

〔合意形成研究会〕 縮減社会の合意形成

— 人口減少時代の空間制御と自治 — (下)

小泉 秀樹(ゲストスピーカー)／板垣 勝彦(ゲストスピーカー)／
金井 利之(司会)／阿部 昌樹／磯崎 初仁／内海 麻利／
北村 喜宣／齋藤 純一／嶋田 暁文／
名和田是彦／原島 良成／村山 武彦

* 金井利之以下は、「合意形成研究会」のメンバーである。

〔本稿は、2018年12月23日に行われた合意形成研究会（於：地方自治総合研究所）の記録に加除・修正を行ったものである。本稿の（上）は『自治総研』2019年5月号に掲載。〕

序 章 「合意形成という問題」
第1部 合意形成の原理論
第1章 「合意形成とは何か？」
第2章 「合意形成における理由の検討」
第3章 「人口減少・経済縮小時代の合意形成」
第2部 法の作用と合意形成
第4章 「法の生理による『積極的合意の非形成』と行政介入」
第5章 「ドイツ地域社会の合意形成文化」
第6章 「合意形成と裁判」
第7章 「公益間調整訴訟の可能性 — 原告適格論の改鑄を通じて」
(以上前号)
第3部 政策決定と合意形成 (以下本号)
第8章 「空間制御における合意形成」
第9章 「大規模集客施設等の立地や都市計画の決定・変更に関する 広域調整にみる合意形成の課題」
第10章 「都道府県の政策決定と合意形成 — 政策事例に基づく 実証分析の試み」
第11章 「国・自治体間の合意形成の構造」
終 章 「空間制御の合意形成理論序説」
自由討論

第3部 政策決定と合意形成

第8章 「空間制御における合意形成」

内海 序章で述べられているように、空間制御においては統治権力による一方的な決定には限界があります。したがって日本では、公共投資や市街地再開発による保留床などのインセンティブを活用しながら自治体が利害関係者の同意を取り付けることで都市計画を実現してきました。しかし、縮減社会では、経済成長を前提とした手法を用いることはできず、都市の縮退や管理という負担の分配を行いながら都市の持続可能性を目指さなければなりません。



このような負担による住環境の維持に対して、都市計画法では、個人の財産権を自らが制限・管理をする「自制的な規制」を前提とした制度が用意されており、その規制や制限の正当性を担保するものとして地区の合意が想定されています。こうした仕組は、1980年創設の地区計画制度に端的に表れています。法案審議の際の国会答弁においても、地域の「自制的な規制」を伴う制度として立法を構成したことが確認できます。そして、近年、地域の自主的なまちづくりや都市計画においては、合意形成を前提とした「自制的な規制」により地域の空間制御を実現する制度に期待が寄せられてきたのですが、合意形成は難しいとの声も少なくありません。

そこで、本章では、「地区計画」を対象に、計画の策定から決定までのプロセスを踏まえて、そこでの地区内の合意、地区と市の合意とはどのような状況を表しているのか、どのような構造を持っているのかを明らかにすることを目指しました。

既に広く知られている地区計画の策定において「自制的な規制」を合意する仕組として「協議会方式」というものがあります。自治体が、①地区住民等による協議会を認定し、②その協議会の活動を支援し、③当該協議会が策定する計画を地区における大多数の同意が得られていることを要件として認定し、④任意のまちづくり協定や地区計画等の法定計画に展開するという仕組です。

その運用の仕方は、地域の実情により様々ですが、本章では、関係当事者が複雑でなく、良好な住環境を維持するために、個人の財産権を自ら制限するという地区計画の立法過程の意図を純粹に運用する事例である千葉県浦安市を取り上げて検討しています。

具体的には、本書第1章の「合意の定義」に照らして、実際に地区内の住民や利害関係者がどのように合意を図るのか、また、市と地区の間でどのような合意が行われるのか、また、第2章で議論されている「合意形成において考慮される諸理由」は何かに着目して検討をしました。

その結果、市と地区の合意に先行する地区内の合意では、発起人を中心とした地区の一部の人達による「全員一致型合意」「非同意不在型合意」という合意の状態を経て、地区全体の「多数意思尊重型合意」が成立していることが明らかになりました。「多数意思尊重型合意」とは、不同意者がいたとしても大多数の意思を尊重して、組織として承認される状態を表しています。他方、これを踏まえた市と地区の合意では、市は地区に「自制的な規制」を委ね、地区内での合意を前提に、法律に基づく手続において「多数意思尊重型合意」が成立していました。そこから、合意の連鎖により階層性をなす都市計画の合意形成は異論の出にくい構造をなしていることを解明しました。

しかしながら、地区内での「多数意思尊重型合意」に至るプロセスでは、同意調達の結果が示される「集計」の前に「熟議」がなされていること、その「熟議」と「集計」にあたっては、発起人を中心とした者がプロセスを牽引する「特権性」が存在しているものの、当事者の不当な排除を避ける「包摂性」や、意思の異なる者に対する理由を掲げた「相互正当化」が確認できました。こうしたプロセスは、決断主義や多数決原理とは異なる合意形成の意義が見出せたといえます。

現場に寄り添う学問であるという都市計画学からすれば、本書で示された、「表立った非同意が顕在化しない、もしくは顕在化しても関係当事者によって考慮されない状態」という合意の定義は違和感のあるものです。しかし、この定義に即さなければ、本章で解明したような実際の都市計画における合意の構造は明らかにはならなかったはずです。その意味で、本書の執筆を通して専門分野を超えた議論の重要性を感じることができました。

小泉 地区計画の策定の合意形成過程を詳細に記述分析したものです。地区計画に関する研究は多数あるのですが、ここまで詳細に合意形成の過程を紹介しているものはあまり無いのではないかと思います。

全員一致型から不同意不在型に転じて、多数意思尊重型へ発展する。合意に関わる対象層を拡げていくなかで合意のタイプが転じていくことを実証的に示しています。他の事例で実践する場合にも非常にアプリカブルな知見になっていると思いました。

そのなかで、問題点を特定しながら自分達なりに創造的に解決案をつくるという熟議的なプロセスが存在しています。もう一つ着目したのが、いわゆるアウトリーチ活動をしていることです。不同意の方に対して戸別に訪問をして話を聞いて、そこで説得するというより相手方の意見を尋ねて、それから自分達がやってきたことについての経緯の説明を改めてして、その結果意向が変わることが起きてくる。それが、適切なプロセスを踏んでいるからこそ同意してくれたのか、内容に同意してくれたのかは分からないかもしれませんが、ただある種のコミュニティとしての包摂力の獲得について十分に配慮したやり方をしていることについて、本章の着眼は重要なポイントなのではないかと思っています。



第5章と関係するのですが、包摂性が地区レベル・近隣レベルのまちづくりでは非常に重要なポイントになってきていて、それを合意のなかでどう具体的に保障・担保するのが問われていると思うので、この点は極めて重要な指摘だと思っています。

逆に法定プロセスに目を向けると、委任条例の規定は簡素であって、いわゆる熟議がほとんどない。先ほどの補完性のような話では、住民レベルで相当熟議しているから行政は簡素化しても良いともいえるのですが、私は逆じゃないかと思っています。都市計画法は、いまだに行政決定の構造なのです。熟議プロセスをほとんど経ないで意思決定できる制度体系になっている。だから熟議が起こらないのです。法的手続を素直にやると熟議になりません。

では、地区まちづくりは何のためにやってきたかという、価値が多様化して、多様な主体の包摂力を求めるような時代になったことに都市計画法が対応できていない部分を、行政担当者や実務家、もしくは本章の場合には住民自身が、それを補完するために、やむを得なくやっている面があると解釈できる。これはつまり逆にいうと、都市計画法は、やはり合意形成型の法律に大きく転じるべきことを示唆しているといえると思います。

あとは、質問なのですが、「相互性」とか「特権化」とは何なのでしょう。

板垣 地区計画という仕組が、内海先生がキーワードとして挙げられている財産権者、地権者との間で行われた「自制的な規制」に、法的なお墨付きを与えているという着眼点を面白く感じました。

私の研究分野である保障行政の中核には、Regulierte Selbstregulierung（規整された自己規整）という概念があります。同業者団体の策定した自主ルール、私人間で形成された自己規制の規範をいかに公的に制御していくか、あるいは公的な意味合いを持たせていくかということが一つの大きなテーマなのです。このリスク社会ないし価値観が多分化した社会においては、行政＝公的主体が全ての規制を隅々まで行い切るのは無理である。そこで、利害関係者同士で話し合っただけで納得済みで決めたルールであれば、公的な関与は「間引き」しても良いだろうという発想です。



