

# 市民住民視点からの社会資本整備事業への 合意形成手続きの導入

森山 誠二<sup>1</sup>・久保田 優斗<sup>2</sup>

<sup>1</sup>正会員 一般財団法人 日本みち研究所 (〒135-0042 東京都江東区木場 2 丁目 15-12 MA ビル 3 階)  
E-mail:moriyama@rirs.or.jp (Corresponding Author)

<sup>2</sup>非会員 一般財団法人 日本みち研究所 (〒135-0042 東京都江東区木場 2 丁目 15-12 MA ビル 3 階)  
E-mail:kubota\_y@rirs.or.jp

大規模な社会資本整備事業の完成までには長い時間と多くの事業費を要するものであるが、それまでの間は効果が発現されることはなく、このため途中、厳しい世論や政治的な影響にさらされることもある。こうした事態に陥らないために、また陥った場合の耐性力を具備するために昨今合意形成手続きが活用され一定の成果を挙げている。今回紹介する沼津駅周辺鉄道高架事業は、事業に対する根強い反対があり、事実上休止状態となっていた事業に対して、合意形成手続きを導入することにより、事業の再開につなげることができた事例である。その経緯を振り返るとともに、他の事例を比較することにより、幅広い視点からの合意形成手続きの新たな活用方策について述べる。

**Key Words:** consensus building, public involvement, public works, conflict resolution, case study

## 1. はじめに

大規模な社会資本整備事業の完成までには長い時間と多くの事業費を要するものであるが、それまでの間は効果が発現されることはなく、このため途中、厳しい世論や政治的な影響にさらされることもある。平成 21 年 8 月の政権交代に代表される政治情勢の劇的変化、首長交代にともなう政策転換により、甚大な影響をうける事業も存在する。平成 13 年長野県における脱ダム宣言、平成 16 年滋賀県における新幹線新駅、平成 20 年広島県における鞆の浦埋立架橋、平成 21 年八ッ場ダム・川辺川ダムの中止公表はその代表例といえよう。

今回新たに事例として紹介する沼津駅周辺鉄道高架事業（以下、沼津高架）は、平成 21 年静岡県知事選挙では争点になってはいないが、事業に対する根強い反対があり、当選後、反対住民との直接対話を受け事業主体の長に事業計画に対して懐疑的な雰囲気が醸成され、事実上休止状態となっていた事業である。この事業に合意形成手続きを導入することにより、事業の再開につなげることができた事例である。その経緯を振り返るとともに、他の事例を比較することにより、幅広い視点からの合意形成手続きの新たな活用方策について述べる。

## 2. 合意形成手続きの概念整理

### (1) 日本における合意形成手続きの導入

1991年にアメリカの総合陸上輸送効率化法によりPIが制度化、日本では1996年に道路審議会基本政策部会において提案され、具体的な箇所でのPIの試行がはじまり、2002年に道路計画合意形成研究会から提言、2002年に国土交通省道路局が市民参加型道路計画プロセスのガイドライン<sup>注1)</sup><sup>注2)</sup>を策定している。その後2003年に航空局が一般空港の整備計画に関するパブリックインボルブメントガイドラインを、同年国土交通省としての公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドラインを策定するなど、道路以外の社会資本分野においても合意形成手続きは取り入れられている。またこれらは、2003年に閣議決定された社会資本重点計画法に基づく重点計画において「住民参加の手続きを促すための運用指針の策定」<sup>注3)</sup>が謳われており、法律的にはこれに基づく指針として位置づけられている。

#### 3 地域住民等の理解と協力の確保

事業の計画段階よりも早い構想段階において、住民参加手続の実施を促すための各種運用指針等に示すプロセスを導入するなど、透明性や公正性を確保し、住民等の理解と協力を得るため、構想・計画・実施等の事業過程を通じた住民参加の取組み等を推進する。

出典:社会資本整備重点計画(2003年)

## (2) 対象とする事業の段階

導入の段階としては、新たな事業を構想する段階、中止した事業を再開する段階、事業中に紛争が発生した段階が考えられる。これまで行われていた合意形成手続きは、新事業または再開事業においてであり、事業中に発生した紛争の解決や緩和のために導入された著名な事例は見当たらない。

