

■ 公共事業推進についての課題

住民参加こそ公共事業推進の基礎

田 村 明

法政大学教授

公共事業の意味

公共事業とは、生活や生産活動を行なうに
なくてはならない基盤的な施設の整備であり
個人や個々の事業主体では充足できないため
公的な主体を通じて共同目的を実現しようと
するものである。

河川、道路、広場、港湾、鉄道、空港、公
園、下水、住宅などがその典型的なものであ
る。上水、学校、福祉施設、塵芥焼却場、市
場、文化施設など市民の共同の目的のために
公的の主体を通して実現されるものも広い意味
の公共事業であろう。

これらを実現する手法としては、単独の事
業として行なわれるものも多いが、相互に関

連しあっており、いくつかの公共事業が組合
せて実行されることが望ましい。また、これ
に関連する公共事業以外の事業との関係も考
えなければならぬ。さらに再開発のよう
に、現状を総合的に再整理する手法も必要に
なっている。単純な事業形態から、多様な主
体や内容を組合せた総合的な開発に向うべき
であろう。

公共事業の事業主体としては、国、自治体
などの公的機関によるものが多いが、公団、
公社、あるいは民間との第三セクター方式に
より行なわれるものもある。また、事業主体
が民間であっても、大局的な見地からの計画
にもとづく基盤的整備にかかわるものも、広
い意味の公共事業と考えてゆくべきだし、本
来の意味が拡大され、積極的に民間の力によ
る公共事業も行なわれるようになった。

しかし、ここでは問題をしぼって、とくに
ことわりのない限り、典型的なものとして公
的事業主体による公共事業を中心にとりあげ
たい。

公共事業への住民参加

公的事業主体により行なわれる公共事業は
戦前は国家の強権的な力で行なわれ、住民は
黙って服従することが要求された。このた
め、住民にとって、公共事業は本来は自分た
ちの共同生活に役立つものであってもそうし
た実感がほとんどなく、ただ強圧的に行なわ
れるものという見方であった。

戦後、民主国家に変身したから、公共事業
は、本来の意味の住民の共同目的のため主権

〈特別企画／公共事業推進についての課題〉

者である住民がつくった公的機関を通じて実行されるべきことになった。住民に関係のない強権的国家ではなく、住民自体のために、住民によってつくられた政府が実行するものであるから、住民参加は当然のことであろう。民主主義の未熟な時代は、戦前的な方法が行なわれてきたが、このところ、ようやくにして住民参加の必要性がとえられ、さまざまな形での実行をみるようになってきたのは当然の流れなのである。

しかし、一口に公共事業といっても、その種類によって参加のあり方はさまざまである。その中では再開発のようにトータルな開発整備を行なおうとする場合には、住民参加は必須の条件になっている。先にものべたとおり、今後は、単独的な公共事業よりも、トータルな整備が望ましいとするなら、住民参加の必要性はますます高くなってくるであろう。

アメリカでかつて一九六〇年代フェデラルブルドローザーといわれるほど連邦政府の補助により都市再開発が全国に行なわれた。この再開発はできるだけ再開発地区の住民の意見を吸収し、住民参加を行なうことが、連邦補助金を支出する条件になっていた。わが国では、国の補助金に積極的住民参加を条件づけることは未だ聞かないが、このアメリカの都市再開発は住民参加に大きな役割を果たした。それは理念としての民主主義の実現である

が、またこのような参加がなければ、実態として再開発事業は進行しなかった。実行レベルからみても、住民参加によって遂行していた方が、スムーズに行くことが経験的に理解されてきたからである。

しかし、住民参加は当事者が始め考えていた以上に進展した。計画を一方的に事業者が行なうのではなく、住民参加あるいは住民主体によって専門家を加えアドヴォカシープランニングを行ない、当局案と調整をはかりつつ計画を策定することも行なわれている。住民のできるだけ多くが参加するという考えにより、計画自体が、他人のものではなく、自分のものだと思ふことができるし、そうした内容を盛り込むことができる。それによって手数はかかるが、硬直的で住民参加の行なわれない一方的計画よりも、かえってスムーズに行なわれて、結局、事業的にみても好しい結果が生れることになる。

住民参加の役割と機能

ところで、なぜ、住民参加が必要かを若干整理してみよう。それは公的主体による一方的な計画、事業遂行に反対運動など問題が生じたからで、事業の性質によって同じではないが、それらの問題点の反省とそれを克服するためのものである。結果において公共事業

