

日韓の都市再生における合意形成に関する比較研究

A Comparative Study on the Formation of Agreements in Urban Regeneration of Japan and Korea

金容珉(大阪市立大学大学院 創造都市研究科 都市経済・地域政策研究分野修了)

KIM Yongmin (Master Degree Holder finished from Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

本研究では、まちづくりや都市再生の計画策定において、手続き的公正という概念を踏まえて、合意形成に至るまでの日韓両国の合意形成プロセスにみられる特徴と相違点について比較分析し、韓国の都市政府が合意形成を行う上で、困難な状況に陥る原因の究明と今後の課題について考察した。

日韓両国の事例の比較研究により解明したのは、次の五点である。

第1に、日韓両国の合意形成のプロセスに関連して、制度的に異なる点について明確にした。

第2に、都市再生事業の合意形成を図るために、必要とされる適正な期間について検討した。事業内容や規模を考慮し、意見調整がなされるまで、十分な合意形成の期間を設定することが重要である。

第3に、都市再生事業の手続きの過程において、反対意見に直面する要因を分析した。市民や利害関係者としては、意見が反映されないまま事業が強行されると、反対の声が強くなる傾向にある。したがって、市民と利害関係者の意見があれば、計画策定を修正できるプロセスを作り出す必要がある。

第4に、行政が都市再生事業を推進するに当たり、市民と利害関係者の参加と協働の方法論について比較検討した。合意形成プロセスに参加する住民と利害関係者の関心、多様な価値観、見解をまとめことのできる代表性を取る必要がある。また、市民参加により、決定過程に対して影響力を持つようにし、意思決定システムについての公正感を高めることができる。

第5に、手続き的公正性を高めるための、行政の役割について解明した。行政機関は市民の声に耳を傾けて説明を行うなど、市民を政策策定過程に関与させることが必要である。正当な手続きが行われたと認識する人々は、その決定結果も正当なものとして評価するため、事業主体である行政機関と、市民や利害関係者との信頼関係を形成する取り組みが重要である。

キーワード: 都市再生、合意形成、市民参加、手続き的公正、信頼

Keywords: urban regeneration, formation of agreement, citizens' participation, procedural fairness, trust

I. はじめに

韓国の都市は人口減少・産業の低迷など、衰退の局面を迎えつつある。韓国では 2013 年に都市の経済的・社会的・文化的活力回復のために、公共の役割と支援を強化することにより、都市の成長基盤の拡充、都市の競争力の向上、地域共同体の回復などを目的として、「都市再生・活性化および支援に関する特別法」を制定し、本格的な都市再生に踏み出した。

日本の場合、1960 年代からまちづくりが始まり、2001 年から都市再生政策を進めて中央政府、地方自治体、民間などによる多様な連携を通じて、地域活性化を推進してきている。2013 年から都市再生の制度の整備が始まった韓国に比べて、日本はより長く経験を蓄積してきており、先進的なモデルが多く、韓国が参考にできる研究事例となる。

都市再生における市民参加は、地域の特性に合った都市の活力と魅力の向上などの側面からも効果的なので、行政としても積極的に支援する必要があるとともに、どのような方法で、官民協働を構築しながら合意形成を図るかが重要となる。特に事業期間が長く、利害関係者が多い都市再生事業であればあるほど、計画

策定の段階から市民と利害関係者の参加と合意を前提としなければならない。市民と利害関係者の参加は、都市再生の基本であり、行政と市民の協議による合意形成が望まれる。

韓国の都市は、行政主導の大規模な全面撤去型都市再開から、市民参加と合意形成をもとにした修復再利用に移行する過程にあり、初期のいくつかの試行錯誤を経ている。ソウル市では、都市再生事業であるソウル駅高架公園化事業を推進する過程で、直接影響を受ける地域社会や、利害関係者とのコミュニケーション不足で、合意形成に至るまでの困難を経験した事例もある。これらの問題を解決し、持続可能な都市再生事業のために、行政、企業、NPO、利害関係者、市民が都市再生に積極的に参加して、合意形成を図ることができるプロセスの構築が必要である。

計画策定は、特定の個人や特定の組織の意思決定ではなく、社会全体の社会的決定または複数の主体が参加する集団意思決定である (藤井ほか 2002)。意思決定には、円滑なコミュニケーションを通じて政策のリスクに対する理解の増進と当事者間の信頼関係構築が必要とされる (木下 2004)。このようなコミュニケーションは、リスクに関連する個人・集団・組織間の情報や意見の相互作用であり、公正さ (fairness) の概念が重要である (吉川 1999 ; 木下 1997 ; 木下ほか 2003)。

公正さは、政策利益やリスクの負担に関する分配的公正と、決定過程の評価に関連する手続き的公正 (意思決定の手続きに関して感じられる手段の公正性) に分離できる (Lind and Tyler 1988)。分配的公正については、測定要素の多義性と曖昧さへの批判があり (田中 1998 ; 余合 2013)、分配的公正より手続き的公正を中心に研究が蓄積されている (藤井ほか 2002 ; 高尾 2002 ; 鈴木ほか 2003 ; 藤井 2004 ; 青木 2005 ; 竹西ほか 2008 ; 尾花ほか 2008 ; 馬場ほか 2011 ; 이정수イジョンズ 2011)。

