

《論文》

「地域計画論」の射程

共生システム理工学類（生命・環境学系） 鈴木 浩

はじめに

1. 「地域計画論」の射程
 - 1-1 「地域計画論」の位置と射程
 - 1-2 「計画」とは
 - 1-3 「地域」とは
2. 地域政策
 - 2-1 自治体総合計画
3. 地域計画
 - 3-1 国土形成計画・広域地方計画
 - 3-2 都市計画・農村計画
 - 3-3 コンパクトシティ論
4. 地域居住政策
 - 4-1 住宅政策
 - 4-2 自治体住宅政策
 - 4-3 地域居住政策

結びにかえて

はじめに

1990年度に福島大学に赴任して以来、定年を迎える2009年度までの20年間、行政社会学部（後に行政政策学類）と共生システム理工学類で「地域計画論」を担当し、「地域計画研究室」を運営してきた。赴任当初は、建築学を基礎として「都市計画」を中心に、それを取り巻く「国土計画」や自治体における「総合計画」などを概観するという構成を考えていた。しかし、行政社会学部の発足の理念であった「地域に生起する諸問題の探求」に取り組み、その課題や政策形成に関わる調査や研究を積み重ねていくうちに、「地域計画論」の枠組みや方法論のようものがようやく組みあがってきたと思えるようになったのは、定年を控えたここ数年のことである。そこで、福島大学において取り組んできた「地域計画論」の課題の広がりや視座について、一区切りをつけたいと考え、「地域計画論の射程」として考察することにした¹⁾。

研究論文というよりも、方法論に関わる論考という性格であり、やや面映い観なきにしもあらずであるが、福島大学において、「地域計画論」が曲がりなり

にも構築できたことについての最終報告をするつもりで本論を提出するものである。

1. 「地域計画論」の射程

1-1 「地域計画論」の位置と射程

図は「地域計画論」において取り上げてきた研究領域や課題を示している。それぞれの領域において世界や時代の潮流そして社会が直面する諸問題にどう向き合うかによって、具体的な課題や方法を絶えず点検しなければならない。そのような時代や社会との関連において、筆者が課題として対象化した領域が図のような広がりである。地域計画論がどのような課題の広がりや方法的な検討が求められているかをここでは「射程」という表現で示している。

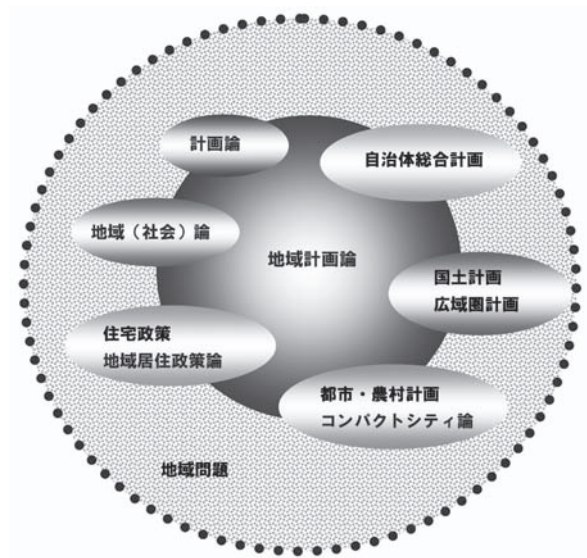


図 地域計画論の射程

1-2 「計画」とは

わが国で、広範に「計画」が位置づけられてきたのは、それほど古いことではない。加納治郎が、本格的に計画とは何かを考察した「計画の科学」を著したのは、1963（昭和38）年、わが国で最初の国土総合開発計画が策定された翌年である²⁾。さらに、わが国の役所主導の“官制都市計画”を批判的に検討し、地域や住民が積極的に関わるまちづくりの脈絡の中で、計画の意義や役割を再検討したのが田村明であった³⁾。

