

交通基本法と合意形成 —参加型プロセスへの転換—

矢嶋宏光*

交通基本法に基づく地域の交通施策の実現のためには、地域内の自治体間調整が必要であるが、自治体間の利害相反や心理的性向に起因する敵対的關係が調整を大きく阻むことが想定されるため、施策パッケージとして意思決定できる計画制度や、調整手続きなどの新たな制度的枠組みが必要である。また、交通施策の当事者である市民等のステークホルダーの理解や協力を得るためには、行政が決めて説明する旧来型のガバナンスを超えて、市民参画プロセスを通じて当事者意識を醸成する方式への転換が不可欠である。

Building Consensus under the Basic Act on Transport : The Shift to a Participatory Process

Hiromitsu YAJIMA*

In order to authorize a regional transportation plan under the Basic Act on Transport, it is essential to coordinate among regional municipalities. However, since conflicts between these communities will obstruct successful coordination, it is necessary to provide a legal planning system that enables the communities to authorize a comprehensive set of measures and rules for the coordination process. It is also necessary to shift to a participatory planning process in order to encourage a sense of ownership among stakeholders for the purpose of obtaining their understanding and support.

1. はじめに

1-1 都市問題の解決のために

交通基本法は人々に将来のさまざまな都市像を想起させ期待させるが、LRTが似合うヨーロッパの街並みも代表的なイメージの一つであろう。今年初めに米国コロラド州デンバーを訪問し久々に都心部を散策する機会があった。前回訪れた15年前にはなかったLRTがトランジットモールを走り抜け、リパブルな都心空間にシフトしようとする意欲が感じられた。短期間のうちに郊外地域にまで広がる公共交通

ネットワークを作り上げたことに驚きを覚えるとともに、持続可能な都市を目指した交通投資が盛んに行われている実態を改めて認識した¹⁾。デンバーに限らず米国では国家的な交通政策として、各地で路面公共交通網が整備されている。

この20年で日本の地方都市も大きく様変わりした。自動車依存が進みバスや鉄道の利用やサービス水準は大きく落ち込み、土地利用が広域的構造的に変化した。中心地と居住地はそれぞれ往時と重心を異にし、痛々しいシャッター街も珍しくない風景となっている。インフラ施設も民間施設も含めた過去の社会的投資を無駄にし、これまで培われてきた歴史や文化などの蓄積を捨てるような状況となっている。インナーシティ問題の予兆とも思えるこうした状況に対し、交通政策と施策の重点的な実施を方向付け

*一般財団法人計量計画研究所企画部次長
Deputy Director, Corporate Planning Dept.,
Institute of Behavioral Sciences
原稿受理 2012年3月9日

ることが交通基本法の重要な論点の一つである。

1-2 解決を妨げる合意形成問題

自動車依存からの転換を目指し、いち早くLRTの導入を試みた事例もある²⁾。しかし、行政や交通事業者や市民との調整が難航してしまったものもあるなど、交通施策の実施は思うように進まない。地方都市の衰退問題は喫緊の課題であり、併せて社会的コストの縮減や環境負荷の軽減も図っていかなければならない。このため、抜本的で総合的な施策を講ずることが必要とされているにもかかわらず、一つの施策ですら合意形成に手間取っているのである。政治家の主導に委ねればよいのかと問われれば、政権交代後の公共事業をめぐるさまざまな実績を見ても、多くの国民が甚だ疑問に思うだろう。

1-3 交通政策での市民参加

国民目線への姿勢の転換も今回の交通基本法案の重要な論点の一つである。これまで交通政策はもっぱら行政マターであり、もとより市民が交通政策の内容に関与できる余地は限られていた。公共事業を批判的にとらえる風潮の中、無駄と批判されることを恐れ、事業の広報公聴費が大幅に縮減されたが、市民合意形成に向けた市民参画(PI)についてもその取り組みは最小限に抑えられている。政権交代後、政治主導の名の下で中止を宣言された公共事業もあったが、そのことで地域住民のニーズがどこまで配慮されることになったのか大いに疑問が残るところである。また、先の大震災後の震災復興計画や復興関連諸事業については市民参画の手続きが大きく割愛された。緊急性が求められ、人的余裕もなかったことから致し方ない面は当然あるとしても、本来行うべき参加プロセスをやむなく短縮し後回しにしたということではなく、もともと補助的な位置付けでしかないのだから緊急時には不要であって、わざわざすべきことではないとの認識でしかないことが露呈した。今後、震災復興計画に基づく諸事業が滞りなく実現化することを祈るばかりである。

