

市民合意形成プロセスに関する一考察*

Study for process of consensus within a citizen*

伊藤将司**・金子俊之***

By Masashi ITO**・Toshiyuki KANEKO***

1. はじめに

近年、国民のニーズの多様化、地域のニーズ・個性の反映、社会資本整備の必要性や効率性・透明性等の明確化などの社会的背景から、市民参加による合意形成の取り組みが行われている。

また、都市計画法改正、河川法の改正に市民参加に関する事項が記述され、また公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドラインが作成されるなど、その環境も整ってきている。

しかし、参加の局面における様々な手法が紹介されているものの、市民合意形成の場面は多種多様であり、それぞれに試行錯誤が繰り返されて実施されているのが現状である。

本稿では、筆者らがコンサルタントとして経験した市民合意形成において、参加者意識の変化を分析した2つの事例を紹介し、市民合意形成に関する課題を整理する。そして、それらの知見より市民合意形成に関する考察を行うものとする。

なお、本稿で用いる合意形成とは、「グループまたはメンバー間で意思決定・行動を行う際の、提携や譲り合いに至る、意志の疎通及び意見の調整を図るコミュニケーションのプロセス」¹⁾と定義する。

2. 事例からの参加者意識の変化の分析

(1) イメージ再編のプロセス - 事例1 -

a) 事例1の概要

市民による参加が行われる場合、参加者はその行為によって場と時間を共有する。そして、そこで開催さ

れる話し合いやワークショップ等を通じて、各個人は自己表現を行うとともに、他者の発言や提供された資料等により外的な刺激を受ける。その外的な刺激に対して、「気になる一言」、「何かピンと来た」といった直感的な感性のゆらぎが起こる²⁾³⁾。そしてそれが思考のざわめきを導き、論理的になぜそのことに刺激を受けたのかという自問自答を通じて自己のゆらぎを論理的に考え、イメージが再編されるものと考えられる(図-1)。

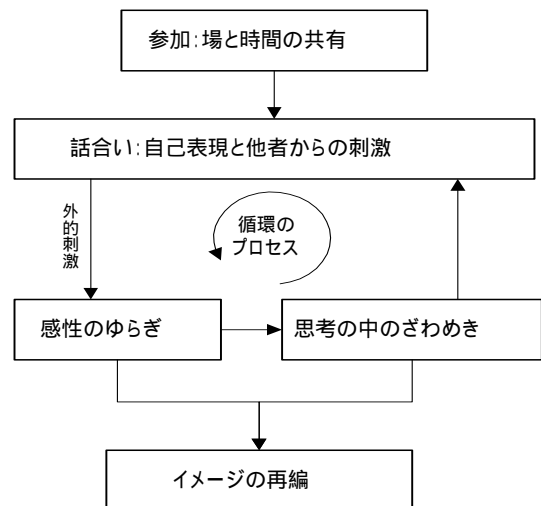


図-1 イメージ再編のプロセス

このプロセスを事例で確認するために、N町の都市計画マスタープラン策定業務のために組織された作業部会において、将来都市イメージの再編に至る過程を把握する試みを行った。

図-2に示すように、初回の作業部会では、メンバー全員に「わたしが町長だったら」というテーマで、1人ひとりに個々人の将来都市イメージについて発言をしてもらい、お互いに各個人の抱いているイメージを確認し合った。その後、全体構想や地域別構想等、都市計画マスタープランの策定手順に従って計10回作業部会を開催した。そして、最終回にその時点での将来の都市イメージについて、メンバーにヒアリング調査を行い、初回と最終回でのイメージの変化、そのきっかけとなった外的な刺激(言葉、体験等)その時

