

ポスト近代と新しい公共に関する一考察

都市・まちづくり分野の近年の新しい動きに着目して

久 隆浩

1. 新しい公共とエリアマネジメント

「新しい公共」という概念がある。民主党政権時代には政策の重要な柱でもあったこの概念は、行政が専ら担ってきた公共事業・公共サービスを、NPOや地域住民、社会起業家など多様な主体が担うものに転換していくものである。こうした動きは地域福祉をはじめ様々な分野で活発になってきた。従来行政主導が強かった都市計画・都市整備の分野でも、近年、新たな動きが出てきている。たとえば「エリアマネジメント」が各地で起こっている。たとえば、大阪では、JR大阪駅北側のグランフロント大阪の開発で、開発事業者12社が一般社団法人グランフロント大阪TMOを組織した。TMOとはTown Management Organization(タウンマネジメント組織)の略であるが、設立主旨には「大阪市が策定した大阪駅北地区まちづくり基本計画、大阪駅北地区地区計画及び都市再生特別地区の都市計画決定を踏まえ、公民連携による持続的且つ一体的なまちの運営を推進することにより、グランフロント大阪を中心とした地域の活性化、環境の改善及びコミュニティの形成等に関する事業を展開します」⁴⁾と記されている。こうした動きは、さらに梅田地区全体に拡がり、2009年11月には、西日本旅客鉄道株式会社、阪急電鉄株式会社、阪神電気鉄道株式会社、一般社団法人グ

ランフロント大阪 TMO の 4 社で「梅田地区エリアマネジメント実践連絡会」が発足した。

エリアマネジメント推進の第一人者である小林重敬は、国土交通省土地・水資源局が発行した『エリアマネジメント推進マニュアル』^[2]の序文で、次のように述べている。

成長都市の時代から成熟都市の時代への移行に伴い、官（行政）による民間開発に対する規制を中心としたまちづくりから、民間、市民による管理運営を中心に据えた新たな仕組みであるまちづくりへ移行する必要性が認識されている。その結果、まちづくりの中心が開発（デベロップメント）から管理運営（マネジメント）にも配慮したまちづくりであるエリアマネジメントへと移行し始めている。エリアマネジメントを簡単に説明すれば次のようになる。官（行政）は平均的、画一的な都市づくりを進めるのには適しているが、これからのまちづくりは競争の時代の都市づくりとして、積極的に地域特性を重視し、地域価値を高めるまちづくりが必要になっていたり、あるいは市民に身近なまちづくりとして、地域価値の低下を防ぎ、さらに高めるまちづくりが必要になっている。そのため、都市づくりに関わる土地権利者、開発事業者、住民などがつくる社会的組織の必要性が認識され具体化するようになってきている。それらの社会的組織は、地域の価値を高めるため、あるいは低下を防ぐため、お互いの信頼関係を築いたうえで、まちづくりガイドラインや住宅地憲章などの規範を作り、その規範にしたがって活動を行なっている。（小林 2008）

小林が言うように、新しい公共やその一環としてのエリアマネジメントは、時代の変化に対応した新しい社会システムであると捉えられる。そこで本稿で、「新しい公共」が来たるべき「ポスト近代」が求める新たな社会システムであることを検証したいと思う。

2. 公共性の構造転換

公共性の歴史的変遷を考察した名著にユルゲン・ハーバーマスの『公共性の構造転換』³⁾がある。周知のこととは思いますが、あらためてハーバーマスの考察について見ていきたい。

古代ギリシャにおいて、都市国家 (polis) と家 (oikos) が区別され、家 (oikos) が私的な存在であるのに対し、都市国家にすることが公的なものと考えられた。そして、各家の代表者が人民会議 (ekklēsia) に関わり意思決定することが市民の役割であった。当時、私的な生活のみで完結するのではなく、公的な場面へ参加し、都市国家全体のために考え、行動することが市民として生きる意味であると捉えられていた。しかし、中世になり王や領主の特権が強くなっていくと、公共の場にも王や領主の私的権利が侵入し、公私の区別があいまいなものになっていく。

