

公共事業の合意形成における

難航要因と一般的推移過程

渥美 龍哉¹・青木 俊明²

¹学生会員 東北大学大学院 国際文化研究科(〒980-8576 宮城県仙台市青葉区川内 41)

Email: katy39bbc@gmail.com

²正会員 東北大学大学院准教授 国際文化研究科(〒980-8576 宮城県仙台市青葉区川内 41)

Email: shunmei.aoki@gmail.com

公共事業における市民参加は、円滑な事業進捗を目指し導入された政策である。しかし合意形成プロセスにおいて、円滑な合意形成を阻害する難航要因がある。合意形成の難航要因が明らかになれば、合意形成の際に注意すべき点が明らかになり、紛争リスクが軽減される。また、公共事業における合意形成過程の一般的推移がわかれば、戦略的な合意形成過程の設計が可能になると同時に、合意形成に対する行政担当者の不安が軽減される。先行研究から、難航要因は行政と住民の不衡平、環境変化に対する不安、行政に対する不信感、地域に対する責任感の 4 つに整理され、いずれも住民の態度形成から強く影響を受けていることが示された。

Key Words : citizen participation, consensus building, difficulties factors

1. はじめに

住民のニーズの多様化や地域紛争の回避のため、近年の公共事業では、ワークショップなどの市民参加が導入されてきた。公共事業が計画通りに行われるには、市民参加は円滑に行われることが望ましい。

しかし、行政と住民の間に対立が生じれば、行政訴訟の可能性や政策実施や事業完了が遅れる可能性があり、社会的損失にも繋がりがかねない。行政と住民の対立要因を回避することが望ましいが、要因が予測することができなければ、回避することは難しい。そのため、合意形成の難航要因を明らかにすることが必要である。また、合意形成の展開を予測できれば、交渉における現在位置が把握でき、行政の安心感につながる。合意形成の展開が予測できるた

めには、合意形成の一般的推移過程を明らかにすることが必要である。そこで、本研究では、公共政策に関わる合意形成の難航要因と、合意形成の一般的推移過程を明らかにすることを目的とする。

2. 研究の対象および前提条件

合意形成では、多くの利害関係者による意見交換が行われる。意見が対立した場合、議論の決着を図るため協議が行われるが、協議が不調の場合、合意形成は難しくなる。そのため、意見対立により合意形成は難航するように思われる。

また、利害関係者を考えると、意見対立の構図は 3 つに大別できる。まず、行政間の対立がある。複数の自治体、あるいは国と自治体が関係する事業にお

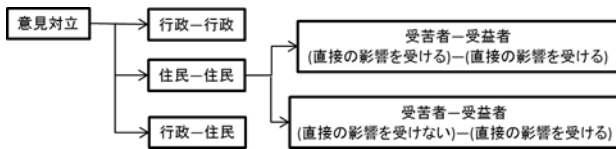


図 1 市民参加の意見の対立関係

いて発生する。次に、住民と行政の対立であり、ダムや道路といった公的施設を整備する場合に発生する。最後に、住民間の対立である。住民間の対立は、受益者と受害者の双方がステークホルダーである場合と、受害者は直接的に事業の影響を受けるが、受益者は直接の影響を受けない場合の2つがある。一般に、合意形成が問題となる公共事業では、行政と住民の対立が多いように思われる。そこで本研究では住民と行政の利害対立に限定して調査を行う。

3. 先行研究

市民参加に関する研究はこれまで多くの研究が行われてきているが、研究対象の取り上げ方により、二つに大別できる。

一つは理論に関する研究である。これらは主に手続き的公正について取り上げ、事業を想定して心理実験を行ったものが多い。これらの研究において、公正な扱いを行うと、住民は行政に対する信頼感が向上し、公共事業への肯定的態度の形成へとつながることが示されている¹⁾²⁾。

もう一つは個別事例の研究である。これは、個別事例を基に合意形成の難航要因を指摘したものである³⁾。合意形成の事例が増えたことにより、合意形成においてどの事例においても何が難航要因であるということが見えつつある。そのため、より多くの事例を対象とした調査を行い、平均像を明らかにすることが可能であると言える。そこで、全国を対象とした調査を行い、多くの事例の中で何が最も難航要因となりやすいかを明らかにする必要がある。

