

ロシアの政治改革と住民自治

— モスクワ市の自治制度と住民紛争に関する実証研究 —

中 村 逸 郎

問題提起

1. 政治改革と地方自治制度
 - (1)現在の制度
 - (2)政治改革の変遷
2. 地区行政と住民組織
 - (1)住人組合の結成
 - (2)行政機関と住人組合
3. 住民の日常問題と表明形態
4. 住民紛争
 - (1)アパート建設工事と住民
 - (2)高層アパート建設反対の住民運動

結論

問題提起

ロシア現代政治を分析するテーマとして、住民が日常生活の基盤とする居住地を取り上げてみたい。よく考えると、この居住地は住民にもっとも身近な場所であり、それについてはだれもがよく知っているはずである。にもかかわらず、欧米諸国だけではなくロシア国内の研究者も、ほとんど学問的に解明することがなかった。この奇妙な謎については、すぐ後で明らかになる。

ここで論及する居住地とは、連邦主体（共和国、地方、州、モスクワ市など）の下位単位である地区（サブ・リージョナルな主体）のことである。政治的にも経済的にも混迷しているロシアであるが、その再生への動きは社会の底辺ではじまろうとしている。ほとんどの問題を中央が決定し、実施のための詳細な指示（画一的であるために現実には粗雑な内容）をだす中央集権的な構図を変革し、自分たちに関わることはできるだけ自分たちで決めるという住民自治の原則を構築できるかどうか重要な焦点として浮かびあがっている。ソ連邦が崩壊したのは1991年末であったが、たんなる最高指導者の政権交代ではなく、

その変革が従来の中央集権体制を断ち切り、地域社会を活性化することが課題となっている。中央による一元的な決定を分権化することで、住民自治の可能性が生まれたのである。

そのソ連体制は1930年代以降、ソ連共産党が各企業や社会組織に設置した党組織を通して形成された。上意下達の中央集権的な原則にそって、党中央の細かな決定が社会の隅々にいきわたる体制がつくられたのである。共産党の要請を受けて、各企業は生産活動だけに従事するのではなく地域住民サービスをはじめ、ソビエト選挙までも仕切った。選挙では企業が候補者を選出し、投票所で開票作業を行っていた。このように人々は労働者という立場で、職場のある地域の社会問題に動員されたが、いったんアパートに帰宅し、住民という立場になると、居住地の社会活動にほとんど関わらなかった¹⁾。地域生活の拠り所は、まさに党とその出先機関としての機能をもつ国営大企業であり、自立性をもたない居住地は独立した研究領域とはならなかったのである。これが冒頭で触れた謎の理由である。

ソ連共産党の消滅とソ連国家（国営企業）の解体によって、従来の一元的な社会体制は崩壊した。一方で地域社会は自立への動きを加速化させたが、他方では自立性を回復した社会はその内部にさまざまな利害関係を抱え込むことになった。いわば、地域社会の自立と同時にそのなかに利益の細分化が表面化するのである。

こんにちのロシア社会の安定化の方向を考える場合、じつは細分化された利益がある範囲内でいくつものに束ねられ、それらを表明する団体、組織が社会の中間団体として社会的な合意の形成にむけて動くのかどうか重要なポイントなのである。社会のなかでいくつものに束ねられた利益が互いに競合しあいながらも、社会的な統合をめざすとき、まさに社会の多元化が実現する。さまざまな利益がたんに錯綜するだけならば、社会はバラバラに引き裂かれ、その自立性は内側から切り崩される。逆にいえば、社会は統合にむけた利益の多元的な構造を有することによって、はじめて自立できるのである。

住民は消費生活を基盤とする居住地域の利益に深く関与し、彼らが結束して組織する住人組合（自治会）は社会の中間団体の一つとして社会秩序を形成する基盤となり、地域の活性化を促進する。自立性を回復した社会の多元化が問われているなかで、いまや地域社会の小さな住人組合が独自の利益を打ち出し、社会的な合意を形成する過程が生まれつつある。ソ連時代のように、共産党と国営企業に統制、管理されていた地域社会は、いくつもの住人組合の結成で活気を取り戻そうとしている。住人の利益擁護を掲げる自治会は、行政機関をはじめとして企業、さらにはほかの住人組合と対立することもある。もっとも多元的な社会といっても、その内部では諸利益が交錯しており、たしかに住民は一つの利益だけを追求できるわけではなく、その一人ひとりが企業、さらにはさまざまな社会集団や団体に所属し、複雑な利害関係に組み込まれている。だが、そうはいっても社会の自立化への動きを担うのは住民である。

分権化の過程で生まれた住民自治の萌芽は社会の多元化のなかでさまざまな対立に直面しながら、社会的な統合をめざすことになる。本稿では、最近結成されたばかりの住人組

合を政治・行政機構のなかで位置づけ、住民をとりまく日常生活の問題を紹介したうえで、実際に社会問題がどのように処理されようとしているかを分析する。そして最後に、住民自治に不可欠な基本的な要素を考察する。

