

# 琉球大学学術リポジトリ

## 公共施設等統廃合に関する合意形成の手段： 先行研究のレビューによる整理

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 琉球大学人文社会学部 公開日: 2020-04-07 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 柳, 至, Yanagi, Itaru メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/45490">http://hdl.handle.net/20.500.12000/45490</a>

## 公共施設等統廃合に関する合意形成の手段 —先行研究のレビューによる整理—

柳 至

### 1 本稿の目的

近年、人口減少や財政難を背景として、公共施設等の統廃合を進めようとする地方自治体が現れている（柳 2019）。公共施設等の統廃合を地域で合意することは難しい取り組みである。日本政策投資銀行が2013年12月に実施した世論調査によると、公共施設の総量を見直すことには8割が賛成するものの、公共施設の具体的な施設名をあげて質問をすると、減らすべきとする回答は1～4割程度となる<sup>1</sup>。多くの住民は自らの身近な公共施設の統廃合について否定的であるため、その統廃合について合意することは困難なのである<sup>2</sup>。これまで公共施設等の整備・見直しに際して様々な合意形成の取り組みが行われてきた。本稿の目的は、近年の日本の地域社会における公共施設等の整備・見直しに係る合意形成の取り組みや、公共政策に対する受容意識に関する公正理論をレビューし、公共施設等統廃合を地域社会全体として合意する手段として、どのような取り組みが想定され、どのような研究上の課題があるかを整理することにある。

<sup>1</sup> 日本政策投資銀行（2014）による。この調査はインターネットを用いた調査方法を採用し、20歳～69歳の男女で日本全国の市又は東京23区の在住者（株式会社マクロミルの登録モニター）を調査対象としている。調査の有効回答数は1054人である。

<sup>2</sup> また、中川雅之は合意が難しい理由として、施設廃止により恩恵を受けるアクターが意思決定に参加しないことも指摘する。恩恵を受けるアクターとは、廃止対象となった施設が立地しない地域に住む住民や、将来世代となる（中川 2016）。

総務省は2014年4月に各地方自治体に対して、公共施設等総合管理計画の策定を要請した。この公共施設等総合管理計画は、長期的な視野に立った公共施設等の最適配置の実現という目的を有しており、その計画の中で公共施設等の統廃合の推進方針を記載することとされている。各地方自治体は計画の策定を進め、2019年3月時点では全都道府県と、大熊町、双葉町、飯館村の3町村を除く全市町村で計画が作成されている。

それでは、公共施設等の統廃合を進めるに際して、どのような取り組みを行うことにより合意が実現するのであろうか。以下、第2節では、日本の地域社会における公共施設等の整備・見直しに係る合意形成の取り組みについて、先行研究をレビューし、合意形成の対象、取り組みへの参加主体の範囲、方法という観点から整理する。第3節では、前節でみた取り組みについて、その方法と参加主体の関係性をみる。そして、取り組みの方法が双方向的なものであるかどうかと参加主体の範囲はトレードオフの関係にあることを述べる。第4節では、近年の日本で行われている、実験的手法を用いて住民参加が住民意識に与える影響を明らかにしている研究等を参考することによって、第3節でみてきた取り組みが有する効果を考察する。第5節では、第4節で紹介した先行研究で参照されていた公正理論について紹介し、今後の公共施設等統廃合において想定される合意形成の手段と公正理論との関係について整理する。第6節では、これまでの議論をまとめ、今後の研究課題について示す。

## 2 近年の公共施設等の整備・見直しをめぐる合意形成の取り組み

本節では、日本の地域社会における合意形成の取り組みとしてどのようなことが実施されているかを、先行研究で行われている事例研究により把握する。レビューの対象となるのは、近年の公共施設等の整備・見直しに係る合意形成をテーマとしており、論文や書名のタイトルに「合意形成」という用語が含ま

れている研究である<sup>3</sup>。公共施設等とは、2014年4月に総務省が示した「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」における定義と同様に、「公共施設、公用施設その他の当該地方公共団体が所有する建築物その他の工作物」とする。指針の中ではその具体例として、いわゆるハコモノの他、道路・橋りょう等の土木構造物、公営企業の施設（上水道、下水道等）、プラント系施設（廃棄物処理場、斎場、浄水場、汚水処理場等）が例示されており、地方自治体の社会資本全般を指している<sup>4</sup>。なお、合意形成には様々な定義がある（猪原 2011）。本稿では、齋藤・嶋田（2019）を参照し、非同意が顕在化していない状況を合意が存在しているものとみなす。その上で、こうした状況に対して非同意が表明されて、その非同意に対して対応する過程を合意形成の過程と考

---

<sup>3</sup> 本稿では、CiNii 及び国立国会図書館サーチを用いて取り上げる文献を収集した。取り上げる文献は総務省が各地方自治体に公共施設等総合管理計画の策定を要請した2014年以降に出版された論文及び書籍である。まず、CiNiiにおいてキーワードとして「合意形成」を指定した検索を行い、実際に行われた日本の公共施設等の整備・見直しに関して、合意形成の対象施設、参加主体、方法、地方自治体名が把握できる事例研究を行っている文献を収集した。また、キーワードに「合意形成」が含まれていなくとも、公共施設等の統廃合に関する文献で、合意形成の事例研究を行っている文献もレビューの対象とした。これらの中から、合意形成の参加主体として住民（一部住民も含む）を含むものを対象として一覧とした。ただし、上記の条件に一致するものの、入手できなかつた文献も一部存在する。なお、本稿で分析対象とした文献以外であっても公共施設等の整備に係る合意形成を取り上げている文献は存在しているものと考える。また、あくまでも先行研究の執筆者である研究者や実務家が合意形成の取り組みとして取り上げている事例であるため、日本の地域社会における公共施設等に関する合意形成の取り組みの全体像を把握するものではなく、近年の合意形成の取り組みの傾向を把握するにとどまっている。

<sup>4</sup> 総務省（2014）による。

える<sup>5</sup>。

近年の公共施設等の整備・見直しをめぐる合意形成の取り組みを一覧にしたものが表1である。表には、合意形成の対象となる施設の種類、取り組みへの参加主体、取り組みの方法、取り組みが行われた地方自治体名と事例研究の出典元となる研究を載せている。なお、同じ地方自治体で行っている取り組みであっても、取り組みの方法ごとに行を分けて記載している。