* キーワード:市民参加、意識分析、合意形成

** 正会員 (株)福山コンサルタント 東日本事業部
(〒136-0071 江東区亀戸 2-25-14
TEL:03-3683-0722, FAX:03-5628-7212)

*** 正会員 (株)福山コンサルタント 東日本事業部
(同上)

に考えた事や話した内容等についての把握を行い、イメージの再編のパターン分類、再編の構造と各要素の把握状況について整理した。

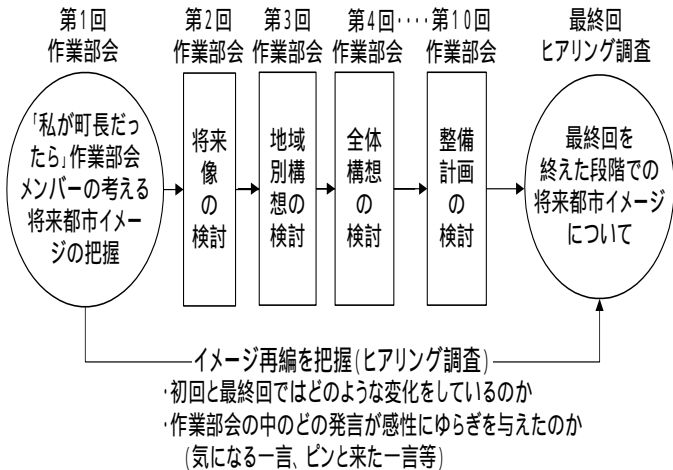


図-2 作業部会の流れ

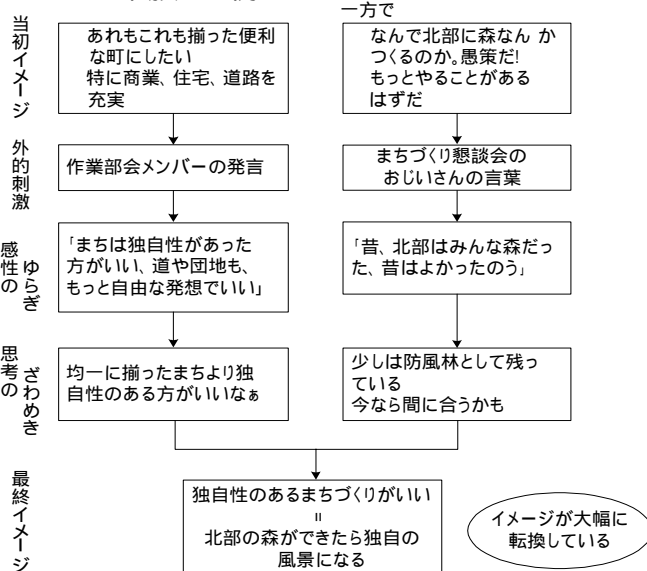
b) 事例分析の結果

図-3の事例に示すように参加者それぞれにイメージ再編が起きており、「外的刺激」「感性のゆらぎ」「思考のざわめき」といったプロセスを経ながらイメージが再編されていることが明らかになった。また、表-1に示すように外的刺激として同じ場を共有している参加者の生の言葉が最も影響力が大きく、感性のゆらぎは地域アイデンティティによって引き起こされ、思考のざわめきを経て、再認識、付加、転換といったイメージの再編が起きていることが明らかとなった。

表-1 イメージ再編の各要素

外的刺激	感性のゆらぎ	思考のざわめき
同じ場の共有者からの発言(6人) アンケート結果(2人) その他資料(2人)	アイデンティティの再発見(6人) 住民参加の重要性(2人) その他(2人)	再認識 = 明確型(1人) 付加型(2人) 転換型(2人) プロセス重視型(3人)

<イメージ転換型の例>



<イメージ付加型の例>

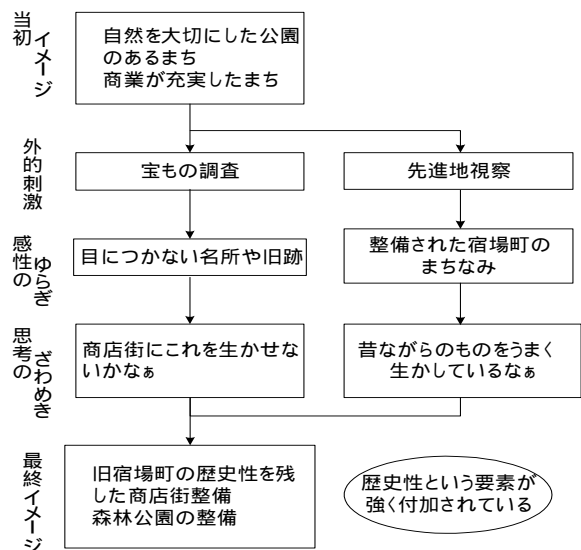


図-3 イメージ再編プロセスの事例

(2) 参加者意識の変化 - 事例2 -

a) 事例2の概要

市民参加の場では合意形成事項に対して、賛成など建設的意見、反対などの批判的意見、判断できないという中間的意見の3つに分類でき、それらの意見が変化し、最終的にある合意事項が形成されていくと考えられる。そして、それらの賛成、反対の主張を決める過程には、事業における参加者の関心が影響しているものと考えられる。

これらの賛否を決定する参加者意識の変化を確認するために、設計段階における道路環境施設帯整備を検討する地域住民の協議会において、参加者意識の分析を行った。

協議会は表-2に示すように全10回をワークショップ形式で行った。

表-2 検討のプロセス

第一ステージ: 全体の進め方と計画概要を理解する
第1回WS: 環境施設帯の概要を知る
第二ステージ: 環境施設帯のモデルプランをつくる
第2回WS: モデル整備地区の現地見学
第3回WS: モデルの起こし絵模型づくり
第4回WS: モデル案の修正案検討
第三ステージ: 全体区間の環境施設帯を検討する
第5回WS: 全体区間の課題を整理
第6回WS: 地区に合わせた環境施設帯のタイプを考える
第7回WS: 環境施設帯ゾーニングの修正案の確認
モデルのオープニングイベント
第四ステージ: モデルを評価し、全体計画に反映する
第8回WS: モデルを見学し、検証する
第9回WS: 遮音壁の整備の方向性を確認する
第10回WS: 環境施設帯整備の基本方針を確認する