日本のロシア現代政治研究は国家制度や選挙分析に片寄っており、欧米諸国に比べて地方政治をテーマにしたものが極端に少なかったが、この1、2年は日本でもそのような研究成果が生まれている²⁾。この点は改善されつつあるが、他方で研究対象が社会の底辺、いい換えるならば、住民を取り巻くサブ・リージョナルな主体としての地域社会の研究はおこなわれていない。すでに指摘したように、旧ソ連時代の地域社会は旧共産党と旧国営企業を中心に形成されていたが、両者が消滅したいま、まさにこのレベルの実証研究はロシア社会を解明するうえで不可欠である。

本稿では研究対象の事例の多くを、モスクワ市ロマノーソフ地区に限定する。このことによって問題を具体的に提起できるというメリットがあるが、他方で研究結果を安易に普遍化することはできない。ロマノーソフ地区はモスクワ市の南西行政区のなかに位置し、人口は5万6000人、モスクワ市の総人口のわずか0.6%にすぎないからである。加えて本稿の議論が、農村地帯も含めたロシア全体の状況を描き出すことにはならない。本研究の普遍性は、ロシアの各地域について同様な調査をおこない、その結果と比較しないかぎり証明されないが、それを実施することは現実には不可能に近い。したがって本研究では事実の極端な一般化は避けながら、他方で自己完結した小宇宙としてとらえていただきたい。

1. 政治改革と地方自治制度

(1)現在の制度

モスクワ市議会は1995年6月28日、新しい自治制度と各機関の権限を盛り込んだ「モスクワ市憲章(Устав Москвы)」を採択した。ソ連邦の崩壊後、ソビエト制度の形がい化が進むなかで、新しい制度の確立をめざすことになった³⁾。モスクワ市は、ソビエト制度のような上意下達の中央集権制度を基盤とするのではなく、連邦国家権力機関と並存する形で固有の立法、行政機関を創設することになった。市の立法機関としてはモスクワ市議会(Московская городская дума)が開設され、行政機関としては市長が統率する市政府が活動をはじめた。

市政府の下位組織として、市内を10に分割した一つひとつの「行政区」に行政機関が設置された。その長は行政長官(Префект административ ного округа)とよばれ、市長によって任命される。市議会の議決や政令を、市全体で実施に移す活動部隊の責任者である。この行政区には行政機関だけが設置され、立法機関は設けられていない。

この10の行政区はさらに133の地区に細分されている。各地区には、住民から選出される10人ほどの議員から構成される区議会(Районное собрание)と、40人ほどの職員が勤務する区役所(Управа)が設けられている。区議会は本格的な立法機関という

よりも、名称からもわかるように町内会の集まりといった規模である。区役所の最高責任者は区長(Глава управы)で、その人選は市長の推薦を受けて区議会が決定する。区長の任務は後で詳しく紹介するように、区議会の決議よりも市政府の決定を遂行する役割が大きい。

(2)政治改革の変遷

現在の制度が、どのような推移のなかで形成されたかについて触れておこう。今日の制度は、旧ソ連時代の市ソビエト制度の崩壊、その後の移行期を経て確立された。

- | |
|----------------------------|
| (1)ソビエト時代 (1990年以前) |
| (2)移行期 (1991年8月から93年10月まで) |
| (3)現在の地方自治制度 (1993年12月以降) |

旧ソ連時代のモスクワ市の地方自治制度の特徴を一言でいえば、市の立法、行政機関は実質的な機能をはたさず、ソ連共産党の決定に拘束されていた。党市委員会の決定が「助言」という形で市ソビエトに伝達され、ソビエトは形式的にそれを採択し、実施に移すだけであった。このソビエトというのはわかりやすくいえば、議会と行政の総称である。1917年のロシア革命で掲げられたスローガンは「すべての権力をソビエトへ」であったが、革命後は1928年を境にソビエトの権力は共産党によって剥奪され、党の支配下に移った。

共産党とソビエトの関係はソ連政治研究の最大のテーマとなったが、同時に解明することがもっとも困難な領域であった。ソ連国家としての政策はソビエトの承認が必要であるが、その政策立案から決定の過程は共産党によって動かされていた。しかし共産党の活動が非公開であったために、ソ連の政策決定過程は謎に包まれていた。したがって、党と国家の関係は現実には研究することが不可能であるといわれた⁴⁾。

地区レベルに話を移すと、市ソビエトと同様に地区ソビエトも独自の権限を有していなかった。地区ソビエトの建物に党地区委員会が同居していた姿は、まさに党のソビエト支配を示す象徴的な現象であった。つまり、党地区委員会の決定がそのまま地区ソビエトで採択された。このように地方ソビエトは共産党の決定に従う、いわば下部機関になりさがっていたのである。共産党はクレムリンに権限を集中させる中央集権的体制を形成していたために、その党に従属するソビエトは結果的には中央集権的体制のなかに組み込まれていた。したがって、地方自治は実際には機能していなかったといえる。

このような政治体制は、1991年8月のソ連共産党の消滅と同時に解体に追い込まれた。モスクワ市長選挙で反共産党候補が選出され、独自に改革政策を断行したからである。ソビエトはすでに言及したように、立法機関と行政機関の総称であったが、改革派の市長が指導する行政機関が共産党系代議員が過半数を占める立法機関を無視して政策を実施し、両者は激しく対立することになった。というのは、市ソビエトの立法機関が議決を採択し