しかし、16世紀になって絶対主義国家の成立によって、近代的な公的生活圏と私的生活圏が再び分離していく。近代国家の成立で国家予算と王侯の私的予算が分離されるように、国家のものが公的、それ以外が私的というように考えられた。当時の国家はいわゆる夜警国家であり国家の役割は限定的なものであったので、多くのことがらは私的なものであった。こうした中、ハーバーマスは、市民社会の成立によって生まれた「市民的公共性」は私的領域で生まれたと指摘している。17世紀に入り、コーヒーハウスの登場によって、そこが中産階級の情報収集・交換の場所となり、同じ書物や新聞を読むことでつながっていく公衆が「文芸的公共圏」を作り上げていく。また、当時の新聞は公権力に対する批判的役割を担っており「政治的公共圏」が成立する。

時代が下り、19世紀末からの社会福祉国家の時代になると、国家と市民社会が再び融合していく。無産階級が公衆として討論に参加し、社会福祉政策などによって国家が市民社会に積極的に干渉する「社会の国家化」が進む。また、経済システムが拡大し、社会保険やサービスの主体が企業に移行することで、国家機能を民間機関に移譲する「国家の社会化」が行われるのである。こうして市民的公共性の基盤が崩壊されていく。さらに、

マスメディアの驚異的な発達と普通選挙制度など政治への参入資格の切り下げによって公衆が拡張され、「凡庸な多数者の支配」や「画一化を強制する」公共圏の暴力化が生じていく。大衆の「好意的受動性」を確保するためにパブリシティが操作される「操作的公共性」の蔓延が起こる。

こうした状況の中で、ハーバーマスは、企業や圧力団体、官僚などの集団間にみられる構造的利害対立や官僚的決定の操作的な広報活動に対抗する公共性として、市民的公共性の再生が必要であると主張する。そのために、諸集団の均衡とまたその組織の内部において公共性を確立することを提案している。また、NPO 等の自発的なアソシエーションに可能性を見出している。

3. 3つのシステム

ヨハイ・ベンクラーは、これからの社会として市民がともに協力していく社会を構想し、『協力がつくる社会—ペンギンとリヴァイアサン』⁽⁴⁾を著している。副題で彼が言うペンギンとは、Linux のシンボルマークのことである。パソコンやスマートホンを動かす基本ソフトであるオペレーティング・システム (OS) の一つである Linux は、Windows や macOS、Android といった企業が開発を行っている OS とは異なった開発方法をとっている。それは、世界中の技術者がインターネットを使って情報交換し、無償で共同開発している。こうした動き方が将来の活動方法の典型であるとして、Linux のシンボルマークであるペンギンを副題に付けたのである。

副題のもう一方の「リヴァイアサン」は、1651 年にトマス・ホブズが著した著書のタイトルである。17 世紀中葉は近代の芽吹き期の時期であった。それまでの王という絶対権力者が社会を動かしていた時代から、市民が主体となって社会を動かそうという芽生えが生まれてきた。こうした中、ホブズはいかにして市民が社会を動かすことができるのかを考えた。しかし、身勝手な存在である市民が社会を動かすことは無理であるという結論に至った。それが有名な「万人の万人に対する闘争」である。これは、勝手なことを言い合ってすべてのひとが周りのすべての人とつねに闘争をして

いる状態を指す。そこで彼は私たちの上に主権者という存在を設け、主権者に権利を預け、保障してもらおう契約を結ばばうまくいくと考えた。これが社会契約である。この主権者が現在は国家・行政ということになる。つまり、近代の国家・行政システムの原型をつくったのがホブスの『リヴァイアサン』である。

著書のタイトルには出てこないがベンクラーの本では、もうひとり重要な人物が紹介されている。それはアダム・スミスである。1776年に『国富論』（『諸国民の富の性質と原因に関する研究』）を書いたが、その中で有名な「見えざる手」の概念を記している。一人ひとりが自分の利益を追求しても、市場が調整してくれて社会全体の利益につながるという説である。これが経済システムの原型である。

