

市街地再開発事業と住民の合意形成*

山 本 剛 郎

0) 目的と方法

ここでの目的は、街づくりすなわち、地域の活性化の一環としての再開発事業に向けての取り組みがいかなる過程を経て最終的な合意を得、実行に移されるに至るのかを考察・分析することにある。

この目的を達成するため、われわれは次のような方法によって資料を収集した。すなわち、われわれは、再開発事業に現在取り組んでいる、あるいは既に取り組みを終えた地域の当事者に、あらかじめ標準化された質問紙（末尾の表3参照）を配布し、自記式で回答を求めた。地域の当事者は、行政担当者、コンサルタント、地元の組合関係者とのことで、どの地域の場合にもこの三者から回答を得ることを心がけた。三者間のズレを考えることも目的の一つとしたからである。資料の収集は、株式会社 UD Consultants が担当した。同社がこれまで手がけた地域のうち、比較的最近

の八地域を抽出し、関係者に協力を依頼したもので、その結果は、表1の通りである。

得られた回答をもとに、再開発事業に至る合意形成のメカニズムを明らかにするため、以下の順序で分析を進める。1) 再開発事業に向けての取り組みを時間的順序を追って整理する、2) パンフレットや街づくりニュースの比較的そろっている地域の事例研究をする、3) それらを踏まえて合意形成のあり方を考える。

1) 再開発事業に向けての取り組み

1-1) 準備組合以前の研究会の段階

イ) 研究会の開催のキッカケ

再開発事業に向けての組織上の流れは、大要、表2のようである。

以下、研究会（協議会、勉強会といわれることもあるが、以下では研究会と表記する）は1-1、準備組合は1-2、本組合は1-3で論ずることにする。

研究会は、大別すると、行政主導で組織される

表1 調査地域一覧

	行政担当者	コンサルタント	地元の組合関係者
1 逆瀬川駅前地区	○	○	○
2 国鉄伊丹	○	○	○
3 北条駅周辺	○	○	○
4 姫路駅南地区	○		
5 姫路駅西地区	○		
6 茨木市元町地区		○	
7 JR 住吉駅南地区		○	○
8 布施駅北口	○		○

*キーワード：再開発事業、合意形成、ホンネとタテマエ

表 2 市街地再開発事業における組織形成

地元側	市側
<p>1. 発起人の発意による研究会（協議会）の組織化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各種団体との話し合い、合意形成 ・研究部会設置 ・各種の調査・研究・啓蒙活動、専門家の協力 自治体との連絡・調整 ・基本計画の策定、区域の検討・確定 	<ul style="list-style-type: none"> ・協同の呼びかけ ・広報・啓蒙活動 ・基礎資料準備 ・基本計画用の資料調査・作成 ・基本計画策定助言 ・会に全面的協力
<p>2. 準備組合形成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・部会の設置 財務、権利交換、建設、総務、補償、管理・運営等 ・詳細な（権利・生活に関わる） ・事業計画案（個々の権利者と全体との関連） ・同意書作成（宅地の所有者・借地権者の 2/3 以上の賛成および上の両者の地積が全体の 2/3 以上であること） ・組合設立認可申請 ・都市計画決定の申請 	<ul style="list-style-type: none"> ・準備組合と各種協議、組合指導 ・県国等と連絡調整 ・都市計画決定
<p>3. 本組合結成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・権利者ごとに役員を選出。総会に代わって総代会を設ける場合もある。 所有地積に関わらず組合員は同権利。 ・権利交換（総会の議決、審査委員の過半数の同意） ・権利変化に伴う登記、土地・物件の明渡し 	<ul style="list-style-type: none"> ・組合設立認可 (知事)

ケースと、地元の商業者が地元住民に呼びかけてくるケースとに分けられる。事例的には前者が圧倒的に多い。行政がこの会に関心を示す最大の理由は、行政がこのような会を、最終的には地域の再開発事業につながる都市政策の一環として位置づけているからである。つまり、行政は、商店街の近代化・活性化、商業機能の低下の回復に加えて、広場や道路などの地域整備をおこなう第一歩として研究会を考えている、ということである。

もっとも、行政主導、地元主導という風に単純・明瞭に区別できるものではなく、両ケースが相互に関連していることはいうまでもない。地元からの度重なる陳情や熱心な相談が行政を動かすからであり、また、行政の熱意や行政からバックアップが得られる（のではないか）という感触が地元の内発的な研究会づくりに拍車をかけるからである。したがって、行政、地元の相互作用のなかで、ある場合には行政主導として、ある場合には地元主導として分類されるとはいえ、両者の区別は大して意味をなすものではない。要は、いかに強力であろうとも、一方からの呼びかけだけでは、研究会は組織されない、ということであり、両者からの互いの働きかけが、研究会成立の不可

欠の要件である、ということである。

しかし、研究会成立のキッカケがいずれであれ、一度、研究会が成立すると行政のこれに対する取り組みは、きわめて熱心である。その関わり方は、大別すると互いに関連している次の三つに分けられる。第 1 は職員の研究会への派遣であり、第 2 は財政的援助であり、第 3 は情報の提供である。大部分の場合、この三種類を備えているといえる。典型的にモデル化していえば、職員は、リーダーシップを發揮して研究会の運営に参加し、当該地域の資料の提供、多様なアンケート調査や研究の指導や助言、事業についての啓蒙活動、先進地視察の計画などをおこない、今後の事業に必須の情報を提供し、それらに要する財政的な援助もおこなう、ということである。行政がそのように熱心なのは、当該地域で事業を展開することが、当該市や市民の生活・産業上の発展につながると、判断しているからである。

ロ) 研究会の構成メンバーとその活発度

研究会の構成メンバーは、大きくは、行政、地元の既存組織の役員、そして関係権利者（土地所有者、借地人、借家人）とからなる。行政とは、再開発事業や都市計画を担当する部署から派遣さ

れた、市の意向を心得ている職員のことである。後二者の場合、該当者が全員参加するということではなく、研究会の趣旨や目的に関心をもつ人ということである。地元の既存の組織の役員であり、且つ、権利者である者が参加するケースが多い。時には、市議員や商工会議所の役員がメンバーに加わることもある。それが、地元の関係権利者や学識経験者としてなのか、より広い視野に立ち市全体を見通す立場の代表者としてなのかは、地域によって異なる。地元の既存組織からのメンバーに関して一言つけ加えれば、商店会などに代表される商業団体と、自治会・町内会に代表される地域団体とに分けられる。いずれの団体であれ、当該地区の団体に限定している場合と、当該地区を含めたより大きな連合組織の長をも加えている場合とがある。

研究会の事務局は行政が担当し、会の役員は地元の既存組織の役員で構成されることが多い。二種類の組織のうち、商業系の組織がリーダーシップを發揮することが多いとはいえる。町内会組織が会をリードしていく場合もある。両組織が協調関係にある場合もあるが、一般的には両組織に意見の相違・利害関係の対立がある。もっとも、この段階ではまだ、それらが潜在下にある場合が多い。

このように一度結成されると研究会は行政主導で運営され、したがって、会そのものはきわめて活発で、各種説明会、懇談会、研究発表会などが頻繁に開催される。しかし、地元主体という点では地元住民の意気込みはあまり感じられない。役員はともかく、メンバーの多くは受け身であり、行政、コンサルタントの熱意に他人事のようにしていく感拭いきれない。そうしたなか、メンバーを能動的に駆り立てる要因として、リーダーの存在、市による開発計画や商業診断など具体的な資料の提示、があげられる。後者の重要性は、研究会での内容が一般的・抽象的な事柄から、具体的な事柄に移るにつれて、関係者は研究会やそこでの話し合いに関心を示すようになることから、理解されよう。前者は、人望の厚い、信頼感のあるリーダーが再開発事業には不可欠であることを意味している。リーダーへの不信感から事業の反対を唱える事例は枚挙にいとまがない。生活

者個々人の問題、当該地域の課題、そして、地域社会全体と個人や当該地域との関連を考える視野の広い、利他的な思考法のできる人がリーダーとして求められる。研究会のリーダーが、そのまま準備組合ひいては本組合のリーダーに移行することが多いことを考えると、最初とはいえて研究会のリーダーにどういう人を選ぶかが、その後の事業の展開を左右するといつても差し支えない。役員の選出が慎重でなければならない所以である。

