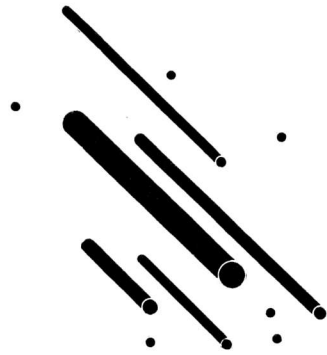


街づくりの政治社会学

●多数主体の利害の対立と調整

田村 明 (法政大学法学部教授)



一昔前には、都市をつくるのは、単純な建設技術の問題と考えられていた。道路や鉄道をつくり、排水を行ない、崖や法面を補強し、住宅や学校などを建築すればよい、というのである。自動車が増え、道路が混雑すれば、拡幅するか、別に新しく建設すればよい。

もちろん資金も必要だし、それなりの合意形成も必要だから、こんなに簡単でないにしても、基本的に都市づくりは、土木建築技術に造園技術を加えるぐらいで足りると考えられていた。

街づくりの時代へ

しかし、こうした個々の建設事業と技術だけでは、事業相互に矛盾が生じたり、時間的にズレを生じたり、あるいは土地利用が混乱し、全体として有効な街づくりにならないことがわかってきた。つまり、個々の事業や単純な技術だけでなく、総合的な手法としての都市計画が必要になってきたのである。ところがこの都市計画も、市民の期待どおりには成熟しない事実を前に

して、官庁の計画は、街路整備や区画整理という土木事業の枠内にとどまっていた。

そこで、さらに自治体のなかで、総合計画や長期計画がたてられ、建設事業だけでなく、福祉、文化、健康などのソフトの部門もとりいれて考えることの必要性が求められてきた。さらに、ビジョンや理念を加え、もう一つ広い意味で都市づくりをとらえようとしているのだが、これも実効性に疑問がもたれている。

そこで、ここへきてようやく、「街づくり」や「まちづくり」という用語が積極的に用いられはじめた。これには、さまざまなニュアンスがこめられている。

一つには、単に土木・建設事業としてみるだけでなく、住みやすさとか心地よさとかの質的側面をとりいれたり、そこに住む人々の地域社会が、よりよく構成され、運営されることを含めて、広い意味で都市づくりをとらえてゆくとするものである。

だが、「街づくりの意味するところ」は、それだけではない。従来の「都市計画」や「都市開発」さらに「総合計画」や「長期計画」といつても、けつきよくは行政側からする一方的な計画や事業という意味が強く、「行政計画」の枠にとどまっているものが多い。これだけでは、本当に自分たちの住む街をつくってゆくには不十分であり、行政計画では、単純な事業に還元されてしまうのである。

街をつくってゆくのは、行政だけではない。多くの主体がさまざまな異なる

意見や行動様式をもち、互いにかみ合いながらも、よりよき組み合わせや選択を求めて、形成してゆくものである。こうした市民を含めた多数主体の全体が、自らの環境をつくってゆくというニュアンスを、「街づくり」という言葉で表現しようとしているのである。こうして「街づくり」は、「行政計画」あるいは「事業計画」のように、直線的に進むのではなく、主体間の衝突や抵抗、推進などの複雑なプロセスを経ることになる。

多数主体による街づくりを

すでに述べたように、現代の街づくりは、多様な主体によって行なわれるもので、これらがさまざまな意思をもち、衝突や妥協をしながら、実現されてゆく。それにもかかわらず、その大部分は、自分が総体としての街づくりを行なっているという意識はない。それぞれは、自分たちの生活のために住宅を建て、あるいは利益を求めて土地を買ひ、宅地造成をし、ビルを建て、

工場をつくるのであって、都市全体から利益を受けることは考えても、街づくりにどうかかわっているかの意識はほとんどない。これは民間的な行動ばかりではない。公的な団体である公園や、あるいは自治体でさえも、街づくりを総体としてみるよりも、それぞれの機関や部門に課せられた仕事として、道路や下水をつくり、住宅や学校を建てている。自治体といえども、必ずしも統一された主体ではない。各部署ごとに多くの主体に分かれており、全体としての街づくり意識は低い。