このように、わが国が高度経済成長期を通じて、国土全体を覆う複雑な諸課題、経済社会が直面する時代潮流、などに的確に対応する地域振興策や都市計画が求められている中で、「計画」の重要性が改めて浮き彫りになってきたのだ。同時に、反公害運動などを契機に全国に巻き起こったまちづくり運動は、それまでの政府や自治体など、官主導の計画の論理に対して、住民参加などが強く対置され、要求されるようになっていった。国のさまざまな計画が頓挫する場面も多く見られるようになり、計画の実効性やその説明責任が強く求められるようになってきたのである。

こういう社会の移り変わりの中で、都市計画や国土計画そして自治体総合計画に関わりながら、「計画とは何か」、「なぜ計画が必要か」は、地域計画論の最も基礎的な理論的背景を形づくっているといっても過言ではない。

計画を時代とともに改革し、住民参加や情報公開が求められるようになってきたメカニズムについて、筆者は現在までのところ次のように整理している。

計画とは、問題の所在やその因果関係を科学的にとらえ、課題や目標を措定したうえで、それを解決もしくは実現するための手段、プロセスを整序することである。計画は、国土計画や自治体総合計画などのように、その及ぶ範囲が大きければ大きいほど、制度的・予算的な裏づけが必要になってくる。国による国土計画などはそのために数多くの法律が制定されるほどである。そのことは時として権力的な性格さえも帯びることになる。そこで、計画の立案策定に当って、対象となる地域や人々にとって計画が、将来に向けた指針として、場合によっては社会規範（法律を制定することとは、こういう期待の表れである）としてさえ、受け止められることが期待される。そのことを言い換えれば、計画は、社会規範として、安定的に運用されることが必要である。ところが一方、めまぐるしく変転する社会経済情勢を踏まえて、計画は臨機応変、柔軟に対応することもしばしば求められるもので

ある。

つまり、計画には、この二つの側面、安定的な運用と柔軟な対応という、いわば矛盾する二つの側面が内在しているのである。この矛盾をどう解決していくか、計画立案者だけでなく、地域や人々が計画を前向きに受け止め主体者として関わっていくにはどうすべきか。その方法論が、実は情報公開、住民参加、事業評価、進行管理など、今日では積極的に位置づけられるようになってきた計画プロセスにおける新たな方法論である。実はこれらが、計画に内在する矛盾を止揚し、計画の内容を高めていく重要な条件になっていくのである。

1-3 「地域」とは

地域計画というからには、地域の範囲を具体的にイメージすることは前提である。しかし、これが難しい。単に、地形地質、気象などの自然的特質によって区分される地域であるだけではない。それ以上に政治経済、生活文化、それらの歴史的経過などが地域を形作ってきている。さらには、車社会の進行などで、人々の生活行動の広がりが大きく様変わりした。

私たちが地域計画という場合、その最も基礎的な広がりの対象は、市町村・基礎自治体である。昭和の大合併、そして平成の大合併と、市町村の圏域は徐々に拡大してきた。行財政改革という観点が合併の背景にあるが、人々の、とくに子どもたちの成長過程における生活圏の広がりは特別な意味づけがあり、それは小学校や中学校で、学校区として位置づけられてきたし、それらを地域コミュニティの原単位として位置づけることも合理的な判断であった。その後、さまざまな変動要因があり、学校区も行財政改革の延長線上で学校統廃合などが実施されてきた経過があり、子どもたちの成長過程や地域生活の実態にふさわしいものが守られてきたかといえ、怪しげである。

しかし、地域住民も含めて、地域計画を論じ、主体的に関わるような位置づけをしていくためにも、地域の広がりを、最も普遍的なものとして市町村を位置づけ、最も生活の基盤に存在する町内会・自治会あるいは小学校区などによって形成される地域コミュニティを地域計画の基礎的な広がり位置づけていくことは今後も重要である。

このような地域計画の原単位を位置づけていくことが改めて重要であることを指摘しなければならないが、一方で上述したように、生活行動の広がりを生活圏の拡大として位置づける考え方も存在している。経

济活動や情報などはもちろん、車社会に至って、確かに私たちの生活行動は広がりを見せている。自転車で30分通っていた学校や職場は、車を利用すれば同じ30分で、20kmの距離から通えることが出来るようになった。それによって、郊外型の庭付き戸建て持家が手に入るようになったことが市街地の広がりになっている。

