

住民から見た密集市街地の再生—その 14

合意を阻む不信感

まちづくり研究所

黒崎 羊二

不信感の発生

このシリーズでは、これまでに合意の原則や考え方に触れ、段階的合意の必要性やすすめ方を検討してきた。本号では住民の合意が得られないでいた事柄からその特性を探り、合意が成立しない真の原因について考えることにしたい。

まちづくりの事業にあたって関係住民がまず迷うのは、事業後に起こる生活の変化がイメージできず、事業に対する主体的な判断ができないことである。通常の場合、当初段階では事業全般の説明があっても個々の世帯の問題や生活の将来像に触れることはない。

現在の生活の問題点や将来の変化が個別に明示されないところでは、事業がそれぞれの世帯にどのように影響するのかという実感が得られない。したがって、説明されたまちづくり事業の一般的な効果や補償問題に関心を持つ程度に終わる。影響ありと認識された場合でも、マイナスの効果が先行し、事業とのかかわりを最初から拒否することになる。

上記の現象は、内在的意向や動機から考えるのではなく、外部要因から事業の必要性が説かれるときに起こるもので、初期段階での混乱の原因となっている。それは資産の減少、損失など被害を受ける問題として捉えられ、それらに対する補償が十分に行われないのではという疑惑となって現れる。

事業に対する拒否反応の要素としてこの他に、現状を変更することに対する恐れや、「共同」に対する不安もあるが、これらのすべてを通じて根強い不信感が先立っていることは否定できないことである。この不信感が先行する状況は、どこから生まれるのであろうか。

対話を阻む不信感

関係権利者との対話を繰り返すなかで、権利者の意向や条件を明らかにし、適正な解決策に到達する。これができないのは当初から対話が成立しないという場合である。対話が拒否された事例を取り上げ、それがなぜ起こったのかを考える。

(1) 厳しい近隣関係

事業以前からの近隣関係が尾を引いて、対話が成立しないことがある。これをそのまま対話不成立の原因とすることには疑問が残る。長年の間、対立抗争を続けてきた近隣関係も当事者間の争いとするより、客観的に見れば、劣悪な住環境条件から引き起こされた結果であり、それぞれが被害者で加害者不在の摩擦と見られないだろうか。

一宅地だけ道路に接している以外の敷地は無接道で、100 平方メートル前後の敷地が数軒連続しているミニ開発地がある。それぞれ隣家の庭先通路を利用して通行している。下水道も不備で日常生活に支障を起し、住宅の建替え、増改築は原則不可能である。周辺は建て詰まり、敷地や通路の拡大は望めず、これらの不良宅地を処分して転出する見通しも立たない。

この悪条件を抜本的に解消するため、その周辺を含む区域での共同建替えの話し合いがはじまったが、最悪の条件を備えた上記ミニ開発宅地数軒の内、事業に参加した世帯はその半数だった。

事業に参加しないだけでなく、共同建替えを契機とした接道問題解消のための協議にも聞く耳を持たないという姿勢で、対話を持つことが困難な状態であった。

その後、事業の進展のなかで対話が成立するようになったが、そこで明らかになったことは、対話拒否は長年の近隣間の抗争からのものだけでは

なく、事業者側の姿勢も原因していたことである。近隣抗争に目を奪われ、現象的な調整に追われたため、当の権利者自身の更新意向のくみ取りが不十分で、事業に対する不信感の解消が遅れたのである。

(2)角地の場合

共同建替えを計画した区域のなかで数少ない接道条件を備えた角地の事例である。

敷地条件から見ると自力更新が可能で共同建替えに参加する動機は弱い。しかし、その世帯の内在的意向を掘り起こすことができれば、事業を契機に何らかの形で住宅更新を実現し、事業による効果を共有することができると考えられた。

ところが最初の時点から話し合いは成立しなかった。事業の話聞いても、その権利者には損はあっても得はないという固い思いこみがあったのである。一方、事業者側の思いこみも対話の成立に災いした。自力更新可能な条件を備えていることからその住民の住宅更新の意向を度外視してしまったのである。その結果、事業への協力を頼み込むことに終始し、いっそう不信感をつのらせたのである。

その後さまざまな曲折をへて、住宅更新の道を辿ることになるが、当初からの事業に対する不信感を解くことは多くの努力を必要とした。

(3)建前による障害

まちづくり事業の計画に対して「優れた街並みを形成する展望がない」「環境改善のイメージがない」「地域の核となる存在感がない」といった批判を聞くことがある。いずれも重要な問題で、それらに対する配慮を欠くことはできない。しかし、これらのことが事業参加を決定する主要な理由となると首を傾げたくなる。

優れた街並みやデザインは、そこに住む人々の生活を支え、豊かにするところに意義がある。住人の生活の基盤であるそれぞれの住宅改善を積み重ねるなかで街並みの改善が進展する。「街並みの理想に反する」として、住宅改善に期待する住民の意向を否定するようなことが正当化できるであろうか。

このような建前からくる否定的意見は比較的多く見かけることである。ここでの特徴は、建前に

隠れて本音が見えないことである。むしろ事業者側が建前に圧倒されて、本音を聞き取ることができなかったと見るべきであろう。

建前に固執する住民には、本音である私的意向が受け止められるはずはないという不信感があった。建前を主張するなかで本音の部分も表面化する意図もあったと思われるが、結局は不信感の表明に止まった。

