

「合意形成の新しい展望
～アフターコロナ時代におけるオンラインワーク
ショップの工夫～」

2020年10月13日
根本祐二 東洋大学
nemoto@toyo.jp

自己紹介

鹿児島生まれ。

日本政策投資銀行地域企画部長を経て、2006年4月東洋大学に転籍。

現在、大学院教授、公民連携専攻長、PPP研究センター長を兼務。

専門は、PPP(公民連携)、インフラ、地方創生。

(参考)

東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻(PPPスクール)

2006年開設。2年間で修士号(経済学)を取得可能。

国連CoE地方政府PPPセンターとして認定。

地方自治体職員、民間(建設、不動産、コンサルタント、金融等)、海外政府・国際機関職員など社会人がメイン。

修了生の業務成果：

岩手県紫波町オガール地区開発、フィリピントゥワン市地域開発、広島県廿日市市筏津地区複合施設整備、神奈川県三浦市下水道コンセッション、茨城県高萩市公共施設等総合管理計画改訂など多数。

2021年4月入学のための11月入試、3月入試

詳しくは、www.pppschoool.jpどうぞ

アセットマネジメントの課題

公共施設等総合管理計画はほぼ100%の自治体が策定済。
2020年度中に個別施設計画を策定終了の予定。

問題：

- ・個別施設計画は総合管理計画を実現するために個別にすべきことを記載する計画。
- ・しかし、実際には、総合管理計画策定前からあった長寿命化基本計画をそのまま個別施設計画としている例(橋梁、下水道、公営住宅など)、総合管理計画に記載のある方向性を具体化していない例(学校、社会教育施設など)が多い。
- ・つまり、個別施設計画を集計しても、総合管理計画の目標値は達成できない可能性が高い。

総務省指針では、2021年度末までに、

- ・個別施設計画に基づく対策効果を反映した経費見込み
- ・充当可能な財源の見込み

を比較することを求めている。不足があれば、総合管理計画の改訂⇒個別施設計画への反映⇒総合管理計画への反映⇒実行⇒チェック⇒改訂のPDCAが必要。

PDCAの前提として必要になるのが合意形成。合意形成ができなければ計画は絵に描いた餅。

アセットマネジメントの処方箋(全体)

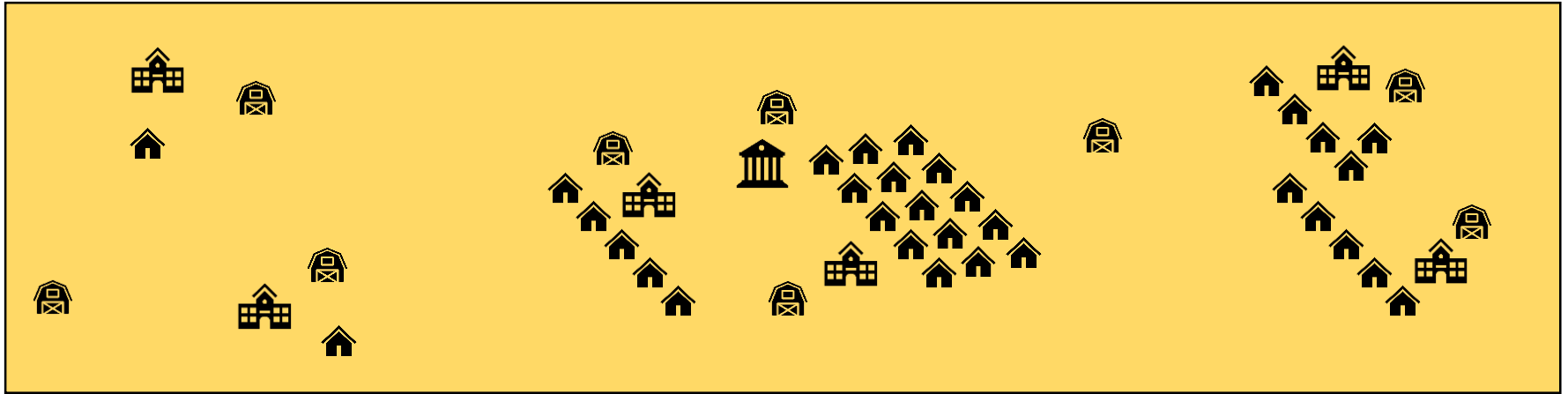
種類		公共施設(建築物)	土木インフラ
インフラとしての性格		利用する活動に公共性があり、施設自体には公共性はない	利用する活動には公共性はなく、そうした活動を誰でも行えるようにするインフラに公共性がある
現状のインフラを前提にした対策の方向性		機能をできるだけ維持しつつ、インフラの量を最大限削減する	できるだけ量を削減しないで、費用を下げる
対策	機能を維持して量を削減する方法	再編(広域化、ソフト化、集約化、共用化、多機能化)	間引き
	量を維持して費用を削減する方法	LCC削減(点検・診断・監視、リスク・ベース・マネジメント(RBM)、長寿命化・短寿命化ほか)	
現状のインフラを前提にしない対策	施設やネットワークを使わない方法	分散処理 デリバリー バーチャル化	
	サービスの受け手が移動する方法	移転	

