

# 環境政策と都市基盤整備における合意形成の課題について

政治専攻公共政策 専修コース 2年

寸田 英利

## はじめに

行政主導で進めてきた環境政策は、住民の環境問題に対する意識を汲み上げて、取り組みを支援しているとは限らず、十分な成果を上げていないケースが多い。一方、都市基盤整備も価値観の多様化した地域住民のニーズを必ずしも反映していなかったり、計画過程で利害の対立を生じさせている。地方分権の潮流からも、環境問題に対する意識や都市基盤整備のニーズは、地域の多様な主体の参加による公共的議論と合意の形成を通じて政策として顕在化し、その内容も補強され、深化していくと考えられる。そして、環境問題と都市基盤整備では、関係主体の積極的協力や継続的取り組みが得られるような合意を形成することが不可欠となってくる。

本稿では、まず、環境問題と都市基盤整備の変容について概観し、「合意形成」の重要性が高まっていることを確認する。そして、合意形成を図るための論点として、参加とコミュニケーションの合意形成プロセスにおける位置づけと重要性に着目し、効果や実施後の動向とともに事例分析の枠組みの柱として設定する。事例研究では、環境問題や都市基盤整備における合意形成事例の中から5事例を選定する。各事例について合意形成プロセスだけでなく、合意自体の妥当性についても検討を行うとともに、横断的に議論を整理することを通じて、今後の合意形成のあり方について検討することが本稿の目的である。

## 1. 環境政策の変容

### 1.1 現代の環境問題の特徴

環境問題の歴史を見てみると、広域かつ明確に環境問題が認識されたのは、高度成長期における産業公害であった。その後、環境問題は、産業公害対策の制度の整備が進んだこと、生活水準が向上し個人のライフスタイルが変化したこと等により、ヒートアイランドや廃棄物の増加といった都市・生活型の新しい環境問題<sup>1</sup>へと多様化・複雑化してきた。ここでは、加害者と被害者の対抗関係が基本的特徴であった産業公害とは異質な特徴があると考えられるが、現代の環境問題の特徴を把握するために示唆に富むのが以下に示す集合財<sup>2</sup>の概念である。集合財は、共有資源、共有環境、共有施設と三つの類型に整理され、それぞれ表 1.1 に示すような有限な環境容量を有する。

表 1.1 環境にかかわる集合財の類型

<sup>1</sup>以下においては、本稿中の「環境問題」とは、このような都市・生活型の新しい環境問題であることを前提とする。

<sup>2</sup>集合財とは、共有牧草地や道路のように、複数の主体が同時に使用・享受できる財であるが、その便益は使用人数の増加とともに減少する可能性を有しており、集合財の容量を超えて使用される場合には、便益の低下や消失が発生するような財である。いいかえれば、集合財とは、「非排除性」と「競合性」によって定義される。 船橋晴俊「社会的ジレンマ論」船橋晴俊、宮内泰介『環境社会学』（放送大学、2003）P194

	事 例	環境容量	悪化の態様
共有資源	共有牧草地、自然資源、地下水	再生能力	枯 渴
共有環境	大気、土壌、河川	浄化能力	汚 染
共有施設	道路、公園	施設容量	混 雑

船橋晴俊「社会的ジレンマ論」船橋晴俊、宮内泰介『環境社会学』（放送大学、2003）

p195 に加筆等

この概念を手がかりとすると、人間は環境にかかわる集合財を共通基盤として、地域社会で生活を営んでいると捉えることができる。しかし、どの類型においても、多数の人々の使用により、その地域が発生させる環境負荷がその地域社会の有する環境容量を超えた場合は、集合財の状態が悪化し、悪化の態様で表現されるようなかたちで環境問題として顕在化する。つまり、自分たちが自分の利益を求めることにより、結果として環境問題が発生するのである。しかも、個々の主体の出す環境負荷は一つ一つを取り上げるのであればそれを自覚するのも困難なほど微少なものであるが、それが積み重なることで、環境問題として顕在化する。そして、その問題は、個々の負荷の発生者へとはね返ってくるのであり、生活者全員が被害者であると同時に加害者になりうる。

そして、船橋は環境問題を、集合財の利用による受益と、悪化の態様で表される受苦とを人々がどのように体験するかという点で、受益圏と受苦圏との関係として、重なり型、格差を伴った重なり型の2タイプを提示している<sup>3</sup>。それぞれに対応する事例として、前者についてはローカルな自然保護や水質汚染、後者については自治体内部の清掃工場建設問題等が挙げられる。

さらに、この概念は、環境問題が技術の発展だけでは解決できるものではないことを示唆している。技術の発展は、環境容量を増大させることを可能にするが、人々が自分の利益を無限に求めるならば、その結果として、増大した環境容量を超えるような環境負荷が発生するだろう。このことは、例えば自動車や家電の単体あたりの省エネ化が進んでも、利用者及び使用機会が増大しているため、単体あたりの削減幅から想定されるほど、総和としての二酸化炭素排出量は削減されていない現状からも明らかである。また、廃棄物政策においても、増大し悪質化する廃棄物を適正に処分するために、高度な技術を駆使した処理・処分施設を整備することは、実際には迷惑施設と見なされ周辺住民の合意が得られず計画が円滑に進まなかったり、処分の過程や管理の際に予測されなかった新たな問題を発生するなど、政策的には破綻してきており、技術合理性に偏ったハードの施策による一元的な対応では解決できないと考えられる。

## 1.2 環境問題の社会的次元

前節で現代の環境問題の特徴を概観した。本節以降、環境問題への対応とその手段について検討していくが、「環境」についての概念を整理しておきたい。環境問題において、「環境」は単なる物理・化学・生物的な環境だけではなく、社会システムにまで関わっており、人々の認識に基づく相対的な社会問題であり、価値観や情報等を通じて人々の意識によ

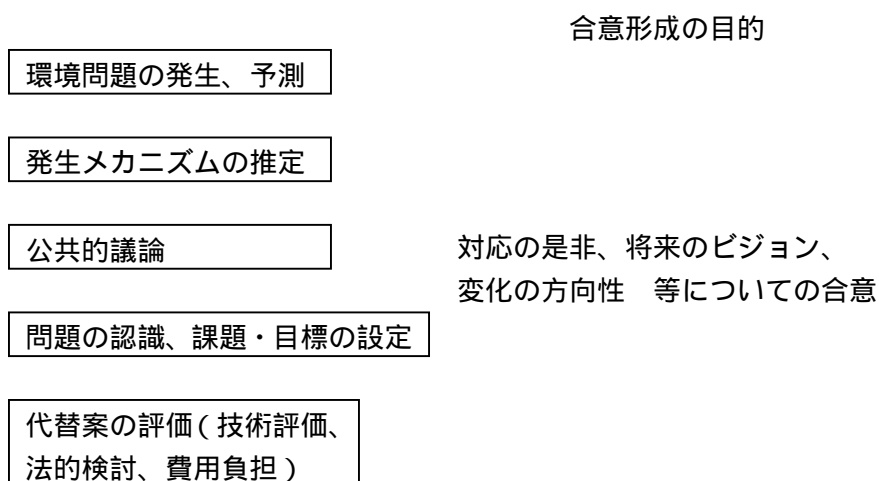
<sup>3</sup>船橋晴俊「環境問題の未来と社会変動」船橋晴俊、飯島伸子編『講座社会学 12 環境』（東京大学出版会 1998）p198 尚、本書では放射性廃棄物問題が事例となる分離型も提示しているが、本稿ではこのタイプについては扱わないものとする。

て定義される<sup>4</sup>。さらに、環境は暗黙裡に、または明示的に地域住民の合意を有する「合意の空間<sup>5</sup>」として捉えることができる。したがって環境問題への対応策は、行政、産業界、一般市民といった様々な利害関係者が原因や発生メカニズム等の情報を共有し、当該環境問題を社会の課題として共通認識した上で、公共的議論による社会的合意にしたがって決定すべき問題である。

環境政策は住民の忍耐や自制を必要とするケースが多く、ライフスタイルや社会・経済活動に介入し、影響を及ぼす。政策形成過程において、利便性の減少や負担の増加につながるマイナスのパイの分配は、従来の政策課題の中心であった富の分配以上に受容者からの合意を獲得するのが困難であると考えられる。しかし、「マイナスのパイ」が「公共的なもの」として受け入れられるためには、その目標や内容だけでなく、それが関係主体の参加や利害の調整プロセスを経て社会的合意が得られることが不可欠である。そうでなければ、関係主体の理解や意欲も不足し、実施段階での積極かつ継続的な参加や実効性の確保も難しくなると考えられる。また、環境問題は、その問題の新しさ、不確定さといった性格から、民主的手続きの開放性が不可避である<sup>6</sup>から、環境政策では多様な利害関係者が関与し合意形成を行うプロセスが必要となってくる。

環境問題は企業や住民の活動に幅広く起因しており、政策の実施過程においては、行政が企業や住民など社会の多様な利害関係者と政策の実施状況や効果といった情報を積極的に公開・共有する等のコミュニケーションを図る必要がある。そして、政策に関わる既存の合意事項に関しても環境の変化に応じて発生しうる新たな利害関係者の意見を収集する等、適宜検証と改善を行っていくことで、関係主体の積極的協力や自主的取り組みが行われ、政策の実効性や評価も高まると考えられる。

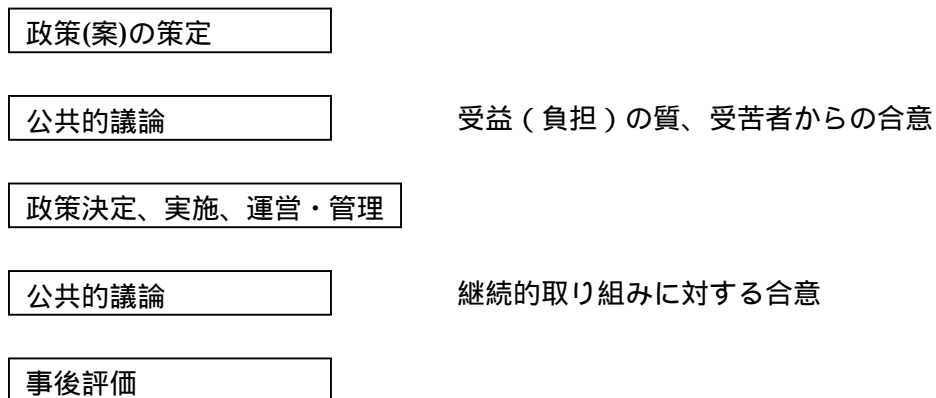
図 1. 1 環境問題への対応プロセス



<sup>4</sup>後藤則行「環境問題・環境政策の評価基準」植田和弘・森田恒幸編著『環境政策の基礎』(2003,岩波書店) p10

<sup>5</sup>関礼子「環境権の思想と運動」長谷川公一編『講座環境社会学 第4巻 環境運動と政策のダイナミズム』(有斐閣、2001) p228

<sup>6</sup>寺田良一「環境運動と環境政策」舩橋晴俊、飯島伸子編『講座社会学 12 環境』(東京大学出版会 1998) p154



出典：後藤則行「環境問題・環境政策の評価基準」植田和弘・森田恒幸編著『環境政策の基礎』(岩波書店 2003) p14 に加筆

以上より、環境問題への対応とは問題の発生から対応すべき問題としての認識、政策立案、政策実施、事後評価による全体検証にいたるプロセスとして捉え、図 1.1 のように図式化し、そのプロセスは、まず第 1 に課題の設定、第 2 に政策形成、第 3 に政策の実施と大きく 3 段階に分けることができる。そして、環境問題に対する共通認識は各プロセスにおける多様な主体の参加による公共的議論と合意の形成を通じて政策として顕在化し、その内容も補強され、深化していくと考えられる。

