

# まちなか広場の公共性を高める 社会構造のデザイン試論

西村 亮彦<sup>1</sup>

<sup>1</sup>正会員 工博 国士舘大学 理工学部 まちづくり学系 講師  
(〒154-8515 東京都世田谷区世田谷4-28-1, E-mail:nishimura@kokushikan.ac.jp)

まちなかの広場や街路をはじめとする都市空間の公共性について、市民にとっての公共性「シビル・パブリック」と行政にとっての公共性「オフィシャル・パブリック」、2つの公共性の存在を定義した上で、性格が異なる2つの公共性のダイナミクスの下、都市空間におけるアクティビティが醸成されるプロセスについて、試論を提示したい。都市空間の利用をめぐる、管理者である「官」と利用者である「民」の間にどのようなアクションが存在し、各アクションを通じてオフィシャル・パブリックとシビル・パブリックがそれぞれどのように醸成され、均衡しているのか、いくつかの段階に分けて論じることを試みる。

**キーワード:** まちなか広場, パブリックスペース, 公共性, 社会構造, 場のマネジメント

## 1. はじめに

### (1) まちなか広場は誰のもの？

海外の歴史都市を訪れると、広場や街路といった都市のオープンスペースにおける人間行動の豊かさに驚かされる。特にラテンアメリカや東南アジア、イスラム諸国といった第三世界の大都市では、旧市街の広場や街路に活気が溢れ、街が生き生きとした表情を見せている。これは、ただ単純に人間行動が路上に溢れ出ているというだけの話ではなく、都市の個性や魅力に通じる本質的な問題であると考えられる。

第三世界の大都市には、必ずと言って良いほど共通して、旧市街と新市街という対極的な2つの核が存在する。旧市街に暮らす人々の生活は、決して裕福とは言えないが、オフィスビルやショッピングモール、高層マンションが並ぶ新市街に比べ、人間的であり、情緒的であり、時として感傷を誘う程に懐古的である。

例えば、モロッコの歴史都市マラケシュのメディナ（旧市街）へ足を踏み入れれば、迷路のように入り組んだ路地の中を老若男女が行き交い、語り合い、モノを売り、飲み食いする光景が延々と続き、人間行動の小宇宙に迷い込んだかのような感覚に陥る。また、この迷路のような路地を抜けて、街の中にぽっかりと空いたボイド空間のジャマ・エル・フナ広場に出ると、広場のあちこちで大道芸や漫談が繰り広げられ、広場に店を構える屋台からは食べ物の匂いが漂う中、大勢の市民や観光客がそぞろ歩きを楽しむ光景が広がっている。このまちでは、街路や広場は市民の生活空間の一部であり、それは同時

に、他所から訪れた来訪者を受け入れる場でもある。ここではデジタルな通信ではなく、生身の人と人とのやりとりがコミュニケーションの基本であり、街の風景に人情味が溢れる所以でもある。



写真-1 マラケシュのメディナ (左:路地、右:フナ広場)

筆者がメキシコ・シティを初めて訪れたのは、2007年4月のことであった。この東京に次ぐ世界第二の規模を誇る大都市から受けた印象は、東京のそれとは極めて対照的なものであった。特に都心部について比較すると、歴史的建造物の面的なストックに乏しい東京に対し、メキシコ・シティ旧市街には数多くの歴史的建造物が残されており、形や用途を変えながらも、今なお動的に使われている。街区は碁盤の目をしていながら、どこかの計画都市のような人工的な印象を全く感じさせず、そこに働き暮らす人々と一体となって、有機的なシーケンス景観を生み出している。

また、メキシコ・シティでは、ソカロ（中央広場）やレフォルマ通りをはじめ、まちなかでデモが行なわれない日はないのではないかと思うくらい、政治集会やデモ行進、ストライキが日常茶飯事のように行なわれている。日本人が大人しくて、メキシコ人が活動的だというよう

な極端なことをここで述べるつもりはない。しかしながら、メキシコ・シティの旧市街が、同じ世界都市でも東京の都心部にはない異質な熱気に溢れているということに変わりはない。もちろん、経済的にも社会的にも安定した日本に比べ、社会的格差が大きいメキシコにおいて、民衆のフラストレーションが高いことも、こうした政治的活動の直接の背景ではあるが、彼らにとって都市は意思を表明するための空間でもあるのだ。



写真-2 メキシコ・シティ旧市街 (左：ソカロ、右：街路)

ここで一つの問題が提起される。広場や街路は一体誰のものなのか？ここで言う「誰のもの」というのは、所有権が誰に属しているとか、誰が維持管理を義務づけられているのかという類の話ではなく、「場所」としてのアイデンティティが誰に帰属するのかという問題である。この「都市の屋外空間が『誰のものであるか』」という問題は、「誰が実際に使っているのか」という問題へ言い換えることができるかもしれない。空間は、人間行動の受け皿となり、リアルな空間体験を介して人間が意味を持つことで初めて場所となる。誰にも使われないような空間は、場所ではない。

東京のまちを歩いていると、誰のものなのか判然としない空間に出くわすことが多々ある。フェンスで囲まれた児童公園、通勤通学の経路としてしか使われないペDESTリアンデッキ、バスの乗降のためだけに存在する駅前広場、専ら従業員の喫煙スペースと化したビルの前庭、立ち入りを禁止された高架下、様々な禁止事項が定められた上に警備員の監視の目が光る公開空地。都市空間の全てを効率良く使うべきだというような極論を主張するつもりはないが、こうした「未利用地」や「非利用地」を活用することで、豊かな都市文化、真の都会的生活を創造することが可能はずである。

