちづくり概念の定義に向けて一定の方向性を得ることができるようにも思える。

次章では、本章で検討した居場所論を参考にしながら、「まち」に照準を合わせて、まちづくり概念について議論を深めていくことにする。

### 3. まちづくりにおける「まち」

前章において、まちづくり及び居場所づくりの概念に関して、これまでの議論の状況を概観した。本章ではこれらの概観を踏まえて、「まち」という場所の有する意味について、掘り下げていくことにする。

#### 3. 1. まちづくりの主体としての市民

「まちづくり」とは「まち」を「つくる」ことであるから、「まち」はまちづくりの重要な要素であるが、人々がひらがな書きされた「まち」に抱く心性は様々であって、時代や場所、あるいは世代により変化し得る。したがって、「まち」について合意を得て条文化することは容易な作業ではない。すでに述べたように、従来のまちづくり概念はこの点をペンディングにしながら定義づけを試みてきたといえる。しかし、ここでは概念定義について即断する前に、人々が「まち」に抱く心性について、何らかの合意が可能か否か、検証してみよう。

すでに述べたように、「居場所」と「まち」では主体が異なる。基本的に「居場所」の主は特定の社会的身分を有する個人（例えば、子ども、大学生、妻、夫、高齢者など）であり、「居場所づくり」の主体には様々な者になり得る（子ども、親、NPO、学校、住民、行政など）。いずれにせよ、「居場所」に反映されるのは、基本的には「居場所」の主の個人的な心性である。「子どもの居場所」という場合、何よりもその子ども自身が、そこが自分の「居場所」であると感じていることが重要なのである。そのような「個人の価値観・意味付けが「居場所」を規定して」いる<sup>\*63</sup>。

他方、まちづくり基本条例では、「まちづくり」の主体は、「市民（町民、村民）」ないしこれらに「等」を付した「市民等」とされることが多い。問題は、まちづくりの主体たる「市民」「市民等」とは何かである。ここには「市民自治と自治体との関係をめぐる自治基本条例の課題を見ることができる」<sup>\*64</sup>だけに、重要な問題である。

---

\*63 山岡・前掲注44、142頁以下。上記の川崎市子どもの権利条例第27条1項は子どもの居場所について、次のように規定している。「子どもには、ありのままの自分であること、休息して自分を取り戻すこと、自由に遊び、若しくは活動すること又は安心して人間関係をつくり合うことができる場所（以下「居場所」という）が大切であることを考慮し、市は、居場所についての考え方の普及並びに居場所の確保及びその存続に努めるものとする。」

\*64 土山希美枝「自治基本条例と「市民」の定義——市民と自治体と自治のかたちをめぐって——」龍谷政策学論集第4巻第2号（龍谷大学、2015年）67頁。

## 法概念としての「まちづくり」

まちづくり基本条例の市民概念について詳細な検討を行った土山希美枝によれば、条例における定義づけの方法は大きく二つに分かれる。第一は、包括的に定義するものであり、自然人たる住民の他に、通勤・通学者や法人などを含む「ほぼあらゆるひとびとが入る」とするものである。第二は、限定的に定義し、特定のひとびとに限るとするものである<sup>\*65</sup>。市民概念を用いる場合、道内条例では一般的には定義しないが、包括的定義を採用するものが多い<sup>\*66</sup>。いずれにせよ、条例上、市民概念は、「住民」に比して伸縮の効く柔軟な概念として、主にこれを拡張するために便宜的に用いられてきたのは確かである<sup>\*67</sup>。

その限りでは、ここでシチズンシップ論に立ち入る必要はないであろう。しかし、上述のように、まちづくりや居場所づくりが公私の中間領域にかかわって議論されている意味を考えると、その主体のあり方ないし資格について問う意味は依然として残る。まちづくり条例に則していえば、市民概念の定義についていかなる立場を採用するのであれ、多くの条例においてまちづくりへの参加が市民の責務として課されていること、参加に当たっては行政や他の市民との協働が想定されていること、まちづくりへの参加は継続的な学習を必要とすること<sup>\*68</sup>、以上の点を考え合わせるなら、まちづくりの主体について用いられる「市民」、「町民」、「村民」といった概念は、条例制定者の意図にかかわらず、何らかの意味においてシチズンシップを含意していると考えられることも可能である。この場合、「まち」に反映するのはかのような市民性を備えた「市民」の心性であり、「市民」間に共有された物語となる。もちろん、ここにいう物語は「国家の物語」「大きな物語」ではなく、「地域の物語」である。したがって、問われるべきはこのような「地域の物語」について「まちづくり」主体間の合意は可能かということである。

この点について議論を深めるため、次節以下では、中間領域としての市民の場所について興味深い議論を展開するベンジャミン・R・バーバーと、ケアリングに基づくベスト・ホームについて説くネル・ノディングスの議論を概観する。これらの論者を取り上げるのは、それぞれが「場所」の本質に関して、その機能に着目する点において、「まちづくり」に有用な示唆を与えていると考えられるからである。

---

\*65 土山・前掲注64、4頁。なお、土山のいう限定的定義は、市民に何らかの資格を求めるというものではなく、上越市自治基本条例第2条第2号のように居住要件を課しているものを含めている。

\*66 例えば、道内で定義づけを行わないものとしては登別市まちづくり基本条例などの例がある。管見の限り、道内条例では、居住要件以外で限定的な定義を行う条例はないようである。

\*67 なお、市民参加条例の「市民」概念について概観するものとして、参照、小林・前掲注12、17頁以下。

\*68 「まちづくり」と条例策定段階における住民の学習について、参照、上田孝典「自治基本条例と住民の学習—つくば市自治基本条例の策定をめぐる—」「地域と教育」研究会報第3号（筑波大学、2012年）25頁以下。条例中に「まちづくり」に関する学習の機会を保障するものとして、名寄市自治基本条例第31条「市長等は、市民がまちづくりに関する情報を共有し、主体的な活動に生かすことができるよう、各地域にまちづくりに関する学習の場を整備しなければならない。」

