

## 地域における交流の場づくりを通じた合意形成の意味と必要性に関する考察\*

A consideration about meaning and need of agreement through making of platform in neighborhood \*

久 隆浩\*\*

By Takahiro HISA\*\*

### 1. はじめに

計画や事業においてその前提として合意形成の必要性が主張される。とくに近年、住民参加がさかんになるにつれ、合意形成はますます重要視されている。しかしながら、ここ 20 年来住民参加の現場で仕事をしてきた筆者の経験からしても、合意形成の過程にはさまざまな困難があり、関係者全員の合意形成は不可能であるといっても過言ではない。たしかに合意形成への努力は必要である。しかし、どの程度の合意が必要なのか、また、どのような場面で合意が必要なのか、については明確な整理がなされていない状況ではなからうか。さらに、合意形成の次段階としての計画や事業の意思決定はだれがどのようになすべきか、という議論も十分になされていないのが実情であろう。

そこで、本論では、住民参加、住民主体のまちづくりにおいて合意形成の意味や必要性について考察を行なうものとする。まずはじめに、民主主義論におけるコミュニケーション合意主義、多元主義にもとづいて合意の意味について検討を加える。次に、合意形成や意思決定の観点から住民参加の手法について整理を行なう。続いて、その整理をもとにいくつかの事例を紹介し住民参加の手法論について考察を行なう。そして、最後にまちづくりの進捗過程における参加手法の使い分け方について検討を行なう。

### 2. 合意とは何か

合意形成研究会<sup>1)</sup>は合意の定義について次のように述べている。「『合意』を「人々がコミュニケーションを媒介してある命題を相互承認しているこ

\*キーワード：住民参加、都市計画、地区計画、計画手法論

\*\*正員、工博、近畿大学理工学部社会環境工学科

(大阪府東大阪市小若江 3-4-1、TEL06-6730-5880(内)4268、

FAX06-6730-1320、E-mail/ hisa@civileng.kindai.ac.jp )

とであり」、「『合意形成』を「合意をめぐって人々が展開するコミュニケーション過程」である、と暫定的に定義し、合意および合意形成をあわせて“合意現象”ないしは“合意”と呼ぶことにする。特にプロセスを明示的に指示したい場合は“合意形成”を充当する。」また、研究会は、合意現象の表面にだけ関心を寄せるのではなく、合意形成過程における人々の意識変容を重視している。この点について次のように述べている。「われわれは、合意のコミュニケーション性格を重視する。当初において、必ずしも一致していない人々の判断が相互作用過程をへて合意にいたるのは、個々の人々の判断の変更および収斂が伴う。そのような判断の変化の背後には、その人の内部にあって判断を形成する機構そのものの組替えがある。」本研究においても、同様の立場にたち、合意という結果ではなく、合意形成過程によって人々の意識が変容していくことに合意形成の意義があると考える。

合意形成は民主主義の重要な柱であるが、民主主義を考える立場として、合意をどのように捉えるかによって「コミュニケーション合意主義」と「多元主義」がある。前者の代表的な論者にハバーマスが、後者の代表的な論者にレッシュャー、ムフがいる。社会は価値観の異なる人々で構成されている。こうした差異を克服するため人々がコミュニケーションを図り合意に向けて努力するという立場がコミュニケーション合意主義である。一方、差異の克服は一元的、ひいては全体主義的になる危険性をも孕んでいくという立場が多元主義である。井上<sup>2)</sup>は「民主制を合意による統治として表象することは実は「便利な嘘」にすぎない。民主制はその正常な作動形態においてさえ、多数者による少数者支配の制度化である。」と述べる。「民主的政治過程の核心は、合意

