

IV-106

公共事業における住民参加活用に関する基礎的研究

東京大学 学生会員 久留宮 優佳

東京大学 正会員 竹内 佐和子

東京大学 フェロー会員 國島 正彦

1. 背景および目的

「住民参加」や「情報公開」といった言葉が定着してきた現在、住民参加は多様化傾向にある住民のニーズに応えるために、事業主体が取り入れるべき重要施策のひとつとして捉えられている。しかし、公共事業における住民参加は、「事業の円滑な進行のため」の手段として活用されてきたため、住民参加を取り入れる事業主体の目的が「住民を納得させ、事業をスケジュール通り完成させる」ことに偏り、「住民の意見を取り入れ、より良い事業にする」という意識はあまり見られないという現状があったと思われる。本研究は、国や地方自治体における法制度面の文献調査と、住民参加を行っている事業主体へのヒアリング調査に基づき、我が国の住民参加における現状と問題点を分析し、住民参加の活用状況を表現する概念図を考案し、今後の公共事業における住民参加のあり方を明らかにすることを目的とした。

2. 住民参加の現状および問題点

- I. 行政による法制度上の住民参加規定は必要である。しかし、住民参加制度の整備状況や住民参加手法の確立状況には、地域によって格差が存在する。特に地方自治体では、他の自治体や国の法令あるいは手法を模倣するのみで、地域の独自性が住民参加の施策に見られない場合がある。
- II. 事業主体が住民参加手法を事業に取り入れる動機は、「①法令等で規定された義務であるから」「②事業の円滑な進行のための手段として有効であるから」「③事業者と住民の意見相違から生じた反対運動に対応するため」という三つが考えられる。特に、事業の中断や長期化を恐れる事業主体にとっては、②の動機が大きい。しかし、今後の公共事業においては、住民の自由な発想を活用する道を開くためにも「④より良い事業のため」という動機が必要となる。
- III. 住民参加はできるだけ早い時機から取り入れることが理想的であると一般に言われているが、住民が事業に対して住民参加を行う動機は、概して「自分に何らかの不利益が生じるから」であり、この動機は、事業の実施計画段階までは明確に意識されないことが多い。したがって、単に早い段階から住民参加を取り入れるだけでなく、前段階に遡る、あるいは全段階に渡る事業主体の説明責任を明確に果たすことが求められている。

3. 住民参加の活用状況を定性的に表現する概念図

①定義と仮定（図1、図2参照）

「住民参加活用度」：事業主体がどれだけ住民参加を活用しているかという定性的な指標。

「住民参加コスト」：住民参加の導入によって事業主体が負担しなければならない費用。住民参加活用度に比例。

「工事費」：住民参加施策の有無によらず必要とされる工事費。個々の事業に対して一定。

「リスク」：事業主体が住民参加を活用しないことによって被る不利益。例えば、住民の反対運動によって事業が長期化し、事業費用が増大する、行政に対する不信感が増大する、などのリスクが含まれる。

「便益」：事業によって利用者が得る便益。個々の事業に対して一定であり、現状では住民参加活用度によらない。

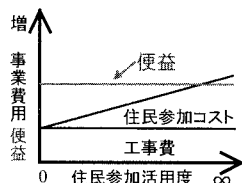


図1 住民参加と工事費と便益

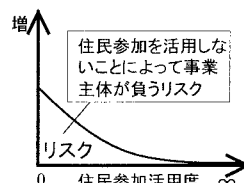


図2 リスク

キーワード：住民参加、PI、事業費用、事業便益、

連絡先：〒113-0033 東京都文京区 7-3-1 東京大学工学部土木工学科 建設マネジメント/開発システム研究室

②従来の住民参加像

①の仮定より、事業者が負担すべき総事業費用は、

$$\text{事業費用} = \text{工事費} + \text{住民参加コスト} + \text{リスク}$$

として図3のようになる。この場合、事業主体が選択し得る住民参加活用度は、ある程度幅があるが、最適点における住民参加活用が実施されることが多いと考えられる。

③住民参加の現状

近年の住民参加の傾向として、リスクが増加傾向にあることが挙げられる。住民が事業主体に要求する住民参加の水準が高くなっていること、特に住民参加活用度に低い場合は、反対運動が社会問題に発展すること等の理由でリスク増加率が高くなっている（図4参照）。もう一つの傾向として、公共投資に対する経済効果の減少傾向に伴い、便益が減少傾向にある（図5参照）。これらの二つの傾向から住民参加の現状は図6のようになる。図6より、事業主体が選択することのできる住民参加活用の範囲が、従来より狭くなっており、事業主体の最適点は右上にずれる。すなわち、近年の傾向として、事業主体は『コストを増やしても住民参加施策を実施せざるを得ない』状況にあるといえることができる。

