

専門家 WS によるパブリックインボルブメント導入の問題構造分析

Problems structure analysis on the public involvement using
the experts' work shop of group discussion

奥平 詠太* 山中 英生** 山口 行一***

Eita OKUDAIRA, Hideo YAMANAKA, and Yukikazu YAMAGUCHI

1. はじめに

表 1 WS の概要

公共事業の計画策定手続において社会的公衆の情報共有と合意形成を目的としたパブリックインボルブメント

	日時	WS の参加人数	参加者の職種	目的
第 1 回	平成 9 年 11 月 21 日 16:30~19:00	27 人 グループ数 2	民間 9 人 行政 7 人 大学 11 人	PI 導入に際しての「PI 導入に対する期待と懸念」、「第三者機関」についての問題点
第 2 回	平成 10 年 1 月 9 日 15:40~17:00	44 人 グループ数 5	民間 24 人 行政 14 人 大学 6 人	公共事業における市民参画実現における問題点の抽出

(Public Involvement:以下 PI)の導入が議論されている。このため、海外の手法については多くの情報が整理されつつある。例えば、米国の交通計画における PI の目的、方法、実績、効果、各主体の役割、費用などに代表される基本的な事項、また様々な要因の相互関係など、多くの有益な情報を整理したもの¹⁾³⁾⁵⁾や英国のインスペクター制度が第三者機関として合意形成にどのように関わっているか整理したもの⁵⁾⁹⁾等がある。しかし、我が国の実情に即した PI のあり方については十分に検討されているとは言えない。

そこで、本研究では、新しい合意形成システムである PI 方式導入に関する問題点とその問題構造を明確にするため、公共事業の知識を要した専門家によるワークショップ(以下 WS)のグループディスカッションを行い、その討議内容を分析した。

2. ワークショップの内容

表 1 に分析のため開催した 2 回の専門家 WS の概要を示す。この WS は土木学会四国支部における

社会資本問題研究会の主催で行われたもので、2 回とも、研究者による PI の考え方や海外事例に関する講演の後、約 90~150 分のグループディスカッションを行う形式をとっている。

第 1 回は、2 グループ各 14 人、13 人のグループ構成で、ファシリテーターのリードにより、PI の導入上の問題点について論じた。講演の内容が、PI の背景(なぜ PI が必要になってきたのか?)と PI における第三者機関の役割が中心となったため、特に第三者機関に対する議論が深化している。

討議結果として、「PI 導入に対する期待と懸念」に関して、PI の必要性、情報公開、参加者、倫理観・価値観、PI の手法、PI のコスト、PI の目的合理性、PI の事業対象などについて意見が出された。また、「第三者機関」に関しては、どのようなシステムで位置づけるのかという、制度化の問題と中立性の確保についての意見が多かった。

第 2 回は、7~11 人の 5 グループでのディスカッションを行った。ここでは、講演の内容が、具体的な市民参画の方法であるまちづくり協議会についての講演であったため、市民組織の問題を中心に議論している。

討議結果として、市民参画実現の前提として情報公開に対しての意見が数多く出た。さらに、第三者機関、住民の側に立つ専門家、評価方法などについて意見が出された。

キーワード：市民参加、パブリックインボルブメント

*学生員 徳島大学大学院工学研究科建設工学専攻

**正会員 工博 徳島大学工学部 教授

***正会員 工修 徳島大学工学部 助手

(〒770-8506 徳島県徳島市南常三島町 2-1

TEL : 0886-56-7578 FAX : 0886-56-7341)

