

# ◎横浜市における様々な合意形成

## 1 横浜における様々な合意形成

本号では、横浜市が行ってきた様々なレベルの合意形成についての事例を紹介した。

行政が行う合意形成とは、市民の多様な意見や利害を調整し、それぞれのメンバーが納得した結論を出し、それに則って事業を進めることが可能となる状態を生み出すこと、と考えてみる。事例にみるように、合意形成の内容や目的は様々である。

事業の時間軸で考えれば、事業の構想や計画案の段階から施設建設や事業運営の段階まであり、空間軸を設定すれば、全市を対象とする都市基盤施設から市民に身近なコミュニティ施設のレベルまである。また、合意形成の内容をみれば、(仮称)恩田元石川線にみるように、事業を実施しない案も含めて市民との合意をはかっていく場合もあり、神大寺地区センターの体育館利用のように、限られたスペースの利用調整の場合もある。また、合意形成の目的は、行政責任の領域をどこまでとして設定するかによっても大きく異なった

ものになるし、合意形成の対象は、市民のみならず企業、NPO、行政の内部組織も含め、多くの主体が関わることとなる。

現代の自治体の事業は、ある意味で様々なレベルと内容の合意形成の手順を踏んで行われているといってもよく、行政の一セクションの決定が、そのまま多様な主体に受け入れられ、スムーズに展開することはまれである。まず、合意形成を必要とする横浜なりの背景について分析してみる。

## 2 横浜市における合意形成の背景、成熟都市におけるまちづくり

人口移動の鎮静化や本格的な少子・高齢社会の到来により、市の事業も質的に変化している。いわば、成熟期に入った都市の行政運営は、今まで以上に様々な場面で合意形成の必要性に迫られている、と言えよう。

### ① 市民意識の多様性、多層性

ライフステージやライフスタイルごとに異なるニーズ、サイレントマジョリティとアクティブマイノリティ、サイレントマジョリティの中の関心層と無関心層、また、地域の活動を担う自治会・町内会組織とテーマで結び付いているテーマコミュニティ、地権者と利用者など、市民の間には、日常的に様々な生活・文化的意識の違いがあり、行政に対する発言や要望の違いとなつて現れてくる。

横浜市ではコミュニティのつながりは、居住年数が長くなつても一定以上の深化をする訳ではなく、「横浜市民意識調査」より、「気の合う人との付き合い」を重視し、生活・文化意識の異なる人とは積極的にコミュニケーションをとろうとしない。

地域における共同性が薄い都市のコミュニティの性格を前提として、どのような市民の意見を聞き、どのようなニーズに対応するか、行政の合意形成の質が問われることとなる。

### ② 見えにくい共通の便益、付加的、選択的なサービスも

道路等多くの市民が生活するために必要な

1 横浜における様々な合意形成  
2 横浜市における合意形成の背景、成熟都市におけるまちづくり  
3 合意形成の課題  
4 合意形成を進めるために

都市の基盤施設が相当程度は整いつつあるものの、まだ一部整備途上である。同時に今後は、子育てや高齢者介護といった生活上の福祉的ニーズに対応する施策が主流となる。これらは、市域にまんべんなく発生するニーズとは異なり、個々の家族や個人を対象としたニーズであること。また、必ずしも行政がサービスの主体である必要はなく、企業やNPO、地域や家族のインフォーマルネットワークによる解決も可能であること。また、どこまで、どのようなサービスを受けるかについても個人や家族の選択的な要素が強いことなど、市民にとっては一律の便益として認識されやすい都市基盤整備の時代の公共事業とは、質的に異なってくる。こうした時代の事業の合意形成は目に見えるモノづくりではなく、たとえば、既存資源（金、モノ、人、情報）等の再配分に関するルールづくり等が主流となる。

### 3 合意形成の課題

市の事例から合意形成の課題を整理してみる。

#### ① 広域のニーズと地域との調整

全市を対象とした都市基盤施設から市民に身近なコミュニティ施設づくりまで、スケールもテーマも異なる多様な事業が展開されている。その中でも、幹線道路や高速鉄道、斎場、ゴミ処理場など、広域のニーズに対応した都市施設は、都市全体にとっての必要性はあっても、建設するその地域にとっての意味がみえにくく、反対運動に転化しやすい。また、広域的な施設ではなくても、環境上の影響を極めて多く地域に与える施設の場合には、迷惑施設として地域の住民にとって敬遠される。反対運動に合いやすい施設ほど、市民的な合意形成をどのようにはかかっていくか、が深刻に問われることとなる。