## (3) 合意形成の対象者

合意形成を行う対象としては、「市民住民」、「対象住民」、「公務住民」の三つがあるとされている<sup>注4)</sup>。市民住民とは自治体の統治者、政策判断の主体、民意・世論の担い手としての住民を指す。対象住民とはサービスを受ける客体としての住民と、サービス提供のために負担・規制を要求される客体としての住民を指す。公務住民とは対価を得ずに公共サービスの提供を担う団体を指す。町内会やボランティア団体などが相当する<sup>注4)</sup>。本稿では、公務住民は日本の場合においては強力な町内会や財産区などの場合を除けば、明確な対象としてとらえる状況にはなく、社会資本整備事業の合意形成における対象としては、対象住民や市民住民を想定することとする。

道路事業についてみると、2002年に市民参画型道路計画プロセスのガイドライン<sup>注2)</sup>が発出されている。同通達や前川論文<sup>注4)</sup>によれば、合意形成の対象とする市民は、サービスを受ける住民とサービス提供のため負担・規制を要求される住民、具体的には三分類による「対象住民」であるとされている。実際には「市民住民」や「公務住民」としての性格を持つ場合もあるが、むしろこれは公共的計画に対する社会的決定の円滑化に寄与するものであるとされている<sup>注4)</sup>。また、専門家グループの学術的立場に由来する価値観に決定的な溝がある場合には、合意形成といったコミュニケーションで埋まるレベルではないと課題提起している<sup>注4)</sup>。

## 3. 合意形成が問われた社会資本整備事業の例

市民住民とは自治体の統治者、政策判断の主体、民意・世論の担い手としての住民であることから<sup>注4)</sup>、対象住民とは相互作用の関係にある。対象住民の声が市民住民に影響を与え、その市民住民の声がまた対象住民に影響を与えることになる。事業者側と対象住民や市民住民との間で十分な合意形成が行われなかった事業、とりわけは事業実施にあたり対象住民に多大な負担・規制を強い事業は影響を受けやすい。以下に合意形成が問われた事例を挙げる。

## (1) 長野県脱ダム宣言

2000年10月に長野県知事に当選した田中康夫氏は、かねてより懐疑的であったダムについて同年2月に脱ダム宣言を行い、浅川ダム、下諏訪ダムなど県営9ダムを中止とした。その後、議会提案でダム等を含む総合的な治水・利水対策について検討を行うため県議会に治水・利水ダム等検討委員会が設置されている。2006年に田中知事を破って当選した村井仁氏は、浅川ダムについては再開を表明し2017年に運用を開始しているが、ほかの7ダムは中止、角間ダムが検証中となっている<sup>注5)</sup>。

## (2) 新幹線栗東新駅計画

2006年7月に、嘉田由紀子氏が公約に栗東新駅建設凍結を掲げ、滋賀県知事に当選した。新幹線新駅建設事業は、県単独の事業ではなくJR東海と地元栗東市が行う開発事業との関連が深く、関係者との調整を経て2007年10月に正式に中止となった<sup>注6)</sup>。新駅建設にあたっては、昭和40年代からの長い取り組みがあり、企業経営的には前向きになりにくいJR東海の理解をようやく得て、最終段階の工事直前での中止であり、新駅を前提とした開発予定地の処理、JR東海や栗東市等との信頼関係などに懸念が残ったといえる。

## (3) 広島県福山市鞆の浦埋立架橋計画

2007年5月広島県知事と福山市長が埋立免許申請を国に行うも係争中であり、金子国土交通大臣は合意と対話を要求、2009年10月前原国土交通大臣は認可の見送りを表明、同年11月広島知事選で湯崎英彦氏が当選、裁判外紛争解決手続きとして推進派と反対派による地域振興住民協議会が設置された<sup>注7)</sup>。現計画での実施を求める地元住民と、外部の文化人・有識者やイコモスなどの意向とのつば迫り合いが続いたが、2012年6月架橋計画の中止と山側トンネル整備の方向を知事が示し、県と地元住民との協議を重ね、2016年2月埋立免許申請取り下げ、2017年4月広島県による住民説明会が開催、2020年にトンネル工事が着手された。