アセットマネジメントの処方箋(公共施設)

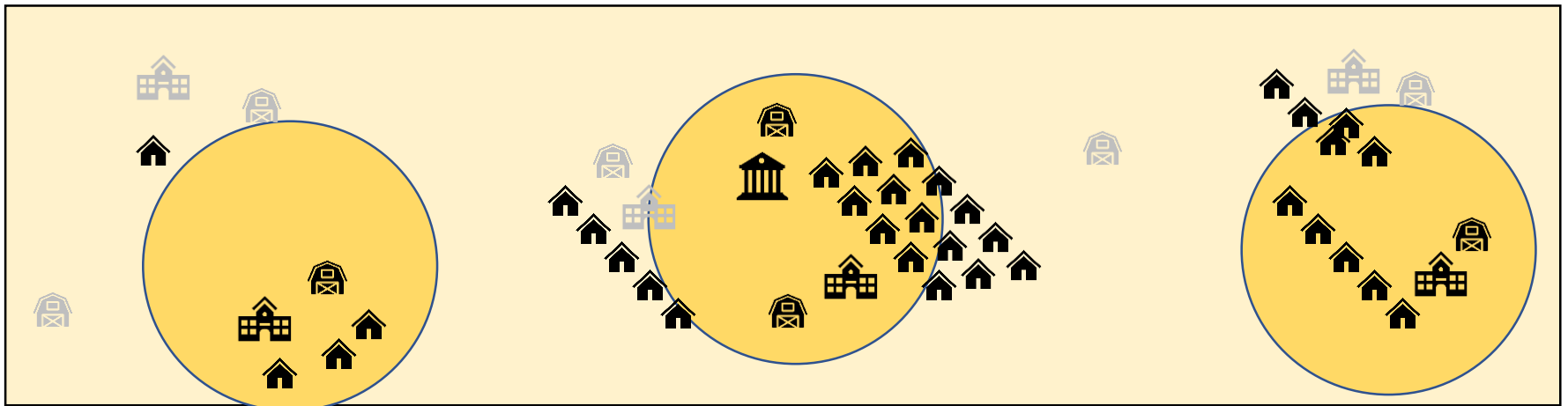
階層区分	種類の事例	広域化	ソフト化	集約化	共用化	多機能化
広域	病院、大型ホール、総合運動場、ごみ処理場、斎場など	◎ 広域連携				
全域	本庁舎、中央図書館		○リース			◎ 他施設の複合化
地区	学校			◎ 学校統廃合	◎ 学校と地域施設の共用	○ 公共施設として残す場合は学校へ機能移転
	子育て支援施設、市民文化系施設、社会教育系施設、福祉施設他		◎ 民営化、民間施設利用			
住区	公営住宅、集会所		◎ 民間住宅活用(含む家賃補助)、集会所の地域移管	○ 公営住宅集約化、跡地の民間利用		○ 集会所の学校への機能移転

アセットマネジメントを行った場合の地域

現状：分散配置されている、人口が少ない地域にも公共施設が配置されている、結ぶインフラをフル規格で維持する必要がある



マネジメント後：すべてを維持するのではなく、拠点の選択と集中を進める。



拠点のイメージ

おおむね人口10,000人を対象として小学校統廃合を行い10,000か所の拠点を創生。一校当たり12学級で短学級回避できる規模。

	現在	将来	一つの拠点がカバーする地区	備考
人口	127,138,033	100,000,000	10,000	
小学生	6,300,735	4,500,000	450	
小学生割合	5.0%	4.5%	4.5%	少子化を考慮
現状基準(38.3人／学級)での学級数			12	単学級回避可能
学校数	19,526	10,000		



拠点には新校区内の他の公共施設(社会教育、福祉、行政系施設の機能を移転・集約化)



