

まちづくりと市民参加

*革新自治体の光と影

経済成長優先から生活優先（人間らしい生活の追求）へ

→福祉（児童・高齢者 etc.）・環境（反公害 etc.）・民生（廃棄物 etc.）の充実

革新自治体の原理原則：『市民が主人公であるまちづくり』

⇒自己決定と自主管理

→それを実現するために、市民参加・住民参加と情報公開が重要視された

→情報公開条例を制定している自治体：2950（総数 3170）（2004.4.1 現在）

→1997 年に箕面市が住民参加条例を制定して以降、市民（住民）参加条例を制定する自治体が増加

⇔革新自治体以降、市民参加への努力は、対話集会や委員の公募制などの形で試験的になされてきたものの、十分な効果を上げたとはいいがたい面がある²

→「大衆的」なものにとどまった市民参加

⇔場合によっては、市民参加が、自治体が政策を推進する上での「儀礼」的なものと市民に映り、不信感を増幅させている

⇔市民の側にも、自己責任・自主管理をとまなわない、「モノトリ」主義に終始する面も見られた

→市民参加の実質化が必要とされる

*市民と行政の「対抗的關係」

計画を策定する上での行政と住民との関係

対抗的分業（舩橋晴俊・舩橋恵子）・対抗的相補性（梶田孝道）

→「紛争なき解決よりも紛争を経た解決の方が優れているという可能性」（舩橋）

→さらに、専門家の参加が重要となる：3 者の「対抗」関係

→両者のより有効な連動のためには、鍵となる争点をシンボル事業に組み替えて＜イベント化＞して、共同行為の活性化を企てることも必要。

『紛争』から『共同行為』への転換

行政と専門家という関連では、「行政＋住民＋専門家集団」という形の相互批判的努力を前提とした、

①「首長の理念的原則と専門家集団の知的活動」との結合

¹ 革新自治体とは、首長が社会党や共産党の公認・推薦を受けている自治体のこと。国に先立って老人医療費の無料化や保育所の増設、企業との公害防止協定の締結など、当時としては先進的な政策を展開し、多くの有権者の支持を集めたが、1973 年のオイルショック以降、自治体財政が悪化し、革新自治体の放漫財政が批判の対象となり、次々と消滅、または相乗り化が進んだ。

² 市民集会・住民集会などにおいては、発言者数・発言時間が限られるなど、参加の質の問題が問われることとなった。

②「行政的権力と批判的知性」との結合
が求められている。

***1960年代アメリカにおける都市再開発と住民参加**

アメリカにおけるコミュニティの特徴：人種による居住地区の区別³

⇒コミュニティによる特定人種の排除；コミュニティの連帯が、異質なものに対する
排他性を高める可能性

→白人中間層の郊外移転＝インナーシティに貧困層が集中（スラム化）

⇒インナーシティにおける都市再開発事業⁴（1950-1960年代）

→不動産の資産価値を高めたいという中間層の意志も背景⁵

→インナーシティから追い出された貧困層の住宅が不足

⇒都市問題と人種問題とが輻輳

当事者であるインナーシティ住民の声が政策過程に反映されないという問題

⇒住民参加⁶（participation or involvement of the area residents）の必要性

→政策を進める上で、社会的弱者である貧困層の意志・意見をいかにして政策に
反映させるか？

⇒そのために、いかなる形で参加（participation）を保障するか、あるいは
住民を巻き込む（involvement）か？

***Advocate Planning または Advocacy Planning**

住民参加に対する一定の認知

→立ち退きに対する抵抗運動の激化

→公民権運動に象徴されるブラックパワーの存在

⇔専門的知識を欠く住民参加の限界

³ この点は、日本においても山谷（東京）・西成（大阪）・日の出（横浜）といった下層民の居住地域があり、山の手・芦屋といった高級住宅街があることを考えれば、普遍的なものともいえる。

⁴ こうした背景には、二度の世界大戦においてアメリカが戦場にならなかったということがあるかもしれない。例えば、日本は多くの都市が空襲により破壊され、戦後復興事業として区画整理が行われたという歴史があるし、ヨーロッパの主要都市も戦災を免れることがなかったため、戦争直後に再開が行われているところが多い。

⁵ 住宅の改善の名目によって新たに建設された住宅は中間層が入居し、貧困層向けの公営住宅は絶対数において不足しがちであった。また、補助金支出の条件として一定程度の住宅を建設することとされたが、住宅外使用の規制が緩和されるなど、おおむね貧困層には厳しいものになっていたという現実がある。実際、日本で今日展開している都市再生事業にも類似の傾向はある。

⁶ 西尾は、住民参加とともに市民参加（citizen participation）の語を上げている。後者は、既存の商工団体や不動産協会など、どちらかといえば中間層の利害に近い団体の参加を指す言葉であり、コーポラティズム的なものとして、既得権を守るための排他的ネットワークのようなものとして紹介されている。貧困層は、身近な連帯は強いものの、住区全体でみた場合には連帯が欠如しており、代表する団体が存在しないために、市民参加においては自分たちの意志を表明する機会を与えられていなかった。