## (4) ハッ場ダム建設事業

昭和27年に計画されて以降町が賛成派と反対派に二分されるなか、群馬県と国が地域振興案を提示したことを受け平成2年に建設に向けた話し合いがスタート、平成7年に基本協定を締結し、住宅移転や用地買収が始まった。2009年8月、ハッ場ダムなどの中止を公約とする民主党政権が成立、前原国土交通大臣は直ちに中止を発表した。一方的な発表に流域自治体からの反発は強く、2010年9月、事業主体である関東地方整備局は事業検証委員会を設置し、日本学術会議の協力も得て検証を進め、2011年12月前田国土交通大臣はダム建設継続への方向

転換を表明した。2014 年 8 月に本体工事に着手し、2019 年 10 月の試験湛水開始、2020 年 3 月に完成・供用に至っている<sup>注8)</sup>。

(5) 川辺川ダム建設計画

昭和 41 年に計画され、地元の反対運動は長く続くものの、平成 2 年補償基準妥結、平成 8 年本体工事着工協定書締結、その後多目的ダムから治水ダムへの変更も行われている。2008 年 4 月に熊本県知事に当選した蒲島氏は、根強い反対の声も踏まえ、同月有識者会議を設置、議論を重ね同年 9 月川辺川ダムの白紙撤回とダムによらない治水対策の追求を発表、2009 年 9 月前原国土交通大臣は中止を発表、その後移転した五木村の生活再建、治水対策の議論が進行した。2020 年 7 月豪雨により人吉市中心部に大きな被害が発生、これを受け川辺川ダム事業再開への機運が高まり、九州地方整備局は流水型ダム環境保全対策検討委員会を設置し検討を進め、熊本県知事は 2021 年 1 月に事業再開を表明した<sup>注9)</sup>。

(6) 那覇空港滑走路増設構想

2002 年 12 月の航空分科会答申を受け、2003 年に調査着手、2008 年に構想段階における PI を実施し、2008 年 8 月に施設計画を策定している。その後 2014 年に増設工事に着手、2020 年 3 月に供用開始している。沖縄という地域のおかれた特殊性、自衛隊との共用空港であること、埋め立てにともなう自然環境との調整などもあるなか、計画策定が順調に進められた事業といえる。沖縄県を取り巻く政治的な環境の変化にも大きな影響を受けることなく 2020 年に増設工事は完成している。合意形成の重要性を理解した事業者が事前の働きかけにより、対象住民や市民住民との合意形成が順調になされた事例といえる<sup>注10)</sup>。

4. 沼津駅周辺鉄道高架事業の事例検証

沼津高架は事業中に顕在化した紛争の解決・緩和が求められ、そのために合意形成手続きが導入され解決に至った事例である。

(1) 事業の概要

沼津高架は、都市交通の円滑化や歩行経路の確保、沼津駅南北市街地の一体化のため、沼津駅を高架化するとともに、あわせて駅周辺の再開発事業を行うものである。沼津駅近傍には貨物駅が存在し、構造上の観点から貨物駅を沼津市西部の原地区に移転させる計画である。(図-1、図-2)