#### ② コミュニティレベルにおける調整

③ 都市の再整備段階  
すでに市域の七五％は市街地となり、施設の新設の時代から再整備の時代になっている。既存の施設にはすでに利用者がおり、また、新たな施設も過密な市街地の中に建設されることになるので当然影響を受ける市民は多く、都市の再整備は、複雑かつきめの細かい調整はさけることはできない。

また、再整備に伴う既存施設や既存資源の有効な活用をおし、地域の活性化へ向けた大都市としてのリノベーションのあり方が問われる時代でもある。

一方、大都市のコミュニティの合意形成は、つながりの薄い多様な価値観をもつ市民を対象とした複雑なものとなる。たとえば、コミュニティ施設の建設における「参加の場」はどのようなメンバーによって構成されるべきか。エリアのバランス、性別や年齢構成、自治会・町内会の役職者とテーマコミュニティの参加者、公募市民など各事業の目的や課題ごとに、その場にふさわしいメンバーが選ばれる必要がある。また、そのメンバー同士は、異なる関心とニーズをもっているため相互理解のための学習を経て、意見をまとめ上げて

表-1 合意形成の様々な内容（施設建設・運営事業の事例）

事業名	事業内容	合意形成の目的	施設の利用圏	合意形成の対象としたメンバー（委員会の構成メンバー等）	主な方法・手法	スタート時期
北部方面畜場建設事業 (計画発表まで)	北部方面畜場計画と用地選定のあり方	北部方面畜場計画の必要性への理解と適切な候補地選び	緑区、青葉区、都筑区の全域、旭区、港北区、瀬谷区の一部	畜場整備検討委員会は学識経験者、北部方面区連合町内会長、市会議員、行政職員等	●市民アンケート ●基本構想調査 ●用地選定基礎調査 ●畜場整備検討委員会の設置	昭和59年～
住民参加の道路づくり	青葉区内の市道(仮称)恩田元石川線(約7km)の道路計画づくり	「整備しない」案も含め、よりよい道路計画案を住民参加でつくる。	青葉区を単位とした道路	住民参加の道路づくり委員会は公募市民(主として青葉区民)、地区推薦、大学教授(区民)、行政職員	●住民アンケート ●ブロック別地区懇談会 ●住民参加の道路づくり委員会(全19回) ●(仮称)恩田・元石川線に関する研究会(全8回)	平成4年～
神奈川リサイクルコミュニティセンター建設・運営事業	リサイクル活動の拠点の整備と運営	リサイクルに関わる多様な市民参加による施設提案と市民のかかわる運営組織の設立	市域	建設委員会は地元の自治会・町内会役員、地域活動団体、公募市民(神奈川区内の在住、在勤、在学者)	●ヒアリング調査 ●ワークショップ(誰でもが参加でき、議論する場) ●建設委員会(検討案をまとめる)	平成8年～
洋館を活用した山手の街づくり活動	山手234番館の活用方針の検討	●地元住民、来街者の声をまとめ改修計画と活用計画をつくる ●住民や山手に関心のある人による運営体制づくり	不特定	検討委員会は、地元代表者、山手で活動している市民団体、公募市民(市内在住在勤者で山手に関心のある人)	●来街者へのアンケート ●山手234番館活用検討委員会 ●実験活用実行委員会 ●市民による運営委員会	平成9年～
神大寺地区センター利用者のつどい	利用者のつどいによる利用者参加の運営	多様な利用者の意見の調整と利用のルールづくり	神大寺地区センター利用圏	地区センター利用者	●利用者のつどい ●センターまつりによる交流	平成9年～
新治市民の森の愛護会づくり	市民による愛護会づくり	山林所有者と山林保全に関わりたい市民との相互理解	市域	緑区民(講座の公募)と山林保有者	●森づくり講座(10回)	平成11年～
重症心身障害者の通所施設「朋」運営事業	障害者への理解	地域住民の障害者への理解と相互交流	通所者は市域にわたっている	地域の住民、地域のボランティア、地域の小中学校等の地域施設	●日常的な交流	昭和61年～

いくプロセスが極めて重要になる。また、参加の場には多数の市民のニーズをどう把握するかも重要となる。コミュニティレベルの合意形成は、多様な意見の調整という側面と同時に、市民のコミュニティへの関心を高め、コミュニティのつながりを強めるという「コミュニティづくり」も、その目的となる。

### ③ 周辺住民、地権者との調整

広域の施設からコミュニティの施設まで、どのような施設であろうと、多かれ少なかれ施設の周辺住民への影響は避けられない。また、地権者は、一般の市民とは、異なったレベルの合意形成を必要とする。

