

論文 / 著書情報
Article / Book Information

題目(和文)	モンゴル都市開発事業における市民参加の改善
Title(English)	
著者(和文)	GOMBOENKHJARGAL
Author(English)	Gombo Enkhjargal
出典(和文)	学位:博士(工学), 学位授与機関:東京工業大学, 報告番号:甲第9308号, 授与年月日:2013年9月25日, 学位の種別:課程博士, 審査員:錦澤 滋雄,石川 忠晴,村山 武彦,佐藤 由利子,浅輪 貴史, 原科 幸彦
Citation(English)	Degree:Doctor (Engineering), Conferring organization: Tokyo Institute of Technology, Report number:甲第9308号, Conferred date:2013/9/25, Degree Type:Course doctor, Examiner:,,,,,
学位種別(和文)	博士論文
Category(English)	Doctoral Thesis
種別(和文)	要約
Type(English)	Outline

モンゴル都市開発事業における
市民参加の改善
(要約)

総合理工学研究科 環境理工学創造専攻

Enkhjargal GOMBO

主要略語一覧

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
CCE	Center for Citizenship Education	市民教育センター
CDM	Clean Development Mechanism	クリーン開発メカニズム
CPI	Corruption Perception Index	汚職知覚指数
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DFID	Department for International Development	イギリス国際開発省
EIA	Environmental Impact Assessment	環境影響評価
HIS	Household Interview Survey	世帯インタビュー調査
ICT	Information and Communications Technology	情報通信技術
IEE	Initial Environmental Examination	環境基本調査
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MP	Master Plan	マスタープラン
NGO	Non-governmental Organization	非政府組織
NPO	Non-profit Organization	非営利活動団体
NPM	New Public Management	新公共管理
NSO	National Statistical Office	国立統計局
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
PRA	Participatory Rural Appraisal	参加型農村調査
SEA	Strategic Environmental Assessment	戦略的環境影響評価
SMS	Short Message Service	ショートメッセージサービス
SNS	Social Networking Service	ソーシャルネットワーキングサービス
UB	Ulaanbaatar city	ウランバートル市
UBS	Ulaanbaatar Broadcasting System	ウランバートル放送局
UBMPS	The Study on City Master Plan of Ulaanbaatar City	ウランバートル市都市マスタープラン調査
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe	国連欧州経済委員会
UNDP	United Nations Development Program	国連開発計画
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development	国連社会開発研究所
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発

第一章. 研究の視点と目的

1.1 研究の背景

1.1.1 持続可能な開発における市民参加の進展

近年、開発事業に伴う環境問題の認識範囲の拡大が開発の新たな目標の変遷として持続可能な開発の概念(sustainable development)に帰結された。つまり、開発における経済成長の追求は、紛争、健康、公衆衛生、教育、差別等の社会的な問題や、多様で複雑な環境問題を生み、これらの人間の基本的な要求が、持続可能な開発概念を誕生させた。持続可能な開発は、人間活動の制限によって、環境を維持する都市づくり、地域づくりにおける基本概念である。

この持続可能な開発のためには、様々な人間活動のうち特に環境への影響が大きなものは、十分な配慮をした上での行為の意思決定が必要である。意思決定、計画の妥当性や実効性を高めるためには、多様なステークホルダーの参加が不可欠と考えられるようになってきた。このような参加の保証、促進が必要である。

1.1.2 モンゴルの政治・社会

モンゴル国は、中央アジアの北部に位置し、北緯 41 度 35 分から 52 度 9 分、東経 87 度 47 分から 119 度 57 分の間にあつて、国土面積は 156 万 4,100 平方キロメートルである。モンゴルは、西のモンゴル・アルタイ山脈から東へ 2,392 キロメートル、北のソヨン山脈から南のイフ・ゴビ砂漠まで 1,259 キロメートルという広大な領域をもち、その国境線の長さは約 8,161 キロメートルである。そのうちロシアと接する国境が 3485 キロ、中国と接する国境が約 4,676 キロになる (T.ナムジム 1998)。

モンゴルの政治・社会の特徴を旧社会主義国家として、民主化による①経済変動②社会変動③行政改革④民主化の現状という観点から説明する。



図 1-1. モンゴルの全体地図

1.2 先行研究の整理

先行研究として、行政と市民もしくは市民組織の参加に着目した研究について以下に整理した。市民参加に関する一般論、モンゴルにおける市民参加に関する先行研究に分けて整理した。

1.2.1 市民参加全般に関する先行研究

小島ら(2002)は、都市マスタープラン策定を契機に開始される市民の自発的な活動において、様々な支援が必要とされている現状を受け、この支援を情報提供の観点から行う場合にとのようなことが要点となるかについて明らかにしている。制度の課題について指摘した研究として、後藤ら(2007a)、林崎ら(2007)が挙げられる。これらの研究は行政に関する課題(意識が低い、情報公開が不十分、手続き設計への市民参加が不十分)、市民団体が直面する課題(提案するために費用や時間がかかる、手続きに関する知識がない等)、選定に関する課題(透明性が確保されていない、重要な論点の両立が困難等)が挙げられている。羽島ら(2004)は、行政と市民が合意形成するためには、お互いの認識体系の不一致を是正する必要があり、それができないままでは合意形成が難しいと指摘しており、その克服方法として、市民が情報提供、議論を通じて、行政の認識体系について学習し、理解していくことが挙げられている。久(2008)が、まちづくりが広がっていくためには「公流の場」作りが必要であり、その場においては合意形成を目的とせず、集まった人たちの自由な意見交換から気づきが生まれることの重要性を指摘している。

最近では、行政と市民組織の協働に関する研究が多く、協働を山崎(2004)、木原(2003)などでは、「対等の立場で協力して共に働くこと、活動の成果を相乗的効果的に創出する戦略的、実践的行為」と定義している。日本では、市民参加は定着するのに多大な時間を要したのに対し、協働は世界的な潮流として紹介されると同時に、1998年3月に制定されたNPO法の後押しもあり、一気に市民権を獲得した。このような参加と協働の違った普及パターンこそ、両者の差異を必要以上に過大視し、行政側が参加よりも協働を好む傾向に拍車をかけた(佐藤、2005)。モンゴルでも、参加が定着する前に行政がNGO、NPOとのパートナーシップを重視する傾向が見られているため、日本の協働パターンから参考になる部分がある。

Heineltら(2002)参加ガバナンスの視点から、民主主義の政治体制において、「参加」とは、一般的に、政策決定過程の手続きを正統化する手段としてみなされている。

途上国の開発援助事業の中で、参加型手法を用いたプロジェクトが大きな位置を占めており、関連研究が多数ある。UNRISDは「Popular Participaton」に「当該社会状況において、資源と規制制度のコントロールから排除される人々が、これらのコントロールを増加させるための組織的な努力」という定義を付与している(Moser,1989; Stiefel and Wolfe 1994)つまりここで、「排除されている人々」(excluded)による意思決定プロセスへの参加の機会の増加を強調されることとなった。

1.2.2 モンゴルにおける市民参加に関する先行研究

モンゴルにおける政策策定、意思決定等における市民参加が不十分であることがいくつかのドナー調査報告書、研究結果にて指摘されている。その代表的な内容を次のように整理する。

- ① 諸外国の事例に基づいた参加の重要性を指摘した研究
- ② モンゴルにおける市民参加の現状に関する研究
- ③ 市民参加を促進する提案など

① 諸外国の事例に基づいた参加の重要性を指摘した研究

MerciKop(2006)では、ポスト社会主義の東欧の国々の参加制度の事例を紹介した上で、モンゴルでの問題を指摘し、参加の重要性を示している。具体的には、郡に当たるバグでの参加率が比較的に高い、県に当たるアイマグでは参加が不十分であることを指摘している。NDEX(2005)は市議会の透明性、市民参加に関する研究から議員と市民との間で継続的なコミュニケーションが取れてないこと、市議会への傍聴が限られていることを問題視している。Tamir(2005)、Byambajav(2006)は市民運動が急激に増加したことの要因として、意思決定における市民参加の機会が設けられてないことを指摘している。また、国会宛の市民からの意見が増加しているが、法案、政策に対する意見が少なく、個人的な依頼等の内容が大部分を占めている状況である。

② モンゴルにおける市民参加の現状に関する研究

Ganhuyag(2005)、Chuluunbaatar(2005)、Lundendorj(2007)、Tamir(2005)等は、市民参加が限られていることを指摘し、その阻害要因として、次のように示している。

- ・ モンゴルの社会、文化的背景
 - ・ 広い国土
 - ・ 中央政府制度
 - ・ 貧困、格差社会
 - ・ 法整備、制度制限
 - ・ 情報公開、説明責任
- ・ 財政的理由により参加を促進できてないことがいくつかの研究で述べている。

③ 市民参加を促進する提案に関する研究

参加促進に関する調査、研究では Byambajav(2007)、NGO と行政の協力、意思決定への NGO の参加促進するためにはステークホルダー間の意見交換、NGO と行政の協議が重要と指摘し、諸外国、中でも東ヨーロッパのポスト社会主義国の事例に基づいた手法が提案されている。Bayarmaa (2007) は土地利用における市民参加の必要性を指摘した上で、市民参加の課題を整理している。また、2020 年を目標とした都市計画マスタープランは市民のニーズを反映していないことと、土地の私有化、人口自由移動が認められるなど社会構造の変化によって、都市成長管理のガイドラインとしての役割を果たせなくなったこと、今後、市民参加の制度導入が必要不可欠と結論づけている。

1.3 研究の視点と目的

モンゴルは 1990 年に社会主義による計画経済から市場経済へ移行してから工業化や都市化が進み環境資源に基づいた産業が経済に占める割合が大きくなっている。

しかし、社会主義時代の政治体制や政治文化が未だに強いため、トップダウンの政策方式が取られている。そのため、政府に承認されている鉱山開発、都市開発など開発事業が主にトップダウンアプローチによって計画されており、市民参加は未だ不十分なのが現状である。法律では 1998 年から環境影響評価 (EIA) 法が施行されており、住民参加が義務付けられている。しかし、情報公開が不十分である上、市民意見に対するフィードバックがないなど市民参加が限られている。国家戦略にある持続可能な開発を推進していくには、環境社会配慮が必要不可欠であり、説明責任を果たすには市民には十分な情報と参加の機会を提供することが必要である。

一方、2002 年に施行された土地法の改定により、土地の私有化 (所有化) が開始された。そのため、市民の土地へのこだわりが強くなり今までの都市開発、インフラ整備の手法を大きく変える必要が生じてきた。また、多くの市民は、社会主義時代の名残で、政府が必要なインフラやアパート整備をしてくれるという受身の姿勢である。そのため、行政が積極的に市民への情報公開、参加、協同を推進していく必要性

に直面している。

モンゴルにおける市民社会の動き、政策段階における NGO、市民参加に関する既存研究は多少あるが、開発事業において市民参加の現状、課題などを事例研究を踏まえた実践的な政策提言などの研究は見当たらない。

先行研究によれば、参加型手法は、社会の政治体制や政治文化、社会構造、習慣、規範などの文化にやむをえず影響を受ける（西澤、2003）。そのため、モンゴルの社会的背景を踏まえた上で透明性や公平性の点から市民参加のプロセスを分析することがモンゴルに適した市民参加手法の確立に資すると考える。

本研究では、ウランバートル都市開発事業における計画立案段階の市民参加プロセスに焦点を当て、市民参加の促進要因と阻害要因について都市と地区レベルの2つの空間スケールを対象とする事例分析により明らかにする。その上で、都市開発事業における参加の改善案を提示することを目的とする。

1.4 研究の構成

本研究は図 1-4 の 6 つの章で構成される。

第 1 章「研究の視点と目的」では、途上国の開発事業の参加をめぐる国内外の動向と先行研究を踏まえたうえで、本研究の問題意識を提示し、研究の視点と目的及び章構成を示す。

第 2 章「研究の枠組み」では、開発事業における参加の意義、制度的保障、参加のレベル、参加手法といった諸概念の整理を行う。そして、本研究の背景となるモンゴルにおける民主化の現段階、政治・社会変遷などについて整理する。その上で、本研究で着目する都市開発事業の計画プロセスにおける市民参加の位置づけを整理し、分析枠組みを示す。分析の対象となる、ウランバートル市の都市開発事業の計画段階の2つの事例を選定理由を述べる。

第 3 章「都市レベル開発事業における市民参加の分析」では、都市レベルの事業における事例の現状を概観した上で、参加の促進要因と阻害要因を明らかにする目的で市民参加のプロセスと参加者アンケートの結果を参加の要件に沿って分析と考察を行う。

第 4 章「地区レベル開発事業における市民参加の分析」では、地区レベルにおける事例の現状を概観した上で、参加の促進要因と阻害要因を明らかにする目的で市民参加のプロセスと世帯訪問アンケートの結果を参加の要件に沿って分析と考察を行う。

第 5 章「都市開発における市民参加の改善案」では、事例分析の結果から、モンゴルの政治、社会、民主化の特徴を踏まえた社会的要因との分析で改善案を提示する。

第 6 章「結論」では、各章のまとめを行った上で、本研究の結論と今後の課題を示す。

第2章 研究の枠組み

2.1 本章の視点

本章においては、開発と市民参加に関する既存研究から、開発事業における参加の意義、参加型ガバナンス、計画段階における参加の要件の3点を分析するという研究の枠組みを構築する。

具体的には、まず既存研究の整理で触れた参加に関する概念を整理する。同時に、これらの参加の観点においては計画理論をはじめとする意思決定理論との関係について整理し、プランニング段階における市民参加を分析する枠組みとして参加の要件について整理する。

続いて、市民参加の導入に関する事例分析のための分析の視点を整理する。市民参加が制度的に保障されるシステムと、事業段階で理想となる参加のレベルを実現するための行政のありかたを示す。そのために、途上国の開発事業において、開発援助国の参加手法、理念、アプローチの変遷、参加が可能となる民主化の構成要素と理想となるガバナンス論について検討する。さらに、本研究の背景となるモンゴルにおける民主化の現状、政治・社会変遷などについても整理する。

本章の最後に、本研究の方法を示す。本研究は、主に分析対象となる制度や事例に関する現地の資料と関係主体へのインタビュー、アンケート調査を基としている。そこで、本研究で用いた主な資料と現地調査の過程を詳細に示す。

2.2 市民参加の意義と基本概念の整理

2.2.1 本研究における市民参加の概念整理

① 文献における市民参加の定義

佐藤ら(2005)は「市民参加とは、市民が地域的公共的課題の解決に向けて、行政や社会等に対して何らかの影響を与えようとする行為である」と定義している。

一方で、Heineltら(2002)参加ガバナンスの視点から、民主主義の政治体制において、「参加」とは、一般的に、政策決定過程の手続きを正統化する手段としてみなされていることが指摘されている。

Heineltら(2002)は、参加ガバナンスを論じるにあたって、環境政策に重要な「持続可能性」と「イノベーション」問題について、先の第三の論点に関連して、以下のことに注目している。それぞれのテーマに関係して重要な知識を持っている者の参加は、イノベーションの潜在力を引き出し、イノベティブな仕事をするのに決定的に重要なものである。利害関係者の参加は、このイノベーションの社会的受容にとっても、その適用可能性にとっても重要である。

ただし、このような「参加」は、つねに機能するわけではないし、限界がある。「参加とは何か」をめぐってこれまで多くの議論が行われてきた。「参加ガバナンス」と民主主義をめぐる議論に関して、大きく2つの見方に分けられる(Heinelt,2002)。第一に、「自由民主主義」の立場からは、「選挙による参加」が重視される。これは、選挙によって選ばれる議会を重視する議会制民主主義の立場である。しかし、複合的な都市型社会は、新たな参加ガバナンスを必要とする。従って、「討議民主主義」の立場からは、参加を「コミュニケーション」と位置づけ、「自由で、公開の、公共的討議(あるいは対話)」による「討議」を通じての合意形成が重視される。

コミュニケーションとしての「参加」は、「協議」と「交渉」に大別される。「協議」は、協議するものが自由に議論をする環境によって成立する。「交渉」は、それぞれの交渉力が「よい理由(ニーズの妥当性)」を獲得するところで成立する。さらに、参加ガバナンスにおいては、決定のルールとガバナンス構造の構成のルールが重要である。これは、議会制民主主義を基本とするが、他方で直接民主主義的な参加の手法による補完を重視する立場である。

② 市民参加のレベル

市民参加は、意思決定によって利害や影響を受ける市民がどれだけ関与するかにより様々なレベルがある。Arnstein(1969)の8段階梯子は古典的であり、参加には「あやつり(manipulation)」の段階から「自主管理(citizen control)」までの8段階があるという。この8段階は、大きく三つの部分に分かれる。一番下の部分が、参加なし(non participation)、次は形式だけの参加(tokenism)、そして、市民の権力(citizen power)であり、それらがさらに細分化される。

原科(2001)は、Arnsteinの8段階の第5段階と(placation)と第6段階(partnership)の間に、参加の結果を公的な意思決定に反映させるという考えから「情報参加」という概念を提示し、市民参加をレベル1:情報提供、レベル2:意見聴取、レベル3:形だけの応答、レベル4:意味ある応答、レベル5:パートナーシップの5段階に分類した。このなかで、「レベル4:意味ある応答」とは透明な形での議論ということである。「レベル5:パートナーシップ」、では市民には権利と責任の双方が生じるので、すべての市民が関与できるわけではなく、レベル5の参加が限られてくる。従って、レベル4までは、責任は行政にあり、最終的な意思決定は行政が行う。レベル5はこれらと異なり、行政と公衆の協同である。

国際市民参加学会(IAP2,2006)も同様に、Involveを加えているが、原科(2000)の「意味ある応答」に相当すると言える。このように、近年の市民参加は市民の意向を考慮する「コミュニケーション」に着目している。

原科(2002)の整理では、市民と公共主体(行政)との相互関係に着目している。相互の情報やり取り、つまり、コミュニケーションプロセスとしている。公衆の意見に対する事業者による意味ある応答とは、事業者と公衆の間で議論をするということである。この議論は公開のプロセスで行われなければならない。すなわち、誰でもアクセスできる場、あるいは空間、「公共空間での議論」ということになる。具体的には、事業者は公衆の疑問に対しては納得できるように十分な説明、情報公開が必須の条件である。

③市民参加の保障

公共計画の策定と実行の主体である行政のアカウンタビリティを満たすためには、制度的枠組みが必要である。具体的には、情報公開、計画の意思決定への参加に関する法制度による保証が必要である。さらに、これらを満たさない場合の公衆側の対抗措置として、訴訟制度との連動が不可欠である。

環境政策に関して、国連の欧州委員会(UNECE)では、オーフス条約により、①情報へのアクセス、②意思決定への参加、③訴訟制度との連動の三つが規定されている。このうち情報公開など、情報へのアクセスの確保は参加への必要条件であるから、①と②はセットと考えても良い(原科、2005)。そして、参加の結果、決定が民意を適切に反映して行われたか、また、計画が適切に実行されているかなどのチェックが、③の訴訟制度との連動である。

つまり、市民参加は、計画プロセスの透明性、客観性、合理性、公正性を高めること、及びより良い計画づくりに資することを目的として市民が地域や公的課題解決に向けて、自由で公開によるコミュニケーションを通じて関与する行為である。

また、市民とは、利害関係にあるすべての住民、市民のことを示し、市民への情報提供、市民からの意見把握、透明な形での議論、計画への意見反映を市民参加プロセスに必要なプロセスとして捉える。

本研究において、理想とする参加の段階を原科(2000)の意味ある応答を視野に入れた市民参加のありかたを論じることとする。

2.2.2 開発事業と参加

途上国の開発援助事業の中で、参加型手法を用いたプロジェクトが大きな位置を占めつつある。開発事業において、あるべき参加の姿を規範的に論じるより、その概念を多面的に捉えるために、援助機関の様々な参加アプローチを整理した上で、本研究の取組みを考察するものとする。

・1970年代以降:国連主導での「参加」

1970年代に入り、参加型開発という用語が、主要な開発援助機関や国際的なNGOの間で幅広く使われ、その概念と実践が「メインストリーム化」していった。そのきっかけとなるのは、国連が「Popular Participation」という用語を用いはじめ、その重要性を強調しはじめたことであった。国連社会開発研究所(UNRISD)により、市民参加に関する研究プログラム、ワークショップなどが行われてきた(Midgley、1986)。

さらに1970年代には、政府が提供する社会インフラ建設、社会サービスの効果・効率向上のために、市民参加は不可欠な手段であると認識されるようになる。

・1980年代以降の多様な議論

①多次元分類の登場

1980年代以降は、NGOや社会学者などによる、参加の意義を詳細に検討する数多くの議論が登場する。その代表的なものとして、コーヘンとアポフは、開発における「参加」を、「何」への参加か、「誰」の参加か、「どのように」参加するのかという3次元からのアプローチで分類した。

「何」への参加かという問いは、プロジェクトサイクルのどの段階で(意思決定(decision making)、遂行(implementation)、利益(benefits)、評価(evaluation))、参加が可能であるかという議論である。「誰」に関しては、開発プロジェクトにおける当該社会の社会構造、権力構造の理解と、特に女性や社会的弱者の参加の重要性について説くものである。さらに、「どのように」とは、誰がイニシアティブをとるか(トップダウンかボトムダウンか)、どのようなインセンティブによるものか(自発的か、誘発された、あるいは強制された参加)、どのような組織をとおしてのものか、直接的な参加か間接的な参加か、といった様々な形態の可能性についての言及である。

②「住民の視点」の主張

上述の議論はそのコンテキストを開発プロジェクトの枠内に限定し、市民参加をプロジェクトのパフォーマンス向上のために効果的に用いることを論じたものであった。つまり、ドナーやNGO、政府などプロジェクトを管理する側の立場で、参加型開発の有効性を評価するものであった。もう一方のアクターである地域市民の社会・政治的便益を強調する視点から市民参加を評価する議論が登場した。

80年代以降のNGOによる活動がアドボカシー活動や住民組織形成などもその視野に入るようになり(Brohman,1996)、このような開発援助プロジェクトの現場での経験を元に、NGOや開発専門家、研究者などにより市民参加がもたらす政治的・社会的な発言力や機会の増加、つまりエンパワーメントを重視する議論が形成されていった。

政府や外部者の介入による誘発あるいは強制された参加を見せかけの参加と定義し、自発的でボトム・アップ型の参加と区別し、後者こそが真の参加として追及されるべきであるという主張が起きた(Oakley and Marsden, 1984; Midgley,1986)。

③「ガバナンス」の強調

その後、主要ドナー国や世銀などの国際機関の参加型開発の議論に大きな変化が起きる。それは、参加型開発によるプロジェクトが、政府のアカウントビリティ向上、政治環境や制度的能力の向上など、いわゆる「グッドガバナンス」(good governance)につながり、ひいては成長につながるという主張である。ミクロレベルでの参加とマクロな政治、経済のパフォーマンスとのリンクが論じられはじめた。

OECD 開発援助員会(DAC)が開発戦略と開発援助の中心的課題は、人々の生産エネルギー

一の刺激や利益の公平な分配と並んで、「人々の広範な参加」であると宣言している。ここで参加型開発は広範な成長 (broad-based growth) に不可欠であり、「より民主的な社会、より大きなローカル組織の役割、効率的でアクセスしやすい法的システムを含む人権の尊重、競争的な市場とダイナミックな民間企業」への参加を意味する (OECD, 1989)。

しかし、UNDP が Human Development Report 1993 年版「UNDP 1993」で、参加とガバナンスの議論は人々の意思決定への参加がグッドガバナンスをもたらすとしている。意思決定や権力機構への人々の継続的な参加は政府の発展と民主主義を促進する、人間開発にとって必須の要素であるとしている。

世銀は「参加を増加させると、公的な分野の外にいる重要な情報が入手可能になり、その一方で、利害関係者 (stakeholders) の声が政府のアカウンタビリティを高めることを助ける」 (World Bank, 1994) とした。それ以降も、政府のガバナンスを特集した 97 年の『世銀開発報告』 (World Bank, 1997) も含め、参加型開発とグッドガバナンスを結びつけた議論を数多く展開している。

・参加型開発概念の限界と課題

エンパワーメントを重視する参加型開発が主となり、ほとんどの ODA 機関や NGO で実施されているプロジェクトの中で、参加型のコンポーネントを含んでないものが珍しいという状況となった。90 年以降、市民参加が弱者のエンパワーメントをもたらすという議論への実証的、理論的的反論が出はじめた。