財政的にも人的にも行政資源に余裕のないこれからの縮減社会において、行政がいかにして民間を制御（Steuerung）していくかといえ、ば、「規整された自己規整」の発想に基づいて、公的な関与を減らしながら、自主ルールをうまく生かしつつ公的ルールへと昇華させていくほかない。

興味深く感じたのは、住民間の合意では全員一致型、不同意不在型を経て、最終的には多数意思尊重型へと、段々規模が大きくなるに従って多数意思尊重型が図られていくことです。段階を踏んでいくことによって、意地悪くいえば反対者に諦めさせる。とはいえ、私はこのプロセスを好意的に見ていまして、次のステップに進んでいく、その間に、価値観の違う人達に「理由」を示して説得していかなければならないということは、縮減社会の合意形成では必ずあるでしょう。本章で明らかになったのは、時間的に一つずつ段階を経ることによって徐々に諦めさせるというか、最初は反対だといっていたけれども、徐々に表立った非合意を提出しない、この研究会でいう「合意が成立している」段階へ持って行くというプロセスであり、私はとてもよく考えられた仕組だと思えます。

内海 従来の私の研究と今回の研究成果の違い、つまり私の成長部分ですが、おそらく定義に由来していると思うのです。

定義についてはこの研究会で多くの議論がされました。そのなかで、現場に寄り添う学問といえる都市計画を研究する者として、地域の人達が前向きに合意するという積極的なものとして認識していました。したがって、本書で設定している定義についてはこの研究会に身を置きながら、当初は嫌悪感にも似た違和感を持っていた。しかしながら、一旦それを受容して検討してみようとしたことが、この論文に繋がった大きなポイント

だったかと思います。

その成果として、「全員一致型合意」「非同意不在型合意」「多数意思尊重型合意」という3つの合意の類型を発見でき、合意の範囲、手法、法律との関係も明らかになり、合意の連鎖によって階層をなして異論を出しにくい構造を作り出していることを理論的に示すことができました。

また、非同意の状況を、第2章の「理由」の類型には刺激を受けて、その枠組を使って検討しました。ただ、実態と比べてみると、この「理由」に当てはまらないものもあります。例えば、経済的利益を理由とするもの、反対の理由が認識、発言できないという人達も存在しています。

しかしこのような「非同意の者がどのような理由をもっているのか」というような検討は、良い意味でも悪い意味でも現場に寄り添う学問である都市計画が検討すべきではなかったのかと感じさせられました。そして、こうした検討から「熟議」から「集計」が行われ、当事者の不当な排除を下げる「包摂性」、意思の異なるものに対する理由を掲げた「相互正当化」の実態を確認できました。

ご質問の「特権性」についてですが、これは、合意形成を牽引していた性質を示しています。具体的には、発起人である自治会長さんが合意形成を牽引していました。また、「自制的な規制」ですが、都市計画学会でも発表させていただきましたが、地域の人達が自らを制限して地域を良くしていくという発想が1980年の地区計画制度の運用の性質として示されました。国会での答弁で言及されています。こうした性質が現在の都市計画関連の法律にも持ち込まれています。これは日本独自の制度の運用の性質と考えています。

小泉 「自制的な規制」をどう考えるかは大事なポイントと思いました。仕方なくやっている側面と積極的に評価して良い側面の両方を持っているのではないかと。今回の浦安の規制であれば、アメリカ的にいえばゾーニングで行政が規制してしかるべきなのに、住民がものすごい負担をかけてやっているわけです。そのようにも取れる。でも、第5章などでもいったのですが、合意形成が合意を調達する効果だけでなく、社会的包摂を達成するとか、主体形成する、それによって地域活動が活性化するなど多面的な効果ももち得ていて、そう考えるとプラスに評価できます。ですから着眼点として重要なポイントかと思いました。

内海 ただ「自制的な規制」はどこでも運用されるものではなく、したがって、合意形成が難しく、決断主義に走っていく可能性もあると思います。

小泉 日本の都市計画は決断主義に依存しすぎているのではないか——私もそう思います。

第9章 「大規模集客施設等の立地や都市計画の決定・変更に関する広域調整にみる合意形成の課題」

村山 都市の中心部と郊外との調整にみられる問題の事例として、市町村レベルの計画と広域レベルの調整が挙げられます。2006年に改正された都市計画法では広域的な調整を強化しましたが、2011年の改正では市については都道府県知事の同意が不要となっています。これにより、広域的な調整の過程で関係者の合意形成がどのように扱われているかが課題となっています。このような法改正のなかで、具体的な手続がどのようなかたちで進められており、関係者の合意がどのように扱われているかをみるため、道府県が定めている広域調整に関するガイドラインの内容を分析し、次の5つの観点、すなわち「関係者の役割や決め方」、「同意状態の位置付け」、「合意形成からみた理由付けの階層性と判断基準の位置付け」、「合意形成からみた手続」、「決定内容（同意・不同意）の効力と見直し可能性」から考察を加えました。



このうち、「同意状態の位置付け」では、同意・不同意という語は頻繁に現れるが、ほとんどの事例でどのような状態を同意と看做すかという具体的な内容が明示されている例はあまりみられません。なかには愛媛県や山梨県のように関係者から反対意見がないか、異存がないことを明示している例もあります。「合意形成からみた理由付けの階層性と判断基準の位置付け」では、同意・不同意の理由を3段階に分類しました。全体的な傾向として、実用的な観点はほぼ全て、地域に共有される価値は一部の事例で判断の根拠になっています。地域に共有される価値の例としては、自然環境、歴史的環境、地域固有の価値などがあります。一方、これまでの関連した手続との関連では、広域のマスタープランとの整合性はほぼ全ての事例で検討されており、この点が当該行為の正当性を示す一つの観点といえます。「合意形成からみた手続」では、本章で扱った広域

調整の手続では、「事前協議」や「調整」という語で示されている手続のなかで、非明示的な合意形成がなされる傾向があると考えられます。なかには、福島県のように合意形成プロセスのフィードバックとして位置付けられる案の修正を明示的に定めている事例もありますが、全体の傾向としては限定的です。「決定内容（同意・不同意）の効力と見直し可能性」については、広域調整による手続に基づく決定がどこまで効力を持つかを明示的に示している例はあまり多くありませんが、なかには熊本県のように、立地評価の対象となった規模を上限とした特別用途地区などの設定を当該市町村に求め、将来の増改築時に、再度広域調整を行う機会を確保する事例もあります。

個別事例として、2011年改正以前の事例としてA県B市、同法改正後の事例としてD県E市における大規模集客施設立地の事例を取り上げました。分析の視点として、前に示した5つを設定しています。このうち、合意形成からみた理由付けに関してD県が参照している都市計画運用指針では、環境悪化、交通渋滞の激化、都市基盤施設の利用効率の低下、集積による利便の増進など、土地利用の外部性が重視されており、先に挙げた3つの分類からは実用的な内容からの判断が重視されています。これに対し、A県では県や計画変更を提案している地域の都市計画、県が行おうとする施策と対象都市計画との整合性など、上位計画や施策との整合性が重視されています。D県の場合は3分類のうち具体的な観点からボトムアップ的に判断を行う方向にあるのに対し、A県の場合は計画との整合性からトップダウン的に検討する傾向があります。D県の事例のように、提出された意見に応じて、当初の計画を一定程度変更しても、なお反対や懸念がなくなる例があります。現行の都市計画法では県と市との調整はあくまで協議であり、同意を求めているため、どの程度の状態であれば調整が十分なされたのかが判断しにくい状況ですが、懸念を表明していたD県F市が、県が示した実質的な同意に対して、それ以上の抵抗を示していないことから、異存はあるがそれ以上の抵抗はしない、という姿勢であったと考えられます。このような態度は、第8章で扱われている地区計画における関係住民の間にもみられており、個別の提案には同意していないが決定には実質的に同意するという状態が、現実には有り得ます。ある意味で合意形成と意思決定の狭間にあるこのような状態を、どのように解釈し理論的に位置付けるかが、今後検討すべき重要な視点の一つと思われます。

上記の検討を踏まえて、合意形成の観点から広域調整をみた場合の今後のあるべき方向性について、次の3点から検討を加えました。第一に、現行の法制度の枠組を前提とした場合、各自治体が定めるガイドライン等による対応が挙げられます。計画案に不同

