

## 論 説

### ソ連邦の都市総合計画策定における問題点

保 坂 哲 郎

#### はじめに

前稿で私は1970年までのソ連邦人口センサス資料にもとづき、(1)都市化人口率という点で見ると、ソ連邦では1960年以降に都市化人口比は過半数をこえる、(2)この変動も共和国によってちがっており、北西部諸共和国と南東部諸共和国における人口変動は対照的であることを指摘した(①—13)。この都市化の進展は旧都市の拡充や新都市建設を伴ったのであるが、最近の人口センサス(1979年12月実施)によって、都市拡大の様子を規模別に見てみよう。

まず都市人口比率をみると(表1参照)1979年には都市人口比率は62%となり、この10年間にさらに都市人口比が増大している。

表1. ソ連邦の都市、農村人口比

	都 市 人 口 比	農 村 人 口 比
1 9 5 9	4 8	5 2
1 9 7 0	5 6	4 4
1 9 7 9	6 2	3 8

出典：③—17。

第2表からは、人口10万人以上の都市の数とそこでの人口数が急速に増加していること、全都市人口数の50～60%は10万人以上規模の都市に居住していること、さらに、1959～70年の期間には人口規模50万人以上の都市に比較すると人口10～50万人規模の都市の方が人口増加率がより急速である(154%に対し

て157%)のに対し、1970~79年の期間には人口50万人以上規模都市の方が人口10~50万人規模の都市より人口増加率はより急速である(123%に対して143%)ことがうかがえる。つまり、最近の10年間にソ連では大都市化傾向を見せている。<sup>(4)</sup> 1959~79年の20年間における都市人口数増大の約64%は人口10万人以上の規模における人口増によるものである。

表2. 都市規模別の人口数、都市数の変動

	都市人口総数 (万人)	内訳(カッコ内は全体に対する比率)		都市数	
		10~50万人都市	50万人以上都市	10~50万人 以上都市	50万人以 上都市
1939年	5,116	1,567 (30.6)	1,276 (24.9)	78	11
1959年	8,294	2,442 (29.5)	2,416 (29.1)	123	25
1970年	11,627	3,824 (32.9)	3,729 (32.1)	188	33
1979年	16,359	4,708 (28.8)	5,336 (32.6)	228	45

出典：②-61, ③-11, 17~19より作成。

都市の性格や社会・経済活動における位置も変化しているといわれる。たとえば、リュボフヌィはその点を、第1に「科学・技術革命の時期には国民経済複合体の改善や構造の複雑化は、かなりの程度、大都市で進展しており、それが大都市の相対的、絶対的な増大の一つの原因である。……大都市における国民経済先進部門の発達や、社会的諸課題の解決のために、幹部の普通・職業教育、労働外時間や自由時間の利用のしかた、文化・生活サービスや住宅の快適性水準、環境の保健・衛生状態に対してより高い要求が示されている。これらの諸要求は労働力再生産過程の諸側面に関連し、都市の機能的構造をきわめて複雑にしている。限定された労働資源や地域諸資源を考慮したこれらの条件のもとでは、単一の有機体としての都市の発展のための総合的方法を基礎として、すべての機能を調和的に結合した場合にのみ、地域的分業のなかの大都市の役割は効率的に実現されるのである」(④-6)と述べている。

またA・コチェトコフは、このような大都市の増大の結果、都市建設問題の規模や複雑さが急激に大きくなり、社会全体の社会・経済的発展の観点からの

都市問題の総合的解決が重要になり、都市建設に対する管理の目的原則の意義が高まっている」(⑤—23)と述べている。

さらに中村泰三氏は、近著の中で「近年のソ連では工業配置（既存企業の再建，拡大を含めて）は，多分に人的ファクターの重視により，都市のサービス部門や環境問題を考慮して決定しなければならなくなっている。つまり従来の工業が都市の発展に影響を与える時点から，都市が工業配置に影響を与えるという側面が強くなってきている……。同時に，都市の非生産部門の発展が工業を牽引する力をもつに至るが，他面で分業，技術革新による工業の大都市圏，特に，中心都市への集中を排除する可能性も強まり，これが過大都市抑制，中小都市振興策と関連している」(⑥—257～8)と都市の位置の変化を指摘している。

工業的配置と都市との相互関係の変化は，単に都市政策や地域開発政策の変更という問題ではなく，経済の発展にともなう産業構造の変化と高度化，産業活動を支える基盤的諸条件の変化の中で生じてきた問題でもあり，従って，都市における生産と生活の総合的活動の調和のとれた計画的発展（再開発も含む）の課題は，ソ連の国民経済発展にとって重要になっているといえよう。

マルクスやエンゲルスの「共産党宣言」や「共産主義の原理」に見られる共産主義における都市と農村の対立の除去や調和のとれた発展に関する指摘をもち出すまでもなく，国民経済発展の中で計画的に都市を發展させ，国民の経済活動や生活水準を均衡的に，平等化させていく方向，さらに，それを基礎として精神労働と肉体労働の対立を止揚していく方向は社会主義の一大特徴である。それは現時点においてさえ，萌芽的とはいえモスクワを「發展途上国」のカイロや「先進資本主義国」の東京と区別する一つの特徴となりつつあることを指摘できる。しかし，ソ連において，とくに最近，都市における諸問題の出現や深刻化がさまざまな形で指摘され，現行の都市運営のあり方が鋭く批判されてきているのも事実である。たとえば，リュボフヌイは，現在でも大都市の総合的発展は不十分であり，不生産的分野の発展が立遅れ，工学的施設の増加や整備テンポが増大する需要に照応しておらず，個々の部門内部の均衡が保

持されていない（例えば、不生産的分野では住宅建設と文化・生活サービス機関の設立との間で、生産的分野では、企業の基本的生産の発展と「後方の」発展の間で）ことに表われるような、都市の不均衡的発展の多くの実例が見られると述べている（④—89）。また、コチェトコフも都市集塊の問題という点から次のように指摘する。第1に居住地施設の発展に関して地域的不均衡が存在し、地域の社会・経済発展水準平準化のテンポを抑制している。新規開発地域の都市建設に関して文化・生活サービスの整備水準の立遅れは解消できておらず、そのためにシベリアや極東地域、カザフ共和国などからの非合理的な地区間住民移動や高資格労働者幹部の流出が生じている。シベリアにおける不生産的分野への基本投資の低さ（ソ連邦ヨーロッパ地方南部の水準の $\frac{2}{3}$ ）によってこの立遅れは説明され、労働力流出の主な原因は住宅や文化・生活サービスが充足されていないことにある。これはシベリア都市人口が広く分散していることもあって、例えば、第9次5カ年計画時に東シベリア地区で基準期間内に建設計画の5～6%しか完遂できなかった原因の一つなのである。

第2に居住地域の外延的拡大が継続されている。住宅地や工業用地は基準以下に粗放的に利用されており、「不便」で「役に立たない」多くの土地が生じている。多くの農用地が改廃され、毎年の都市用地増加分15万ヘクタールの半分は農用地であった。居住地の外延的拡大の結果、通勤時間も増加している。

第3に多くの居住地において住宅問題の解決は不十分であり、住宅面積は社会・都市建設基準に達していない（約半分）。文化・生活施設や公共施設の建設も遅れており、総合的都市建設のための基本投資の19～21%に当たる部分がこれらの施設に投下されるという基準に対して、実際には約13%しか投資されていない。

第4に環境保全についていうと、若干の工業中心地においては企業配置の際に環境保全の課題が十分に考慮されておらず、水や大気汚染は基準を超過している。現在でも、都市計画においては環境保全や改善は十分に目標とはされていないのであり、若干の都市では工業的生産の集中に対してエコロジー的な都市建設規制が導入されていないのである。

