

住民から見た密集市街地の再生 その7

住民の主体性と責任

まちづくり研究所
黒崎 羊二

1. 責任の自覚

(1) 住民の主体性

前号では住民の視点から事業成立の要件を検討した。事業化のプロセスに現れる関係住民の関心が、そこで交わされる応答によって変化し、住民の認識に合わせて事業が具体化する。つまり、住民の主体的な認識の高まりが事業成立の要件となるということである。住民の主体形成とともにまちづくりが進展し、住民の主体性の水準によってまちづくりの到達度をはかることができるともいえる。

(2) 「住民の責任」

「住民参加」や「まちづくり協議会」などがまちづくりの前提条件として定着しているが、これは合意のためだけではなく、上述のような意味で住民の主体形成をはかる場としてより重要な役割を持っている。この主体性にかかわって「まちづくり協議会などの活動を通して、住民がまちづくりの課題・必要性を自らの問題・責任として捉えるという、意識の変化が重要」とする指摘があるが、まったくこの通りで異議はない。一見、上記の主体性確立と同義ともとれる。

しかし、この重要性を説く専門家や行政の姿勢を見ると、「住民の主体性」より「住民の責任」に力点が置かれているように感ずるのは邪推であろうか。

(3) 専門家・行政の貢献

密集市街地の特性である自律更新が停滞している状況は、内外面を通じて主体性が自覚されず、認められていないことを示している。主体性が失われているところに責任の自覚を求めるのは無理な話である。

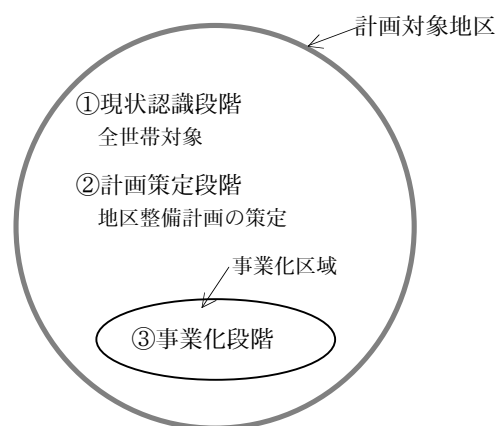
「責任の自覚」は、まちづくりの前提とするも

のではなく、まちづくりのプロセスを通して確認していく問題である。むしろ、主体性の回復をまちづくりの大きな目標とし、住民の主体形成にどのように貢献するか、専門家や行政の行動が問われるのである。

2. 協議・検討の段階

住民の主体性と責任を巡る混乱は、一つには私的要求と公益との関係が整理されていないために起こる問題と考えられる。さらに、事業化のそれぞれの段階に応じて協議の主題や主体が変化することへの配慮が不足し、対応が一律となっていることにも起因している。

これらの問題を解明するため、事業化の段階とそれに対応する協議・検討内容を区分すると、次のような内容が考えられる。



【図-1】 協議段階区分

①現状認識段階

地区内の全世帯を対象とし、各世帯の状況、個別の土地・建物利用現況及び意向をはじめとする地区内の現状について検討する。

住環境や各世帯の事情から、土地・建物利用の現状改善を阻む状況を整理し、それらが重なり合っ

い出す。

個別の意向と問題点を確認しながら、それぞれに共通する基本的な課題を整理する。

個人の努力では改善が困難な状況や問題に対して、共同による改善の可能性を理解し、現状を改善する基本的な考え方や方針を確認する。

②計画策定段階

地区全体の整備計画策定を目標とする。

個別の住宅更新や土地利用意向に基づき、共同の力を中心として自律更新・利用が可能となるような条件を整え、まちの再生を促進する方策を検討する。

①で検討した問題改善の困難な程度に対応して上記実現方策を適用する。整備区域の優先順序を整理し、計画としてまとめる。

計画を実施したとき、個別の改善とまちの再生がどのような形で進展するのか、そのイメージを共有する。

③事業化段階

上記計画に基づいて優先順序を考慮し、居住者・権利者の意向がまとまった特定の区域において事業化をはかる。

対象区域の居住者、権利者の個別意向と条件を基本として現状認識を共有し、現状改善方策及び事業計画の検討をすすめる。

事業の構築にあたって、公共事業と民間事業の一体化に努め、円滑な合意形成と事業効果の拡大をはかる。

以上のような段階区分を行ったとき、主体や責任の所在がそれぞれ異なることがわかり、適切な対応が可能となる。以下に各段階における対応を検討する。

3.現状認識段階

(1)私的要求の掘り起こし

この段階では、すべてにわたって住民の意向が中心となる。主体形成の上で最も重要な段階で、真の私的要求の掘り起こしが課題となる。

すでに触れたように、密集市街地では自律更新の可能性が狭められ、「現状のまま何もせず、そっと生きる」という意向が大半を占めるような状況である。過去の経験から、土地・建物利用の改