古代の帝国は、王の命令のもとに、その威容を誇るために都市を建設した。それはおそらく一元的な統制の下にあったろう。そうしたイメージがどこかに残っているため、なにか都市建設は一元的に行なわれている、という幻想がある。たしかに、ブラジルやキャンベラといった新首都は、それに近いものであろう。真っ白なキャンパスに絵を描くようにして、都市は建設されていったのである。しかし、これらは

例外の状況であるし、このようにして生まれた都市は、いまだ十分には成熟していない。

さらにいえば、ブラジルにしても、奥地開発という目的と、海岸地の植民地都市からの離脱、という従来の政治の变革をはかろうとする政治的意図をもっている。白いキャンパスに描くにしても、それ自体が政治の問題なのであって、単純な計画や建設といったビジュアルな面ばかりではない。

そのうえ、建設過程のなかで居住した労働者たちの移転や、衛星都市の建設、建設労働者たちの計画への組みこみ要求など、政治的・社会的問題を生じている。インド北部のパンジャブ州の首都チャンダイガールについても、同様に、建設労働者たちと理想的都市計画との関係で、たびたび問題が生じていることが報告され、近代的都市計画への疑問も投げかけられている。

わが国の都市建設、街づくりは、もちろん、白紙に絵を描くことではない。狭い国土と、高い密度との問題がある。

とりわけ経済水準の上昇は、日本列島を高密度社会化し、なかでもいつそう高密度な都市における街づくりが、白紙状態で行なえるはずもない。

物理的開発としては、新都市開発と都市再開発とに二分されるが、新開発であっても、それは既存の農業社会を交換するもので、経済的・社会的には大再開発なのである。新開発が白紙に描くことだと考えるのは、大変な間違いである。

とくに現在の民主主義社会では、多様な意見を認めることがその大前提である。そこに主体間の利害や意見の対立があるのは、当然である。しかし、全く対立したままであれば、都市生活は成立しない。どんなに意見が異なるにしても、同じ道路を使い、同じ大気を吸ひ、同じ水道の水を飲み、同じ下水に汚水を流している。都市生活は、基本的に共同社会として成り立っている。そこに、すでに一定の合意があり、施設がつくられ、共同的なサービスを受け、一定のルールがあつて、はじめ

て生活ができる。

都市は生きて動いているが、そこに顕在的、潜在的に合意のシステムが求められている。

政治社会的視点が適切に

ところで、このような動態的な街づくりのメカニズムを考える手段として、「政治社会学」という学問分野を登場させてよいであろう。

政治社会学とは、境界領域的な比較的新しい分野の学問である。政治を、制度や機構、あるいは思想や理念としてのみみるのではなく、現実においてそれがいかに社会のなかで動き、作用し、意識されているかを考察する。制度があつても、実際にそれがどのように意識され、どのように現実に動いているのかはわからない。制度上の権力者が、必ずしも実質的権力者でないことや、その逆もありうる。また思想や理念も、そのまま社会のなかで通用しているわけではなく、社会的実態のなかで、意識や行動に働きかけてはいる

が、逆に実態によって、内容的変質がたえず加えられている。

したがって政治社会学は、社会の実態のなかで政治を動かす権力、利害、価値観、心理、伝統などのかかわり方、とくにそのダイナミズムを対象にする政治過程論とも重なる部分が多い。

すでに述べたように、現代の街づくりは、多様な目的と行動様式をもつ、多数主体の意思と行動によって形成されている。そこには、主体や目的の間にさまざまな矛盾や対立がみられ、利