4. 協力システムの時代

表1 3つのシステム

システム	国家・行政システム	経済システム	協力システム
概要	監視と処罰を通じて利己的な人間行動を抑え制御する	市場を通じて利己性が共通の善に貢献するような行動をもたらす	コミュニケーションを通じて相互に理解し合い支え合う
行動媒体	権力	貨幣	個々人の自発性
行動規範	公共性	功利性	共感・関与
動機付け	ムチ（罰）	アメ（報酬）	自発性
想定する人間像	信用できない人	利己的な人	信頼できる人

ホブスが原型をつくった「国家・行政システム」、スミスが原型をつくった「経済システム」、そしてベンクラーが主張する「協力システム」、ベンクラーの著書に沿ってそれらの特徴を整理すると表1のようになる。

「国家・行政システム」は、社会の秩序を乱そうとする人間に勝手なことをさせないよう権力をつかって制御しようとする。「経済システム」は、貨

幣を用いて人々の利己性を市場で活用し、社会を動かしていく。「協力システム」は、自発性を尊重し、共感でつながったネットワークで社会を動かしていく。このように3つのシステムの特徴は異なっている。ユルゲン・ハーバーマースも指摘しているように近代は「国家・行政システム」と「経済システム」で動かされてきた。しかし、これからはベンクラーが主張する「協力システム」が重要となってくる。

「国家・行政システム」を「公」、「経済システム」を「私」、「協力システム」を「共」と捉えたと、「公」「共」「私」の問題として捉えることができる。広井良典⁵⁾も述べているように、近代以前の「伝統的共同体」すなわちムラでは、道普請をはじめ多くのことを村人総出、つまり「共」で行ってきた。それが明治以降の近代化によって、行政が担う部分と市場が担う部分に振り分けられた。しかし、これからはふたたび「共」の部分を増やしていく必要がある。これが「新しい公共」である。

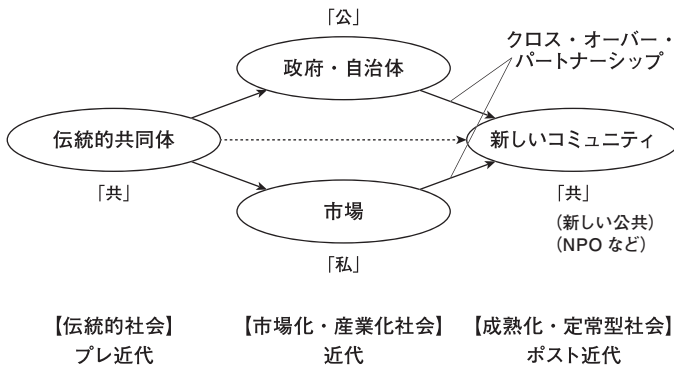


図1 「公・共・私」の役割分担のダイナミズム（広井良典作成に筆者加筆）

現在、地域における新しい公共の担い手として期待される存在として、小学校区単位で「地域活動協議会」「自治協議会」と称する地域自治協議会が設置されるようになった。総務省『暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書』⁶⁾では、2015年10月現在、地域自治協議会を設置している市町村は494となっている。地域自治協議会は、地域の課題

を自らの手で解決する、まさしく自治を行う組織として新たに設立されたものである。

自治を行う単位として小学校区に着目したのは、古くは1924年にクラレンス・ペリーが発表した「近隣住区論」⁽⁷⁾がある。千里ニュータウンをはじめとする郊外ニュータウンの計画理論として取り入れた近隣住区論であるが、そもそもは自治を取り戻す運動として唱えられたものである。当時のアメリカは、選挙の投票率が低下するなど、社会への関心が薄くなっていた。そこでペリーは、小学校区を単位とする近隣住区を設定し、コミュニティ活動を活性化させることによって社会に対する意識を高めていこうと考えたのである。1920年代は日本でいえば大正時代であるが、日本でも大正デモクラシーと呼ばれる民主化運動が活発な時代であった。水平社を核とした部落解放運動、平塚らいてう等の女性解放運動、労働運動などが活発に行われた。こうした状況は現在と似ているところがある。