構成メンバーの人数についていえば、10名程度の小規模のものから100名を超える大規模のものまでかなり幅がある。それは、展開しようとする事業の範囲と深く関わっている。その事業の範囲についていえば、これは、当初はかなり広い範囲を想定し、徐々に限定していく方が、その逆の過程を踏むよりも地元の合意は得られやすいと考えられる。それは、広範囲を想定し、その範囲内のあらゆる地域組織の役員をメンバーに取り込み、かれらの多様な意見や考え方、個人の立場から、また、地域組織の役員の立場から、取り組むべき課題に対する予断や偏見の入り込む余地の少ない時期に披瀝しあい、多様な意見のなかから合意形成に向けて意見を集約する方が後にしこりを残さないと、考えるからである。そうすることによって、「一部の人たちが勝手に事業を進めている」という、後になってよく出てくる批判をかわすことができると言える。もっとも、あまり範囲が広すぎるとまとまりが難しいことは否めないが。

さて、研究会の内容が、街づくり一般や再開発事業一般に終始していた段階から徐々に具体性を帯びた話題——たとえば、事業計画案の提示など——に移行するにつれ、それまで総論賛成として一括されていた人たちのなかから全面的に賛成、条件付き賛成、条件付き反対、反対が徐々に明確になる。とりわけ、後二者の場合、もともと再開発事業一般に疑心暗鬼であった人とより多くの連絡をとりあうようになる。しかし、この段階での彼らの反対理由を集約することは難しく、したがって、行動や運動が一本化されることとは、まだ、ない。反対をする人は、研究会が事業の展開を想定している当該区域内に先行投資をおこなう行動派から、役員に対する不信感から反対運動に走る者、当分は模様眺めを決め込む者まで多様であ

る。しかし、もっと情報を知りたいという形で賛成に傾く者が数の上では多い。それは、研究会当初の受け身の状況から事業を自分のこととして受けとめ始めた証左であろう。このエネルギーが研究会を発展的に解消させ、準備組合の結成に向かわせることになる。研究会ではより詳細な内容を具体的に検討することができないからである。

1-2) 準備組合の段階

イ) 準備組合結成のキッカケ

街づくり一般、再開発事業一般の説明・啓蒙活動から、より具体的な内容に話が進むにつれ、関係権利者への説明会、彼らとの勉強会がきめ細かくなされ、そうしたなかで事業に対する理解が徐々に深められ、こうして再開発事業に向けての合意が形成されたと判断されると準備組合が結成されることになる。そのように判断させるのは、「住む町が良くなるなら」という総論的な賛成が得られた、「権利者が各自の権利の変換の具体的な内容を知りたがっている」、「アンケート調査をした結果、一定数以上の賛同が得られた」、「仮店舗用の跡地が確保されたことに好意的な態度がみられる」と判断されたなどが多く寄せられたからである。

上述のように多くの賛同が得られたことに加えて、事業をおこない得る見通しが立ったと判断されたことが準備組合結成の要因である。すなわち、事業の実現に向けて、具体的な検討——たとえば、事業計画の策定、保留床の処分、資金面の援助を得るべくデヴェロッパーの選定——をするのが準備組合結成の主目的であるが、そうしたことができる環境が整ってきたこと、また、そのように研究会の役員が判断するようになってきたことが、準備組合結成のキッカケである。加えて、具体的な細かい内容は残るもの、理念的・一般的にはデヴェロッパーとの話し合いが順調に進み、また、大口の保留床の引き受け手との交渉も明るい見通しがもてそうであると、状況判断されたからでもある。要約すれば、住民の理解が得られたと判断され、且つ、事業の実現可能性が高くなったりと認識された時点で準備組合は結成されることになる。抽象的段階から具体的段階への第一歩である。多くの地域で後に問題がこじれること

があるが、それは、この判断の甘さ、認識のズレによる。権利者が個別に資産を処分することに規制をかけるためには都市計画決定、本組合の結成が不可欠であるが、その前過程として準備組合が位置づけられるのである。

こうして、多くの研究会は、市主導のもと、発展的に準備組合に再組織され、そこにおいて事業計画案が作成され、さらに事業化に向けての活動、すなわち都市計画決定を受けるための努力が続く。なお、既存組織の準備組合結成に対する態度に関しては、おおむね賛成ないしは、協力の姿勢が見て取れる。つまり、この時期、組織が一丸となって反対することはないが、他方、個別的に反対の意思表示が先鋭化してくるのもこの時期である。準備組合が正式に発足することによって反対層も新規に組織を結成することが多くあるからである。どういう層が反対に回るのであろうか。また、その理由は何であろうか。誰が反対をしているかに加えて、なぜ反対をしているのかについて少し考えてみよう。そうすることが、認識のズレを理解することにつながると考えるからである。

ロ) 反対者層とその理由

行政担当者、コンサルタント、地元関係者（とりわけ準備組合）の三当事者間には最終的に描いている青写真という点ではまだ議論の余地を残しているとしても、少なくとも再開発事業をするという目標に関しては意思の疎通は十分に図られている。だから、再開発事業に向けての組織づくりが一步前進するのである。逆に言えば、意思の疎通が図れず、頓挫した事例は無数にあるであろう。行政が働きかけたにもかかわらず、地元が乗ってこなかったケース、逆に地元の強い要請にもかかわらず行政が反対する場合など枚挙にいとまがない。

以下で問題とする認識上のズレは、この三者間のことではなく、地元関係者のなかで見られるそれについてである。賛同者が組織化されれば、逆に反対者も団結を始めるということである。まずは組織化されない状況における反対者の言い分を聞こう。

反対者の属性はこれだと一概にはいえないが、

いくつかの要因について整理をしてみよう。要因として権利者、年齢、職業を取り上げる。

権利者別

土地所有者：事業が自己に不利に展開するのではないかとの判断にもとづく。つまり、商業に対する先行き不安感からである。また、土地利用は自分一人でおこなうべきで共同化には反対という考え方の人もこのなかにはいる。

AAA タイプの人：これは、自分の土地に自分用の家屋や店舗をもち、しかもそれを自分用に供している人のことで、建物の保全がよく、再開発事業の必要性を感じない人である。この人たちとは、自分の土地に自分の建物を建てることが出来なくなることに対し強い不満をもつ。これはとりわけ高齢者に多い。他方、もともと、土地や建物を高度利用している人にとっては、再開発事業によって自分の持ち分が減るのではないか、大型店舗がキーテナントとして進出することにより、自分の店舗が圧迫されるのではないか、という不安から反対を唱える場合もある。

借家人（権者）：この人たちの主な反対理由は、将来に対する経済的不安、生活再建への不安からの反対である。

年齢別

高齢者：投資することに対する経済的不安か

ら反対をするケースが多い。とりわけ、家の継承者がいない場合はそうである。

職業別

知識階層：特定の職業つまり商業従事者のために一定の公費が使用されることに疑問を感じる人たちである。

地域外への勤務者：地区外への勤務者にとって、商店会の近代化は彼らの生活に関係がない。

一部商業者：人間関係のもつれによる主導権争いから共同化に反対をすることがある。

以上を整理すると、反対する理由として、まず、経済上の不安が挙げられる。これはさらに、将来の生活に対する不安と、これまでの既得権益が守られなくなるのではないかという不満とに細分される。これは不安感・不満感を払拭できれば反対は解消されるということである。そして、これがホンネであるかぎり、ことはそれほど困難ではない。しかし、これらがタテマエの理由でホンネが別のところにあるとやっかいである。次いで注目を引くのは、土地利用は自分一人でおこないたい、商業従事者のために公費を使用するのはいかがなものか、などに代表されるように信条として反対する立場である。これは非常にめんどうな反対理由である。これも、ホンネなのか、タテマエなのかが不明だからである。第3は、事業の必要性を感じない、事業は自分と直接関わりがないので、賛成ではない、反対という立場である。こ

表4 反対運動

	個人対応	組織対応
準備組合	<ul style="list-style-type: none"> ・質問状や要望書の提出 ・ヒアリングや説明会のボイコットの通知ないしはそれらの無視 ・反対である旨のパンフレットの作成、配布 	<ul style="list-style-type: none"> ・組織的な活動をするため見直す会などの会の結成 ・ヒアリングや説明会のボイコットを呼びかける ・パンフレットの作成、配布 ・質問状や要望書の提出
関係権利者	<ul style="list-style-type: none"> ・個別オルグ（反対するように根回しをする、たとえば、土地所有者の場合、借地権者に嫌がらせや、借地料の値上げをする） ・ヒアリングやボイコットを呼びかける ・パンフレットの作成、配布 	<ul style="list-style-type: none"> ・組織への加入の呼びかけ ・組織のニュースやパンフレットの作成、配布 ・個別オルグ（反対するように根回しする） ・勉強会への誘い
行政体・当該地域外の関係組織体	<ul style="list-style-type: none"> ・反対している旨の通知 ・要望書や陳情書の提出 	<ul style="list-style-type: none"> ・要望書や陳情書・理解を求めるパンフレットの提出・配付

