

# 「まちづくり」住民運動の「提案力」とその形成過程

——東京における都市計画住民運動の研究・その1——

今 西 一 男

## 目 次

- 1 はじめに
  - 1.1. 研究の背景と目的
  - 1.2. 研究の構成と方法—なぜ東京における都市計画住民運動か—
- 2 「まちづくり」住民運動の「提案力」
  - 2.1. 「たたかう」住民運動から「つくる」住民運動への「階梯」再考
  - 2.2. 「まちづくり」住民運動の「提案力」の概念
- 3 東京における再開発に対する住民運動
  - 3.1. 再開発をめぐる争点
  - 3.2. 東京における再開発に対する住民運動の概要
- 4 小松川地区における「まちづくり」住民運動
  - 4.1. 小松川地区の概要
  - 4.2. 小松川住宅会議
  - 4.3. 小松川まちづくり協議会
  - 4.4. 小松川地区における「まちづくり」住民運動の「提案力」
- 5 おわりに

## 1 はじめに

### 1.1. 研究の背景と目的

現在、わが国の都市計画における住民参加は、価値観としてはほぼ社会的に理解可能なものになりつつある。計画策定あるいは事業実施をめぐり、住民が

形式的な「参加」ではなく、その内容構成に関わる実質的な「参画」を果たしたとする事例報告もなされるようになってきた<sup>(1)</sup>。

住民参加による都市計画が期待される最近の背景には、都市生活をめぐる1990年代以降の社会環境の変化がある。例えばバブル経済の崩壊、産業構造転換、地方分権、財政破綻といった時代潮流の変化である。これらの課題は従来の都市計画が扱ってきた都市問題の範囲を超えるものであり、その概念・制度の変革を否応なしに求めるものであった<sup>1)</sup>。それはもちろん行政のみによる都市計画の限界を示すものであり、住民はじめ企業・NPO などによる都市計画の協働＝分担を迫る契機となった。

だが、こうした脈絡から提示される住民参加が、都市計画行政の安易な代替装置として活用されることへの危惧を禁じえない。本来、都市計画行政として担うべき都市生活の最低水準保障、そして居住・営業に関わる都市環境の維持・管理・改善・向上といった基本問題までもが住民参加の名の下に無制限に預けられることが、あながちめざされるべき方向とは言い難い。それは実質的な参画とは対極にある方向と言うべきだろう。

それでは最近の時代潮流の変化をふまえた、都市計画への住民の実質的な参画とは何を意味する思想・行動であるべきか。本稿の目的はその検討の端緒として、「まちづくり」住民運動による都市計画行政への「提案力」の内容について、その形成過程からの分析を行うことにある。本来、「まちづくり」という用語は、行政による都市計画に対置される、住民からの地域への思想・行動をさして生成されてきた。しかし最近では、都市計画の範囲を超える都市生活を総合する用語として多用されてきている<sup>2)</sup>。すなわち、「まちづくり」住民運動は自らの意向をカウンター・パワーとしてだけではなく、計画策定あるいは事業実施の内容構成に関わる提案として提示していく必要に迫られてきている。この仮説から出発して、具体的には以下の3点について検討することが本稿の課題である。

- (1) 「まちづくり」住民運動が対象となる都市計画の内容構成に対してコミッ

## 「まちづくり」住民運動の「提案力」とその形成過程（今西 一男）

### トメントしていく過程を明らかにする

現在、都市計画法に定められた都市計画決定過程における住民参加制度は、公聴会の開催（第16条）や都市計画の案の縦覧（第17条）等に限定されている。その内実が計画当局と住民とが意見を述べあうようなものとなっていないことは、これまでも広く指摘されてきた<sup>3)</sup>。一方、住民参加機会が拡充されてきた都市計画の分野とは、都市計画決定によらない、すなわち私権の制限を伴わないレベルの内容と見ることができる。つまり、都市計画における住民参加は、その内容構成の根本に変更を迫るレベルにおいてまでは行われていないと考えられる。こうした現実に対して、都市計画決定過程にも影響を与える「まちづくり」住民運動とは、いかにしてその内容構成にまでコミットメントしていくものであるのか。その過程を動態として明らかにすることが本稿の第一の課題である。

### (2) その過程における提案事項の形成過程と実現過程について整理を行うことから「まちづくり」住民運動の「提案力」のアウトラインを検討する

「まちづくり」住民運動による都市計画への実質的な参画をめぐる意味を検討するためには、その運動が実際に構築した提案事項の内容を吟味する必要がある。提案事項の内容の吟味とは、単に都市計画技術に関わる項目の検討のみによってなされるものではあるまい。むしろ、それが住民相互あるいは住民－計画当局の関係においていかに形成され、当該地域においていかに意味を持ちうる計画となって実現されていったのかという過程の把握によってこそなされよう。したがって本稿では、「まちづくり」住民運動による提案事項の形成過程と実現過程について整理することから、「提案力」の概念をめぐるアウトラインの提示とその展望と課題を示すことを第二の課題とする。

### (3) 「提案力」を規定する「まちづくり」住民運動の運動論及び組織論を整理する

「まちづくり」住民運動に期待される実質的な参画の意味とその検討のための「提案力」について構想する上では、提案事項のみを吟味するだけではなく

不十分である。このため本稿ではその形成過程と実現過程からの検討を行うが、さらにはそうした過程をも規定する、「まちづくり」住民運動の運動論及び組織論に留意する必要がある。本稿の第三の課題としては、「提案力」をめぐって取り上げる「まちづくり」住民運動が、いかなる運動論及び組織論によって規定されているのかという点についても言及するよう試みる。

以上の(1)から(3)の課題について明らかにすることによって、都市計画そして「まちづくり」住民運動がめざすべき実質的な参画の内実を検討する端緒を示すことが、本稿の基本的な目的である。

## 1.2. 研究の構成と方法—なぜ東京における都市計画住民運動か—

本稿の課題を検討するにあたっては、まず、都市計画あるいは「まちづくり」をめぐって展開されてきた住民運動の論理を整理する(2)。具体的には、今日の「まちづくり」住民運動が都市計画行政に対する「たたかう」運動から出発して、「つくる」運動へ結節していくとする住民運動変容論をめぐる議論を検討する。そこから、「まちづくり」住民運動が都市計画の内容構成に対して持ちうる「提案力」の概念を整理する。

そして本稿では「まちづくり」住民運動の「提案力」について検討するための事例として、東京における都市計画住民運動、なかでも市街地再開発事業(以下「再開発」)に対する住民運動を取り上げる(3)。わが国における都市計画制度は明治以降、1888年の東京市区改正条例などを画期としつつ、1919年の旧都市計画法そして1969年の新都市計画法に至るまで、東京という大都市像を念頭に置きつつ生成されてきた。その過程では1923年の関東大震災における復興土地地区画整理事業に対する反対運動<sup>4)</sup>を嚆矢として、都市計画をめぐる住民運動もまた、展開されてきた。したがって、東京における都市計画住民運動は、わが国の都市計画の内容構成と「まちづくり」住民運動との関係を知る上での適切な事例になると考える。

また、再開発に対する住民運動は、東京における「まちづくり」住民運動の

## 「まちづくり」住民運動の「提案力」とその形成過程（今西 一男）

趨勢を示す事例である。再開発は都市再開発法に基づいて行われる、法定都市計画で言えば市街地開発事業の基本手法である。同法第1条には土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図る事業であることが示されているが、具体的には低層の密集既成市街地において細分化された宅地を統合して不燃化すると同時に、道路等の公共施設までを整備する事業である。その過程における権利操作については3に概説するが、既存の土地・建物に対する権利の保全をめぐり住民運動の争点となる。こうした錯綜した権利のともなう密集既成市街地での再開発の実施は、地方都市中心市街地でも見られるものの、やはり東京といった大都市像の下での事業が主になる。この点でも再開発に対する住民運動を取り上げることは、東京さらにはわが国の都市計画の内容構成と「まちづくり」住民運動との関係を検討する材料になる。

以上の東京における再開発に対する住民運動を概観した後、4では再開発に対する住民運動を端緒として「提案力」を持つに至ったと考えられる「まちづくり」住民運動の事例を検討する。その事例として取り上げるのは、東京都施行により事業が行われてきた江東区・江戸川区における亀戸・大島・小松川地区再開発である。特に同地区のなかでも江戸川区に位置する小松川地区での再開発に対する住民運動について、その過程を検討する。この住民運動は再開発に対する住民運動のなかからその事業以後にもつながる「まちづくり協議会」のとりくみを生み出して現在に至る、再開発からより広い意味での「まちづくり」住民運動へと展開した、わが国でも希少の事例である。本稿ではその特性に着目して、同地区での住民運動を中心事例にすることとした。