また、海外から帰国する度に感じるのが、東京の街路における歩行者の肩身の狭さである。街路は歩行者のためではなく、専ら自動車のためのものとして存在している。渋谷センター街、竹下通りなど一部の繁華街のメインストリートを除くと、わが国の都心部には歩行者専用道路が極端に少ないと言える。また、歩道が併設された通常の街路においても、歩行者のための空間が十分に確保されているとは言い難い。歩行者空間というのは何も歩行だけのために存在するものではない。海外の都市を

歩けば、沿道のカフェが店先の公道にテラスを設置したり、半固定式・移動式の屋台がイスを並べて営業している光景を、当たり前のように目にすることができる。近年、日本でもカフェが洒落た空間であるともてはやされる中、オープンテラスを設けるカフェが増えてきたが、本来公道を利用すべきところ、敷地内にテラスを設け、狭い空間を一生懸命に利用して道路境界ぎりぎりまでテラスを張り出している光景は、何とも滑稽である。



写真-3 誰のものか分からないオープンスペース

## (2) いったいわが国に広場はあったのだろうか？

これは、雑誌『建築文化』1971年8月号の特集「日本の広場」冒頭の一節である。この特集が組まれてからもうすぐ50年を迎えようとしているが、その間、わが国は豊かな広場文化の醸成に努めてきたのだろうか。「日本の広場」が指摘するように、わが国の伝統的な広場のあり方は、利用者の活動によって一時的に成立する現象としての「場所的広場」であった。しかしながら、こうした場所的広場も時代の流れとともに失われてきたのではないだろうか。

また、歴史的に「建築的広場」を持ち得なかったわが国でも、建築的広場の創出が試みられてきたが、その多くが失敗に終わっていると言える。一昔前までは、画一的な手法の下に、全国各地にオープンスペースの整備が進められてきた。東京に関して言えば、汐留や品川をはじめとする臨海部や、六本木、丸の内などで、大規模な垂直方向の再開発とともに、公開空地という形で、数々の「美しい」屋外空間が創出されてきた。しかし、これらを「広場」と呼ぶのはもちろん、市民の自由な活動の受け皿としてのパブリックスペースの機能を十分に果たしているとは言い難いのが現状である。

では、こうしたわが国のパブリックスペースを取り巻く状況をどのように解決したら良いのだろうか。打開策を考えるにあたって、まず、その原因や背景を考えなくてはならない。考えられる主な原因は2つである。

一つは、都市の屋外空間における人間行動が著しく規制されていることである。わが国の屋外空間は、公物管理法によってその利用方法が規定されているだけでなく、管理者によって設けられる個別の規定によって、その利用を細かく制限されている。公園や広場に行けば、必ずといって良いほど、事細かな禁止事項をご丁寧にと並べた

看板を目にすることができる。こうした規制管理の厳しさは、都市計画分野をはじめとする各方面の専門家から、機能不全なパブリックスペースの元凶として厳しく指摘されてきた。「我が国の公共空間の利用については、交通混雑の防止、管理責任問題、食品衛生上の危惧等から多くの制約が設けられているため、諸外国に比べるとその利用が不十分な状態にある」というようなことがまことしやかに語られているが、果たして本当だろうか。この手のセリフの中に、私は、何か言い訳のようなものを感じざるを得ない。



写真4 オープンスペースの利用に係る規制

都市とは無数の人間行動の集合体である。従って、個人の欲望が発現する場であると同時に、欲望を調停する場でもある。都市においては、社会的秩序を保つためにも、空間を管理するシステムとして、法令や行政による規制管理が必要とされる。それが、私的空間でなく、不特定多数の人間が利用する公共空間となれば、なおさらのことである。しかし、日本のオープンスペースの多くが、法令や管理者の設ける規制によって、その利用が非常に限られていると断言するのは早急すぎないだろうか。問題はそう簡単ではなく、私たち利用者個人にも原因があるはずである。

つまり、もう一つの原因とは、屋外空間を何らかの目的で利用したい、屋外空間を利用して何らかの活動を行いたいという利用者の欲動がそもそも弱いのではないかということである。建築的広場を持ちなかつたわが国では、寺社境内や路地、火除け地などにおいて、屋外活動の伝統を育ててきたと言えるが、こうした伝統は、モータリゼーションやコミュニティの希薄化、機能重視の都市開発とともに失われてきた。現代という時代に生まれ育った人たちは、そもそも屋外を自由に利用するという文化を知らない可能性もある。外国人から日本人は世界で最も交通ルールを遵守する人種であると言われ、渋谷ハチ公前交差点はその象徴として信じ難い光景であると評され、今や一大観光スポットにすらなっているが、これは、道路は車のためのものであり、交通を乱すような行為は断じて行なってはならないという教訓を幼い頃から叩きこまれた結果であるとも捉えられる。つまり、私たちのメンタリティの中に、街路を思い思いに利用するというを潜在的に諦めている可能性が大いにある。