しかし、地域計画論では、これらの帰趨を絶えず検証しながら、生活行動の広がりや市街地の広がりの中に生起する新たな問題などに取り組むことが必要になってきている。このような生活行動の広がりや市街地の広がり、少子社会・高齢社会に馴染まないばかりか、市街地の空洞化をもたらしてきたからである。

あらためて「地域」とは何を最も基礎的な単位として位置づけるのか、そこではどんな人々の生活や環境を成り立たせていくことが求められていくのか、が問われている。例えば、ヨーロッパで積極的に取り入れられてきた地域における「生活の質」(QoL)の導入なども今後の大きな課題である。

2. 地域政策

2-1 自治体総合計画

地域計画論において、わが国の地域政策の最も典型的な存在として市町村による総合計画を位置づけてきた。地方自治法には次のようにその策定が義務付けられている。「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」(同法第2条第4項)。法的な裏づけはないが、都道府県の総合計画もほぼ同様な扱いをされてきた。

地域における諸問題を総合的な施策体系や予算的な裏づけのもとに対応しようとするのが自治体総合計画である。この自治体総合計画における政策群の構成の前提として、地域に生起する諸問題を、主には空間的な現象としてとらえ、空間的な課題として提起し、それに対処する手段や方法そしてプロセスを提起するのが地域計画論であった。地域問題と地域政策を橋渡しすることが地域計画の位置であるといってもよい。

自治体の総合計画に関わる機会も多かったが、地域計画論の立場からは次のような基本的な視角に基づいていた。つまり、第一に、国土などの広域的な広がりにおける当該自治体エリアの位置づけや広域連携の視点とともに、地域社会再生の課題を正当に位置づける

ことである。第二に、自治体における政策形成能力と住民や産業界などとの合意形成能力を向上させていくための総合計画として位置づけることである。さらに第三には、計画に内在する矛盾を絶えず意識しながら、計画の実効性を高めるためにも必要な、情報公開、住民参加、そして事業評価、進行管理などを積極的に位置づけていくことである。

2009年11月に、筆者も参加している福島県総合計画審議会は新たな「福島県総合計画」を答申した。ここでは、福島県の積極的な対応のもとに、上述したような地域政策の特質や課題について、理論的な検討を踏まえて、最大限実現する場面として取り組むことができた。

3. 地域計画

3-1 国土計画・広域地方計画

わが国で最初の国土計画は、1950年制定された国土総合開発法に基づいて、1962(昭和37)年に策定された全国総合開発計画である。以来、この法律の下に、1998年までに5次にわたる全国総合開発計画が策定されてきた。これらはいわばわが国の高度経済成長を支える国土計画であった。

ところが世紀の転換点で、わが国は人口減少・超高齢社会化、長期的経済低迷と行財政逼迫などから、「右肩上がり」の国土計画を維持していくことが極めて困難になり、それまでの計画制度を見直すことになった。2005年に、国土総合開発法を改正して、国土形成計画法を制定した。そして2008年には、最初の国土形成計画法が策定された。高度経済成長期の国土計画から持続可能な国土計画への大きな転換が意図されたのだった。

自治体総合計画をわが国における地域計画の典型として位置づける立場からは、この国土計画の帰趨は極めて重要な上位計画であることは間違いない。それをどのような観点からとらえるかである。筆者はこれまで三つの観点からとらえてきた。一つは、国土計画それ自体に、国土の不均衡発展を是正するという目標と手段がどのように組み込まれているかであり、二つには、同じく国土計画自体に、国土を構成する基礎単位である地域社会再生の観点がどう位置づけられているかである。1977年に策定された第三次全国総合開発計画において、「定住圏」が開発方式として位置づけられた。それまでの新産都市建設やコンビナート建設のビッグプロジェクト主義が1973年のオイルショックで