事例研究をふまえ、「まちづくり」住民運動による「提案力」をめぐる当初の研究目的について検討を行い、今後の検討課題についても整理する(5)。

本稿では事例研究をめぐっては、文献・資料調査をまず行っている。住民運動がその過程で作成してきたニュース等を用い整理している。そして2002年10月に小松川地区での住民運動及びまちづくり協議会での活動に関わってきた住民への聞き取り調査を行い、その内容を事例研究において用いている<sup>(2)</sup>。

## 2 「まちづくり」住民運動の「提案力」

### 2.1. 「たたかう」住民運動から「つくる」住民運動への「階梯」再考

都市計画を含めた地域政策の形成をめぐることは、かねてより一定の階梯があるかのように整理されてきた。そこでは当然、市民あるいは住民参加をいかに位置づけるのかということが主要な論点であった。本稿でもはじめにこの点を検討することが、都市計画の内容構成にまで踏み込む「まちづくり」住民運動の展開を考察する端緒になる。

地域政策の形成と参加との関係をめぐり、例えば田村<sup>5)</sup>は市民参加の段階を分類した上で、行政特に基礎自治体と住民との関係を「自治体が完全な市民政府になったとしても、個人の立場と全体の立場の違いは存在するから、行政と市民の『対立』の関係がなくなるわけではない」と規定した。その上で、市民により統治される市民政府とは市民全体のものであり、その対立を乗り越えるために「対立的共同作業」と呼ぶべき市民と行政との協働が生み出されたとした。すなわち、地域政策の形成に対する参加とは、行政による市民あるいは住民の単なる取り込みではなく、両者の間に一定の緊張感が前提として存在していることを示唆している。

これを都市計画に即して言えば、木下<sup>6)</sup>は日本の「まちづくり」は、第1段階（行政が決め市民が受け入れる）、第2段階（市民も自分の意見を持ち行政に行動を起こすがその関係は対等ではない）、第3段階（「まちづくり」の主体として認識される市民が構想段階から決定段階まで参加するが協働という信頼関係には至っていない）、第4段階（市民と行政との一体化）の四つの階梯があるとする。さらに、こうした日本の「まちづくり」をめぐる市民参加活動が実現するためには、なお、明確な目標を持つこと、プロセスの公開、資金確保など10項目に及ぶ条件があることを指摘している。

そして、こうした地域政策の形成に対する住民参加をめぐる階梯の議論は、

## 「まちづくり」住民運動の「提案力」とその形成過程（今西 一男）

そのまま「まちづくり」住民運動にも通じる論理であった。その端的な議論が、地域における住民運動が「たたかう」かたちから「つくる」かたちに変容を果たしたとする「住民運動変容論」である。住民運動変容論をめぐっては、1960－70年代における公害問題に象徴される地域開発による地域空間・コミュニティの変容とそれへの住民運動をふまえ、1980年代から行われるようになった。例えば奥田<sup>7)</sup>は「『作為要求型』『作為阻止型』に起点をもつ住民運動が、一定の時間的経過において、まちづくり運動としての性格づけをみることは経験的に明らかである」と指摘し、住民運動には「つくる」かたちへの展開過程が潜在していると見る論理を提示した。

だが、住民運動変容論をめぐっては、同時に疑問を呈する議論も見られた。例えば似田貝<sup>8)</sup>は「住民運動が『街づくり』へと変容していったかどうかはこれまで経験的に分析されていない」と指摘した。すなわち、住民運動の「たたかう」かたちから「つくる」かたちへの展開過程をめぐっては、運動組織やイシューの変容に関する実態把握に基づく検討がなお必要であることを提起した。それでは、その蓄積は現在に至るまでに、果たして十分になされてきたのであろうか。

その解答は十分とは言い難い、というものになろう。もちろんわが国の都市計画をめぐる研究では、その分野自体を事例研究の学問と言ってよいほど事例の蓄積が進められてきた。だが、その内容の多くは個別事例の理解を中心とするものであり、そこから「まちづくり」住民運動としての普遍性を見出す議論にはなかなか至っていない<sup>3)</sup>。それはこの間の社会運動論の議論をリードしてきた「新しい社会運動」論の停滞にも端的に示されるだろう。

新しい社会運動とは国家に対する市民社会の自立性と自己防衛のテーマを提起し、新しい物質的価値と結びついたポスト・ブルジョア市民社会のプロジェクトを担う運動をさす<sup>9)</sup>。その内容をめぐって1980年代に主にヨーロッパで始まった議論が新しい社会運動論である。新しい社会運動論は行為の意味自体を再定義しようとする新しいタイプのアイデンティティの存在を認めたが、その

論理は確かにわが国においても環境問題に対する住民運動などを説明するのに有用な視点を提示した。

だが、そうした新しい社会運動が押し進めた社会分化がさらに新たな社会統合を生み出す過程の分析や、そもそもの新しい社会運動をめぐる概念定義への合意はなく、1990年代には新しい社会運動論の終焉をうたう議論まで登場するに至る<sup>10)</sup>。そして、わが国の「まちづくり」住民運動をめぐっても、それが新しい社会運動論の提起する市民社会の自立性というテーマまでを獲得し得たのかという点では十分な検討がなされていない。さらに、それが自己防衛という範囲からの飛躍を遂げたのかという点では、なお、新しい社会運動論では説明し難い課題が残存していると見るべきであろう。

## 2.2. 「まちづくり」住民運動の「提案力」の概念

それでは「まちづくり」住民運動は、住民運動変容論が意図した「たたかう」かたちから「つくる」かたちへの展開を遂げることはできなかったのであろうか。あるいはそうした階梯を描くこと自体に、論理としての無理が存在していたのであろうか。

その解答のためには似田貝が指摘するように個々の事例の実態把握からなお蓄積されるべきである。本稿もその文脈に立って構成されている。だが、現実にはこれまですでに、本稿が取り上げる再開発に対する住民運動に限らず、多くの「まちづくり」住民運動が都市計画の計画策定あるいは事業実施の内容構成をめぐり、各種の参加さらには提案を行ってきた。この現実に立脚するとき、「まちづくり」住民運動による提案自体の意味を再定置する必要が生じる。つまり、住民運動変容論を全面的に受け入れ難いとしても、「たたかう」かたちの運動が提案という「つくる」かたちの運動の萌芽を内包するという可能性自体に無理があるとまでは考え難いのである。

そのように考えられる背景には、「まちづくり」住民運動をめぐる確実な状況変化がある。そのなかで注目すべきは、行政による住民参加の機会を拡大し



てきた「まちづくり」住民運動の歴史の上に立った、緊張感のある行政と住民との関係構築のあり方である。これまでの「たたかう」かたちの運動が主張してきたものは、計画の内容そのもの＝実体に関わる批判と、計画の手続き＝過程に関わる批判の両面に及ぶものであった<sup>11)</sup>。この実体及び過程に関わる批判が提起してきたものは、各地での都市計画行政のあり方に確実に変化をもたらしてきた。その過程には、強いて先の木下の「まちづくり」における住民参加の段階で言えば、第2段階を超えての展開があると見るべきである。

この計画の実体及び過程に関わる批判をともなう緊張感を前提とした上で、最近における実質的な住民「参画」に向けた機会をさらに拡大することができれば、そこには「まちづくり」住民運動が計画策定あるいは事業実施の内容構成をめぐる提案を行う可能性を構想できるのではないか。ただし、問題はその地平を構築する「まちづくり」住民運動の展開過程である。無条件にあらゆる住民運動が、都市計画の内容構成に至る段階までの提案を行いうるとは考え難い。その相違をふまえ、「まちづくり」住民運動が計画当局との緊張感を前提に獲得していく、都市計画の内容構成に対する提案の可能性をさして、本稿では「提案力」とその形成過程と規定しよう。

### 3 東京における再開発に対する住民運動

#### 3.1. 再開発をめぐる争点

1.2.において触れたように、再開発は密集既成市街地において細分化された宅地を統合して不燃化すると同時に、道路等の公共施設までを整備する事業である。言い換えれば、都市における居住環境の向上や土地の有効高度利用などを目的に、土地・建物に関する権利を施設建築物＝再開発ビルに置き換えることで市街地の再編成を図る事業である。その原型は「都市計画の母」と呼ばれる土地区画整理事業にあり<sup>14)</sup>、1969年の都市再開発法制定によって制度化された、比較的近時に確立されてきた手法である。

