

1

合意形成を促す新しい手法の社会実験



根本 祐二
NEMOTO Yuji

東洋大学大学院 / 経済学研究科公民連携専攻長
兼 PPP 研究センター長 / 教授

様々な思いがある地域のみなさんで、1つのことを決めるのは非常に難しく、適切なプロセスが必要です。さて、現在の日本の「合意形成」のやり方は適切なのでしょうか。「合意形成」の目的を振り返った上で、近年の新たな手法を紹介します。

「合意形成」とは

合意形成は、経済学的には公共財の内容と量を決定する意思決定プロセスだ。食料品や耐久消費財をいくら購入するかは、誰にも相談せず自分で決めることができる。多くの人が欲する商品は価格が高くなり消費量が調節される。価格を介して需要と供給が合致する均衡点が定まるのが市場メカニズムである。しかし、道路や公園、コロナ禍で注目される公衆衛生などは、誰でも無料で消費できるため（フリーライド）、誰も市場で供給しない。そこで、市民は税金を出して政府に供給を担わせることになる。価格調整機能がないため、別のプロセスが必要となる。それが合意形成である。もちろん、本特集のテーマであるパブリックスペースも公共財であり、その内容や量の決定には合意形成が必要である。

以上の通り、合意形成は不可欠なプロセスとして認識されているが、同時に、容易には達成できない、むしろ壁になっているとも認識されているのではないか。本稿では、主に米国で展開されている合意形成手法を日本に応用した社会実験結果を紹介する。

市民参加のスペクトラム

合意形成の参考になるのは、国際市民参加協会¹⁾が作成している「市民参加のスペクトラム」(表1)である。東洋大学では、2019年10月に東京で開催した国際PPPフォーラムに、同協会のロン・カーリー氏(米国オールドドミニオン大学)を基調講演者として招聘した。

講演では、米国の自治体は、1980年代の反原発運動に端を発した迷惑施設忌避のNIMBY(not in my

backyard)や、それと対比される歓迎施設の誘致活動あるいは歓迎施設廃止反対運動を指すYIMBY(yes in my backyard)に悩まされてきたが、多くの工夫を通じて、現在では、行政と住民を対立構造で捉えるのではなく、住民の参加を促し責任を分担する方向で問題を解決しようとしていることが述べられた。

スペクトラムは、そうした方向性を図示したものとして同協会が制作したものである。

スペクトラムを通じて、政府と市民の役割のウエイトの異なる情報提供、意見聴取、意見反映、共同決定、権限委譲の5つの形態が存在すること、すべての基礎にあるのが「バランスの取れた客観的情報」の提供、具体的には、課題を隠さないこと、課題解決の選択肢を示すこと、これらを比較可能にする客観的情報が必要であることが理解される。

多様な合意形成手法

しかし、説明会ですべての事実を公開して真摯に説明すれば合意形成は容易かという、そうではないと言う。単純に事実を伝えるのではなく、課題を十分に認識し責任をもって考察してもらうための工夫も必要である。

表2は、現在米国において実施されている合意形成手法を整理したものである。すでに日本でも取り入れられているオープンハウスやフォーカスグループもあるが、目新しい手法も紹介されている。これらに共通するのは、行政から住民への一方的な説明ではなく、住民が自ら考え意見を出せるようにしていること、そのため、楽

表1 市民参加のスペクトラム

	increasing impact on the decision 決定への影響の増加				
	Inform 情報提供	Consult 意見聴取	Involve 意見反映	Collaboration 共同決定	Empower 権限委譲
→ 行動 ← 決定					
Public participation goal 市民参加の到達目標	To provide the public with balanced and objective information to assist them in understanding the problem, alternatives, opportunities and / or solutions. バランスよく客観的な情報を提供し、課題、代替案、機会、解決策等について理解すること。	To obtain public feedback on analysis, alternatives and / or decisions. (政府による)分析、代替案、決定に対する市民の意見を聞くこと。	To work directly with the public throughout the process to ensure that public concerns and aspirations are consistently understood and considered. 全プロセスを通じて市長と直接一緒に作業し、市民の懸念や要望が常に理解され検討されるようにすること。	To partner with the public in each aspect of the decision including the development of alternatives and the identification of the preferred solution. 代替案の作成や望ましい解決策の特定等、意思決定の各局面において市民と協働(意思決定の代替案を立案)すること。	To place final decision making in the hands of the public. 最終的な意思決定の権限を市民に委譲すること。
Promise to the public 市民への約束	We will keep you informed. 市民に対して、常に最新の情報を提供する。 【情報の一方通行、提供側も説得する意思はない】	We will keep you informed, listen to and acknowledge concerns and aspirations, and provide feedback on how public input influenced the decision. 市民に対して、常に最新の情報を提供し、市民の懸念や要望に耳を傾けて理解し、それらが意思決定にどのような影響を与えたかをフィードバックする。 【意思決定に必ずしも影響を与えるわけではない】	We will work with you to ensure that your concerns and aspirations are directly reflected in the alternatives developed and provide feedback on how public input influenced the decision. 市民に対して、設定された選択肢に、市民の懸念や要望が直接反映されるよう協働するとともに、市民の意見がどのような影響を与えたかをフィードバックする。	We will look to you for advice and innovation in formulating solutions and incorporate your advice and recommendations into the decisions to the maximum extent possible. 解決策に設定する際に、市民に対してアドバイスを革新を求め、そのアドバイスや推奨を可能な限り取り込むようにする。	We will implement what you decide. 市民の決定したことを実行する。