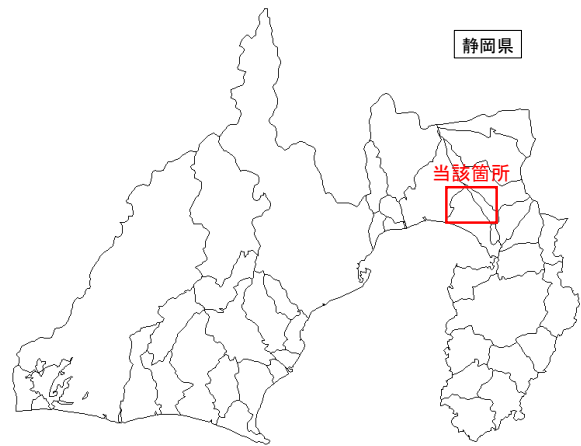


図-1 沼津高架の位置図

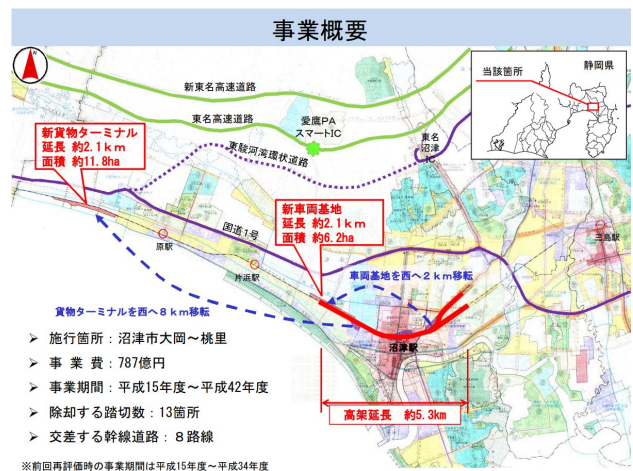


図-2 沼津高架の事業概要

出典: 静岡県 HP

(2) 事業の経緯

1985年に沼津市が駅周辺の調査に着手、1991年に静岡県が鉄道高架に関する調査に着手、1994年に国庫補助調査として採択、2003年に限度額立体事業として補助採択されたものの、膨大な事業費への懸念や新貨物駅予定地である沼津市原地区の住民の反対もあった。事業採択された 2003 年以降行われた沼津市長選では沼津高架は毎回争点になっており(表-1)、推進の立場の市長が当選しているが、2005年には6万人以上の署名を集め沼津高架を問う住民投票条例案が提出され否決された。その後、原地区の用地買収は一定程度進捗したものの反対の意見は根強く、他の社会資本整備事業と同様、事業推進のためには土地収用法の活用も視野に入るようになった。土地収用法には各段階毎に様々な手続きがあるが、第一歩となる土地収用法第 35 条に基づく調査の着手については(図-3)、2009年当時の県知事は静岡県立木問題ですでに退任を表明していることもあり、県としての可否判断には至らなかった。

表-1 事業の経緯、知事・市長の変遷

	沼津市長 (立場)	静岡県知事	事業経緯
1986.09	渡辺 朗(1期)	斉藤滋与史	1985 市調査着手
1990.09	桜田光雄(1期)	〃	1991 県調査着手
1993.08	〃	石川嘉延	
1994.09	桜田光雄(2期)	〃	1994 補助調査採択
1996.11	斎藤 衛(1期)	〃	2000 関係機関協議完了
2000.11	斎藤 衛(2期)〔無投票 推進〕	〃	2003 連立事業採択 2004 事業認可
2004.11	斎藤 衛(3期)〔反対候補拮抗 推進〕	〃	2005 住民投票条例提出
2008.11	栗原裕康(1期)〔反対候補拮抗 推進〕	〃	2009 調査費予算計上
2009.7		川勝平太	2009 知事貨物駅不要論 2009 調査費予算取下げ 2010 有識者委員会設置 2011 有識者委員会報告書 2011 P1プロジェクト開始 2014 P1プロジェクト終了
2012.11	栗原裕康(2期)〔推進〕	〃	2014 知事意思表明
2016.11	大沼明徳(1期)〔栗原候補、落選 中立、後に推進〕	〃	
2018.04	頼重秀一(1期)〔推進〕	〃	2018 土地収用法調査費用 予算計上 2021.2 行政代執行(用地完了)
2022.04	頼重秀一(2期)〔無投票 推進〕	〃	2022.1 貨物駅着工

