

EUにおける環境計画への市民参加とその社会的受容

—カールスルーエでの試み—

- 環境計画での合意形成への市民参加型会議とは？
- EUにおける具体的な市民参加とは？
- 市民は参加型会議をどのように評価していたのか？



なぜ環境計画に市民参加なのか

- 賛否の拮抗する環境計画の社会的受容に必要な要件とは何か？
- 計画で期待できる便益について行政からの説明だけでは不十分
- 計画策定への市民参加が必要不可欠だといわれている
- 交通や廃棄物など環境計画では様々な参加型プロジェクトが試みられている
- 実施された参加プロジェクトを市民はどのように評価しているかは明らかになっていない



欧米日の多様な参加型会議

- オランダの国民ディベート会議
- デンマークのコンセンサス会議、シナリオワークショップ
- ドイツのプランニングセル、協同的討議
- アメリカの市民陪審、市民諮問委員会
- 日本のエージェント型会議

参加型会議の3つのタイプ

- **市民パネル型**：多様な価値観をもつ一般市民による会議、利害関係者と専門家は証人として情報提供
(例：コンセンサス会議、プランニングセル、市民陪審)
- **利害関係者型**：異なる利害をもつステークホルダーによる会議、市民も利害代表で参加
(例：シナリオワークショップ, 市民諮問委員会)
- **ハイブリット型**：異なる段階で利害関係者と一般市民が会議に参加し、役割を分担する
(例：国民ディベート会議、協同的討議、エージェント型会議)

市民パネル型会議の特徴

- 専門家や行政とは異なる市民の立場から、合意形成を目指す
- 公募や無作為抽出の市民が代表として議論する
- 利害関係者は議論には参加しない
証人として会議に関与できる
- 専門家との双方向的な対話によって、問題への理解を深める
- 市民は、それぞれの私益でなく、共益の視点からの議論する

市民パネル型会議の問題

- NIMBY問題では、不利益を受ける利害関係者の意見が反映されにくい
- 無作為抽出の市民では参加が少ない
公募市民の意見は市民全体から偏る
- 参加者の知識量を平準化する学習や情報提供には時間やコストがかかる
- 利害関係者から、会議の合意に対する理解が得られにくい

利害関係者型会議の特徴


- 中立的な司会者のもとで、利害関係者が互いの私益の妥協点を探る
- 問題に強い関心と利害をもつ集団や組織の代表者が参加する
- 市民も利害集団として参加する
- 専門家は、利害関係者の知識の隔たりを平準化する役割

利害関係者型会議の問題

- 利害集団の代表者が参加するのは困難、多くは責任・権限を持たないメンバーが参加
- 利害集団の調停は会議でなく、舞台裏で行なわれることが多い(根回し)
- 集団利害の率直な表明へのためらい
- 利害関係者は自己の代表する集団利害への強いコミットメントがあり、態度の変化は困難
- 一般市民の意見が反映されにくい

ハイブリット型会議の特徴

- 利害集団と一般市民、さらに専門家が参加して、問題への共通理解を目指す
- 問題の多様な利害と論点を整理する段階で利害関係者が私益の視点から議論する
- 問題解決の選択肢を評価し選択する段階で一般市民が共益の視点から議論する
- 専門家は、市民・利害関係者との双方向的な対話による相互理解を目指す



市民参加の代表的事例としての ドイツの参加プロジェクト

- ハイブリット型参加会議の実施事例
- 世界的に有名なカールスルーエの公共交通システム
- 市中心部の交通問題とその解決案としてのコンビ・プランの提案
- 交通計画への多様な市民の参加
- 住民投票で計画実施が決定



カールスルーエのトランジットモールとトラム

カールスルーエの交通システム

- トラム・郊外電車の統一システムによるカールスルーエモデル
- 市中心部へのトラムでのアクセスとトランジットモールの賑わい
- 公共交通の利用率の増加
トラム利用率(49%), 自動車(27%)
- ラッシュ時の市中心部における電車渋滞・遅延・事故の問題解決の必要性



交通計画への市民参加の背景

- 市中心部での電車混雑の問題
- 6年前の中心部地下鉄化計画と住民投票による否決
- 中心部の地下鉄化と迂回路のコンビプランを提案
- コンビプランに関する市民参加プロジェクトの市議会提案
- 参加プロジェクト後の再度の住民投票による計画決定