(出典: 国際市民参加協会作成の「市民参加のスペクトラム」から筆者が作成)

しさや驚きなど感情に訴えるさまざまな工夫が取り入れられていることである。

筆者が所属する東洋大学PPP研究センターでは、公共施設等総合管理計画²⁾の実施における障害となっていた合意形成を促すために、このうちのデリバレイティブ・ポーリングの社会実験を行っている。デリバレイティブ・ポーリングは、意見の分かれるテーマを選定し、1回目投票⇒説明または討議⇒2回目投票を行うことで、説明や討議が意見にどのような変容を与えるか、さらに言えば、認識を変容させるにはどのような説明が必要かを探る手法である。通常の投票と異なり、複数回行う、結果をすぐに明らかにするなど、参加者がわくわくするようなドラマティックな手法だと言える。

社会実験の事例

以下、2020年8月に実施した某都道府県内の市町村職員研修の事例を紹介する。

この研修は集合形式で開催された。コロナ対策のため、従来より大きな会場に従来の半分以下の人数(51名)で行われた。工夫さえすればweb会議でも十分実行可能である。

テーマは、障害者グループホームの立地に対する合意形成である。この種の施設は、必要性は認められるものの地域での反対にあいやすい。実際に横浜市都筑区では設置への反対運動が生じるなど、意見が分かれるテーマだと考えた。

まず、「住宅街に、社会福祉法人が障害者グループ

表2 合意形成手法

手法の名称	特徴	市民参加のスペクトラム				
		Inform 情報提供	Consult 意見聴取	Involve 意見反映	Collaboration 共同決定	Empower 権限委譲
Open House オープンハウス	パネルの展示やリーフレット等資料の配布により、事業や進め方に関する情報を提供する場					
Focus Groups フォーカスグループ	特定テーマに関する世論を推測するために少人数の被験者の議論を通じて意見の傾向を把握する手法					
Serious game シリアスゲーム	エンターテインメント性のみを目的とせず、教育・医療用途（学習要素、体験、関心度醸成・喚起など）といった社会問題の解決を主目的とするゲーム					
Asset mapping アセットマッピング	地域の資源や欠点をポイントごとに地図化し、重ねてみることで問題点を把握し、解決策を検討する					
Charrette シャレット	専門家が短期間に協同してデザインを行う。通常、1週間程度の短期間に、様々な領域の専門家が、行政や住民と会合を重ね、何回も議論を繰り返しながら具体的な計画案を示し、最終的な合意案を決定する					
Participatory budgeting 参加型予算編成	一般の人々が地方自治体または公的予算の一部をどのように配分するかを決定するプロセス					
Deliberative polling デリバレイティブ ボリング	統計型世論調査。討論のための資料や専門家から十分な情報提供を受け、小グループと全体会議でじっくりと討論した後、再度、調査を行って意見や態度の変化を見る					

(出典：米国民参加協会資料から筆者が作成)

ホームを建設する計画が発表された。この施設には、軽度の精神障害者も入所する。あなたは近隣に居住しているとして、この立地に賛成（許容を含む）ですか、反対ですか」という質問を行う。回答は、「賛成する」「内心反対だが許容する」「積極的に反対する」の3つから選んでもらう。匿名化するために、東洋大学の授業で使用しているスマホアプリ（respon³⁾）を使用する。

1回目の回答結果は直ちに発表される。その後、説明を加える。設問で「現在の日本の障害福祉政策は、すべての障害者を社会から切り離すことではなく、地域で受け入れようというノーマライゼーションという考え方に変わっています。また、実際の入居にあたっては、国が標準化しているテストを実施したり、医師の診断を行った上で判断することにしています」とする。説明側は説得するための説明を行っている。回答の選択肢は変わ