意であるが一定の手続を経た決定には消極的同意を示す例もあることから、同意状態の捉え方も課題の一つといえます。第二の方向としては、広域的な観点からの調整役としての都道府県の役割を再定義し、現行の調整役から改めて行司役としての機能を付与することが挙げられます。広域レベルの計画を改めて見直すとともに、地域のスケールごとの計画の階層性を考慮しながら、区域マスタープランのような広域的な計画の役割を再認識し、個別計画が提案された際に必要となる具体的な判断材料として位置付ける必要があります。第三に、国土利用計画法をはじめとしてその他の制度による対応可能性も考えられます。例えば、国土利用計画法における監視区域をこれまでとは異なる観点から設定して、土地取引に対して事前に勧告することも考えられます。

小泉 広域調整に関する合意形成の問題を題材にして、広域調整のガイドラインの内容について詳細に分析されていて、そのガイドラインを評価する観点が適切で参考になりました。特に評価項目基準を中心とした計画の妥当性を判断する基準については、実用的な観点と景観の劣化等の集団や地域にとって共有される価値に関連した観点——これは第2章の「倫理的理由」——を、具体の広域調整の局面で何が該当するのかを明示したものです。それから、関係者が有する基本的な権利や手続を、「道徳的理由」に相当すると整理しています。ここで第2章の議論が都市計画のなかでどう展開されるのか、具体的に理解できました。それから、結論として、あるべき方向性を提示しており、プランニング・マインド的な内容になっています。

広域的な調整は、計画間の調整と、個別案件ごとの調整と、2つの局面があると思っています。いい換えると、計画策定時における調整——事前的・能動的・proactiveな調整——と、開発時のreactiveな調整——事後的・消極的調整——とを組み合わせる実質的な広域調整を諸外国では行っています。日本の場合、各々に非常に大きな問題を抱えていることがクリアになったことが、本章の分析の価値だと思いました。

計画間の調整という意味では、県マス（県が策定する都市計画区域マスタープラン）はあるのですが、それが実態上、土地利用を厳密に拘束する詳細さが多く、そうすると市町村の都市マスに主導性を持ち得るような内容になっていない。制度上は一応市町村マスは県マスに整合することになっているので、県マスで広域調整のベースになる空間像が提示できていると、大きな問題は理論的には起こらないはずなのですが、実際にはそうならないので、事後的調整に委ねられることになります。

事後的調整とは、個別案件ごとの規制緩和、開発案件ごとの調整です。事後的な広域

調整の仕組自体が日本の場合は脆弱なのです。ガイドラインを充実させるのも大事なのですが、もう一つ必要だと思うのは、村山先生がご専門の環境影響評価等との一体的な連携です。もう少し論点を明確にしながら合意形成や意向調整、広域調整の過程を踏むことが、事後的側面にはあるのではないかと思います。

もう一つは、計画を充実させるという proactive な側面については、当然市町村の参加であるとか、関連する住民・企業などの議論が都道府県マスタープランを充実化させる過程では大事で、その合意形成自体が非常に大きなテーマになるはずですが、その方法も日本は不十分なままになっています。1919年の旧都市計画法の意思決定の構造を色濃く残っていて、行政決定の構造のままの法規定になっています。proactive な計画策定等の積極的参加を必ずしも必要としないことが、広域的な計画の詳細化・具体化を阻害している側面があるのではないかと考えました。

板垣 第9章では、法改正の前後における都道府県の調整役としての役割の変化について、個別事例を基に分析されています。例えば、D県のE市で大規模集約施設の立地計画が立てられて、F市は必ずしも同意していなかったのですが、最終的には、県が実質的な同意をした。法改正により、県は同意を出さなくても良くなったのですが、この事実も手伝って、F市はE市に対してそれ以上の抵抗を示さなかった。第1部の同意・合意についての一般理論を、具体的な事案に当てはめた点に意義があると感じました。

村山 第1期の研究会が終わったところから、都心や都市部は色々議論されているけれどもその周辺の問題に関心が出てきて、研究会が第2期に入った際に、このテーマを取り上げ進めてきました。

合意形成に関して私が取り組んできた視点はどちらかというと小泉先生に近くて、手続重視の面があったのですが、この研究会のなかで議論された合意の「理由」という視点を新鮮に受け取りました。各自治体のガイドラインを分析する際に、この点を取り込むことを試みました。

結果として、「実用的」「倫理的」についてはある程度適用できるように思います。ただし、「道徳的理由」となると、実際はなかなか難しいというのが正直なところです。ここで挙げたのは、県マスや市町村マスという区域マスタープランですが、これらはほとんどのガイドラインで扱われていて、マスタープランに即しているかどうかの評価視点になっています。ただし、マスタープランはあくまで特定地域における対象期間の合

意事項であって、決して未来永劫あらゆる場所に通じる話ではない。もしかすると道徳的理由と倫理的理由の間にも考えるべき別の理由があるのかもしれないのですが、そこまで考えが及んでいません。

それから、アセスメントとの関係をむしろ積極的に入れるべきという点は、小泉先生のコメントを伺ってその通りだと思いました。最近では事業段階のアセスだけではなくて、計画段階や政策段階など少し早い段階で地域的にも広がりがある戦略アセス等の考え方も出てきていて、外国では既に適用されています。これらの考え方も含めていくと、もう少し異なる視点からのアプローチがあるかなという気がします。

D県F市の立場ですが、実際、非常に微妙な立場で議論が進んでいるのだらうと思うのです。ある程度の議論を重ねながらF市も主張を展開して、それを受けてD県が調整して、E市の側もある程度意見に配慮して、規模を小さくしたり、運営計画を少し変えています。こうしたプロセスを経てF市が完全に賛成したわけでもないのですが、あからさまに反対してはいない状況が生まれています。これは1章で示されている「非同意が顕在化していない」状態に相当するように思います。

ただし、実際にガイドラインや手続のなかに、合意が得られたという状態がどういうことで定められるのかはほとんど示されていません。関係自治体から反対がない、という内容を示している例はありますが、一体どの程度合意すればよいのかはあまり明確になっていない。この研究会が示した定義は、一つの分かりやすい考え方で、それをもう少し制度のなかにも組み込んでよいのではないかという気がします。

小泉 A県については、その後の状況が書かれています。最終的に一度同意したのだけれどももう一度覆されるようなことが起こるとすると非常に面白い事例ですよ。

村山 基本的にはB市の主張が先行していて、ショッピングセンターが作られる方向で進んでいます。

小泉 同意の確認の仕方がガイドラインで明確にされていません。合意形成の理論の内容を、ガイドラインや協議の規定のなかに具体的に盛り込むことの重要性が明らかになっていると思います。これは実践的にもすごく重要なポイントだと思います。

村山 ただし、あうんの呼吸で決める日本的なところもあって、あまりその点を明示するのが良くないという側面もあるのかもしれませんが。

小泉 本当の同意要件を入れてしまうと、何も動かなくなることがむしろ問題となるので、書き方や基準の仕方を工夫する必要があるのでしょうか。

第10章 「都道府県の政策決定と合意形成 — 政策事例に基づく 実証分析の試み」

磯崎 現在、自治体の行政では合意形成が重要とされていますが、実際に合意または合意形成の問題がどう扱われているかは、未解明の問題です。本章では、都道府県の政策決定において、どこまで合意ないし合意形成が必要とされているか（合意形成の要否）、実際に合意は成立しているか、成立しているとすればどのような要因によるか（合意の成否とその要因）、今後どのように合意形成を行うべきか（合意形成のあり方）という課題について、「代表レベルの合意形成」と「住民レベルの合意形成」に分けて、試論的な分析を行いました。



分析にあたっては、次のような枠組を設定しました。

先ず、政策の類型として、A：便益も費用も広く住民等に分散する分散型、B：便益は特定の住民等に集中するが、費用は広く住民等に分散する便益集中型、C：便益は広く住民等に分散するが、費用は特定の住民等に集中する費用集中型、D：便益も費用も特定の住民等に集中する集中型、E：価値観によって賛否の違いが生じる価値判断型の5つの類型を設定しました。これらによって合意または合意形成がどう変わるかに着目しました。

次に、合意形成の手法として、①説明・論証、②権威の利用、③譲歩、④取引、⑤懇願・泣き落とし、⑥圧力・威嚇、⑦排除・抑止を設定しました。これらが合意形成にどう有効性を発揮するかに着目しました。

分析の対象としては、以下の通り、上記の類型ごとに1つの事例を選定して、それぞれの合意形成の過程を概観しました。

第1に、企業誘致策「インベスト神奈川」の導入（分散型）については、地域経済の

活性化に繋がるため、県議会多数の「知事野党」会派も賛成しました。一部会派からは「弱きをくじき強きを助ける」等の指摘もあったのですが、経済波及効果の推計結果もあって、多くの議員と県民はこの政策を受け入れました。合意形成の手法としては、①説明・論証、②権威の利用が効果を発揮しました。