主に、「誤った実践」の激増、プロセスを無視したトップダウンの手法などが挙げられた (Chambers, 1997)。

近年イギリス国際開発省 (DFID) が発表した「Sustainable Livelihood」アプローチは、参加型開発の実践を通して得られた、途上国の貧困の実態に関する知識をもとに開発されたものであり、参加型開発の概念の普及と手法の新たな開発戦略である。しかし、このアプローチの有効性については、多様な途上国の現状を画一的なフォーマットで分析するというやり方は疑問視されている (佐藤, 2003)。

先進国でも、参加型手法は専門家だけに偏りがちの科学技術論への反省から、科学技術への市民参加の可能性を探る一つの方法とされるようになった。市民参加の必要性の理論として、まず、規範論 (normative) で、専門家だけで政策を決めるのは民主主義の理想からみると望ましくない、市民にも決定の権利があるというもの。二つ目は、本質論 (substantive) で、市民は理性的な判断ができるため、リスク決定にも参加可能であるというもの、三つ目は、理念道具主義的考え方 (instrumental) で、市民参加は政策決定をより正当化させ、市民の不信感を払拭させるために役立つという。

市民参加型手法は都市計画やリスクマネジメント、環境政策や環境アセスなどに多く用いられているが、実際には課題が多くある。市民参加方式の本格的な利用が進んでいないことの一つの理由として、参加型の方式はまだ社会技術としてはまだ試行錯誤の段階であることで

ある。また、どの方法がどのケースに機能するという標準的分類がないこと、同様に市民参加型手法を評価する一般的な手法が確立していないことも一因である。

西澤(2003)は、参加型手法は、社会の政治体制や政治文化、社会構造、習慣、規範などの文化にやむをえず影響を受けるという性質、“stick-in nature”を検証した。市民参加とそれが実践される社会土壌との関係を深く掘り下げ、市民参加型技術の”stick-in”という側面を理解するやり方である。

従って、本研究の分析の視点として、参加プロセスの分析に留まらず、モンゴルの社会経済状況、歴史風土や行政制度、国民性など特徴にあった参加型のアプローチの確立に資するような参加のあり方を検討することとする。

2.2.3 都市開発事業プロセスと市民参加

①計画プロセスと市民参加

事業実施の意思決定のプロセスでは、政策段階、計画段階、事業段階と順次、意思決定が積み重ねられる。その計画プロセスへの参加は政策や計画等の透明性を高め、社会的合意形成を支援する。

都市開発において、土地利用計画、環境計画、都市及び地域計画との整合性が求められるが、公平性を確保した上で効率性を追及することが重要な要素となる。

Taylor (1999) は、都市計画が対象とするのは物理的環境だが、都市計画の目的は人間福祉の維持、改善すると意味で社会的であると指摘している。

プランニングプロセスには、1)課題設定、2)複数案の設定、3)評価項目の設定、4)複数案の比較評価、5)計画案の選定・決定、6)計画の実施、7)計画の評価が含まれる。このプランニングプロセスには参加を形成するためには、情報提供、意見聴取、意見反映、素案修正、再び意見聴取を繰り返し行うことが必要とされる。

市民参加プロセスとは、構想段階における計画プロセスの透明性、客観性、合理性、公正性を高めること、及びより良い計画づくりに資することを目的として、市民等への情報提供、市民等からの意見把握、計画への意見反映を行うプロセスである(建設省、1999)。

屋井(2008)によると、市民参加を機能させるためには、参加の有すべき性質、あるいは要件というものを真剣に構想し、これを行政のみで決めるのではなく、市民にも受け入れられるような内容で確定した上で実行することが必要である。

参加が社会で妥当と判断されるためには、①手続き情報の透明性、②説明方法の説得性、③対話機会の充分性、④意見把握の納得性という4つの条件が必要で、これらに留意することで住民・関係者等は計画検討手順でわかる内容を知り意見を述べることができる。屋井(2006)はこれら4つを手続き妥当性として整理している。

②都市開発事業と参加の形態

都市計画の空間レベルによって、市民の参加の関与程度が異なる。都市における広域、都市、地区の3つの空間レベルで参加の形態、参加の段階を原科(2000)を基に設定することとする。

これは、市民が都市レベルという広い範囲での適切な判断ができるかという根本的な問題があるためである。市民には地区ごとの利害があり、総論賛成各論反対となりがちで、都市全体の整合性のとれた計画が作成しにくいという問題がある。原科(1992)によると、計画の決定は、市民個々の生活に直接、間接の影響を及ぼすものであり、都市全体の環境の形成に対して、市民意向がより積極的に反映されることが必要である。また、市民参加のプロセスを経ることにより、都市の環境像が市民の間に共有されるようになる。

市民参加は市民の関与度によって様々なレベルがあると共に、意思決定を行う計画、事業の規模によって参加の形態が異なる。原科(1994/2000)は、Arnstein (1969)の参加の8段階梯子の第5段階と第6段階の間に、市民参加の結果を公的な意思決定に反映させる段階として「情報参加」という概念を提示した。情報参加は、レベル4の意味ある応答であり、市民が情報を得、これに対し意見を表明することによる参加である。行政は市民の意見を十分配慮して判断を行うことが期待されるので、これは実質的な参加となる。決定参加に関して、市民の責務は特に大きく、責任が取れないような問題への参加は難しい。すなわち、参加レベルでいうとレベル5のパートナーシップの段階である。

原科(2000)によると、このように「決定参加」と「情報参加」に大別すると、地区レベルの市民参加ではすでに「情報参加」が多くので地区で実現されてきており、今後はさらに「決定参加」へ進めるべき段階にきている。また、都市レベルの計画は情報参加であるべきとしている。

しかし、モンゴルのような市民参加がまだ根付いていないところでは、地区レベルでの決定参加及びレベル5のパートナーシップの実現はまだ難しい。現状としては、市民参加は不在あるいは形だけの応答となっている可能性が高いため、市民参加の制度を導入するためには、一つずつ参加の段階を昇っていくことが必要であり、参加の基本となる情報提供から意見聴取、議論、意見反映、応答までのプロセスそれぞれに関して、モンゴルの現状に見合った、合理的な手法、仕組づくりが必要とされている。

本研究では、原科(1992)が提示した情報参加(レベル4の意味ある応答)の概念を踏まえ、そこで市民の関与、行政と市民の交流の形態によって、さらに、「情報参加」の中に合意形成を必要とする「協議参加」があると整理することとする。

「情報参加」では、市民意向を積極的に把握し、意思決定過程の透明性を保ち、市民意向を踏まえて計画を作成する形態であり、どこまで意見反映するは行政裁量によるものである。「協議参加」では、市民意向を積極的に把握するとともに、市民との継続的な公開議論の結果、市民も納得する意思決定を行う、いわゆる合意形成が必要とされる参加の形態である。この2つの大きな違いは、市民意向を把握するための交流の手法として、公開議論すなわち協議を

行ったかがキーとなる。また、市民の参加機会の回数、意見に対する応答、意見反映などを設定する。

情報参加では、必ずしも会議形式の参加あるいは公開議論が求められる訳ではないが、開催するのであれば多様な主体の関与と公開性を確保しなければならない。できる限り、公開議論を開催することでより効率的になると考える。

以上述べてきたように、都市レベルの事業においては、「情報参加」が中心となり、市民の意向を積極的に把握し、その結果を踏まえて、計画を進めることが理想となる。一方で、地区レベル事業においては協議参加が不可欠となり、市民と継続的に公開議論を行い、最終的に合意形成を行うことが求められる。

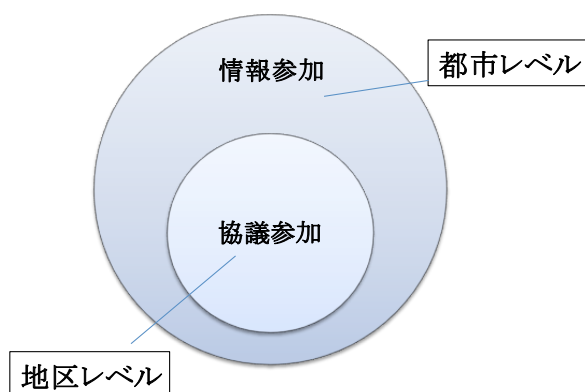


図 2 - 1. 情報参加と協議参加

本研究では、地区レベル＝街区、中間レベル＝小学校区又は複数の街区、都市レベル＝市全域(または複数の小学校区)、で整理し、関連する事業は次のように整理する。

地区: 区画整理事業(本研究の対象事例)、宅地開発、小学校など

中間: 再開発事業、住宅開発事業、上下水道等のインフラ整備事業、

地区暖房設備事業など

都市: 地下鉄整備事業(本研究の対象事例)、ゴミ処理事業など

中間レベルの事業において、個別事業の範囲、事業特徴によって合意形成が必要な協議参加が求められるものもあれば、情報参加による参加で十分な事業もある。そのため、本研究では参加の形態の対象とする事業を都市と地区という明確な2つの空間スケールで整理する。

参加の要件

市民参加とは計画プロセスのすべての段階において、影響を受ける市民が幅広く参加できる広範な市民参加の機会を提供することであり、参加の要件として:

情報提供、参加の機会、意見反映の3つを設定し、具体的な内容は次の通りである。

- (1) 情報提供:計画の内容とその実施手法の立案に関する情報を入手できるように提供することである。計画の意思決定に必要な情報は簡潔化された、理解しやすい形でなければならない。具体的には、計画の告知、情報公開、参加機会の周知などが含まれる。情報の内容を画像や図面など含めているか、計画のマイナス影響も含める内容であるか、市民が納得しているかで評価する。
- (2) 参加の機会:計画プロセスにおいて、影響を受ける市民に参加の機会が与えられ、意向を表明できるようにする。具体的には、現状把握のためのデータ収集、計画の立案に対する意見聴取、説明会、公聴会、公開議論の開催が含まれる。
 - 都市レベル事業において、広範囲の市民を対象にするため、計画に関する意見聴取を行うには多様な参加者の関与が必要とされる。また、必ずしも会議形式の参加あるいは議論が求められないが、開催するのなら多様な主体の関与と公開性を確保しなければならない。
 - 地区レベル事業において、事業の対象とする市民は特定されている分、市民との合意形成が必要となるため、全員の意見聴取がマスト条件となる。また、市民全員が確実に参加できる機会を与え、公開議論を重ねていくことが必要とされる。
- (3) 意見反映:市民が参加した計画の進捗、変更、修正、意見反映、実施に関する内容、市民に意見に対する行政の回答、あるいは配慮した点を確実に受け取ることができるように公開することである。
 - 都市レベル事業において、市民の出された提案は公開され、広範に入手しやすいツールで公開されるなど意思決定の透明性が必要となる。
 - 地区レベル事業において、対象市民は確実に回答を得られ、最終的には合意形成に至るためには意味ある応答が必要とされ、特に所有している土地利用に関する変更内容は公文書で受け取ることが求められる。

従って、事業レベルで求められる情報参加の評価項目と地区レベルで求められる協議参加の

評価項目をそれぞれ設定する(表 2-1)。

表 2-1. 参加要件の評価項目の設定

参加の要件	情報参加/都市レベル事業		協議参加/地区レベル事業	
	評価の視点	評価項目	評価の視点	評価項目
情報提供	情報の公開性	時期,周知手法	情報の公開性	時期、周知手法
	内容の適切性	内容(詳細、分りやすさ)	内容の適切性	内容(詳細、分りやすさ)
参加の機会	議論の公開性	傍聴など	参加の保障	回数、参加人数

	参加の多様性	参加主体	対話の充分性	回数、発言
	対話の充分性	時間、発言		
意見反映	応答	有無、手法	応答	手法
	意見反映	反映状況	意見反映	反映状況
	公開性	有無、手法	公開性	有無、手法

2.3 モンゴル都市開発制度における市民参加

2.3.1 モンゴル都市開発制度における市民参加に関する規定

都市開発法は1998年に制定されたが、市場経済下でほとんど機能せず、2008年に改正案が国会で承認された。改正法には、都市マスタープラン(MP)に基づくゾーニング制度が明記され、MPの法的目的と責任、都市開発プロジェクトの開発許可制度や手続きが新たに示された。また、住民意見の聴取(公聴会)の項目が新しく明記された。

法改定により、市民参加が義務付けられたMP改訂について詳細に分析する。

・都市計画マスタープラン策定における市民参加

MP改訂に係る調査では、JICAから専門家よりなる調査団が派遣され、一方、モンゴルのカウンタート機関はステアリングコミティ、ワーキンググループを組織し、各部門の技術部会とJICA調査団の合同によるプロジェクトチームが設置され、実現性のある包括的な都市開発プログラムを含む改訂マスタープランを作成することとした。

この開発調査において、環境社会配慮調査が実施されている。環境社会配慮調査において、市民のニーズ、意見聴取、専門家、ドナーなどの多主体の関与が実現された。MP策定における市民参加に関しては、環境社会配慮調査を中心に整理した上で明らかにする。

JICAの新環境社会配慮ガイドライン(2010年4月公布)では、事業段階より上位の調査の(マスタープランを含む)場合、SEAを適用するように推奨され、上位計画における環境社会配慮、市民参加が重要視されている。研究対象の開発調査は新JICAガイドラインが公布する前に実施されたものだが、旧JICAガイドラインに準じて、Initial Environmental Examination : IEEレベルで環境社会配慮が実施された。

プロセスの公開性、透明性、多主体の関与に関しては、調査開始の段階から事業の概要、方針についてマスメディアを通して情報を発信している。ドナー会議をはじめ、ステアリングコミティ会議、専門家向けのラーニングセッション、住民会議など多主体の関与を実現させたと言える。モンゴルで活動している国際援助機関との協調を通して「中立的な視点」、現地の個々の専門部署の担当者とのラーニングセッションを通して「専門的な視点」、HIS調査の結果、モデル地区での住民会議を通して「多様な市民の視点」といったコミュニケーションの要

素が満たされていると考えられる。人口増加によって都市化が進む中、無計画に拡大する都市のスプロールと、それに伴う都市環境問題解決が不可欠となっていた現地のニーズと市民の意向に合致している。

代替案の検討を行った結果や緩和策として適切なアプローチを提案できたといえる。モンゴルのミレニアム開発方針で持続可能な開発を推進していくことが目標として定めている他、「優先的に実施する大規模政府案件リスト」を決定している。この方針に照らし合わせた形で都市開発の包括プログラム(ロングリスト)と優先プロジェクトが選定(ショートリスト)されている。また、多主体の関与を実現することで、アジア開発銀行(ADB)の協力で実施予定の4万棟アパート計画、世界銀行(WB)によるゲル地区暖房ストーブ改善計画など他のドナー国の援助プログラムとの協調を行っている。また、上位計画としての目的や個別目的とそれを実現するセオリーが一貫していることで妥当性が認められる。

環境社会配慮の実施により、社会・経済面での便益があるだけでなく、環境への影響を最小限に留まるための総合的な都市成長管理ガイドラインとしてのMP案が策定された。さらに、開発管理に必要な実際的なニーズを満たすために行政及び技術能力を強化し、組織改革とMPの制度化が併せて提案されたことで、改訂MPが目的とする持続可能な経済開発のための都市建設を達成する方向性が示されており、有効性が高いといえる。

また、環境社会配慮緩和策となった市街化区域の境界をはっきり確認されたことで無計画なスプロールによる汚染問題が解決されるとともに、自然保護地域、歴史・文化遺産の配置などが再確認された。将来の人口増加予測に適した都市交通ネットワーク、ゲル地区改善計画などHIS調査の結果を踏まえた形で提案された開発ビジョン、開発プログラム、優先プロジェクト案に効果的に活用されるなど社会便益が高いと予測されることで効率性が認められる。

MP策定における環境社会配慮は原科(2000)の4つの要件をすべて満たしていること、計画プロセスがSEA手続きを内包していることが確認できた。明確なSEAプロセスが存在しないが、計画立案に応じて逐次的にSEA手法が実施されていることから一体型SEAモデル(柴田ら、2010)に近いことが明らかになった(Enkhjargalら、2012)。

計画段階において市民参加が実現できたのは、ドナー機関の協力によるものであり、今までの都市開発制度では初めての試みであった。都市開発制度において、市民参加に関する規定があるもの、抽象的な文面になっている他、関連する規則、ガイドラインの整備がまだであるため、参加が不在に近い状態である。事業段階において、参加が可能となるのは、環境影響評価の実施時のみであることから、次に環境影響評価の実態について記述する。

2.3.2 環境影響評価法における市民参加に関する規定

(1) モンゴルアセス制度の概要

アセス法が改正されたが、調査した時期に合わせ事業アセスの手順をアセス法改正前のア

セス法に準じて整理する。事業アセスを環境影響評価 (General Environmental Impact Assessment、以下、簡易アセス)と詳細影響評価(Detailed Environment Impact Assessment、以下、詳細アセス)の二段階で実施することになっている。事業アセスを事業計画の早い段階で行うことが条件となっており、事業の影響範囲を確定することが目的となっている。事業の種類、規模により国(自然環境観光省、以下環境省)あるいは地方政府の管轄で行われる。事業アセスは、土地権利、鉱物資源権利などの特別許可を申請する前、すなわち事業を実施する前に次の手順で実施される。

簡易アセス届け出がされたら、担当する審査員を1名任命する。審査員は環境省のアセス専門の職員が任命され、詳細アセスの手続きまで担当する。詳細アセスが必要と判断された場合、審査員が詳細アセスの方法案を作成し、事業者、環境省、関連省庁と協議し修正・追加する。三者協議後、評価項目を基に調査を実施し、報告書を作成する。報告書作成は、環境省認定のコンサルタントに委託する。詳細アセス報告書の構成は、a)環境基本情報、b)代替案の検討、c)評価項目ごとに調査、予測、評価の結果、d)環境保全計画、e)環境緩和措置及びモニタリング f)事業対象地域の市議会からの意見書 g)自然再現計画 h)その他の地域特性に関する資料となっている。

簡易アセスやスコーピング段階においては、参加の規定がなくアセス図書は非公開である。詳細アセス段階において、一回のみ市民及び市議会の意見書の提出が義務づけられている。それ以外の個人の意見に関して、情報が不十分で事業が開始されてから出される等アセス審査で考慮されない場合が多い。最終的にはアセス図書として詳細アセス報告書が作成される。アセス法 7.5 条では、詳細アセス報告書を、国、事業者、コンサルタントの三機関が保管し、情報を公表することを義務づけている。

(2) アセス制度上の市民参加の規定と実態

アセス制度における市民参加の規定と実態について、EIA の参加のプロセス(①情報提供、②参加の機会、③意見の反映に沿って把握する。新しく導入された SEA においては、法規定を整理するに留まる。

結果、モンゴルは民主主義に移行し、市民参加に関する規定が個別法に盛り込まれるようになった。しかし、「情報へのアクセス」と「司法へのアクセス」について課題がある。アセス制度の特徴として以下が挙げられる。簡易アセスの段階を踏まえて、二段階で実施する点、アセスの対象事業が幅広く評価項目も評価項目が 10 種類ある上、事業種類によって評価項目が追加される。温暖化対策や生物多様性保全、健康影響など環境影響や社会的影響を含む社会・経済面を含む多く科学的側面に関しての規定が明確化されている点である。しかし、市民参加に関する規定と実態に大きな差が生じている点は課題として挙げられる。

(3) アセス制度の参加の課題

以下、市民参加の規定と実態を整理した上で、アセス制度の課題を述べる。

①参加の前提条件とも言える情報提供に関する規定が明確ではない。事業計画の公告、

アセス文書の縦覧、説明会などに関する明確な記載がないため、情報提供主体によってやり方が統一されていない。また、アセス図書の公開に関する規定があるものの、実際には、アセス図書の公開を請求しても公開されないことも多く、非公開に近い状態である。これより、情報提供は不十分であるといえる。②参加の機会に関して、市民や市議会の意見書の提出が定められているが、1回だけ応答すること、または応答のない「形だけの参加」となっている。実態としては、市議会からの意見書だけ提出されることがほとんどで、個人の参加はほとんど行われていない。モンゴルのアセス制度を日本・米国と比較すると、他国では参加機会が二回以上設けられているのに対し、モンゴルのアセス制度は1回のみでフィードバックがなく、1999年までの日本の閣議アセスと同様である。③意見反映について、意見反映を促すような制度上の規定もなく、参加機会も一回に限られているため、られているため、実態として行われていない。審査の際も、市民及び市議会の意見が判断の材料となるはずが、実態としてはあまり重要視されていない。上述したように、情報提供に関する規定がなく、また実態としても情報提供が行われていない。このため、レベル2の意見聴取が正確な情報なしに行われていると判断できる。

このような実態から、意味ある応答を制度として保障し、実践していくことが今後の課題として挙げられる。制度上の規定が抽象的であるため、関係主体により解釈が異なり、市民参加促進の弊害となっている。具体的には、以下の3点が規定上の課題として挙げられる。

- ①事業の計画案、アセスの方法書の公告、縦覧、意見書の提出、報告書の原案の公告、縦覧、説明会など一連の参加の手続きに関する規定がない。
- ②より早い段階での情報公開、参加の場の提供する参加手法とフィードバックが不在である。
- ③市民参加において、ステークホルダーである国、事業者、地方行政、コンサルタントの役割が不明確である。

運用面では、詳細アセスの評価項目を決定されたら、担当する審査員が事業内容、規模、地域特徴に合わせた形で広告、縦覧、説明会の時期、回数、意見書のフィードバックに関する指示を個別に指導することが望ましい。最近では、電子形式のコミュニケーションも重要な役割を果たしている他、地方では自治体政府がアセス要旨を書面で閲覧できるようにする、あるいは訪問インタビュー形式にするなど参加手法を選択できるような、情報公開、市民参加に関するガイドラインを作成し、利害関係者間での意味ある応答に関する共通認識が必要である。

2012年6月にモンゴルの環境アセス法が改正された。改正の主なポイントとしては、SEAの導入、累積影響評価に関する規定が新しく導入され、公衆参加に関して意見聴取の期間、公聴会の開催などより具体的な内容に改訂された。

以上、モンゴルアセス制度について以下のようにまとめる。

第一に、簡易アセスを実施することで幅広い事業を対象としている上、評価項目が充実しているためアセスの科学的側面における規定は充実していることが確認できた。第二に、市民参加に関してレベル1の情報提供が制度・運営の両面において、十分に行われていないため、規定はされていてもレベル2の意見聴取が十分に行われていると言えないことが明らかにな

った。第三に、今後の課題として情報提供に関する規定、参加機会に関する規定、関係主体に関する規定など行うなど手続きの明確化・合理化の見直した形でアセス法が改定されているが、運用面では幅広い参加の確保を視野に入れた意味ある参加が実現できる制度整備を行うこと求められている。

2.4 対象事例選定と事例概要

2.4.1 対象事例の選定

本研究はモンゴル都市開発事業における市民参加の促進要因と阻害要因を明らかにするため、ウランバートル市の取り組みを分析対象とし、都市レベルと地区レベルの2事例を選定した。その理由を以下に示す。

事例①事業

- 都市レベル事業において、一般的に事業段階で市民参加が規定されておらず、唯一環境アセス実施において参加が可能になる。しかし、都市開発事業のほとんどが簡易アセスを得て承認されるあるいは詳細アセスにおいて市議会承認のみで、直接参加が不在のまま実施されている。
- 事例対象となる〇〇事業に関して、都市マスタープランで提案された優先プロジェクトの一つであり、事業計画がドナー国の協力で実施されている。従って、計画段階において市民の意向を把握し、必要に応じて説明会などを積極的に行うなど先進的に取り組んでいる。ヒアリング調査において、継続的に情報入手及び協力を得られる見込みがあった。

事例②ソングノハイルハン区第10ホロー区画整理事業モデル

- ウランバートル市において、ゲル地区を中心とした地区レベルの再開発事業は優先的に取り込まれる事業となっている。中でも、区画整理事業は市民とのコミュニケーションを親密に行うことで合意形成を図っていくため、市民の協力なしでは実施不可能な事業である。
- 対象となるソングノハイルハン区第10ホローに関して、市民側から行政に対して住環境の改善事業の依頼があった地域であり、ゲル地区の区画整理のモデル事業として先進的に進められてきた事業である。このモデル事業の参加プロセスを分析することで、今後の地区レベル事業における市民参加の知見を得られる見込みがあった。

2.4.2 ウランバートル市の概要

ウランバートル市の人口は1935年に約1万人、第2次世界大戦後の1944年に約3万人であったが、1970年には28万人、1980年には42万人に増加してきた。1989年に民主化に移行し、市場経済の成立に伴って都市経済の急速な発展、草原地域と都市地域での所得格差の拡大、また人口移動が自由に認められるようになったことによって、草原から牧民が就労機会を求めて都市に流入してきている。また、移動のもう一つの理由は、教育機会の格差を解消することも目的となっている。そのため流入人口の年齢は、子供がいる若い世帯が多くなっている。年齢別で見ると、30歳までの若者が全人口の66%を占めている。これに39歳までを加えるならば、全人口の81%が40歳までの人々によって占められていることになる(NSO、2009)。1990年以降急速に人口が増加し始め、現在100万人と急激に増加してきている。

