

社会資本整備における市民合意形成に求められる職能に関する研究*

Necessity of Consensus Building - Producer of Infrastructure Development*

奈良 照一**・西 淳二***・上野 俊司****・伊藤 将司*****・白水 靖郎*****

By Shoichi NARA**・Junji NISHI***・Shunji UENO****・Masashi ITO*****・yasuo SHIROMIZU*****

1. はじめに

我が国では、成熟社会、少子高齢化社会に向け、効率的で質の高い社会資本の充実が求められている。その社会資本整備に際しては、多様化する価値観やニーズの中で、利害が広範な市民に及ぶため、様々な局面において、効率的な事業執行への要請と同時にコミュニケーションによる円滑な合意形成の確保が課題となっている。

土木学会コンサルタント委員会・合意形成研究小委員会では、こうした問題意識のもと、既存文献、書籍、WEBでの調査に加え、十数カ所に及ぶ市民合意形成事例についてのヒアリング調査等を実施し、円滑な市民合意形成のあり方と、それを支援する職能の確立を目指して研究活動を行ってきた。

本論文は、その研究成果を報告するものである。

2. 市民合意形成における課題

当委員会では、これまでの調査事例等の分析の結果、市民合意形成に関する課題は、①論点の明確化、②参加者（対象）の選定、③合意形成の方法、④情報の提供と共有、⑤評価方法、の5つに類型化できると考えた。

(1) 論点の明確化

市民合意形成に際しては、参加者を含めた利害関係

*キーワード：計画手法論、市民参加、合意形成

**正員、(株) ドーコン

(北海道札幌市厚別区厚別中央1-5-4-1

TEL011-801-1520、FAX011-801-1521)

***正員、(株)ユニオン・エンジニアリング

(東京都荒川区東尾久4-8-14、

TEL 03-5901-3555、FAX03-5901-3551)

****正員、(株) オリエンタルコンサルタンツ

(東京都渋谷区南平台町16-28 グラスシティ渋谷、

TEL03-6311-7874、FAX03-6311-8054)

*****正員、(株) 福山コンサルタント

(東京都江東区亀戸2-25-14 立花アネックスビル、

TEL03-3683-0722、FAX03-5628-7212)

*****正員、中央復建コンサルタンツ株式会社

(東京都中央区日本橋大伝馬町2-11、

TEL03-3669-1618、FAX03-3669-1799)

者に市民参加を取り入れた理由と、その中で議論を求める事項、すなわち論点を明確にしておくことが重要なポイントになる。

特に、論点が曖昧になりやすい構想・計画段階では、総論賛成各論反対のジレンマ¹⁾に陥りやすいため、参加者に対して、あらかじめ合意形成の場の目的と論点を明確にすることが必要である。また、市民に何らかの判断を求める場合には、“できること”と“できないこと”を明確にした上で議論を進めることが重要となる。

具体的なデザイン等を検討する場合には、かならずしも参加者の判断が公益的、技術的にみて合理性を欠く場合がない場合も多い。参加者に“決定権を持たせるもの”と“持たせないもの”を明確にしておくことも重要である。

(2) 参加者（対象）の選定

計画・構想段階にある大規模な社会資本整備の場合には、事業の特性上、利害関係が広範囲に及ぶ一方、身近な都市施設整備等、対象事業規模が小さくなるにしたがい、関係者は比較的明確もなりやすい傾向がある。しかし、市民の関心は、事業規模の大小ではなく、事業によって受ける影響、すなわち利害の程度が、直接的であるか間接的であるかで相当変化する。例えば、同じ場所に住んでいる市民でも快く思う者もいれば反対者もいるため、利害関係者の限定は容易ではない。

このためには、事業の特性等を踏まえた利害関係者（ステークホルダー）分析を的確に実施し、可能な限り早い段階から利害関係者を幅広く関与させることで、事業の特性に即した合意形成手法につなげることが重要である。

(3) 合意形成の方法

大規模な社会資本整備の場合は、委員会等の第三者組織が設置され、事業に関する何らかの評価に関与している事例が多い。国土交通省では「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン（2008年4月）」において、第三者組織に求める役割として、①計画検討プロセスの進行管理や市民参画の進め方等の監視、②技術検討の支援や政策的な助言、③意見把握等の代行や把握した意見の整理、分析等、市民参画プロセス実施

の支援言、④概略計画案の検討上の配慮事項や比較案の選定等に関する道路管理者への助言、を示している。

こうした第三者組織は、事業者側が選任した学識者等で構成されることが多いため、密室の議論にならないよう努めるとともに、アンケートなどにより、広く市民の意向を把握したり、沿道地域住民等、利害関係の及ぶ関係者との十分な話し合いの場、意見反映の場を設けるなど、透明性、客観性、公正さが伝わるよう配慮する必要がある。

