

## 参加型まちづくりの技術の蓄積と今後の展望

東京都立大学工学研究科建築学専攻 助手  
饗庭 伸

### 1. 参加型まちづくりとは何か

参加型まちづくりの技術とは、1960年代末より取り組まれてきた都市計画における「方法の体系」である。ここでいう都市計画とは、都市計画法で規定される狭義の都市計画ではなく、住宅地、公共施設、街路空間、公園、街並みといったものまでをその対象に含む、広い意味での「都市」の「計画」と捉えていただきたい。そして、参加型まちづくりとは、「都市」の「計画」の作成、その実現及び運営に、住民・市民を中心に専門家等の様々な主体が関わる活動のことである。空間の直接的なデザインにはじまり、空間のデザインをコントロールする計画づくり、関連する人や組織づくりも含まれる。参加型まちづくりとは、フィジカルな生活空間の整備を中心に、法、組織、人からなる生活世界を秩序あるものへと組み立てなおしていく行為である。

やや誤解のある表現かもしれないが、参加型まちづくりは、学の構成でいくと、建築系の都市計画、あるいは都市工学系という狭い領域で発達してきた方法であり、土木系の都市計画とは流れを異にする。学の領域の組み替えはどんどん進んでおり、**PI-Forum** もそのような流れの中であるものだと筆者は認識しているが、ともかくもこれまでの蓄積は現場も含めてやや安定した「蛸壺」の中で形成されてきたことは事実であり、今後の学際的な議論を期待しつつ、本稿ではあえて土俵を狭く設定しておく。

参加型まちづくりの個別具体の技術についての開発実践は進められ、多くの成果を見ることが出来る。体系的に技術が大観出来るものとしては、世田谷まちづくりセンター（1994-）の一連の「参加のデザイン道具箱」、伊藤他（2003）「参加するまちづくり

ワークショップがわかる本」、拙稿（2004）「プロセスデザイン」「まちづくり組織」（日本建築学会「建築設計資料集成」に所収）などが挙げられる。また、その歴史については、拙稿（2003）「参加型まちづくりの方法の発展史と防災復興まちづくりへの展開可能性」、米野・饗庭他（2001）「参加型まちづくりの基礎理念の体系化—先駆者の体験・思想に基づく考察—」、中澤他（1995）「日本における住民参加型まちづくり論の変遷に関する研究（1970-94）」などが挙げられる。

本稿の目的は参加型まちづくりの技術の全体像を整理し、今後の展望を描くことである。しかし、40年に及ぶ取り組みを委細伝えることは紙幅の都合上不可能であるので、これらの一連の作業をご参考いただくとしてその記述を最小限にとどめ、本稿の前半部にまとめる。そして後半部では参加型まちづくりの技術の現段階での到達点と、最新の研究情報を概観することにする。

### 2. 参加型まちづくりの技術

#### どういう体系で発達してきたか

「参加型まちづくり」は、官僚が中心となって立案、実施してきた「都市計画」という技術の体系が、1960年代に市民という存在に対峙することによって誕生し、発達してきた。

旧来型の都市計画と「参加型まちづくり」の違いは、「ボトムアップ vs. トップダウン」「政府 vs. 市民」といった様々なキーワードで、時に二項対立的に説明されるが、その根本的な違いは、都市計画の作成主体や実現主体として政府以外の主体が関わる場所にあると筆者は考えている。そして、他の主体が関わるために、1) 主体間のコミュニケーションの技術、2) 他の主体を認識し、社会的な主体として位置付ける技術、3) 多くの主体の活動をマネジメントする技術が生まれた。「まちづくりワークショ

饗庭 伸（あいば しん）  
東京都立大学工学研究科建築学専攻 助手  
192-0397 東京都八王子市南大沢 1-1  
aib@comp.metro-u.ac.jp

ップ」「まちづくり協議会」「まちづくり条例」など、多くの技術が開発されてきているが、それぞれの技術を個別技術要素にばらしていくと、基本的にはこの3点の技術の組み合わせとして理解することが出来る。以下本稿では、これら三つの技術のカテゴリーをそれぞれ、「コミュニケーションの技術」「主体・組織のデザイン技術」「計画システム・プロセスのデザイン技術」として整理しておく。

### どういふイシューで発達してきたか

これらの技術はどのような取り組みの中で発達してきたのだろうか。参加型まちづくりの黎明期では、緑地の問題、日照権の問題、部落改善の問題など、いくつかの個別的な課題（イシュー）に対する同時多発的な取り組みがはじまり、やがてそれらが相互に収斂して現在の参加型まちづくりの大きな流れとなる。これらのイシューのうち、特に、多様な技術が展開されたイシューは何なのだろうか。

先ほど、旧来型の都市計画と参加型まちづくりの根本的な違いは、「都市計画の作成主体や実現主体として政府以外の主体が関わる」と述べた。つまり参加型まちづくりの技術は他の主体との関わりの中で生まれてくる技術であり、そこに関わりを持つ「他の主体」が複雑であればあるほど、あるいは、やむを得ず複雑な主体との対応を迫られたイシューにおいて、高度な技術が発達したと言える。言い換えれば、誰に対しても一様な問題を提起するようなイシューにおいては技術が発達しておらず、例えば、マンション反対問題などにおいては、ほとんど参加型まちづくりの技術は発達していない。では、このようなイシューは何か。それは、住環境整備と歴史的街並み保全である。

### 住環境整備と街並み保全

住環境整備は、住宅地区改良や区画整理をする(=多額な公共投資をする)ほどには至らない市街地を、時間をかけて修復的に整備していくまちづくりである。多くの場合、劣悪な住環境の不良住宅地（スラム）とは言えない程度の、木造住宅密集市街地（東京であれば環状7号線近辺に形成されたエリア）に

おいて展開された。比較的短期間で抜本的な空間の改善をはかる区画整理とは異なり、エリアに整備の目標とルールを定め、30年程度の時間をかけて、個別の建物の更新にあわせて空間の改善を行っていくものである。これに対し、歴史的市街地保存・再生の取り組みは、主として住民側より発意されたまちづくりであり、住環境整備のように目標やルールを当初より定めて行われるものではなく、むしろ運動的に取り組みが始まる。住環境整備が、主として行政側より発意されたまちづくりであり、建物の密集の程度、道路率、エリアの防災性など、市街地の物的な環境の客観的な把握と分析をその出発点としているのに対し、街並みや建物に対する（主観的な）思い入れをその出発点にしている。京都や奈良、あるいは寺社仏閣のように誰が見ても明らかに歴史的価値がある建物、都市空間とは異なり、人が生活を行っている街並み自体を保存していこう、というまちづくりである。

二つのイシューに共通するのは、1) 面的に広がるのあるエリアを対象とすること、2) そのエリアが既成市街地でありそこに既に多くの居住者がいること、3) スクラップ・アンド・ビルドではなく長期にわたって市街地を改善していく持続的な取り組みであること、4) これらのこと故に地域において持続的に活動する主体の成立が必要不可欠であったこと、5) そして、イシューに対する解釈の幅が大きい（誰に対しても一様に賛同されるまちづくりではない）ために地域の意識づくりが重視されたことが挙げられよう。このため、3) については、修復型整備、漸進性、複線的な計画プロセス、景観協定、といった技術が、4) については、まちづくり協議会といった技術が、5) については、地区カルテ、ガリバーマップ、デザインゲーム、タウントレイルといった技術が生み出された。

### 今後の技術の展望

戦後の日本の都市計画は、経済成長を前提に、拡大・高層化を志向し、現在の市街地を作りだした。都市計画の技術は基本的に経済成長を前提に開発されたものであるし、ある部分が経済成長をアンチテ

一ゼとして発達してきた参加型まちづくりの技術も、「アンチ」ではあったが、その前提から自由だったわけではない。「持続可能」をキーワードに、都市計画の技術、参加型まちづくりの技術を組み立て直す必要があることは言うまでもない。上記の参加型まちづくりの技術のメインストリームである「住環境整備」「歴史的市街地保存・再生」と、現在の市街地の状況を対照させながら、今後の技術の展望を考えてみたい。

住環境整備の流れの中で生み出されてきた技術は、「更新する」ための技術である。スクラップ・アンド・ビルド型である区画整理などと対比して確立された技術であるが、それでも「民間の建替え行為（当時は年間3%程度が建替えられていた）に個別に対応していけば、30年後にはすっかり良好な住環境を持つ市街地ができあがる」ということを基本的な考え方に据えるものであった。一方の歴史的市街地保存・再生の流れの中で生み出されてきた技術は、「保存する」ための技術である。ある時代、ある建築様式、ある町並みの様式を切り取り、その様式に合わせて建築や町並みを保存する、あるいは再生することが基本的な考え方である。基本的には「保存する」ことがその根底にあり、100年間経って変わらない町並みの形成が目指される。

これらの技術を、市街地の状況と対照してみる(図1)。住環境整備が対象にしている市街地は、30年程度で更新されていく、木造の市街地である。一方の歴史的市街地保存・再生が対象にしている市街地は、ごく限定的な歴史的市街地である。図に示す割合は必ずし

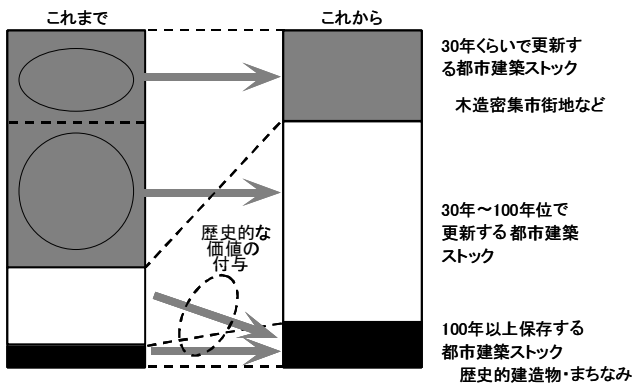


図1 参加型まちづくりの技術の対象

も正確ではないが、今後増えてくるのは、木造でもなく、かつ歴史的市街地でもない、極端に悪い環境を持つでもない市街地、すなわち30年～100年位のスパンで更新される市街地である。このような市街地は、徐々にその面積が拡大していき、「更新」と「保存」の中間に立つ技術、すなわち30～100年ほどの間、中長年にわたり、その一部を更新しながら、常に時代にあわせて変化を続ける市街地を支える技術は、これまで意識的には形成されてこなかった。やや単純化した結論になるが、住環境整備の技術と歴史的市街地保存・再生技術の二つの流れの中で生み出されてきた技術を融合させながら、新しい技術を体系化することが望まれる。

### 3. 参加型まちづくりの技術の最先端

さて、上記のようにざっくりと時代認識を描いてみたが、現在の最先端に目を向けると、筆者の思い通りに個別の技術開発が進んでいるわけでもない。技術の発展史など、近い将来に描くほかないわけであり、最先端では実に様々な開発が進んでいる。以下は、前段に示した「コミュニケーション」「主体・組織」「計画システム・プロセス」の3つのカテゴリーに分けて技術の最先端の状況をレビューするが、共通しているのはそのカテゴリーだけであって、前段の議論と後段の議論は切り離して読んで頂きたい。

#### コミュニケーションの技術

コミュニケーションの技術とは、まちづくりに関わる様々な主体が、お互いにまちづくりに関する情報をまとめ、伝え、共有化する方法である。より具体的には、1) 情報を伝えるメディア自身に関する技術、2) メディアを用いて情報を伝える技術、3) 情報の表現の技術の3点に分けられる。同じような用語で分かりにくいのが、例示すると、1) はまちづくりニュースやまちづくり絵本など工夫をこらしたまちづくりのメディアを、2) はワークショップなど体験を通じて情報を伝える手法を、3) はパターンランゲージなど空間やイメージを表現する手法を指す。我が国で初めて意識的にこういった技術が開発されたのは、60年代終わりから70年にかけて開発された「地区カルテ」であり、以後、上記の3つの技術が発達している。