の理由も当事者の本心がどこにあるのか推し量りかねる場合があり、理解を得るのに苦労するケースである。

ここで留意しておくべき重要なことは、以上が互いに関連しているということ、また、それらがいわゆる表向きのタテマエとしての理由で裏にはまた別の理由がある場合が多いということ、である。しかし、それを見極めることは至難のわざといえよう。こうした点の手がかりを得るために、当事者の地域に対する知識・感情・関与のあり方に、また、家族関係・近隣関係のあり方や居住歴に、探りを入れることが大切であろう。

以上のような理由で反対を唱える人々はどのような具体的な行動に出るのであろうか。

ハ) 反対運動

反対運動は、これを反対者の側から見ると、個人でなされる場合と、組織を通してなされる場合とに、また、運動の矛先・対象の側から見ると、準備組合に向かっている場合と、関係権利者に向かっている場合と、そして行政体や外部の関係組織体とて大別される。以上をまとめると表4のようになる。

ニ) 反対者への対応

行政や準備組合の役員やコンサルタントは、反対者から接触することを拒否されている場合が多いけれども、彼らに要請されること、それはこうした反対者とコンタクトをとること、ラボールを保つことである。そうするキッカケとなるのが資料の配布である。たとえば、反対者の要求する資料を届けるなかで、相手の信条を察し理解を示しつつ、準備組合側の真意をも汲み取ってもらう努力を重ねるなどはその一例である。そうすることによって、互いの誠意と誠意のぶつかりあいのなかで信頼関係をつくることが必要なのである。それがやがて、時には対話のできる関係をつくることになる。話し合いに際して、再開発事業一般の重要性を相手に理解してもらったうえで当該地域での再開発事業の必要性を訴えることに尽きると思われる。

以上の反対を、ある場合には乗り越えて、ある場合には一方でかかえながら事業は次の段階に進

む。

1-3) 都市計画決定、本組合結成に向けて イ) どういうことがキッカケでそうなるのか

準備組合役員は、コンサルタント、行政と連絡を密にしながら、彼らから得た指導や助言をもとに、また、組合員の意見を取り入れながら、土地利用計画案・事業計画案をつくり、さらに権利の変換の試案を提示し、それらに対する組合員のおおかたの賛同を得、さらには保留床の処分の見通しを立てる、という風な一連の作業を続ける。その際、こうした努力を実効あるものにするため、彼らは再開発事業が商店街の活性化、土地の有効利用という点でいかに有用であるかを、また、再開発事業による街づくりが当該地域にとってベストであることを説き、法定組合にしないことには民間のバラバラな土地買い上げを規制できないことを強調する。同時に、具体的には、たとえば、「借家人を参加組合員として、借地権者と同じように事業に参画できるようする」、「従前資産の価格と従後の面積を提示する」、「住宅居住者には再開発住宅建設の検討を約束する」などの措置を講じていく。そして、こうした一連の作業努力の過程そのものが、とりもなおさず準備組合側がなさうる、行政に都市計画決定をしてもらうための努力なのである。すなわち、準備組合側は、一方で関係権利者に向けては準備組合から本組合への移行に必要な上述の条件を整え、他方で行政に対しても都市計画決定をおこなう客観的な条件を整える。しかし、この異なる対象に向けられる整備されるべき条件は全く同じことである。それは、くり返しいえば、おおかたの組合員の事業に対する賛同を得ること、事業計画や資金計画が煮詰まり、権利者の権利の変換の同意の見通しがついていること、保留床処分の目途がついていること、そして、こうした組合側の努力を通して事業の実現可能性がほとんど満足されたと、行政側が判断できる状況を整えること、に要約されるからである。これが満たされることによって、関係権利者は事業に理解を示し、行政は事業の実現可能性が極めて高いと判断し、都市計画決定をなし、準備組合は法定(本)組合に移行する手続きがとられる。これは、いわばコインの表裏の関係といえよ

うか。時間的な先後関係からいえば、都市計画決定がなされた後に本組合の設立がなされるわけであるが、この両者の実現に向けての準備組合の取り組みは同時並行的になされるといえる。まさにあうんの呼吸を必要とする。

準備組合は、あくまでも本組合を設立するための準備段階にある組合であり、任意の団体である。この準備段階において、勉強会、ヒアリング、説明会、先進地視察が重ねられ、その結果、関係権利者の総意としての事業遂行の決断が、かつ、客観的にも事業完遂の可能性が高いとの行政による評価が、行政をして都市計画決定に至らしめる。それに対応して事業主体も、準備組合から法人格をもった法定組合である本組合に発展的に解消することになる。

ロ) 反対者のその後の対応

大勢としては、準備組合から本組合に向けての努力が続くなか、一部には反対の意思表示もより鮮明となる。それは、個別になされる場合もあれば、組織化される場合もある。前者については、本項で、後者については次項で扱う。

さて、この時期（準備組合から本組合にいたるかなり幅のある時期）、反対者の理由は先の場合より、より個別具体的となる。その一例を、具体的な検討策・対応策とともに示しておこう。

- 1) 借家を継続して賃貸したいが、再開発事業後の賃貸は高くて賃貸できそうにない。経済的に不安である。——従後の借家条件の提示、経営指標の具体的検討。
- 2) 借家人が店舗や住宅を取得するには個人の資金負担が高額過ぎる。——借家権者には優先床を用意する。経営指標、損益分岐点の検討。
- 3) 理髪業なので再開発ビルでの営業からくるメリットは少ない。——再開発ビル内の経営方針の検討。
- 4) 地区外に転出する場合、現在と同じ条件の物件があるか、その場合新規の顧客の確保に年数を要し、その間の経済的負担は大きい。——代替物件別賃貸借条件の整理・提案。
- 5) 行政に対する不満、不信が強く、行政から受けた被害者意識が抜けない。——誠実な態度で接すことによって、行政不信をぬぐい去る努力を

する。

6) 亡夫からの相続物件で土地に対する愛着があり、立ち退きなどできるものではない。——再開発地区の状況を説明し、理解を求める。

7) 商売の業種が再開発ビルへの入居になじまない。——地区外転出を提案。希望代替地を探す。従前資産と同条件の代替資産の取得を目指す。

8) 街はきれいになるが、再開発事業は個人の負担や犠牲の上になり立っている。——個人負担が大きくならないように補償金を出す。再開発事業に対する理解を求める。

9) 宗教法人の敷地（寺）が共有地となるので、住職・檀家一同が再開発事業に反対。——土地の取得に加えて、寺の新築、仏具の新調に費用を要するので価格の安い代替地の斡旋（檀家総代会の同意取り付けに時間を要した）。

10) 高齢で、長期間同一物件に居住しているので家賃は安い。しかし、従後の物件は大変高い。従前の資産額は少なく、新ビル購入資金はなく、融資を受けることはできない。——アパート（市営住宅）の斡旋をおこなう。

11) 商業上の環境評価は主観的評価と客観的評価とがおおむね一致するが、居住という観点からの評価は両者で一致しないことが多い。住めば都で、客観的にはいかに悪くとも主観的には良いと考える人が多い。

このような個別的な反対理由は、それらがクリアされることによって反対は解消する。もっとも、先の例では、十分な対応策が必ずしもとられたとはいえないと思われる。そうした場合、行動が先鋭化することがある。それには当然リーダーの存在が不可欠である。それは、個々の不満をより高次の社会的な理由に束ねる努力が重ねられた結果である。経済的、打算的な観点からの反対に加えて、事業の進め方、組織のあり方にも異議を唱えることが多い。眞の反対理由はどうであれ、表向きはそれらの複合したものとなる。すなわち、当初の個別的、打算的な理由が、社会的、経済的に昇華され、一般化・複雑化する、ということである。また、権利者が周辺部分（非権利者）に呼びかけ、彼らに理解を求めたり、行政に反対の意見書を提出するのもこうした組織的対応の特徴と言えよう。

そうしたもの一つをまとめておこう。

ハ) 再開発事業を考える会（見直す会）

考える会の再開発事業一般に対する態度は、「建て前として賛成」「反対ではない」、「反対すべきものではない」に要約される。それは、再開発事業を通して、「地域が活性化される、基盤整備がなされる」ことに反対する理由はあり得ないからである。