### 3. 2. 「＜私たち＞の場所」(ベンジャミン・R・バーバー)

市民社会と場所に関するベンジャミン・R・バーバーの理論についてはすでにわが国でも紹介されているので、詳しくはそちらに譲るが<sup>\*69</sup>、ここでは以下の点を確認しておく。

バーバーは国家の領域と個人の領域（あるいは、市場）の中間に市民の領域（市民社会）ないし「私たちの場所（a place for us）」という第三の領域を設定する。この領域は「家族、血縁集団、教会、共同体という場で協力し、共通した行為を通じて自分たちのために自ら作り出す領域」であり、「公と私、共同体と個人、公的な共同体の権力と私的な個人の自由を媒介」する機能を果たす<sup>\*70</sup>。バーバーによれば、政治哲学におけるリパタリアンとコミュニタリアンは、いずれも公的領域と私的領域の二分論を前提とし、市民社会を私的領域と同義ととらえた上で、この私的領域が公的領域（国の領域）を蚕食することを帰結する。これに対し、バーバーのいう「私たちの場所」は、「市場自由主義のように希薄で気が滅入るものでも、氏族共同体のように濃厚でねばりつくものでも」なく、一方で国家同様に「開かれた公共的な領域」でありながら、他方で私的領域と同様に「自発的で非強制的」な領域である<sup>\*71</sup>。この中間領域は、公的な領域と私的な領域の「真正面の対立を退け、…調停を実現する」機能を果たすのであり、氏の説く「強靱な民主主義（strong democracy）」の実現に寄与する<sup>\*72</sup>。

本稿はバーバーの強靱な民主主義の検討を主題とはしないので、議論を「場所」の問題に集中しよう。バーバーのいう「私たちの場所」は、観念的なものにとどまるのではなく、現実空間を必要としている。それは、「州会議事堂のような建物でもなく、ショッピングモールでもなく、部族の炉辺でもない、市民が住む場所」であり、「政府と商業以外の目的で共有する空間」である<sup>\*73</sup>。バーバー自身は、コミュニタリアンとして名高いマイケル・J・サンデルと同様、ショッピングモールについて繰り返し批判的に言及する<sup>\*74</sup>。スプロール的に郊外に進出し、伝統的な商店街を駆逐して去って行くショッピングモールは、市民の共有空間に対する敵対的象徴として描かれるのである。

ショッピングモールによって失われた共有空間を新たに創出するために、バーバーは政府の積極的な関与を求める。彼は、市民社会を支えるために政府がなすべき立法作業リストのトップに公共空間の拡大・強化を挙げ、「とりわけ商業重視のショッピングモールは、多元的に使用し、真の公共的な空間として改装する」ことを要請する<sup>\*75</sup>。「本当に公共的な場所の建築物は多様性と関係してい

\*69 例えば、参照、谷口功一『ショッピングモールの法哲学』（白水社、2015年）32頁以下、荻田英和「サービス・ラーニング論の比較考察」教育学研究紀要（CD-ROM版）第60巻（中国四国教育学会、2014年）95頁以下。

\*70 ベンジャミン・R・バーバー／山口晃訳『＜私たち＞の場所 消費社会から市民社会をとりもどす』（慶應義塾大学出版会、2007年）5、7頁。

\*71 バーバー／山口訳・前掲書注70、47、49頁。

\*72 バーバー／山口訳・前掲書注70、47頁。

\*73 バーバー／山口訳・前掲書注70、70頁以下。

\*74 参照、マイケル・J・サンデル『民主政の不満——公共哲学を求めるアメリカ（下）』（勁草書房、2011年）267頁。

\*75 バーバー／山口訳・前掲書注70、109頁。



る」のであり、「多様性の創出は安易な建築のなせる技ではない」\*76。大型商業施設の改装は、そのような方向で検討する必要があるという。

「私たちの場所」である公共空間が政府領域や私的領域に対して調停的機能を有することを指摘するバーバーの理論は、まちづくりにも示唆に富む。むろん、かかる調停機能は、多元的な使用に耐える真の公共空間として構築される「私たちの場所」が設けられたからといって、自動的に生じるわけではない。そこで市民は「幾世代にもわたる辛い時代や共通の経験」\*77といった過去の物語を共有しながら、市民としての徳を陶冶することでかような機能を発揮することが可能になるのである。だからこそ、人々は、かかる公共空間に強制ではなく、自発的に参加する必要がある。

本稿の課題である「まち」に関する合意可能性という観点から考察すれば、バーバーの理論には次のような課題がある。第一は、「物語」の大きさである。バーバーのいう「私たちの場所」という中間領域で語られるのは国民レベルの「大きな物語」である。国家にあっては空間的には国境で画定され、人的構成要素の範囲は国籍法によって公定される。ここでは退出アプローチの採用はコスト的にも困難であるから、人々は状況に応じて物語を変容させながら、共有していかざるを得ない\*78。これに対して、まちづくりでは地域に密着した「自治体／地域の物語」が求められる\*79。「まち」の境界や構成員の範囲には国家のような明晰さを求めることはできない一方で、人々は国家に比べれば容易に退出アプローチを採用できる。そのため、「まち」では物語を共有したり、変容させるモチベーションは、国家に比べれば高くない。加えて、地域の物語が時に国家に対する抵抗の物語となり得ることも看過されてはならない\*80。これらのことは「まち」に関する合意を困難なものにし得るであろう。

第二は、「郊外」や「ショッピングモール」の評価である。谷口功一も指摘するように、すでに多くの日本人にとっては、ショッピングモールのある風景は「故郷の原像」と化している\*81。「シャッター商店街」という言葉が使われ出してすでに久しいが、今日では人々は生まれたときから当然のようにショッピングモールで買い物をし、ショッピングモールが用意する公共スペースでイベントに参加し、カルチャー講座を受講したりする。むしろ、現在では、ショッピングモールがAmazonを初めとするECの隆盛に押され、その一部はすでに撤退に追い込まれ、近隣住民の日常生活が危機に

