

市民参加プロセスにおける計画合理性*

- Joint Fact-Findingの意義と可能性 -

Rationality on Planning Process with Public Participation: Meaning and Possibility of Joint Fact-Finding *

鈴木 温**・矢嶋宏光***

By Atsushi SUZUKI**・Hiromitsu YAJIMA***

1. はじめに

我が国では、社会資本の整備や計画の合理性、正当性に対して世論の厳しい目が向けられるようになって久しい。個人の価値観の多様化や財政難、さらには、国民がすでに一定の生活の利便性や快適性を手に入れていることや環境意識の高まりなど、その理由はさまざま語られているところであるが、計画そのものの合理性や正当性に対する厳しい目が向けられるようになっているのは、我が国に限った問題ではない。

アメリカや欧州の先進諸外国では我が国よりも以前から同様の問題が顕在化し始め、対策に多大な努力が注がれてきた。多くの思考錯誤の過程で編み出されてきた最大の変化は、一部の専門家や行政関係者が科学的、専門的見地から合理的な計画を立案するプロセスから、パブリックインボルブメントをはじめとする一般の市民がプロセスに積極的に関わる方向へのシフトであろう。アメリカやフランスでは、1980年代ごろから法律の制定を伴う大きな方向転換がなされてきた。我が国においても1990年代の終わりごろから計画検討プロセスにおける市民参加が本格的に導入され始め、最近では実務でも珍しいことではなくなった感がある。

一方、市民が参加するプロセスが浸透することに伴い、新たな問題も顕在化し始めている。一般の市民をはじめとする多様な関係者が参加する場を提供したり、情報を広く一般に公開しさえすれば、円滑な合意が図られるわけではないこともわかってきた。そのようなケースでは、手続きだけでなく、計画の合理性やその根拠となる予測手法や科学的データの信頼性等、計画内容そのものが紛争や議論紛糾の直接の原因となっていることが多い。一方、専門家や行政にとっては、市民は法律上の制約や工学的、経済学的専門性などの知識を有しておらず、市民参加によって、非現実的な計案や効果の低い案が選

ばれてしまうのではないかと懸念もある。

本研究では、市民参加を前提とした計画策定プロセスにおいて、いかに計画合理性を高め、社会にとってより望ましい選択をすることができるか、また、その案について関係者間でいかに円滑な合意を形成していくかということについて、主に海外の経験をもとに実務的に導入可能な方法論について検討する。

2. 計画合理性と科学的アプローチ

(1) 本研究における計画合理性

「計画合理性」あるいは「合理性」という言葉には様々な解釈が可能であり、概念を包括的に整理することは本研究の主旨でもないため、ここでは、厳密な定義をすることは避けたいが、本研究における「計画合理性」のは、手続きの合理性、あるいは正当性に対して、対になる用語として用いられ、計画内容そのものの合理性あるいは、計画が社会に資するかどうかということに対する合理性を意味するものとする。

(2) 計画合理性に対する揺らぎ

ダムや高速道路の建設に対する厳しい世論に代表されるように、近年我が国では、計画の妥当性や合理性そのものに対し、厳しい目が向けられている。また、必要か、賛成か反対かという漠然とした議論ばかりでなく、その根拠となる需要予測手法¹⁾やその前提条件など、計画合理性の根拠となるより細かい情報に対する批判も出されるようになってきている。道路関係四公団民営化推進委員会の議論は広く世に発信され、特に採算性に関する細かい議論が注目を集めたが、各地で計画中のプロジェクトや総合計画に関する議論でも、これまで専門家の間だけで議論されていたような詳細な部分についてもNPO等、熱心な市民を中心に疑問や意見が出されるようになってきている。

(3) 科学的アプローチの有用性と限界

そもそも社会資本に関する計画を立案する世界有数のエリート主義の国であり、合理性を好むフラ

*キーワード：計画基礎論、計画合理性、市民参加

**正員、博士（工学）、財団法人計量計画研究所

（東京都新宿区市ヶ谷本村町2番9号、
TEL03-3268-9165、FAX03-5206-1680）

***正員、工修、計量計画研究所

ンスでは、厳密な科学的アプローチが恣意性を排除し、公正な意思決定を保証すると考えられてきたため、古くから技術的合理性、経済的合理性を客観的に判断し、意思決定がなされてきた。我が国においても1966年発足の土木計画学小委員会を中心に科学的アプローチによる計画合理性を高める努力がされてきており、多くの成果が研究・実務を通じて世に貢献してきたことは間違いない。