後退し、全国的におよそ30万人前後の人口規模ごとに定住圏を形成していくことが目指されたのである。しかし、このような国土計画において、最も基礎的な生活圏を位置づけ地域社会の再構築を目指す課題は、どちらかといえば傍系におかれてきた。三つには、この国土計画のもとでの、都道府県や市町村の地域計画あるいは自治体計画行政との相互作用である。

高度経済成長期を通じて、いわば公共投資主導型の国土計画や地域計画の時代が続いた。地方自治体は、国の実施する諸事業をどう迎え入れるかに躍りだった時代である。自治体計画行政も、国の諸制度や補助金が前提であったから、独自の政策や事業を創意工夫するという場面は少なかった。

構造改革を旗印に、市場原理と競争原理を強力に押し進めた小泉政権以降、中央政府から「選択と集中」というスローガンが提起されてきた。自治体の計画行政に対して政府からの重点的な配分の姿勢を示したものであるが、地方分権や地方自治の精神に抵触するのではないかとさえ思える節がある。そのスローガンそのものに中央集権的な裁量姿勢が前面に出ているからである。いずれにせよ、国土計画の目標や方法が、自治体の地域計画を、自治と参画の政策展開に発展できるかどうかは、国土計画のあり方と密接な関連があることは間違いない。

3-2 都市計画・農村計画

筆者の研究履歴に基づけば、地域計画論の基本に都市計画が位置づけられることになる。しかし、学部時代に調査を手がけた農村におけるライスセンターやカントリーエレベーターの普及と農業生産の急速な転換、大学院時代に研究室で取り組んでいた過疎地の集落移転問題への参加などで、東北地方における農村問題の一部に触れる機会があった。

福島大学に赴任してからも、岩手県沢内村（現 西和賀町）における集落移転や医療制度の改革などに直接触れながら、農村の実態に触れる機会が多かった。宮城県小野田町（現 加美町）の総合計画を依頼され、行政社会学部の教員でチームを組んで策定作業の一端を担うこともあった。その後、宮城県角田市、丸森町、秋田県合川町（現 北秋田市）、福島県では、田島町（現 南会津町）や三春町、飯舘村など農村地域の自治体の地域計画に関わるが多かった。この経験から、都市計画研究を基本にしながらも、異なった角度からの研究、つまり都市と農村との連携や有機的結合などに視野を広げることができたのではないかと

と考えている。地方都市における都市計画は、周辺に広大な農林漁業を支えるエリアが広がっており、それらと市街地との関連をどう見るかで、都市計画の課題の見え方が異なってくるのである。筆者が後に触れるように「日本版コンパクトシティ」という時、実はこの都市と農村との関連とその計画論としての課題が根底に横たわっている。

さらに都市計画の課題は大変に根深い。実は今日の都市計画の基本的な考え方は高度経済成長期に形作られている。1919（大正8）年に最初の都市計画法が制定され、本格的な法改正は約半世紀後の1968（昭和43）年、まさに開発基調の時代であった。

そして、わが国の都市計画の特質として明治維新政府以来、一貫して指摘されてきたのが官制都市計画であった。都市計画は役所の仕事という思想が今日まで引き継がれてきた。1970年代には、都市計画や地域開発に絡むさまざまな問題が続発し、全国津々浦々に住民運動が勃発した。それらは反対運動から提案運動へ、そして協働・参画の運動への高まりを見せた。都市計画について、あえて「まちづくり」という表現が使われるようになったのも、この時期からである。

この都市計画の課題は、なお今日にも引き継がれている。つまり、住民自身の市民運動の蓄積や市民意識の高まりが決定的に重要であるが、市民力を高めていく課題はなお途上にあるといわなければならない。例えば、「住民参加」はすでにほぼ誰にでも認知された言葉であるが、具体的に住民参加の展開方法となると一人ひとりの市民にはなお、その具体的な行動の姿がイメージできないのが実情であることにも示されている。