計画策定の社会的評価は、単に結果の良し悪しによって決定されるものではない。結果が公正かどうかは別の問題であり、人々の評価は、決定方式に影響される (Lind and Tyler 1988 ; 田中 1997)。

もし、計画策定に不満が残る結果がもたらされた場合には、それがどのような過程で決定されたかが注目されるようになる (西田ほか 2001)。特に、行政に対する人々の態度と満足度は、配分的公正よりも行政手続きに関する公正さが最も大きな影響を与える (Lind and Tyler 1988 ; 西田ほか 2001)。したがって、都市再生とまちづくりに関連する計画も行政手続きである以上、計画策定のための手続き的公正は、合意形成を図る上で非常に重要な要素と言える。

人々の手続き的公正の判断を高める構成要素としては、一貫性、偏見の抑制、情報の正確さ、修正の可能性、代表性、倫理性が挙げられる (Leventhal 1980)。手続きの公正さは決定プロセスを問題としているのであり、人々が参加して意見を述べることであれば、手続き的公正とみなされる (藤井ほか 2002)。

このような手続きのプロセスに関する研究は、計画の意思決定において、手続き的公正の重要性を理論的・実証的に証明しているが、多様な利害関係者の理解と協力を得るために努力した具体的な合意形成の事例に対し、手続き的公正という概念を踏まえて、国際的に都市再生事例の相違点を比較して論じた研究は、管見の限り見られない。

また、市民の多様なニーズを政策に反映するために、事業主体である行政と市民 (特に利害関係者) との関係はどうあるべきか、社会的に望ましい政策の策定と実施が可能な合意形成プロセスの構築が課題となっている。

本研究では、まちづくりや都市再生の計画策定において、合意形成に至るまでの手続きの公正性に立脚して、日韓両国の合意形成プロセスにみられる相違点を比較分析し、韓国が改善すべき点と今後の課題について考察する。

事例の比較研究により解明するのは、次の五点である。

第 1 に、日韓両国の合意形成のプロセスに関連して、制度的に異なる点について明確にする。

第 2 に、都市再生事業の合意形成を図るために、必要とされる適正な期間について検討する。

第 3 に、都市再生事業の手続きの過程において、反対意見に直面する要因を分析する。

第 4 に、行政が都市再生事業を推進するに当たり、市民と利害関係者の参加と協働の方法論について比較検討する。

第 5 に、手続き的公正性を高めるための、行政の役割について解明する。

研究にあたり、文献調査、事例の比較研究、ヒアリング調査、現場視察などを通じて得られた結果をもとに、韓国の都市再生事業における合意形成のための改善方策について考察する。

II. 日韓両国の都市再生の合意形成のための制度と政策現況

1. 日本の制度と政策現況 一略一

2. 韓国の制度と政策現況 一略一

3. 日韓両国の制度の比較

日韓両国のコーディネーターやコンサルタントは、その活動と役割において異なる。日本では国土交通省をはじめとした行政の行うまちづくり事業にコンサルタントが支援したり、個々の事業で専門家として参加する。韓国では、コーディネーターやコンサルタントは都市再生支援センターというサポート組織に所属しており、そのプラットフォームの中で活動する。形式的な部分で相違はあるが、利害関係者の意見調整と合意形成という実質的な活動と役割は、ほぼ同じである。

日本の多くの自治体は、まちづくりなど、地域の経営の一部を協議会型住民自治組織を活用している（乾ほか 2014）。協議会型住民自治組織とは、「住民自治組織、ボランティア団体、NPO、学校、PTA（社会教育関係団体）、企業等の多様な主体による地域課題の解決のための組織」と定義される（釘持ほか 2016）。日本のまちづくり協議会、行政の都市再生協議会と韓国の住民協議体、事業推進協議会は、協議会型住民自治組織として、その構成と市民参加と合意形成を図る役割が類似している。

日本で施行されているパブリックコメントや社会実験のような制度は、ある新たな政策や事業の全面的な実施に先立って、さまざまな意見を反映して社会的な影響を事前に評価できるという点で、合意形成に大きく役立つ制度であり、韓国にはないため、韓国は将来的に導入を検討する必要がある。

ワークショップは、日本では、参加者全員がキーワードを中心にディスカッションを繰り返して、地域の課題を解決しようとする合意形成のプロセスである。一方、韓国ではまちづくりや都市再生についてよくわからない住民が多く、自ら作り出す力量が足りないため、名称が同じであっても、内容的には事業の説明、事例発表、質疑応答など、住民の力量を育むための住民教育の場で、その意味は全く異なる。