海外の都市を歩いてみると、確かに実に様々な行動が路上に溢れ出ていることが分かる。特にアジアやラテンアメリカなど、第三世界の大都市ほどそれは顕著だ。しかし、だからといって、これらの国が日本に比べてパブリックスペースの利用に対する制約が緩いと考えるのは非常に安直であるとともに、社会的秩序が保たれていないという見方をするのも見当違いである。なぜなら、都市には都市ごとの、国には国ごとのパブリックスペースのあり方があるはずだからである。上辺の現象、つまり路上の行動自体に目を向けるだけではなく、それを見えないところで管理しているシステムと、行動を行なう利用者の欲動の双方を精査しなければならない。

通常は公共的であるとみなされる建築物である広場や街路について、それ自体がパブリックスペースであると言いきれないのは、わが国の機能不全のパブリックスペースを見れば一目瞭然である。しかし、オープンスペースがパブリックスペースであるための真の要件が何なのかというテーマは、長年議論されてきながら、明快な答えを持ち得てこなかった難問であり、今一度整理して考えなくてはならないと言える。

## 2. 2つの公共性

### (1) オフィシャル・パブリック

エドワード・レルフは、著書「場所の現象学」において、王宮や第三帝国（ナチス・ドイツ）の広大な広場、スターリン時代の記念建築物、ワシントン大通りのような、権威を表明するために用意された象徴的な公共空間を、グッドマンの言葉を借りて「官僚的な公共の場所（Official Public Place）」と表現し、一般市民の日常的生活空間としての公共の場所と区別した。これは、官僚機構による集中的な操作・管理が行なわれている特殊な場所に着目した表現であると言えるが、レルフが用いた「オフィシャル・パブリック（官僚的な公共性）」という概念を拡大解釈すると、都市空間の公共性は次のように読み解くことができる。

オフィシャル・パブリックとは、モスクワの赤の広場やバチカンのサン・ピエトロ広場のような、極めて象徴的な場所においてのみ存在するものではなく、程度や形の差こそあれ、全てのパブリックスペースに対して適用できる概念である。都市の広場や街路といった「パブリックスペース」は、国家や自治体によって何かしらの規制や管理を受けながら、市民の利用を受け入れている。この意味において、全てのパブリックスペースは、多かれ少なかれオフィシャルなのである。このオフィシャル・パブリックというのは、言い換えると、「この空間はこのように使われるべきである」という行政機関が定

めた空間のあり方であり、その具体的な質は、管理法の条文や行政機関の管理体制の中から読み取ることができる。こうした性格から、オフィシャル・パブリックは、空間の利用を制限する方向に働く傾向にあると言える。



写真-5 オフィシャル・パブリックな広場の光景

## (2) シビル・パブリック

一方、ある空間がそこに暮らす人々にとっての場所として共有される限りにおいて、その空間は利用者にとって公共の場となる。従って、利用者である市民にとっての公共性、すなわち「シビル・パブリック（市民的公共性）」と呼ぶべきものが存在することになる。オフィシャル・パブリックの質について、法規や行政機関の管理システムから読み取れると先に述べたが、このシビル・パブリックは、市民が活動を通じて築き上げる実践的な公共性のあり方であり、その具体的な質は、市民生活の実態から読み取ることができると言える。空間の利用者である市民は、自身の活動を最大限に発揮できることを望むことから、一般的にシビル・パブリックは拡大を志向する。

このシビル・パブリックという概念は、ハーバーマスが著書「公共性の構造転換」において、「市民的公共性」（bürgerliche Öffentlichkeit）と定義した、市民主導の公共性の概念と類似している。ヨーロッパでは市民社会の成立とともに、それまで公共性を一方的に統制してきた政府当局に対抗するべく、市民主導で公共性を醸成する動きが、サロンやカフェに集う文芸的な市民の中から生まれ、やがて一般市民へ広がっていった。ハーバーマスは、市民社会の下で政治に関わる活動的な公衆が作り出した価値として、この市民的公共性を位置づけている。



写真-6 シビル・パブリックな広場の光景

## (3) 公共性のダイナミクス

本稿が論じる都市空間の公共性とは、オフィシャル・

パブリックに左右されながら絶えず変化を続けるシビル・パブリック、及びシビル・パブリックに左右されながら絶えず変化を続けるオフィシャル・パブリック、2つの公共性から構成される。

オフィシャル・パブリックとシビル・パブリックが一致する、ないしオフィシャル・パブリックにシビル・パブリックが内包されている状態を、公共性の均衡状態と定義する。この均衡状態は、行政と市民の間に空間の利用についての了解が存在する状態を意味するため、両者が空間の利用をめぐる対立することはない。

一方、シビル・パブリックがオフィシャル・パブリックを逸脱した状態を、公共性の不均衡状態と定義する。不均衡状態においては、行政から不適切と判断された活動を市民が行なっていることを意味するため、両者が空間の利用をめぐる対立することになる。この場合、市民によって規制緩和や権利拡大を目的とした闘争が発生することもあれば、行政が管理体制の立て直しや緊急対策を通じて問題の解決にあたることもある。いずれにせよ、空間の利用をめぐる衝突は、行政にとっても市民にとっても不都合な状況であるため、遅かれ早かれ、それがたとえ一時的な対処療法であっても、何らかの形で衝突の解消が図られることとなる。