今日、わが国の政治経済、社会事情の大きな転回を考えると、当時の都市計画思想とその手法を大きく見直さなければならなくなっていることは明らかである。モータリゼーションを前提とした都市構造の見直し、用途純化論を前提とした用途地域制の行き詰まり、地方都市では都市開発圧力が強くないとして採用している非線引き都市計画制度運用による白地地域における開発動向、土地神話を前提とした土地地区画整理事業や市街地再開発事業、等など、今後の都市計画を展望する上で、さまざまな課題が明らかになってきている。それらを包括的にとらえ、新たな都市論、都市思想として提起したのが次のコンパクトシティ論である。

3-3 コンパクトシティ論

筆者がコンパクトシティの考え方を適用できないかと考え始めたのは1990年、福島大学に赴任して以降である。直接的なきっかけは次の5つの調査研究に取り組んだことである。

第一は、1994～1995年度の2カ年間にわたる福島商工会議所からの委託研究「福島市における都市計画に関する調査」である。商工会議所の役員の方々と、東北6県の県庁所在都市の都市計画図を並べ、それらを比較しながら、福島市が際立って数多くの工業団地や住宅団地が郊外部に分散配置されていることに驚かされたのだった。

第二には、同じ1994年に福島市の西郊外に建設されるバイパスについて「福島西道路沿道風景づくり検討委員会」に参加し、新たなバイパスの沿道の土地利用やその維持管理における住民関与の仕組みや沿道風景のあり方を検討した。しかし、その後、このバイパスに大規模ショッピングセンターが進出し、その周辺には沿道商業施設の急速な開発が進み、中心市街地空洞化と密接な関係があることがはっきりした。

第三に、1996年、東北地方建設局（現 東北地方整備局）に設置された「未来都市検討委員会」において、東北地方における都市のあり方を検討した。ここで、筆者は東北地方における都市の形態や存在のしかたの特性を踏まえ、広域的なネットワークで都市間を結び、それぞれの都市機能を相互補完しあうような都市連携が必要であること、合わせてそれぞれの都市は新たな郊外開発を抑制する方向が望ましいことを主張し、初めてコンパクトシティという言葉をここで使用した⁴⁾。

実は、この時期にロンドンに出張する機会があり、そこでマイク・ジェンクス氏らの「コンパクトシティ」という本を書店で見つけ、余りのタイミングのよさに驚いたことを今でも鮮明に記憶している。欧米におけるコンパクトシティ論が大都市における環境問題やエネルギー問題から検討されていることを知り、わが国におけるその背景や契機の違いを確認することにもなった。その後、ここでの取り組みは東北地方整備局における「コンパクトシティ推進研究会」に引き継がれ今日に至っている。さらに2009年8月には、「東北圏広域地方計画」が策定され、その中でも「東北発コンパクトシティ」の考え方が位置づけられ、東北地方における都市と農村の共生関係を位置づけた生活圏としてのコンパクトシティの検討がさらに具体的に進められることになった。

第四に、福島県における「商業まちづくり推進条例」制定に取り組んだことである。郊外に進出するさまざまな公共施設や商業施設などが中心市街地の空洞化に拍車をかけていることがはっきりしてきたが、その決定的な動向が大規模小売商業施設の郊外立地戦略であった。福島県における商業まちづくり推進条例は、地域生活圏構成を前提にして、それぞれの生活圏ごとに大規模小売商業施設の立地を誘導するための条例である。全国に先駆けて福島県が制定したものであるが、全国の中心市街地空洞化の渦中にある商店街などからは強い支持を受けた。一方で市場原理や競争原理を前提にした規制緩和路線を進める立場からは、強い反発を招くことになった。しかし、この条例は地域社会再生、地方都市や周辺農山漁村の衰退から守っていくための考え方が背景になっている。

第五には、2005年1月、日本商工会議所に設置された「まちづくり特別委員会」において、いわゆる「まちづくり三法」の改正に向けた調査研究に取り組んだことである。ここでは、「福島県商業まちづくり推進条例」制定の経験を踏まえながら、「まちづくり三法」改正のための理論的検討を行ったが、その根拠に位置づけられたのがコンパクトシティの考え方である。

