

〔安定成長下での公共事業の在り方〕

住民参加と地方自治体の役割

田村 明

法政大学教授

人類・文明・公共事業

人類の文明社会は都市とともに始った。都市という共同体をつくり、社会的共同資本をもち、運営することによって、人類は文明時代に入り、さらにこれをすすめてきたのである。公共事業の意味を詳しく検討するゆとりはないが、ここでは、広く人類が地域共同体組織をつくり、これによる社会的共同資本を造りあげるための事業を公共事業と云っておこう。初め都市をつくるために用いられた城壁水道などの公共事業だけでなく、都市以外の地域にも農業のための治水や灌漑、都市間道路などを建設していった。

人類も家族や小グループで生活している間

は、自然に従属して、自然の恩恵の下に、その範囲内で生活していた。しかし、いつしか人々は共同体をつくり、もっと積極的に自然を活用して、人類にとって安全で便利で、豊かな生活のできる方式を求めてきた。そこで小人数の間ではできない大規模な公共事業を行わない社会的サービスを提供するようになった。今日でもわれわれはヨーロッパやアジアの各地にローマ時代の大規模な水道橋の遺跡をみることができ、遠方から引かれてきた水は、都市の中の泉となって生活の水に用いられ、共同生活に潤いのある場を提供してきた。もしこのような大規模の公共事業がなければ、ローマを始め多くの都市は存在しえなかったはずである。

古代に見るまでもない。砂漠に近い乾燥のロサンゼルス大都市として成立させてい

るのは、七〇〇^{キリ}も離れたフーバーダムと導水路である。東京の水もまた多くのダムや導水路などの大規模な公共事業によって確保されているのである。これらの公共事業の存在がなければ、今の形のロサンゼルスも東京もありえない。規模は異なるが、文明にあるすべての都市、すべての生活の存在に主として公共事業による社会資本とそのサービスによって成立しているのである。

水は人類の生活の最も基礎的条件だが、水だけにかぎらない。人類の共同生活を守り豊かにしてゆくためには、道路、鉄道、下水、公園その他さまざまな公共事業を行なっている。とくに都市生活においては、その生活のほとんどすべてを社会的共同消費手段に頼らざるをえない。その最も重要な部分は公共事業として提供されている。

<特別企画／なぜいま公共投資が必要なのか>

また、オランダなどでは、国土の四分の一もが海面下にあるが、これは長い間の水との闘いの中で大規模な堤防をつくり、干拓によって生みだした土地である。この大堤防という公共事業がなければ、オランダの四分の一の土地そのものが存在しない。生活そのものがありえない。公共事業によって生活の基盤そのものである大地が与えられているのである。堤防を守った勇敢な少年の物語があるが、これは堤防が、住民の共同資本として無くてはならぬものであり、それは一少年であっても大切に守らなければならないという市民意識がうかがえる。

公共事業によって生れた社会資本は、もちろん個人の物ではなく、共同体によって所有され管理されている。個人の物をいくら大切にしても、その基礎になっている公共物を大切にしなければ、個人財産そのものが成立しない。共同体の市民全体がそのような意識で公共事業を考え、利用し、管理してゆかなくては、共同社会を前提とする現在の文明社会は存在しえないのである。

近代の大都市では各個人の力はますます無力化して、自らの力で生活を守り向上させる能力を失ない、代って、ますます社会的な手段によって生活をしなければならなくなった。このうち、とくに、市政経済の中では供給できないか、ないしは供給しにくい、広く一般に自由に用いられ排除原則の働きのない

財については公共の手によって供給する必要が増加しているのである。

公共事業に対する住民の反撥

このように重大な役割を果す公共事業も、実態としては市民とスムーズな関係が存在しているわけではない。とくに都市内においては市民の公共事業に対する反対、反撥は極めて強い。

第一は、いわゆる迷惑施設とよばれる下水処理場やゴミ焼却場の建設である。これによって、周辺住民に悪臭や排ガス、あるいは車両の増大等によって住環境を害するというものである。最近では迷惑施設の範囲も広く、各種福祉施設から、学校、公営住宅まで、うろさいとか地域のイメージや地価が下るといって反対するものがある。