ではどういう時に考える会は反対をするか。それは、「地域のためにならない、地域の活性化・基盤整備につながらないと判断されるとき」であり、「手続きが非民主的で、一部の者のみで運営され、社会的弱者の切り捨てにつながっていると考えられるとき」である。これは、表向きのタテマエとしての理由であり、多くの賛同を得やすい理由である。他方、上の理由の裏にペールで包まれたホンネの反対理由も見え隠れしている。それは、地域によって、また、反対する人の属性によって異なったものである。それは、たとえば、具体的には「跡継ぎがない」、「金がかかりすぎる」、「商売がうまくいっているので、共同利用には反対」等個人的な理由によるものが多い。しかし、多くの場合これが表にでることははない。

さて、彼等にどのように接すればよいのであろうか。基本的には先の個人的な場合と同じだが、先の場合より困難を伴う。要点のみを記しておこう。

1) タテマエとしての反対理由を打ち破る理屈を用意できるかどうか。

2) ホンネの反対理由をタテマエとしての反対理由に転化させて反対している場合が多いので、ホンネの反対理由をかぎとする努力が大切。

3) 一般にはホンネの理由とタテマエの理由との間に関連がないので、一方から他方を推し量ることは不可能に近い。話し合いの場を何度ももつなかで、ホンネを聞き出すしかない。

4) その意味で、話し合いの機会を持つことと、反対者の個別的な属性（地域に対する愛着や認識や使命感や家族構成等）を調べることが大切である、と考える。

これを乗り越えた準備組合のみが都市計画決定を得、本組合を形成し、事業が実現される運びと

なる。

以下、Z市の事例を通して再開発事業に向けての取り組みをみよう。

2) 各種のパンフレットにみる再開発事業の経過 ——Z市M町の場合——

2-1) M町街づくりニュースを事例として

以下、街づくりニュースをもとに再開発事業の経緯を追ってみよう。先ず記載内容を記し、次いで必要な場合にはそれに対するコメントを、〔 〕を付して記すことにする。

第1号（1990年5月）

1990年5月24日、M町A地区開発協議会総会が開かれ、引き続きM町地区再開発準備組合の設立総会が開催。関係権利者115名のうち80名が参加。ここに、1989年4月設立のM町A地区開発協議会は解散。

〔Z市も参加組合員として参画、再開発ビル内に公益施設の導入を図り、かつ、都市機能の充実のためホテル、百貨店をこの機会に誘致したいとの市長の設立総会での挨拶は、市のこの事業にたいする取り組みの熱意を示すものとして注目された。もっとも、これは後に「見直す会」を結成させる大きな要因の一つでもあった。また、設立総会に先立つ5月11日の全国紙は、某百貨店が再開発に意欲を示している旨の報道を、協議会にも百貨店にも取材しないまま憶測でおこなったことを街づくりニュースは報じているが、これは、当地での事業が多方面に关心をもたれていることを示すものであるが、他方、この報道をめぐって協議会員に動搖があったことも事実であろう。なお、開発協議会や再開発準備組合等の設立の経緯等については、後述の街づくりニュース5号でも論じられる。〕

第3号（1990年8月31日）

再開発事業の基本は、生活の再建、地域を時代にあった街につくりえる点にある。そのため共同で有効利用を図る（共同立替え＝共同化）ことが必要である、ことを強調している。

共同化のメリットとして、1) 土地の高度利用：

不整形な土地をまとめて合理的・有效地に活用。階段、便所、柱などの施設は共用なので有効面積が増す。2) 資産の有効活用：大きなテナントがくるので、また、良好な建物になるので、賃貸分譲もできる。3) 優遇措置：たとえば、補助金や融資が比較的楽にでき、事業費が安くなる。

共同化のデメリットとして、1) 先祖代々の土地が他人と共有になる。2) 一定の規則のもとで建物が管理される（営業時間、日など）。3) 完成までに時間要する。

〔個別での対応と共同化（再開発事業）での対応とを事業推進中と事業完成後とにわけてそれぞれのメリット・デメリットを記載しているが、これは事業の推進に不可欠の情報であろう。このような情報は、再開発事業の何たるかを地元権利者に理解してもらうのに必須の資料といえよう。〕

第4号（1990年9月25日）

地元権利者の集会開催のニュースと、見直す会（メンバーは55名）の結成（7月）のニュースとを報じている。もっとも、基本計画素案をもとに勉強会を開き、再開発事業に総論賛成を表明する者が多数を占める、とある。

〔総論賛成をいかにして各論賛成にいたらしめるか、いかにして住民を合意形成にいたらしめるか、このための努力が課題であろう。準備組合員と見直す会のメンバーとのコンタクトのとり方に注目したい。〕

第5号（1990年10月5日）

本号は、見直す会の市への公開質問状と、それに対する市の回答とから構成されているが、それは、地元の新聞記事から転載されたものである。その内容は以下の通りである。1981年12月、M町A地区市街地再開発準備組合が結成されたが、それは7年4ヶ月後の1989年3月に解散。その後、1989年4月、M町A地区開発協議会が発足。前回までの開発面積はA地区1.3㌶だけだったが、今回はその西側を加えた2.1㌶とし、1990年5月には同協議会は準備組合に再組織された〔先の街づくりニュース第1号の準備組合とはこのことである〕。

同年7月、見直す会が結成された。同会は市に

質問状を発したが、その骨子は以下の通りである。1) 再開発事業で転・廃業に追い込まれる商店があるが、市はこれを掌握しているか。2) 組合施行とはいいながら市が主体となり、住民の意向を無視している。5人の職員を組合に派遣しているが、これは税金の無駄遣いも甚だしい。行政の姿勢を問う。3) 計画区域を拡大した根拠は何か。4) デベロッパーが1200万円を組合に貸し付けているが、これは不明朗、等々。

これに対する市の回答は、1) 再開発事業とは地元の主体性のもと、関係者の創意と工夫とによって新しい街をつくる事業であり、事業の進め方や事業計画の内容は関係者で検討・調整し、理解と納得をしあうなかで合意形成がなされなくてはならない。2) 再開発事業は地元の主体性のもとでなされるものではあるが、準備組合の取り組みのみでは事業の推進が困難であると判断した場合、地元の要請に基づいて技術的、人的援助は必要である。

〔記事から判断するかぎり、市の再開発事業に対する取り組みは熱意よりも強引さが目につく。7年以上を費して得た当該住民の最終結論が再開発事業の断念であった（1989年3月）。にもかかわらず、その1ヶ月後に一部の住民の間から事業の範囲を若干変更して、協議会——研究会から出直す必要がなかったからであろう——を結成する動きがあったことに対し、行政がそれに賛同を示す行動に出たことは軽率の誹りを免れないであろう。ましてや賛否両論がうずまくなか行政主導で協議会の結成が図られたとしたら、行政のいう住民の合意とは何かが問われなくてはならない。なお、後述の見直す会のニュースの3号にも詳細に質問状が掲載されている。〕

第6号（1990年10月23日）

再開発事業に賛成の者も反対の者も準備組合に加入することを呼びかけた内容が中心である。すなわち、組合は多様な意見のもち主の集合体であるから、そこで、協議・議論を重ねるなかで、一定の方向に意見を集約していくのではないかと結んでいる。

〔しかし、そうはいうものの準備組合とは再開発事業を推進するための組織であるから、上のよ

うな言い方（反対者もとりあえず準備組合に入るように呼びかけること）は矛盾しているといえようか。見直す会ニュース第4号を参照。】

第7号（1990年11月13日）

準備組合の理事長から見直す会の会長にあてた手紙を紹介している。その手紙とは、組合から話し合いの場をもちたいと見直す会に呼びかけたことに対し、見直す会から書面で拒否の回答があったので、それに対して話し合いをもとと再度呼びかけたものである。

〔接触を拒否されている組合の側からすると、何とか対話の糸口をつかみたいところであるが、話し合いの場をもつための条件として見直す会は、組合が市やデヴェロッパーと手を切ることを挙げている。それは、見直す会からすると、組合は財源・人材・情報の面で市やデヴェロッパーから多くの援助を受けていると考えられるからである。なお、この点をめぐって両者の対立は以後続くことになる。見直す会ニュース7、8、9号参考。〕