この再開発の手法には、第1種市街地市街地再開発事業と第2種市街地再開発事業の二つがある。それぞれの特徴は表－1に整理される。

表－1 市街地再開発事業の手法

	第1種市街地再開発事業	第2種市街地再開発事業
事業手法	権利変換（等価交換）方式 施行地区内の土地・建物等に関する権利を買収・収用によらず、施設建築物及びその敷地に関する権利に変換する。	管理処分（全面買収）方式 いったん施行地区内の土地・建物等を施行者が買収または収用する。買収または収用された者が希望すれば施設建築物及びその敷地に関する権利を与える。
適用される地区の状況	権利の一括処理を行うため比較的規模の小さい地区に適用。	権利の個別処理が可能であるため比較的規模の大きい地区や早急に施行を要する地区に適用。
施行者	個人施行者、組合、再開発会社、地方公共団体、公団・公社	再開発会社、地方公共団体、公団・公社
施行区域	次の(1)または(2)のいずれかに該当すること。 (1) 市街地再開発促進区域にあること (2) 次の各要件をみたすこと ① 高度利用地区、都市再生特別地区または特定地区計画等区域 ② 耐火建築物が1/3以下 ③ 公共施設未整備、敷地細分化等 ④ 都市機能の更新に寄与	次の(1)－(3)に該当すること (1) 第1種の(2)に該当すること (2) 施行区域の面積が0.5ha以上 (3) 次のいずれかに該当 ① 防災上または安全上支障がある建築物の棟数または床面積の割合が7/10以上 ② 重要な公共施設（避難広場等）の緊急整備が必要 ③ 被災市街地復興推進地域内

(注) 日本都市計画学会（2003）、『実務者のための新・都市計画マニュアルⅡ 市街地整備編 市街地再開発』、丸善 p. 22-23、を参考に作表。

この二つの手法が用意されている背景には事業目的あるいは事業対象となる市街地像の相違がある。第1種は小規模で土地の有効高度利用を念頭に置いて

施行される場合が多いのに対し、第2種は大規模で緊急性・公共性の高い事業目的において、個人・組合等のいわゆる民間デベロッパーによらずに施行される。ここで言う緊急性・公共性とはすなわち、防災を中心とした密集既成市街地の早急な改善が求められる場合が想定される。

しかし、二つの手法によって構成される再開発ではあるが、権利操作という点では両者ともに住民の権利保全をめぐる課題が生じる。これが再開発に対する「たたかう」かたちの住民運動を喚起する最大の争点である。

その争点の一つは土地・建物に関する権利を価格に置き換えることに付随する問題である。第1種の場合は権利変換方式と呼ばれる、買収・収用によらない権利操作が行われる。すなわち、事業前の土地・建物に関する権利を価格に置き換え、それと事業後の再開発ビルに与えられる床及び敷地に関する権利に等価交換するということが基本手法である。だが、特に事業前の権利が零細であれば、それに見合って与えられるべき事業後の権利も零細なものとならざるを得ない。そこで都市再開発法第79条では買い取りによる増床を規定しているが、そもそも零細な土地・建物に関する権利しか持たない住民がこの制度を活用しうことは想定しがたい。また、第2種の場合は管理処分方式と呼ばれる、買収・収用が行われる。これにより事業前の土地・建物は価格に置き換えられ、現金化されることになる。そして第2種の場合は事業計画認可の公告から30日以内に「床の譲り受けまたは賃借り申出」（同法第118条）を行わなければ、自動的に転出扱いになる。そこで地区での居住・営業を継続するためには申出を行うところとなるが、あらためて譲渡もしくは賃貸を受けようとする再開発ビルにおける権利価格が事業前のそれに比して高額であれば、当然、権利保全は困難になる。

争点のもう一つは、事業前における土地利用を事業後の再開発ビルにおいて実現できないという問題である。事業前の土地を居住の用に供していたとしても、低層戸建て住宅から中高層共同住宅たる再開発ビルでのそれに転換するということは、生活そのものの転換を意味する。そして、とりわけ商業の用に供

している場合の事業前・後の土地利用転換は深刻である。例えば事業前の個店営業が再開発ビルにおけるキーテナント主導の共同営業へと転換していく過程の困難や、賃料上昇及び管理費等増加による営業困難といった問題が生じることが古くから指摘されている<sup>12)</sup>。

したがって、これらの争点を基軸としながら、わが国では再開発に対する住民運動がその制度化当初から行われてきた。1968年に土地区画整理事業に対する住民運動の連絡組織として結成された現在の「区画整理・再開発対策全国連絡会議」<sup>(5)</sup>には、全国の再開発に対する住民運動の情報も寄せられている。ここでは、住民運動から見た再開発に対する主張として、その技術論・運動論・組織論の理論化までもがなされている。

### 3.2. 東京における再開発に対する住民運動の概要

こうした再開発に対する住民運動は、東京においてもこれまでに複数の地区で行われてきた。そもそも東京には先に示した関東大震災を皮切りとする土地区画整理事業に対する反対運動をはじめ、道路公害反対運動、日照権を守る運動、自然や文化財を開発から守る運動など、様々な都市計画住民運動が展開してきた経緯がある。これらの全体像を描出することは本稿も含めた本研究の長期的な課題であるが、とりわけ本稿ではその重要な一つの事例である再開発に対する住民運動について概観する。

まず、東京における再開発の施行状況は表-2に示される。2002年8月現在、134地区・396.5haが完了もしくは施行中である。時点が異なるものの、集計がなされている2000年3月段階での全国の施行状況は703地区・1,073.2haであり、それと対比しても東京での再開発は地区にして2割程度、面積にして4割程度の比率を占めていることがわかる。

それではこのように再開発の施行実績を持つ東京においては、いかなる再開発に対する住民運動が展開されてきたのであろうか。ここでは3.1.で触れた全国の再開発に対する住民運動の連絡組織である、区画整理・再開発対策全国連

表－２ 東京における再開発の施行状況

施行主体	完了	施行中	都計決定済	合計
個人施行	8地区 3.1ha	3地区 13.9ha	2地区 0.9ha	13地区 17.9ha
組合施行	58地区 73.9ha	22地区 38.4ha	14地区 27.8ha	94地区 140.1ha
東京都施行	3地区 32.8ha	4地区 155.6ha	1地区 8.0ha	8地区 196.4ha
市施行	3地区 6.1ha	0地区 0ha	2地区 2.8ha	5地区 8.9ha
都市基盤整備 公団施行	10地区 25.4ha	1地区 2.1ha	3地区 8.0ha	14地区 33.2ha
合計	82地区 141.3ha	30地区 210.0ha	22地区 45.2ha	134地区 396.5ha

(注) 東京都建設局編集・発行（2002）、『建設局事業概要平成14年版』、p. 269、を参考に作表。

絡会議が発行する月刊の機関紙『区画・再開発通信』に掲載された記事をテキストに整理しよう。同紙には住民運動からの事業に対する様々な争点あるいは情報が寄せられる。その創刊号(1970年1月)から本稿をまとめた2004年2月(410号)までの同紙のすべての記事のなかから、特に東京における再

開発に対する住民運動に関係する記事を抽出・整理したものが表－３である。

再開発に対する住民運動の情報が集約される『区画・再開発通信』を整理することにより、東京におけるその動向を把握することができよう。この表－３を概観すると、1972年4月の新宿区小石川柳町地区の記事を筆頭にのべ28地区の住民運動が取り上げられたことがわかる。これは2002年8月現在の施行状況で見た134地区の2割程度ではあるが、同紙に取り上げられなかった地区においても何らかの住民運動が行われていた可能性を否定することはできない。

そして記事件数を見ると、東京における再開発に対する住民運動の概要を知ることできる。掲載された記事件数はのべ68件であり、1地区あたり2～3件程度の継続性を持って取り上げられていることがわかる。ただし、28地区のうち15地区が記事掲載件数1件であり、このことから東京における再開発住民運動が必ずしも継続性を持って行われていないということも想定できる。