公共政策への市民参画を通じた合意形成がこれまで以上に必要となっている状況については万人が認める場所であったとしても、実態としては補助的に行われる程度でしかなく、その位置付けはあくまでもおまけでしかない。その結果、公共事業紛争が起きようとも、それは反対する市民が悪いからだということ片付けられ、不十分な手続きで進めたことが計画や事業を滞らせたということに対する責任が問われることになっていない。紛争リスクに対

する備えがなされていないのである。

1-4 ネット社会におけるガバナンス

昨今の大きな情勢変化として、ネット社会の萌芽についても特筆しておきたい。現代はソーシャルネットワークを通じて世論が大きく動く時代である。アラブの春はネット社会の怖さを改めて見せつけた事件であった。集団心理が瞬間的に沸点に達するような危険性を孕んでおり、革命的变化が起きる可能性も否定できない。その予兆を感じた時点では既に対処不能であろう。ネット社会のこうした可燃性の高い形質が予測不能な方向に弾ける前に、参加型ガバナンスのシステムを設けておき、市民のエネルギーを社会的に有意義な方向にうまく導くという発想も必要ではないか。

1-5 合意形成の観点から

交通基本法は、少子高齢化への対応や、豊かな国民生活、産業、観光、国際競争力、地域経済活性化、環境負荷などにかかわる複雑な社会ニーズを背景に、国や地方の交通整備に一本ポリシーの筋を通そうという主旨であると理解している。しかし、その実現において、市民や自治体の合意形成の問題が大きな障害となることが容易に想像でき、ここに私論を展開したい。

交通基本法案は、その実効性を疑問視する意見もあるが、基本理念を地域的な交通施策に落とし込むことを意図しており、まずは、その際意思決定において想定される問題を整理する。とりわけ地方公共団体の間での合意形成問題を取り上げ、次に市民との合意形成についての問題を整理する。その上で、解決策としてのあり方を述べたい。

2. 合意形成にかかわる問題認識

2-1 具体的な施策の合意形成が困難な理由

法案では、交通施策に関する基本理念を規定するとともに、交通基本計画に基づいて国や地方公共団体等は施策を実施し、国、地方公共団体、住民などの関係者は協議のもと連携し協力し合うべきことが述べられている。しかし、いくら交通基本計画として国の方針が定まっていたとしても、各地域で実施する具体的な施策について、地方公共団体等の間で簡単に合意が形成されるとは考えにくい。少なくとも次の三つの観点から困難が予想される。

1) 多様な価値観の調整を要すること

まず困難が予想される点は、多様な価値観をどう調整するかについてであり、価値観が相反する施策

についてどのように合意を得るのかという点である。施策を具体化する上では、法案で示されている生活の豊かさや地域経済活性化、環境負荷軽減などの基本理念について、これらが具体的に何を指し、どのレベルで達成される必要があるのかについて認識の共有が必要であるが、どのように共有できるであろうか。また、これらの理念の達成のために直接的な利害を犠牲にできるのであるか。

2) 総合的に扱うべき問題であること

次に、施策の相互関連性にかかわる課題である。交通はネットワークとして、あるいは異なるモード間で連携し合ってうまく機能するのであって、断片化した施策では十分な効果を得にくい。システム全体として機能することで目標とするアウトカムが達成される。従って、さまざまな施策を総合的に投入することが必要であるが、一つの施策についての合意形成だけでも大変であるのに、どうやって複数の施策を同時に合意形成できるのか。また、既存の交通事業者や既得権化した交通サービスの利用者といかに調整を図るのか。

また、交通施策は土地利用やまちづくりと密接に関係し、その相互関係の下で環境負荷の軽減やさまざまな社会的コストの適正化が図られる必要があり、交通以外の分野とも政策調整が必要である。政策分野横断的な目標達成が求められるのであって、分野別に見ればベストでないとしても、全体としてのパフォーマンスがよくなるように分野間でバランスを調整しなければならない。縦割りの組織では対応しきれない総合的な政策判断が必要とされ、相応の意思決定者の直接的なかわり合いと合意形成が必要となる。政治色の濃い領域での合意形成の仕組みが必要となる。