日本においては、住民参加と市民参加は、あまり区別されずに、双方ともポジティブな意味合いで使われる。社会運動論においては、住民運動と市民運動との差異を、特定地域の住民によるものと、地域に縛られることのない、広範な市民の参加によるものとで区別しており、住民参加と市民参加についても、同様のニュアンスで捉えることは可能かもしれない。

Advocate Planning：

狭義の定義：「都市計画関係の在野の専門職業家が無償で住民団体の依頼に応じ、この住民団体に代表されている集団利益を弁護するために、公共機関が作成した計画に批判を加え、あるいは代替計画を立案し、さらにはこのような計画扶助活動を媒介にして住民運動の基盤を広げ、その政治的影響力を補強していく運動」

広義の定義：「専門家が特定集団の利益を擁護するという明確な目的意識を持って、この特殊利益にかかわる計画の策定につきその利益主張を擁護し、これを洗練されたものにしていく計画活動」

Advocate Planning は、計画過程における多元主義もしくは過少代表の利益を実質的に保障するために必要（Davidoff）

→公共機関が一方的に作成した単一の都市計画の問題点に対する対抗運動

Advocate Planning の効用（Davidoff）

- ①複数の計画案がそれぞれ熱意を込めて提案される結果、市民による計画の評価と選択を可能にする
- ②公共機関の計画が、それ以外の計画と優劣を競うことを強制され、慎重なものになり、民意に鋭敏なものになる
- ③公共機関の計画に批判的な人々がただ単にその欠陥を指摘するだけでなく、むしろ積極的に代替案を計画するようになり、そこに非生産的な阻止運動ではなく、積極的な調整の展望が開かれていく

住民参加の『功罪』

→住民参加は「万能」ではなく、問題点も内包している。

- ①コミュニティの自立性が高まることによって、コミュニティの意志によって、必要性が高いが、「望ましくない施設」⁷を排除する権限が付与された。

- ②計画の良否が、政治的実現可能性に置かれる傾向が強まる。

⇒①②は、都市計画全体としては逆機能となる可能性と関連

→専門的見地から必要と思われるコミュニティ施設の建設を阻害する可能性

- ③最終決定に至るまでの交渉過程における基準やルールをどのように決定するか

→交渉の成否は、最終的に微妙な調整をとともなうこともある

⇒調整の余地を残すためには基準やルールは柔軟なほうが良い

⇔基準やルールが曖昧だと決定過程が不透明となる

- ④交渉過程を円滑なものにするための努力が、結果として集中を生み出す

⇒調整の結果を実現するためには実質的な権限を持つ存在を必要とする。

ex.市長・議会・行政（開発関係）への権限の集中

⁷ 西尾が挙げているのは、低所得者用住宅、酒場、アルコール中毒患者治療施設などである。

*住民参加の新局面？

アメリカの事例：行政と住民との間にある巨大な格差（情報・知識・政治権力など）

→だからこそ、専門家は「住民の側に立つ」ことが必要だとされている。

→日本における状況も大きな差はないといえる。

⇔専門家「依存する」ということは正しいのか？

→特に都市部においては、専門性の高い市民が多数存在

→必ずしも、専門家に頼らなくとも「対抗」は可能

共的セクター⁸の重要性の拡大：まちづくりに市民の力が必要となる。

→ex.地域福祉・中心市街地活性化・総合型地域スポーツクラブ

⇒市民参加の場面において、ある程度の専門性が問われる場面も増加

⇒市民のセミプロ化：専門性高い市民の発見・結合＋養成

小括

市民参加＝「政治」⇒「ドロドロとした」もの（篠原一）

→時に、市民参加は「葛藤」や「紛争」をともしう宿命にある

⇒重要なのは、「自分の問題である」、「自分のものである」という意識の醸成

⇒自主管理・自治へのきっかけ

・マイナスのエネルギーをプラスに転換する要素とは何か？

①徹底した市民と行政との対話

②対話の前提を形作る情報の共有・情報公開

⇒適度な緊張関係の存在は、馴れ合い関係以上に大きな成果を生み出す

⇒「対抗的相補性（トゥレーヌ）」・「対抗的分業（船橋晴俊・船橋恵子）」

上記の要素に加えて、市民の実力・力量も重要な基礎となる

①市民の一人ひとりのもつ資源（知識・情報解析能力 etc.）の豊富さ＝市民の熟度

②市民同士のつながりの深さ＝地域コミュニティの熟度

→社会教育が市民の熟度・コミュニティのあり方に影響？

市民の持つ資源は、独立しては、十分な力を発揮するのは困難。

→ソーシャルキャピタル（社会関係資本）が参加を促し、地域の力を強化する可能性

⇒社会教育がソーシャルキャピタルの形成・充実に貢献する可能性

ex.既存組織の活用・活性化（町内会・PTA など）

巻き込みの工夫（例えば子供を介した結びつき：母親）

⁸ 社会保障の充実やケインズ主義的な経済政策によって、「市場の失敗」を政府が補うということが、今日、社会保障の画一性や、公的機関によるサービスの提供が高コストになる傾向、不必要な組織の肥大化などの問題が表面化しており、そうした「政府の失敗」を補うために、NGO・NPOなどに代表される共的セクターへの期待が高まっている。