

CS-207

市民の意見を聴くための手続きの課題

日経BP社 正会員 平島 寛

1. はじめに

社会資本整備が進むにつれ、建設投資効果が徐々に低下してきた。これが悪化の一途をたどる国、地方自治体の財政事情と相まって、投資効果の低い社会資本への批判を招いている。その対応策として、投資余力が減退する少子高齢化社会で、社会資本に対する国民、市民のニーズを的確にくみ取ることが喫緊の課題として浮上してきた。一方、価値観の多様化、納税意識の高まり、情報通信手段の発展による情報の共有化、国際的な大競争時代の到来、地球規模での環境重視——といった市民意識、社会経済情勢の変化が顕著になってきた。

こうした内的、外的要因が交錯する中で、整備しようとする社会資本がエンドユーザーたる市民の生活に本当に役立つのかと問われた時、民意を直接的に反映するシステムを欠いていたために、事業の採択理由を合理的に説明できないという問題が露呈した。国民、市民の合意を取り付けておかないと、事業が頓挫や中断に追い込まれることは、現在でも多くの事例が示している。国民、市民の「合意形成」を図る仕組みを構築することが、社会資本整備における最大のテーマの一つになってきたのである。既に様々な形で合意形成のために社会資本に対する要望、意見を取り込む手続きが試行されている。ここでは、公聴会や委員会方式など、合意形成過程の前提となる「市民の意見を聴くための手続き」の得失を挙げ、合意形成に進む際の課題を考察する。

2. 市民の意見を聴くための手続きの例

(1) 公聴会

公の機関が、その権限に属する一定の事項を決定するに当たって、広く利害関係人、学識経験者等の意見を聞いて参考にするために設けるものである。行政機関が行うものとしては、法令を制定したり、その他の事項を決定する場合において、義務的あるいは任意に開催することとされている。例えば、都市計画決定の手続きの中でも、都市計画法第16条に基づいて公聴会の開催が規定されている。しかし、この公聴会は計画案を市民に説明する地元説明会の色彩が強く、市民が意見を述べても、それが計画に反映されることは少なかった。市民の側からすると意見の言い放しになりがちで、行政に対する市民の不信感を募らせる結果となる場合が多かった。公聴会を開催するからには、市民の意見が反映できるシステムと一体になっていなければ、公聴会は機能的には働かない。例えば、97年に改正された河川法では、河川整備計画の策定にあたって、公聴会を開催することなどによって、流域住民の意見を聴く手続きが規定されている。

(2) 委員会方式

公の機関が、その権限に属する一定の事項を決定するに当たって、広く利害関係人、学識経験者等を一堂に集めて政策決定をするために設けるものである。政策決定にかかわるだけに、複数回の会合を重ねて慎重に議論を進める。行政と市民の主張がかけ離れていたり、論点が明らかでない場合には、会合を重ねることによって論点が明確になり、議論がかみあうようになる。ただし、結論を得るまでに時間がかかる。妥協点が見い出せない場合もあり、その後の展開しだいで参加者に疲労感や不満感が残る。

(3) ワークショップ方式

あるテーマを決めて、専門、非専門の参加者が区別なく自由な討論や交流を行うこと。テーマが決まっていることが前提で、設計案の絞り込みなど、行政と市民が少人数で密度の高い議論をするのに向いている。神奈

キーワード：合意形成、公聴会、社会実験、PI（Public Involvement）、住民投票

〒102-8622 東京都千代田区平河町2-7-6 Tel.03-5210-8251 Fax.03-5210-8255

川県横浜市や東京都世田谷区などで、河川整備や道路整備に用いられている。

(4) 社会実験

交通施策の具体的実施に当たり、市民、利用者などの関係者の理解を深めるとともに、施策内容の効果、影響を確認するために、期間を限定して実際に現地で試行し、施策にフィードバックしようとする試み。交通需要マネジメント施策、コミュニティゾーン施策など、社会的影響が大きい交通施策について、関係者の合意形成を高めると同時に、計画・設計・運用など、本格実施に向けて施策をより適切なものに改善していく市民参加型の手法。例えば、石川県金沢市や神奈川県鎌倉市で、パーク・アンド・ライドの実験を実施している。

(5) PI (Public Involvement)

語義はパブリック（公衆）の巻き込み。公共政策・事業の推進に当たって、様々な関係者に対して計画の当初から情報を提供し、意見をフィードバックして計画内容を改善、合意形成を進める手法。建設省が、第12次道路整備五カ年計画を策定する際に、インターネット等を利用して一般国民から道路づくりに対する意見や要望を広く集めた。上記の（1）～（4）を包含する概念と捉えることもできる。

(6) 住民投票

地方自治体の重要政策決定に住民の意思を反映させる目的で、賛否の投票を実施すること。直接請求権として、住民投票条例の制定を請求する権利は、有権者の50分の1以上の署名が必要である。法的な強制力はない。近年、新潟県巻町の原子力発電所建設計画、岐阜県柳川町や宮城県白石市の産業廃棄物処理場建設計画などで用いられた。住民投票には、政策の争点を是か非かに単純化しすぎる危険性があり、乱用は禁物である。本質的には、政策論議の場である議会の機能が十分に果たされることが先決である。また、市民投票の結果が専門的な意見と相違した場合、政策決定者として、どのような判断を下すか、難しい選択を迫られる。

3. 市民の意見を聴くための手続きの課題

市民の意見や要望を聴く方法には、前項で挙げたような複数の選択肢がある。当然のことながら、事業内容（地域的・金額的規模、進捗度、熟度など）によって手法も異なってくる。しかし、共通して言えるのは、手続きに中立性（第三者性）、公益性、透明性（説明責任）、双方向性（対話性）、満足度（説得性、納得性）が不可欠な点である。合意形成問題は行政・市民間の信頼関係が基本である。手続きを透明にしたうえで、双方の主張を客観的に判断できる第三者の存在が欠かせないし、双方が議論を尽くしたと満足できるか否かが鍵だと言える。実際には、こうした手続きを踏んでも多様な意見を収斂させることは難しく、最終的に下される政策判断には不満が残らざるを得ない。したがって、一連の手続きの中には少なくとも、以下の課題を解決する方策や判断基準を具体的に用意しておく必要がある。

①構想段階や計画段階など、意思形成過程にある情報を行政がどこまで開示できるか。行政と市民がどこまで情報を共有できるか。（透明性、双方向性）②意見や要望を市民に聴くシステムをどう規定するか。法令にうたうか、例えばISO9000シリーズ（品質管理・保証の国際規格）的な手続きとして明文化するか、あるいは運用で対処するか。（中立性、透明性）③意見や要望を募る対象者の範囲をどこに設定するか。後世代の人々に対する責任や自然保護団体などの第三者をどう扱うか。（中立性、公益性）④どこまで対話を詰めれば議論を尽くしたと行政、市民双方が満足できるか。（双方向性、満足度）⑤専門的見解と一般の意見が相反した場合の調整の仕方、責任の所在をどのように考えるか。（中立性、公益性、透明性、満足度）

[参考文献]

建設用語辞典（建設用語研究会編、93年）、土木用語大辞典（土木学会編、99年）、知恵蔵1999（朝日新聞社、99年）、インフラ整備における制度・しくみの分析（土木学会建設マネジメント委員会、98年）