5. エリアリノベーション

冒頭に都市開発分野で起こっている「新しい公共」の事例としてエリアマネジメントを事例として示したが、ここでは異なった事例を検討しながら、新しい公共について考えていきたい。

エリアマネジメントのひとつに「エリアリノベーション」がある。『エリアリノベーション 変化の構造とローカライズ』⁽⁸⁾の中で、馬場正尊は次のように述べている。

この10年で「リノベーション」という単語は建築の世界だけではなく、一般社会にも流通し定着した。最初は古い建物の再生を意味していたが、最近はよりダイナミックな価値観の変換を期待する空気を感じる。リノベーションは単体の建築を再生することだが、それがああるエリアで同時多発的に起こることがある。アクティブな点は相互に共鳴し、ネットワークし、面展開を始める。それがいつしか増幅し、エリア全体の空気を変えていく。(中略)

「都市計画」という単語の下で行われてきた、行政主導のマスタープラン型の手法。「まちづくり」という単語の下で行われてきた、助成金や市民の自発的な良心に依存した手法。僕らは今、そのどちらでもない、デザイン、マネジメント、コミュニケーション、プロモーションなどがバランスよく存在する、新しいエリア形成の手法を発明しなければならない。この本ではそれを「エリアリノベーション」と呼んでみることにする。(馬場 2016)

この本では「東京都神田・日本橋」「岡山市問屋町」「大阪市阿倍野・昭和町」「尾道市旧市街地」「長野市善光寺門前」「北九州市小倉・魚町」が紹介されているが、リノベーションが街中で起こり、まちの雰囲気を変えていく動きが日本全国で見られるようになった。ここでも紹介されている大阪市阿倍野区昭和町界隈の動きを仕掛けているのは、地元の不動産業、丸順不動産の小山隆輝社長である。長屋ではじめて登録文化財となった寺西家阿倍野長屋のリノベーションで、テナント・リーシングに関わった小山は、まちに数多く残る戦前長屋を活用することで、まち全体の付加価値を高められることに気が付いた。そして、長屋の所有者と若い元気な起業家をつなぐ仲介を始めた。そして魅力的な店舗が集積することで、まちの魅力を高めていったのである。

4章で整理した「3つのシステム」の文脈でこうした変化を説明すると、市街地再開発事業のように行政が権力を使って大きく変えていくのではなく、一つひとつのリノベーション物件が相互に共鳴し、ネットワークし、まちの雰囲気を変えていく、まさしくネットワーク社会の再開発手法として、エリアリノベーションを位置づけることができる。

6. パークマネジメント

同様に近年は、公園でも「パークマネジメント」が言われている。『パークマネジメント 地域で活かされる公園づくり』⁹⁾で田代順孝は次のように述べている。

パークマネジメントとはパブリックオープンスペースの一形態である公園という生活の舞台を創り、守り、活用してゆく総合的な仕事のシステムであり、極めて長い時間と経費と労力を要する仕事である。この概念はもともとイギリス、アメリカ、オーストラリアなどで成立し、発展してきたものであり、日本では比較的最近になって普及し始めた。(中略) 東京都でパークマネジメントマスタープランが行政計画として策定されたこと、指定管理者制度が導入されたことを契機として民間事業者の業態として広範な取り組みがなされるようになった。

公園の管理運営は極めて公共性の高い事業であり、日本では太政官布達による公園の設置・管理の時代を経て、都市公園法の時代になって、整備、管理運営という2段階の公園行政に委ねられ、日本型ともいえる独自の管理システムが構築されてきた。近年、地方行政を取り巻くあらゆる事情から公園の管理運営が整備と切り離され、行政執行の効率化、合理化の観点から指定管理者制度の導入を契機として、管理運営事業の民間委託という形式が急速に浸透し、大規模公園から街区公園に至るまで、新しい仕組みで取り組むことが地方行政の主要な柱となり、地域住民による参画や民間事業者とのパートナーシップの手法開発が急務となってきた。(田代 2011)