多世代が日常的に訪れる施設になる



拠点の利用者人口密度が上がるので、民間投資の損益分岐点が下がる



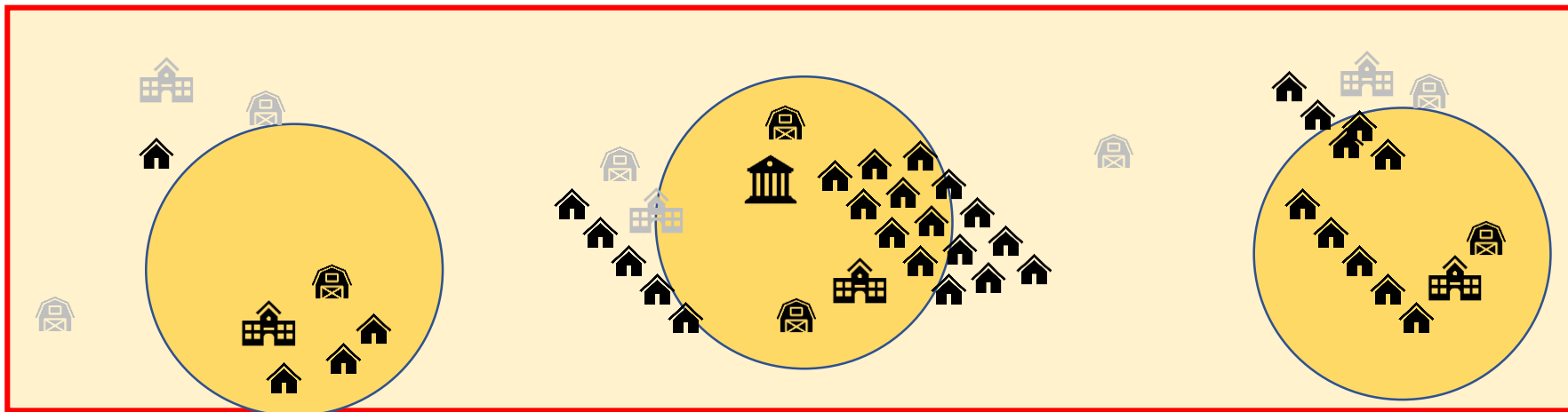
ガソリンスタンド、スーパー、カフェなどが立地可能になる

悪い合意形成と良い合意形成

悪い合意形成:もっとも問題の大きな箇所を部分的に解決しようとする。
⇒大多数の無関心と少数の大反対⇒平均するとマイナス



良い合意形成:部分ではなく地域全体の将来の情報を提示する。全員が関係者となり、真剣に考えるようになる。



成功事例：富山県魚津市小学校再編計画

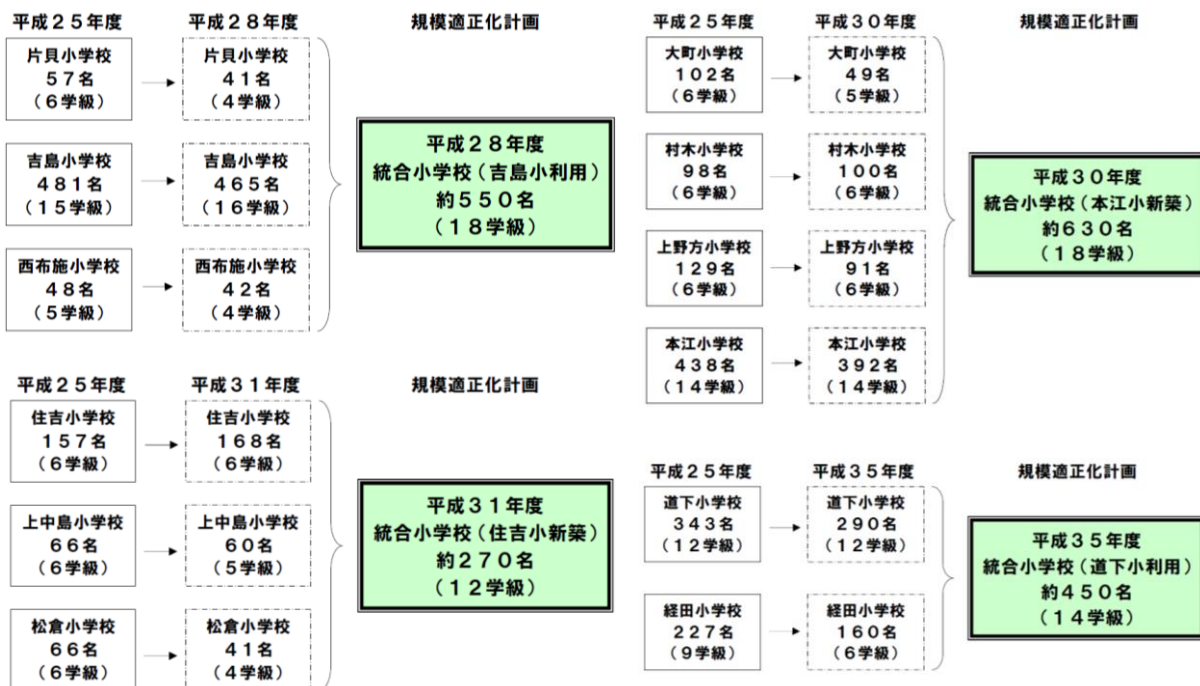
<再編方針（共通）>

目標年度：平成 35 年度

- 教育環境の充実を図るため、長期的には小学校を2校とすることも視野に入れながら、平成35年度までに小学校を4校に統合する。
- 閉校予定の小学校であっても、現在通学している児童の安全面を考慮し、耐震化が必要な校舎等は耐震化を行う。
- 閉校となる小学校の跡地へ地域の主要施設を中心に機能集約を行い、地域の活性化を図る。
- 新設校に集約できる機能は集約していく。

※計画通り進行中

	もともともと	再編計画
小学校	12	当面4⇒長期2
中学校	2	2



- 12校を4校(2校)にすることで全体像を全市民で共有することができた。
- もともと中学校が2校で全く問題がなかったことが市民の共通認識としてあった。(昭和22年の選択)

⇒ **バランスの取れた客観的な情報の提供**

(参考) IAP2(International Association of Public Participation)の市民参加のスペクトラム

- 目的: 情報提供(inform)。ただし、単なる情報提供ではなく、必要に応じて、意見聴取(consult)、意見反映(involve)、共同決定(collaboration)、権限委譲(empower)の前提となりうるもの。
- 内容: バランスよく客観的な情報(balanced and objective information)。具体的には、費用対効果、リスクに関する数値化された情報のほか法制度等との整合性に関する情報等を、代替案と比較できるようにしていること。
- 方法: 市民が課題、機会、解決策等について理解する(understanding the problem, alternatives, opportunities and/or solutions。)ために工夫されたさまざまな方法を工夫する。

increasing impact on the decision 決定への影響の増加					
	Inform 情報提供	Consult 意見聴取	Involve 意見反映	Collaboration 共同決定	Empower 権限委譲
→行動 ↑決定					