第13号（1991年12月末日）

権利者意向調査の結果が報告されている。調査票は全権利者103名に配付され、78名から回答を得たもので、回収率は76%であった。その結果は以下の通り：商店主に対する売上げの質問では、横這いないしは売上げの減少が8割以上で、営業不振の傾向にある。営業不振の原因是商店街全体の衰退にあり、その建て直しはもはや個別的な対応では不可能で、商店街全体としての対応が迫られている、との認識が大勢を占める。他方、居住者に対する質問をみると、居住環境に満足している人が多い。その理由として駅に近く、買物に便利が挙げられている。不満とする人のその理由は道路、広場、駐車場などの公共施設の未整備、家の老朽化に要約される。彼らも住宅の立替えを望んでいる。商店主であれ、住宅居住者であれ、再開発事業で最も知りたいことは、権利の変換、ビルの管理運営についてである、としている。

〔地区住民の考えを反映しているとされる、この意向調査も、それが、市の援助のもとでなされたものであるだけに、その結果が再開発事業を進

める方向に強く傾斜していることは否めないといえよう。回答者の多くは、個店の営業不振は個店の努力だけではもはや限界に達し、地区全体（商店街）で対応せねばならないと考え、したがって、何もしない地区の将来に対して悲観的な見解をもっている。他方、そのような考え方をとらない人は回答を留保し、見直す会はそうした人を中心にして結成されたといえようか。これは、再開発事業に理解を示す層と、それに反対を唱える見直す会に理解を示す層とに権利者が徐々に2分されていくことを意味する。〕

〔この間、大手百貨店を参加組合員にしたこと、基本計画の素案（交通の動線・街路計画・施設の配置をどうするかという土地利用計画や施設計画）づくりに邁進していること、個別ヒアリングを実施していること、つまり、本組合の結成に向けて、また、都市計画の決定に向けて準備を進めていること、が報じられている。また、権利変換をする際の基本認識として、権利者の生活再建、公平性、事業の採算性の3本が強調されている。これはどの地域における事業の場合にも尊重されている柱であるが、これを如何にして具体的に実行に移せるかに今後はかかっているといえよう。何故なら、見直す会の反対理由は再開発事業によって生活の再建ができない者が多くなる、とする点にあるからである。〕

第21号（1992年9月）

大手百貨店と出店の調印。

商業権利者に対してなされたヒアリングの結果が以下のように報告されている。権利者（借家権者が含む）を店舗面積比率によって分類すると、業務系店舗45%、物品販売店舗34%、サービス店舗11%、飲食店舗9%、その他1%となっている。2つの銀行の面積が大きいため業務系店舗の比率が高くなっている。物品販売店舗の内訳をみると、衣料・身の回り品系が42%と最も多く、次いで文化用品系が30%、雑貨系が16%、食料品系が12%と続く。衣料・身の回り品系や雑貨系についていえば、一般にミセス以上をターゲットにした店舗が多く、ヤング系の店舗は比較的少ない。

飲食店舗についてその営業時間を見ると昼間を主体とする店舗が全体の4分の3を占める。サー

ヴィス店舗については理・美容系とカルチャー・レジャー系との比率が43対57である。さて、こうした実態を受けて、問題は、今後もこれまでのままでいいのか、あるいは見直すべきなのか、ということである。つまり、今後のあり方をめぐって再開発事業に取り組む姿勢が異なってくるわけである。

ところで、こうした店舗経営者は再開発ビルが完成した際にもこれまで通り営業を続ける意思をもっているのであろうか。権利変換や再開発後の商業施設設計画が未確定であるため、未定と回答したもののが23%いたものの、72%は意思ありを表明している。そのうち、78%は現在の業種を継続するとしているが、20%は業種の変更を考えている。いずれであれ、営業継続の意思ありの人は「再開発事業が早急になされることを」望んでいる人達である。

〔第13号で商店街での売上の減少ないしは横這い状況をみたが、ここでの結果もその延長上に位置づけられる。すなわち、上の結果は再開発事業に前向きに取り組もうとしている人達の回答であるということである。彼らの考え方からすれば、ヤング層を顧客にとり込むためには是非とも再開発事業に取り組まねばならないということになる。他方、現状を悲観的に捉えない人からすればこうした動きには批判的とならざるを得ない。〕

第22号（1992年11月）

6月の全権利者説明会で発表された基本計画素案にもとづいて基本計画案が協議され理事会で承認を受けた。その骨子は以下の通りである。再開発地域は商業棟と住宅棟とからなり、前者は核店舗の百貨店および地元の店舗（専門店）で構成され、後者は、低層部には業務・専門店・公共施設が、高層部には住宅が配置される。さらに、空き地には川やお祭り広場が計画されている。こうした計画は次のような街づくりのコンセプトに裏打ちされたものである。

それは、文流都市——過去（きのう）と未来（あす）が現在（いま）にいぶく街——に要約される。当地域は古くからヒトとモノの交流拠点として、また、町衆文化の発信基地として栄えてきたので、このいわゆる歴史性と文化性を街づくりに生

かそうとしたものである。このコンセプトからさらに街づくりキーワードや街づくりイメージが具体的に派生してくる。それは次のようになる。

	街づくりキーワード	街づくりイメージ
歴史：	街道、キリストの里	歴史と伝説の街
自然：	水、緑	安らぎと憩いの街
文化：	文学、町衆	町人文化と文学の街
市のイメージ：バラ		花と庭園の街
地名：	M町	お洒落なショッピングの街
未来：	国際化	学術と文化の交流の街

〔再開発事業に賛同する者の間では、事態は着実に本組合の結成に向けて進んでおり、その一つの表れが、彼らの意思統一の象徴としての計画案の策定である、といえよう。この大変立派な計画案に盛られている精神が、まだ賛同していない人からどの程度理解や共感を得ることができるか、また、その精神がどれだけ具体的に事業に反映されるか、が今後の課題であろう。〕

〔その間、市の上位団体である行政体（都道府県）、Z市商工会議所、Z商業団体連合会などには報告・陳情に出むき、また、周辺の自治会や商店会などの関係諸団体には説明会を開き、それぞれ理解と協力を求めるなど、事業を外部に認知してもらう努力もなされ始めた。内部に見直す会など強い反対意見があるものの、周辺商店会・自治会などからは事業の早期実現を期待する声が多いと報じられている。それは基本計画案についての個別のヒアリングや全体説明会が順調に進み、また、そこで一定の理解が得られている証拠でもあるか。〕

第27号（1993年7月）

都市計画決定の同意率が70.1%（80名）に達したと報じている。その内訳は、地権者が46名（62.1%）、借家権者が34名（85%）である。

都市計画決定がなされることにより、事業の公的な意義が認められたことになり、故に、施行区域内での建築物の建築や土地の譲渡は制限され、補助金、税制・融資面で公的な援助が得られるようになる。このあと本組合の設立をし、権利変換を経て工事の着工となる、とニュースは解説をお

くなっている。

2-2) 見直す会ニュースよりみたM町地区再開発計画

第1号（1990年8月）

1990年7月20日に第1回勉強会開催。弁護士より話しを聞く。55名が参加、ここに見直す会の結成の運びとなる。なんでも反対をする会ではない。

地区内の土地所有者63名のうち、23名が反対署名し、市長に一時中止の申入れ書を1990年7月23日に提出。そこにおいて、地域づくりについては歴史と文化に相応しい町並みをつくるガイドラインを設け、それに合うように個性のあるものを建てるべきことを提言している。

〔なんでも反対ではないというところがミソであろう。見直す会は、会員のため、また賛同者を求めて、ニュースを不定期ながら発行する。その目的は、文字通り、再開発事業を見直すことになり、したがってその推進に邁進している市や準備組合を批判の対象としている。ニュースを通して諸々の情報が流され、明確な意思・判断が解説・伝達され、時には行動の指針が提案されていく。そして、準備組合の動きが順調であればあるほど、ニュースの内容も先鋭化する。なお、市の上位団体である行政体にも同様の中止の申入れをしている。なお、見直す会のメンバーの特性——権利関係、年齢、家族構成、職業、地域に対する愛着度や関心度、居住歴など——については見直す会ニュースからはかぎとれない。〕

第3号（1990年8月17日）

住み慣れた土地から引き離されるのはいや、商売の内容が再開発後の町に適さず、転業や廃業に追い込まれる、に代表される生活が成り立たなくなる・生活の再建ができない、ため見直す会は結成された、とある。見直す会は以下の8項目を市に質問している。

- 1) 地域住民の幸せを市は再開発によりぶち壊そうとするのは何故か。
- 2) 組合施行なのか、市施行なのか。
- 3) 計画区域の追加増と、用途地域の変更の理