公園だけでなく、さまざまな公共空間でこのような民間主体の取り組みが広がっている。その代表例として「富山グランドプラザ」がある。富山市の中心市街地活性化のためにつくられた全天候型野外広場であるが、百貨店と再開発ビルをつないでかけられた屋根で覆われた広場の運営は市民に委ねられ、多くのイベントの実施によって集客が図られている。この広場の仕掛け人である山下裕子は、『にぎわいの場 富山グランドプラザ 稼働率100%の公共空間のつくり方』⁰⁰で次のように述べている。

皆さん、毎日、ワクワク、ドキドキしていますか？

いま、日本で足りていないもののひとつに「ワクワクする出来事や、気持ち」があるのではないのでしょうか。富山まちなか賑わい広場「グ

ランドプラザ」では日々、その貴重なワクワクする出来事が生まれ、人々のなかにワクワクする気持ちが育まれています。それではなぜそうなののでしょうか。グランドプラザは、何も消費行動をおこさなくても、居続けることのできる中心市街地にある「まちなか広場」です。この場所によって、近年の消費社会で私たちが失いかけている大切なものを取り戻せるように感じています。広場には、余白の大きな広い空間があり、そこで過ごす時間をたくさんの市民が持ちはじめています。そして、この「空間」と「時間」こそが、これからの時代に必要で大切なものを創造したり、日本人が本来持っているものを思い出すきっかけを与えてくれるように思うのです。(山下 2013)

また、協働について次のように説明し、協働を進める拠点としてのまちなか広場の重要性について言及している。

この仕事をはじめて感じたことは、市民と行政の愉快なくらい性質の異なる価値観の違いです。お互い自分の常識にどっぷりとつかったままではなかなか通じ合えませんが、逆に言えば、お互いにまったく異なるものを持っており、刺激し、補完し合うことができるのです。例えば「市民の力」とは、いま必要とされている新しい事業を立ち上げる発想力であり、それを実現するための実行力であると感じます。また、「行政の力」とは全体のマネジメントを可能とするための分析能力であり、枠組みをつくり組織を動かし政策を進める総合力であると感じるのです。(中略)

本書では、中心市街地において「新しい公共」の要の施設になると考えるまちなか広場について富山市の現状をお伝えし、広場の素晴らしさを少しでも感じていただきたいと思っています。(山下 2013)

7. ポスト近代の社会システムとしての新しい公共

小林重敬は『都市計画はどう変わるか マーケットとコミュニティの葛

藤を超えて』^[11]の中で、都市づくりに関わる3つの力について、次のように説明している。

都市づくりにかかわる力は大きく分けて、行政によるコントロールの力（規制）、近隣社会によるコミュニティの力（協働）、民間企業によるマーケットの力（市場）の3つに大別されると考えるが、その3つの力がどのような関係を築くかによって都市づくりの仕組みは変わると考える。近代都市計画はコントロールの力の発揮という形でまず成立し、都市への人口集中に伴う市街地の拡大を整序する役割を担った。やがて「近代化」は先進諸国では「民主化」と一体化することとなり、都市づくりにもコミュニティの力が働くようになり、参加手続きをはじめとする仕組みが導入されてきた。さらに近年の近代都市計画の特徴は、マーケットの力を有効に活用する仕組みが様々な工夫されてきたことでもある。

しかし、近代都市計画の仕組みは、あくまでも行政によるコントロールの力を中心に置く仕組みであり、とくに我国ではその色彩が強く、またコミュニティの力やマーケットの力とは個々に調整してきたにとどまってきた。そのため、近隣社会によるコミュニティの力、民間企業によるマーケットの力と協調して、都市づくりを新しい都市の状況に対応させてゆくものとする点では課題をかかえてきたと考える。その結果、現状はコミュニティの力とマーケットの力が葛藤しており、コントロールの力では十分に整序できない状況になっている。両者の力の葛藤を超えて、新たな都市計画の仕組みを作りだすことが、これからの都市計画に関係する者の課題である。（小林 2008）