3. 問題構造の過程

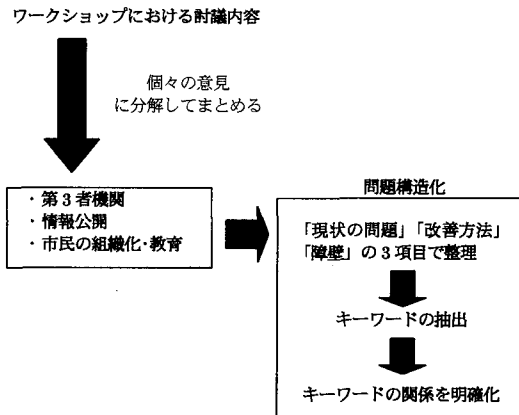


図1 問題構造化の過程

図1はPI導入に関する問題点とその問題構造化を分析する過程を示している。まず、WSによって話し合われた内容を、個々の意見に分解した。個々の意見は、2回のWSを合わせて207個ののぼり、様々な視点の中から、第三者機関については40個、情報公開については46個、市民の組織化・教育については46個の意見が出された。そこで、第三者機関、情報公開、市民の組織化・教育の3つの視点に着目して、「現状の問題」「改善方法」「障壁」の3項目に整理した。一方、3つの視点に対する問題についてキーワードを抽出し、それらの関係を討議内容から整理し、問題の構造化を図化することを試みた。

4. 第三者機関の問題構造化

図2は第三者機関を巡る現状の問題、改善方法とその障壁に関する整理結果である。これらの関係から、「必要性」「中立性の確保」「専門性」「構成メンバー」「進め方」「制度・財源」「評価」「意志決定判断」の8つのキーワードが抽出された。討議内容からそれらの関連を整理したのが図3である。

図2より、審議会・専門委員会に対する中立性や独立性の

不信感が強く、裁判所等の非効率性への不満が見られる。改善方法として、土木学会・技術士会等の既存の組織に新たな役割を持たせる事や新たな組織をつくることなどが提案されている。ただし、制度・財源の確保の問題と中立性・独立性の確保という2つの大きな障壁は残存している事が指摘できる。

特に、第三者機関の制度化において費用負担の問題は重要な視点として提起されている。また、新たに組織をつくる場合、どのような職種の人がなるのかという人材の確保という障壁も指摘できる。

図3の第三者機関の問題構造化については、第三者機関の性格上、制度・財源が明確にされなければならないと考えられ、第三者という立場から、行政からも市民からも中立・独立した機関である必要があると言える。また、機関がシステムとしてどう進められるのか、その意志決定判断はどの時点で下されるのかが重要であり、その判断は中立性・独立性を確保しなければならないと言える。そのため、構成メンバーは、公共事業を様々な視点から捉えることのできる知識と経験が必要で、その専門性の熟度が重要であると考えられる。

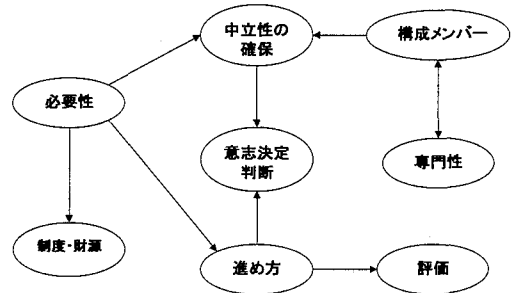


図3 第三者機関の問題構造化

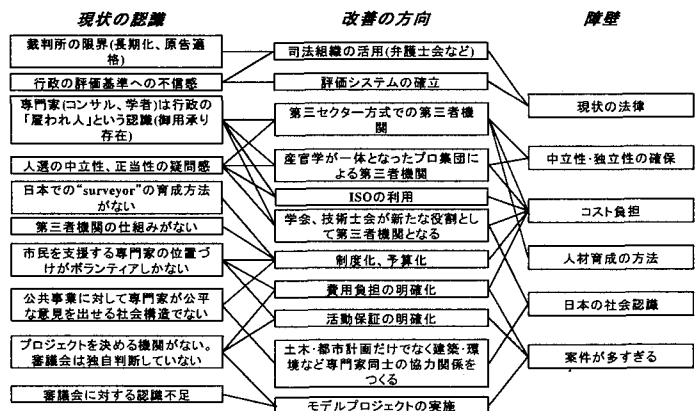


図2 第三者機関の現状・改善・障壁

5. 情報公開の問題構造

図 4、5 は情報公開を巡る整理結果である。

現在、情報公開法についての議論が各方面で盛んであるが、公共事業に対する情報公開についても様々な角度から議論された。その結果、公共事業の計画段階からの情報公開が強く求められ、その内容は事業の便益性等を含めた予測評価に関するものが多い。