今日までにさまざまな地方都市の取り組みや実態を調査してきたが、なお不安や疑問そして誤解に基づくと思われる批判などが提起されている。都道府県レベルでも、なかなか理解が得られないので、表現として「コンパクトシティ」は使わないことにして、例えば「集約型都市」といった表現で、今後の都市のあり方を検討している場合もある。筆者はあえて、このコンパクトシティ論に込められる都市や地域社会のあり方をさらに具体的に提起していくことが必要と考えている。詳しく触れる余裕がないので、ここでは今日までに整理できている課題を列記しておくことにしよう。

- ①人口減少・高齢社会への対応
- ②中心市街地活性化と街なか居住
- ③市街地と周辺農山漁村との共生と土地利用の整合化
- ④広域公共交通システムの再構築
- ⑤循環型地域経済システムの構築
- ⑥低炭素型社会への対応

4. 地域居住政策

4-1 住宅政策

建築学において住宅へのアプローチは、長い蓄積があった。もちろん住宅設計や住宅施工に関わる技術的な発展を支えてきたが、都市に集中する労働者の劣悪な住宅事情を解決するための住宅供給や管理運営に関する研究などが取り組まれてきた。20世紀後半はまさに都市化の時代を迎え、マスハウジングの時代だった。世帯人数や家族型に対応した集合住宅を大量に供給するために型別平面計画が開発されたのだった。

筆者は建築学における住宅計画論が出発点にあったが、博士論文「既成市街地における居住地再編成計画に関する研究」（1978年）は、既成市街地における居住空間の実態やそれらの改善の方向性についての研究を行ったもので、都市計画研究に軸足を移したものだ。1986～87年のロンドン大学留学では、住宅問題や住宅政策への建築学、経済学、法学、社会学、地理学などの学際的な研究蓄積に触れることになった。福島大学行政社会学部に赴任して、すぐに法社会学の専門家、佐藤岩夫氏（現 東京大学）らと公営住宅における家賃問題などの共同研究を行う機会もあった。行政社会学部における文理融合の経験を踏まえながら、筆者の住宅研究は徐々に、住宅政策に関わる研究に重点を移していた。

4-2 自治体住宅政策

自治体住宅政策研究は、イギリスにおける自治体住宅政策の調査研究がその基礎になっている。わが国の住宅政策を展望していく上で、次のような視角を提起することにもつながっていったと考えている。

①自治体住宅政策という視点

1980年代のイギリスでは、住宅政策を担当する政府機関は環境省であり、政府の住宅関係予算は、毎年全国の自治体から提出される「住宅投資計画」（HIP: Housing Investment Programme）に基づいて、自治体に配分されていた。したがって、このHIPは自治体や政府にとってはもちろん、住宅政策に関わる機関や住民組織などにとっても極めて重要な情報源であった。それは自治体管内の住宅ストックの実態、空家ストックの活用の可能性、暖房などを含む基本設備の不備や狭小過密居住などの一定基準以下の問題を抱える住宅の実態が詳細に示されるとともに、自治体による住宅投資計画が示される。このような詳細な基本文書が毎年、政府に提出される実態に触れ、なぜ自治体に

おける住宅政策の位置づけが高いのか、なぜそれほど情報収集、課題整理、政策立案能力があるのか、わが国の実態と比較しながら、関心が深まっていった。

②政府と自治体との緊張関係

イギリスでは、中央政府を担う政権の交代が頻繁なこともあり、住宅政策に限ってみても、流動的であるとともに相互の緊張関係が大きい。それは自治体側からも、絶えず、自らの住宅政策能力を高めていくことが迫られていることを意味している。成熟した市民社会では、このような緊張関係が政策を漸進させていく力になっているといえるのかもしれないとも考えるようになった。市民社会において非政府組織（NGO）やボランティア組織などが大きな力を蓄積させている姿にも触れ、それらが政治情勢や政策展開に大きな力を発揮する場面をいくつか見てきた。

筆者が、市民社会を支える四つの力、「市場力」、「行政力」、「地域力」、「市民力」を構想することになったのも、このような見聞がアイデアのもとになっている。住宅政策の発展をこのような四つの力のダイナミズムに基づいて説明することで、わが国の現状を位置づけながら、新たな課題や展望を冷静に検証することにつなげることができるようになった。