### 1.3 環境政策の手段

環境政策とは、汚染防止、自然保護、アメニティの保全や向上を進めることを通じて、人間社会にとって望ましい環境をつくり出す公共政策である<sup>7</sup>。しかし、環境政策における政府や行政による介入は、期待が大きい割に十分な成果を上げていないのは、なぜだろうか。

これまで環境政策の手段として、汚染物質の排出基準を超える行為を罰する等の直接規制的手法がとられてきた。しかし、ヒートアイランドや自然破壊、有害物質の影響を予測するのは困難であり関係する主体も多様であるので、かつての公害問題への対応のように、あらかじめある主体による特定の有害物質の排出を想定して、その排出を量的に規制するために、普遍的基準を設定し、その基準に基づいて安全を維持しようとする政策では、因果関係が複雑な汚染や被害を防止し、拡大を妨げることはできない。こうした対症療法的な対策は、原因の根本的解決を避けるため、生じる影響の若干の緩和や他の分野へ問題を転移させるだけの場合が少なくなかったのである。そこで、直接規制的手法による対応ではなく、非規制的手法の重要性が高まってくると考えられる。非規制的手法とは、環境基本計画等に代表される自主的取組手法、税や課徴金を課す経済的手法のほかに、情報的手法<sup>8</sup>と手続的手法<sup>9</sup>がある。

<sup>7</sup>植田和弘「環境政策と行財政システム」寺西俊一・石弘光編著『環境保全と公共政策』(岩波書店 2002) p93

<sup>8</sup>シミュレーションやデータの分析により、環境負荷に関する具体的情報を提供・開示させることによって、各主体の活動を政策目的実現の方向へ変えさせるように誘導する手法で

情報的手法や手続的手法は、直接規制的手法や経済的手法のような効果の確実性は持たないが、導入しやすく、予見・予防的政策であるといえるので、原因の根本的解決につながる可能性を秘めている。そして、政策の進行管理、事後評価も含む一連のプロセスを考えた場合にも有効であるといえる。しかし、両手法の実効性を担保できるかどうかは、関係主体の意識や自主的判断によるところが大きいので、住民や企業など多様な主体の積極的参加によって進める必要があるといえよう。そこでは、個別の事情や地域の情報といった多様な観点を取り入れることができるという点で、普遍的基準に基づく直接的規制よりも、決定の不確実性に相対的に柔軟に対応しうると考えられる。

このように、環境政策に関係する主体の多様化は、二面関係にもとづく一方的行政決定を基本にしていたこれまでのシステムを、調整に重点を置いた社会的決定という方向に変えていく<sup>10</sup>と考えられる。そして、行政主導で進めてきた啓蒙や直接的規制を中心とした手法から非規制的手法を中心とした参加型・合意形成型手法へと政策を転換していく必要がある。環境政策を、新たな社会的規範を生み出す創造的な取り組みとするならば、関係主体の積極的協力や自主的取り組みを行う担い手としての役割は重要である。また、多様な主体が合意形成プロセスに参加するとともに、質の高い合意を形成するための場やプロセスといった制度を構築する重要性が高まっているのである。

## 2. 都市基盤整備の変容

### 2.1 現代の都市基盤整備

環境は人間が生活や産業活動を営む都市という場における共通基盤となるインフラストラクチャーであり、また過去の間人がつくりだした歴史的・文化的ストックの面があり、地域固有材でもある。土地建物空間、自然や歴史的文化的財は、人間の存在や活動との相互作用の中で保存・形成される時にはじめてアメニティとなる。つまり、アメニティはものそれ自体ではなく、地域に固有の歴史性や文化性を反映した人々と環境との関係であり、それについての地域社会の共通理解（社会的合意）である<sup>11</sup>ので、人びとのコミュニケーションなどの要素によって変化しうる。そして、都市とは、アメニティの積み重なりであると解釈することもできる。しかし、成長や開発志向の社会においては、生産機能と効率性の向上を重視する都市基盤整備が進められ、その結果、アメニティが積み重なることなく、地域住民と環境との関係、住民間の共同体意識が希薄になり、自然や景観の破壊等といった問題が生じている。さらに、都市の生産・消費パターンが環境に対して深刻な影響を及ぼしていることから、生活者の視点に立った、アメニティの向上に資する都市基盤整備へと転換していくことが必要となってくる。

以上のような問題に対処するために、住民が積極的に関与する形で行われる「参加型まちづくり」事例が急速に増えつつある。こうした事例の積み重なりが地域住民と環境との

---

あり、環境報告書等が例として挙げられる。浅野直人「環境管理の非規制的手法」大塚直編『環境法学の挑戦』（日本評論社、2002）p151

<sup>9</sup>環境影響評価制度等、意思決定の過程に環境配慮を組み込む手順や手続を定める手法である。浅野前掲注 8 p152

<sup>10</sup>北村喜宣『自治体環境行政法 第2版』（良書普及会 2001）p306

<sup>11</sup>植田和弘『やさしい経済学 環境問題と政策』（日本経済新聞朝刊 2002/7/17）

間の関係や住民間の共同体意識を新しく構築ないしは復活させ、コミュニティの形成にも寄与すると考えられる。

また、公共的な主体（政府、自治体）が供する社会資本は、不特定多数の公共の利用に供するために整備されるものであり、それを通して全国どこでも同じ基準のサービスが行われなければならないので、地域独自性を盛り込んだり、住民の意見を取り入れたりすることは少なかった。住民の最大公約数的なニーズを予想して将来のビジョンを描き、技術合理性・効率性を重視しトップダウン的に計画を提示していた。住民説明会や公聴会、意見公募等、住民参加の機会も確保されているが、それらは住民に対して事業の内容を理解してもらうことが目的であり、提案された住民の意見に対する応答もない等、一方通行的な内容であった。一方、そうした施設を使う側も、社会が量的成長・開発志向で、とりあえず公共的な主体に委ねておいてそんなに間違いない、という合意が形成されていた。支払っている税金に見合う分のサービスが施設を通してそこそこ提供されているのならば、直接の利害関係者でない限り、あえて時間を割いて注文したり、計画や建設の過程に関わったりすることはしなかった。

しかしその結果、こうした手法によって供される社会資本が価値観の多様化した地域住民のニーズを必ずしも反映していなかったり、受益者と受苦者がほぼ完全に分離しているため、計画過程で利害の対立を生じさせている。近年の本格的な市民参加の以前にも、公共事業ではこれまでも合意形成が行われており、地権者や民間事業者とは、密接な協議の末に合意形成し、事業を遂行してきた。しかし、社会の成熟化・価値観の多様化や受益と受苦の格差や分離により合意に関わる主体が質・量とともに増加したため、社会的合意を形成することが困難になってきた。そこで、これからは公共事業の計画策定過程において、早い段階から利害関係者の参加機会を確保し、事業の必要性、妥当性に関する社会的合意を得ることと説明責任を果たすことがより一層必要になる。すなわち、合意形成の場とプロセスといった制度を構築する重要性が高まっているのである<sup>12</sup>。

従来、都市基盤整備は成長やニーズの発生に伴う需要の拡大に合わせて、それに見合う供給量の拡大を行うことによって需給のバランスを図ってきたが、こうした需要追随型の対応を続けたことにより社会資本の量的充足がほぼ達成されたといえる。しかし、十分な成果や効果を生み出していない施設も多く、さらに、環境資源や財政面、住民の多様な価値観といった制約条件から勘案すると、新規開発は減少すると考えられるので、成長を前提とした量的な拡大よりも、既存ストックや地域資源といった限られたリソースを分け合い、必要な機能を新たに付け加え、新たな価値を創造するなど更新・再構成することの重みが増してくる。つまり、これからの都市基盤整備は、つくる側ではなく、使う側の視点への転換、言い換えればその仕組みである都市計画の転換が求められているといえる。以上のような都市基盤整備の問題を把握するため、吉川<sup>13</sup>は近代の都市計画を「事前確定型」、現代の都市計画を「協議型」と表現し、以下のように整理している。

---

<sup>12</sup>以上の流れは、技術合理性に偏った社会工学的開発主義から民主主義的合意主義への制度的移行が進みつつある、と解釈することもできる。堀田昌英「反合意的主体としての都市」竹内佐和子編『日本の産業システム 8 都市デザイン』（NTT出版 2003）p202

<sup>13</sup>吉川富夫「都市計画の評価」蓑原前掲注 P115～143

表 2 . 1 都市計画の類型

	近代都市計画（事前確定型都市計画）	現代都市計画（協議型都市計画）
構造的背景	受益者と受苦者の異質性が大 受益圏と受苦圏が分離	共同体意識の希薄化 受益者と受苦者に共通性 ほぼ地域社会内で完結
発生基盤	公共性を託された行政	住民ニーズ
ビジョン	生産機能、効率性向上（生産者の視点） 成長する都市、需要追従型	生活機能、アメニティ向上（生活者の視点） 持続可能な都市、維持管理重視
計画観	合理主義的計画観	多元的価値観
事業形態	（大規模）公共事業	まちづくり（生活密着型公共事業）
プロセス	トップダウン 間接民主主義	ボトムアップ 利害関係者の直接参加

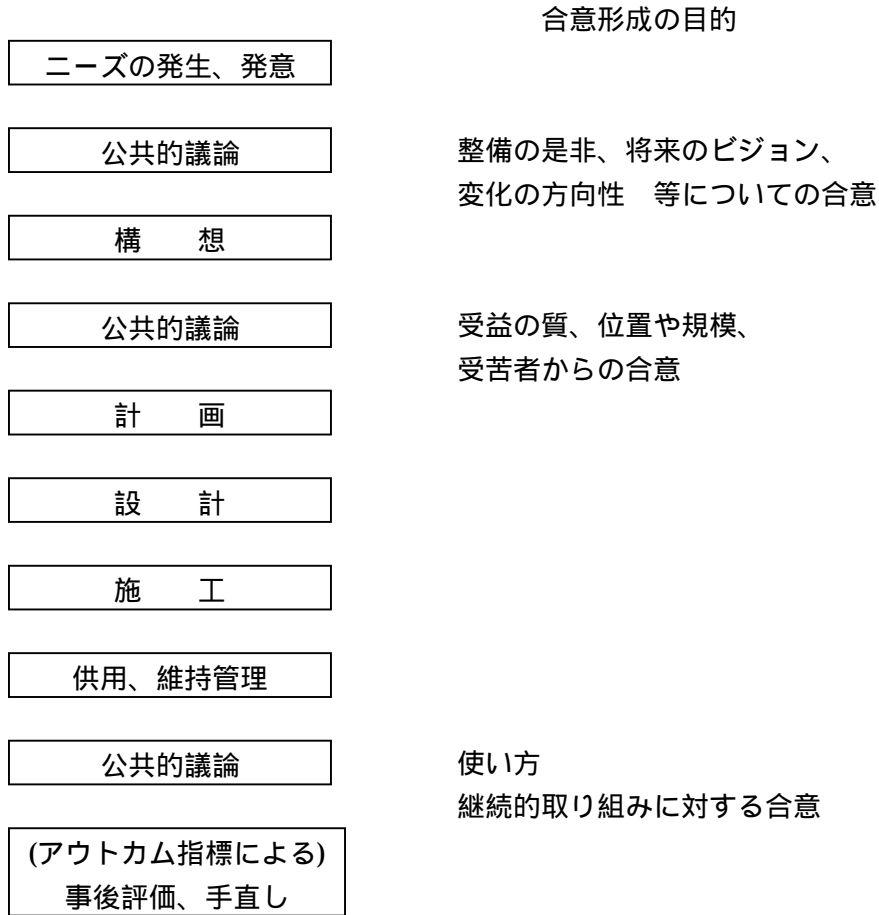
吉川富夫「都市計画の評価」 袁原敬編著『都市計画の挑戦』（学芸出版社 2000）p121、  
卯月盛夫「市民参加と市民提案のあり方」日端康雄編著『市民参加の国土デザイン』（日本  
経済評論社 2001）p216 に加筆等