4. 理論的フレーム

(1) 難航要因の仮説モデル

先行研究²⁾³⁾⁴⁾が指摘するように、住民が事業に対して肯定的態度を示せば、合意に達することができる。住民が事業に対して否定的態度を示せば合意形成は難航する。そのため、合意形成の難航要因を検討するには、住民の事業に対する態度形成を検討する必要がある。住民が合意形成における態度形成の仮説構造が必要であるため、青木ら⁵⁾の研究を基に理論的フレームを作成した(図2)。

まず、住民が事業に対し肯定的態度を形成するためには、手続き的公正が必要である。手続き的公正の要因として、必要な情報の提供⁶⁾、十分な参加機会や発言機会の確保⁷⁾、その他行政の住民に対する誠実な対応がある。手続き的公正が、影響を与える要因としては、社会的利益感、住民の私的利益感、住民の行政に対する信頼感、住民の否定的態度がある。まず、社会的利益感についてである。公共事業は、事業の対象地域の住民には、公害などの懸念が発生するため、受け入れがたいものとなるが、社会全体で言えば必要とされる。これが社会的利益感である。社会的利益感を受害者となる住民が受け入れるためには、公正な対応が必要となる⁴⁾。行政が手続き的公正をとれば、住民に社会的利益感を高めることができ、合意形成に達する。社会的利益を受けするためには、必要な事業を行うという道徳的責任感が伴う。道徳的責任感とは、規範活性化理論(NAT)⁸⁾の責任感に基づく。NATでは、責任感が道徳意識を活性化し、協力行動へと繋がるということが指摘されている。そのため、道徳的責任感合意形成に強い影響を与えると言える。

次に、住民の私的利益感との関係である。特に受害者の場合は影響を受ける。事業により不利益を被る場合、行政から補償を受けるが、補償の内容が受害者にとって受け入れられない場合、行政による公正な対応が必要となる。そのため、手続き的公正により私的利益感が高められると言える。

住民の行政に対する信頼感については、大淵²⁾が住民の行政、事業に対する信頼感が事業への肯定的態度に影響を与えると指摘している。手続き的公正

により住民の行政に対する信頼感が高まり合意形成へ至る。最後に社会的規範がある。社会的規範とは、青木らのフレーム⁹⁾の主観的規範に従ったものである。主観的規範では、個人が事業に対する賛否態度の形成は周囲の賛否態度から受ける同調圧力であると指摘されているが、個人同士が自発的に団結するなど、同調圧力があるとは言えない場合も想定できるため、住民間コミュニケーションを包括するという意味で、社会的規範という変数を設定した。また、地域への愛着が地域環境への高さや強い相関関係にあることは指摘されており⁹⁾¹⁰⁾、社会的規範に結び付く変数として設定した。

社会的規範、社会的責任感、道徳的責任感、信頼感が、最終的には合意形成に強く関わりを持つ変数と考えられる。しかし、これらの要因が事業に対し否定的に作用した場合、合意形成を阻害する要因となるだろう。そこで、理論的フレームを基に難航要因について予測する。

(2) 一般的推移の仮説モデル

合意形成の進行により、住民の賛否態度は変化していくものと考えられる。結末を考えれば、円滑に合意する場合、難航しながらも合意に達する場合、合意に至らない場合の3通りに区分できる。まず、円滑に合意に達する場合、合意形成の初期段階から住民が事業に肯定的であり、適切な過程が実施されれば、合意に至る。合意形成の段階に難航要因が無かったか、行政が難航要因を回避できたのか、どちらかであると考えられる。次に、難航しながらも合意に達する場合、合意形成の初期段階においては住民が難航要因に挙げられた理由により事業に否定的である。行政が住民に対し公正な対応を取り続けた結果、住民は事業に賛成へ変化し、合意形成の最終段階で合意に至る。合意形成に至らない場合、合意形成の初期段階において住民が難航要因に挙げられた理由により事業に否定的である。交渉を始めるが、