表－3 『区画・再開発通信』に見る東京における再開発に対する住民運動

地 区 名	内 容	掲載号(掲載年月)
新宿区小石川柳町	平均変換率を専用部分で100%に	26 (1972. 4)
江東区・江戸川区亀戸・大島・小松川	自発的再開発に押しつけはきかめ	35 (1972. 11)
	住民自治へ防災再開発協議会発足	39 (1973. 3)
	買収で歯抜けの目立つ事業地区	201 (1986. 9)
	第2種再開発住民からの証言	210 (1987. 6)
	住民による意向調査活動	211 (1987. 7)
	要求実現めざし施行者と合意書締結	220 (1988. 4)
	標準的な借地権割合提示さす	236 (1989. 8)
	従前資産評価引き上げへ	250 (1990. 10)
	バブル崩壊で権利床価格見直し要求	285 (1993. 9)
	防災まちづくりへの提言	306 (1995. 6)
	再開発からまちづくりへ	340 (1998. 4)
千代田区飯田橋	1万人署名運動	101 (1978. 5)
墨田区白鬚東	改良住宅による生活再建	102 (1978. 6)
	大規模再開発その後	387 (2002. 3)
品川区大崎東口	議会の傍聴、会議録の公開を要求	151 (1982. 7)
	工場そのけビル街つくる	157 (1983. 1)
府中市府中駅南口	準備組合が解散	160 (1983. 4)
	市が19億円の補償金を組合に支出	250 (1990. 10)
杉並区高円寺北	1万数千人が署名に賛同	184 (1985. 4)
	推進派を「協議会」に組織	191 (1985. 11)
	再開発説明会で地元住民、抗議	197 (1986. 5)
	再度の再開発に待った！	229 (1989. 1)
	道路づくりの執念に住民が待った	279 (1993. 3)
	町内会民主化へ努力	318 (1996. 6)
	東京都、再開発を断念	340 (1998. 4)
荒川区白鬚西	住宅再開発で住民は生き残れるか	195 (1986. 3)
	荒川区が地元住民全面追い出し発表	198 (1986. 6)
	再開発で住み続けられるか不安の声	235 (1989. 7)
	低廉な賃貸工場を整備させる	263 (1991. 11)
	借家人の暮らしを守った！	297 (1994. 9)
中野区大和町	再開発方針の「誘導地区」指定返上	196 (1986. 4)
港区六本木六丁目	社員住まわせ住民工作のりだす	213 (1987. 9)
	勉強会開催	283 (1993. 7)
	デベロッパーの不当な訪問に抗議	327 (1997. 3)
練馬区練馬駅北口	住民犠牲の再開発を阻止	219 (1988. 3)
小金井市武蔵小金井駅南	再開発基本構想発表にシンポジウム	222 (1988. 6)

「まちづくり」住民運動の「提案力」とその形成過程（今西 一男）

地 区 名	内 容	掲載号(掲載年月)
品川区大井町駅東口	行政の仮同意集めさせず 再開発コンサル業務委託を中止	238 (1989. 10) 300 (1994. 12)
世田谷区三軒茶屋	周辺住民、再開発訴訟へ	238 (1989. 10)
荒川区町屋駅周辺	立派なビルは建ったけれど	257 (1991. 5)
港区三田一丁目	再開発が自己目的へ 住みつづける会誕生 区などが都市計画決定強行へ縦覧 住みつづけられるまちを求めて 区都計審で6項目の付帯決議実現	263 (1991. 11) 376 (2001. 4) 377 (2001. 5) 378 (2001. 6) 380 (2001. 8)
渋谷区代官山	再開発ビル下に変電所！住民の不安	294 (1994. 6)
港区白金一丁目東	誤解生む再開発コンサルの説明	307 (1995. 7)
練馬区石神井公園駅北口	生活再建への運動開始	319 (1996. 7)
世田谷区二子玉川東	巨大再開発が秘密裡に始動 再開発地区計画原案への意見書提出 再開発の都市計画決定手続が延期に 地権者の同意見通しもなく決定手続 私たちの環境を犠牲にするな！ 再開発に異議あり按本見直し求める 再開発へ疑問広まる 再開発の交流会開催	330 (1997. 6) 343 (1998. 7) 345 (1998. 9) 349 (1999. 1) 352 (1999. 4) 380 (2001. 8) 396 (2002. 12) 402 (2003. 6)
練馬区春日町	再開発の住民訴訟	335 (1997. 11)
練馬区大泉学園駅前	家業、この商売を続けたい！	345 (1998. 9)
町田市原町田六丁目	この補償額では生活再建できない 借家権喪失にびっくり 借家営業の生活再建実現	348 (1998. 12) 351 (1999. 3) 367 (2000. 7)
板橋区上板橋駅南口	再開発不参加権利者が3割を超す	359 (1999. 11)
目黒区上目黒一丁目	47階マンション再開発北側は住宅地 制度改編を駆使ひた走る再開発	377 (2001. 5) 402 (2003. 6)
港区芝三丁目	まちの良さをどう伸ばすか	400 (2003. 4)
東村山市東村山駅西口	ねばり強く要求して調査報告公開	403 (2003. 7)
葛飾区京成立石駅周辺	「再開発を心配する会」立ち上げ	404 (2003. 8)

(注) 『区画・再開発通信』1～410号より作表。初出となる掲載年月の初期のものから配列。初出が同時の場合は五十音順。「内容」は記事見出し及び記事内容より要約して作成。東京における再開発を扱った記事のなかでも、特に住民運動に関係のない事業・制度解説に類する記事は除外した。

対して、複数の記事が掲載された地区としては、本稿4で取り上げる事例である江東区・江戸川区亀戸・大島・小松川地区が11件と最多であり、以下、世田谷区二子玉川東地区の8件、杉並区高円寺北地区の7件、荒川区白鬚西地区・港区三田一丁目地区の5件と続いている。これら複数の記事が掲載された地区の記事内容を見ると、さらに東京における再開発に対する住民の動向がわかる。亀戸・大島・小松川地区について言えば住民自身による住民運動組織立ち上げの経緯（39号・1973年3月）に始まり、住民への意向把握（211号・1987年7月）から計画当局との交渉（220号・1988年4月）、そしていくつかの要求実現（236号・1989年8月）から「まちづくり」への展開（306号・1995年6月）という流れを読み取ることができる。

同様の流れを汲む住民運動としては白鬚西地区が該当しよう。居住・営業をめぐる不安から住民運動が出発し（195号・1986年3月）、賃貸工場の整備といった借家権者の権利保全実現（263号・1991年11月）へという帰結を見ることができる。この亀戸・大島・小松川地区と白鬚西地区という二つの住民運動は、再開発という都市計画の内容構成に変更を及ぼすまでの「提案力」を持つ可能性がある事例としても、検討の材料にすることが可能であろう。それぞれ、いかに零細な権利を保全するののかという起点から、計画当局に対して要求実現を果たしていった過程が想起される。

そしてこの他の表-3に示された事例であるが、それらがすべて「提案力」の検討に相応しい事例であるか否かはにはわかには判断しがたい。複数の掲載件数があった高円寺北地区などは計画当局に再開発を断念させた事例であり、こうした「白紙撤回」要求を実現した事例までを計画内容に変更を迫ったものとして扱うことにはなお検討の余地が残る。この住民運動が白紙撤回の後に、「たたかう」かたちの運動から「つくる」かたちの運動への変容を果たしたのかという点など、なお実際に事例にあたりつつ考察する必要がある。

総じると、東京における再開発に対する住民運動が必ずしも、「たたかう」かたちから「つくる」かたちへと変容したのかという点はなお、検討する必要



## 「まちづくり」住民運動の「提案力」とその形成過程（今西 一男）

がある。しかし、亀戸・大島・小松川地区や白鬚西地区の事例に概観されるように、都市計画の内容構成にまで踏み込む「提案力」を持つと思われる住民運動が存在することも確かである。そこで次に4では、亀戸・大島・小松川地区のなかでも特に住民運動の経験を持つ、江戸川区側に位置する小松川地区での事例を元に「提案力」とその形成過程に関する検討を行う。