近年の状況をまとめておこう。90年代後半以降に目に見えて大きく発達したのが情報通信技術である。まちづくりの分野に限ったことではないが、インターネット上の電子メール、掲示板、WEBLOG、WEBPAGEなどは、まちづくりにおけるコミュニケーションを飛躍的に円滑化した。

まちづくりに近いところで開発されている技術を見ると、GIS や CAD は実際のまちづくりの現場で、表現の手段としてのみならず、住民とともに情報を共有し、代替案のシミュレーションのツールとして活用されている。1) まちづくりの計画案のシミュレーション、2) 3D-GIS を用いた都市景観シミュレーション、3) WEB-GIS 等を用いたインターネット上のインタラクティブな地理情報の共有システムなど、実験的な取り組みが進められている。ここでは1) の事例として「防災まちづくり支援システム(加藤他 2002)」を、2) の事例として筆者が神田で開発しているシステム(写真1)を、3) の事例として「カキコまっぷ(真鍋他 2003)」を挙げておく。

また、リアリティのある写真を貼り付けた模型を作成し、CCD カメラ等を用いて、景観等のシミュレーションを行う技術も、多くのところで取り込まれ、やや一般化した技術になりつつある(写真2)。模型を用いるため、GIS や CAD に比べるとシミュレーションの結果に人の手の跡が残る。いくつかの市民参加の現場で試してみた筆者の経験から述べれば、一般の人にとっての使い勝手や「わかりやすさ」、そして「盛り上がり」から見ると、現段階では「模型」が有用であるように思う。

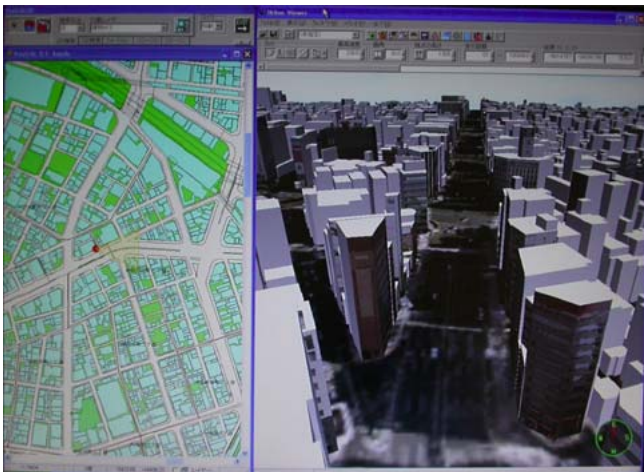


写真1 神田地区の3D-GIS(協力:キャドセンター)



写真2 模型を用いたワークショップの風景

これらは計画のプロセスにおけるコミュニケーションを支援する技術であるが、このようにして形成された合意を反映した「決まり事」を、実効性のあるルールとして運営する技術にも変化が見られる。これまで合意形成の結果は、文字やイラストで表現されて、「地区計画」「まちなみ協定」「景観ガイドライン」として紙に定着されていたわけであるが、CAD や GIS の発達により、例えば、模型で話し合い、合意した空間像を、そのまま 3D-GIS の中に埋め込み「定着」することが技術的には可能になっている。「紙」というオーソドックスなメディアにとらわれないことにより(紙と同レベルの信頼性を電子メディアが得ることが出来れば)、情報を伝える技術や情報の表現の技術に飛躍的な転換がもたらされとも考えられる。繰り返しになるが、現在は圧倒的なスピードで情報通信技術が発達しており、コミュニケーションの技術はこれらの寄与をうけて飛躍的に発達したし、今後も展開していくものと考えられる。

### 主体・組織のデザイン技術

「主体・組織のデザイン技術」とは、まちづくりを支え、持続していく主体や組織のデザインに関する技術である。具体的にはまちづくりの中心となる組織の構成、目標、事業の組み立て、行政組織との関係等がデザインの対象となる。その方法は、60年代に辻堂南部地区や神戸市丸山地区等のまちづくり運動と、都市計画が相対することにより生まれた。当初はこれらの組織を模した、「 이슈の総合性」



(地区の総合的な課題を扱う)と「地域における代表性」(地区の代表者がメンバーとなる)を重視したまちづくり組織が「まちづくり協議会」や「住区協議会」といった名称でデザインされたが、80年代の後半になって、これらの形式化や機動力の無さが反省され、目的指向で機動力のある小さな組織—「市民まちづくり活動」や「まちづくり会社」を中心にすえた技術が展開された。このような組織を重視する流れは、98年にNPO法が制定されたことにより大きくなった。NPO法の意義は、小規模な組織を、簡易な手続きで社会的な主体として位置づけられるようにするものであり、「組織のデザイン」の特に法的な障壁を低くし、まちづくり組織のツール性を高めたことにある。まちづくりの目的に応じたより複雑、かつ自由度の高い、オーダーメイドの組織デザインが可能になり、組織内部のデザイン、組織間関係のデザイン、組織と行政の関係のデザインがより複雑化した。

近年の状況をまとめると、NPOは98年以降、めざましい勢いで増えている(図2)。

98年のNPO法制定前より活動を行っていた市民団体は多くがこの法人格を取得したが、一方で法制定が呼び水となって、大量の新しい組織が結成され、法人格を取得した。法制定から6年が経過した現在、多くの組織が、プロジェクトの1サイクルを終え、曲がり角にさしかかった、という状況である。その成果を見ると、予想よりも大きな成果が上がったところもあるが、ややはっきりと「失敗」してしまったところもある。かつて「政府の失敗」への批判がNPOへの期待を呼び起こしたが、ここに来て、「政府」「NPO」の「失敗」が出そろったことになる。それぞ

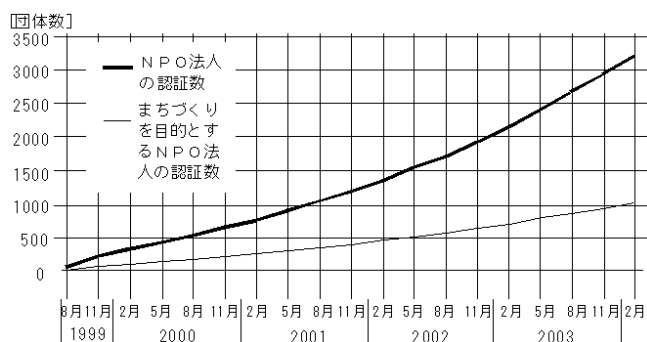


図2 東京都におけるNPO認証数の推移

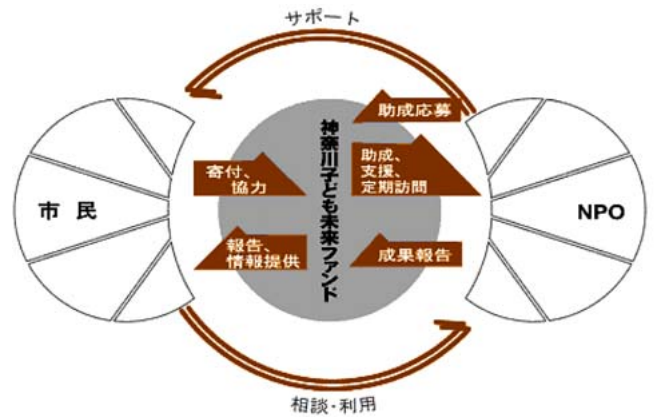


図3 神奈川県子ども未来ファンドの仕組み

れの失敗を貴重な経験としながら、新たな模索がされている。

NPOの失敗は、組織の内部環境に起因する問題も多い。こうした中、これまではビジネス組織のためにあった「組織マネジメントの技術」が、「非営利組織のマネジメント」あるいは「NPOのガバナンス」の技術に環流しつつあることが注目される。NPOの目的を見直すワークショップ、NPOの経営を評価する指標などである。現在は米国等で開発された手法が輸入されている状況であるが、各地で設立されている市民活動センターなどにおいて、組織のマネジメントについて高い専門性をもつプログラムが開発されている。

また、資金面からNPO等の活動を支援する仕組みも地域に密着して多く生まれている。「コミュニティファンド」「まちづくりファンド」など呼称は様々であるが、まとまった資金を公開審査などを経てNPO等に助成する仕組みである。自治体が設立するもの、広く社会から資金を集めて市民が設立するものがあり、数は少ないが後者も生まれて来つつある。ここでは前者の事例として「千代田まちづくりサポート」を、後者の事例として「神奈川県子ども未来ファンド」(<http://www.kodomofund.com/index.html>)を挙げておこう。

最後に、当初に取り組みされた「まちづくり協議会」の状況を見ておく。まちづくり協議会は、70年代から各地で取り組みが行われ、既述の通りの問題点もあるが、多くの自治体で定着した技術として取り組みが進められている。筆者が2003年に行った調査によると、東京都内の全49自治体のうち、36自治体

において総計 226 組織のまちづくり協議会がある。半数以上（125 組織）が設立から 10 年に満たない組織であるが、20 年以上の活動歴の組織も 4 組織あり、70 年代以降長期にわたって広く長く積み重ねられてきた手法である。特に阪神淡路大震災の復興まちづくりにおいてまちづくり協議会は中心的な手法として位置づけられ、実に 100 組織以上の組織が設立された。その経験を踏まえて東京都では大震災が発生した際の復興の手順を記した「東京都震災復興マニュアル」を策定しているが、そこでも「地域復興協議会」が中心的な手法として位置づけられている（図 4）。

現在東京都内で活動を行っているまちづくり協議会の実態を見てみると、必ずしも自発的な組織だけではなく、「組織」ではなく「会合」と称するべきものもある。また、古い地域社会の構造をそのまま引きずっているところも多く、組織として見たときの透明性、公開性に欠けるところもある。いずれにせよ、重要な技術であり、今後の組織ガバナンスの技術が洗練されていくことが望まれる。

### プロセス、計画システムのデザイン技術

多くの主体が参加して、計画をつくり具体的まちづくりに取り組んでいくプロセスと、それらをまとめる計画システムは密接な関係にあり、本稿ではそれらを、まちづくりの全体をオペレートする方法と

して一連のものとして扱う。「プロセス」と「システム」のどこまでをデザインの対象とするかは様々であり、それは、都市計画やまちづくりの対象となる市民、コミュニティ、市場をどのように認識し、ガバナンスの体系の中に位置付けるかという、いわば「政策の立場」によって異なる。このような「政策の立場」には、以下の 4 つがあると筆者は考えている。

1) 多元主義重視の立場：多元社会を前提に、公共政策の意思決定の過程に対して、個別のセクターが等しく意見を表明することができる政策立案、評価のプロセスを充実させる立場。

2) 代議制重視の立場：地域社会は代議制システムにより代表されるという原則的な考え方にに基づき、コミュニティの意志をくみ取る代議制システム（議会）を充実させる立場。

3) 自由競争重視の立場：自治体の役割を縮小し、NPO や市場セクターが競争しながら公共サービスに取り組める環境づくりに専念する立場。

4) 協働重視の立場：地域社会の中に戦略的にパートナーを見つけ、パートナーを中心とした「まちづくりシステム」を構築し、計画の作成から事業の実現までをパートナーと協働で取り組む立場。