第2に、水源環境税の導入（便益集中型）については、県は「水を育む施策と税を考える県民集会」の開催など県民との意見交換に力を入れました。議会では「増税ありきの議論だ」「事業内容が明確にならないと議論できない」といった反発が噴出したのですが、県医師会や横浜商工会議所が賛意を表明したことや、知事が何度か税額対象となる施策の範囲などを限定したことから、可決されました。ここでは、①説明・論証、③譲歩、⑥圧力・威嚇が効果を発揮しました。

第3に、受動喫煙防止条例の制定（費用集中型）については、県民意識調査では大多数が賛成でしたが、事業者からは「分煙の基準が厳格すぎる」「喫茶店は規模が小さいため、分煙する経費が出せない」などの意見が強く、対象施設を限定するなど条例案を変更しました。県議会では、疑問・反発の声も強かったのですが、県民の関心が高まるなかで否決も継続審査もまずいという判断に傾き、主要会派による条例の「修正案」の提示を経て、議長が「あっせん案」を提示して可決されました。ここでは、①説明・論証、③譲歩、⑥圧力・威嚇が効果を発揮しました。

第4に、米軍基地再編に対する対応方針（集中型）については、知事は、適切な情報提供と地元意向の尊重と地元負担の軽減を求めるといった原則的な対応を行いました。県議会では「撤回を求めるべき」といった指摘もありましたし、革新系の政党・団体は反対運動を行ったのですが、県民全体の関心は高まりませんでした。ここでは、①説明・論証の手法が採られました。

第5に、知事多選禁止条例の制定（価値判断型）については、当初、議会はその必要性が乏しい等として否決したのですが、全国の知事の不祥事の発覚や県民の関心の高まりもあり、3度目の提案に対して議会が施行日を「別に条例で定める日から施行する」に修正して可決しました。ここでは、①説明・論証、⑥圧力・威嚇が効果を挙げました。

以上の事例分析を踏まえて、合意形成に関して次の点を指摘できると考えました。

第1に、「代表レベルの合意形成」と「住民レベルの合意形成」は、相互に影響を与えていることです。特に議会は、住民意見の闘技場（アリーナ）として多様な意見を吸収・代弁するとともに、疑似的な住民の合意形成の場として機能しています。

第2に、政策類型による影響については、費用集中型や便益集中型では合意形成が難

しいが、分散型や集中型では比較的容易であり、価値対立型の合意形成は内容によるという仮説を提示したのですが、今回の事例分析の限りでは、この仮説は概ね妥当しているとなりました。

第3に、合意形成の手法については、全ての事例で①説明・論証が、3つの事例で⑥圧力・威嚇が、2つの事例で②権威の利用と③譲歩が有効でした。

第4に、今後の合意形成のあり方については、議会における「熟議」を一層重視する必要があること、政策種類の違いを踏まえて合意形成の方針を考える必要があることを指摘しました。また合意形成の手法については、①説明・論証を基本としつつ、必要な場合には他の手法を組み合わせることが求められるとしました。

小泉 本章はすごく分かりやすく、読んでいてすんなり頭に入りました。便益と費用から政策を5つに類型されていて、その型ごとに合意形成の難易を仮説的に提示されている。合意形成手法について7つの類型を提示して、それが後で分析する事例に対してどのように活用されているのか、いないのかと、フレーム自体もシンプルで分かりやすいですし、それにレリバンシーが非常にあるものなので、事例分析もクリアに論じられている印象でした。

異なるレベルの合意形成の話は本書のなかで何度か出てくるものです。本章では住民レベルと代表レベルの相互作用の話が論じられています。しかもその相互作用があるなかで、代表レベル—— 県議会 —— がアリーナ的な役割を果たし得ていることに着眼して論じています。

が、冒頭でも述べたように、地域社会側のステークホルダーが明確ではないのが日本社会の特徴だと思っていて、合意形成でもそのことは無視できないわけです。誰が意見を持っているかがなかなか分からない。それから、情報の伝達の仕方も、日本の行政はあまりきちんとやらないので、意見がそもそも喚起されていない。もう一つの問題は議会多数派への対処が中心になり、住民レベルの熟議や創造的な問題解決がないなかで、果たして本当に議会がアリーナとしての機能を果たしているのでしょうか。

私の図式では、議会がステークホルダーの代表から形成されているから、アリーナとしての役割を果たし得る。逆に、地域社会のステークホルダー、利害関係の構造が明確ではないなかで、果たしてアリーナ機能は果たせるのか。また現実的には医師会や商工会の意向が非常に強く出ている。こうした特定の利益団体以外の人達の同意や合意が必ずしも尊重されないまま、意思決定されていることをどう見るのかが気になりました。

おたずねしたいこととしては、私が気になるのは、総合計画やマスタープランに関する合意です。これは分散型に該当するのか、それとも5つの類型がパッケージ化された、ある種のオペラのような課題を包含しているものなのか。

それから、直接の利害が明確ではないので総合計画は簡単につくれるわけですが、それは論点が明確でないからであって、本来ちゃんとつくれば争点が明確になって、むしろ合意形成が一見困難になる。一見困難になること自体が、実は計画の内実を高めていく極めて大事なプロセスなのですが、なかなかそれが起こらないのが問題なのです。そうすると、合意はしやすいが効果が無い総合計画やマスタープランか、と気になったところでは。

板垣 代表民主制のもとで、行政は主権者である国民・住民の付託を受けて政策を遂行していく。だから、決断主義的な政策遂行も本当は（理論的には）許されているはずですが。政策決定に住民や関係者の同意は必要ないはずなのだけれども、実際のところは住民レベルの合意形成が結ばれている。実際に「合意」が成立すること以上に、「合意形成」の努力をすることが大事なのだというところに感銘を受けました。

そして、便益と費用の「分散型」、「集中型」に沿って、合意形成の難易度が違ってくる。興味深かったのは、利益対立と価値対立によって、合意形成のために有効な戦略は違ってくるとされる点です。ただ、説明・論証、権威の利用は利益対立の事案にも有効であると考えられるので、表にあるような「×」ではないと思います。利益対立は、結局費用便益に還元することが可能であり、経済効果などは割と数値化できるから、取引はやりやすいのかもしれない。

これに対して、対立が価値に関係するものであると、いくら交渉したところで妥協を生み出すことは難しいため、理由を示して説明して、非合意を表明しないところに持って行くくらいしか解決策がない。

磯崎 1点目の、代表レベルの合意形成は住民レベルの意思を十分反映していないのではないかという点は、全体としてはその通りだと思います。本章でも、代表レベルの決定は住民レベルの意思とは関係なく「決断主義」になりがちだ、代表機関は一部の利害しか反映していないという認識を大前提としつつ、実際に検証したところ、意外に住民レベルの合意形成に影響しているし、住民レベルの意思に影響されて疑似的な住民レベルの合意形成の機能も果たしているという発見があったということです。楽観的に評価し

ているような誤解を招いたかもしれませんが、代表レベルの議論が十分だというわけではないし、代表レベルの合意形成を住民レベルの合意形成と看做すようなことはできないと思っています。

例えば、受動喫煙防止条例では、主流会派の議員は反対派の飲食業や旅館業の利益団体の利害を代表する存在でしたが、一般県民の意向も無視できません。本章では「圧力」と書きましたが、「この条例案を簡単に葬ると次の選挙で危ないですよ」というかたちで住民レベルの合意状況が反映している。逆に、住民レベルでも議会でここまで議論して決めたのなら仕方ないというかたちで、住民レベルの合意形成の疑似的な装置・過程になっているのではないかと、そういう回路があるということを描いたかたちです。

ただ、ご指摘の通り、議会が本当に住民レベルの合意状況を反映しようとしているか、また反映するような構成や行動になっているかという点と十分ではないので、平凡な結論ですが、熟議が重要だと指摘しました。その熟議とは、代表レベルの合意形成の努力だけではなく、住民レベルの合意形成を促進したり、反映したりする、そういう熟議です。特に議会は、アリーナとしての機能をしっかり果たすべきだと思います。

2つ目の、総合計画やマスタープランを合意形成の観点でどうみるかという点ですが、これらは一つの計画のなかに多くの政策決定を含めています。私は「政策の束」と呼んでいますが、束全体を抽象的なかたちで議論しますので、合意形成はそれほど難しくありません。逆にいうと、決定したとしても何が決定されたかがあいまいです。例えば「スポーツ施設の整備を進める」と書いてあっても、特定のスポーツ公園を30億円で整備することを決定したわけではありませんから、そのスポーツ公園をつくろうとするときにもう一度紛争が生じる。総合計画は、政策がたくさんありすぎて反対が難しい反面、決まったとしても何が決まったのか明確ではなく、個別の政策決定との連動性が弱いという問題があると思います。