韓国の都市再生大学校は、日本のシステムをそのまま導入したものである。このような日韓両国の合意形成制度の比較検討内容を項目別に区分して、表 1 に整理した。

日本の市民参加と合意形成制度は韓国の都市再生における組織、活動、法律など様々な面で先進事例として、モデルとなる。

表 1 日韓両国の合意形成制度の比較検討

区 分	日 本	韓 国
コーディネーター	国土交通省などの行政からまちづくり事業などに人材を支援	都市再生支援センターに所属され、そのプラットフォームの中で活動
コンサルタント	個別の事業で専門家の一人として参加	
協議会型 住民自治組織	まちづくり協議会 市町村都市再生協議会	住民協議体 事業推進協議会
ワークショップ	情報交流、集団学習、多面的視点から議論、住民と行政の協働、集団合意	都市再生についての住民教育の場 日本のように運営する必要あり
都市再生大学校	地区の課題の明確化、導入→学習段階→提案の評価 →提案具体化→まちづくりプロジェクト化	2008年日本のシステムを導入
パブリック コメント	政策案を公表し、一定期間を設けて住民の意見を募集し、意見の採否を理由とともに公表する手続き	将来的に導入を検討する必要あり
社会実験	あらかじめ社会的な影響の評価により、本格実施、見直し、中止もできる。 Plan (計画)、Do (実行)、Check (確認)、Action (行動) の行動プロセスを経るPDCAサイクル手法	

Ⅲ. 京都市の四条通歩道拡張事業

1. 京都市と四条通の現況 一略一
2. 四条通歩道拡張事業の背景 一略一
3. 四条通歩道拡張事業の内容 一略一
4. 合意形成プロセス 一略一
5. 四条通歩道拡張事業に対する評価 一略一

Ⅳ. 高知市の高知駅前広場整備事業

1. 高知市と高知駅の現況 一略一
2. 高知駅前広場整備事業の背景 一略一
3. 高知駅前広場整備事業の内容 一略一
4. 合意形成プロセス 一略一
5. 高知駅前広場整備事業に対する評価 一略一

Ⅴ. ソウル市のソウル駅高架公園化事業

1. ソウル市の現況 一略一
2. ソウル駅高架公園化事業の背景 一略一
3. ソウル駅高架公園化事業の内容 一略一
4. 合意形成プロセス 一略一
5. 意見対立に関する事項 一略一
6. ソウル駅高架公園化事業に対する評価 一略一

Ⅵ. ソウル市のセウン商店街再生事業

1. セウン商店街再生事業の背景 一略一
2. セウン商店街再生事業の内容 一略一

3. 合意形成プロセス —略—
4. 意見対立に関する事項 —略—
5. セウン商店街再生事業に対する評価 —略—

VII. 日韓両国の合意形成プロセスの比較分析

1. 合意形成手法の比較分析

本節では、日韓両国の事例の合意形成プロセスにおける特徴と相違点について比較分析し、韓国で当事者間が合意形成を行う上で、困難な状況に陥る要因を検討する。

まず、計画検討の発議、必要性の確認、妥当性の検討などを通じてビジョンを作成し、政策を公表するまでの構想段階と、具体的な計画と事業推進計画を検討する計画段階に分け、各段階別に適用された合意形成手法を比較し、表 2 に示した。

表 2 事業に適用された合意形成手法の比較

区 分	日本の事例		韓国の事例	
	四条通歩道拡張事業	高知駅前広場整備事業	ソウル駅高架公園化事業	セウン商店街再生事業
構想段階	パブリックコメント 社会実験 ワーキンググループ	アンケート調査 パブリックコメント バス部会 事業者ヒアリング	専門家諮問会議	検討委員会 地域別住民面談
計画段階	社会実験 推進会議開催 協議会開催 説明会	事業者調整会議 検討委員会 シンポジウム フォローアップ会議	高架市民開放イベント 説明会 現場市長室 市民委員会	専門家諮問委員会 アンケート調査 似顔絵のインタビュー 説明会による設計変更

日本の事例の場合、構想段階でパブリックコメント、アンケート調査、社会実験などの手法で市民参加を促進し、コミュニケーションを図った。また、ワーキンググループ、専門部会、事業者ヒアリングなどの手法で利害関係者との意見調整を行った。

韓国の事例の場合、構想段階で市民とコミュニケーションを図り、利害関係者との意見調整を行う、このような合意形成手法がない。ソウル駅高架公園化事業は、構想段階で市民との接点がなく、セウン商店街再生事業では、小グループの地域住民との面談を通じてコミュニケーションを図った。

構想段階において、計画策定者からの積極的な情報公開・提供等を行うことにより住民参画を促し、住民・利害関係者等との協働の下で、事業の必要性等について適切な判断を行うなど、より良い計画にする取り組みが必要だと考えられる。

計画段階において日本の事例では、協議会型住民自治組織を活用する特徴がある。歩いて楽しいまちなか戦略推進会議、JR 高知駅前広場基本設計検討委員会などの名称は異なるが、多様な主体によって構成され、地域の課題解決を目指し活動する住民自治組織が設立・運営された。これに対して韓国の場合は、専門家を中心に委員会が構成・運営され、住民と利害関係者の参加・協働ができない仕組みである。