### 4 合意形成を進めるために

このように、合意形成には質的な違いがあり、それぞれの場面での考え方、目的と手法が適切に選ばれる必要がある。合意形成を進めるためのポイントを事例から整理すると次のようになる。

#### ① 情報整理と説明責任

都市レベルの広域にわたる施設や特定のニーズに対応するための専門的な施設、また、近隣に大きな影響を与える施設などの場合は、その必要性を明確化するために、計画段階における説明責任が重要となる。全市レベルの情報を総合し、全市域の地図を見つづ都市を運営する事は、市職員がその使命とすべき仕事であり、施設の必要性と同時に、整備しない状態では、どのような課題が生じる

か等説明を可能とする情報整理がなされていなければならない。

北部方面斎場建設事業は、その計画づくりのために七年間にわたる期間が費やされているが、従来の公共事業が計画を固め、用地買収が終わった段階で地元で計画の発表をするのとは、明らかに異なったスタイルをとったためである。いわば、都市における斎場のあり方と必要性、適地の考え方など説明責任が行われ、第三者の機関によって検討される、というプロセスが踏まれた。また、「斎場用地選定調査」では、斎場の立地特性として利便性や聖域性に加えて「まちづくり性」が加えられ、地域特性に応じた斎場のあり方が検討されている。今後、広域のニーズと地域を結ぶ説明は、むしろ地域から広域のニーズが見えるように組み立てられる必要がある、この事業の基礎調査は示唆的である。

地域幹線道路の（仮称）恩田元石川線の場合は、ローカルとは言えかなり広域の道路路線について「整備しない」案も含めて合意形成を図ったが、計画の確定まで八年の歳月を必要とした。「整備しない」ことの影響も含めての住民参加は、全国的にも画期的な内容だが、このような参加を可能とするには、やはり、十分な説明責任が果たされていない。参加の場合への情報提供は極めて重要な役割を果たした。

#### ② 地域を調整するコーディネーターと学習

##### 機会の提供

都市住民は、生活価値観が様々な異なった人たちの集まりであり、コーディネーターとしての第三者が、多様な立場の市民を調整する必要がある。

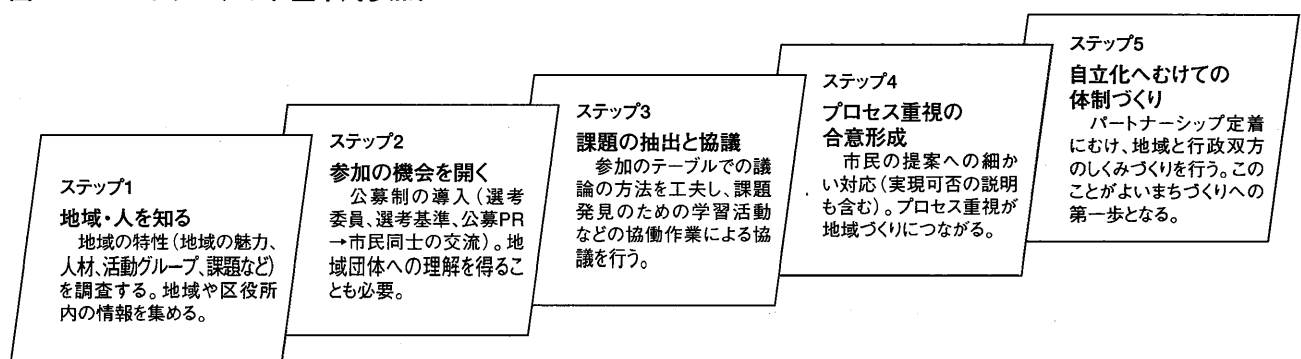
新治市民の森の愛護会づくりにみる地権者と利用者の意識の差は、都市の旧住民と新住民の意識の差でもある。このような場合、当事者同士の利害調整は極めて困難であり、第三者としての行政が、学習・交流の場を設けて相互交流を行うことにより、共通の目的にむけた歩み寄りが可能となった。

福祉施設反対運動からスタートした重症心身障害者の通所施設「朋」では、その開かれた運営により、個人としてまちの中に登場する障害者が地域住民の元気の素となり、地域づくりの重要な要素となっている。まちの住民は、重症心身障害者について体験的な学習を通し、理解が進み、様々なトラブルが回避される風土がつけられている。