参加型まちづくりの流れの中で開発されてきた「プロセス・計画システム」の技術を、この 4 つの立場毎に見てみる。

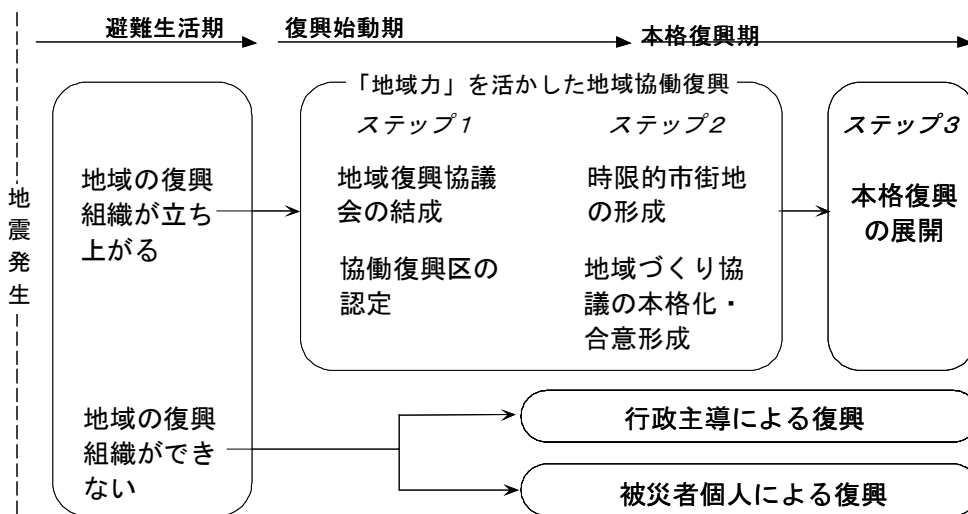


図 4 東京都震災復興マニュアルにおける協議会の位置づけ

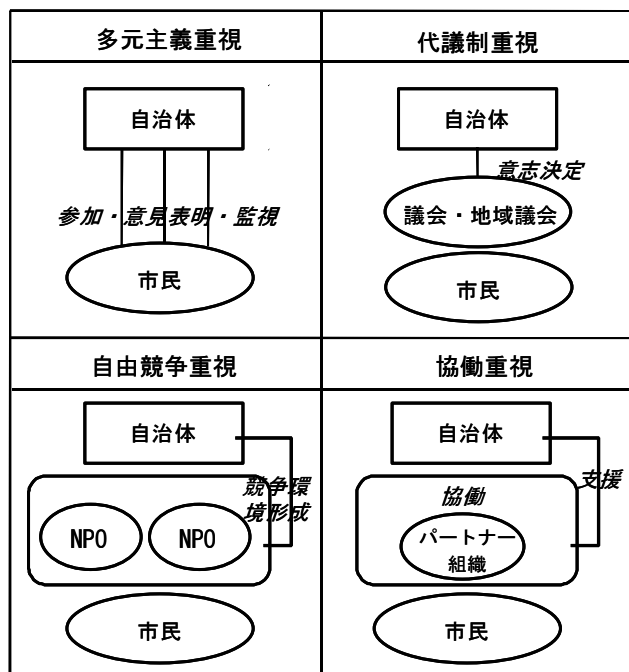


図5 プロセス・計画システムデザインの4つの立場

多元主義重視の立場にたつ方法としては、地区計画や都市計画マスタープランの作成手続きや環境アセスメントの充実化、道路建設などにおけるPI（パブリックインボルブメント）の導入など、発意、議論、計画作成、決定、事業実施といった都市計画やまちづくりの様々な段階において、行政と市民が対称性を持ってそこに関与できるプロセスの充実化が取り組まれてきた。そこに実質的な対称性を確保するための、市民への十分な情報提供（アウトリーチ）や、専門家の支援（アドヴォケート）も、この立場にたつ方法として挙げられるだろう。

代議制重視の立場にたつ方法としては、自治体内を幾つかの地区に分け、地区住民を代表する組織をおき、そこと緊密な関係を作ることにより、地域に密着した行政の実現を目指す、という住区協議会等の方法が1970年代初頭より取り組まれてきた。東京都内では区市レベルで取り組まれてきた方法であり、三鷹市、武蔵野市、中野区等において現在も取り組みが継続している。また、これらを「近隣政府」として積極的に位置づける近年の議論も、代議制重視の立場に強く立つものである。

「協働重視の立場」は、前2者の態度においてデザインされる方法が「計画プロセス」や「代議制度」といった静的なもののデザインであるのに対し、常

に成長・衰退する「市民組織」など動的なものを含めてデザインするのが協働重視の立場である。パートナーとなる組織の位置づけかた、その組織と行政組織の合意形成のルール、その組織への支援、といった一連の方法が設計される。70年代前半より「まちづくり協議会」等をパートナーとした計画システム・プロセスの設計が取り組まれ、以後地権者やNPOまでがその対象となってきた。様々なパートナーを対象とした、より複合的、複線的な計画プロセスと、それを受け止める計画システムが作られるようになった。

協働重視の立場は、計画プロセス・システムを動的なものとして捉えるが、「政府」の役割、すなわち計画の役割がより縮小するのが、「自由競争重視」の立場である。政府の役割はもはや「関所守」程度でしかなく、効果的に資源を投入し、おおまかな政策目標を決め、事業の実現はNPOなどの自由競争、あるいはNPO同士や民間企業とのパートナーシップに委ねるという立場である。この立場にたつ方法は、70年代後半からのトヨタ財団をはじめとする民間財団の市民組織の支援プログラムが挙げられる。また、90年代に入り、「まちづくり情報センターかながわ（アリスセンター）（神奈川）」、「せんだい・みやぎNPOセンター（宮城）」など多く設立されている中間支援組織と呼ばれる「NPOを支援するNPO」もこのような立場にたつ方法として挙げられる。

近年の状況をまとめておこう。90年代後半以降の一連の地方分権の流れ、そして現在各地で進む市町村合併など、我が国の「自治」を取り巻く状況は激変のさなかにあり、各自治体でどのようなまちづくりのシステムをつくるのか、まさに試行錯誤が始まっている。そうした中、これまで述べてきた「立場」の「衝突」とでも呼べる事態が生まれてきている。

「包括的ガバナンス改革」という言葉に表されているように、補助金改革、地域組織の再活性化、行政評価の仕組みの導入、議会の改革、「まちづくり条例」や「自治基本条例」などの各種の条例の策定など、一つの自治体のなかのあらゆる部分で、「同時多発的」に改革が進められている。自治体の規模や首長

のリーダーシップによるが、あまりきちんとしたブランドデザインを描いての改革であることは少なく、例えばまちづくりにおいて、代議制システム（＝議会）を重視するのか、パートナーとなる組織（＝まちづくり協議会）を重視するのか、立場の衝突とでもいえる事態が起こりつつある。一つの自治体、一つの政府の中で、異なる立場に立つ「ガバナンスの仕組み」が作られ、それらが相互にどのような関係を持つべきか、「メタ・ガバナンス」あるいは「ジョイント・ガバナンス」といったイメージのもとで、その構築のための具体的な方法論が議論されている。

## おわりに

本稿では前半部に参加型まちづくりの流れをまとめ、後半部で具体の技術の最先端の状況をまとめた。後半部において、なるべく多くの取り組みや議論をレビューしようと考えたが、紙幅の都合と、何よりも筆者の力量不足があり、結果として筆者が取り組んでいるものが中心となってしまった。

ともあれ、技術を何らかの視点で体系化し、それぞれの体系の最先端の状況をみるということは、異なる分野と分野が本格的にコラボレートしていく際には必要不可欠なことと思われる。本稿が今後の学際的な議論の一助になることを願いつつ、筆を置きたい。

## 主要参考文献

- 饗庭伸（2003）：参加型まちづくりの方法の発展史と防災復興まちづくりへの展開可能性，総合都市研究第80号，pp. 90-102
- 饗庭伸（2004）：まちづくり条例とガバナンスのシステム形成，地域開発，第477号，pp. 28-33，日本地域開発センター
- 饗庭伸（2004）：都市をたたむための都市計画技術，建築雑誌，第119号，pp. 18-20，日本建築学会
- 饗庭伸・卯月盛夫（2004）：プロセスデザイン・まちづくり組織，建築設計資料集成地域・都市設計データ編，丸善
- 伊藤雅春・大久手計画工房（2003）：参加するまちづくりワークショップがわかる本，農文協
- 大戸徹・鳥山千尋・吉川仁（1999）：まちづくり協議会読本，学芸出版社
- 加藤孝明，小出治，利満俊一，杉浦正美，下村博之（2002）：防災まちづくり支援システムの役割と機能，日本建築学会技術報告集第16号 P. 313
- 世田谷まちづくりセンター（1994）：参加のデザイン道具箱，世田谷まちづくりセンター

- 千代田まちづくりサポート会議他（2004）：走れ！まちづくりエンジン，ぎょうせい
- 中沢篤志・鳴海邦碩・久隆浩・田中晃代（1995）：日本における住民参加型まちづくり論の変遷に関する研究（1970-94），日本建築学会学術講演梗概集 F-1 分冊，p627-628，日本建築学会
- 真鍋陸太郎・小泉秀樹・大方潤一郎（2003）：インターネット書込地図型情報交流システム「カキコまっぷ」の課題と展開可能性，日本都市計画学会学術研究論文集，第38巻第2号
- 米野史健・饗庭伸・岡崎篤行・早田宰・葉袋奈美子・森永良丙・吉村輝彦（2001）参加型まちづくりの基礎理念の体系化-先駆者の体験・思想に基づく考察-，住宅総合研究財団研究年報，No. 27，p101-p112



## 進化する民主主義：紛糾した施設立地がいかに社会を前進させたか

ハーバード大学政治学部博士課程、ウェザーヘッド国際関係センター研究員  
ダニエル・P・アルドゥリッチ (Daniel P. Aldrich)

あらゆる民主主義国家は、開発が進んでいるか未だ開発途上であるかにかかわらず、エネルギー、交通、廃棄物処理プロジェクトの必要性和、開かれた参加型の意思決定プロセスとの間でバランスを取ることに苦心している。国家の経済が発展し、人口が急増かつ都市部に集中するにつれ、エネルギー、国防、廃棄物処理、交通機関、収監施設の需要が急増する。発電所、最終処分場、道路、鉄道、中間処理場、軍事基地、刑務所、空港、ホームレス収容施設の立地と建設は、不可能とまでは言わないまでも、国家にとって極めて困難なタスクとなる。長期間にわたる国際的な世論研究によれば、これらの問題に対する市民の関心は高まりを見せており、またこれらがもたらす不安感は以前に増して深刻なものとなっている。国際的に報道されたいくつかの重大事件、たとえばスリーマイル島、チェルノブイリ、そして東海村の事故などは、資産、環境、そして健康に悪影響をもたらす施設に対する世論を大きく変化させた。さらに、グリーンピース、シエラクラブ、ラルフ・ネーダー氏率いる組織といった環境団体は、これらの事業を攻撃する上でメディアを極めて有効に用いている。このような変革は、権利を基本としたポスト物質主義的考え方の台頭と、収入増加と市民活動活性化の間に見られる強い相関によって下支えされている。

結果として、原子力発電所やゴミ処理施設といった事業に対する抵抗は「伝染病」、「シンドローム」、「退治しなければならない鬼」と見なされるまでに増加している(Ehrman 1990, Inhaber 1998)。例えば、米国、ドイツ、カナダでは、新たな廃棄物処理施設

が必要であるにもかかわらず、1980年代中頃から新しい危険性廃棄物処理施設は全く開設されていない(Rabe 1994, Seeliger 1996)。日本では、1960年代以降、化石燃料による発電所の立地に必要とされる時間は2倍以上に増加し(Munton 1996)、また同時に、原子力発電所の立地にかかる時間は3倍にまで増加している。ブッシュ大統領は米国内の原子力発電所の数を増やすことに関心を示しているものの(Boston Globe 8/2/01, New York Times 8/2/01, National Post 5/24/01)、実際には1978年以降新たな原子力発電所は全く発注されていない。