合意形成の対象となる公共施設等の種類は多様であるとともに、その整備だけではなく見直しのための合意形成の取り組みが存在する<sup>6</sup>。まず対象施設としては自治体が保有する公共施設等全般を対象とするものから、個別の施設に限定して合意形成を図るものがある。また、かつての公共施設等に関する合意形成の対象としては廃棄物処理施設といった迷惑施設の建設が主流であった<sup>7</sup>。しかし、近年ではすでに存在している公共施設等の統廃合をめぐる合意形成に着目する研究が現れるようになっている。

取り組みへの参加主体としては行政と住民が多い。戦後日本の合意形成の範囲は、あくまでも行政と開発業者・地権者の枠内であり、それ以外の関係者との合意形成は軽視されてきたことが指摘されている（金井 2019: 7）。今回のレビューは、住民を取り組みへの参加主体としている事例に限定しているため、住民が参加主体として入っていることは当然であるが、近年では住民が合意形

<sup>5</sup> 斎藤・嶋田（2019）では、合意に関するより詳しい定義についても示している。それは、「(i) 意見の表明を抑圧するような人為的介入が存在しない条件下において、(ii) 表立った非同意が顕在化しない、もしくは、(合意形成を拒否する形で顕在化している、応答不能な形で顕在化している、考慮可能な理由が示されていないなどの理由で) 顕在化しても関係当事者によって考慮されない状況を『合意』状態と呼ぶ」としている（斎藤・嶋田 2019: 21）。

<sup>6</sup> 新たに施設を建設するものについて「整備」と分類し、既存の施設について統廃合を含めた見直しをするものを「見直し」と分類する。

<sup>7</sup> 例えば、1960年代から90年代にかけての廃棄物処理施設をめぐる合意形成の過程を分析した研究として、金（2016）がある。

成の取り組みに参加をしている事例があることがわかる。なお、表1では、取り組みへの参加主体として事例研究の中で言及があった主体に丸をつけている。そのため、丸がついていなかったとしても、それはあくまでも文献で存在を確認できなかったということを意味しており、実際の事例においては参加していた可能性はある。

合意形成の際の住民参加の方法は様々である。表1には取り組みの名称と、その取り組みが情報開示型、意見表明型、協働型のいずれに分類されるかを示している。住民参加の形態の分類には様々なものがあり、例えばアーンスタインは住民参加を8つの類型に分類している（Arnstein 1969）。それは、①操縦、②治療、③情報提供、④相談、⑤懐柔、⑥パートナーシップ、⑦権限委譲、⑧市民によるコントロールであり、①と②は非参加、③ - ⑤は形式的参加、⑥ - ⑧は市民が権力を有している段階であるとしている。柳（2010）では、アーンスタインの分類を参照し、日本の住民参加の制度を、情報開示の機能を果たす情報開示の制度、市民の意見を行政に対して表明する意見表明型の制度、市民と行政が対等の立場で行政運営を行うという協働を促す協働型の制度の3つの段階に分類する<sup>8</sup>。本稿では、柳（2010）の分類に基づき、住民参加の方法を3つに分類している。公共施設等の整備・見直しについて広報をする情報開示型の取り組みとしては、パンフレットや広報誌の配布、ポスター掲示、テレビやラジオによる広報がある。意見表明型の取り組みとしては、パブリック・コメントやアンケートを通じた住民意見の把握や、シンポジウム・説明会・意

<sup>8</sup> 柳（2010）で、情報開示型の制度として取り上げるのは情報公開条例である。意見表明型の制度として取り上げられるのは、審議会・懇談会の公募制度、パブリック・コメント、市民意識調査、市民からの意見と回答の公開、モニター制度、住民投票条例である。協働型の制度として取り上げられるのは、市民会議・ワークショップ、まちづくり条例、自治基本条例である。情報公開そのものは参加に係るものではないが、住民参加の前提として情報公開は重要視されているため（坪郷 2006: 46）、参加を実現する前提となる取り組みとして取り上げている。

見交換会といった催し物が存在する。住民からの意見表明にとどまらずに、行政と協働して政策的帰結に影響を及ぼそうとする取り組みとしては、市民討議会、ワークショップ、検討委員会といった取り組みが存在する。

このように、先行研究のレビューからは公共施設等の見直しに際して住民も交えた合意形成に取り組んでいる地方自治体が存在していることがわかるが、こうした取り組みは全体からすると、一部に限られる。例えば、公共施設等の見直しの先行事例とされる相模原市の事例においても、2012年3月に『相模原市公共施設白書』を取りまとめたものの、実際の住民への説明は今後の課題として残されたままとなっていることが指摘されている（森 2016: 58-62）。また、公共施設等総合管理計画を分析した先行研究では、計画を策定するに際して住民の意見を反映させている自治体は数少ないことが指摘されている。小泉秀樹は、2013年11月時点でウェブ上に公開されている公共施設マネジメントに関する行政文書を対象とした分析を行った（小泉 2015; 2018）。分析対象となったのは全国の151の自治体である。151団体の中で個別施設の実施計画まで策定している自治体は35団体であった。それらの自治体が策定している実施計画の内容を分析すると、コストに着目し施設運営の効率化のみを目的とした計画が27団体と多数を占めており、住民生活への影響を考慮して計画を検討している例は6団体と少なく、住民意見が反映されている計画は2団体とさらに少ないことを指摘する（小泉 2018: 18-19）<sup>9</sup>。

---

<sup>9</sup> こうした状況は日本特有のものではなく、ドイツでも同様であることが指摘されている。ドイツの状況を分析した服部圭郎は、ボトムアップの街づくりでは先進的なドイツであっても、建物の撤去・減築に関しては、市民参加は往々にして丁寧に行われていないと指摘する（服部 2016: 198）。



### 3 住民参加の範囲と双方向性

それでは、住民も含めた合意形成の取り組みにはどのような特徴があるのであろうか。本節では、取り組みの方法と取り組みへの参加主体に着目し、両者の関係性をみていく。具体的には、情報開示型、意見表明型、協働型という住民参加の方法の違いと、参加する住民の範囲の関係性をみていく。