3) 広域性のある問題であること

第三に交通施策の空間的範囲についてである。交通行動は特定の公共団体の範囲内では収まらず、広域的にネットワークしてこそ意味を持ち、また効率的である。しかし、交通施策がもたらすメリットは地域に一律ではなく、広域的な地域を構成する複数の地方公共団体の間で限られたパイを取り合う交渉が繰り返されることになるわけであるが、どのような仕組みを設ければ円滑に合意が形成されることになるであろうか。

2-2 包括的意思決定の仕組み（計画体系問題）

以上に整理したように、交通基本法における交通施策が実施される際には、合意形成にかかわるこ

う複雑で困難な問題に直面することが予想されるが、合意形成を地域それぞれの方法に委ねるとするならば、多大な苦勞を積み重ねながらも極めて限られた成果となるか、調整しきれず頓挫するケースが多発することであろう。さらには、これまでの交通施策がそうであったように、政争の具としてつまみ喰いされる対象にしかならないとも思える。

このような無駄が容易に予想されるのであるならば、直ちに効率化のための手段を講じるべきであり、意思決定の仕組みを用意することが必要ではなからうか。その一つは、個々の交通施策を個別的に調整するのではなく、複数の施策をひとまとめにして、セットで合意形成するための仕組みである。施策をセットにすることで、異なる交渉材料を組み合わせることができ、このため取引きの幅が広がって交渉の自由度が高まるからである³⁾。当初の法案では地域別の交通計画についての記述があり、その計画のもとに交通施策を包括的に定めるイメージがあったが、どの計画に何をオーソライズするかをあらかじめ定めておく必要もあるだろう。

2-3 調整の手続き（手続き問題）

地域の自治体や事業者等の間で、交通施策について調整する場合、自治体や事業者との間の利害相反が調整を困難にするということは自明であるが、このほか、心理的要因も無視できない。例えば、利害を無視してとにかく相手に勝つことだけを目的化して無理を重ねてしまうことや、調整どころか調整相手との中傷合戦に発展してしまうなどの現象が生じてしまうのは人間の生まれ持っている性向に起因すると言われている。また、調整方法自体が交渉材料となってしまう、調整のテーブルにも着けないといったケースや、調整プロセスに乗らないことをテコ（交渉材料）にして主張を通すことなども珍しいことではない。

さらに、こじれたケースは政治の介入を誘う。いわゆる「無駄な公共事業」の陰で泣き寝入る弱者を救うという行政パッシングの筋書きがいまだに票集めに用いられているようであるが、票をバックに無理な「英断」を断行しても地域の問題が解決されるわけではなく、むしろ新たな恨みを生じて、ますますこじれてしまうことにもなりかねない。

そもそも従来は、国や都道府県が広域調整の役割を担うべきであるとの考え方であるが、昨今の地方分権の流れの中では基礎自治体の意思決定に対する国や都道府県の関与はすべからく敬遠される傾向に

ある。広域調整はもともと責務として不明確なのだから、あえて火中の栗を拾うことはないという姿勢も垣間見られる。こうして有効な手段をとれず、地域の衰退を止められないといったシナリオも描き得る。

このような非効率を避けるためには、調整のための手続きをあらかじめルール化しておくことが必要であるが、これまでの都市行政では手続規定を設けることが必ずしも重視されてこなかったため、その重要性がどこまで認識されるか心配なところでもある。

3. PIにかかわる問題

3-1 全体計画に関する市民の関与

交通基本法で想定しているであろう交通施策のうち、例えば公共交通への転換などの施策は、市民がその目的や意義について十分理解した上で自らが協力しなければ効果が上がらない。交通施策の実施の段階で市民の理解をいかに醸成し協力を引き出すのかについては、モビリティマネジメントにおいて具体的な手法論が展開されており、そちらでの議論に譲ることとしたいが、個々の施策の前提となるそもそもその政策方針や全体計画についても、市民レベルでの理解や納得を得ておくことが、各種施策を円滑に展開する上で重要となる。

3-2 納得と当事者意識

繰り返しになるが、交通施策は道路を通しバスを走らせるだけでは実施したことにはならず、ユーザーである市民の交通行動が伴って初めて完結することから、交通施策は、市民が当事者としてそれをとらえ実施することが前提条件となる。

