

◎鼎談・なぜ、合意形成か―その時代背景とあり方

■家田仁・卯月盛夫・金田孝之

司会 「自治体における合意形成」を特集するにあたっては、横浜市なりのバックグラウンドがありまして、一つは、構想路線である通称恩田元石川線（以下恩元線という）を住民参加で、整備をしない案も含めて考えてみましょうという八年間の試行がまとまったこと。それから、平成八年から三年間かけて行ってきたパートナーシップ推進モデル事業が終了し、総括の段階となつていくことです。

通常の事業も、市民との合意なくしてなかなか進まなくなってきたわけですが、ここでは、なぜ合意形成が必要な時代になつてきたか、どのようなあり方があるのか、横浜なりの実践経験を踏まえてご議論いただくといいこととお集まりいただきました。

1 合意形成の時代背景

金田理事は、実務上、様々な公共事業に携わられる中で、恩元線の住民参加にも関わられたわけですが、以前と比べると、公共事業の進め方も変わってきたと思われませんが。

① 公共事業も難しい時代に

金田 数字的なことを言うと、今実施している公共事業の量は、日本経済の規模の成長に伴いかなりのものになっていきます。ほとんどが一九七〇年代後半から八〇年代に計画されたわけですが、それを今やっているという状況です。

高速道路でも、例えば、昔の横浜16号線は全然動かなくて、夜は十分で行けるけれど昼間は九十分かかるという状況だったので、それはやはり整備しなくては、ということになる。一本のバイパスができ問題がそれなりに解決してくると、次にもう一本道路をつくらうというときには、進まない。ある程度のところには達したときにはみんながそれを納得してくれない、という時代状況です。社会における従来の権威が失墜していることも含めて非常に難しい状況ですよ。

② 行政不信と合理性に基づいた意思決定は

されてきたか。

卯月 特に大型公共事業に対する不信がここ

十年ぐらいすごい。行政と住民の間には埋めることができない深い溝がある、と感じます。行政が大きな都市計画の将来ビジョンについて合意形成をしない、あるいは説明しなかった、本当は必要な事業なのかもしれないけれど、実際は、場当たり的にやってきました。今のツケが回ってきているとしたら、僕には思えないんですね。

大きなコミュニティセンターを建てる、それは僕が一番最初にやった仕事だったんですが、何でこの用途地域はこうなっているんだらうというのをさかのぼってみると、合理的な説明ができない。そこからのスタートが、僕らの世代の共通認識だと思っんですね。

家田 要するに、長い間、我々は必ずしも合理性に基づいた意思決定をしてこなかったんですね。もちろん、一〇〇のうちの九〇何%は、それなりの検討をして、きちんとしたニーズに基づいてやっている、と思うけれど、そのうちのわずかなものであるにしろ、ちょっとでもおかしいものがあれば、周りからは合理性に基づいて物を決めているとは思えなく

1 合意形成の時代背景

2 合意形成の難しさ

3 広域のニーズとローカルな意思決定の問題

4 合意形成に必要な仕組み

5 説明責任の前提、情報公開の内容を高める

6 各主体が力をつける

なる。これが根本だと思えます。

③ インフラ整備の質的变化

基本的にはインフラストラクチャーの整備によって追加的に得られる便益は、どうしても相対的にみて減っていると思えます。つまり、最初に東名高速道路をつくったときの便益と山形自動車道をつくる便益では、一キロ当たりの便益だって全然違いますからね。そうやってくれば説得する努力をより多く必要とするのは当たり前です。

さらに、今は、ほどほどにインフラストラクチャーは整い、しかも財政も限られてきた。制約条件が厳しくなると、チョイスをしなればいけない時代になっているのに、合理的にチョイスをできるような仕組みに必ずしもなっていない。

しかもインフラ事業が、改良の時代に入っているわけですね。例えば、東京外郭環状道路は言いようによっては環状8号を改良するような意味合いのもです。当然、そこは既成市街地になっているわけだからコストもかかるし、環境の問題も生じがちです。要するに、新設の時代から改良の時代に入っているから苦しくなっているんだということだと思えます。