出典:著者作成

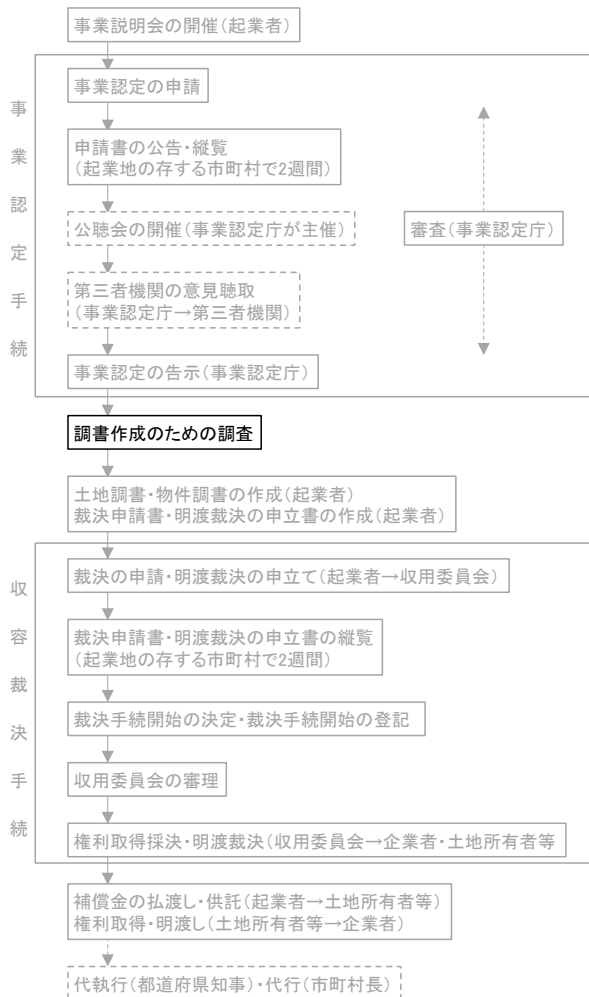


図-3 土地収用・行政代執行手続の流れ

出典:国土交通省資料

2009年6月選挙により川勝平太氏が新知事に就任、2010年1月に川勝氏は事態打開のため沼津市原地区に入り直接住民の声に耳を傾けた。その結果、新知事は鉄道高架には推進の立場ではあるが、住民の反対運動があるのは新貨物駅予定地であり、そもそも沼津貨物駅が存在し原地区に移転してくることが問題の発端であって、沼津貨物駅は時代の流れの中で果たして必要なかという貨物駅不要論を展開した<sup>1)</sup>。また新知事は早い段階から原地区への土地収用法の適用は行わないと明言したことから<sup>2)</sup>、貨物駅移転の見通しが立たなくなり貨物駅移転を前提として進められてきた沼津高架は暗礁に乗り上げることとなった。

JR貨物側からすると社会的使命も担い民間企業として業務を行っているにもかかわらず突然必要性に疑問を呈され困惑することとなった。企業として経営を行っているわけであり、今回の原地区への移転は結果として貨物駅機能の大幅な向上になるものの、自らの意思で行うものではなく移転にもなる機能補償として発生するものである。必要性の議論を一面的に行うのであれば、しかるべき補償などもあわせて行うべきであるということになる。

沼津市は、事業の推進を望み用地買収を県とともに進めていたが新知事の突然の表明はJR貨物と同様に大きな混乱を与えることになった。これまでの地元対応が十分であったかどうかは別として、沼津市を窓口に進めていた。沼津市の意向やこれまでの経緯を十分に考慮することなく、事業主体である県と住民との直接交渉の結果の展開であるとし、沼津市には事業主体としての県に対して不満と不安を抱かせることになった<sup>3)</sup>。沼津高架が事実上休止となったことを受け、用地取得などの予算を取りやめ、事業主体である県がその長である新知事の動向を含め今後どのように対応していくのか、沼津市は事業主体ではないため客観的に見守っていくという立場に立つことになった<sup>4)</sup>。この時点で、社会資本整備事業の推進にとって重要なファンダメンタルとなる、行政間の信頼関係は脆弱なものとなった。

(3) 有識者会議による事業の再検証

沼津高架は鉄道を連続立体化することを前提に、関連道路事業、区画整理事業、特定再開発事業、市街地再開発事業、拠点開発事業を沼津市などがあわせて行う「総合整備事業」であり(図-4)、基幹となる沼津高架がどうなるかでその整備効果は大きく左右される。それぞれの事業は当時すでに進捗しており、住民の声をどう捉えどう判断するかは大変難しい問題ではあるが、それまでの一般的な常識でいうならば必要性の議論を改めて行うという段階ではなかったかもしれない(図-5)。

