

目的に応じた適切な参加手法の 選択に関する一考察

久 隆浩¹

¹正会員 近畿大学教授 総合社会学部環境・まちづくり系専攻 (〒577-8502 東大阪市小若江3-4-1)

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

本論文では、多様な住民参加手法を目的や状況に合わせて適切に選択するために検討すべき内容について整理、考察を行う。計画づくりにおいて住民参加が当たり前になってはきたが、どういった参加手法が適切かを吟味しないまま、形式的に参加を求めることも増えてきた。こうした状況を改善するために、改めて参加の目的を整理し、目的にふさわしい参加手法はいかなるものなのかについて考察を加える。論文では、参加の目的を①行政が市民意見を聴取する、②市民同士が対話する、③市民意見をとりまとめる、④合意を形成し、意思決定する、に分類し、それぞれにふさわしい参加手法のあり方について検討を行った。また、新たな参加手法として、合意を必要としない状況での手法について考察した。

Key Words : resident participation, participation method, workshop, tactical urbanism, area renovation

1. はじめに

本研究は、目的に応じて適切に参加手法を選択するための留意事項について考察を行う。近年、計画策定の際に住民参加手法が取り入れることが多くなったが、参加の目的を十分検討しないまま、安易にワークショップが行われるなど、問題も生じている。例えば、意見聴取が目的か、合意形成が目的かでは参加手法や手法運営方法は異なるが、こうした点を考慮しない参加の機会創出が行われる場合もある。参加の手法を誤った場合、計画策定に十分に意見が反映できなくなってしまう。そこで本論文では、さまざまな参加手法を取り上げ、どういった場面でどのような手法を採用するのが適切かについて考察する。

2. 目的に応じた参加手法の選択

筆者はすでに「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」¹⁾を著し、適切な参加手法の選択方法について考察を行った。この内容を再度整理する。

『堺市の施策事業における市民参加ガイドライン』²⁾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つの段階に整理している。また、札幌市の『情報共有、市民参加の参考事例集』³⁾では、を「情報収集」「問題提起・議論喚起」「計画立案」に分けている。これらを参考に、参加の場の設置目的を再度整理すれば、①行政が市民意見を聴取する、②市民同士が対話する、③市民意見をとりまとめる、④合意を形成し、意思決定する、に分類することができる。

札幌市の『情報共有、市民参加の参考事例集』は、「情報収集」「問題提起・議論喚起」「計画立案」といったそれぞれの目的に応じた手法を整理している。また、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-1のように整理している。これらを参考に、先ほど整理した①～④の目的に応じて、参加手法を整理すると次のようになる。

①行政が市民意見を聴取する

この目的で行われる手法として「公聴制度」「市民モニター」「パブリックコメント」「アンケート調査」がある。「公聴制度」は意見を述べたい市民が、直接行政に対して意見陳述を行うものである。「市民モニター」はあらかじめ登録された市民に、定期的に意見聴取を行

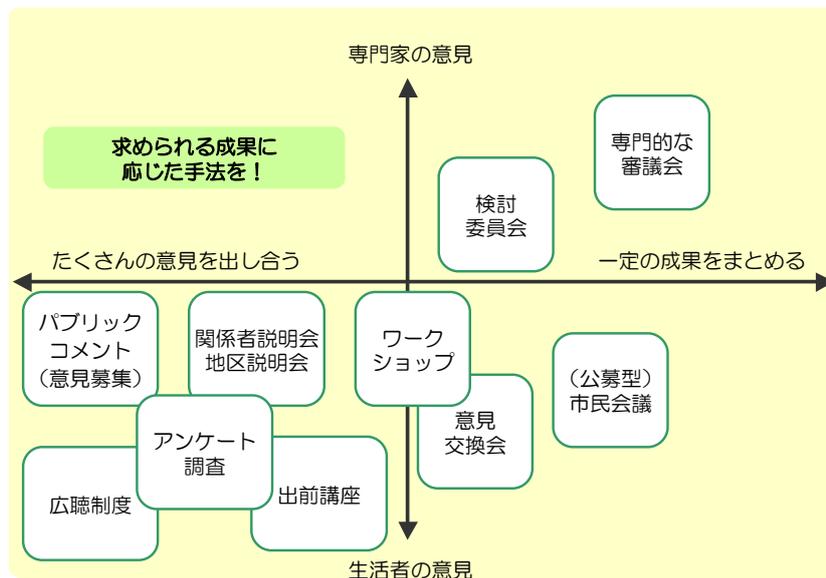


図-1 参加主体と実施目的に着目した市民参加手法の分類

う手法である。「パブリックコメント」は計画や条例を策定する際に、案に対して市民意見を聴取する手法である。「アンケート調査」は多数の市民意見を聴く手法である。以上の手法はすべて個人意見を聴取するものである。