### 4 小松川地区における「まちづくり」住民運動

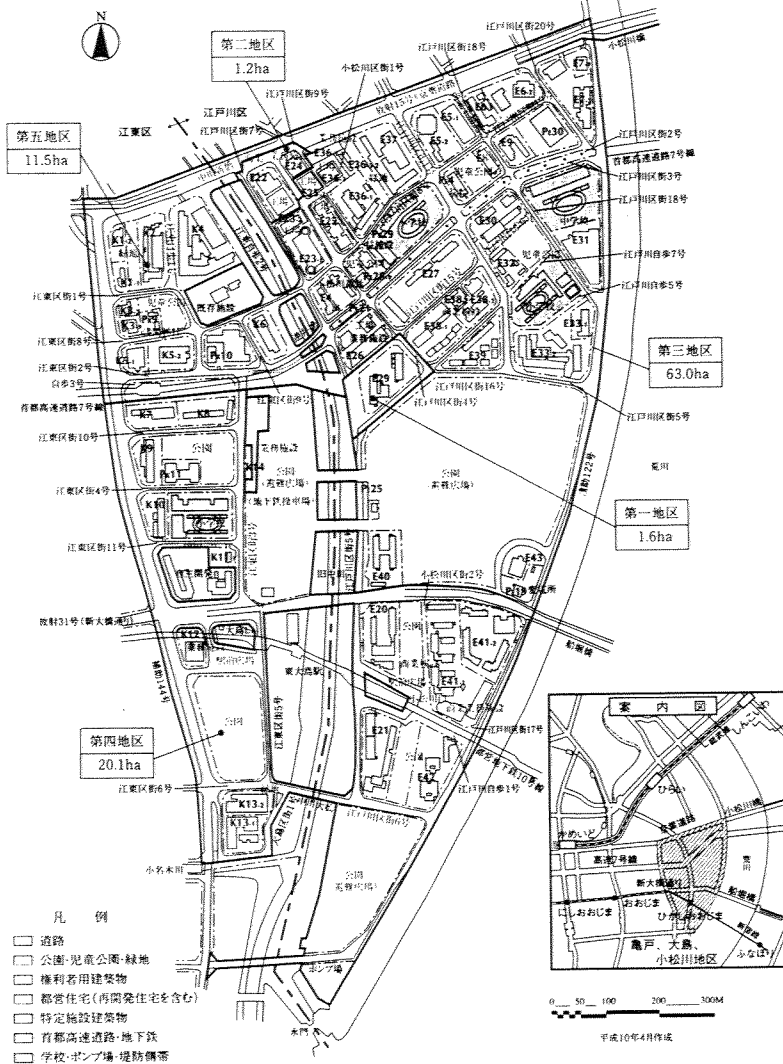
#### 4.1. 小松川地区の概要

本稿が事例とする亀戸・大島・小松川地区は、地区の中心に旧中川を挟み、荒川・京葉道路・新六ノ橋通りに囲まれた98.6haの区域を持つ（図-1）。すなわち軟弱地盤である、いわゆる江東デルタ地帯の上に立地する地区である。事業前は住居・工業・商業の三つの土地利用が混在する密集既成市街地を形成しており、地震・火災等による災害危険が指摘される地区であった。

こうした亀戸・大島・小松川地区を含めた江東デルタ地帯を対象として、1969年に東京都は江東再開発基本構想を策定、災害危険の克服と防災拠点地域の形成を目的とする再開発を実施するところとなった。その一つとしての位置づけを与えられた亀戸・大島・小松川地区では、混在した土地利用をクリアランスして土地の有効高度利用による建物の不燃化・高層化を図り生活環境を改善するとともに、地震・火災等の緊急時に避難広場となる公園を整備することが事業の主な目的とされた。

また、この地区の特徴としては事業前の土地・建物に関する権利関係の錯綜という点が指摘される。事業前の世帯・人口は3,194世帯・9,310名であり、そのうち土地所有者691名・借地権者824名・借家権者1,396名であった。なおかつ、その面積は100㎡以下といった零細なものが大半であった。よって、再開発をとおしてこの地区での居住・営業に関する権利が保全されるのか否かという点の見通しをつけることが、事業化段階における大きな課題であった。

亀戸・大島・小松川地区総合計画図



(注) 東京都建設局編集・発行(1986)、『亀戸・大島・小松川地区』パンフレット、より抜粋。

図-1 亀戸・大島・小松川地区総合計画図

「まちづくり」住民運動の「提案力」とその形成過程（今西 一男）

すなわち、98.6haという大規模再開発であること、土地利用が混在していること、零細な土地・建物に関する権利の錯綜が見られること、そして江東区・江戸川区という二つの行政区域にまたがる地区であること等を考慮して、この地区をさらに五つの地区に区分して段階的に事業を推進するところとなった。その五つの地区別概要は表－４に示される。なお、小松川地区は第三地区に該当する。

表－４ 亀戸・大島・小松川地区地区別概要

区	地 区	施行面積	公共施設	建築施設	完成(予定)年月
江戸川区側	第一地区	1.6ha	0.8ha 街 路	都営住宅239戸	1983年 5 月完成
	第二地区	1.2ha	0.6ha 街 路	店舗・工場・業務	1993年 3 月完成
	第三地区	62.8ha	40.8ha 街路・公園	住宅 5,511戸 店舗・工場・業務	2005年度末予定
江東区側	第三地区	0.2ha	16.5ha	住宅 887戸	2005年度末予定
	第四地区	20.1ha	街路・公園	工場・業務	2003年度末予定
	第五地区	11.5ha	6.8ha 街路・公園	住宅 816戸 工場・業務	2005年度末予定
	自主開発 (丸紅)	1.2ha	－	住宅 547戸	1986年11月完成

(注) 東京都建設局編集・発行（2002）、『建設局事業概要平成14年版』、p. 118、を参考に作表。

この事業では、地区全体で8,000戸に及ぶ住宅を供給する計画が立案された。その住宅には四つのタイプがある。土地所有者・借地権者が入居する「権利床住宅」、借家権者など零細権利者が入居する「再開発住宅」（都営住宅）、この他に都市基盤整備公団、東京都住宅供給公社、民間事業者等が建設する「特定建築者住宅」、さらに江東区側に民間の住宅主体が建設した「自主開発住宅」である。これらのうち、江戸川区側で5,750戸、江東区側で2,250戸が供給され

る計画であった。2001年度末の段階で、江戸川区側で4,833戸（84.1%）、江東区側で1,381戸（61.4%）の住宅が完成している。なかでも権利床住宅はすべてが完成している。

公共施設として道路は幹線道路4路線をはじめ合計42路線が計画されており、このうち38路線、約13,232mが整備されている。公園・緑地については20万人の避難広場となる大島・小松川公園（写真－1）をはじめ、近隣公園1ヶ所、緑地3ヶ所、児童公園4ヶ所の合計27.3haが計画されている。このうち26.0haが完成している。また、センター施設としては地区内に位置する都営地下鉄10号線（新宿線）東大島駅前に商業施設が建設されるなど（写真－2）、配置がなされている。



写真－1 大島・小松川公園



写真－2 商業施設（東大島駅前）

#### 4.2. 小松川住宅会議

亀戸・大島・小松川地区の再開発なかでも江戸川区側に位置する小松川地区は、特に借地権者が多い地区であった。そこで適用された手法が全面買収による、東京都施行の第2種再開発である。第2種の特徴は3.1.で見たように、特に緊急性・公共性の高い事業において、行政がその権力でもって地区の買収・収用を行いクリアランスを実現するという点にある。1975年に制度化されたこの手法の、全国での適用第1号となったのが、他ならぬ小松川地区であった。

## 「まちづくり」住民運動の「提案力」とその形成過程（今西 一男）

1969年の江東再開発基本構想策定段階での小松川地区は、3,830世帯・11,460名を数えていた。それが事業の実施に向けた先行用地買収や事業の進捗により、事業計画決定段階となる1984年で2,210世帯・5,760名、事業が本格化した1988年で1,910世帯・4,800名にまで激減した。つまり、小松川地区では事業の過程において事業前のコミュニティはほぼ解体したと言わざるを得ないほどの転換を経ているのである<sup>13)</sup>。

その過程で住民の居住・営業の権利を保全するために始められた住民運動が「小松川住宅会議」である。この小松川住宅会議の住民運動を中心に、その展開過程と事業の進捗を整理したものが表－5である<sup>6)</sup>。

小松川地区における住民運動は1984年7月の第三地区事業計画決定を境に展開されていく。そして事業化における初期段階にあたる1985～1988年にかけて、各種の要求実現に向けた対内的・対外的運動が継続されていく。そのなかでもこの再開発の計画の内容構成にまで踏み込むことになる小松川住宅会議の運動を抽出して見てみよう。

小松川住宅会議の設立は1985年4月のE-38街区（グリーンハイツ）床価格見直しのための住民代表と東京都との協議結果の報告集会に端を発する。その協議では従前資産に対して住民が要求する十分な床価格を確保することができなかった。そこで住民は運動による一体となった施行者＝東京都との協議の必要性を認識、小松川住宅会議を設立するに至る。その報告集会に参加した住民は約250名。住民運動が組織される以前の段階での関心の高まりを見て取ることができよう。

小松川住宅会議の運動は都議会に対して、住民の権利を保全することを要望した請願署名から始まった。その署名は2,352名に及んだ。この背景には「小松川に住んでいる人は全部が会員」という運動方針があった。さらには3,000部のニュース配布による広報も行われていた。また、この署名の提出にあたっては地元選出全都議の署名を添えるなど、その後も常に超党派のスタンスという運動方針で一貫した運動が展開されていく。

表－5 小松川地区における住民運動の展開過程

年	月	内 容
1969	11	東京都：「江東防災再開発基本構想」発表
1972	9	東京都：「亀戸・大島・小松川地区のまちづくりのあらまし」発表
1975	8	東京都：都市計画決定
1976	4	東京都：亀戸大島小松川地区防災再開発都区住民協議会発足
1980	3	東京都：第一地区事業計画決定
1983	3	東京都：第二地区事業計画決定
1984	7	東京都：第三地区（小松川地区）事業計画決定
1985	4	東京都：E-38床価格見直し 住 民：E-38床価格協議結果の報告集会（250名出席） 当日の議長団を中心に小松川住宅会議発足
	5	会 議：代表が担当副知事・建設局次長と交渉
	6	会 議：東京都に「賃貸再住」について陳情書提出
	7	東京都：第四地区事業計画決定 会 議：転出・代替地対策委員会発足
	8	会 議：小松川一・二丁目防災協他5団体が小松川住宅会議に合流 都議会請願署名（2,352名）、地元選出全都議署名付提出 東京都・江戸川区・住民代表の代表者会議で東京都を追及
	9	会 議：地元選出全国会議員・都議・区議13名との懇談会 小松川住民大会（350名出席）、8項目の決議 江戸川区に補助金要請
	10	会 議：東京都との交渉（借地権割合の調整が整わなくてもE-38 入居への抽選参加を要求） 担当副知事との交渉（借地権問題などでの都の姿勢追及）
1986	1	東京都：E-38管理处分計画縦覧 住 民：E-38管理处分計画に対する意見書提出
	3	会 議：東京都との交渉（転出・代替地及び権利床について） 区 長：小松川住宅会議への補助金助成を区議会で表明