## 2 . 2 都市基盤整備のプロセス

都市基盤整備も、環境問題への対応と同様、ニーズの発生、構想、計画から施工、維持管理にいたるプロセスとして捉え、図 2.1 のように図式化することができる。このプロセスはトップダウンよりボトムアップ型が志向されているといえよう。前述のように、公共的な主体が供給側の論理で需要やニーズを決定するのではなく、ニーズや発意は住民の生活の中から発生し、公共的議論により総合性を確保することで事業等の構想へと昇華していくのである。構想の段階では将来ビジョン、必要性、社会的・経済的影響、環境への影響等の情報を公開するとともに、広く住民の意見や地域の実状といった情報を収集して公共的議論により構想としての社会的合意を得る必要がある。計画段階では、技術評価、法的検討、費用対効果や、「整備しない」案を含めた代替案の評価を行うとともに、受苦者との交渉も不可欠であり、構想段階で得られた社会的合意を実現するかについて議論を深化させていく必要がある。こうして計画決定された事業について設計・施工する段階においては、デザインに住民の意見を取り入れたり、施工の一部（植樹・タイル貼付等）を参加型で行うことにより、供用・維持管理段階での協力が得られる可能性もある。さらに、アンケート調査等により事後評価を行い、使い方やマネジメントに関する合意を形成していくことが、説明責任を果たすことになると考えられる。すなわち、都市基盤は、つくって終わるものではなく、その後のメンテナンスや使い方のマネジメント、地域社会の変化に応じた改善等、制度上の事業終了後の継続的な取り組みも含んでいるのであり、利用者である住民が担う役割も重要となってくるのである。そして、マネジメントのようなソフト施策は、自分の行動そのものが住民（使う側）の利害・関心になるため、ハード施策より一層、合意形成の重要性が高まってくると考えられる。以上のことより、都市基盤整備とは、民主主義の形を通じた意見表明システムや公共的議論の場などの合意形成システムを

どう埋め込むかという作業の場と考えられる。

図2.1 都市基盤整備のプロセス



### 3. 社会的合意を形成する共通基盤としての公共性概念

これまで、環境政策、都市基盤整備において、合意形成の場やプロセス、担い手といった事柄が重要になってくるとした。このことは、公共的な主体（政府、自治体）が正当性と合理性を独占・判断して公共的課題に対応し、公共的利益の向上を目標として手段的に問題を解決<sup>14</sup>すべく公共政策を決定することが妥当でなくなってきた、ということでもある。すなわち、社会的合意を形成する共通基盤としての、新たな公共性概念<sup>15</sup>が求められている

<sup>14</sup>宮川公男『政策科学入門 第2版』（東洋経済新報社、2002）p307 公共政策は、公共的利益の向上を社会の改善として、それを目標として追求する手段としている。これが手段主義であり、手段主義の前提となっているのが「手段的合理性」である。

<sup>15</sup>公共性を論じる前提として、日本語の「公」という言葉に含まれているふたつの意味を区別しておく必要がある。たとえば「公立」「公共事業」「公費」の「公」は管轄・統治する主体が政府や自治体などの公共的な主体であることをあらわしている。それに対して「公衆」「公開」「公表」「公園」の「公」は社会の人びとの集合をあらわしている。社会のメンバーの「だれもが」参加する・知ることができる・出入りできる……といったことである。つまり「開かれた公的領域」をさしている。したがって対立概念となるのは「閉



のである。以下では、まず、公共性に関する議論から、公共性に求められる条件を整理し<sup>16</sup>、次に、政策の妥当性の公準としての公共性について概観する。

### 3.1 公共性に求められる条件

#### 3.1.1 公共性に関する議論から<sup>17</sup>

##### (1) 公共性の現代的解釈<sup>18</sup>

公共性は、第一に、共同体<sup>19</sup>のように等質な価値で充たされた空間ではない。公共性の条件は、人々の抱く価値が互いに異質なものであるということである。第二に、公共性は、複数の価値や意見の「間」に生成する、差異を条件とする言説の空間であり、逆にそうした「間」が失われるところに公共性は成立しない。第三に、公共性は、同化/排除の機制を不可欠とする共同体ではない。それは、価値の複数性を条件とし、共通の世界でのそれぞれの仕方に関心を抱く人々の間に生成する言説の空間である。

##### (2) 市民的公共性と政治的公共性<sup>20</sup>

市民的公共性とは、基本的に「公権力に対する批判的領域」であり、その主要な関心は政治権力からの自由であると位置づけられているが、その概念の最大の難点と思われるのは、それが市民社会の内部における価値対立の契機を取り除いてしまっているということである。公共性は、抗争の契機をはらむ異質な公共圏からなる多義的な空間としてはとらえられていない。

政治的公共性とは、「社会全体に係わる諸問題を感知し主題化する」という役割を果たす。

---

ざされた私的領域」であるが、同時に「公権力」とも対立するものなのである。現代日本語として流通している「公共」という言葉は、実は以上のふたつの異質な意味を思慮なく混同させたまま使われている。「公共性」「公共の福祉」といわれるとき、これは同じ社会に暮らす「みんな」「私」の集まり に関係する事態であることを意味する。公共的な主体はそれをいわば代行して担っているにすぎないわけだが、実際には、公共的な主体が担っているから「公共的」であるかのように事態が生じており、この時「公共性」概念は公共政策や事業を事後的に正当化するようになってしまうのである。以上の記述については、『ソキウス / 見識ある市民のための社会学リファレンス』HP

<http://archive.honya.co.jp/contents/knomura/ref/ref73.html> を参考にした

<sup>16</sup>鬼頭は政策決定のあり方から公共性を論じている。政策決定とは二つの「公」的あり方として分類される。 普遍主義的決定：手段的合理性を根拠として、公共的な主体による一元的でパターンリスティックな政策決定を行う。基本的には唯一解を求める。 多元主義的決定：決定プロセスへの多様な主体の参加が開かれており、多元的価値観を持つ多様な参加者の合意によって決定がなされるから、基本的には複数解がある。多元主義の場合は普遍主義的決定とは違って、手続が重要であると考えられる。鬼頭秀一「環境倫理と公私問題」佐々木毅、金泰昌 編『地球環境と公共性』(東京大学出版会 2002) p239

<sup>17</sup>ここでの議論では、「公共性」を「公共圏」に置き換えて読むと趣旨がはっきりするケースが多い。この概念については、花田達朗『公共圏という名の社会空間』(木鐸社、1996)を参考にした。

<sup>18</sup>以下の記述については、齋藤純一『公共性』(岩波書店、2000) p5~6 を参考にした

<sup>19</sup>共同体は、宗教的価値であれ道徳的・文化的価値であれ、共同体の統合にとって本質的とされる価値を成員が共有することを求める。 齋藤前掲注 18 p6

<sup>20</sup>以下の記述については、齋藤前掲注 18 p29~33、小泉秀樹「都市計画の構造転換」『新都市 2002.1』 p11 を参考にした

察知された問題は自律的公共圏における討議を経て、公共性の空間に向けて広く提起されていく。そこで公共的な争点として一般に認められるようになれば、それは「政治システム」(議会等、意思決定が行われる「制度化された公共圏」)におけるアジェンダとされていくことになる。つまり政治的公共性は、異なる立場にある多様な主体からの発意を受け止め、討議の過程に反映することができる言説の空間を指す。

### 3.1.2 政策の妥当性の公準としての公共性

前に述べた手段的合理性の最も基本的な問題点は、公共的利益とは何か、社会にとって何がよいことで必要なのかについて個々の主体(組織・個人)によりさまざまに異なった判断や価値観がありうること、公共政策の妥当性に関する公共的議論の重要性が無視されていることである。また、人々の価値観やニーズが不明確であり、コンフリクトを含んで多様化している現代においては、公共政策の意思決定は手段的合理性だけが妥当性の判断基準とされることであってはならない。つまり、妥当性の公準としては、政治プロセスがどのように公益を反映することになるか、あるいは公益を最もよく反映するためにはどのように設計されるべきかということに帰着する<sup>21</sup>。このことは、ハーバーマスの提示している「対話的合理性」の概念によっても説明できる。その概念とは、功利的「目的」を設定し、効率的に実現・達成することに合理性を見いだすのではなく、対話を行い諒解が形成されるという諒解達成志向的な対話行為に合理性を見いだすのである。以上より、政策の妥当性の公準としての公共性とは、公共的な主体によって独占的に供給されるのではなく、公共的議論の場とコミュニケーション、すなわち合意形成のプロセスを通じて形成され確認されていくと考えられる。そして、この公準を満たした政策は必然的に説明責任を果たしうるであろう。

以上をまとめると、環境問題や都市基盤整備は、一元的な対応では解決は困難であるので、多様な発意に公益を求めることが必要であり、多様な主体の決定プロセスへの参加と、多元主義的決定が求められるといえる。また多様な主体が出会い、相互に情報の提供・交換が行われることで、公共的議論が活性化し、新たな問題の発見が行われる。つまり、政策・計画の合理性や公共性、総合性は、多様な主体により提供される情報、それらに関する価値解釈の結果が、討議の過程に反映されることを通じて、結果的に達成されるのである<sup>22</sup>。そして、環境政策や都市基盤整備の公共性や合理性、透明性を高めるという要請に応えるためにも、住民参加は有効な手段となりうるのである。

## 4. 合意形成を図るための論点整理

環境問題の解決や都市基盤整備を行うためには、異なった価値観や利害を持つ住民が共通の目標、変化の方向性や行動方針に合意しなければならないので、交渉<sup>23</sup>を通じて問題

---

<sup>21</sup>宮川・前掲注 14 p311

<sup>22</sup>小泉前掲注 20 p14

<sup>23</sup>コミュニケーションは交渉の手段であり、「交渉する」ということは、「コミュニケーションによって合意形成を図る」ということである。交渉には、主に二つの種類がある。分配型交渉：限られた大きさの利益を当事者間で分配するために、競い合う交渉。一方の当事者が多くの利益を得ると、他方の当事者の取り分が減る。統合型交渉：当事者の各

への対応を模索することが必要である。公共性に求められる条件からも、合意形成を図る上での具体的な論点としては、合意形成プロセスをどう設計するか、コミュニケーションをどうするか（プロセスにおける活動主体（担い手）と個別のコミュニケーション手法・場）が重要であることが分かった。また、合意形成プロセスにおける住民参加の功罪についても注視すべきであるように思われる。