オフィシャル・パブリックとシビル・パブリックとは、重なり合いながらも逸脱や矛盾を繰り返し、絶えず変化する動的な概念である。そして、そのダイナミクスは個々の空間によって異なるため、個別の空間ごとに具体的な空間の利用のあり方をめぐる行政と市民の関係性の中から、読み解いていく必要があると言える。

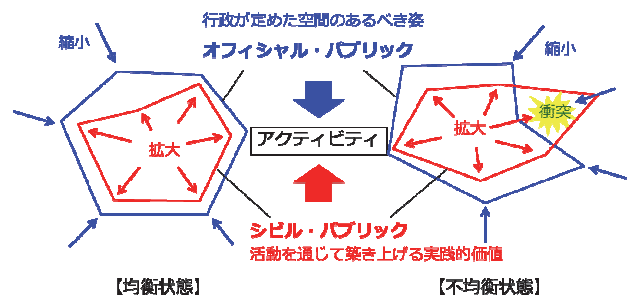


図-1 公共性のダイナミクス

## (4) 公共を取り巻く社会構造

公共空間というテーマについては、長らくハンナ・アーレントの「人間の条件」における議論が参照されてきた。アーレントは、管理・行政機構による上からの包摂によって、「無数の様々な規則を課す。それらのすべては構成員を『標準化』し、行動するように働きかけるのだが、それにより自然発生的な行為や目覚ましい達成が排除されること」を公共空間の危機と捉えた。この管理・行政機構による上からの包摂から公共空間を防衛す

ることが、民主主義政治の取り組むべき根本的な課題の一つとして継承されてきた。

アーレントに従うのであれば、空間の公共性というのは、行政機関による規制・管理という圧力に対して、市民が空間の利用を通じて獲得することのできる、闘争と努力の産物である。ただし、アーレントの公共空間論には、ギリシアのポリスに見られるような自由で平等な政治参加を参照する等、ラディカルな理想主義的傾向が指摘される点は留意しなくてはならない。資本主義の発達とともに社会が複雑化し、政党政治に基づく議会制民主主義が発展した今日、都市空間が官僚機構による包摂から完全に開放されることは不可能である。ただし、だからといって、真に公共的な空間が存在しないかという、そういうことではなく、空間の公共性とは参与する人間の複数性と活動の自由度の問題であり、程度や形の差があれば、複数性・自由度が確保されている限りにおいて、その空間は公共的なのである。

では、実際に公共性が確保される背後には、行政機関と市民の間にはどのような社会構造が存在するのだろうか。言い換えれば、都市空間の利用をめぐる、管理者である「官」と利用者である「民」の間にはどのようなアクションが存在し、各アクションを通じてオフィシャル・パブリックとシビル・パブリックがそれぞれどのように醸成され、均衡しているのだろうか。

本稿では、都市空間の公共性を取り巻く社会構造について、図-2に示す仮説的なモデルを構築し、これに基づきながら、官と民がどのような動機付けや根拠に基づいてアクションを行なっているのか、いくつかの段階に分けて考えることにする。また、オフィシャル・パブリックとシビル・パブリックに矛盾が発生した場合、行政機関と市民の間で、公共性の均衡を取り戻すためにどのようなアクションがとられるのか、論じることとする。

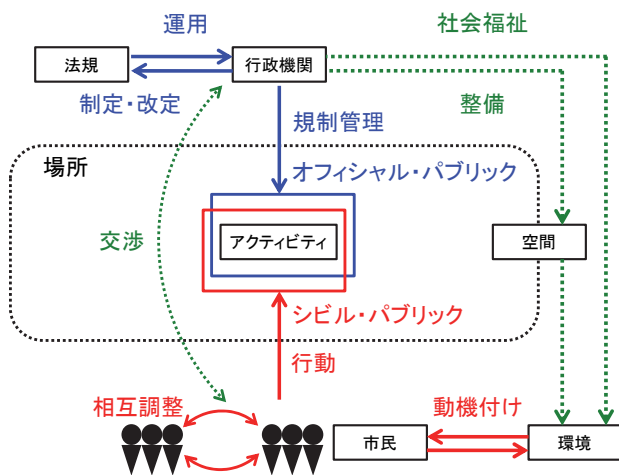


図-2 公共性を取り巻く社会構造のモデル

### 3. シビル・パブリックの醸成

#### (1) 環境による動機付け

思考や感情といった精神的活動を除く全ての人間行動は、3次元の物理的空間の世界において行なわれる。この意味において、人間は空間的な存在であり、人間の行動欲求は空間の利用を伴って発現することになる。言い換えれば、人間には行動を通じて空間を利用したいという欲求が内在するのである。では、その欲求はどのようにして生じるのであろうか。

クルト・レヴィン (Kurt Lewin) は、人間の行動を決定する基本原理として生活空間 (Life Space) の概念を提示した。レヴィンが提唱する生活空間とは、人間と環境が相互作用することで行動が生起する、全体的な事態のことである。この生活空間の概念によれば、人間の行動は、人間 (P) と環境 (B) の2つの変数の相互作用のもとに生起する関数として理解される。フロイトの精神分析が、性的欲動としてのリビドーや、無意識、抑圧された性欲・願望を人間行動の規定要因と定義したのに対し、レヴィンの主張は、これらの生理的な欲求や本能的な願望といった動機だけでなく、環境の変化や他者の反応といった環境要因との相互作用によって人間行動が規定されると説いた点に特徴があると言える。

