

② 計画レベルの住民参加の一考察

山本文雄

1 市民が試される

この論稿は、住民参加の道路づくりの公式の考察ではない。住民参加の道路づくりには、八年間に、合計七人の課長(局三人、区四人)が関わった。この論稿は、個人の見解であることをお断りしたい。

住民参加の道路づくりの取り組みの中で、ある時、ある市民から、「この住民参加は市民が試されている」と言われた。大変印象的な言葉だった。このことは、「この住民参加は自治体職員が試されている」という言葉も当てはまる。厳しい命題だ。

利害や価値観が対立し、多様な意見がある中で、冷静に論議を重ねることは難しい。住民参加の道路づくりは、市民にとっても、自治体職員にとっても、暗中模索、試行錯誤、連続であり、市民と行政との関係構築の壮大な実験場と化した。

計画レベルの住民参加は難しい。住民参加や合意形成には、定理も、方程式もない。そして、大都市横浜の都市経営の中で、住民参加をどのような位置に置くのか。難しい課題だ。

2 住民参加とは情報のマーケット

① 住民参加の百貨店

住民参加とはコミュニケーション・ミックスであり、コミュニケーション・マーケットだ。コミュニケーションの生産・流通・消費の場だ。

住民参加の道路づくりでは、アンケート調査、意見交換会、座談会、ウォーキングイベント、地区自治会懇談会、ブロック別地区懇談会、公開学習会、住民参加の道路づくり委員会、シンポジウム、ワークショップなど十種類以上の多様な参加の場が試みた。さしずめ、住民参加の百貨店と化した。

② 二頭立て馬車方式

住民のメンバーを固定した「住民参加の道路づくり委員会」と、住民の参加自由の「地区懇談会」という二つの参加の場の並列は、いわば「二頭立て馬車方式」であり、今回の住民参加の大きな特徴だった。

参加の機会を拡大し、重層的にしたことで、多様な議論の場と、集中した議論の場の双方を可能にした。議論が散漫になることも、一点集中になることも避けることができ、レベルの高い討論が可能となった。

③ 情報の共有、思考の共有、プロセスの共有

住民参加の方法論に、一般的な定番や定理はない。要は、手法は選択・組み合わせに過ぎず、テーマや地域に合った方法で、きめ細かくコミュニケーションすることが大事だということほかにない。住民参加にホームランバッターはいらない。

情報・データを公開し、地道な意見交換・意見把握を積み重ねて、住民意見を集積、整理・分類して、議論の透明性を高め、議論を進展させることに尽きる。

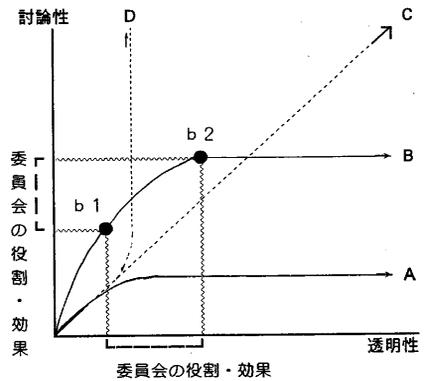
そこに必要なのは、得られる結論ではなく、情報の共有であり、思考の共有であり、プロセスの共有そのものだ。

④ 住民意見に二つと同じものはない

経験的に考察してみれば、住民一人ひとりの意見は、精密に見て二つと同じものはない。すなわち、ある道路計画に反対と言っても、意見はさまざまであり、「車の排ガスや騒音の被害」「交通事故の危険」「通過交通の増加」「車は利用しない」「鉄道・バス路線の不満」「車文明を批判」「自然を壊す」「税金のムダ使い」など、非常に多岐にわたる。一つ一つの意見の軽重は、市民一人ひとりの生活観や

- 1 市民が試される
- 2 住民参加とは情報のマーケット
- 3 プロセスが命
- 4 市民と自治体職員の自律

図-1 住民参加曲線(イメージ図)



価値観から出たものであり、容易に数の論理では測り難い。

⑤ 住民意見は変わらない

さらに経験的に見れば、これらの住民一人ひとりの意見は、住民参加が進展することによっても、容易に変化するものでもない。

「住民参加」に参加することは、自分の意見の相対的な位置関係や質・量的関係を理解することができ、他方、他の住民の意見や異なる価値観を理解する場にもなる（賛同するか否かは別として）。