を内容においてもより好しいものとし、方法においてもよりスムーズにするためである。公共事業は本来、住民参加にとつて役立つものとして共通の利益のために行なわれるものであるし、公的機関とは、民主主義国家においては主権者である国民によって形成されているのだから当然のことである。

そうはいっても事業を執行する側と、直接にそれによって影響を受ける住民側とは立場上の相違があるため、公共事業の計画や執行に当ってはトラブルが絶えないことも事実である。それらの中にはさまざまな公共事業に対する反対運動が行なわれてきた。これらの中には、公共事業の公共性が住民の役に立たないと真正面からその性質を否定するものもある。しかし、多くは、仮に公共事業が必要だとしても、その住民たちにとっては好しくない、いわゆる「迷惑施設」である場合、他の場所を選ばべきだとするもの、地域住民にとつての利益還元を求めもの、補償金など十分な代償がないとするもの、事業の方法や態度が強権的なため反撥するもの、などさまざまなケースがある。

そこでこれらを強行的に行なうことに無理を生じ、いままでの事業の方法にも問題が生じたため、事業の種類によってはかなり積極的に住民参加が行なわれるようになった。

それらの役割と機能を整理すれば、次の五点があげられる。

(1) 心理治療的機能

これはもともと初歩的な住民参加のための機能である。一方的強権的に事業を行なうよりも、住民の気持を和げ、公共事業が地域住民の生活にとってメリットがあることを、あるいは、より広域的住民にとってメリットがあり、広い意味で地域の生活向上につながるなどが事業者によって説明される。あまりに形式的でなく、市民性をもって住民の説得にあたることにより公共事業の意味が理解され、住民の感情的な反対をなくし、気持も和いでくるのが期待される。また合理的な説明により、住民も納得していくだろう。

(2) 地元意見の吸収機能

地元住民の意見を吸収することによって、問題点が分るから、これに対応して反対意見をできるだけ少くすることができると。また、それが内容的にも公共事業を硬直的画一的なものとせず、地元で適合した内容とすることができれば、より効果的な事業となるであろう。こうしたことが可能なためには、公共事業の主体が計画段階での弾力的で柔軟な姿勢が必要である。最終段階になってからではもうしたことは期待できないから、早目の対応が必要である。事業の種類によるが、再開発では早目に意見を吸収しておくことは、それだけでも反対を未然に防ぐことになる。

(3) 住民の主体意識向上機能

先にも述べたとおり、民主主義社会におけ

る公共事業主体は、住民によって民主的に形成されたものである。それなら、住民参加を積極的に行なうことにより、本来の民主主義の実現をはかって行くべきで、住民が主体であることがはっきりしなければならぬ。地域住民が公共事業主体も公共事業も自分たちのものと思えなければならぬ。そのためには住民参加は欠かせない。

(4) 矛盾調整、総合化機能

住民参加を行なうことによって、事業相互間の矛盾を調整したり、あるいは住民相互の利害や矛盾を調整することができる。ここまできれば、住民参加はかなり高度の意味をもつ。住民もそれだけ高水準でなければ、ただの対立抗争に終わってしまうだろうし、事業主体側も、多くの矛盾を吸収しながら、これを捌いていけるだけの弾力性と、方向の見定め、総合調整能力が必要である。さらに公共事業相互、あるいは個別の民間事業も総合化した方向で動いていけば、公共事業はその効果を増す。積極的に総合化をはかるためには、タテ割りのセクト的な公共事業主体を、地域の立場から総合化していくシステムが必要である。自治体は地域に密着して市民の意見を吸収しやすい立場にいるのだから、事業のヨコ割りの総合化と市民とのつなぎの役割を果すべきであろう。

(5) 住民責任増進機能

(3)にも述べたとおり、住民が参加すること

により、公共事業は本来の役割どおり、住民の共通の利益のために推進されることがはっきりする。つまり、住民参加は住民の主体的意識を目ざめさせる。それは住民にとっての権利意識と同時に責任意識を呼び起させることになる。公共事業だからといって、公的機関、公的資金だけに頼るのではなく、住民自身も利益に応じた負担も行ない、あるいは住民の負担によって公共事業の質を一層上げることがもできる。自分たちのものと思えば負担も可能になる。これには公共事業が住民自身のものとなることが大前提で、当然公共事業主体も、地域住民に信頼され、自分たちの共同利益を公平な立場から民主的に推進するものであることがはっきりしていなければならない。