これに対し、グループの意見を聴く、あるいはグループで意見を聴取する方法として「ワークショップ」「市民会議」「懇談会」がある。「ワークショップ」はグループ対話による意見交換、「市民会議」は構成員の大半が市民である会議体、「懇談会」は市政に対して自由に意見交換を行ってもらうものである。

ここで言う「グループの意見を聴く」と「グループで意見を聴取する」の違いは、参加者のあいだで意見のとりまとめをするかどうかである。意見のとりまとめをする場合「グループの意見を聴く」ということになり、とりまとめをしない場合は「グループで意見を聴取する」となる。「グループで意見を聴取する」場合、そこでの意見はあくまでも個人意見である。しかし、個人意見の聴取であっても、参加者同士の意見交換の過程で気づきが生れたり、自らの意見が変わることも起こるため、個別に意見聴取を行う場合より、公共性の高い意見になる場合が多い。また、参加者同士の意見交換を観察していると、どの意見が共感性が高いかが判断でき、施策に反映すべき意見とそうでないものの選別の参考になる。

②市民同士が対話する

①で挙げた「ワークショップ」「市民会議」「懇談会」といったグループで意見を聴取する手法は、参加者同士の関係で見れば参加者同士の対話の場ともなっている。改めて「対話」(dialog)と「議論」(discussion)の違いを整理すると、「議論」は合意形成・意思決定を目標とした

話し合い、「対話」は合意形成を目標とせず相互理解を促す話し合いである。中原淳、長岡健は『ダイアログ対話する組織』⁹⁾のなかで、次のように説明している。

「いくつかの選択肢があったうちのどれが正しいか、論を戦わせ、どちらかを捨てて、どちらかをとる」ということが「議論の」典型的なかたちであり、それを効率化したものが「いい議論」ということです。「対話」というのは、それとはまったく異なるプロセスです。勝ち負けを決めるディベートでもなければ、互いに最大の利益を追求する取引でもない。むしろ、前提となっている選択肢の可能性をもう一度探るとか、評価の基準そのものを再吟味するといった方向に話し合いを進めていきます。結論を出したり、意思決定を下したりすることが目的ではないので、「対話」が「議論」に置き換え可能というわけではなく、両者は補完関係にあります。」

木下⁴⁾は「ワークショップの広がりにおける危険」として「ワークショップは合意形成手法と捉えている誤解」を挙げているが、ワークショップの本来の目的は合意形成にはない。参加者同士の対話を通じて、相互理解が促進され、気づきが生れたり、創発が生まれる創造の場である。

③市民意見を取りまとめる

①で挙げたグループで意見を聴取する「ワークショップ」「市民会議」「懇談会」は、最終的に意見のとりまとめを行う場合もある。しかし、とりまとめられた意見はあくまでもその場に参加した市民の意見であり、多くの市民を代表したものではない。ただし、①でも述べたように時間をかけた議論で公共性の高い意見となっているため、施策反映の際には重要な情報となる可能性が高い。

これまでの都市デザインプロセス：ハード指向



タクティカルアーバニズムプロセス：仮設空間指向

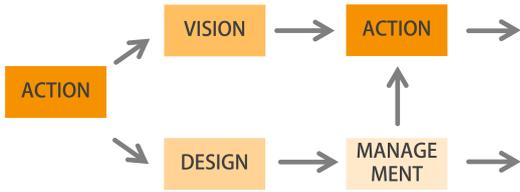


図-2 これまでの都市デザインプロセスとタクティカル・アーバニズムプロセス

④合意を形成し、意思決定する

合意を形成し、意思決定を図る手法としては「審議会」「委員会」がある。審議会は執行機関の附属機関として条例にもとづいて設置されるものであり、手続きとしての代表性を有している。一方で委員会は条例にもとづかない会議体として設けられる場合が多く、審議会に準ずる位置づけである。合意形成、とくに意思決定を行うためには、そこに参画している構成員の代表性が問われることになる。しかし、この点の熟慮が疎かになると、木下が言うようにワークショップを合意形成の場と考えてしまい、あたかも住民意見の総意であると都合よく使われてしまう。