由は何故か。

4) 百貨店、都市ホテル、超高層マンションの質・量の必要性をどのように考えているか。

5) 都市再開発法の第14条をどのように考えているか。同法14条によれば、組合の設立には宅地の所有者および借地権者のそれぞれの2/3の同意が必要である。現在、63名の土地所有者のうち、23名は反対しており、地積でも3割を超えていいる。これをどのように理解するのか。

6) 現時点での用地などの先行取得があれば包み隠さずにつきの際明らかにすべきである。

7) デベロッパーからの事業協力者立替え金2200万円に対する疑問点についてどう考えるか。

8) 準備組合加入勧誘に際しての市の良識を疑うが、この点についての弁明は？

この質問書は会長、副会長ほか53名の署名を添えて市長宛に提出され、期限を切って回答が求められた。

〔街づくりニュース第5号と重複しているが、同じ内容を伝達するのにどのような差異があるかを知るため要点のみを記載した。見直す会ニュースの方が露骨な表現になっているのは当然といえようか。見直す会が今後多くの人の賛同を得ることができるかどうかは、個々の具体的な反対理由を一般的な理由に束ね、練りあげてゆく工夫にかかるといえよう。〕

臨時号（1990年8月30日）

準備組合の話し合いには出ないように呼びかける内容。

準備組合の会合にあわせて見直す会も勉強会を開催。

〔ヒアリングや説明会に対するボイコットの呼びかけにとどまらず、こうした準備組合の行事の当日に合わせて見直す会の勉強会などの活動が以後継続してなされるようになる。準備組合の活動が活発化すれば、それに比例して見直す会の活動も活発化せざるを得ないからである。〕

第4号（1990年8月下旬）

勉強会の討議資料

1990年7月には知事宛に陳情書（7月27日）、Z市議会議長（7月23日）に要望書を提出している。なお、市長には7月23日「M町地区再開発計画及

び推進の即時中止の申入れ書」を提出している。

準備組合は、再開発をするかしないかを議論する場ではなく、再開発組合を設立することを目的とするものであるにもかかわらず、また、準備組合への加入申込書には、「事業を推進していく母体となる準備組合を設立することに賛同し加入する」とあるにもかかわらず、反対者も加入せよと言うのはおかしいと、見直す会はいう。

〔準備組合は関係権利者とコンタクトを保つべく種々の働きかけをおこない、そうした折の「先ずは気楽に様子を見に来てください。そして、加入してもらってそこで議論を深めよう」との誘いに対し、こうした誘いに乗らないように注意を喚起している。準備組合に加入することは法的には再開発事業に原則的に賛成したことになるからである。見直す会は、こうした呼びかけをおこなうと同時に見直す会への加入を、また、見直す会の会員に対しては準備組合の行事への不参加を、そして見直す会の勉強会への参加を呼びかけ、さらには、諸々の組織や機関に向けて再開発事業反対の陳情をおこなっている。〕

第6号（1990年9月下旬）

再開発事業の先進地区の例として加古川市の報告がなされている。そこでは百貨店に押されて個人商店が苦戦を強いられている、土地に対する税金が上昇している、などのため、住民が苦労のみを背負い込んでいる実態が報告されている。

〔だから再開発事業には軽々にのるべきではないという論法である。〕

第7号（1990年10月8日）

準備組合からの話し合いの誘いを断った文書を掲載している。話し合いを断った理由は、1) 準備組合が再開発事業をすると明言し、自己の立場を撤回しない姿勢なので、話し合っても「話し合いの場をもった」ということを利用されるだけで無駄である、ということに尽きる。2) もっとも、話し合いを全く拒否しているわけではない。話し合いを始める前提として見直す会は、準備組合が市やデヴェロッパーと縁を切り、市やデヴェロッパーの援助を即刻打ち切ること、を擧げる。3) 見直す会は基本的には、魅力のない街に対しては当

事者が自己の責任で善処すべきであり、再開発事業を嫌がる人にまで押しつけるべきではない、との立場にたつ。

〔話し合う前提として見直す会は、組合が財政・人材・情報の面で市やデヴェロッパーから受けている多くの援助を断ることを擧げている。これは、先の街づくりニュース第7号でみた通りである。見直す会と組合側との考え方の明確な差異が、上の3)に示されている。これについても街づくりニュース第13号で触れている。〕

第8号（1990年10月10日）

9月26日に市と見直す会との会談が市会議員の斡旋で実現したが、その折りの質疑のやりとりが一部掲載されている。それは、大要以下の通りである。1) 7年4ヶ月続いた前の準備組合は、地区住民の合意が得られないまま解散し、再開発事業計画は中止と思っていた矢先、A地区開発協議会が発足し、さらには開発区域が関係住民に事前に知らされることなく追加されていた。これらは住民の合意形成を踏みにじるものである。住民の意思を尊重する行政の取ることではない。2) これに対し、行政は、前の準備組合が解散される前からこの話し（少し地域を拡大して事業を推進しようという）はもち上がっていたことを力説した。

〔市会議員が間に入らなければならないほど、見直す会と市との関係はこじれているのであろうか。これでは、市が、準備組合と見直す会との間に入って両者を取りもつことは不可能に近いといえよう。両者の修復なしには、再開発事業の進展はあり得ないことを考えると事態は深刻であるといわざるを得ない。〕

〔他方、市は地区住民同士の話し合いをせよという、つまり、市は、見直す会と準備組合との話し合いを希望、また、準備組合も、見直す会との話し合いを望んでいる。しかし、見直す会が準備組合との会合をもとうとしないのは、先に触れた通りである。もっとも、見直す会は、準備組合の背後にいる市との話し合いを望んでいる。膠着状態に入っている印象をもつのは、このように三者が三様に自己主張しているからである。〕

第10号（1991年11月4日）

まちづくり意向調査が送られてきたが、これを無視しようと呼びかけている。つまり、この意向調査は、再開発事業の実行を前提としたもので、再開発事業に賛成をする者のみの意向調査であるからである。なお、調査内容は、土地所有者か、借家人か、商業者の現在の経営状況、店舗立替えの希望状況、大手スーパーの出店計画に対する意見、キーテナント導入の際の具体名、新規の店舗の希望面積などについてである。

〔ニュースも述べているように、これは、再開発事業をおこなうという最終的な合意が得られた後におこなうべきアンケート調査のようで、少し時期尚早であろう。見直す会ニュースの第9号と第10号の発行日の間には約1年の開きがある。時間のみ経過し、互いの歩み寄りの姿勢はみられない、ということである。仲介者であるべき行政が一方の側に立っているからである。また、準備組合では権利者意向調査、見直す会ではまちづくり意向調査と、それぞれの受けとめ方は異なっている。〕

第11号（1991年1月23日）

本号は、アンケート調査（まちづくり意向調査）を見直す会がボイコットしたことについているK新聞（地元のローカル新聞。1991年12月10日発行）の記事を報告している。以下はその要約である。1) 再開発準備組合はM町地区再開発基本計画素案をつくるため権利者に意向調査を実施した。それは、大きくは10項目からなり、土地所有者か借家人か、商業者の現在の経営状況、店舗立替えの希望の有無、大手スーパー出店計画に対する判断意見、キーテナント導入の可否・その具体的な名前、専門店の配置、希望店舗面積、環境面の希望、充実希望の施設の順位、等々。当然、再開発事業を前提とする項目ばかりである。2) 他方、見直す会は、この調査を無視すると表明している。それは、この調査が再開発事業に賛成する者のみの意向調査になっていると判断するからであり、準備組合がこれは地区住民の意向調査の結果であると宣伝することを警戒している、からである。3) 再開発問題が提起されてから十数年が経過し、また、当初のボタンのかけ違いが緒を引いて、住民が再開発容認派と慎重派とに2分されている

こと、また、日本タバコ会社の跡地に某百貨店の進出が、さらには、近くのN地区に別の大手スーパーの進出がそれぞれ決定的となっていること、を考えると商業環境は変化しており、その上さらにもう一つ商店街をつくることは困難ではないか。つまり、再開発事業は白紙に戻すのがよいのではないかと新聞は結んでいる。

〔たいへん難しい局面を迎えている。〕

第12号（1992年1月30日）

準備組合から全権利者宛てに2月7日開催の全権利者集会開催の通知が送られてきた。見直す会は、通知状に「全権利者」という言葉が使用されていることに対して内容証明郵便で準備組合と市宛てに抗議文を送った。