でも、それを行政機関は実施しなかったからである。新しい市長は有権者から直接選出され、そのことを根拠に立法機関を無視し、政令を發表した。補足するならば、ソ連時代の市長（正式には市ソビエト執行委員会議長）は市ソビエト代議員のなかから選出されていたために、行政と立法が対立することはなかった。

このような状況は、ソ連邦の崩壊から1993年10月まで続いた。すでにソ連共産党は消滅し、ソ連邦も崩壊していたが、立法機関としてのソビエトだけは存続していた。この時点でソ連共産党は存在しておらず、ソビエトの立法機関はかつてのように党から政策が提案されることもなかった。だからといって、議員と議会局の独力で立案できるだけの力量はない。改革派の市長は行政機関を掌握しており、立法機関に協力する考えはなかったのである。行政機関は市長の政令だけを実行しており、このことは逆にいえば立法機関が議決を採択しても、その実働部隊を有していないことを意味していた。このような整合性のないモスクワ市の政治制度は、1993年10月の市ソビエト制度の正式な廃止、その2カ月後に実施された市議会選挙で終えんをむかえた。

2. 地区行政と住民組織

(1) 住人組合の結成

モスクワ市のような大都市では人々を結びつける、いわば地域社会の基盤はアパートごとに設置される住人組合（Товарищество собственников жилья）である。市内には一部のわずかな別荘をのぞけば、原則として市民が住む一戸建てではなく、全員がアパート住まいである。旧ソ連時代は政府省庁、ソ連共産党、市が所有するアパートがあったが、その大部分は現在では地区の所有に移管されている（所有は建物と不動産に限定）。部屋の多くは個人所有となっている。

住人組合は、会長（Старший по дому）と班長（Старший по подъезду）を中心に構成される。会長は、アパートのいわば代表者である。アパートの内部は縦にいくつものに仕切られており、班長は1階に複数ある入口（Подъезд）から上の階に通じる縦の列ごとに選ばれる。アパート全体の班長の人数は、アパートの入口の数によって異なる。

ロマノーソフ地区内には1998年現在196人の会長、786人の班長（モスクワ市全体では約10万人）が選出されている⁵⁾。その選出方法であるが、会長はアパート住人の総会で、班長は班ごとの住人集会で選ばれる。両者の選出方法にかんして、規定⁶⁾では必ずしも投票である必要性を明記していない。合議制で選出されるケースが多いようである。

組合役員の活動内容であるが、会長については主としてアパート全体の管理にむけられており、修理箇所と問題点を住人から聞き、その内容を住宅管理機関に伝達する。住民と行政機関の間で対立、紛争が発生した場合、調停役は会長とする、と先の規定に盛り込まれている。

班長の主要な活動は上記の規定では住人と管理人（門衛）の対立、紛争の調停役と定め

られているが、もっとも大切な仕事は公共料金の未納者に支払いを催促することである。モスクワ市内では全世帯の53.2%が公共料金を滞納しており、公共サービスを円滑に運営するうえで班長の役割は大きい。

補足であるが、このロマノーフ地区では会長と班長の全員を集めた会議は開催されておらず、住人組合間の情報交換は行われていない。ただし、モスクワ市内のほかの地区では、たとえばソーカル地区では「地区の会長、班長会議 (Районный совет старших по домам и подъездам)」が組織されている⁷⁾。この会議の目的は区役所や区議会との接触をはかるだけではなく、地区内のさまざまな社会組織との協力関係を確立するためである。住人組合の役員を引き受けた場合の特権であるが、一般的には会長については各種の公共料金の割引き、班長にかんしてはオートロックの使用料が減額となる。

住人組合が結成されたのは、ソ連崩壊から8年が経過した時点である。その創設にいたる経緯を簡単に振り返っておこう。直接の契機となったのは、1999年8月末から9月にかけて、モスクワ市を中心に起こったアパート爆破事件である(一連の事件で200人の犠牲者)。住人の多くは1993年以降、アパートの部屋を私有化し、自由に売買できるようになった(ただし担保に入れることは禁止されている)。住人の出入りが激しくなり、隣人との関係が急速に希薄になった。アパートにだれが住んでいるのかわからなくなり、一連の爆破事件が転機となって住人たちはアパートの管理と秩序回復に本格的に取り組むことになった。

モスクワ市の人口は852万人であるが、モスクワ市をトランジットしてほかの地方にむかう数日間の滞在者も含めると日に約300万人が市内に流入している。いまのモスクワでは、知人宅に一時的に滞在するときでも、到着日から7日以内に民警派出所で登録することになっているが、実際にその手続きをおこなっているのはわずか14万5000人(全滞在者の1.7%)にすぎない。2000年上半期の居住登録者は45万9645人、前年同期比で27%ほど増加している。1999年上半期のモスクワ市では、90万人が不法滞在で逮捕されている。そのなかの44万5000人(49%)が、ロシア以外の旧ソ連構成国からの人たちである⁸⁾。

じつは、今回の爆破事件のまえに、モスクワ市政府は住人組合の結成にむけて動きだしていた。市政府はまず1997年8月12日、地域社会の活性化のための基本方針⁹⁾を打ち出し、1998年5月26日には各アパートにたいして住人組合を結成するためのイニシアティブ・グループを組織するように要請した。グループの創設といっても、ソ連時代にほとんどの局面で主導権を握ったソ連共産党のような組織がない。居住区でイニシアティブ・グループをつくることのむずかしさに加えて、住人たちは毎日の生活に追われており、その創設にほとんど関心を示さなかった。ある世論調査では、地区行政の全般的な情報を知っていると回答した人は48.2%、自分がどこの地区に住んでいるかも理解できていない回答者は8%に達する¹⁰⁾。