第5に都市交通の問題がある。とくに大都市では勤労者の通勤時間は大きな問題であり、勤労者のうち40—60%の人々は職場まで片道1時間以内、10—30%の人々は2時間以内、5—12%の人々は2時間以上の通勤時間を費やしているのである。

第6は多くの都市建築物の建築・芸術的水準の低さであり、住宅や公共施設の建築の単調さや質の低さが顕著な欠点になっている問題である、と指摘している(⑤—25—26)。

第2の問題として指摘された都市土地利用の問題については、別の研究者オベシャンも世界に冠たるアララト平原の土地利用のし方やエレバン市の都市建設の状況についてつぎのように批判している。エレバン都市集塊の生産力発展と配置に密接に関連した最重要な問題の一つは土地資源の合理的利用の問題である。エレバン市集塊の土地は、アララト平原の他の土地と等しくアルメニア共和国の最高の価値をもつ耕作地である。アララト平原とそれに接する麓の土地に共和国の全ブドウ栽培面積の90%、全果樹園面積の50%、すべてのゼラニウム栽培地がある。アララト平原は工業的ブドウ栽培と果樹栽培に特化しており、全連邦的分業でも特殊な位置をしめている。この地域は毎年、全連邦生産の18—20%にあたる500—800万リットルのコニャックを製造している。しかし、この地域ではこれまで耕作されてこなかった土地の農用地化と並行して、工業的建設が急激に進んでいる。一方では巨額の資本投下がされ、立派な灌漑システムが設置され、石や塩分の多い土地が整備され耕地化されているが、他方では従来から農用地として利用されてきた土地に徐々に工業用建設が進行している。最近20年間にエレバン地域は拡大したにもかかわらず、約1,300ヘクタールのブドウ・果樹園が工業的建築のために収用されている。さらに、総合計画によれば、主要部分を果樹園と耕地が占める数千ヘクタールの土地が新規に工業用建設に転用される予定になっているのである。

同時に都市の土地利用は非合理的であり、戦後に建築用地は4倍にも拡大しているが、多くは低層住宅建築のために利用されており、1959年以前には1—2階建の住宅や建築物は全体の40%も占めている。最近10年間でも事態は改善

されているとはいえない。

このような都市建設計画はアララト平原と隣接地域とを工業用建物や市民的公共施設のための用地に変えてしまう現実的危険性をもっている。土地の合理的利用や価値の高い農業用地の保全の問題は重要な国家的課題になっているのであると指摘している（⑦—68～69）。

これらの問題点の指摘の中には革命以降の工業化政策の進展にともなう都市計画や農業用地利用に関する問題とともに、都市総合計画や、それにもとづく法律的規制と現実の都市建設の事態進行とが乖離しているという「無計画性」から出現してくる問題も含まれていることがうかがわれる。本稿では主に後者の問題がなぜ生じてくるかに注目してみたい。先に紹介したオベションも「工業企業の拡充や都市区域の拡大や住民数の増加は、すべての計画、設計の提案を大きく凌駕している。承認された新総合計画も都市拡大抑制に関する根本的方策を採用していない」（⑦—74）と指摘している。さらにゴフベルクはこの計画と実態的進展との不一致の問題を批判して次のように述べる、「国民経済発展の長期展望計画を実行し、調和のとれた発展を保証するために、都市の総合計画の精確化が必要である。実践が示しているように、それらは比較的急速に廃れ、しばしば修正が必要となる。その原因は将来の人口予測の決定に関する欠陥や計画化における誤算、地方機関が設計の決定に参加できない事等にある。……ロシア共和国の一連の大都市や巨大都市の総合計画を検討すると、工業生産従事者の増加予測数は現実の諸可能性に照応しておらず、それを大きく凌駕してしまう事が示されている。大規模な新規建築（住民用サービス等の建設分野は除外）や稼動中の企業拡大が禁止されている都市においても工業労働者幹部の急速な増加が予定されている。……大都市における労働力バランスはますます複雑になっているにもかかわらず、最近の総合計画では労働生産性増大の計算はまれにしか実施されておらず、その計画領域は急速な経済的發展にとっては明確に不十分なものとなっている（⑧—129～30）と。土地利用や企業配置、建築が十分に規制・計画化できない状況下で策定される資本主義的「都市総合計画」とは違い、土地利用構想や企業等の配置が長期的に計画化で

きる可能性をもつ社会主義ソ連の都市において、なぜ「都市総合計画」は十分な有効性をもたず、企業等の総合計画「無視」や「侵犯」が生じているのであろうか。総合計画策定と遂行の手続き上の過程そのものの問題、より総合的な経済・社会の計画的活動システムにおける「総合計画」の位置づけのされ方の問題などから、その根拠をさぐってみたい。

### I. 都市総合計画の策定・実施の手続きと問題点<sup>(2)</sup>

「都市総合計画」とは1966年3月23日付けの都市計画化・建築案作成に関するソ連邦 Gosstroi の訓令によれば「基礎的な都市計画文書であり、ここでは国民経済諸計画や社会的、科学・技術的進歩の目標を基礎にして住民や、工業・輸送・エネルギー・公共事業・科学・その他の諸部門の企業や機関の増大する物質的、文化的諸欲求を充足するための諸条件を満たし、さらに経済効率や高い技術的、建築学的水準を満すところの都市発展展望計画や、社会的サービス・整備・輸送・通信の諸問題に関する総合的決定がなされる」と規定されており、都市の発展にとって重要な意義をもった計画といえる。その基本的特徴は、第1に都市の発展戦略が決定される中核的都市計画文書であり、計画期間（25～30年）内の都市発展の展望や発展のしかたが根拠づけられ、具体化に向けての展開の基礎となる。第2に多くの部分が予測的性格をもつ文書である（⑨—25）。

都市ソビエトはその地域の総合的な社会・文化的発展を保証するという憲法で規定された課題を解決するために、提起された問題を法的権限内で解決し、管轄企業や地域の発展に対して責任をもち、当該地の管轄外諸企業の活動に対する調整の中心となる。

この目的のために都市を最適に組織していく主要な発展方向は総合計画において確定される。

#### (1) 総合計画案策定

都市ソビエトは総合計画案の資料を作成する義務をもつ。ソビエトは当該作

業の全体的方針を決定し、その進行を統轄し、資料の最終的評価を下す。計画案作成上の具体的指導は執行委員会や都市建築家本部が行うが、計画案作成と承認において重要で中心的な問題を解決する役割はソビエト会議がもつのである。

計画案の基本的課題の検討はソビエト会議の権限であり、執行委員会は計画案や建設の注文者である。執行委員会の権利と義務は法的に厳密に規定されている。設計機関に計画課題を提示し、進行を監視し、作成された計画案を検討する。都市建築家本部は特に重要な役割を果たすのだが、その活動にたいする指導を都市ソビエト執行委員会と上級のソビエト執行委員会の建設・建築部、共和国 Gosstroy が行なう。都市建築家本部は総合計画の検討やその建築の質的水準の向上に責任を負うが、その検討と具体化の過程において意見の不一致や遅延が生じた場合には、執行委員会がそれを解決する。

この執行委員会の権限遂行の過程から現実が生じてきている問題点とその改善の方向として、バラバシェフは「都市建築に関する執行委員会副委員長の権限を都市建築家本部にも与えるという提案は注目に値する。この権限移譲によって建築家の十分な自主性が保証され、現在の〈相談相手〉的な状態（その指示が遂行されたり、遂行されなかったりする中途半端な状態）をなくし、他方、建築計画案の質的水準を向上させ、設計機関を執行委員会の建築担当副委員長だけでなく、都市発展総合計画を適宜に検討する責任をももつ都市建築家本部の監督のもとにもおくことになるからである」と述べている。

