

# 多段階市民参加プロセスによる政策決定: 札幌市環境基本計画策定事例

## A policy decision making with multiple stepwise citizen participation program: A case study of revising the basic environmental plan Sapporo

大沼進\*1  
Susumu Ohnuma

横山実紀\*1  
Miki Yokoyama

\*1 北海道大学  
Hokkaido University

This paper demonstrated a significance of policy decision making with multiple stepwise citizen participation programs with introducing a case of revising the basic environmental plan Sapporo. Sapporo city implemented participatory programs involving both applicants who were willing to join the discussion and residents who were randomly chosen. The participation programs were designed from the beginning stage to final stage of the planning. Back Cast Scenario Workshops (BCSW) were conducted in the participation program, in which participants begin with the discussion mapping out an ideal future and consider backward to present situation. We discussed the different role of participants in each step of the participatory program. Furthermore, we stated the advantages and points to note as for installing BCSW. Finally, we mentioned the limitations of our approach and remarked expectations to AI.

### 1. はじめに

社会全体で一つの決定が求められるとき、集団浅慮などを回避しながら多様な意見を集約し、多元的価値を反映させた合意形成を実現し、かつ、その決定に加わらなかった人も納得できるようにするには、その決定に至るまでのプロセスが公正であるかという手続き的公正を考慮したプロセスデザインが重要である。その手続き的公正を高める手法の一つとして、計画づくりへの市民参加がある。ただし、市民参加の場をどう設計・運用するか、また決定プロセス全体の中で市民参加をどのように位置付けるかなど様々な留意事項がある。市民参加による意見集約の運用支援には AI の応用が可能であり、部分的には実用可能となっている(例えば、COLLAGREE [伊藤 15])。だが、これを決定過程全体の中でどう位置付けて用いるかは今のところ人間の判断に委ねるしかない。

本稿では、多段階による市民参加を経て計画策定を行った実際の政策決定の事例紹介を通じて、複雑化社会における意思決定・合意形成のための AI 技術のあり方についての検討材料を提供する。具体的には、札幌市における第 2 次環境基本計画策定の事例を紹介する。

## 2. 札幌市における第 2 次環境基本計画策定のプロセス

### 2.1 第 2 次札幌市環境基本計画策定の背景

札幌市環境基本計画は 1998 年に策定され、2017 年度に計画期間を終える。この間、札幌市では、温暖化対策推進計画、エネルギービジョン、生物多様性ビジョンなど、個別計画が整い、2008 年には市民が取り組むべき行動を掲げた「環境首都・札幌」宣言をした。そのため、それらの上位計画としての環境基本計画の位置付けを見直し、個別計画の達成目標との棲み分けと整合性を明確化する必要が生じてきた。

そこで札幌市環境審議会では、2030 年の達成目標と 2050

年のあるべき未来像を描き、そこから現在に向かって逆算的に取り組むべきことを議論するというバックキャスト手法で検討を進めていく方針とした。その達成目標とあるべき未来像に、次に述べる市民参加により市民の意見を反映させていった。

### 2.2 市民参加の流れと位置付け

この計画策定に際し、札幌市が取り組んだ市民参加には 2 点の特徴がある。第一に、関心の高い市民が議論する場(ステークホルダー会議)と、無作為抽出で選ばれた市民が議論する場(ミニ・パブリックス)の両方が行われたことである。一方で、誰もが意見を言える機会が提供されるべきという発言機会を満たすためにステークホルダー会議が必要であること、他方で、特定の意見や価値を有する人ばかりに偏らないよう代表性の高い参加者を確保するために無作為で選ばれた市民による議論も必要であることの両方を満たす設計となっている。