沼津駅周辺総合整備事業の概要①

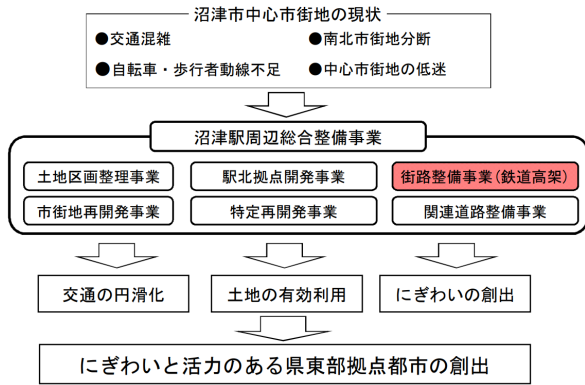


図-4 総合整備事業の体系図

出典: 静岡県 HP

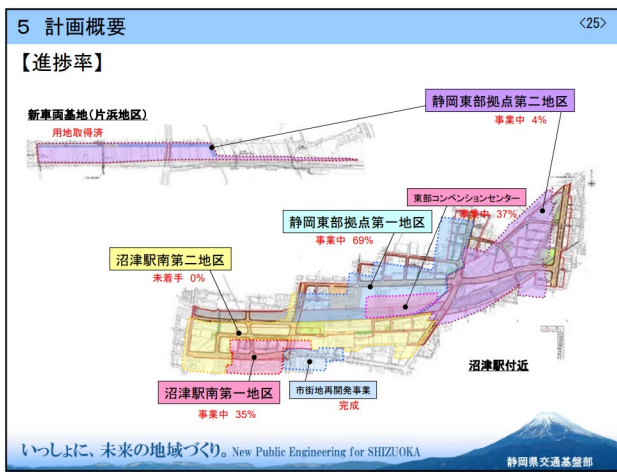


図-5 当時の進捗状況

出典: 静岡県 HP

沼津高架についても用地買収面積は7割を超えており、用地幅杭打設後3年を経過していることから、国土交通省が目安としている土地収用手続きに入る条件はクリアしていた<sup>注1)</sup>。

積み重ねてきた行政の継続性を尊重することは重要であり、事業は多くの関係者により積み上げられてきているものであり、その信頼関係の維持は重要である。一方、選挙で選ばれた首長の判断の背中には投票した多くの住民の声がある。動き出したら止まらないプロジェクトも、本当に住民が求めるのであれば止めなくてはならない。選挙の争点になっていない場合には、なおさらその判断は安易に行われるべきではなく、これまでの経緯や社会情勢の変化、事業の必要性、そして一部のみならず、広く住民の本当の声に耳を澄まさないといけない。住民の声は、直接対話のほか、法律の仕組みとしては、知事や市長、県会議員、市会議員が間接民主主義における住民の代表として存在する。

こうしたことから、2010年7月、県は沼津高架につい

て社会経済情勢の変化を踏まえ、客観的かつ科学的見地から検証することを目的に、「沼津駅付近鉄道高架事業に関する有識者会議」を設置した(表-2)。沼津貨物駅の必要性については川勝知事の関心も高くまた高い専門性を有することから、有識者会議に貨物駅検討部会を設置し、物流面からの専門的な検討を行うこととしている表-3)。

この有識者会議は市民住民や対象住民に対して客観的かつ科学的見地から判断材料を提供するための場でもある。後ほど導入することとなる合意形成手続きの視点から見れば、市民参加型道路計画プロセスにおける構想段階での「構想計画検討プロセス」において行政が最良と考えるたたき台を検討する場として位置づけられる。