設計・調査作業は執行委員会との契約に基づいて遂行され、契約不履行の場合には、執行委員会は民法上の諸制裁手段をもつ。しかし、執行委員会は計画準備作業資金を直接には統括できないという現状がある。たとえば、モスクワ州所属モスクワ市ソビエトにおける基本的作業をモスクワ州ソビエト建築・設計本部が行なっている。この建築・設計本部は市からの申請にもとづき、大建設工事予算表に含まれる市総合計画作業の概算案をつくる。この概算案は大建設工事予算表とともにロシア共和国 Gosstroy に提出され、検討、調整される。共和国 Gosstroy では共和国 Gosplan と調整した上で作業予算額が確



定され、個々の額についてロシア共和国大蔵省や州執行委員会に通告される。州ソビエト建築・設計本部は総合計画研究所に大建設工事予算表に含まれる都市総合計画案検討の注文指令を出し、作業額を支払う。ソビエト執行委員会は単に形式的な総合計画案注文者でしかなく、設計のための一次資的資料を設計機関に提供しなければならない。この場合、市ソビエト執行委員会の権限は予算的裏づけを欠いている。バラバシェフはこの点について、管轄企業や地域の総合的組織化や調和のとれた発展を保証するという課題を解決するために、都市ソビエトの自主性を強化するという党・政府の方針に対して現在のこのような状況は照応しておらず、さらに、州ソビエト機関の代行は現行法規にも違反していると批判し、都市ソビエト執行委員会は総合計画案注文者として設計・調査作業の遂行のための予算統括者でなければならないと述べる。

さらに、バラバシェフは設計機関へ予測資料を提供する課題も多くの困難をかかえているという。個々の企業や機関から該当する資料を収集する作業は官僚的障害と衝突し、さらに上級機関との果てしのない折衝をしなければならず、7～8ヶ月もの長い時間を必要とする作業となる。この資料収集の課題でも、都市ソビエト機関は上級管轄事項に対する十分に効果的な組織・法的調査権限が確定されておらず、ソビエトの権威と執行委員会役員や建築家の企業や機関の指導者との個人的折衝に依存しているのが現状であり、公共住宅経営や公共サービスの資料収集に関しても財産目録作成事務所が非協力的であり、十分な根拠をもった資料作成に否定的影響を与えている。都市の規模や構造に影響を与える諸要因が総合的に考察されておらず、多くの総合計画案には計画期間中だけでなく建設開始時点の地域の実態に関する資料の根拠さえも不十分なものになっている、したがって、実際の地域の発展・拡大のテンポと計画とが大きく乖離する例が多いのが実情である。計画案策定に際しては単に収集しえた一次的資料を基礎とするだけでなく、都市ソビエトの自主的研究や資料を継続的に検討する体制が確立されなければならない。これがバラバシェフの見解であり、またこの点で「現在、経済地区ごとの生産力発展・配置に関する計画化や検討の詳細さと都市総合計画に必要な設計の詳細さとの間には格差があ

る。前者の計画は州の水準より下の行政単位では具体化されず、同時に、根拠をもった都市総合計画策定のためには都市の発展に関する膨大な予測が必要である。都市総合計画を検討する設計機関は諸組織の経済発展に関する個別的な、通常、根拠が確実でない資料を収集しなければならず、それは設計案の質的水準に反映されざるを得ない」というリュボフヌイの主張を支持しているのである。

上述の問題点は上級機関管轄の企業や機関との関係での都市ソビエトの権限を拡大したり都市建築家本部へ提出する資料の範囲を拡大することによって改善されうる。この改善は企業利益にも沿うものとなる。企業経済活動は労働資源や物的諸資源を確保することで保証され、将来の総合的配置計画は総合計画で規定されていくからである。もち論、この権限の強化は都市ソビエトの財政的基盤強化と結合されなければならない。

計画案策定の次の段階は収集された資料を基礎とした設計の作業である。設計機関は資料を基礎として、独自に設計の基本的命題や総合計画の根拠を検討し設計作業を行なう。その中で都市計画規模や工業・サービス諸施設の配置可能性や住民住居地等が考察される。

バラバシェフはいう、設計案を市党組織、ソビエト機関、企業・機関や広範な社会諸団体が討議する必要がある。討議の主導者は都市ソビエト執行委員会であり、設計機関と合議の上、都市建築家本部の参加のもとで討議を実施する。広範な討論を保証し、さらに党の支持を得るために討議にむけての準備に初級党組織を参加させることが必要である。この討議のための期間はできるだけ長く、1カ月以上は確保されるべきである、と。

討論の結果に基づいて設計機関は必要な修正や精密化を行う。その監督は総合計画策定の指導と組織化に責任をもつ都市建築家本部が行う。

設計機関は法的権限に基づき都市ソビエト管轄企業等の施設に関する資料を収集する。資料は住宅や文化・生活施設、公共施設等の規模や建築別資本投下額、基盤的施設等の建設必要額、新工業配置資料などを含んでいる。企業に対する配分を計算する際には、企業の実在労働者数や、労働者のための休息・生

活条件基準を確保するための燃料や水、電力の供給に対する企業の要求が考慮される。これらは総合計画の目標や予測を実現する具体的方策を実施していく際の重要な資料となる。

## (2) 設計案の調整と承認

第2段階は設計案の調整と承認である。この段階の作業の遅延は多くの否定的影響をおよぼすので作業期間の短縮を党や政府は繰り返し決議している。

執行委員会は設計資料の最終的評価を下す権限をもっている。総合計画設計案に評価を下すために、都市建築家本部に事前に設計案を検討し、調整し、改善のための提案を準備し、結論を付帯した総合計画設計原案が提示されるように委託する。都市建築家本部が検討と調整の中核である。総合計画案の検討と調整とをまず専門家グループが行なう。計画案の内容とその根拠に関する評価を下し、都市建築家本部へ提出する。建築家本部は独自の注釈をも付帯させて都市計画協議会の討議に付す。この協議会は都市建築家本部の管轄下にある諮問機関で、都市計画や建設案等の研究のために設立されている。協議会の人的構成は、都市建築家本部が推薦しソビエト執行委員会が決定した最も熟練した建築家や設計技師、都市経済諸部門に関する諸専門家である。設計機関の代表が計画案の骨子を説明し、専門家グループが計画案の資料に関する評価を説明する。都市計画協議会の結論やその決定案を修正・補充をする権限を建築家本部はもっている。さらに、原則的な意見の不一致が生じた場合には建築家本部は執行委員会副委員長を通して執行委員会に報告する。執行委員会は計画案に関して最終的決定をする権限をもつ。

都市ソビエト執行委員会は建築家本部が提示する総合計画案を検討し承認するが、実際には執行委員会会議に先立って執行委員会議長、建設担当副議長、都市党委員会書記が計画案資料を討議する。執行委員会会議では資料、スケッチ、模型が研究され、都市建築家本部や設計機関代表からの説明がなされ、討議、採決がされる。計画案に不十分な点や誤りがあることが発見された場合には、計画案は十分な根拠をもった質の高い計画とは評価できないので、執行委

員会は決定において該当する問題点を指摘し、設計機関との合意の上で問題点を解決する期限を限定する。しかし、この過程についても現実には問題があるようであり、バラバシェフは次のようにいう、都市計画・建築計画案の内容的検討に関しては都市建築家本部が全責任を負っているにもかかわらず、その見解を尊重しないで執行委員会が都市計画案を検討し、計画案を採択する事例がある。このような衝突をさけるために、公開あるいは非公開の建設案コンクールが適切である、と。