第二に、計画策定期間、初期段階、中間段階、最終段階と 3 段階にわたりワークショップを開催したことである。その全体の流れを図 1 に示す。

まず、初期段階では、環境活動に取り組んでいる市民や事業者等によるワークショップと札幌市在住外国人インタビューが行われ、それを受けて無作為で選ばれた参加者による第 1 回市民ワークショップ(WS)が開催された。この WS では、未来像をつくり共有していくためにバックキャストシナリオワークショップ(Back Cast Scenario Workshop: 以下 BCSW)という方式で行われた。参加者はいくつかのテーマに分かれ、テーマごとに未来像を議論した。それを受けて審議会は計画の骨子案を策定し、その骨子案を元に第 2 回市民 WS が開催された。第 2 回 WS では、第 1 回に引き続いて BCSW 方式で行い、付け加えるべき事項がないかなどを点検すると共に、将来像に向けて必要なことについて議論した。そしてパブリックコメントの直前に、第 3 回市民 WS を開催した。ここでは「現在できていないことがどうすればできるようになるか」と、この計画を多くの市民に知ってもらうために必要な取り組みについて議論した。さらに、希望者による意見交換会も開催された。

以上のように、第 2 次環境基本計画策定にあたり、多段階で多様な層を含んだ市民参加プログラムが執り行われた。

連絡先: 大沼進, 北海道大学, 札幌市北区北 10 条西 7 丁目, ohnuma@let.hokudai.ac.jp

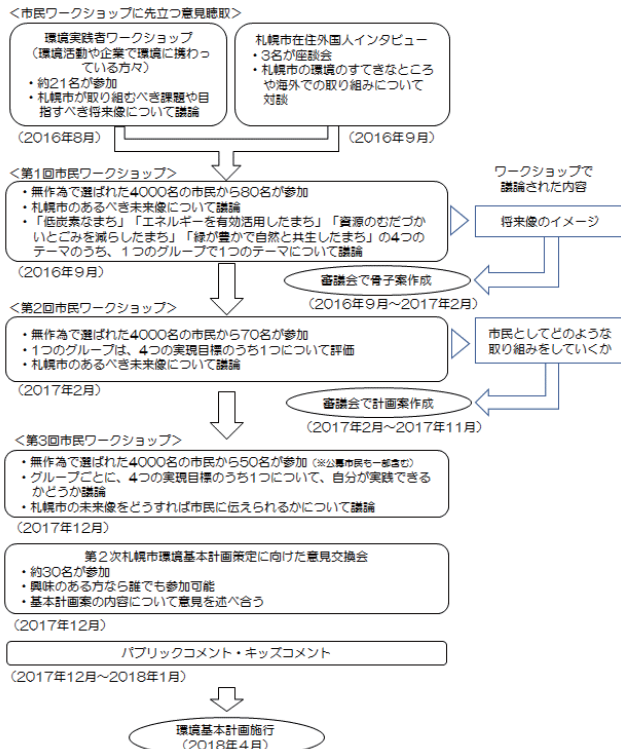


図1 計画策定にかかる市民参加の流れ

### 3. 札幌市における市民参加プロセスの意義

#### 3.1 多段階参加プロセスの意義

一般に、計画づくりへの市民参加は、内容が固まった最終段階よりも早い時期からの関与が望ましいとされる。それは、多様な意見・価値を反映させる余地が広いためである。計画が決まってからでは多面的価値が反映されないと批判されることもある。合意形成とは、ある価値を採択して別の価値を排除するという問題にしてはならない。今回の事例の場合、理想の未来像は一人ひとり異なるが、その最大公約数を集約する上で、初期からの市民参加は重要な鍵であった。また、関心の高い市民と無作為抽出による市民と両方による議論の場が別々に設けられたことも注目に値する。集団意思決定研究では、カスケードや集団極化などを起こさないために独立した議論の場が必要であるとされているが[亀田 97]、本事例はこれに沿った形でデザインされている。