しかし、市民としては、知らぬ間に決められた交通施策に対する理解や協力を要求されても、にわかには受け入れがたいと感じるであろうし、政治や行政のために勝手に進んでいる仕事のために、なぜ自分が犠牲にならなければならないのか、とさえ感じることもある。

では、市民はどのようなかわり方を経れば納得し当事者意識を持って協力しようとするのであろうか。従来型のアプローチは、行政計画への理解を得ることが重要なことから、まず必要性を説明し、次にパブリックコメントの手続きを経て民意を確認するという手続きが主流であった。施策にかかわるさまざまな情報の提示やコメントの機会それぞれ自体必要なことであるが、それだけでうまく進むのであれ

ば公共事業紛争など生じていないはずであるし、これまでも市民は喜んで自動車利用を控え、バスを利用し、早起きして時差出勤し、近所のお年寄りを病院に連れていき、混雑路線のバイパス建設のために土地を提供し、都心の集合住宅に移住して歩いて買い物に行く生活スタイルを選択して施策に協力していたはずである。

公共事業での計画立案において、一連のコミュニケーションを通じて市民を当事者として巻き込むことはPIが本来狙いとするところである。PIはパブリックインボルブメントの訳語であるが、インボルブとは巻き込む、関与するという意味であり、市民をかかわらせて当事者にしてしまうという意図をもともと含んでいる。交通施策を立案する際にも、上流段階からPIを通じて計画立案すれば、かかわった市民の当事者意識を高めることになる。参加型プロセスへのシフトが進んでいる欧米諸国では、決めたことを理解させるという従来の方式から新しい方式、つまり、立案過程に皆がかかわり一緒に考えて答えを絞っていく過程を経て、市民の理解と当事者意識を育む方式へと、公共政策におけるガバナンス方式を漸次転換しつつある。公共政策などの社会的意思決定にかかわるガバナンスに限らず、企業などの組織や家庭内のガバナンスにおいても同様の傾向が見られ、これは、社長や家長が決めて皆が従う従来型のスタイル（コマンド・アンド・コントロールと呼ばれる）から、皆で議論して答えを絞り込み、最終的に長が意思決定し責任を持つというスタイルへの変革であり、新たなリーダーシップ像ともいえよう。日本のPIは、市民にも分かるようにしっかり説明しましょうという程度の認識しかされていないものも少なくないが、本来、公共事業のPIの背後には、こうしたガバナンス概念の変化があった。PIをしっかり行った公共事業において、施設供用後も地域市民の清掃活動などにつながっている事例が報告されているが、明らかに当事者意識が醸成された成果であり、新たなガバナンスが日本でも成立し得ることを示唆する好例であるが、現実にはPIとは関係のない単なる美談として報告されているにすぎない。

これまでさまざまな公共事業のPIにかかわった経験からすると、参画プロセスを進め市民等のステークホルダーとの実質的な対話を進めるにつれ、旧来型の進め方への嫌悪とあきらめが渦巻いていることを認識すると同時に、新たなガバナンスへの転換の期待が大変大きいことに気付かされる。政権交代後

の混乱は、新たな社会的枠組みへの変革に向けての胎動であるのかもしれない。

3-3 具体的な関与のプロセス

交通施策の立案過程では、具体的にどのように市民の当事者意識を醸成し、理解を育めばよいのであろうか。PIで用いられる施策立案のプロセスを概説してみる (Fig.1)。

まず、施策立案の最初の段階においては、施策の目的や目標、あるいは、解決すべき課題が何かという議論から始まる。さまざまな視点での問題認識が論じられる中から、施策としてのターゲットを絞り込む。この段階で目的と問題認識を共有することで、交通施策が狙いとしている問題を自らの地域や生活にかかわる問題としてとらえることができる。次の段階では、目標達成あるいは問題解決の手段としてどのような施策がふさわしいのかを明らかにする。この段階ではさまざまな施策パッケージをどのような戦略で展開すべきかといった議論が行われる。複数の代替案を比較し、多様な視点で比較評価することで、ベストな施策パッケージを絞り込む。このような施策選定の過程をたどることで、今なぜ、抜本的な対応を図らなければならないのか、あるいは、なぜ短期的対症療法的な対応で十分なのかといった意味を理解することもでき、判断理由を理解することができる。各段階での意思決定は決して参画した市民が行うわけではないが、自らの問題をどのように解決すべきなのかという判断の過程をたどることができることで、当事者としてのかかわりが醸成される。