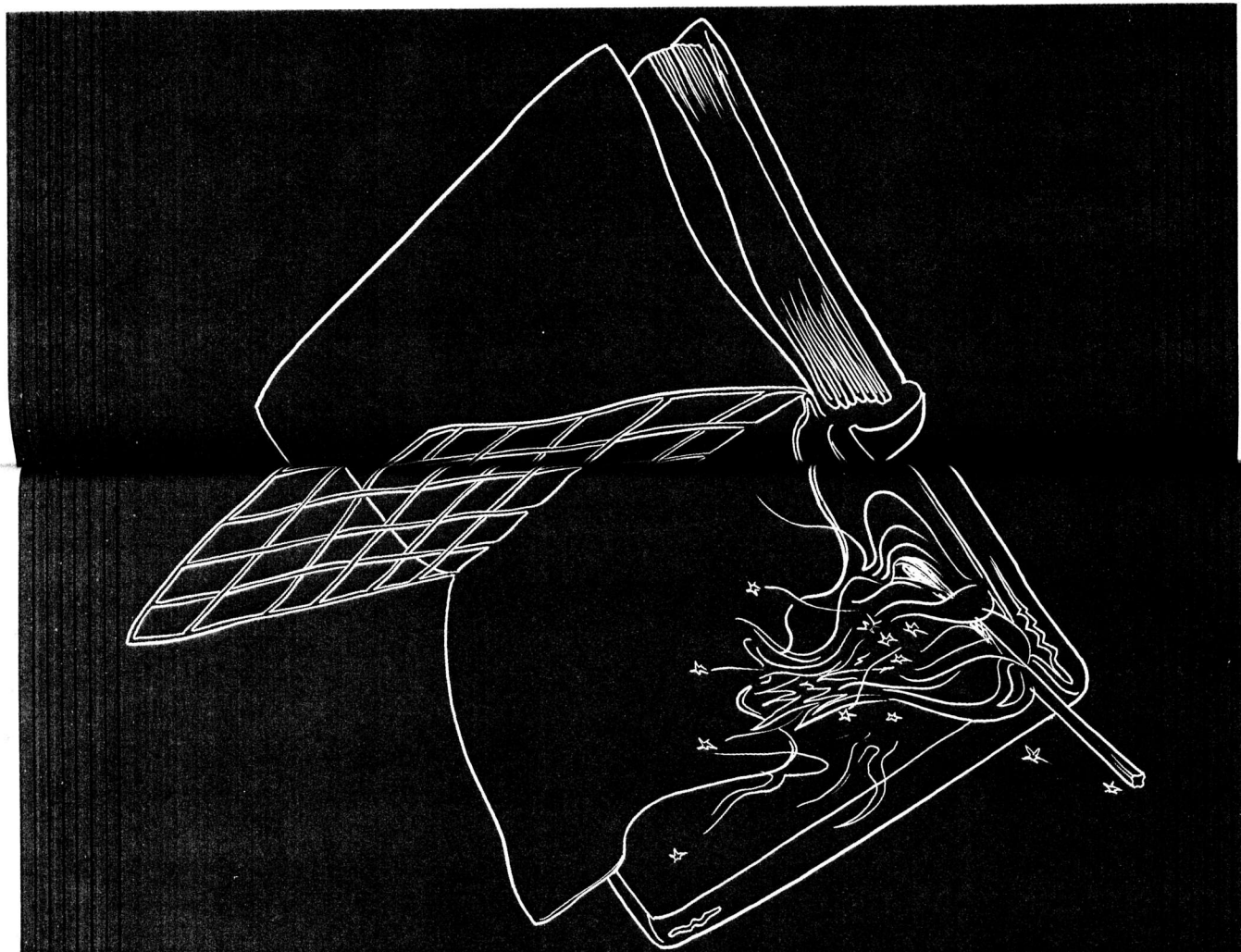
害の衝突や、権力の行使とこれに対する反発などがみうけられる。その結果、計画が遅延したり、あるいは変更、遂には廃止や棚上げという事態も起きる。社会学が端的に動いているのである。

街づくりは、一面において技術の問題であり、デザインや計画の問題というフィジカルな側面をもっている。それらの多くは、物的な結果となって現れる。他面、政治的・社会的・経済的・文化的・心理的な問題でもある。アプローチする方法はいろいろあるが、

そのダイナミズムに着目するとき、政治社会学は最も適切な視点を提供する。

街づくりには、このように大きく二つの面がある。それらは、バラバラに存在しているのではなく、両者が盾の表と裏のように相関連して動いている。街づくりとは、固定的な建設ではなく、生きた都市社会の実態のなかで、動的に動いているものである。