本論もこのレヴィンの立場を援用し、空間を利用したいという欲求の背景には、生理的な欲求や本能的な欲望とは別に、動機付けとなる環境要因が存在するものと考ええる。人は様々な動機に基づいて、独自の判断を下しながら行動を起こしているが、その動機付けの背景となるのが、生まれ育った環境や身の置かれた状況、即ち環境なのである。同一の環境の下に置かれた異なる人間が、同じ行動を起こすとは限らないことから、環境決定論としてではなく、環境可能論としての立場から、人間と環境の関係を読み解く必要があると言える。

なお、レヴィンが環境要因に他者の状況や反応を含めたのに対し、本論ではこれを環境要因とは区別し、より利用者の行動に近い別の条件として設定することで、利用者間の欲求の相互作用が、環境要因とは別の次元で行なわれているものと考えたい。なぜなら、完全に他者の介入から隔離された私的領域を除くと、同一の空間に複数の人間が同時に関与する中、お互いの利害を調整することが必要となるが、これは個人の欲求に対してア prioriに潜在する環境要因とは異なる、ア posterioriな性格の条件であり、個々人が行動を通じて自発的に調整することのできる条件であるからである。

また、環境要因は、社会、経済、政治、宗教、文化など、幅広い分野に及ぶ総体的な条件として理解されなくてはならない。環境に基づく行動の動機付けは、社会的

理由、経済的理由、政治的理由、宗教的理由、文化的理由など多岐に渡るとともに、多くの場合、複数の異なる理由が複雑に関連しながら動機付けを行なっているのである。

環境による動機付けを体系的に理解するにあたり、① 時間、② 意味、③ 空間の3つの側面に着目して捉えることが重要だと考えられる。

まず、現在の都市で起こっている現象を、歴史を顧みることなく語ることは不可能である。同時代的に生まれた新たな流行や文化を除けば、今日我々が行なっている都市的活動の多くは、先人より受け継いできた文化的遺産であると言える。従って、意識的、無意識的の如何を問わず、我々は先人の所産を多かれ少なかれ再生産しているのである。

次に、自分のいる場所が都市全体において持つコンテクストも、行動を左右する一つの条件であると言える。同じ都市でも、歓楽街にいるのか、ビジネス街にいるのか、住宅街にいるのか、といった周辺環境の場所性によって、そこにいる人間の行動は大きく変わってくる。

また、身の置かれた空間がどのような構成であるのか、すなわちどのような物理的環境の空間であるのかという条件も、空間における人々の活動に大きく影響を与えるものである。建築分野等で取り組まれてきたアフォーダンス研究は、まさにこの空間と人間行動の関係を読み解くものであると言える。

## (2) 相互調整

複数の人間が同一の空間を共有して行動する場合、利用者はお互いの利害が衝突しないように調整を行わなくてはならない。その調整の形態に着目するのであれば、1) 個人間ないし特定の集団の間で直接的かつ対外的に調整が行なわれる場合と、2) 特定の集団における内部調整という形で行なわれる場合、2つに大きく分類することができる。2) の集団には、行動を同じくする者同士で結成された同業組合や同好会のようなものもあれば、同じ空間を共有する者同士の集まりである地縁組織のようなものも含まれる。

一方、その調整の方法に着目するのであれば、1) 当事者の間に存在する暗黙の了解や自主的なルールに従う場合と、2) 場面に応じたその都度の理性的な判断に基づいて処理する場合、2つに大きく分類することができる。前者は慣習法による解決、後者は自然法による解決であると言い換えられよう。

いずれにせよ、同一の空間を利用する者同士が互いの利害を調整するための、すなわち互いの自由と平等を尊重しながら共存するための、自己調整回路が必然的に存在するということになる。しかしながら、このような自

己調整回路の機能には限界があることから、当局による外部調整の機能が別途必要となってくる。これが、人権の矛盾や衝突を回避するために、法と政治に基づく統治によって、公共性の均衡点を定める「公共の福祉」の考え方である。公的部門の大部分が行政機関によって包摂された今日、市民による自己調整回路が社会全体の公共性に対して与える影響は、相対的に小さなものに留まっていると考えられるが、個別の空間における利用者間の調整機能としては依然大きな意味を持っていると言える。

## (3) 行動

上述のように、人は環境による動機付けに基づいて、他者との調整を通じながら、実際の空間において欲求を実現させるが、この欲求が具体的な現象として空間において発現する過程を行動と呼ぶことにする。都市空間における行動は、自立的かつ主体的に行なわれる1次的行動と、これに付随して行なわれる2次的行動とに大別される。2次的行動は、1次的行動なしには発現できない副次的な現象であるため、公共空間としての質を醸成するファクターとしての役割は、1次的行動に比べると劣ると言える。

都市空間には多種多様な行動が存在し、それぞれの行動の種類に応じて利用する空間の規模や形態が異なる。行動の種類が異なれば、当然その自由度を判断する基準も異なることから、各行動の自由度を絶対的な尺度で測定することは不可能かつナンセンスである。例えば、ある広場に露店を設けて商売を行なっている人が、露店の大きさは2m四方までとする、夕方5時には撤収する、火気は使用しない、といった一定の条件の下に活動しているとする。一方、この広場で年1回音楽イベントを主催しているグループは、夕方6時にはイベントを終わらせて夜9時には撤収する、音量は周囲から苦情が出ない程度に抑える、入場者数は200人までとする、といった条件の下に活動しているとする。前者と後者、どちらがより自由度の高い形で活動を行なっているのか、というのは比較不可能な命題であると言える。