私は博士論文において、政府が推進しつつも紛糾している事業について市民からの抵抗に対処するために日本、フランス、そして米国が用いた戦略と政策手法を検討している。検討対象としている事業は、大多数の国民に対して便益をもたらすものの、一部の地域により大きな負の影響を与えるという国家政策に基づくものである。これらの事業は地域的な「負の公共財(public bads)」とも呼ばれるもので、端的に言えば、分散した費用負担、比較的分散した便益、不可分性、非排除性といった特性をもつ国防のような公共(集合)財の正反対にあたる。政治経済学の文脈で言えば、これらの検討対象となる施設は幅広い拡散した便益を有するが同時にまた集中的な費用負担が存在するといえる。迷惑施設立地事例は、国家と市民の間の相互作用を検討する上で有益な視点を与えてくれる。なぜなら、地理的および時間的に境界を定めることができ、マスコミや二次文献により大きく取り扱われ、そして政治的には市民参加が落ち込んでいる時代であっても参加を表面化させるからである。自分の研究は、政府により提案もしくは推進されるこれらの施設に対するコミュニティレベルでの抵抗(もしくはその欠如)に焦点を当てている。なお、民間が提案した計画、例えば遊園地やゴルフ場などに対する抵抗についてはこれまで研究

ダニエル・P・アルドゥリッチ (Daniel P. Aldrich)  
Ph.D. candidate, Harvard University, Department  
of Government and Associate, Weatherhead  
Center for International Affairs

1033 Mass. Ave. #226, Cambridge, MA 02138  
aldrich@fas.harvard.edu

が進められてきている（参考 Sugitani 1998, 1999）。

政府が実施主体もしくはパートナーとして関係する、負の影響がもたらされうる施設の立地事例に私は焦点を当てている。これらの条件を満たす「公共事業(public works)」的事業は、空港、原子力発電所、ダム、刑務所、粒子加速器、医学研究所など多数存在する。これらの事例では往々にして、政府自身が推進主体であったり、「管理や制限だけでなく、自由を与えている(Brion 1991: xii)」と言われるような規制を通じて強く関与したりしている。例えば、世界中の政府は原子力事業にさまざまな段階でこれまで関与してきたし、また関与し続けている。原子炉に関する研究、計画、立地、そして建設には巨大な資本形成が必要であるし、また直接投資、優遇税制、R&Dの支援、環境および補償関連法についての規制変更、そして全国民からの原資償還といった形で国家の介入が必要とされる。例えば、米国では原子力事故に伴う補償請求に制限を加えるプライス・アンダーソン法が通過しているし(Eckstein 1997)、また日本政府は原子力施設を立地する地元に対して補償するシステムを制度化している (Samuels 1987, Lesbirel 1998)。フランス政府は原子力発電所に関連する行政権限及び強制権を最大限行使することにより、結果として収用や官憲の強制力により反原発組織や政党を弱体化させている(Nelkin and Pollak 1981)。

これらの国家的施設を民間主体だけで整備することはできないが、これらの施設は政府が管理するには最悪の分野でもある。迷惑施設の特長として、この施設が持ち併せる外部性から地元住民が逃れられないという、地理的にしばられた現実が存在する。小さなグループに費用負担が大きく集中するという条件下では、Olson (1965, 1982)などの政治科学者により特定された典型的な集合行為問題(collective action problems)は容易に解消される。多くの事例で、デモ、請願、署名運動といった政治的圧力や、住民投票、反原発候補者への投票、議会の決議 (ballot questions) などの典型的制度に則った手段を通じた住民の抵抗により、事業が延期されたり中止されたりしている。

これらの問題の複雑さを考慮し、私は博士論文において複数の研究方法、つまり量的および質的研究手法を用いている。まず日本の約500の自治体(うち約半数が原子力発電所、空港、ダム等の立地候補となったもの)のデータセットを用意した。実際に日本で紛糾した施設の分布は1:1ではないし、またデータセットの中でもそのようにはならないので、社会全体で紛糾する事態が起きる確率の分布を表現する重み付けの手法を用いた。さまざまな政治、経済、そして人口動態からみた説明変数を用いることで、どのような要因が、紛糾しがちな施設を自治体が受け入れる可能性を高めるかについて分析を加えた。また、ロジットモデル、プロビットモデルにより、事業を完成させ稼働させるためにどの要因が強く作用するか分析した。私の分析はまだすべて終わったわけではないが、立地の結果を予測する上で重要だと研究者が往々にして指摘する変数——たとえば地域性、人口密度、地元首長の所属政党——の重要性は私の分析では計測されなかった。しかし、地震のおきにくさや水源への近接性など技術的条件のみに基づいて立地選択をしていると立地関連の行政機関等は主張しているにもかかわらず、実際には政治的条件が影響していることも分析により明らかになっている。

次に、量的分析により、農家や漁業従事者といった地元で拒否権を持つ人々が立地の結果に影響を与えることが明らかになったことから、日本及びフランスにおける施設立地の歴史的制度的事例分析を行ない、官僚組織がいかに地元の重要な集団と折衝(interact)したかについて検討した。戦後、地元および全国レベルでの施設反対派と中央政府の間で行なわれた折衝を分析することで、高い能力を備え、また明瞭な組織目標を抱いた政府機関は、長期にわたる反発に直面しながらも、柔軟で地元の状況にあわせた対応をとってきたことが明らかになった。つまり、これらの状況に置かれた官僚は、過去の先例に従った対応に執着したり市民社会からの圧力を無視したりするのではなく、反対する圧力集団や市民を巻き込む戦略をとった。特に最も興味深い発見は、選好を変えさせようとする戦略で、国家が自らの掲

げる目標に世論を同調させようとするものである。例えば、原子力の分野では、日本政府は立地計画への協力を促すためにインセンティブを与えようとしただけでなく、より目に見えない形でさまざまな「ソフト・パワー」手法を用いている。これら国による戦略には、原子力を推進するような学校教育カリキュラム、研修、「協力的」な地元政治家の功労を称える儀式、中央政府の職員による講演会、そして立地プロセスで最も強く反対しそうな漁師、農家、そして女性を対象としたPRキャンペーンなどが含まれる。一方、フランスでは、中央政府は土地収用、警察による強制、そして監視といった方法を取り続けており、地元コミュニティに、金銭的であれ心理的であれ、インセンティブを与えるような努力をしていない。

原子力発電所やその他「負の公共財」の立地ほど紛糾する公的意思決定はないだろう。民主的政府が市民の反対を乗り越える過程は、先進国において民主主義が次第に発展するという過程の中で、プレッシャーにさらされた国家が見せる柔軟性を体現している。これまで多くの人々が官僚制を「親指ばかりで、他の指はない（訳注：力はあるても柔軟性がないことを意味する）」(Lindblom 1977)、また大規模計画を地元の状況に合わせない厳密な意味での「リヴァイアサン」だとみなしてきた。私の研究では、明瞭な目標を与えられつつも厳しい反発に継続的に直面させられてきた官僚制は、地元の状況に合わせた柔軟な対応をとる可能性が高いことが明らかになっている。これらの条件下では、政府機関が用いる手法は、一般的な「中核となる」手法、例えば警察活動や強制といった短期的で結果が予測しやすい手法(Bayley 1985)から、これらの施設に関する市民の選好を変化させようとする「目に見えない」政策手法(Howard 1997, Hacker 2000)へと変化していくのである。

これまでの研究は、国家と対立する社会運動の柔軟性に焦点をあてており(Lichbach 1995, Sumner 1997)、また、国家の政策及び制度の変革が（もし起きるのであれば）非漸進的に発生することを強調し(Kitschelt 1986)、また変革は大きな外的ショックの

結果としてしか起きないと説明してきた(Krasner 1984, Kasza 2002)。この研究では、国家は社会運動との対立を通じて進化するし、また本質的な政策転換に大きな危機やショックを必要としないことが明らかになった。さらに、民主主義の理論化がこれまで想定してきたような形で国家が世論に左右されるのではなく、むしろ国家が世論形成で大きな役割を果たしていることも明らかにしている(Nordlinger 1981, McAvoy 1999, Jacobs & Shapiro 2000)。最後に、民主主義は単なる個別の政策課題に関する意思決定プロセスだけではない、という理念を私の論文は強調している。むしろ、経済的に発展した社会では、国家と市民社会を形成する共同進化のプロセスを民主主義が担っている。国家を主に資源や権力に影響される型にはまった融通のきかないアクターとしてみるのではなく、国と社会の間の相互作用、特に長期にわたる対立によって新たな構造やシステムがいかにうまれるかについて私は着目している。私の研究が、単に紛糾する施設立地に関する知識だけではなく、議論を好む市民社会との競争的相互作用を通じて民主主義が発展する過程に貢献することを願っている。

## 註

This article summarizes the overall themes of my dissertation, a cross-national, over time investigation of how democratic states handle contention over controversial facility siting. The Reischauer Institute of Harvard University provided the funding for initial fieldwork and for writing; the A50 fund of the IIE Fulbright organization provided funds for extended fieldwork in Japan. The Center for European Studies (CES), the Reischauer Institute, and the Weatherhead center for International Affairs provided funding for fieldwork in France.

Thanks very much to Masahiro Matsuura for his assistance with this translation and to Kenichi Hartman and Kentaro Fukumoto for their suggestions.

## 参考文献

- Bayley, David. (1985). *Patterns of policing : a comparative international analysis*. New Brunswick, N.J. : Rutgers University Press.
- Brion, Dennis. (1991). *Essential Industry and the NIMBY Phenomenon*. New York: Quorum Books.
- Eckstein, Rick. (1997). *Nuclear Power and Social Power*. Philadelphia: Temple University Press.
- Ehrman, Richard. (1990). *NIMBYism: the disease and the*

- cure. London: Centre for Policy Studies.
- Hacker, Jacob. (2000). *Boundary Wars: The Political Struggle over Public and Private Social Benefits in the United States*. Yale University unpublished dissertation.
- Howard, Christopher. (1997). *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Inhaber, Herbert. (1998). *Slaying the NIMBY Dragon*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Jacobs, Lawrence and Shapiro, Robert. (2000). *Politicians Don't Pander*. Chicago: Univ. of Chicago.
- Kasza, Gregory. (2002). War and Welfare Policy in Japan. *Journal of Asian Studies*. May, 61 no. 2 pp. 417 - 435
- Kitschelt, Herbert. (1986). Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies. *British Journal of Political Science*, Vol. 16 57 - 85.
- Krasner, Stephen. (1984). Review Article: Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 2. (Jan.), pp. 223-246.
- Lesbirel, S. Hayden. (1998). *NIMBY Politics in Japan: Energy Siting and the Management of Environmental Conflict*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lichbach, Mark. (1995). The rebel's dilemma. *Ann Arbor: University of Michigan Press*.
- Lindblom, Charles (1977). "Authority Systems: Strong Thumbs, No Fingers," and "The Limited Competence of Markets," in *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books, pp. 65-89.
- McAvoy, Gregory. (1999). *Controlling Technocracy: Citizen Rationality and the NIMBY syndrome*. Washington DC: Georgetown Univ. Press.
- Munton, Don. (1996). Siting Hazardous Waste Facilities, Japanese Style. In Don Munton, ed. *Hazardous Waste Siting and Democratic Choice*. Washington DC: Georgetown University Press pp. 181 - 229.
- Nelkin, Dorothy & Pollak, Michael. (1981). *The Atom Besieged*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Nordlinger, Eric. (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, Mancur. (1965). *The logic of collective action; public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Olson, Mancur. (1982). *The rise and decline of nations : economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven : Yale University Press.
- Rabe, Barry. (1994). *Beyond NIMBY*. Washington DC: Brookings Institution.
- Samuels, Richard. (1987). *The Business of the Japanese State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Scott, James C. (1998). *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Seeliger, Robert. (1996). Siting Hazardous Waste Incinerators in Germany. In Don Munton, ed. *Hazardous Waste Siting and Democratic Choice*. Washington DC: Georgetown University Press pp. 230 - 270.
- Sugitani, Takashi. (1998). Opposition Movement against Golf Course Development. *Geographical Review of Japan*, Vol. 71 No. 1: 31 - 44.
- Sugitani, Takashi. (1999). Environmental Awareness of the Contributors to the National Trust. *Geographical Review of Japan*, Vol. 72, No. 1 : 48 - 62.
- Sumner, Colin. (1997). *Social Control: the History and Politics of a Central Concept in Anglo-American Sociology*. In Roberto Bergalli and Colin Sumner, eds., *Social Control and Political Order: European Perspectives at the End of the Century*. London: Sage Publications.

