

住民から見た密集市街地の再生

—最終回—

まちづくり研究所

黒崎 羊二

連載を振り返って

昨年5月号から始まった「住民から見た密集市街地の再生」も、すべてを言い尽くしたとはいえないが、一通りの問題に触れることができ、そろそろ幕を閉じる頃合いとなった。今号は16回にわたる連載を振り返り、まとめあるいは補足というような形で最終回としたい。

このシリーズの出発点となった「密集事業の壁-1,2」は、密集市街地の再生を阻む「密集事業の壁」についての誤解を解くことから始まった。合意形成の困難さを壁とする一般の認識に対し、これを住民の立場から見た場合、合意形成を困難にするような認識、提案や現実性のない方策が壁であって、合意形成そのものは壁ではないこと、住民の生活実体に即し、生活要求に基づく提案に対して容易に合意が得られることをこの連載の主題として提起した。

生活者の目線

「密集事業の壁」以降は、この主題を解明する形で展開したが、改めて各号のテーマを見ると、そのほとんどが「住民の合意形成」をキーワードとして「住民から見た合意形成」を説く形になっている。合意形成が密集事業の壁ではないという認識にしても発想の転換を必要とし、合意問題のさまざまな局面で従来の“常識”を逆転させる視点を明らかにする必要があった。

それらの基本的な視点の一つは、住民の立場で現状を認識し、実現性のある改善方策を考えるということである。現実の姿は誰が見ても同じように見えるはずである。しかしその解釈となると、解釈する立場による違いがでてくる。これを生活者の視点で一致させ、合意の基準としようという

のである。

その二は、すでに生活や生業が営まれているまちの改変は、関係住民の納得なしには実行できず、“公益”の名の下でも強制できないということである。

特定の地域における公共の利益、公益は、関係住民の共通する利益、私益の共通項として確認されるものである。これに反して、地域の生活実態から派生する私益と関係なく独自の公益が存在するという考え方は、地域と住民の相互関係を軽視し、公益と私益を対立関係におくもので、合意の基本条件を当初から欠落させることになる。

このような基本的な視点をもつことによってはじめて真の「壁」を認識し、その打開策を見出すことができるとしたものである。

合意形成の原則

生活者の目線を合意の前提とすることは、一般論として受け止められたとしても、これを「合意形成の原則」とし、「まちづくりの視点」とすることには、ためらいや抵抗感が生まれる。「住民のすべてが生活者の立場で一致する保証はない」

「現状認識で一致しても多様な私的要求の一致は困難」「私益を追求した結果、そのすべてが公益に繋がるとは限らない」といった類の疑問が残るからである。

これらの疑問を端的にいい替えると「自分の主張を譲らない住民がひとりだけいたとしても、合意は成立しない。私益を前提とした全員の納得は不可能」ということになる。この心配は密集事業のような任意の事業に終始からむ問題で、合意にかかわる懸念はこの点に代表されるともいえる。

少数の反対者の同意を得るため、あれこれの説明や懇願に奔走する姿はよく見かけることである。

これを解決する道は、説明やお願いを繰り返すことではなく、反対者自身の生活者としての要求を明らかにすることにある。

反対者は過去の悪しき経験から、自己の要求を実現する展望がもてず、事業が成功する確信もない。そこで協議を拒否して沈黙するか、生活の実態を伴わない計画の可否を論ずるなど、自己の問題解決からも離れていくのである。個別事情を先行させず、“まちづくり”とか“公益のために”をキーワードとした計画では、各論段階でこのような反対者を迎え、上述のような対応に迫られることになる。

反対者にも生活上の課題はあり、要求を抱えている。反対者自身の生活要求を明らかにし、その改善の道と「まちづくりの方策」が一致するならば、共同によって自己の利益を確保する道が自然に選択されるようになる。

この節の前段で述べた「全員の納得は不可能」とする考えも、結局は従来の総論先行型、あるいは“公益”優先型の後遺症によるものと考えられる。改めて「生活者の目線」の意味、その重要性を認識し、これを「合意形成の原則」とする確信

を深めたい。

従来方式との比較

前節で見たように、密集市街地の現状から見れば当然と思われることを一般化し、「まちづくりの視点」や新たな手法とするとき、従来の経験からする疑念を払拭できず、それが事業展開を阻害するようなことがある。

つまり、この連載で述べている密集事業の考え方や手法に対する一応の理解があったとしても、それを全面的に実践するには抵抗があり、密集市街地の整備事業に確信を持って対処できない状況がある。この「抵抗」は、従来の経験あるいは手法によるもので、そのすべてが誤りというのではない。ただ、密集市街地における手法としては適切でない部分があるということである。

この従来からの手法をトップダウン方式ともいうが（ここでは単に「従来方式」とする）、本稿で述べる密集市街地における手法を「密集方式」とするとき、両者の間にどのような相違があるのか、その意味を明らかにするため比較検討する。