ただ確かなのは、市民が空間を利用する中で、一定の自由度というものが設定ないし想定されるということだけである。異なる活動を行なう複数の市民が、お互いの利害を調整しながら、実際の活動を通じて実践的にそれぞれの活動の自由度を設定・想定していく。こうして、市民にとっての個別の空間における公共性、すなわちシビル・パブリックが形成されるのである。

一方、どのような行動が行なわれるにせよ、行動が行なわれる空間が公共空間である場合、空間の不当な利用、すなわち自由と平等を侵害していると行政機関によって見なされるような利用は認められず、行政機関による規

制管理の対象とされる。これこそが、空間の公共性をめぐって行政機関と市民の間に対立が生じる所以であるが、以下、この対立関係のもう一方に位置する、行政機関のアクションを見ていくことにする。

#### 4. オフィシャル・パブリックの醸成

##### (1) 法規

公共空間の管理主体である行政機関の規制管理を支える理論は、大きく分けて、① 政治的善意、② 社会秩序の安定、③ 政権の安定の3つである。

##### ① 政治的善意

かつてロックやルソーが説いたように、社会契約に基づく近代国家成立の目的は、法の支配を通じた自由と平等の確保であったが、このことは都市空間の公共性と大きく関わるテーマでもある。ロックが様々な不都合を理由に自然発生的に政府が生じたとするのに対し、ルソーが共通善の最大化を目指して積極的に政体が設けられたとするなど、両者の間に多少の違いはあるものの、ともに公共の利益を指向した「一般意志」による法の支配の必要性を説いている点では共通しており、国家による国民生活の規制管理の根本原理として今日まで受け継がれてきた。

政治的善意の考え方については、様々な政治的理論が展開されてきた。例えば、功利主義を体系化したベンサムは、「最大多数の最大幸福」の実現が政治の目標であると説き、様々な批判を浴びながらも、現在まで強く支持されてきた。功利主義では、政策の効用が「万人の利益」となることを善とし、「私利」のみを図ることを良しとする利己主義に対して否定的な立場をとっている。

一方、ロールズは著書「正義論」において、自由は平等を侵害しない限りで許容されるという、消極的自由と機会均等主義の立場をとり、弱者の保護と強者の制限を通じた基本財の分配こそが共通善であると説いている。いずれにせよ、政治は本来的に自由と平等を確保するための善意の産物であることからして、多様な人々による都市空間の利用の中に、自由と平等を確保することは、必然的に政治が目指すべき目標の一つとされなければならないと言える。

##### ② 社会秩序の安定

人間の自然状態を、「万人の万人に対する闘争である」と仮定し、人民が国家との間に社会契約を結び、人民の自由と平等を保証する必要があると説いたのはホブズである。人々の共生を第一の目的とする社会にとって、治安の乱れや社会的な衝突を回避することは優先課題であり、市民による都市空間の利用を調停する必要があるとこにあると言える。

##### ③ 政権の安定

さらには、（日本社会が長らくそうであったように）行政が市民の手を離れて一人歩きし、公的部門を独占的に操作する次元にある場合は、政権の安定を目的として、自らの立場を脅かす反乱分子に対する弾圧や懐柔という狙いの下に、政府が都市空間における人間行動をコントロールすることになる。このような考え方は、レッセフェールを唱え、経済や社会に対する国家や政府の介入を否定もしくは最小限にすることを主張するリバタリアニズムの立場には、真っ向から対立するものであると言える。ただし、小さな政府を主張する新自由主義でさえ、警察・防衛・外交については政府の介入を認めているように、この考え方は、多くの国において行政機関による空間統制の原理として機能しているものと考えられる。

広場や街路といったパブリックなアクセスを持つ都市のオープンスペースは、人類史上、国や地域を問わず、人々の平和な日常生活の場であると同時に、それは時として闘争の場でもあった。闘争は、国家と人民間の政治的な衝突という形で具現化することもあれば、異なる人民集団同士が争うこともあった。モスクワの赤の広場や北京の天安門広場などの極端な例を挙げるまでもなく、我が国においても、1950年に皇居前広場で占領軍と共産党が衝突した人民広場事件、1969年に新宿西口地下広場で機動隊によるデモ・集会に対する弾圧をはじめ、広場は様々な歴史的イベントの舞台であった。裏を返せば、一見すると平和な状態にあるように見える都市空間も、精査するとそこには些細な衝突や緊張が日常的に連続して発生していると言うことができる。

従って、このような衝突の発生や拡大を回避するためにも、行政機関は上述した3つの原理に則って、都市空間における市民の活動を規制管理しなくてはならない。この規制管理の成否を担う鍵となるのが、行政機関によって規制管理されているという事実を如何に利用者意識させることなく、都市空間を享受させることができるか、という点ではないだろうか。言い換えれば、規制管理を通じて、いかにシビル・パブリックをオフィシャル・パブリックの枠内に収め、公共性の均衡状態を保つことができるか、ということである。公共性の均衡状態というのは、利用者に内在する空間の利用欲求が満たされているという点で政治的善意が働いていると同時に、規制管理によって社会的秩序と政権の安定が保障されているという、管理者である行政機関にとって最も好都合な社会の安定状態であると言える。