また一般の街路は、狭い意味での迷惑施設ではなく、周辺の利便を増進させ、買収されなかった土地は、いきなり表地になって地価が急上昇したり、利益を与える面の方が大きい。しかし、従来から静かな住生活を営んでいた人々にとっては騒音や振動や交通量の増大にもなるとして迷惑面の方が大きく反対の立場をとる。さらに自動車専用道や、新幹線になると、インタチェンジや駅周辺はともかく、沿道の住民にとっては、たんなる通過路線

で、直接の利益は全くなく、マイナスマ面のみ加わり、迷惑施設の一つになっている。

第二のものは、土地の買収等により、従来の居住地が移転することに対する反対である。一般の街路事業などはその典型であるが、公共用地に対する補償はあるものの、生活の基本を奪われる者にとっては十分な補償とはいえないことが多い。また精神的負担に対する補償がない。さらに金だけもらっても税金の問題があったり、適切な他の場所へ行けないこともあり、代替地要求となっているものも多い。

補償金によって移転する者が、なお残地を多く持っていればよいが、そうでなければ自分で自分だけが追いだされるのか、あるいは、残っている者だけが、利益を受ける可能性があるという不公平感もある。一般街路にはこの問題がつきまとう。

第三のものは、再開発や区画整理のように、土地そのものは買収されなくても、減歩によって土地を減らされたり、土地ではなく、建物の床を提供されるという、財産の減少や変更による恐怖感。また地域環境の激変によって、新しい環境に対応してゆけない不安などによる反対がある。再開発や区画整理は、単純な用地買収によって街路建設をするなどに比べると、先に述べた不公平面ははるかに少ない合理的な制度であるが、しかし、地主、建主、借家人、住宅居住者、営業者な

によって利害は複雑であつて、これらの全をまとめてゆくには、制度も不十分だし、関係者も多いため結局、総反撥をまねいたり、また一部の反対者が強くリードするということも多い。

第四のものは、地域はすでに何回かの公共事業が行なわれ、それらが、関係なくばらばらに行なわれていることから生ずる不公平感がある。前回のうらみつらみが重なっているが、都市地域では各種の事業が何回かくりかえされている。前回に不信をまねいた地域では、それと違う事業でも強い不信をひきおこすことになる。また、事業別にばらばらに土地買収した結果、不公平を生じ、事業が難行したことも多い。

第五には、事業実施の方法や姿勢によるもので、事業者の高圧的、官僚的態度が反撥をまねき、全体が反対側に同調してしまふことも多い。全く同じ事業内容であっても、手順をあまり、あるいは感情的な反撥をまねいたものは、これを解決することは容易ではない。

住民反撥原因の 五つの次元

このようなさまざまな種類の反撥の原因は、多くの次元があるが次の五つにまとめら

れるだろう。

- (1) 本質的次元 全体の生活に役立つことを行なう公共事業も、事業としては特定の個人に直接関係し、利害を与える。個人側は、全体の必要性は認めても、自分だけがその害を受ける必要はないということになる。これは、共同生活そのものに伴う本質的な矛盾であり、迷惑施設はその典型である。
- (2) システム的次元 各種の公共事業がばらばらに行なわれたり、他の諸政策との総合性を欠いたために生ずる矛盾であつて、個別事業としてだけでなく、地域全体の環境の問題として総合的にとらえる必要がある。
- (3) 内容的次元 公共事業はそれぞれ時代の要請によって生れたものだが、各事業の本来の意味について住民に十分納得できないものもある。また、新しい時代に対応した質の問題や、(2)でいったような総合的な内容に配慮されなくなっているものもある。
- (4) 地域的次元 (2)、(3)にも関係するが、制度が全国は画一的で硬直的なため、地域的次元からの総合的で、地域の実情にあつたさまざまな智慧を吸収できないために、地域の実情から遊離してしまうことが多い。
- (5) 感情的次元 事業執行者の官僚的・秘密主義的で硬直的な態度が住民と感情的に対立してしまうことは極めて多い。このほか住民内の利害が対立して住民間の感情をこじらすこともある。

住民参加と

自治体の役割

公共事業は住民全体にとって絶対に必要であるにもかかわらず、このように住民との対立や矛盾が存在するのはどう解決してゆくべきであろうか、それにはさまざまな方式が総合的に行なわれることが必要だが、次の五点が重要であろう。(1)制度の改正 (2)地方自治体の役割強化 (3)住民参加の推進。ここではとくに(2)と(3)とに焦点をしばって以下考えてみたい。