参加者の意見は、毎回WSの終了時に記述する感想カードに書かれた参加者の意見を、賛同や前向きな建設的意見、課題等の指摘などの中間的意見、反対や批判的意見の3分類と、参加の進め方や情報公開に関する事項、具体の要望やニーズに関する事項、事業者の信頼関係に関する事項の3分類し、参加者意識の変化を分析した。

b) 事例分析の結果

建設的批判的意見の変化では、検討テーマの変わる各ステージの初回(第1、2、5、8回)では批判的意見が増えているが、概ね各ステージの終わりでは建設的意見が増加している(図-4)。概ね回を重ねる毎に建設的意見が増加傾向にあり、後半は批判的意見を概ね上回っている。

参加者の関心では、具体の要望やニーズは、モデルプランや全体ゾーニングの構成を検討した第3回~第7回で多いが、後半は減少している。一方、参加の進め方や情報公開に関する意見は全体に多く、特に後半はかなりの意見が、継続を含めた参加の進め方や情報公開に関する事項となっている。(図-5)。

後半は、次第に「参加するたびに行政と市民が協働作業しているという手応えがある」等、参加の進め方や運営をある程度評価し、建設的意見が出されており、これらが建設的意見の形成に影響することがわかる(図-6)。

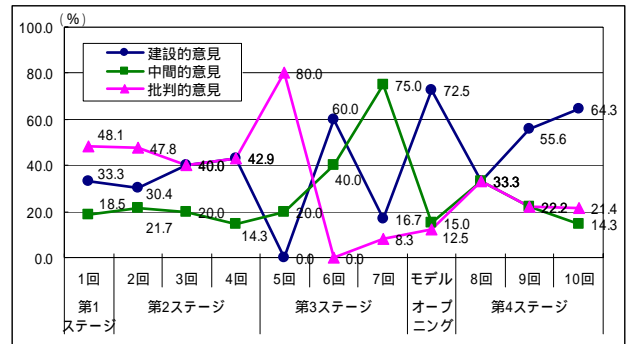


図-6 参加の進め方や情報公開についての変化

3. 事例からの市民合意形成における課題の整理

事例1からは、外的刺激によって感性のゆらぎ、思考のざわめきを起こりイメージが再編されることが分かった。イメージの再編には、いかに有効な外的刺激を与えて感性のゆらぎを起こさせるかが重要であり、そのために、参加者の気づき重視した有効な参加手法を用いていく必要がある。

ただし、今回は都市の将来のイメージに関する場合の結果であり、利害得失が直接関連するような合意形成については、直接的に適用しにくい面もあると考えられる。

事例2からは、参加者は参加の進め方や情報公開に非常に関心があり、それらが建設的意見に関連することが分かった。

参加の進め方や情報公開は、構想計画、設計、運用維持管理、評価改善という事業全体に関連する事項であり、これらは終わりのない継続的なプロセスであると言える。

そして、これらの継続的なプロセスに市民の関心が高いことを考えれば、事業の各段階に継続的に市民参加を実施し、それらを継続させていくプロセスが、市民合意形成においては非常に重要であると言える。