さらに総合計画案が広範な討議を経ることは最適な解決を得るために重要な焦眉の問題となっており、都市ソビエトに関する共和国法令においても都市や都市地区における最も重要な行政的、経済的、社会・文化施設の建設問題を市民の討議に付する可能性が規定されている。しかし、このような市民的討議は現在まだ実験的であり、広範に普及していない。<sup>(3)</sup> 多量のグラフや説明文が討議を難しくしている、ともいわれている。そこで、人口2.5～5万人の小都市では市民が総合計画全体を討議し、5万人以上の都市では基本的状況と総合計画のスケッチを検討するだけで十分ではないか、とバラバシェフは提案をしている。(⑨—44)。

次の過程は上級機関への計画案承認の申請である。都市総合計画案や郊外地域計画案の検討や、上級機関に対する承認を申請する権限はソビエト会議が遂行するソビエト固有の権利であるが、しかしバラバシェフによれば、執行委員会だけで計画案の検討とその予備的承認を実施し、ソビエト会議での計画案の検討を欠如させたままで上級機関に提出している場合が時折あるという。このような作業進行は違法であり反民主主義的でさえある。さらに、ソビエト会議に提出される執行委員会からの情報は現実には不十分であり、ソビエト会議における議論は限定されたものとならざるを得ず、代議員は具体的に意見をのべ、提案をする可能性を失っている、とバラバシェフは批判している。

次の段階は上級の国家機関における総合計画案の討議と承認である。上級機関は提出された総合計画案を検討し調整したのちに承認する権限をもっている。この段階における計画案の「擁護」は設計機関と都市建築家本部に負わさ

れている。都市建築家本部は都市ソビエト執行委員会の委託をうけて、都市ソビエトの段階で検討され承認された計画案を上級機関に提示し、執行委員会と協議しつつ、市の利益を代表し擁護しなければならない。

### (3) 総合計画実施過程

総合計画の実施に対する監督は都市建築家本部と都市ソビエト執行委員会が行なう。承認を受けた都市総合計画は都市建設の基本的基準文書となり、この計画を基礎にして都市の建築や再建、あらゆる種類の建築物の配置、都市発展のすべての領域や側面の調整が実施されるのである。

総合計画実施の第1段階では、総合計画を基礎にした具体的年次にわたる設計・計画資料が検討され、都市内の個々の地域に則して基礎的状况や展望目標がより精密化される。現行法規に沿った形で、総合計画を基礎にして詳細な計画案やスケッチ、都市工業地区計画、小街区や全体的な公共施設の建築案が検討される。さらに第1次建築配置案が検討される。承認された総合計画を基礎にして、あるいはそれを発展させる中で、各5カ年計画における建築配置案が検討される。その結果、経済・社会発展5カ年計画の中で都市に配分される物質的・財政的資源に照応した第1次建築額が定まる。建築に関連する自費建築費用額も定まる。

上述の設計策定に関する都市ソビエト機関活動の法律的基礎は地方ソビエトについての新しい法令で強化されている。ロシア共和国法令「都市・都市内地区人民代表ソビエトについて」の第17条において、都市ソビエトは総合計画に照応する詳細な設計・建築案、工学施設案や都市整備案を承認し、建築規定を承認する権限が規定されている。<sup>(4)</sup>

都市ソビエトの委託を受け、都市建設に関する現行法規に従って、これらの設計策定を注文する機関は都市ソビエト執行委員会である。建築案の検討方法や注文機関と設計組織との相互の関係は、総合計画案検討・策定方法と共通しており、同類な都市建築基準や規定によって制度化されている。

都市建築家本部より提出された建築計画案を執行委員会は建設的で実務的に

検討する。総合計画における展望目標の具体化のし方や、都市の個々の地域の具体的な諸条件と建築案との適合の問題が中心的な検討項目となる。この際にも都市建築家本部が大きな役割を果たす。バラバシェフは、執行委員会は建築家本部の見解に抗しても最終的に建築案を承認する権限をもっているが、実際には都市や都市内地区の計画化・建築案を建築家連合支部やその他の社会的諸組織とともに社会的に評価活動をする方がより適当であり、他方、執行委員会の活動に対する監督のために当該地域管轄下のあらゆる問題をソビエト会議で検討し、さらに決定する権限が地方ソビエトに確保されており、都市建築家本部と執行委員会との間で見解のくい違いが生じた場合には、ソビエトはこの自己の権利を行使する必要がある、年に1回以上のソビエト会議に報告を義務づけることも必要である、と述べている。

都市ソビエト執行委員会が承認した建築計画は、当該都市における全ゆる組織や企業・機関にとって遵守する義務をとまなう計画であり、計画に違反した場合にはその責任を問われ、執行委員会の裁可を経て建築が中止される場合も生ずる。

次の段階は、都市建築家本部によって建築作業に対する要求事項が確定され、建築・整備方法を定めた建築規定が検討される。ソビエト執行委員会はそれを承認する。この過程が適切に進行するために共和国政府が模範規定を作成する必要があるとバラバシェフはいう。

建築過程の次の段階は建築の組織化と実施である。まず都市の境界が確定される。往々にして都市居住地の現実の境界は行政的境界と一致していない。1969年5月の党中央委員会・ソ連邦内閣決定「住宅建設の質的改善に関する方策について」において、総合計画にしたがって境界が確定されるが、そこでは現時点の境界とともに25—30年にわたる総合計画期間中の境界が含まれると規定されている。この境界設定が合目的的であり、安定的に維持されるかどうかには総体としての都市経済が全面的な発展を達成できるか、適切な発展テンポや均衡を維持できるかどうかがかかっている。このための法的規制システムは、全連邦や共和国段階の土地基本法や土地法典で確立されており、都市の総合的

な土地利用に関する都市ソビエトの指導的立場が認められている。しかし、都市の境界を承認する権限は都市ソビエトや都市地区ソビエトにはなく、ロシア共和国においてはロシア共和国内閣に、また、それ以外の諸共和国に関してはソ連邦最高ソビエト幹部会にその権限は賦与されている。

都市境界見直しや確定に関する見解の提起は、都市の調和のとれた発展に責任を負う都市ソビエトが行うことが適切であるが、しかし、上述のように法令的には都市増界変更を提起する権利、総合計画において境界の修正を検討する権利は地方ソビエトには賦与されていない。したがって、都市ソビエト執行委員会はソビエト会議を無視して、都市境界変更提案の根拠を該当する権限をもつ上級機関に提示することになる。この点に関してバラバシエフは、提示された資料に基づいた検討を地方ソビエト会議に義務づけること、さらに、総合計画を基礎として境界の確定作業を行ない、境界の変更問題を提起する権限を都市ソビエトに賦与することは合目的で重要な意義をもつ課題となる、と述べている。さらに現在、都市発展を維持、確保していく上で大きな意義をもっているのは郊外地域の発展である。総合計画で確定された都市発展に関する諸指標に沿って郊外地域発展計画案を策定し、建築を規制する権限を都市ソビエトに与えることが、統一的に都市建設を規制し、都市や郊外地域の計画的で総合的な発展を保障する課題である、ともいう。

既述したように、現状の都市建設には重要な不均衡があり、生産関連諸施設に比較すると住宅建設等が大きく立ち遅れており、この不均衡は生産活動に否定的影響を与えており、企業幹部労働者の流動化を引き起している。基本的サービス施設の設置も計画された新しい街区建設期間は基準的期間を大きく超過して建設は遅延している。憲法と地方ソビエトに関する法令は地方ソビエトの権利と義務を拡大・強化し、組織・経営的、計画・調整的、監督的機能を拡張した。総合的建設を組織・規制し、当該地域のすべての土地を管理し、土地利用を規制する権限が地方ソビエトに与えられている。