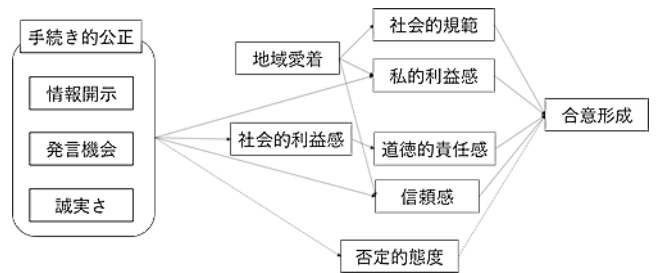


図 2 住民の態度形成モデル



図 3 難航要因の仮説項目

適切に行われなかったため否定的態度が変わらず合意形成に至らないと考えられる。本研究では、難航要因について調査するため、難航しながらも合意に達した場合、合意に達しなかった場合の2通りが多く集まるだろう。一般的推移過程について、事例を基にモデル分析を行った研究はある¹¹⁾が、推移過程を取り上げた先行研究が少なく、複数の事例にわたる研究も少ない。そのため、一般的推移過程は示されておらず、本研究で明らかにする。

5. 仮説

(1) 難航要因

図 2 で示した変数から難航要因は、前章で述べた変数を整理すると、a)行政と住民の不衡平、b)環境変化に対する不安、c)行政に対する不信感、d)地域に対する責任感の4つに分けられる(図 3)。

a)行政と住民の不衡平

まず、難航要因についての代表的な要因として、行政と住民の不衡平が挙げられる。公共事業においては公益を重視する行政と、私益を重視する住民の間で利害対立が発生する。この時、住民は利益感が納得できないものであり、分配的公正において不公正な利害構造が発生している。

先行研究でも不公正な利害構造が難航要因である

ことが指摘されており¹²⁾¹³⁾、本研究でも難航要因として考える。

b)環境変化に対する不安

公共事業を行う場合、住民が被る不利益には、生活環境の変化が挙げられる。たとえば、NIMBY 施設の場合は住民に土地の立ち退きを迫るため、移転を余儀なくされる。住民は住居移転後の生活環境に不安を抱き、事業に否定的になる。道路事業の場合、道路により地域が分断される恐れや、通行車両による騒音を懸念し、事業に否定的になる。これらは先行研究においても指摘されており¹⁴⁾¹⁵⁾、難航要因として挙げられるだろう。

c)行政に対する不信感

行政が住民に対し、公正な対応を取らなかった場合、住民は行政に対する不信感を抱く。そのため、住民が事業に対して否定的な態度になる。過去の事例では、ダム事業¹²⁾や河川流域整備事業¹⁶⁾において、住民が過去に行政から不公正な対応を受けたために不信感を抱き交渉が難航したことが指摘されている。このような指摘は複数の事例にみられることから、行政に対する不信感は難航要因として挙げられる。

d)地域に対する責任感

地域に対する責任感とは、先祖代々の土地を守ることや、地域住民間の強い繋がりのことを言う。これは、個別事例において直接指摘されてはいないが、図 2 の地域愛着と社会的規範から住民の地域を守るという使命感が行政との対立を生み、難航要因となることが考えられる。

(2) 一般的推移過程

合意形成の推移過程のうち、難航要因がある場合を考えると、難航しながらも合意に達する場合が多くなるように思われる。合意形成が難航しながらも合意に達した場合の流れのイメージを図 4 に示す。住民の態度形成は、行政による公正な対応の結果変化することが、先行研究¹⁷⁾¹⁸⁾により指摘されている。そのため、住民の意見態度は段階により変化していくものと考えられる。合意形成の推移過程における住民の意見態度のイメージを図 4 に示した。交渉回