不信感の原因

(1)開発利益の配分

まちづくり事業に対する不信感の原因として第一に考えられることは、従来行われてきた事業のなかでそれが育てられたのではないかということである。

一般に市街地再開発事業等への参加を検討するとき、権利者の取得する利益の量が判断根拠の多くを占めることになる。これらの事業が開発利益の取得を前提とし、収益の分配又は資産の拡大が主要な目標となっていることから見て当然のことではある。

しかし、特定の権利者の参加が事業の成立要件となると、参加の前提条件として利益の量が問題となるところに難点が発生する。論理的な利益の配分が決定される以前に、主観的な期待値をもとにして事業参加の条件が検討されることになるからである。

開発利益の総量は事業計画の結果として求められ、論理的な数値として示される。その分配も権利者間では、従前資産の価格をもとにして客観的に定められる。これらの結論は、施設設計や事業計画の作成を経て到達するもので、事業の初動期段階では推定値に止まる。この推定値と上記期待値の乖離が権利者の事業参加を巡る問題を混乱させることになる。

ここに権利者と事業施行者間に論理的な対応を越えた争点が発生する。つまり信頼関係に基づいた折衝のなかに駆け引きや力業を加えることになり、本来の信頼関係を失うことになる。このような経過で不信感が生まれ、その反復のなかで不信感が一般化され、定着するような状況をもたらしたと考えられる。

(2) 公益と私益の対立

不信感の原因として次に考えられることは、私益と公益の問題がある。

個人の努力だけでは住宅更新が困難となった密集市街地では、住宅事情の改善を巡る内在的私的意向をまちづくりのエネルギーとし、私的意向の共通項と公共の目標の一致点を確認してまちづくりは進展する。このような密集市街地では、住宅事情と住環境の一体的整備、つまり民・公の事業を一体的に推進することを中心的整備課題としている。私益と公益を対立関係として見るのではなく、補完・相乗関係にあると見るのである。

私益と公益を一致させる密集市街地再生の作法は、まだ一般的ではなく、実質的には公・私を対立関係として見る傾向が強い。ある程度の「公益のための私益の制限」は必要であるとしても、それを当然視する場合と両者の相互補完をはかる場合とでは、権利者と事業者との関係に基本的な相違点が生まれる。この相違点が最も強く現れるのが両者間の信頼関係である。

ここにも権利者と事業者との信頼関係が正常に発展しない一般的状況がある。

(3) トップダウン方式

まちづくり計画の策定や事業推進にあたっての考え方やすすめ方が不信感をつのらせる原因となる場合がある。密集事業では、適切ではないとされているトップダウンの考え方が顔を出すのである。

事業に対して批判的な立場にある住民に対して、できあがった計画の効果や正当性を説明するほど空しいことはない。すでに不信感をもっている住民にとっては計画の押しつけであり、権利の侵害とも受け止められる。

密集地区におけるまちづくり事業では、事業に直接関与しない周辺住民と対応を重ね、意向を汲み上げることも重要な問題である。しかし、このような対話を重ねず、事業開始の寸前になって計画の説明を行うようなことがしばしば行われる。個別の意向に基づき、納得の上で事業をすすめるという基本方針は、ここでは無視されたことになる。

すでに不信感をもっている住民に対して必要なことは、上記基本方針に沿ってその住民自身の問

題を聞き出すことである。事業の有無にかかわらず、住宅と住環境にかかわる意向を確認し、その改善の方向を見極めた上で事業との関係を検討する。事業を前提にするのではなく、当の住民自身の問題や可能性から事業とのかかわりを考えたとき、事業に対する批判は正当な判断に変化する。

その判断から計画の一部修正も必要となる場合もある。密集事業にはこのような柔軟な姿勢が要求され、この姿勢に欠けると、住民の不信感に対応することができないのである。

不信感を解消する道

まちづくり事業にあたって不信感が先行する状況は通常考えられることである。不信感は、未知の問題、直接関与できない問題、主体的に判断できない問題等に出会い、それらの問題が当事者の納得を得ないままに進行するときに増大する。

つまりまちづくりの事業に不信感が入り込み、増殖するのを防ぐ方策は、住民のよく知っている問題、日常的な身近な問題を取り上げ、個々の意向に基づいて対策を考えることといえる。

具体的には、生活の実態のなかから現状の問題点を明らかにし、生活改善の意向を取り込んだ問題解決の方策を検討する。当然個人的な努力だけでは限界があり、共同の事業によって実現の可能性を広げた方策がいくつかの選択肢として示される。このような経過を経て共同の事業が開始され、主体的な認識が深まり、権利者間、権利者と事業者間の信頼関係強められる。

これまでに繰り返し述べてきたことであるが、以上のプロセスを辿るならば、不信感が先行するマイナスの状況を解消できる。しかしすでに明らかのように、不信感の原因となったもの、それを助長するものは、従来の事業手法やその考え方、あるいはその残滓にあるといえる。

つまり従来の経験からくる住民の不信感を払拭し、強い信頼関係のもとでの事業展開を目指すには、事業者側の手法や考え方に残ったトップダウンの手法を改め、密集事業にふさわしい事業手法とその考え方を身につけることである。

基本的には住民はそのような事業施行者を待ち望んでいるといえる。密集事業の将来は、事業施行者の資質にかかっているのである。