これまでのような静態的な街づくり理論や方法、計画では、実態に合わなくなっており、動態的な街づくりの理



論や方法、計画が必要になってきているのである。そうかといって、現実の街づくりを、全く抽象的な概念の世界にとどめておくことはできない。街づくりは、物的・具体的な要素をも常にもっている。また、具体的な問題が生じたときに、地域の政治社会に大きなインパクトを与えることになり、潜在的に存在していた対立や矛盾が表面化し、さまざまな波紋が広がるのである。

したがって、平常状態での社会的メ

カニズムを考えておくことは重要ではある。しかし政治社会的ダイナミズムを検討するには、具体的な事業や政策が示され、実行されたときが最も適当である。逆にいえば、計画や政策は、それらの反応の予測を織り込み、あるいは将来の摩擦や紛争を、政治社会学的に読み込みながら行なわれなければならない。かといって、具体的なインパクトの影響は大きいから、いくら研究しておいても、すべての反応をゼロ

にすることは不可能である。また、それだけでよい政策ができるわけでもない。事業や政策は、もともと社会的需要が政治的過程を経て生まれるが、その実施にあたっては、経済的な利害はもとより、政治的・社会的変化をひきおこす。

作用があれば反作用がある。これは物理学と同じく、政治現象でも共通の公理である。ただ、政治社会学では、その反作用によって、街づくりとして

望ましい、街全体としての価値が実現したのか否かが問われなければならない。安易にトラブルを避ける方法をとれば、問題を次の時代に先送りしただけに終わることになる。また、特定の政治的パワーのみに有利な妥協をすることは、将来にわたつての街全体の価値実現を損なうものとなる。

主体と影響媒体は誰か

したがって、何が実施過程において変形してゆくのかを、十分に見極めながら実行しないと、当初の考えに反する結果を生むこともある。たとえば都市の再開発事業は、そのものが物的・空間的に一定の価値を生むであろうが、それだけでは街づくりとしての必然的な価値を示さない。それがどういうプロセスで行なわれ、いかなる内容、方法の配慮が加えられ、利害がどこに帰属されたかで、計画の価値は異なる。見かけ上の事業実施ではない。それらを公平かつ、将来的に実現する社会システムが必要なのである。

いては、このように各種の主体が、自ら、あるいは媒介手段を通じて、自治体機関の各方面への動きかけを行なっている。それにより意思が満足され、政策化や計画化を行なう。また、すでに定まっているものについても、いろいろな動きかけによって影響を及ぼしている。そして最終的には、政策や計画が実行されれば、それによつて各方面へ、利益あるいは損害をもたらす。それほど重要なものであるだけに、先ほど述べたようなプロセスの秘密性や不明快性を、どこまで取り払えるかが、街づくりを住民のものとして感じさせるかどうかのポイントとなつてくる。それは、市民をして身近な政府をどのようにつくり、動かせるかの問題につながる。

街づくりには、さまざまな法制や技術的手法があるが、それがそのままに画一的に適用されるものでないことは、すでに自明のこととなつている。制度があつても、制度による内容を定めるのは、政治社会学的な力関係である。

街づくりの主体は、大きな区分としては、(1)住民、(2)企業、(3)地主、(4)行政を考えたい。あえて(3)の地主を入れたのは、同じ住民であっても、地主的立場に立つ場合と、単なる住民とは差があるからである。

これらの内容をみると簡単ではない。「政府」と一口にいても、実に、中央・県・市町村があるし、公団・公社も実施部隊として広く含まれる。中央行政でも、各省庁局によつて価値観も行動原理も異なっている。すでに政府の行政自体が多様な価値をもつ複数主体なのである。

地方自治体だけをとつても、これまた内容は複雑で、一つの主体として動いているわけではない。各部署は、中央各省庁に直接つながり、出先機関的行動をとる。自治体全体の立場で行動するものは、ごくわずかにすぎないし、その内部は、行動原理を異にする多数の権力行使体に分かれている。すなわち、(1)選挙によつて選ばれる首長、(2)行政内部の職員、(3)議会、(4)労働組