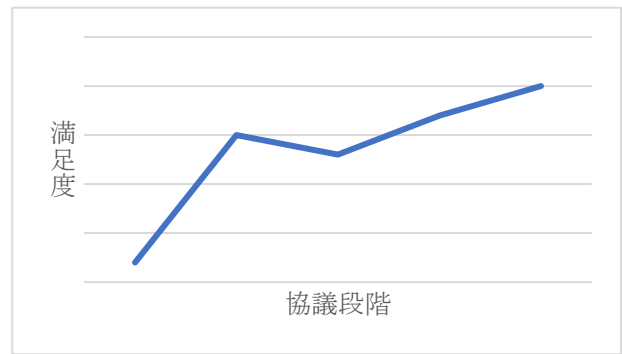


図 4 合意形成過程における住民の満足度

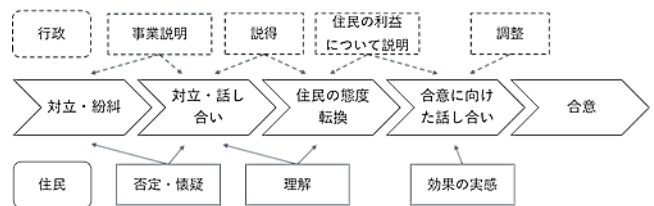


図 5 合意形成過程の段階モデル

表 1 尺度一覧

要因	内容
手続的公正	住民に対し、十分な参加機会は確保した
	住民に対し、十分な発言機会は確保した
	住民に対し必要な情報は公開した
	事業計画に参加住民の意見を反映させた
社会的規範	住民は事業に対し組織的に住民運動を行っていた
	住民は事業が早期に終わることを望んでいた
道徳的責任感	住民は、地域全体のために考え行動していたと思う
地域愛着	住民は居住地域に対する愛着があると思う 住民のうち、その地域に長年居住し続けた人が多い
私的利益感	住民に対する補償は適切であったと思う
社会的利益感	事業を行うことで住民の暮らしが良くなると思う
	事業を行うことは地域全体の利益だと思う
信頼感	住民は行政を信頼していたと思う
	行政は住民を信頼したと思う
	過去の事業が原因で住民との溝があった
否定的態度	住民は事業に反対していた
合意形成	個人として市民参加の経験は多いと思う
	自治体として市民参加の経験は多いと思う

数を重ねる度に住民の行政に対する信頼感や事業に対する満足度(私的利益感)が上下変動を繰り返す。交渉回数を重ねた結果、住民の信頼感や満足度が一定値に達すると合意に至る。しかし、一定値に到達できない場合は合意に達しないと考えられる。合意形成過程のイメージを図 5 に示した。合意形成プロセスは時系列により、交渉の内容が変わると考えられる。例えば、5 段階に分かれると想定する。

初めに、合意形成の初期段階では、住民が事業に対して否定的だと考えられる。行政は対応策として

公正な対応を取り続ける。公正な対応を受け、行政の意見に対して理解を示そうとする住民が現れる(第 2 段階)。引き続き、行政が住民に対し公正な対応を取り続ける。住民は公正な対応から行政に対する信頼感や社会的利益感から、事業に対する否定的態度から肯定的態度に転換する。この態度転換期が第 3 段階である。住民が事業に対し肯定的態度に転換した結果、行政と住民の間には、合意に向けた交渉が行われる。この時は交渉段階であるため、合意の一つ手前とした(第 4 段階)。

しかし、合意に至らない場合、第 3 段階において一度は住民が肯定的な態度に転換するだろう。しかし、第 4 段階の交渉において、意見が折り合わず、合意に至らないと考えられる。この時、第 5 段階においては合意に至らないという結果に至る。

6. 調査概要と今後の予定

(1) 調査事項

まず、公共事業に関わる全ての行政担当部局に対し、難航要因がどの事業で発生したかを判別させる。行政担当部局のうち、難航要因があったと回答した場合は、引き続き難航要因があった市民参加の事例について尋ねる。難航要因については、事業内容と難航した理由について尋ねる。一般的推移については、難航要因があった事業について、市民参加の推移過程がどのような流れで進んだかについて尋ねる。

(2) 調査対象

本調査は、公共事業に関係する行政の担当部局、国土交通省の地方整備局、都道府県、市町村を対象に郵送式の質問紙調査を行う。

難航要因は、住民の態度形成によるものが強いと考えられる。そこで、図 2 で示した仮説モデルを基に質問項目を作成した(表 1)。回答形式は質問に対して「あまりそう思わない」(1)から「とても強く思う」(5)までの 5 件法により、回答を依頼する。質問文については、表 1 で示した尺度を使用する。推移

過程については、市民参加の流れを回答してもらうため、難航要因が発生した時期、行政が住民に対し、公正な対応をとった時期、住民と行政が合意に向けた交渉を行えた時期をどの段階で行われたかを選択式で回答を依頼する。