3つ目の、合意形成の手法のうち、利害対立型の政策でも「説明・論証」や「権威の利用」は有効ではないかという点は、今回の事例分析でもそのような結論になっています。この表はあくまで出発点とした仮説ですので、見直しが必要かもしれません。ただ、そうなったのは現実の紛争が価値対立の要素を含んでいるためだ、利害対立の側面ではいくら理屈をいわれても同意できないはずだが、価値判断の要素が働いて「仕方ないね」となっているという説明も有り得るので、引き続き考えてみたいと思います。

この仮説の検証を考えても、合意形成を実証的に分析するための方法論が難しいと思います。こういうケーススタディを積み重ねれば実証できるのか、それとも統計的な

データで実証できるのか。例えば議会での可決・否決の件数はデータで把握できますが、可決したからといって議員の合意があるとはいえないし、我々の出発点である住民レベルの合意形成が実現したわけではありません。合意の有無や程度をどう認定するかという問題がありますので、その点が難しいところです。

第11章 「国・自治体間の合意形成の構造」

金井 本章は、国・自治体間の合意形成の諸様式を検討します。そこで、まずは前提の議論をしています。合意形成には、一方では、非同意の表明がなされてから、非同意の表明を撤回させるための顕在的な過程として現れる現象的合意形成があります。他方では、非同意の表明を困難にする環境を形成する潜在的な過程である構造的合意形成があります。

構造的合意形成は、非同意の表明自体が困難な構造ですから、現象として合意が存在すれば良いとは、必ずしもいえません。合意形成を論じるには、現象としての合意形成過程や合意だけではなく、決定の構造を踏まえる必要があります。

本章は第7章と同じく国・自治体間の合意形成を論じるので、意思決定の舞台を設定する必要があります。本章は、国の意思決定の際に、自治体との合意形成を進める調整様式に関心を当てます。大別して二項系と多項系とがあります。二項系とは、国と自治体という一対一の様式です。国は自治体との合意形成に際して、法力およびそれに基づく実力（両者を併せて内力）、知力、財力を使います。多項系とは、国が多数の自治体と調整を行う一対多の様式です。国が多数の自治体を相互に競争させるのが競争型です。非同意を表明する少数自治体に対して国が制裁を加えて、他の多数の自治体と合意形成を進めるのが威嚇型です。

以上を踏まえて、縮減社会における空間制御の問題を論じました。縮減社会は利用放棄や放棄的利用が増えます。開発圧力が減る意味では合意は容易になり、放棄が増える意味では紛争が増えます。財力が使いにくくなりますが、財力の効果も大きくなります。開発案件が限られるので、部分的に競争型、残余的には威嚇型が作用する多項系になるでしょう。

都市化社会でも縮減社会でも、基本的には国・自治体間の調整様式は変わりません。ただし、都市化社会から縮減社会への環境の変化は、結果としての意思決定の内容を変

えるでしょう。自治体側の土地利用の要望が減れば、国からもたらされる開発案件は受容されやすくなります。合意が増えるともいえますが、むしろ、国から示される補償や配慮の水準の低下が起きるでしょう。

こうした事態を避けるには、国・自治体間の合意形成の構造を自治体側に有利に分権改革する必要があります。2000年の分権改革では、国の決定に際しての自治体との合意形成は促進されませんでした。国を弱体化し、自治体を強化し、また、国の意思決定に内在的に自治体が影響を与えることが、求められているといえます。

本章は他の多くの章と違って、特定の事象に基づいて実証分析を行ってはいません。合意形成においては意思決定の構造への目配せが重要であることを触れるために、こうした記述方法を採用した次第です。構造を見なければ、実例を適切に理解できないからです。

小泉 これは難しかったです。

共感したところとしては、我々が最近問題としているのは、利用放棄、つまり空き家や駐車場の発生です。低未利用の発生、さらにそれが進んだ利用放棄を中心的な議論に持ってきています。しかし、確かに以前我々がまちづくり条例を制度化するときの一つの重要な論点は放棄的利用でした。産廃施設が建つとか、処理すべき残土・ゴミが低未利用の空間利用需要が低いところに集積することがあって、なかなか都市計画法のコントロールの対象ではなく、問題になっていたことを思い出しました。本章は国と自治体間の調整として、そういうことを国が行い得ることに問題意識があるのですが、自治体と企業の間でも同じような懸念があり、改めて重要な論点だと認識させていただきました。

それから、もう一つは、問題をどう解けば良いのかで、国と自治体間の合意形成の構造を自治体側に有利に分権改革する必要があるという指摘です。それが良い面もあるし、社会的にデメリットもあるという主張もあると思うのです。私は金井先生の主張に賛成したいのですが、ただ実際に地方分権の改革をしようと思うと、反論する立場の人がいる。どういう反論が出るのかについて整理しながら論じていくことが必要ではないか。それについて想定があれば教えていただきたいです。

板垣 現実のうえでは当事者間に力の格差があるから、それを是正しなければならない。

例えば、労働法制などは、労働者の保護に傾いた権利分配です。そして、行政手続法は、

市町村は事業者（私人）に対してあまり行政指導を強要してはならないと、明確に規定したわけです。

地方分権改革で、関与の制度が法定化されました。それまでは、機関委任事務では国の大臣が上級行政庁として、下級行政庁である都道府県知事や市町村長に対して、包括的な指揮監督権を行使していた。それが分権改革のときに、これからは国と自治体は対等・協力の関係であり、関与は法律に決めていなければできないとされ、関与の手続も法律で定められた。

この点、関与の手続は、行政手続法と発想が良く似ている。いってみれば、行政と民間の関係が国と自治体の関係で引き直され、投影された法制になっています。行政手続法は1993年で、分権改革一括法は99年です。助言や勧告については、自治体から明示的に拒絶された場合には、それ以上続けてはならないとか、自治体から助言・勧告の内容を書面で渡すことが求められたら書面を渡さなければならないとか、行政指導と同様の手続的ルールが法定されました。第9章で出てきた同意のガイドラインについても、審査基準というかたちで許認可や同意の基準を予め作って、それを公表しなければならないとか、あるいは拒否するときは理由を示さなければならないといったルールが法定されました。このように、国と自治体との間の力関係の是正を図る手続的ルールは、分権改革のときに整備されました。

むろん、本章の趣旨は、それでも不十分だということだと思います。いくら是正を図っても、国の方が力関係としては強いことは確かでしょう。ただ、第7章とも関係するのですが、現実的に国と自治体間で力関係の格差があることと、国全体として政策を進めていかなければならないときに、利害関係の強い特定の自治体をいかに説得していくかは、論理的には切り離して扱わなければいけません。

私は福島県の出身ですが、例えば、福島県に放射性廃棄物の最終処分場をつくる計画が進められたとします。福島県が政策に反対するときに、一つの県が反対するから政策がストップするという状態は、国全体で望ましい事態とはいえないため、何とか解決しなければなりません。最終的に裁判を経るにしても、国と自治体の意思がバッティングしたときにどういう解決策をとるかは、何かしら法的ルールとして定めなければならない。それを定めることは、国と自治体の現実的な力関係の差異とは、論理的には別の話です。

金井 いままでの開発圧力を前提にした合意形成と、皆がやる気がなく、セルフ・ネグレクトしやすい縮減社会の合意形成とは、変わるのではないかと考えます。制度が同じでも環境要因が変わると制度の作用が変わることが、本章の関心です。

それが、2000年分権改革の評価に関わります。いままでと同じ制度では、利用放棄や放棄の利用が起きやすい社会では、地域の空間制御はより放棄的になる。制度は同じでも地域に不利に作用する意味では、相当の制度的な補充をしなければならない。環境要因が変わることによって、同じ制度では同じ状態が維持できないという意味での立論です。もっと放棄の利用 — 例えば福島に放射性廃棄物処分場 — を増やすべきだと判断するならば、制度を変える必要はない。メリット・デメリットの基準点は保守的で、現状および過去にあります。

2000年分権改革は、豊かな社会を前提にした力の是正です。豊かな社会なのに豊かな生活を実現できないという観点で始まったのです。関与の法制化は、国も自治体もやる気満々のときに、国が自治体に手を出すなという制度です。本章で論じたのは、完全に2000年改革で抜け落ちた、国の意思決定に対して自治体が関与する国政参加です。環境要因が縮減社会に変わり、この程度でよいだろうと押しつけしやすくなるなかでの権力バランスです。

