

【報告・紹介】

市民が検証する参加型会議

——三番瀬「評価ワークショップ」の実践報告

東京大学大学院

三上 直之

1. はじめに

まちづくりや公共事業の計画に関して、いわゆる市民参加の議論の場が設けられることは、近年、ごく当たり前になってきた。が、その実態をみると、多様な意見を持つ市民・関係者が議論に参加する機会をいかに保障するか、議論の結果をどのように政策に反映させるかなど、課題は山積している。そのような中、市民参加型会議が抱えるさまざまな問題点を、参加者である市民みずからの手で検証するという実験的なイベントが、2004年10月、市民グループと千葉大学社会文化科学研究科21世紀COEプログラム「持続可能な福祉社会に向けた公共研究拠点」(以下、千葉大学COE)の共催で開かれた。題して、「三番瀬円卓会議ふりかえりワークショップ」。東京湾三番瀬の再生計画を市民参加で議論した千葉県の「三番瀬再生計画検討会議」(以下、円卓会議)について、参加型会議の運営手法という視点から検証・評価する目的で行われた。筆者も実行委員として企画・運営に携わった。本稿では、この企画の背景や内容、ワークショップを経て見えてきた課題などを報告したい。

2. 背景：三番瀬問題と円卓会議

東京湾にわずかに残された干潟と浅瀬のひとつ三番瀬では、1980年代後半から埋め立て開発が計画されてきたが、2001年春、この計画を争点とした県知事選で「白紙撤回」を公約した堂本暁子氏が当選、同年秋に埋め立て計画は

中止された。だが、三番瀬では、周辺で過去数十年にわたって続いてきた開発のため、かつての自然の豊かさは失われている。そこで、干潟を中心とした三番瀬の環境再生の計画をつくるため、知事は2002年1月、住民や漁業者、環境保護団体、専門家など24人で構成する円卓会議を設置した。

円卓会議の進め方は、「公開と参加」を徹底しており、その点では画期的であった。議事や資料は全面公開されたほか、傍聴者にも発言の機会が与えられ、その内容は議事録にも掲載された。また、会議の主催者である県は、みずから原案を提出するなどして議論を誘導することはせず、事務局に徹した。三番瀬の保全・再生について互いに対立する意見を持つ関係者らの間では、円卓会議に対して、合意形成を目指して意見調整を図る場としての期待が寄せられた。

円卓会議は2年間の議論のすえ、2004年1月、最終報告書である「再生計画案」を知事に提出した。計画案は、“埋め立て開発によって海をこれ以上狭めることはしない”という原則を確認したうえで、海域において少しずつ土砂供給を行って干潟の形成を進め、陸域では既存の埋立地を削って新たに湿地をつくることが提案された。三番瀬の保全・再生を制度的に担保するための「三番瀬再生保全利用条例」の原案も盛り込まれた。報告書を受け取った堂本知事は、この円卓会議による計画案づくりを「千葉モデル」方式として高く評価した。

しかしながら、円卓会議に参加した委員や関係者、傍聴者の間では、開始直後から、会議の運営に対する不満の声があがっていた。例えば、「公開と参加」の形式を整えはしたが、会議スケジュールが過密なこともあって、参加はごく一部の層にとどまっていたのではないかと、行政が事務局に徹したのは再生事業の主体としての責任の放棄ではないか、といった批判である。会議の進め方などに抗議して環境保護団体の委員3人が辞任する出来事もあった。また、円卓会議終了後には、会議の結果を生かして県がどのように再生計画を実行するのか、なかなか方針が示されないという問題もあった。

円卓会議の経験を、市民参加の「モデル」として今後を生かそうとするなら、こうした問題点や批判を掘り起こし、会議の手法やプロセスを検証・評価する

活動が必要なのではないか——。円卓会議が終了して間もない2004年春、三番瀬で活動してきたNGO関係者と筆者らとのそんな会話から、ふりかえりワークショップの企画は始まった。大学院で環境社会学を専攻している筆者は、約4年前から、三番瀬の埋め立て計画の見直し・中止と、その後の再生計画立案の社会過程を参与観察してきたのだが、とくに円卓会議の2年間に限っては、早めに分析・総括を行ったうえで、成果を現場に還元したいと考えていた。そのため、NGO関係者や住民とともに企画・運営する検証のためのワークショップという発想は、まさに、社会学的な地域調査と現場の実践とを結びつける魅力的な方法に思えた。