情報開示型の取り組みが対象とする住民の範囲は広い。情報開示型の取り組みは、パンフレットや広報誌などを通した住民への情報提供となる。基本的に行政から住民への一方向の働きかけとなるが、対象とする住民の範囲を区切ることなく、広い範囲の住民に対して情報提供をしている。例えば、大分県大分市の大通陸橋の撤去工事に際しては多様な媒体を用いて広範囲の住民に対して周知活動がなされている。テレビ、ラジオ、市報、新聞、各種情報誌のほか、幹線道路における横断幕（40箇所）、医療機関や学校等でのポスター（7100枚）、かわら版の回覧4回（356地区7500部、最終号は362地区96000部配布）等がなされている（二宮 2019: 76）。奈良県南和地域における公立病院の再編と広域連携に際しても、市町村発行の広報誌にパンフレットを折り込んだものを全戸に配布したという（水谷 2019: 93）。

意見表明型の取り組みは、全住民を対象としているものがあるものの、実際に参加しているのは一部住民に限られる。意見表明型の取り組みは、パブリック・コメントやシンポジウム・説明会といったもので、行政からの情報提供を受けて、参加者が意見を表明するものである。例えば、パブリック・コメントの参加主体は地方自治体により異なるものの、住民であれば提出することが可能な自治体が多い<sup>10</sup>。ただし、こうした取り組みであっても全ての住民が意見を提出することはなく、参加するのは一部の住民に限られる。また、シンポジウムなどでは、住民から選ばれたものがパネリストとなることがある。例えば、埼玉県さいたま市で行われた「さいたま市公共施設マネジメント・シンポジウム

ム（平成 24 年度）」では有識者とともに、市民委員もパネルディスカッションのパネリストとなつた<sup>11</sup>。

協働型の取り組みについても、実際に参加するのは一部の住民に限られる。小泉（2015）では、さいたま市と鶴ヶ島市両市では住民参加のワークショップが開催されたことを述べつつ、これらの取り組みの対象地区と住民が限定されていることも示している。さいたま市で行われた「三橋小学校を核とした複合施設を考えるワークショップ（平成 24 年度）」では、4 回にわたってワークショップが開かれ、20 人の市民（公募市民 11 人、地域市民 7 人、公共施設マネジメント会議市民委員 2 人）が参加している<sup>12</sup>。三重県松坂市で開催された「市営住宅のあり方市民討議会」では、有識者や行政関係者以外にも、無作為抽出等により選ばれた市民 10 人が参加をしている（川嶋 2015）。

こうしてみると、取り組みの双方向性と住民参加の範囲はトレードオフの関係にあることがわかる。もちろん情報開示型の取り組みであっても実際に全ての住民が情報を入手しているわけではないが、意見表明型や協働型に参加している住民よりも範囲が広い。対して、行政と住民との双方向性が増す取り組みとなると、どうしても参加をするものは一部の住民に限られる。こうした一部の住民参加については、住民参加の範囲が限られているためどれほど住民の意思を代表しうるかという批判が存在する。公共施設等統廃合に際しても、ワークショップを用いたさいたま市の事例について、森裕之は参加できる住民の数

<sup>10</sup> 例として、表 1 においてパブリック・コメントを実施した事例である長野県では、「県民意見公募手続に関する指針」の中で、「県民」の意見を募集することとしている。岐阜県垂井町では、「パブリック・コメント手続要綱」において「町民等」から意見を求めるとしている。「町民等」としては、町内に住所を有する者だけではなく、当該事案に利害を有する者も含まれており、対象の範囲は幅広い。

<sup>11</sup> さいたま市（2018）による。

<sup>12</sup> 同上。

は非常に限られているため、正当性を持ちうるのかという問題があることを指摘している（森 2016: 65）。

次にこうしたこれまで行われてきた取り組みが公共施設等統廃合をめぐる地域社会における合意形成にいかなる影響を与えるのかについて考察する。まず、合意形成の取り組みとして、行政から住民への一方向での情報提供が存在しているが、こうした取り組みは統廃合の合意に結びつけることができる取り組みなのであろうか。また、双方向性が強い取り組みについては、その参加主体が一部の住民に限られることになるが、実際に取り組みに参加していない住民も含めた地域社会としての合意に結びつけることができる取り組みなのであろうか。

#### 4 住民参加が住民意識に与える影響に関する研究の検討

前節で示した2つの疑問に対して、近年の日本で行われている、住民参加が住民意識に与える影響を実験的手法を用いて明らかにしている研究等を参照することによって、地域社会における合意形成に対して前節でみてきた取り組みが有する効果を考察する。実験的手法とは、「人為的に作り出した一定の条件の下で理論や仮説の正しさをテストする方法」である（谷口 2016: 5）。実験を行う際には、ある要因 X が結果 Y に影響を及ぼすかを検証するために、その X 以外の他の要素を全て一定のものとする条件を人為的に作り出す。他の要素を一定とするために重要なのが無作為割り当ての手続きであり、独立変数の値を各観察対象に無作為に割り振ることにより実験群と統制群を構成する（境家 2016: 27）。その上で、X という刺激を実験群に与えて、刺激を与えなかつた統制群と比較して結果 Y に違いがあるかどうかを統計的に検定する。実験群と統制群の結果を比較して、有意な差がみられたということになれば、X という要因が結果 Y に影響を及ぼしたことが明らかとなる。

1つ目の、行政から住民への一方向での情報提供が合意形成につながる取り組みであるかどうかという点について参考となるのが、田中愛治が率いた「市民のニーズを反映する制度構築と政策形成の政治経済学」プロジェクトによる研究成果である。このプロジェクトでは、世論調査の回答者が政策に関する客観情報を読んで一人で熟慮することの効果を検証している。まず、熟慮の効果を測るために、このプロジェクトで取り上げる政策課題である「外国人労働者受け入れ政策」に関する情報を提示するグループ（実験群）と、「エネルギー政策」に関する情報を提示するグループ（統制群）に無作為に割り振っている。そして、それぞれの情報を提示した後に、外国人労働者受け入れ政策に関する質問をし、その回答を比較している（今井 2018a: 32）。