④住民参加の将来像

事業主体が今後行うべき住民参加施策の方針として、以下の2点が挙げられる。

I. 国レベルでの住民参加制度の整備とともに、地域間の整備格差を解消し、独自の住民参加手法を確立させることが重要である。これらの整備により、住民参加コストを減少させる効果を得ることができる。

II. 公共事業に住民の意見を活用すること、あるいは、次の事業や、行政の政策自身に住民意志を影響させる住民参加を取り入れることにより、住民参加活用度に比例した便益の上昇を得ることができる。

この二つの方策を同時に図示したのが図9である。図9は、事業主体の最適値が住民参加活用度が高く、かつ事業費用の減少する方向へ移動する可能性を示している。さらに、事業主体の取り得る住民参加活用度の範囲が無制限大側に広がっている。

4. 結論

現状では、事業主体は事業費用を増加させてでも、住民参加手法を導入せざるを得ないが、住民参加制度の整備と手法の確立、および事業主体の動機の転換による住民意見の活用が、事業費用の減少、便益の増加につながり、住民参加のさらなる活用が可能であることを概念図によって示すことができた。

5. 謝辞

本研究を進めるにあたり、有益な御助言を賜りました数多くの方々に厚く御礼申し上げます。本研究の一部は平成10年度文部省科学研究補助金(基盤(A)(1)10305038、研究代表者、國島正彦)を受けて行なったものである。

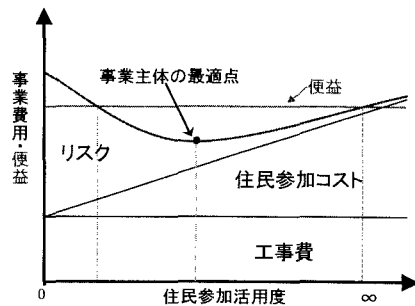


図3 従来の住民参加像

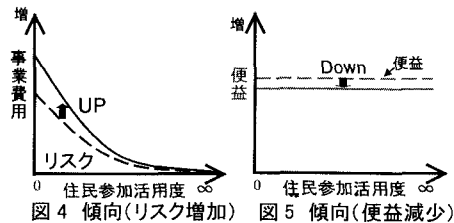


図4 傾向(リスク増加) 図5 傾向(便益減少)

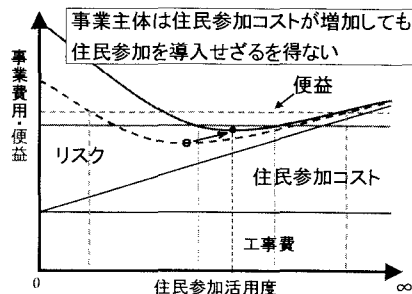


図6 住民参加の現状

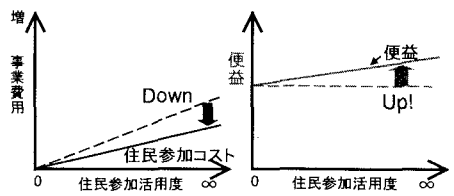


図7 効果(コスト減少) 図8 効果(便益上昇)

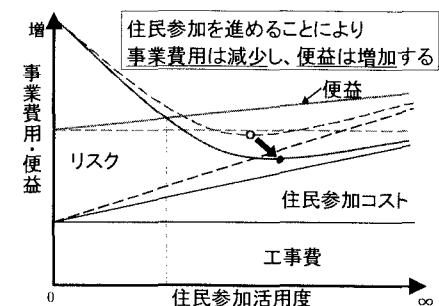


図9 住民参加の将来像