

PI-Forum が考える

「市民参加ガイドライン」の重要なポイント

【PI指針】

ドラフトver.02⁰⁰⁷

-
- 1 はじめに
～なぜいま市民参加ガイドラインなのか～
 - 2 市民参加の基本的な考え方
～*PI-Forum*の考えるコア・バリュー～
 - 3 ガイドラインづくりのポイント
～実現と持続と発展のために～
-

2005年 11月

特定非営利活動法人

PI-Forum

1 はじめに

～なぜいま「市民参加ガイドライン」なのか～

市民参加のガイドラインの背景

近年、政策立案、土木、建設、まちづくり、環境といった様々な分野において、行政の公正確保、協働の推進、市民への情報の提供と市民の持つ情報や知識の把握などを目的として、公共政策（パブリック・ポリシー）の過程に市民参加型のプロセスを取り入れるケースが増えてきました。

こうした動きを受けて、市民参加を導入する際の目的、基本的な考え方、手続き等のガイドラインを取りまとめた条例等を作成しようという動きも活発化してきました。しかし、こうした条例等には、参加の方法や参加の範囲を著しく限定した消極的な姿勢や、住民投票で多数決によって解決すべきだといった極端な姿勢も見受けられます。ガイドラインを策定しさえすれば市民参加が推進され、より良い参加が行われるとは限らないのではないかという疑問が生じてきました。

PI-Forum の問題意識

公共政策への市民参加は、本来、多様な人々の間で政策情報が共有化され、政策の質が向上し、その結果、公共政策の立案や実施の過程において市民の支援を得やすくなる、といった効果があります。こうした結果を得られなければ、市民参加の意味がありません。まして、市民参加そのものを目的化しようとする主張や、形だけの市民参加で済ませようとする意図を退けることができなければ、市民参加のガイドライン化は、むしろ弊害となるでしょう。

このような問題に対して、まず何のための市民参加なのか、良い市民参加とは何なのかを考える必要があります。そしてどのように良い市民参加を実現するかについての考え方や運用も重要になるでしょう。

そこで *PI-Forum* では、条例等による市民参加のガイドライン化を促進し、また、より良い市民参加の普及を支援するために、何が指し示されることが重要なのかを明らかにすることが必要だと考えました。

PI-Forum の提案する「コア・バリュー」と5つの基本的考え方について

PI-Forum は、良い市民参加における根幹的価値＝コア・バリューと、その実現のために必要な5つの基本的考え方を提案します。

ここでの市民参加の対象は、広く市民社会にインパクトが及ぶ公共政策（パブリック・ポリシー）です。従来、公共政策の担い手は公共セクター（政府、行政）と認識されていましたが、今では、私企業やNPOなどの非公的組織についても、その政策（ポリシー）にもとづく活動が、広く公共（パブリック）にインパクトを及ぼし得ることから、非公的組織による公共政策も対象と捉えています。また、参加する市民とは、こうした公共政策によって、直接的あるいは間接的にインパクトの及ぶステークホルダーと捉えます。

PI-Forum の提案する市民参加のコア・バリューと5つの基本的な考え方は、これまで様々に示され主張されてきた市民参加のポイントをおよそエッセンスとしてとりまとめた

もので、市民参加に関わる国内外の長年の蓄積を専門家や実務者等の手を経て絞り込んだものです。これは、あくまでも *PI-Forum* としての主張であり、また、段階を経て更新されるべきことだと考えておりますが、今後の市民参加のあり方を指し示す一つの物差しとして活用され、市民参加の普及とレベルアップの一助となることを期待しています。

【本提案書の位置づけ】

本提案書は、昨年度に公表した PI 指針案ver.01 (骨子) に、専門家や実務者の意見を反映して作成した案(ver.02)で、コア・バリューと5つの基本的な考え方の他、具体的な運用の方法についての記述が含まれています。なお、本提案書「*PI-Forum*が考える『市民参加ガイドライン』の重要なポイント」は、通称で「PI 指針」と呼ばれています。今後、さらに多くの考え方を反映しつつ、概ね2006年初夏を目途に、PI指針を広く社会に提案する予定です。

【PI指針に関わるこれまでの経緯と予定】

国内の公共事業や公共政策の市民参加に関する実務経験や、学識経験者、各種団体の市民参加に関する主張を基に、米国連邦政府、英国政府、カナダ政府等や、IAP2 (International Association of Public Participation) 等の団体による公共政策への市民参加の考え方を参考にしながら、PI 指針案ver.00を構想。