こうした熟慮の効果としては、政策に関する知識を獲得するとともに、参加者の意見変化につながることが明らかにされている。まず、外国人労働者受け入れに関する質問をしたところ、実験群では熟慮前と比べて熟慮後に正答率が高まるとともに、わからないと回答した比率が低くなっていた。他方で統制群においては、変化が少なかった。これらの結果は集計レベルだけではなく個人レベルでも同様の傾向が認められている。なお、実験群においても、誤答率については減少させる効果はみられなかったため、「『知らないこと』について新しい知識を与える効果はあるが、誤った認知を修正する効果はない」との解釈がなされている（山崎・横山 2018: 98）。次に、外国人労働者受け入れ政策についての意見が熟慮により変化するかについても検証がなされている。個人レベルでみると、実験群では統制群と比較して、意見変化をしている傾向があることが分かっている<sup>13</sup>。この意見変化の方向性はどちらかに偏ったものではな

<sup>13</sup> ただし、集計レベルでは、実験群においては熟慮前と熟慮後で意見変化がみられなかった。個人レベルとの齟齬が生じているのは、個人レベルにおける意見変化がどちらかの方向に偏ったものではなかったため、全体としては変化がみられなかっただためであることが明らかにされている（遠藤・横山 2018: 111）。

く、賛成から反対やどちらでもないに変化する者もいれば、反対から賛成やどちらでもないに変化する者もいる。こうした意見変化が一過性のものかを検証するために、半年後に郵送調査を行ったところ、実験群の方が統制群と比較して態度が安定していることがわかっている。ただし、これらの差は統計的に有意と言える水準ではなく、違いがあるとまではいえないことも示されている(遠藤・横山 2018)。

この「市民のニーズを反映する制度構築と政策形成の政治経済学」プロジェクトの結果を参照すると、公共施設等統廃合においても情報提供をすることで住民の意識変化が起こる可能性が示唆される<sup>14</sup>。もっとも、意見変化の方向性は双方向であったことが示されているため、情報提供がなされたとしても必ずしも公共施設等統廃合を容認して、統廃合を合意することには結びつかないことも予想される。

公共施設の統廃合をテーマとして、住民調査を行った神原明里らは、情報提供をしても公共施設の統廃合を決して受け入れない住民は存在し、こうした住

<sup>14</sup> もっとも、このプロジェクトでは、熟慮を促すために、参加者が情報を読む飛ばすことが難しいような仕掛けをしていた(今井 2018a: 33)。実際の情報提供に際してはこうした仕掛けを施すことは難しい。なお、このプロジェクトでは、こうした熟慮と意見交換会の参加者が複数人で政策に関して熟議することの効果についても比較している(今井 2018a: 32)。この検証では、熟慮したグループと熟議したグループにおける RQI (Reasoning Quality Index) を比較している。RQI とは、熟慮後や熟議後に「自分が特定の立場をとる一貫した理由をどの程度挙げができるか、他者が異なる立場をとる理由をどの程度正確に理解できているかを指標化したもの」である(今井 2018b: 176)。比較したところ、熟慮において知識が増えた人ほど、他者が自分と異なる立場をとる理由をより正確に理解している傾向がみられたのに対して、熟議にはそのような傾向はみられなかつたことが明らかとなった。さらに、熟慮においては自分と異なる立場をとる人の論拠を正確に理解できている人ほど、異なる考え方を有している人への好感度が高くなるが、熟議においては同様の傾向がみられないことも明らかとなった。これらの結果から熟議の効果として期待されているものは熟慮するだけでも実現するとされている(今井 2018b: 177)。

民の方が公共施設統廃合に関する論点を認知していることを明らかとした。神原らは、公共施設の老朽化が進んでいる愛媛県大洲市の住民を無作為に抽出した住民調査を行った。調査では、まず対象者全員に対して大洲市における公共施設の状況に関する基本情報を提示し、その後に公共施設の種類ごとの公共施設削減に対する受容条件や、公共施設の統廃合に関する論点の認知、公共施設に関する公平観について尋ねた。条件に関わらず決して削減を受け入れられないとする対象は一定の割合存在しており、市民文化系施設で 12.4%、保健・福祉系施設で 25.3%、子育て支援施設で 29%、医療施設で 36.3%、スポーツ・レクリエーション系施設で 10.5% であった<sup>15</sup>。そして、こうした「決して受け入れられない」とした非受容群の方がそれ以外の受容群よりも将来人口や公共施設の老朽化に関する論点を認知していることを示した（神原ほか 2017）<sup>16</sup>。なお、この研究は、公共施設等統廃合をテーマとして住民調査をした貴重な研究であるものの、無作為に実験群と統制群を分けて、情報提供の効果を検証している研究ではない。

2 つ目の、双方向性が強い取り組みが合意に結びつくのかという点について、参考となるのが中谷美穂による研究成果である。この研究では、政策決定過程

<sup>15</sup> 公共施設削減に対する受容条件の選択肢は、①どのような条件でも、削減を受け入れられる、②公共施設の削減により、大洲市の財政負担が少なくなるとき、受け入れられる、③公共施設の跡地を有効活用できるとき、受け入れられる、④公共施設がなくなても地価が下がらないとき、受け入れられる、⑤公共施設の削減により、税金が少なくなるとき、受け入れられる、⑥同等の施設まで公共交通機関があるとき、受け入れられる、⑦同等の施設が大洲市内にあるとき、受け入れられる、⑧その他の条件のとき、受け入れられる、⑨どのような条件でも、決して削減を受け入れられない、という 9 つである（神原ほか 2017: I\_436）。

<sup>16</sup> また、公正理論における分配的公正の概念を参照し、地域間の公共施設に関する平等性、衡平性、必要性に関する不平等認知との関係について分析したところ、子育て支援施設やスポーツ・レクリエーション系施設については、非受容群の方が受容群よりも不公平感を感じていることを明らかにした（神原ほか 2017）。