の創出よりも、むしろ、多様な社会的諸力の競争の活性化にある。」

このように、立場によって合意に対する考え方は大きく異なる。このことについて堀田<sup>3)</sup>は次のように述べている。「現実の「合意形成に向けた取り組み」は、一見すべて同質であるかのように見えるが、実際は次のより根元的な問いに全く異なる立場を表明しそうである。たとえば、「合意とは何か」、「合意が形成されるとはいかなる状態か」、「(もし誰かいるとすれば)誰が誰の合意を形成するのか」、「合意を他の状態(たとえば非合意)より重んじることが、いかにして正当化されうるのか」等である。これらの問いに対するおのおのの立場を吟味することなしに合意形成に向けた取り組みをすべて先験的価値として認めることは、おそらく都市にとって望ましいことではない。」

### 3. 合意の意味を問う

井上は合意の必要性を問い直す意味について次のように述べている。「合意の可能根拠の問題は、合意への問いに我々を誘う唯一の要因ではない。もう一つの重要な問題意識の源泉は、世界解釈図式を異にする人々の間の対立の深刻さにも拘わらず、人々がともかくも共に生き続けているという事実、合意形成の困難さが人間の共生と両立可能であるという事実を前にした驚きである。はたして合意はどこまで可能なのか。そもそも、なぜ合意がなくてはならないのか。合意形成は言うは易く行うは難きものであり、可能だとしてもその追求には膨大なコストが伴うだけでなく、失敗すれば幻滅による反動で相互不信と敵意がかえって深まるというリスクも伴うとしたら、しかも他方で、合意の不在を相互認容しつつ共生することが我々人間にとって不可能でないとしたら、なぜ我々は合意形成に固執する必要があるのか。」

「合意の可能性はその必要性を含意しない。いかにして合意は可能かを問うとき、我々はしばしば、人間は合意を形成しなければならない、あるいは合意に訴えなければならないということを自明の前提にしている。しかし、合意の問題を根源的に問い直すとするならば、この前提をも哲学的な「懐疑のテキスト」に、一度さらしてみる必要がある。合意

の重要性についての通念を批判的に吟味することによってこそ、合意の正当な位置や、その真の存在理由が明らかになるからである。」「合意」の最も直截な反意語は「対立」である。「なぜ合意が必要なのか」という問いは、「なぜ対立状態のままではいけないのか」という問いを含意している。対立とは、いずれは克服され、解消されるべき悪なのだろうか。対立が不可避であり、その完全な解消は不可能だとしても、このことは人間にとって悲劇であり、その痛ましさを和らげるために、対立の余地は最小化されなければならないのだろうか。」

### 4. 形成過程の持つ意味

じつは、合意は、そこに到達することよりも、その形成過程にこそ重要な意味がある。そのことについて井上は次のように述べる。「探求の成功にとって、本当に合意は不可欠なのだろうか。むしろ、対立の存続こそが、探求の生産性の条件であるとは言えないだろうか。」「自己と異質な経験基盤が他者の視点を構成していることを知ったとき、我々は自己の経験基盤の局所性・有限性を自覚せざるをえない。さらに、自他の経験基盤の完全な融合と同一化は不可能だとしても、「もし私があなただったら」という反実仮定の慣用が示すように、他者の経験基盤の一部への仮設的同一性を想像力によって遂行することは可能である。自己の経験基盤の有限性の自覚と他者のそれへの部分的・仮設的同一化は、他者の視点への共感や合意はもたらさなくとも理解と寛容は可能にし、さらに自己の経験基盤と視点の再編をも促さずにはおかない。」

同様に、堀田は多元主義の立場にたちムフの言葉を借りて次のように述べる。「人々がお互いの差異について十分語る機会を得たとすれば、都市の決定が何であっても、あるいは決定することすら許されなかったとしても、その都市は葛藤を経て自らのあり方を知ることができる。同じ地域文化を共有した同質的な共同体と一般的に評されるかもしれないこの町の、きわめて多元的な姿がそこにある。」そして「対話から異なる価値体系を構築し、自らが信じる価値規範との整合性を吟味する機会」の必要性を主張している。