ウランバートル市は、この人口の急激な増加に対応できず、道路や都市インフラの整備が追いつかない状況となっている。加えて、地球温暖化による気候変動の一つと考えられる雪害によって家畜を失った遊牧民が首都にゲル(移動式住まい)を運び込み、土地を違法に占拠して居住するという社会問題も生じている。この結果、インフラが整備されていない中での市街地の拡大(スプロール)、地下水汚染(トイレ水などの地盤侵入)、土壌汚染、大気汚染など様々な問題を引き起こす原因となっている。現在、市民の6割に当たる60万人近くが、このインフラ不整備のゲル地区に居住している。ゲル地区の全14万5千世帯が石炭、木、その他の古いタイヤ等のゴミを燃料として使用し、市の大気汚染の50%を占めている。市全体の火力発電所、ボイラー、ゲル地区住民、工場、企業を合わせたら、年間590万tの石炭、23万7千m³の木を燃料に使い、26万t排気ガスを排出している。

ゲル地域の下水処理は手作りの簡単なトイレ、下水槽であるが、ほとんどの世帯が新たに掘る場所がない状態である。専門監査庁の2003年の調査によると、ゲル地域のトイレの60%が国の基準を満たしていない。最新の調査では、ゲル地区の世帯の50%がゴミ収集費を支払っていない、あるいは支払う余裕がないことが明らかになっている。そのため、衛生状況が悪化する一方で、市民の健康面が危険にさらされている。

2.4 研究の枠組み

2.4.1 分析の枠組み

本研究では、モンゴル都市計画事業における計画立案段階の市民参加のプロセスに焦点を当て、市民参加の現状や特徴を把握し、参加促進の阻害要因及び促進要因を明らかにし、モンゴルの都市開発における市民参加の改善策を明らかにするために、以下のように研究の枠組みを設定した。

まず、都市レベル事業における市民参加プロセスを分析し、参加の促進要因と阻害要因を明らかにすることを目的とする。ウランバートル市〇〇事業計画の環境社会配慮におけるステークホルダー会議の運営、会議式参加の告知方法、参加者選定、告知方法などから現状を把握し、参加者へのアンケートを踏まえた上で課題分析を行う。(第3章)

次に、地区レベルで実施されている市民参加型の区画整理モデル事業を対象とし、計画策定における市民参加プロセスに焦点を当て、促進要因と阻害要因を明らかにする。事例対象となる地域の市民を対象にインタビュー調査を実施した上で、参加プロセスの実態を整理し、市民評価を踏まえた分析を行う(第4章)。

これらの結果を受けて、モンゴル都市開発事業における市民参加の改善案を提示するために、参加が影響される社会、政治、文化などの社会的要因との関わりを分析し、それぞれのモデル事業の参加の改善策の検討を行う(第5章)。

最後に、各章の分析結果をまとめ、研究の結論と今後の課題を示す(第6章)。

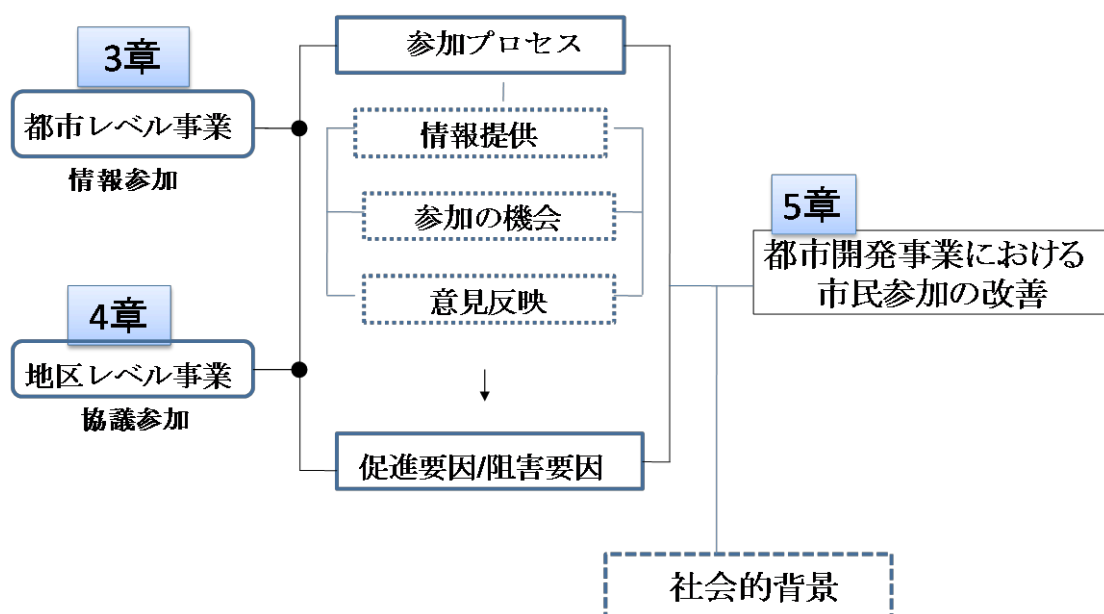


図2-2. 研究の枠組み

2.4.2 現地調査の概要

上記の分析にあたっては、市民参加に関する主要文献調査、モンゴル政府関連の各種報告書、官報、法律規定集の文献を広く収集して、分析に活用した。

本研究の現地調査では大きく3段階に分けて実施した。第1段階は2010年8月に実施し、都市開発制度と環境アセス制度・運用実態、関連する関係者の役割、事例等に関する現状と課題など具体的な情報を収集するため、現地調査を実施した。主に関連省庁、市役所、ドナー機関にてヒアリング調査を行った。

続く、第2段階は、2010年以降、担当職員と電話及び電信メールによる継続的な交信を行ってきた。2011年2月に区画整理事業の対象となる49世帯中44世帯を対象に世帯訪問インタビュー調査を実施し、市民側の認識、評価を明らかにした。

また、2012年7月にウランバートル市公共交通建設事業の環境社会配慮におけるステークホルダー会議の実践のため、現地調査を実施した。会議の準備、開催に関わり、参与観察し、参加者へのアンケート調査を実施した。

さらに、2013年8月にウランバートル市役所の関係者を中心にヒアリングを行い、市民参加に関する改善案に関する意見交換を行い、実現の可能性について検討した。

第3章 都市レベル事業における市民参加プロセスの分析

3.1 本章の目的と方法

3.1.1 本章の視点

ウランバートル市は都市化に伴い、急速な自動車社会に対応できず、道路やインフラの整備が追いつかない状況となっている。市の市街地中心部の道路交通量は1998年から2007年の10年間に2倍となり、歩行速度は40km/時から25～30km/時に低下した。ウランバートル市の交通状況は、歩行を除いて230万トリップ/日、歩行を含めると340万トリップである¹。交通セクターは、交通渋滞の悪化、交通安全の低下、公共運送機関のサービス低下、道路利用者の交通ルールの無視、交通運用の管理不足、交通インフラの整備不足など多くの課題を抱えている。

3.1.2 本章の目的と分析方法

本章では、都市レベル事業における市民参加プロセスを分析し、参加の促進要因と阻害要因を明らかにした上で、市民参加制度の導入要件を明らかにすることを目的とする。以下、分析手順を示す。

第一に、ウランバートル市〇〇事業計画の環境社会配慮におけるステークホルダー会議の運営、会議方式参加の告知方法、参加者選定、告知方法などから現状を把握し、参加者からアンケートを踏まえた上で課題分析を行う。

第二に、参加プロセスの整理、参加者の評価を基に参加の段階を評価し、得られた結果から市民参加の促進要因と阻害要因を明らかにする。

具体的には、本案件の環境社会配慮調査において、ステークホルダー会議を実践した上で、市民参加のプロセスを分析し、効果と課題を明らかにし、促進要因と阻害要因を分析する。本案件はモンゴルのアセス法により、アセス対象となる事業であるが、通常環境アセスでは方法書や準備書、意見書等の文書を通じて市民とコミュニケーションを行う文書ベースの参加が中心である。一方、公聴会や説明会等の対話が可能となる会議ベースのコミュニケーションも補完的に用いられる。文書ベースも会議ベースも公共空間での議論という概念において同じだが、計画段階では会議ベースの参加が特に大事となる。

市民の多様な価値観を理解し、それを計画に反映するためには、適切な参加手法、

¹ JICA(2009)UBMPS

透明性などが必要とされる。本環境社会配慮調査は、事業の計画段階において実施されるため、文書ベースの参加より、会議ベースの参加が社会的合意形成に至る可能性が大きい。原科ら（2005）が公共空間での議論を実現するには、参加が保証されなければならない。これは制度的な保証がなくても、議論の結果が計画や政策の意思決定に反映されることが保証されることである。これらの観点から参加プロセスを整理する。

分析方法は、都市レベルの事業における参加の基本要件として、

- ①情報提供
- ②参加の機会
- ③意見反映の3つに沿って整理し、

2章で設定した通り下記の「情報参加」の評価の視点でそれぞれ評価する。

- ①情報提供：情報の公開性、内容の適切性
- ②参加の機会：議論の公開性、多主体の関与、対話の充分性
- ③意見反映：応答、公開性

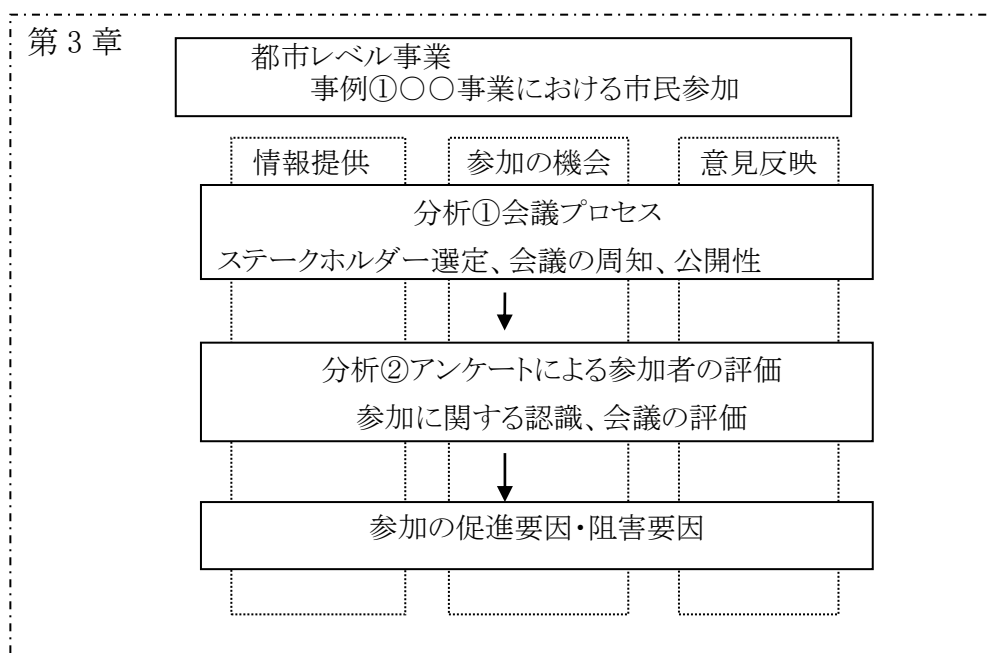


図3-1. 分析の枠組み

3.2.4 ステークホルダー会議による参加プロセスの分析

(1) 情報提供

情報提供に関して、情報の公開性、会議の周知の視点から参加者の評価とそれからの考察を整理する。

会議の周知手法として、行政や NGO、有識者には、調査団からの招待状を 1 回、電話、電子メールによる周知、確認を 2 回以上(複数)実施している。一般市民に対しては、新聞広告 2 紙、地域行政の声掛け、地域行政の掲示板を通じて告知した。

会議の周知に関して、参加者別での評価結果から、ゲル地区市民の評価が非常に低いことが明らかになった。実際、何を通じて会議に参加したか聞いた、ゲル地区市民の半分ぐらいは行政からの声掛け、アパート市民の半分以上は新聞広告、また一部の学生を中心の参加者は、直接会場の前に設置されていた掲示板を見て参加していることが明らかになった。以上から、周知に関して、参加者の満足度が低いと言える。

情報の内容の適切性に関して、会議での事業計画の説明の評価となっている。会議では、PP による事業の概要、計画方針と環境社会配慮調査の概要の 2 種類の発表スライドを使用して、説明を実施している。配布資料として、事業概要のパンフレット、発表スライドの 3 種類の資料が用意された。

(2) 参加の機会

都市レベル事業において、全市民の参加が困難であるため、代表性の選定が重要な評価視点になる。計画作成時に街頭で 2000 人を対象のインタビューを実施している。内訳を見ると、バス利用者 1000 人、自動車利用者 300 人、歩行者 400 人となっている。会議のステークホルダーの選定に関しては、行政、NGO、有識者、一般市民の代表で合計 30 人程度が想定された。

十分な対話に関する参加者の評価は、会議・議論の時間の充分性、発言できたかどうかで確認する。会議の全体時間が 2 時間で、1 時間で事業計画に関する説明、環境社会配慮調査に関する説明で、議論は 1 時間で設けた。

(3) 意見反映

意見反映に関して、いくつか参加者の意見は計画内容に加えられたことが確認できた。参加者の意向を考慮し、詳細な記述に関して、以下整理した。その他の意見、質問に関して、会議で回答している。

3.3 ステークホルダー会議の参加者による評価

3.3.1 参加者へのアンケート調査の概要

(1) 行政、NGO、有識者対象のアンケート

参加者へのアンケートは、午前中の行政と NGO、午後の市民の部で内容を別にした。行政、環境 NGO に対して、①事業に関する評価、②市民参加に関する認識、③会議への評価という 3 つの主項目で質問をした。事業の環境、社会への影響をどのように評価するか、それ

によって市民参加の必要性をどのように認識しているかを5段階で評価する。また、自由回答で市民参加のメリット、デメリットに関する考えについて書いてもらった。

午後の参加者への質問項目に関して、①事業に関する評価、②行政に関する評価、③環境意識、④会議への評価に設定した。また、追加で会議の告知に関する情報源について質問した。参加者に関して、日頃の行政への信頼度、環境意識が会議への参加に影響しているか、またアパート地区とゲル地区市民でどのような違いが生じるか考察する。

3.3.2 参加者へのアンケート調査の結果分析

まず、行政、NGOのアンケート回答から見ると、事業の環境への影響が「少ない」が79%、「中」が14%、経済への貢献が「大きい」が36%、「とても大きい」が36%となっている。一般市民への影響に関して、「大きい」42%、「とても大きい」29%となっているが、電話による再確認では、公共交通の便が良くなると共に、市の交通渋滞が緩和されることで一般市民への良い影響が大きいと回答しており、事業による負の影響は少ないとの判断であった。直接利害関係のある市民への影響に関しては、影響が「とても大きい」が7%、「大きい」が36%、「中」が36%「少ない」が21%となっている。土地収用が発生した場合、市民参加を計画的に行う方が良いとの意見が多数ある。

(1) 情報提供

会議の告知について、参加した行政職員の72%が「良い」、21%が「まあまあ」、7%が「悪い」と評価しているのに対し、NGOに関して、「良い」-40%、「まあまあ」-40%、「悪い」-20%であった。市民に関して、ゲル地域とアパート地域の市民の回答、評価に多少の違いが見られる。会議の告知は「とても良い」-14%、「良い」-28%、「まあまあ」-36%、「悪い」-22%であったに対し、ゲル地域市民は「良い」-13%、「まあまあ」-50%、「悪い」-25%、「とても悪い」-12%と評価が低い。市民に関しては、都市開発事業への関心、事業への参加意欲に関して質問している。ゲル地域市民の63%が「とても関心ある」、25%が「関心ある」、12%「まあまあ関心ある」、アパート地域市民の32%が「とても関心ある」、32%が「関心ある」、36%が「まあまあ関心ある」と全体的に関心が高いことが明らかになった。

事業への参加意欲に関して、ゲル地区市民の62%が「とてもある」、13%が「ある」、25%が「まあまあ」と回答しているのに対し、アパート地域市民の43%「とてもある」、50%が「ある」、7%が「まあまあ」と回答していることから、全体的に市民の参加意思が高いことが明らかになった、中でもゲル地域市民の参加意欲が非常に高いと言える。会議での発言に関して、アパート地域市民の73%「発言できた」、27%「まあまあできた」、ゲル地域市民の37%「発言できた」、38%「まあまあ発言できた」、25%「あまり発言できていない」と回答している。

(2) 参加機会

行政、NGO に対し、参加に関する意見を自由記述で回答してもらっているが、当日の会議の評価を市民と同じくしてもらっている。会議・議論の時間に関して、NGO の 40%が「良い」、60%が「まあまあ」と評価している。行政は、「とても良い」-64%、「良い」-7%、「まあまあ」-29%と高く評価している。

会議・議論の時間に関して、ゲル地域市民の 50%が「とても良い」、12%が「良い」、38%「まあまあ」と評価しているに対し、アパート地区市民の 28%が「とても良い」、36%が「良い」、36%「まあまあ」と評価している。NGO の 40%が「良い」、60%が「まあまあ」、行政の 64%が「とても良い」、7%が「良い」、29%が「まあまあ」と評価している。

(3) 意見反映

意見反映に関して、自由回答で参加者の意向を聴取した。意見反映に関しては、会議の参加者で行政、市民問わず、会議での意見、要望を今後の計画への反映を期待する声が多かった。

3.3.3 参加者による評価に基づいた考察

行政、NGO、有識者へのアンケートの自由回答の意見から、計画段階において市民参加の必要性を認識しているように考えられる。参加のメリットとして、事業への理解、実施段階での紛争を防ぐための手段という共通認識を持っていることが明らかになった。仮に市民を参加させないで計画を進めることで発生し得る一連の紛争行為、市民の反対運動、それらによる事業の延期、中止などの経済的ダメージも把握できているように見受けられる。このように、全般的に事業への市民参加の必要性を認識していることが、市民参加を促進する要因になったと考えられる。

一方で、会議に参加した市民は、環境意識に関する項目でゲル地区の市民は節水・節電などの意識が高いことがアンケートから明らかになっている。これは、ゲル地区はインフラが整備されていない分、飲料水の料金、暖房などの光熱費がアパート地区より高いことが影響していると考えられる。

市民の都市開発事業への高い関心、参加意欲は今後、事業への市民参加の促進要因として非常に重要な要素である。

(1) 情報提供

情報提供に関して、ゲル地域とアパート地域という住形態の違いによって情報へのアクセスが異なっているため、多様なコミュニケーション手法が必要とされる。一回だけの会議から、20代の若者の参加率が高いとは判断し難いが、全人口の割合から見ても、30歳までの若者が全人口の66%を占めている。これに39歳までを加えるならば、全人口の81%が40歳までの

人々によって占められていることになる(NSO、2009)。従って、今後の市民参加の手法を考える時、若者のニーズ、意識調査が重要な要素となる。情報へのアクセスに関して、若者のインターネット及びソーシャルメディアの使用率、携帯電話の普及率から見て情報のアウトリーチの仕方が多様に考えられる。若者の占める割合が高いことが今後の公共事業において、今までと異なったアプローチが必要になってきている。つまり、社会主義時代の受け身の姿勢の市民の占める割合が低くなっているということで、情報の公開性を向上し、事業の透明性を確保することが重要になっている。

(2) 参加の機会

行政は、本調査におけるステークホルダー会議への市民の参加に関して、必要性が「とても大きい」が14%、「大きい」が50%、「中」が29%、「少ない」が7%となっている。しかし、参加が必要だけど、市民との議論に時間がかかる、市民の直接参加が必要ない、アンケートなどによる意見聴取、ステークホルダー会議と別枠で事業説明会などを行った方が良いという意見(自由回答意見)がいくつかあったのは行政職員の本音である。一方で、市民フォーラムでの議論を提案する意見、市民参加を重要視する意見も見られ、行政職員で共通の認識がないと言える。

市民に関しては、対象事業への評価、期待が非常に高いことからステークホルダー会議の参加に積極的であった。会議の告知手法としては新聞記事、行政からの案内のみで十分な告知を行ってない。行政が実施してきた都市開発の事業、環境対策、既存事業への市民参加に関する評価は非常に低いことが明らかになった。ゴミの分別などの質問回答から見ても、参加者は特別に環境意識が高い訳ではないが、都市開発事業への関心は高い。特に、ゲル地域の市民はアパート地域の市民より関心度、参加意思が高かった。

一方で、市民の参加意欲が高いことが調査から見てわかるが、会議での発言数、発言できたかとの質問からは非常に積極的に参加しているとは言えない状況も見られた。意見表明、発言できたかに関する質問に対し、アパート市民の75%が「はい、発言できた」と回答しているのに対し、ゲル地区市民の37%ができたという低い数値を表している。

会議の時間、事業説明に関する評価では、ゲル地域市民は時間に関しての評価が高かったが、説明に関する評価が低かった。アパート市民の評価はこれとは反対で説明に関する評価が高い、発言に関する評価がゲル地区市民より低いことが分かる。実際、会議の議事録から見ても、発言している市民の半分以上はアパート地区の市民であったことから、生活水準、教育レベルなどの社会背景が影響していると考えられる。情報発信の手法、会議、議論の進行などで対象とする地域、市民の形態に合わせて工夫する必要がある。

以上の考察から、参加者のアンケートによる評価を2章で設定した、評価項目に沿って整理する。

次に、参加者の評価を受けて、全体の参加プロセスを評価する。

(1) 情報提供

・情報の公開性(会議の周知)

事業計画の概要に関する情報の公開を事前に行うのに非常に抵抗があった。ステークホルダー会議の開催目的として、他の関連省庁、市の部局への情報共有をメインにしているため、一般市民の参加を拒んでいた。その大きな理由は、他の公共事業の立地予定地に移住してきて、国から補助金を請求するなどのトラブルが挙げられる。土地の相場、売買、土地権の譲渡などに関する調整が法律では十分に規定されておらず、現在、再開発法と並行に改訂が進められている状況であるため、事業計画に関する情報公開を控える方針であった。

次に、会議の周知方法について、行政、NGO、有識者には調査団から招待状を送付するとともに、電話、電子メールによって確認を実施している。一般市民向けの告知は新聞2紙、地域行政から直接市民に知らせるかあるいは行政の掲示板に貼り出す方法で実施されたのは、手法として十分に機能したかは疑問である。また、告知の回数は1回、告知期間は会議開催の3日前であった。しかし、基準となるような規定などがない中で、2009年から開催されて市民フォーラム(公開討論会)の告知方法を基準とし比較する。

従って、対象事業のステークホルダー会議の告知回数は1回、告知期間は3日間、告知手法が新聞と行政からの声掛けと限られていることから公開性が認められない。

・内容の適切性

情報の内容に関して、スライドの内容は写真や図形が多く、素人でも理解しやすい内容であった。現在の道路交通の現状と事業実施による交通ノーアクションと比較で説明するとともに、2030年までの人口予測、社会・経済フレームワーク、都市開発ビジョンを示す都市MPとの整合性を含めて説明した。また、経済成長の予測と街頭インタビュー調査で明らかになった、市民の支払意思と料金設定の内容も含まれていた。

従って、詳細な内容で理解しやすいことから内容の適切性が認められる。

(2) 参加の機会

・議論の公開性

議論の公開性に関して、会議の傍聴が認められたか、だれでも参加できるような会議の公開性を確保できたかが評価の基準となっている。行政は会議の傍聴は認めていないが、結果的に誰でも参加できる場を提供できた。

表 3-1. 参加者による参加プロセスの評価

	評価視点	手法	回数	市民評価
情報提供	公開性 (周知)	招待状 電話 メール 新聞 行政の掲 示板 行政の声 掛け	1回 複数 複数 1回 1回 1回	会議周知: NGO ゲル アパート とても良い 40% 13% 14% 良い 40% 50% 28% まあまあ 20% 25% 22% 悪い 12% とても悪い
	内容の 適切 性	PPによる 説明 内容:事 業概要 事業 方針 EA概要	1回	事業説明の内容: NGO ゲル アパート とても良い 40% 13% 22% 良い 60% 13% 50% まあまあ 61% 28% 悪い 13%
参加の 機会	代表性	インタビュ ー	1回	交通利用者・歩行者調査(バス利用者1,000人,自動車 300人,歩行者400人計2,000人)実施 事業を「強く支持する」「支持する」約95% 会議参加者で、行政との議論を望む声が多かった。
	十分な 対話	ステー ク ホルダ ー会議	1回	会議・議論の時間: NGO ゲル アパート とても良い 50% 28% 良い 40% 12% 36% まあまあ 60% 38% 36%
意見 反映	応答 意見反 映			参加者が意見反映、継続的な参加、フィードバックを望 んでいる。