2 合意形成の難しさ

① 合理的説明とは

金田 実際に事業をやっていく中では、技術的要因では説明し切れないものがあります。ルートを選定しても用地取得がどうにも進

まないだろう、という状況が目に見えている場合もありますし、行政のセクションでも、ここと協議をしていると時間を要する、というところもある。

卯月 合理性って家田先生がおっしゃったものをどういう指標に変えていくか、まだはつきりしてないわけですね。

家田 合理性というのは、必ずしも算数の世界ではなくて、外に出して恥ずかしくない、という意味ですね。別に行政が悪いことをしているわけじゃなくて、プライベートとか、いろんな特殊事情から出せないというものがいっぱいあるわけですね。

金田 完全な状態でできないですから問題点を残しながらも、それは将来の責任において解決をするという形での提案の仕方もあると思うんですね。こういう問題があるのではないですか、と市民から言われて、事実そのとおりですと、答えることもあります。

家田 それが合理性だと思えます。つまり、これですべてが解決するわけではないと、問題も生じうる、しかし、ベターチョイスである、というのが一つの合理性ですね。それが、問題が生じうるものでも、問題がないかのようには扱えないのは、やはり後に尾を引くと思うんですね。行政が全ての責任を背負い込むのではなく、ある面を開き直して、もっと外に出した方がいいですよ。

金田 多分、問題であるし、解決しなければならぬ、ということをやった方が、仕事になると思うんですよ。それを担当者が背負っている限り仕事にならないですよ。それは社会的な仕事にしていかなければだめなんです。

すね。

家田 同感ですね。

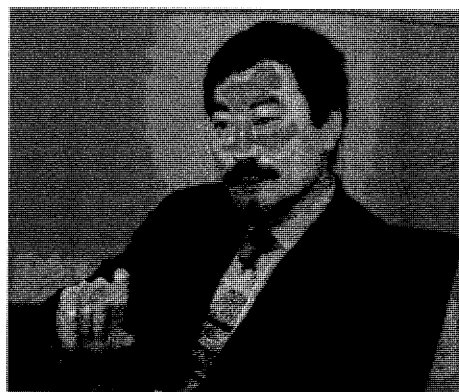
② 柔らかい段階が必要

司会 住民の反対運動は、なぜ、突然ここなのか。というところから始まるわけですよ。家田 今の環境アセスメントが事業レベルでのアセスでしょう。最後のプランになってから登場するわけですね。コンクリートのような固いものが突然どーんと落ちてくるんじゃないかと、横浜の恩田元石川線が代表例になるように計画のチョイスがまだあるような段階で手を打つ、柔らかい段階から少しずつ入っていく。ニーズも理解してもらい、問題もそこで発掘する。まだアジャスタブルなものだんだん固まっていく。今、環境庁は、戦略的環境アセスメントという言い方をし

て計画レベルでのアセスを勉強しています。環境ファクターだけじゃなくて、どういう役に立つかとか、そういうようなことも込みにしてやれば、ある種の部分は解決できる面もありますね。

③ 反対派とサイレントマジョリティ

金田 非常に難しいのは、説明会はどちらかというと反対派の人たちが出てくるんですけどね。あるいは、反対派ではないが環境問題に非常に関心の高い人が出てくる。その人たちとやり取りするわけですね。そうすると、批判も出るわけですよ。つまり、特定の人たちの意見しか聞いてないじゃないかとかね。意見を聞く、やり取りをするというのは、割り切って、意見を言いたい人たちだけとやり取



■家田仁
東京大学教授、大学院工学系研究科社会基盤工学専攻
交通・都市基盤計画研究室
昭和五十三年東京大学土木工学科卒、日本国有鉄道、東日本旅客鉄道勤務を経て昭和六十二年から東京大学へ。途中、西ドイツの国立宇宙航空研究所客員研究員、フイリピン大学客員教授に派遣。
専門は、交通計画・交通政策、都市防災等。
研究室では、市民の参加とインフラストラクチャーの整備をテーマに、パブリックインボルブメントの研究、リーダーシップの研究等も行っている。

りをしていいじゃないか、とも思います。それだけで決まるわけではないんだから。そのやり取りの内容を広報で通知する。そして、説明会に来れない市民の方の意見も念頭に置く。

今度、恩田元石川線では初めて、実験だからということ、こちらから門戸を開いて、申し出があれば、自治会・町内会の団体以外の任意団体についても説明をしました。促進・反対派関係なく、依頼があれば何回も説明に行っているんですね。