カールスルーエにおける地下鉄化反対の市民運動



市民参加プロジェクトの概要

- ステークホルダー会議の計画案の勧告
- 市民フォーラムでの計画提案
- 公募市民のPZ会議による代替案の勧告
- 専門家の公募市民代替案へのコメント
- 無作為抽出市民のPZの計画原案支持
- 市民全体による直接投票で計画決定

公募による一般市民のPZ会議

- 500名の応募者による19のテーマ別の作業部会への参加
- 「中心部の交通混雑の解消」のテーマについては、12のサブグループが、独立・並行的に議論
- 中立的ファシリテーターの下での2週間毎に4回の会議
- 中心部交通の現状分析、必要な情報提供の要求
- 将来の目標の設定
- 将来目標を実現する対策として地下鉄化案は次善の策であると、サブグループの多数が結論
- 市議会への全体会議の勧告の作成

市民・訪問者の代表によるPZ会議


- 性別・年齢構成に比例して無作為抽出した市民 500名に参加を要請し、100名（実際の参加70名）が応諾
- 鉄道で連結した他市の住民を300名無作為抽出し、約20名が参加に応諾
- 「中心部の交通混雑の解消」の解決策について、市民による9のサブグループと、訪問者の1のサブグループが独立並行的に評価
- 中立的ファシリテーターのもとで週末の2回の会議
- すべてのサブグループが市の提案するコンビプランを最も望ましい解決策と結論

市民は参加プロジェクトをどう評価したか

- 今回の市民参加による会議を市民は手続き的に公正だと評価しただろうか？
- 市民参加が公正だと判断するには、どのような具体的な参加手続きが必要なのか？
- 計画を受け入れるには、計画効果の評価だけでなく、決定までの参加手続きが公正だとの評価が必要なのか？

調査で明らかにしたい仮説

- ・計画が社会的に受容されるには
計画の効果(意義)だけでなく、
参加手続きの公正さも重要だろう
- ・参加手続きの公正さを支える主な内容は
計画に関する情報の市民への開示
議論や意見表明の参加機会
会議の参加者の代表性の確保の3つだろう
- ・利害関係者や公募やくじ引きによる市民が
計画について十分に議論したことから、
今回の市民参加プロジェクトは肯定的に評価される
だろう



調査デザイン

- 時期：2003年10月(市民投票の1年後)
- 対象：カールスルーエ市在住者
- 抽出方法：母集団の属性比(性別・年齢・家族人数)にもとづく標本300人を抽出し、市内各地区に割り振った
- 回収方法：各地区の家庭を訪問し、該当属性の市民への面接調査
- 調査実施機関：GFKに委託
- 回収数：311人(有効回答数280人)



調査項目(1)

- 交通計画の社会的受容(2項目)
“市民投票の結果は受け容れがたい”
- 計画効果の総合評価(2項目)
“プランは総合的にみて優れている”
- 市民参加の手続き的公正評価(2項目)
“市民参加は全体として公平な手続で行われた”

調査項目(2)

■ 計画効果の下位次元

計画が意図する正の便益(安全性)の評価
(2項目)

“プランは中心部の渋滞を解消できる”

計画に伴うコストの評価(3項目)

“プランの費用は市にとって大きな負担だ”

計画の意図せざる負の便益(利便性)評価
(2項目)

“プランでは中心部への乗り換えが不便になる”

調査項目(3)

■ 市民参加手続き評価の下位次元

計画案の市民への情報開示(2項目)

“計画の問題点について市民に十分説明した”

計画案への意見表明や議論の機会(2項目)

“市民会議で意見を述べる機会は十分だった”

市民会議の参加者の代表性(3項目)

“議論したい人だけが参加したので全体の意見を反映していない”

結論

- 市民参加の手続きの公正さは、計画の社会的受容の重要な要件であった
- 市民参加の手続き的公正の評価は、情報開示・参加機会と参加の代表性に規定される
- 賛成した市民も、反対・無投票の市民も、計画の受容には、効果だけでなく、参加手続きが公正かどうかを考慮して判断している
- 情報開示や議論の機会についてはおおむね肯定的に評価されていた

市民参加の今後の課題

- ハイブリット型で行われた今回の事例では、その参加手続きは、全ての市民から高く評価されたわけではない
- 市民参加プロジェクトでは、情報開示、参加機会、代表性の確保についての改善が必要
- 日本でも、環境計画への市民参加のプロジェクトを進めることが必要
- 市民の参加を引き出すために、何が必要かも議論する必要がある