身のまわりの地域社会への関心の低さとは別に、住人組合の結成が遅れた理由はもう一つある。それは住人の立場からすれば、市政府からの働きかけの意図は本当のところ、行

政機関の決定を実施するだけのいわば官製組合をつくることにあり、自治が封じられることに警戒したからである。住民自治といっても、上からの管理に動員されるにすぎないと考える住民もあり、積極的に住人組合の結成に立ち上がる人はほとんどいなかった。

そこで当面のイニシアティブは、自治体職員たちが担うという方針が市政府によって打ち出された。しかし実際、職員たちのなかで住人組合の規則、管理、経営方法について十分に理解している人はほとんどいなかった。たとえばモスクワ市内の西行政区の自治体職員の72%が、住人組合の結成に反対したと報じられている¹¹⁾。

話を元に戻すと、結局は先の一連の爆破が転機となり、アパート住人たちは住人組合を結成することになった。居住者のパスポート（国内の身分証明書）の点検をはじめとして、一人ひとりの職業調査、アパート内の設備点検、建築内容などの情報を地区の行政機関に提出することから活動を開始した。ロマノーフ地区は市政府の方針を実施するための具体的な計画¹²⁾を発表し、住人組合の結成を後押しした。

(2)行政機関と住人組合

次に、住人組合が地区行政とどのように関係しているかについて説明しよう。組合の活動は、直接には地区行政の末端組織に結び付けられている。その中心的な組織は「総合修繕管理事務所（Дирекция единого заказчика）」と呼ばれ、アパート修繕部、建物有効活用部、地区整備部、法律部などの9つの部から構成されている。この事務所は住民の日常生活にとってたいへん身近な機関であり、地区内の大部分のアパートを管理、運営している（地区所有以外のアパートについては、所有機関は修繕などについて総合修繕管理事務所と個々に契約する）。

総合修繕管理事務所が誕生したのは、10年まえのことである。それ以前は「住宅利用管理事務所（Дирекция по эксплуатации зданий）」という名称であった。今回、名称の変更で総合修繕管理事務所はアパートの実質的な「経営主体」になり、資金を独自で調達できるようになったと評されている¹³⁾。

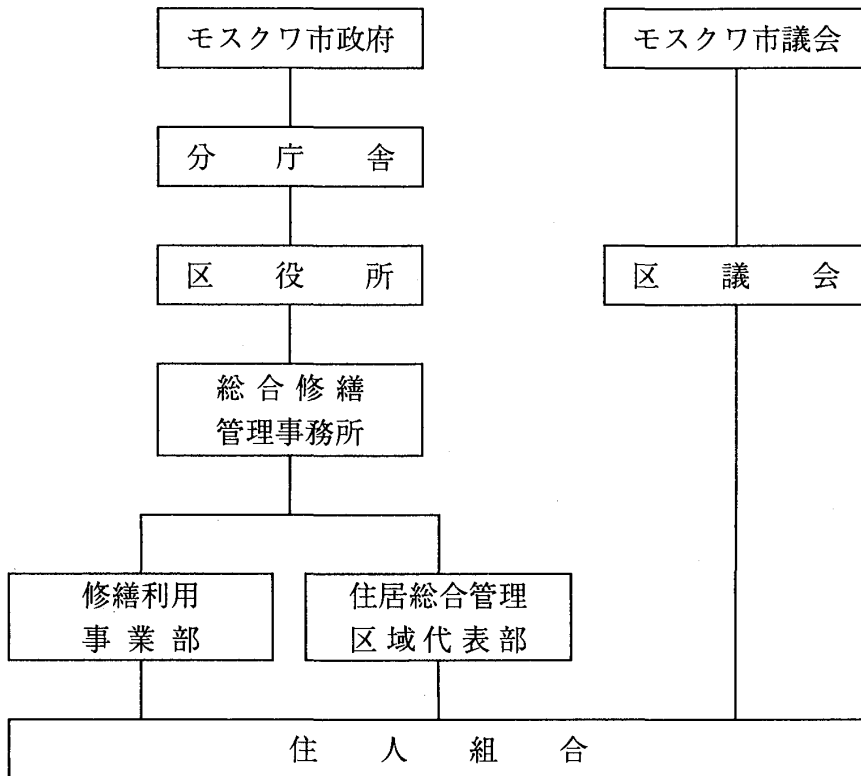
総合修繕管理事務所への改編は住人にとって、どのような利点があるのだろうか。住人は以前は住宅費を市中銀行で支払っていたが、現在では総合修繕管理事務所です電気、ガス、電話代金などの公共料金といっしょに払うことができる。市中銀行でかかっていた手数料が不要となった。加えて以前はさまざまな公共料金を支払うさいに、市政府から年金生活者や低所得者に補助金が出ている場合、該当者はさまざまな関係機関に出向いて多くの証明証を集めていた。いまでは、総合修繕管理事務所のなかに開設された「住民サービス・センター（Центр обслуживания населения）」が、まとめてそうした文書を扱っている。