土地利用の許可を得るためには幾つかの手続きを経る必要がある。まず、関連する機関の同意書や資料を添えた企業等の、ソビエト執行委員会に対する申

請がなされる。土地提供に関する資料は都市建築家本部に集中される。建築家本部は土地利用申請の根拠や諸文書、利用年次計画等を検査し、都市ソビエト執行委員会に提案する。執行委員会は土地利用目的や規模、利用場所、基本的利用諸条件を確定した上で土地提供の決定をする。この期間は2週間以内である。その後にはじめて建築作業開始の決定がされる。これらの一連の手続きは都市建設法規で厳密に規定されている。

都市建築を組織・規制する都市ソビエトの権限を行使するためにさまざまな形式が模索されている。例えばヤロスラフ市では、党委員会の発意と支援のもとで、ソビエト執行委員会と計画・建築機関、建築資材企業との間で都市建築に関する契約が締結される。契約においては、相互の権利と義務が厳密に規定される。さらに、党委員会や執行委員会のもとに設置された調整協議会や管理者協議会が執行委員会を援助する。また、レニングラード市では、市ソビエト執行委員会のもとに常設省庁連合委員会の決定のもとに、工業等の建設や改築案を検討している。

さらに、都市の計画的建設を保証するための大きな検討課題として、都市ソビエトが作成に参加する総合的都市経済・社会発展展望計画と都市総合計画との統一という問題がある。発展展望計画諸指標を総合計画と調和させ、統一化された計画となるように憲法においても指示されている。

また、住宅の大量建設が進展してくる中で、都市ソビエトの新しい活動形式が生まれている。1957年7月31日ソ連邦共産党中央委員会・ソ連邦内閣決定「ソ連における住宅建設の発展について」は請負方式で遂行される都市住宅建設の発注義務を執行委員会に負わせている。比較的短期間に多くの都市で「統一発注部」が設立され、住宅や公共施設、社会・文化施設を統一的に発注する機能が確定された。同時に、都市ソビエトのもとに企業の該当する資金を集中することも総合的都市建設を可能とする経済的基礎の一つとなるが、現状はまだ問題点を抱えている。現行法規は地方ソビエトと部門別省庁や企業との相互関係を規制する法的基礎を定めているが、住宅や文化・生活施設を建設するために企業資金を統一化するメカニズムを確立しておらず、また都市ソビエトの



権限に対し、企業の従属義務を照応させていない。総合的都市建設の一環としての施設建築に対して、資金を分担しない企業も存在しており、資金を確実に負担させるために「統一発注部」への資金支払を義務とすることが提案されている。

さらに全連邦や共和国管轄の当該地域の企業の経済活動諸指標を、都市発展総合計画や都市経済発展計画に組み込むという課題もあり、例えばスベルドロフスク市やシセルスキー地区の1971年～90年にわたる発展総合計画においてはこの統一化方式が試みられている。

都市経済発展に対する全投下資本額を集中化して、都市ソビエト執行委員会やその基本建設部に引き渡すという案も注目に値する、とバラバシェフはいう。都市総合計画に照応した資金引き渡しの際には、部門毎の投下資本需要が、計画中の全期間にわたり、特に第一次建築に関して綿密に決定されなければならない。投下資金は都市ソビエトの年次、2カ年、5カ年計画に沿って引き渡されねばならない。予備資金が創設されることにより、都市ソビエトに対する2カ年、5カ年間にわたる計画に従った投資が保証され、建築過程における断絶のない計画化が可能となり、その結果、適宣な設備申請が可能となる、と彼は述べている。

都市ソビエトには、住宅建設に関する当該地の全ての企業等の活動を監督し、違反施設の建築をさまざまな方法で禁止や中止をさせる権限が与えられている。監督活動の中心的責任は都市建築家本部と技師にある。彼らは計画に違反した建築等を執行委員会の裁可のうえで中止させ、行政・刑事的責任問題を照応する機関に提訴する権限をもつ。総合計画にもとづく建設を保証したり規制をしていく活動はこれらの監督活動の水準が向上することにかかっている。

#### (4) 若干の問題点

これまで紹介してきた総合計画の策定と実施をめぐる現状の手續きに限定して、いくつかの問題点を述べてみたい。

まず総合計画案の策定過程全体を通じていえる事は、現在のシステムにおい

ては、計画案を確定する権限は地方ソビエトより上級の諸機関、最終的にはソ連邦最高ソビエト会議がもち、実質的には党により策定される経済・社会発展計画によって確定されることになる。承認された計画が都市ソビエトにとって納得できない内容に修正された計画であることもありえ、このようなシステムそのものが抱えるプラス、マイナス面が反映されるといえる。それぞれの行政単位が基本的な活動で自主的責任のもとで決定できる機関になっていない点は、最上層機関以外は、ある意味では「無責任体制」になる危険性をもっていると云わざるを得ない。

第2に計画案策定過程において都市住民の意見や希望を組み込んでいく、あるいは、総合計画案を住民にフィード・バックして検討していくシステムがきわめて不十分なことである。都市建築家本部やソビエト執行委員会、あるいはソビエト会議の相互の調整や策定のための協議は、限られた狭い領域での手直しという性格の調整にすぎない。この点の未成熟性が、現状では根本的問題点となっているように思われる。

第3に現段階では、そもそも労働力確保の問題には、事実上多くの無政府性や企業相互の競争があり、計画以上に大きく人口が増加していく都市もあれば、その反対の都市も生れてくるのであり、この点の不確実性は今後も大きな課題として残る。

第4に、バラバシェフは設計案を市党組織、ソビエト機関、企業・機関や広範な社会団体が討議するのが実態としてあり、さらにそれを発展させることが必要であると述べているわけであるが、こういう無原則的な討論の展開は問題をはらんでいると思われる。どういう制度的基礎にもとづいて実施していくのか。この討論の場は住民の多くの意見を参加・反映させていく性格をもった場ではなく、「圧力団体」の利害調整の場になってしまう危険性すらある。民主主義的な自治の発展の方向とは異質の性格をもったものでしかない。ソビエト会議がその社会的地位をさらに向上させ、本格的な討論の場に発展していく可能性も阻害されることになる。バラバシェフのめざす討論の発展の方向は、私見によれば、ソ連における個々の市民や国民としての利害や要求、自由な生

き方の反映ではなく、それらが何らかの形で(「官製的に」)組織化された団体・組織の一員の活動としてのみ認められ、それらの諸団体の利害を追求したり調整したりすることが、それぞれの人々の要求を充足していくと仮定されており、「管理社会」としての特徴を強めざるを得ない。基本的に、住民や自立的諸団体の自発的・自主的な広範な運動を基礎とした計画化社会の発展方向を対置することができよう。

第5に総合計画の策定や承認のしかたが狭い専門家的過程になっており、住民が全く関与できていない。専門家集団と官僚の内部的な計画案策定の手続きになってしまっている。

第6にこの過程だけからみる限り、現状のソビエト政治システムはいまだ何と形式的なものに形骸化したままであるのか、実際上はソビエト執行委員会とその諸部局が専横的に活動を遂行しており、ソビエト会議の存在は全く名目的であるという見解をもたざるを得ない。このような現状のシステムは全体的無責任状態、つまり最も直接的な利害関係をもっている地方ソビエトに明確な最終の責任がなく、無責任な状態に放置されてしまう危険性をもっている。地方ソビエト総合計画を上級機関が最終的には責任をもつということから、地方ソビエトの作る計画が杜撰な計画になる危険性もある。さらに、現状のこのシステムのもとでは、下級機関は上級機関で調整され、多くの場合、目標を削減されることを見越して、必要額より過大な計画を策定する可能性すらあるだろう。地方ソビエトが住民と密接に結びつき、地域の基本的な問題を解決できる十分な権限や財源を与えられない限り、この問題は残ると思われる。<sup>(5)</sup>

