

まちづくり協議会方式による社会資本整備に関する分析*

An Analysis of Infrastructure Planning with Community Creation Council

谷下雅義**

By Masayoshi TANISHITA

1. はじめに

幹線道路や空港さらには廃棄物処理施設の建設など社会資本整備をめぐる、全国各地でさまざまな紛争、利害対立が生じており、その縮減にむけていかなる制度を用意しておくかは土木計画はもちろん社会科学における一つの大きなテーマである。

紛争の処理形式としては、これまで異議申立（不服審査）そして訴訟といった事後的な権利救済に主眼がおかれてきた（青写真判決¹⁾はその典型である）が、近年、原告適格、処分性の問題など事後的な救済では不十分、遅すぎるとの観点から、事前的な利害調整の重要性が指摘されている²⁾（岐阜県御嵩町の産業廃棄物施設立地をめぐる住民投票はその一手段である）。

一方、身近な生活空間の整備、世田谷区の猫じゃらし公園、墨田区京島地区の密集住宅市街地の整備などにおいては、地元住民が自発的に計画づくりに参加し、さらには維持管理まで行われるという事例が報告されはじめた。この過程においては、住民組織「まちづくり協議会（まち協）」がつくられ、コンサルタントや行政の人との支援のもとに、学習、勉強会を重ねてまちづくりのルールをつくったり、施設の整備・維持管理がなされてきている。こうした事例は、住民が自発的に自らの資源を提供し、公共財の供給を行っていると解釈することができる。

本研究は、事前的利害調整の具体的手続として、住民から構成させるまちづくり組織を位置

づけることができないか、との問題意識のもとに、その限界について分析を試みるものである。特に着目する点は、住民組織の代表性という点である。幹線道路やごみ処理施設については、さまざまな利害（既得権益）を有する主体がそれぞれ組織をつくることになる場合が多い。このとき、どういう組織が地区の代表となるのか？またその組織が代表となることは、地区にとって望ましいことであるのかについて分析を行うものである。

2. まちづくり協議会（まち協）方式

事業者と個々の住民の間には情報の非対称性が存在する。それを解消し、利害を調整するためには膨大な費用を要するが、その費用を回避しようとして Accountability（行政の説明責務）を全うしないで計画決定を行うと感情的な対立を引き起こしやすい。そこで従来よりこの費用を低減するための一手段として「中間組織」の必要性が指摘されてきた。

また個々の住民は様々な既得権益を有しており、事業や協定づくりなどまちづくりを行うためにはできるだけ多くの既得権益の解消を図っていく必要がある。

まち協は地権者と借家人から構成され、自ら勉強会を行って情報の収集・交換、住民間の利害調整及び行政との交渉を行う「中間組織」としての機能を期待されている。

社会資本の整備や土地利用のルールづくりといった住環境整備に「協議会方式」を導入した先進的な都市は神戸市である。1981年に「神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例」（1989年改定）がつくられ、真野地区な

*キーワード：都市計画、地域計画、まちづくり協議会

**正会員 工（博） 中央大学理工学部

〒112 文京区春日 1-13-27

TEL 03-3817-1810 / FAX 03-3817-1803

どいくつかの地区で、協定づくり、地区計画の検討などの活動が行われてきた。阪神淡路大震災での救助活動にも寄与したといわれている。

東京都世田谷区の「街づくり条例」(1995年4月改正)では、まちづくり協議会が行政に対して「地区まちづくり計画案」を区長に提言できるとし、行政はそれを受けて「地区まちづくり計画」をつくることを制度として位置づけている。

豊中市でも1992年12月「まちづくり条例」がつくられ、住民の自主的なまちづくりを行政が技術面、資金面で援助する制度が用意されている。その他、墨田区京島地区、武蔵野市西久保2,3丁目地区、八王子市めじろ台地区などにおいてまちづくり協議会が作られ、計画のまとめ、提言などの活動が行われている。

ただし、計画の内容は、施設の必要性と機能を示すにとどまり、具体的な規模、位置は行政の責任で明らかにするとしている。地区としての合意形成をどこまですべきなのかは今後実践を通して明らかにしていく必要がある^{3) 4)}。

震災復興都市計画事業においてもまちづくり協議会が、まちづくり提案を行政に対して行い、それをもとに行政が事業計画決定を行うという方式が採用された。

しかし、住民は都市計画、まちづくりについての知識はほとんど有していなかった。すべてがはじめての中で、多くの地区では自治会、町内会が主体となって協議会が作られた。結果として、実際には次に示す3タイプのまちづくり協議会がつくられた。