国全体として決めなければならない以上は、全ての地域の同意を得る必要はないだろう。ただ、「国が決定しなければならないとき」には国は決定しなければならないとは、トートロジー（何も言っていないのと同じこと）です。「決定しなければならないとき」とは一体何なのかは決まっていないので、この種の議論は極めてイデオロギー的になりやすいのです。「決定しなければならない」と誰が決めたのか。「俺が決定しなければならない、と俺が決めたから、俺が決断する」ということにしないならば、どうやって「決定しなければならない」ことを決定するメタ・レベルの話になります。

メタ・レベルでは、本章はイデオロギーとしては保守的な立場です。かつての状態を維持せよという意味です。私が見る限り、縮減社会とは利用放棄と放棄の利用への対策を必要とするだけで、成長社会と紛争はそう大きくは変わらないと思います。ただ、一部開発圧力を持った人の暴走がしやすくなる社会なので、若干の調整が必要かな、という話です。

小泉 国と自治体の関係で、我々の世界での最近大きな出来事は、都市再生です。本当の文脈は、低成長・縮減社会での都市再生のはずだった。けれども、国が推し進めようと

したのはむしろ成長を再度引き起こすための都市再生でした。それは非常に限られた条件のところでしか功を奏しないわけです。東京の都心か、せいぜい大阪がちょっとという感じです。その意思決定・合意形成は、ほとんどトップダウンでした。私もそのころ社会資本整備審議会の委員でしたが、十分には審議せずに、直後に閣議決定したのです。

もしかして、確かに2000年分権改革のときに自治体が参加する国政参加の仕組みがあると、ちょっと変わっていたかもしれないと思っています。私がそのとき問題視したのは、都市再生は大都市しかできないので、地方都市に対して様々な機会を奪う可能性があるもので、国土レベルの観点からも議論をするべきと主張したのです。

終 章 「空間制御の合意形成理論序説」

金井 本章は、この共同研究の取りまとめです。もっとも、表題は「序説」なので、本書で終局的な結論が出たわけではありません。むしろ、本書は、合意形成研究会の中間報告として、現時点での成果を広く公表し、さらなる研究の深化につなげる意図で編まれたものです。とはいえ、終章は、共同研究の各章を、横串的に総括したものです。

空間制御は、土地所有権を前提にする空間利活用プロジェクトとして現れます。プロジェクト推進者が土地所有権を持たない場合には、土地所有権者の合意が必要です。しかし、推進者が土地所有権を持つ場合には、周辺他者との合意は必要ないのです。それゆえ、周辺の人々は土地所有権を持つ推進者との合意を求めるしかありません。空間利活用プロジェクトの合意形成とは、無権利者と権利者の調整の問題です。

こうした構造を一般化すると、土地所有権と、政府が持つ空間制御の決定にかかる権限とを一括して、空間制御に関する決定権の問題となります。空間制御に関する合意形成とは、決定権を持たない主体Xが、決定権を持つ主体Yに対して求める過程です。合意形成過程は、決定権の配分において非対称な構造を前提にします。決定権を持つYはXと合意形成をしてもいいですが、しないで決定してもいいのです。しかし、決定権を持たないXは、Yと合意形成をするしかないのです。とはいえ、YはXからの合意形成に応じるとは限らないのです。

合意形成を分析することは、決定権の配分の構造を踏まえる必要があります。こうした観点から、第2部と第3部の各章を位置付けたのが、終章です。逆にいえば、第1部の原理論の三章は対象としていません。その意味では、終章も原理論の一種です。

第6章は「法の影」という構造を描き出しました。裁判は、どの当事者が決定権を持つのかを、事後的に決めます。判決を予測することで、合意形成過程でXとYの所在を予測するのです。他方、第5章は、予め全当事者に拒否権を与える「全員一致原則」の構造を採り上げたものです。それゆえに、全ての当事者が顧みられる効果をもたらすわけです。しかし、そうした分散構造は、不作為という消極的な合意をももたらします。こうした「法的フリーズ」を克服する外部当事者の役割を分析したのが、第4章です。

また、制度的には決定権の所在（市）は明白でも、実質的に多数の当事者（地区地権者）に分散されている構造を扱ったのが第8章です。この分散構造は不作為になりやすいと考えられますが、様々な工夫によって積極的合意を生み出せることを示しています。こうした構造を制度化したのが、第10章が対象とした合議制や機関多元制です。

以上の各章は、単一の政府を前提にした議論でしたが、複数の政府であっても決定権の配分が構造を規定します。国と自治体との決定権の配分が意味を持つことに注目したのが第11章です。こうした決定権の所在を転覆し得るのが、第7章が扱った裁判の役割です。さらに、都道府県と当該市町村と周辺市町村のなかで、決定権の配分構造が広域調整を規定していることを明らかにしたのが、第9章です。

もちろん、決定権の配分によって、どのような合意形成過程を採ろうと、あるいは、合意形成への試みをしないでも、全く同じ決定に至るわけではありません。決定権の配分が明確ではないこともあれば、決定権の配分が事後的に変更されることも有り得るでしょう。事実上の決定権が制度的な決定権とは異なって形成されていることもあるでしょう。決定権の配分を前提にしても、交渉戦術の巧拙や合意形成過程の公正性などの質によっても、決定は変わるでしょう。とはいえ、合意形成過程の戦術論のみに関心を据えてはいけないということが、見えてきました。

小泉 これだけ論じてきてまだ序説なのかと、合意形成理論の深淵さをタイトルから思い知りました。昔そういうことを書いた都市計画の研究者がいました。

非常に分かりやすかったです。X、Y、Zで、各章を分かりやすく整理しています。いくつか敢えて疑問を提示させていただくと、これは全体の議論と重複してしまうかもしれないのですが、結局のところ、縮減社会における合意形成の重要なポイントは何なのか。色々なところで論じられているのですが、まとめとしては無いのが気になりました。

それから、もう一つ途中で気になったのは、決定権をもつYとないXとの合意形成が

重要な研究課題だと指摘されているのですが、実際の各章は、YとXの調整だけではなくて、何らかの決定権があるY₁、Y₂間の合意の話が多かった。そこがまた様々な問題を抱えているということが論じられている。

第3章では影響主体という面白い課題が取り上げられていたのですが、影響主体があまり他の章では論じられていませんでした。影響主体をどのように合意の理論のテーブルに載せるのが、研究課題として整理されても良かったのではないかと思います。

板垣 経済学は不得手なのですが、敢えて経済学的事実をいうと、コースの定理を思い浮かべました。初期配分がどうであろうと、取引費用がゼロであれば、交渉によって、資源配分は最適化されるという、公共経済学のイロハのイの理論です。いうまでも無く、合意形成に関する研究が盛んに行われること自体、そもそも合意に到達することが容易ならざるためです。その意味では、そもそも取引費用がとても大きい場合を想定している。

なぜかという、第1部にもありましたが、表に出るのは、利益の分配よりも価値の分配に関わる問題ばかりだからです。いくらお金を積まれても、当事者はなかなか納得できないときがある。だからこそ、理由を示した説得・説明が大事だということでしょう。

不動産の場合は、不動産を最初に持っている人が絶対的に強い。基本は自分の土地をどうしようが自由だということからスタートするわけです。私は、割とそこら辺は自由主義的な発想に立脚します。他に外部不経済を及ぼすから、合意のフィクションのもとで議会が制定した法律のもとで、公共の福祉の名のもとに制限がかかるという古典的な理解です。法制度設計でいえば、資源の初期配分をどうするのか、あるいは国や自治体のどちらに権限を持たせるのかという話になってきます。

補完性の原理でいえば、現場のことは現場に一番近いところが権限を持つのが、課題をいち早く発見する意味でも、課題にいち早く対処する意味でも、最も適切であるという「認知的先導性」が、考え方の出発点に存在します。こういった場面で、どの程度行政が介入すべきかということは、行政法学でも常に考えていかなければならない問題です。

金井 終章は、全体を横串的に統一的視点で見るとは、それを決定権の配分構造として捉えました。法的資源の初期保有の問題です。決断主義は、決定権がYに100存在し

ている。全員がXという状態が、合意形成を絶対的に要求する構造ではあるけれども、しかしそれは合意形成が難しい構造でもある。合意形成は、難しいところにできることを求める、いわば蜃気楼を追いかける構造です。

コースの定理では決定権の配分に関わらず効率化できるというので、おっしゃる通り取引費用の違いです。全員に決定権があるうえで、経済資源の配分の初期保有を変えるのが、厚生経済学かもしれません。決定権自体の配分を考えるのが取引費用の経済学で、Aさんに決定権限が全部ある場合と、AとBと完全に分散している場合に、どちらが効率的なのかでしょう。もっとも、第2章でいう理由は、AやBにとっての個別利害や社会的承認欲求という経験的動機付けには還元できないでしょうが。