らない。表3が回答結果である。

この結果をみると、説明前後で「賛成する」が2倍以上となり、「積極的に反対する」が半分近くに減少している。認識は大いに変容したと評価できる。「積極的反対」が1割以下であるならば、おそらく、地域の実務であれば成功と言えるだろう。

しかし、1割の積極的反対者と半分近い内心反対者が残っていることも事実である。内心反対者は、わずかな懸念でも容易に反対に転じうる。その観点から見ると、まだまだ不十分と言わざるを得ない。

そこで、解説後にも残るコアな反対理由を知るために、2回目の投票と同時に賛否の理由を自由回答で得ている。賛成傾向と反対傾向の理由をテキストマイニング⁴⁾で調べると、賛成傾向には「ノーマライゼーション」「地域での受け入れ」など政策的位置付けを理解した

表3 デリバレイティブ・ボリングの結果例①

	1回目	2回目（説明後）
賛成する	10 (19.6%)	23 (45.1%)
内心反対だが許容する	32 (62.7%)	23 (45.1%)
積極的に反対する	9 (17.6%)	5 (9.8%)

表4 デリバレイティブ・ボリングの結果例②

	もっとも困るもの
近隣に精神障害者入居施設が立地する	7 (14.0%)
近隣にごみ焼却施設が立地する	29 (58.0%)
近隣の公民館が統廃合し距離が遠くなる	0 (0.0%)
近隣のミニスーパーが閉店し郊外まで買い物に行かないといけなくなる	14 (28.0%)

回答が多い一方、反対傾向には「万一」「不安」「信頼できない」など危険を重大視し、説明した対策ではリスクはゼロにならないとする回答が多かった。こうした反対理由が分かれば、リスクをゼロにする方法を考えるか、ゼロリスクは社会として無理なので受け入れようという方向で説得するか、討議すべき論点が明らかになる。実は、このテーマは、コロナ禍において起きている類似の事態にも応用できる。研修を受けた受講者は、自分の地域で同じことが起きたときに、スムーズに議論できるであろう。

この研修では、もう一つ投票を行った。「次のうちあなたが最も困ると思うもの一つを選んでください」という設問だ。これは1回だけ投票する。選択肢は最初の設問のほか、「近隣にごみ焼却施設が立地する」「近隣の公民館が統廃合し距離が遠くなる」「近隣のミニスーパーが閉店し郊外まで買い物に行かないといけなくなる」を加えて4つある。

結果は表4に示す通り、ごみ焼却施設立地⇒スーパー廃止⇒障害者入居施設立地⇒公民館廃止となった。第一の設問で反対が多かった障害者施設よりも、ごみ焼却施設の立地やミニスーパーの閉店の方がはるかに困る人が多いという結果になった。公民館統廃合に至ってはゼロである。賛成反対の意思は相対的なものであることが分かる。

社会実験による示唆

この実験から示唆されることを2点あげる。第1に、回答者に回答結果を知らせることで、自分と

異なる意見の人がいることを認識させることができるという点である。筆者はこれをポジショニング効果と名付けている。説明会の場で反対意見を述べる人は、自分は全員の代表として反対していると感じているのではない。この方式では1回目の投票時点で賛否が明らかになり、反対だけでなく賛成者もいること、すなわち自分のポジションが明確になる効果がある。全員の代表ではないことが分かれば、思考も行動も変化するのではないだろうか。

第2は、複数のケースを比較することで、人によって優先順位が違うことが分かる効果である。筆者はプライオリティ効果と名付けている。利用者が反対するので公民館を廃止できないという例を聞くが、迷惑施設の立地や買い物できる場所がなくなる問題に比べると、公民館廃止はさしたる問題ではないことが分かる。問題を相対化し、住民が客観的に判断できるようになるのではないだろうか。

合意形成は確かに難しいが、克服すべき課題である。そのためには正確な情報を工夫して伝える必要がある。本学では、今後も引き続き社会実験を通じてどの地域でも応用可能な手法として開発し提供していく予定である。

1) International Association of Public Participation 米国に本拠を有する非営利機関
 2) 公共施設、道路、橋梁、上下水道などインフラの老朽化問題に対応するための対策と効果を記載する計画。全国の地方自治体で策定し実行することが求められている。計画には施設統廃合など反対が生じうる対策が講じられており、合意形成は必須とされている。
 3) (株)レスポん <https://respon.jp/>
 4) 文字情報を科学的に分析する手法。(株)ユーザーローカルのテキストマイニングを使用。<https://textmining.userlocal.jp/>