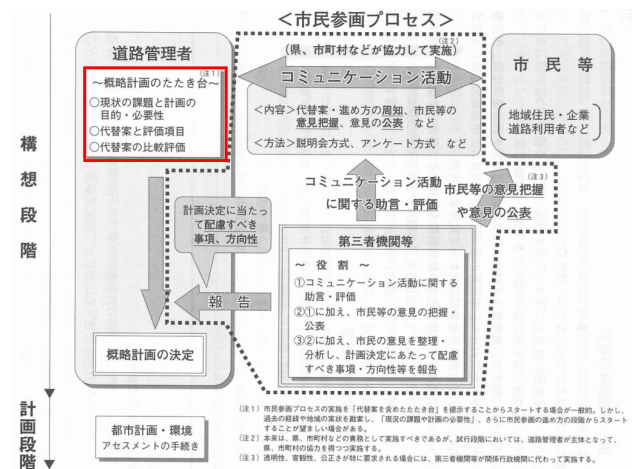


図-6 市民参画プロセス

表-2 有識者会議 名簿

区分	氏名	役職
座長	森地茂	政策研究大学院大学教授
委員	大久保あかね	富士常葉大学総合経営学部准教授
	岸昭雄	静岡県立大学経営情報学部講師
	岸井隆幸	日本大学理工学部教授
	杉山雅洋	早稲田大学名誉教授
	高橋洋二	日本大学総合科学研究所教授
	武内和彦	東京大学大学院教授
	谷口栄一	京都大学大学院教授
	長谷川逸子	関東学院大学大学院客員教授
	水尾衣里	名城大学人間学部教授

※(五十音順, 敬称略)

出典: 静岡県 HP

表-3 有識者会議 貨物駅検討部会 名簿

区分	氏名	役職
部会長	○高橋洋二	日本大学総合科学研究所教授
委員	○杉山雅洋	早稲田大学名誉教授
	○谷口栄一	京都大学大学院教授
	苦瀬仁	東京海洋大学海洋工学部流通情報工学科教授
	伊藤亮	名古屋市立大学経済学研究科専任講師

○:沼津駅付近鉄道高架事業に関する有識者会議委員

出典: 静岡県 HP

検討は、交通対策の視点、物流の視点、地域振興の視点に分けて進められ、2008年6月までに6回開催された。  
 (表-4) 貨物部会は2007年3月から5月までに4回開催された。

表-4 開催実績と会議の議題(有識者会議)

	開催日時	会議の議題
第1回	平成22年9月8日	事業概要の説明・現地視察
第2回	平成22年11月12日	交通対策の視点
第3回	平成23年1月20日	物流の視点
第4回	平成23年3月24日	地域振興の視点
第5回	平成23年5月13日	意見取りまとめの視点・方向性
第6回	平成23年6月10日	報告書とりまとめ

出典:静岡県 HP

貨物部会のまとめでは、鉄道貨物の有効性、移転先としては現計画の地区が適当とされた。この結果も受け、有識者会議では、沼津高架の有効性、貨物駅移転先の妥当性を内容とする報告書が取りまとめられたが、地元との徹底した合意形成を図ること、そのためにパブリックインボルブメント方式(PI方式)を導入することにも触れている。

有識者会議では、社会経済情勢の変化を勘案したとしても客観的かつ科学的見地からは現計画が妥当との結論を出したわけであるが、事業を現計画のまま直ちに再開するにはまだ「環境」が整っていないとの認識であり、科学的な合意形成手法であるPI方式にその役割を委ねた。ここでいう「環境」とは、選挙で選ばれた知事、市長、県会議員、市会議員、県や市の執行部、市民の声などから形成される「市民住民」レベルにおける合意形成の状況である。現代政治の世界では政権支持率が「環境」に当たるかもしれないが、社会資本整備事業のように専門性が高く、利益を得る多くの者と不利益者を被る一部の者とが混在する場合、いわゆるサイレントマジョリティ問題もあり、適用可能な指標はまだ考案されていない。有識者会議の報告を受け、県は2011年6月に沼津駅付近鉄道高架事業推進方針を策定し議会にも報告された(図-7)。沼津市からは有識者会議から現計画の妥当性が示されたのに改めて時間をかけて合意形成手続きを進めることに不満の声も上がっていた。