また、市民等が直接参加する場での合意形成に際しては、前述した論点の明確化に加え、合意形成の方法についてもあらかじめ合意しておく必要がある。多数決か、完全合意か、一定の比率以上の合意で決めるのか、合意できなかった事項の取り扱い、継続的な議論の場はどうするのか、これらが曖昧なまま進めると、合意できたはずの事項まで合意できずに場を終了せざるを得ないといった悪循環につながる危険性もある。

桑子²⁾は、淀川水系木津川上流域の整備計画に際しての住民対話集会において、集会の進め方ルールとして7つ合意事項からなる「住民対話集会木津川モデル」を提案、実践している。最終的に参加者間が合意できる考えを「提案書」、対立する考えはファシリテーターが「報告書」としてとりまとめて事業者に提出している。日本型合意形成のあり方の一つ方向性として大いに参考になるものと考えられる。

(4) 情報の提供と共有

情報の提供と共有は、事業特性・段階を問わず市民合意形成を進める上で、最も根幹的な取り組みである。

事業への合意を図る上で、市民側に知識が不足している場合は適切な判断につながらない、また不適切な表現による情報提供は、市民意向を誘導する可能性が高く、その時点では賛同を得られても最終的に反対されるといった事態も懸念される。

したがって、事業の進捗度合いや想定される利害関係者の規模、状況などにより手法や内容も異なるが、いずれにしても、市民と行政が同じ土俵で議論できるだけの情報の共有を図ることが求められる。特に、利害関係者（ステークホルダー）分析の結果を踏まえ、事業者が伝えたい情報だけでなく、市民側が欲する情報の提供、共有を積極的に行っていくことが重要である。

(5) 評価方法

事業により市民が受ける利害の程度は、住んでいる地域や立場により、感じ方も様々である。市民はそれぞれ価値観が異なり、地域の経済を優先する市民もいれば、環境や暮らしを優先する市民もいる。

また、合意形成の場への参加者が、事業実施地域の

住民か、広域の市民（影響地域に居住しない利用者等）か、により影響の度合いや関心事項が異なってくる。

このため、評価項目の設定に際しては、議論の透明性、客観性、公正さを確保するための明確な判断基準とすることはもちろん、考え得る利害関係者の関心事項等にも細心の注意を払うことが求められる。

3. 合意形成プロデューサーの必要性

社会的な合意形成については、全国各地、様々な場面での合意形成実施事例を通じて、相当なノウハウが蓄積されてきている。また、行政や研究者、民間団体等の間でも活発に研究や制度化が取り組まれており、前述した合意形成における課題にも的確に対応されていくものと考えられる。

しかし、これらの取り組みは、合意形成“手法”や基本理念や手続き等を定めるといった“制度”面に焦点を当てたものが多い。

今後、一層多様化・複雑化していく価値観やニーズの中で、社会資本整備における様々な局面での円滑な合意形成を進めるためには、手法や制度等に精通するだけでなく、考え得る様々な選択肢の優先度やトレードオフの関係を見極め、市民合意形成プロセスを総合的な見地から企画・推進（プロデュース）する能力をもった専門家の存在が重要になると考えられる。

石川等^{3) 4) 5)}によると、成熟社会と言われる欧米諸国では、法制度の位置づけで違いはあるものの、いずれも社会資本整備の計画策定手続き等の上流段階で市民合意形成のための手続きがとられている。各国の事業者は、適切な時期に市民意見を把握し、これを踏まえて最終的な意志決定を行っている。意志決定後は、基本的に後戻りすることなく事業が実施されている。

また、各国により制度や役割は異なるものの、社会資本整備における市民合意形成を円滑に進めるため、いずれも行政や市民等に対し中立的な立場で、議論の調整や円滑な進行の補助を行う第三者が制度的に確立されている。イギリスのインスペクター、ドイツの聴聞局は、事業主体である行政や関係住民等からの意見収集、整理し、行政に勧告・提言する役割、フランスの討論調査委員会は、行政が関係住民等に対して行うPIプロセスを評価する役割を有する。アメリカでは、複雑で長期に渡る裁判に代わる紛争処理手法として、当事者間による任意の合意形成手法が活用されており、この当事者間の合意形成を支援するのがメディエーターである。

一方、我が国では、行政と住民の話し合いの場で学識経験者やコンサルタント等がファシリテーションを行う事例はあるものの、欧米諸国のような第三者制度は未だ確立されていない。欧米諸国と我が国とは、歴史的背景や風土、国民性が異なるものの、我が国においても