それから、 Y_1 、 Y_2 の話の方が多く見えますが、私の理解では、 Y_1 、 Y_2 となった段階では X_1 、 X_2 になる。例えば都道府県Yが条例制定の決定権を持っていますが、制定するには知事 X_1 と議会 X_2 の両方の合意が必要だとなるのです。第4章でいえば、区分所有者達は単独では何の決定権も持っていないです。あくまで管理組合Yが決定権を持つ。ただし、その決定権の積極的な行使には、区分所有者達の X_1 から X_n までの多数決が要るのです。そういう意味では各人には何ら決定権がないという整理です。これはまたご意見があるかと思いますが、そういう意味ではYを構成する X_1 、2、3、4...の話が増えています。

もう一つ、影響主体の話は確かに出していません。裁判所Zが突然現れて、どちらがXで、どちらがYかを決めます。これはメタ・レベルの決定権者であって影響主体ではない。しかし、第4章の行政は、マンションの区分主体に対して影響主体として現れます。ファシリテーターもです。第8章での特権性は、むしろ起業家的リーダーシップともいえます。おっしゃる通り、そういう第三者の立ち位置を入れておけばよかったです。Zの次にW（影響主体）を加えねばならないと思った次第です。

終章は、決定権の影で論じましたが、もちろんそれだけで本書をまとめ切れません。結局のところ合意形成のポイントは何かと問われると、私は「見果てぬ夢を追いかけるもの」と考えます。困難な状況にこそ求められる。求められる状況こそ困難ゆえに実現できない。だから決断主義に逃げたくなるけれども、大体それは破綻するので、踏みとどまる。しかし、困難に直面する。そういう永遠の過程です。

合意形成過程が決定や当事者の質を高めるというのが小泉先生のテーゼです。プロセスがないと何の努力もないから、決定権者が決断主義的に質の悪い決定をする。むしろ決断できないからこそ紛争や対立が起きて、そのなかでより良いものを目指して合意形

成が行われる。仮に合意形成ができれば良いものが出るけれど、結果的には質の悪い「フリーズ」になる場合もある。そういう描き方ですからシンポジウムで、城山英明先生からもいわれたのですが、差分はないのかと問われれば、いや差分はあると答えます（『自治実務セミナー』2019年3月号、14頁、19頁。）。あるからこそ構造のうえの合意形成の過程が成立するということだと思います。

《自由討論》

磯崎 小泉先生がおっしゃった「合意形成の手続の充実が実体の合意の中身を豊かにする」という命題は、本当でしょうか。行政は多くの場合「合意形成の手続はとったので、次の段階に進みます」と説明します。手続は自己正当化の側面が大きいように思います。

また「手続の充実」には、代替案の提示が不可欠です。環境アセスで指摘されるように、やらないことも含めた代替案が公平に提示される必要がありますが、実際は実質的にひとつの原案しか示されない。そういう手続では中身の充実に繋がらないのではないのでしょうか。

小泉 都市計画決定手続は、全く不十分です。理想的手続の理念型に照らすと、いくつも規範的な要素を充たしていない。代替案の提示ももちろんそうですが、重要なステークホルダーを十分に含んでいるとか、討議・熟議過程を用意されているか、様々な問題があります。

ですから、現実をもって手続が実体内容を保証し得ないとはいえない。理想的な手続を本当にやって、うまくいかないときに、初めて実証できる。少なくとも私が関わってきた事例のなかでは、手続をしっかりと——単なる形式ではなく、内容を具体的に詰めていく様々な要件をきちんとクリアして用意——することは、明らかに内容の充実に寄与します。例えば、適切な情報が提供されているか、関係する専門家が用意されているか、専門家が提供した情報の理解について参加者全員が共通の認識を持っているか、などの要件です。

嶋田 質が高いか低いかを客観的に評価できるのでしょうか。質の高低の評価自体が難しいので、手続が結果をもたらすともいいにくい。

また、それとは別個に、合意形成の主体としてどのような人間像を想定しておられるのでしょうか。理性的かつ合理的で、十分な情報を与えられれば適切に判断できる人ばかりではないのでは？

小泉 アメリカ型プランニングの合意形成の考え方では、対立点は当然出てくるし、なるべく対立点は多く出した方が良い。対立点を包含できる次の次元の第二第三の対案がつくると、合意の質を高める。ベストな案という保証は一切ない。ただ、いくつもあった争点が、最後に解けない一つの争点だけに集約されて案ができれば、了解性を高めるのです。

アメリカにはComprehensive Planningがある。「計画の包括性」をどう保証できるのかが、長い間、都市計画の重要なテーマでした。専門家が達成できるという考え方でしたが、できないことが段々と判明してきた。Comprehensive Planningをつくる意味があるのか。そこで出てきたのは、手続を拡充して、様々な争点を解消する実用的アプローチです。それがアメリカやヨーロッパでの都市計画の最先端の動きです。質の高さは様々な対立点が解消されていくことを一つの尺度として考えています。

それから、嶋田先生の論点については、逆の感触を私は持ちました。住民同士で感情的な議論になったり、因習的なルールに支配されることもあります。必ずしもそうではないこともあります。古い集落でも適切な合意形成のプロセスは組めます。多分、「理由の交換」が起きているからだと思うのです。

そのときに、気をつけなければならないのは、ローカルに決められていたことに価値がないとは看做せないというのが、合意形成型プランニングで一番重要なポイントです。ローカルな価値を尊重し、それを引き出しながら、その意味が専門家や行政あるいは影響が及ぶ外部者から見たときにどういう価値があるのかを確認しながらやる。

理想主義的か懐疑的かに関わるので、バイアスが私の場合にはあるかもしれません。私は楽観主義者で、理想的なことが好きなのです。

齋藤 合意形成の過程で重要なのは認知的多様性が拡がることです。専門家だけ、政策決定者だけでは、バイアスがかかってしまいます。素人も自分達の経験を語り、自分達の持つ情報を提供し、専門家では見えないところを出します。そういう過程を噛ませて多様な観点を増やした方が、認知的に誤りの少ない決定を導く蓋然性は高まるはず。スコット・ページなどがモデル分析しています。

嶋田 ファシリテーション等を通じて感情的議論の表出を押さえ込むことはある程度できると思います。ただ、スコット・ページなどの議論も知っていますが、現実には、必ずしも理性的な議論が行われないことが多いし、正しい決定に繋がる保証はないという話です。

齋藤 そういう面を、手続の設計でどれだけカバーできるかですね。例えば、15人くらいの熟議では、いい結論を出すためには専門家が6で素人が4の割合とか、数字まで出てきている。専門家は素人にはない情報を持っていて推論能力もあるが、専門家だけではどうしてもバイアスがかかる。認知的観点を増やした方が、より誤りの少ない決定ができます。

磯崎 誤りが少ないという場合、その「誤り」か「誤りでない」かは誰が判断するのでしょうか。人々は正しいと思って決定した後で後悔することがたくさんあります。

阿部 第2期の研究会の初期のころは、私は手続的正義について考えていました。小泉先生は、結果の実体的正しさを判断する規準があつて、その規準に照らして正しい結果に辿りつくための手続を考えているのでしょうか。それとも、純粹手続的正義のように、実体的な判断規準などなく、理想的な手続を経た結果こそが正しい決定なのだという発想なののでしょうか。

小泉 私は後者ですね。

内海 誰にとっての理想なのかを考えると、理想的な手続も様々です。小泉先生のお話でも専門家が出てきました。理想的な手続を示すものとして、専門家が考えられます。この研究会では、専門家の役割を正面から議論していないと思っていますのです。計画技術を考えると、専門家の役割をどう考えるか、そのときに理想的な手続に導くであろうと考えられるファシリテーターというのはどういうものなのでしょうか。

嶋田 ファシリテーターが議論を誘導することは多々あります。都合の良いファシリテーターを雇うことも当然有り得ます。

小泉 現実的にはしょっちゅう起きています。行政が考えていることを了解してもらうための専門家という立ち位置の人が多い。行政が雇っていますからね。でもアメリカやイギリスでは、住民が自分で雇うから、そうはなりません。そこは全く違います。

内海 何らかの理想あるいは利益があり、その方向に誘導しているのではないかという議論が研究会で行われました。

小泉 ファシリテーターは誘導してはいません。誘導したら、ファシリテーター失格になります。

金井 ファシリテーターとか、影響主体とか、マンションに介入する行政とか、この人達はいったい何を目的として行動するのか。ファシリテーターはいかなる行動原理を持つのでしょうか。御用学者は発注者の意向に従う。でも、ファシリテーターはそうではないとしたら、行動の目的や利益がない。

