

住民から見た密集市街地の再生—その 10

公共性・公平性・合理性

まちづくり研究所

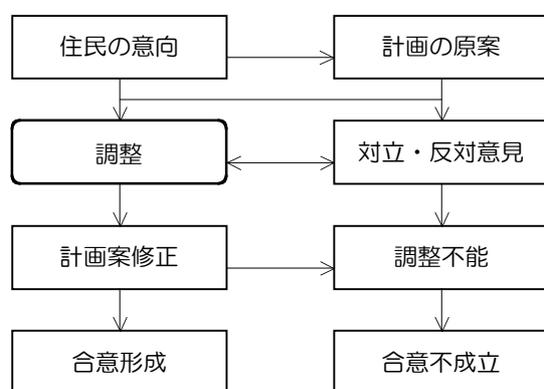
黒崎 羊二

1. 一般的な合意フロー

住民の参画のもとにまちづくり計画や事業計画を検討するとき、住民の意向によって計画の内容が定まり、合意を確認するようなプロセスが一般的とされている。ここで住民間に対立意見があり、その調整が不能となれば合意が成立しないということになる（図－1）。

このフローによれば、対立する意見や反対意見に対する調整が合意に達する焦点となり、合意不成立は「調整の困難」を原因としているともいえる。そこで調整の方策が問われるのであるが、調整が事例ごとに異なる多様な対立・反対意見について行われていることを考えると、調整の基準を予め用意することはできず、事例ごとに対応する外に手段はないようである。

調整の基準を作ることができなくとも、有効な「調整の考え方」を明らかにすることができる。単純に考えると「合意形成が困難」となる原因が「調整不能」にあるとするならば、調整を必要とする対立・反対意見を事前に解消する手だてを尽くせばよいのである。つまり、対立・反対意見ができるような計画を作らないということである。



【図－1】 一般的な合意フロー

「対立・反対意見がでない計画」は〔図－1〕によれば、計画原案を作る以前の「住民の意向」段階で対処しなければならない。つまり、住民の意向を計画に反映させる方策が問題となる。

2. 意向と計画

住民自身の問題や地域の現状から考え、そこで明らかになる問題点や課題を確認する。全体のまちづくり計画のなかで個々の改善目標が実現される可能性を見定める。このような形で共通の認識を確かめながらまちづくり協議が進展し、住民の主体性も高められる。このプロセスでは住民間の意見についての調整はほとんど必要としない。相互の対話のなかで自律的な調整作用が働くからである。

その反面、意見聴取と計画提案の時期が不適切であったり、計画原案が住民の意向からかけ離れた場合に調整不能となる。

まちづくり協議の初期によく見かけることであるが、「まず、行政の計画を示せ。計画の内容が見えなければ意見の出しようがない」と、いきなり「問答無用」の壁に突き当たる。現状をどのように捉えるのか、問題点を探ることから話をすすめようとしても、対話が成立しない。長年のトップダウンの習慣が抜けきらず、住民自身の問題、足下の問題から出発して課題を探り、共通の目標に到達するという作法に慣れていないのである。

住民自身が当面する課題を語らず、したがって共通の内発的目標も持てないときには、どんな計画であっても、それを評価し判断することができない。判断基準がないので、何でもいえることになり、対話がかみ合わない。このような発言に対して調整の余地はまったくないのである。

このように「調整不能」は、調整段階の問題で

はなく、計画検討の前段階にある現状認識と共通の目標設定のプロセスに原因があったのである。

3.公共性に実態を

住民の意向を計画に反映させるための応答に際して、「まちづくりのため」「地域のためなら」「近隣の意見にしたがって」という反応が多く示される。とくに総論の討議で繰り返されることばである。これらはすべて計画の公共性を是認し、公共性が合意の基本的な条件となっていることを示すものであり、正当な認識である。しかし、この「公共性」は抽象的でその内容の実態を伴わない場合がほとんどである。

公共性が実態を伴わず建前で終わるとき、その咎めが反対意見となり、各論の際にはとくに「調整不能」な問題として現れる。各論段階で個人の利害が絡むとき、建前の公共性は合意を支える基本条件としての効力を失う。実はこの「公共性」はもともと個人の利害を牽制する意味で利用される傾向があり、不純な「公共性」の使い方がその効力を失わせる結果となるのは当然のことともいえる。

合意の困難さは、この公共性が抽象的にしか認識されないために起こると考えられ、公共性を建前ではなく、実態のあるものとして捉えることが問題となる。

先に述べたように、住民自身の問題、身近な問題から考えて現状の問題点が基本線で一致することを認識し、そこから共通の目標を確認するというプロセスを通して住民意向を計画に反映することができる。この個別問題から共通の課題を探ることが公共性に住民自身の問題に即した実態を与え、合意の基本条件としての公共性を確認することになるのである。

4.計画の合理性

計画に対する疑問や異論は、計画の結果だけを取り上げ、提示されたときに起こることが多い。

計画が達成されるまでの過程やその実現方策が見えないとき、個々の世帯にかかる影響や生活の変化などに対する疑問が起こり、疑問が解けないままに反対意見ともなる。さらに、計画の経済性

や効果に対する評価も、計画の可否を判断する重要な根拠となる。

計画の実施過程ではさまざまな道筋が想定されるが、その選択を巡って多様な意見が交わされる。これらの意見の正当性は、個々の意向に基づいて確認された公共性を満足させた上で、技術的な適合をはかり、経済性やその効果の程度などによって判定される。