## 5. 合意の有無からみたまちづくり手法の整理

	合意を前提としない	合意の形成を目標とする
市民主体で議論を行なう		
市民と行政双方で議論する		

井上や堀田が言うように、合意形成の意義は、成果としての合意が得られるかどうかよりも合意形成の過程で他者を発見し相互理解によって共生が可能となる、また、個々人が持つ思考の枠組の組み替えが起こり価値観の変容が生じることにある。とすれば、合意の形成にこだわらない対話そのものに価値をおく場もありうるということである。

さて、合意を前提とするか否かによって、まちづくりの場面を整理すれば表のようになる。行政が関与する計画や事業の場合には、議論の場に行政が参画するか否かがもうひとつの整理の軸となるので、この2つの軸で整理すれば、表に示すように3つのタイプに整理できる。合意を前提としない場合には、議論の場にだれが参画するか、その立場はそれほど重要にならないと考えられるのでひとつにまとめることができる。

ここで重要なのは の場合、すなわち、合意を前提とせずに対話を行なう場の存在である。この場については実践例も踏まえながら後で詳しくみていくことにする。

は合意の形成を前提として市民同士で議論を行なうものである。ここは市民意見としての合意を見いだす場であるといえる。住民参加が活発になるにつれて多くの市民が行政に意見を申し述べる機会を持つようになってきたが、その多くは個別意見のレベルを脱却しえていない。真の市民意見とするには、多様な意見を調整し合意へ向かって努力を積み重ねなければならない。佐藤<sup>4)</sup>は、「地域社会の発意がその地域の公共性を実現する」ためにいくつかの条件を提示しているが、そのひとつとして「衡量の適切性の問題」をあげている。「まちづくりをめぐるのは、さまざまな利害や価値が複雑に錯綜しているが、その地域の将来にとって多少なりとも関連性のある価値や利害が、まちづくりのプロセスの中で過不足なく考慮の対象とされ、それら諸価値・諸利害の適切な比較・衡量が行われることが必要で

ある」と述べている。価値観の近い人々が集まって話し合いをしたとしても、そこから導き出された結論は衡量の点で不適切になってしまう、ということである。多様な人々が時間をかけて議論することが必要である。

また は市民と行政がそれぞれの立場で議論を重ね合意へ至るための場である。従来からの委員会や審議会への市民参加はこの形態になることが多い。

## 6. 計画策定の2段階論

および の関係性を行政計画の策定を事例に考察すると、 から へと至る2段階の計画づくりとして整理ができる。

先ほども述べたように、住民意見を個別意見のレベルから総意に至らしめるためには、住民どうしの対話の機会をつくる必要がある。そのとき、行政や専門家は対話をスムーズに進行させる支援を行なういわゆるファシリテーターの役割を演ずることになる。あくまでも、対話の主体は住民どうしであり、行政は支援にまわることが肝要である。

つぎに、対話の成果としてとりまとめられた住民提案をうけて、行政計画を策定することになる。その際、財政面の課題等実現可能性の観点から住民提案をすべて行政計画に反映させられるとはかぎらない。そこでは住民と行政の十分な対話により、納得が必要となる。この対話の場が である。

の市民どうしの対話から へ至る2段階で計画策定を行なう場合は、住民提案と行政計画双方が成果として残される。しかし、 のみつまり行政計画策定過程に直接市民参加を行なう場合には、最終成果としての行政計画しか残されないことになる。住民が提案したのにもかかわらず行政計画として取り入れられないのは、主に実現可能性の問題である。住民提案は必要性を、行政計画はそれに加え実現可能性を勘案しまとめられる。すると、必要性はあるが何らかの制約条件で現状では実現が困難なものは、計画には反映できないことになってしまう。住民提案作成と行政計画策定に一線を画し2段階で計画策定を行なったほうが、市民、行政双方に都合がいい。

実際に筆者が関わった事例では、豊中市、八尾市、川西市における総合計画策定、吹田市における都市計画マスタープラン策定、伊丹市におけるまちづく

り基本条例策定、等では、まず、市民会議を設置し議論の結果としての行政提案を取りまとめた上で、それを尊重する形で行政計画素案を作成し、次段階で行政と市民との対話を通じて計画を策定してきた。