PI-Forum のワークショップ等の活動を通じ、市民参加、PI、コンセンサスビルディング等について、国内外の専門家や実務家の知見を得る。

自治体および国行政実務家との交流活動を通じて、公共政策の現場における実情や課題に関する知見を得る。

PI-Forum において収集したPI事例も傍証しつつ、指針の骨子となる考え方を整理。

2004 年秋*PI-Forum*シンポジウムにおいて、PI 指針案ver.01 (骨子)を発表。行政実務家および市民団体等よりフィードバックを得る。

PI 指針案ver.02を作成し、行政実務家や市民団体からフィードバックを得る。

PI 指針案ver.02を*PI-Forum*ホームページに掲載し、意見募集中。

PI 指針案ver.02を2005年秋*PI-Forum*シンポジウムで発表(11/7)。

各方面からのフィードバックを反映し、PI 指針案をファイナライズ。

2006年初夏を目途に、『PI 指針』として広く社会に提案(*PI-Forum*ホームページ)。

PI指針に基づき、自治体や企業等による市民参加ガイドラインのベストプラクティスを選定し表彰。ホームページ等で公開。(2006年予定)

啓蒙活動(トレーニングやワークブック)への展開。(2006年以降予定)

ドラフト=案

2 市民参加の基本的な考え方

～PI-Forumの考えるコア・バリュー～

1) なぜ市民参加か

政策に関わる情報や知識の拡充
立案・執行される政策の質の向上（新たな価値の創造）
政策へのパブリック・サポート
紛争のリスク緩和

参加型の政策立案・執行プロセス

そもそも、何のために市民参加を行うのでしょうか。

まず市民参加をすると、人々の間により多くの情報が伝わり、その政策や計画に関する知識が深くなります。そして参加する人々の知識が拡充されることによって、政策の質が上がってきます。これは、一部の少人数で考えているより、知識を持った様々な立場の人が一緒に考えていくことで、よりよい案ができたり、新たな価値創出の可能性が広がるということです。

また、政策等の立案・実施過程に参加を得ていくことで、共に歩いていくパートナーという意識が高まり、市民のサポート（パブリック・サポート）に基づいて政策を立案し執行することができることとなります。これは見方を変えれば、説明不足や一方的な実施といった批判とともに生じる無益な紛争が起きにくくなる、ということにつながります。

これまでの公共政策の立案や執行は、そのプロセスが一部の専門家に閉じていたため、アカウントビリティの欠如や情報や配慮の不足に伴う政策の質的な問題によって、社会的な信任を得られにくいといった問題を構造的に抱えていました。公共政策の立案や執行のプロセスに、市民参加を前提として組み込むことで、社会のより多くの構成員が納得しサポートし得る、より質の高い政策の立案や実施が可能になり、その結果、めまぐるしい変化に耐え、よりよい社会に近づくことになるのではないのでしょうか。

2) PI-Forum の考える市民参加の『コア・バリュー』

*コア・バリュー： 根幹となる価値

政策に多様なニーズが反映されるべきである
コンセンサス (Win-Win) を目指すべきである
政策の立案・執行過程が公正であるべきである

* 参加型政策立案・執行プロセスの成果目標

では、よりよい参加を行うためには、どのようなことに価値を据えておくべきでしょうか。

まず、政策や計画には、人々の多様なニーズが反映されるべきだと考えます。多様なニーズが反映されることによって、政策や計画の質は向上する可能性があるからです。

また、その政策や計画に関係する全ての人々が、より高い次元の満足を得られる解 (Win-Win) を見つける努力をすべきです。これまでの合意を図るべき場面では、誰かの一人勝ちになったり、互いに妥協しあったりすることで決着を図ることもしばしばありました。しかし、これからの合意形成は、当事者が相互に満足する結果を得られるように進めていくことが重要です。逆に言えば、参加を行い本当のニーズを把握しあうことによってはじめて、そうした Win-Win 型の合意が得られる可能性が出てくるとも言えます。

