

「公共的な物」の劣化に どう対応するか？

早稲田大学政治経済学術院教授 齋藤 純一

日本の総人口は2065年には約8800万人に減少するとともに、高齢化がさらに進み、約2.6人に1人が65歳以上、約3.9人に1人が75歳以上になると推計されている（『平成30年度高齢社会白書』）。東京都区部でも十数年後には人口がピークに達すると見られている（同白書）。人口がその後定常化の方向に転じていくとしても、人口減少・高齢化にどう対処するかがこれから半世紀にわたり住民自治にとっても大きな課題になることは間違いない。

その際、社会保障をはじめとして対処しなければならない課題は多いが、小論では、「公共的な物」(public things)の劣化にどう対応していくかという問題に注目したい。というのも、そうした「物」の劣化が招く身近な暮らしの場の荒廃をどう防いでいくかは、自治体とその住民にとって切実な「公共の関心事」(res publica=public things)にならざるをえないからである。

地域における「公共的な物」には、電気・ガス、上下水道などの生活インフラ、学校・図書館・公民館などの公共施設、街路・公園・河川敷などのほか、駅や商店街、神社仏閣など一般のアクセスに開かれているものも含ま

れる。公的に管理・運営されるもの、一般のアクセスに開かれているものに加えて、ここでは、集合住宅を含む住宅も、地域の安全やイメージ（景観）にかかわるものとして、「公共的な物」に含めて考えたい。

あらゆる物は、放置されればおのずと劣化していく。「公共的な物」も、それを利用する人々による関与——清掃・修繕・補強あるいは更新など——がおろそかになれば、劣化を免れない。住民の減少は人的資源の面において、自治体が直面する財源の制約は物的資源の面において、「公共的な物」の維持にとって不利な条件となる。それに加えて、大都市では、住空間をはじめとする住民の生活空間の分離(segregation)——より富裕な住民層とそうでない住民層の分離——も、これを放置するなら昂進していくだろう。それは、他の住民とその生活環境への関心の低下をとまわずにはいない。

こうした条件を考慮すれば、公共空間の荒廃化の傾向は避けがたいようにも見える。すでにそれは、老朽化が進む生活インフラ、シャッター商店街、建て替えの見通しが立たない集合住宅、虫食い状に広がる空き家などに現れている。そうした傾向に歯止めをかけ

る社会的資源をどこに見いだし、どのように形成していくことができるだろうか。

言うまでもなく、人口の減少や高齢化がもっぱらネガティブに作用するとは限らない。人口減にともない土地への需要はしだいに低下していくだろうし、退職した人々がその時間的資源を活かして地域の公共的な活動に携わることも期待できる。また、制度の再編によって、既存の資産が負の資産に転じていくことに歯止めをかけることも可能である。2017年に施行された「改正住宅セーフティネット法」は、住居を求める高齢者や低所得者と空き家とのマッチングを図る試みである。小論では、劣化が危惧されている当の物自体がもちうるはたらき（agency）に注目してみたい。

アメリカの政治思想家ボニー・ホニッグによれば、物には人々の関与を引き出し、人々の関係を維持したり、それを再生したりするはたらきがある（Honig 2017）。日本社会の文脈に引きつけていえば、住民が愛着を寄せてきた街路、学校、公園、地域の神社（神社林）などは、その劣化や荒廃を食いとめようとする自発的な活動を呼び起こしている。実際、各種のイベントや祭りなどの地域の行事、あるいは町並みの保全・修復、地域ブランドの開発などを通じて、住民の間に新たな関係が形成されるケースが全国各地に見られるようになってきた。

地域の「公共的な物」は、そこに生きる人々に共有される知覚や記憶と分かちがたく結びついている。街路樹は季節の変化を人々に知らせ、いまは使われなくなった蔵や水路はその地にどのような生業があったのかを人々に

伝える。「公共的な物」は、人々を空間的にだけでなく時間的にも結びつけている。廃校や廃線を惜しむ感情がなかなか消え去らないのも、それらがもっていたはたらきに他に代替しがたい価値が認めらるからだろう。

何らかの物に持続的に関与する活動は、「投資」（investment）としての面をもっている。その投資が繰り返されることを通じて、物それ自体にも、その物をめぐる人々の関係にも資本——物的資本のみならず社会関係資本（social capital）や文化資本（cultural capital）——が蓄積されていく。長く関与・愛着の対象となってきた「物」は、人々の認識や記憶の媒体ともなり、今度は人々の関心や愛着を引き寄せ、新たな関与を促していく。このように「公共的な物」は、それをめぐる人々の間に関係を形成し、維持する媒体として作用する。翻って、そうした関係は、住民が防災や防犯など他の活動を展開していくことにも資する。人口減少・高齢化が進むなかで「公共的な物」が現に果たしている役割はけっして小さくはない。

もちろん、すべての「公共的な物」がそうした肯定的な作用をもちうるわけではない。逆にある種の物は、人々のアクセスを意図的に妨げたり、その地ならではの風景を損なう仕方で作用することもあるし、すでに安全上のリスクとなっているものもある。それらの物は、むしろ、そうした物をつくってきた（あるいは放置してきた）従来の制度や政策に対する真剣な反省を迫っていると言える。たとえば、増えつづける空き家は、野放しの土地開発や新築住宅の過剰供給を許してきた政策の問題を如実に示しているし、歩道橋や段差