・参加の多様性

都市レベルの大規模な事業に関して、市民全体が利害関係にあるため、参加機会に関して多様性が問われる。多様なステークホルダーの関与に関して、街頭インタビューによる意見聴取、ステークホルダー会議への参加で確認する。インタビューの対象は2000人ということで、今までの事業計画における意見聴取に比べると幅広い市民を対象としている。ステークホルダーとなる行政、環境NGO、有識者、一般市民の参加したことで多様なステークホルダーの関与が実現できた点が評価できる。一般市民に関しても、告知期間が短かったにも関わらず、市の全区から均等に参加している他、ゲル地区とアパート地区の市民も参加した。

行政と環境NGO、有識者は午前中、一般市民は午後に別々で開催されたことで多様な価値観を把握するという効果を発揮できなかったと言える。

・充分な対話

会議において議論、対話が充分に行われたか、会議、議論の時間、参加者の満足、議論の内容、参加者の発言数で評価する。

議論は参加者から質問、コメントなどがないことを確認した上で終了している。また、参加者の満足度が高いことから対話の充分性が認められると言える。

しかし、会議に関して、ステークホルダー間の対話、議論が実施されなかったことでステークホルダー会議としての機能は充分ではなかった。

充分な対話に関する参加者の評価は、会議・議論の時間の充分性、発言できたかどうかで確認している。発言に関して、アパート地区の市民の75%が「はい、発言できた」と回答しているのに対し、ゲル地区市民の37%ができたという低い数値を表している。しかし、会議の時間に関して、ゲル地区市民の50%が「とても良い」、12%が「良い」、38%が「まあまあ」、アパート市民の28%が「とても良い」、36%が「良い」、36%が「まあまあ」と回答していることから、会議の時間、議論の充分性に満足していると言える。発言の回数などに関して、参加の経験、個人の積極性などに関連しており、会議・議論の時間と直接的に結びつけない。

(3) 意見反映

・応答

会議開催後に参加者に対して、計画の進捗状況、意見反映に関する応答はなかった。会議の議事録、会議で配布資料など計画の概要に関する資料は公開されていないが、事業計画に関するVTRが行政のホームページにて公開されている。

・意見反映

意見反映に関して、応答と意見反映の公開性が重要であるが、会議の参加者からも継続的な参加、参加者の意見反映を望む意見が自由回答で数多く得られている。

会議での参加者の意見を考慮する形で計画に反映させた項目がいくつかあることをヒアリング調査で明らかになった。意見反映に関して、参加者には応答がないことが課題となる。意見反映の公開性が不十分で、意見反映は行われたが意味ある応答とは言えない状況である。

以上で本事業の計画段階における市民参加プロセスを分析した結果、意味ある応答の基本条件である情報提供が不十分である上、市民との直接議論ができていない部分から、意味ある応答は言えず、都市レベル事業の理想とされる情報参加が限定的であった。しかし、今まで参加が不在あるいは形だけの参加で計画の意思決定が実施されてきたため、本事業の市民参加、ステークホルダー会議の開催はモンゴルでは新しい取り組みであり、市民に事業計画の情報提供を行い、意見聴取、意見交換、議論を実施ことで、レベルアップされたと言える。

参加した行政職員、環境NGO、有識者、市民の事業計画に関する意向だけではなく、市民参加に関する意識を確認できたことで、今後の参加の改善を考察する上で貴重な過程であ

る。次に参加プロセスの促進要因と阻害要因を詳細に分析する。

表 3-2. 対象事例における参加プロセスの評価

	視点	内容
情報提供	公開性	<ul style="list-style-type: none"> ・行政は事業計画に関する情報公開を控える方針であった。 ・会議開催に関する情報は全国新聞で告知された →情報の公開性が認められない、
	適切性	<ul style="list-style-type: none"> ・説明は詳細で素人でも理解できる内容 ・参加者の満足度が高かった →適切性が認められる
	伝達の確実	<ul style="list-style-type: none"> ・周知の回数が1回、開催3日前と期間が短い ・市民向けの周知方法は新聞、行政からの直接呼びかけに限定（市民フォーラムは2-3週間前、新聞、テレビ、インターネットなど） ・参加者の満足度が低かった →周知手法は確実ではなかった
参加の機会	公開性	<ul style="list-style-type: none"> ・傍聴は許可されていない ・結果として誰でも自由に参加できた →公開性は弱い
	多様性	<ul style="list-style-type: none"> ・多様なステークホルダーが参加したのは評価 ・市民は各地区からまたはゲルとアパート地区両方から参加していた ・多様な主体の関与による効果が十分に発揮できていない
	充分な対話	<ul style="list-style-type: none"> ・議論は1時間で、議論の継続時間として充分 ・参加者の満足度が高かった ・【行政と環境 NGO, 有識者】【一般市民】別々で開催されたことでステークホルダー間の対話を実施されていない。
意見反映	応答	<ul style="list-style-type: none"> ・参加者へのフィードバックの実施がまだない
	公開性	<ul style="list-style-type: none"> ・会議の議事録の公開は実施されていない ・会議後、行政ホームページにて事業概要に関するVTRを公開している
	意見反映	<ul style="list-style-type: none"> ・参加者の意向を考慮した形でいくつかの項目を反映させていることをヒアリングによって確認できた

・情報提供

ドナー国の協力事業であるため、計画の早い段階から市民の意見聴取、情報提供が実現できた。ステークホルダー会議を開催することで事業計画に関する詳細な情報提供を幅広いステークホルダーを対象に実施した。

行政は事業計画段階において情報公開することにまだ抵抗があるため、会議以外で積極的に情報提供を行っていない。しかし、行政職員へのアンケートの結果から、計画段階において情報提供を行うことで間違った情報の流出を防ぎ、市民の事業への理解が高まるというメリットを充分認識されていることが明らかになった。

会議の告知に関して、告知手法が限定的であったことで、参加者による評価が低かった。具体的には、行政、環境 NGO、有識者への告知は招待状の送付に加えて、電話、電子メールによる確認が行われている。一般市民への告知は新聞広告と地域行政(ホロー)からの声掛けという手法だった。

・参加の機会

事業計画の段階でのステークホルダー会議の開催は初めての試みであり、今まで行政内だけでの意思決定と異なる形で行政以外の主体との意見交換、議論が実現できた。

会議開催において、告知手法、告知期間などで特定の規定などが存在しないため、担当部局の判断で実施された。行政は会議の告知には消極的だったにも関わらず、参加者が集まったことで今後も事業への参加者増える見込みがある。アンケート調査から、市民の都市開発事業への関心が高い上、参加意欲もあることが明らかになった。中でも、ゲル地区市民の参加意欲がアパート地区の市民より高かったことで、情報提供の手法、参加の機会を増やすことで市民参加の推進が可能と考えられる。

会議で事業計画に関する詳細な説明と EA 調査の概要について紹介し、それに関する参加者の意見交換・議論を実施した。説明内容、会議・議論の時間など会議開催に関する参加者の満足度が高かった。

・意見反映

会議開催後に参加者に対して、計画の進捗状況、意見反映に関する応答はなかった。会議の議事録、会議で配布資料など計画の概要に関する資料は公開されていないが、事業計画に関する VTR が行政のホームページにて公開されている。

会議での参加者の意見を考慮する形で計画に反映させた項目がいくつかあることをヒアリング調査で明らかになった。意見反映に関して、参加者には応答がないことが課題となる。

参加の促進要因:

アンケート調査から、大部分の行政職員が市民参加の必要性に関する認識が高いことが明らかになったが、直接参加というよりも市民からの意見聴取、アンケート調査などで十分という意識があるように考えられる。一方、市民の参加を拒む行政職員でも NGO の参加を推進している。ここ数年、専門性の高い NGO が増加するにつれ、活動が幅広くなり、社会的に存在が認められるようになったことが大きな要因であるように考えられる。

市民に関しては、対象事業への評価、期待が非常に高いことからステークホルダー会議の参加に積極的であった。会議の告知手法としては新聞記事、行政からの案内のみで十分な告知を行ってないにも関わらず、公開議論を開催するには適切な人数(原科、2000)が集まった。行政が実施してきた都市開発の事業、環境対策、既存事業への市民参加に関する評価は非常に低いことが明らかになった。参加者は特別に環境意識が高い訳ではないが、都市開

発事業への関心は高い。特に、ゲル地区の住民はアパート地区の住民より関心度、参加意思が高かった。

途上国で活動する多くの国際機関は市民参加が援助協力の基本条件となっているため、ドナー機関の協力が市民参加の大きな促進要因となっている。

対象事例においても、会議を通じて、事業計画に関する詳細な情報提供を行ったのは、ドナー国の協力事業であったからである。行政の情報公開の消極性、情報提供の手法の不確立によって十分な告知ができていないにも関わらず、参加してくれていることから情報提供を積極的に実施することで参加者が増加する見込みがある。居住地によって情報へのアクセスが異なっているため、多様なコミュニケーション手法が必要とされる。

参加者の都市開発事業への関心、参加意欲が高いことが促進要因となっている。中でも、特徴として挙げられるのは、若者の参加率が高いことである。一回だけの会議から、20代の若者の参加率が高いとは判断し難いが、全人口の81%が40歳までの人々によって占められていることになる(NSO、2009)。従って、若者の参加が見込めることで、市民参加の手法を考える時、若者のニーズ、意識調査が重要な要素となる。情報へのアクセスに関して、若者のインターネット及びソーシャルメディアの使用率、携帯電話の普及率(UB市では83.1%)から見て情報のアウトリーチの仕方が多様に考えられる。若者の占める割合が高いことが今後の公共事業において、今までと異なったアプローチが必要になってきている。つまり、社会主義時代の受け身の姿勢の市民の占める割合が低くなっているということで、情報の公開性を向上し、事業の透明性を確保することが重要になっている。

参加の阻害要因:

ウランバートルの市民はゲル地区とアパート地区という住宅形態の違いによってインフラ通信の整備状況だけではなく、教育、経済水準によるライフスタイルも大きく違っている。ゲル地区の市民は情報弱者となっていることが要因で今回の会議の告知、事業計画など情報へのアクセスが限られている。

参加の機会に関しても、行政の担当職員がステークホルダー選定において重要な主体であるにもかかわらず、市民を参加させる必要がないと判断された。事前情報に関して、土地収用の関連で情報を公開する時期が早いと拒んだ。また、会議の参加について、市民は技術的なことが理解できない、事業に直接関連のない質問、意見などで会議の時間が長引く恐れがあるという消極的な理由が挙げられる。

行政として、事業の計画段階における情報提供に関するガイドラインや条例などが存在しない。対象事業の担当職員が情報提供に消極的であったが、会議に参加した他の行政職員は早い段階での情報提供、参加による効果などを明確に回答している。また、市民の直接参加より意見聴取、アンケート調査で十分、あるいは市民フォーラムでの議論が必要などの意見があった。これらから、行政職員の間に参加に関する共通の認識がないと言える。

また、議論の公開性に関しても同じように、傍聴席を設けて、議論の公開性を確保すること

は会議の運営上問題があるという理由で認められなかった。計画段階において、土地の収用などの理由で情報公開に消極的になる場面がある。現在、再開発法が改定されているため、そこでの具体的な規制や調整が必要とされる。行政として、市民参加を促進するという抽象的な方針はあるが、具体的な内容が手続きとして義務付けられていないため、積極的に行われない。土地収用、再開発に関する法制度がまだ未整備であることと、他部局との連携の脆弱性が要因である。

3.5 第3章のまとめ

都市レベル事業における市民参加のプロセスを〇〇事業の計画をモデルに分析した結果、下記のことが確認できた。

第一に、対象事例は計画の早い段階から市民の意見を聴取している他、ステークホルダー会議を開催することで詳細な情報提供を幅広いステークホルダーを対象に実施し、公開議論を実現できていることが明らかになった。会議の告知、情報公開、応答に関して不十分な部分があるが、提供した情報の内容が適切で参加者の満足が高いこと、参加者の意向を考慮し、計画に反映するなど評価できる点が多かった。市民と行政の議論が別々に開催されたことで代表性が機能しなかった、情報公開が不十分であることから意味ある応答とは言えず、情報参加が限定的であったことが確認できた。

第二に、参加の促進要因として、公共事業での国際援助機関の協力事業が複数行われている経験から行政職員は市民参加の必要性を認識していることが明らかになった。市民の都市開発事業への関心が事業への参加意欲に繋がっており、中でも、ゲル地区市民に関して、日頃からの住環境からの問題意識が影響し、アパート地区の市民よりも関心と参加意欲が高いことが明らかになった。また、会議への若者の参加率が高いことと、近年の環境 NGO の活発化、社会的信頼から計画への参加が歓迎されていることが今後の参加手法の確立に大きな特徴と言える。

第三に、参加の阻害要因として、明確な規定などが存在していないため、情報提供の手法が確立されていないことが一番に挙げられる。行政職員の間で、参加に関する共通の認識がないことで市民参加と言えばアンケート、パブリックコメントなど意見聴取で十分という考えの主流である。従って、市民との対話に消極的であることが分かった。市民に関して、住宅形態(ゲル地域、アパート地域)の違いによって、情報へのアクセスが異なっており、情報の格差が生じていることが明らかになった。それは、郵便、電話、ネット通信、新聞配達などの通信インフラの未整備、情報ツールの脆弱性が参加の阻害要因となっている。

第4章 地区レベル事業における市民参加プロセスの分析

4.1 本章の目的と方法

4.1.1 本章の視点

第3章では、都市レベル事業における市民参加のプロセスを分析した結果、ゲル地域とアパート地域の市民の間で情報の格差が見られた他、都市開発事業への関心、参加意欲がアパート地区より高いことが明らかになった。その背景として、日頃の住環境への問題意識や不満が影響していると考えられる。また、ゲル地域には、1997年の人口移動の自由化後に地方から流入者が多く、経済的にも低所得者が多い。そこで、本章では、地区レベルの事業対象として、ゲル地域における区画整理事業を選定した。

4.1.2 本章の目的と方法

本章では、地区レベル事業における市民参加プロセスを分析し、参加の促進要因と阻害要因を明らかにすることを目的とする。以下、分析枠組みを示す。

第一に、ウランバートル市で実施されている市民参加型の区画整理モデル事業を対象とし、計画策定における市民参加プロセスに焦点を当て、行政、市民へのヒアリング調査を基に参加プロセスを評価する。第二に、上記の調査の結果を基に参加の促進要因と阻害要因を明らかにする。

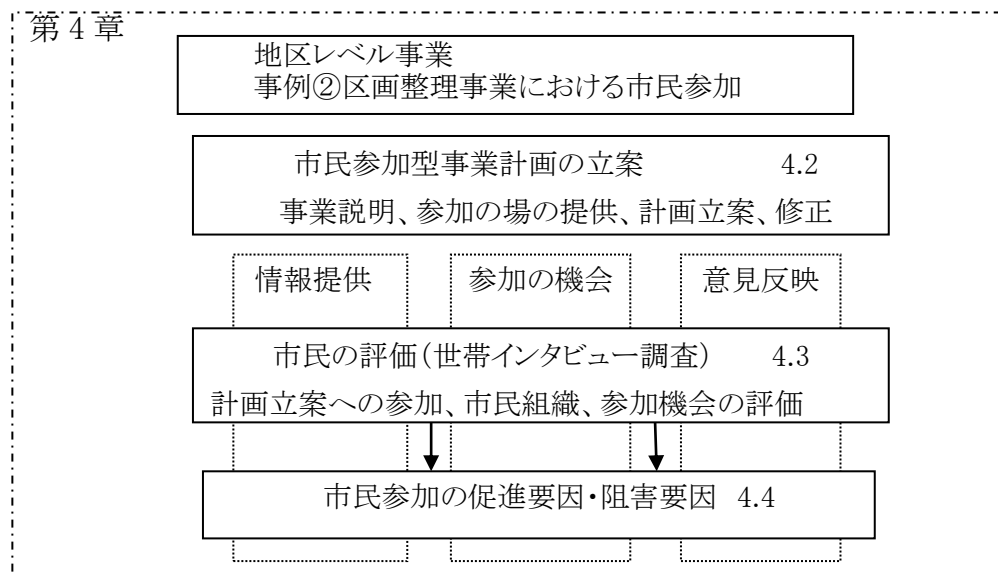


図4-1. 第4章の分析の枠組み

研究の方法

本章では、対象とする事業を担当する行政へのヒアリング調査、対象地域の市民を対象に世帯インタビュー調査を実施した。

現地調査の概要

実施期間：2011年1月28日～2月25日

実施方法：世帯訪問インタビュー

・インタビュー調査票の設計

区画整理事業の計画プロセス、市民参加の状況、区画整理事業の対象となる区域市民の組織、組織代表となる運営委員会の設立経緯、市民の行政への信頼、参加機会の確保、会議の場の設定における工夫した点などを明らかにするため、インタビュー形式で調査を実施した。調査票は1) フェイスシート及び基本情報、2) 副次質問として日頃の行政への評価、3) 主テーマ質問としての区画整理事業に関する項目、4) 市民組織に関する項目で全30の質問を作成した。作成した質問票をソングノハイルハン区で活動するNGOの協力を得て、5名を対象にテストインタビューを行い、ワーディングや評価項目の妥当性を再確認し、修正した。

4.2 区画整理事業における市民参加プロセス（事例②）

4.2.1 区画整理事業の概要

(1) ゲル地域の概要

ゲル地域は市街地中心を取り囲む形で市街地東端のウリアスタイ地区、北部の丘陵地帯に北東部のシャルハド地区、市街地北部のセルベ川およびセレベ川支流に沿って広がるチンゲルテイ地域、ハイラスト地域、ダンバダルジャ地域、トーラ川の支流となるとトルゴイト川沿いのバヤンホショー地域、その西側にトルゴイト地域、南西の飛行場に向かう道路北側にヤールマグ地域、空港に近いニセフ地域に位置する。以上の地域以外にもUB市全体で28の比較敵規模の小さいゲル地域が存在する。

(2) 都市インフラ整備状況

UB市のゲル地域には人口の流入が著しく、道路に沿った地区の中心から斜面地や河川そばといった困難な地形と住宅が拡大を続けており、地域によって緩斜面、斜面地が8割を占める状況となっている。河川そばの居住禁止区域に無許可で住宅を建設する世帯も多く、雨

水時に流されるなどの被害が出ている。ゲル地域では道路や排水システム、下水道、ゴミ処理、廃棄物処理などの都市サービス・インフラ整備が十分に整備されていないのが現状である。ゲル地域の市民は土地にまずゲルを立て、その周りを木の柵で囲んでいる。その柵の中の敷地内にいくつかの世帯・家族と一緒に居住する場合が多い。

現在の電気敷設の範囲は市全域であるが、居住の許可を得ずに居住している地域では電気が通っていない。ゲル地域では地区の変電施設で電気を受け、そこからは独自に各戸へ電線を引いている。住民の中で電気代を払えず、料金を滞納する人も多い。電気はほぼすべての世帯に供給されているが、地区により電圧が低い、停電が起りやすいといった送電の問題がある。

UB市の道路の配置を見てみると、市街地から地域につながる幹線道路が一本入り、未舗装道路が住区、住宅をつなぐ。地域により車両台数が急激に増加しているところもあるが、傾斜地や街路がふさがれた場所など車両通行が困難な場所が地域内にある。公共交通手段は、主にバスになる。市営の大型路線バスはあるが、個人経営のマイクロバスもある。ゲル地域ではバス停まで徒歩で30分以上かかる場所もある。道路環境の問題として、夜間街灯がなく歩行に危険を感じる、道路の凸凹が多く、歩行の艱難、危険、歩道がなく自動車事故の危険を感じる、冬場は滑るなど危険な状況である。

(3) 衛生的環境

ゲル地域の拡大は、人口増加に伴う都市問題を生み出すほか、深刻な環境問題も生み出している。まずは大気汚染である。

UB市は3月の中旬の平均最低気温が -16°C ～ -21°C である。1月は -35°C にもなる。アパート地域では、冬場は各家庭に温水パイプを通してスチーム暖房が供給されているが、ゲル地域ではゲルの中で石炭を燃やして暖を取ることが一般的であるから、石炭を燃やした際に出る煙が市内の大気汚染の直接的な原因となっている。ゲルは機密性が高いが、バラックのような木造家屋は、たくさんの石炭を必要とする。地域を取り囲む舗装道路には、火付け用の薪や石炭を売る露店が並ぶ。

次の問題は、生活インフラの未整備による衛生問題である。ゲル地域に住む人々の約4割は土地を無許可で占拠しているために、その地域では排水システム、ゴミ処理などのインフラ整備がなされず、土壌汚染の問題が懸念されている。街頭や事務所、アパート地区、ゲル地域から出される廃棄物は、地域ごとに廃棄物処理、道路の掃除、公共工事等を請け負う専門業者によって回収され、市街地郊外の山間部にある2ヶ所の最終処分所に投棄される。しかし、これらの投棄場所には、処理施設や飛散・漏防止の設備はない。廃棄物は覆土されることなく、また産業廃棄物等と区別されることもなく無秩序に投棄されている。

(4) 災害・火災の発生状況

気象庁報告によると、ウランバートル市の洪水の発生状況について、1960年以降の大きな

洪水として、1966、1971、1973、1982、1994年の洪水があげられる。また、近年10年間の小さい洪水も合わせると、頻繁に発生している。洪水は河川堤防の損傷のほか、斜面地に位置するゲル地区での被害が大きく、死傷者や家が流される被害を出している。洪水の起こる件数が増える傾向にある原因として、排水路がゴミで埋まってしまうことや、河川沿いの居住が増加していることがあげられる(JICA、2002)。

ウランバートル市統計局の資料によると、ウランバートル市の火事の出動件数は1年間で1100-1300件である。この火事の約70%がゲル地区で発生している。過去3年間のゲル地区の損害額は6億3800万トグリグ、死亡者37人でその40%が小さな子どもである。火事の原因が、電気周りからの発火、次に子どものいたずら、石炭の火と言われている。煙突からの火の粉も火災の原因になっている。

ゲル地域のエリア別整備方針、目指す住宅整備のイメージによって①中心・中央ゲル地域②中央・郊外ゲル地区③市街化抑制区域の3つに分類される。この分類によって、開発の方針が都市計画マスタープラン、詳細計画に定められている。

(5) モデル事業計画、対象地域の選定

2009年2月にUB市長が中央・郊外ゲル地域の住環境改善の対策として土地区画整理のモデル事業の実施令が出された。実施主体であるUB市の土地局(以下、行政)は、モデル事業として3つの区域を選定し、参加型の事業実施を計画している。

本研究の対象事例とソングノハイルハン区11ホロー²番地の事業を事例対象に選定した。この地域は1990年代前半に住宅地として開発する目的で計画された区域であり、住宅ローンで建設された住宅が一部含まれている。その計画は政権交代による方針の変化、行政の技術能力、予算確保など様々な理由で停止となった。このような背景で、地区の住民から複数回にわたり市役所へ住環境改善に関する提案がされていた。市民独自で地域の土壌汚染調査、インフラ整備に係る経費調査などを実施している。市民から住環境改善の意欲と積極性が見られたことと、事業着手及びその進捗が最も早かったため、事例対象に選定した。事例対象区域に49世帯が居住(内訳、所有:30、占有:19)している3.07haの土地の区画整理事業を市民の参加型で計画を立案・実施している。

² モンゴルの行政単位は、21の県(アイマグ)と1首都圏(ウランバートル)である。県はさらに333の郡(ソム)、郡は1,570のバグに分けられる。首都ウランバートルの場合、9地区(ドゥーレグ)、132ホローに分けられる。

