

合意形成内容のタイプと形成過程の段階に応じた参加手法のあり方

久 隆浩¹

¹正会員 近畿大学教授 総合社会学部環境系専攻(〒577-8502 大阪府東大阪市小若江3-4-1)

E-mail: hisa@socio.kindai.ac.jp

市民参加による合意形成のあり方やふさわしい手法は、合意すべき事柄の内容や合意形成過程の段階で異なる。円滑な合意形成を図るには、こうした整理を十分に行う必要がある。たとえば、広域幹線道路のような広域施設では、利用者と沿道住民といった大きく立場の異なる人々が存在するとともに、参加を想定する人々の居住範囲も広がる。一方、地区計画のように、一定の空間範囲で利害関係者が明確になるタイプの合意形成もある。両者は当然、参加を呼びかける人々も異なるし、参加のために用いる手法も違ってくる。また、ある政策の合意形成過程でも、その進捗段階によってふさわしい手法は違っており、それらをうまく組み合わせ、連携させる全体シナリオの構築が必要である。そこで、本研究では政策を分類し、それぞれに用いられるべき参加の手法はどのようなものを分析、考察する。

Key Words: *public involvement, citizens participation, public facilities, urban development, community planning*

1. はじめに

近年、政策決定への市民参加・参画について、制度設計が充実し、さまざまな場面で多様な手法が使われるようになった。しかし、事例が増加する分、不適切な参加・参画も増加していることは否めない。たとえば、とりあえず市民参画の機会はつくってはみたものの、計画へどのように反映していくのかシナリオやプロセスが明確でなく、やりっ放しのワークショップなども出てきている。また、計画者側が予め用意した方向へと誘導するような事例もある。さらに、対話の場面で自らの意見の申し立てばかりをする参加者も少なくない。まだまだ揺籃期を抜け出さず、試行錯誤の状態と言わざるをえない。

また、政策決定へどのように市民が関われるのか、その手続きについても十分とは言えない。たとえば哲学者の國分功一郎は『来るべき民主主義』のなかで、自らが住民として関わった都道計画変更請願活動の経験から、民主主義とは何かを問うている。私たちが寄って立つ民主主義は議会制民主主義であり、議会が民意を受けて決定することになっているが、実質的には行政機関が決定することが多く、そこには住民の声が届きにくいと述べている。國府は「立法権だけでなく、行政権にも民衆がオフィシャルに関われる制度を整えていくこと。これによって、近代政治哲学が作り上げてきた政治理論の欠陥を補うことができる」と指摘する。

こうした状況を受けて、本論文では、計画に関わる市民参加のあり方を、合意形成の内容と段階、手法の実施目的に着目し整理することによって、適切な合意形成手法の選択に資することを目的とする。

2. 合意形成内容のタイプ

まずはじめに、計画策定における合意形成の内容についてみていく。

社団法人土木学会・コンサルタント委員会・合意形成研究小委員会作成の資料『社会資本整備における市民合意形成』では、市民が関わる影響範囲を手がかりに「大規模社会資本整備」「まちづくりの構想や計画」「身近な都市施設整備」の3つに分類している。ここでは、次のように説明している。「大規模社会資本整備は、広域幹線道路整備、大規模河川改修、ダム開発等の大規模な事業で、影響範囲が広域、都市レベルとなり、便益を受ける人が多い反面、一部には受忍を強いる場合があります。事業が明確で影響が大きいと、関心は高い傾向にあります。」「まちづくりの構想や計画は、総合計画、都市計画マスタープラン、各種将来計画等の将来方針を決める計画で、影響は都市、地区レベルとなります。将来の計画であるため、実現には時間がかかる場合や、また個人に関わる具体的な利害や得失が不明確な場合が多く、個々人の関心が高まらないこともあります。」「身

近な都市施設整備は、コミュニティ道路、ビオトープ、公園、駅前広場等の都市施設で、影響範囲は地区、地点レベルとなります。身近な地域住民の関心は高く、ほとんどの方が便益を受けることになり、大きな反対は少ない傾向にあります。」

都市計画法に示されているように、都市計画の内容は「都市計画制限」と「都市計画事業」に分類され、また「都市計画事業」はさらに「市街地整備事業」と「都市施設」に分類できるが、さきほどの「大規模社会資本整備」「まちづくりの構想や計画」「身近な都市施設整備」の分類をこれに当てはめれば、「大規模社会資本整備」「身近な都市施設整備」は「都市施設」に相当し、影響範囲が広域レベルか地区レベルかによって分類されたものと考えられる。また「まちづくりの構想や計画」は、「都市計画制限」「都市計画事業」を組み合わせる総合的なものであると言える。