(3) 今後の予定

質問紙調査を 8 月に行う予定である。調査の結果については発表当日に示す予定である。

参考文献

- 1) Van den Bos, K., Lind, E. A., Vermunt, R., While, : How Do I Judge My Outcome When I Do Not Know the Outcome of Others? The Psychology of the Fair Process Effect, 1997
- 2) 大淵憲一：公共事業政策に対する公共評価の心理学的構造：政府に対する一般的信頼と社会的公正感，実験社会心理学研究，45(1)，65-76，2005
- 3) 社団法人建設コンサルタンツ協会：市民参加型計画とマネジメントII-市民参加の仕組みとコミュニケーション手法の運用-，参加型計画専門委員会，2009
- 4) 青木俊明：地域紛争と公正。大淵憲一(編) 紛争・暴力・公正の心理学，北大路書房，第 14 章，174-191，2016
- 5) 青木俊明，吉澤拓也：フランスの高レベル放射性廃棄物処分場建設における合意の構図に関する考察，社会技術研究論文集 Vol.15，12-25，2018
- 6) 松田和香，石田東生：都市計画マスタープラン策定過程におけるパブリック・インボルブメント活動および情報提供が市民意識等に与える効果の分析，都市計画論文集 35，871-876，2000
- 7) 屋井鉄雄：手続き妥当性概念を用いた市民参画型計画プロセスの理論的枠組み，土木学会論文集 D，62(4)，621-637，2006
- 8) Schwartz, S.H. : Normative Influence on Altruism. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol.10, 221-279
- 9) 引地博之，青木俊明，大淵憲一：地域に対する愛

- 着の形成機構—物理的環境と社会的環境の影響—, 土木学会論文集 D, 65(2), 101-110, 2009
- 10) 鈴木春菜, 藤井聡: 地域愛着が地域への強力行動に及ぼす影響に関する研究, 土木計画学研究・論文集 25, 357-362, 2008
- 11) 二宮仁志: 公共インフラ整備における合意形成プロセスのドラマ理論的分析, 土木学会論文集, 62(1), 101-116, 2006
- 12) 羽鳥剛史, 梶原一慶: 公共事業における保護価値と需要意識に関する研究, 土木学会論文集 68(5), 231-239, 2012
- 13) 青木俊明, 鈴木嘉憲: 胆沢ダム事業における合意形成の構図, 土木学会論文集 D, 64(4), 2008
- 14) 柴田久, 土井健司: 都市基盤整備におけるコンフリクト予防のための計画プロセスの手続き的信頼性に関する考察, 土木学会論文集 62(2), 2006
- 15) 濱谷健太, 堀井秀之, 山崎瑞紀: 合意形成のための住民意識構造モデルの構築-道路整備事業を題材として-, 社会技術研究論文集 Vol.3, 128-137, 2005
- 16) 高島太郎, 中島敦司, 山本将功: 河川流域整備事業の合意形成過程における当事者と行政間の問題構造, 環境システム研究論文集 35, 2007
- 17) 青木俊明, 西野仁, 松井健一, 鈴木温: 公共事業における情報提示と態度形成, 土木学会論文集 737, 223-235, 2003
- 18) 廉林篤, 松村暢彦: 都市近郊農業に関する都市住民の態度構造と情報提供による態度行動変容分析, 都市計画論文集 45.3, 805-810, 2010

DIFFICULTY FACTOR AND TRANSITION PROCESS IN CONSENSUS BUILDING FOR PUBLIC PROJECT

TATSUYA ATSUMI, TOSHIAKI AOKI

Citizen participation in public works is a policy introduced for smooth business progress. However, in the consensus building process, there are difficult factors that impede smooth consensus formation. If the causes of difficulties in forming consensus are clarified, points to be noticed in consensus formation will be clarified, and the risk of conflict will be reduced. Also, knowing the general trend of consensus building process in public works, it becomes possible to design a strategic consensus building process and at the same time relieve anxiety of administrators in consensus building. According to previous research, the cause of difficulty is organized into four types: administrative and inequitable inhabitants, anxiety about environmental change, distrust of administrative district, responsibility to the area, both indicating that they are strongly influenced by residents' attitude formation It was done.