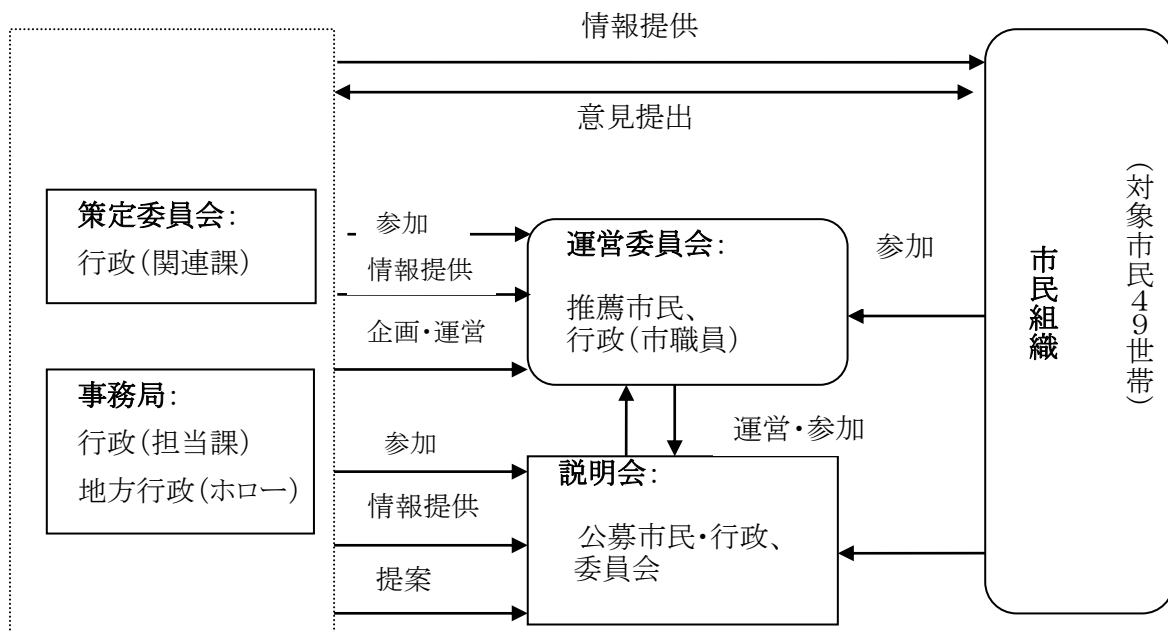


図 4-2. 事業計画関係主体

当該事業は、UB 市で実施されている都市開発プログラムである①ウランバートル市 2030 年までの都市マスタープラン改定 ②ゲル地域住宅化プロジェクト③ウランバートル市道路整備計画との連携、調整を図り UB 市土地局に新たに土地区画整理事業部を設置し、当該ゲル地域の区画整理モデル事業を実施する。

モンゴルでは、市民コミュニティが存在していないため、市民参加型で事業実施するには日本の町内会に相当する市民組織を新しく設置し、事業の対象とする 49 世帯がメンバーとした。また、事業の運営委員会が設立され、市民代表の 7 人が任命された。区画整理事業の実施によって、まず、地籍登録が整理され、住所登録が管理できる、車道の整備をすることで災害時のリスクが減少される、道路の舗装によって、ゴミ収集車が通りやすくなり、衛生面も改善されるなど目標とされている。さらに上下水道などのインフラ整備しやすくなり、有効的な土地利用が実現されることで将来的に土地の価値が上がることを期待されている。事業内容として、区画の再整理（移動）、地籍図に住所登録、公共スペースの確保（現在：0.69h）、街路灯の設置、道路の舗装、公園や遊具の設置などが計画されている。

4.2.2 事業計画の立案段階における市民参加プロセス

(1) 情報提供

行政は、モデル地域が決定後、地域の予備調査を行い、市民が直面している問題点を把握した結果、区画整理事業の素案を作成した。その後、世帯訪問アンケート兼情報提供を実施した。

それ以外に、行政が事業の計画立案に向けて2回にわたる説明会を開催し、事業の必要性、目的、成果等に関する情報を提供した。事業に関する情報、説明会の周知などの連絡は情報提供は行政の担当者、地域行政でホロー職員から直接に市民に届く場合と、市民組織の運営委員会、リーダーを通して市民に伝わるという主なツールで実施されていた。区画整理事業の進め方をまとめた冊子を市民に配布しているが、説明会の周知を目的とするチラシ、掲示板による告知などは特に行われていない。

(2) 参加の機会

本事業における参加の機会は、世帯訪問アンケート1回と2回の説明会の開催であった。まず、対象となる地域の市民に事業への賛否を含む意見聴取を行っている。行政が実施した訪問アンケートの内容は、行政が提案している区画整理事業の実施後の計画図と調査票であった。

第1回の目の説明会は主に区画整理事業への理解、市民の協力を得る目的で、事業の目標、事業実施によって期待される効果等の事業に関する説明、または地域の予備調査の結果報告、行政提案の原案を紹介した。第2回目の説明会では、世帯訪問アンケートにおける結果を報告するとともに、区画整理事業に関する質疑応答を実施した。

3) 意見反映

行政側の提案する計画の原案を基に世帯別に事業への賛否を含む意見聴取、2回の説明会開催、また市民組織の運営委員会との対話によって、市民意見を反映した形で計画案の修正を行った。市民代表委員会のリーダーは元上下水道技師で、他のメンバーも、一般市民に比べると専門的な知識があるという理由で建設技師2名、計理士1名など様々な専門性のある市民が任命され、事業計画内容について行政と議論を重ねていた。

事業計画の計画修正に関しても、運営委員会のメンバーとの協議が中心となっている。計画の原案に関する議論は、区画整理事業の実施によって整備が期待される道路

の舗装、上下水道などのインフラ整備に集中した。計画の主な修正案としては、下水貯水槽の位置、公共スペースでの遊具の設置の必要性に関するもので、最終的には、下水貯水槽の位置を低い位置に変更し、公共スペースは維持管理の遊具などの設置なしで、植木のみ緑地スペースにすることが決定された。

4.3. 対象市民による参加に関する評価

4.3.1 世帯インタビュー調査の実施と結果分析

(1) 基本属性に関する結果

49世帯の内、44世帯訪問形式でインタビュー調査を実施した。アンケート調査票に沿って、世帯主を対象にインタビューした。

ウランバートル市に居住している年数から見て90年以降に移転している世帯が51%で大部分を占めている他、もともとウランバートルに住んでいた世帯が24%いる。また、今後移転予定があると回答した世帯は全44世帯中5世帯(11%)、残り39世帯(89%)移転する予定がなく、その内の19世帯(49%)は既存住宅の改修・増築を望んでいる、18世帯(46%)は改修等が終っていると回答していることから、プロジェクト実施するには適していると考えられる。移転した理由に関して、親戚が近くにいるためと回答した世帯が最も多く32%あったことが今後の市民組織(コミュニティ)に大きく係る特徴の一つになり得ると考える。

(2) 行政への信頼、関わりに関する項目

行政についての日頃の考えを聞いたところ、多くの市民から不満の声が聞かれた反面、直接行政に対して意見を述べたり、提案したりしたことがある人が圧倒的に少なく、全体の18%しかいなかった。行政に提案したことがない市民が挙げる主な理由として、行政に言っても無駄、対応してくれないとの回答が多かった。実際、提案して行政から応答があったと回答したのは38%であった。

これらの回答から市民の行政への信頼が高いとは言えず、市民の積極性も欠けているように思われる。しかし、住環境の問題を解決するアクターとして行政と回答したのは23%、市民と回答したのは19%、行政と市民の共同と回答したのは半分以上の58%であった。

(3) 区画整理事業に関する結果

区画整理事業について、全体の52.3%がモデル事業について「知っている」、47.7%が「知らない」と回答した。知らないと回答した市民のうち、人から聞いただけで、詳細はよく内容が分からないという回答が多く、事業に関する情報の周知が不十分であることが分かった。「知っている」と回答した市民の情報源として、「事業関係者」が35%、「近隣住民」が30.4%、「行政から直接」が26%、「広告」と回答したのは8.6%であった。

市民参加型の事業として、市民から市民へ情報を伝達する形を取っているらしいが、その方法が合理的と言い難い部分がある。また人によって行政からの情報じゃないと正確かつ公的な情報と信頼できないことがある。

事業に関する説明会は2回開催されており、出席したことがある市民が46%であった。不参加の理由として、通知がなかった、知らなかったとの回答が多かった。説明会に参加した市民の65%が説明会で何らかの発言や意見を述べている。主な意見として、事業実施の賛否とゴミ問題や道路整備に関する内容が挙げられた。しかし、自分の意見が事業計画に反映されたかについて、46%の市民が反映されたと回答したのに対して、残り54%が「知らない」と回答している。事業に関する「情報が不十分」と回答した市民が27%だが、「情報がないから評価できない」と回答した市民が21%であることからほぼ半分の市民は情報が不十分であると感じていることが明らかになった。

(4) 市民組織に関する項目

事業実施のために市民組織が設立され、原則として区域の市民がすべてメンバーとなっている。しかし、インタビューした世帯の64%が「知らない」と回答した。「知っている」と回答した世帯の37%が市民委員会の活動を「良い」と評価、63%が「まあまあ」と評価した。その理由として、活動が目に見えないとの声が多かった。実際に市民委員会と普段から交流があり、頻繁に連絡を取り合う中で、事業に関する情報を世帯が20.5%で、市民組織及び運営委員会の活動に偏りが見られた。しかし、今後の活動への参加意思について質問したところ、「参加する」と回答したのは全体の50%、「よく分らない」と回答したのは48%、しないと回答したのはわずか2%であった。

4.3.2 世帯訪問調査に基づいた考察

(1) 情報提供

・情報の公開性(周知)

情報の周知方法は事業関係者(UB市土地局)、地方行政、市民組織を通して行っていた。主に事業担当者と市民組織のリーダーが主体となって市民への連絡、情報提供の役割を果たしていた。地方行政に関しては、世帯訪問アンケート調査、説明会への周知には協力しているが、常に事業に関する情報を提供し、市民の質問等に応答する職員がいないため積極的に関わっていない。市民の事業に関する情報源として、①事業関係者35%、②近隣市民30%、③地方行政26%、④その他9%となっている。市民へのインタビュー調査で情報提供に関する満足度が高いと言えないことが明らかになった。

区画整理事業の詳細について53%の市民は良く知らないと回答している。事業について全く知らない訳ではないが、計画の詳細、進捗状況などについて知らない市民が多かった。また、

説明会への不参加の理由を「通知がなかった」、「いつ開催するか知らなかった」など情報提供の不十分さを訴える市民が殆どであった。

・内容の適切性

世帯訪問アンケート調査では現在の地籍図と事業計画の素案を基に説明を行っており、当時の所有している土地の大きさ、位置と計画実施後の土地の変更を表した図面を参考に見せている。アンケートは、①所有している不動産の位置、②事業への意見、③事業実施に賛成するなら署名するという3つの項目から構成されている。簡単な内容であるが、事業実施後のイメージがしやすい上、世帯別で丁寧に意見を聴取している。

事業説明会では事業計画の概要、区画整理事業の実施前と実施後の図を用いて説明を行い、質疑応答をしている。

(2) 参加の機会

・参加の保障

事業対象は全世帯の参加、合意がないと実現できない事業であるため、対象市民全員の参加の保障が重要なポイントとなる。世帯訪問アンケート調査では、全世帯を訪問し、アンケートの回収率は96%であった。しかし、説明会への参加率が非常に低かったことが明らかになった。説明会を2回開催しているが、1回でも参加したと回答した市民は全体の34%であった。

・充分な対話

参加の機会がアンケート調査を含めて3回だった。説明会の参加率が低い(34%)、説明会への参加者で自分の意見を発言できたのは全市民の16%であった。

情報提供及び説明会の告知、参加機会に関する市民の満足度が低い、具体的には、十分-27%、まあまあ-30%、不十分-27%、どちらとも言えない-20%であった。世帯訪問アンケートによって、事業について知っているが、計画の詳細、進捗に関する情報、継続的な参加がないため、市民の満足度が低い。世帯訪問調査で使用された行政素案の後、事業計画が修正されているが、その修正された計画について知っている市民は46%である。

(3) 意見反映

・応答

世帯訪問調査、説明会を通じて市民意向を把握した結果、行政の素案を、市民意見を反映させた形で修正している。ヒアリング調査から分かるように、行政からは計画の修正、最終案について正式に説明会を開催するなどの対応は実施していない。運営委員会を中心とする一部

の市民のみ意見反映について知っている。

・公開性

市民意向を反映させた計画の最終案に関する情報は市民に公開されていない状況である。市民組織の委員会を中心とする一部の市民以外は進捗状況について知らないと回答している。応答に関する情報はリーダーをはじめ、市民組織を通じて、市民に伝わっているだけで、地方行政(ホロー)役場にて情報公開などは実施されていない。行政のホームページにも関連の情報が記載されていない。

表 4-3. 対象事業の参加プロセスにおける市民の評価

	視点	評価項目	市民による評価
情報提供	公開性 (周知)	手法:行政あるいは市民組織を通じて 情報提供、周知 回数:不明	情報源:事業関係者 35% 近隣市民 30% 地方行政 26%その他 9% 事業計画の詳細について市民の 53%が知らないと回答している。説明会への参加率も低く、不参加の理由は知らせがなかったが一番多い。
	適切性	手法:世帯訪問説明 資料:行政素案	
参加の機会	参加の保障	手法: アンケート 説明会	情報・参加に関する評価: 十分 23% まあまあ 30% 不十分 27% どちらとも言えない 20% 行政による世帯アンケート参加率 96% 説明会への参加率:34% 計画案に関して知っているが、計画の詳細、進捗に関する情報がないため、市民の満足度が低い。
	十分な対話	回数:3回 (アンケート含む)	説明会に参加率が 34%,自分の意見を発言できたのは 16%である。
意見反映	応答	手法:市民組織を通しての応答	計画の最終案、進捗に関して知っているが 46%,その内の 23%が自分の意見が計画に反映されたと回答。

以上の市民の評価を基に、全体事業計画の市民参加プロセスを考察する。

(1) 情報提供

情報提供の手法として、事業関係者からの情報を市民委員会あるいは地域行政(ホロー)から市民へ伝達するという仕組みであった。ゲル地区市民に関して、郵便や電話通信が普及していないこともあり、世帯訪問で事業説明を行い、アンケートで意向を聴取したのは評価できる点である。

・情報の公開性

会議の告知、事業計画の進捗情報などの正式な公開は実施されていない。事業計画に関する情報を行政に依頼しない限り入手できない状況である。市民には市民組織を通して、情報提供しているが一部市民に限定されている。都市開発に関する部分計画、関連事業の概要は行政のホームページ上で公開される他、地域行政の役場の掲示板などで紹介する方法が多くあるが、本事業ではこれは実施されていない。本事業に関して、区画整理事業のモデル事業として計画されているから、情報公開をもっと工夫して、積極的に行う必要があったと考える。

→ 情報公開は限定的であったと評価する。

・内容の適切性

世帯訪問調査で行政の素案を現在の地籍図を用いて理解しやすく記載していた。事業実施前と実施後の図面を参考に説明を行っているため、事業への理解も高く、96%が事業実施に賛成し署名している。意見記入欄には、道路、上下水道への接続、ゴミ処理などに関する意見が殆どであり、事業への賛成、協力を表明する意見が多いことから、アンケート調査における、事業説明の内容は適切性が認められる。

説明会において、事業概要の説明をPPによって発表し、計画の日程、予算、市民組織の設立に関する議論を行っている。内容は市民に理解しやすい記述で、事業実施後の世帯別に所有する土地の範囲、公用スペースの位置などを含む図形などを使用しているため、内容の適切性には問題はないが、修正案、事業進捗に関する情報提供はないため、全体の情報提供における内容の適切性が認められない。

(2)参加の機会

・参加の保障

地区レベルの事業において、事業の対象とする市民は限られているため、参加の確実性が問われる。本事業において、世帯訪問アンケートを実施することで、全世帯を訪問し市民意向を聴取することで、確実な参加実現できている。しかし、その後の説明会への参加率が低く、参加が限定的であった。その大きな理由は情報提供、告知の不十分さに関連している。

事業実施のために、行政主導で市民組織を設立し、代表委員会を設置したが、その活動に偏りが見られ、結果的に一部の市民しか参加していない。説明会への参加者、事業計画の最終案を知っていると回答した市民はリーダーを中心とする市民であることが明らかになった。

行政は世帯アンケートの結果を持って、市民との合意形成ができたと安心している他、運営委員会を市民代表として扱うなど全市民が平等に参加できる参加の場が提供されていないことから参加の保障が認められない。

・対話の充分性

参加の機会がアンケートを含んで3回となっているが、参加率が34%と非常に低かった。その内、自分の意見を発現できたと回答しているのは、16%であった。市民の事業参加への評価は低い。市民は日頃から、行政へ提案するなど積極性が見られない、受け身の姿勢であることから継続的に対話を重ねる必要性があった。最初のアンケート調査の結果に比べると事業への市民評価が下がっていることが継続的な参加の場、対話の機会が充分ではなかったことを示している。

都市計画MPの策定時のモデル事業として2か所で区画整理事業の計画を参加型で作成していたが、市民との協議を計8回開催している。関係者は、最初は受身の姿勢だった市民が協議を重ねるに連れ、だんだん積極的に参加するようになったことを強調していた。

(3)意見反映

・応答

説明会の議事録、計画の進捗状況、市民意見に対する応答、意見反映に関する正式な応答(文書あるいは会議)がない。市民意向を把握した上で、行政の素案を修正しているにも関わらず、市民全体に情報が行き届いていないことが課題となっている。

説明会の議事がそもそも存在しないことを担当へのヒアリングで明らかになった。説明会の内容も公聴会に近い感じで行政と市民との間の意見のやり取りがフィードバックなしでは形だけの参加となる。特に、地区レベル事業において、応答が複数にわたって行う必要である。

・公開性

行政は市民の意見を反映させた形で計画の修正を行ったというが、誰の意見をどのように反映させたか詳細な情報を公開していない。意見反映に関して、市民組織の委員会との話し合いで最終的に決定されているが、その議事録などの公開がない。

市民との協議の回数が少ない上、情報公開が不十分であり、計画の進捗に関する応答が限定的であり、市民が納得できるような対話の実現されていないことで、地区レベル事業での協議参加と言えない状況である。

しかし、区画整理事業のモデル事業であることで、市民参加型で計画を立案し、市民の意向を計画に反映させている点では市民参加のモデルを形成している。

4.4 事例における参加の促進要因と阻害要因の分析

今回の世帯インタビュー調査、関係者へのヒアリングを通して、当該モデル事業の参加の促進要因と阻害要因を考察する。まず、事業に関する認知度が低い、事業説明会に参加していないなど回答している市民が多いなど満足度が低いことの要因を次のように整理する。

まず、市民参加プロセスにおける促進要因を考察する。

インタビューから、市民の問題意識が高い、参加意思もあることが明らかになった。また、大部分の市民は住環境や都市の環境汚染に対する問題意識が高い。

世帯訪問アンケート調査の実施は情報提供、意見聴取の面ではゲル地区の通信、市民の生活スタイルを考慮すると適切な手法であり、参加を推進する上で今後の参考になる。市民は自ら行政に提案をすることがほとんどなく、行政役場は必要な手続きなど用事がない限り行く機会が少ないことから最初の情報提供を世帯訪問の方が確実である。世帯訪問で聴取したから回収率が96%高かった。

説明会の開催は事業計画では新しいと言える取組である。今までの事業計画では、国際機関の協力事業で説明会/公聴会を開催するケースがあるが、非常に少ない。世帯訪問アンケート調査の後、再び事業計画を丁寧に説明し、質疑に応答している。直接的なコミュニケーションを行ったことで、より情報の伝達が深まり、市民の考え方、行政の事業方針、区画整理事業の他国の経験、ゲル地区で実施することで期待できる効果、予算等に係る制約など詳細な情報交流ができた。

全体の参加プロセスとして、事業に関する情報提供、意見聴取、計画修正というサイクルで実施されていることが評価できる点である。長年、トップダウン式の計画・実施を行ってきた行政に関して、経験のない、何のマニュアルやガイドラインが存在しない中で、市民の要望、意見を聴取して、計画に反映するには相当の努力と時間を費やしている。担当職員は日本での研修経験があり、日本の区画整理事業の参加手法から学習して工夫している。担当職員の熱心な取り組みが参加の促進要因となった。

市民参加の阻害要因：

事業に関する情報へのアクセスが限られている。情報源としては、行政あるいは事業関係者、市民組織あるいは近隣住民という2つのルートしか存在していない。行政は市民組織の運営委員会あるいはリーダーを通じて、情報を伝達しているつもりであるが、対象となる全世帯に行き届いてないのは現状である。リーダーをはじめと

する委員会のメンバーは全世帯に情報提供するための通信費、時間が必要になってくるので、継続性に欠けているように考えられる。従って、適切な情報提供の仕方、告知方法を新たに決める必要がある。

参加の機会が限られていると言える。調査の結果から、問題意識が高い、参加意思があることが明らかである。具体的にどうしたら良いかが分からないという人が多い。ホロー会議は存在するが、実態としては活発に活動するのは選挙の時ぐらいである。モデル事業において、説明会を開催しているが、情報提供が不十分であったため参加していない。

行政への信頼が高いと言えないことが挙げられる。上記の意見や提案にも関わってくるが、行政に言っても無駄、解決してくれない、話を聞いてくれないだろうという考えの人がほとんどである。モデル事業に関して、事業賛成と署名したにもかかわらず、道路建設などの工事が開始されるまで、柵を動かさない、あるいは周りの隣人の様子を伺うなどの市民がほとんどである。中には、行政から強い指摘を受けたから柵を動かしたという市民がいたが、行政職員（ホロー）の態度が非常に悪かったことを強調している。

一方で、市民が受け身の姿勢であることが重要な課題である。長年の社会主義時代の政治体制下、行政がやって当たり前という認識があり、当事者意識が薄いことに関連している。市民は参加の経験が殆どないことと積極性に欠けている部分があるから、市民の意識の改善、参加教育も含めて利害関係のない第三者の存在が求められている。

市民組織が活動が不十分である。リーダーが積極的であるが、世帯訪問調査から活動が偏っていることが明らかになった。調査の結果から、事業について知っているあるいは市民組織のことを知っていると回答した世帯はリーダーの家の周りに集中していることが分かる。行政の担当職員が現地に行く機会が少ない、区、ホローでは土地局の指示で動くぐらいで、直接、事業に関わる役割分担になっていない。

市民組織の運営には行政の支援が不可欠である。モデル事業の主体が行政である以上、市民組織を通じて市民の関心、理解を高める取り組みを継続的に実施することが重要である。道路の整備、上下水道の建設などインフラ整備に関して、担当する部署が異なっており、事業予算の確保などが困難な状況にある。

情報へのアクセスに関しては、行政側の情報提供、市民の意見に対するの応答が不十分であることが原因だと考えられる。行政からの情報提供は事業の開始時の説明会やアンケート聴取に留まっており、その後の事業進捗に関する情報がないことでほとんどの市民が不信感を抱いている。市民意見を反映した上で、市民と協議を重ねていくことが必要と考える。

これらの参加の阻害要因は、社会主義時代の政治文化、行政の仕組がまだ残ってい

る証拠でもある。しかし、社会主義時代の方が、「私」より「公」の色合いが強く、市民が公共事業に積極的に参加する仕組みができていた。市民の選択権、表現の自由など問題点があったけど、市民が何らかのコミュニティに組織化され、公共事業に参加していた。

区画整理事業のような土地の権利に関わる事業において、最終決定について正式な文書で知らせするなど応答を徹底的に行わないと事業の実施前に市民との紛争が生じる恐れがある。また、区画整理によって、土地の値段が上昇するという説明に納得できない市民もいることで、土地所有法で定められた一世帯（家族）0.07haの土地を所有するという権利との調整、土地の値段など法環境の整備との連動など社会的な要因が影響してくるであろう。

これらの要因を参加の要件によって、まとめると表4-5のようになる。

表4-5. 事例における参加の促進要因と阻害要因

	促進要因	阻害要因
全般	<ul style="list-style-type: none"> ・市民の組織化 ・市民の問題意識・事業への関心 ・担当職員の熱心な取り組み 	<ul style="list-style-type: none"> ・市民組織の限定的な活動 ・参加のやり方が不明確
情報提供	<ul style="list-style-type: none"> ・積極的な市民の存在 ・世帯別説明・アンケートの実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・限定的な情報ツール ・居住年数による情報格差
参加機会	<ul style="list-style-type: none"> ・事業説明会の開催 	<ul style="list-style-type: none"> ・参加の保障が不十分
意見反映	<ul style="list-style-type: none"> ・市民の意見反映・計画修正 	<ul style="list-style-type: none"> ・意思決定の不透明性

本事例を通して、区画整理のモデル事業が市民参加アプローチの模索段階であり、情報公開が不十分であり、市民との協議回数が少なかった。計画の進捗に関する応答が限定的であり、市民が納得できる対話が実現されていないことで協議参加と言えない状態であることが明らかになった。今後、行政のモデル事業への支援、部署間の連携を強化するとともに、市民参加を推進する具体的な施策が必要である。