第7に計画実施に関する具体化の過程においても、境界確定の権限も上級機関に属している等、計画実施に関する手続きを特徴づけるものも狭く専門化された行政的方法といわざるを得ない。バラバシェフの云うところの「改善された」方法でさえ、ソビエト執行委員会と建築家本部、そのもとにある調整委員会がすべてを決定して具体化していく方法なのである。

## II. 都市計画・都市政策からみた総合計画策定・実施の問題点

1917年革命以降のソ連経済・社会建設の中で、都市や都市建設の抱えてきた問題点を諸研究者の分析を中心にして概観していく中で、都市総合計画策定・実施のもつ問題を見てみたい。

西側の研究者P・ウィルシャー、R・ライターはソ連の都市状態をきわめて厳しく評価し、その抱える問題点を次のように述べる。ソ連都市の抱える「問題の多くは、スターリン時代のロシアが常に安上がりの都市化を求めようとした事実から出発している。マグニトゴルスクを古典的例とする「企業の町」の特徴は「ソ連ではしばしば深く、非常に有害な根をおろしている。工業がある町や都市の事実上唯一の存在理由であるとき、その工業の経営者は雇用者の生活に必要なもの……を提供することにも、しばしば責任を負っている。しかし、第一の仕事はあくまでも生産であって、本質的に『非生産的な』……社会的サービスのためには、いつでも資金が不足しがちである。」したがって、「ほとんど資力のない地方ソビエトは二重の争いをくりひろげる。相手は、権限の委譲も原料の転用もしようとしない企業と、…… 地域、全国、省の上級機関である」。

1957年の改革は巨大な工業企業からかなりの権力と責任を取り去り、それらを地方ソビエトにゆだねるはずであったが、変化は少なく、多くの試験的な前進も1965年にはくつがえされた。多くのサービス資金は上部機構から配分され、地方ソビエトが権限を取り上げられないようにするには資金節約が必要となる。そこで地方の巨大工業企業との取り引きが行なわれる。生産目標超過による「奨励資金」が「独立した」資金に代わる最も効果的な財源となる。「公害防止を手加減すればルーブルが浮くかどうか、企業が提供するサービスの不備欠陥についてはそれほど問題にしない、といった取引の形が、都市問題の改善を妨げる最も重大なブレーキの一つになっている」。

モスクワ市ソビエトでさえ「ソビエト以外の投資計画に影響を与えたり、建設の当否をうんぬんすること」はできない。「企業の町」の特権は長期にわた

る斗争なしには放棄されないだろう、と(⑪—250～260)。この指摘の中にソ連都市問題発生の基本的根拠があるように思われる。

また、都市計画化における問題点について、ベイターは次のように述べる。都市計画のかかえる課題は長期で複雑なものとなるが、策定の主体的条件に関して問題がある。まず、中小都市における計画化メンバーはきわめて少なく、多くは1名でしかなく、その改善は進んでいない。多くの該当する機関は要求に適應できないでいる。さらに計画化における実際上の力も省が強く、地方ソビエトは場所を指定するのみという場合がある、と(⑫—50～51)。

さらにメジェビッチはソ連の都市計画の問題点をこう指摘する。都市は地域的計画化の対象であるにもかかわらず部門プログラムで計画化されている。また都市の発展を検討し、計画化する多くの計画が存在するにもかかわらず、全ての側面をおおう統合された計画が欠如している。これらが都市における諸計画の調和を難かしくし、解決のし方を不効率なものにしている。総合計画に関していえば、まず都市の経済予測の根拠はそれぞれの部門的活動から派生しており、都市全体の発展に関する利害と十分に調和していない。第2に総合計画は25～30年にわたる長期計画であるが、経済・社会発展5カ年計画と調和させる点にも困難がある。第3に多くの企業が都市の管轄下にないために、総合計画予測と企業活動との乖離が生ずる。すべての都市ソビエトは経済発展、社会・文化建設の5カ年計画を策定するが、これは都市ソビエト管轄下の企業のみを包括するにすぎない。大都市ではソビエト管轄下のこの領域はますます狭くなっており、包括領域外の企業との調整が難しくなっている。最後に生産条件の総合的計画化や生産の総合的発展の計画化に関して、都市計画機関はその策定権限を極端に制限されており、これらは歴史的に多くの省庁を通じて策定されている。

上述したような計画作成の手法やシステムの未成熟さのために、都市、とくに大都市は、総合計画における予測よりもはるかに急速に肥大化しており、労働力不足や交通問題、深刻な環境問題をひきおこし、調和のとれた計画的な都市建設を困難にしている、と(⑬—111～113)。

都市ソビエト活動を裏付ける予算に関して、ベーターは、都市予算はほとんどすべて、上級機関からの投資や経常的予算からの移転に依存している。1971年には共和国政府は都市ソビエトのための収入源拡大に関心を払うようになり、都市ソビエトや共和国、州ソビエト管轄の企業の利潤の一部からの収入が大きな役割を果たすとされた。しかし企業が支払わない例は多くあり、収入額が事前に決定できないという欠陥がある、と批判している(⑫—53)。

リュボフヌイもいう。現在、大都市では、工業企業の側からの都市ソビエトとの関係は一定程度「消費的」支出と理解され、住宅建設を除いた文化・生活関連の施設建設や基盤整備に対する関心は低い。地方ソビエトはそれに対する補充的支出を迫られ、資金不足の場合には工業省庁支出分の増加、あるいは集中化された資金の配分が大きな意義をもってくる、と(④—95~96)。

全体的に見て、社会主義的工業化を遂行してきた省庁=企業の生産的施設や産業基盤を建設しようとする権限が強力であり、住宅建設や文化・生活関連施設建設は相対的につねに立ち遅れており、両者の不均衡は解決されていないこと、また、住宅や文化・生活関連施設の建設に基本的責任を負う都市ソビエトも、スタッフや予算的裏付け、最終的権限等の条件において、その責任を果たす十分な体制にはなく、都市問題解決の「主人」とはなれていない状況が存続している、といえよう。

また、現状の都市の経済・社会発展計画化のし方に、いまだに、さまざまな不整合性や欠陥が存在しており、その解決には都市ソビエトが上級機関や省庁・企業に対し、都市発展に関する問題でいかに自立的責任をもてる体制をつくり得るか、という問題がある。最近でも、上述のような部門管理中心の計画化方式が鋭く批判されている。チェルネンコは「狭い省的、門地制度的表われに導く、あらゆる活動を阻止する」(⑭)と演説し、シーゴフも省的方式は、企業の建設や拡充に際して不生産的施設への資本投下や自然保護方策に関して、往々にして適切でなく、地域の社会・経済的発展の一定の不均衡を招いている、と述べている(⑮—24~25)。