これは4章で述べた「国家・行政システム」「経済システム」「協力システム」の3つのシステムに呼応する。近代都市計画は「国家・行政システム」によって権力を用いた規制によって動いてきた。そして、資本主義の発展によって「経済システム」が大きくなり、市場原理による都市開発が幅をきかせるようになった。しかし、これからは、住民主体、官民協働に

よる「協力システム」によって、まちの魅力向上を図ることが重要になる。そうした動きとして「エリアマネジメント」や「エリアリノベーション」「パークマネジメント」、そして新たな公共空間づくりが位置づけられる。

都市・まちづくりの分野でも、なぜ、今新しい動きが活発化しているのか、本稿の記述をあらためてまとめると、つぎのように考えることができる。人口が減少に転じ、成長都市の時代から成熟都市の時代へと転換する中、開発から管理運営（マネジメント）へと移行する必要がある。言い換えれば「つくる」から「使う」「活用する」への転換である。こうした流れがまず指摘できる。また、近代化、グローバル化によって画一化された都市づくりから、地域特性を活かし、地域価値を高める時代にシフトしていることも指摘できる。そのためには、地域をよく知り、地域の担い手である市民が主体的に都市・地域づくりに関わるのが求められる。エリアマネジメントに関わることで、市民の意識や行動が消費から創造へ転換する機会にもなるし、創造の機会を欲する市民も増加している。また、市民が自発的に関わることで、ハーバーマスが指摘する市民的公共性の再興にもつながる。市民一人ひとりができることは小さいかもしれない。しかし、それが共感でつながり、共鳴し合いながらまちの価値を向上できる、ネットワーク社会だからこそ、それが実現できる土壌が整ったと言えるのである。

引用文献

- (1) グランフロント大阪 (2019) : タウンマネジメント概要
http://www.grandfront-osaka.jp/about_tmo/ (最終閲覧日 : 2019年4月21日)
- (2) 国土交通省土地・水資源局 (2008) : エリアマネジメント推進マニュアル、国土交通省
- (3) Habermas, J. (1962) : Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Luchterhand (日本語訳) エルゲン・ハーバーマス、細谷貞雄・山田正行訳 (1994) : 公共性の構造転換—市民社会の一カテゴリーについての探究、未来社
- (4) Benkler, Y. (2011) : The Penguin and the Leviathan -How Cooperation Triumphs over Self-Interest, Penguin Random House (日本語訳) ヨハイ・ベンクラ、山形浩生訳 (2013) : 協力がつくる社会—ペンギンとリヴァイアサン、NTT出版
- (5) 広井良典 (2018) : 幸せはローカルから—幸福度指標をめぐる課題と展望、月刊自治研 703号

- (6) 総務省地域力創造グループ地域振興室 (2016) : 暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書、国土交通省
- (7) Perry, C.A. (1929) : The neighborhood unit, a scheme of arrangement for the family-life community, Monograph one, Neighborhood and Community Planning, Regional Plan of New York and Its Environs, New York: Committee on Regional Plan of New York and Its Environs (日本語訳) クラレンス・ペリー、倉田和四生訳 (1975) : 近隣住区論—新しいコミュニティ計画のために、鹿島出版会
- (8) 馬場正尊他 (2016) : エリアリノベーション 変化の構造とローカライズ、学芸出版社
- (9) 田代順孝他 (2011) : パークマネジメント 地域で活かされる公園づくり、学芸出版社
- (10) 山下裕子 (2013) : にぎわいの場 富山グランドプラザ 稼働率100%の公共空間のつくり方、学芸出版社
- (11) 小林重敬 (2008) : 都市計画はどう変わるか マーケットとコミュニティの葛藤を越えて、学芸出版社