最終的には、住民の方から十案ぐらい出してもらって、それを道路づくり委員会という代表選手で三案程度に絞って、つくらない案を含めて比較検討表をつくりアンケートをとり参考にしました。賛成が全体の五三%、反対が二七%という結果でした。

家田 言いたいことがある人は言ってくださいよ、という機会は必要ですよ。だけれど、聞くべきはそういう人の意見だけではなく、それで意思決定をするべきかどうかは別にしても、世論調査のような多数の意見も必要ですね。しかし、同時に多数の意見に従って起こした政策的失敗が、歴史上極めて多いということも大事なポイントです。

④ 行政は土俵を用意する

金田 もうひとつ難しいのは、市民の森を残す、残さないとか、緑地保全地区を解除する、解除しないというときには、極端な話、自分の所有する土地を法律に基づいて処分するのになぜまわりから指図されるのだと。もともと、森が必要だという市民も、森をつぶして

宅地に住んでいる、という声がある。だから、それぞれの事柄についてどういう人たちが物を言えるかということですね。制限を外して、だれが物を言った方がいいじゃないかという考えもありますが、そこは常に議論があるところなんですね。

家田 本来、住民同士の関係の問題を行政が請け負ってきたという側面もありますね。皆さんよくご存じの狛江のごみ処理場も、幾つかの候補地があつて、市が説明しても住民からここではだめ、ここでもだめと言われて、結局、住民参加で決めると言うことになって、決着したケースがありますよね。ローカルなプロジェクトであれば、住民同士でというのは大いに結構な話だと思つてますよ。ただそのためには、オープンな形でできるような場を行政が設定をすることではないですか。

卯月 ドイツの地区委員会とか地区評議会というものは、まさにそれを議論するための場なのです。月に一回開かれていて、たまたま地域が抱えている話題を出して、もちろん、市からおりてきて、決定をしなければいけないテーマについても議論する。それをまさに住民の中でだれかが進行役となりながらやるというのが、地区委員会、地区評議会だ、と僕は思う。投票で選ばれた人がなるので、一応の権限をもつわけです。

そこで出た結果が市議会で否決されてしまうことだってあるわけですが、そこで議論をするということは極めて重要で、自分に近い意見を持った人をその場に送り込んでおくというの、市議会の議員さんを選ぶのと同じぐらい重要なことなんですね。いろいろな住

民がいるのはそれが地域だからあたりまえだと思つてですね。その人たちがけんかをしながらでも何か議論をするのを行政がわきで見ていることも重要なわけですよ。

金田 今までは論点を明らかにするというより、行政が聞いておさめようという仕組みだった。

3 広域のニーズとローカルな意思決定の問題

① 広域のニーズをサポートする費用便益分析

家田 難しいのは、広域のメリットを持つているんだけどローカルにはトラブルが生じるとか、そういう広域とローカルのコンフリクトがあるケースです。基本的には広域のニーズというのは行政が代弁せざるを得なかったわけですね。ところが、行政への不信があると、ローカルのコンフリクトだけが表に出て、広域でどんなメリットがあるのかというの、マスコミなどはろくに取り上げなくなる。

私は、広域ニーズをサポートする一つが費用便益分析だと思つてですね。要するに、その沿線に住んでいる平均的なユーザー全体にとって、このプロジェクトはどれだけのメリットがあるか、例えば、時間短縮のメリットはどれくらいで、環境のデメリットはこのくらいだし、逆にまた、交通渋滞を緩和することによってCO2が削減されて、メリットはこれだけ出るとかね。ローカルなルートや施設の構造や何かはまだアジャスタブルだけ

■卯月盛夫

早稲田大学教授 建築・都市デザイン専攻
昭和五十三年早稲田大学大学院修士課程修了。卒業後ドイツに三年間滞在し、大学、コンサルタント、市役所などで研究や実務の経験を積む。帰国後、世田谷区の都市デザイン室に十年ほど勤務し、コミュニティレベルの道路、公園づくり、参加型のイベント等に携わる。その後、世田谷区のまちづくりセンターに設立の段階からかわり、センター所長として住民参加や市民活動の支援の仕事を三年間行う。平成七年より早稲田大学理工学部の専門学校で、都市デザインや建築の設計を教える。