#### 4.1 価値観・利害調整とその焦点としての合意形成プロセス

政策や事業に対する合意に関わる焦点とは、大きく二点に整理される。第一に、目的・必要性や効果、社会的・経済的影響、環境への影響といった実質的な利害・関心、多様な価値観である。第二に、進め方や決め方が適切であるか（情報公開、住民参加が行われているか等）といったプロセス上の利害・関心である。前者は事業・計画、政策の妥当性に関する問題であるが、先に述べたように、妥当性とは多様な主体が合意形成プロセスに参加することによって達成されるのである。後者は合意形成及びコミュニケーションのプロセスをどう設計するかの問題であるので、双方にとって合意形成プロセスは重要な論点となる。プロセス枠組みをどう設計するかについては次章の事例研究で検討することとし、以下ではコミュニケーションを構成する要素である手法と場について整理する<sup>24</sup>。

#### 4.2 コミュニケーション

行政と住民との間では、一般情報についてはモニターやアンケートのような一方向の型にはまったコミュニケーションから脱却できず、都市計画のような個別情報については事業執行が優先され形式的なコミュニケーションにとどまることが多かった。こうした状況を踏まえ、環境問題におけるコミュニケーションの重要性が平成13年度版環境白書で取り上げられており、その概念については、環境基本計画では「持続可能な社会の構築に向けて、個人、行政、企業、民間非営利団体といった各主体間のパートナーシップを確立するために、環境負荷や環境保全活動等に関する情報を一方的に提供するだけでなく、利害関係者の意見を聴き、討議することにより、互いの理解と納得を深めていくこと」という意味で用いられている。そして、質の高いコミュニケーションとは、以下のように整理さ

---

利益を特定し、利益の最大化を目指して両者が協力し合う交渉。このような交渉では、両者が利益を新たに創造し、それを獲得していく。 マイケル・ワトキンス監修 岡村桂 訳 『ハーバード・ビジネス・エッセンシャルズ [ 5 ] 交渉力』(講談社 2003) p20

そして、環境政策や都市基盤整備でのソフト施策における合意形成を図るためには、統合型交渉を行うといえよう。そして、ハード施策についても前に述べたように、どの位置にどんな規模でつくるのかというアウトプット重視から、いかに使うかというアウトカム重視、社会工学的開発主義から民主主義的合意主義へ移行してきており、交渉の種類も従来の分配型交渉から統合型交渉へと志向を変えていくと考えられる。

<sup>24</sup>尚、コミュニケーションには以下の5つのレベルがあるとされている。 情報提供 (informing) 意見聴取 (hearing) 形だけの応答 (reply only) 意味ある応答 (meaning reply) パートナーシップ (partnership) である。環境政策や都市基盤整備では、従来良くてもレベル3「形だけの応答」が行われるだけであったが、レベル4「意味ある応答」が行われた結果、質の高い合意の形成と施策の実施という成果が得られている事例もある。原科幸彦「環境計画と市民参加」寄本勝美、原科幸彦、寺西俊一編著『地球時代の自治体環境政策』(ぎょうせい、2002) p40

れている<sup>25</sup>。各主体が主体的・積極的に情報の伝達・交流に「参加」し、各主体の関心に沿って的確で十分な質・量をもった情報が双方向にやりとりされる「対話」により、双方の相互理解が進むだけでなく、対話による新たな発見、気づきが生まれ、よりよい行動に結びつくものであること。さらに、対話により醸成された信頼関係が将来の連携協力の基礎となるものであること。

#### (1) 手法

コミュニケーションの手法は下記のように分類できる。

##### 情報発信（公開）型

情報公開は、住民とのコミュニケーションを進める上での基盤となり、行政の説明責任を果たすものである。情報公開は、計画等の段階を問わず、多様な媒体を介して多くの人々に対して公平に情報を発信することができる。具体的には、広報誌・広報番組、ホームページ、広告、告知チラシ・パンフレット、記者会見等の手法が挙げられる。

##### 情報受信（収集）型

情報収集は多様な媒体を介して住民の意見や地域の実状といった情報を受信することであり、それらを計画等に反映することで不特定多数の多くの住民の間接参加を実現するものである。この手法の有効性は、意見の収集率の向上、収集した意見の公開方法、意見の活用・反映方法等によって規定されるであろう。情報公開と併せて行うことで、情報が住民と行政の間を交流し、情報の共有と円滑で質の高いコミュニケーションが実現する。具体的には、アンケート調査、意見公募、インタビュー、住民投票等の手法が挙げられる。

従来、行政はどちらかといえば、一方通行的に都合のいい情報を発信してきた。しかし、今後は、行政と事業者や住民の間で、相互に情報の発信・受信を行い、一方の主体から出された情報が他の一方の主体に受け止められそこで分析・加工された上で内容が変容して戻ってくるといった応答的な情報交流が必要になる。こうした積極的なコミュニケーションを通じて、行政と事業者と住民の間で適度に緊張感のある健全な協力関係と信頼関係が構築され、公共的議論の総合性・合理性も高まると考えられる。尚、こうした積極的な双方向コミュニケーションはアウトリーチ活動<sup>26</sup>と共通点が多い。

##### 参加（手続）型

基本的には住民の直接参加により行われるコミュニケーションである。具体的には、シンポジウム、ワークショップ、コンセンサス会議、説明会、公聴会等の手法が挙げられる。この手法の有効性は、参加者の多寡、対話内容の公開方法、意見の活用・反映方法等によって規定されると考えられる。

#### (2) 場

コミュニケーションの構成要素が場であるということは、公共圏の構成要素となるような意見交換と意思表示の場が公論形成の場であることと符合する。公論形成の場として大

---

<sup>25</sup>「参加型アセスの手引き」環境影響評価情報支援ネットワーク HP  
<http://assess.eic.or.jp/index.html>

<sup>26</sup>小泉秀樹「コミュニティ・デザインとNPO」原田純孝編『日本の都市法』（東京大学出版会 2001）p372 アウトリーチ活動とは、自らの持つ他主体との関係（ネットワーク）を利用し、専門的知識やそれを解釈した結果など各種の情報を提供し、他主体に伝え、かつその主体の所有している知識や解釈の結果を吸収することである。

きな役割を果たしてきたのが議会であるが、議会以外には住民が抱えている問題を公の場に出して行政側と交渉したり調停したりする公共的空間が存在しなかった。そこで、多様化・複雑化した今日の社会においては、議会以外の様々な形での公論形成の場の充実が必要となってくる。公論形成の場にとって必要なことは、利害関係者に対する開放性であり、異質な視点・情報を集め、付き合わせた上で、より普遍的な問題意識と解決策を見出すことである。さらに、場を重層的に形成するとともに、質的に多様化することが求められている<sup>27</sup>。尚、場の概念を広く捉えた場合、手法という要素はそこに内包されると考えられる。

#### 4.3 住民参加の功罪

これまで見てきたように、住民参加は合意形成プロセスにおける重要な論点であると位置づけられるが、その功罪についても配慮する必要がある。そこで、住民参加の利点と欠点を、過去の有識者の主張や言論をもとに整理している例<sup>28</sup>を参考に加筆し、以下のようにまとめることができる。そして、これらに配慮することが合意形成の場やプロセス、担い手といった事柄を考える上でも必要であり、質の高い合意の形成に資すると考えられる。

##### (1) 住民参加の利点

- 住民が自分の意見を伝達できる = 事業・計画者が市民の意見を収集できる。
- 住民が事業・計画者の意見を理解できる = 事業・計画者が説明責任を果たせる
- 紛争を未然に防止する、あるいは一度発生した紛争を早期に解決できる可能性がある
- 計画策定・事業実施の期間が短縮され、コストダウンできる
- 住民の能力が高まる（市民の生涯学習の一環として機能しうる）
- 住民間のコミュニティ形成に寄与しうる
- 住民の計画に対する当事者意識が高まり、実行のインセンティブが高まる可能性がある

##### (2) 住民参加の欠点

- 必ずしも合理的な意思決定なされない可能性がある 事業、計画の内容が悪化する。（市民の失敗）
- 意思決定の責任が他人任せとなり、無責任な行動が行われる可能性がある
- 不確定要素が決定プロセスに持ち込まれる可能性がある

#### 4.4 分析枠組み

問題の発生から住民の参加、事業や政策の実施、実施後の効果と動向にいたる時系列を軸とした上で、本章で検討したことにも着目し、以下のような分析枠組みを設定する<sup>29</sup>。(1)では、利害関係者のあり方、世論・運動のあり方等を含めた広義の背景、利害調整への対応の発意の主体を記述する。(2)は合意形成プロセスの枠組みやコミュニケーション、担い手について分析する。(3)で実施後の効果や、継続的な取り組みがなされている

<sup>27</sup>以上の記述については、船橋前掲注3 p210を参考にした。

<sup>28</sup>加藤浩徳「市民参加という名の幽霊」『交通工学』（交通工学研究会 2002 No.6 Vol.37）p6、加藤浩徳・寺部慎太郎「交通と市民のかかわり合い」家田仁編著『それは足から始まった～モビリティの科学』（技報堂 2000）p362～p364 尚、これらでは住民と市民を区別しており、本節では市民を住民に置き換えている。

<sup>29</sup>(2)項目は前節、項目は、項目は、(3)項目はと高い関連性を有している。

かどうかといった動向についての評価・検討を行うことで、プロセスだけでなく、合意自体の妥当性についての分析も試みる。尚、環境問題やまちづくりなどに代表される合意形成の事例を収集、同一の枠組みで整理しデータを分析・提供する試みも進められており<sup>30</sup>、参考にした。

(1) 発生基盤

取り組みに至った 背景 発意した主体 世論、運動の存在及び程度 利害関係者

(2) 合意形成プロセス

活動主体 プロセスの枠組み 情報発信型コミュニケーション 情報受信型コミュニケーション  
参加型コミュニケーション コンフリクトの存在及び程度

(3) 結果

効果、実施後の動向等

そして以下では事例研究を行うこととしたい。

## 5. 事例研究

### 5.1 分析対象の選定

環境問題や都市基盤整備における合意形成事例の中から、事業や計画、政策の内容にバラエティをもたせ選定するという事例内容の軸、前章の時間軸の2つの軸により、分析対象となる事例を収集した。収集した事例の中から、コミュニケーションや意思決定の内容についても考慮し、下記の5事例を選定した。事例内容の軸では、都市基盤整備と環境政策について、前者については表2.1の事業形態により公共事業とまちづくりに区分し、後者については自然保護と廃棄物・リサイクルをピックアップすることで4項目に分類することを試みた。尚、(2)については大気汚染による環境問題、(4)は公共施設建設という公共事業、(5)は行政経営という側面で捉えられることにも留意しておきたい。

(1) 霞ヶ浦「アサザプロジェクト」(公共事業、自然保護)

(2) 氷川参道(まちづくり、環境)

(3) 名古屋市ごみ減量(廃棄物・リサイクル)

(4) 所沢市「東部クリーンセンター」(廃棄物・リサイクル、公共施設)

(5) 川崎市営地下鉄(公共事業、行政経営)

本稿では、合意形成プロセスの活動主体が開設しているインターネットのホームページ、広報誌や報告書等の文献といった資料を整理し、資料のみでは十分把握できない事項については補足的に関係者へのヒアリング調査を実施し、次節のように整理した。尚、(1)については活動主体<sup>31</sup>の担当者との対面インタビューを実施したのに加え、合意形成プロセスで実施したコミュニケーションの具体的内容(委員会の議事録等)を閲覧させて頂いた。

---

<sup>30</sup>NPO 法人 PI-Forum が行っている。代表：石川雄章 <http://www.pi-forum.org/>  
PI-Forum では、合意形成プロセスにおける利害関係者とプロセスの枠組み(の関連性)の分析に主眼を置いている。