MRI

三菱総合研究所パブリック・コミュニケーション研究チームでは、パブリック・コミュニケーション・モデルやステークホルダー分析、広報の効果分析、評価手法をもとに、全国規模の政策・施策から、地域規模に至るまで幅広く社会的合意形成を支援しています。

## コミュニケーションを通じた 高質な社会システムの構築

主な業務実績:

- 公共政策・施策を中心とした合意形成、P I、複数主体間での意志決定の支援
- 公的主体、公共政策・施策の広報戦略策定、広報活動実施支援
- Web構築等、コミュニケーション・ツール作成支援

### 株式会社三菱総合研究所

政策科学システム研究部  
パブリック・コミュニケーション研究チーム

Tel:03-3277-0707 E-mail:p-com@mri.co.jp

URL:<http://sociosys.mri.co.jp/PCW/>

# 日本における社会的合意形成の試みと課題

東京大学大学院法学政治学研究科 助教授  
城山 英明

## 1. はじめに

近年、日本においても、様々な分野において社会的合意形成への関心が高まり、様々な試みが行われている。そのような様々な関心・試みには、共通する要素とともに、各々の文脈に応じた独自の問題意識も見られる。そこで、本稿では、そのような様々な試みを概観した上で、日本における社会的合意形成の試みが直面する今後の課題についてまとめておきたい。

## 2. 日本における社会的合意形成の様々な試み

近年の社会的合意形成への具体的関心と試みとしては、以下のような例をあげることができる。

### 2. 1 河川管理

河川管理を担当する旧建設省の河川局では、1990年代前半から、河川管理における住民等の参加に関して実験を試みてきた<sup>1)</sup>。例えば、荒川の将来像計画を策定する際に、当時は法律上の根拠はなかったが、現場事務所では実験的に住民参加を取り入れた。この試みの中では、利害関係者のカテゴリー化と各々に即した取り扱いということが実験された。例えば、河川敷利用については、自然保護に関心を持つ関係者と少年野球といったスポーツのための利用に関心を持つ関係者の間で利害対立があった。そのような中で、少年野球関係者のほうがローカル・ポリティックスに直結していたため力が強かったが、自然保護に関心を持つ地域を越えたNGOへの配慮ともバランスをとった。

旧建設省の河川局では、ボトムアップにいろいろな実験を「試行」として比較的自由に行い、事例を積み重ね、ある程度フィジビリティが確認された時点で通達にして、全国的に展開するという手法をとっていた。そして、さらに、時機を見て法制度化することもあった。河川管理における住民参加につ

いては、1997年の河川法改正の際に、計画策定時の住民の意見聴取のメカニズム（河川法第16条の2：河川整備計画を策定する際に、必要に応じて住民の意見等を聞くことを義務付ける）として法律に取り入れることとなった。現場での実践からはじまり、最後は河川法まで変えたという事例である。このように参加型手法は制度化されたが、必ずしも実践において成功しているわけではない。吉野川河口堰の問題はそのような例であろう。

### 2. 2 都市計画

都市計画決定においては、法定の手續として、意見書の収集（都市計画法第17条第2項）があり、また、必要によっては公聴会等の開催（都市計画法第16条第1項）を行うこととなっている。しかし、このような法的の手續は、あまり機能していなかった。例えばある案件で何十万通もの意見書が来ても、それは数の圧力でしかなく、実質的に議論をする契機にはなっていなかった。

他方、1992年の都市計画法改正による、市町村等基礎自治体は、いわゆる都市計画マスタープラン（都市計画法第18条の2：市町村の都市計画に関する基本的方針）を定めることとされ、その際、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとされた（都市計画法第18条の2第2項）。そのような状況の下で、近年、このような都市計画マスタープランの作成と連携して、あるいは、独立に、現場では様々なまちづくりワークショップなどの試みが行われている。ただし、これは都市計画決定の公式手續とは独立に行われているようである。とはいえ、自治体によっては、このような現場からの試みがまちづくり条例等によって担保されるようになってきているという展開も見られる。

### 2. 3 公共事業における用地買収

日本の公共事業の実施においては、用地買収の大部分が任意買収によるものであり、収用委員会等の手續きを利用して強制的に買収されるものの比率は

城山 英明（しroyama ひであき）  
東京大学大学院法学政治学研究科 助教授  
113-0033 東京都文京区本郷7-3-1  
siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

きわめて小さかった。その意味では、地権者との関係では、事業者はある種の合意形成を志向してきたといえる。具体的には、足繁く説明を重ねるとともに、制度の柔軟な運用を通して利害の調整を図ることを通じて、地権者からの合意調達を図ってきた(例えば、極端な例としては、千葉県では、制度として用地収用委員会があるが、成田空港問題のために実際には最近まで空席であり、収用委員会なしですべて任意で公共事業を行うという実践を積み重ねてきた。)

しかし、このような合意形成手法に関しては、時間管理が不十分であり、適切な時期に事業を完成させることができないという問題が認識されてきた。そのため、最近では、公共事業計画の初期の入口段階で十分な社会的合意形成を図る代わりに、出口段階では場合によっては収用制度も用いて迅速に進めるようにしたいという動きがある。入口段階で十分に関係者の意見を聞けば、出口段階では効率的な事業実施ができるのではないかと、またその正当性は十分確保されるのではないかとというわけである。ただし、最近では、公共事業費に削減圧力がかかってくる中で、地元での社会的合意形成を公共事業要求のバードルとして設定している面もある。

以上のような問題認識を背景に、2000年に土地収用制度調査研究会が設置され、その報告を基礎に2001年に土地収用法が改正された。具体的には、事業認定申請前における起業者による事前説明会の義務的開催、事業認定庁による公聴会の義務的開催(開催の請求が場合その他必要があると認めるとき)、第三者機関による意見聴取(国の場合は社会資本整備審議会)、事業認定理由の公表等が定められた。いずれにしても、従来は地権者という限られた利害関係者を対象としていけばよかったのに対して、より幅広い利害関係者間の社会的合意を対象としなくてはならなくなった。他方、このように改正された土地収用法の積極活用を図る観点から、2003年には通達で「事業認定等に関する適期申請等について」が出された。

また、1990年代後半には、日本道路公団のようなところで、用地買収に関するマニュアル<sup>2)</sup>や研修の整備が試みられた。その背景には、定員の制約が厳しくなる中で直営の用地部門の規模が減り、自治体への委託を活用せざる得なくなったが、その結果内

部で地権者の合意形成のノウハウが蓄積されなくなっていたという事情もあった。

## 2. 4 道路整備と交通政策

道路行政では、1990年代末からパブリック・インボルブメント(P I)という概念を焦点として、社会的合意形成に関する関心が高まった。前述のように、道路建設の分野では用地買収という出口段階で伝統的な合意調達が試みられてきたが、社会的合意形成を入口段階=計画段階に繰り上げて行おうというわけである。このような試みの背景には、個々の事業実施の円滑化を図るという観点とともに、公共事業に対する社会的逆風が問題とされる中で、道路プログラムという公共事業全体に対する支持の調達を、P Iを通して図ったという側面がある。このようなP Iのあり方については、道路法制に取り入れるべきだとの議論もあったようであるが、現状ではガイドラインとして設定されており、法制化はされていない。具体的には、2001年に設置された道路計画合意形成研究会の報告等を基礎に、2002年に「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」が通達として出された<sup>3)</sup>。これには、柔軟性があり担当者の裁量でいろいろな試みが可能であるという長所が指摘される一方、頻繁に入れ替わる担当者の考え方で対応に応じて現場でのバラツキが出てくるという問題も指摘されている。

また、社会的合意形成は道路という交通インフラの建設段階だけではなく、その後の利用をめぐる交通政策の段階においても実践的課題として意識されている。最近では社会実験などとして、トランスポート・デマンド・マネジメント(TDM)が試みられている。例えば、車の乗り入れ制限をして路面電車やバス等の公共交通しか走れないようにしたり、荷降ろしの車の制限や違法駐車対策の強化をする場合、マクロとしては当該地域の活性化にこれらの施策が役立つとしても、現場の商店街の関係者等にとっては違法駐車も客も客であるため、車の利用制限については極めて反発が強く、地元の社会的合意形成が必要となる。そして、このような地元での合意形成は、関係者との合意形成を重視する交通規制を担当する警察署との合意形成にも関連してくる。なお、いわゆる社会実験に関しては、社会実験実施に関する合意形成と最終的な社会的意思決定を切り離



す（ただし、展開させる可能性は残す）という側面もある。

## 2. 5 科学技術利用

科学技術については一定の不確実性が不可避であるとともに、その利用に伴う便益やコストについても多様な次元が存在する。そのような中で、遺伝子組み換え食品のような新たな科学技術利用に関しても、社会的合意形成が求められている。このような課題に対する試みの例として、日本におけるコンセンサス会議の実験があげられる。コンセンサス会議とは、一定の方法で選ばれた「素人」のグループを設定し（その点では陪審制度に近い面もある）、そのグループの求めに応じて専門家が応答する機会を設けた上で、当該グループに一定の結論となる文書を作成させるという仕組みである。具体的には、遺伝子組み換え食品を課題として、農林水産省の下の研究機関において一定の自立性を持った運営委員会が中心となって行われた。このように最終的に作成される文書は、あくまでも社会的意思決定を行う際の材料の1つであり、コンセンサス会議そのものが社会的意思決定を行うものではないという点は重要である<sup>4)</sup>。ただし、コンセンサス会議も、社会的合意形成における様々な手法の1つとして位置づけることはできる。また、制度的にも、BSEに関する食品危機の後に設立された食品安全委員会においては、リスクコミュニケーションの担い手としてリスクコミュニケーション官というものが設置されており、食品安全に関する社会的合意形成におけるインターフェイスとして機能することが期待されている。

## 3. 社会的合意形成の課題

以上のような様々な社会的合意形成の実験が日本においても試みられている。このような試みの背景には、社会的意思決定の質の改善の必要、及び正当性の改善の必要の必要がある。これらの試みは、対象とする政策領域、利害関係者の広がり、最終的な社会的意思決定との距離、必要とされる情報・知識等に関しては異なる。しかし、以下のようなある程度共通の内容的課題を抱えているように思われる。

### 3. 1 多様な利害関係者のニーズへの対応の必要

あらゆる社会的意思決定には、その課題の性格に応じて、多様な利害関係者（stakeholder）が存在す

る。例えば、前述の河川管理の例であれば、様々な河川敷利用者（自然保護に関心のある利用者、スポーツのための利用に関心のある利用者）が利害関係者であるし、道路建設であれば近隣地域住民とともに道路利用者が利害関係者であるし、観光地にTDM施策としてパーク・アンド・ライドを導入する場合には、車の乗り入れ規制区域内に住む住民やそこで土産物店を営業する者等が利害関係者となる。また、原子力発電の立地であれば立地地域の住民とともに需要地における電力利用者も利害関係者となる。このように利害関係者の範囲は、課題の性格に応じて多様であり、思わぬ利害関係者がいる場合も多い。そのため、多様な利害関係者のカテゴリーを明らかにするとともに、そのニーズ=利益を明示化するという作業が必要になる。「コンフリクト・アセスメント」というのはそのための手法の1つである<sup>5)</sup>。なお、これらの現場の利害関係者は単に利益を主張するだけではなく、現場知識を提供<sup>6)</sup> することを通して、社会的意思決定の質の向上に寄与することもある。