それでは、以下、行政機関による具体的な規制管理の仕組みを、法規の運用と規制管理、2つの段階に分けて論じることとする。

## (2) 法規の運用

法治国家において、行政機関による全ての統治行為は、憲法や法律をはじめとする国家および自治体の法規に照らし、正当性が認められなくてはならない。一般的に、法規は国家の最高法規である憲法を頂点とする階層構造をなしており、下位の法規になればなるほど、その内容が個別具体的なものになるとともに、法的拘束力は弱いものになる。また、当然ながら下位の法規は上位の法規に従属した内容でなければならず、両者の間に齟齬・矛盾があってはならない。規制管理に関わるより詳細な規定を行なった下位の法規が存在しない場合、行政機関は憲法をはじめとする川上の法規を運用することが必要となり、現状に即した法規の「解釈」と「判断」が求められることとなる。

なお、都市空間の利用に関する法規の内容は大きく分けて、1) 民の権利、2) 民の義務、3) 官の権利・義務、4) 罰則、5) その他、5つに分類することができよう。権利に関する規定は、特定の利益を主張・享受することができる、ないし特定の行為を行なうことができることを定めたもので、基本的人権のような一般的かつ絶対的な内容のものから、条件付きの限定的かつ個別具体的な内容のものまで、その内容は幅広い。義務に関する規定は、作為義務（強制、～しなくてはならない）と不作為義務（禁止、～してはならない）から構成され、こちらも権利と同様に、全国民や全市民の基本的義務のような一般的なものから、特定の個人や集団に対して特定の条件の下で課される具体的なものまで、その内容は幅広い。官の権利・義務に関する規定は、許可登録や取り締まりなど、規制管理に係る行政機関の業務に関する具体的項目について定めたものである。罰則に関する規定は、義務に違反した場合の懲戒の内容を定めたものである。以上の4種類の規定の他にも、地域の指定や行為・用語の定義を行なった規定などが存在する。

## (3) 規制管理

行政機関は、現実の都市空間における人々の具体的な活動をコントロールする目的で、根拠となる法規に基づきながら、人民に対して直接的・間接的に統治行為を行なう。これを規制管理と定義する。その内容は、大きく分けて、1) 介入、2) 許可登録の2つに分類することができる。

介入は、関連法規において規定された義務や禁止事項に違反した者などに対して、規定を遵守するように、物理的な強制行為である取り締まり、口頭や書面による強制行為である勧告・命令という形で行なわれ、場合によっては罰則規定に従った懲戒が伴ってくる。

許可登録は、権利規定や許可規定に従って、特定の活

動を行なう者を、一定のフォーマットの下に管理する統治行為で、審査、許可登録、運営という3つの段階から構成される。現場におけるより直接的なアクションである介入に対し、許可登録は、免許や認可の発行を通じて人々の活動にフィルターをかける統治行為であると言える。

## 5. 2つの公共性の調整

利用者が実践的に醸成するシビル・パブリックと行政機関が形成するオフィシャル・パブリックが矛盾を来した場合、空間の利用をめぐる両者の間に生まれる緊張を解決するために、直接的ないし間接的な処方策が必要となる。また、行政機関はこうした調整機能に加えて、オープンスペースの空間整備や社会福祉を通じて空間の公共性を創出する機能を担っている。以下、2つの公共性の不均衡を調整するためのアクションについて論じることとする。

### (1) 法規の制定・改定

新たな社会問題の発生や社会情勢の変化によって、規制管理の根拠となる適切な法規が存在しない場合、もしくは既存の法規の内容が不適切または不十分と判断された場合、新たな法規の制定や、既存の法規の改定を行なう必要が生じてくる。国によって立法システムは異なるが、基本的には権力分立に基づいて、立法議会を中心とした立法が行なわれている。今日、行政機関の権限が拡大する行政国家現象により、立法権が浸食される傾向の中、我が国でも議員立法に比べて圧倒的に閣法が多い状況にある。また、大統領令や政令のように、行政機関が独自の判断に基づいて発布することのできる法的拘束力を持った規則も数多く存在する。

### (2) 交渉

オフィシャル・パブリックとシビル・パブリックの間に著しい矛盾が生じた場合、実際の空間における行政機関と利用者の対立とは別に、両者が直接交渉する場を設けて解決が図られる場合がある。この交渉は、必ずしも話し合いのような平和的な対談の形をとるとは限らず、デモや集会などの攻撃的な形で実施される場合もある。直接交渉の結果、両者の間に合意が形成された場合、空間の利用者はその合意に従って活動を行なうことが義務づけられるとともに、行政機関の規制管理の体制に修正が加えられることとなる。一方、合意が形成されない場合は、空間における両者の対立が引き続き行なわれ、現場における両者の駆け引きの中で均衡点が模索されることとなる。