4. 市民合意形成プロセスに関する一考察

前章に示すように市民合意形成は、継続的なプロセ

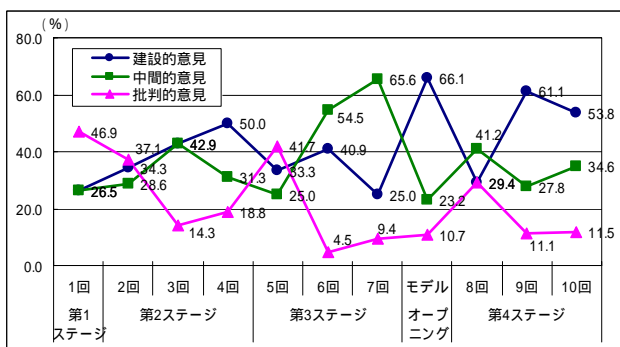


図-4 建設的批判的意見の変化

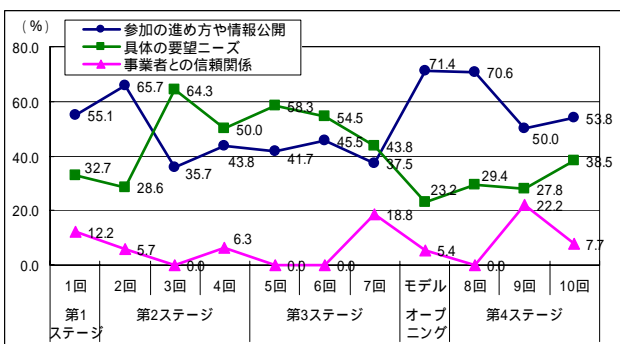


図-5 意見内容の変化

また、参加の進め方や情報公開に関しての意見を分析すると、前半は批判的意見が高く、「言いつばなしで終わるのではないかと危惧します」等、参加の進め方への不信感・警戒感に関する意見が多くなっているが、

スを確保していく必要があり、それをシステムとしていく必要がある。

そのための一つの方法としては、市民参加によって実施される事業や施策の一部は、できるだけ市民で役割分担をし、関わりを持ちつづけることが考えられる。

また、もう一つには、参加の場において事業や施策の評価のできる仕組みを検討し、事業や施策実施後に定期的に市民が評価し、改善策を検討できるシステムをつくるのが考えられる。

前者は、NPO の活用が考えられる。参加の初期の段階から、地域で活動する NPO と協働し、参加の場において NPO、参加者とその後の活動イメージを共有化することで、市民活動の推進母体を形成できる。NPO が市民相互の連絡調整役、とりまとめ役、推進役などを担うことで、その母体がスムーズに形成され、市民活動の展開を促進できると考えられる。

後者では、計画段階から評価改善のサイクルを意識して、評価方法を検討しておくことが考えられる。評価を市民も関わることで、参加の継続性が自動的に保たれ、改善に対する取り組みも行いやすい。これは、海外開発援助等で用いられる PCM 手法を応用することが考えられる。

以下に PCM 手法を応用する場合の課題を述べる。

PCM 手法とは、開発援助プロジェクトの計画・実施・評価という一連のサイクルを「プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM)」と呼ばれるプロジェクト概要表を用いて運営管理を目指す手法である。PCM 手法の一つに参加型計画手法があり、これは分析段階 (参加者分析、問題分析、目的分析、プロジェクトの選択) と立案段階 (プロジェクト評価表作成、活動計画表作成) を関係者の参加のもと実施していく手法である⁴⁾。

この手法の特徴としては、一つにプロジェクト概要表の活用によって計画、実施、評価というプロジェクトの一貫性を確認でき、関係者が主体的に参加することが可能となること、二つに問題点分析や目的分析を視覚化することにより参加者の意識を階層的に分かりやすく整理できること、三つに対象とする問題、目的の全体像が明確となるとともに、参加者間の意識の共有化が図れることが上げられる。

実際の市民合意形成の場に適用させる場合には、PCM 手法の分析段階において、以下に示す課題に留

意する必要がある。

まず、参加者の時間拘束が数日に及ぶため、実際の市民参加の場に適用する場合は、複数回の開催など開催方法の工夫が必要となる。

つぎに、参加者の討議によって中心問題が異なってくる可能性があり、アンケート調査やヒアリング調査等の他の手法の併用によって市民の代表性を確保していく必要がある。

また、基本的に問題解決型の手法であるため、新たな発想が抑制されてしまう傾向にあるため、前章に示したように、感性のゆらぎを与えるような外的刺激のある参加手法など、多様な手法を取り入れながら参加者の発想を触発する工夫が必要である。

最後に、プロジェクトには行政や事業者側が実施するだけではなく、市民が主体となって取り組むべき内容も多く存在するため、活動の実施者や実施内容をより明確にすることが必要となる。

5 . まとめ

本稿では、第 1 に感性のゆらぎ、思考のざわめきの循環のプロセスを経てイメージ再編が起こること、その再編には外的刺激が影響することを示した。第 2 に参加者の意識は、参加者の事業内容に対する要望だけではなく、参加の方法や情報公開という参加のプロセスに関する意見が多いこと、それらが建設的意見に影響することを示した。

そしてこれらの知見から課題を整理しつつ、特に市民合意形成プロセスの継続について、NPO と協働した市民活動の促進及び、事業や施策の評価・改善に市民が関わるための PCM 手法の応用について考察した。

今後、ここに述べた継続的な取り組みを実践し、さらに市民合意形成に関する研究を進めていきたい。

(参考文献)

- 1) 土木学会コンサルタント委員会市民合意形成小委員会:合意形成プロデュース,2003
- 2) 合意形成研究会:カオスの時代の合意学,創文社,1994
- 3) ミシェル・ドラニ著,寺内礼監訳:イメージの心理学,勁草書房,1989
- 4) PCM 読本編集委員会:PCM 手法の理論と活用,FASID,2001