多様な利害関係者のニーズ=利益を明らかにすることができたとして、次に課題になるのはこれらのニーズにどのように対応するかという判断である。投票という制度においては、あらゆる関係者のニーズは平等に扱わなくてはならない（1人1票）。しかし、社会的合意形成においては、そのようにあらゆるニーズを平等に扱わなくてはならないというルールはないし、そのような平等取り扱いはむしろ望ましくない。例えば、道路建設における建設地域近隣住民と圏外の道路利用者を同じウェイトで考慮すべきだということにはならないし、原子力発電立地において立地地域住民と需要地の電力利用者を同じウェイトで考慮すべきだということにもならないと思われる。しかし、各々の利害関係者のカテゴリーに関して「然るべき対応」を行うことは必要になる。その際、何が「然るべき」バランスかは微妙な判断である。例えば、河川敷利用者の場合であれば、自然保護に関心のある利用者、スポーツのための利用に関心のある利用者の双方をどのようなバランスで配慮するかに関わる。顕在化しているニーズだけを多少とするのか、社会全体の潜在的ニーズと考えられるものも配慮するのかというのが課題となる。

また、利害関係者のカテゴリーに応じて、そのニ

ーズ＝利益を把握するために必要な手段も異なる。例えば、道路利用者といったカテゴリーの利害関係者のニーズは、投票といった方法で明らかにすることは難しい。ガソリンスタンドにおける待ち時間におけるアンケート調査といった方法が必要とされる。他方、立地地域の近隣住民のニーズは、行政単位という区域で区切られた範囲での投票といった手続きによっても明らかにすることができる。

### 3. 2 公正なプロセスの設計

社会的合意形成のプロセスは、公正に設計運用され、その結果に関する正当性を確保することが必要である。そのためには、以下のような点が重要になる。

第1に、利害関係者の参加の機会、社会的合意形成プロセスの様々な機会において設定することが重要である。例えば前述の公共事業の場合、かつては実質的な参加機会は出口段階に限られていたが、最近では計画段階＝入口段階での参加が促されるようになった。また、行政手続法では、個々の処分が出された時、つまり出口段階で、結果に対する不服申し立てや、手続きの確認が可能となっている。しかし、行政ルールをどうつくるかという基準設定の段階については、日本の行政手続法は当初対象としていなかった。これに対してアメリカの行政手続法はルール決定段階も対象としている。ただし、現在は日本でもルール作成段階でも参加が必要であるということで、閣議決定という形式ではあるが、1999年からパブリックコメントを導入することになった。自治体でも条例等多様な形態で、同様のパブリックコメント制度が規定されている。

第2に、利害関係者からのインプットに対しては、「然るべき対応」が行われることが必要になる。前述のように、様々な利害関係者のニーズは同じ重みではないのであり、同じように考慮されなくてはならないというわけではない。しかし、インプットに対する何らかの一定の応答は必須であろう。

第3に、社会的合意形成プロセス全体に関しては、プロセスを開始する前の時点で基本的に明示化し、プロセスの全体設計に関して合意を得ることが望ましい。プロセスの全体設計を当初から明らかにすることで、利害関係者に参加機会に関する一定の予期を与えることが可能になる。ただし、環境条件の変

化等特段の事情のある場合には、状況の変化に対応する全体プロセスの再設計を否定するものではない。

第4に、政府の役割が中立者であるのか当事者であるのかを意識化する必要がある。多くの場合、日本では審議会といった社会的合意形成の場の事務局は基本的に政府が行う。そして、事務局が、単に書記的役割を果たすだけではなく、誰が利害関係者であるかを確定し、誰を呼んできて委員会等をつくるかといった人選を主導する。しかし、そのような中立者的機能を政府が常に担うのが適切であるとは限らない<sup>7)</sup>。アメリカ等ではそれをNGO等の第三者機関が行う場合も多いようである。日本でも、例外ではあるが、成田問題の際には、著名な研究者を長とする隅谷調査団が会議を設定と運営を行い、反対派とともに政府も当事者となって議論したことがある。場合によっては、第三者機関に単なる意見表明の機会を与えるだけではなく、第三者機関自体にプロセスの設計を任せるというのも、有効な選択である。

### 3. 3 社会的合意形成の手法

社会的合意形成というのは、必ずしも最終的な結果として利害関係者全員の合意＝全員一致を求めるものではない。現実的には、合意形成というものは特定の利害関係者の間での合意形成が含意されるのであり、逆に言えばそのような合意形成からは常に排除されている利害関係者も多い。このような合意形成の逆説的意味合いは、カルテルもある種の合意形成としての側面を持つことを考えれば容易に理解できるであろう。

しかし、社会的合意形成というものには、やはり可能な限り多くの利害関係者の合意を求めるという志向性が必須である。言い方を変えれば、可能な限り利害関係者間でのウィン・ウィンを求めるという志向性である。社会的意思決定においては、最終的にトレード・オフが問われることも多いが、それを可能な限り限定する志向性であるとも言える。それでは、どこまで合意形成を求めればいいのか。これに対する一義的回答は難しいが、関係者が結論に「同意」はしなくても「納得」する段階に持っていくことは必要であろう。ただし、合意形成の追求にどれだけの時間をかけられるのかという時間管理の課題もある。

そして、そのような社会的合意形成を促すためには、一定の技術を醸成する必要がある。議論を促し、整理するためのいわゆる各種のファシリテーションという技術もその1つである。また、利害関係者の相互の間では、同じ問題の認識自体が立場の違いにより異なっていることも多い。そのような状況への対応としては、各利害関係者の問題認知を基礎に問題の認識を構造化する方法を構築することも重要である<sup>8)</sup>。

なお、社会的合意形成を行う場合、その基礎となる情報・知識には一定の不確実性は不可避である。例えば公共事業実施の可否を需要予測を基礎に判断する場合、需要モデルについては予測の仕方や予想交通量の各道路への割り振りの仕方によって、不確実性の幅がある。現在は情報公開のもとでこれらの不確実性も全部出さざるを得ないのであり、そのようなデータの不確実性をどう理解して扱うかという問題がある。これらは争い出せば論理的にはいくらでも争えるのであり、アメリカなどでは延々と訴訟を続けている事例もあるようである。不確実な情報の扱い方に関する社会としてのトレーニングも必要になってくるだろう。

### 3. 4 体制上の課題

以上、社会的合意形成を試みる上での内容的課題について整理してきた。ここでは最後に、社会的合意形成を実践していく上での体制上の課題、組織的課題についてまとめておきたい。

第1に、社会的合意形成のための具体的手法（例えば、ワークショップ、PI手法、コンセンサス会議等）を最終的な社会的意思決定プロセスにどのように接続するのかという課題がある。これらの具体的手法が用いられた場自体を社会的意思決定の場とすると、これらの手法の利用の際の柔軟性が小さくなり、内容的に斬新なアウトプットを生み出せなくなる恐れがある。他方、社会的意思決定と直接的に接続することにより真剣な議論を可能にするという側面もある。従って、多様な接続の仕方が検討されるべきだと思われる。

第2に、社会的合意形成の実践にかかるコストの課題がある。前述の内容的課題に対応しようとする場合、かなりの人的財政的コストが必要になることは確かである。従来、日本の場合、インフラ等のハ

ードの建設経費の中では社会的合意形成のようなソフトの経費も面倒がみられてきたが、独立した費目としての扱いは小さかった。おそらく日本社会全体としては、このような部分に社会的資源を振り分けていくことが必要なのであり、そのための意識啓発は必須であろう。しかし、現実はこの部分に割ける資源が限定されている場合には、可能なところから開始するという態度が必要になる。

第3に、社会的合意形成支援のための制度は近年様々な形で作られつつある。自治体レベルでは、自治基本条例、まちづくり条例、市民協働のための条例・指針や各政策分野の取り組みにおいてもそのような制度形成が見られる。しかし、より重要なのは制度運用である。その点、このような制度の仕組みを関係者に以下に周知するのか、それらの利用を促すための支援を以下に提供するのかが重要になる。そして、そのような周知・支援の対象として重要な関係者は、しばしば組織外の市民団体等の関係者ではなく、実は政府の組織内の関係部局である。

### 脚注

- 1) 天野雄介・城山英明「建設省の政策形成過程」城山・鈴木・細野編『中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部（1999年）、163頁。
- 2) 日本道路公団調達用地部『用地交渉マニュアル』（1996年）。
- 3) 市民参画型道路計画プロセス研究会編『市民参画の道づくり』ぎょうせい（2002年）、16頁。
- 4) 小林傳司『誰が科学技術について考えるのか：コンセンサス会議という実験』名古屋大学出版会（2004年）。
- 5) Lawrence Susskind and Jennifer Thomas-Larmer, "Conducting Conflict Assessment," in Lawrence Susskind, etc., eds. *The Consensus Building Handbook*, Sage, 1999.
- 6) 日野明日香・佐藤仁「環境アセスメントにおける「客観性」：藤前干潟埋め立て事業を事例として」『環境情報科学論文集』15巻（2001年）。
- 7) 城山英明「合意形成手法の開発とアカウンタビリティの確保」『創文』398号（1998年）。
- 8) Jonathan Rosenhead and John Mingers, eds., *Rational Analysis for a Problematic World Revisited: Problem Structuring Methods for Complexity, Uncertainty and Conflict*, John Wiley & Sons, Ltd, 2001.

# 「宝さがし」-地域資源の保全に関わる合意形成手法としての視点から： 二戸市における馬淵川沿岸の揚水機場建設計画とカワシンジュガイの保全

(株) 未来政策研究所 主任研究員  
比田井和子

## 1. はじめに

「宝」とは地域固有の自然資源、人文資源の喩えであり、「宝さがし」とは、狭義には、住民参加型の地域資源の発掘・発見、整理、評価の活動である。ここでいう「宝」は、学術的な客観的な評価によって価値を認められた資源ばかりではなく、地域住民との関係において成立し、住民が価値あるものとして認めたものすべてを宝とする。「宝さがし」は、1993年（平成4）にはじまる二戸市の「楽しく美しいまちづくり」を実現するための取り組みの模索のなかから生まれ、二戸市における10年以上にわたる継続と、他の地域における導入によって検証され、成長してきた地域づくりの手法である。

本稿では、二戸市において、1998年に起きた農業用揚水機場建設事業と宝の保全という競合する事象が成功裏に調整された事例を通じ、まちづくりにおける合意形成手法としての観点から宝さがしを検証し、合意形成のための要件を考察する。取り上げる事例は、市内中央部を流れる馬淵川への国の揚水機場建設計画が、宝さがしによって発見されたカワシンジュガイの生息地保全のために、1年後、計画変更がなされた馬淵川沿岸米沢揚水機場建設計画である。

二戸市は青森県との県境に位置する、人口約2万8000人の山間のまちであり、市の中心を馬淵川が南北に流れ、河岸段丘の上に市街地がひろがっている。カワシンジュガイは特に制度的な保護がなされていない生物の保全のために国の計画変更がなされる例は希だという。この計画変更の背後にある宝さがし

によるまちづくりを紹介し、かつこの事例によってもたされた、まちづくりを完遂するための新たな要件を紹介し、合意形成という視点から整理する。最初に「宝さがし」について紹介し、次に二戸における実践と事例の紹介を行う。

## 2. 「宝さがし」の方法

### 2. 1 「二戸市の宝さがし」の始まり

「宝さがし」は、変哲もない田舎町が、どうしたら元気になれるのか<sup>1)</sup>というところから、模索しながらできあがってきた手法である。宝さがしを始める前の二戸市は、日本の中山間のどこでもみられた停滞と諦めが蔓延していたまちであったといっても過言ではない。地方の多くの小都市の例にもれず、財政的に逼迫し、道路および下水道などの都市基盤整備は立ち遅れていた。さらに江戸時代に代官所であった二戸郡の中心地と周辺の農村地域の数回の合併を経て生まれたまちであったことから、合併前の旧村意識が残存しており、それが市全体としてのまとまりを欠く原因になっていた。際だった資源はなく、工場誘致もはかばかしくなく、人口は減少傾向にあった。こうした雰囲気を取り払いたいとの願いをこめて、「楽しく美しいまちづくり」をかかげ、新市長が誕生した。