3. 合意形成の段階

つづいて、構想から事業へ至る事業の進捗状況に着目する。先ほども述べた社団法人土木学会・コンサルタント委員会・合意形成研究小委員会作成の資料『社会資本整備における市民合意形成』では、「構想」「計画」「設計」「事業」「運用・維持管理」に整理している。そして各事業段階において合意の目的が異なるとして、以下のように解説している。

「構想段階では、事業の必要性や方向性の確認のための合意が目的となります。計画段階では、事業の具体的な内容や整備手法など事業決定に関する合意が目的となります。」
 「設計段階では、具体的なデザインなど施設等の仕様を決定するための合意が目的となります。」
 「事業段階では、円滑な事業実施を行うための理解や納得が目的となります。」
 「運用・維持管理段階では、運用管理の役割分担や仕組みづくりなどが合意の目的となります。これらの目的に応じて、適切な合意形成の手法や参加の方法を対応させて実施していく必要があります。」

4. 内容と段階に着目した類型

以上をまとめると、影響を及ぼす空間の大小によって「広域レベル」「都市・地域レベル」「地区レベル」、計画内容によって「都市施設整備」「まちづくり」、そして事業段階によって「構想」「計画」「設計」「事業」「運用・維持管理」に分けることができる。

表-1 空間レベルと計画内容による分類

	都市施設整備	まちづくり
広域レベル	大規模社会資本整備	
都市・地域レベル		マスタープラン策定
地区レベル	身近な都市施設整備	地区まちづくり

5. 市民参加・参画の目的と手法

つぎに市民参加・参画の場・機会の設置目的について分類を行う。市民参加・参画の目的には、「情報交換」「意見聴取」「合意形成」「意思決定」等が考えられる。『堺市の施策事業における市民参加ガイドライン』では、施策の意思決定へむけての過程として「市民の意見を聴く」「対話する＝相互理解の促進、施策の選択肢の作成」「意見をとりまとめ、オーソライズする」の3つの段階に整理し、それぞれの留意点について以下のように解説している。

(1) 市民の意見を聴く

市民参加を進めるには、まず行政が市民の声を聴き、その意見を施策に反映させる姿勢が必要です。その場合、できるだけ広い範囲、そして、より多くの市民の声を聴くことが大切です。また、一度の意見聴取でよしとするのではなく、繰り返し意見を聴く機会を持つことが大切です。

(2) 対話する＝相互理解の促進、施策の選択肢の作成

対話の目的は、立場の異なる人々が時間をかけて話し合い、お互いの理解を促進することです。ここでは一つの結論を出すことよりも、施策の多様な選択肢を作成することに主眼をおきます。対話の場面では、お互いを理解しようとする姿勢や、より良い成果をあげるために自らの意見を変える柔軟性を持つなど、参加者の関わり方が成否の鍵を握ります。

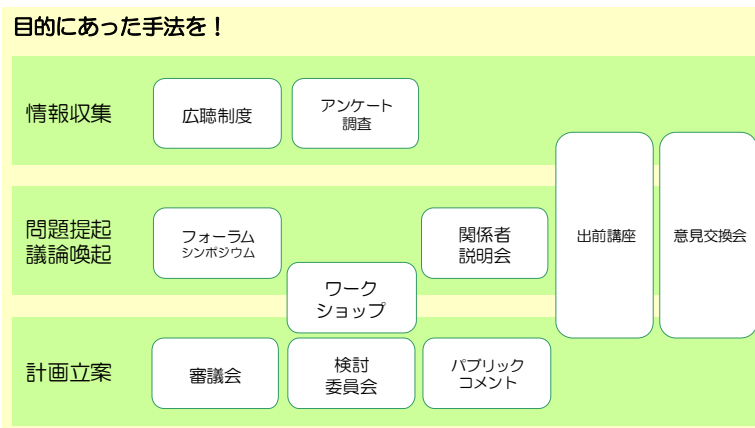


図-1 市民参加の目的による手法の分類

(3) 意見を取りまとめ、オーソライズする
 意見を取りまとめた
 施策への反映を図ることや、公式化（オーソライズ）することが目標となります。そのため、会議の参加者に歩み寄りの姿勢が求められます。

また、札幌市の『情報共有、市民参加の参考事例集』では、「情報収集」「問題提起・議論喚起」「計画立案」に分け、それぞれの目的に応じた手法として図-1 のような手法を紹介している。さらに、市民参加の手法を選択する視点として「専門家の意見を求めているのか」「生活者の意見を求めているのか」、「たくさんの意見を出し合うのか」「成果をまとめるのか」の2つの視点で整理し、参加手法を図-2 のように紹介している。札幌市の事例集では、もう一つ「意見を出し合うのか」