計画策定における住民と利害関係者の参加・協働は重要な要素であり、協議会型住民自治組織が地域住民や諸団体の話し合いの場となり、地域における行政と住民の協働、さらには利害関係者間との協働をより密にすることで、合意形成に至る可能性を高める (三浦 2015)。

2. 合意形成の期間

本節では、どの程度の期間にわたって合意形成プロセスが行われるかについて分析する。四条通歩道拡張事業は、2005 年から計画構想段階を経て、2014 年の計画策定までの合意形成に約 10 年を要した。高知駅前広場整備事業は、2004 年計画構想から JR 高知駅前広場基本設計検討委員会を経て、2006 年の基本設計まで約 2 年の期間を要した。

ソウル駅高架公園化事業は、2014 年 7 月のソウル駅高架の専門家合同会議から、2015 年 7 月の実施設計に入る前まで、実質的な合意形成に要したのは 1 年に過ぎなかった。

セウン商店街再生事業は、事業の性格上政策転換の決定と商店街活性化計画の策定とに区分して分析する必要がある。まず、再開発から再生への政策転換において、2012 年 1 月から 2013 年 5 月までの 1 年 5 ヶ月間、検討委員会、地域住民の面談などの手続きを経た。公共空間の設計を含む商店街活性化計画の策定に当たっては、2014 年 11 月の専門家諮問委員会から 2016 年 1 月のダシセウンプロジェクトの着手式前まで、1 年 2 ヶ月の合意形成の過程を経た。

このような合意形成の期間を検討してみると、日本の事例では、事業内容が複雑で、事業規模が大きい場合は 10 年、事業規模が小さい場合にも 2 年程度の期間の合意形成の過程を経る。韓国の事例では、事業内容や規模に関係なく、なるべく 1 年程度の短い期間内に合意形成のプロセスを完了しようとする傾向がみられる。

3. 手続き的公正による比較分析

1) 比較分析の枠組み

手続き的公正という概念は、主に社会心理学の分野で研究が進められてきた。手続き的公正は、意思決定の手続きに関して感じられる手段の公正性を意味し、何らかの意思決定が行われる際に、そこで用いられる手段や方法、あるいは意思決定のプロセスが公正かどうかを意味するものである (Thibaut and Walker 1975 ; Leventhal 1980)。

Thibaut and Walker (1975, 1978) は、過程統制 (process control) と決定統制 (decision control) が公正を構成すると主張した。過程統制の場合には、参加者が決定に至るまでの過程にどれだけ参加できたかについての程度が重要である (田中 1996)。決定統制の場合には、何らかの決定を行う際に、利害関係者が決定そのものへの関与の程度が重要である (守島 1999)。

手続き的公正に関する研究では、意思決定プロセスの参加者が自ら意思決定を下す権利を持つかどうかという点よりも、決定過程に対して何らかの影響力を持つという条件が、その意思決定システムについての公正感や納得感を高める過程統制が重要である (Bies and Shapiro 1988 ; Leung and Li 1990)。

この過程統制の手続きの構成要素は、一貫性、倫理性、偏見の抑制、情報の正確さ、修正可能性、代表性である。こうした 6 つの基準が、個人の手続き的公正判断を高める要素である (Leventhal 1980 ; Wish, Duetsch and Kalpan 1976)。

手続き的公正に関する研究は、社会資本整備における合意形成においても、日本土木学会を中心に研究がなされている。その過程で特に注目され始めている概念が、手続き的公正と信頼関係である (藤井 2001 ; 藤井ほか 2002 ; 馬場 2002 ; 渡部 2002 ; 鈴木ほか 2003 ; 広瀬ほか 2015)。

これらの先行研究では、全て合意形成プロセスに関するアンケート調査を実施し、情報の提供や意見の反映といった合意形成プロセスにおける手続きの公正さが、事業主体に対する信頼や合意の結果にどのような

影響を持つかということを検証する方法がとられている。

行政手続きに関する公正さが人々の満足感に大きな影響を及ぼしており、社会資本整備の意思決定における手続き的公正が重要である (藤井 2001; 藤井ほか 2002)。また、事業を行う主体に対する信頼が合意形成にとって決定的な要素である (中谷 2002)。

このように手続き的公正と信頼という概念は、密接に関連しており (Tyler 1992)、公共事業に対する段階的な情報提供が事業者の信頼感を高め、その結果、賛同者の増加する傾向がある (青木ほか 2003)。

多様な価値観を持つ多くの利害関係者が、不確実性を含んだ長期的な案件に対して合意を図ることの難しさを補うために、プロセスの手続き的公正さ、事業主体や利害関係者間の信頼が非常に重要な役割を果たしている (鈴木ほか 2003)。