において住民参加という公正理論における手続き的公正の要素があることにより議会への信頼が高くなるのか、そしてその効果は自分にとって不利益となる決定においてもみられるのかといった問い合わせを、シナリオ実験を行うことにより検証している。実験では、利益・不利益、住民参加の有無、議会合意の有無という3つの要素の組み合わせに従い、8つのグループに無作為に割り振ったうえで、各要素の効果を分析している。住民参加に関するシナリオにおいては、回答者自身が議会と住民との意見交換会に参加していたというシナリオであり、そうではないシナリオのグループと比較して、議会への信頼が高くなるかどうかを明らかにしている。分析の結果としては、事前に住民参加をするシナリオでは、そうではない場合と比べて議会への信頼が統計的に有意に高くなるというものであり、それは回答者自身にとって不利益となるテーマにおいても同様であった（中谷 2019）。自らにとって不利益となるようなテーマであっても、双方向性の高い取り組みに参加をすることは信頼を高めることが示されており、公共施設等統廃合においても取り組みへの参加が、行政への信頼ひいては合意につながるかもしれないことが考えられる。

中谷（2019）で行われたシナリオ実験は、回答者自身が住民参加をしたと仮定した場合のものであるが、双方向性が強い取り組みは、実際に取り組みに参加していない住民も含めた地域社会としての合意に結びつくのであろうか。大沼進は、札幌市におけるごみ分別・収集制度の変更時に住民参加の意見交換会や説明会という取り組みを行ったことが、非参加者にどのような影響を与えていたかを確かめるために、札幌市民に対して無作為抽出による郵送調査を行った。郵送調査における住民意識を分析した結果、説明会などを知っていた、あるいは家族や知り合いに参加した人がいるなど接触度が高い人ほど、政策の内容や手続き的な公正を高く評価していることがわかったとする（大沼 2017）。こうした研究に対して、青木俊明による研究では手続き的公正が公共事業への賛成に直接的な効果を与えていないことを示している。青木は、岩手県胆沢ダ

ム建設の影響を受ける胆沢町と水沢市の住民に対して無作為抽出による郵送調査を行った。郵送調査における住民意識を分析した結果、手続きの公正さに関する意識はダム建設への賛成に直接は結びついていないことを指摘する。他方で、建設時における情報開示についての評価はダム建設の社会的有益性への評価に結びついていることを明らかとした（青木 2006）。

本節では、実験的手法を用いた研究などを参考することにより、住民への情報提供や双方向的な住民参加の取り組みが地域社会における合意形成に対して与える効果を考察しようとした。実験的手法を用いた研究による研究成果は内的妥当性が高い。ただし、実験的手法ではないものの、公共施設や公共事業を対象とした住民調査の結果をみると、それが公共施設に関する取り組みにも適用できるかという外的妥当性については実際に検証する必要があると考える。それでは、公共施設等統廃合をテーマに、前節でみてきた取り組みが有する効果を検証するにあたっては、どのような観点から整理するのが良いだろうか。本節でみてきた先行研究の多くは、公正理論の概念に着目してそれを実証的に検証していた（青木 2006; 大沼 2017; 神原ほか 2017; 中谷 2019）。社会心理学の分野では、公共政策に対する受容意識に関する公正理論についての研究が蓄積されており（Lind and Tyler 1988=1995; 神原ほか 2017: I\_434）、公共施設等の統廃合を合意することを考えるうえでも参考となる概念である。次節では、この公正理論について検討し、公共施設等統廃合における合意形成の取り組みとの関係について整理する。

## 5 公正理論と公共施設等統廃合に係る合意形成の取り組み

社会心理学の分野では、人々が何をもって公正と認識し、それが人々の行動や感情にどのように影響するかということが研究されてきた。公正研究は、人々がどのような要因に基づいて公正であるかどうかを判断するかという点を明ら

かにする研究や、人々が公正さに着目する動機について明らかにする研究など、何に焦点を当てて明らかにするかによって分けることができる(林 2007)。人々がどのような要因に基づいて公正であるかどうかを判断するかを明らかにする研究では、複数の要因が指摘されている。要因をどのように分類するかは論者により異なるものの、なされた結果が公正であるかという分配的公正に関する議論、結果に至るまでの過程が公正であったかという手続き的公正に関する議論、他者との相互作用における過程が公正であったかという相互作用的公正に関する議論がある (Colquitt et al. 2005)<sup>17</sup>。公正研究においては、こうした公正さに関する認識によって、様々な場面で人々の政策や組織に対する満足度や信頼、行動が左右されることが明らかにされている (Tyler et al. 1997=2000; Van den Bos 2005)。

分配的公正をめぐる議論において指摘されている基準として重要なのが、衡平性、公平性、必要性である (Deutsch 1975)。衡平性とは、貢献度と報酬の比率が公正であるかという基準であり、人々は自らの貢献度と自らに分配された報酬の比率が、他者の貢献度と他者に分配された報酬の比率と同等であれば衡平であると考える (Adams 1965; Tyler et al. 1997=2000: 54-59)。他方で、貢献度に関わらず同様の分配がなされるという基準が公平性であり、必要性に応じて分配されるという基準が必要性である。何が公正かを考えるうえでいずれの基準を重視するかは人々が何を目標とするのかというタイプにより異なる (Barrett-Howard and Tyler 1986)。日本人を対象とした社会調査によると、日本人は衡平性だけではなく、公平性や必要性も重視していることが明らかにされている (Ohbuchi 2011)。

<sup>17</sup> 他者との相互作用に着目する議論も手続きの過程に着目するものであるため、手続き的公正に関する議論に分類する論者もいる。他方で、Bies (2005) のように、相互作用的公正は、手続き的公正とは異なる効果を与えていることを指摘し、区別する論者もある。

手続き的公正をめぐる議論では、意思決定過程において公平さの異なる手続きが人々の主觀にもたらす影響について研究が進められてきた（Tyler et al. 1997=2000: 97）。政治という領域では、政策決定がなされる過程に関する研究が行われている（Lind and Tyler 1988=1995: 163）。具体的な手続きとしては、政策過程において人々が意見を表明する機会が取り上げられており、こうした機会があることにより、人々が結果に対して肯定的に評価するようになることを示す研究が多い（Wu and Wang 2013）。

相互作用的公正をめぐる議論では、意思決定過程において手続きが進む際に人々がどのように扱われるかによって公正に関する認識が異なることが指摘されている。その要素は主に対人的公正と情報的公正に分けられる（Colquitt et al. 2001; 余合 2016）。対人的公正とは手続きにおいて当局者等から丁寧に敬意をもって扱われるかという点であり、情報的公正とは手続きの進め方や分配結果の理由について情報が提供されているかという点である（Colquitt et al. 2001: 427）。