ど、とにかく大局、これをつくることは必要じゃないですか、ということをはっきりさせる。もちろん、きちんとした分析で効果のないものはつくらなければいいんです。

② 広域ニーズの社会的な議論が必要

金田 それと、広域的に見て必要なんだというこの議論が社会的に深化してないとだめだと思っただけ。それは、必要なレベルがいろいろあって、これは広域的に緊急性があるって非常に有益なものだというのが、そのレベルで社会的にきちっと議論されていなければだめです。いきなり必要だからと出ていく。そのところはやっぱり、なかなか納得されないところだと思いますね。

③ 市民にわかりやすい分析プロセスから専門家グループの支援

卯月 費用対効果の分析なり手法がきちっとしてなきゃいけない。全くそう思うんですが、もう一つ、それが市民にわかりやすい分析のプロセス及び結果になつていくかということも極めて問題でありまして、例えばドイツでも、幹線道路とか、空港とか、いろいろな公共事業についてそういう分析を試みようとしている事例があります。ところが、行政が出している情報と市民団体が出している情報が食い違っているというのがたぶんあるわけですね。きつと両方正しいのかもしれないけれども、どこかに操作があつてこの結論に導いているというようなこともあるような気がする。専門家が中立で公平な立場で判断するお手伝いをしてあげないと、一市民が全部判

断できないというような状況があります。行政もしつかりした情報をつくるけど、それにかわるNPOみたいな市民グループ及び専門家グループも必要だと思つています。例えば、

フライブルクにエコ・インスティテュートという研究所があるんですけども、それは、フライブルクの郊外に原子力発電所ができるということに関して大きな反対運動が起きて、いろんな分野の人たちが集まって、その原子力発電所が必要か、不必要かということで運動をしたんですね。その結果、州がそれを断念した。集まった人たちがこれからそういうことに関して日常的に研究活動をして社会に発信していこうということと設立されて今に至っているわけです。今では、国からも研究委託が来るケースもあるし、州からももちろん来る。市民の人たちが希望したら、そのお金は自分たちの基金でプールしておいてみずからやってあげようというぐらいの活動をしています。

家田 現時点で専門家集団というのはコンサルタントですよ。需要予測や経済評価や環境影響評価の結果を表に出す。将来のことをやっているんですから幅があるのは当たり前で、その結果がオープンになるといいことではないか、と思うんですね。あるいはまた、住民のグループが仮に行政からの提案に対抗してコンサルタントを雇って同じような仕事をフォローしてみよう。そのときの費用を何とか抽出するぐらいのミニマムの調査費みたいなものが、公平な立場で、行政の立場から支出できるようにすると、また随分違うんじゃないかと思つていますね。

④ 広域で担うべきこととローカルで担うべきこととをふさぐ主体は

司会 コミュニティレベルというか、ローカルで決めて、そこに力がついたほうが有効であるというものと、広域的で全部一律にやっただけがメリットがあるというものと、振り分けができればよいのですが、なかなか複雑ですね。

家田 広域のニーズという観点からみると、たとえば、首都圏の交通計画などみても、幸い、横浜市というのは、全体を見る視点があつて、計画にプライオリティをつけられる。ところが、全体を統括する組織が弱いと、プライオリティをつけられない、どこかの区間を優先するくらいだったら、政治的な反発に配慮して、全部を後回しにしてくれという都市もある。要するに、ローカルなものについては、ローカルな意思決定があるというのは僕も賛成なんだけど、もう少し大きいものについては、大きいところのイニシアチブがとれるシステムが要りますよ。

卯月 僕は二極化と言っているんですけども、普通の市町村は隣接市町村とともに共同した方がよい事業と、もう少しローカルに分離しなければいけないことと、両方を分けて整理しないと対応できなくなる。

金田 境界の議論はあるんだけど、ふさわしい主体というのがあって、分け方というのが、それを全部一つというのはないはずなんです。

家田 僕は、ローカルな事業での市民とのかかわりは楽観しているんですよ。つまり、今の流れから言えば、いろんなものが前に進む



■金田孝之
横浜市都市計画局理事・都市計画部長
昭和四十三年京都大学工学部卒業
企画調整局、都市計画局などにおいてみなど
みらい21事業、区画整理や再開発等の都市開
発事業に携わる。昭和五十七年から三年間エ
ジプト政府都市開発省顧問、その後国際協力
事業団作業監理委員として海外の都市計画の
経験を積む。また、港湾の埋立事業、高速道
路の建設等、合意形成の困難な場面を数多く経
験してきた。全国で初めての試みである「住
民参加の道路づくり」の統括的な担当者であ
る。