Public participation goal 市民参加の到達目標	To provide the public with balanced and objective information to assist them in understanding the problem, alternatives, opportunities and/or solutions. バランスよく客観的な情報を提供し、課題、代替案、機会、解決策等について理解すること。	To obtain public feedback on analysis, alternatives and/or decisions. (政府による)分析、代替案、決定に対する市民の意見を聞くこと。	To work directly with the public throughout the process to ensure that public concerns and aspirations are consistently understood and considered. 全プロセスを通じて市民と直接一緒に作業し、市民の懸念や要望が常に理解され検討されるようにすること。	To partner with the public in each aspect of the decision including the development of alternatives and the identification of the preferred solution. 代替案の作成や望ましい解決策の特定等、意思決定の各局面において市民と協働(意思決定の代替案を立案)すること。	To place final decision making in the hands of the public. 最終的な意思決定の権限を市民に移譲すること。
Promise to the public 市民への約束	We will keep you informed. 市民に対して、常に最新の情報を提供する。 【情報の一方通行、提供側も説得する意思はない】	We will keep you informed, listen to and acknowledge concerns and aspirations, and provide feedback on how public input influenced the decision. 市民に対して、常に最新の情報を提供し、市民の懸念や要望に耳を傾けて理解し、それらが意思決定にどのような影響を与えたかをフィードバックする。 【意思決定に必ずしも影響を与えるわけではない】	We will work with you to ensure that your concerns and aspirations are directly reflected in the alternatives developed and provide feedback on how public input influenced the decision. 市民に対して、設定された選択肢に、市民の懸念や要望が直接反映されるよう協働するとともに、市民の意見がどのような影響を与えたかをフィードバックする。	We will look to you for advice and innovation in formulating solutions and incorporate your advice and recommendations into the decisions to the maximum extent possible. 解決策を設定する際に、市民に対してアドバイスや革新を求め、そのアドバイスを推奨を可能な限り組み込むようにする。	We will implement what you decide. 市民の決定したことを実行する。