それらの力が動くことは、問題を混乱させ、さまざまな恣意的要素を織り込むという可能性をはらんでいる。しかし一方には、制度や技術のもつ欠陥を是正して、よりよい解答を引き出す可能性もある。そのどちらかになるかは、民主的社会としての成熟の度合を示すものである。

現行制度や手法だけが一番よいということはありえない。それらは、過去のある条件下で生まれたものであつて、動態的社会のなかで永久に有効であるはずがない。つまり、ある種の政治社会学的力学関係が加わることによつて、人々を固着化させないで、新しい知恵を引き出し、よりよい方法やルールをうることになる。

民主的社会の街づくりには、全員一致はありえない。そのさまざまな対立の克服の方法こそが民主主義である。その対立には、

- (1) 公的負担と公的サービス要求増との対立
- (2) 選択すべき公的事业サービスを何

合・職員組合、(5)各種行政委員会、がそれである。行政の行為は、これらの行動の結果として現れる。議会や組合の表舞台は比較的報道もされるが、裏の取引などは市民にはわからない。ましてや、行政内部の意思決定は、一般にはなかなかわからない。

これに対して、周辺から自治体に影響を与えるものとして、(1)政党議員、(2)中央官僚、(3)各種圧力団体、(4)コミニティ・リーダー、(5)反対運動、(6)マスコミ・世論などがある。もちろん他にも、住民、企業、地主は、直接、あるいはここにあげたような媒介手法を用いて、行政に動きかけている。これらのうち(5)、(6)については、その影響の加え方、内容、程度も当事者には明らかであるが、それ以外はよほど熟知している者でないと、どのようにして意思決定に影響を与えているかは、明解にされていない。

街づくりにみる各種の対立

自治体の政策や計画の意思決定につ

にするかについての対立

- (3) 国土的・広域的行政と地域的行政の対立
 - (4) 自治体内部の各部局間の立場による対立
 - (5) 公的事业と地区住民との対立
 - (6) 企業活動と住民生活との対立
 - (7) 住民活動による住民相互の対立
- などがあげられる。

(1)は行政改革のテーマだし、カリフォルニア州の住民による租税の引き下げ要求などは、この面の反撃である。

しかし、自治体が自主性をもたない税財政制度では、政党や住民側からの一方的なサービス要求だけが累積してゆき、その結果、大きな赤字を生じ、大手術を要することになる。国の政治も同じで、現在の行政改革は多年のつかけの清算の問題で、収入と支出とを、常にバランスの上になつて議論する土俵が必要である。これが働かないと、とくに政党や議員は集票をめざすため、支出のみが増大する。

このようなどころでは(2)の問題も、

選択の問題にはならず、見かけ上のパイをふくらませる結果となる。政治的な納めをするためには、その方が都合がよい。そこで政党や各種圧力団体に無責任に増大したパイが配分され、最終的には関係のない全員にも、そのつげが回ってくることになる。もつと早目に、全員の代弁者がこれをくいとめえるシステムをつくりだす必要がある。

いま、こうした問題をいちいち詳論する余裕はないから、最も問題になる(5)の問題を取り上げてみよう。

公的事業のための政治社会学とは

公的事業である道路、ゴミ・下水処理場などの建設をめぐる、これに対する反対が随所に現れる。そればかりではない。現在では公営住宅、学校、保育園などについても、いわゆる「迷惑施設」として扱われるケースが多くなった。これらは、種類により異なるので、一概にはいえないが、一般街路とゴミ焼却場を取り上げてみよう。