しかし、社会資本に関わる計画へ科学的アプローチを用いることの構造的限界も指摘されている。藤井²⁾はシステムズアナリシスに代表される最適化手法について言及し、最適化関数(最適化の対象となる数理関数)を定義することが困難であること等の理由から最適化手法への過度の依存に対し、警鐘を鳴らしている。リンドブルム³⁾は「分析に基づく政策形成は誤りを免れないし、人々は政策とはそうしたものだと思っている。」と述べている。また、不確実性の存在や仮定条件に依存する点など、多くの専門かも指摘しているように科学的アプローチには限界がある。もし仮に、上げ足を取ろうと思う意図のある人がいたならば、いかようにも不十分な点は指摘できる。すなわち、科学的アプローチによって得られた情報のみを根拠として計画合理性が完結することはそもそも難しいと言える。以上のことから、科学的アプローチの正しい利用法としては、限界を認識しつつ利用し、得られた結果を判断していくことが重要となる。

3. 手続き正当性としての市民参加

(1) 諸外国の経験⁴⁾

欧米各国も我が国と同様か、むしろもっと以前から、計画合理性に関する批判があがっていた。フランスでは、1960年代終わり頃から生活環境の悪化や都市公害、環境意識の高まりなどとともに科学技術的合理性に対する批判がなされるようになってきた。また、人々の価値観も多様化し、計画の合理性を科学的アプローチによって説明することが難しくなってきたのである。そこで、1970年代から80年代にかけ、計画の合理性からプロセスの合理性や公正性へと方針転換が図られた。

(2) 手続き正当性

本研究では、第2章で述べた計画合理性と対をなす概念として、手続き正当性を導入する。ここでも厳密な定義は避けたいが、社会資本の計画の合理性が、大きくその実質的内容や結果とそこにいたるまでのプロセス(手続き)に分けることができるという整理をしている。手続き正当性は、そのうち、計画内容そのものではなく、計画を検討する一連のプロセスにおける正当性を指す。

欧米における手続きの改革は、一言で表現するならば、より多くの関係者とより早い段階からコミュニケーション

ンを取りながら計画をつめていく市民参加型プロセスへのシフトである。パブリック・インボルブメントはその一手法である。我が国でも1990年代の終わりごろから手続きの重要性が認識されるようになり、市民参加は短期間に急速に広まった感がある。

(3) 市民参加の課題

前述のように市民参加型のプロセスは、手続き正当性を高める上で、不可欠となっているが、早い段階からより多くの関係者が参加したり、議論するだけでは不十分であることがわかってきた。アメリカでは、より多くの関係者が参加し、議論に加わることによって、これまで以上に利害の違いが明確になり、合意が難しくなった(サスカインド)とも言われている。そのため、紛争解決や合意の形成を専門とするメディエーターや議論を円滑に実施するためのファシリテーターといった事業や計画に直接関係のない第三者の役割も重要となってきているが、本論の主旨とははずれるため、これについては別の機会に譲る。

一方、我が国でも市民参加が各地で行われるようになってきているものの、市民参加と最終的な決定が乖離しているケースやPIと言いつつもアンケートだけ実施して終わっているケースなども見受けられる。資金不足など様々な理由が考えられるが、理由の一つとしては、行政や専門家の中に、素人である一般市民の意見は参考にならないという思い込みや、様々な意見が出てきてしまい収集がつかないといった不安もあるように思われる。しかし、計画内容と乖離した形だけの市民参加は、不信感につながり、逆効果にもなりかねないため、市民参加と計画内容をつなげることが必要である。また、谷下⁵⁾も指摘しているように、手続きがよければ、結果はどうでも良いというわけではなく、市民参加のプロセスにおいても、むしろ市民参加のプロセスだからこそ、より良い計画を目指すことが求められる。次章以降では、市民参加プロセスと計画合理性のかかわりについて述べる。

4. 計画合理性と手続的正当性の関係

前章で市民参加の課題について触れたように、市民参加を実施することに意義があった時代から意義のある市民参加を実施する時代にシフトしてきているように思われる。そこで、以降では、市民参加型のプロセスのもとでいかに計画合理性を高められるかということについて着目してみたい。