①町内会型；親睦団体である町内会の延長であり、「住民全員の合意」との方針から意思決定ができなかったり、反対住民から「行政のかくれみの」と批判される。

②反対組織型；反対すること自体が目標となり、まちづくりについての学習、情報交換が疎かとなる。そうすると住民は専門的な情報を必ずしも有していないために、不完全な情報のもとで、また短期的、狭域的な視点から意思決定を下しがちである。実際、減歩に対して土地のタダどりだ、というような必ずしも正確ではない情報

が流れたり、自分の建物が被災しなかったからというだけで地区全体の防災性について考慮せずに事業は不要であるなどという意見が聞かれたりした。

③協働体型；住民だけではまちづくりの問題を解決できないことを認識し、専門家や行政と協調してその解消を図り、地区計画の導入など区画整理では取扱わない上物の整備についても検討している。

③については円滑に進むケースが多いが、①、②の場合には、住民組織が2つに分裂するケースがほとんどである。まち協とは別の組織が作られ、まち協自体の代表性が問われることとなる。以下では、伊藤(1997)の選挙戦略モデルをまちづくりに援用して、2つの住民組織のとり戦略について検討する。

3. モデル^{5) 6)}

1) 前提条件

今、事業計画もしくは土地利用のルール案の作成にあたり、既得権益を解消したいと考えている2つの住民組織A、Bが存在するとしよう。Aの方がBよりも多くの既得権益を解消したいと考えており、それは全住民がわかっているものとする(解消しようとする既得権益の数をそれぞれ L_A 、 L_B とする。 $L_A > L_B$)。各住民組織はできるだけ多くの個人からの支持を得ようとして行動する。住民はN世帯存在し、Mタイプの既得権益があり、各既得権益を有する世帯数はnであるとする。もちろん既得権益を有しない世帯もあり、 $N - Mn > 0$ が満たされている。各住民組織はそのうち m ($< M$) グループを対象にその既得権益を解消しようとするものとしよう。

あるグループの既得権益が保護されれば、そのグループに総計Rの利益(一世帯当たり R/n)が生じるものとしよう。しかしそのために、全員でBと行政との交渉費用(時間など)としてCだけ負担する必要があるとしよう。すなわち、Rの既得権益が保護されるために各世帯は $(R + C)/N$ だけの費用を負担することとな

る。ここで R は C よりも大きく、かつ $r = C / R < (N - Mn) / Mn$ が成り立つものとする。既得権益を解消する（保護しない）ことで、全住民は負担を逃れ（機会利得を得る）、その既得権益を有するグループは利益を失う。

各世帯は、期待利得が大きくなる組織を支持しようとするが、既得権益解消の対象となっていない世帯は、まちづくり自体への関心は低く、既得権益を有する世帯の支持の表明率を1とすると、有しない世帯は $\alpha (< 1)$ だけ支持を表明するものとする。

このとき、住民組織A、Bのいずれが多くの支持を得て、地区の代表となるであろうか？

2) 住民（世帯）の行動

・既得権益を有しない、もしくは既得権益解消の対象とならない住民（世帯）；

住民組織Aが地区の代表となるときに得られる期待利得： $P_A = L_A \cdot \frac{R+C}{N}$

住民組織Bが地区の代表となるときに得られる期待利得： $P_B = L_B \cdot \frac{R+C}{N}$

$L_A > L_B$ を仮定しているから $P_A > P_B$ であり、Aを支持しようとする。

・既得権益解消の対象となっている住民（世帯）

住民組織Aが地区の代表となるときに得られる期待利得：

$$P_A = \frac{L_A}{m} \cdot (L_A \cdot \frac{R+C}{N} - \frac{R}{n}) + \frac{m-L_A}{m} \cdot (L_A \cdot \frac{R+C}{N}) \\ = \frac{L_A}{m} \cdot (m \cdot \frac{R+C}{N} - \frac{R}{n})$$

住民組織Bが地区の代表となるときに得られる期待利得：

$$P_B = \frac{L_B}{m} \cdot (L_B \cdot \frac{R+C}{N} - \frac{R}{n}) + \frac{m-L_B}{m} \cdot (L_B \cdot \frac{R+C}{N}) \\ = \frac{L_B}{m} \cdot (m \cdot \frac{R+C}{N} - \frac{R}{n})$$

$L_A > L_B$ を仮定しているから、 $m \cdot \frac{R+C}{N} - \frac{R}{n} > 0$ であるならば、Aを支持し、逆に $m \cdot \frac{R+C}{N} - \frac{R}{n} < 0$ であるならば、Bを支持する。 $P_A = P_B$ のときは、A、Bをそれぞれ1/2の確率でランダムに支持すると考える。

従って、既得権益解消の対象となっている住民は条件によって住民組織A、Bのいずれを支持するかは変化する。それ以外の住民は常に住民組織Aを支持しようとする。ただし、前提条件で述べたように、支持を表明する比率は、 α である。