「まちづくり」住民運動の「提案力」とその形成過程（今西 一男）

年	月	内 容
	5	会 議：生活再建をめざす5.31住民大会（小松川住宅会議・小松川工業会・小松川商業会による実行委員会方式、700名参加、担当副知事・江戸川区長出席）
	6	都議会：1985年8月提出署名採択
	7	東京都：300戸分の再開発住宅用地確保のための事業計画変更提案
	8	会 議：地元選出全国会議員との懇談会 東京都との交渉（借地権問題解決要求） 都議会：「小松川住民の生活債権に関する請願」採択
	11	会 議：借地権問題での集団調停申し立て 区内での代替地確保要望書を東京都・江戸川区に提出
	12	会 議：国会にて建設大臣等と面会・協議・要請書提出 再開発住宅入居までの単身者仮設住宅実現 都担当課長「地区外転出は強制できない」発言
1987	1	住 民：小松川防災団体連絡会結成（小松川住宅会議他8団体） 連絡会：連絡会代表が東京都建設局長との交渉 会 議：住民に対する防災アンケート実施（回収率86%）
	6	会 議：第3回総会（120名参加） 代表者会議で借地権の分離買取実施を要求 代表者会議で東大島駅前商業施設への学童クラブ入居批判
	8	会 議：E-20床価格引き上げ反対緊急署名（1,676名）
	9	会 議：建設大臣陳情（再開発住宅104戸実現）
	11	会 議：E-20床価格引き下げ実現 E-41床価格引き上げに対する抗議表明
1988	5	会 議：E-41床価格引き上げ反対署名・交渉の実施 地元選出都議・区議との緊急交渉
	6	会 議：E-41床価格引き下げ署名（901名）・7項目の要望書提出 第4回総会
	9	東京都：E-41床価格大幅引き上げを提案 会 議：小松川地域の住環境問題5項目改善要望書を東京都に提出
	11	会 議：E-41緊急住民集会
	12	連絡会：後続事業についての東京都提案に対する協議継続確認

行政社会論集 第16巻 第4号

年	月	内 容
1989	7	東京都：第五地区事業計画決定
	8	会 議：借地権勉強会
	10	会 議：B工区住民アンケート実施
1990	4	会 議：駐車場問題実態調査実施（東京都・住民合同、回収率75%）
	10	会 議：地元選出全国議員・都議・区議12名との懇談会 人工地盤による駐車場と避難路確保要望書を東京都に提出
	11	会 議：後続街区床価格を東京都と合意
	12	連絡会：人工地盤による駐車場整備の住民負担への低利融資要望
1991	3	会 議：B工区設計委員会でオートロック導入検討（実現）
	12	連絡会：東京都と住民代表による「街づくり分科会」設置
1992	2	分科会：大型区民施設建設についての協議 会 議：大型区民施設建設についての要望書を江戸川区長に提出
	11	会 議：バブル崩壊にともなう後続街区床価格見直し署名提出
1993	2	東京都：床価格見直しを表明 会 議：床価格見直しの引き下げ幅に納得せず引き続き協議へ 地元選出都議・区議との懇談会 各地の公共施設バス見学会
	10	会 議：小松川地区に当初計画どおり中学校建設を要求
	12	分科会：都・区・住民三者による「小松川まちづくり協議会」発足
1994	10	協議会：超党派議員懇談会
	11	協議会：大型区民施設建設アンケート調査実施（回収率53%） 既存小学校建て替えと中学校建設を要求（署名）
1995	6	協議会：中学校建設をめぐり超党派議員懇談会
	7	協議会：中学校建設署名（5,500名）区議会に提出
1996	6	区議会：中学校建設を継続審議に
1998	1	協議会：大型区民施設の設計案が示される

(注) 会議＝小松川住宅会議、連絡会＝小松川防災団体連絡会、分科会＝街づくり分科会、協議会＝小松川まちづくり協議会、区長＝江戸川区長。



こうして運動の初期段階から、住民あるいは行政に対して継続して行っていたとくみか、計画策定あるいは事業実施の内容構成に係る提案となっていたとくみかれていく。以下、小松川住宅会議がとりくんだ再開発の計画の内容構成に関わる事項について分類し、大きく6点について提示する。

### （1）第2種再開発と借地権割合ガイドライン設定

小松川地区は実に住民の70%が借地権者であった。そこに第2種再開発が導入されることになったが、その実施のためには管理処分以前に土地所有者と借地権者との間で土地に対する権利割合（借地権割合）を確定し権利調整を行っておくことが事業後の入居に向けた前提となる。したがって入居を急ぐのであれば権利割合の確定をも急ぐ必要が生じることになるが、この時に土地所有者との権利調整の難航から不当に低い借地権割合を認めざるを得ない借地権者が生じていた。なかには近隣では借地権割合70%と言われながら50%という事例も生じ、小松川住宅会議では「第2種事業による借地権割合の切り下げ」としてこれを問題視した。対して東京都は「民事不介入の原則」を掲げ、この問題を民間どうして解決するよう特に指導をしなかった。

小松川住宅会議ではこの問題に対して集団調停や底地権と借地権とを個別に買収する「分離契約制度」の導入を要求し一部実現するが、結局は借地権割合そのものの合意が必要とされることから、根本的な解決には至らなかった。しかし、この問題を引き続き取り上げて東京都との交渉に及ぶことで、1989年には東京都に「標準借地権割合」を発表させるに至った。これは土地利用状況に応じて70・65・60%の3段階での標準借地権割合を示すガイドラインであり、50%といった低い割合から見れば前進ではあった。だが、70%は確保したいとする小松川住宅会議の見込みよりは低い数値の提示でもあった。

しかし、この標準借地権割合の提示がその後の権利調整を促進させたことは言うまでもない。そして小松川住宅会議では1989年にパンフレット『ここが知りたい！小松川防災拠点再開発事業における借地権問題一問一答』を作成、これを元に学習と実際の権利調整をも進めていくところとなる。

## (2) 再開発住宅建設

借家権者及び零細権利者の住宅確保について、東京都では再開発住宅を設ける旨の説明を行っていた。しかし、過小資産定義の厳格化や収入制限の導入により、再開発住宅への入居は極めて限られたものになっていこうとした。また、世帯構成に見合った複数戸数確保という要求もあったが、それも単身者用再開発住宅の確保が難しいことを理由に拒否反応を示していた。こうした東京都の説明は事業化段階での説明と食い違うものであり、小松川住宅会議でもあらためて要求を行う事項となった。

その内容としては、個々の事情の反映、収入制限撤廃、成人5人以上での世帯分離などであった。この要求をめぐっては地元選出議員への要求や建設大臣への陳情を行い、結果として0戸から104戸の再開発住宅建設を実現させるに至った。

## (3) 代替地確保

この再開発では集合住宅への入居が前提となったが、そうした居住形態にない住民も存在した。そこで小松川住宅会議では転出・代替地対策委員会を設置、代替地要求のためのアンケート調査活動や適地を調査する活動を実施した。その結果、1986年度において15区画を地区近隣に確保するなど一定の成果をあげた。ただし、転出が進むに連れて、この要求自体は徐々にその役割を終えるところとなった。

## (4) 権利床価格設定

権利床の適正な価格の確保は従前からの生活を守る上で前提となる条件であった。評価が正当になされないために居住面積が著しく減少する、あるいはそれを補うために新たな借り入れを負わざるを得なくなる、といった問題である。

その直接のきっかけはバブル経済の動きと符合する。1987年度、東京都はE-20街区（パークマンション）の床価格の30～50%改訂をバブル経済による従前資産上昇を理由に提示してきた。これは前年度にすでにパンフレットを配布して入居を募集していた物件であっただけに、その後の引き上げであるとし

て住民から反対の声があがった。そこで小松川住宅会議では値上げ撤回を求める署名を1,676名集めるとともに、応募者の全員集会を開催して要求の整理と東京都との協議を行った。合わせて床価格の研究として、共用部分の東京都負担を大きくして床価格を低減させるしくみや、生活再建の見地からの借地権者への支援（自己資金持ち出しなしによる従前床面積確保）の要求を組み立てた。