多様化する価値観やニーズの中で、その利害が広範な市民に及ぶ社会資本整備を円滑かつ適正な方向に進めていくためには、対象分野における十分な専門知識・技術と経験を有し、第三者的な立場で市民合意形成を支援することができる専門家「合意形成プロデューサー」を制度として確立することが必要である。⁶⁾

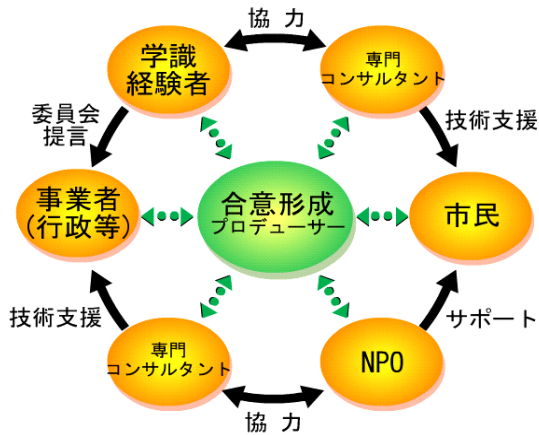


図-1 合意形成プロデューサーの役割

4. 合意形成プロデューサーに求められる能力

社会資本整備における合意形成プロデューサーには、行政の技術的サポート役や利害関係者間における単なる調整役としてではなく、市民合意形成に際して創意工夫した仕掛け等を提案し、市民との協働作業に積極的に加わるなど、従来のコンサルタントの領域を超えて、関係者やコミュニティに広く関与し、第三者的な立場からプロジェクト全体を総合的にプロデュースしていくことが期待される。

このためには、対象プロジェクトに関する「高度な専門的な知識 (professional)」と参加者とのコミュニケーションを図り実りある合意形成の場を運営・仕切るための「プロセス・マネジメント (process-management)」能力に加え、高い社会的規範を身に付け、中立性が市民に受け入れられるための「社会的受容性 (public-acceptance)」が求められる。

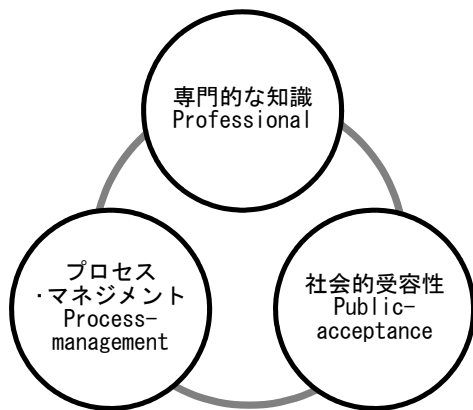


図-2 合意形成プロデューサーの能力体系

また、「プロセス・マネジメント」能力については、技術的課題を適切なプロセスで解決する「問題対応能力 (企画力、発想力、構想力、情報収集力、分析力、問題発見力、問題解決力、判断力、業務遂行力、工程管理等)」と、調整的役割としての「人間対応能力 (コミュニケーション力、プレゼンテーション力、説得力、交渉力・調整力、合意形成力、マネジメント力、行動力、リーダーシップ力、教育・指導力等)」等が含まれる。

表-1 合意形成プロデューサーに求められる能力

専門的な知識	<ul style="list-style-type: none"> 社会インフラに関する高度で幅広い工学的知識 (まちづくり、インフラ構造物、金融・経済、福祉、教育等) 社会インフラに関連する制度的知識 (法制度、事業制度等) 	技術的側面
プロセス・マネジメント	<ul style="list-style-type: none"> 参加者とのコミュニケーションを図り、実りある合意形成の場を運営・仕切る能力 (問題対応能力、人間対応能力等) 	技術的側面
社会的受容性	<ul style="list-style-type: none"> 社会的規範を身に付け公正・公平な視野で合意事項が社会的に受容されることを判断できる能力・中立性 (技術者としての高い倫理観・第三者性) 	立場的側面

5. 合意形成プロデューサーに関わる人材育成の現状と今後の課題

社会資本整備における合意形成プロデューサーの育成にあたっては、前述した欧米諸国の先進事例等を参考にしつつ、我が国の社会資本整備の実態に即した「教育プログラム」と「関連制度」の両面から取り組んでいくことが必要である。

(1) 「教育プログラム面」からのアプローチ

これまでの合意形成に関する専門家の育成は、ジョブローテーションを含めたOJTが大部分を占め、それを補完する形で必要に応じて新しい知識や技術等を身につけるためのOFF-JTが実施されてきた。

しかしながら、必要とされている知識・技能の高度化・専門化のために、これらの取り組みだけでは的確に対応しきれなくなっており、能力開発の実施体制は必ずしも十分なものとはいえない状況にある。