本研究では、既存の研究で検証された概念に基づいて、日韓両国の合意形成プロセスを比較分析する。個人の手続き的公正判断を高める手続きの構成要素の中で、一貫性、倫理性、偏見抑制、情報の正確さなどには、日韓両国の大きな違いがなく、有意な比較分析ができない水準である。したがって分析方法は、①修正可能性 (計画策定を修正したり覆したりする機会)、②代表性 (参加するステークホルダーのバランスが取れていること) の観点から分析する。また、③過程統制 (決定に至るまでの参加の程度)、④信頼 (事業主体と利害関係者間の信頼) についても日本と韓国の事業を比較検討する。

2) 手続き的公正の構成要素による比較分析

① 修正可能性

四条通歩道拡張事業は、社会実験を行うことにより計画の修正可能性を備えていた。導入費用や効果、改善点などについて、利用者や関係者、地域住民の意見などに基づいた評価・分析が行われ、本格実施、見直し、中止もできる Plan (計画)、Do (実行)、Check (確認) して、Action (行動) という PDCA サイクル手法を採用している。

高知駅前広場整備事業は、JR 高知駅前広場基本設計検討委員会から高知市長に、歩行者と車の動線が交差する案と交差しない案を併記で答申された。高知市は、JR 高知駅前広場実施設計フォローアップ会議を通じて 2 案について駅利用者の安全性や利便性の観点から再検討し、バス、一般車の乗降場配置などを抜本的に見直す形で、修正は可能であった。

韓国の場合、ソウル駅高架公園化事業は計画を修正できる手続きがなく、セウン商店街再生事業も、再開発で再生への政策転換において修正の可能性はなく、公共空間の設計について説明会で導出された利害関係者のニーズを反映して、設計変更を検討するレベルにとどまった。

② 代表性

日本の事例で合意形成手法として活用された協議会型住民自治組織の構成メンバーを見ると、地域における各種団体の代表や地域住民が参加している (表 3)。また、協議会型住民自治組織は、自己決定・自己責任の仕組みであるため、住民と利害関係者の関心、価値観、見解をまとめることができる代表性の形を取っている。

日本の協議会型住民自治組織は、商業関係者や自治連合会、関係団体、交通事業者などの民間の参加率が高い反面、韓国のソウル 7017 市民委員会とセウン商店街の再生検討委員会は、学識経験者といった、専門家に依存する傾向が強く見られる。特に各種団体と地域住民の代表の参加の少ないことが、合意形成を難しくしている要因の一つだと考えられる。

表 3 合意形成のための協議機構のメンバー比較

区分	日 本		韓 国	
	四条通歩道拡張事業	高知駅前広場整備事業	ソウル駅高架公園化事業	セウン商店街再生事業
行政	11	2	4	2
市会議員	-	-	5	-
関連機関	6	2	-	-
学識経験者	3	4	20	12
商業関係者	8	-	-	-
自治連合会	4	-	-	-
関係団体	2	3	-	-
交通事業者	3	4	-	-
その他	-	7	3	-
合計	37	22	32	14

③ 過程統制

前述したように過程統制は、住民と利害関係者が計画の決定に至るまでのプロセスにどれだけ参加できたかについての程度である。これは、コミュニティの構成員に影響を与える事項に対して一定の制御を加える過程で、地域社会の政策決定について影響力を行使する一般市民の活動という市民参加の概念と一致する文脈である (蒲島 1998 ; 木舟 2012)。

四条通歩道拡張事業は、構想段階 (パブリックコメント、社会実験、歩いて楽しいまちなか戦略推進協議会のワーキンググループ) から、計画段階 (社会実験、歩いて楽しいまちなか戦略推進会議、四条通沿道協議会など) まで、住民と利害関係者が参加した。

高知駅前広場整備事業も、構想段階 (パブリックコメント) から、計画段階 (JR 高知駅前広場基本設計検討委員会など) まで、住民と利害関係者が参加した。

韓国のソウル駅高架公園化事業は、構想段階での住民と利害関係者が参加できる手続きがなく、計画段階で高架道路の市民開放イベントや現場市長室などで、住民と利害関係者とのコミュニケーションをとる活動をした。セウン商店街再生事業の場合、構想段階で地域住民面談を通じてコミュニケーションを図り、計画段階で似顔絵のインタビュー、公共空間の設計に対する意見調整などで住民と利害関係者が参加した。

韓国の事例は日本と異なり、計画策定に権限が付与されたソウルロ 7017 市民委員会、セウン商店街の再生検討委員会には住民と利害関係者が参加できない仕組みとなっており、実質的な過程の制御は不十分である。

④ 事業主体と利害関係者間の信頼

これまでの日本の事例の合意形成プロセスの分析の結果、住民と利害関係者が主導的に参加し、協議会型住民自治組織を通じて計画の決定に関与するなど、行政の利害関係者間の信頼関係が醸成しやすい環境であった。

京都市の関係者に対するヒアリング調査によると、四条通歩道拡張事業の場合、メインストリートの車線を減らすことに疑問を抱く意見があった反面、歩きにくい狭い歩道を歩きやすく広げることについて賛成する意見もあった。これらの意見は、社会実験を通じて具体的に市民が見て、体験することにより、合意形成