### (3) 空間整備

行政機関は、都市空間そのものを操作することで、そこで行なわれている人々の活動を間接的にコントロールすることができる。これには、新たに広場を建造するような新設行為と、既存のインフラを補修するような改築行為、2つの場合がある。基本的には整備後の空間の使われ方に対するビジョンに従って、期待される行動を促進し、望ましくない行動を抑制するような空間の創出を図ることになるが、意図的に整備後の使われ方に対する明快なビジョンを提示せずに、空間の整備を行ない、利用者による自己調整機能に期待する場合もある。空間と人間の活動の関係については、アフォーダンス論をはじめ、人間行動学や人間性心理学などの分野における研究に譲ることとし、本稿では詳しい分析は行なわないことにする。

### (4) 社会福祉

福祉国家において、国民および市民の安全と生活の保障は、行政機関の果たすべき役割であり、行政機関は社会保障や公衆衛生などの社会政策を展開することになる。例えば、失業率の高い第三世界諸国では、大都市におけるインフォーマルセクターが失業者や都市へ流入する農村人口の受け皿となっている場合が多いが、強制的にインフォーマルセクターを排除しようとする試みの多くが頓挫してきたことから分かるように、社会・経済情勢が改善されない限りはこうした問題の根本的な解決は難しい。都市空間を利用する人々の行動の背後にある社会環境を変革させることは、間接的にはあるが根本的に都市空間の利用のあり方を変化させる多くの可能性を孕んでいる。ただし、こうした政策は、具体的な都市空間のコントロールに結実するまでのスパンが長いこと、効果の波及が極めて間接的であることから、その成否には高い不確実性が伴うことが指摘される。

一方、大規模な社会政策とまでいかなくとも、点的なカンフル剤として社会福祉が行なわれることもある。例えば、広場や公園における文化的イベントの開催は、市民・国民に対して文化の享受を促進するとともに、文化的欲求の満足を通じて行政機関へ懐柔されることを狙った、点的な社会福祉戦略の代表例であると言えよう。

## 6. おわりに

まちなかの広場や街路をはじめとする都市空間の公共性について、市民にとっての公共性「シビル・パブリック」と行政にとっての公共性「オフィシャル・パブリック」、2つの公共性の存在を定義した上で、性格が異なる2つの公共性のダイナミクスの下、都市空間における

アクティビティが醸成されるプロセスについて、試論を提示した。都市空間の公共性を取り巻く社会構造について仮説的なモデルを構築し、これに基づきながら、都市空間の利用をめぐる、管理者である「官」と利用者である「民」の間にはどのようなアクションが存在し、各アクションを通じてオフィシャル・パブリックとシビル・パブリックがそれぞれどのように醸成され、均衡しているのか、いくつかの段階に分けて整理した。

筆者はこれまで、国内外の広場を対象に、都市のオープンスペースが持つ公共空間としての質を、利用者のアクティビティとその背後にある社会構造から読み解くことを試みてきた。これまでの研究成果を通じて、強靱なシビル・パブリックと柔軟なオフィシャル・パブリック、性格の異なる2つの公共性のダイナミクスの下、公共空間における多様かつ自由な市民のアクティビティが生まれるプロセスが確認されている。

一方、長らく公共サービスを行政任せにしてきたわが国では、市民による主体的なシビル・パブリック醸成の動きが生まれにくい上に、2つの公共性を調整する回路が設けられず、行政によるオフィシャル・パブリックが一方向的に支配する状況がまかり通ってきた。官民協働を促進する「場」のマネジメントを通じて、弱体化したシビル・パブリックと硬直化したオフィシャル・パブリックのダイナミクスを活性化することが求められている。まちづくり会社やNPOなどの中間組織をはじめ、多様な主体間の協働を通じ、地域のソーシャル・キャピタル醸成と公共空間としての質的向上の間に好循環を生むマネジメント・スキームの構築が課題とされている。

従来の広場研究の多くが、オープンスペースの装置性に着目した空間工学的アプローチに基づくものであった。しかしながら、歴史的に空間的装置としての広場を持たなかったわが国において、広場の本質は、物理的空間が市民のアクティビティを通じて公共空間としての場所性を獲得する「広場化」のプロセスにあると言える。

そこで、現在筆者は社会学における「場」の理論を援用しながら、都市を舞台に多様な主体が繰り広げる「出来事」として広場を捉えるとともに、その生成・変容のプロセスを主体間の協働を通じたソーシャル・キャピタル醸成との関係性の中から読み解くことを試みている。広場のデザインを、空間デザインではなく活動のデザインと捉え、社会的構造から公共性を高める方法論を構築できれば、非常に有意義な成果になると言える。

**謝辞：**本稿の一部は、JSPS科研費17K14791「まちなか広場の公共性を高める場のマネジメント手法」の助成を受けたものである。

## 参考文献

- 1) 西村亮彦：Humanscapeから読み解く都市空間の公共性 - メキシコ・シティ旧市街フアン・ホセ・バス広場を例に - , 景観・デザイン研究講演集, No. 11, p. 167-176, 2015
- 2) 都市デザイン研究体：日本の広場, 建築文化, 1971
- 3) ハンナ・アレント：人間の条件, 中央口論社, 1973
- 4) ユルゲン・ハーバーマス：公共性の構造転換, 未来社, 1973
- 5) エドワード・レルフ：場所の現象学, 筑摩書房, 1991
- 6) 斎藤純一：公共性（思想のフロンティア）, 岩波書店, 2000
- 7) クルト・レヴィン：社会科学における場の理論, 誠信書房, 1956