その結果、1987年1月に結成した「小松川防災団体連絡会」（小松川住宅会議・小松川工業会・小松川商業会等）による東京都との協議も行い、19.85%にまで抑制することを実現した。そして同10月には東京都建設局再開発部長との協議でE-20の床価格を含め、再開発住宅、代替地、さらには今後の権利床価格など事業全体にわたる方向を確認した。

しかしその後のE-41街区の場合では募集価格から30%床価格を引き上げる旨の提案があった。対して小松川住宅会議ではなぜ合意書を遵守しないのか追及、25%にまで引き下げさせた。しかし、これ以上の譲歩はなく、小松川防災団体連絡会による緊急署名活動が行われた。この署名には901名が応じ、これを携え東京都建設局長との交渉に及んだ。その結果、住民との協議に基づく決着が約束された。最終的には都提案よりさらに3.87%の引き下げが行われた。

#### (5) 小松川防災団体連絡会

小松川住宅会議・小松川工業会・小松川商業会等により1987年1月に結成された小松川防災団体連絡会は、住宅・工業・商業に関係する住民代表による団体として東京都にも認知されるところとなった。こうした組織を形成することにより、先の床価格をめぐる東京都との交渉は進められるところとなった。

小松川防災団体連絡会は1990年10月に東京都と、今後の床価格をめぐる合意を行っている。この合意事項の基本に置かれたものが、1990年度の床価格を1989年3月合意に基づく床価格と変換率において等しくなるように算定する、「変換率固定方式」であった。この方式の導入により床価格は標準的な借地権者が従前床面積を借り入れなしで取得できるという意味で、「政策価格」としての床価格が決定されるところとなった。

だが、その後のバブル経済の崩壊により市場価格と権利床の床価格がほぼ同一になってくると、この方式による資金計画の維持が困難になってきた。これに対して小松川住宅会議では近隣マンションの実態調査を実施するなど検討を行った。その結果をふまえ東京都建設局再開発部長と協議、急激な下落をふまえた調整を申し入れた。これを元に東京都では後続街区全体の床価格について6.2%の調整を行うことで合意した。

#### (6) 設計委員会

床価格をめぐる調整を中心とした小松川住宅会議の要求のなかで、住民ニーズに合わせた権利床の設計のための協議組織「設計委員会」が結成された。これは東京都建築課・設計会社・住民代表委員により構成されるものであり、用意された住戸から注文建築を行うというものであった。すなわち建築物の基本設計にも関わるものであり、工区ごとに住民の全員集会を開催して設計委員会からの報告と要望集約を行い、その結果を設計委員会へフィードバックするという経路がつくられた。そのための調査・学習を行い、住民が設計段階から関わる権利床づくりという方式が、小松川地区では確立されていった。例えばB工区施設建築物へのオートロック導入などがその成果の一例である。

### 4.3. 小松川まちづくり協議会

4.2. に示したように、小松川住宅会議の住民運動は借地権割合ガイドライン設定や床価格見直しなど、この再開発の計画の内容構成に関わるところにまで踏み込みつつ展開されていった。その運動とは東京都に対する「たたかう」運動として出発しつつも、超党派という姿勢に示されるように各種方面からの支持を得つつ、計画当局との対等な「交渉」をとおして実施されていった。そして、住民の土地・建物に関する権利保全さらには権利拡大をも実現していった。

それでは、小松川住宅会議の住民運動はそうした要求実現に重きがあり、地域のあり方を計画当局との対置においてのみではなく、自ら構想するには至らなかったのだろうか。結論として、表-5からも把握できるように、小松川住

宅会議の住民運動は確実に自ら地域のあり方を構想する、「まちづくり」住民運動としての萌芽を示していたものと考ええる。

小松川住宅会議の住民運動は確かに要求実現に重きを置いたものであった。だが、その一方で1991年12月に東京都と住民の間に発足した、「街づくり分科会」を画期として再開発の計画のみを争点とした段階から、より広範な生活環境問題を争点に取り上げていく段階に移行したことを読み取ることができる。その具体的な現われが、当初計画には盛り込まれながら実現の見とおしが立っていなかった、中学校建設の要求であった。例えば小松川住宅会議では1993年10月のニュースにおいて「教育施設の適正配置はまちづくりのカナメ」と題して、中学校建設の主張を展開している。

それではこうした小松川住宅会議の主張は、突然、展開されるようになったものなのであろうか。その伏線はいくつか考えられる。端的なのは継続して行ってきた、地区における実態把握の姿勢である。1987年1月の防災アンケート実施に始まる各種の実態調査は、単に一つの要求をまとめるためだけのものではなく、住民の多様な要求を汲み取るものであったと言えよう。そうした実態把握に基づいて生活環境問題を小松川住宅会議の主張としてとりまとめたものが、1988年9月に東京都に対して提出した要望書である。この要望書では、①警察官による東大島駅周辺のパトロール強化と交番設置、②転出にともない生じた空地の除草、③工事の進捗にともなう工事車両による交通事故防止、④工事用土の砂塵防止、⑤空家が増加することともなう「ネズミ被害」対策、の5項目を要求した。それぞれの要求はやはり再開発にともなうものではあるが、こうした生活環境問題への着目から中学校建設といった広範な課題へのとりくみが展開していったものと考えられる。

そして、小松川住宅会議がとりくむところとなった各種の生活環境問題を協議する組織として1993年12月に発足したものが、東京都・江戸川区・住民の三者による「小松川まちづくり協議会」である。小松川まちづくり協議会では主な論点として、大型区民施設建設と中学校建設問題を取り上げ、その発足から

当面の間の協議を行ってきた。その間には他の公共施設見学や、やはり実態把握のための住民意向調査等を実施し、それらの成果を元に協議を行っている。その結果は、大型区民施設については住民の要望の多かった温水プール等も併設するかたちで実現に至っている。中学校建設については今後の少子化という問題もあり、協議会としては継続して取り上げているものの、現在のところ実現の見通しは立っていない。

さらに最近の小松川まちづくり協議会の活動については、いかなる内容になっているのだろうか<sup>(7)</sup>。聞き取り調査によると、それへの参加は多くはないとの回答であった。かつての大型区民施設や中学校建設の協議の際には一定の住民の参加があったが、現在では事業で形成された32街区を単位に委員選出を行っていないながら、常時出席するのは5～6名程度とのことであった。その背景について協議会としては、いわゆる「ハコモノ」の建設が一段落してしまい、目に見えるかたちでの争点が乏しくなっていることをあげている。ただし、そのハコモノにも地域の切実な願いが込められているとの言及があった。また、平素の活動として毎年の祭礼の開催や植栽など日常生活に関わる活動や、東京都・江戸川区との関係において協議が必要とされる事項について、適宜、議題として取り上げているとのことであった。

#### 4.4. 小松川地区における「まちづくり」住民運動の「提案力」

以上の小松川住宅会議から小松川まちづくり協議会へと至る、小松川地区で展開されてきた「まちづくり」住民運動から、その提案内容をふまえての考察を行う。

まず、小松川住宅会議がこの亀戸・大島・小松川地区再開発という都市計画の内容構成に対してコミットメントしていく過程とは、外面的に見れば住民の多くを組織し署名等を行い、議員等を介して計画当局たる東京都に要求をつきつけていくというものであった。こうして、当初からの最大の懸案であった借地権割合ガイドライン設定、あるいは床価格設定においても完全ではないにせ

よ、一定程度の要求実現がなされた。

しかし、これを実現するために小松川住宅会議が採った手法には、いくつかの特徴があった。特に住民全員を会員と規定して、組織としての内部・外部の区分を明確に設けなかったことが注目されよう。従来の「たたかう」かたちの住民運動であれば、「賛成派」「反対派」といういたずらな区分設定による衝突も生じよう。小松川地区でその対立がまったくなかったとはいい難いが、超党派というスタンスの貫徹など、敵手としての関係構築を意図的に排除した点はここでの運動を支えた運動論・組織論として考慮に加えておくべきであろう。

合わせて施行者たる行政との関係構築にも特徴がある。小松川住宅会議では要求を実現するために東京都との交渉をことあるごとに実施してきた。だが、それは緊張感をともなうものの、一方的な要求貫徹のためだけのはたらきかけではなかった。特に代替地確保や権利床価格設定の場面では、小松川住宅会議の側が積極的に調査を行い、それを元に協議が行われていたことを念頭に置かなければなるまい。