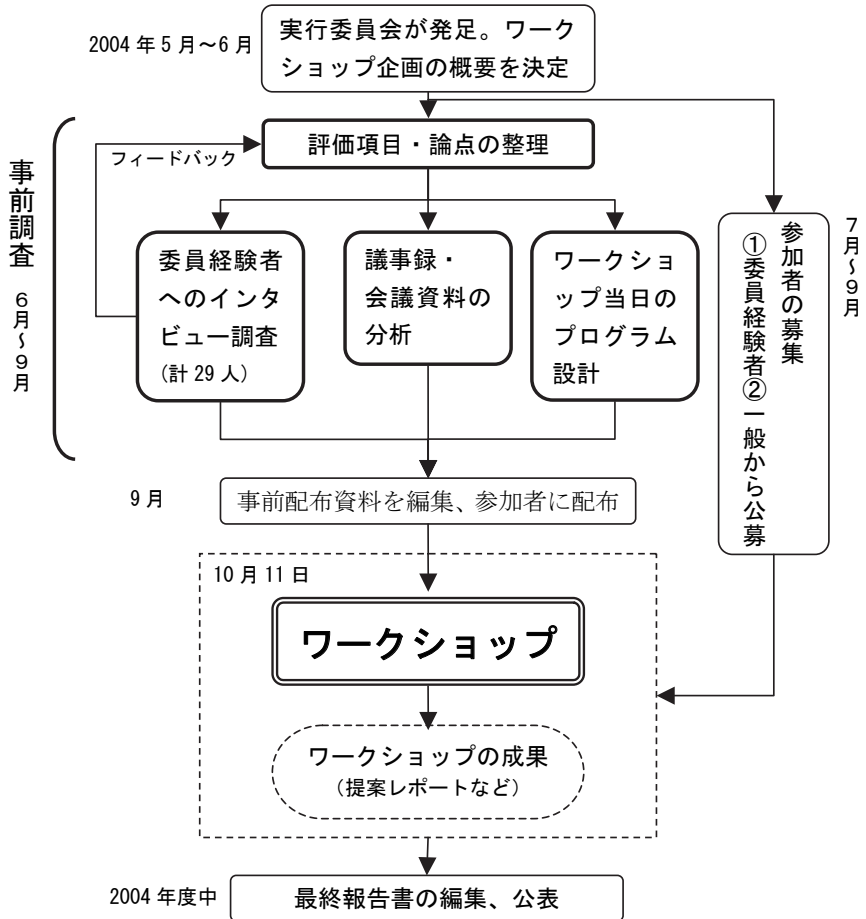
3. ワークショップの内容

2004年5月、市民団体「三番瀬 Do 会議」の鈴木美和子氏や筆者ら数人が呼びかけて、ワークショップのための実行委員会が発足した。実行委員会には、千葉大学 COE 公共政策セクションサブリーダーの倉阪秀史氏を含む三番瀬円卓会議の委員経験者5人に加え、NPO/NGO関係者、関心のある市民・研究者など、計20人がいずれも個人として参加した。ワークショップはこの実行委員会が主催し、千葉大学 COE が共催した。また、千葉県、市川市、船橋市、浦安市、NPO 法人千葉まちづくりサポートセンター、環境アセスメント学会の後援を受けた。

円卓会議を市民が検証・評価するといっても、ワークショップ当日の正味5、6時間でやれることは限られている。そこで、実行委員会では、ワークショップを10月に行うことにし、それまでの4、5カ月間を使って、じっくり準備を進めることにした。ワークショップをたった1日限りのイベントとして実施するのではなく、事前の準備から当日の議論、ワークショップ後の報告書の作成までを一連のプロジェクトと考え、プロセスの設計を行ったのである（別図を参照）。

準備にあたっては、簡易な社会調査の手法を導入した。すなわち、実行委員

図 三番瀬円卓会議ふりかえりワークショップの流れ



会で議論を重ねて円卓会議の問題点を洗い出すと同時に、委員経験者に対して円卓会議の経過や評価に関するインタビュー調査を実施。議事録や会議資料も使って会議過程の分析を行った。また、欧米の政治学・政策科学分野を中心に蓄積のある、参加型会議の評価手法の既存研究をレビューし、円卓会議の評価に応用できる基準・項目の検討を進めた。