さて、交通基本法案においては、市民の理解を得ることのほか、市民との連携や協力についての記載があるが、PIのプロセスや対話技術を投入すれば、市民の理解や信頼関係の底上げにつながる。PIは、広くとらえれば利害もステークホルダーも特定できない段階からの利害調整プロセスとも言える。この段階から利害を調整することで、市民との合意形成が困難となる状況を避け、紛争を予防する効果が期待できるため、交通基本法の下で新たな交通施策を具現化するためには欠かせない装置となるのではな

いか。

4. 解決策のあり方

ここまでに示した交通基本法にかかわる合意形成問題に関して、解決のための具体的提案を試みたい。

4-1 包括的意思決定の仕組み

欧州や米国の交通計画の体系を概観すると、大雑把に言えば、上位に位置する広域的で総合的な方針の計画が、その下にある具体的な個別施策を広域的構造的観点から方向付ける構造となっており、これらが法的な根拠に支えられている。

一方、交通基本法の現段階の法案では、地域の交通施策をどの計画に記載するのかの規定がなく、合意された計画に対して法的な根拠を与えることができない。

また、交通施策は、断片的で単発的で小規模なものでは実質的效果が薄いのであって、複数の施策の戦略的な組み合わせが必要であり、また、広域的で多様な分野との整合性が担保されるよう、包括的な方針の下に位置付けられなければならない。それでいて円滑な合意形成を妨げないシンプルさも必要とする。

こうした要件を満たす計画体系として、欧米諸国の制度がおおむねそうであるように、いわゆるビジネスプランの構造を基本とした体系がある。これは、政策(policy)、計画(plan)、プログラム(program)、施策(project)の計画で構成されるもので (Fig.2)、全体的政策から個別施策までの計画要素を構造化した計画体系である。分野横断的な整合性を持ち、本質的目的から演繹的なアプローチで合意形成を図ることができる仕組みとなっている⁴⁾。

政策(policy)では目的や方針を明示し、複数の分野のいかなる組み合わせにおいて目的達成を図るのかという戦略が示される。交通基本法案の基本理念として示されているような多様な目的概念については、この政策レベルで示されることになる。また、政策は複数分野の方針を傘の芯棒のように束ねており、その下に各分野別の計画(plan)が傘の枝のようにぶら下がるため、こうした構造はアンブレラ構造

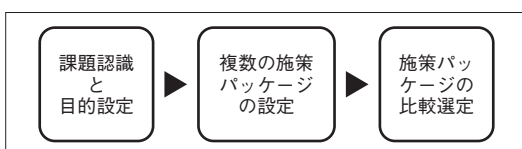


Fig. 1 市民の関与のプロセス

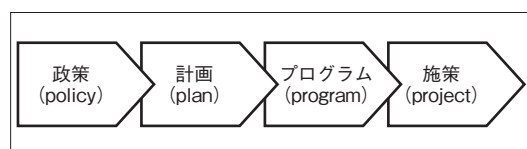


Fig. 2 計画体系の基本的要素

と呼ばれている。例えばフランスではSCOTがこの芯棒に相当し、交通計画(PDU)などの分野別計画がぶら下がる。なお、政策段階の計画は、フランスではスキーム(SCOT)、英国では戦略(RS)などと称されることを見ても、方針や戦略を規定する性質のものであることが明白であり、あえて詳細な計画を記述しない。さて、個別分野別計画とは、例えば交通計画であればシステム全体の計画であり、供用中の既存施設も未実施の施策も含めた施策の集合体となる。道路だけを取り出せばネットワーク計画ということになる。次に、未実施の施策における実施時期と実施規模を規定するものがプログラム(program)である。個別の施策(project)は、プログラムで規定されて初めて実施の段階に至る。

こうした計画体系の下で個別施策が位置付けられるのであれば、個別施策における分野間の全体整合性や、実施時期に関する合理性も説明がつく。合意形成においても、目的の共有化から始めて、演繹的に個別施策に落とし込むことができるため、個別施策段階での調整が容易になる。このように、欧米諸国の計画制度と比べると、日本の制度がいかに未発達なものが分かる。