を図った。

高知市の関係者へのヒアリングによると、高知駅前広場整備事業の場合、事業計画に反対ではなく、むしろ、計画の必要性に同意し、歓迎する意見だったことが確認された。これは合意形成の過程の中で信頼関係が形成され、公共事業を成功させた原動力になったと判断される。

ソウル駅高架公園化事業は、合意形成プロセスで住民と利害関係者の参加と決定の関与が制限され、行政と利害関係者間の信頼関係が形成されにくい環境であった。特に、利害関係者とのコミュニケーションが不十分で、行政が一方的に推進しているという反対の声が強かった。

セウン商店街再生事業は、行政側が再開発計画を覆し、再生へ転換することにより、住民と利害関係者が計画の実現可能性に疑問を抱くなど、再生のための信頼関係を醸成するのが困難な状況であった。その後、地域別住民面談、似顔絵のインタビューなどを通じて意見調整を図り、商店主側が事業の必要性を納得し、住民と利害関係者が公共空間の設計変更にも関与するなど、信頼を得ることに成功した。

合意形成手法の比較分析により、韓国は計画の構想段階からの住民とのコミュニケーションを図り、計画策定における住民との利害関係者の参加と協働を促進させるため、パブリックコメント、社会実験など新しい制度の導入の必要性が確認された。また、合意形成プロセスの期間においても、事業内容や規模、住民と利害関係者の意見や反応まで考慮できるように検討が必要である。

手続きの公正を構成する要素である修正可能性、代表性、過程制御、信頼という観点から比較分析し、その程度を上 (○)・中 (△)・下 (X) の 3 段階で表 4 に示した結果、日本に比べて韓国の方が合意形成の点で困難のある要因が明らかになった。また、ソウル駅高架公園化事業よりセウン商店街再生事業の方が合意形成面において、はるかに高い評価を受けていることは、今後の合意形成プロセスの改善方策において重要である。

表 4 手続きの公正の構成要素による比較分析

区分	日 本		韓 国	
	四条通歩道拡張事業	高知駅前広場整備事業	ソウル駅高架公園化事業	セウン商店街再生事業
修正可能性	○	○	X	△
代表性	○	○	X	X
過程統制	○	○	X	X
信頼	○	○	X	○

VIII. おわりに

本稿では、日韓両国のまちづくりや都市再生のための計画策定において、合意形成のための制度の比較、研究事例を通じた合意形成プロセスの相違点を分析した。

合意形成のための制度の比較検討では、日本は韓国にないパブリックコメント、社会実験、ワークショップなどの制度があり、市民と利害関係者の意見調整に積極的に活用されていることが明らかになった。

研究事例の中で京都市の四条通歩道拡張事業は、歩道幅に伴う車線数減少による激しい交通渋滞が発生し、周辺地域の商業者や交通利用者、事業者などの多くの利害関係者があり、合意形成が難しい環境に置かれていたにもかかわらず、将来像についてビジョンを作り市民と共有しながら、歩いて楽しいまちなか戦略推進会議などを通じて議論を重ねて合意形成を図った。

高知市の高知駅前広場整備事業は、JR 高知駅前広場基本設計検討委員会を中心に鉄道、路面電車、バス、

タクシーなど様々な利害関係者間の合意形成と協力を図り、交通結節点の整備を実現した。このようなケーススタディを通じて、長期期にわたる公共空間整備において、プロジェクトをマネジメントする委員会の役割が重要であることを示した。

ソウル駅高架公園化事業は、日本の事例に比べて、短期間で事業の成果を急ぎ導出するために、合意形成を図る時間が不十分であった。また、アイデアコンペなどで市民参加を図ったが、計画策定における権限を付与する実質的な市民参加ではなく、形式的な参加にとどまったことを示した。

セウン商店街再生事業は、行政側が再開発計画を覆し、建物の修復利用へ転換することにより、住民と利害関係者が計画の実現可能性に疑問を抱くなど、建物の修復利用のための信頼関係を形成するのが困難な状況であった。状況を打開するための地域別住民の面談、似顔絵のインタビューなどを通じて信頼性を高め、住民と利害関係者が公共空間の設計変更にも関与することによって合意形成を図った。

本研究では、日韓両国の事例の合意形成プロセスにおける特徴と相違点について比較検討し、手続き的公正と信頼という観点で分析し、韓国の都市政府が合意形成を行う上で、困難な状況に陥る原因の究明と改善すべき示唆について、次の5点を明らかにした。

1つは、日本ではまちづくりや都市再生に市民が参加し、行政との協働によって公共空間の整備事業に対して合意形成を図っていく事例が増えており、検討委員会など協議会型住民自治組織やまちづくりワークショップ、社会実験、パブリックコメントなどが合意形成の手法として定着してきている。韓国の場合、これらの合意形成のプロセスがないため、制度的な改善が必要である。これから韓国では、海外の先進都市の合意形成プロセスを移入しようとする動きが増加し続ける。新たな合意形成プロセスの導入において、制度化を前提とした導入戦略の検討が必要である。特に、計画の構想段階から市民参画の導入を図り、計画決定プロセスの透明性・客観性を高め、公正な判断を行い、計画に市民の意見を反映する手続きを定め、公益性と市民の利害を調整するという段階的な手続きを構築し、合意形成プロセスを進めるべきである。