市民参加のスペクトラムではinform(情報提供)が極めて有効であるとされている。しかし、情報提供の受け取り方に関しては、現状の日本とは違いがあるのではないか。

	米国(IAP2)	日本
公務員倫理との関係	情報提供は当然の責務であり、情報提供しないことは倫理に反するとされている。情報提供していないと、それだけで白紙に戻る理由にされる。	「民は由らしむべし、知らしむべからず」 出典は論語: 人民を法に従わせることはできるが、法を作った理由を理解させることは難しいという意味だが、転じて、「市民にはできるだけ情報は提供せず、決まったことに従わせる」と解釈されている。
市民意思の確認による計画の変更や改善	市民意思により、より良い計画に代えられる可能性がある。	行政の案が最善で、市民は個別最適の観点から勝手な意見を出すに違いないと思込んでいる。また、実際にその通りの行動をする市民が多い。
情報提供による市民の意見の変化	正しい情報提供によって不合理な反対が抑制される。	情報提供すれば反対を誘発してしまうと思われる。

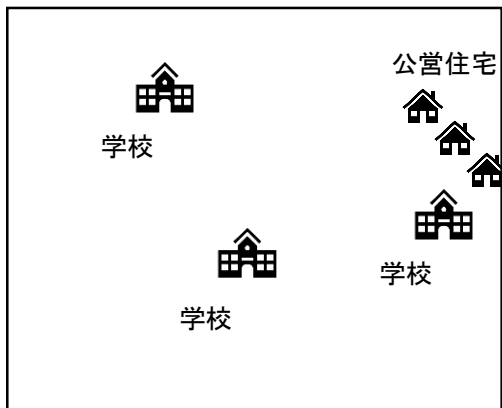
IAP2専門家によると、米国も昔は日本のようだったが、1980年代のnimbyism以降に試行錯誤を繰り返すことで、次第に変化して来たとのこと。

市民が課題、機会、解決策等について理解する (understanding the problem, alternatives, opportunities and/or solutions) ために工夫された方法として、米国で主に採用されているもの

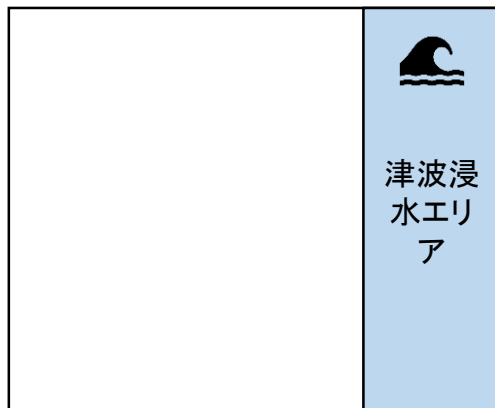
手法の名称	特徴	Inform 情報提供	Consult 意見聴取	Involve 意見反映	Collaboration 共同決定	Empower 権限委譲
Open House オープンハウス	パネルの展示やリーフレット等資料の配布により、事業や進め方に関する情報を提供する場					
Focus Groups フォーカスグループ	特定テーマに関する世論を推測するために少人数の被験者の議論を通じて意見の傾向を把握する手法					
Serious game シリアスゲーム	エンターテインメント性のみを目的とせず、教育・医療用途(学習要素、体験、関心度醸成・喚起など)といった社会問題の解決を主目的とするゲーム。					
Asset mapping アセットマッピング	地域の資源や欠点をポイントごとに地図化し、重ねてみることで問題点を把握し、解決策を検討する。					
Charrette シャレット	専門家が短期間に協同してデザインを行う。通常、1週間程度の短期間に、様々な領域の専門家が、行政や住民と会合を重ね、何回も議論を繰り返しながら具体的な計画案を示し、最終的な合意案を確定する					
Participatory budgeting 参加型予算編成	一般の人々が地方自治体または公的予算の一部をどのように配分するかを決定するプロセス。					
Deliberative polling デリバレイティブ ポリング	討論型世論調査。討論のための資料や専門家から十分な情報提供を受け、小グループと全体会議でじっくりと討論した後に、再度、調査を行って意見や態度の変化を見る。					