4.5 第4章のまとめ

本章では、地区レベル事業の事例として区画整理事業の参加プロセスを分析し、参加の促進要因と阻害要因を考察した。その結果、以下の点が明らかになった。

第一に、本事業において、参加型の計画立案を市民の意見反映をさせた形で修正を行っているが、市民との協議回数が少ない上、情報の公開性が不十分である他、進捗状況、意見反映に関する応答が限定的であり、市民が納得できる対話が実現されていない意味ある応答とは言えない状況であることが明らかになった。

第二に、参加の取り組みから参加を促進要因として、ゲル地域の改善計画を進める中、地権者との合意形成、行政としては市民参加の必要性を認識しており、新たな取り組みを行っている。計画の素案を立案後、世帯訪問アンケート調査の実施、説明会開催によって計画を進めていること、業実施の推進組織として市民組織を設立し、市民を組織化させたことが促進要因として挙げられる。市民は日頃からの住環境への問題意識が高いことが影響して、事業への関心が高いことが明らかになった。

第三に、参加の阻害要因として、市民との対話が限定的であったことが挙げられる。行政が世帯訪問アンケート調査の結果で市民との合意形成ができたと認識している。計画の実施に移せないのは行政内で予算配分が原因である他、説明会の告知、応答などで事業実施の当局と地域の行政の連携の脆弱性が影響していることがわかった。

市民に関して、行政への信頼が薄いこと、問題意識があっても、行動に移せない受け身の姿勢であることが阻害要因となっている。また、居住年数の違いによって、市民組織との関わりに偏りが見られ、さらに参加の機会に影響していることが明らかになった。

第5章 都市開発事業における市民参加の改善案

5.1 本章の目的と方法

5.1.1 本章の視点

市民参加方式の本格的な利用が進んでいないことの一つの理由として、参加型的方式はまだ社会技術としてはまだ試行錯誤の段階であることである。また、どの方法がどのケースに機能するという標準的分類がないこと、同様に市民参加型手法を評価する一般的な手法が確立していないことも一因である。

西澤（2003）が検証した参加の“stick-in nature”という性質によると、参加型手法は、社会の政治体制や政治文化、社会構造、習慣、規範などの文化にやむをえず影響を受ける。市民参加とそれが実践される社会土壌との関係を深く掘り下げ、市民参加型技術の”stick-in”という側面を理解するやり方である。

本研究の分析の視点として、参加プロセスの分析に留まらず、モンゴルの社会経済状況、歴史風土や行政制度、国民性など特徴にあった参加型のアプローチの確立に資するような参加のあり方を検討することとする。

5.1.2 本章の目的と方法

第3章では、都市レベル事業、第4章では地区レベルの事業を事例とし、事業計画段階における市民参加プロセスを分析し、参加の促進要因と阻害要因を明らかにした。

都市レベル事業において、市民の事業への関心と参加意欲が高いが、ゲル地域とアパート地域という住宅形態、生活水準によって情報の格差が生じていることを明らかにした。市民から意見聴取して、多主体との公開議論を実施しているが、市民意見に対する応答、その後の進捗状況に関する情報公開を行うなどの応答が不十分であることが明らかになった。地区レベルにおいて、世帯訪問調査を通じての意見聴取、説明会の開催、運営委員会との対話によって、市民意見を反映させた計画を立案している。しかし、市民の地域での居住年数、周辺市民との関わりによって情報の伝達に偏りが見られ、それによって参加機会が限定的になっていることが明らかになった。また、市民意見に対する応答、その後の進捗状況に関する情報公開を行うなどの応答が不十分であることが明らかになった。

本章では、事例分析の結果とモンゴルの特徴となる社会要因との分析を通して、今後のモンゴルにおける都市開発事業の意味ある応答が実現される市民参加の改善案を提案することを目的とする。

そのためには、第一に、事例分析の結果から、拡大する点と改善する点を都市と地区レベルのそれぞれで分析する。具体的には、参加の促進要因となった部分、工夫された点を拡大する点し、阻害要因となった部分の改善案を整理する。

第二に、参加を取り巻く社会的要因について分析する。社会的要因とは、モンゴルの特徴となる社会的、技術的、文化的、政治的などの規範であり、これらは市民参加がやむを得ず影響される要因である。特に、規制管理者、規制運営者であるモンゴル政府の市民参加に関する最近の動向を関連させて分析する。また、市民のニーズ、意識などが重要な社会的要因であるため、事例分析から明らかになった点を併せて分析対象とする。

第三に、これらの結果から、今後のモンゴルの都市開発事業における参加の改善案を検討し、提案する。

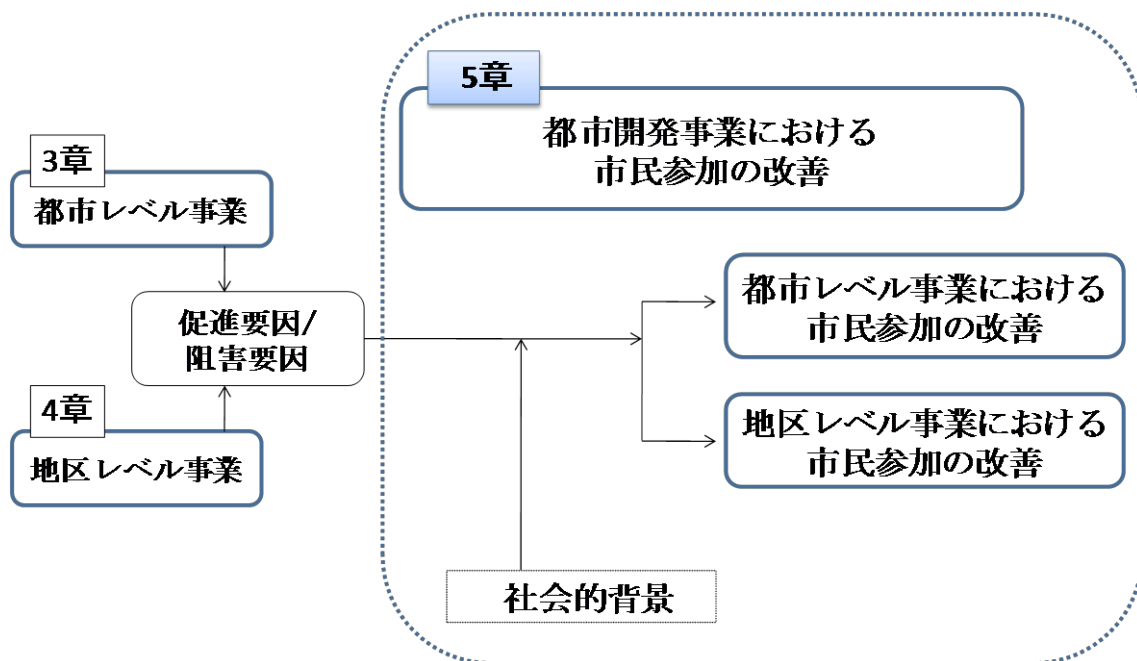


図 5-1. 分析の枠組み

5.1.2 市民参加の社会的背景

事例分析の結果を参加が限られており、不在に近い状態である。様々な要因が存在しているが、その根本的な要因として挙げられるのは参加が保障されていないことである。従って、参加が保障されるためには、政治的、社会的背景の影響が大きいと考えられることから、最近の政策方針、市の開発指針の中で市民参加に関連する動きを含めて、課題解決のを探る。

行政の業務、市民の日常生活の中でも、政治の影響が非常に大きいことがモンゴルの特徴とも言える。実際、近隣住民の間で支持する政党によって分離される、それによって、事業実施に関する説明会、公聴会などに支障が生じる場合もある。一方で、市民の政治への関心、行政への不信感、批判的な立場は問題意識、参加意欲の重要な要因となっていると考えられる。まず、先行研究などによって社会的、文化的な特徴を整理する。

表 5-1. 市民参加を取り巻く社会的背景

市民社会の積極的な活動	社会背景（貧困、移住者、不法占有）
市民の高い環境意識	地域の格差（所得、通信、インフラ）
市民の高い問題意識	政治的影響力
情報公開法、メディア法の改善	社会主義時代の政治文化
政治、政権の行政改革、施政方針	市民の受け身の姿勢
市民フォーラムの普及	メディアの影響力
社会主義時代の参加経験	格差社会への不満
インターネット、SNS 普及	
携帯電話の普及	

新政権の取り組み

現在の国の政策方針、市の開発指針、行政改革で市民参加に関連する新たな動きについて次に整理する。2012年6月28日に実施された総選挙の結果、第1党となった民主党が、公正連合との連立協議をまとめ、新政権が発足された。新政権は①国民の雇用・所得の確保、②汚職の撲滅・公正な社会の実現、③社会における責任と義務、監督の定着の3つを政策目標に掲げている。具体的な政策内容では、政府、行政の透明性、市民参加に関するプログラムをいくつか打ち出し、実施に移している。

政府の施政方針による市民参加促進に係る行政機関の機能を参加の要件で整理した結果が表5-2のようになる。都市開発の事業として、ゲル地域の改善計画が優先的に実施される方針であるため、再開発を視野に入れた改革が多く見受けられる。

表 5-2. 行政の活用可能な新機関

	<u>市民フォーラム</u> 目的：法立案、プログラム、社会的課題解決のための意思決定の透明性、説明責任のあるガバナンス、参加型社会の実現	<u>市民センター</u> 目的：市民センターは市民の意見、提案を受付け、関連機関を通じて応答する、意思決定に反映させる	<u>行政の出張所</u> 目的：市民に近い公共サービスを目標にゲル地域 10 か所に設置	<u>市民参加局</u> 目的：市議会、市役所における意思決定に市民参加を推進する
情報提供	事前情報公開：開催 3 週間前、HP、メディアによる周知		ゲル地域再開発事業において、市民の意見聴取、ニーズ把握	市民や行政職員を対象に市民教育、参加普及に関するトレーニング、セミナーの開催、区、ホローとの連携で、地区レベルでの市民参加に関する規定を策定し、仕組づくりを実施
参加の機会	文書による意見聴取、公開議論を通じて意思決定への市民参加の促進	10 種類のツールで市民の意見、提案の受付	市民参加型での再開発事業を推進	
意見反映	市民意見の反映 HP による応答	関連機関を通じて応答、意思決定への反映	市民意見を計画に反映、市民との合意形成	

5.2 都市レベル事業における市民参加の改善案

5.2.1 都市レベル事業における市民参加の改善案

事例のような大規模な事業計画において、事業規模、立地等の適切性・妥当性を検討するためには、意思決定の早い段階からの環境社会配慮を行い、社会に説明する責任がある。意思決定の過程の透明性を確保し、情報公開と市民参加を積極的に実施することで社会的合意を得られる。その一つの手法は SEA であり、モンゴルにおいて 2012 年 5 月に導入された。SEA が導入されてから間もない、明確なガイドラインが規定されていない状況である。また、政策、計画、プログラムを対象としているため、事例の事業計画に関しては、モンゴルのアセス法では、通常の EIA 対象となる事業である。従って、大規模な事業において計画段階において市民からの一回だけの意見聴取に限られているのは現状である。

事例対象である公共交通建設事業において、計画立案段階でステークホルダー会議を開催した結果、参加の促進要因と阻害要因を明らかになった。その結果を踏まえて、今後の都市レベルの事業における参加の改善すべき点を整理した。

表 5-3. 事例における参加の促進要因と阻害要因

	事例における参加の促進要因	事例における参加の阻害要因
全般	<ul style="list-style-type: none"> ・ドナー機関の協力 ・市民の参加意思が高い 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政職員の認識の不一致
情報提供	<ul style="list-style-type: none"> ・街頭インタビュー調査 ・SH 会議の開催 	<ul style="list-style-type: none"> ・計画段階における情報公開への懸念 ・ゲルとアパート地域による情報の格差 ・情報ツールの脆弱性
参加機会	<ul style="list-style-type: none"> ・街頭インタビュー調査 ・SH 会議の開催 ・若者の高い参加率 	<ul style="list-style-type: none"> ・SH との対話における消極性
意見反映	<ul style="list-style-type: none"> ・参加者意向の部分的配慮 	<ul style="list-style-type: none"> ・意見反映に対する応答の無さ

*事例におけるドナーの協力に関して、特殊な要因となるため分析から外した。また、行政職員の認識の不一致、情報公開への懸念に関して、行政の改革、新行政機能に含めて議論することにする。

(1) 情報提供について

事例から分かるように、情報提供において、事業段階における情報公開への懸念から殆ど情報公開が実施されていない。しかし、行政職員へのアンケート調査により、職員の認識が一致していないことが明らかになった。対部分の行政職員に関して、情報提供により事業への理解が深まると認識している。

E-government 実施によって、市のホームページが充実しており、すべての部署がホームページを通じて情報公開を実施している。全人口の 6 割以上が 30 歳までの若い世代であること、市民のインターネットや携帯電話の普及率とソーシャルメディア（SNS）の利用状況などから、インターネットを中心とした情報提供のツールの拡大が必要である。事例の分析から、ゲル地域とアパート地域によって、市民間での情報の格差が生じていることが明らかになった。その改善策として、行政改革によって、新しく設置されたゲル地域の行政出張所の存在である。

情報提供に関するマニュアルが必要となる。事業計画に関する情報の幅、公開時期、担当主体、予算などに関する詳細に決定する必要があると考えられる。今後、事業計画に関する情報提供を行う技術的、人材的要素が十分にある。

政府、市長の施政方針といった政治的影響によって、市民参加が全面的に奨励されている機会にマニュアル作成が優先的に実施される要件の一つである。また、新政権の改革、マスメディア法の改訂など社会的な動きによって、メディアの注目が高まっている中、事業計画、開発の将来象などに関する情報を積極的に実施する絶好のチャンスであると言える。政府の「市民相談・情報センター」など市民とのコミュニケーションツールが改善された中で、情報公開を拒むのは、事業実施にマイナスに影響する危険性もある。市民は都市開発事業への関心が高い上、既存事業への参加に不満を抱いているため、公共事業の透明性、情報公開の追求が増している。従って、継続的な情報提供、情報公開が必要不可欠である。大規模な事業に関して、社会の注目度が高い、利害関係者の幅も広いことで、市民フォーラムの活用が有効的であると考ええる。

ゲル地域市民に関して、情報へのアクセスが限られているが、直接利害関係にある地区に関して地域でのフォーラム開催、あるいは区・ホロー会議を通じて情報提供を行うなど工夫が必要となる。行政の出張所が開設すれば、一つのツールとなり得る。メディアの影響力が大きいため、情報公開し、誤った情報を流さないようにすることが、行政への信頼に繋がる。

(2) 参加の機会

参加の機会に関して、意見聴取と会議参加の2つがあるが、今までの参加はアンケートなどによる意見聴取に留まっている。行政職員の対部分は市民の会議への参加、市民との議論の必要性を十分に認識していない。

意見聴取に関して、ホームページでの意見の書き込みが主類となっている。前述の携帯SMS、SNS、電子メールなどの情報ツールが文書や電話より使用されているのは現状である。会議での参加者の割合からも分かるように、若い層の人口に占める割合が高いこと要因である。今後、若い層の参加を視野に入れた手法をどんどん取り入れることが大事である。

直接参加に関しては、準備期間から開催まで、開催後のフィードバックといった時間的、財政的な付加費用がかかる上、中立的な第三者による会議運営が理想的である。市民フォーラムに関して、開催要領、ガイドラインなどがきちんと規定されており、会議の開催前からの情報公開、意見聴取、公開議論の進め方などが詳細に決められている。2009年からの参加者数が以前と高い数字を保っており、社会の注目度も高い。

都市レベルの事業に関して、事業説明会、公聴会などでフォーラムを活用することが合理的であると考ええる。大統領附属、市の場合、市議会所属であり、政治的な色合いも否定できないが、参加のノウハウとして十分に価値があるといえる。

会議はテレビ中継、ネット閲覧できる他、傍聴も可能となっているなど、モンゴルでは最良な事例である。参加マニュアル作成にも使える点が多い。

マニュアル作成に続いて、行政職員向けのトレーニングも必要とされる。前述のように、参加に関する認識がバラバラで、アンケート調査で市民参加が実現された、賛否の意見聴取で合意形成ができたと考える人が少なくない。市としての参加の統一された認識と知識が必要されるため、職員のキャパシティビルディングが必要不可欠である。また、参加を担当する

専門部局の存在も必要とされるであろう。新しく設置された市民参加局が大学、研究機関と協定を結び、行政職員向けに参加型計画作成など指導を実施し始めている。

同時に市民教育も優先的に実施されることが望ましい。市民は問題意識と参加意思があるが、自ら提案して、協力活動まで行動できる市民はまだ少ない。市民組織、コミュニティの歴史文化が浅いため、NGO など市民社会との協力も考えられる。

また、他の省庁、部局間の連携が脆弱であるため、情報共有、意見交換などの協力関係には至っていなかった。先日、市役所と環境省が協定を結んだことで、EIAにおける市民参加での協力が見込める。

社会的要因によって事業に参加できない市民の配慮を区、ホローでカバーしなければならない。特に事業に直接利害関係にある地区に関して、市民との交渉などが必要になる可能性があるため、早い段階からの情報提供、意見聴取などが求められる。近日、inclusiveness の確保が援助機関をはじめとする社会から注目されている中、再開発法など法律規定においても議論されている。今後、NGO などの活動でこのような参加の手法も必要になってくると考えられる。新政権の改革で市民参加を全面的に打ち出して様々なアプローチを試行されているが、政治的なパフォーマンスにしないように、行政の努力、継続的な働きかけが必要とされる。

行政のトップダウン式な意思決定、市民の受け身の姿勢であるため、学習が必要不可欠。また、市民の土地への執着が強い、人によって格差社会への不満から非協力的な市民もいるが継続的な働きかけが必要となるため、市民参加を担当する部署が要る。

(3) 意見反映

市民参加によって、計画への意見反映・フィードバックを行うことが、参加が保障・担保されることであり、意味ある応答が実現される要件である。事業説明会、市議会、市民フォーラムなどの会議形式の参加に関して、会議の議事録を徹底し、その関連情報を公開することが必要とされる。

ホームページによって、会議の議事録などの情報を公開し、修正案の内容など閲覧できるようにすることで事業の透明性と説明責任が確保される。また、それによって、参加者だけではなく、他の市民も次の会議に参加する意欲が生まれる相乗効果も見込める。対象事例に関して、会議の議事録、意見反映・フィードバックを実施していない。実際、行政の担当部局には参加に費やす人的、技術的、財政的能力がないのは事実である。今後、市民フォーラムの活用などでなあるべく意味ある応答が実現できるような参加アプローチをする努力が必要である。

意見聴取、公開議論、意見反映、素案修正のプロセスを繰り返し行うようなマニュアル作成し、定着させるためには、市民参加局の存在が大きいと考える。

5.2.2 情報参加における改善案の考察

都市レベル事業において、広範囲を対象とするまたは、意味ある応答が望まれる情報参加が理想となるため、計画の早い段階からの情報公開、意思決定の透明性、開かれた参加が必要とされる。事例と社会的要因との分析からの改善案を情報参加の評価項目に沿って、まとめたのは図 5-2、表 5-4 である。

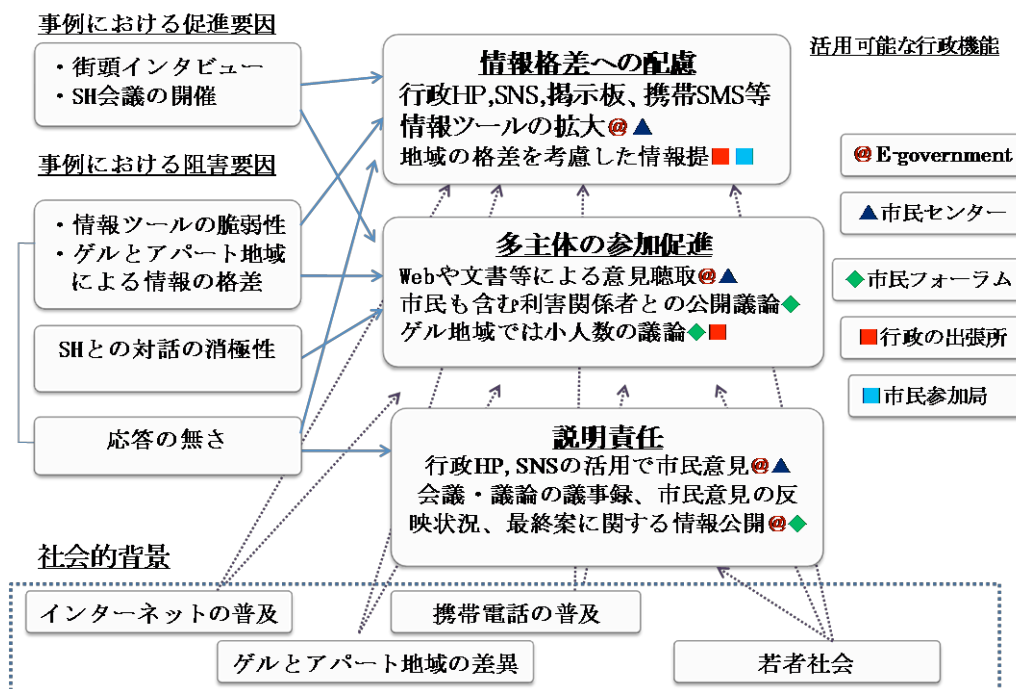


図 5-2. 情報参加における改善案

情報提供に関して、ゲルとアパート地域による情報の格差が課題であるため、それを配慮した情報提供、または若者の参加を考慮した情報ツールが改善案として挙げられた。情報ツールの拡大によって、情報の公開性が確保されると共に具体的に回数と情報公開の時期を示すことで内容の適切性に関して、事例の事業紹介パンフレット、ステークホルダー会議での配布資料が詳細で理解しやすい内容で市民の満足度も高かったことで、同様の情報提供が適切だと考えられる。

参加の機会に関して、会議開催の周知の時期、手法、傍聴、メディアによる取材で議論の公開性が改善される。会議の開催では、多主体の関与が必要である市民フォーラムの規定を参考にする、あるいは市民フォーラムの活用が効率的である。UB市が独自で市民フォーラムを設けている他、区やホローレベルでのフォーラムを設置しているため、事業規模や対象地区に応じて開催することが参加の場を広げている。

表 5-4. 情報参加ける参加の改善案の考察

情報参加		改善案：
情報提供	情報公開 内容の適切性	情報格差への配慮 手法：行政 HP,SNS,携帯 SMS,行政の掲示板などによる情報提供 時期：現状把握の意見聴取前、素案作成後、計画修正後など 回数：3回以上 情報の内容：内容は偏りがなく詳細で理解しやすい （行政管理法 29.2,情報公開法 24.1,市長条例 A606 に基づく）
参加の機会	議論の公開性 参加の多様性 対話の充分性	開かれた参加の場の提供 意見聴取：行政 HP,SNS,出張所、市民センターの情報ツールによって市民、NGO,有識者など多主体を対象に意見聴取、周知 会議開催：開催3週間前に告知、多主体の関与による公開議論、傍聴、メディアによって公開性を確保 時期：素案作成後、最終案決定前3回以上 （都市開発法 17.1,市民フォーラム規定、市長条例 A606 に基づく）
意見反映	意見反映 応答	意味ある応答の実施 意見反映：市民意見を必要に応じて計画に反映させる 応答：行政 HP,SNS の活用で市民意見、会議・議論の議事録、市民意見の反映、計画の最終案に関する情報を公開する （都市開発法 17.1,市民フォーラム規定、市長条例 A606 に基づく）

意見反映に関して、情報参加のレベルでは、行政の説明責任が求められるため、積極的な情報公開が必要である。具体的には、意見聴取、会議の開催に関する情報、議事録や意見反映に関するすべての情報をインターネットや行政の掲示板で公開することで意味ある応答の要件を満たすと考えられる。