(1) 計画合理性と手続き正当性の相互関係

これまで計画合理性と手続き正当性を別々に議論してきたが、計画合理性と手続き正当性は独立ではない(図

- 1)。例えば、結果が同じでも初期の段階から情報を共有し、意見交換を図りながらできあがった計画と突然目の前に突きつけられた計画では、結果の見え方も異なるであろう。これまで技術的、専門的見地から、(専門家にとっての)計画合理性を高める努力は常になされてきた。今後もその努力は必要である。しかし、広く市民一般にとってはその計画合理性は非常にわかりにくいものになっていたことも否めない。納税者であり、社会資本のユーザーでもある市民が計画合理性を実感することができたとき、納得のいく合意ができるのではないだろうか。そのためには、図-1の円の重なり部分、すなわち手続き的な工夫によって、計画合理性を高めることが有用であることを以下で示す。

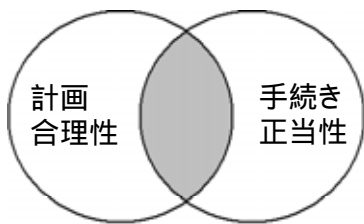


図-1 計画合理性と手続き正当性の関係

(2) 情報の非対称性と信頼

専門家と一般の市民の間には専門知識に差があることは当然である。リスク・コミュニケーションの研究成果⁶⁾が示すように、その差を埋めることは容易ではない。また、計画の検討に必要なデータも市民と専門家では差がある。市民と専門家の情報の非対称性が大きい場合、市民が専門家の言うことを信じるかどうかということが問題になるが、異なる利害を有する主体から依頼された別々の専門家はそれぞれ異なる結果を提示しがちであることが指摘されている。自らの方針を擁護するために、科学的データが用いられる場合を弁護的科学、相手の主張を覆す目的で科学的アプローチが用いられる場合、敵対的科学と呼ばれる⁷⁾。

技術的な助言を与える第三者の専門委員会のような機関を設置することによって、計画合理性を高めようとする場合、以上の理由から、人選が非常に難しい問題となる。

(3) プロセスで計画合理性を高める⁸⁾

計画合理性を高める有力な方法は、プロセスを共有することである。もし、突然一方的に計画案を提示されたら、どんなによく検討された計画でも俄かに計画の合理性を受け入れることはできないだろう。それは、これまで何も聞かされなかったという感情的な不快感もあるが、(巨額な資金を投じることににもかかわらず)なぜその事業を行うことが必要なのか、他の手段ではだめなのか、なぜそのルートなのかなど、そこに至るまでのロジックがわからないからである。

交通計画や河川整備計画など、社会資本に関わる計画の合理性を市民が理解するためには、以下のようなプロセスを共有することが必要である。

- ・現状の課題
- ・目標の設定
- ・目標を実現する手段としての代替案
- ・代替案の優劣を判断するための影響や効果等に関する情報
- ・設定された目的に対して最も望ましい案を選択するための評価方法

また、地域の課題などは、地域の住民の方が専門家よりもより多くの情報を有していることが少なくない。そのため、多様な関係者と検討プロセスを共有することは、専門的な見地から見ても合理的な計画を作り上げることが期待できる。

実務的なテクニックとしては、上記のようなプロセスを検討する際、同じ議論が堂々巡りにならないよう、ある程度議論が出尽くしたら、ステップごとに一旦区切って(フリージング)、次のステップに進むことも必要である。

市民参加型の協議会や公聴会のような場でも、議論がかなり技術的、専門的な事柄に及ぶ場合も少なくない。しかし、一般的な市民参加の場では、検討材料として用いられているローデータやモデルの詳細については、ほとんどブラックボックスになっていることが多い。市民と専門家の情報の非対称性のため、これまではそこまで共有するのは現実的ではないと判断されていたものと考えられる。しかし、計画合理性を高める上では重要な根拠であることは間違えない。アメリカでは、科学的な事柄についても関係者間で情報を共有しつつ、協働で検討を進めるJoint Fact-Findingがある。以下では、これまであまり日本で知られていなかったJoint Fact-Findingについてその要点をまとめる。

5. Joint Fact Finding⁹⁾とは

(1) Joint Fact-Findingとは

Joint Fact-Findingとは、将来予測や影響予測を含むような科学的問題に対して、その問題に関係する関係者が共同で前提となるデータや分析方法を共有することによって、共通認識を構築する手法である。前述の弁護的科学や敵対的科学を防ぐ狙いがある。Joint Fact-Findingには様々な応用形があるが、専門的知識を有するアドバイザーとしての科学者の特定も事業主体や市民といった関係者が共同して行うことも大きな特徴である。

(2) Joint Fact-Findingの手順

Joint Fact-Findingの標準的な手順は、4(3)で示

したプロセスと似ており、以下のような手順を踏む。

考慮すべき問題の定義

情報収集のプロセスの定義

情報の収集と分析を行うプロセスを行うに際し、参加者は一般的なルール、プロセスのマネージャーを決定。補助をしてもらう専門家を選定（専門家を雇わない場合もある）、機密性と報告の必要性の決定、情報が合意形成にどのように使われるか等を議論する。