---

\*76 バーバー／山口訳・前掲書注70、114頁。

\*77 バーバー／山口訳・前掲書注70、113頁。

\*78 国家レベルの物語の変容について、戦後わが国における「戦争の物語」を題材に説示するものとして、参照、渡部純「戦いと尊厳の物語－日本国憲法体制の基底」明治学院大学法学研究第100号（2016年）309頁以下。

\*79 本稿でも光本伸江にならい、適宜「自治体／地域の物語」という表記を用いることにする。この点について、参照、光本・前掲注29、650頁。

\*80 参照、光本・前掲注29、635頁、愛敬浩二『立憲主義の復権と憲法理論』（日本評論社、2012年）135頁以下。

\*81 谷口・前掲書注69、197頁以下。

瀕する事態にさえ陥っている<sup>\*82</sup>。これはサンデルが危惧したショッピングモール撤退後の地域の危機的風景そのものであるが、ショッピングモールしか知らない若年層が、コミュニタリアンが称揚する古き良き商店街を懐古することは考えにくい。このような状況下では、ショッピングモールを全否定するのではなく、そこで新しい「地域の物語」を紡ぎ、共有していく方策について検討する必要がある。

以上のような課題はあるものの、「私たちの場所」という共有地が私の場所と国家の中間にあって、市民性の陶冶を通じて両者の調停機能を果たすとのバーバーの主張には、留意するべきであろう。ややもすると「まちづくり」と自治を截然と区別せず、同義語的に用いる条例も少なくないが、両者が果たす機能が同一であれば、「まちづくり」という語は単に聞き心地のよいスローガンにとどまる。「まちづくり」に独自の意味を認めるのであれば、バーバーの唱道する機能を積極的に認めた上で概念化していくことも一つの選択肢であろう。

### 3. 3. "Starting at Home" (ネル・ノディングス)

周知のように、ネル・ノディングスはケアリング (caring) に関する議論でわが国でも知られている教育哲学者であり、その紹介や研究はすでに汗牛充棟の感がある<sup>\*83</sup>。ここでは、本稿の取り上げるテーマに必要な範囲に限定して、彼女のホームに関する議論を紹介することにしよう<sup>\*84</sup>。

#### 3. 3. 1. イdeal・ホーム、ベスト・ホーム、グッド・ホーム

ノディングスのホームに関する議論は、自己 (self) を関係 (relation) と捉え、他の自己、もの、出来事、自らの自己との出会いを通じて発達するものと把握することから始まる。出会いを通して成長していく自己は、現実には、ジョン・ロールズの議論に見られる原初状態 (original position) に生まれるのではなく、ホームに生まれる。ノディングスはホームをイdeal・ホーム (ideal home)、ベスト・ホーム (best home)、グッド・ホーム (good home) に区別した上で、自己の健康

---

\*82 例えば、佐賀県のイオン上峰店の撤退に関する2020年9月16日付けの西日本新聞の記事。  
<https://www.nishinippon.co.jp/item/n/645215/> (2021年8月30日確認)

\*83 ノディングスの理論を取り上げる文献は非常に多いが、本稿が主に参考にしたものとして、村田美穂「ノディングスの「ホーム」概念―「ホームとしてのスクール」の教育的意味―」近代教育フォーラム第14巻 (教育思想史学会、2005年) 166頁以下、安井絢子「ケアの倫理における人間像：ノディングスのニース論をめぐる」哲学論叢第38巻 (別冊) (京都大学、2011年) S85頁以下、葛生栄二郎「ケア倫理の普遍化可能性」日本看護倫理学会誌第5巻第1号 (2013年) 3頁以下、深谷友里香「ネル・ノディングスのケアリング論についての一考察―「行い」と「関与」に着目して―」教育学研究論集第9巻 (武庫川女子大学大学院文学研究科、2014年) 29頁以下、二川早苗「ケアの倫理の社会的可能性：ノディングスのケア論からのアプローチ」哲学・思想論叢 (筑波大学、2015年) 62頁以下、田代和美「ネル・ノディングスのケアリングにおけるケアする人について：ケアする人としての保育者を養成するための手がかりを求めて」大妻女子大学家政系研究紀要第50巻 (2014年) 49頁以下など。

\*84 なお、人文地理学において用いられるHomeという場所が「男性の場所」であるというフェミニズムからの批判について、参照、ジリアン・ローズ／吉田容子ほか訳『フェミニズムと地理学 地理学的知の限界』(地人書房、2001年) 78頁以下。

的な成長を促すホームの条件について考察する。

イデアル・ホームとは特定の哲学や世界観に導かれたホームをいい（リベラリズムのホームとか、コミュニタリアンのホームなど）、ベスト・ホームとは、イデアル・ホームのうちケア理論に導かれたホームを意味する<sup>\*85</sup>。リベラル・デモクラシーに導かれたホームはイデアル・ホームではあるが、ベスト・ホームとは限らない。ベスト・ホームでは、子どもは自然なケアリング（natural caring）関係の中でケアする者と出会い、その者に健康的に依存しながら、成長していく。ノディングスは、ケアの必要な・自己のニーズを十分に表明できない子どもが生まれ、成長する場所であるホームについて、ケアリング関係が成立していればベスト・ホームとするのである。

ノディングスは議論の過程でしばしばグッド・ホームに言及するが、これはアメリカで一般的に見られる、比較的上手くいっている家庭像であり<sup>\*86</sup>、ベスト・ホームとの具体的な差は、ニーズや欲求の充足がケアリング関係に基づくか否かによる。このことは「すべてのグッド・ホームは子ども達を危害から守ろうとつとめるが、ベスト・ホームはさらにその恐怖を減らし、他の人間への信頼を維持することにつとめる」という指摘に端的に表れている<sup>\*87</sup>。ベスト・ホームでは自然なケアリングから倫理的なケアリングへとケアリングを維持、発展させることを目標とするため<sup>\*88</sup>、人間に対する子どもの信頼を損なうことはしない。最低限のリスクについては相互信頼と成長のために引き受けられるが、注意深い愛（attentive love）に守られて、出会いをコントロールするのがベスト・ホームである<sup>\*89</sup>。