以上の考察から、情報参加における改善案の事業計画のどのプロセスにおいて、どのレベルの参加が必要とされるか整理したのは図 5-3 に示す。

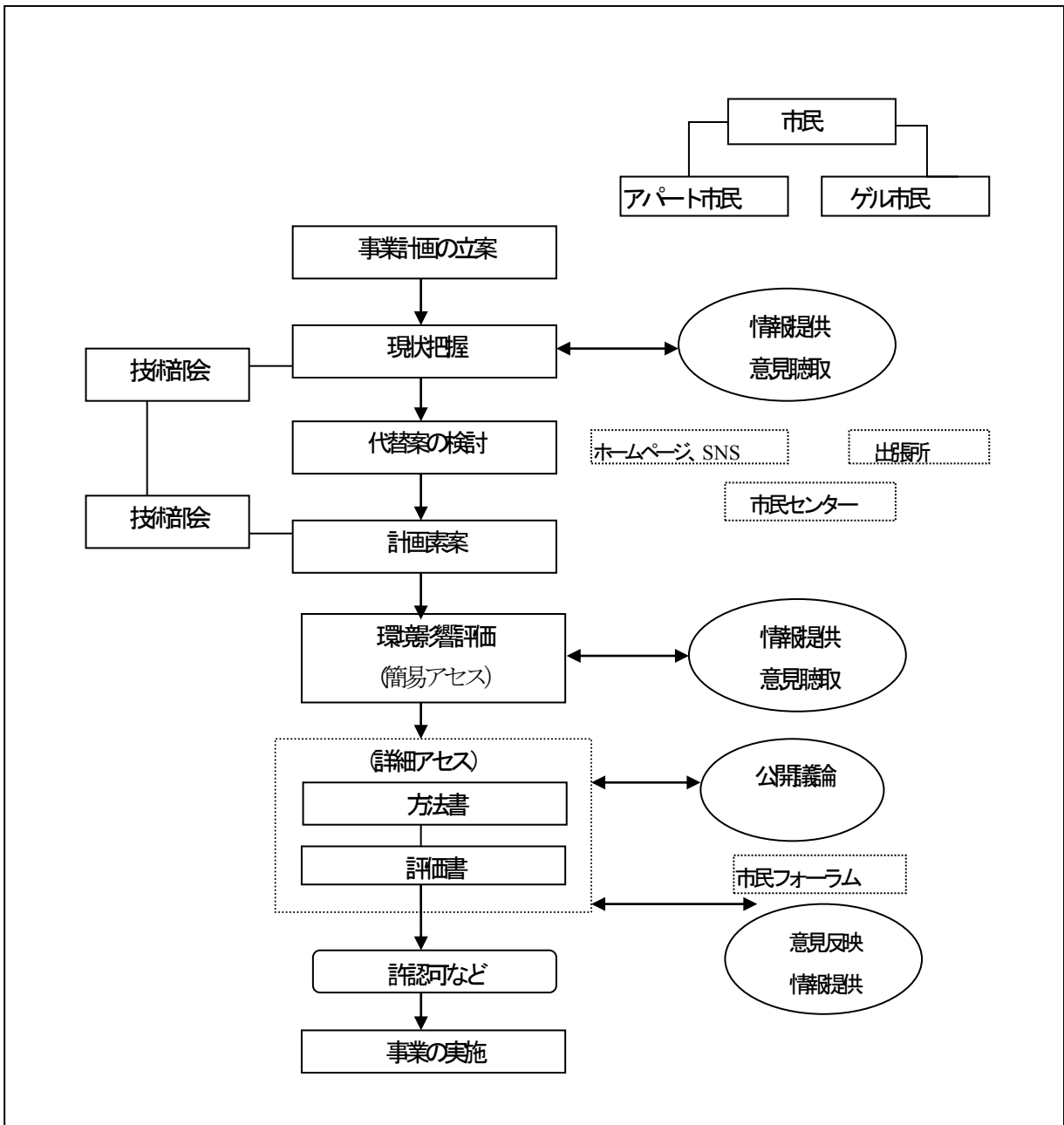


図 5-3. 情報参加における計画プロセスの提案

5.3 地区レベル事業における市民参加の改善案

5.3.1 地区レベル事業における市民参加の改善案

地区レベルの都市開発事業において、4章の区画整理事業の事例分析から、参加の促進要因と阻害要因を明らかにした。政治・社会的な変化によって、阻害要因の解決策にどのように改善できるか分析し、情報提供、参加の機会、意見反映のプロセス別に検討する。まず、対象事例の市民参加のプロセスから今後の事業において拡大すべき点、改善すべき点を整理する。

表 5-5. 事例における参加の促進要因と阻害要因

	促進要因	阻害要因
情報提供	世帯訪問説明・アンケートの実施 積極的なリーダーの存在	限定的な情報伝達手段 } 情報提供の偏り } 情報ツールの脆弱性
参加の機会	世帯訪問アンケートの実施 事業説明会の開催	居住年数による認識の差違
意見反映	市民の意見反映 計画の修正	意思決定の不透明性
全体	市民組織の設立 市民の問題意識 担当職員の熱心な取り組み	市民組織の限定的な活動 継続性のなさ 参加のやり方が不明確

*事例に限定していると考えられる積極的なリーダーの存在、行政職員の取り組みなどは分析対象から外した。限定的な情報伝達手段、情報提供の偏りをまとめて、情報ツールの脆弱性とした。

(1) 情報提供

情報提供に関して、事業の目的、計画の原案などに関する情報を提供し、市民の事業への理解を高めることが重要である。現状では、行政職員の人数が少ない、現場にいる時間が限られていることで情報がすべての市民に行き届いてない。ホロー職員と市民組織の協力を得ているが、十分な成果が見込めない。

ゲル地域において世帯訪問アンケートが効果的であることがMPにおけるHIS調査、区画整理事業から見受けられる。事業に関する情報を提供すると同時に、市民のニーズ、将来図などを聞き取り、あるいは行政の計画原案を基に事業の説明を実施している。情報提供において、より効率的な手法、マニュアル作成が必要とされている。

事業の計画段階において、市民参加に関する明確なガイドラインがないため、情報提供の主

体、情報へのアクセス方法、情報公開の方法、会議の周知法など地域の特徴に合った方法を市民と話し合っ、事前に決める柔軟な対応が必要である。政府の「市民センター」へのアクセスツールとして、直通電話、電子メール、携帯 SMS、文書形式、センターでの受付、ホームページ、スカイプ、ツイッター、フェイスブック、モバイル、行政機関でのキオスクといった 10 種類のツールを用いている。このツールから、最も対象地域にアクセスしやすい情報ツールを選択できると考えられる。

新たに設置された市民参加局の協力で区レベルで市民フォーラムが設立される予定である。市民フォーラムが区レベルで開催されるようになれば、区の開発計画、個別事業に関する情報提供の一つのツールとなる。また、市民局がホローの市民会議の開催に関する規則案を作成し、ホロー市民での公開議論を通じて、規則を策定する方針である。会議に関する規則では、情報提供に関する項目が含まれることから、市民のニーズに合った、情報提供の手法が確立されると考えられる。

地区レベルの事業に関して、必要に応じて土地の収用、移転などが発生するため、市民の協力、市民との合意形成に長い時間が費やされる。間違った情報の流通、デマなどに惑わされないように、正式な情報発信を継続的に実施する必要がある。市民が事業に関する会議に参加していなくても、全員に情報が行き届くような工夫が必要とされる、継続的に実施することが重要となってくる。行政職員の中では社会主義時代の政治文化のままの態度の人がいるのは事実であるし、これは行政への信頼が薄いことの要因とも言える。行政は新しく設置された市民参加局を通じて、行政職員、市民同様に参加に関するトレーニング、セミナーの開催などエンパワーメント、キャパシティービルディングが必要とされる。

市民参加局の局長の現地新聞の取材インタビューで、参加は強制ではないので、参加するかしないかの選択権は市民にあると発言している。市民には参加しないという選択肢はあるが、それはあくまでの十分な情報提供、公開議論が実施されてからの選択だと考える。事業開始前から除外される市民が出てくる危険性がある。

また、ウランバートル市長は、「ゲル地域の開発・市民参加」市民フォーラムにおいて、近隣住民のコミュニティーと言える市民委員会を通じて行政に依頼した地区で事業実施をしていくと発表した³。つまり、市民側は事業に主体的に参加する目的に市民組織を設立することになる。モデル事業においても、行政指導で市民委員会が設立されたが、運用上の課題が多くあった。モンゴルは、中央政権の影響が大きい上、市民コミュニティーの存在が薄いため、市民委員会への支援、協力を具体的に考慮する必要がある。

モデル事業の事例からも分かるように、長年の政治態勢の中で市民の殆どは行政指導がないと自ら行動しない、受身の姿勢である。一方で、社会時代の労働組合、婦人会、青年協会などの市民組織が現在でも積極的に活動していること、市民の参加意欲が高いことから、行政の段階的な協力によって、積極的に参加する素質は十分にあると考える。

ゲル地域の市民の中で、居住年数によって近隣市民とのコミュニケーションの頻度が異なっていることが明らかになったことで、利害関係のない第三者の関与が必要になってくると考える。NGO などの第三者の関与によって、市民間の調整と行政と市民の調整が望めると

³ www.mayor.mn、2012年12月13日参照

もに、学習の役割も期待できる。

(2) 参加の機会

参加に関して、区画整理のモデル事業において、市民意見をアンケート、世帯訪問調査によって聴取し、原案に反映させたことは評価される点であるが、一回だけに限られている。問題意識と参加意欲の高い市民は十分な情報を提供によって、事業への理解が高めるとともに、協力する可能性が十分にあるので、参加に関するマニュアルを作成して、業務内容に踏み込むことで継続的な参加が実現できる。

ホロー市民会議にて、事業に関する情報提供を行うことが可能である。市民の住環境に関する問題意識、開発事業への関心が高いことから、事業に関する十分な情報提供を行うことで、事業への理解が高まる。今までの現状だと、ホロー市民会議が選挙の時期以外は開催されていないことが課題であったが、ホロー市民会議が通常に運営するのならば、事業説明会、公聴会を兼用で開催することが可能となる。

ゲル地区のような郊外の地区において、行政の出張所を開設することが市長の施政方針に計画されている。ゲル地区の市民の対部分は年寄り、貧困、社会的弱者が大勢いるため、情報へのアクセスが限られているだけではなく、参加も限られているのは現状である。行政の出張所がアクセスしやすい場所にあることで、市民の参加意欲が向上する。また、事業主体となる行政機関の職員の数が足りない、現場にいる時間が少ないことによって、市民と十分なコミュニケーションを取れないという阻害要因が解決される。

区画整理のモデル事業において、事業紹介ハンドブックの作成、事業説明会の開催などの経験を活かした形で参加の場に学習の機会を含める必要がある。

市民は事業に関する賛否だけではなく、住環境改善に関する提案を行い、さらに市民側は事業主体として協力する役割・負担などの詳細な合意形成が必要である。

また、事業に関する説明会などには利害関係のない第三者の関与によって、改善される見込みがある。第2章で紹介した、地域に密着したNGOの活動のように市民とコミュニケーションによって、行政との調整が期待できると考えられる。

市民フォーラムが区レベルにて設置されることで、事業計画に関して公開議論が可能になる。区レベルの事業に関して、市民は主体となって事業に協力しなければ、事業が実施されないことから、市民の積極的な参加及び協力が不可欠である。

(3) 意見反映

意見反映及びフィードバックに関して、継続的な参加が可能になるキーポイントである。事業説明会、市議会、市民フォーラムなど会議形式の参加に関して、会議の議事録を徹底し、その関連情報を公開することが必要とされる。事例から、市民からの意見を反映させた形で計画案を修正したにも関わらず、市民にそれに関するフィードバックがしなかったことで、市民の事業への関心が低下したと言える。意見反映フィードバックの徹底によって相互に透明性を高め、相互に観察できるようになり、従って市民の事業への理解、行政への信頼が向上される。。市民参加局にて市民の意見を聴取するとともに、意見に対するフィードバ

ックによって、市民が提案するようになる、学習効果も期待できる。まだ、市民は受身の姿勢であるが、問題意識・参加意欲が高いため、行政から市民参加局を通じて市民教育の実施によって、意味ある参加が可能になる。

社会的要因によって、参加できない市民に対して、継続的な働きかけが必要となる。具体的なアクションを立て、NGO など第三者と段階的に取り組む必要がある。

市民フォーラムの開催ガイドラインでは、市民意見に対するフィードバック、フォーラムの結果が意思決定にどのように反映されたか応答するように規定している。市民フォーラムのホームページでは、今までの討論会に関する情報が記載されているが、市民意見は集結された形になっている。詳細に閲覧できるリンクはあるが、一部のリンクに移行できないものもある。ガイドラインでは、ホームページを閲覧できない市民に関して、地域の特徴に合わせた方法でフィードバックするようになっている。市の市民フォーラムの規定では、会議に関する情報、決議に関してホームページ、マスメディアにて公開するとなっている。

5.3.2 協議参加における市民参の改善案の考察

地区レベル事業において、全市民の確実な参加、いわゆる協議参加が必要とされる。事例対象となったモデル事業の経験から具体的な改善案を協議参加の評価項目に沿って、まとめると表 5-6 のようになる。

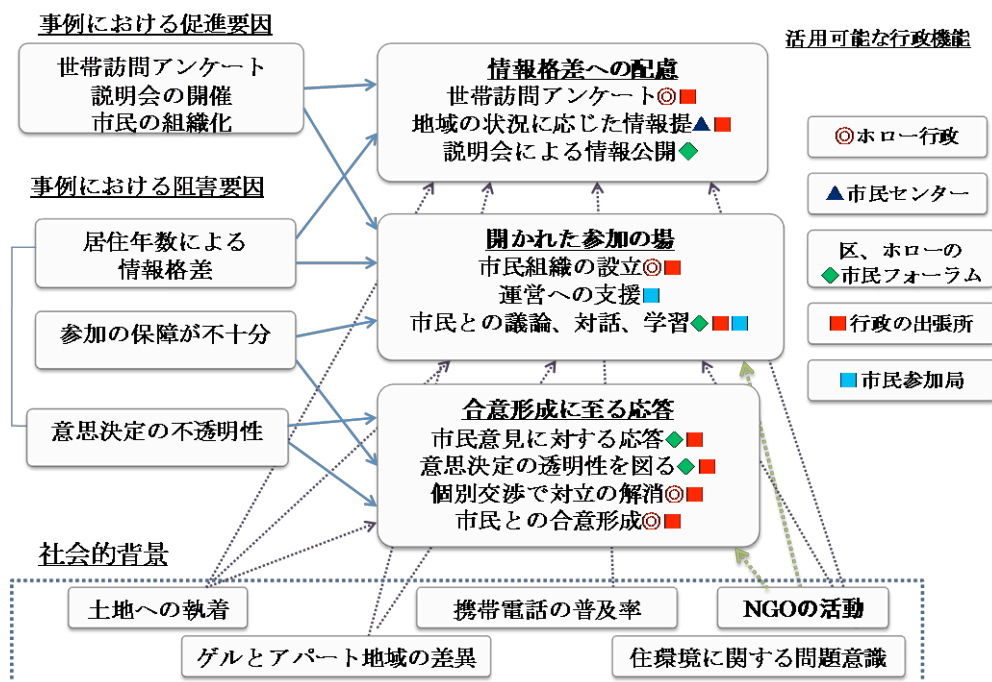


図 5-4. 協議参加における改善案

表 5-6. 協議参加における参加の改善案

協議参加		改善案：
情報提供	情報の公開性 内容の適切性	情報格差への配慮 手法：世帯訪問アンケート兼事業紹介、説明会による情報提供 情報格差を配慮し、地域状況に応じた情報提供によって、公開性を確保できる 時期：現状把握、素案作成後、計画の修正、最終案の決定前など 回数：4回以上 （行政管理法 29. 2, 情報公開法 24. 1, 市長条例 A606, 市議会 3/13 決議に基づく）
参加の機会	参加の保障 対話の充分性	開かれた参加機会の提供 意見聴取：世帯訪問アンケート調査、計画に関する意見聴取 会議開催：説明会、公聴会、公開議論を開催 行政の出張所、地域の市民フォーラムの活用で、全員が参加できる場の提供を行う、その他運営委員会 時期：現状把握、素案作成後、計画の修正、最終案の決定前など 随時 回数：4回以上 （都市開発法 17. 1, 市民フォーラム規定、市長条例 A606, 市議会 3/13 決議に基づく）
意見反映	意見反映 応答	意味ある応答で合意形成 手法：会議、議論の議事録、意見反映、事業計画の進捗状況に関する情報公開、市民と合意形成 計画の最終案を地権者に文書によって正式な通知 （都市開発法 17. 1, 市民フォーラム規定、市長条例 A606, 市議会 3/13 決議に基づく）

次に、計画策定プロセスのどの段階にどのような参加の機会が必要とされるか提案する。対象事例の参加プロセス、市民の評価等から参加の機会が少なかった点が明らかになった上、継続的な参加、対話の機会を提供することで、市民の事業への理解が深まる上、当事者として協力するようになると考えられる。実際、MP 策定において、区画整理事業のモデル地域の2か所で同様に参加型の計画立案を実施しているが、参加の機会が1か所では7回、もう1か所では8回となっていた。市民は最初に受身の姿勢であったが、参加の回数が増える度に発言数が増え、積極性が見られるようになってきている。従って、計画のプロセスにおいて、参加の機会を下記のように設置し、その間、市民が自由に情報を受け、意見を提出できるような体制が必要と考える。

協議参加において、市民の学習、市民のコミュニティー（市民組織）の強化が重要な役割を果たす。市民は長年の社会主義の背景から、問題が生じたら国が解決してくれる、国がやることというような受け身の姿勢である。市民は、事業の実施に関して、賛成しても、自ら参加する、協力する積極的な市民が少ない。しかし、土地へのこだわりが強い、または住環境への問題意識が高いことから、学習して事業への理解が深まれば、継続的に参加できる見込みが十分あると考えられる。

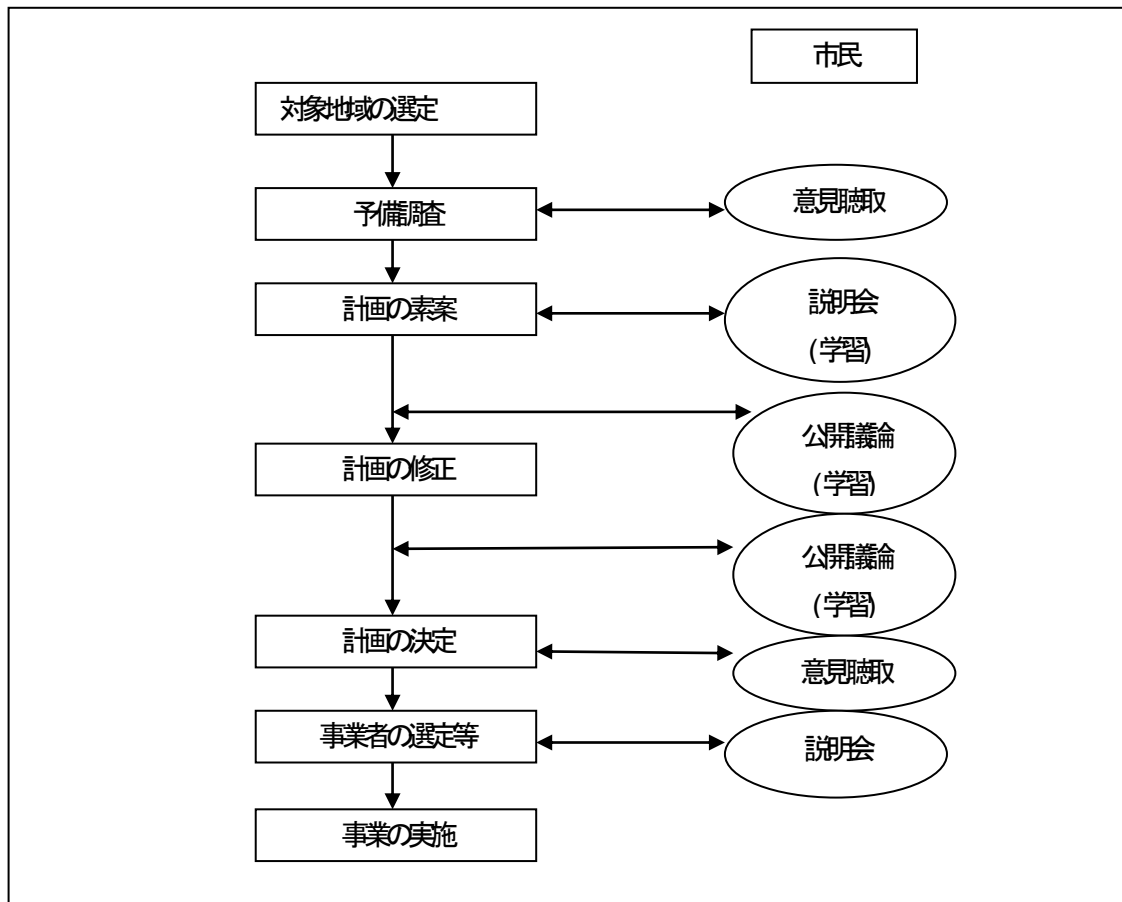


図 5-5. 協議参加における事業プロセスの提案

実際、市民参加局において、市民向けに研修セミナーを開催しており、身近な問題で行政に対する意見や提案、その解決方法を話し合っている。話し合いによって、自分たちでも解決できることに気づき、さらにできることを提案している。また、自分の意見が話し合われ、意思決定に反映されることによって積極的に参加するようになっていくことがヒアリング調査で明らかになった。

しかし、出張所や市民フォーラムなどの行政の機能が充実していても、コミュニティーが弱い社会において、積極的な市民の意見だけが目立つ可能性が大きい。参加の場から疎外される人が出ないようにするためには、NGOの支援協力が重要な役割を果たすと考える。ゲル地域で2004年から活動を続けているNGOの活動から分かるように、地方から出てきて近隣市民と交流できなくて孤立する市民が多い。土地の私有化の手続きが遅れ、市民登録されていないため、医療、福祉サービスを受けられないなどの問題がある。NGOの地道な活動によって、孤立した市民間で横のつながりがと相互扶助が生まれ、地域活動に市民は受身の姿勢であるが、問題意識・参加意欲が高いため、行政から市民参加局を通じて市民教育の実施、NGOなど第三者の支援によって積極的に参加できると考えられる。市民参加局にて市民の意見を聴取するとともに、意見に対するフィードバックによって、市民が提案するようになる、学習効果も期待できることを提案した。

従って、NGO などとの連携でより開かれた参加の場を提供することが必要である。NGO などの第三者の関与について、次の節で詳細に触れる。

市民は他との交流、地域の活動に参加するようになることで当事者意識が高まり、個人のニーズを主張するだけではなく、相互理解を深めていくことでだんだん広い範囲での公益、都市の環境像が市民間で共有されるようになる。

以上で、都市と地区の空間レベルの事例を基に参加の改善案を提示したが、それぞれ設定した市民参加の形態が異なるため、改善案を比較し、どのような差違と共通点があるか整理する。

都市レベル事業において、情報参加が認められるが対象市民が大範囲に広がるため、ゲルとアパート地域の通信インフラ状況、市民の生活スタイル、参加へのアクセスなどの特徴を考慮し、情報の格差への配慮が一番の改善案になる。地区レベル事業において、協議参加及び市民との合意形成が必要となるレベルの参加が必要であるため、参加の保障が重要な課題であり、参加に関する情報から除外される市民が出ないことがポイントとなる。事例から、居住年数や周辺市民との関わりによって、情報が行き届かず、情報弱者が見受けられたことで、情報の格差への配慮が都市レベルと同様に挙げられる。また、誰でも参加できる開かれた参加の場の提供によって、市民が継続的の参加し、同時に学習していくことが必要となる。

以下、双方の改善案の比較をまとめたのは表 5-7 である。

表 5-7. 参加の形態における改善案の比較

	情報参加	協議参加
情報提供	情報格差への配慮 対象：ゲルとアパート市民による情報の格差を考慮 手法：街頭インタビュー、SH 会議 ツール：HP, SNS, 携帯 SMS 等	情報格差への配慮 対象：居住年数、周辺市民との関わりによる情報の格差を考慮 手法：世帯訪問情報提供 会議開催による情報提供 ツール：地域の状況に応じた情報提供
参加機会	開かれた参加の場の提供 対象：多様な主体の関与 手法：街頭インタビュー、SH 会議	開かれた参加の場の提供 対象：対象地区の市民 手法：世帯訪問アンケート 会議開催による参加
意見反映	説明責任を果たす応答 対象：参加者を含む公衆 手法：会議議事録、市民意見反映に関する情報公開	市民との合意形成に至る応答 対象：対象市民 手法：議事録、意見反映の公開、地権に関連する意思決定は文書による応答
全体	参加に関する規定 <ul style="list-style-type: none"> ・トレーニングを受けた職員が参加プロセスに関わること ・参加プロセスに市民の学習が含まれている 	

5.4 改善案の実施可能性に関する検討

5.4.1 改善案の実施可能性

(1) 情報提供に関する改善案の実現可能性 情報格差への配慮：

第一の参加の要件である情報提供面の改善案として、市民間の情報格差への配慮が重要であることを指摘した。そのために、都市レベルの情報参加では多様な情報ツールの活用、特にゲル地域住民を考慮すること、地区レベルの協議参加では、世帯訪問の実施と説明会の開催を提案した。現地調査により、それぞれの提案について以下の知見が得られた。