善は不可能と諦め、まちづくりと称する外部からの働きかけは、現在の生活を大きく変動させる不安要素として拒否される。

住民の心配は「まちづくりで今までの生活を変えたくない」「道路整備は必要だが、買収立ち退きは嫌」「住居の改善に大きな出費はできない」「建替えると家賃が数倍となり、払えない」「土地の共同化で、資産を失いたくない」「集合住宅は維持管理の負担が大きい」「共同化に必要な規模を確保するには、現金負担が必要」と限りなく続き、不安から話し合いも避けるようになる。

このような心配を抱えている住民に、どのようにして「まちづくりを自らの問題・責任」と説き、「意識の変化」を促すことができるのだろうか。場を考慮しない「責任の自覚」を求める声に空しさを感じるのは、この疑問に対する答を用意していない発言と思われるからである。

「まちづくりや共同の事業には協力する」とほとんどの住民はいう。しかし、総論の場合とはともかく、各論の現状変更が現実のものとなったとき、それが自己の利益と結びつかない限り、建前に終わり実効はない。ここに問題を解く鍵がある。つまり、まちづくりが自己の利益、私益と結びつくことが確認できたとき、協力の建前が本音に転化するということである。

この段階では、私的要求を顕在化することが最も重要な課題で、その成否がまちづくりの行方を左右する。

(2)私的要求を公益へ

住民にとって、まちづくりのなかで将来の生活設計、健康・介護問題、住宅の改善や三世同居又は隣居など個人の問題が取り上げられ、その解決策を考えるようなことは、なじみのないことであるが、話し合いのなかで少しずつ期待をふくりますことになる。

仮に私的要求を掘り起こすことができたとしても、それが個人の要求に止まっている限り、実現の可能性は少ない。これは、住民もよく知っていることである。かって私的要求を諦める契機となった事情を振り返り、それが個人的対応に終始していたことや隣人の協力が得られなかったことを明らかにする。そこで、共同の必要性和それによる可能性が体験を通して理解される。

隣人との共同又は隣人と利益を共有することに

よって私的要求が実現するならば、次善の策として共同の方向を選択することになる。

私的要求の切実さや問題解決の困難さによって共同への期待が高まり、次第にまちづくりに対する主体的なかかわりを認識するようになる。

一方、接道条件や敷地規模に問題がなく、自律更新が可能な場合は、まちづくりへの期待は相対的に低く、より強い内在的動機を探らなければならない。

(3) 専門家・行政の確信

この段階は総論の段階であり、私的要求を自覚し、それを共同の力によって実現するという考え方は、私的要求が顕在化するならば比較的容易に理解される。問題はこのような方向を誰が提示するかということである。

すでに見てきたように、私的要求が共同によって具体化することは、私的要求の共通項が確認され、それが公益として現実化するということである。このような考え方を確認することで現状認識段階の結論が得られるのである。

この段階では、終始住民の生活実態に即して住民個々の問題や要求が明らかにされ、それらを住民が自覚することによって共同、つまり公益の効果を理解するようになる。このような認識が積み重ねられるなかで、住民の主体性が具体的形を伴って認識されるようになる。

「住民の自覚」は、専門家や行政が以上のような考え方とプロセスに確信を持つならば、その行動の結果としてもたらされるものではないだろうか。

4. 計画策定段階

(1) 住民参加型の計画

計画策定段階での責任の所在はさらに明確さを欠いたものになる。住民参加型の計画策定のルールが定着していないためといわれているが、これは結果論であって、ルール不在の理由は説明されていない。住民参加型の場合、責任の所在が当初から不明なままに推移しているのである。

一般に行われている形は、まちづくり協議会などの提案を受けて、あるいはまちづくり協議会で検討し、計画を承認するというものである。一見、計画策定の主体は住民で、責任も住民が負う形に

なっている。

(2) まちづくり協議会の性格

しかし、一部の条例などで位置づけられ、規定されている組織を除いて、まちづくり協議組織が多数の支持を受けているのか、全住民を代表することができるかということになると、明確になっていない。つまり、まちづくり協議組織のほとんどは、その権限や責任の所在が曖昧なままに活動していることになる。したがって、まちづくり協議組織の役割は、イベントなど独自の活動の外、まちづくりに関する情報の集約・伝達、地域の生活実態に基づく問題点の検討と計画への反映、まちづくり計画の検討と意見表明などとなる。仮に協議組織が計画を承認したとしても、それだけでは計画の正当性を保証したことになるらず、計画承認の責任は不明なままである。