### 3. 3. 2. ベスト・ホームにおけるニーズの充足

ベスト・ホームはケアされる者の単なる欲求（want）や欲望（desire）ではなく、ニーズ（need）を充足するホームである。問題は「ニーズ」とは何かである。

ノディングスによれば、「欲求の確かさや激しさ、価値との関係、満足の可能性、実現への意欲がニーズの判断基準とされる」<sup>\*90</sup>。もっとも、ニーズと欲求ないし欲望との区別は容易ではないので、ベスト・ホームでケアする者はケアされる者に慎重に注意を向け、ニーズを適切に同定しなければならない。ノディングスはニーズを、典型的には基礎的な生物学的ニーズがそうである表明的ニ

\*85 Nel Noddings, *Starting at Home : Caring and social policy* (University of California Press, 2002), p.123.

\*86 参照、村田・前掲注83、166頁。

\*87 Noddings, *Ibid.*, p.177.

\*88 ノディングスによれば、ケアリングには自然的ケアリングと倫理的ケアリングの別がある。自然的ケアリングは、育児のように、「自発的に愛情や好みから生じるケアリングの形式」であり、倫理的ケアリングは、自然的ケアリングから学び、「性格の一部となっている理想的ケアリングへの熟慮を通して生じる」ものである。両者は、自然的ケアリングが倫理的ケアリングの基礎となり、自然的ケアリングの経験が倫理的ケアリングを可能にする。*Ibid.*, pp.29-31. 参照、安井・前掲注83、S86頁以下。

\*89 Noddings, *Ibid.*, pp.177-181.

\*90 安井・前掲注83、S88頁。

ズ (expressed need) と、ケアする人によって推定される推定的ニーズ (inferred need) に区別する<sup>\*91</sup>。ベスト・ホームでは、食料、衣服、シェルター、安全、予防接種、定期健康診断、デンタル・ケア、アレルギー・コントロールのための食事などの生物学的ニーズについては、生命維持にとって本質的なニーズとして、その充足に努められる<sup>\*92</sup>。他方で、ベスト・ホームにおける推定的ニーズの充足には特徴がある。例えば、義務や責任について、大人は、それらを内面化する子どものニーズを推測し、教えなければならないが、ベスト・ホームでは、このようなニーズは、表明的ニーズへの対応を学ぶ機会へ改変される<sup>\*93</sup>。ノディングスはこのことを飼い犬の例で説明する。飼い犬に餌を与えたり、散歩をしたりすることは子どもに責任を教えることにつながる。親はこれを子どもの義務として強制することもできるが、ベスト・ホームでは、「飼い犬がニーズを表明し、子どもがこの表明されたニーズへの対応について学び、子どもと犬の両者が愛情や友情のようなものを手に入れる」ことが求められる<sup>\*94</sup>。ケアリング関係に基づくベスト・ホームでは、このような互酬性 (reciprocity) が根本的な価値を有している。

### 3. 3. 3. 移動すること (wandering forth)

ベスト・ホームは子どもに社会性を身につけさせる場所でもある。単に子どもの成長を願うだけのグッド・ホームとは異なり、子どもたちはベスト・ホームにおける成長を経て、受容性 (acceptability) を身につけ、社会と向き合う。「受容すべき規範に向けて子どもを導くだけでなく、なぜこれらの規範が確立され、それらがどのように機能するかを子ども達に理解させること」もベスト・ホームに求められる機能である<sup>\*95</sup>。

受容性を身につけた子どもたちは、新たな出会いを求めるためにホームを出て、外の世界を移動していく。この際、ホームにおける出会いやホスピタリティの学びは「人生を導く星 (stars of our life)」となるが、ノディングスは「現代の大きな悲劇は、あまりに多くの人々が星のない空の下を旅していることである」と嘆く<sup>\*96</sup>。

ノディングスによれば、「私たちの身体の拡張 (extensions of our bodies)」<sup>\*97</sup>であるホームにおいて、私たちは「より大きな世界」へと移動すること、世界の中に「ホームが存在すること」を学ばねばならない。ホームと、より大きな世界の間には、庭やまちのような「中間的な場所 (intermediate places)」<sup>\*98</sup>

\*91 Noddings, *Ibid.*, pp.53-68.

\*92 *Ibid.*, p. 63.

\*93 *Ibid.*, p. 168.

\*94 *Ibid.*, p. 168.

\*95 *Ibid.*, p. 205.

\*96 *Ibid.*, p. 172.

\*97 *Ibid.*, p. 174.

\*98 *Ibid.*, p. 173.

が存在するが、このような場所を通じて他者と結びつくことで、「人々はより豊かに場所を共有するようになる」という<sup>\*99</sup>。

ノディングスの議論を要約すれば、次のようになる。第一に、ベスト・ホームの基礎には、ケアする者とケアされる者との出会いに始まる、互酬性を基礎とするケアリング関係があること、第二に、そこではケアされる者のニーズを充足することが求められ、ケアされる者が受容性を身につけ、社会性を獲得するために、注意深い愛に基づいて出会いがコントロールされ得ること、第三に、受容性を身につけた子どもは過度に土地に結びつけられるべきでなく、ホームから出て世界の中にたくさんさんのホームがあることを発見するようになる、以上である。