2つは、日本に比べて韓国では、合意形成のプロセスの期間がより短いことが明らかになった。都市再生事業には利害関係者が多く、さまざまな意見対立が発生し、合意形成が容易ではない。そのため、事業内容や規模を考慮し、事業推進の速度や成果にこだわるよりも、意見調整がなされるまで、十分な合意形成の期間を設定することが重要である。

3つは、日本は計画策定において、本格実施、見直し、中止もできる PDCA サイクル手法を採用するなど修正可能性を備えているが、韓国はこのような手続きが不十分である。市民や利害関係者としては、自分の意見が反映されないまま、事業が強行される懸念から反対の声が強くなる傾向がある。したがって、市民と利害関係者の意見により、計画策定を修正できるプロセスを作り出す必要がある。

4つは、韓国では計画策定を行う市民委員会などに利害関係者の参加が制限されているため、合意形成プロセスに参加するステークホルダーのバランスを取る必要がある。そのためには、日本のように地域住民、関連機関、自治連合会、商業関係者、関係団体、NPO、各種団体の代表などをメンバーとして協議会型住民自治組織に参加させる必要がある。これは、住民と利害関係者の関心、多様な価値観、見解をまとめることができる代表性を取る必要がある。また、計画の構想段階から決定に至るまで、市民と利害関係者を参加させることが重要である。行政が利害関係者との十分なコミュニケーションを図り、計画策定に権限が付与された市民委員会、検討委員会などに市民と利害関係者が参加できる仕組みを作る必要がある。これにより、決定過程に対して影響力を持つようにし、意思決定システムについての公正感を高めることができる。

5つは、政策への支持を求める際には、行政機関は市民の声に耳を傾けて説明を行うなど、市民を政策策

定過程に関与させることが必要である。事業主体である行政機関は、市民の生活に関わる様々な決定を下している。たとえば、都市再生のための公共事業計画やまちづくりなどがその一例である。もし、住民が行政機関の対応を高圧的に、また、物事を決める際に自分の意見を取り上げられないと感じるなら、行政機関の決定に抵抗し、公共事業という政策的決定を否定的に評価する。手続き的公正と信頼に対する従来の研究では、正当な手続きが行われたと認識する人々は、その決定結果も正当なものとして評価することを示している。したがって、これらの政策的決定に至るまでの手続き的な公正さを保つためには、事業主体である行政機関と、市民や利害関係者との信頼関係を形成する取り組みが重要である。

新たな合意形成プロセスの制度化は、計画策定と実行に至る過程を現場で推進する行政内部で、その必要性を認識することが鍵になると考えられる。今後は、海外の先進都市の合意形成プロセスが、韓国の社会実情に合わせて適用することができるか、その実効性を検証する必要がある。

【引用文献】(抄)

- 青木俊明 (2005) 「手続き的公正をもたらす諸効果の実証的研究—道路のバリアフリー事業を題材に—」 建設マネジメント研究論文集 12 : 1-8.
- 青木俊明・西野 仁・松井健一・鈴木 温 (2003) 「公共事業における情報提示と態度形成」 土木学会論文集 737 (IV-60) : 223-235.
- 乾 亨・深川光耀・今野裕昭・西堀喜久夫・宮西悠司・清水光久・吉川健一郎 (2014) 「地域組織の活性化と新しい地域リーダー創出のための実践的研究—「真野まちづくり」の継承と新展開を目指す取り組みを通して—」 住総研研究論文集 41 : 109-120.
- 尾花恭介・広瀬幸雄 (2008) 「公共事業計画の手続き的公正さが事業主体の信頼に及ぼす影響と自由裁量の調整効果」 土木学会論文集 D 64(4) : 557-566.
- 蒲島郁夫 (1988) 『政治参加』 東京大学出版会.
- 木下富雄 (1997) 科学技術と人間の共生—リスク・コミュニケーションの思想と技術. 有福孝岳編『環境としての自然・社会・文化』 京都大学学術出版会 145-191.
- 木下富雄 (2004) 「リスクコミュニケーション：思想と技術」 エネルギーレビュー 2 : 6-20.
- 木下富雄・吉野絹子・山田友希子・金川智恵・福井 誠・竹西亜古 (2008) 「リスクコミュニケーター養成プログラムの設計—農林水産省を例として：(1) 設計思想とプログラムの内容—」 日本リスク研究会第 16 回研究発表会講演論文集 1-6.
- 木舟辰平 (2012) 「日本における市民参加促進のための考察—地域活字メディアの果たす役割に着目して—」 21 世紀社会デザイン研究 11 : 149-158.
- 鈿持麻衣・加藤祐介・内海麻利 (2016) 「自治体における都市内分権の実態と都市計画策定への関与に関する研究—協議会型住民自治組織を中心に—」 日本都市計画学会都市計画論文集 51(3) : 253-260.
- 鈴木 温・西野 仁・山口真司 (2003) 「社会資本整備の合意形成における手続きの公正さと信頼の役割」 建設マネジメント研究論文集 10 : 39-48.
- 高尾堅司 (2002) 「手続き的公正評価が都市開発評価に及ぼす影響」 社会心理学研究 17(3) : 136-140.
- 竹西亜古・竹西正典・福井誠・金川智恵・吉野絹子 (2008) 「リスクメッセージの心理的公正基準：管理者への手続き的公正査定における事実性と配慮性」 社会心理学研究 24(1) : 23-33.
- 田中堅一郎 (1996) 「産業・組織心理学における社会的公正に関する研究の動向」 産業・組織心理学研究 10(1) : 59-73.
- 田中堅一郎 (1997) 『社会的公正の心理学』 ナカニシヤ出版.
- 田中堅一郎 (1998) 社会的公正に関する定量的モデル. 田中堅一郎編『社会的公正の心理学心理学の視点から見たフェアとアンフェア』 ナカニシヤ出版、23-40.
- 中谷内一也 (2002) 「住民参加の心理学」 土木学会誌 6 : 33-36.
- 西田悟史・藤井 聡・北村隆一・須田日出男 (2001) 「手続き的公正と合意形成のための CVM」 土木計画学研究・講演集 24 : 99-104.
- 馬場健司 (2002) 「施設立地プロセスにおける公平性の視点—住民参加プログラムの評価基準として—」 電力中央研究所研究調査資料 No.Y01925.