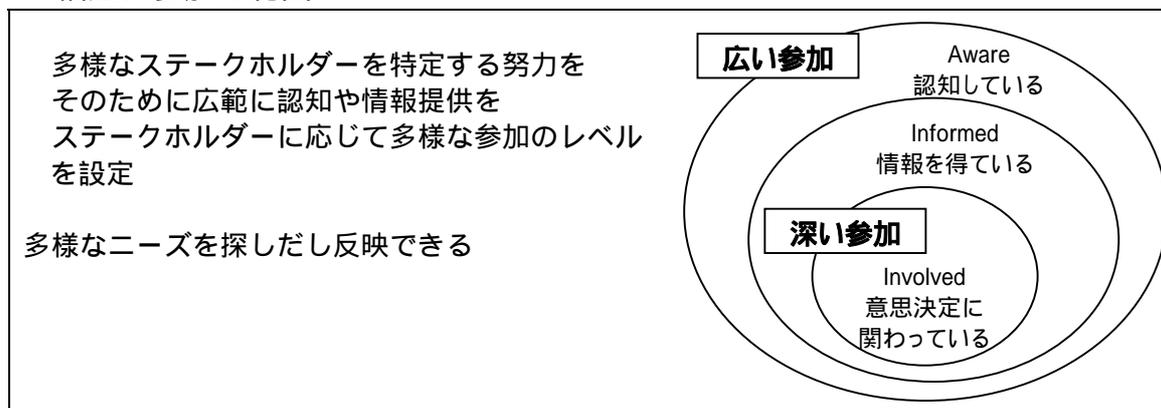
そして、結果よりむしろ政策の立案・執行過程そのものが公正である必要があります。これは、当初の自分の主張が受け入れられなくても、公正な手続きを踏むことで、最終的な結論に対する納得度は高くなるといった「手続き正当性」の考え方に基づくものです。

3) 具現化のための『5つの基本的考え方』

～より“よい”『参加型政策立案・執行プロセス』のために～

「コア・バリュー」は、具体的にどうしたら何をすれば実現できるのか、という観点から、5つの基本的な考え方を掲げました。

幅広い参加の範囲



市民参加における「市民」とは、特定の利害関係者や個人としての一般市民を指すのではなく、公共政策によって直接的あるいは間接的にインパクトの及ぶ可能性を潜在的に持ち得る個人や企業、団体などのステークホルダーと捉えます。実際にはステークホルダーの所在は多岐にわたるため、参加の対象は、本来の公共、つまり、「パブリック」として、包括的に捉えることとなります。

ステークホルダーは均一ではありません。深く参加したい人もいれば、とりあえず情報だけ欲しい人もいます。人々のニーズを的確に把握し効果的な参加を行うには、それぞれのステークホルダーに応じた多様な参加のレベルを用意することが重要です。

この際、誰がステークホルダーなのか、誰がどんなステークを持っているのかを見極めていくことが極めて重要になります。また、ステークホルダーは、案件の規模や性質によって異なります。

例えば、高速道路建設の場合、大なり小なり影響を受ける人は誰でしょうか。相当広域に広がる道路利用者から、用地買収に関わるような直接的な利害関係者まで様々なステークホルダーが考えられます。またそれらの主体も個人から企業、団体まで様々です。そしてこれらの個人や団体には各々にニーズ（利害関心）があります。このような多様で広範なステークホルダーをワークショップだけで対応するのは不可能ですし、ステークホルダー全員がワークショップに参加する必要もありません。

このように、扱うテーマや参加の段階等にあわせ、各々のステークホルダーに対応した参加の場を、いかに効果的にニーズを把握できるか、情報を提供できるか、といった観点から用意していくことが重要になります。なお、少人数のステークホルダーグループは目にとまりにくく、影響が大きくても顧みられないことがあるため、特別の配慮が必要です。

ステークホルダー：当該案件に何らかの関わり（影響、関心、利害）を持つ人・団体

高い参加のレベル

右方向を目指す 組み合わせる 知らせるだけでは参加といえない				
Inform 情報提供	Consult 協議	Involve 関与	Collaborate 協働	Empower 権限付与
解決法や課題の理解を助ける情報を市民に供与すること	市民からの反応を得て、それを分析や解決法および、意思決定に活かすこと	プロセスを通じて直接市民に働きかけ、課題への一貫した理解と配慮を担保すること	立案から意思決定までの過程に、市民がパートナーとして関わること	市民が（一定の枠内で）自ら意思決定を行うこと

(IAP2 資料に基づき加筆修正)

- ・ 高いレベルの参加によって多様なニーズがより確実にかつ適切に反映されやすくなる
- ・ 多様なニーズを調整する過程でコンセンサス (win-win) に近づくことができる
- ・ コンセンサスを形成する過程で、一方的な裁量による意思決定が排除され、公正さが高まる