次に計画化のあり方そのものに内在する問題点も指摘できよう。ベーター

は、総合計画が決定されているからといって、それが地域発展を良く計画化しているという保証にはならず、次の諸問題点があるという。第1に、総合計画において詳細な内容や整合性をもった相互連関までは計画されていない点である。通常、市計画者の役割りは地域を指摘することのみであり、企業の個別的な配置に同意せざるを得ない。公共的サービス施設を諸省がばらばらに提供する例が多く、浪費が生じている。1960年代以降、効率的システムが模索され、工学的施設の集中的配置と公共的サービスの統一的な提供の方向で努力が進んでいるが、企業二省はそれに譲歩していない。工業地区が新規に開発され、計画化と建設を調整する統一的な行政的組織が設立される場合には、統一的公共サービス提供に成功するが、はるかに多くの都市には公共サービスを提供する統一的機関がなく、調整に大きな困難が生じている（⑫—95～97）。

第2（メジェビッチも同様な点を指摘しているが）多くの計画が重複した内容を持ちながら、適切に調整されておらず、全体を統括した計画がない。総合計画は、法的には都市建設に関連するすべての組織を統括する性格をもつが、都市発展の社会・経済的側面に十分に触れていない。さらに、現実の都市拡大のテンポは総合計画の予測を大きく凌駕し、度重なる総合計画修正は自らの意義を低めている。たとえば第2次大戦後、ロシア共和国における720の都市総合計画のうち370が大きく修正されるか、再策定されている。

多くの都市問題は、都市を独立した単位として国民経済計画化システムに包含した時のみ、部門と地域は平等に結合され、解決されるのである、と述べている（⑫—131, ⑬—114）。

コチェトコフも次のようにいう。都市発展計画は個々の住宅や文化・生活サービスごとに省庁、連邦、共和国、州、地方の諸計画機関で別個に検討されている。例えば、1974年にキエフでは住宅計画に70以上の省庁が関与しており、総合性を維持できる状況にはなかった。都市の公共サービス提供に対する、分割拋主義や分散された基本投資は、計画の総合化をさまたげ、サービス水準を低下させている、と（⑤—26～27）。

## ま と め

これまで紹介してきた諸論者の指摘する総合計画の抱える諸問題点や未成熟性を見た時、いわば技術的、方法論的な分野での欠陥や未解決な問題の残存とともに、その問題解決に向けての改善をはばんできた、工業建設を目標とする中央集権的な体制、縦割りの省別計画・管理方式にもとづく経済・社会建設の実態が浮かび上がってくるのである。経済計画の管理方法改革が社会計画のその改革と表裏一体の関係にあることは「フルシチョフ改革」が示している通りである。では、都市発展計画の策定や遂行は今後どのように改善されようとしているか。都市経済分野のより効率的で総合的な建設にむけての方策の一つは、都市ソビエトが都市経済に関する予算的裏付けと法的権限を集中することであった。「統一的発注部」の設立が普及しつつある(④—96)。さらにオリョル州の実験方式では、都市経済の基本投資は市ソビエト執行委員会に集中され、住宅建設の設計や建設が、5カ年計画や総合計画を基礎にして2カ年度計画として策定され、遂行されるという改善も試みられている(④—97)。

第2に既にベイター等によって指摘されているように、都市を独立した単位として国民経済・社会計画化システムに包含していく方向が主要な改革方向として提示されているといえるであろう。地域計画と部門計画の統一、経済計画と社会計画の統一という、今後のソ連社会主義建設にとっての大きな課題の一部が、これによって具体的に送展していく可能性があると思われる。コチェトコフは、この都市の総合的發展を保証していく計画化方法として「プログラム—目的手法(Программно-целевой подход)」が課題に答えるという。都市発展計画実現においては、原理的に新しいプログラムの管理形態の導入が決定的な役割を果す。専門的機関により遂行され、集団的、地域的な計画の作成や発展の省間の調整を行ない、資源を集中し、課題遂行の現実のテンポに照応してプログラム要素間に最適に機動的にそれらを再配分することを保証する、というのである。都市建設の分野で導入された具体的形態の一つは総合的発注者、請負機関、建設機関の分離である。統一的発注者としての都市ソビエトに



資金を集中するという先進的経験がモスクワ、レニングラード、オリョル等で生れている。

同時に、設計機関の機能を拡充し、居住地の設計や建設案を推薦的性格の文書から実践に対する監督の文書—効果的な管理用具—へと変えることが必要であり、国民経済計画化と都市建設設計の範囲とを調和させ、居住地の計画化や建設案の技術・経済的根拠を高めなければならない、という(⑤—33~34)。

前稿(⑩)で詳細に跡づけたように、戦後ソ連の地方ソビエトをめぐる改革の動向は、必要な地方行政を実態としては展開できてこなかった地方ソビエトに、とりわけその比重を増大させてきた都市ソビエトに、必要な諸権限を賦与し、直接に住宅生活と関連する諸活動を解決させてこようとした点にあった。その傾向は「ブレジネフ期」においても続いているといえる。しかし、総合計画策定に関する点でも述べたように、ソビエト政治システムの中で、これらの「最終的な」権限や責任は上級機関が保持しており、あるいは、都市ソビエトの活動の権限の中にある事柄であっても、主体的条件の欠落しているもとので、結局は上級機関が「代行」する例が多いのが実態であろう。第1節において紹介してきたバラバシェフの、これらの問題の改善に関する見解も、基本的には現存のソビエト政治システムを前提として、その中で、地方ソビエトを中心として、省庁、企業や上級ソビエト、社会諸団体の利害や目標をどう調整するかという性格をもつものといえる。最近の一連の地方ソビエトをめぐる法制的整備もその枠内における改善の努力の発現ということができよう。

しかし、総合計画の実効性を高める改善に向けてのリュボスイやコチェトコフの見解を見ても、都市ソビエトに「自立した」単位としての政治的・経済的条件を与え、部門計画と地域計画とを平等に統一していく方向は避けられないものと思われる。ソビエト政治システムにおける権限や責任のあり方、それを支える諸条件のあり方がこれまでとは違った形に再編成されることが「事態によって要請されている」といえるのではないか。

さらに重要なもう一つの改革の側面は、このような地方ソビエトの活動の発展、権限や責任の拡充の方向の中で、住民自身の主体的参加や活動がどのよう

に展開されていくのかという面であろう。本稿ではこの側面がほとんど分析されていないといっても良いのであるが、総合計画の策定をめぐる手続きの所で私見を述べたように、ソビエト執行委員会を中心とする専門家や専門機関の事実上の「独占的」活動の結果、ソビエト会議での討議や住民のさまざまなルートを紹介する「参加」はきわめて形式的なものになっている点是否定できない。上の計画化方式の改善ともあわせてこの点が、資本主義諸国における「住民自治」をはるかに越えて発展し、住民や自主的諸団体の意見を適切に都市計画化にとり込める段階において、ソ連における都市のあり方は大きく変化していくことが予想される。(6)