ノディングスのいうホームは、バーバーの「(私たち)の場所」とは異なり、「私の場所」である。しかし、ホームは中間領域や公的領域から孤立して存在するのではなく、機能的には、これらの領域で受け入れられる自己を形成する場として捉えられている。ノディングスは自己の発達とそれを促す教育機能という観点からベスト・ホームの条件を探るが、その前提にはホームが社会に開かれていて、自己がその間を移動することがある。バーバーの市民性の陶冶は中間領域としての「(私たち)の場所」だけでは完結せず、ホームにおける受容性の教育がなければ、その機能を発揮することはできない。「まちづくり」や「居場所づくり」が、活発になった背景として、家庭や地域社会の変質を指摘するものは多いが、私領域の問題点を看過してまちづくりに焦点を合わせても、それはまちづくりに過大な負担を負わせることになる。その意味において、ノディングスのホームの理論はまちづくりにも示唆に富む。

### 3. 4. 小結

以上、アメリカの議論を参考にしながら、「まちづくり」について検討を進めてきた。バーバーの議論では、「＜私たち＞の場所」という、公領域と私領域との間にある中間領域（市民社会）の機能に着目し、そこから市民の場所に関する具体的な提言がなされていたことを見た。他方、ノディングスの「ベスト・ホーム」に関する議論では、私の領域である・自己の健康な発達を促すホームの条件について確認し、ホームの教育的機能に着目する必要性を看取した。

本章の課題はまちづくりにおける「まち」という要素について掘り下げて探求し、まちづくりを法概念として規定するために十分明確にすることが可能か否かを検討することにあつた。もとより、本章で取り上げた議論は十分なものではないし、バーバーもノディングスもこのような観点から議論を展開しているわけではない。こういった点に留意しつつ、「まち」について以下の点を確認

---

\*99 Ibid., p. 173.



することで本章の議論を終えることにする。それは「まち」やそこで紡がれる物語に関する合意が現実的に困難であるとしても、現実の「まち」が有している機能に着目して、これを規定する可能性は残っているという点である。このような点で合意ができるのであれば、「まちづくり」の法概念をより実りある形で展開することができるであろう。

そこで、以上の議論をもとにして、次章では、本稿のそもそもの課題である法概念としての「まちづくり」へと目を転じていくことにする。

#### 4. 「まちづくり」概念の定義に向けて

本章では、法概念としての「まちづくり」の可能性について、第一に、前章までの議論を前提にしながら、「まち」の意味について確認し、第二に、まちづくり基本条例が規定する「まちづくり」の法的意味について、住民ないし住所の概念、並びに居住・移転の自由に着目しながら明らかにする。

##### 4. 1. 「まち」とは何か

「町」・「街」・「まち」の捉え方には様々な視点・観点があり得るが、本章では、前章までの議論を前提としつつ、専らまちづくり基本条例における「まち」に照準を合わせることにする。

「まち」が地方公共団体の構成要素である「区域」（地方自治法第5条第1項）と同義でないことは明らかである。「区域」が、地方公共団体の占める土地及び水面からなる一定の物理空間を意味し、その境界を最終的には裁判で確定し得るのに対し、「まち」は市民・住民の個人的な経験に依拠した概念であり、その境界は人によって異なり、法的に確定し得るものではない。もっとも、「従来の区域」（同条項）とされる市町村の境界と「まち」の境界とは、「従来」の語が含意する明治以前における、人々の移動が主に徒歩に依存していた時代では、一致していたかもしれない。農業が国の基幹産業であった時代にあつては、区域であれ、「まち」であれ、境界の内部における人々の日々の営みは土地空間と密接に結びついて形成されており、「まちづくり」をことさら唱える必要もなかったであろう。しかし、「今日の都県境や区の境界線は・・・都市」の全域を人びとが形象化されたものとして心に描くためのものとしては、きわめて微弱な実定性しかもってはいない。」<sup>\*100</sup> 本稿ではこのような時代性を考慮にいれつつ、以下の点を確認しておく。

第一に、まちづくりにおける「まち」は、現代の都市で失われてきた人々の共同性を含意している点である。都市社会学におけるシカゴ学派のルイス・ワースによる都市の定義は、斯界ではしばしば言及されるところである。それによれば、都市とは「社会的に異質な個人の、相対的に大きな、

---

\*100 若林・前掲書注16、21頁。

## 法概念としての「まちづくり」

密度の高い、永続的な定住 (settlement) <sup>\*101</sup>とされる。この定義では都市に生活する個々人の異質性が強調され、田村や佐藤の「まち」の定義における共同という要素は欠落している。この面から言うなら、「まちづくり」とは、異質な他者が密集した現代都市の中に、人々のつながり、すなわち社会を回復する運動である。第二に、「まち」における人々の共同は「地域の物語」を通じて、よく実現され得ることである。人々は物語の語り手として、あるいは聞き手として、他者と出会い、自らを発達させる。そして、この語りを通じて異質な他者との間に地域の物語が共有され、社会が形成されていくのである <sup>\*102</sup>。第三に、「まち」には定住する人もいれば、転出、転入する人もいる。「都市とは、人びとによる流入と流出が繰り返される場である。」<sup>\*103</sup>定住する層と移動する層の割合は都市部と農村部とでは異なり得るし、交通網や情報網の発達の程度にも依るのであろうが、いずれにせよ「まち」を構成する住民は初めから流動性を内包している。少なくとも以上の点については、「まち」の特徴として指摘することが可能であろう。

しかし、イデアル・ホームが必ずしもベスト・ホームではないように、具体的に共有される（公定される）物語の内容にまで立ち入れば<sup>\*104</sup>、「まち」の合意は困難となる。「まち」をめぐる運動論レベルでの対立はこの点にある。加えて、地域の物語が今日では自己の形成にとってその重要性を失っている点も看過できない。今日ほど科学技術が発達していない時代では、「まち」で語られる物語は私たちの生活を強く規定しており、そのアイデンティティの形成に重大な影響を及ぼしていたであろう。しかし、今日、人々の生活は「まち」や場所よりも職業や趣味などの活動によって規定されている。「人間は場所に特化する程度を次第に減らし、逆に機能的に特化する程度を増やしてきたのである。」<sup>\*105</sup>このような状況下では、同じ地域に居住するということだけで短絡的に地域の物語を共有し、社会を形成することにはならないのである。