これらはすべて計画の合理性を示すもので、計画の合理性は、計画の実施過程がその実現方策とともに明示されることによって検証することができる。実施過程や実現方策が具体化されていない計画、つまり合理性のない計画は実現の保証を持たないだけでなく、その前段階である合意形成の基本条件も失うことになる。

5.計画の公平性

計画の公共性や合理性が確保されたとしても、住民の懸念のすべてが払拭されたことにはならない。それは、「自分だけが犠牲になっているのでは」「隣の方が利益が大きいのでは」といった疑念である。

従前居住者の生活や権利が多様な密集市街地では、計画や事業への参画も一律ではない。選択肢によっては得失の程度が変化する可能性もある。プライバシー保護の関係から個人情報の一定部分は公開できないため、相対的な関係が把握できない部分もある。何よりも効果や得失には計量の不可能な部分があって、全体として数量的な比較検討が困難である。このような事情のもとで、住民の疑問が解明されないままに疑心暗鬼がつのり、計画や事業への不信感が増幅される。

合意成立のための要件の第三として、前二者より具体的かつ直接的な住民の関心事は、公平性の問題である。公平性は計画や事業にかかわる選択肢を検討し、選択方法をルール化する時点でその大部分が保障されることになる。多様な条件や意向を持つ人々にそれぞれの意向や条件に適合する選択肢が用意され、個々の世帯が最も適当とする選択ができるならば、それぞれの世帯ごとに満足感が充足されることになる。

選択肢の用意と選択方法のルール化によって客観的に公平性を確保し、意向と条件に適合する選

択によって満足感を得る。この両者をもって多様な参加形態のもとでの公平性を確認することができる。

6.合意の三要件

住民の合意成立をはかる要件として計画や事業の公共性・合理性・公平性を挙げた。それぞれの根拠は先に述べたとおりであるが、ここではさらに計画や事業の実現性を担保する二つの条件が合意形成の前提となり、それを支持している関係を考えたい。

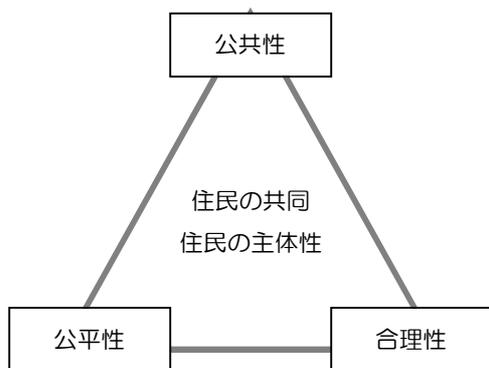
その第一は「住民の共同」を前提とすることである。これまでに述べてきたことからすると当然のことであるが、住民の共同を前提とすることには公共性に実態を与えることはできず、密集市街地の再生も考えられない基本問題として改めて確認したい。

計画の合理性は実施過程や実現方策のなかで検証されると述べたが、実現方策の根拠は住民の共同である。

計画の公平性は、住民の共同を前提として成立する。住民の共同によって計画の実現性と可能性が生まれ、公平性を確保する選択肢も同様に共同によって実現性を持つことができる。

第二に「住民の主体性」がある。これもすでに触れたように、密集市街地の再生は住民の主体性確認のプロセスとともに進展し、合意の三要件すべてにかかわって主体性を根拠とし、主体的判断を前提としている。

以上に述べた合意の三要件を概括すると〔図-2〕のように図示することができる。



〔図-2〕 合意の三要件

7.三要件に基づいた合意

先に掲げた一般的な合意フロー〔図-1〕は、合意の三要件を加味すると〔図-3〕のように表現することができる。

第一段階

協議の当初段階では、個別の条件や意向を明らかにしながら地域の現状について共通の問題点を認識する。この計画が住民の主体性を確認しながらすすめること、併せて共同によって実現できる将来や可能性について理解を深める

第二段階

共通の課題・目標を設定し、個別の課題との関係を明らかにする。その中で計画の公共性を具体的に理解する。

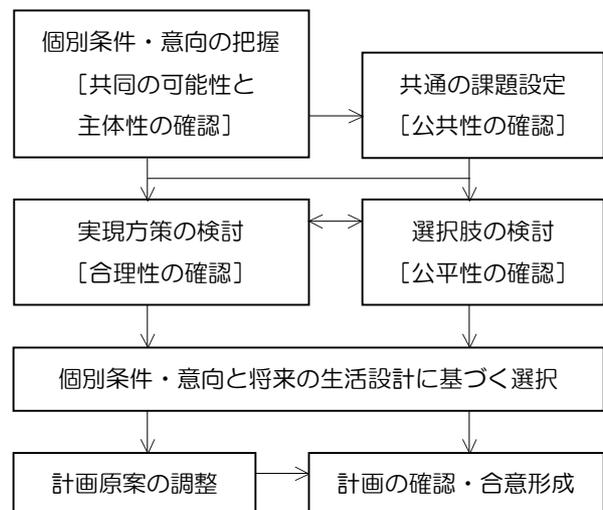
第三段階

個別課題から共通の課題を通してそれらの実現方策とその可能性、実施過程の問題点などを検討し、計画の合理性を確認する。

第四段階

個別条件・意向や全体計画との関係のなかで必要で可能な選択肢を検討する。この検討の経過を通して計画の公平性を確認する。

以上の四段階を経て個別の条件と意向に基づいてそれぞれの選択・検討が進行し、それに併せて全体構想が計画へとまとめられる。このようなフローによれば、段階を踏んだ合意形成と計画策定が自律調整の作用によって併行して進捗する。



〔図-3〕 三要件を確認する合意フロー