あるロシア人の研究者は、総合修繕管理事務所を改編した理由を「住宅・公共サービスの改善のための国家財産の有効的な利用、改修」にあり、まさに「総合修繕管理事務所は地区内でもっとも豊かな企業である。地区内のすべての財産、たとえばアパート、建物、

道路、中庭は総合修繕管理事務所によって管理されている」と指摘している。ここで注意を払いたい点は、なぜ総合修繕管理事務所のロシア語表示に《единый заказчик》ということばが付いているかである。その理由についてこの研究者は、総合修繕管理事務所が地区内のアパートを管理するただ一つの組織で、「地区を代表してアパートの修繕などで外部の民間企業と契約を結ぶ」ことができるからである、と記している¹⁴⁾。この点については、すぐ後に言及する。

次に総合修繕管理事務所の下部機関として、地区内には4つの「修繕利用事業部 (Ремонтно-эксплуатационные предприятия)」と4つの「住居総合管理区域代表部 (Территориальные представительства жилых комплексов)」が配置されているが、両者の間に機能のちがいはない。各機関は担当区域の住居問題、ゴミ処理、中庭の整備・清掃、道路整備などを行っている。

図表1 地区の政治・行政機構



住民は基本的には、すぐ後で述べる日常生活の問題を総合修繕管理事務所、修繕利用事業部や住居総合管理区域代表部に持ち込む。これらの各機関で勤務する職員は、100人前後である。総合修繕管理事務所の最高責任者は区長の任命で選出され、男性が指名されるケースがほとんどである。任期に特別な規定はなく、一般的にはその人が年金生活に入るまで勤務する人が多い。

地区内で発生する住居問題は従来、総合修繕管理事務所、修繕利用事業部や住居総合管

理区域代表部の技術者によって解決されていたが、最近ではこれらの機関が独力で問題解決にあたるのではなく、外部の民間企業に委託するケースがふえている。そのほうが、効率的に対処できるケースがあるからだ。モスクワ市内に限れば、30の民間企業が活動しており、これらの企業はおもに総合修繕管理事務所から仕事を請け負っている。総合修繕管理事務所の下請けの形で活動するとはいえ、総合修繕管理事務所、修繕利用事業部と住居総合管理区域代表部が地区内のアパートを管理してきた独占体制が、民間企業を利用することで少しずつ崩壊しようとしている。

ここで、総合修繕管理事務所と各アパートに設立されている住人組合の関係について触れておきたい。総合修繕管理事務所は各アパートの住人組合を通して、各部屋の暖房、ガスなどの状態を点検する。ソ連時代には何の手入れもされずに荒れ果てていた中庭の整備をおこない、たとえばスポーツ用具、テニス・コート、フットボール場などをつくる。改善された中庭の数は現在、全体の8割に達する。他方で、中庭にさまざまな用具が設置されることで、騒音を訴える住人もでてきている。けれども全体としては、好意的に受けとめられているようだ。以前は「わたしたちの修繕利用事業部は、どうしてなにもしないのか、なぜ働かないのか」という苦情があったが、いまでは「隣のアパートの中庭にはこんな施設があります。いつ、わたしたちの中庭にできるのですか」という要望に変わってきているという。設備の充実しているところと、そうではない所で格差が出てきている、と報じられている¹⁵⁾。

3. 住民の日常問題と表明形態

住人が毎日の生活で感じている社会問題は、政治家や官僚との面会の方法もあるが、投書を通して表明される場合が多い。ロマノーフ区議会の内部資料¹⁶⁾には、1998年に住民から寄せられた投書の内容が分析されている。彼らにとって、日常問題を解決、処理するもっとも身近な公的な機関は総合修繕管理事務所であり、そこを宛先とする投書が圧倒的に多い。

その総合修繕管理事務所に寄せられた1998年の投書の総数は、593通であった（1999年1月から5月までの総数を見てみると、前年同期間よりも247通も増えている）。投書が総合修繕管理事務所に直接に送られてくる場合が一般的であるが、なかには別のルートから届くこともある。593通のなかの45通がモスクワ市政府から、66通は南西行政区にある市政府の分庁舎から、144通はロマノーフ区役所を経由したものであった。必ずしも直接に届けられないのは、住人の間に総合修繕管理事務所の上級機関を通したほうがきちんと解決されるにちがいないという思いこみがあるからである。ただし現実には、上級機関からの政治的な圧力をつかって苦情を提出したほうが問題解決の可能性が必ずしも高いというわけではなく、その実態についてはすぐ後で明らかになる。

投書の内容であるが、図表2に掲載したようにもっとも多かったのは、全体の5分の1

を占める「アパートの雨漏り」であった。多い順にあげると、「アパート入口のオートロックの修理」「ゴミの回収」「ガスコンロ、電子レンジの交換」「上下水道の修理と部品の交換」「公共料金の支払い」「アパート入口の改修」「アパート内部の湿気、かび」が続く。投書の内容は、区役所の幹部も出席して毎週1回、総合修繕管理事務所で開催される「現場会議」で協議される。投書に盛り込まれていた苦情の内容の改善状況については会議の席で、担当している修繕利用事業部と住居総合管理区域代表部の責任者が報告する。