また、神大寺地区センターでは、その運営のあり方や利用調整をめぐって、利用者全員参加で多様な住民の合意形成を図っている。神奈川県民利用施設協会では、地区センターやコミュニティハウスなどの地域施設の運営のあり方の研修等によって、まさに、地域施設が地域社会づくりの拠点として機能することを積極的にバックアップしている。地域施設の運営が利用者参加のパートナーシップ型になることにより、コミュニティの合意形成の土壌づくりは極めて多くの場面で展開されることになる。

今後、各事業の様々な段階で、行政、区役所、地域施設などの運営に関わる人が、合意

図-1 パートナーシップ型市民参加プロセス



形成をはかるための場面と手法を的確に展開していくコーディネーターとなることが重要となる

### ③ パートナリーシップ型の合意形成と地域の運営にかかわる市民の拡大

ここで事例にあげられている③の①「神奈川リサイクルコミュニケーションセンター」市民参加の施設整備から事業運営へ」、③の②「使える洋館・体験できる洋館『山手234番館』」は、平成八年から十年にかけて行われたパートナリーシップ推進モデル事業（全二十五事業）の事例である。区役所を中心に市民に身近な地域施設の建設・運営や地域の構想づくり、あるいは市民活動の支援を市民と行政のパートナリーシップにより進めた。

パートナリーシップ推進モデル事業では、パートナリーシップ型市民参加のステップを設け（図1-1）、公募制によって「参加の機会を開き」、様々な市民との十分な調整的協議を行い、最終的には、地域の課題を担う主体としての自立的な展開を目的とした。この二つの事例は、施設の運営段階で、市民の受託組織が立ち上がり、地域において市民が実質的な役割を担っていくこととなった。

各施設は、レベルの差はあれ、時間軸とともに、計画構想段階から建設段階、運営段階に動き、それぞれの場面での合意形成が必要となる。運営の段階では、長期の継続的な調整が必要となり、むしろ、合意形成は運営段階を見越して、そのあり方を考える必要がある。パートナリーシップ推進モデル事業では、コミュニケーションの様々な市民の合意を図ったと同時に、地域の運営にかかわる市民を数多く生み出すこととなった。パートナリーシップ推進モデル事業の成果と課題については、表1-2参照。

また、図1-2は、パートナリーシップ推進モデル事業のプロセスデザインのパターン例である。

### ④ 合意形成を進める仕組み

保土ヶ谷区の地域まちづくり活動支援事業は、一定の条件を満たした自主的な地域活動団体には、区役所の補助金の配分の機会が、公平に開かれている、という区役所と地域の関係の開かれたルールづくりを行った。また、パートナリーシップ推進モデル事業の支援系事業では、地域に関心をもち、活動する意欲のある新しい市民層を対象として、活動の支援

の仕組みを生み出そうとしている。こうした市民層を開拓する仕組みは、地域における合意形成を実質的にする、という意味で極めて重要だ。

最後に、合意形成を進めるために必要な行政の内部体制についてふれる。行政組織の内部で、合意形成の必要性、その目的について、関連するセクションの共有化がなされ、意思統一がされていることが最も重要である。北部分面斎場の庁内プロジェクトのような体制は、市民との合意内容に対し、責任ある権限をもつことになり、参考とされる事例である。神奈川リサイクルコミュニケーションセンターは、神奈川県政推進課と地域振興課、環境事業局減量推進課のプロジェクト体制が生まれ、山手234番館では、中区政推進課と都市計画局都市デザイン室との庁内連携が機能した。いずれも、一つの担当セクションの意思を越えた庁内プロジェクトが展開しない限り、進まなかった。