アセット・マッピング

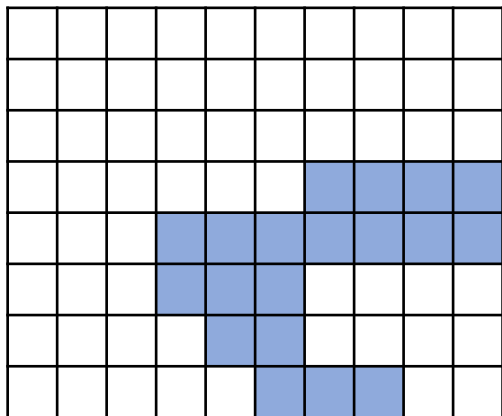
公共施設マップ



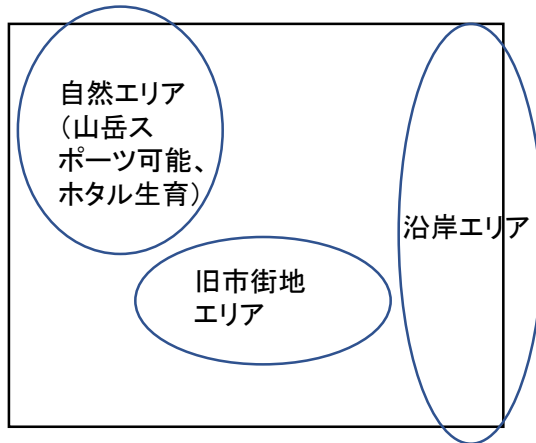
ハザードマップ



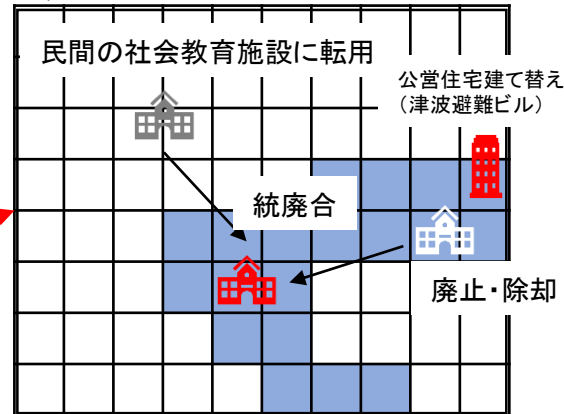
人口メッシュ



自然・歴史資源マップ



複数のマップを重ねて提案を行うワークショップ



- ・正解はないので、できるだけ意外な気づきをもたらすことを目的とする
- ・相互投票で優秀賞を決定
- ・行政が提案を引き取って政策に反映させるとなお良い

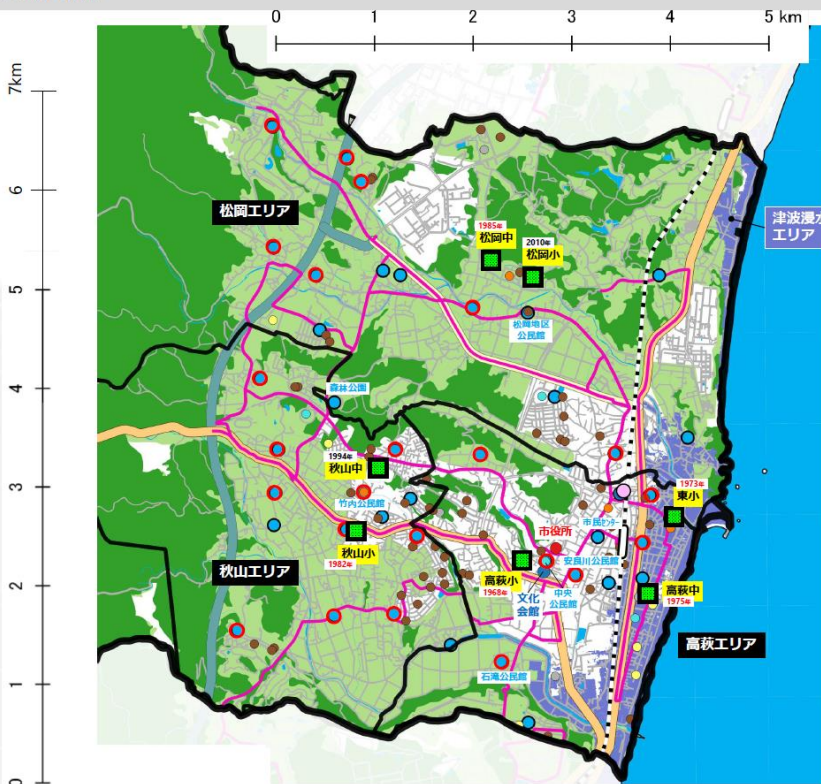
(事例)茨城県高萩市公共施設等総合管理計画改訂版

現在:4小2中(うち1小1中が津波浸水エリア内)