こうした公正理論と前節でみた公正理論に基づく実証研究の検討から、公共施設等の統廃合を地域で合意するための手段を検証する際の論点を提示する。1点目は、統廃合を合意する際に住民に対して情報を提供することが合意形成に及ぼす効果である。2点目は、情報提供の際の情報の内容の違いが合意形成に及ぼす効果である。3点目は、統廃合の意思決定過程における住民と行政の双方向的な取り組みが合意形成に及ぼす効果である。

1点目は、住民に対する情報提供の効果である。公共施設等の整備・見直しに際しての合意形成に関する取り組みとして、パンフレットや広報誌などを通した住民への情報提供が行われてきた。相互作用的公正をめぐる議論では、情報的公正として、情報提供をすることの効果が指摘されている。神原らによる研究で示されたように、情報提供をしても公共施設等の統廃合を合意するには至らないタイプの人々は存在するものと思われるが（神原ほか 2017）、統廃合

に関する情報提供をすることにより、統廃合に合意する住民が増加し、非同意が顕在化しない状況につながるということが考えられる。

2点目は、住民に提供する情報の内容の違いによる効果である。分配的公正をめぐる議論では、人々のタイプによってどのような基準をもって公正とみなすかは異なることが指摘されている (Barrett-Howard and Tyler 1986)。その基準としては、衡平性、公平性、必要性など様々なものがある。住民に対してどのような内容の情報提供をするか、さらにはその前段階においてどのような基準から統廃合案を立てるかが、合意形成に影響を及ぼすということが考えられる。例えば、根本祐二は、千葉県習志野市において自らが関わったワーカーショップでの経験から、利用件数1件当たりの公共施設の費用を住民に対して提示することで、住民の意見や行動の変化を促すことができることを指摘する (根本 2011: 178-187)。住民がどのような基準を公正であると認識し、どのような内容の情報に接することで合意に結びつくかを検証する必要がある。

3点目は、合意形成の際の住民と行政の双方向的な取り組みの効果である。手続き的公正をめぐる議論では、意思決定過程において人々が意見表明をする機会があることが、結果への態度にも影響することが示されている (Wu and Wang 2013)。公共施設等の整備・見直しに際しての合意形成に関する取り組みとしても、行政から住民に対して一方的に情報提供がなされるだけではなく、意見表明型や協働型のように、住民からの意見を表明するなどして、双方向的に議論するものが存在している。こうした意見表明の機会があることにより、双方向的な取り組みに参加する住民は、公共施設等の統廃合という結果に対しても好意的となるということが考えられる。実際に、人々は自らにとって不利益となる結果であっても意見表明の機会があることにより結果を受け入れるとする研究成果がある (Wu and Wang 2013; 中谷 2019) <sup>18</sup>。

<sup>18</sup> 一方で、人々が結果を受け入れるかという点について、手続き的な公正は効果を与えておらず、結果に対する好意を有しているかどうかが効果を与えているという研究成果もある (Esaiasson et al. 2019)。

他方で、こうした取り組みに参加しない住民への効果は不確かである。Wu and Wang (2013) では、なぜ意見の表明機会があることにより結果を受け入れることになるかという点について先行研究では2つの見解があったことを示す。1つは、人々は過程に参加することで結果をコントロールすることができると感じることにより公正であると認識するという見方である。もう1つは、人々は過程に参加することで、政府からきちんとした扱いを受けていると認識することにより公正であると考えるという見方である。いずれの経路があるにせよ、自らが意見表明の機会に参加することなく、自分以外の一部の住民のみが参加するとなれば、参加しなかった住民は結果に対してコントロールできたという感覚は小さく、きちんとした扱いを受けているとは思わなくなることが想定される。そうだとすれば、こうした一部の住民のみが参加をする双方向的な取り組みは、参加住民以外の住民との合意形成にはつながらないということも考えられる。

## 6 今後の課題

本稿では、まず、近年の日本の地域社会における公共施設等の整備・見直しに係る合意形成の取り組みについてレビューし、公共施設等統廃合を合意する手段を明らかにするに際してどのような疑問があり、こうした疑問に対してどのように回答することができるかを整理した。これまでの公共施設等に係る合意形成の取り組みは、情報開示型、意見表明型、協働型など様々な形態のものが存在していた。こうした取り組みは、情報開示型のよう行政から幅広い範囲の住民に対して情報提供するという一方向的なものから、意見表明型や協働型のよう一部の住民と行政が双方向的な取り組みを行うものに分けることができる。その上で、公共施設等統廃合の合意に際して、前者の取り組みに対しては、こうした取り組みが統廃合の合意に結びつけることができる取り組みな

のかという疑問があり、後者の取り組みに対しては、実際に取り組みに参加していない住民も含めた地域社会としての合意に結びつけることができる取り組みなのかという疑問を提示した。これらの疑問について、近年の日本で行われている、実験的手法を用いて住民参加が住民意識に与える影響を明らかにしている研究等を参照し、こうした研究で示された知見が公共施設等統廃合についても同じ効果を及ぼすかについては、実際に検証する必要があることを示した。

次に、公共政策に対する受容意識に関する公正理論をレビューし、公共施設等統廃合を地域社会全体として合意する手段を検証する際の論点を整理した。検証するべき点は主に3点ある。1点目は、公共施設等統廃合に関する情報提供をすることにより、統廃合に合意する住民が増加するかという点である。2点目は、提供する情報の内容、さらにいえば統廃合案の内容の違いにより、統廃合に合意するかどうかが異なるかという点である。情報の内容としては、衡平性、公平性、必要性という異なる基準から公共施設等統廃合を説明するものが考えられる。3点目は、公共施設等統廃合の合意形成に際して双方向的な取り組みが存在することが、こうした取り組みに参加する住民や参加しない住民に対して、それぞれどのような効果を及ぼすかという点である。

今後は、これらの論点について検証していくことが課題となる。これまで地域の合意形成のために行われていた取り組みが地域全体の合意形成に結びつく取り組みなのかという点は現状では不確かであり、検証していく必要がある。公共施設等統廃合の先行自治体では、統廃合の対象として具体的な施設名が示されると反対の声が上がっている（西野 2016；瀬田 2018）。地域住民と合意形成を図る取り組みを行わずに地域における合意形成がなされなかつた場合には地域における対立と混乱が生じるのである（小川 2017；森 2017）。地域社会における合意なくして、国の意向に従って公共施設等の統廃合に踏み切れば、地域における代議制民主主義への不満は高まり、人々は自らの意向が政策に反映されておらず、自治がなされていないと考えるようになる。それでは、どのよ