3. 合意形成を目的としない対話の場

(1) まちづくり井戸端会議

筆者の論文「まちづくりにおける場の意味と意義に関する研究」⁶⁾でも述べたが、従来の都市計画では合意形成を求めすぎたきらいがある。たしかに、土地利用など個人の財産権を制限する都市計画では合意形成は重要である。しかし、議論の場面では、厳格な合意形成を求めれば求めるほど話はこじれていく。意思決定の場では、自分の意見を通そうとするが、そのために相手の意見をつぶそうとしがちになる。それが雰囲気悪くする。一方、対話の場では、お互いが自由に意見交換をし相互理解が促進される。

こうした対話の場をまちづくりの場面でつくりだそうと、筆者らは各地で「まちづくり井戸端会議」を開催している。「まちづくり井戸端会議」は、小学校区を基本単位として、月に1回程度の定例会を催し、情報交換を図るものである。自発的な参加を重視し、参加できる人が参加できるときに参加するオープンな場所である。また、話題もみんなを持ち寄ることを原則としている。さらに、まちづくり井戸端会議は合意形成をめざさず意見

空間ができるプロセスの逆転

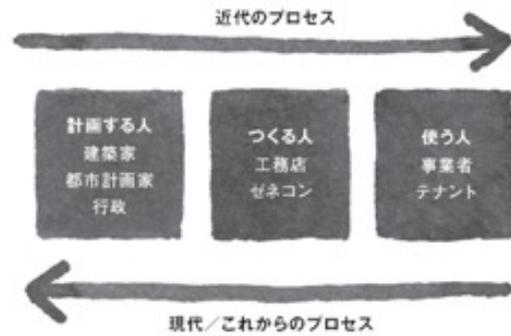


図-3 エリア・リノベーションに代表されるこれからの空間づくりのプロセス

交換にとどめている。この場を通じて、相互理解が進み、いろいろな活動が生まれている。

(2) 合意を前提としないまちづくり活動

合意形成をめざした従来の都市計画に対し、近年は社会実験的な活動で地域価値の創造を図ったり、小さなムーブメントを広げ大きくしていくような取り組みがまちづくりで起こっている。

その一つに「タクティカル・アーバニズム」(tactical urbanism)⁷⁾がある。ライドンとガルシアによって提唱されたこの試みは、ゲリラ・アーバニズムとも呼ばれるように、カラーコーンや鉢植えなど簡易な装置で車道を区切り自転車レーンを一時的に設置したり、車道を歩行者空間化し机や椅子を置いて憩いの空間を生み出すなど、短期間の社会実験を繰り返し、地域価値を高めていくものである。図-2に示すように、タクティカル・アーバニズムのプロセスは従来の都市計画とは異なり、活動から始まる⁸⁾。できることをできる人が社会実験として始め、それがうまくいくと常設化されていく。こうした動きが積み重なることで地域の魅力が向上していく。それは合意形成を前提としたものではない、新たな動き方である。

こうした動き方は「エリアリノベーション」とも共通したものがある。『エリアリノベーション 変化の構造とローカライズ』⁹⁾の中で、馬場は次のように述べている。「『都市計画』という単語の下で行われてきた、行政主導のマスタープラン型の手法。「まちづくり」という単語の下で行われてきた、助成金や市民の自発的な良心に依存した手法。僕は今、そのどちらでもない、デザイン、マネジメント、コミュニケーション、プロモーションなどがバランスよく存在する、新しいエリア形成の手法を発明しなければならない。この本ではそれを「エリアリノベーション」と呼んでみることにする。」「この10年で「リノベーション」という単語は建築の世界だけではなく、一般社会にも流通し定着した。最初は