(1) 住民参加と公共事業について

すでに述べたように、もともと公共事業は地域住民の生活の必要によって生じたものである。それらが地域住民にとっての全体的なメリットがあり必要性が十分納得されるべきことは当然である。したがって住民参加はまず、事業全体について熟知されることに始まる。

これまでの公共事業は、とにかく公共だからよいことだと一方通行的であつたが、現代の民主的社會ではそれでは通らない。十分内容の意味が理解されなければならぬし、事業者側もその努力を払うべきである。今日は事業者側もさまざまな形の住民参加方式をとり入れているが、事業者側の体質の変革によって住民参加を行なえば、さしあたり、前

〈特別企画／なぜいま公共投資が必要なのか〉

記問題の感情的次元ははるかに緩和される。

また、単なる事業の説明会でなく、事業に弾力性をもたせて、住民意見をとり入れることも、さまざまな機会に行なわれるようになってきた。これによって(3)の内容的次元のすべての矛盾がもちろん住民参加で解消しうるわけではない。(1)の本質的次元の矛盾は公共事業や都市生活のもつ絶対矛盾である。分つていても、自分のところはいやということが存在している。

これにはまず、住民参加によって、公共事業が自分たちにとっての敵役ではなく、それこそ自分たちの事業だと思ふようになることが大切である。現在は残念ながら「公共」という事業は、他人の権力を意味し、自分たち自身のものという意識がない。住民参加は、公共レベルアップが計られるし、(4)の地域的次元において、地域の実情にあった、よりすぐれた内容のものが生れるであろう。このためには現行の硬直した画一的な制度を変えらるるとともに、事業者側に筋をおしながらソフトな対応ができる職員が必要になる。

また、住民参加は、事業と市民が自分たちの仕事と思うようになることに意味がある。それにはシステムの次元における総合性を必要とすることになる。そして市民自らの力を引きだし組織化することが重要である。

総合的に問題をとりあげてゆけば、制度の運用方法や改正をふくめて市民全体の納得の

ゆくものにしなければならぬ。精神論だけでなく、正直者がばかをみない制度や運用は絶対に必要である。また、個々の公共事業がその時々個別に行なわれることが問題で将来を見こした、大局的土地利用計画が行なわれ、十分弾力性をもった公共用地や公的に利用可能な土地があらかじめ確保されるような土地に対する全体のコントロールが必要である。しかしこのようなシステムの次元を解決するのは個々の住民だけでは困難が多い、そこで地方自治体の役割が強調されてくる。

(2) 公共事業における地方自治体の役割について
地方自治体は、本来、住民一人ひとりでではできない共同関係を達成するために、住民によってつくられ、住民の共同の利益を代表し、また、全体の利害の調整を行なうためによい組織である。自治体が、果すべき役割は大きい。地域に合った新しい時代に対応する内容をシステムとしてつくりださうるのは自治体しかない。

公共事業を所管する各中央官庁は、いずれも事業別にタテ割り化し、総合性を欠くし地域や住民の実情にもうすい。

これまでの地方自治体は、これらの中央省庁の定めた固定的な枠にとじこもって個々の事業体そのものとして住民に向っているが、それでは住民側からみて、自分たちの代表や調整役とは見ない。本来の自治を実現すれ

ば、住民に開かれたもので自治体こそが、矛盾する住民へ意見をまとめつつ地域にあった解答を総合的に考えだす知恵をもち実行力をもちうる。これと矛盾する中央の諸制度には、その改正を働きかけてゆくこともできる立場である。つまり自治体は事業体である前に、住民と地域の全体を考える地域経営体でなければならぬ。

公共事業が住民全体のものとなるのが、たんに巨大事業という住民と対立するものになるのか、矛盾や反対にあっても、なお地域と住民の総合的将来を見とおした地域経営の下に行なわれているかのカギをにぎるのは、自治体の体質そのものである。

自治体の体質を変えることにより、色のあせかかった公共事業の公共性は、もっと住民の力を結集した地域にとって新しい意味をもつものに復活できるはずである。