名和田 生業だからやるとしても、カネ儲けだけとはいえ、自分のスキルとか学問、技術に忠実ではないのですか。

金井 では人間の行動原理を規定する学問・技術は一体何なのでしょう。

小泉 それは分かりやすい。アメリカの都市で紛争が起きてきて、事後的に対応したら紛争になる、訴訟も起き、行政も負け、住民も不利益を蒙った。そこで、そうではない proactiveな合意形成が目指された。

金井 そうすると行動原理の根源は紛争当事者にしかない。XとYが紛争しているから、Yとしてもファシリテーターが必要だし、Yの雇ったファシリテーターに騙されたくないからXも専門家のアドボケートが必要です。ファシリテーターや専門家には内在的な利益や行動原理がないのです。あとはXY間の権力配分の問題だけです。

名和田 利害だけが行動を決めているという想定が金井先生にはあるわけですよ。

金井 価値でもそうです。専門家には価値がない。専門家には専門性という価値があるように見えますが、その価値にエネルギーを注入するのはXかYしか居ないわけです。

小泉 Zには、紛争の費用を低減したいという価値があります。

阿部 裁判官は原告が勝とうが被告が勝とうがどちらでも良いから、裁判官を務められるわけです。中立的な立場でいられることがファシリテーターの存在意義でしょう。

金井 利益配置構造が大事です。日本の裁判官は、最高裁事務総局の人事権のもとで出世したいので、利益も価値も中立ではないのですが。結局、専門家を論じるには、専門家の利益構造を入れないと説明にならない。

行政が介入するときには、行政としての目的や利益がある。

小泉 専門家はファシリテーターだけではないですね。多様な専門家が認知的多様性を高める観点からも必要です。専門家の役割はもう少し論じられても良かったですね。

名和田 私は専門家の役割について考えざるを得ないフィールドです。私は当初もいままある程度、アンチ専門家ですが、現在の現実では、専門家に独自の論理があって、その役割を社会的には認めざるを得ないと一応考えます。

地域福祉のコーディネーターは専門家です。専門家が何らかの行動をしないと住民自身は行動を起こさないといいます。私は、住民が自分でできるようになることが必要だといったら、確かに理想だが現実はそのではないと反論されました。最終的には専門家の要らない地域コミュニティをつくるのが理想のはずですが、現状ではプロフェッションとしてのアドボカシー機能の重要性を認めざるを得ない。

金井 合意形成研究会の構造的な歪みは、専門家的な議論を敢えて排除したことでした。科学技術などコンセンサス会議の話をするれば、専門家が出てくるのが自然です。

ただし、意識的にチャレンジして明確化する人がいないと現実的には動かないでしょう。第8章のように、自治会のなかの誰かが、突然、似非専門家になるのか……。

内海 第8章においても専門家派遣制度によって、コンサルタントの方が入って、合意形成に重要な熟議の場を形成しました。本書では、こうした実態と理想的な手続との関係までは踏み込めなかったのですが、都市計画家としてどのようにお考えですか。

小泉 難しいです、とても答えられません。

金井 踏み込まない研究をつくったという意味では、アンチ専門家でした。

小泉 次のチャレンジをしていただけるのですね、それは（笑）。

名和田 一ついいたいことがあります。この研究会はそれぞれ持っているテーマやフィールドはバラバラです。多分、金井先生の頭に一番あるのは、いまの日本の政治ないし行政のスタイルの巨視的な現状だと思います。私の場合はもっとミクロのコミュニティです。それなのに何かこの研究会は議論しているうえで、違ったことを議論しているわけでもなかったのです。それはなぜなのだろうか、いまだに分からない。

磯崎 何度も研究会を繰り返してきたので、「この人がこういっているのは、こういう文脈だろう」と想像がつくためではないでしょうか。

名和田 結局バラバラですよ、という感想をいった人はいない。少なくとも私は、それぞれ皆さんの議論に、それほど違和感はなかった。自分ではコミュニティ研究をしていて、それとは全く無関係な話を皆がしていると思ったことは一度も無いのです。

金井 対象は違って、合意形成に焦点を当てて考えましょうと。合意と決定を分けて、決定の前段階として合意形成プロセスを考えた。

それから「手続」という概念を採らなかった。手続だと粛々という磯崎先生のお話になる。手続という概念自体が、既に反合意形成的な意味合いを内包しています。だから合意形成や熟議という言葉を使うのだと思います。手続という言葉が、正統化だけするというルーマン的な意味で、中身も同意も何も保証しないのかもしれない。

阿部 小泉先生の考え方では、デュー・プロセスが結果の正しさを担保する。それは手続では……

金井 デュー・プロセスの「プロセス」は「手続」とは訳すべきではないと思うのです。

阿部 田中英夫先生は「適正な過程」という訳を提唱されました。

金井 プロセスはプロシージャ（Procedure）ではない。Process of Governmentも「政治手続」ではなく「政治過程」で、多元主義的な正当化に繋がる。「政治手続」と訳したら、「国会で38時間審議すればよい」というイメージになる。

齋藤 手続が制度的に決まっていれば、十分かどうかは別として、少なくとも「38時間」の検討の機会も保障されます。しかし、純粋な手続主義で、定まった手続を踏めば正しい決定が生まれるというのは難しい。認知的に見て誤った決定が繰り返されると手続そのものへの不信も出てくる。だとすると、手続が認知的に見てより正しい決定を導くものとなるように、それを工夫していく必要がある。

価値の多元性の評価とは、相対主義ではない。手続的としては公正であるとしても、私達は普通、コイントスだけで決定することを受け入れない。やはり実際に議論し情報を交換する。それは認知的に見てより正しい結論を目指しているし、何が正しいかについても全く基準が無いわけではない。

小泉 それくらいの規範はあるのですが、具体的にどうだとは事前に決められない。結局、ある種のプロセスを経ることによってしか……

齋藤 これまでの歴史的な積み重ねを参照できる。環境の破壊や金融危機など、明らかな誤りを回避するのが「正しい」とはいえないでしょうか。

小泉 でもその規範も、結局はプロセスの積み重ねです。プロセスがなければ積み重ねられないし、前例を動員するのもプロセスが適切だからできるのです。

齋藤 憲法などは、これまで色々なテストを重ねてきて、この方がコレクトである、誤りを避けられるという規範・基準を一応暫定的に集約していると、見ることができます。

磯崎 ところで名和田先生が指摘された「社会的承認欲求」を合意形成論のなかにどう位置付けるべきでしょうか。実際には合意の成立に影響があると思いますが、単なる心理的な満足や反発の問題に議論が拡散してしまう危険はないでしょうか。

齋藤 ヤン・エルスター『酸っぱい葡萄 (Sour Grapes)』(勁草書房、2018年)第2章が、本質的に副産物である状態を意図的に狙うのはリスクだという話をしている。結果は負けても承認欲求を満たされる、というのを目的としてはいけないという議論です。ある政治運動に参加して、負けたのは負けたけれども、承認欲求が充足されたとか公的な幸福を感じたというのは、あくまでも政治参加の副産物であって、それ自体を目的とすることはできない。

小泉 名和田先生の議論は、何か具体的な実利を当事者が勝ち取る経験が、承認欲求に繋がっているという……

金井 社会的承認というサービスの明確な配分だと思います。ソーシャル・ワーカーの行政目的は、人々をエンパワーするという社会サービスの配分であって、良い空間をつくることは副次的です。

名和田 ソーシャル・ワーカーはそうかもしれない。

段々と普段やってきた私達の研究会の議論に近づいてきましたね(笑)。

金井 まだまだ議論は尽きないのですが、時間ですので、残念ながら、そろそろ締めたいと思います。今日ゲストスピーカーとしてご参加いただいた小泉先生、板垣先生にはお疲れ様でした。いつも私達の合意形成研究会は11時ぐらいから夕刻の5時ぐらいまででしたのです。ありがとうございました。

(こいずみ ひでき 東京大学先端科学技術研究センター教授)

(いたがき かつひこ 横浜国立大学大学院国際社会科学府准教授)

(かない としゆき 東京大学大学院法学政治学研究科教授)

(あべ まさき 大阪市立大学大学院法学研究科教授)

(いそざき はつひと 中央大学法学部教授)

(うちうみ まり 駒澤大学法学部教授)

(きたむら よしのぶ 上智大学法学部教授)

(さいとう じゅんいち 早稲田大学政治経済学術院教授)

(しまだ あきふみ 九州大学大学院法学研究院教授)

(なわた よしひこ 法政大学法学部教授)

(はらしま よしなり 熊本大学熊本創生推進機構准教授)

(むらやま たけひこ 東京工業大学環境・社会理工学院教授)

キーワード：合意形成／理由／法／裁判／手続