のは目に見えていますから。だけど、例えば、東京外郭環状道路のような広域のプロジェクトというのはまだまだ必要だし、それから、発電所は、空港はどうするんだとか、これらは、ローカルな組織によってローカルなニーズだけで決めるわけにはいきませんから、より困難な課題だと思わなければならない。

⑤—ローカルなところでの学習効果

金田 ただ、それは、ローカルなところで代表選手で議論してコンプライアンスするというトレーニングを積むと全然違います。我々がいわゆる広域問題に入って話がしやすかったのは、ローカルなところでトレーニングを積んでいるところというのは、リーダーがいて、話が早いですね。最近では、まちづくりへの関心の高い人が多いのですが、まちづくりはお互いの立場を理解し、歩み寄ることだということをはなかなか理解してもらえないですね。まちというのは、こういうものだ、こういう矛盾があるということをはなかなか理解していただければ、そこは違わぬと思います。

4—合意形成に必要な仕組み

①—ドイツの都市計画と参加の制度、都市レベル、地域レベル、地区レベル

卯月 広域とローカルの問題を解くのに参考になると思うのですが、ドイツの都市計画は、都市レベルと地域レベルと地区のレベルがあって、その三つのヒエラルキーの計画内容と、それに関してだれがどういう段階でどう情報を得て意思決定をするかというものが制度上

整っています。例えば全体の都市レベルでの道路計画は、始点と終点とルートが重要です。地域のレベルでの道路の話は、ルートの問題ではなく、車線のデザインの問題だというふうになる。ところが、ご存じのように日本は、都市計画のマスタープランの地域別計画の際に、大きな幹線道路の問題とか、迷惑施設の問題とかが出てくるので、どんどん前にさかのぼらなければいけないという矛盾があるわけですね。

②—早期の市民参加と公式の市民参加

それから、市民参加が二段階になっているんですね。案ができる前にどこにどういう目的でどういう内容の案をつくるということについていかがでしょうかという、案をつくることについての意見を聞く場というのがあつたわけです。だから、その一段階目のもので否決されてしまえば、計画案なんかつくる必要がないわけですね。例えば、このまま放置しておくとかこういう問題が起きます。渋滞が起きますとか違法駐車によって大変な交通事故が起きます可能性があるとか、それを防ぐためにバイパスをつくる計画が必要だと思いますが、いかがでしょうか、ということをやりたいですね。議会で可決されたら、今度は市民にそれを出して、そこで、とにかく計画をつくることに着手することの合意を得たら、具体的に案をつくる。その前段の部分の参加を法律で定めた方がいい。

ドイツでは前の方を早期の市民参加、後の方を公式の市民参加、と言っているんですね。

③—社会的コストという考え方

僕は、むしろ地域とか地区レベルで参加というのが非常に重要な問題になってくると思う。その際、社会的コストという考え方が有効だと思うんですよ。時間的コストあるいは調整のコスト、それから環境に対するコストというのもある。また、物理的に工事にかかるコストがある。それを全部ひくくるとソーシャルコストというふうな考え方で、道路、あるいは迷惑施設の比較ができるような幾つかの複数案ができれば地区のレベルでも、不可能ではない。

金田 日本では手続面というのは細かく担保されていないんですけど、法律でも、政令でも、定めたほうがいいと思うんですね。市町村の条例に任せるだけではなくて。

卯月 ドイツの場合、建築と都市計画が一本化された。連邦建設法典の中の三条に載っています。

5—説明責任の前提、情報公開の内容を高める

①—もめているものを出す

家田 僕は、情報公開がキードだと思っています。といつても、単に行政が持っている情報をどんどん出しましょうだけじゃなくて、例えば、交渉では、どのだれがどんなことを要求しているか、もめているものをきちんと外からもわかるようにするというのが欠けていると思うんですね。例えば、成田の紛争は一向にそれが見えないわけですね。どういう主張やプロポーズがなされ、それでもなぜま

※ 連邦建設法典第三条 住民参加
住民は、事前にできるだけ早い時期において、計画の一般的目的、地域の再開発又は開発に関する実質的に異なった解決策及び計画の予想される効果に関する公的な報告を受けることができる。住民には、意見表明及び聴聞の機会が与えられなければならない。