住民参加の方法

すでに住民参加の役割と機能で述べたとおり、住民参加は、事業者の側から、住民をなだめ、説得する方法として考えられた初歩的なレベルから、住民が責任を負い、矛盾を調整し、地域のための共同社会の活動を円滑にする住民の主体的参加に至るまでさまざまなレベルがある。

事業の種類や状況によって一概にはいえませんが、住民自らがヤル気を出して、地域のた

〈特別企画／公共事業推進についての課題〉

めに責任を負い、内容も高めていくことが最も望ましいのは当然である。ただ、そうなるためには、要求陳情型の住民ではなく、主体性をもって地域を運営しようという意欲と能力ある市民が必要である。

住民参加には住民の総意を結果して地域の共同目的を実現できる民主的で活力ある自治体が必要である。実態はまだそこまではいかないが、本来の住民参加には、自治体もまたレベルアップして、その理念に実態を近づけるよう絶えざる努力が必要である。自治体は一方において住民にその基礎を置いて、首長、議員等を選び、他方、中央省庁のタテ割り化、画一化に対しても、地域の実情と住民の動向をにらみながら総合化の役割をつとめることができるはずである。自治体自らも公共事業の事業主体ではあるが、それ以上に、自治体には住民と事業の間、事業と事業の間をつないでいく役割がとくに望まれる。このような役割は自治体以外には期待できないからである。

住民参加の課題

このような住民参加が実現されれば、公共事業の意味も理解を深め、住民も積極的にこれを支え、事業もスムーズになり、地域の実情に合ったものになっていくであろう。

だが、住民参加ですべて解決するものではないし、住民参加自体矛盾をもっていることも事実である。その典型的なものは、より広域的、全体的な意味での公共事業は、より狭い地域にとつては望ましくないものとなる。つまり全体の立場と、個別的な立場の利害の衝突矛盾である。いわゆる「迷惑施設」といわれるものはほとんどこの範疇に入る。

広域的な道路や鉄道、下水道処理場やゴミ焼却場などがその典型的な例である。これらは事業地区の人々にとつては、立ち退き、騒音、悪臭、イメージ低下、地価低下などにつながり、どうしても賛成はできないことがある。しかし、より広い立場からはどうしても必要だという場合が多い。それには地区住民としては反対に立ち、説得によつての治療的機能はできても、それ以上の説得は現実にはむずかしいことも多い。したがって、事前に意見を吸収して、内容を変えていくべきだが、それが反対運動の引き金になるため躊躇する事業主体も多い。住民参加ではなかなか解決しにくい問題である。

だが、民主主義とは、別に万人が同意することではなく、むしろ対立があつて、それを解決し、互に妥協し、矛盾を克服していくのが本来の役割なのである。このような地域における必要性と矛盾を解いていく能力があるかどうかが民主主義の問われるところである。したがって、このようなケースの住民参

加にも取組まなくてはならない。いまのところ一律的な解答としてよい方法があるわけではないが、次のような点を前提として解決していくことが必要になるであろう。

(1)自治体が住民に信頼されており、これが事業の調整的能力をもち、その役割を果しうること。

(2)不利益を受ける人や地域に対して、合理的な代償が行なわれうること。それが明確に明示されていること。

(3)代償は、本来は利益を受ける他の地域の人々の負担によるべきであり、この関係が明示されるシステムをとっていること。

(4)事業の種類によつては(街路事業など)不利益を受ける人々の他に事業によつて地価上昇など特別に利益を受ける人々が生ずるが、その利益を個別主体に帰属させず、合理的に地域の不利益を受ける人々に還元し、地域環境の向上をはかるシステムがあること。

(5)個別事業だけの先行ではなく、土地の総合的利用が、地域社会の共同利益の現実から行なわれていること。公共事業が総合的視点から行なわれるとともに、土地政策と十分関連をもち、公共事業による利益を地域に還元できるシステムをもっていること。

こうした社会システム、住民意識、制度が幅広く改められれば、住民参加は、いまよりも一層、積極的に有効な公共事業を実行する基礎になるはずである。