「一定の成果をまとめるのか」という視点で整理し、図-3 のように「広げる参加」と「深める参加」に分けて手法を紹介している。

6. 実施目的に応じた手法の選択

前章の内容を整理し、計画策定における市民参加・参画の実施目的を整理すると、「意見聴取」「意見とりまとめ（合意形成）」「公式化（オーソライズ）」に分けることができる。

図-1、図-2 に示した手法で考えると、「広聴制度」や「パブリックコメント」「アンケート調査」は「意見聴取」のための手法である。これらはすべて個人意見の聴取である。「広聴制度」「パブリックコメント」が積極的な意見申し立てであるのに対して、「アンケート調査」はより広く意見を聴取する手法として位置づけられる。

また、「審議会」や「市民会議」「検討委員会」は、「意見とりまとめ（合意形成）」「公式化（オーソライズ

表-2 市民参加の手法を選ぶ二つの視点

市民参加の手法を選ぶ二つの視点	
① 専門家が生活者か	「専門家の意見を求めているのか」あるいは「生活者の率直な意見を求めているのか」という視点です。例えば、審議会は専門家の意見を求める参加手法、ワークショップは生活者の意見を求める参加手法です。
② 意見を集めるか成果をまとめるのか	「たくさんの意見を出し合うのか」あるいは「成果をまとめるのか」という視点です。例えば、アンケートやパブリックコメントはたくさんの意見を出し合う参加手法、市民会議などは成果をまとめるための参加手法です。

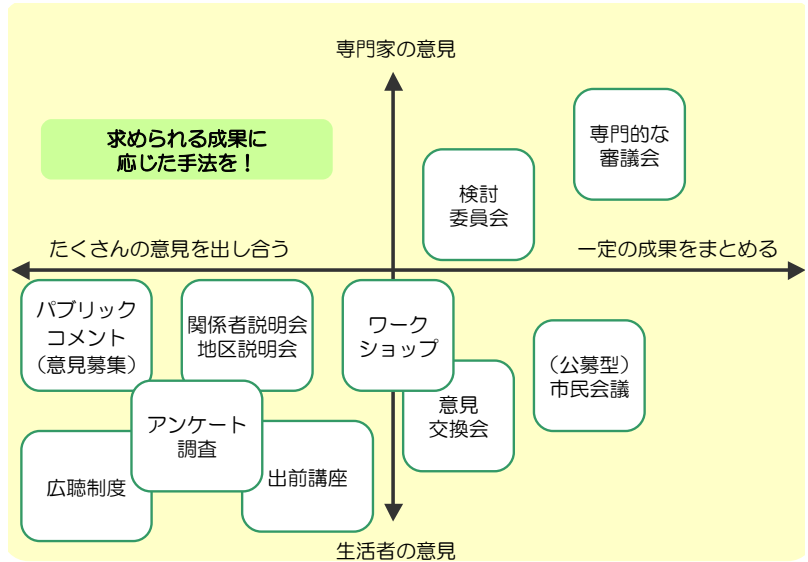


図-2 参加主体と実施目的に着目した市民参加手法の分類

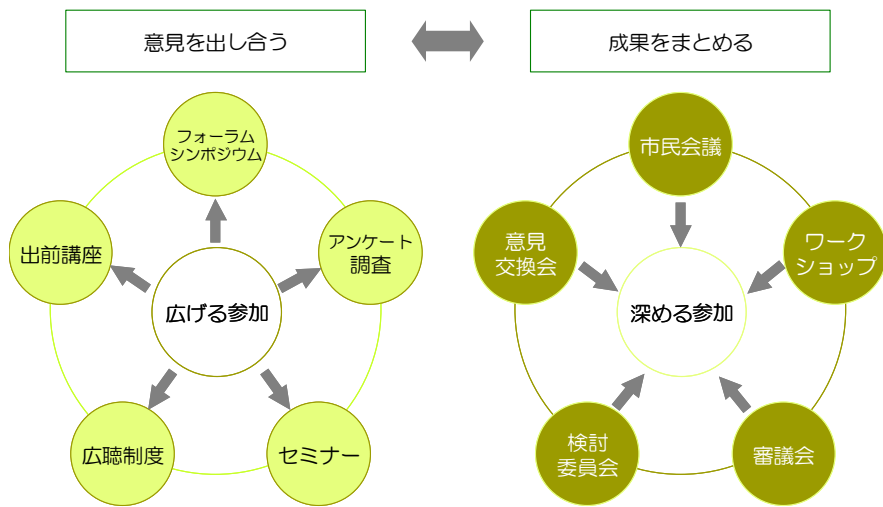


図-3 実施目的に着目した市民参加手法の分類

ズ)」のための手法である。とくに条例設置による「審議会」等は法的位置づけが明確にされている。しかし、審議会等の役割はあくまでも諮問事項に対する答申であって、計画決定権限は有していない。意思決定は計画主体である行政の首長が行うことになる。