<sup>31</sup> NPO 法人アサザ基金 <http://www.kasumigaura.net/asaza/>

( 2 ) は担当者<sup>32</sup>との対面インタビューを実施したのに加え、コミュニケーションで使用した資料等を提供して頂いた。( 3 ) は担当者<sup>33</sup>との電子メールでのインタビューを実施したのに加え、コミュニケーションで使用した資料等を提供して頂いた。( 4 ) は担当者<sup>34</sup>との対面インタビューに加え、合意形成プロセスで実施したコミュニケーションの具体的内容( 地元説明会の議事録 ) を閲覧させて頂いた。( 5 ) は担当者<sup>35</sup>との電子メールでのインタビューを実施した。

## 5. 2 事例分析

### ( 1 ) 霞ヶ浦

事例		霞ヶ浦「アサザプロジェクト」 <sup>363738</sup>	
発生基盤	背景	霞ヶ浦は、湖面積220k m <sup>2</sup> の日本では琵琶湖について2番目に大きな湖である。しかし、昭和46(1971)年に着手された霞ヶ浦開発計画では、主として首都圏の水がめと利水の役割を求めて護岸工事と淡水化が進められた。その結果、湖岸の水草やアシ原は失われ、全域がコンクリートの護岸で固められた。水生植物群落が消滅した結果、周辺の結果から流れ込む汚染物質を植物プランクトンだけが処理するようになり、その一種であるアオコが大発生し、富栄養化が進んだ。このような状況のもと、市民運動の中から「霞ヶ浦をよくする市民連絡会議」が結成され、霞ヶ浦に生息する水草「アサザ」等の在来水草の働きにより、湖の多様な生態系と植生を再生しようという提案を湖の管理者である旧建設省に対して行った。この提案は「アサザプロジェクト」と呼ばれ、平成7(1995)年から教育や産業等の活性化をも視野に入れ、小学校児童によるアサザの植付、流域の間伐材や雑木を使用した粗朶消波堤を設置する等、水質改善の環境保全策として始まった。それから、学識経験者と行政からなる「霞ヶ浦の湖岸植生帯の保全に係わる検討会」にて、霞ヶ浦の水辺植生減退の原因究明及び保全対策を徹底的に議論し、検討した結果、平成12(2000)年度から国交省によって公共事業として本格的に実施された。	
	発意した主体	「霞ヶ浦をよくする市民連絡会議」が中心となった	
	世論、運動の存在及び程度	連絡会議は周辺住民の運動の中で結成された	

<sup>32</sup> さいたま市都市局 大宮駅周辺整備推進事業部 大宮駅周辺計画管理課

<http://www.city.saitama.jp/>

<sup>33</sup> 名古屋市環境局 ごみ減量対策室 <http://www.city.nagoya.jp>

<sup>34</sup> 所沢市東部クリーンセンター

<sup>35</sup> 川崎市 交通局高速鉄道建設本部等 <http://www.city.kawasaki.jp>

<sup>36</sup> 鷺谷いづみ、飯島博編著『よみがえれアサザ咲く水辺 ~ 霞ヶ浦からの挑戦~』(文一総合出版 1999)

<sup>37</sup> 飯島博「アサザプロジェクトの挑戦」嘉田由紀子編著『水をめぐる人と自然』(有斐閣選書 2003)

<sup>38</sup> 飯島博「住民参加による自然再生事業 アサザプロジェクトについて」『土木学会誌 2003.4』

		利害関係者	霞ヶ浦周辺地域住民(環境再生重視)、地域住民(環境にあまり関心なし)、国土交通省霞ヶ浦河川事務所(湖の管理者、治水重視)、水資源開発公団(農業用水)・水利権を有する茨城県や東京都、千葉県(利水重視)
合意形成プロセス	活動主体		連絡会議/NPOアサザ基金、森林組合、霞ヶ浦粗朶組合、漁協、霞ヶ浦流域内の小学校、霞ヶ浦市民協会、潮来ジャランボプロジェクト(公園づくりNPO)等多数の市民団体。委員会として、「霞ヶ浦の湖岸植生帯の保全に係わる検討会」、「霞ヶ浦開発事業モニタリング委員会」、及び国交省と水資源開発公団
	プロセスの枠組み		連絡会議が中心となって設計した。現在、国交省主導の枠組みによるプロセス <sup>39</sup> も進行している。
	対話・応答	情報発信型コミュニケーション	会報・チラシ・たより 等多数
		情報受信型コミュニケーション	会員の意見聴取等(アサザ基金)、アンケート調査(国交省)
		参加型コミュニケーション	公開講座、ワークショップ、シンポジウム、意見交換会(国交省)等。里親制度によるアサザの植付、森林管理、野鳥観察会(モニタリング)等 <sup>40</sup>
コンフリクトの存在及び程度		冬季水位上昇管理、消破堤工事の手法をめぐり、環境重視の連絡会議と利水重視の行政側の間で対立	
結果	効果、実施後の動向等	粗朶消波堤の設置は国土交通省が採用して大規模に実施されている。流域の森林組合から針葉樹の間伐材を調達したが、雑木林を手入れすることで発生する粗朶については、これまでアサザプロジェクトに参加してきた自営業者や企業に呼びかけて、新たに霞ヶ浦粗朶組合を結成することで調達し、産業の活性化にも寄与している。自然再生事業を行う上で、自然環境が損なわれる以前の状態を知ることは重要であるが、開発前の湖岸の様子を調査する方法として、地元の小学生が祖父母や近所のお年寄りから昔の湖岸の様子を聞き取り、一緒に絵を描いてもらうという方法をとった。これらの調査をもとにNPOや研究者が子供たちや地元住民と一緒に植生復元計画をつくり、湖に植え付けを行う。里親制度によるアサザの植付には、流域内の9割を超える小学校が参加している。植付事業完了後は、実際に目標とした魚や野生生物が戻ってくるか、水質改善が見られるか等を子供たちや地元住民がモニタリングを行い、事業の効果を評価し、日常の維持管理も行っている。こうした再生事業の結果、湖で見	

<sup>39</sup> 霞ヶ浦の管理に活かすことを目的として、地域住民や関連団体と意見や情報交換を行う場として平成14年12月から霞ヶ浦意見交換会が行われている。出席者に対する意見収集の補完措置としてアンケート調査も行っている。しかし、参加団体の多くが行政と関係の深い団体であり、行政と利害の対立がある団体に対して積極的に参加を呼びかけていないこと等が指摘されている。

<sup>40</sup> これらは、体験型コミュニケーションともいえる。



		<p>られる魚や野生生物は着実に増加している。このような一連のプロセスは子供たちの環境教育の場にもなっている。以上のように、産業の活性化、環境教育が環境再生事業と一体となっており、多様な主体が連携し継続的に参加している。</p>
--	--	--

霞ヶ浦における環境問題は、自然保護やライフスタイル、地域産業等、多様な分野が複雑に絡んでいる。霞ヶ浦流域という広域的な地域にアプローチするという広がりを持った環境政策は、行政の一元的な対応では展開できない。アサザプロジェクトにおける合意形成プロセスの特色は、粗朶組合、環境教育を通して多様な担い手と参加の場が創出されていること、場の特色としての委員会、実施後の効果や継続的な取り組みを生み出していることの三点が挙げられる。

第一に、粗朶組合ではこうして新たな担い手と参加の場が創出され、森林保全がこれまでの「点」から地域全体を覆う「面」へと展開できるようになった。粗朶消破堤や地域の在来種であるアサザの植付による自然再生事業は、地域に蓄積した歴史的文化的資源に目を向け、新しい付加価値を創造する戦略といえる。多様な個々の活動や取り組みが自己完結することなく、他の取り組みを連鎖的に生み出しながら、地域全体に波及効果をもたらし、ネットワークが生成され、施策の総合化を進めた。

第二に、場の特色として合意形成プロセスの活動主体として設定した委員会<sup>41</sup>についてであるが、「霞ヶ浦の湖岸植生帯の保全に係わる検討会」は植生帯の衰退の原因が護岸工事や湖水位管理であるとしたが、学識経験者の中に NPO 法人「アサザ基金」代表も含まれているなど、異質な視点・情報、経験知に基づく根拠を集めたからこそ、このような普遍性のある問題認識と粗朶消破堤という保全対策を見出すことができたと考えられる。今秋、新たに設立された「霞ヶ浦湖岸植生帯の緊急保全対策評価検討会」では、市民団体のメンバーは選定されず、前の検討会では公開を原則としていた会議も非公開となった。科学的な立場からのみ評価検討を行い、検討結果は国交省、独立法人水資源開発機構が取りまとめ公表するとしている。換言すれば、公共的な主体による一元的でパターンリスティックな意思決定といえる。

第三に、継続的取り組みとしての環境教育は、環境破壊のメカニズムを「調べて学ぶ」ことの次に、「問題の所在を明らかにし、共有する」、さらに調査に基づいた「問題解決のための提案」、「提案を具体化するための計画と戦略づくり」、アサザの植付をはじめとする

<sup>41</sup>「霞ヶ浦の湖岸植生帯の保全に係わる検討会」は「霞ヶ浦開発事業モニタリング委員会」の下位組織と位置づけられていた。後者は水資源開発公団が主体となっており、護岸工事や湖水位管理について「(植生帯への)影響はあるが問題ない」とした。

「環境や社会への働きかけ・実践」、生物のモニタリング等による「結果の評価・事後評価」というプロセスである<sup>42</sup>。このプロセスは図 1.1 に示した環境問題への対応プロセスとも共通点が少ない。プロジェクトは、生物多様性保全をはじめとする湖の環境問題を、環境教育を通じた参加の場を創出しており、また、参加による魚や野生生物の増加といった効果を、現場や発信型でのコミュニケーションで確認するとともに、積み重ねて社会の再構築を試みているのである。

(2) 氷川

事例		氷川参道 <sup>43</sup>	
発生基盤	背景	氷川参道はさいたま市のほぼ中心に位置している。大宮駅東口に広がる繁華街に接しつつ氷川神社に至るまで、南北約2kmにわたる、ケヤキを主体とした並木道である。整備前は、幅6m(うち路肩が片側各1.5m)の一方通行の道路であり、自動車交通量や路上駐車が増加が引き起こす事故の増加や大気汚染、樹木の枯損等の環境悪化といった問題に直面していた。そこで、問題解決には多くの人々が問題を共有し、参加によるまちづくりを進めることが重要であるとの観点から、以前から活動していた「氷川参道を考える会」、地域の自治会長や沿線の住民などが参加し、「氷川の杜うるおいのあるまちづくり推進協議会」が発足した。以降、本協議会が主体となって氷川参道のまちづくり活動が始まった。また、市が主体となって「交通計画検討協議会」を設置し、地区交通対策の検討も進めていた。検討の結果、交通計画検討協議会では、住民アンケート調査の結果を基に、各種交通対策について検討した。そこで、具体的な交通対策案を現場で施行し、効果や影響などを把握・評価して本格的に実施できるかの判断材料を得るとともに、まちづくりに対する地域住民の意識を向上させるために社会実験を実施することとした。	
		発意した主体	まちづくり推進協議会
		世論、運動の存在及び程度	大きな運動等の存在は無し
		利害関係者	沿道住民(事故の増加、環境悪化を懸念)、周辺住民・事業者(参道を移動のための通過経路として利用)
合意形成プロセス	活動主体		「まちづくり協議会」、「交通計画検討協議会」、市役所
	プロセスの枠組み		骨格づくりは市が行い、それに対してまちづくり協議会を中心に意見を提案
	対話・応答	情報発信型コミュニケーション	広報、たより、告知チラシ・看板(社会実験)等
		情報受信型コミュニケーション	アンケート調査
		参加型コミュニケーション	社会実験、ワークショップ、シンポジウム等
コンフリクトの存在及び程度		歩行者専用道路への転換の意見を有する住民も存在する。	