今後とも、様々な事業において合意形成の試みがなされ、その成果や課題が共有化される必要がある。

表-2 パートナリーシップ推進モデル事業の成果と課題

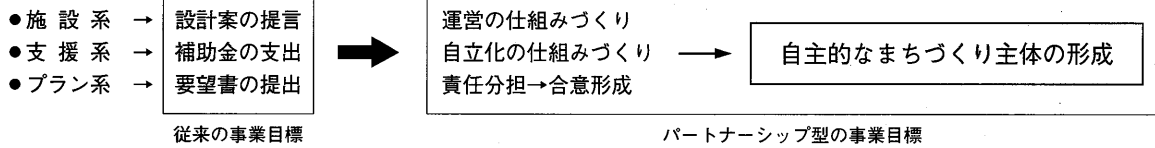
成 果	課 題
<ul style="list-style-type: none"> <li>○参加層の拡大ときめ細かな地域の把握ができた。           <ul style="list-style-type: none"> <li>●公募制の採用による参加層の拡大</li> </ul> </li> <li>○学習と協議による提案（合意形成）がされた。           <ul style="list-style-type: none"> <li>●小グループ討議やラベルトークなどコミュニケーション技術の習得によるきめ細かい話し合いと学習活動の導入により参加市民の満足度が高まった。</li> <li>●市民同士、市民と行政への相互理解をはかり、課題の共有化と調整的協議が行われ、具体的な提案がまとまった。</li> </ul> </li> <li>○提案の実現と課題解決           <ul style="list-style-type: none"> <li>●市民と行政が課題を共有し、相互の役割分担により、住民自身が利害調整に向けて行動し、切実な地域の課題が解決された。また、提案の実現や地域課題の解決のための庁内連携が図られた。</li> </ul> </li> <li>○自発的活動への発展           <ul style="list-style-type: none"> <li>●課題解決のグループや施設運営への参加等市民の自立的な動きが始まった。</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○市民参加の条件設定           <ul style="list-style-type: none"> <li>●参加市民に何を期待し、事業のどの段階でどのような内容でどの程度の期間行うかなど「参加の場」の位置付けや条件設定を明確化する必要がある。</li> <li>●局事業の場合、参加の条件は予算審査や市会のスケジュールの関連などで柔軟さを欠いたものになりがちである。</li> </ul> </li> <li>○市民参加による検討結果の位置付けやオーソライズプロセス           <ul style="list-style-type: none"> <li>●参加していない市民、特別の利害のある市民、地域の代表者などに検討の経過や結果を適宜正確に伝える必要がある。</li> <li>●予算や行政内部の意思決定プロセスとの調整が必要である。</li> </ul> </li> <li>○局区の役割と庁内連携           <ul style="list-style-type: none"> <li>●地域まちづくりを推進する区役所の役割の明確化</li> <li>●現場のプロジェクトと決定権限の問題</li> <li>●事業の各段階での各セクションの情報の共有化の問題</li> </ul> </li> </ul>

図-2 プロセス(全体の流れ)を考えようープロセス・プログラムデザインの設計、運用(「パートナーシップ研修より」)

■ プロセスデザインのモデル例



●パートナーシップ型行政の事業プロセスで必要なことは、事業を通じて、市民自らが課題を解決する力や市民同士が話し合いにより、お互いの利害を調整しながら合意を図る力など地域の主体的活動力の形成をめざすこと



具体的な目標設定がコツ！

どういう方向で何をめざすのが、プロセス。完成、終点までの段階を事前に見通しをつけておくことがコツです。もちろんそれが参加者との議論の中で変わってゆくことは大いにあります。しかし、見通しがなければうまく進めることはできません。

●施設系の場合

公募などで幅広い市民の参加を得て、利用施設への思いや設計案を出してもらうのはいいが、それだけで終わってしまっただけで蓄積した市民のエネルギーが消えてしまう。参加のテーブルは終わりにせず、今度は運営していくことをイメージし

てもらい、施設運営の主体づくりへ継続していくことを工夫しましょう。施設系はどうしても建てることに主眼を置きがちでしたが、施設の完成後を考えて時、運営や活動の主体づくりが大切になってきます。

●支援系の場合

資金援助は、支援のひとつの手段に過ぎません。一般に支援は「人、モノ、カネ、情報」と言われますが、それ以前に見極めなければならないのは、相手が何を求めているのかということ。支援といっても一時的なものにすぎないので、そのサークルや団体が、主体づくりのために何を

求めているのか、自立するために何が必要なのか、じっくり話し合います。依存関係をつくってしまったら失敗です。

●プラン系の場合

地域の課題が整理され、要望書に取りまとめられたり、地域課題が解決されれば成功というわけではありません。課題解決に取り組む中で、従来聞かれなかった地域の新しい声が拾えたり、それまででない新しい出会いを生むなど、主体的にまちづくりに参加できる層をつくっていくことが大切です。

□ 参加のプロセスとプログラム作成の基本的な流れ

プログラムとは、事業全体のプロセスの中の各ステップ(目標)で行う、単発の会議やイベントの進め方を指します。テーマに即した話し合いを行うには、どういう人に参加してもらえばいいのか……。例えば、子供をテーマにした問題なら、お母

さんだけではだめ。子供を取り巻いているさまざまな人たちの声が必要。そのために、誰に来てもらえばいいのかを考えることでプログラムは充実してきます。多様な議論をつくりだす工夫がポイントです。

また、次のステップに進むとき、

話すテーマを変えるだけでなく、マンネリズムからの脱却を図る上でも、街歩きをしたり、講師を招いてみたり、内容によって会場や、机の配置を変えてみるなど新しいワークショップを取り入れることもプログラムの工夫のひとつです。