住民生活では現実にはさまざまな問題が発生するが、すべてが順調に解決されているわけではない。総合修繕管理事務所の内部資料¹⁷⁾には、たとえば「市政府から今年届いた投書17通のなかで、改善できたのはわずか9通にすぎない」と記されている。上級機関から回ってきた投書なのだが、半分だけが解決をみたにすぎないというわけである。問題解決には高度に専門的な知識が必要なものも含まれているのであろうが、先の資料には、投書の処理についての問題点が以下のように指摘されている。たとえば「投書の処理事務が不十分である」と記されたうえで、「総合修繕管理事務所、修繕利用事業部、住居総合管理区域代表部において、市民からの口頭による苦情と投書を登録する作業がきちんと行われていないために、内容が十分に分析されず、差出人への回答が適時に行われていない。総合修繕管理事務所の現場会議で投書を分析するにあたって、苦情の原因を分析できない」と書かれている。投書の処理事務に不手際があるために、同一の市民から何度も同じ内容の投書が届くことがある。具体例として年金生活者の住居の割引制度、アパート改修工事期間の延長、中庭の整備とゴミ回収の遅れなどが先の資料のなかであげられている。

図表2 住民の投書の内容 (モスクワ市ロマノーフ地区)

項 目	投書数
1 アパートの雨漏り	101通
2 アパート入口のオートロックの修理	51
3 ゴミの回収	45
4 ガス・コンロ、電子レンジの交換	42
5 上下水道の修理と交換	40
6 公共料金の支払い	23
7 アパート入口の改修	23
8 アパート内部の湿気、かび	22

(注) 1998年の統計、総数は593通

4. 住民紛争

(1) アパート建設工事と住民

「アパート建設—これは、もちろんよいことです。だがわたしのアパートの窓の下ではなく、どこかべつの所でやってほしい。」

アパート建設現場のすぐ近くにすむ住人の話であるが、モスクワ市民に共通する感覚である。現在のモスクワ市は、空前の建設ブームにある。なかでも新興住宅地では住人、権力機関、建設会社の間でさまざまな利益の対立が発生している。たとえば、モスクワ市内の東行政区での状況を紹介しよう。ここでは土地の有効利用の観点から、ずっと以前に建てられたアパートの隣に新しいアパートの建設が決まった。静かな生活がかきみだされる住人の声を紹介しよう。

「第1 ヴラジーミル通りでは、建設工事がおこなわれています。大型トラックが、わたしたちのアパートの小さな中庭を横切っていきます。トラックは木をなぎ倒し、中庭の保護フェンスを壊し、大きな騒音をたてています。真っ黒な排気ガスをまきちらしていきます。どうか、建設用トラックの走行ルートを変更してください。安全で静かな中庭を住人に返してください」¹⁹⁾。

このような住人からの要望は、市政府内の「建設にかんする住民からの要望を検討する委員会」で議論され、審議結果が管轄する区役所に伝達された。以下は、住人への回答である。

「建設予定地への資材の運搬については、承認済みの計画にしたがって実施されています。大型トラックの運搬ルートの変更は、建設予定地への進入方法が限られているために不可能です。中庭への進入については警告板を設置し、運転手に注意を呼びかけます。他方で、アパートの住人の要望を考慮して、建設予定地への資材の搬入時間について現在再検討をおこなっています。おそらく、運搬時間は19時までに制限されることになるでしょう」。

別のボゴロツ地区でも、同様の問題が発生している。そこでは、建設現場にむかう大型トラックの往来によって、アスファルトが剥がれ、その一部が路上に放置されたままになっているという。この住民の改善要求にたいして当局は、「アスファルトの本格的な改修工事は予算不足が原因で実施できない」と回答した¹⁹⁾。

(2)高層アパート建設反対の住民運動

もうひとつの住民運動を取り上げてみよう。事の発端は、ロマノーソフ地区にすむ住人のアパートの隣に地下駐車場を備えた32階建ての超高層アパートが建設されることになったことにはじまる。その場所は、モスクワ市の都心から南西方向にヴェルナツキー通りに沿って8キロ進み、その大通りを左手に折れた、クループスカヤ通りとウリヤーノヴァ通りにはさまれた所である。建設計画に住人たちは強く反対し、計画の実施を断行する行政当局との間で対立が起こっている。

アパート建設予定の一带は総面積の41%が植樹帯で占められており、住民は緑に囲まれて生活している。アパートの建設によって住居環境が悪化することを、住人は心配しているのである。8人の住民が住人組合の決定を受けて、ロマノーソフ区議会議員のパーヴロフ宛に署名入りの要望書²⁰⁾を送った。彼らはこのなかで、ルシコフ・モスクワ市長が高層

マンションの建設を承認したことに憤慨し、以下のように綴っている。

「私たちは、ウィンドローズの発生を懸念しています。環境問題の専門家の意見によれば、高層アパートが建設されますと、地区の環境は確実に悪化します。私たちは、ルシコフ・モスクワ市長の決定にしたがって建設計画が実施の方向で進められていることを知りました。住人組合が、この計画案の議論に参加できるようにご配慮をよろしく願います」。

