

IV-92

公共事業実施における合意形成プロセス

東京大学大学院 学生会員 岩井寿人
東京大学大学院 フェロー会員 國島正彦
東京大学大学院 正会員 吉田恒昭

(1) はじめに

社会基盤の整備は、地域社会における経済活動と生活環境・住民福祉の向上・改善を目的とし、地域社会にとって本来は歓迎されるべきはずのものである。しかし現実には、全国各地で公共事業実施をめぐる地域住民と国や地方自治体等の計画主体との間になんらかの紛争が生じ、社会問題化する事例も少なくない。

過去の幾つかの紛糾した事例によって積み重ねられた計画主体への不信感は、マスメディアによる誇張等も相俟って増幅され、先入観となって住民の中に潜在し、今後の様々なインフラ整備プロジェクトの進行にも悪影響を及ぼしかねない。最近では、その不信感は、公共事業執行を担う行政当局全体へ向けられており、その対応に膨大な社会的費用が必要になると考えられる。

本研究は、筆者の一人に身近な紛争事例である、東京大学駒場寮問題事例に着目し、「アセスメント」、「市民参加」、「情報公開」等に関する既存の研究報告を調査し、公共事業実施計画作成過程に関する考察を試みた。

(2) 東京大学駒場寮問題

駒場寮紛争が発生した経緯（1988～1998）を調査研究した結果、以下に示す事柄に問題の本質があると思われた。

- ①アセスメントの不備
- ②事業計画決定過程における当事者の不在
- ③事業執行の手法・手続き
- ④行政職員（教職員）の行動規範

(3) 公共事業実施におけるアセスメント

公共事業実施におけるアセスメントの一手法で

あるCVM（仮想評価法）についての有用性を調査研究した。これまでの環境を守れという要求は、理念的あるいは情緒的なものが大半であったが、CVMはアンケートを用いて一般市民にたずねることで、環境などの不可視的価値が金額で示される。現実社会が市場メカニズムによって動いているので、感情的に環境を守れと訴えるだけでは、環境問題の解決にならないのは当然のことである。その意味でCVMは、「市民参加」の理念を基本とし、環境の保有する価値を金額で評価することで、環境破壊をめぐる開発と保護の対立を解決する一つの方法性を示唆していると考えられる。

(4) 市民参加

これからの地域づくりにおいては、これまでの地域開発や都市建設の手法をそのまま当てはめるのではなく、それぞれの地域の実情により合わせたやり方が必要となると考えられる。その地域の持っている良いところは残しつつ、解決すべき問題点に一つ一つ取り組んでいくという視点に立つ地域づくりである。

市民参加とは、住民の意向を行政計画あるいは事業計画に反映させるプロセスで、その過程で計画についての住民の合意をはかることにより、計画の合理性および公益性を結果として保障することができると考えられる。すなわち、市民参加は行政と住民の双方を満足させ、計画の目標を効率的に達成する機能を持つと考えられ、以下に示す4つの利点が挙げられる。

- ①いろいろな人の知恵を集めることで〈創造性〉のあるプランができる。
- ②みんなが一緒に考え、理解が進むことによって〈実現性〉が高まる。

キーワード：市民参加、アセスメント、情報公開、異質性、意思決定、合意形成

〒113-8656 東京都文京区本郷 7-3-1、TEL:03-3812-2111(ext.6129)、FAX:03-5689-7290

③実施にむけての取り組みが〈効率性〉をもってすすめることができる。

④地域の管理、住民の自発性による事業への〈発展性〉と〈持続性〉がある。

人口移動の激しい都市での市民意識の欠如、総論では賛成しても各論になると反対、といった現実もある。したがって、協同作業としてのまちづくりを理想としながらも、出来る範囲から実施していくといった柔軟な姿勢も必要である。いきなり都市の全域を対象にした幅広い行政問題に取り組むのではなく、市民と行政との仲立ち役として、市民組織（NPO 等）、コンサルタントやコーディネーター等まちづくり専門家の参画のもと、地域や問題を限定して手の着けやすいところから入っていくのも一つの方法であると考えられる。

我が国の市民参加の実情は、ただ参加することに意味がある初歩的な段階から確固とした仕組みの中で住民自身がその知識・認識・判断力等の力量を高め、行政当局と共に地域に責任をもつ、より創造的で、持続的な発展への段階に進もうとしていると考えられる。

（5）公共事業の執行過程における問題点

国民の要望を基礎として公共事業の政策・予算・計画を立案するという観点に立って、我が国の公共事業の執行過程を考察すると、以下に示す事項が取り組むべき課題として考えられる。

- ①市民の要望・ニーズの中立的・総合的分析
- ②地域特性・市民意識を配慮する評価問題
- ③沈黙する大衆の啓発
- ④合意形成プロセスの公開
- ⑤反映されなかった市民の要望・ニーズの市民への説得・説明
- ⑥行政当局の執行過程が適正かどうかのチェック方法
- ⑦多数の集約された意見を基盤とする市民団体の育成
- ⑧市民団体と行政当局の支援方法の技術
- ⑨市民へのフィードバック方法

（6）公共事業合意形成における課題～意見の集約化をもたらす集団・組織の自治の組成～

公共事業を実施するに当たり、市民の要望・ニーズが計画策定や予算に反映されるためには、少なくとも、地元意見を集約することがある程度必要である。

その場合、意見を集約する過程において、討議・討論が行なわれ、経験が反映される事実があってこそ共同連帯の意識が芽生ええると考えられる。機能集団であれ、地域集団であれ、“自分達のことは自分達で”という意識に基づいた自治が育まれ、コミュニティの育成が図られる。

行政当局は政策の形成や予算の執行に市民の集約化された要望を反映させることが必要という意味で、“民主的に結成、運営され、自由討議ができ、責任体制の確立された”集団・組織の存在を正当に評価すべきであり、集団・組織の啓発まで含め、積極的に連帯していくことが重要と思われる。

公共事業実施における合意形成のためには、国民の要望・ニーズが政策等に反映されるシステムの確立とその合意形成プロセスを保障する制度、例えば市民参加条例の制定等が必要である。

さらに、政策形成、基準・計画策定、施策・予算等で実現された結果を国民が知ることの出来るプロセスの重視とその制度化が必要である。

したがって、行政に関する情報の十分な提供と公開が保障されなければならない。沈黙する大衆への啓発、公共性の実現の必要性から行政情報の十分な公開と透明性の確保が重要である。

（7）おわりに

市民参加型の行政システムの実現は、官主導だけでは不可能である。一人でも多くの市民の“納税＝契約意識”に基づいた市民参加運動への熱心な取り組み、市民運動の不断的努力が必須である。

参考文献

- 公共事業と環境の価値／栗山浩一／築地書館／1997
市民主導の都市創造／井上繁／同友館／1996
地域づくりと住民自治／福井英雄・高田昇／法律文化社／1993