のついた狭い歩道は人々の移動・交通において何が優先されてきたのかを露わにしている。

そして、日本ではまだ先鋭化していないとはいえ、格差の拡大にともなう住空間の分離も深刻な問題である。ロバート・パットナムらが描くように、アメリカの社会では、同じ都市に生活する住民でも互いにすれちがうことすらないくらいに、互いの生活空間（そして人生の展望）を分け隔てる溝は深くなっている（パットナム 2017）。生活空間が分断化していけば、住民の関心も互いから離れて、内向きに閉じていく。一般のアクセスに開かれている「公共的な物」は質において劣るものと見なされ、富裕層はそこから自らを排除していく。そうした行動が重なれば、公共の貧困化にはさらに拍車がかかっていく。こうした悪循環を避けるためには、「公共的な物」に負のイメージをまわりつかせないような政策の展開や住民の活動がなんとしても必要になる。

「公共的な物」の現状から学ぶなら、人口減少・高齢化と資源制約の条件のもとで、何をつくらないかが重要になる。すぐに負の資産に転化していくもの、維持するのに膨大なエネルギーやコストを要するもの、人々を結びつけるのではなく逆に切り離す仕方で作用するもの、こういったものの開発や建築にはかなりの規制が必要だろう（たとえば、現在建設中のタワーマンションも半世紀後には耐用年数〔法的耐用年数は47年〕に達するし、少なくともその資産価値はかなり減価していく）。

このように見ると、人口減少・高齢化は、

住民がその暮らしの場所をどのように維持・再編していくかについて、次世代ないしそれに続く世代の視点に立って再点検・再検討するための機会を提供しているように思われる。「物」は否応なく視野に入るがゆえに、動機づけの面でも、住民の地域社会への関与を喚起しやすい。地震や集中豪雨など頻発する災害も、防災あるいは避難の観点から、宅地の地盤や河川への関心をあらためて高めている。さらに、「迷惑施設」とみなされこともある「公共的な物」——たとえばゴミ処分場、保育所、障害者支援施設など——を地域のどこにどのようにつくるかもあらためて問われつつある。

地域の荒廃を防いでいくために、先の世代に何をのこし、何をのこさないかについて意見を交換し、判断を形成することは急務である。とはいえ、そのような地域全体の「公共的な物」をめぐる意見交換の機会はおのずと生じるわけではない。これまでは、何らかの建設計画が具体化してから関係住民の「同意」を調達するための場がもたれることが多く、建設にまつわる個々の利害をいかに調整するかに関心が集中しがちであった。「事後的」(ex post)な利害調整や補償に終始するのではなく、「事前に」(ex ante)に共通の判断を形成していくためには、やはり制度的な対応が必要になる。

いま身近なところで直面している個々の問題についての議論ももちろん重要だが、制度として重要なのは、自治体全域にわたるしかも半世紀後を展望した「公共的な物」のあり方について、持続的な議論の場を設けていくことである。まず、フォーマルな制度につい

て言えば、自治体（市町村）における現行の選挙制度は、一つの選挙区から複数の議員が選出される仕組みになっている。すでに指摘されているように、この制度は、議員を細分化された利益の代表者にしがちである（砂原2018）。議員は、それぞれの支持層に響く利害には敏感に反応するとしても、「公共的な物」に関わるような政策指針を競い合って提示しあうことはまれであった。政策をめぐる持続的な競争が活性化するように、たとえば非拘束名簿式比例代表制を導入するなど、選挙制度の再編に向けた検討が望まれる。

また、都市計画の策定等、「公共的な物」をめぐる政策形成については、ステークホルダーの審議会参加などの方策も採られるようになってきたが、それと並行して、多様な住民代表からなるミニ・パブリックス（「討論型世論調査」など）を導入することも有益であるように思われる。「選挙（election）による代表」の限界を「選出（selection）による代表」によって補完することがその目的である。選挙による代表は、とくに代表者（議員）のジェンダーや出身社会層が比較的同質であるという点で、住民の多様な経験やそれにもとづく「状況的な知」（situated knowledge）を必ずしも反映しないからである。

ランダムサンプリングをもとに住民から選ばれる多様な背景をもつ参加者が、関連する問題について適切な情報を得たうえで、どのような政策が望ましいかについて熟議するとき、その参加者が何を望ましい／何を望まし

くないと考えるようになるかは、自治体の議会や行政における意思形成にとって貴重な判断材料になる。のみならず、各地域・各住民層からの参加者が地域全体の関心事について直接意見を交換する機会をもつことは、それ自体、住民間の関心の分断を避けるうえで有益であるように思われる。

「公共的な物」は、住民とその代表者たちが、これまで何を重要なものと見なし、何を優先してきたか、あるいは何を考えてこなかったかを具体的なかたちで示している。既存の資産をどのように活用するか、何を将来にのこさないか、そして今後何をつくり何をつくらないかについて継続的に意見を交換し、判断を形成していく制度上の機会は、住民どうしを、そして住民と自治体の議会・行政をつなぐ媒体となるはずである。

【文献】

Bonnie Honig, *Public Things: Democracy in Disrepair* (Fordham University Press, 2017).

砂原庸介『新築がお好きですか？——日本における住宅と政治』（ミネルヴァ書房，2018年）。

ロバート・D・パットナム（柴田康文訳）『われらの子ども——米国における機会格差の拡大』（創元社，2017年）。

金井利之編『縮減社会の合意形成——人口減少時代の空間制御と自治』（第一法規，2019年）。