- 馬場健司・杉本卓也・窪田ひろみ・脇岡靖明・田中 充 (2011) 「市民の気候変動適応策への態度形成の規定因－気候変動リスクと施策ベネフィット認知, 手続き的公正感と信頼感の影響－」 土木学会論文集 G (環境) 67(6) : 405-413.
- 広瀬幸雄・大友章司 (2015) 「手続き的公正さと行政への信頼がごみ収集料値上げの受容に及ぼす効果」 社会安全学研究 第 5 : 15-22.
- 藤井 聡 (2001) 「土木計画のための社会的行動理論－態度迫従型計画から態度変容型計画へ－」 土木学会論文集 668(53) : 19-35.
- 藤井 聡 (2004) 「合意形成問題における計画修正可能性と謝罪の決定的役割」 運輸政策研究 7(3) : 2-9.
- 藤井 聡・竹村和久・吉川肇子 (2002) 「決め方と合意形成」 土木学会論文集 709(56) : 13-26.
- 三浦正士 (2015) 「地域における自治体と住民の協働の新たな展開－協議会型住民自治組織に着目して－」 *Building Maintenance & Management* 188 : 8-11.
- 守島基博 (1999) 「ホワイトカラー・インセンティブ・システムの変化と過程の公平性」 社会科学研究 (東京大学) 50(3) : 81-100.
- 余合 淳 (2013) 「組織における公正性の議論と人事管理への応用可能性」 六甲台論集－経営学編－ 60(1) : 41-58.
- 吉川肇子 (1999) 『リスク・コミュニケーション相互理解とよりよい意志決定をめざして』 福村出版
- 渡部 幹 (2002) 「アキレスと亀と信頼の醸成」 土木学会誌 6 : 17-20.
- 이정수イ ジョンス (2011) 「지역사회 내의 공정성 제고와 지방정부의 역할 / 地域社会の公正性の向上と地方政府の役割」 地方行政研究 25(1) : 15-34.
- Bies, R.J. and Shapiro, D.L. 1988, Voice and justification: Their influence on procedural fairness judgments. *Academy of Management Journal* , 31(3) : 676-685.
- Leung, K. and Li, W.K.1990, Psychological mechanisms of process-control effects. *Journal of Applied Psychology* , 75 : 613-620.
- Leventhal, G. S.1980 What should be done with the equity theory: New approaches to the study of fairness in social relationship In K.J. Gergen, M.S. Greenberg, and R.H. Wills (eds.), *Social Exchange : Advances The Theory and Research*. New York: Plenum Press. 27-55.
- Lind, E.A. and Tyler.T.R.1988 The social psychology of procedural justice, *Plenum* , New York, (菅原・大淵訳 : フェアネスと手続きの社会心理学、プレーン出版, 1995)
- Thibaut, J. and Walker, L.1975, *Procedural Justice : A psychological Analysis*, Hillsdale , Lawrence Erlbaum,
- Thibaut, J. and Walker, L.1978, A theory of procedure. *California Law Review* , 66(3) : 541-566.
- Tyler, T. R., and Lind, E. A.1992, A relational model of authority in groups, In M.Zanna (eds.), *Advances in Experimental Social Psychology*. New York : Academic Press. 25 : 115-192.
- Wish, M., Duetsch, M. and Kalpan, S.J.1976, Perceived dimensions of interpersonal relations. *Journal of Personality and Social Psychology* , 33(4) : 409-420.