<sup>42</sup> 鷲谷、飯島前掲注 36 p167 を参考

<sup>43</sup> 氷川の杜うるおいのあるまちづくり推進協議会 協議会だより第 1 号～第 11 号

結果	効果、実施後の動向等	<p>実験は、氷川参道の一方通行区間の一部(約 450m の区間)を以下の2区間に分けて行った。[片側歩道区間]幅員 6m をカラーコーンによって西側に 3.5m の車道、東側に 2.5m の歩行空間で区分する。[両側歩道区間]一方通行区間の両側に表示してある緑色のペイントの形態をカラーコーンによって物理的に明確化し、中央の車道を 3m とし、両側に 1.5m ずつの歩行空間を確保した。そして、実験区間内の交通量、通行車両の瞬間速度、周辺道路への違法駐車状況の調査を実施した。実験のアンケート結果は、片側歩道区間の形態に 48%、両側歩道区間形態に 37%の支持。沿線住民、ドライバーは片側歩道区間を多く支持。周辺道路の混雑状況については、少なくなった(6%)、多くなった(20%)。路上駐車については、多くなった(10%)、少なくなった(20%)。営業活動への影響については、全く支障がなかった(22%)、多少支障があったが許容範囲(47%)。また、将来的なあり方としては、歩車共存(46%)、歩行者専用化(33%)の支持が集まった。そして、実験のアンケート調査の結果も有力な判断材料となり、片側歩道整備工事が実施された。工事実施後は定期的に交通量調査等を実施しているが、調査結果では路上駐車が激減し、歩行者・自転車交通者が増加する等の効果が得られており、道路利用者の評価も好意的である。また、地域住民は清掃活動やシンポジウムへも参加する等、まちづくりへの関心は高まっており、工事区間延伸に対する支持も高い。そして、2回目の社会実験の実施も検討されている。</p>
----	------------	---

氷川参道における合意形成プロセスの特色は、積極的かつ多様な双方向コミュニケーションと、実施後の効果や継続的な取り組みを生み出していること、場のあり方が挙げられる。

第一に、氷川参道における交通やまちづくりの問題は、多くの人々の間で自分自身の生活危機であり、問題の影響による受苦者は受益者より多く、解決に取り組むべきだという社会的合意が形成されていた。そして、そうした合意が氷川参道における合意形成プロセス、その具体的な取り組みの一環としての社会実験の発生基盤となったため、問題を認識し、課題・目標を設定することも容易であったと考えられないことはない。しかし、実験の実施までの過程においてアンケート調査やシンポジウム等、コミュニケーションの手段が多様であったので、それだけ利害関係者の参加の機会を確保するとともに、問題意識を共有し、施策の合理性や総合性も確保されたと考えられる。社会実験を参加型コミュニケーションと捉えると、関係主体にとって参加の容易な場であり、参加者は将来の構造・形態を体験し有効な意見を提案する、という質の高い双方向コミュニケーションが行われる。事業者側も、何をやろうとしているか事前に提示することで問題点や責任を共有でき、効果や影響などを検証・評価して本格的に実施できるかの判断材料を得ることができる。

第二の点であるが、上記に加えて、アンケート調査やシンポジウムでの意見交換、交通量調査により実験や工事後の検証を行い、路上駐車の減少や歩行者の増加といった効果を発信するなど積極的に双方向コミュニケーションを行っていることが、工事実施後の住民の理解と協力にもつながっていると考えられる。

第三に、場の特色としての委員会については、「まちづくり協議会」は地域住民から構成されているが、関心のある住民であれば入会できる等オープンな団体である。「交通計画検

討協議会」は行政が選定した学識経験者や関係行政機関等から構成されている。会議の内容については、両協議会ともシンポジウムやたより等により集中的に公開していた。

(3) 名古屋

事例		名古屋ごみ減量 <sup>44</sup>
発生基盤	背景	<p>1999年1月、環境庁の反対によって、次期最終処分場(ごみ埋め立て地)予定地として候補に挙がっていた藤前干潟埋立てを断念した。その時点で、名古屋市の最終処分場である愛岐処分場(岐阜県多治見市)は2001年には満杯になると予想されており、新しい処分場を作るとなると約10年はかかるため、知多市にある処分場を使わせて欲しいと申し入れたが、知多市に「名古屋市のごみ対策は知多市に比べ遅れている」と拒否され、代替処分場を確保できていなかった。また、焼却施設である南陽工場(名古屋市港区藤前)には昭和52年と平成9年に操業開始した新旧2つの工場があり、旧南陽工場は新工場の操業後2年間は並行して操業することを市民に承諾を得ていた。しかし、増え続けるごみ量のため、延長を5年間にしようとしたところ、ダイオキシンに対する不安などから地元自治会がこれを拒否し、1999年1月に操業を中止した。</p> <p>こうして、名古屋市は燃やすところも、埋めるところも壁に当たり、快適で清潔な生活の確保と自然環境の保全の両立を図るため、1999年2月、松原武久市長は2年間で20%、20万トンのごみ減量呼びかける「ごみ非常事態宣言」を発令した。これに伴い、指定袋制や事業系ごみ収集の完全有料化を先行実施、2000年4月には容器包装リサイクル法が施行、同年6月、「第2次一般廃棄物処理基本計画」を策定、分別やりサイクルの徹底といったごみ減量策について本格的に取り組むことになる。</p>
	発意した主体	市役所、市民団体
	世論、運動の存在及び程度	藤前干潟埋立て断念は世論の大きな盛り上がりとなり市民運動が発生基盤となった。ごみの減量もすでに先進的に取り組んでいた地域住民や市民団体が存在した。
	利害関係者	減量に前向きな住民とそうでない住民、容器包装関連企業、紙関連企業、市民団体、市役所
合意形成プロセス	活動主体	環境NPO中部リサイクル運動市民の会、名古屋リサイクル推進協議会、環境NPO名古屋生ごみリサイクルの会等の市民団体、学区協議会方式の古紙集団回収(名古屋方式)他多数。「第3次一般廃棄物処理基本計画」策定のための委員会・分科会として、「ごみ減量先進都市なごや」検討委員会、容器包装・生ごみ・古紙・パートナーシップの各分科会
	プロセスの枠組み	行政主導の枠組みと、市民主導の枠組みが併存

<sup>44</sup>松原武久『一周遅れのトップランナー 名古屋市民のごみ革命』(KTC中央出版 2001)

	対話・応答	情報発信型コミュニケーション	市の広報誌、市民団体発行の環境情報誌、パブリシティ(記者会見等)、「容器包装リサイクル 中間総括」をはじめとする減量取り組みの成果報告書 等多数
		情報受信型コミュニケーション	資源収集ホットライン、アンケート調査、意見募集(廃棄物処理基本計画改定) 等
		参加型コミュニケーション	住民説明会、イベント、市民集会、委員会 等
	コンフリクトの存在及び程度		ルールを守らない少数の住民との間でコンフリクト
結果	効果、実施後の動向等	2000年夏、政令指定都市で初めて容器包装の分別回収の実施をスタートさせ、16分別での収集を開始した。市内1/4の世帯が参加した2300回にもおよび町内会単位での説明会、10万件を超える対応があった資源収集ホットラインをはじめとする双方向コミュニケーションを通じた対話を重ね、市民・事業者・NPO・行政が一体となって減量に取り組み、市民一人一人あたりのごみ量は2年間で23%減少、目標を達成した。現在、急激な減量によるリバウンドも見られず、効果は継続している。また、新ルールによる減量効果に対する住民の評価や感想も好意的である。そして、この間の成果と経験を踏まえ、目標を改めて設定するとともに施策の補強をするため、当初の予定より早く「第3次一般廃棄物処理基本計画」の策定に市民と協働で取り組んだ。	

名古屋のごみ減量における合意形成プロセスの特色は、活動主体の多様性と、積極かつ多様な双方向コミュニケーション、そしてごみ減量の達成・継続的取り組みという顕著な効果の三点が挙げられる。

第一に、多様な組織が行政の動きを待つことなく、連携・協力し、自ら担うことにより「民」の側から実績をつくった。そして、行政主導と市民主導を組み合わせた都市での多層なりサイクルの仕組みと、その組み合わせが市民にとって活用しやすく、多様な方式がそれぞれを補い合いながら、市民の多様なニーズを掘り起こし行動を促した。地域発の盛り上がりも見逃せない。7,500名の保健委員は、地元説明会の告知や、集積所での実地指導はもとより、間違いやすい点を回覧板で周知する等献身的に尽力し、市の広報等では行き届かない部分を補完した。

第二に、市民側の情報発信については、環境NPO中部リサイクル運動市民の会、名古屋リサイクル推進協議会といった市民団体による環境情報誌の発行をはじめ、婦人団体やすでに減量に取り組んでいた市民グループからは生活者の視点からのアイデアや情報の発信があった。行政側は、こうして受信した情報も踏まえて、分別実施前に、住民の理解と実行を促進するため広報誌をはじめとする多様な情報発信型コミュニケーションを用いた。実施段階でも、住民説明会の実施とともに、分別の仕方などについて市民からの問い合わせや相談に電話等で応答する資源収集ホットラインを設置した。「意味ある応答」が行われた結果、ホットラインの対応件数は時間の経過とともに急激に減っている等、これらは、双方向コミュニケーションのツールとして分別についての理解と実行力の向上に寄与した。さらに、廃棄物処理の現状や減量取り組みの進捗状況を点検し、「容器包装リサイクル中間総括」等のレポートによって適宜発信した。

第三の点であるが、このようなコミュニケーションの場の豊富化と活性化がその後の事

業のすすめ方に対する信頼性の基盤となり、ごみ減量の達成、その後の住民参加による廃棄物処理基本計画の改定という継続的な取り組みにつながったとも考えられる<sup>45</sup>。尚、計画改定時には収受された市民意見に対する対応をHPで積極的に公開した。

最後に、場の特色としての委員会については、「ごみ減量先進都市なごや」検討委員会は学識経験者のみから構成され、容器包装・生ごみ・古紙・パートナーシップの各分科会は学識経験者に加え、市民、NPOなど多様なメンバーから構成されており、公開で開催された。

(4) 所沢

事例		所沢市「東部クリーンセンター」 <sup>46</sup>	
発生基盤	背景	<p>所沢市ではこれまで東西2箇所の清掃事業所でごみ処理を行っていたが、このうち「東部清掃事業所」は竣工後20年以上が経過し、老朽化が激しく、市内の排出ごみの処理をダイオキシン対策などの法規制、基準強化に対応できるように安定的に行うとともに、一層の資源化、減量化を図り、埋め立て処分の負担を軽減するためにも一般廃棄物処理施設の新設が必要となった。所沢市は平成9年に清掃基本構想を策定したが、構想において推計している将来ごみ量予測値、焼却率、資源化率等に基づき、炉の規模を日量300tに設定した。平成10年に入ってから、ごみゼロアクションパートナー（エステシティ自治会）のメンバーを中心とする地域住民が主体となってこの規模は過大であると、人口予測、経済成長、減量・再資源化率などの数値を調査・分析して、ごみ排出量の予測値の見直しを行った。さらに、エステシティは法に定められた範囲では住民説明会等の対象外となるので、その範囲を拡大することも求めた。所沢市は平成11年3月に従来の将来ごみ量予測値、焼却率、資源化率等を見直した「所沢市環境計画」を策定。そして、住民参加の検討会議（東部クリーンセンター炉形式検討会議）により、適正な規模と技術形式を選定することとなった。</p>	
	発意した主体	エステシティ自治会を中心とした地域住民	