〔これは、あくまでも準備組合加入の権利者の集会であり、全権利者ではないことを明確に確認しておく必要があると判断したからであろう。全権利者といふ方は、再開発事業が住民の合意を得たかの印象を与えるので、世論操作に使われやすいということであろう。なお、この集会の案内は準備組合への加入者・未加入者を問わず全権利者に送付され、返答欄が集会への参加、不参加のみを求めるもので、未加入ということを意思表示できないので、見直す会は同会員に回答をしないように呼びかけた。互いに疑心暗鬼になっている印象が強く、いかにして互いの信頼関係を取り戻すかに力を注ぐべきであると考える。〕

第16号（1993年1月25日）

高島屋が浜大津に出店することを中止したニュースを新聞記事から転載している。加えて出店を中止した事例（福井市、徳島市、広島市、金沢市、草津市の事例）を掲載し、企業の地方進出（地方都市の中心部）が減退傾向にあり、今後は、商業中心の事業から住宅や文化施設などにウェイトを置いたまちづくりが大切であることを論じている。

第17号（1993年3月25日）

〔本号は、市に陳情書を提出したことと、併せて、再開発事業についてこれまでの経緯を時間を追ってとらえている。重複する部分があるが、

整理する観点から以下にまとめておこう】

1981年：M町A地区市街地再開発準備組合発足。

1984年：Z市総合計画審議会答申。国鉄と私鉄のZ駅を結ぶショッピングセンターの充実・強化のため、市街地再開発事業を推進することをうたう。この線に沿ってことは進むことになる。

1987年：A大手建設会社がデヴェロッパーに決定。

1988年：準備組合は都市計画決定を打とうとしたが、地権者の半数を超える反対署名が市に提出され挫折。

1988年：11月の地権者へのアンケートで、52%が再開発に慎重であることが判明。

1989年3月：準備組合は解散。

1989年4月：M町A地区開発協議会発足

1989年8月：住民には無断で西側地区を再開発区域に編入。

1990年5月：M町地区再開発準備組合発足

1990年6月：M町地区再開発計画を見直す会発足

上のような経緯を記した後、見直す会は、次のように述べている。1) 市に対しては、再開発事業から手を引き、住民の合意形成を待つべきである、と。2) 住民に対しては、都市計画決定の同意書を渡さないようにしよう、と。つまり、都市計画決定がなされてしまうと、地権者は弱く、行政やデヴェロッパーは強くなり、立場は逆転するからである。3) 他方、再開発事業は住民の総意に基づいてなされるものであるにもかかわらず、行政やデヴェロッパーは彼らが困ると判断すると手をひいてしまうことがあるから注意しよう、と。

第19号（1993年6月22日）

都市計画決定同意状況

土地所有者は54%、借地人は63%の賛成。

第21号（1993年8月1日）

市長に通知書を出す。

本号は、街づくりニュース27号の訂正を求めて市長に訴えたものである。つまり、同ニュースで

は都市計画決定の賛成率は70%を超えるとあるが、実はこれは62.1%ではないかと訂正を求めている。

全体としてのコメント

双方のニュースはまだ続いているのであるが、手許にはここまでしかないのでこれで一応中間報告を終える。しかし機会を見て、このあとをフォローしておかねばならないと考えている。

これまでのニュースをみてまず気づくことは、住民間に互いに不信感が強く、相手との信頼関係が全く維持されておらず、したがって、話し合う余地は少なく、合意の形成は無理ではないかということである。双方の責任もさることながら、間にたつべき市がその役割を果たせていないことが問題を複雑にこじらせており要因の大きな一つであろう。

ことの発端は、多くの地権者の意思表示のもと、解散したはずの準備組合が、わずか1年で新しいを新たに再結成された点にあろう。もちろんこれは、再開発事業を積極的に推進しようとする住民の巻き返しの結果ではあるが、そうであるが故に、こうした組織の再結成を認めた行政の判断の甘さは指摘されねばならないといえよう。住民間の合意が得られるはずがないからである。事実、準備組合の再結成後一ヶ月して反対派により見直す会が結成されている。行政側からみて、これが見通せないはずはないと思われるのだが。

再開発事業の賛成派は共同化によってしか街の活性化はあり得ないと考えるのに対し、反対派は個人の努力で街の活性化は可能と考えている。しかし、反対派は、再開発事業一般に反対を唱えているわけではない。彼らの反対の根拠は、手続きの不備、事業の進め方にあり、また、ここでの再開発事業は社会的弱者の切捨てにつながっている、と考えている点にある。

しかし、ニュースをみていると、こうした点での話し合いは全くなく、むしろ、話し合いにつくためのスタートラインをめぐって堂々めぐりをしている感が多い。感情的になっており、これを解きほぐすには冷却期間を置くしかないようと思われる。

つまり、最大の問題は、行政の急ぎ過ぎにあり、

そのため住民間の不信感はつのり、事態は理屈ではなく感情的問題に転化している点にある、といえよう。それは、住民間でのリーダーのあり方、行政のリーダーシップのあり方、の問題でもある。そしてこれは、状況判断の甘さと関わることであり、また、事業を進める区域の大きさとも関わってくる、といえよう。

ニュースからは住民の属性についての情報——居住歴や職業構成や世帯構成、さらには当該地域に対する関心度や愛着度など——が全く得られなかつたが、こうした要因は再開発事業のあり方と大いに関係しているので、こうした観点からの分析が必要である。

3) まとめに代えて——再開発事業への合意形成に向けて

1) 地元の対応

イ) 再開発事業に対する地元の態度

これは次の三つの要因に規定されると考える¹⁾。その1は地域に対する感情に関するものである。地元の人が自分の住んでいる地域にどのような感情をもっているか、たとえば、満足感、同一感、愛着感、受益感等をどの程度抱いているのかということが事業のあり方に影響を与えるであろうということである。

その2は地域に対する知識・統合認知に関するものである。地元の人が自分の住んでいる地域やコミュニティをどのように認識しているか、地元に対するどのような知識や情報をもっているのか、また、どの程度の関心をもっているのか、地元をどのように評価しているのかということが再開発事業のあり方に影響を与えるであろう、ということである。つまり、各自が自分をとりまく状況をどのように判断・認識しているのか、その判断・認識のあり方が事業の行方を左右するということである。

その3は地域に対する関与のあり方、取り組み方にに関する事柄である。それは上の二つと関わって、役割意識、参加意欲、使命感、達成要求などを生み出していく。それらが再開発事業に関わら

ないはずはないといえよう。

したがって再開発事業についての具体的な事例研究をおこなう際には、こうした要因の考察、さらにはこうした要因と関わる居住歴、職業構成、年齢、世帯構成などの属性の考察が不可欠であろう。こうした要因の総体が地元の態度を形成していくものと考えられるからである。そして場合によっては、それらが再開発事業の積極派と消極派とを識別する重要な要因になりうる、と考える。

これらに加えて地元の対応には地域リーダーの関わり合いが大きいことも指摘しておかねばならない。

ロ) 再開発事業の必要性の論理

再開発事業は、事業実施区域内の関係権利者の利害はいうに及ばず、区域内の非権利者、さらには区域外の多くの住民のそれにも直接・間接に影響を及ぼす。ことは単に関係権利者だけの問題ではない。事業主体がたとえ関係権利者からなる組合であっても、都市計画決定をおこない、当該事業を都市政策のなかで明確に位置づけるのはこのためである。出発点は個々の小さな地域の問題ではあっても事業をする過程でそれは当該市全体の問題となる。そのように転化し得ない場合には市が都市計画決定をおこなうことではない。そこにいたるまでに地元にあっては、個別の努力で街づくりを進める考え方と、地元全体で街づくりをしようとの考え方との調整（闘い）がなされる。その調整の過程で、考える会などが結成されることがあるが、最終的には大半が後者（地元全体での街づくり）の考え方方に賛同し、こうした地元全体での街づくりへの取り組みが単にその地域だけにとどまらず、市全体に波及効果をもたらすと認識されることによって、再開発事業は第一歩を歩み始めることになる。

このようにして住民のエネルギーがある方向に収斂していくのであるが、そこで求められている目標は、個人の生活改善であり、かつ、個人の利害と全体の利害との両立・調和ということである。しかし、これらをめぐってホンネとタテマエの考え方のぶつかりあいがあり、様々な駆け引きがおこなわれる。事業が時には暗礁に乗り上げる

1) 鈴木広編集『コミュニティ・モラールと社会移動の研究』、アカデミア出版会、1978年、436頁。

ことがあるが、それは往々にしてホンネとタテマエの論理の使い分けにあり、その見極めができない場合である。地元の組織（受け皿）のつくられ方、それらの組織の構成メンバーとの関係、そこで役員のあり方、世帯構成や職業構成、そして、上でみた地域に対する感情や統合認知、参加意欲などが相互に関連して、このホンネとタテマエとの関係を複雑にしている。それらを冷静に客観的に見定めるのが行政の役割というものであろう。