住民参加が進むと、次第に全体が明らかになり、自分の意見が透明になっていく。異文化への理解である。

住民意見を収集・整理・分析すること（すなわち、住民側の意見を生産・流通・消費すること）は、行政にとっても、市民にとっても大切なワーキングであり、行政と市民が、市民と市民が、客観的な良きコミュニケーションを築く土台だ。

⑥ 住民参加曲線の試み

図1（イメージ図）を見てほしい。X軸に透明性の高さ、すなわち提供される情報・データの量と質のレベルを置き、Y軸に討論性の高さ、すなわち議論の論点の量と質のレベルを置く。A～Dの曲線の長さ自体は時間の経過を意味する。つまり、住民参加は、情報の透明性と討論性の相関関係によって、住民参加のプロセスのパターンが考察できるのではない。

Bの高原型の曲線は、今回の「住民参加の

道路づくり」のパターンであり、時間の経過とともに透明性と討論性ともに高レベルで推移し、ある高さになると、一定水準の高い議論を可能にした。「委員会」が果たした役割は、b1～b2であり、討論性のレベルを引き上げた。行政側の情報・データの提供・整理と、住民意見の集積・整理は、論点を明確にし、討論の活性化につながる。

Aの里山型の曲線は、行政側の情報が多いだけでは、コミュニケーションが一方通行となり、必ずしも討論の活性化にならない。翻って、C（富士山型）や、D（ヒマラヤ型）のパターンはどのような住民参加であるうか。考えてみてほしい。

3 プロセスが命

① デメリット議論の挑戦

計画レベルの住民参加では、後ろ向きの議論を恐れてはいけない。一見後ろ向きの議論でも、結果的には生産的なのである。

七年十二月に実施した「どうつくる（仮称）恩田元石川線シンポジウム」は、行政に大きな転換をもたらした。このシンポジウム開催の前に、公募パネリストの市民と専門家に集まり、事前に意見交換をし、進め方を討論した。この場で、行政は開眼した。行政が当初用意したテーマは、ことごとくダメを出され、パネリストの提案により、テーマを大きく変更した。

このシンポジウムでは、「沿線住民のメリット・デメリット」「青葉区民のメリット・デメリット」という二つの切り口を含む五つのテ

マでディスカッションを行った。「デメリットを議論する」という新しい試みをした。

負の議論・マイナスの要素を客観的に議論したのである。これが、その後一貫して議論のベースになった。つまり計画・事業のプラス面・マイナス面、メリットとデメリットを多角的に明快に議論することで、議論の透明度を高めていく。

② 客観性の担保

計画や事業にはプラス面もあれば、マイナス面もある、メリットもデメリットも存在する。特にデメリットと感ずることの多くは、住民の生活上の体験や価値観が背景になっていることが多い。

他方、たとえデメリットがあっても選択しなければならぬ行政施策も多数存在する。このことを、市民とともに多様な情報を共有しながら、客観的に議論していかなければ、市民の理解は得難い。プラスもマイナスも同じ土俵で公平に客観的に議論することが、市民の信頼を得ることになる。

③ 議論の幅を広げる

計画レベルの住民参加で大事なことは、結論・合意を求めることではなく、プロセスを透明にすることだ。

九年三月のブロック別懇談会の際に、行政から提案した「計画のビジョン案」と「全体スケジュール案」の明示は、大きな転換をもたらした。つまりプロセスを透明にすることによって、住民参加の議論の幅の範囲の拡大と絞り込みを明確にした。

図-2 住民参加の5つのシンク・ボックス（イメージ図）

第2工程 アクション・プランとノーアクション・プランのメリット・デメリット比較検討表

	整備する案A	しない案
M	1..... 2..... 3..	1..... 2.....
D	1..... 2..	1.. 2..... 3.....