まちづくりに取り組むにあたっては、停滞と諦めの背後にある問題構造を明らかにするための調査を行った。その結果、まちづくりを推進するにあたって、大きくは2つの要件が明らかになった。一つは、利害対立の回避であり、もう一つは市民の一体感の醸成であった。

まず利害対立については次のような点が前提とされた。財政状況から、「楽しく美しいまちづくり」はハード整備よりも、ソフト施策中心のまちづくりであることを明らかにする。無い袖は振れないという

比田井和子（ひだい かずこ）  
（株）未来政策研究所 主任研究員  
東京都港区赤坂9丁目6-29-405  
k-hidai@miraiken.co.jp

現実的な問題のほかに、これによって具体的な事業をめぐる利害対立を、あらかじめ除去することができる。

また財政が苦しいということは、少ないパイをめぐる利害対立が発生しやすいことを意味する。かつ市の立地条件や成立過程から、業種間、旧村意識など、複数の対立軸が輻輳し、利害対立が複雑になりやすい。従って行政の事業にあたっては、事業の位置づけを明らかにし、その事業の必然性を説得力をもって示さなければならない。

市の一体感の醸成については、市全体が一致して取り組める仕掛けが望まれた。市民は往々にしてまち全体のことは知らず、その関心の範囲は自分の住む周辺、広くても旧村の範囲におさまっている。市民が、まち全体のことに関心をもつ仕掛けが必要であるとされた。

このような前提にもとづき、利害対立を避け、市民が一体となってまちづくりに取り組むために市民自身による計画づくりが目指された。言い換えれば、市民自身が利害の調整や優先順位の決定に責任をも

つということである。

そのために、まず市民自身が自分のまちに何があるかをよく知ることで、「何もないまち」という停滞と諦めから脱し、自分たちの足元を見直すこと、「一つ一つは小さくとも、自分たちのもてるものを棚下ろし」<sup>1)</sup> てみることであり、「宝さがし」と命名<sup>2)</sup> された。

次に、実際に二戸市で取り組んできた「宝さがし」を紹介し、他地域の例にもふれる。

## 2. 2 「二戸市の宝さがし」の方法

### 2. 2. 1 宝さがしの組織

中心となるのは、「楽しくまちづくり推進委員会」である。市民と市職員、それぞれ半数からなり、任期は2年とし、継続は2回までとする。委員長は市民委員のなかから選ばれる。

市民も、市職員は個人の資格で参加することである。したがって市職員もポストとは関係なく、任期中に異動があったとしても委員であることは変わらない。

#### 二戸市の宝さがしの意義

- (1) 市民総参加による二戸市の活性化
- (2) お年寄りの参加
- (3) 女性の参加
- (4) 先人たちの宝を生かしたまちづくり

#### 宝さがしの手順

- 1) アンケート  
全戸アンケート、地図を添付、集計の結果、要望も含めて7, 371件の宝
- 2) ヒヤリング  
テープに記録、かつ宝の現地確認、撮影などの記録
- 3) 「楽しく美しいまちづくり」事業計画の作成、市長に提言  
ダイジェスト版『宝とともに生きる二戸のまちづくり  
楽しく美しいまちづくり事業』全戸配布
- 4) 宝さがしの成果の発表、宝の普及・浸透  
『宝資料集』(全6冊)、宝発表会、宝の案内板の設置、宝マップ作成、宝めぐりツアーなど

#### 二戸市の宝さがしのフレーム

- (1) 自然＝共に生きる仲間さがし  
人間にとって生きる基盤であり、共に生きる仲間さがし
- (2) 生活環境＝生きるための知恵  
自然との関わり、宗教、慣習など生活と文化の知恵の体系
- (3) 歴史・文化＝先人の足跡をたどる  
人・物・文化の交流の軌跡と形成された歴史・文化
- (4) 産業＝外部世界への発信  
二戸市の顔であり、外部世界に向けた情報の発信
- (5) 名人＝二戸の知恵袋  
知恵を守り、つくり、育ててきた人たちの努力
- (6) 要望＝未来へのエネルギー  
まちをよくしようとの潜在的エネルギーの現れ

図1 二戸市の宝さがしの意義とフレーム

委員会は、下記の宝のフレームに基づいて6つの班に別れ、ヒヤリングなどの活動やまとめ、また計画づくりを行った。

### 2. 2. 2 宝さがしの意義とフレーム

二戸市の宝さがしでは、本来地域がもっている固有の価値、すなわち地域に根ざした宝を生かし磨き上げてこそ、他にない本物の魅力のあるまちづくりが進められると、宝を意義づけ、図に示したように6つのフレームをたてて取り組んだ。

宝さがしの意義として図の4点を上げた。市民各層の参加のほか、遺産を通じた先人たちの参加も果たしている点が特色である。

### 2. 2. 3 宝さがしの手順

宝さがしは、図に示したような手順で進められた。まちづくり委員を中心にアンケートやヒヤリングによる宝の発掘、情報収集、記録、整理のほか、集められた宝の市民への普及、浸透にも力を入れた。

当初からの目標であった計画は、「楽しく美しいまちづくり」事業計画<sup>3)</sup>として、2年後に作成し、市長に提言した。この計画書は、宝さがしの成果と計画書の要点を収載した『宝とともに生きる二戸のまちづくり 楽しく美しいまちづくり事業』(通称ダイジェスト版)によって、全戸に配布された。

## 2. 3 他地域での取り組み

「宝さがし」は二戸において独自に始められた手法だが、当時、日本に紹介され始めていたエコミュージアムと、結果的に共通点があることから、二戸市の計画づくりにおいても、この考え方を参照した。さらに後続の地域では、エコミュージアムやエコツーリズムの考え方を取り入れ、それぞれ「村まるごと博物館」「島まるごとミュージアム」という地域づくり構想を掲げ、それを実現するための資源発掘の手法として「宝さがし」に取り組んだ。地域としては、徳島県美郷村や沖縄県南大東島などである。

美郷村はゲンジホテルの発源地として全村が国の天然記念物指定を受けており、村づくりの核として美郷ほたる館を建設した。「宝さがし探検隊」を結成、ホテルをめぐる人間と川との関わりを主とするヒヤ

リングに始まり、全村へと拡大、その成果は美郷ほたる館の展示計画から、ほたる館によるエコ・ツアー・プログラムづくりに生かされ、さらに宝さがし探検隊の活動は、関西地方の大学・学生を巻き込んで、村の合併後も炭焼きや12月の石積みライトアップとして継続されている。

南大東島は、「島まるごとミュージアム構想」の下に、数年にわたる宝さがしを行って宝データベースを作成し、体験プログラムの整備やガイド育成とあいまって、宝の持続的な活用による体験交流型の観光を、島の産業として育成していくことをめざしている。

このように宝さがしは地域づくりにおける住民参加型の手法として、多様な使い方が可能である。当然、宝さがしの組織やフレームは地域によって、また目的によって異なってくる。上記のように美郷村では「宝さがし探検隊」を結成したが、南大東島では教育委員会が担当していることから文化財委員などが中心になって進めた。宝さがしのフレームも、美郷村ではホテル文化を視点に川と人との関わりを軸にし、南大東島では隆起環礁の海洋島であり、明治以降に開拓されたサトウキビ栽培のプランテーションという自然および歴史の特異性をベースにフレームがたてられた。

美郷、南大東島をみるまでもなく、宝さがしの具体的な手順は多様ではあり得るが、ヒヤリングは不可欠の手順であるとみることができる。住民参加型の資源発掘の手法がいくつかあるとしたら、そのなかで「宝さがし」という手法の意義は、その始まりの経緯からみて、資源発掘の過程と合意形成の過程が一体的に進められることにあると考えられるからである。

## 3. 馬淵川沿岸水利事業米沢揚水機場建設計画とカワシユガイ保全<sup>4)</sup>

### 3. 1 発端

問題の揚水機場は、馬淵川左岸の二戸市米沢地区に建設が予定されていた。この揚水機場建設計画は、馬淵川の上流側に隣接する一戸町と二戸市の馬淵川沿岸に広がる2,810haの畑地や果樹園の灌漑事業と



して計画された、当初予算総額約 516 億円国の「馬淵川沿岸農業水利事業」の一環である。事業は 1 基のダム（大志田ダム 2000 年 6 月完成）と流域に 4 カ所の揚水機場、およびパイプラインの建設を計画しており、2008 年度を最終年とし、1993 年に着手、二戸市米沢地区の米沢揚水機場も、当初から計画され、2001 年の着工が予定されていた。<sup>5)</sup>

米沢揚水機場は 2 台の電動機を設置、馬淵川から 0.19 トン/秒を取水する。建設計画地は川底の岩盤が硬いため堰をつくる必要がなく、事業費を抑え、安定取水にも適していることから、この計画が採用された。

ところが 1998 年に、「宝さがし」によって、この建設予定地の下流約 100m にカワシンジュガイの生息地が発見された。これをきっかけに、地元住民らが地元小学校を対象に観察会を開くなど、子どもたちの環境教育の場にもなっていた。しかし計画通りに建設が行われた場合、カワシンジュガイの生息地付近も護岸工事の範囲に含まれることから、生息地の破壊が危惧された。これに気づいた地元住民が、「カワシンジュガイは二戸市の宝。護岸工事をすると流れも植生も変わり、稚貝も含め 100 パーセント守るのは無理だ」として、建設地の上流あるいは下流への移動を求めた。

カワシンジュガイは北海道と本州に分布する淡水産の真珠貝で、主に山間の冷たい溪流に生息、成長は遅く、100 年以上の寿命をもつといわれる。市街地の比較的大きな川に生息する例は珍しいといわれるが、東北地方のカワシンジュガイは絶滅種や希少種としての保護指定はなされていない。

住民の要求に対して東北農政局馬淵川沿岸農業水利事業所は、「地元の保護意識を無視することは決してしない」としながらも、「条件面からまず現計画での保護を考えたい」とし、全国的にはカワシンジュガイの保護と工事の両立した例もあることをあげ、専門家を交えた委員会を設け、カワシンジュガイの調査とともに保護の方策を検討するとの意向を示した。

### 3. 2 計画変更

ほぼ 1 年の検討の後、東北農政局は揚水機場の建設場所を当初計画より 70m 下流の左岸に建設地変更を正式に決定した。変更された計画では、揚水機場の建設にあたって護岸工事を 20m に限定、植栽を行うなど河川環境に配慮することを決めた。建設費の大幅な増加はないという。

カワシンジュガイは特別に希少な生物ではない。そうした生物の保護のために、一度決定した計画を変更することは希だという。しかし計画変更に関わったことについて、同事業所では、「児童の情操教育に役立つなど、地元の人たちの生息域を大切する気持ちが大きかった」と述べている。

### 4. 計画変更を可能にした要件

#### 4. 1 「宝」としての価値の共有と課題についての合意

このような計画変更がなぜ可能になったのか。第 1 の要件は、カワシンジュガイが保全されるべきものであるという点で、住民、市行政、そして事業者側も合意していたこと、つまり価値の共有がなされていたことである。

事業者のコメントにあるように「地元の人々の気持ち」が第 1 であるが、単に地元が大切にしていた生物というだけではなく、二戸市の「宝」として認識されていたことが重要である。二戸市において「宝」とは、行政も含め、二戸市の市民みなぎ共有し、守るべき価値として合意されていることを意味する。

保護を訴えた地元住民のなかには、揚水機場建設の受益者である農業者たちも含まれており、「宝」の保全と揚水機場建設の両立を最も望んでいたのは、受益者自身であったと想像される。

公共事業と自然保護のように、地域にとって両方とも必要なことであり、両者が譲れない場合、紛争化という経過をたどる懸念もなしとはしない。利害対立が紛争という形に悪化する原因の一つは、ある利害対立が、地域住民の潜在的な不満や問題を顕在化させ（たとえば、この地域はいつも公共事業が後回しにされてきたとか）、その不満が、たとえ自然保護側の主張が独善的な原理主義的主張であったとし