これは、計画そのものの必要性を市民が判断するためと現在行われている事業説明が事後説明的要素が強い事への不満という 2 つの問題からくるものと考えられる。

しかし、行政側からは他事業への影響や習慣(仕組み)が無いこと、情報の選別の不明確さ、情報公開にかかるコストなどの障壁が指摘された。

そこで、メディアの利用やデータベース化による低コストの情報公開システムの構築が望まれると言える。

図 5 の情報公開の問題構造については、現状の情報公開の不十分から必要性が求められ、その根拠は現状を把握する事で明確化されると言える。さらに、必要性を十分に理解する事で妥当な方法論を検討し、その中でコストの問題や情報の内容、公開時期が決まらるであろうと考えられる。情報の選別は事業内容に深く関わってくるものであると言える。

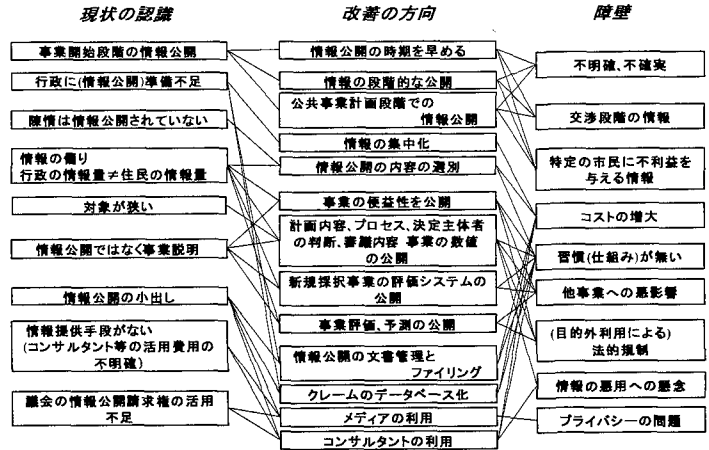


図 4 情報公開の現状・改善・障壁

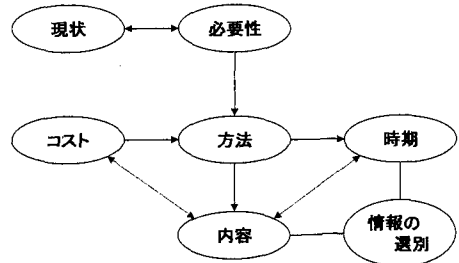


図 5 情報公開の問題構造

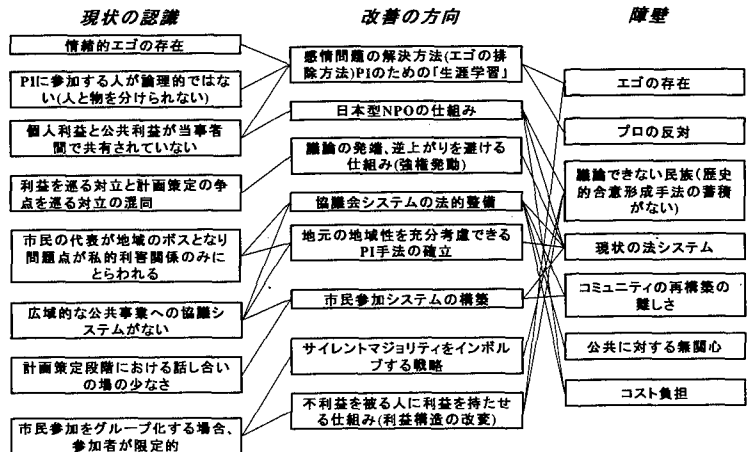


図 6 市民の組織化・教育の現状・改善・障壁

6. 市民の組織化・教育の問題構造

図 6、7 は市民の組織化・教育を巡る整理結果である。

現状の認識では、市民の個人的な利益の問題、計

画策定への参画方法の問題、具体的な協議方法の問題等が指摘されている。改善方法は、協議システムの法的整備、市民参加システムの構築等の抽象的な意見が多い。これは、手続としての合意形成システムの蓄積が無いこと、具体的な計画策定に関する参画システムの未熟さ等が原因と言える。さらに、障