図-2 をみても「ワークショップ」は中間に位置づけられている。計画策定における位置づけは「意見聴取」であるが、「広聴制度」「パブリックコメント」「アンケ

ート調査」とは違って個人意見ではなく、ワークショップ参加者の議論の成果としてまとめられた意見として提案されることになる。個人意見にくらべてとりまとめられた意見のほうが計画に反映しやすくなり、これが計画者が意見集約を求める第一の意味と考えられる。こうした点が中間に位置づけられる所以である。

しかし、この点が計画主体である行政とワークショップ参加者の思いのずれにもつながる。審議会等が条例によって法的根拠が担保されているのに対し、ワークショップには法的根拠がない。よってとりまとめられた意見は公式化されたものではない。また、あくまでも参加者に限定した合意であって、ステークホルダーのなかにはワークショップに参加していない人も存在する。そのため、行政は他の手段を用いて参加していない人々の意見を聴取し、ワークショップからの意見と合わせて意思決定を行う。しかし、ワークショップ参加者の中には、ワークショップが意思決定の場であると思い込んでいる人も存在する。こうした誤解を生じさせないためにも、ワークショップの趣旨や目的を明確化しておかなければならない。

そもそもワークショップは意見集約のためというより、意見交換からアイデアを生み出したり、相互理解を促進するための創発の場である。自らの意見に固執することなく、自由に意見交換することがワークショップの魅力であり、発言者と意見内容を切り離すために意見を書き出す作業を行っている。しかし、こうしたワークショップが持っていた本来の目的が薄れ、単なる少人数の話合いになってしまうことも少なくない。こうした弊害を防ぐために、近年はワールドカフェも用いられるようになった。話し合うメンバーを変えることで、グループで合意形成を図っているのではないという意味を参加者に伝えることができる。ワールドカフェは意見交換の中から参加者が主体的・自発的にさまざまな気づきを得ることが目的である。

7. 計画内容と合意形成手法の関係

4章で整理した「大規模社会資本整備」「身近な都市施設整備」「マスタープラン策定」「地区まちづくり」を切り口に、合意形成手法のあり方について考察する。

土木学会・合意形成研究小委員会が指摘するように、

大規模社会資本整備の場合、影響範囲が広域となり、ステークホルダーが多数かつ多様になる。そして便益を受ける人と受忍を強いられる人が生じる。そのため合意形成はむずかしい。合意形成へ向かって努力することは必要ではあるが、できるだけ多様な意見を聴取し、時間をかけた対話を行うことが肝要である。ワークショップだけでなく、パブリックコメントの募集、アンケート調査など多様な手法で意見を収集することが求められる。最近オープンハウスも試みられるようになったが、気軽に立ち寄ることができ、模型等によって計画案をわかりやすく伝える工夫がなされるなど、今まで以上に多くの意見を収集できる試みとして評価できる。

また、コミュニティ道路や公園といった「身近な都市施設整備」は、影響する空間的範囲も限られており、ステークホルダーの顔が見えやすい。そこで密なコミュニケーションを図りながら意見聴取を行い、ワークショップ等によって積極的に合意形成を図ることができる。

2章で紹介した土木学会・合意形成研究小委員会『社会資本整備における市民合意形成』にある「まちづくりの構想や計画は、総合計画、都市計画マスタープラン、各種将来計画等の将来方針を決める計画で、影響は都市、地区レベルとなります。将来の計画であるため、実現には時間がかかる場合や、また個人に関わる具体的な利害や得失が不明確な場合が多く、個々人の関心が高まらないこともあります。」という記述は、まちづくりのなかでも「マスタープラン策定」について述べているものである。この場合、方針レベルの内容を検討するため、指摘のように人々の関心を喚起しづらい。一方、いわゆる総論賛成といった合意形成を図りやすいものでもある。ワークショップ等で将来像を共有し、その実現のための方針を見出すことが求められる。

最後に「地区まちづくり」は、地区計画などの土地利用制限を考える際には利害が明確になり、合意形成はむずかしくなってくる。それを支援するしくみとして「街づくり条例」があるが、これを活用した住民主体の論議を進めていく必要がある。地区計画の意思決定は市町村長が行うが、実質的には計画範囲の地権者全員が合意をしなければ計画決定が行えない。そのためにもより厳格な合意形成が求められる。しかし、土地利用制限といった利害が明確化する前に、将来構想を検討する段階から対話を始めると合意形成も図りやすくなると考えられる。

STUDY ON PARTICIPATION METHOD IN ACCORDANCE WITH THE STAGE OF THE PROCESS AND THE TYPE OF CONTENT ABOUT CONSENSUS BUILDING

Takahiro HISA