要望書のなかで触れられている専門家の意見とは、以前にも同様の建設計画がもちあがったときに、1989年9月22日付けで公表された旧オクチャーブリ地区ソビエト執行委員会への答申書²¹⁾である。その内容の一部を紹介しよう。

「植樹帯に住宅を建設することには、賛成できない。その理由の一つめは、22階建ての建物を建設すれば、街の景観を損なうことになるからである。二つめの理由は、住民の数が一気に急増し、交通の混雑とさまざまな社会問題を引き起こすことが懸念されるからである。三つめの理由は、建設面積がたとえ大幅に縮小されることになっても、住人の休息の場であり、社交の場となっている公園が消失してしまうからである。……それに現状では、住民一人当たりの植樹帯の面積が24平方メートルと定められているのに、このオクチャーブリ地区では17.8平方メートルで、基準値を下回っている。このことからわかるように、いま必要なのは植樹帯を拡大することである。現存する公園に建物を建設するという話は、いかなる計画にも盛り込まれるべきではないと考える」。

すでに10年まえの答申書であるが、街の景観が壊されること、住民の急増にともなう社会問題の発生を指摘したうえで、住宅建設ではなく公園面積の拡大が課題としてあげられている。

じつは、モスクワ市ソビエトは1973年の第8回会期で、企業や組織を建設するために市内の植樹帯を縮小することを禁じた。公園を廃止し、その跡地に建物を建設するというのは、植樹帯の保全と拡大を決めたモスクワ市ソビエトの決定をひるがえすことになるというのが、今回の住人たちの反対理由の一つの根拠になっている。もっとも住人たちは27年まえの決定を持ち出しているが、その継続性にどれだけの効力があるかについては論争を引き起こすことになるが、問題はソ連時代の決定が体制転換があったからといって、すぐに地域社会のあり方についての一定の合意を簡単に覆すことができるわけではない。

住人の反対意見が出されるなかで、1999年2月2日にモスクワ市政府は超高層アパートの建設工事（高層アパート一棟、520台収容できる地下2階の駐車場）の開始を決め、そのための歳出を決定した²²⁾。

建設予定地は、もともとロシア外務省が英語専門学校を建設するために1992年に取得した土地であった。だが土地は用意されながら、現実には建設が着工されることはなかった。それから8年後の1998年、モスクワ市政府は英語専門学校にかわって高層アパートの建設を計画した。建設会社の選定にあたっては、民間企業に「競争を原則」として発注するこ

とになった。

ロマノーフ地区を管轄するモスクワ市政府の下級機関である南西行政区分庁舎は1998年6月15日の文書²³⁾のなかで、英語専門学校の建設計画の撤回を了承し、超高層アパートの建設に同意することをモスクワ市政府に伝えた。ここで問題がこじれたのは、南西行政区分庁舎が建設に同意したことを、その下位に位置するロマノーフ区役所（区議会も含む）には伝達していなかったからである。しかも、南西行政区分庁舎は市政府に建設の同意を回答するにあたって、建設予定地に隣接するアパート住人にたいして同意の経緯や説明をしなかったのである。このように建設計画は住人の意向を反映させずに、モスクワ市の行政当局の主導のもとで進められていった。建設完成見込みは2000年末、アパートの所有権は民間企業に売却される。

こうした建設の強硬な動きに、区議会は反対している。区議会の決定²⁴⁾によれば、住民のなかにある建設反対の意思に基づいて「区役所は、南西行政区分庁舎とモスクワ市政府にたいして、高層アパートの建設は理にかなわないことであることを進言しなければならない。というのも、建設予定地は唯一の広い空き地であり、地区のすべての行事、文化・スポーツのフェスティバルに利用されているからである」。

区議会は住民からの要望を受け入れ、高層アパート建設に反対することを決定した。住民の利益を擁護する区議会は、建設を強行するモスクワ市政府と南西行政区分庁舎に真っ向から対立することになった。このような対立構図のなかで、モスクワ市議会の動向は明きからでないが、議員のほとんどがルシコフ市長を支える与党に所属していることを考えると、住民にとって市議会は頼れる機関ではないようである。

結論

行政権力は、強引に住民利益を封じようとしているかのように思える。たとえ最終の決定権はモスクワ市にあるにしても、決定にいたるまでの過程において住民の意向が少しでも政策に反映されれば、行政と住民の溝は深まることはないであろうし、地区は決定の執行にあたっていくらかの裁量権を付与されていれば、単一的な分権化のなかにあってもかなりの多様性がでてくる。このように「中央集権」対「地方分権」という単純な図式で論じきれないのはいうまでもないが、行政に聞き入れられない住民の意見は、実質的にはほとんど権限を有していない区議会に集約されるだけである。住民の積極性は後退しかねない状況にあり、住民自治は失速しかねない。最悪の場合、結果的に地域社会は活力を失っていく危険性をはらんでおり、これとは逆に社会にたいする行政の支配力がさらに一層強まることも考えられる。

にもかかわらず、人々は社会の混乱に危機感を募らせており、その気持ちと行動が住民の実状を無視する行政権力の拡大に歯止めをかけることができるかもしれない。混乱が深まればふかまるほど、住民は自分たちの手で秩序を回復しようとするのであり、すでに紹