壁として、コミュニティの再構築の難しさ、公共に対する無関心等、市民が自ら問題意識として捉えにくい問題が指摘されている。

図7の市民の組織化・教育の問題構造については、組織には各地域ごとのコミュニティに基づいた組織と社会的に存在する企業が中心となって築く組織に分かれると考えられる。組織の制度によってメンバーが選定され、参加の方法はメンバーや制度によって決まると考える。市民には、事業の知識やPI方式の理解が求められ、特に、個人の利益を追求しがちである市民の感情的要素をどのように合意形成していくかが問題であると言える。さらに、その裏には反対するためのプロの存在が関連していると考えられる。

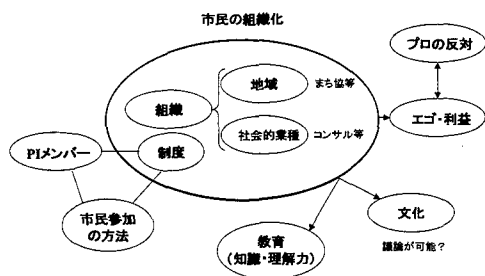


図7 市民の組織化・教育の問題構造

7. 終わりに

本研究では、公共事業におけるPI導入に関して、公共事業について専門的な知見を要する専門家のWSによってPIの問題点を抽出し、その問題点がどのような構造になっているかを検討した。結論としては、PI手法の中身として、情報公開・協議手法・問題調停・事業評価の4点の課題が明らかになった。本研究ではその4つの課題に関して参画者と第三者機関の関連が予想され、公共事業におけるPI導入の必要性和PI導入に関する複雑な問題構造が明らかになった。

今後は、今回の議論から問題構造についての詳細な分析を進めるとともに、情報公開や情報交流のための様々な手法がどのように合意形成に関わっているかに焦点を当て詳しく分析を進めていきたい。

本研究は、土木学会四国支部社会資本問題研究会における受託研究「四国地方における社会資本整

備の進め方に関する調査研究」のもとに筆者らが調査・分析を行ったものである。WS開催のため多大なる協力をしてくださいました研究会メンバーの方々やWS参加者のみなさまに心から感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 屋井鉄雄(1997): 米国の都市圏交通計画におけるパブリックインボルブメントの多様性、第32回日本都市計画学会学術研究論文集
- 2) 石田東生(1997): 新しい道路政策の方向、高速道路と自動車 第40巻 第9号 1997年9月
- 3) 屋井鉄雄(1996): これからのパブリックインボルブメントに求められる方向—広域交通計画を対象に—、道路1996—12
- 4) 竹内祐一、大熊久夫、矢島宏光、岩佐賢治、上野山裕子(1997): 「欧米諸国の合意形成手続きと運用実態について」—合意形成のための制度、手続き、計画ツール、計量研究所
- 5) 大村謙二郎、原田昇、屋井鉄雄、P.コプフ、竹内祐一、大熊久夫、矢島宏光、(1997): 諸外国の合意形成への取り組みと運用事例、都市計画210
- 6) 佐々木幸一、三輪誠、根橋輝、柴田陽一(1996): 公共用地取得と環境論議(北陸新幹線軽井沢地区の経験)、土木計画学研究・講演集19 1996年11月・土木学会
- 7) 伊藤友良(1997): 福島西道路の事例、土木計画学ワンディセミナー シリーズ9 「土木計画とパブリックインボルブメント」 1997年6月27日
- 8) 関克巳(1997): 河川事業におけるPI、土木計画学ワンディセミナー シリーズ9 「土木計画とパブリックインボルブメント」 1997年6月27日
- 9) 谷口守(1998): 英国のインスペクター(審問官)にみる合意形成のための第三者機関の可能性と課題、日本不動産学会誌、No47 1998.Vol12. No.4
- 10) 谷下雅義(1995): 公共事業用地取得における利害調整システムに関する考察、第30回日本都市計画学会学術研究論文集
- 11) 社団法人 土木学会四国支部 社会資本問題研究委員会(1998): 四国地方におけるPI方式導入に向けての事例研究と課題、H10年3月31