3) 住民組織Aが地区の代表となる条件

では、住民組織Aの方が多くの住民から支持される条件について検討してみよう。

1) 全住民が住民組織Aを支持する。

$$m \cdot \frac{R+C}{N} - \frac{R}{n} > 0 \quad ①$$

2) 既得権益解消の対象となっている住民はBを支持するが、合計ではAの支持住民の方が多くなる。

$$mn < \alpha \cdot (N - mn) \quad ②$$

以上の条件は、図1のように整理される。

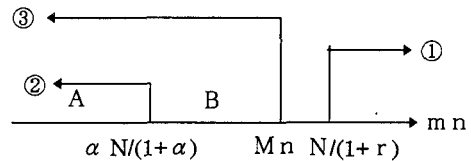


図1 各住民組織が代表となる領域

$$(\alpha < \frac{Mn}{N - Mn})$$

①は既得権益の解消によって全員が正の利得を得るという条件、②は①が満たされないという条件のもとでAの支持世帯数がBよりも大きくなるという条件、③は mn の取りうる最大の値（前提条件）、である。③の存在により、Aが代表となるのは②の成立する領域となる。

$\alpha \geq \frac{Mn}{N - Mn}$ の場合は、Bが代表となる領域は存

にしない。

4) 結果の意味解釈

このモデルが意味するところは以下の通りである。

a) より多くの既得権益を解消したいと考えている住民組織は、できるだけ既得権益解消の対象とするグループ数 m を絞り込もうとし、またより少ない既得権益しか解消しない(既得権益を保護したいと考える)組織は、逆にできるだけ多くの m を設定しようとする。この結論は興味深い。既得権益の解消に積極的な住民組織は、対象とする既得権益を限定することによって、反対を減らそうとする。逆に既得権益の解消に消極的な組織ほど、多くの既得権益を解消すると宣言することにより、既得権益を有する世帯の支持を集めようとする。

次から次へと不満や論点を持ち出す住民組織は必ずしも多くの既得権益を解消しようとしていない可能性がある。逆に何ができて何ができない、との判断の上で、論点を整理、限定して示す住民組織の方が利得を大きくすることを考えている可能性がある。

b) より多くの既得権益を解消したいと考えている住民組織は、できるだけはっきり支持を表明(α を大きく)するように働きかける。既得権益の保護を図る組織は、逆にできるだけ支持する、しないの態度を表明させないようにするというものである。

総会へのボイコットを求めたり、白紙委任を求めている態度の表明をさせないという行動をとる組織は、既得権益の解消に消極的である可能性がある。

c) Bが代表となる場合は多くの既得権益を守られ、その過程で行政との交渉に費用が投入され、結果として住民全体の利得は低くなる。

5) モデルからの示唆

まち協は、意思決定の範囲を限定すること(できることとできないことの区別)によって住民の支持を得ることができる。またできるだけ参加しやすい場を用意し、その支持の拡大を図る

必要がある。

この実現には、専門家の支援が不可欠である。専門家は合意形成の進め方や住民の意見を反映した代替案の作成を通して利害の調整を行う。集約換地、地区計画の策定はその一つの成果といえよう。協働体型のまち協はこの点を理解し、実践しているということができよう。

4. おわりに

まちづくり協議会については建築の分野を中心に研究が進められているが、事例の紹介や理念的な重要性の指摘に留まり、一般化をめざした規範的な分析は少ないように思われる。本研究は公共選択の考え方を援用して、まち協の代表性について指摘した。

ただし、このモデルは、一世帯の有する既得権益は一つであり、どの既得権益の大きさも等しい。さらには事業者の行動、住民組織の内部構造や心理的側面を考慮した意思決定費用の無視など非現実的な仮定が多くある。今後の課題としたい。またまちづくり協議会をめぐる、地区外に居住し、地区の意思決定に利害を有する住民、団体の意思の反映方法(議会もその一手段である)、さらには組織内部の意思決定構造、費用負担のあり方など多くの論点がある。筆者は住民による自発的な公共財の供給の試みとして「まちづくり協議会」を評価しており、今後とも幅広く分析を行いたいと考えている。

参考文献

- 1) 最判昭和 41・2・23 民集 20 巻 271 頁
- 2) 阿部泰隆(1993)「行政訴訟改革論」有斐閣 pp.211
- 3) 大戸徹(1996)「まちづくり協議会」日本建築学会都市計画委員会住環境小委員会「市街地像の協議のための技術と制度」日本建築学会, pp.187-191
- 4) (財)21 世紀ひょうご創造協会(1996)「震災復興における民間非営利活動に関する研究」pp.25 以下
- 5) 伊藤穰(1997)「規制緩和と政策推進のための選挙戦略」公共選択の研究 No.28, pp.75-78、勁草書房
- 6) Chappel, H. W., (1994)「Campaign Advertising and Political Ambiguity」Public Choice 79, pp.281-303