一方、最終段階では提案された計画について評価をすることができる。無作為で選ばれた市民には“価値の診断士”としての役割がある[Dienel 89]。多くの市民にとって受け入れられるか、実現可能かといった側面について評価することで計画の実効性を高めることにつながる。どれほど優れた計画も市民が納得でき、実行できなければ絵に描いた餅になる。とくに環境問題は行政だけで解決できるものではなく、多くの市民の協力が必要とされ、そのための行政と市民の協働の取り組みも重要視される。その実効性を高める一手段としての市民による評価という形式に意味がある。

以上のように、同じ市民参加といっても初期段階と最終段階ではその機能が異なる。ただ闇雲に市民参加の回数が多ければよいというわけではなく、時間軸の中で適した役割を明確にし、その役割に沿って参加の場をデザインしていく必要がある。この点で、札幌市の市民参加プロセスは参考になるだろう。

#### 3.2 バックキャストシナリオワークショップの意義

BCSW はあるべき未来像を設定し、そこから逆算して現在取り組むべき課題を考えるという思考法を参加型ワークショップに持ち込んだものである。BCSW は、地球規模の環境問題のように長期的な問題を扱うのに向いている。ただし、望ましい未来を出発点に考えるため、理念を整理する上ではよいが、具体性に欠けるという問題が指摘されている。実際、今回の札幌市における事例でも、参加者からは実感がわからない、抽象的でわかりにくいなどの意見があった。今回の札幌市の場合には、既に個別計画で個別の達成目標が存在している中で、その上位の理念を体系的に整理する上では意義があった。これら具体的な達成目標がなかったときに、BCSW を用いて達成目標を具体化する作業をする際の運用方法や効果について今後さらに精緻化していく必要があるだろう。

また、社会全体の決定としてだけでなく、個人の観点からもBCSW の意味を検討する必要があるだろう。人は一般に、“今・ここ”に反応し、将来の利益や損失を割り引いて考えてしまう傾向がある。しかし、未来に焦点をおくことで、将来価値の割引が軽減される可能性がある。BCSW の参加者がより未来志向的になることができたか、その効果は現在検証作業中である。

#### 4. 今後の課題とAIへの期待

本事例における3回にわたる無作為抽出による参加率は2~4%に過ぎなかった。日本における無作為抽出による市民参加では5%前後といわれており、残念ながら今回もその例に漏れなかった。低参加率の下では代表性が担保されない。そこで、参加のハードルを下げる仕掛けが必要である。Web 上でのオンライン参加は参加のハードルを下げるツールの一つと期待される。だが、web による議論は対面に比べて、議論の熟度、異質な意見への傾聴などに懸念事項が多い。AI によるファシリテーションがこれらを改善する方向で発展することが期待される。

また、ステークホルダー会議と無作為で選ばれた参加者それぞれについて、web 参加と対面参加の違いを比較する必要もある。こうした社会実験を通じて、社会心理学など社会科学の知見とAI技術の疎通を相互に図っていくことで、より豊かな社会的意思決定・合意形成の支援に繋がると期待される。

#### 謝辞

本研究は、課題設定による先導的人文学・社会科学研究推進事業(実社会対応プログラム)「私益と公益が錯綜する公共的意思決定のプロセスデザインに関する研究」により助成を受けた。札幌市環境局をはじめ、市民参加プログラムの運用に取り組んでくださったみなさまへ御礼申し上げます。

#### 参考文献

- [Dienel 89] Dienel, P. C.: Contributing to social decision methodology: citizen reports on technological projects, In C. Vlek & G. Cvetkovich (Eds.) Social decision methodology for technological projects, Kluwer Academic Publishers, 1989.
- [伊藤 15] 伊藤孝行, 奥村命, 伊藤孝紀, 秀島栄三: 多人数ワークショップのための意見集約支援システム Collagree の試作と評価実験~議論プロセスの弱い構造化による意見集約支援~, 日本経営工学会論文誌, Vol.66, No.2, (2015)
- [亀田 97] 亀田達也: 合議の知を求めて グループの意思決定, 共立出版(1997)