専門家に聞くべき質問と分析法の定義

分析方法の限界の定義

2章でも述べたように、科学的アプローチには、どのような手法にも限界がある。その限界がどのようなところかということに対し、参加者が共通認識を持っていることがきわめて重要である。

進むべきベストな方法の定義

Joint Fact-Findingで得られた成果は最終レポートにまとめられる。Joint Fact Findingのプロセスにおいて、合意文書を作る際に、single text procedure¹⁰⁾などの手法も活用されている。Single text procedure（単一文書手続き）は、合意文書を作成する段階において、各利害関係者がそれぞれ合意文書案を作成するのではなく、それぞれの利害や議論の内容を理解している第三者（通常メディエーター）が代わりに合意文書の原案を作成し、各関係者に意見照会を求めることによって、合意文書の修正案を作成する方法である。特定の利害関係者が作成する文書はその個人にとって有利なものになりがちなので、第三者が作成することにより、恣意性を排除する狙いがある。

また、計画には将来の不確実性が避けられないが、不確実性にどう対処していくかということについてもレポートにまとめられることが望ましい。

（3）Joint Fact-Findingの有用性と可能性

このようにJoint Fact-Findingは、関係者の知識や理解の向上や新たな情報の発掘などを通じ、計画の合理性を高める手法としても期待できる。また、事実やその解釈がなるべく特定の個人に依存しないような工夫（de-personalize）をすることによって、中立性、客観性が高められることが重要である。それによって、弁護的科学や敵対的科学の防護策として有力な対抗策となるとともに、円滑な合意の形成や関係者間の信頼性の醸成にも資する事が報告されている⁹⁾。我が国においても、ワークショップなどを通じ、共同事実確認的な取組みがなされているものの、計画検討作業の本流にはなっていない。今後、専門家（科学者）も含めた本格的なJoint Fact-Findingの導入の意義は大いにありたいと思われ、可能性の検討を進めていきたい。

6. おわりに

本研究では、市民参加プロセスにおける計画合理性を高める実務的に導入可能な方法論について、主に海外の経験をもとに整理した。その結果、課題の抽出から望ましい案の選択までのプロセスを共有することが、計画合理性を高めることに有効であることを示した。また、その中でも特に弁護的科学や敵対的科学と呼ばれる恣意的行為に陥りやすい科学的内容については、関係者が共同で事実を確認するJoint Fact-Findingという方法がアメリカで行われていることを紹介した。

今後は、海外の先進的な取組みを事例の分析も含め、さらに調査するとともに、日本の市民参加プロセスにおいて計画合理性を高める方法論についてさらに検討していくことが課題である。

参考文献

- 1) 特集 交通需要予測、土木学会誌、Vol.88, July 2003
- 2) 藤井聡：新しい土木計画学のかたち - 社会科学・社会哲学と土木の関わり -、土木計画学研究・講演集、Vol.30,2004
- 3) Charles, E. Lindblom, Edward J. Woodhouse, The Policy-Making Process 3rd ed., Prentice-Hall, Inc, 1993（チャールズ・E・リンドブロム、エドワード・J・ウッドハウス著、藪野祐三・案浦明子訳：政策形成の過程 - 民主主義と公共性、東京大学出版会、2004）
- 4) 鈴木温・三浦良平・山口真司：フランス型市民参加の構造と日本流の構築に向けて、土木計画学論文集（投稿中）
- 5) 谷下雅義：社会資本整備の計画策定手続における市民参加、土木学会論文集、No.681, pp.37-49,2001
- 6) 吉川肇子「リスク・コミュニケーション 相互理解とよりよい意思決定をめざして」福村出版、1999年
- 7) 国土交通省国土交通政策研究所：社会資本整備における第三者の役割に関する研究、国土交通政策研究、第43号、2005
- 8) 矢嶋宏光：市民参加としてのPIの現状と課題、土木学会誌、Vol.89,pp. ,2004
- 9) John, R. Ehrmann and Barbara L. Stinson, Joint fact-finding and the use of technical experts (In Susskind, Mckearnan, Thomas-Larmar(Eds.)), The Consensus Building Handbook. Thousand-Oaks, CA:Sage, pp.375-399,1999
- 10) Fishier, Ury and Patton, Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving in (2nd edition). New York, NY: Penguin Books,1991