③住宅運動

上記のような「市民力」を示す大きな取り組みが、イギリス全土で運動を繰り広げているホームレス支援団体の「シェルター」である。シェルターが創設されたのは1966年12月。60年代の賃貸住宅の劣悪な状況と悪徳家主たちのために、家族が離散したり居住不安に直面する実態が社会問題になっていた。

シェルターの発足とその後の精力的なキャンペーンなどによって、ホームレスに対する施策が具体的に展開されていった。政府によるホームレスに関する調査報告書が相次いで出され、ついにシェルターなどボランティア組織だけでなく自治体による住宅支援・助言センターが全国に数多く設立されていった。1977年にはいわゆる「ホームレス法」（1977 Housing (Homeless Persons) Act）が制定されたが、シェルターはこの制定に最も大きな役割を演じている。

社会全体の矛盾とその影響が人々の生活や住まい・居住環境に及ぶときに、それを個人の努力によって切り抜けようとする、あるいは切り抜けさせようとする風潮に仕向けてきたのがわが国であり、きわめて対照的である。

4-3 地域居住政策

わが国では、自治体における住宅行政は、従来、公営住宅を中心とした公共住宅の供給と維持管理が中心であった。一部の自治体を除いてはそれだけであったといっても言い過ぎではないし、そもそも住宅行政が建設行政や開発行政の片隅に位置づけられていて普段はほとんど機能していない自治体も少なからず存在する。公共住宅の供給・管理も政府からの限られた予算の中でしか進められない仕組みだから、たとえ公営住宅の必要戸数が算出できたとしても、実際には極めて限られたものだった。それは、公営住宅の空家募集の際の応募率にも現れていた。その限られた公営住宅戸数の限界性を切り抜ける方法が、入居基準としての収入階層の下位への限定化と収入超過者などへの厳正な管理であった。限られたパイを「平等」かつ「公平」に配分するための方策である。

つまり、地域における居住実態の科学的・総合的な把握や分析そして公共住宅の必要性についての裏づけが十分とはいえないままに、公営住宅は供給と維持管理がされてきたのである。さらにいえば、民間住宅市場や居住実態については、自治体住宅行政の及ぶところではなかった。基本的には持ち家や民間賃貸住宅は自助努力で頑張ってもらおうというのが、わが国の住宅政策であった。

しかし、2006年、「住生活基本法」が制定された。「住生活」という概念は極めて包括的であるし、それは住宅供給中心の住宅行政からの転換を意味しているようにも思えるのである。果たして、そういう転換に向けて、自治体が住宅政策を担えるのか、これから担っていく方向が見出せるのか、なお重要な今後の研究課題の一つである。筆者は、このような課題を研究課題として位置づけて、1990年代から「地域居住政策論」を展開してきた。

その研究方法は正直に言えばやや乱暴といえるかもしれない。イギリスの住宅政策に学び、そこからわが国の住宅政策がめざすべき方向を組み立てなおし、その枠組みを予め措定し、そういう方向に結び付くような事例を手繰り寄せながら、自治体における住宅行政への提言を続けていくという方法である。そういう意味では、「住生活基本法」という概念自体は、切り結ぶことができる提示であり、議論の契機を与えているともいえるのである。

わが国では、1990年代から、地方分権の議論が活発になり、政府レベルでの取り組みが具体的に動き出してきた。そういう潮流の中で、筆者は「自治体住宅政

策」の可能性を課題としてきた。イギリスの自治体住宅政策の展開の具体事例としてハリンゲー区の地域住宅計画（Local Housing Plan）を取り上げて検討したこと、そこでは自治体全体としてではなくコミュニティ単位での取り組みを重視していたことから、自治体をベースにした「地域住宅政策」の方向性を探ろうとしたのだった。