①多様な情報ツールの活用：行政 HP, SNS, 掲示板、携帯 SMS 等の情報ツールの拡大

- 新設された市民センターでは、10種類のツールを備えて、市民の意見を聴取している。出された意見および回答を毎月、ウェブおよびニュースレターで公開している。
- 市議会所属の市民参加局において、市民向けの情報提供を市役所と協定を締結している UBS テレビ、UB-Times 紙、行政 HP、Facebook 等の SNS、行政の掲示板によって提供している。携帯 SMS に関して、携帯電話オペレータと交渉していることを確認できた。

②地域の状況に応じた情報提供

- 現在、市民フォーラム開催によって、ホロー単位で市民向けの参加に関するセミナーを実施しており、ホロー市民同士で話し合っ、ホロー単位の規定、ルール作りを行っている。そのホロー規定は、①ホローの基本規定、②ホロー会議に関する規定、③情報提供に関する規定、④意見聴取に関する規定、⑤市民フォーラムに関する規定、⑥地域開発基金に関する規定である。従って、改善案で提案された、ゲル地域やアパート地域など地域状況に応じた情報提供の手法が確立できることによって、情報格差への配慮が実現できる。
- 事業説明会を原則として、市民フォーラムやホロー会議で実施されている。現在、152か所のホローのうち、86か所のホローで市民フォーラムが設置され、機能している。世帯訪問による情報提供は実施中の再開発事業において事業者によって行っていることが分かった。
- 郊外のゲル地域において、新設のゲル地域出張所から再開発事業に関する情報を掲示板に貼ると共にチラシを全戸に配布し、説明会の告知をホロー長や積極的な市民を通じて行うなどそれぞれの状況に応じた工夫をしている。

(2) 参加の機会の改善案の実現可能性

第二の参加の要件である参加の機会の改善案として、都市レベルの情報参加では、多主体の参加の促進、地区レベルの協議参加では、開かれた参加の場の設置を提案した。現地調査により以下の知見が得られた。

①多主体の参加の促進

- 市民フォーラムが市、9つの区、86ホローで区、ホローレベルで設立されたことで、事業に関する説明会を様々レベルで利害関係者の関与が可能となっている。
- 討論会に直接参加しなくても、フォーラム開催前に文書にての意見聴取が可能。
また、市民センターを通じて意見を提出するかあるいは市役所の市民意見専用のHP (www.smartcity.mn) に書き込むことができる。

②開かれた参加の場の設置

- 出張所が近隣に建設されたことで会議の場が確保できた。
- 出張所における市民意見の聴取がよく行われている。行政が計画を決定した後に市民の意見を聞くのではなく、まず市民の希望を聞いて整備の優先順位を決めて計画をたてることにしている。
- 市民フォーラムへの参加率は60～90%であり、会議では市民の発言を紙に書いて見えるようにする工夫をしている。発言しない場合もアンケートに回答することで意見を提出できる。
- ホロー長の政党性が強いと、十分な参加が難しくなる傾向があるが、ホロー規定で情報提供や参加の仕組ができることで情報格差への配慮ができる。ホローによって、市民間で話し合う曜日まで決めて、積極的に意見交換をしている所もある。

(3) 意見反映の改善案の実現可能性

第三の参加の要件である意見反映に関して、都市レベルの情報参加では、行政が説明責任を果たすこと、地区レベルの協議参加では、合意形成に至る応答をすることを提案した。現地調査による知見は以下のようなものである。

①説明責任を果たす応答

- 市民センターに寄せられた意見や提案に対し、3—5日間で応答するように規定されている。2013年6月現在で、寄せられて意見に対する応答率は86%で、応答した平均期間は12日間17時間であった。
- 市民フォーラムに関して、フォーラムでの協議内容、寄せられた意見等がどのように反映されたか応答する規定となっている。最近では、第5火力発電所の立地に関する議論を開催し、立地候補地の近隣3つのホローの市民を集めて、小規模な議論を開催している。

②合意形成に至る応答

- 再開発において、市の条例に基づき、住民と合意をとることは事業者任せられている。事業者は30日間で合意をとらなければならないことから、個別交渉になる。行政は調整役として、全体協議を2回位開催し、その後同じニーズの市民を集めたり、積極的な市民を集めたりして協議を行っている。
- 1世帯当たり20回以上の訪問による交渉が続いている現状であるが、意思決定の透明性に欠ける部分はある。事業の公正性を確保し、市民間で対立を予防するためには第三

者の関与が必要不可欠である。

- ▶ JICA が協力した都市開発法が次期国会で成立見込みである。現在は条例に基づいて事業を推進しているが、さらに整備された方式がとれるようになるはずである。

説明責任と応答に関しては、明確な規定がなく、法整備に待つところが大きい。市民センターの応答や、再開発事業での協議会に見るように、説明責任と応答の姿勢はある。

実現可能性に関して、これらの現状を受けて次のように検討する。

(1) 情報提供-情報格差への配慮

UB 市長の情報公開に関する A606 号条例により、市の業務、実施する事業、予算や計理関係に関する情報を公開し、市の説明責任を向上させる取り組みが実施されている。行政に様々な機能が新しく設置されたことで、情報ツールの拡大が可能となっている。しかし、現在は市の優先事業である再開発事業に特化しているものが多く、他の公共事業において同様に機能していると言えない状態である。行政機関の HP、SNS による情報の内容は計画段階の事業に関して簡単な概要に留まり、詳細な内容はリンクされているものが少ない。

(2) 参加の機会-多主体の参加促進

情報参加において提案している多主体の参加促進のための Web や文書などによる意見聴取に関して、新設の市民センターや市民フォーラムによって可能となっている。条例では、意思決定の 30 日以上前から行政 HP、掲示板により情報を公開し、一般市民、NGO、専門家、有識者の意見を聴取すると規定されている。しかし、計画立案に関する情報を公開されない、あるいは計画実施がほぼ決定されたもの、立地に関する代替案の検討が行われないなど形だけの参加に近いものが見受けられる。

また、市民フォーラムで議論されることで様々な利害関係者に情報が届き、直接参加しなくても意見を提出する仕組みとなっているが、都市レベルの事業に関して、市民フォーラムで議論するかの判断は市議会の判断になるため、上手く機能しているとは言い難い。従って、情報提供、意見聴取、公開議論などに関して、事業の段階、意見提出の期間など明確にする、あるいはアセスプロセスと連動させるなど具体的な対策が必要と考えられる。

一方で、協議参加において提案している開かれた参加の場の提供に関して、再開発事業によってかなり進んでいると言える。市民への説明、議論を重ね、市民意向、潜在的のニーズを把握できている。出張所はホロー毎に説明会を開催したり、チラシを配布したりなど工夫しているが、ホロー長の政党性が強いと支持する市民だけに声をかけるなど市民間での分離が課題である。ホロー独自の規定整備によって回避できると考えられる。

(3) 意見反映-説明責任を果たす応答

市民センターでは、市民から出された意見、提案に関して、一定の期間を設けて応答する仕組みが出来ている。また、市民フォーラムに参加した市民に対して、意見がどのように反映され、最終的な意思決定がどうなったか応答し、議論内容など公開する規定であるが、議

論の要約されたものが記載されているなど透明性が欠けている部分がある。

協議参加における合意形成に関して、市民への説明、議論を複数重ねることで市民との合意を図っているが、現在は事業者に委ねている状況である。事業の公正性、意思決定の透明性の確保するためには、第三者を関与させ、行政が責任を持って市民に応答する必要がある。

本研究での提案の妥当性について市民参加局の職員から実現可能性が十分であると評価された。上記の課題に関して、制度的に明確な仕組みを整備し、行政職員の能力向上、市民育成を継続的に実施することで解決され、さらに参加が促進されると考える。

5.4.2 予測される課題と対応

日本の国土交通省国土技術政策総合研究室で、アメリカの社会資本整備分野において導入されているメディエーション及び紛争アセスメントに着目し、公共事業における「社会資本整備における合意形成円滑化のための手引き～紛争アセスメント及びメディエーション」を作成している。その関連報告書では、紛争解決手法の要件として、5つの領域に分類し、メディエーションを進めるための必要要件を定義した。

しかし、実際は事業計画個別の事情による制約があり、紛争解決手法をうまく活用できていない場合が見られ、事業の制約に応じた横断的な紛争解決手法が求められる。従って、参加プロセスでは対立や紛争を予め想定し、事前準備の段階のつもりでステークホルダー間のコミュニケーション強化を図り、日頃の信頼関係の増築も重要となる。

都市レベルの事業において情報参加、地区レベルにおいて協議参加が求められるため、事例の分析に基づいて改善案を提示した。しかし、それぞれの事例分析の対象はモデル事業であるため、一般的に参加の改善として事例における促進要因となる部分は市民参加を促進するための基本的なプロセスとなる。改善案では、意味ある応答の実現のための提案を行ったが、対立が生じる場合の対策として、以下に整理する。

地区レベルの事業の対象として、再開発事業・土地区画整理事業の区域、集合住宅地、宅地開発された住宅地、大学・ビジネス街などの施設、駅前及び周辺など、一定のまとまりのある区域になる。地区計画は土地利用に関しての詳細な計画であり、土地の権利者に新たな制限を与えることになるため、関係権利者の合意を得る必要である。また、都市レベル事業に比較して身近な問題であるため、開発事業によって非自発的住民移転、騒音、振動、などの負の影響を受ける可能性が高まる。従って、合意形成に至るまでには、事業への反対、さらに市民間での対立が予測されるため、参加プロセスにはそれらの利害関係者との対話、協議を重ねていかなければならない。

計画の早い段階での情報提供が重要なプロセスであり、誤った情報の流出を防ぐためにも情報公開を積極的に行うことが求められる。情報のない市民は反対する可能性が高まり、参

加以前に反対する傾向になるためすべての進捗情報を開示する必要がある。つまり、対立を避けるためにも、情報格差の配慮、公開的な参加を行うことで説明責任を果たし、透明性の意思決定が求められる。

■ 予測される対立と対応

・行政と市民の対立

モンゴルでは土地の所有化が開始してから10年であり、住宅の所有化の恩恵を受けていないゲル地域市民の土地への執着が強くなっている。都市再開発事業のうち、土地区画整理事業、ゲル地域再開発事業、老朽アパート建替え事業において、権利変換、土地の値段交渉に係る対立が予想される。それは私的な経済的利益が争点となった紛争に広がる可能性が高いため、参加だけでは解決が難しいため、関連する法制度と連動して問題を解消していく必要がある。

都市再開発法が未だ制定されていない中で、現在UB市がゲル地域再開発に関する市議会条例に基づいて事業を推進している。再開発地域の優先順位をつけて、施行する事業者を入札によって選定している。市民への説明会を3回ぐらい開催し、入札で一次審査を通過した事業者は計画案を基に市民と協議し、合意形成を行っている。参加に関する規定、ガイドラインが完全に整備されていないが、市議会の所属で新設された市民参加局が情報提供、会議の告知、会議の場の提供、意見聴取などを実施している。合意形成に関して、事業者に委ねている状況である。都市再開発法が次期国会で成立見込みであり、制度的に参加プロセスが明確化になることで、利害関係者のコミュニケーションの円滑化、合意形成の構築が推進される。しかし、形だけの参加、アリバイづくりの合意形成を防ぐためにも中立性を確保した第三者の関与が必要とされる。

・事業者と市民の対立

事業者と対象市民の間で対立が発生する場合があるので、行政がその調整役として市民参加を促進していく必要がある。対立の論点は計画の中身であると考えられるため、利害関係者が共通の情報を持って、議論に望むことが基本となる。多様な要求に応えるため、代替案の検討が必要となる。その中で少なくとも代替案の一つが市民のニーズに合ったものかどうか十分な議論を重ね慎重に検討して代替案の絞り込みを行うことが必須である。

現在、ウランバートル市のゲル地域の再開発事業において、事業者が計画案を基に市民と合意を図り、計画の立案・実施することになっている。1か月以内に市民との合意ができなかった場合に再入札を実施する決まりだが、この期間の妥当性についての検討が不可欠である。事業者の選定後、行政、事業者、市民の3者契約を締結して、事業を推進することになっている。実際、計画のプロポーザル段階で市民との合意が取れず、再入札を行う事例がいくつか報告されている。また、実施段階に移っている事例が少なく、実施段階で計画との相違、計画の延長など事業者と近隣市民との対立が生じる場合が多くある。そのため、利害関係者からのクレームについて総合的、客観的な視点により解決し、事業を円滑に実施するた

めの第3者機関が必要となる。

・市民間の対立

市民及び利害関係者間の多様な価値観、利害関係の対立が想定されるため、徹底した議論を行い、相互が学習するというアプローチをとったことで、問題に対する理解が深め、参加者同士も立場を超えて互いの意見に理解を示すようになるケースが先行研究でも明らかになっている。

UB市の場合、ゲル地域とアパート地域の住環境が異なっており、ゲル地域が大気汚染などの都市環境問題の原因となっていることで対立が見られる。ゲル地域には地方からの流入者が多く、不法占有、ゴミの違法投棄などの増加でアパート市民からの偏見が見られる。区画整理事業のような地権者全員の合意形成が必要とされる事業において、事業に反対する市民と賛成市民との間で対立が起きる。居住年数によって市民間でのコミュニケーションの頻度が違っているため、市民コミュニティへの支援が必要とされる。また、土地の等価変換においても、居住年数が20年であろうが2年であろうが同じ条件で変換されることに不満を抱く市民もいる。

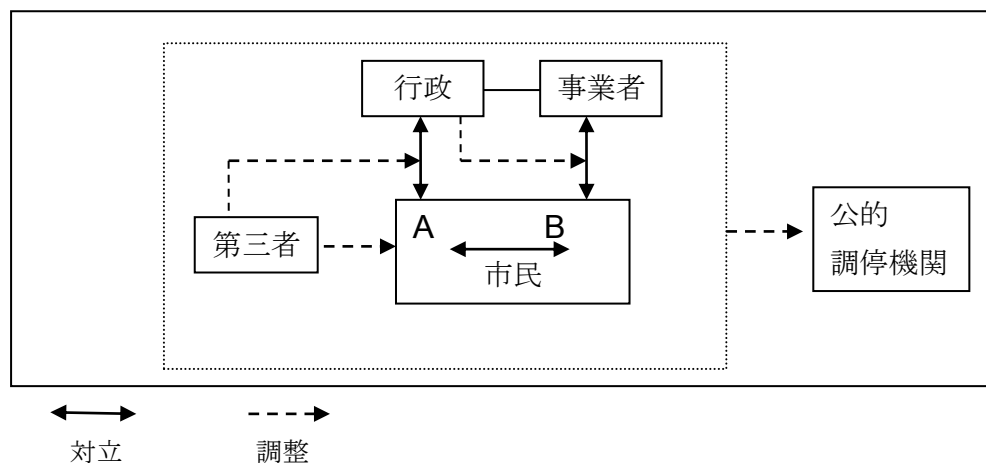


図 5-6. 予想される対立と調整

対立を予防して、事業計画の早い段階から利害関係者間の合意形成を図る手法として、第三者を関与させる方法が多く使われている。

現在、市議会所属の市民参加局が5つの大学と協定を締結しており、その大学との連携で市民向けのセミナー、市民モデレーター育成を実施している。これらのモデレーターが会議運営における進行、調整の役割を果たす他、コミュニケーションが円滑に行われること、対立や紛争の予防、利害関係者の当事者意識の向上などの効果が期待される。

最初は、第三者の知識や経験、中立性についての不安があるが、専門家による実践演習で多くの経験を積むことにより、様々な状況に対処することができると考えられる。また、専門的な知識について、ある程度必要であるが、さらに深い知識があると、私見を差し挟む余

地生まれ、中立性を阻害してしまうことも指摘されている。ある程度、経験を積んだモデレーターから市民との合意形成に関わっていくように育成していく必要がある。全体的に計画立案過程への信頼性、計画に意見が的確に反映されたかなど参加プロセス、合意形成の正当性を監督し、対立が生じた場合に調停する公的機関の設置が必要となる。

第三者的機関の調停でも調整が困難で紛争まで発達した場合には、法規定による調停、あるいは法的措置を取ることになるであろう。

再開発法案では、事業における紛争の調停機関として、行政機関、専門機関、地権者の代表者による委員により監督委員会の設置が提案されている。しかし、この調停機関には中立性を確保しているのは専門機関のみで、行政機関土地権者という利害関係者が含まれていることですべての情報を公開し、意思決定の透明性を図り、説明責任を果たすことが求められる。どのような機関であれ責任主体を明確にし、市民へ安心を与える必要がある。参加プロセスの公正性を確保するための監視となる上で、行政と市民、あるいは市民同士での情報の非対称性を判断し、意思決定の透明性にも寄与する必要がある。

5.5 第5章のまとめ

以上の分析の結果により、次の結果が得られた。

第一に、情報参加において、計画の各段階での情報提供の公開性の徹底、公開議論を通じての多主体の関与が必要とされる。具体的には、ゲル地域とアパート地域の市民の情報へのアクセス、参加の場の提供など異なる部分を考慮すると共に若者の参加を意識した情報ツールの確保、参加機会の拡大が提案として挙げられた。市民の都市開発事業への関心、参加意思が高いため、参加の機会を与えれば、参加の増加が見込める。

第二に、協議参加において、対象市民が継続的に参加できる参加の場が必要とされる。具体的には、市民が学習しながら、事業計画に関わるために地域状況に応じた情報提供と参加の場の提供によって、市民が納得して合意形成に至るまで繰り返すことが改善案と挙げられた。市民の土地へのこだわり、住環境への問題意識が高いことから、開かれた参加の場の提供によって、事業への理解が深まり、参加型の計画立案が見込める。

第三に、参加の3要件において、情報参加と協議参加の双方に情報提供のツール、参加主体などの違いがあるものの、情報の格差への配慮、開かれた参加の場の提供、意味ある応答という段階的な改善が両方に共通したことを示した。

社会的要因との分析によって、全体的な対応として、参加マニュアル、行政職員の研修、市民の学習、予算確保、他者との連携などの実現が可能となっている。参加プロセスでは対立や紛争を予め想定し、事前準備の段階のつもりでステークホルダー間のコミュニケーション強化を図り、対立の予防、計画の公正性を監視する第三者の関与の必要性についても指摘した。現政府の参加を推進する施策、関連法律との連動で参加が制度的に保障されるような

体制作りの必要性を確認できた。

第6章 結論

6.1 各章のまとめ

本研究は、モンゴル都市開発事業における市民参加について、参加に関する法規定を整理し、参加の改善を明らかにするために、「意味ある応答」の実現の観点から、具体的には、都市レベルにおいて「情報参加」、地区レベルにおいて「協議参加」との分析と考察を行ったものである。

第3章では、都市レベルの事例として、〇〇事業における参加プロセスを分析した結果、次の促進要因が明らかになった。第一に、参加に関する制度規定が整備されるに連れ、行政としては市民参加の必要性を認識しており、新たな取り組みを行っている。第二に、市民は日頃からの住環境への問題意識が高いことが影響して、都市開発事業への関心、参加意欲が高いことが明らかになった。特にゲル地区住民の方は参加意欲が高いことから、住環境が悪化する程、関心が上がっていると言える。次に、市民参加の阻害要因となる弱みとなって課題を次のようにまとめる。第一に、行政が市民参加の必要性を認識しているにも関わらず、直接参加とよりも、アンケート、パブリックコメントなどの形式的な参加を望んでいる。

第二に、市民の行政への信頼が薄いこと、問題意識があっても、行動に移せない受け身の姿勢であることが明らかになった。第三に、市民から意見聴取して、会議に参加してもその意見が必ずしも計画に反映されるという保障がないことが最大の阻害要因であることが明らかになった。

第4章では、区画整理事業における市民参加プロセスを明らかにするために、行政へのヒアリング、市民への訪問インタビュー調査を実施した。その結果、参加を促進する次の要因が明らかになった。まず、行政としては、第一に、参加に関する制度規定が整備されるに連れ、行政としては市民参加の必要性を認識しており、新たな取り組みを行っている。第二に、市民は日頃からの住環境への問題意識が高いことが影響して、都市開発事業への関心、参加意欲が高いことが明らかになった。特にゲル地区住民の方は参加意欲が高いことから、住環境が悪化する程、関心が上がっていると言える。次に、市民参加の阻害要因となる弱みとなる課題を次のようにまとめる。第一に、行政が市民参加の必要性を認識しているにも関わらず、一回、2回の説明会、アンケート調査で市民との合意形成ができたと認識している。第二に、市民の行政への信頼が薄いこと、問題意識があっても、行動に移せない受け身の姿勢であることが明らかになった。

第三に、市民から意見聴取して、会議に参加してもその意見が必ずしも計画に反映されるという保障がない。市民意見に対するフィードバック、その後の進捗状況に関する情報提供を実施するなど、明確な条例などが必要とされている。

第5章では、これらの結果から、モンゴルの政治、社会、民主化の特徴を踏まえた社会的

背景を勘案し、モンゴル都市開発事業における市民参加の改善案を提示した。情報参加では、プロセス全体の公開性を向上し、公開議論を通じた、多主体の参加機会の提供が考えられる。具体的には、ゲル地域とアパート地域の情報格差への配慮、利害関係者の参加の場を提供すると共に若年層の参加を配慮した情報ツールの拡大、新制度である市民フォーラム等の活用による参加機会の確保を提案した。協議参加においては、居住年数による情報格差への配慮、開かれた参加機会の提供、意見反映に関する応答の徹底が求められる。具体的には、新設された行政の出張所等の活用によって、市民が学習しながら参加できる場を提供し、市民との協議を重ね、合意形成に至る参加の必要性を指摘した。全体的な対応として、参加マニュアル、行政職員の研修、市民の学習、予算確保、他者との連携などの実現が可能となっている。参加プロセスでは対立や紛争を予め想定し、事前準備の段階のつもりでステークホルダー間のコミュニケーション強化を図り、対立の予防、計画の公正性を監視する第三者の関与の必要性についても指摘した。現政府の参加を推進する施策、関連法律との連動で参加が制度的に保障されるような体制作りの必要性を確認できた。

6.2 本研究の結論

本研究の結論として、次の結果が得られた。

第一に、都市レベル事業において、ゲル地域とアパート地域という住宅形態、生活水準による情報格差が生じていることが明らかになった。行政は情報公開に積極的ではなく、対立が表面化しやすい利害関係者との議論よりも、意見聴取を好んでいる傾向が見られる、説明責任が十分に果たせていないことが問題として明らかになった。

第二に、ゲル地域における地区レベル事業では、居住年数、近隣市民との関わりによって情報伝達に差異が見られ、参加が限定的になっている。市民の意見聴取によって、一部の計画が修正されたが、市民意見に対する応答や計画の進捗状況に関する情報公開が不十分であり、市民間で合意形成ができていないことが明らかになった。

第三に、参加の改善案として情報参加において、ゲルとアパート地域で情報へ格差を配慮した情報ツールの拡大、開かれた参加の場の提供、意味ある応答の実現の観点で具体的な改善案を提示した。協議参加において、参加の保障を実現するために、居住年数や周辺市民との関わりによる情報の格差への配慮、誰でも参加できる開かれた参加の場の提供、合意形成に至る応答の実現のための改善案を提案した。

社会的要因との分析によって、全体的な対応として、参加マニュアル、行政職員の研修、市民の学習、予算確保、他者との連携などの実現可能な施策、関連法律との連動で参加が制度的に保障されるような体制作りの必要性を確認できた。

6.3 今後の研究課題

本研究は、モンゴル都市開発事業における市民参加について、参加制度を整理し、「意味ある応答」の実現の観点から3の分析と考察を行ったものである。今後の研究課題として以下の二点が挙げられる。

第一に、本研究で扱った事例はモデル事業として推進されているものであり、良い事例として扱ったわけではない。今後、市民参加の長期的な蓄積に基づいた研究分析が必要と考えられる。

第二に、本研究における提示の改善案の評価が挙げられる。本研究では、参加の改善案の提示を目的とし、都市レベルと地区レベルの2つの事例を対象として分析を行ったことよって提案されたものである。一方で、制度導入がされていない、事例が少ないことで定量的な評価がみられないが、モンゴルの社会的・文化的背景や社会変遷などの社会構造を相互的に捉えたことで、モンゴルにおける参加の研究の良い土台づくりとなったと言える。

第三に、参加プロセスを通じて、すべての利害関係者に必要な情報を公開し、意思決定の透明性を図り、説明責任を果たすことができても、対立や紛争を予防できない事態が生じるであろう。事業の制約に応じた横断的な紛争解決手法が求められること、また現段階では、関連する法整備が未成立で、事例がないため、紛争に関する詳細な手続きなどに関する言及は今後の研究課題とすべきと考える。