(ディスカッション)

(凡例) M=メリット
D=デメリット

第1工程 コミュニケーション・マーケット状況

計画の情報提供	
住民意見	混在

(ディスカッション)

(ワーキング：複数案の作成)

(ワーキング：情報の整理)

「計画のビジョン案」で、整備しない案（ノーアクションプラン）や複数案という計画案の検討の幅を広げる。さらに、道路計画の機能的価値の議論だけでなく、都市空間的価値、市民的価値、文化的価値など、多様な議論の可能性への期待を膨らませた。

④ 議論を絞り込む

「全体スケジュール案」の中には、委員会と直接参加の場という二頭立ての馬車方式を明示し、住民による具体的な計画案づくりや環境調査も担保し、さらに、住民アンケートという住民意思の把握のプロセスを担保するなど周到な過程を織り込んだ。住民参加の全体のプログラムを明快にすることは、議論の幅と絞り込みの過程を透明にする。

プロセスを明確にすることは、市民も行政も双方とも縛ることになる。市民は行政側の手続が担保され安心して参加できるが、他方、このプロセスによる参加が義務化する。また行政側も、このプロセスを実質的に担保しなければならぬ。厳しい課題だ。

この結果、この住民参加の取り組みが引き締まった。

⑤ 住民参加の五つのシンク・ボックスの試み

図2を見てほしい。第一ボックスは、コミュニケーション・マーケットの状態。第二ボックスは、アクション・プランとノーアクション

ョン・プランの比較検討表。第三ボックスは、アクションプランの複数案のメリット・デメリット比較表。第四ボックスは、すべての案（ノーアクションプランを含む）の総合評価表。

第一工程では、さまざまな住民参加の場、さまざまな計画情報や住民意見（情報）が混在している状況である。第二工程では、これらのさまざまな情報を集約・整理・分類・分析して、比較する作業である。アクション・プランとノー・アクション・プランのメリットとデメリットが明らかになる。ここでも議論が弾む。

第三工程では、アクション・プランの複数案や代替案の作成と比較検討である。複数案のメリットとデメリットが明らかになる。複数案の論点が透明になり、一層客観的な議論が可能になる。

第四工程になり、すべてのプランを、機能的価値、社会経済的利益、環境負荷、生活の負荷・利益などの客観的な項目で比較評価する作業工程である。総合化のプロセスである。第三、第四の工程は、議論の幅であり、枠であり、計画の選択の幅である。

最後に、案の絞り込みの工程である。ここでは、いろいろな絞り込みの方法があり得る。行政の意思決定と重大な関係があるプロセスである。市長、議会との関係を十分考えなくてはならない。

4 市民と自治体職員の自律

ある全国紙の新聞記者と雑談したとき、「横浜市は、どうして『住民参加の道路づくり』のようなドラステックな取り組みが可能なのか」と聞かれた。質問の背景は、他の政令指定都市を取材した時の体験と比較して、横浜市の自治体職員がもつ雰囲気がおおらかだと言いたいらしい。

市民と行政が対峙した時、市民が自治体職員に使う言葉はたとえ辛辣でも、客観的な情報を透明にしながら、普段着で、フランクに、市民と行政とが真剣に議論していくことは、楽しいことである。

市民と行政との間に求められる関係とは、市民が自分たちの街を愛し、暮らしを守り、街をつくる喜びを自治体職員とともに享受し合うことではないだろうか。

そこにあるのは、冷えきった地域の間人間関係ではなく、温かい距離感、適正な距離感、自律的な関係であって、異文化を理解し合う、住民参加を許容する地域風土、政治風土、市民の余裕である。

さらに求められるのは、住民参加を許容する横浜市役所の企業風土や経営理念、経営文化であり、自治体職員の自律性ではなからうか。

△市立大学看護短期大学部事務室事務長▽

第3工程 アクション・プラン（複数案）のメリット・デメリット比較検討表

	プランA	プランB	プランC	しない案
M	1・・・	1・・・	1・・・	1・・・
	2・・・	2・・・	2・・・	2・・・
	3・・・	(ディスカッション)		
D	1・・・	1・・・	1・・・	1・・・
	2・・・	2・・・	2・・・	2・・・
	3・・・	3・・・	3・・・	3・・・

第4工程 全てのプランの総合評価表

項目	プランA	プランB	プランC	しない案
機能価値				
社会経済	←※項目は例示			
環境負荷		(ディスカッション)		
生活利益				
・・・				
・・・				

第5工程 プランの選択

最終プラン

(ワーキング：案の絞り込み)

(ワーキング：複数案の評価)