一口に市民参加といっても、参加のレベルは、市民や政策立案主体の求める関与の度合いに応じて幅があります。参加のレベルは、単なる情報提供だけではなく、なるべく参加レベルの高い方を目指すべきです。また、一つのレベルの参加だけを行うのではなく、案件の規模や性質に応じて、様々な参加レベルを組み合わせながら行っていくこともポイントです。

より高いレベルの参加を目指す意義は、参加の度合いが高くなるに従って、人々のニーズが政策により確実に反映しやすくなるからです。

情報を一方的に伝達するだけでは、ニーズは把握できません。よりの確にニーズを把握するためには、より深いコミュニケーションが必要になります。深いコミュニケーションを行うことで「賛成」「反対」に留まらない、本当に求めていること、賛成や反対といった発言の裏にある理由が把握でき、政策への反映余地が広がります。

また、多様なニーズがでてくると、それらを調整していくことが必要になります。一見相反するようなニーズでも、コンセンサスを目指して調整していく過程において、お互いに満足がいく解 (Win-Win) を見いだしていくことができるようになります。

そして高いレベルの参加を行うと、多くの人々がより深く関わることになり、誰かが一方的に判断するということがしにくい状況が生まれます。つまり、一方的な裁量による意思決定が排除され、公正さが高まることにつながります。

目的の共有と解決策の模索

何のための政策か / 解決すべき問題は？

- ・ ニーズ（利害・関心）は何か
 - ・ 何と何を達成しなければならないか
- 解決の方法は？
- ・ どんな問題解決策があり得るか
 - ・ 何がベストな解決策か
 - ・ 影響へ対処ができるか

共通の目的を持ってコンセンサス（win-win）を目指す

何のために議論しているのかを忘れてしまうために議論が混乱する、ということがあります。また、そもそも問題だと思っていることが違うために議論が平行線をたどるといった話もよく聞く話です。

より良い参加のためには、今、我々は何を解決していかなければならないのか、何がしたいのかという共通認識を、関係者間ではじめに持つことが重要です。目的が共有できれば、次にそれはどうやったら解決していけるかと、考えていくことができます。

例えば道路建設をめぐる、交通を捌きたい建設推進派と、環境を守りたい反対派がいたとします。この場合、お互いに共通に持てる課題は、「交通上の諸問題を解決しつつ環境を守るにはどうしたら良いか」という目的です。重要なことは、個別の解決策（例えば道路建設）の是非を論ずる前に、それぞれが本来求めるところを認めあい、共通の目的を見いだす努力をすることです。表面上の主張にこだわってしまうと、建設推進と建設阻止といった対峙した関係になり、共通の課題を見いだせません。

共通の目的が見いだせたら、次に解決策を模索する努力が必要です。よい解決策を見出すためには、他の現実的な代替案との比較が必要です。また、解決策を実施することが必要なのかを確かめるためには、実施しない場合との比較も必要です。

互いのニーズ（利害関心）を満足し win-win となり得る解を見いだすためには叡智を集めることが求められ、このため、一緒に議論し合い、提案を重ね、解決策を模索する過程が必要になります。この過程を経て、相互に学び、考え、納得しあうことで、初めてコンセンサスにつながります。

実質的な対話

利害・関心に基づく対話

- ・多様なニーズを利害・関心で捉える
理解し合う姿勢
- ・主張しあうだけでは分かりあえない
ファシリテーション
- ・対話は論理的、効率的にできる

本当のニーズ（利害・関心）を相互理解することで、コンセンサス（win-win）を目指すことができる

コンセンサスを形成していくには、本当のニーズ、つまり、利害関心を的確に捉えることが重要です。

例えば、ある人が図書館で暑いから窓を開け、別の人ページをめくれるから窓を閉め、口論になったとします。この際、「窓を開けるか、閉めるか」の議論を続けても平行線をたどることになるでしょう。二人の本当のニーズは、それぞれ「涼しくしたい」であり、「ページをめくれるのがイヤ」ということです。両方のニーズに着目すれば、隣の部屋の窓を開けるか、あるいは、クーラーをつけるという解決策が考えられます。言葉の通り、「窓を開ける」あるいは、「閉める」をニーズと捉えてしまうと、両者を満足する解を見出すことは困難です。コンセンサスを目指すためには、「どうしたら互いの問題を解決できるか」という姿勢にもとづき、互いの利害関心を理解しあうように、実質的な対話を進める必要があります。

なお、利害関心にもとづく対話を導くことためには、ファシリテーションなどの対話技術を用いることができます。

プロセスの信頼

- 最初にプロセスを共有
- 一步一步確かめながら
- ・段階的プロセス
- ・はじめに目的を共有
- ・上流から継続的な参加機会
- 政策へのニーズの適切な反映