合意形成に関する技術の体系化を行い、複雑化する社会問題に対し、高度な専門能力や創造力をもった専門

家の育成に取り組むことが必要である。

我が国には多くの合意形成事例があり、その知見は蓄積されつつある。また、近年は、我が国においても大学や民間団体等において、自習型研修としてのWebラーニングシステム、参加型研修としてのセミナー、講習会、シンポジウム等、様々な試みが行われている。

参加型研修の代表的な事例としては、特定非営利活動法人 PI-forum（ピーアイ・フォーラム）主催のセミナー、建設コンサルタンツ協会による講習会、土木学会コンサルタント委員会によるシンポジウムなどが挙げられる。特定非営利活動法人 PI-forum では「市民参加型プロジェクトの評価項目」⁷⁾として、市民参加型プロジェクトにおいて実践すべき項目が提案されており、スキルアップのためのチェックリストとして活用できる。独立行政法人・科学技術振興機構では、自習型研修教材「Webラーニングシステム」として、「社会資本整備における市民合意形成コース」を無料提供している。

また、技術者がその資質・技術力を継続的に高めていくことを目的として、土木学会や建設コンサルタンツ協会、日本都市計画学会（都市計画）、建築学会、建築士会等においてCPD制度が実施されている。

これらの更なる充実や新たな展開、そして相互連携により、合意形成プロデューサーとしての体系的な教育プログラムを確立することが必要である。

(2) 「制度面」からのアプローチ

前述したとおり、今後は、対象分野における十分な専門知識と経験を有し、第三者的立場で市民合意形成を支援し、市民や事業者の期待に応えるための専門家登録制度が望まれる。

登録制度を考える上での要件は、合意形成プロデューサーに求められる“3つのP（Professional、Process-management、Public-acceptance）”に関する十分な知識を有するとともに、社会資本整備における合意形成に関する実務経験を兼ね備えている必要がある。

このうち、「専門的な知識」に関しては、技術士やRCCM等の社会資本整備に関する既存資格制度等によって代替することも可能と考えられるが、「プロセス・マネジメント」に関しては代替可能な既存資格制度が見つかからない。「社会的受容性」については、前述した技術士やRCCM等既存資格制度において中立者としての行動規範を示してはいるものの、現状では社会的に十分に認知されているとは言えない。

また、時間のかかる合意形成プロセスの全体に関与していくためには、最後までやり遂げられるか、それだけの組織力があるかということも問われる。このため、専門家登録制度としては、独自の評価制度が必要になるものと考えられる。

こうした資格制度により、合意形成プロデューサーに対する理解や信頼が高まるものと考えられる。また、合意形成プロデューサーの所属する企業や組織にとっても、合意形成プロデューサーが「第三者」として認知されやすくなることで、市民や事業者側からの信頼確保につながることを期待される。

6. おわりに

市民合意形成に関する取り組みは、社会資本整備を円滑に進めることが最終目的ではなく、一連の取り組みを通じて、市民等と事業者（我が国の場合は行政の場合が多い）間の信頼関係を醸成していくためのコミュニケーションプロセスという側面も有する。

当委員会では、合意形成プロデューサーが社会的な要請であるという認識のもと、引き続き、合意形成プロデューサー育成のための教育プログラムや、職能の確立に資する認定・登録制度についての研究を行う予定である。本委員会の成果が、よりよい社会資本整備を実現する上での一助になれば幸いである。

最後に、当委員会の研究活動に際し、ご多忙の中で情報提供等多大なご協力をいただいた関係各位に感謝の意を表するとともに、本論文の作成にご尽力いただいた方々に対し、この場をかりて謝意を表します。

参考文献

- 1) 土木学会誌編集委員会：「合意形成論・総論賛成・各論反対のジレンマ」、土木学会、2004
- 2) 桑子敏雄：「プロジェクトで見る土木の潮流 日本型合意形成と「合議・熟慮・工夫・決断」木津川上流住民対話集会」、土木施工Vol. 46 No. 7 Page. 012-016 (2005.07.01)、2005
- 3) 石川雄章：「ドイツにおける合意形成システムに関する研究」、「イギリスにおける合意形成システムに関する研究」、「フランスにおける合意形成システムに関する研究」、第24回土木計画学研究発表会講演集、2001
- 4) 国土交通省国土交通政策研究所：「社会資本整備における第三者の役割に関する研究」、国土交通政策研究第43号、2000
- 5) 国土交通省国土交通政策研究所：「国民等との対話を促進する行政機能・手法のあり方に関する研究～アメリカ・イギリスの事例を参考として～」、2001
- 6) 土木学会コンサルタント委員会合意形成研究小委員会：「合意形成プロデューサーコンサルタントの新しい役割」、2003
- 7) PI-FORUM：「市民参加型プロジェクト評価項目2007」、PI-FORUM年次セミナー配布資料、2007