だめななければいけないのかとか。そうやってクローズしているうちにほとんどの国民は無関心になってしまっわけです。

② テクノロジーによる情報の整理

家田 空港を立地させるときには、当然ですけれどもいろんな候補地がありますよね。一キロメッシュで切って、いろんな条件をチェックするんですね。円錐平面がとれるかとか、住宅がその中に何戸分あって、ノイズの影響がある戸数は何戸になるとか、出すわけです。そういう客観的分析を経て残ったもので現地の折衝なり何なりに入るんですね。今、*GISではつきりできますからね。

それから、このルートだと地権者の数がこのぐらいになりますとか、このルートはコスト高だとか、それは出せるわけですよ。だから、ネゴシエーションに入る前に、そういうテクノロジを使ったチョイスがどういう結果をもたらすのかというのを幾つか選んでおくというのは、相当に説得力があつて、半分ぐらい楽になるんじゃないかと思うんですね。その上で担当者が頑張るといふふうにはないと。

③ 公開の文化と情報を整理し、説明できるようにする

金田 確かに、文書化して、図面に落してやれば、常に整理できるんですけど、それを公開するという文化があるかないかの違いだと思ふんですね。恩田元石川線ではそういうふうにしたわけです。この計画案では地権者が多く、かかる家は軒ぐらゐ、小学校の近く

を通るとよくない、とか。

ただ、それをやるためには、五年ぐらい前から情報を整理しておく必要がある。説明をするためには積極的な情報公開が必要なんです。そのためには、きちんと情報を整理してないと、現場で正確にものが言えないんです。そして誤解を受ける。あとは決断だと思います。

卯月 僕がドイツの都市計画局にいたとき、まさにそれだつたと思いますよ。みんな、本音で言うと、住民参加は厄介だなあつて言うわけです。自分の好きなおりに絵をかきたくて入つてきているんです。でも、今、金田さんが言つたように、パブリックな職についているということは、情報は常に集めておく、誰に聞かれても答えられるようにしておく。この説明責任は、まさに都市計画課の職員が、今、最もすべき仕事だと、僕は思いますね。

6 各主体が力をつける

金田 住民の方も随分勉強をされているし、非常に論点はいいんですけれども、やっぱり、もう一歩突っ込んだときに、我々から見ると、相当無理なことを言われているなという場合があるんですね。どういう政策手段がほんとうに有効なのか。行政も都市全体も含むならこういう解決策になるのではないかと考えているわけで、住民の方もよくしようと思われているんだから、そういう突っ込んだ議論というのが継続的にできる場があれば、随分変わると思うんですね。

家田 今度教職員に関する法制度が変わる中

で大学の先生たちも特に地域に密着した組織をつくつて、調査研究を住民とやりとりしながら実施する、というのもでてくることになる、と思います。

卯月 ミュンヒナーフォーラムは、ミュンヘンの各分野の先生が中心になって設立されたのですが、専門家のグループが調査機能に近いことをやっています。さらに重要なのは、マスコミがミュンヒナーフォーラムに参加している点です。そして、その研究成果やイベント情報などは、新聞や雑誌の媒体を通じて市民に広報しています。市民団体がそういう情報のツールをもっているところがすばらしい、と常々思っています。

今はインターネットの世の中で市民団体もどんどん自分で情報を仕入れて加工するようになる時代です。とくに広域的、専門的な都市計画になれば、市民一人で参加ということは限界があるので、自分の意見に近い市民団体を見つけ、そこを通して、行政の判断に参画するというやり方もある、というのを強調したいですね。

司会 制度を整えるのと同時に、行政が情報をきちんと整理するというのももちろんあるし、コンサルタントとか第三者機関や大学の役割もある、市民団体もこれから独自の役割を果たすだろう、そういう状況の中で、いろいろな主体がそれぞれ合意形成に向けて力をつけていくということが重要になってくるということですね。今日はお忙しいところありがとうございました。

△司会〓企画局調査課担当係長中川久美子▽

*GIS (地理情報システム)
(Geographic Information System)
電子地図をデータベースとして、地理的な位置の情報や空間の情報を、属性データ(空間データともいう)と合わせて統合的に処理、分析表示するシステム。