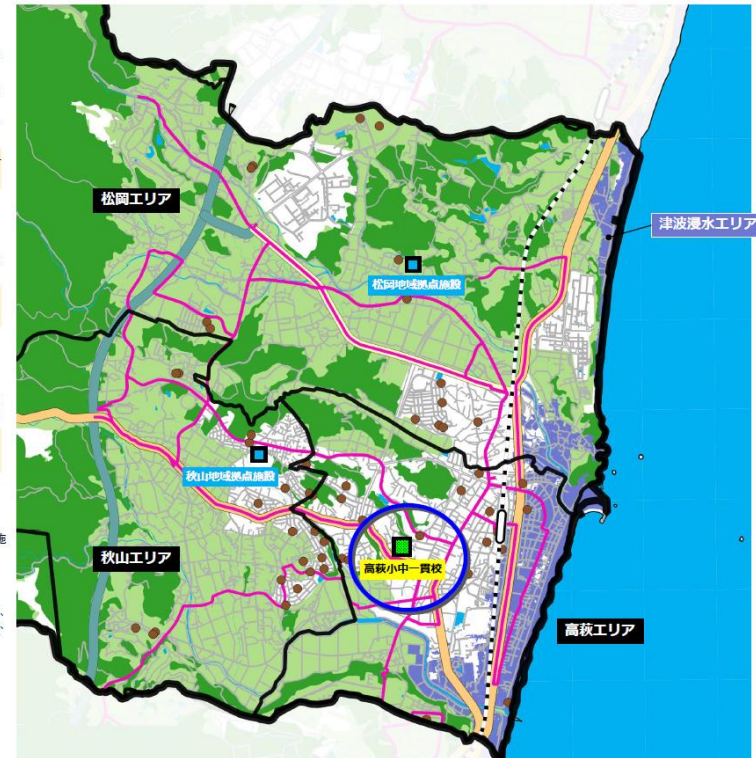
将来:1小1中(中心市街地に小中一貫校として建て替え。津波浸水エリア内2校は廃止撤去。その他の廃校舎はコミュニティ施設に転換)

現在の配置状況

今後の再編の方向性:案② 小中一貫校1校+コミュニティ施設(段階的な移行)



- 高萩小中一貫校
 - ・高萩エリアの高萩小、東小、高萩中はいずれも築40年以上経過
 - ・東小、高萩中は、津波浸水エリアに立地
 - ・将来の児童生徒数減少を見据え、小中学校1校に集約
 - ⇒ 高萩小学校を施設一休型小中一貫校として建替え
- 松岡小 ⇒地域拠点施設
 - ・松岡小の校舎は築9年と新しいため、将来的に地域拠点施設に転用
 - ⇒ 将来的に地域拠点施設へ転用(防災拠点として改修)
- 秋山小 ⇒地域拠点施設
 - ・秋山小の北校舎は築4年と新しいため、将来的に地域拠点施設に転用
 - ⇒ 将来的に地域拠点施設へ転用(防災拠点として改修)
- コミュニティ施設
 - ・高萩小中一貫校、2か所の地域拠点施設へ集約化
- 高萩小周辺公共施設の再編
 - ・高萩小周辺に集積している文化会館、図書館、市民体育館、中央公民館は、高萩小中一貫校建替え時に集約化する。