2) 行政の対応

行政は、当該地域の当該市における役割や位置づけを考え、当該地域にとって再開発事業という政策が最善であると判断した場合にのみ、それを実行に移すのである。反対者からの異議の申し立てに対し、組合側や行政の用意する理由は公と私（個と全体との調和）というものである。一部のものにとっては短期的には多少の犠牲を強いることになるが、長期的には当事者はもちろん市全体のためである、という考え方である。こうした理解が得られるかどうかは、行政と地元、地元間の信頼関係にかかっているといえよう。コミュニケーションの重大さが指摘される所以である。そしてそれに与って力のあるのがコンサルタントということになろう。

行政は、スタンスとしては再開発事業へ傾きつつも（ある場合はその逆）常にそれに組みしない層のいることに配慮し、彼らとコンタクトを積極的に保ち、ことの成りゆきを見守り、時には解決に向けて働きかけを展開し、最終的には大局的な見地から判断を下さねばならない。この点からすると、先のニュースは行政がこうした役割を担い切れていないことを示しているといえよう。行政の責任や自覚や誠実さが問われる所以である。

参考文献

- 鈴木広編集『コミュニティ・モラールと社会移動の研究』、アカデミア出版会、1978年。
- 山本剛郎、「市街地再開発事業と地域社会」、関西学院社会学部紀要、第64号、1991年。
- 「地域構造と地域の活性化（続）」、関西学院大学社会学部紀要、第69号、1994年。
- 街づくりニュース
- 再開発計画を見直す会ニュース

「謝辞」資料の収集にあたり、また、聞き取りに際し、株式社会 UD Consultants、同社藤村社長、株式社会新井組、同社真鍋営業企画部次長にたいへんお世話になりました。記してお礼を申し上げます。

表 3 市街地再開発事業に関する調査票

平成 年 月 日
記入者 _____

事業名				所在地		
地域の概観	事業進捗状況	準備組合・都市計画決定・法定組合・事業完了(組合解散)				
	地域の特性及び特徴					
	地域の面積	約 ha				
	権利者数	土地所有者	名・借地権者	名・借家権者	名・合計	名
	地区内人口数	人		地区内世帯数	世帯	
	地域内町内会の数	自治会		地域内商店会・市場の数	商店街	
専門家からみた再開発事業の緊急度			強 弱			
地域の景観	主たる建物	店舗・マンション・アパート・住宅・事務所・その他				
	建物の構造	木造 %	・	非木造 %		
	建物の高さ	高層 %	・	中層 %	・	低層 %
	建物の老朽度	高い・普通・低い				
	建物の密集度	高い・普通・低い				
	道路の状況					
地域の総括的印象	商業地区・商住混合地区・業務地区・その他()					
	明治・大正・昭和戦前・戦後					
地域住民の概観	世帯主の仕事	自営業者が多い・雇用者が多い・両者 半々				
	世帯主の仕事の勤め先	地域内が多い・地域外が多い・両者 半々				
	世帯主配偶者の仕事の有無	世帯主の手伝いが多い・専業主婦が多い・パート等他出が多い				
	世帯主の年齢	20才代・30才代・40才代・50才代・60才代以上				
	後継者の有無	有り・無し				
	家族形態	核家族が多い・三世代家族が多い・単身世帯が多い				
	居住歴	地元層が多い・来住層が多い				
	経済階層	上層が多い・中層が多い・下層が多い				
	権利関係 1	特定の権利者に集中・多くの権利者に分散				
	権利関係 2	土地所有者が多い・借地権者が多い・借家権者が多い				

地域住民の意識・態度	地域のまとまり	比較的まとまっている・バラバラの印象を持つ
	役員の地域に対する愛着度	愛着を持っている・愛着を持っていない
	役員のもの考え方	どちらかと言えば利己的・利他的
	役員の地域活動への参加度	強い・弱い
	役員の考え方	一般に地元志向・もっと広く日本全体を志向・閉鎖的・開放的
地域の組織	町内会組織の活動度	どちらかと言えば活発・どちらかと言えば活発でない
	町内会長の継続性・選出性	特定の人に固定・なりてがない・輪番制 ↑(具体的にどのような層か?)
	商店会組織の有無と活動度	有り・無し・活発・不活発 ↑(具体的にどのような活動か?)
	商店会組織の役員の選出法と継続性	特定の人に固定・なりてがない・輪番制 ↑(具体的にどのような層か?)
	町内会及び商店会以外の組織の有無	有り・無し ↑(具体的にどのような活動組織か?)
再開発事業に関する事柄	町内会及び商店会の役員の加入組織	有り・無し ↑(具体的にどのような活動組織か?)
	地域的ボスの存在の有無	有り・無し
	地域のリーダーの層	年長層・地元層・経済的上層者・知識層
	昔から存在する組織の有無	水利組合・農会・各種の講・財産団の組織・その他・無し (具体的にどのような活動組織か?)
	過去に住民運動等の活動はあったか。	有り・無し ↑(具体的にどのような活動か?)
準備組合以前の研究会・勉強会について		
どういう人達がどういうキッカケで呼び掛けたのか?		
他の住民の反応はどうであった?		
当初、会のメンバーはどれくらいだったか?		
程度		

再開発事業に関する事柄	会の活動は活発であったか？
	会と既存の組織との関係はどうであったか？
	行政からの支援はどうだったか？
	再開発事業に対する住民の理解度はどうであったか？
再開発事業に関する事柄	準備組合の結成に備えて どういう取り組みがどう人達によってなされたか？
	準備組合結成に踏み切ったきっかけは？
	準備組合の結成に対し、既存の組織は、どのような対応をしたか？
	反対者の主な反対理由（根拠）は何か？
	反対者の層はどういう層か？
	反対者はどのような活動をしていたか？
	反対者に対しどのように対応してきたか？
以前と比べ住民のまとまりはどうなったか？ まとまりがよくなった・変わらない・バラバラになった	

再開発事業に関する事柄

都市計画決定に向けて	
	どういう活動がどういう人達によってなされたか？
	説得・啓蒙を続けるためにどんな新たな理屈が必要になったか？
	反対者の主な反対理由（根拠）は、これまでと異なったか？
	反対者の数は減ったか？ その勢力はどうか？
	推進派内部での対立はあったか？ その理由は？
	同意を得るためどのような努力をしてきたか？
本組合設立に向けて	
	どういう活動がどういう層によってなされたか？
	本組合結成に踏み切ったきっかけは？
	本組合設立のために新たな理屈が必要になったか？
	反対者の主な反対理由（根拠）は、これまでと異なったか？
	反対者の数は減ったか？ その努力はどうか？
	最終的にどのような対応をしてきたか？

再開発事業に関する事柄	当地域での再開発事業に住民団体がプラスに資する要因としては、どのようなものがあるか？逆にマイナスに作用する要因として、どのようなものが挙げられるか？	
	その問題点があるとすれば、それはどこにあるか？また、それは何に起因すると考えられるか？	
	行政の側	急ぎ過ぎ・啓蒙活動の不徹底・その他
	住民の側	互いの不信感・理屈抜きの感情のもつれ・役員選出方法・その他
	再開発ビルのテナント会や自治会と既存の組織の関係はどうなると考えるか？	

ご協力ありがとうございました。

Process of Redevelopment Based upon Consensus among Residents

ABSTRACT

This paper attempts to analyze methods of obtaining consensus among local residents in carrying out the redevelopment of overpopulated areas.

Data used for discussion were obtained by collecting set questionnaires and interviewing.

A procedure comprised of three stages is necessary before a redevelopment project is successfully launched. These stages are (1) forming of a study group by residents, (2) setting up a preparatory committee, and (3) establishment of a residents' association as a legal person.

In the procedure it is quite natural that some residents are in favor of the project while others are not. In voicing their opinion, some people speak their *honне*, that is, their, true, innermost mind, while others assume the *tatemae* stance, that is, formal, socializing stance. It is not always easy to detect which stance a person is taking, *honне* or *tatemae*, as these seemingly opposite attitudes are closely related to each other underneath.

Factors to be considered in successfully going through the three-stage procedure are (1) each resident's attachment to the local community, (2) each resident's commitment to local activities, (3) the period of time during which a resident has lived in the local community, (4) each resident's familiarity with the local community, and (5) responsibility and leadership of the local government.

Key Words : redevelopment, consensus, *honне* and *tatemae*