古い建物の再生を意味していたが、最近はよりダイナミックな価値観の変換を期待する空気を感じる。リノベーションは単体の建築を再生することだが、それがああるエリアで同時多発的に起こることがある。アクティブな点は相互に共鳴し、ネットワークし、面展開を始める。それがいつしか増幅し、エリア全体の空気を変えていく。」

図-3はエリア・リノベーションなどのこれからの空間づくりのプロセスを従来のプロセスと比較したものだが、従来は合意形成にもとづく計画から始まったものを、使い手側の活動から始めるものに変えていこうするものである。

4. おわりに

本論をしめくくるにあたって、筆者らが取り組んでいる事例を示しながら、目的に応じて適切に参加手法を選択する方法について考えてみたい。

宝塚市で第6次総合計画策定に向けての市民ワークショップを実施した。その際に、総合計画策定と市民ワークショップの関係を次のように整理し、共有化を図った。

1) 市民ワークショップは、あくまでも参加者の意見にとどまっているため、策定のための重要な情報であるが、市民意識アンケートや各種ステークホルダーへの意見聴取等も踏まえながら、総合的に計画策定は行う、2) 逆に、参加者のみの意見であることを自覚しながら、参加者の総意を生み出す努力を行ってもらいたい、3) 市民ワークショップからの提言は尊重するが、行政としての実行可能性や行政と市民の役割分担を踏まえて、何を計画に盛り込むかは総合計画審議会で決定する、4) ワークショップの提言を計画に活かすために、ワークショップ参加者からも審議会委員を選任する、これらの点を第1回で説明、共有した。また、提言内容で市民みずからが実行できることは、すぐにでも実行してほしい旨も

付け加えた。

また、タクティカル・アーバニズムを導くワークショップとして、茨木市の市民会館跡地エリア育てる広場プロジェクト、通称IBALABを紹介したい。現在茨木市では、市民会館の建て替えを契機に市民会館が立地する中央公園の再整備を検討している。そこで市民を公募し、再整備案の参考とするためワークショップを実施した。このワークショップの呼びかけに際し、今回は広場活用の社会実験を実施してくれるメンバーを募集すると明確に伝えた。そしてワークショップ実施後、自らが企画提案したプロジェクトを実施してもらった。

このように、参加手法の目的を明確にし目的達成にふさわしい手法を用いること、また参加募集の際に参加の意味を明確に伝えることが重要であるといえる。

参考文献

- 1) 久隆浩：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、土木計画学研究・講演集 49、2014。
- 2) 堺市：堺市の施策事業における市民参加ガイドライン、2010。
- 3) 札幌市：情報共有、市民参加の参考事例集、2007。
- 4) 木下勇：ワークショップ、p.49、学芸出版社、2007。
- 5) 中原淳、長岡健：ダイアログ 対話する組織、ダイヤモンド社、2009。
- 6) 久隆浩：まちづくりにおける場の意味と意義に関する研究、土木計画学研究・講演集 55、2017。
- 7) Lydon, M. and Garcia, A. : Tactical Urbanism -Short-term Action for Long-term Change, Island Press, 2015。
- 8) 荒井 詩穂那：『タクティカル・アーバニズム』とはなにか。アクションから始まる仮設空間指向のプロセスとは？、ソトノバ 2016-5-26、<http://sotonoba.place/tactical-urbanism> (2019-09-30)。
- 9) 馬場正尊他：エリアリノベーション 変化の構造とローカライズ、学芸出版社、2016。

A STUDY ON SELECTION OF APPROPRIATE PARTICIPATION METHOD ACCORDING TO PURPOSE

Takahiro HISA

In this paper, I will organize and consider the contents that should be considered in order to select various methods for participation of residents appropriately according to the purpose and situation. Inhabitants' participation has become commonplace in planning, but there is also an increasing demand for participation formally without examining the appropriate participation method. In order to improve this situation, the purpose of participation will be re-arranged and consideration will be given to what kind of participation method is suitable for the purpose. I categorize the purpose of participation into 1) the government listens to the citizens' opinion, 2) the citizens talk to each other, 3) the compilation of citizens' opinions, and 4) the formation of an agreement and the decision-making, and examined the appropriate way of participation. In addition, as a new participation method, we considered a method in a situation that does not require agreement.