<sup>45</sup> 大沼らは、名古屋市に導入されたルールの総合評価、社会的便益、個人的費用、不公平感、行政は説明責任を果たしたか、などについて市民にアンケート調査し、分別収集制度を、なぜ市民は受け入れたかについて検討している。面倒で負担となる制度を受け入れるためには、その制度が問題の改善につながるという社会的便益評価と、それによって生じる分別や保管の手間などといった個人的コスト（負担感）評価が判断の基準として重要であると考えられる。制度が妥当であると評価されるには社会的便益が高く評価され、個人的コストが低く評価される必要があるが、実施したアンケートでは、そのような結果が得られている。つまり、行政の発信した情報を通じた積極的な双方向コミュニケーションがあったからこそ、市民が自らの行動は廃棄物減量というかたちで社会的便益を高めていると判断できたのである。大沼進 他「面倒な分別制度を市民はどう受け入れたか？ 名古屋市民の制度評価」『第13回廃棄物学会研究発表会講演論文集 2002』

<sup>46</sup> 『月刊廃棄物 2001.5』 p5～p14

	世論、運動の存在及び程度	施設周辺地域住民(エステシティ自治会)を中心に 受苦者となりうる環境意識の高い住民が建設見直し の署名運動	
	利害関係者	施設周辺地域住民(約 1200 世帯、エステシティも約 1200 世帯)、周辺以外の住民(約 33 万人)、所沢市	
合意形成プロセス	活動主体	ごみゼロアクションパート / エステシティ自治会、 東部クリーンセンター炉形式検討会議	
	プロセスの枠組み	市が策定	
	対話・応答	情報発信型コミュニケーション	都市計画法による公告・縦覧について広報誌で発信
		情報受信型コミュニケーション	縦覧による意見の収受
		参加型コミュニケーション	住民説明会、住民代表による検討会議
コンフリクトの存在及び程度	建設見直し派住民が請願、陳情等		
結果	効果、実施後の動向 等	焼却炉の規模が日量 300t から 230t に縮小され、規模に見合う、適正な技術 形式が選定された。さらに、焼却炉からの排出ガスについては、一般の基準 値より厳しい自主規制値を設けている。施設の屋上、壁面は緑化され、事後 アセスメントも実施されている。排ガス情報は当初、センター内に表示される ことになっていたが、市民の目につくところに表示するべきだという考えか ら、市役所内に設置するように変更した。情報の内容も排ガスの値だけでな く、当日、前月、月間の焼却量も追加され、さまざまな視点から情報の比較 検討ができるようになっている。しかし、一般廃棄物の処分量については、 問題の発生から施設が稼働した現在までの間、顕著な減量効果は見られな い。	

所沢における合意形成プロセスの特色は、コミュニケーションの場と結果であり、以下のとおりである。

場の特色については以下の三点が挙げられる。第一に、住民説明会の議事録や縦覧に基づく住民の意見に対する見解等は、「意味ある応答」のレベルには達していなかっただけでなく、積極的に発信しなかった等、情報型のコミュニケーションは量・質とも十分ではなかった。第二に、住民説明会は、その内容については「形だけの応答」が行われ、建設を進めるための手続きでしかないという印象を受けたし、法に定められた範囲のみ実施しようとしていた(その後、対象外の範囲についても要望があった地域については実施した)等、消極的であった。第三に、参加型コミュニケーションの場と対象は非常に限定されていた。これに対し、同じ環境政策でもソフトの施策といえる環境基本計画の策定プロセスはアンケートによる意見公募、公募市民による参加等、コミュニケーションの場は豊富であった。尚、炉検討会議については、行政が選定した議員、学識経験者、団体代表者に加え、一般公募の市民が 2 名、総勢 20 名で構成されており、公開で開催された。

次に、実施後の効果や継続的な取り組みといった遺産は十分に残されなかった。関心の高い周辺住民は施設の見学や危機管理マニュアルの作成等、施設の運営管理に関与しているが、廃棄物の「発生抑制」につながる継続的成果は見られず、所沢市の一般廃棄物の処

分量は問題の発生から施設が稼働した現在までの間、顕著な減量効果は見られていない。

(5) 川崎

事例		川崎市営地下鉄 <sup>47</sup>		
発生基盤	背景	1963年、市内の南北を貫く交通網整備の一環として、鉄道不便地域の改善やさまざまなまちづくり効果をもたらし、また環境にやさしい公共交通機関であるということから、総合計画に市の南北を結ぶ鉄道の必要性が盛り込まれる。1996年2月、地下鉄建設促進に関する約4万人の市民の請願が市議会で採択され、同年10月市議会の「建設促進に関する意見書」を全会一致で採択。2000年、運輸政策審議会の答申で、2015年までに開業すべき路線として位置づけられる。2001年5月に国土交通省から初期整備区間(新百合ヶ丘～元住吉間)が鉄道事業許可を取得し、住民説明会を実施し始めたが、住民の中から事業の採算性等について懸念する声が出された。2001年秋、地下鉄の事業費の見直しなど、市の財政の立て直しを公約に掲げた新市長が誕生。新市長は2002年1月に地下鉄建設についての市民部会と学識者部会を設置、当初計画の需要予測や収支計画を検証し、事業費の削減案を検討。さらに、2002年9月に「川崎市行財政改革プラン」を発表、その中では財政に与える影響が大きい地下鉄事業について市民の意見を聞くことも表明した。2003年5月に市民1万人アンケート調査を実施、予定どおり地下鉄の建設を進める。財政状況等が良くなるまで着工を延期する。地下鉄事業を中止する。の3つの選択肢の中から、選択してもらうこととなった。		
	発意した主体	市長が中心		
	世論、運動の存在及び程度	地下鉄建設促進に関する約4万人の市民の請願		
	利害関係者	賛成住民(費用対効果が高い)、賛成団体(議会、経済界、商工団体等)、反対住民(事業の採算性を懸念、費用対効果が低い)		
合意形成プロセス	活動主体	委員会として、市民部会と学識者部会。市長。		
	プロセスの枠組み	市が策定		
	対話・応答	情報発信型コミュニケーション	広報誌等(計画概要、事業の検証結果)	
		情報受信型コミュニケーション	市民1万人アンケート調査、環境影響評価方法書縦覧に伴う意見の収受、広報誌で意見の公募	
		参加型コミュニケーション	住民説明会、住民代表による検討会議のみ	
コンフリクトの存在及び程度	建設推進、建設見直しを各々掲げる団体が存在			
結果	効果、実施後の動向等	アンケート調査の結果、「建設延期」が40.0%、「中止」が32.9%、「推進」が15.8%となった。回収率は73.8%だった。市長はアンケートの結果を基に、5年間程度の地下鉄事業の着工延期を決定した。市では今後、財政状況や地下鉄の代替案及び関連事業、他の行政サービスのあり方等を考慮しながら事		

<sup>47</sup>川崎市総務局行財政改革実施本部 <http://www.city.kawasaki.jp>



		業の進め方を見極めることになる。
--	--	------------------

川崎における合意形成プロセスの特色は、コミュニケーションの場と、結果として延期という意思決定がなされたことである。

場の特色としては、各部会と市民1万人アンケート調査が挙げられる。第一に、地下鉄事業を「効率性の観点から事業費の縮減等」について検討することを目的として、市民部会と学識者部会を設置した。一般公募8名と市指名2名の合わせて10名から構成される市民部会は、地下鉄事業の採算性の検証や効率化について検討し、客観的で市民性のある提言を行った。行政が選定した学識経験者11名から構成される学識者部会は、現行計画の枠を超えて新たな視点からの見直しを含め、多様な観点から科学的にコスト縮減策について検討を行った。特に、市民部会については、事業の開始前に市民がこのような検討をするというのは初めての試みであった。そして市は、両部会の検証結果を「需要予測と事業費の見直し結果と収支計画」、「市財政に及ぼす影響」、「地下鉄事業の効果」の3項目にまとめた。第二に、アンケートは、無作為に抽出した市民1万人を対象として、検証結果を踏まえた事業のネガティブ・ポジティブ両情報を提供した上で市の総務局が作成し実施した<sup>48</sup>。従来、公共事業における住民に対する情報提供はポジティブな情報を周知するだけの一方通行のコミュニケーションにすぎなかった。本事例のように行政経営という側面でも捉えて、計画沿線住民だけでなく、市全域を対象にネガティブな情報も提供することは、アンケートで「意味ある応答」が行われ双方向コミュニケーションが実現し、住民が交通や行財政の問題を共通認識する契機となりうる。

次に、延期という結果が得られていることについては、情報や設問の方法は公正かつ妥当であったが、政治的公共性の議論からも、作成過程に賛成・反対の異なる立場にある多様な主体が参加し、そのような参加を基盤としてアンケートも実施することによって、手続き的公正だけでなく、結果的公正や妥当性もさらに補強されたと考えられる。

## 6. 分析のまとめ

以下では、各事例について横断的に議論を整理し、時系列の軸、参加の軸、受益圏と受苦圏との関係という軸、また、多様性が包含する問題、社会関係資本<sup>49</sup> (social capital) の遺産、柔軟性の重要性という観点から分析するとともに、各事例が示唆する合意形成のあり方についての手法や概念についても触れておきたい。

まず、時系列の軸から分析すると、合意形成プロセスの開始時期は、都市基盤整備と捉

<sup>48</sup>質問項目は、標本を構成するための調査（年齢、最寄り駅までの交通手段等）から始まり、地下鉄が開通していた場合の利用意向、地下鉄事業と財政状況等の周知状況、地下鉄事業の賛否、地下鉄を建設する理由とその場合の財源調達方法、地下鉄事業を中止する理由とその場合の代替案 等であった。

<sup>49</sup>社会関係資本とは、人々の諸活動を活発化することによって社会の効率性を改善できる、共通認識、信頼、規範、ネットワークという非物質的な社会的関係性である。諸富徹『環境』（岩波書店、2003）p60等を参考とした

えた場合、所沢は図 2.1 では「構想」の後の「公共的議論」の段階であったが、他の事例は「ニーズの発生」の後の「公共的議論」の段階であったと捉えられるので、定説ではあるが、合意形成における交渉は早い段階から始めるべきだと言えそうである。しかし、環境問題と捉えた場合、全ての事例は図 1.1 では「発生メカニズム」の後の「公共的議論」の段階であった。つまり、所沢の事例は環境問題を廃棄物・リサイクルというソフトの問題、公共施設建設というハードの問題のどちらの側面で捉えるか、さらに、公共施設建設の問題として捉えた場合でも社会工学的開発主義か民主主義的合意主義の制度のどちらを選択するかによって、依拠すべき合意形成プロセスの枠組みがあることを示唆している。従来の社会工学的開発主義に基づいた枠組みでは効果は出ていない。民主主義的合意主義に基づいた枠組みへ積極的に転換していくことが合意自体の妥当性も確保していくと考えられる。