こうしたコミットメントの過程は、すなわち「まちづくり」住民運動の「提案力」の根源といえるだろう。小松川住宅会議が行った運動は、借地権者・借家権者など零細な権利の保全を起点として、その実現をめざす内容を中心としていた。だが、それは計画自体を破棄するものではなく、再開発という事業の上に立ってその改善をめざす運動であったと位置づけられる。それほどまでに、そもそもこの再開発のスケールは住民にとっては手に負えない巨大なものであったとも言える。だが、住民による計画内容をめぐる分析があり、それがこの地区全体の権利保全につながるものとして提示されていたがゆえに、これだけの運動の成果＝提案が成立したものとする。

そして、「提案力」を規定する組織論として、小松川住宅会議では分野を横断した団体の連携を構築していた。小松川防災団体連絡会議もその一つである。また、小松川住宅会議の内部でも、住民の様々な事業との関わりを考慮した協議システムがつくられていた。本稿では転出・代替地対策委員会しか触れられ

なかったが、こうした部会を設けるという協議システムなどもその関連で読み解ける。住民運動への結集は利害の一致という点に集約されやすい。だが、利害が相互に重層的に重なるからこそ、運動の要求にも多くの主体を受け止める多様性が生じていくのではないか。小松川住宅会議の運動をとりまく結集のあり方は、提案を実現する組織論のあり方としても示唆を与えていよう。

最後に小松川まちづくり協議会の位置をめぐるっては、なお検討の必要が残される。本稿が当初検討した、「たたかう」かたちから「つくる」かたちへという住民運動変容論の路線で、あたかも単線的にこの小松川住宅会議から小松川まちづくり協議会へという運動の展開過程を整理することは、まだ単純に認められることではあるまい。なぜなら、ニュースや聞き取り調査から遡及できる範囲では、小松川まちづくり協議会の現在の「提案力」が、単に「たたかう」かたちを起点としてのみ獲得されたのかという点で、なお検証の余地が残されるからである。それだけに、この二つの組織を結びつけるものをめぐってさらに分析を加えることが重要である。しかし、小松川住宅会議の要求実現に向けた住民運動から考えられる、その素地については本稿でも析出することができた。小松川住宅会議の住民運動のなかの党派性の克服、実態把握の姿勢、重層的な協議システムという点である。これらの要素が、いかに小松川まちづくり協議会の運動論・組織論に継続されているのかということをさらに検討する必要がある。

ただ、この点を考える端緒として聞き取り調査のなかで得られた、小松川まちづくり協議会会長の発言を一つ紹介しておこう。「小松川住宅会議が12年にわたり続いてきた大きな背景には、行政が耳を貸すようになったという状況変化があった。どうしてそのようになったのかと言えば、住民の提案自体が問われていたからだ。行政は結局は手法でごまかしてしまう。だから能力があるということを示していく必要があった。勉強しながら運動するという姿勢が評価されたから状況変化があったのではないか。そして権利意識の強さだと思う」。すなわち、この発言にも示される学習と運動そして権利意識と計画当局に互す



る交渉という要素の連関から、視角を変えつつ小松川住宅会議そして小松川まちづくり協議会へという「提案力」の形成過程をさらに分析する余地が残されよう。

## 5 おわりに

本稿では東京における都市計画住民運動、とりわけ再開発に対する住民運動を概観することから、計画の内容構成にまで踏み込んだ住民運動の「提案力」とその形成過程について検討した。特に小松川地区での住民運動を中心事例として、「まちづくり」住民運動による「提案力」の形成過程に関する一つの考察を行った。その結論として、なお「まちづくり」住民運動が「たたかう」かたちから「つくる」かたちへと単純に変容するとは言い難い。だが、計画当局との緊張感を前提として、小松川地区で見たような運動論・組織論を持ってして計画の内容構成をも変更する各種の提案が可能になるということは提示できたと考える。その運動論・組織論として整理した党派性の克服、実態把握の姿勢、そして分野を横断する協議システムの構築といった事項は、今後の実質的な住民の「参画」を見通す示唆になるものと考えている。

しかし、小松川地区の事例をめぐっては小松川住宅会議から小松川まちづくり協議会への展開過程をさらに意味づけなければならない。この点においてなお、「提案力」に関する分析も十分とは言い難い。本稿では「たたかう」かたちから「つくる」かたちへの展開＝移行を念頭に小松川住宅会議の運動にしばった論述を行った側面があるが、次稿では「つくる」かたちにさらに軸足を置いた検討を行う予定である。

## 補 注

- (1) とりわけ1992年都市計画法改正による市町村都市計画マスタープラン制度以降の、計画策定過程にまで立ち入った住民の実質的な参画が注目される。その

内容は渡辺<sup>14)</sup>などに詳しい。

- (2) 本稿における聞き取り調査では、小松川まちづくり協議会会長である西田實氏、同事務局長である中眞久氏の両名より、小松川住宅会議以降の住民運動の展開について情報を得た。
- (3) 最近の都市計画と住民運動をめぐる議論では、むしろ公共性論の観点から「まちづくり」住民運動の 이슈やその展開過程を分析する研究が見られる。今西<sup>15)</sup>の他、熊本県合志町すずかけ台地区での公園建設を事例に「まちづくり」における「関係性の自由」を検討した荒川<sup>16)</sup>など。
- (4) 再開発が事業前の土地・建物に関する権利を再開発ビルに置き換える立体的な権利操作の手法であるのに対して、土地区画整理事業は「換地処分方式」と呼ばれる土地に関する権利を事業前・後において平面的に置き換える権利操作の手法である。この過程で土地の無償提供（減歩）を行い道路等の公共施設を整備し、宅地の利用増進を図ることを目的とする事業である。
- (5) 当初、「区画整理対策全国連絡会議」として結成された。2000年には NPO 法人格を取得。再開発や土地区画整理事業に対する住民運動の連絡組織として、情報提供、相談活動、研究集会の開催、そして月刊の機関紙『区画・再開発通信』の編集・発行等を行っている。
- (6) 本稿における小松川地区の住民運動の展開過程の整理については、小松川住宅会議が1997年10月に運動のニュース類をまとめた記録『小松川住宅会議の12年東京都による防災拠点再開発事業の中で』に基本的に依拠している。
- (7) この点については岩見<sup>17)</sup>に詳しい。

## 参考・引用文献

- 1) 日端康雄 (2002)、「明日の都市づくり」、日端康雄・北沢猛編著『明日の都市づくりーその実践的ビジョン』慶應義塾大学出版会 p. 16
- 2) 日端、前掲書、p. 16
- 3) 石田頼房 (1987)、『日本近代都市計画の百年』、自治体研究社 p. 306-308
- 4) 岩見良太郎 (1978)、『土地区画整理の研究』、自治体研究社 p. 203-222
- 5) 田村明 (2000)、『自治体学入門』、岩波書店 p. 127-129
- 6) 木下眞男 (2000)、「都市計画と市民参加ー横浜を例として」、養原敬編著『都市計画の挑戦 新しい公共性を求めて』学芸出版社 p. 39-44
- 7) 奥田道大 (1985)、『大都市の再生 都市社会学の現代的視点』、有斐閣 p. 16

「まちづくり」住民運動の「提案力」とその形成過程（今西 一男）

- 8) 似田貝香門（1989）、「都市政策と『公共性』をめぐる住民諸活動」、矢澤修次郎・岩崎信彦編『地域と自治体第17集都市社会運動の可能性』自治体研究社 p. 67-98
- 9) 矢澤修次郎（2003）、「総論 社会運動研究の現状と課題」、矢澤修次郎編『講座社会学 15 社会運動』p. 16-20
- 10) 矢澤修次郎（2003）、「社会運動と社会学」、矢澤修次郎編『講座社会学 15 社会運動』p. 77-80
- 11) 似田貝香門（1976）、「開発政策＝計画と住民運動－住民運動の提起している諸問題」、松原治郎・似田貝香門編『住民運動の論理』学陽書房 p. 201-245
- 12) 区画整理対策全国連絡会議（1984）、『改訂 都市再開発はこれでよいか－商業再開発の事例に学ぶ－』、自治体研究社
- 13) 市川一将（1987）、「『まち』が消える－再開発事業と住民の対応－」、東京市政調査会編集・発行『都市問題』第78巻第4号 p. 24-41
- 14) 渡辺俊一編著（1999）、『市民参加のまちづくり マスタープランづくりの現場から』、学芸出版社
- 15) 今西一男（1998）、「住民運動による普遍的公共性の構築－区画整理住民運動による『まちづくり』を事例に一」、日本社会学会編『社会学評論』第185号 p. 221-237
- 16) 荒川康（2002）、「まちづくりにおける公共性とその可能性－公園づくりを事例として－」、日本社会学会編『社会学評論』第209号 p. 101-117
- 17) 岩見良太郎（1998）、「再開発からまちづくりへ」、区画整理・再開発対策全国連絡会議編集・発行『区画・再開発通信』第340号 p. 10-12