したがって、「まち」について法概念化する際には、具体的に共有される物語ではなく、物語りの機能に着目する方が有益である。地域の物語りへの参加が人々の人格を発達させ、結果としてその受容性を増大させ、人々の移動を促すという機能は依然として看取されるからである。以上の点に留意しながら、次節では法概念としての「まちづくり」の意味を検討する。

---

\*101 Louis Wirth, *Urbanism as a way of life*, *The American Journal of Sociology*, Vol.44 (1938) p.8., 参照、若林・前掲書注16、101頁。

\*102 様々な研究領域に及ぶ物語論に関する研究を網羅的に列举することは不可能である。さしあたり本稿が参照したものとして、野家啓一『物語の哲学』（岩波現代文庫、2011年）。まちづくりと物語論の関係については、参照、矢部謙太郎・佐久間康富「消費社会論からみた「まちづくりオーラル・ヒストリー」」早稲田大学教育学部学術研究（地理学・歴史学・社会学編）第54号（2006年）39頁以下、澤崎貴則・藤井聡・羽鳥剛史・長谷川大貴「「川越まちづくり」の物語描写研究ー町並み保存に向けたまちづくり実践とその解釈ー」土木学会論文集F5（土木技術者実践）第68巻第1号（2012年）1頁以下、光本・前掲注29、627頁以下など。

\*103 南後・前掲書注55、32頁。

\*104 地域の物語の類型については、参照、光本・前掲注29、638頁以下。

\*105 秋月謙吾『行政・地方自治』（東京大学出版会、2006年）46頁。

#### 4. 2. 法概念としての「まちづくり」

まちづくり基本条例におけるまちづくりとは、自治体／地域に関する物語り活動に参加し、人格を発達させて市民性を獲得していくことを意味する。もっとも、これは未だ条例化されるべきまちづくりの本質を十分に表しているわけではない。まちづくりの外延を明らかにするには、さらに「まち」の本質を解明しなければならない。

##### 4. 2. 1. 主体としての住民

本項ではまちづくりの主体に再度注目する。すでに見てきたように、まちづくり基本条例は、地方公共団体の人的構成要素である住民を規定する地方自治法とは別に、協働の「まちづくり」への参加主体を独自に規定している。代表的な例として旭川市まちづくり基本条例を見てみよう。

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(2) 市民等 市内に住所を有する者、市内に通勤し、又は通学する者及び市内において事業を営み、又は活動を行う個人又は法人その他の団体をいう。

第5条 市民等は、自らの果たすべき役割を自覚し、発言と行動に責任を持つとともに、互いの立場や考えを尊重し、協力し合いながら、まちづくりを進めるよう努めるものとする。

旭川市条例のように「市民」について、区域内に住所を有する者（すなわち、住民）を最初に挙げ、続けて区域内への通勤・通学者、法人・団体を付加する方式を採用するものは多い（例えば、岩見沢市条例第2条第1号、恵庭市条例第2条第1号など）。主体について住民を基礎としながらそれを拡張する方式については、法的に考えるならば、第一に、地方自治法・住民基本台帳法の住民概念との異同が問われねばならず、第二に、かような拡張の妥当性・適法性と、そこから漏れる人々のまちづくり主体性の有無が問題となる<sup>\*106</sup>。

地方自治法上、地方公共団体の人的構成要素である住民であるためには、当該市町村の区域内に住所を有さなければならず（地方自治法第10条第1項）、住所があるというためには、住所に関する原則的規定である民法の規定に従い、市町村の区域内に「生活の本拠」（民法第22条）がなければならない。この「生活の本拠」について、客観的な生活の事実が必要であることに争いはないが、さらに主観的要素、すなわち「定住の意思」が必要か否かについて見解は分かれている。現在、判例の多くは客観的な生活の事実さえあれば住所を認めるようであり<sup>\*107</sup>、この立場を支持する見解も多

\*106 この点について、参照、遠藤美奈「住所による個人の把握と人権保障」公法研究第75号（有斐閣、2013年）132頁。

\*107 判例の動向並びに評価については、参照、武田昌則「私法上の「住所」概念の再検討—子の「住所」の認定を中心として—」琉大法學第101号（2019年）7頁以下、渡部朋宏「「住民」概念の研究—統治される対象としての住民から自治の主体としての住民へ—」公共政策志林第7巻（法政大学公共政策研究科、2019年）61頁以下。

いが（客観説）、客観的な生活の事実を考慮しながら、主観的意思を含めて総合的に判断すべきとの主張も根強い（主観説）<sup>\*108</sup>。

両説の対立は、住所と居所の区別や意思無能力者の住所などで実務上の相違を帰結し得るが、一定期間定住しているという事実から定住の意思の存在を推定できる以上、実際には例外的なケースを想定しない限り、大きな差異があるわけではない<sup>\*109</sup>。いずれにせよ、地方自治法における住民はこのような民法の住所概念に基づいて規定されており、地方公共団体は区域内に一定期間定住する（意思を持った）住民を人的構成要素としている。そして、このようにして確定される住民の住所は、他の行政法規定においても住所とされるのである（住民基本台帳法第4条）。