4-2 施策パッケージ

さて、この枠組みの中で、複数の交通施策を包括的に計画し得る枠組みであることが非常に重要なポイントである。計画は合意の結果であり約束であるが、その中で複数の施策をパッケージ化して調整することで、互恵の関係(win-win)を形成できる範囲が増え、いわゆる調整シロが広がるため合意が形成しやすい。このパッケージでの調整方法は、TPPなどの交渉と同様のアプローチであり、単独の商品では売れないがほかの商品と組み合わせれば売れるというセット販売のアナロジーで考えれば分かりやすい。

このような計画体系が交通基本法の領域だけで構築できるわけではないが、関連して何らかの計画制度基盤を整備していかなければ、摘み食いな単発のパフォーマンスに無駄金を使うだけのことになりかねないし、それ以上の問題は、個々の施策を一つ一つ個別に調整しなければならないとすれば、自治体間の合意形成が難航し、調整だけで疲れ果ててしまい、肝心の施策の実施に至らないということである。地域主権の流れがこうした骨格的な計画制度基盤整備を止めてしまうことがないことを期待したい。

4-3 計画主体のあり方

地域の交通計画の計画主体についても、海外制度

に重要な示唆がある。フランスのSCOT、ドイツの地域Fプラン、米国の長期交通計画は、それぞれ都市圏の広域組合や広域連合のもとで意思決定されているということである。都道府県の垂直的調整を根拠付けていた同意協議が都市計画法から削られ、今後、広域調整を誰がどう行うのかについては議論が分かれるところだが、一つの有力なオプションはこの広域連合あるいは広域組合であろう。広域連合は中間的政府として機能することができ、特に独自の議会を構成する場合には、個別自治体からの影響を受けずに都市圏にとって最良の選択ができる立場にあるため、計画主体としてまさにふさわしい。ドイツでは、広域組合と広域連合のいずれかを選択できるが、広域組合が計画主体となる場合は、個別自治体に持ち帰って判断することとなり、調整が困難となることが分かっている。日本に適用する場合の広域連合のイメージは、昨今話題の都道府県のそれではなく、基礎自治体を中心とする広域連合である。広域連合は市町村合併の際に一度影を潜めたが、依然として着目すべき制度であろう。なお、これら欧米の制度では、調整された計画に補助が付き、調整を経ない計画は承認されないなど、広域調整の動機付けのための仕組みが備わっていることにも言及しておきたい。

4-4 調整のバランス

交通基本法の当初の法案では交通権の扱いが議論され、特に交通権を行使した場合の財政的裏付けをどうするかが話題となった。交通権は結局のところ時期尚早ということになったが、交通施策を地域で合意形成する際には、パイを分け合う意味で、その財源とサービスのバランスが争点となるであろうし、長期的なバランスだけでなく、どこを優先するのかについても調整が必要となる。

こうしたバランスは調整過程で作られものである。構成自治体間での互恵的な取引きの中で決着するものであって、地域ごとの選択であるべきであろう。冒頭で紹介したデンバー都市圏の公共交通整備においては、その基礎となる長期ビジョンをデンバー市をはじめとする主要な市の首長が都市圏広域組合(Regional Council)の調整のもとで合意形成した。その際、広域組合が事務局となり、市街地の拡大を行うべきかという切り口での土地利用パターンのオプションと、公共交通網整備のパターンと地元投資額に関して、さまざまなシナリオオプションを作成し、それらがもたらすパフォーマンスを比べな

からパッケージ合意を図った。その他の取引材料もあったのかもしれないが、広域組合の事務局担当者からすれば、難しい選択であったという。

交通基本法案においては、国と地方公共団体や関係機関の相互連携と協働が重要視されているが、調整のルールも領域も定められていないのであれば、その成果を期待することは難しいであろう。

4-5 調整手続きの標準化

調整のための何らかの手続きをあらかじめ定めておかなければ、調整の進め方自体が交渉材料となるなど、調整プロセスが非効率になってしまう懸念がある。このため、標準的な調整プロセスを用意することが考えられるが、その一つの選択肢として、先のデンバー都市圏の事例で紹介したように、複数のシナリオから包括的な方針を選択し、その上で個別分野の計画に絞り込んでいくシナリオ評価型方式（シナリオプランニング）がある（Fig.3）。

そもそも、調整は、交渉を通じて互恵（win-win）的解決を探る行為であると考えれば、互恵的解決は、上位の目的レベルでの達成度をアウトカムベースで確認しながら、噛み合う解を探すことである。目的と手段の関係を再確認しながら、目的レベルで共有点を探ることが必要である。互恵的解決については誤解も多く、心理的に受け入れ難い人も多いようであるが、ADR（代替的紛争解決）手法において活用されているなど、調整手法としては外すことができない概念である。