次に、参加の軸から活動主体やコミュニケーションの手法と場について分析する。所沢は霞ヶ浦、氷川、名古屋の3事例と比較すると、活動主体が多様でなかったことと、コミュニケーションの手法と場が質・量とも不足していた感は否めない。また、川崎との比較からは、コミュニケーションの対象は狭く、限定されていた。合意形成プロセスにおける場の多様化・豊富化は住民が自律的な個人として、社会の担い手になるという新たな公を創出する契機となるのであり、目標達成のための継続的な取り組みにも資すると考えられる。

次に、受益圏と受苦圏との関係という軸から分析する。都市基盤整備では、通常、受益者より圧倒的に少ない受苦者に対して積極的なアウトリーチ活動を行うことは、事業を進めるには「マイナス」にしかなり得ず、また、現状に満足している受益者に対しあえてアウトリーチ活動を行う必要性は低いと考えられる。所沢の事例は受益圏と受苦圏が格差を持って重なっている典型であり、前章で分析したように合意の妥当性が得られない大きな要因だと考えられるが、合意形成や交渉のあり方について検討するとき、本質的な問題を提起しているといえる。つまり、受苦者に対して、負担を受容してもらうためには、以下の交渉が必要となってくる。受苦者に対しては、負担が「プラス」に転換しうる可能性を提案する。受苦者より圧倒的に多い受益者に対しては、少数の受苦者の負担に共感させ、「マイナス」の要素として共通認識させ、受苦者の負担の軽減に資する継続的取り組みを実行させる。前者については、受益圏と受苦圏との関係が重なり型ではあるが名古屋の事例のように、ネガティブ・ポジティブ両情報の積極的な発信がその一助となるであろう。後者については、霞ヶ浦をはじめとする事例のように、多様な主体（受益者と受苦者）が参加できるコミュニケーションの場を多様化・豊富化させるとともに、交渉に応じない受益者に対して何らかのペナルティーを課す等の対策が考えられるが容易ではないだろう。ただ、ここで示唆した手法に則って得られた合意は妥当性を確保し、効果や継続的取り組みに資するものであると考えられる。

続いて、住民と行政それぞれが担い手となり、またプロセス枠組みが併存するといった、プロセスと担い手の多様性が合意の形成や効果の発生に対してマイナスの要因になり得ないか、という点について検討したい。名古屋の事例では、藤前干潟の断念や市長の「非常事態宣言」等により、関係主体間でごみ減量という比較的シンプルで分かりやすい目標の設定と問題の共通認識がある程度は形成されていたが、豊富なコミュニケーションが共通

認識の形成をさらに補強したのである。次に、霞ヶ浦の事例<sup>50</sup>では、検討会については、異なる立場にある多様な主体が参加し対話を重ねることで普遍性のある問題認識が形成された。しかし、現在の市民団体主導、行政主導の各プロセス枠組みがうまくかみ合っていないのは、両者の対話が不足し、共通認識が形成されていないからであると考えられる。

さらに、活動主体の多様性とは社会関係資本が十分な厚みを持つことの基盤となり、その厚みはコミュニケーションにより増していくと考えられる。そして、霞ヶ浦、氷川、名古屋の3事例では社会関係資本が継続的取り組みというかたちで遺産として残っていると考えられるのに対して、所沢、川崎に関してはそのような遺産はないように思われる。

最後に、柔軟性を埋め込むことの重要性を指摘できる。霞ヶ浦の自然再生事業の基本理念ともいえる順応的管理とは、とくに開発を伴う事業の実施にあたって、一歩ずつ見直しながら進める柔軟性のある政策手法である<sup>51</sup>。ここでは、個々の事業は一つの実験であり、それらが妥当であるかどうかは、事業実施後のモニタリングを行ってみなければわからないし、失敗や損失は当然ありうる。計画は「仮説」とし、事業は「実験」とみなす。常に検証・評価しながら進め、その結果や環境の変化に応じて柔軟に計画を変更するというオープンな手法である。名古屋の基本計画の改定、川崎のプロセスもこの一例といえよう。そのような観点からは、社会実験は、多様な主体がオープンに参加することで既存の「暫定的合意」を具現化・検証することができ、あるいはそれを修正することで新たな質の高い「合意」の形成が円滑に進む可能性があるといえる。合意形成の可謬性にも配慮した手法である。都市基盤のマネジメント以外に、人の行動に関わるごみ処理や自然保護など利害対立が生じやすい環境問題について、実施プロセスに異なる立場にある多様な主体が参加し議論することで、実験の内容も普遍性を確保し複数の異質な行動様式が創造的に試みられ、その結果も妥当性を確保しうると考えられる。両手法では、紆余曲折の中で模索しながら解決の方法が学び合われ、合理性の調和と最善の方法が創出される。また、不確実性から利益を創造するという共通概念を有している。こうした柔軟性を有する手法や概念は、「不確実性が高い対象を相手にした実験」ともいえる環境政策や都市基盤整備における合意形成のあり方を検討する上で示唆に富んでいる<sup>52</sup>。

## 7. むすびにかえて

以上、本稿では環境政策や都市基盤整備における合意形成が重要であることを確認し、合意の妥当性は、合意形成の場や担い手、プロセスが多様であることによって確保されることを示唆した。霞ヶ浦では多様な参加の場と担い手が普遍性のある問題認識と継続的取り組みを、氷川では社会実験を含めた多様な参加の場が継続的取り組みを、名古屋でも多

<sup>50</sup>自然保護、地域産業、教育等、活動主体の役割はほぼ明確に分担されていたといえる。

<sup>51</sup>鷲谷いづみ『生物保全の生態学』（共立出版 1999）p143

<sup>52</sup>海外の事例では、フランスの公益調査制度のプロセスは、当初の計画案が、数段階の手続きを経ながら社会的合意と計画自体も成熟していくという連続的なものである。当初は抽象性が高く、より具体的なレベルではさまざまな選択の余地を残していた計画案が、住民の意見を取り入れながら修正を行うことによって利害調整が行われ、内容が具体化し、そして次第により広い範囲の社会的合意が形成され、正当性が付与されていくのである。船橋晴俊他著『「政府の失敗」の社会学』（ハーベスト社 2001）p216

様な参加の場や担い手、プロセスが継続的取り組みを生み出している。つまり、場、担い手、プロセスが相互に影響し合い、一方の豊富化が他方の豊富化を促進するというようなかたちで相互に循環することにより、質の高い合意が形成されるはずである。

そして、今後の課題として、第一に、プロセスの各段階において、用いることが最も効果的なコミュニケーション手法についても検討する必要がある。本稿では、どんなコミュニケーション手法を用いた場合でも、一方通行では効果は見込めないで、応答的な双方向コミュニケーションを行うことが相乗効果をもたらすことが明らかになった。そして、ネガティブ・ポジティブ両情報を、対象を広げて発信することは関係主体の継続的取り組みや問題の共通認識に資するものであると考えられる。但し、霞ヶ浦、氷川、名古屋の事例から、合意の妥当性を確保するためには、実施段階での発信型コミュニケーションが不可欠であるといえる。第二に、受苦者に対して従来のような補償にとどまらない交渉を行うことも必要である。以上二点については、事例研究を重ねていくことが不可欠であろう。最後に、合意形成プロセスの枠組みを反映した制度、合意形成を支援する行政システムや体制づくりについてであるが、本稿で示唆した合意形成プロセスから生み出される事例の蓄積とともに漸進的に実現していくものと考えられる。

#### 参考文献

- 後藤則行「環境問題・環境政策の評価基準」植田和弘・森田恒幸編著『環境政策の基礎』（岩波書店 2003）
- 植田和弘「環境政策と行財政システム」寺西俊一・石弘光編著『環境保全と公共政策』（2002, 岩波書店）
- 船橋晴俊「社会的ジレンマ論」船橋晴俊、宮内泰介『環境社会学』（放送大学、2003）
- 船橋晴俊、飯島伸子編『講座社会学 12 環境』（東京大学出版会 1998）
- 長谷川公一編『講座環境社会学 第4巻 環境運動と政策のダイナミズム』（有斐閣、2001）
- 長谷川公一『社会学入門』（放送大学 1997）
- 佐々木毅、金泰昌 編『地球環境と公共性』（東京大学出版会 2002）
- 宮川公男『政策科学入門 第2版』（東洋経済新報社、2002）
- 竹内佐和子「21世紀の都市モデル」、堀田昌英「反合意的主体としての都市」竹内佐和子編『日本の産業システム8 都市デザイン』（NTT出版 2003）
- 吉川富夫「都市計画の評価」、若林祥文「自立支援による新たな公共性への方途」、中井検裕「都市計画と公共性」 蓑原敬編著『都市計画の挑戦』（学芸出版社 2000）
- 卯月盛夫「市民参加と市民提案のあり方」日端康雄編著『市民参加の国土デザイン』（日本経済評論社 2001）
- 船橋晴俊「『公共性』と被害者救済との対立をどう解決するか」船橋晴俊・長谷川公一・畠中宗一・勝田晴美『新幹線公害 高速文明の社会問題』（有斐閣 1985）
- 船橋晴俊他著『「政府の失敗」の社会学』（ハーベスト社 2001）
- 小泉秀樹「コミュニティ・デザインとNPO」原田純孝編『日本の都市法』（東京大学出版会 2001）
- 花田達朗『公共圏という名の社会空間』（木鐸社、1996）
- 齋藤純一『公共性』（岩波書店、2000）

小泉秀樹「都市計画の構造転換」『新都市 2002.1』  
加藤浩徳「市民参加という名の幽霊」『交通工学』(交通工学研究会 2002 No.6 Vol.37)  
加藤浩徳・寺部慎太郎「交通と市民のかかわり合い」家田仁編著『それは足から始まった ~ モビリティの科学』(技報堂 2000)  
寄本勝美、原科幸彦、寺西俊一編著『地球時代の自治体環境政策』(ぎょうせい、2002)  
植田和弘『やさしい経済学 環境問題と政策』(日本経済新聞)  
北村喜宣『自治体環境行政法 第2版』(良書普及会 2001)  
環境省編『平成13年度版環境白書』  
「参加型アセスの手引き」環境影響評価情報支援ネットワーク HP  
<http://assess.eic.or.jp/index.html>  
浅野直人「環境管理の非規制的手法」大塚直 編『環境法学の挑戦』(日本評論社、2002)  
マイケル・ワトキンス監修 岡村桂 訳『ハーバード・ビジネス・エッセンシャルズ [ 5 ] 交渉力』(講談社 2003)  
諸富徹『環境』(岩波書店、2003)  
松下和夫『環境学入門12 環境ガバナンス』(岩波書店、2002)  
原 昭夫『自治体まちづくり』(学芸出版社、2003)  
檉澤秀木「環境問題とコミュニケーション」『都市問題 2002.10』東京市政調査会  
飯島博「アサザプロジェクトの挑戦」嘉田由紀子編著『水をめぐる人と自然』(有斐閣選書 2003)  
鷺谷いづみ、飯島博編著『よみがえれアサザ咲く水辺 ~ 霞ヶ浦からの挑戦~』(文一総合出版 1999)  
飯島博「住民参加による自然再生事業 アサザプロジェクトについて」『土木学会誌 2003.4』  
鷺谷いづみ『生物保全の生態学』(共立出版 1999)  
松原武久『一周遅れのトップランナー 名古屋市民のごみ革命』(KTC中央出版 2001)  
大沼進 他「面倒な分別制度を市民はどう受け入れたか? 名古屋市民の制度評価」『第13回廃棄物学会研究発表会講演論文集 2002』  
『月刊廃棄物 2001.5』