もっとも、通説的理解に従えば「生活の本拠」は1つとは限らず、法領域毎に異なり得るのであって（住所複数説）<sup>\*110</sup>、各法における住所はそれぞれの法目的から確定されることになる。元来、行政法分野では、住所による人の居住実態の把握は、国民を行政客体として把握し、管理するための方途であった。戦後の地方自治改革は住民の地位を管理の客体から自治の主体へと変換させたが、住所概念は戦前のものを引き継ぐこととなった。「戦後改革により住民が自治権の主体たる地位に転換したにも関わらず、憲法、地方自治法及び住民基本台帳法においても住民の根拠となる「住所」について明確に規定されず、民法の規定による「生活の本拠」が根拠とされた」<sup>\*111</sup>のである。しかし、既述の通り、まちづくりへの参加が地域の物語りに参加することを意味するのであれば、「生活の本拠」の確定に当たって、専ら客観的な生活の事実のみに基づく必要はない。物語は複数存在するのが通例であり、多くの場合、物語りへの参加には選択を伴うことを顧慮すれば、なおさらである。そもそも地番によって画定される住所は狭く限定された地理的空間を示すに過ぎず、その区画で日常的に起居することと、そこに存在し得る物語の中から一つ選択して、それに自らの行動を定位させることの間には必然性はない。「まち」は地番で表示される狭小な空間や、さらには地方公共団体の区域をも越えて縦横に及んでおり、地域の物語はそのような広がりの中に存在している。したがって、まちづくりの主体としての住民の「生活の本拠」については、地方自治法及び民法とは異なるものとするか、そもそも住所を主体の要件から外す方が、物語りへの参加という観点からは整合的であろう（実際、多くの条例では、通勤・通学者は区域内に住所がなくてもまちづく

---

\*108 学説の状況について本稿が参照したものとして、川島武宜「民法體系における「住所」規定の地位」同『民法解釋学の諸問題』（弘文堂、1961年）所収、257頁以下、谷口知平・石田喜久夫編『新版 注釈民法（1） 総則（1） [改訂版]』（有斐閣、2002年）404頁以下、村上順・白藤博行・人見剛『新基本法コンメンタール 地方自治法』（日本評論社、2011年）56頁（原島良成）、宇賀克也『地方自治法概説 [第6版]』（有斐閣、2015年）22頁、川崎政司『地方自治法基本解説 第6版』（法学書院、2015年）148頁、貝田守「民法における住所概念について」下関商経論集第8巻第1・2号（下関学会、1965年）223頁以下、遠藤・前掲注106、131頁、武田・前掲注107、6頁など。

\*109 参照、貝田・前掲注108、223頁、渡部・前掲注107、60頁。

\*110 参照、谷口・石田・前掲書注108、403頁など。

\*111 渡部・前掲注107、67頁。

りの主体である)。

このような理解は住民基本台帳法の住所規定と抵触する可能性があるが、他方で以下のような問題の解決に資する。第一に、住所を有さない者への対応である。現行の地方自治法及び住民基本台帳法では、固定した住居を有さない者（いわゆるホームレスやネットカフェを転々とする人々など）の住所認定は困難であり<sup>\*112</sup>、まちづくり基本条例がかような住所認定を前提とする場合、このような人々のまちづくり参加権は認められないことになる。しかし、そもそも住所の認定は個人の尊厳に関わるだけでなく<sup>\*113</sup>、他者と共有する物語を選択することは個人のアイデンティティに直結することを考えれば、かかる帰結は望ましくない。まちづくり基本条例におけるまちづくり主体について本稿のように理解するならば、民法上の住所がないという一事を持って、まちづくりへの参加を希望する者が主体から排除される可能性はなくなる。第二は、転出者のまちづくり参加である。多くの条例の規定によれば、転出者は転出元の市町村へ通勤・通学しない限り、転出元におけるまちづくり参加権の保障から外れることになる。住民を行政管理の対象として位置づけるのであれば、区域外への移動という事実によって自動的に住民として帰属する自治体に変更されることに問題はないであろう。しかし、転出という事実は、転出者及びその家族が共有する地域の物語の変更を即座に帰結するわけではない。様々な事情から、引き続き転出元でまちづくりに参加したいという人もいるであろう。本稿の理解はこのようなケースでも柔軟に主体性を認定することが可能になる。第三は、区域外からの通勤・通学者への主体の拡張問題である。一口に通勤・通学者といっても、その動機や背景は様々であり、各々が所属する会社や学校の物語を共有することはあっても、ただちに、その会社や学校が立地する自治体のまちづくりへの参加を想定できるわけではない。しかし、現在の条例では、区域外からの通勤・通学者に対して、一律にまちづくり参加を権利及び責務として課すものが多い。むしろ、まちづくり主体の拡張は物語に基づく生活の本拠の再構成によって対応する方が整合的である。

もとより、まちづくり基本条例はまちづくりの理念について定めたものであって、まちづくり参加権や責務についても抽象的なものにとどまり、本節で指摘するような問題が現実には生じる可能性は低い。しかし、これらの問題点を検討することは、「まちづくり」概念を法的に構成していく上で有用な視点を提供するものである。いずれにせよ、まちづくりの主体を区域と住所によって確定することには、克服すべき課題が存在しているように思われる。

---

\*112 参照、遠藤・前掲注106、131頁以下。

\*113 参照、武田・前掲注107、21頁。



#### 4. 2. 2. 移転の自由とまちづくり

日本国憲法第22条第1項は居住・移転の自由を保障する。この自由について、その歴史的沿革を重視して経済的自由に分類する考え方も存するが、現在ではこれに加えて、人身の自由、精神的自由、人格形成の基盤としての側面を認める立場が有力なことは周知の通りである<sup>\*114</sup>。いずれの立場で理解するにせよ、居住・移転の自由によって保障されるのは、「住所または居所を決定する自由およびこれを変更する自由」である<sup>\*115</sup>。この自由に対しては、個別の法律で居住地の制限が課されたり（例えば、自衛隊法第55条）、同居義務が課されたりする（民法第752条）が、「公共の福祉」に基づくそのような制限や義務が課されない限り、人は自分の好きなときに、任意の理由で、生活の本拠たる住所を定め、変更することが憲法上認められている。