なお、交渉を通じた決め方以外の決着の仕方として、例えば当事者間の力関係を用いて決着する方式があるが、これは、暴力や権力、数の力を持って相手をねじ伏せる方式である。そのほかの方法として第三者が成敗する方式があるが、これは、裁判で白黒をつける方法や政治決着などである。力による決着や第三者の裁定による決着では、勝者と敗者が生まれる状況(win-lose)を作り易く、敗者は否定されて強く恨みを残し、それが復讐の動機となるため、長期的に不安定な方法といわれる。公共事業においても、政治的な力関係に立脚した政治決着は、復讐が復讐を生む結果となり、不安定になりやすい。

これに対し、当事者同士が調整し、相互の利害が調整されるような互恵的な方法で決着すれば、当事者の利得が大きく、合理性や公平性や納得度が高い

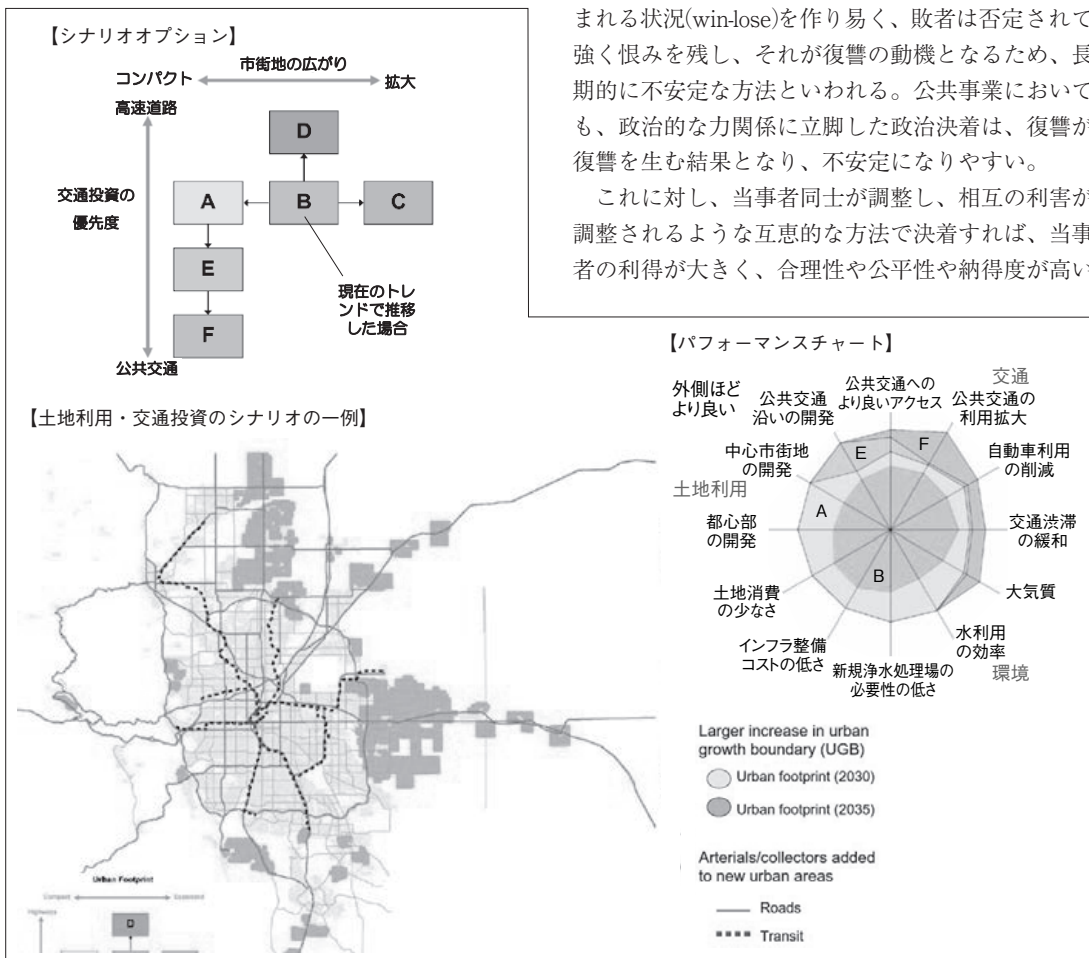


Fig. 3 デンバー都市圏の長期ビジョンにおけるシナリオオプションとパフォーマンスチャート

解決となり、長期的に安定的となる。しかしながら、交渉のプロセス自体が脆弱であるため、手続制度や調停人を派遣する仕組みなどの補助的対策が不可欠である。

実際の公共施策の現場では、政治や世論の力学的バランスを用いて決着を導くのか、調整型でしっかり決着するのかの選択は、その時々々の状況判断であり、その時点ではそれでよいと判断した方法で行われてきたが、結局、後になって問題が顕在化するケースが後を絶たない。政治的な安定性が期待できない状況であれば、後の紛争リスクを予防することがなおさら重要になる。交通基本法の下、交通政策のさまざまな判断が必要となる状況を目前にして、「政治(家)主導」の意味を改めて問い直す必要があるのではないか。

4-6 調整のための場づくり

複数自治体間の調整のための場づくりについても標準化しておき、無駄な交渉を避けたほうがよい。一つの方法としてパートナーリングと呼ばれるプロセスがある。文字通り、パートナーシップを形成し、チームワークで地域の問題解決を図ろうとする取り組みである。初めにこの調整の場での合意と個別自治体の意思決定の関係を規定する。その上で自治体の参加者がワークショップ型の議論を行い、まずは都市圏の共通の目的や共通の価値観は何かについて協議する。目的や価値観が絞り込まれたら、後はそのために誰が何をすべきかを選択していく。この方法は地域全体の目的を常に意識させるため、縦割りの弊害を弱めるばかりか、パートナー相互でリスク分散し合い、強みを共有することで、ばらばらに取り組みよりも大きな効果をもたらすことを自治体に気付かせる。米国で開発された手続きであるが、米国においてもこのような仕組みを必要とするほどに縦割りの弊害を抱えていることが分かる。