・ハザードマップを使うことで、策定検討委員会で、住民が危機意識を共有できた。

デリバレイティブ・ポリング

1日(半日)のワークショップ形式

①議論が分かれるようなテーマの設定

②1回目投票

③ファシリテータから補足情報の説明

④2回目投票

⑤討論

⑥3回目投票



スマホアプリによる
匿名投票

択一式
・賛成
・反対



公平な情報提供を条件に、一定の方向性に誘導することを認める



スマホアプリによる
匿名投票

択一式
・賛成
・反対

記述式
・賛成
・反対理由



説明後でも残る反対こそコアな反対であり、貴重な意見。その反対を解決するために必要な条件を議論する。



スマホアプリによる
匿名投票

択一式
・賛成
・条件付き賛成
・反対

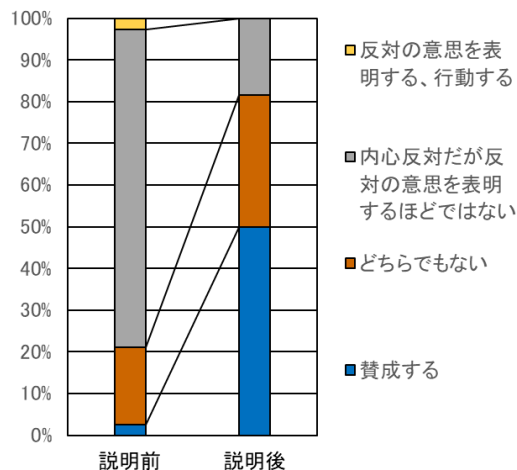
デリバレイティブ・ポリング演習

スマートフォンで、go.respon.jpを検索してください。
以下の数字を入力してください。

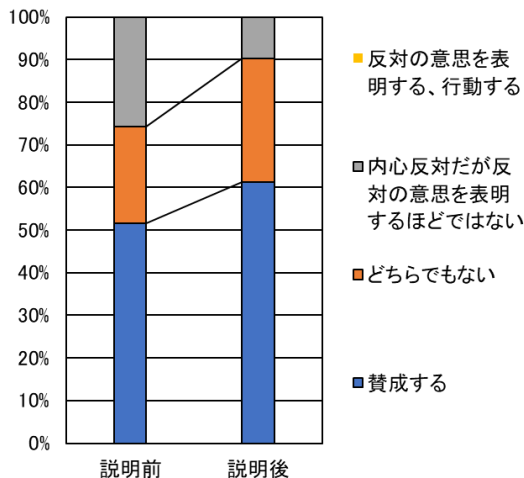
(類似事例) 東洋大学での実験

誘導型ポリング: 経済学部根本ゼミ生約60人に対するアンケート

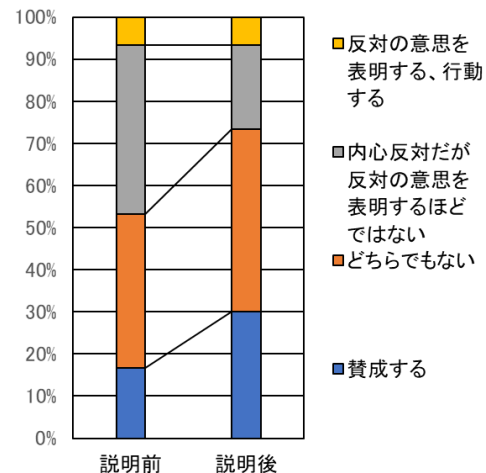
ごみ処理施設



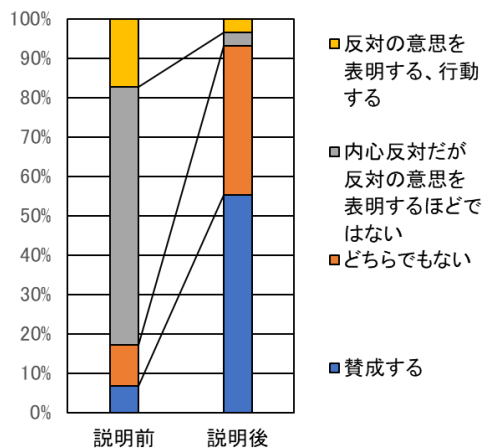
障害者グループホーム



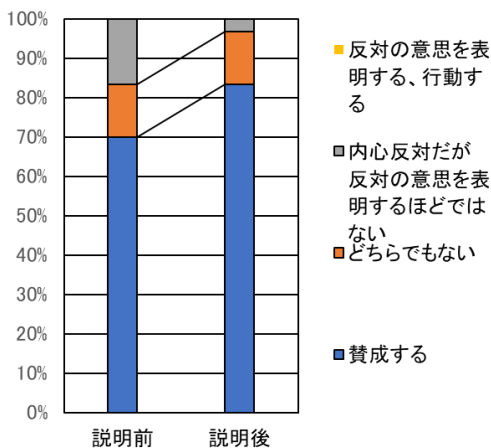
民間葬儀場



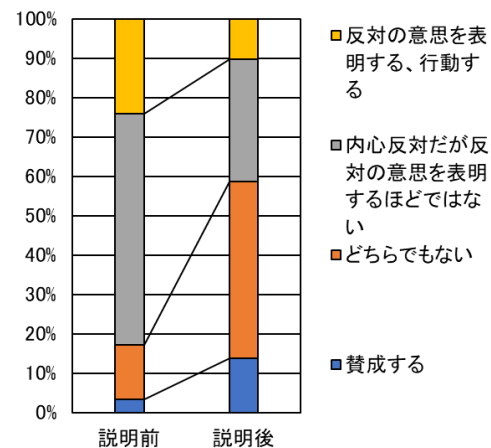
公立診療所廃止



社会教育施設統廃合



ガソリンスタンド廃止



デリバレイティブ・ポリングの効果

1 参加者の層を固定しない効果がある

リモートでの投票を可能にすれば、特定の意思を持つ人たちだけが集まるという現象を緩和できる。

2 説明による変容が認められる

バランスの取れた客観的情報の提供により、変容する人が少なくない。

3 ポジショニング効果

結果を同時に見ることで、自分の考え方が絶対ではないことが分かる。

(反対する人は全員が反対していて自分は代表として主張していると思う傾向がある)

4 プライオリティ効果

複数のケースを検討すると、自分自身にとっての優先順位が分かる。