ところで、まちづくりへの参加を地域の物語りに参加する活動ととらえ、まちづくりへの不参加にペナルティを科さない場合、次のような2つの極端なケースを想定することができる。一方の極端には、別の自治体の方が自らの利益をより促進すると判断すれば、即座に移転の自由を行使する人々から構成される自治体が想定される。この場合、該当自治体は他の自治体に「足による投票(voting with one's feet)」<sup>\*116</sup>で勝利すべく、人々の歓心を惹きやすい政策の立案に腐心することになるが、住民の定住には期待できない以上、地域の物語り活動は停滞する。足による投票で敗北した自治体では、団体自治の実現さえ困難になるであろう。他方で、すべての住民が自発的にまちづくりに参加し、地域の物語を共有しながら定住し、今後も移転の自由を行使する意思のない自治体が想定され得る。住民は自治体が提示する政策に不満がある場合、抗議の意思を表明することはあっても、退出アプローチをとることはない。ここでは移転の自由は有名無実化する。

居住（定住）も移転も個人の尊厳にかかわり、人々が自発的に選択する限り、これらの自治体のあり方が憲法に抵触するわけではない。むしろ、現実的にも、このような極端なケースは存在し得ず、まちづくりへの参加と移転の自由が衝突するわけではない。「足による投票」といっても、人々が一定期間引き続いて居住することを含意しているし、住民による「まちづくり」といっても、移転の自由を否定するわけではない。結局、定住する意思を有する住民が中心になって地域の物語が語り継がれつつ、他方では、退出アプローチを選択する住民が一定数存在し、公定された物語に修正を迫るというのが現実の姿であろう。このような文脈において、法的意味における「まちづくり」には、定住する住民の利益と移動する住民の利益の間の最適な実現を、住民参加のもとで目指して

\*114 例えば、参照、樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注解法律学全集2 憲法Ⅱ [第21条～第40条]』（青林書院、1997年）104頁。

\*115 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅰ（第5版）』（有斐閣、2012年）458頁以下、小林孝輔・芹沢齊編『基本法コンメンタール第5版／憲法』別冊法学セミナー189号（2006年）174頁（中島茂樹）。

\*116 住民の移動と地方政府支出に関するチャールズ・ティボーの「足による投票」については、参照、森脇俊雅『集団・組織 社会科学の理論とモデル6』（東京大学出版会、2000年）147頁以下。

いく作業と捉えることも可能である<sup>\*117</sup>。

#### 4. 3. 小結

本章の議論から判明したのは以下の点である。第一に、「まちづくり」とは、「まち」において地域の物語を語り伝え、共有していく活動であるが、「まちづくり」を法概念化する際には、その機能に着目することが有益であること、第二に、「まちづくり」の主体について、住所要件の問題と関係して、特に「生活の本拠」の認定について、地域の物語の共有という観点から再検討の余地があること、第三に、まちづくりには、居住の自由を行使して定住する人々と、移転の自由を行使して「足による投票」を行う人々との間で、最適な利益の実現を見いだす機能があること、以上の点である。

もっとも、「まちづくり」の法概念について、実際にどのような定義規定を設けるべきかという点については、引き続き物語りを通じた「まち」の機能を解明した上でなければ困難である。この点については今後の課題としたい。

#### 5. おわりに

以上、法概念としての「まちづくり」の可能性について検討を加えてきた。従来の議論は「まちづくり」概念の定義に際して「まち」の理解をペンディングにしており、このことは法概念として定義する場合でも基本的に異なっていない。本文でも指摘したが、まちづくり概念の出自や沿革を振り返れば、このことは様々な市民の活動を「まちづくり」の下に包摂する機能を果たしてきた。しかし、「まちづくり」の各要素を法的に確定するには「まち」の意味を明確化する必要がある。「居場所」概念に関する議論からも、このことは困難ではあるが、決して不可能とはいえない。

本稿では「まち」について明確な定義に至ったわけではない。しかし、「まち」は、単なる個人的な場所であることを超えて、人々の共通の場所であり、市民性の陶冶といった機能に関して合意可能性を模索し得る点については概ね確認できたであろう。

以上の理解を確認した上で、法概念としての「まちづくり」に関する本稿の結論を再言すれば、次のようになる。第一に、まちづくり基本条例にまちづくりの定義規定を置く場合、住民の住所要件としての生活の本拠について、地方自治法及び民法とは別の構成を採用するか、住所要件そのものを外すか、検討する必要がある。まちづくりが地域の物語の共有を主とするのであれば、その主

---

\*117 基本権に関するロベルト・アレクシーの原理理論によれば、原理としての権利は最適化要請 (Optimierungsgebot) であり、原理間の衝突は、「具体的事件における原理のウエイトの比較衡量を通じて条件付優先関係を確定し、それに対応するルールを定めることによって解消される」。亀本洋「法におけるルールと原理 (二)・完・ドゥオーキンからアレクシーへの議論の展開を中心に」法学論叢第123巻第3号 (京都大学、1988年) 100頁。参照、Robert Alexy, *Theorie der Grundrechte*, (Suhrkamp), 1994.

## 法概念としての「まちづくり」

体の範囲を生活の本拠という点で確定する必要はないからである。加えて、今日のような高度情報化社会では、「まちづくり」への参加の仕方が多様になっている点も看過し得ない。直接「まち」に出かけて積極的に「まち」に働きかけるだけでなく、寄付、納税（ふるさと納税）、クラウドファンディングなどを通じて、遠隔地から、実際に居住したことのない「まち」のまちづくりに間接的に参加することも多くなっている。昨今話題となっているメタバースなど仮想空間の展開次第では、「まちづくり」参加のあり方は根本的に変化することもあり得るであろう。今後、まちづくりの主体を法的に確定する際には、以上のような要因も顧慮する必要がある。第二に、「まちづくり」とは、法的に考察すれば、自治体間を移動する人々の移転の自由と、特定の自治体にとどまって地域の物語を紡いでいく住民の居住の自由の間で、両者の利益の最適な実現を目指す活動である。そのような意味において、住民参加による開かれた「まちづくり」活動は重要な意義を有している。

現在、まちづくりは様々な問題に直面している。その一つは担い手不足である。まちづくり参加を権利として保障するだけでなく、かかる権利を行使しやすくなる環境を整えることもまた地方公共団体の課題となっているといえよう。