ても、その主張に住民をひきつけることになったりする例がみられる。そのような場合、解決すべき対象の拡散や問題のすり替えが起こり、それが紛争化という外観を呈することになる。したがって何が解決すべき課題なのかという、課題についての合意自体が、合意形成の第1の関門となる。この事例では、カワシンジュガイが「二戸市の宝」とされた時点において価値の共有がなされており、すでに「宝」の保全と事業の両立として受益者自らによって解決すべき課題が定義され、紛争化の恐れは排除されていたとみることができる。

すでに6年にわたって続けられてきた「宝さがし」の成果が市民の間に浸透し、「宝」を守ることの大切さや「宝」を生かしたまちづくりが住民の合意として定着していたことを示している。さらに加えれば、マップが作成されたことによって、どこに何があるのかという空間的な所在も含めた形で住民に共有されていたことに意味がある。

#### 4. 2 利害対立を長期的に吸収するしくみと合意

さらに「二戸市の宝さがし」には、「宝」の保全や活用に伴う利害を吸収する布石が組み込まれていた。第1は、「楽しく美しいまちづくり委員会」における市職員の委員の位置づけであり、もう一つは、「楽しく美しいまちづくり事業計画」の位置づけである。

##### 4. 2. 1 市職員委員の位置づけ

2. 1で示したように、まちづくり委員のほぼ半数は市職員である。まちづくりの担当部署は、最初の企画課から、後には新設されたまちづくり推進課になるが、それ以外の市職員委員は市民と同じく、自発的な参加であり、個人としての身分である。役所のポストとは切り離されており、たとえポストが変わっても、任期中はまちづくり委員であることに変わりはない。このようなしくみによって、次のことが担保される。

(1) 「宝さがし」が行政の部署間の利害によって左右されないこと、(2) 「宝さがし」が担当者の異動などによって左右されず持続性をもちえること、また個人の資格であることから、(3) まちづくり委員会での言動について責任を問われることはない

という点である。このようなしくみの下では、職員の関心や創意工夫、あるいは部署での経験が活かされる。またまちづくり委員の役所内における異動は、むしろ「宝さがし」の理念やその成果の普及、行政への具体的な浸透につながると期待され、実際、そのような例が多々見受けられた。

米沢揚水機建設事業の場合も、農政課にかつてのまちづくり委員がいた。そのことが具体的にどのような効果を上げたかについては未調査だが、市の担当行政が住民と認識を共有していたことはマイナスには働かないだろう。

##### 4. 2. 2 「楽しく美しいまちづくり事業計画書」の位置づけ

宝さがしの成果は、宝を生かした「楽しく美しいまちづくり事業計画書」としてまとめ、市長に提言し、また冊子『宝とともに生きるまちづくり』を作成して市民にも公表した。

この事業計画については、既存の行政計画とどのような関係にたつのかをめぐって委員会内部でも議論があった。議論の結果、この事業計画はすぐに行政を動かすものではなく、利害関係も含めて住民の要望を「宝をベースにしたまちづくり」のなかで将来的に吸収していく長期的なフレームとして位置づけた。市の長期計画やその他の個々の行政計画と、

「楽しく美しいまちづくり事業計画のそれぞれの役割を明確にし、かつそれらが重層的な関係をもつことによって、むしろまちづくりは、その体系が明確になったといえる。

実際、宝さがしでは第6のフレームとして「要望」をおいた。アンケートで最も回答が多かったのは「要望」である。そこには道路の舗装から公園設置まで、よくありがちな行政に対する市民の要求が多々みられる。しかし、このような当面の個々の要望に応えることが「楽しく美しいまちづくり事業計画」の役割ではなく、そうした要望をまちづくりに位置づけていくフレームとしての役割を果たすものとした。これが宝さがしにおいて「要望」を「未来へのエネルギー」と位置づけた意味にほかならない。

行政からみれば、「宝を生かしたまちづくり」に対する市民の合意が形成されていくことによって、

個々の行政はむしろ行いやすくなったということが出来る。市民の個々の要望に対して、今対応できなくとも、まちづくりに位置づけることによって、優先順位を示し、長期的な解決が得られることを示すことができるからである。

具体的な場面に即していえば、個々の行政のなかで実現できるものは組み込んで実現していくことになる。そうした例としては、県道整備にあたって、「二戸の宝」とされた珍しい地層が露出している則面の一部をコンクリート塗布をせずに円形の窓を残し、地層が見えるように配慮した例もある。揚水機場建設事業における計画変更も、その規模は異なるが、個々の事業において、宝を生かしたまちづくりを貫いていくという点では同等である。

米沢地区揚水機場建設計画では、「宝を生かしたまちづくり」という長期的なフレームの下になされていた市民と行政の合意が、課題を明確にし、紛争化を排除して、国の計画変更の環境条件を整えたといっ

#### 4. 3 「宝」の保全と活用における制度的担保と計画変更

##### 4. 3. 1 制度的担保の必要性

しかし国の事業計画の変更を促すには、いふなれば大義名分が必要である。市民と市行政、そして議会も含めて、「宝」の保全に合意しているという制度的担保である。米沢揚水機場建設計画では、市長が憲章あるいは条例という形での市としての制度制定を約束した。これが事業計画検討そして変更という過程の最後の一押しになった。

制度化することは、宝の保全と活用によるまちづくりが首長や市行政の変化によって空無化することを拒否し、二戸市のアイデンティティとして永続的に取り組んでいくことの内外に対する意思表示でもある。これによって初めて、国としても計画の検討やその変更にあたって依拠する要件が整ったことになる。

二戸市ではそれまで、市民自身の「宝」の保全意識の向上が関心の中心にあり、市の外部から「宝」の存続を脅かす出来事が持ち上がったのはこれが初

めてであった。米沢揚水機場建設事業のもたらした教訓は、市の外部に対して、「宝」の保全を主張し得る制度的根拠の必要性であった。法的な対抗力はともかくも、市民の合意を形に表した何らかの制度的根拠なくしては、国、県の公共事業あるいは民間の開発行為などに対抗して、「宝」を保全していくことはむずかしいことを痛感させられた。制度をつくることは、同時に、後戻りできないところに自身を立たせることでもある。

##### 4. 3. 2 「宝を生かしたまちづくり条例」の制定

二戸市では早速、条例の作成に取り組み、市制30周年を記念する2001年に、「二戸市 宝を生かしたまちづくり条例」<sup>6)</sup>を制定した。

条例の趣旨は、「宝を生かしたまちづくりの基本理念を明らかにするとともに、その他必要な事項を定める」(第1条)とし、基本理念として、「宝を生かしたまちづくりは、広く市民が慣れ親しみ、誇りとし、育まれてきた自然、歴史、文化及び人物を二戸市の宝と位置付け、市民参加によりこれらを守り、活用し、将来にわたって継承するものとする」(第2条)と宝を位置づけ、市の責務として、「市は、宝が汚損、損傷、又は消失されるおそれがある事業又は行為について、これらの実施主体に対し、前条の基本理念が反映されるよう協力要請に努めるものとする」(第3条第2項)と、宝の保全を市の責任として明記、市民に関しては、「市民は、宝を生かしたまちづくりの推進について、市の協働に努めるものとする」(第4条)と市との協働をうたっている。

## 5. 考察

米沢揚水機場建設事業計画変更の事例を踏まえ、合意形成手法としてとらえ返した「宝さがし」から導かれる合意形成の要件を以下に抽出した。

### (1) 価値の共有

合意形成の基盤が価値の共有化である。その第1の関門は解決すべき課題についての関係者間の合意である。「何を守り、何を実現すべきか」。そのことの合意の失敗が紛争化を招くおそれがそれは価値の共有が基盤になる。

(2) 情報の共有

すべての過程において必須の要件である。「宝さがし」では、印刷物、発表会、宝ツアーなど、さまざまな方法で宝や事業計画の普及・浸透を図ってきた。

(3) 関わる個人の責任の明確化

「楽しく美しいまちづくり委員会」の市職員の委員は、個人の資格で参加、それ以外の責任は問われない。

(4) 利害調整のフレームの公表・共有

「楽しく美しいまちづくり事業計画」を作成し、諸課題をまちづくりのなかで長期的に解決していくことを明らかにした。

(5) 必要に応じて制度的な担保を付与

条例、憲章などにより対内的、対外的に合意の永続性を担保する。

脚注

- 1) 小原豊秋市長の発言、『第12回東北小都市セミナー 二戸市の宝さがし』、1993年10月、二戸市、p.1
- 2) 『風と土、山と川、森と人がつくった宝 宝とと

もに生きる二戸のまちづくり 楽しく美しいまちづくり事業』、1999年(平成11)10月、二戸市(追補改訂版、初版は1995年発行)、pp. 4-5

3) 事業計画では、市内を9地区10ゾーンに区分している。地区の入り口にポケットパーク的な空間を設け、地区のシンボル・サインを設置、あわせて宝を記載したマップを設置した。印刷した宝マップは地区の各戸に配布、宝の案内板でも置いている。順次、整備を進めている。

4) 地元の動向については、次の資料による。

「波立つ清流・馬淵川 二戸 カワシンジュガイ生息域 揚水機場の建設計画 住民『場所変更を』東北農政局 保護前提に事業推進」、岩手日報、1998年(平成10)、11月13日

「カワシンジュガイを守れ! 地元の声 計画動かす二戸の馬淵川 揚水機場建設で農政局 700メートル下流に変更」岩手日報、1999年(平成11)、12月21日

5) 馬淵川農業水利事業所ホームページ

<http://www.tohoku.maff.go.jp/seibi/kokuei/mabeti/>

6) 『宝を生かしたまちづくり』(パンフレット)、2001年(平成13)、二戸市

**日経BPガバメントテクノロジー** NIKKEI BP Government Technology **日経BP電子自治体ネットワーク** **日経BP社**

電子自治体づくりに取り組む自治体の皆さまを **雑誌** **Webサイト** **カンファレンス** で応援します

**雑誌**

**日経BPガバメントテクノロジー**

- 季刊(3, 6, 9, 12月)
- A4変型判 約150ページ
- 自治体・政府機関勤務者には、勤務先あて無料送付(それ以外の方は1年4冊3,600円/税込)

電子自治体に関する最新トレンドはもちろん、電子自治体サービスの企画・構築・運営にあたっての様々な課題を解決する実務情報をお届けします。先進自治体の取り組みの事例や調査データをもとに、比較・検証を加えて情報提供します。本誌独自の記事のほか、日経BP社発行のパソコン、IT関連専門誌の電子自治体関連の記事や、日経パソコン「e都市ランキング」などの調査を再録しますので、自治体関連の記事だけをまとめてご覧になれます。

2004年 冬号 **最新号のご案内**

**特集1 進化する自治体サイト**  
地域情報発信から携帯サイトまで最新動向をチェック

**特集2 職員監視時代が始まる!**  
**クライアント操作監視ツールの選び方**

レポート(第5回 全国電子自治体会議より)  
**防災システムを生かす継続的・組織的な取り組み**

**Web**

**電子自治体ポータル** **サイト**

<http://govtech.nikkeibp.co.jp/>

日経BPガバメントテクノロジー誌が運営するWebサイト。毎週、コンテンツを更新しています。

**日経BPガバメントテクノロジーメール** **メール**

- 週刊(毎週木曜日発行)
- どなたでも無料で登録できます。登録は、上の「電子自治体ポータル」サイトへ

**カンファレンス/セミナー**

**都道府県CIOフォーラム**

**全国電子自治体会議**

日経BP社は上記フォーラム/会議の事務局や運営を担当。それぞれ年2回程度開催しています。

雑誌購読に関するお問い合わせは——日経BP読者サービスセンターへ ☎ (03) 5696-1111 (平日9:00~17:00)