対立の基本は「利害」である。利害

ほしい。しかし、焼却工場が自分の居住地の近くに置かれることには反対である。実は焼却場の建設は、その一部は反対する住民自身も加害者となっている。

このような実例は、あげればきりない。都市生活自体がそのような矛盾をもつて成立している。自分ひとり、完結的に居住できる人はいない。

これらの問題を解くには、もちろん計画を、全住民の将来にとって合理性あるものにしなければならない。が、それだけでは事業の実現は困難になっている。

そこで、狭い制度にとらわれず、迷惑施設については、地区への一種のお返しを行なう方法が考案された。ゴミ焼却場の余熱を利用して、温水プールや老人施設などを併設するのは、その一例である。これはコストにはねかえるが、ゴミ焼却を利用する他の人々の負担となっている。しかし、このことによつてバランスをとっているわけである。

これに対して、逆もあつてよいであ

としては、経済的利益がまず第一にあげられるが、これも単純ではない。現在の利益と、将来の期待利益とがある場合には、人によつてそのどちらをとるかはさまざまである。また、「ずっと住んでいたい」とか「愛着がある」とかいう点は、経済的な換算はできない。

街路建設は、直接街路線にかかる人以外にも多くの利害関係をもたらす。どうしても建設そのものが感情的に反対だとする人々を除いて、経済的問題に限つて考えてみても、一方に利益を与え、他方に損失を与える街路についての買収費が、公的な基準にもとづく公正なものであつたとしても、それはその時点の問題であつて、建設によつて得られる将来の地価上昇分は吸収できない、という不公正を生ずる。まだ多く残りの土地をもつ地主にとつては、ゆつくり将来の期待利益を吸収する可能性がある。その土地だけしかない人にとつては、補償が公平だとしても、将来の利益を期待できる人に比べると、

利益を受けた人々が、その還元を行なうシステムである。公的事業は、一般的な利益のほか、特定の人々に大きな利益を与える。その利益が現実化したときには、譲渡所得税などで地域外には流出してしまう。これらは、できるだけ地域にとどめて、地域向けの利害調整手段として用いられるべきであろう。公的事業が利益を与える場合は、恣意的に与えられるのではなく、受益者も一定の負担をすることで、公平を保つ手段も考えられてよい。一方的な公共への要求は、財政を破綻させ、特定者のみに利益を与える。公的事業の公共性だけを理念的に説くのでは、もはやおさまらない。その利害のメカニズムが明らかにされ、不当な利益は得られないようなメカニズムが働かないかぎり、形式的に公平な制度では街づくりには対応しにくい。

地域社会の統合化を模索する

このような手段は、街づくりにおける矛盾した多数主体を、バラバラに解

明らかに不公平感を感じ、納得できない。

また、住宅に住む人にとっては、地価上昇を求めるより、前と同一以上の居住環境が確保されるかどうかの方が、問題になる。そこで、代替地要求が多く行なわれるようになった。金銭では解決しにくいのである。

街路には、地区対地区の対立も生ずる。街路は、ある程度の広さの地区に対するサービスであるが、事業地区だけをとつてみると、必ずしも自分たちの利便向上にならないどころか、通過交通などのマイナスをこうむることもある。他地区の利益のために、自分たちがマイナスをこうむる理由はない、という主張がでてくる。しかし実際には、事業地区の居住者も、どこか関係のない他地区を通過し、それによつて生活を維持している。都市生活は、被害者がまた別の場所で加害者になる、という構造をもっている。

ゴミ焼却場などもその典型であろう。ゴミは、定期的にひんばんに排出して

体させず、なんとか統合し、新たなシステムを求めようとしてとられた、模索の過程である。異なる主体間の統合には、経済的原理の導入はもちろん必要だが、さらにその「街づくり」が自分たちの手によるものだという実感が得られ、長期に自分たち全体のために行なわれるものだという認識が必要である。決定機構が自分たちの外にあるとき、これに反対行動をとる場合だけに彼らは団結し、あとはバラバラな利害として対応するだろう。しかし、決定機構が自分たちのものであり、そこに利害調整の可能性があるとき、バラバラな反対だけでない、自主的な地域社会建設の可能性が生まれる。

今後の街づくりでは、この多数主体をつなぐ統合のシステムとして、現在の自治を進展させなければならない。そしてもつと細かく、自分たちの身近なところに、統合と調整の機能とルールをつくりあげてゆく政治社会的なプロセスが、街づくりを成功させるカギとなるであろう。