一方で、「市場原理」、「競争原理」そのための「規制緩和」が政府によって強力で推し進められ、安全・安心が社会全体で問われるようになってきた。ホームレスや高齢者支援などが社会的な関心が高まっている中で、居住支援などの重要性が位置づけられ、1990年代後半には筆者の住宅政策研究の枠組みを「地域住宅政策」から「地域居住政策」という概念に切り替えることにした⁹⁾。その後、日本建築学会建築社会システム委員会・住宅の地方性小委員会にも、「地域居住政策WG」が発足している。また徐々に、自治体による住宅政策が重視されるようになってきているが、自治体の側の政策能力形成が大きな課題になっている。

結びにかえて

地域再生の課題が、世界中で浮かび上がってきている。グローバリゼーション、新自由主義経済が世界を席捲するなかで、ローカリゼーションやコミュニティ再生が注目されてきているのである。1997年政権についたイギリスのトニー・ブレアは、内政上の課題として、地域再生を打ち出した。政府は、社会的排他問題対策室（Social Exclusion Unit）を立ち上げ、ホームレス、不登校、衰退する公営住宅などを緊急課題として取り組むとともに、コミュニティの再生をめざして地域力を再構築するためのキャパシティ・ビルディングを打ち出したのだった。

欧米におけるこれらの動きは注意深く見ていくと、やはり、地域を支える力、行政や市場と緊張関係をもって対応できる市民の力、そしてさらにそれらの背景に民主主義の蓄積があることに気づかされるのである。

筆者はこれまでも、しばしば「多数決はまちづくりには不適切な場合が多い」と指摘してきた。さまざまな価値観をもった人々が、それぞれに豊かな生活を目指して、まちづくりと関わっていくのであり、そこでは例え、少数意見であっても、まちづくりの重要な立場であり、意見であることを正当に位置づけることが重要である。わが国では民主主義の権化であるかのよ

うに、余りにも多数決を多用してきた。多数派が少数派を差別したり無視してきた姿があちこちに蔓延してきた。子どもたちは、小学校に入って以来、中学校、高等学校そして大学、どこでも多数決という決定方法に慣れ親しんできた。そういう決定方法では、一人ひとりの要求や人権を守ることが難しい。わが国が直面する地域計画の場面で、最も基本的な課題はこのことであるといっても過言ではない。今後の地域計画論の発展軸に、この課題が位置づけられ、教育という現場、さらにはまちづくりの現場で、民主主義がさらに発展することを願っている。

※注

- 1) 2010 (平成22) 年3月の定年を期に、研究室の修了者・卒業生そして同じ領域あるいは関連の深い領域の研究者の仲間たちと「地域計画の射程」を出版することになった。世に問う形になったので、現実の社会における「地域計画」という表現を使い、本論では大学における担当科目である「地域計画論の射程」という表現にして、使い分けている。
- 2) 加納治郎「計画の科学」、経済往来社、1963
 ちょうど同じ頃に下記の文献が刊行されている。
 加藤昭吉「計画の科学—どこでも使える PERT・

CPM」、講談社、1965

当時、わが国でも盛んに導入されるようになってきたオペレーション・リサーチを源流にして、工程計画・工程管理の科学的手法の開発が目されるようになってきた。そういう分野からの計画論であって、上記の嘉納の計画論の背景とは異なっている。

- 3) 田村明「都市を計画する」、岩波書店、1977
- 4) とりあえず「コンパクトシティ」を提起する目的は、中心市街地の空洞化、郊外住宅地の衰退そして周辺農村地域の衰退の同時進行をくい止めるために、市街地の野放図な拡散を抑制することにある。
- 5) 地域居住政策に関する主な拙著、拙稿は以下の通りである。
 - ・「イギリスにおける地域住宅政策の展開に関する研究」(代表、住宅総合研究財団) 1993
 - ・「地域住宅政策の構図」(分担、『地域と住宅』、勁草書房) 1994
 - ・「地域居住政策の胎動と展望」(編著、『講座現代居住3 居住空間の再生』、東大出版会) 1996
 - ・「地域再生をめざす地域居住政策の展望」(共著、『地域からの住まいづくり - 住宅マスタープランを超えて』、ドメス出版) 2005