4-7 交通計画にかかわるPI

地域の交通計画の立案に際してPIを実施することで、市民の施策に関する当事者意識を高めることは既に述べた。このほか、PIには互恵的解決を探り、紛争リスクを軽減、考える機会を与え啓発的效果があることなどの期待がある。また、当事者意識の醸成に伴い、行政に任せっきりで文句が絶えない行政

依存型市民を相対的に減らす効果や、政治プロセスと行政プロセスとのバランスを調整する効果も期待される。PIを自治体間調整のためのシナリオ評価型の計画策定プロセス(シナリオプランニング)と連動して実施することで当事者意識の醸成が図られる。PIについても標準的手続きを準備しておくことで無駄を省くことが必要であるとともに、市民との対話を円滑に進めるためのプロセス設計や対話手法に対する支援など、補助的な方策も重要であろう。

5. おわりに

持続可能な地域づくりに向け交通基本法がうまく機能するためには、合意形成問題の解決が不可避であることを述べた。完璧なものでないとしても、多様な文化や価値観の中での合意形成の仕組みを作り上げてきた欧米の経験を尊重し、日本においても計画体系や調整手続にかかわる制度基盤が交通基本法をきっかけとして拡充されることを期待したい。

また、PIを通じて市民の当事者意識を高めることは、有権者が広域性や持続可能性の視点を持つこととなることから、地元政治が狭い範囲での利益誘導に傾くことを抑制し、交通施策の名の下に地域資源が喰い荒らされることを防ぐことに寄与するであろう。自らを律するルールを課すことは簡単ではないが、交通政策の検討過程にPIを義務付けることも念頭に、交通基本法が新しい時代の地域ガバナンスのきっかけとなることを期待したい。

参考文献

- 1) デンバー都市圏の公共交通ネットワークはKTD FasTracksのホームページなどを参照
- 2) 森本章倫「『わが国へのLRT導入の課題と展望』特集にあたって」IATSS Review、Vol.34、No.2、pp.4-5、2009年
- 3) クリストファー・ムーア著／レビン小林訳『調停のプロセス、紛争解決に向けた実践的戦略』日本加除出版、pp.224-225、2008年
- 4) 石神孝裕、矢嶋宏光、土屋愛自「持続可能性を踏まえた都市計画道路の見直しと計画枠組みに関する研究～さいたま市を事例に～」『都市計画論文集』Vol.46、No.3、pp.235-240、2011年