うな取り組みを行うことにより、地域社会全体として合意した公共施設等の統廃合が実現できるのか。この疑問に実証的に答えていくことが今後の課題である。

## 7 参考文献一覧

- 青木俊明（2006）「胆沢ダム建設における一般市民の賛否態度の形成構造」『日本都市計画学会都市計画論文集』41巻3号、761-766頁。
- 阿部昌樹（2019）「合意形成と裁判」金井利之編『縮減社会の合意形成——人口減少時代の空間制御と自治』第一法規、100-117頁。
- 有賀弘祐・副島脩平・岩崎義一・山口行一（2019）「合意形成のためのまちづくりワークショップの進め方に関する研究——八尾市曙川東地区を対象として」『日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集』17巻、41-44頁。
- 猪原健弘（2011）「合意形成学の構築」猪原健弘編『合意形成学』勁草書房、1-14頁。
- 今井亮佑（2018a）「調査の概要」田中愛治編『熟議の効用、熟慮の効果——政治哲学を実証する』勁草書房、29-66頁。
- 今井亮佑（2018b）「熟慮と熟議——効果の比較検証」田中愛治編『熟議の効用、熟慮の効果——政治哲学を実証する』勁草書房、155-177頁。
- 上森貞行（2015）「公共施設マネジメントにおける市民討議会の活用——盛岡市における無作為抽出による不偏性の高い市民意見聴取の取組み」『総合政策』16巻2号、191-210頁。
- 遠藤晶久・横山智哉（2018）「意見変化」田中愛治編『熟議の効用、熟慮の効果——政治哲学を実証する』勁草書房、107-122頁。
- 大沼進（2017）「家庭ごみ減量化政策にみる市民参加と手続き的公正——札幌市における計画づくりから実践のプロセスデザイン」宮内泰介編『どう

すれば環境保全はうまくいくのか——現場から考える「順応的ガバナンス」の進め方』新泉社、30-58 頁。

小川俊介（2017）「ニュー・パブリック・マネジメントにおけるローカル・ガバナンスのあり方について——対立型合意形成から公共経営型合意形成への一考察」『CUC Policy Studies Review』44 号、35-53 頁。

金井利之（2019）「合意形成という問題」金井利之編『縮減社会の合意形成——人口減少時代の空間制御と自治』第一法規、1-17 頁。

川嶋幸夫（2014）「施設シートと無作為抽出の住民参加で施設仕分け——10 月 18 日、三重県松坂市で『市営住宅のあり方市民討議会』」『地方行政』10511 号、8-12 頁。

川嶋幸夫（2015）「『市営住宅のあり方市民討議会』を開催——住民との合意形成、松坂市の実践事例から」『地方行政』10543 号、10-15 頁。

神原明里・Setiawan Irwan・羽鳥剛史（2017）「公共施設の統廃合計画における施設削減に対する地域住民の受容条件に関する研究」『土木学会論文集 D3（土木計画学）』73 卷 5 号、I\_433-I\_443 頁。

金今善（2016）『自治体行政における紛争管理——迷惑施設立地問題とどう向き合うか』ユニオンプレス。

小泉秀樹（2015）「公共施設マネジメントからコミュニティマネジメントへの展開にむけて」『アカデミア』112 号、20-25 頁（[http://www.jamp.gr.jp/academia/pdf/112/112\\_08.pdf](http://www.jamp.gr.jp/academia/pdf/112/112_08.pdf)、最終閲覧日 2019 年 10 月 30 日）。

小泉秀樹（2018）「地域資本の利活用を軸にした少子高齢社会における新しいコミュニティマネジメント」『月刊自治研』60 卷通号 710 号、16-25 頁。

さいたま市（2018）「さいたま市公共施設マネジメント計画・第 1 次アクションプラン（平成 30 年 3 月一部改訂）」（<https://www.city.saitama.jp/006/007/014/014/001/p034900.html>、最終閲覧日 2019 年 10 月 30 日）。

齋藤純一・嶋田暁文（2019）「合意形成とは何か？」金井利之編『縮減社会の

- 合意形成——人口減少時代の空間制御と自治』第一法規、20-27 頁。
- 境家史郎（2016）「政治学研究法のなかの実験」肥前洋一編『実験政治学』勁草書房、23-47 頁。
- 佐治史・柏木才助・光橋尚司・阿部充・松尾峰樹（2017）「合意形成に向けた広報手法としてのワークショップ——那珂川・戸多地区かわまちづくり計画を事例に」『リバーフロント研究所報告』28 号、37-44 頁。
- 瀬田史彦（2018）「公共施設・インフラの再編をめぐる背景と今後の焦点」『都市問題』109 号、42-51 頁。
- 総務省（2014）「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の策定について」([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000287574.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000287574.pdf)、最終閲覧日 2019 年 10 月 30 日)。
- 谷口尚子（2016）「政治学の実験研究の概要」肥前洋一編『実験政治学』勁草書房、5-22 頁。
- 坪郷實（2006）「市民参加の新展開と自治体改革——市民社会を強くする方法」坪郷實編『参加ガバナンス——社会と組織の運営革新』日本評論社、31-53 頁。
- 内藤正和（2019）「地方自治体のまちづくりと整合性を持つスポーツ施設整備の研究」『同志社政策科学研究』21 卷 1 号、121-136 頁。
- 中川雅之（2016）「整備はできるのに、なぜ廃止できないのか？」『計画行政』39 卷 2 号、15-20 頁。
- 中谷美穂（2019）「政策決定過程が議会信頼に与える影響について——シナリオ実験を用いた検証」日本選挙学会 2019 年度研究会報告論文。
- 西尾真治（2014）「地方自治体における公共施設マネジメント推進のあり方と実務のポイント——『公共施設等総合管理計画』の策定に向けて実行性の鍵を握る『合意形成型』マネジメント」『季刊政策・経営研究』2014 年 3 号、75-123 頁。