#### 注

- (1) 文献⑥において中村泰三氏はこの点を指摘している。
- (2) 以下の叙述は主要に文献⑨第2章に依拠している。
- (3) ロシア共和国法令「都市、都市内地区人民代表ソビエトについて」(《О городском, районном в городе совете народных депутатов》)の第101条において「都市、都市内地区人民代表ソビエトは社会諸団体や労働集団との密接な連関のもとに自己の活動を遂行し、地方的、全国的意義をもつ諸問題の解決に広範な市民の参加を組織し、住民の社会的自主性を発達させ、最も重要な諸問題を市民の討議にかけ、彼らを常設委員会や執行委員会、その他のソビエトに対して報告義務を負った機関の活動に参加させる」と規定されている(《Свод законов РСФСР》 Том 1, стр. 763)。バラバシエフは、このような市民的討議を開催した例として白ロシア共和国ビテフ州グルボコエ市ソビエト執行委員会の名を挙げている(⑩-43)。
- (4) 第17条「建設、設計、建築、土地利用、水利用、自然保護の領域において、人民代表都市ソビエトは、(1)都市総合計画案や郊外地域設計案の検討を組織し、これらの案を研究し、上級政府機関の承認を所定の手続きで申請する、(2)詳細設計案や地区、小街区、その他の都市建設コンプレックスの建設案や工学施設、都市整備案を承認し、(3)総合計画に照応した都市建築規定を承認し、(4)都市地域で遂行される建設の監督をし、違法に遂行された住宅、住民用施設の建設を禁止、中止させる、(5)都市管轄の建設や修理・建設組織を指導し、生産・財政計画の遂行を保証する、(6)住宅、公共施設、道路、文化・生活的建設、地方ソビエトの支出による教育、保健、商業、公共食堂やその他の施設の建設を組織する；都市地域に配置されている企業、機関や組織と合意の上で、住宅、公共施設、道路、文化・生活的建設、教育、保健、商業、公共食堂建設に分配される資金の共同利用に関する問題、必要な場合には資金統合に関す

る問題を解決し、これらの建設の発注者となるか、あるいは発注者を決定する、(7)ロシア共和国法で定められた予算額の枠内で、都市管轄の建物や施設に関する計画案や予算表を承認する、(8) 所定の手続きで都市管轄の住宅や公共施設、文化・生活用施設、保健、教育、社会保障やその他の施設の再建、拡充、修理、整備に関する作業を行う、(9)所定の続きで政府引取り委員会を指定し、住宅・住民用施設の完成建物利用の受取り規定を検討、承認し、また、都市地域に配置された他の完成建物利用の受取りに参加する、(10)都市のすべての土地利用に対する国家的監督を遂行する；ソ連邦、ロシア共和国の法令で定められた場合に、所定の手続きに沿って、土地利用を許可あるいは禁止し、争論を解決する；都市の土地保全に関する土地利用政策の遂行を監督する、(11)法令で定められた分野において、所定の手続きに沿って、都市の水、森林、地下埋蔵物の利用と保全の国家的管理と国家的監督を行う；水資源の個々の利用について、全面的に、あるいは部分的に許可を与え、水資源利用に関する争論を解決する；所定の方法によるすべての企業、機関、組織や市民の森林利用や運営規定遵守を監督する；汎用鉱物産地探索のための山脈収用を許可し、地下埋蔵物利用問題に関する争論を解決する、(12)都市地域の環境保全政策の遂行を保証する」と規定されている（《Свод законов РСФСР》 Том 1, стр.736～7）。

- (5) 私は論文⑩で1981年までの都市ソビエトの権限の推移を検討したが、その後、1984年4月に党中央委員会総会は「人民代表ソビエト活動のこれ以上の改善について」を決定している。主要な点は(1)共和国、クライ、州の党中央委員会は党指導水準を向上させるために必要な諸方策をとる。経済建設や計画遂行、生産効率向上のために、経済、社会発展の総合性や地域・部門管理原則の正しい結合を保障するために、さらに、食料供給や消費財生産拡大・品質向上、住宅や社会・文化施設建設計画遂行、サービス改善のためにソビエトの役割を高める。管理機関の活動に対するソビエトの監督活動を強める。(2)党とソビエト機関の機能を厳密に区分する（Правда, 1984. 4. 11）。基本的特徴は、具体的改善方策を全く伴っていない決定である、ということである。

ゴルバチョフ政権下、第27回党大会報告において、地方ソビエト活動改善の問題について以下のような指摘がされている。

「選挙人の委任をうけた地方権力機関は、その地域におけるすべての生活分野に対する責任を負う。……(現状は)地方ソビエトには実務性とイニシアチブが不十分であり、ソビエトの側からの監督が弱いことを意味している。……地方的意義をもつ一連の問題の解決におけるその可能性は今のところまだ限界があり、(中央に)過度の集中制がとられている……。われわれは地方権力機関の自主性と積極性を強化する方針を断固としてとっている……。 (検討の本質は)地方ソビエトを人々の日常的関心や必要事にかんするすべてのこと、支出される資金、地方の可能性と余力の活用、住民

へのサービスを担当するすべての機関の業務連係およびその監督に関する完全な責任者にするということにある。これと関連して、その領内にある上部機関管轄企業と地方ソビエトとの相互関係を周到に検討し、これらの企業成績への地方権力機関の関心を高めるようにすべきである。……人民の自治の発展は、統治における、人民代議員ソビエト執行委員会とその諸部局および他のすべての国家機関の活動における民主的基盤の一層の深化を求めている。……ところが欠点はかなりあり、縄張り主義、地方主義志向、無責任……。こうした現象の起る主な理由の一つは、勤労者の、地方ソビエト自体の、そして社会団体の側からの部局の仕事にたいする監督が弱まったことにある。……党は、行政機関の政策決定に活発に作用し、その遂行を点検し、部局の仕事についてのしかるべき情報を受ける実際の機会を市民の一人ひとりに与えるメカニズムのすべてを稼働させる課題を立てている」(『今日のソ連邦』昭和61年3月15日号付録、「ソ連共産党第27回大会へのソ連共産党中央委員会政治報告」35～36ページ)。

本格的な改革にむけての検討は今後の課題とされながらも、ここでは地方ソビエトの実質的地位を高め、住民との結びつきを強化していこうとする改革方向は示されているように思われる。その具体方策を示す最初の決定としてソ連邦共産党中央委員会、ソビエト最高会議幹部会、ソビエト最高会議幹部会、ソ連邦内閣決定「ソ連邦共産党27回大会決定の見地からの、社会・経済発展を促進するための人民代表ソビエトの役割をさらに向上させ、責任をさらに強化するための方策について」(1986年7月30日)が発表された。その特徴については別の機会に検討したい。

- (6) このような展望にふれたものとして、宮本憲一『地方自治の歴史と展望』(1986)がある。

#### 引用文献

- ① 「ソ連における人口分布」, 高知大学学術研究報告, 27巻 (1978)
- ② ≪ Итоги всесоюзной переписи населения 1970 года ≫ Том 1, 1972。
- ③ Всесоюзная перепись населения, ≪ Вестник Статистики ≫ 1980—2。
- ④ В. Я. Любовный, Комплексное развитие городов—фактор повышения эффективности народного хозяйства, ≪ А. Н. Серия Экономическая ≫ 1976—2。
- ⑤ А. Кочетков, Социально-Экономические Аспекты градостроительства, ≪ Вопросы Экономики ≫ 1975—10。
- ⑥ 中村泰三『ソ連邦の地域開発』昭和60年。
- ⑦ Р. Овесян, Ереванская агломерация и ее проблемы, ≪ Плановое

Хозяйство ≥ 1974—10。

- ⑧ М. Гохберг, Развитие крупных городов, < Плановое Хозяйство > 1974—6。
- ⑨ Ред. Г. В. Барабашева, < Роль местных советов в экономическом и социальном развитии городов > 1983。
- ⑩ 保坂哲郎「ソ連の地方ソビエト活動に関する最近の諸決定・法令の特徴と問題点」, 大阪経大会『大阪経大論集』162・163号, 1985年。
- ⑪ ピーター・ウィルシャ, ローズマリ・ライター『爆発する大都市』邦訳, 1976。
- ⑫ J. H. Vater, The Soviet City- Ideal and Reality, 1980。
- ⑬ М. Межевич, Комплексное планирование крупных городов, < Плановое Хозяйство > 1978—3。
- ⑭ < Правда > 1984. 4. 11.
- ⑮ И. Сигов, Сочетание отраслевого и территориального управления, < Вопросы Экономики > 1984—9。