介したように、住民を巻き込んだアパート爆破事件が契機となって住人組合が結成された。行政権力を強化すれば、安全に暮らせる地域社会が作られるかもしれないが、それだけでは活力のある社会にはなれない。そのことを、住民はソ連時代の記憶から感じている。社会の変革期には行政権力のある一定の強化は必要であることはいうまでもないが、そのなかにあっても市における政策決定に住民が何らかの形で参加し、市も住民の意向を遮断しないことが大切である。行政権力の単純な突出は、住民自治を衰退させてしまう。

ソ連の崩壊後、社会の多元化の動きが進むなかで、地域社会の問題は住民にとって切実な関心事となっている。人々の諸利益は投書を通して関係機関に伝えられたり、住人組合を通して表明される。そして、そうした人々の利益や意思をほかの利益と擦り合わせ、社会の統合化に向けてまとめあげるのは本来政治家の仕事である。行政権力の拡大に対抗できるのは強い政治権力であり、まさに政治の復権こそが、ロシア社会の分権化と住民自治の方向性を確立できる重要な柱である。

注

- 1) 旧ソ連共産党は、党員が3人以上勤務する職場に「初級党組織」を設置していた。他方で、居住地にも同様に初級党組織を開設していたが、この党組織を構成するメンバーは年金生活者や専業主婦が中心であった。高齢者や主婦が居住区の党活動を担っていたために、活動は実際にはほとんどおこなっていなかった。
- 2) 連邦主体のなかでも共和国の動向については下斗米伸夫・法政大学教授、州レベルの動きについては松里公考・北海道大学スラブ研究センター教授の研究がある。
- 3) ソ連崩壊後のモスクワ市の新しい自治制度については、中村逸郎『モスクワ市の地方自治制度』(東京都議会議会局、1996年)を参照。
- 4) Шахназаров, Социалистическая демократия, М., 1972 г. 著書のなかで、ロシア政治学会会長であったシャフナザーロフはソビエトと共産党を区別することは現実には不可能であると述べている。たしかに中央政界では実証研究は無理であるが、地方レベルでの研究はある程度可能である。中村逸郎「ソ連共産党の支配下の地方ソビエト—モスクワ市オクチャール地区ソビエトの実証研究1988~90年—」(『スラブ研究』第40号、北海道大学スラブ研究センター、1993年、23-41項)を参照。
- 5) Отчёт о работе ДЕЗ по реализации программы “Мой двор - мой подъезд” в свете требований распоряжения Правительства Москвы № 872 от 12 августа 1997 г. ロマノフ区役所で入手した総合修繕管理事務所の活動報告書。
- 6) 住人組合の会長の選出方法については、Примерное положение о старшем по дому (группе домов) и прилегающей придомовой территории (управдом) に、班長については、Примерное положение о старшим по подъезду жилого домаに記載されている。
- 7) Московская правда от 10 августа 2000 г. モスクワ地方紙。
- 8) Московская правда от 11 августа 2000 г. モスクワ地方紙。
- 9) Распоряжение Премьера Правительства Москвы №872 “О наведении порядка в подъездах жилых домов в свете реализации программы реформирования жилищно-

коммунального хозяйства”. アパートの規律回復のためのモスクワ市政府の政命。

- 10) Московская правда от 10 августа 2000 г. Москва地方紙。
- 11) Московская правда от 04 августа 2000 г. Москва地方紙。
- 12) “Мой двор - мой подъезд” Москва市政府の決定。
- 13) Московская правда от 17 августа 2000 г. Москва地方紙。
- 14) Голованов В.И. Управление и самоуправление в крупном городе М., 1997.ゴロヴァーノフ著『大都市の行政と住民自治』。
- 15) Московская правда от 17 августа 2000 г. Москва地方紙
- 16) Работа, проводимая в ДЕЗ района “Ломоносовский” по жалобам населения в 1998 году и 5 месяцев 1999 г.ロマノーフ区役所で入手した住民からの投書を分析した内部資料。
- 17) О практике работы ДЕЗа, РЭПов и ТП ЖК “Воронцово-1, 2, 3, и 4” по заявлениям и обращениям жителей района Ломоносовский.ロマノーフ地区総合修繕管理事務所の内部資料。
- 18) Московская правда от 17 августа 2000 г. Москва地方紙。
- 19) Так же.同上。
- 20) 住民の要望書は、ロマノーフ区議会のパブロフ議員から入手した。
- 21) Экспертное заключение по вопросу о застройке озелененной территории, расположенной по Ленинскому проспекту между Улицами Крупской и Марии Ульяновой. 環境専門家がソ連時代に旧オクチャーブリ地区ソビエト執行委員会に提出した報告書であり、ロマノーフ区役所で入手した。
- 22) Поставление Правительства Москвы о финансировании строительства жилого дома по ул.Крупской, вл.3 а(Юго-западный административный округ). アパートの建設を許可したモスクワ市政府の決定。
- 23) Письмо №12-07-2706/8 от 15.06.98 г. Москва市南西行政区分庁舎の内部文書。
- 24) Решение районного собрания “Информация о планируемой застройке части площадки между домами 82-86 по Ленинскому проспекту. Ромаーノフ区議会の決議。

キーワード ロシア モスクワ市 地方自治 住民紛争 社会の多元化 住民自治

(Itsuro NAKAMURA)