協議組織での審議確認は、住民のすべてに対して周知伝達を行う前提と考えられ、住民との応答の結果、計画の修正や決定の責任を負うのは行政である。

(3) 行政の責任

この過程で重要なことは、現状認識段階で明らかになった共通の認識（個別意向と条件に基づいた現状認識、現状打開のための共同、まちづくりの考え方など）を計画に反映させることである。

共通認識を計画へ反映させることについては、協議組織も責任の一端を担うことになる。計画の内容についての住民意見、つまり計画要求は多様で、一致することが困難な場合がある。住民間の協議のなかで生活要求に基づく共通認識に立ち返り、生活実態に即して検討することによって計画の合意をはかることができる。

さらに行政は、実現方策の裏付けのもとに計画が実施されたときの地区再生と個別改善との関係やイメージを明らかにする。この経過を通じて全住民の事実上の承認を受けることができる。

住民との協議に前後して、行政内部での横断的かつ総合的な調整、確認が行われる。この場合も住民協議の結論としての計画を見るだけでなく、住民間で共有された現状認識に立脚して庁内合意をはかる必要がある。

5. 事業化段階

(1) 事業化段階の特徴

事業化段階は、現状認識・計画段階の総論的協議に対して、自己の従前権利の変動を伴う各論の協議を行うところに特徴がある。事業化区域の設定時にすでに何らかの形で意向が反映され、関係住民の主体的関与がより強まっているなかで協議応答が進行する。住民の自覚と責任が直接問われるのもこの段階からである。

住民が主体的に判断するために、必要な情報を吸収しなければならない。一挙にすべての判断材料を整理することは不可能であるし、費用の問題もある。そこで、住民が理解できる範囲に限定した段階を用意し、それぞれの段階を確認しながら合意内容を深めることになる。

(2) 試しの検討開始

当初の時点では、変化を望まない住民も存在し、判断の材料も十分でないことから事業への参加を前提として協議を開始することはできない。

また、抽象的一般論を繰り返しても、生活の大変動を決断することはできない。事業によってそれぞれの生活がどのように変わるのかを具体的に検討しなければ納得することはできない。具体的な検討には費用もかかるが、それを負担してまで将来の変動を検討したくはない。これが当初の一般的な考えである。

そこで、コンサル・コーディネート費用は行政が全額負担することにし、そのために全員が検討に参加することを確認する。これを「検討開始の合意」あるいは「試しの合意」という。

この検討の結果、納得できなければ、事業に参加しないことも自由ということで、合意書に調印する。この段階ではほとんどの住民が受け身の姿勢で、さまざまな期待を持ってはいるが「役所がついているから」ということで参加することになる。

この段階でも総論的な現状認識段階での共通認識（個人では改善できない状況、私的要求を共同で実現、民間と公共事業の一体化など）の確認から始まる。それをより具体的、詳細に行って、私的要求を確認していく。各世帯ごとの具体的な応答が始まると、受け身の姿勢からの変化が起こる。

(3) 事業参加の合意

不参加も自由として始まった試しの検討を経て、それぞれの将来を決定するいくつかの選択肢を理解し、そのいずれかを選ぶことで現状改善を実現する。このような展望を持った人々によって「事業参加の合意」を確認する。

共同化、戸建て再建、コミュニティ住宅への入居などのいずれを選ぶかを保留したまま調印する世帯もある。試しの合意から脱落する住民はほとんどいない。

ここまでの過程は、私的要求の掘り起こしと共同による可能性を丁寧に追求することで比較的円滑に進行する。関係住民の期待とともに主体的意向も高まっていく。

(4) 住民の責任事項

問題は、この時期での重要課題である事業施行者の選定から発生する。事業施行者がなかなか決まらないのである。密集市街地の特性として開発メリットがなく、不動産事情の低迷のなかで事業リスクに対する懸念が原因となっている。

この時期に「住民の責任として、事業リスクを負うべきではないか」という問題が起こる。関係住民の主体的参加に基づく民間事業であれば、上記意見も正当と見える。

しかし、従前居住者・権利者の生活再建を目標とし、地区公共施設整備と一体化して行う事業に開発メリットが発生する余地はなく、権利変換の内容は従前生活の改善をはかる程度の慎ましいものである。この事業に参加する住民に対して事業リスクを負わせることはできない。

事業リスクの問題は「参加合意」以前に必ず提起される住民の大きな懸念であって、リスクに対する保障を事業施行者に求めることを前提として納得する経緯がある。

事業リスクという最も深刻な例を取り上げたが、これを見ても、事業化段階の責任は、事業施行者が担うべき部分が多いことがわかる。むしろ、関係主体のそれぞれの責任分担とその限界を確認することが住民の主体的な責任事項といえるのではないだろうか。

（事業施行者の問題と事業リスク対策は、稿を改めて述べることにする）