- 西野辰哉 (2016) 「施設機能・規模・配置面からみた公共施設再編の課題と展望——複合化の限界と都市計画との連動性」『計画行政』21-26 頁.
- 二宮仁志 (2019) 「幹線道路の交通規制に係る渋滞対策と社会的合意形成手法——大分駅付近連続立体交差事業に伴う跨線橋撤去工事を事例として」『工業技術』41 号、74-77 頁.
- 日本政策投資銀行 (2014) 『公共施設に関する住民意識調査——住民 8 割が老朽化に伴う総量見直しに賛成。特に 60 代が積極的』([https://www.dbj.jp/pdf/investigate/etc/pdf/book1402\\_01.pdf](https://www.dbj.jp/pdf/investigate/etc/pdf/book1402_01.pdf)、最終閲覧日 2019 年 10 月 30 日).
- 根本裕二 (2011) 『朽ちるインフラ——忍び寄るもうひとつの危機』日本経済新聞出版社.
- 長谷川直樹 (2019) 「新庁舎移転整備の合意形成における検討プロセスの効果についての考察——岐阜県垂井町庁舎の事例研究」『日本建築学会技術報告書』25 卷 59 号、395-399 頁.
- 服部圭郎 (2016) 『ドイツ・縮小時代の都市デザイン』学芸出版社.
- 林洋一郎 (2007) 「社会的公正研究の展望——4 つのリサーチ・パースペクティブに注目して」『社会心理学研究』22 卷 3 号、305-330 頁.
- 原科幸彦 (2015) 「コンパクトシティづくりへの合意形成」『国府台経済研究』25 卷 3 号、147-175 頁.
- 平山文則・趙世晨 (2015) 「住民意見と満足度調査に基づく公共文化施設ワークショップ効果の検証——山口県下松市市民交流拠点施設を事例として」『日本建築学会計画系論文集』.
- 福井智大・副島脩平・岩崎義一・山口行一 (2019) 「広場活用型まちづくりワークショップにおける合意形成の進め方に関する研究——八尾市北山本地区を対象として」『日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集』17 卷、37-40 頁.

- 水谷利亮（2019）「公共施設等の再編における広域連携と合意形成のあり方」『都市とガバナンス』31号、86-95頁。
- 森裕之（2016）『公共施設の再編を問う——「地方創生」下の統廃合・再配置』自治体研究社。
- 森裕之（2017）「公共施設の再編と住民参加」『政策科学』25卷1号、23-32頁。
- 柳至（2010）「参加制度の導入と市民社会組織の政策参加」辻中豊・伊藤修一郎編『ローカル・ガバナンス——地方政府と市民社会』木鐸社、95-110頁。
- 柳至（2019）「『目標』を示した地方自治体——公共施設等総合管理計画の分析」『政策科学・国際関係論集』19号、19-39頁。
- 山口輝一（2018）「新潟市での公共施設マネジメントと合意形成」『月刊自治研』60卷通号710号、55-57頁。
- 山崎新・横山智哉（2018）「知識の獲得」田中愛治編『熟議の効用、熟慮の効果——政治哲学を実証する』勁草書房、93-105頁。
- 余合淳（2016）「組織的公正理論の課題と理論的展望——公正な人事管理に向けて」『岡山大学経済学会雑誌』47卷2号、187-203頁。
- Adams, Stacy J. (1965) "Inequity in Social Exchange" *Advances in Experimental Social Psychology*, 2: 267- 299.
- Arnstein, Sherry R. (1969) "A Ladder of Citizen Participation" *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.
- Barrett-Howard, Edith and Tom R. Tyler (1986) "Procedural Justice as a Criterion in Allocation Decisions" *Journal of Personality and Social Psychology*, 50(2): 296-304.
- Bies, Robert. J (2005) "Are Procedural Justice and Interactional Justice Conceptually Distinct?" In Greenberg, Jerald and Jason A. Colquitt eds., *Handbook of Organizational Justice*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 85-112.

- Colquitt, Jason A., Donald E. Conlon, Michael J. Wesson, Christopher O. L. H. Porter, and K. Yee Ng (2001) "Justice at the Millennium: A Meta-Analytic Review of 25 Years of Organizational Justice Research" *Journal of Applied Psychology*, 86(3): 425-445.
- Colquitt, Jason. A., Jerald Greenberg, and Cindy P. Zapata-Phelan (2005) "What is Organizational Justice?: A Historical Overview" In Greenberg, Jerald and Jason A. Colquitt eds., *Handbook of Organizational Justice*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 3-56.
- Deutsch, Morton (1975) "Equity, Equality, and Need: What Determines Which Value Will Be Used as the Basis of Distributive Justice?" *Journal of Social Issues*, 31(3): 137-149.
- Esaiasson, Peter, Mikael Persson, Mikael Gilljam, and Torun Lindholm (2019) "Reconsidering the Role of Procedures for Decision Acceptance" *British Journal of Political Science*, 49(1): 291-314.
- Lind, Allan E. and Tom R. Tyler (1988) *The Social Psychology of Procedural Justice*, New York: Plenum (= 1995 年、菅原郁夫・大渕憲一訳『フェアネスと手続きの社会心理学——裁判、政治、組織への応用』ブレーン出版) .
- Ohbuchi, Ken-ichi (2011) "Social Class and Values in Japan" Ohbuchi, Ken-ichi and Asai Nobuko eds., *Inequality, Discrimination, and Conflict in Japan: Ways to Social Justice and Cooperation*, Balwyn North: Trans Pacific Press, 22-40.
- Tyler, Tom R., Robert J. Boeckmann, Heather J. Smith and Yuen J. Huo (1997) *Social Justice in a Diverse Society*, Boulder, CO: Westview Press (= 2000 年、大渕憲一・菅原郁夫監訳『多元社会における正義と公正』ブレーン出版) .
- Van den Bos, Kees (2005) "What Is Responsible for the Fair Process

Effect?" In Greenberg, Jerald and Jason A. Colquitt eds., *Handbook of Organizational Justice*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 273-300.

Wu, Xuan-Na and Er-Ping Wang (2013) "Outcome Favorability as a Boundary Condition to Voice Effect on People's Reactions to Public Policymaking: Outcome Favorability as a Boundary Condition to Voice" *Journal of Applied Social Psychology*, 43(2): 329-337.