政策立案・執行のプロセスの公正さ

多くの人の参加のもとで政策を検討し決定する場合、誰がどのような手順で検討し、どう決定するかというプロセスを共有しておくことが重要になります。手順や体制を明らかにせずに進めたことで、紛糾や長期化を招いた例が多々見受けられます。

特に公共事業等の大きな案件では、判断すべき論点が多く、それらが相互に関連しあうため、検討事項を段階的に区切って、一步一步確かめながら進めていく必要があります。この段階的な検討プロセスの最初のステップでは、政策目的を共有する必要があります。目的認識がずれていると、その後検討する政策の内容も異なるからです。政策目的が共有化されたら、目的を達成するための手段としての代替案を模索し、そのなかからベストな解を選択するための検討を行います。各ステップごとに、そこでの検討内容や判断について、継続的に参加機会を設け、確認することが必要です。

検討の各ステップの検討内容や判断について参加の場を経てニーズを把握し、調整することで、検討や判断にニーズを反映します。ここでのニーズは、前述したように、賛成や反対といった言葉の通りのことではなく、言葉の背後にある利害関心として捉えられることが必要で、このため、ステークホルダーと政策に反映できる形に適切に理解しなおす作業を経ることが不可欠です。

また、各ステークホルダーのニーズをどのように共有し判断に反映させたのかについて、その手続きや判断基準に関するアカウントビリティを確保することが、信頼構築の重要な要素となります。また、パブリックコメントなどによって判断内容への異議申し立ての手続きを設けることも公正さの観点で重要です。なお、十分にアカウントビリティが確保されるのであれば、市民参加の成果としての案を政策の推奨案にとどめ、あえて公式の意思決定との間に距離をおくことで、制約のない幅広い議論を促すといった方法も考えられます。

3 市民参加のガイドラインづくりのポイント

～ 実現と持続と発展のために～

1) 市民参加ガイドラインの策定プロセス

- “ スモール・スタート ”
- ・ 最初から作り込まず、柔軟に取り組めるように
市民参加の指針を参加型で
 - ・ 行政内部のコラボレーション
 - ・ 市民とのコラボレーション
参加型の指針策定プロセス
 - ・ 目的は何か？ 課題は何か？
 - ・ 段階的プロセス（目的を先に共有し策を選ぶ）
 - ・ 多様なニーズを調整 / win-win を目指す

自治体や企業が、政策やポリシーの立案や執行の過程における参加の仕方をガイドラインとしてルール化する場合、実際に参加に関わる人々のニーズを反映しながら参加型でつくることが望まれます。これは、ガイドラインが参加する人々と共有されるべきルールであるからであり、また、ガイドラインをつくる行為自体が参加の作法を学ぶ過程になりえるからです。

ガイドラインづくりでは、初めから作り込まず、まずは小さくスタートし、少しずつ共通認識を得ながら発展させていく方法（スモールスタート）を進めるほうが実現化しやすいでしょう。ガイドラインはガイドラインを必要とする人々や運用する人々の間の共通認識であるべきで、認識を共通するためには、理解し納得するための時間や経験が必要だからです。

2) 市民参加ガイドラインの運用上の課題

- 参加の考え方について共通理解を
- ・ 自治体や企業内部での共通理解
 - ・ 市民との共通理解
ニーズを踏まえながら継続的に更新
 - ・ 小さくスタートし、更新しながら育てるプロセスを
 - ・ 自治体や企業内部のコラボレーション
 - ・ 市民とのコラボレーション

自治体や企業にとって、市民参加はガバナンスの新しい要素であり、意思決定プロセスに関する基本的姿勢の変革を必要とします。このため運用に際しては、内部での意識の差を埋めるよう、共通理解の醸成に努めることが大切です。また、どのような形で政策への市民参加を求めているのかについて、予め市民の理解を得ておくことも必要です。

ガイドラインの運用を通じて、参加に対する自治体や企業や市民の姿勢についても成長が期待されます。こうした変化にあわせて継続的に更新することを前提とすることが必要でしょう。

提案書

PI-Forum が考える
「市民参加ガイドライン」の重要なポイント
【PI指針】
ドラフトver.02⁰⁰⁷

2005 年 11 月
特定非営利活動法人
PI-Forum
(ピーアイ・フォーラム)
<http://www.pi-forum.org/>