#### 7. 合意を前提としない交流の場づくり

つぎに、つまり、合意を前提としない対話の場について考察をおこなう。この場を「交流の場」とよぶことにする。実際の事例としては、八尾市や交野市、川西市における「まちづくりラウンドテーブル」、吹田市北千里地域における「地域交流会」、大阪市住之江区における「まちづくりフォーラム」、枚方市における「まちづくり井戸端会議」がある。いずれも月に1回、あるいは2ヶ月に1回、定例的に集まって意見交換、情報交換を行なっている。

ここでは合意を前提とせずに対話が行なわれる。従来合意をめざして議論を行なってきた経験から最初は参加者に戸惑いがあるが、徐々にこの場の意義を感じるようになってくる。情報交換や意見交換だけでは話が流れてしまうだけで活動にむすびつかないのではないかと、という疑念を抱かれることも多い。しかし、筆者の経験でいうとその心配はいらない。たしかに話だけで流れそうになることはある。しかし、なぜ話だけで終わるのか、ということを考えれば、それは交流の場としての設定の仕方に問題があるのではなく、参加者一人一人の主体性の欠如に原因があるということがわかってくる。話だけもちかけてだれも活動しようとしなから話は流れてしまう、こうした構図が災いしている。あるいは、だれも積極的にはやりたくないのだが、半ば強制的に、あるいは義務感のみでやってきたのが従来の活動ではなかっただろうか。それが実は地域活動への不参加を増やしてしまうことにつながっていたのである。

そうではなくて、ひとりひとりが自らできることを主体的に取り組んでいく、その積み重ねによってまちづくりを実現していく、そのきっかけづくりの場が「交流の場」である。

活動を担う組織は地域にすでに存在しており、多くの人々がまちづくりのために活動を続けているが、それは一部の人に負担がかかっていたことが多かった。一方で、まちづくりの活動をはじめたいがきっかけがない、どうしていいかわからない、とい

う人も存在する。「交流の場」でこうした人々の出会いがあれば、お互いができることを重ねあうことができる。交流の場はネットワークや協働活動が生まれる契機となるものである。その典型的な事例は、対話時間の終了後参加者がいくつかの小グループに分かれて自主的に立ち話をしていることである。そこで新たなネットワークが形成されている。

#### 8. 交流の場の意義と役割

対話の意義は合意に至ることよりも価値観や考え方の差異に対する相互理解の促進であると井上らは主張しているが、こうした事例が交流の場でもみられる。交野市におけるまちづくりラウンドテーブルで、総合スポーツ施設の開館時間について議論が行なわれた。現在、午後8時30分に閉館となっているが、ある利用者が開館時間の延長を提案した。しかし、別の参加者からは、開館時間の延長は近隣住民の迷惑につながることで、また、青少年が施設に滞留する契機となる、などで必ずしも開館時間延長が好ましいものではないという意見が示された。この議論を受けての発題者の感想は「いろいろな意見が聞けて有意義であった」というものであった。

また、交流の場の役割を示すもうひとつの典型例が八尾市東山本地区でのまちづくりラウンドテーブルの議論から生まれた「野外の集い」である。伝統的に行なわれていた春事になぞらえて3月の日曜日に地域の人々が広場に集まり楽しむ行事が行なわれたのだが、その主催は「ラウンドテーブル有志」であった。呼びかけに賛同した有志がタスクフォースを形成し、行事をとりおこなったのである。

このように必ずしも合意を前提としない対話のなかからも有意義な活動が展開することをみるとき、改めて合意の意味を問い直す必要があると考える。

#### 参考文献

- 1) 合意形成研究会編：カオス時代の合意学、創文社、1994
- 2) 井上達夫：合意を疑う、カオス時代の合意学、創文社、1994
- 3) 堀田昌英：反合意的主体としての都市、日本の産業システム 都市デザイン、NTT出版、2003
- 4) 佐藤岩夫：まちづくり条例と地域の公共性 - 法社会学の視点から、都市計画 234号、2001