こうした調査の結果、円卓会議の経過を「設立準備期」から「総まとめ期」までの計6期に分けて整理するとともに、円卓会議の検証・評価のテーマとして、「うまく設計・準備ができたか」「うまく議論が進められたか」「意味のある結果が得られたか」という3つのテーマを設定することができた。実行委員会では、これら円卓会議の経過と検証のポイントの解説を、当日のプログラムなどと合わせて約30ページの小冊子に編集し、ワークショップの約2週間前に参加者へ郵送・配布した。

ワークショップへの参加者は、これら準備と並行して2つの方法で募集した。まず、委員経験者にインタビューする際に、同時にワークショップへの参加も呼びかけた。この方法で、29人のインタビュー協力者（実行委員も含む）のうち9人の参加を得ることができた。また、チラシや新聞での紹介記事、実行委員による個別勧誘などを通じて円卓会議の委員経験者以外の一般参加者を募集した。こちらは、傍聴者やその他関心のある市民など12人の参加者を得ることができた。このほか、10人の実行委員が議論に加わった。

さて、10月11日のワークショップ当日は、参加者・スタッフ・傍聴者など合わせて約70人が千葉大学の西千葉キャンパスの一室に集まり、まる一日がかりで議論をした。司会は東京電機大学の若松征男氏（科学技術社会論）が担当した。若松氏は、コンセンサス会議など科学技術政策への市民参加手法の研究が専門で、2003年5月には、三番瀬において、住民やNPO、利害関係者、専門家などが議論して地域の将来ビジョンをつくりあげる「シナリオ・ワークショップ」手法の社会実験を主催している。

午前中は、まず実行委員が事前配布資料に沿って円卓会議の経過と検証のテ

テーマを簡単に説明したあと、4～6人ずつのグループごとにテーマを分担し、円卓会議の問題点の整理や論点の絞り込みを行った。昼食と意見交換会をはさんで、午後はふたたびグループに分かれ、今後の三番瀬再生の進め方や、市民参加型会議の運営・手法に関する「提案レポート」をまとめた。

提案レポートでは、「県も同じテーブルについて計画案などを問うべき」「会議とその結果の位置づけを明確化する。行政に対する効力、公的決定に等しく」など、参加型会議における行政の役割・責任を問い直す意見が相次いだ。これに関連して、行政が一委員として議論に加わるなら、事務局や会議のプロセス設計、評価などは、行政から独立した第三者機関が担うべきだとの指摘もなされた。また、地元での合意形成の土壌づくりの必要性や、情報発信の強化、より広い市民が参加しやすいよう会議の進め方を工夫することなどの提案も盛り込まれた。

4. 「評価ワークショップ」の可能性

実行委員会では現在、ワークショップ当日の議論や提案レポートをもとに、2004年度中をめどに最終報告書を作成しているところである。今回のワークショップでの議論は、三番瀬再生という課題に限らず、市民参加のあり方一般についてさまざまな示唆を与えるものであったが、その詳しい内容については、今後改めて分析・考察を展開したいと思う。

最後にひとつ触れておきたいのは、今回の企画の方法的な意義である。今回のワークショップの手法をやや一般化すると、①ある参加型プロジェクトについて（対象）、②簡易な社会調査、事前配布資料、ワークショップという3つのツールを用いて（手法）、③当該プロジェクトの参加者・関係者、住民などが（主体）実施する、「評価ワークショップ」というモデルが得られる。このモデルは、今回のような会議運営の検証をはじめ、参加型プロジェクトの評価の手法として、さまざまな課題に応用できそうである。その意味で、ふりかえりワークショップを立案した当初、筆者が抱いていた、社会学的な地域調査と

現場の実践とを結ぶ手法を探りたいという問題意識に関しては、ひとまず一定の収穫を得ることができたのではないかと考えている。

この「評価ワークショップ」の長所は、言うまでもなく、比較的限られた時間で、あるプロジェクトについての論点整理、問題点の検証、評価を行うことができる点にある。評価者自身がプロジェクトの当事者であるから、結果活用の可能性が高いという強みもある。一方で、今回の実践では、漁業関係者や行政機関などからワークショップへの参加が得られなかったこと、事前の調査や資料作成などの準備に非常に手間がかかったこと——などの課題が残された。とはいえ、NPO/NGOなどが限られた資源で参加型評価・調査を実施できる手法として、今後、研究・改良を重ねていく価値があると思われる。

(みかみ・なおゆき)

(2004年12月6日受理)