	従来方式	密集方式
整備目標	防災性の向上 住環境の向上 良質な住宅供給	コミュニティバランスの回復 世帯機能の更新・住宅再建 自律更新条件の整備・居住循環の回復
中心課題	地区公共施設の整備、不燃化等助成	住宅と住環境の一体的整備改善
推進手法	地元提案を受け促進	重点課題の提案、地元要求の掘起こし

【表-1】 目的と手法

①目的と手法

[密集事業の壁-2] に触れたことであるが、目的と手法に関しては、どちらの方式も対象地区の規模又は調査の段階によって規定され、それぞれの範疇では妥当な内容といえる。問題は従来方式が外的動機であり、まちづくりに際して直接のインパクトとしては弱いということである。

一方、密集方式の場合、内的動機を確認することが始点となり、生活実態に即した改善要求が整備目標を導き出す形となっている。

当然、内的動機からのまちづくり事業の展開が結果として外的動機を満足させることになり、両者のバランスによって「目的と手法」の整合性が

確保されることになる。

ここで重要なことは、両者の方式・考え方の相違点である「内から外へ」「下から上へ」「個から全体へ」というアプローチの違いである。少なくとも密集地区ではこの逆は成り立たないという理解が、その後の事業展開を左右する。

密集地区における計画策定、事業展開が地区レベル、街区レベルから敷地レベルに至るそれぞれの対応を必要とし、とくに事業化段階では敷地レベルの対応を前提条件としていることは自明のことである。しかし、その対応の基本となる理念が確認されないままにそれぞれの対応に走り、その混迷が「密集事業の壁」をもたらしたともいえる。

「内から外へ」「下から上へ」「個から全体へ」というアプローチは、密集市街地における現状認識から事業化に至るプロセスのすべてにわたって考え方の基準となり、具体的な作業指針となるものである。このようなアプローチのもとで、従来方式あるいは上位計画との整合性が保障される。

②合意形成

「合意が困難」とする事例を見ると、その合意内容は予め定められ、その承認を求める形となっていることが多い。「まちづくりの合意」とは、特定の問題について協議し、その結果をまとめて確認する主体的な行為といえる。すでに決定された計画の承認つまり上意下達は、合意の行為としてはふさわしくない。

一般には、何らかの形で住民の意向を集約し、その結果をまとめて計画案とし、改めて住民間の

協議を求める形となっている。つまり、住民参加、下からの積み上げ方式となっているようである。

しかしそれらのほとんどは、計画案に対する賛否を求めるものであって、合理的に計画を改善する用意を持っていない。現状認識を積み上げ、個別要求に基づいた計画案に至る論理性・必然性を解き明かすものとなっていないのである。

合意の対象となる計画は、従来方式では先述のように外的動機によることになり、多様な反対意見に対する論理的な説明は容易なことではない。

これに対して密集方式では、計画の公共性、公平性及び合理性をもって計画の必然性を説くものとしている。それによって反対意見も受容し、自律的な調整作用を含んで合意形成が進展する。

「合意形成」に関しては、従来方式を踏襲する余地はない。密集方式のアプローチを忠実に実践する以外には適切な方策はない。

	従来方式	密集方式
合意形成の目的	計画の確認、事業化の担保	住民の主体性確立、共同の確認
計画の要件	公共の課題、(住民の意向)	公共性、公平性、合理性
意向把握	賛否、傾向、計画要求の方向	現状認識、個別、生活要求
合意のプロセス	勉強会、説明会	個別意向・条件、共通認識の確認
合意内容	全体・最終課題に対する賛否	個別・段階的課題の認識と確認
確認方法	協議会等の決議	総論(協議会)・各論(個別)の区分

【表-2】 合意形成

③事業化段階

事業化段階ではより具体的に「制度の枠」か「地域の実態」か、そのどちらを優先させるかが問題となる。このように対比させた場合は「制度の枠」

の絶対視はほとんど見受けられないが、実態は「制度の枠」に縛られることが多い。

生活実態に即して地域の改善を考えると、制度を運用する立場が鮮明になる。

	従来方式	密集方式
事業課題	個別・特定	総合・循環
事業内容	適用制度による限定	生活実態を反映、多様なメニュー
事業方針	公共事業の推進、民間の支援	公共・民間事業の一体的推進

【表-3】 事業化段階

密集市街地の将来

密集市街地の現状は、地域の衰退状況、達成困難と見える課題、財政難などすべてが閉塞状態を示し、決して明るいものではない。しかし、打開の方策はほぼ明らかになり、制度もいっそう充実

されてきた。地区・街区・敷地レベルのそれぞれの特性に対応する計画を総合化することによって一定地区のまちおこし、防災性能の向上を効果的に実施する可能性も見えてきた。

残ることは一日も早く、実践例を成功させることである。