(4) PI方式の導入

これまでPI方式は新規事業や長く中止していた事業に対して、構想段階における市民参画手続きとして、事業を行わないことも選択肢に入れ主に対象住民との合意形成を行う場合に適用されてきた。沼津高架は、市民住民の代表でもある意思決定者が独自の意思を表明することにより、広く市民住民や対象住民に影響を与える可能性があった。このため意思決定者は合意形成にあたり意思表明を差し控える必要があった。

平成23年6月23日  
静岡県

沼津駅付近鉄道高架事業  
推進方針

沼津駅付近鉄道高架事業に関する有識者会議の報告書を受け、今後、事業を以下のとおり進めていくこととする。

- 沼津駅や沼津港を含む都心エリアについては、静岡駅周辺や浜松駅周辺にはない新たなコンセプトに基づき、県と市が市民参加のもとまちづくりを進めていく。
- 沼津駅付近鉄道高架事業は、県東部地域の発展を支える核となる事業であり、時間管理の視点にも留意しつつ、鉄道貨物駅の移転を含め着実に推進していく。この際、大きな事業費を要することから、コスト意識を持って臨む。
- 沼津貨物駅の移転先は、周辺地域を含め地域の発展に資するものとならなければならない。このため、県と市は一体となって、関係機関の協力を得つつ、配置計画の見直しを含め関係者間の徹底した合意形成を図る。この際、防災の視点も考慮する。
- 合意形成にあたり、市民参画型計画策定手法であるパブリックインボルブメント(PI)方式を導入し、専門家の協力を得て、手続きを含めて議論していく。
- 合意形成の過程において、近傍駅への統合など他の選択肢の議論を否定しない。いずれの場合であっても十分な合意形成を行う。

図-7 方針の要旨

出典:静岡県 HP

対象住民との合意形成が基本となるが、さまざまな市民住民も含めた合意形成をいかに進めていくかが課題であり、顕在化した紛争の解決・緩和がPI方式に期待された役割であった。また沼津高架の場合には、事業中のプロジェクトが事実上休止に追い込まれ混乱をきたしているなか、事業の継続を前提としつつも市民住民や対象住民が計画の見直し・中止も含め、紛争の解決・緩和のためにPI方式を導入したという意味では新しい取組であったといえる。

市民住民や対象住民との合意形成レベルから沼津高架のポジションを捉えたのが図-8、事業のステータスからとらえたのが図-9、合意形成の対象から捉えたのが図-10である。沼津高架はこれまでの合意形成手続きが導入されていないポジションにあった。

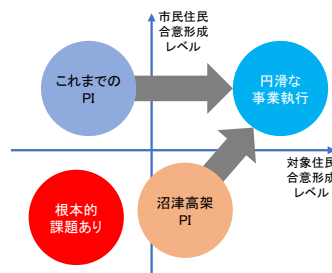


図-8 合意形成レベルからみた沼津高架PIの位置づけ

出典:著者作成

意形成に関する活動に与える影響の大きさに鑑み、合意形成手続きの実施中はあえて傍観の立場に立っている。

	構想段階	計画段階	事業段階
新規	これまでのPI		
中断再開			
事業中		沼津高架PI	

図-9 事業ステータスからみた沼津高架 PI の位置づけ  
出典: 著者作成

	市民住民	対象住民
新規		これまでのPI
中断再開		
事業中	沼津高架PI	

図-10 合意形成の対象からみた沼津高架 PI の位置づけ  
出典: 著者作成

対象住民は、事業継続が前提であるとしても事業の中止も選択肢になりうることで参加の意向を示したが、沼津市は事業中止も選択肢になりうることを憂慮し、PI方式の導入は事業主体である県が行う手続きであるとしてPI活動には参加・協力はしないという立場に立っていた<sup>5) 6) 7)</sup>。JR貨物も沼津高架に協力しその結果立ち退くだけでありそもそも主体的な立場ではないことから、沼津市と同様にPI活動には参加・協力はしないとの立場であった。重要なステークホルダーの参加が期待できないなか、行政的には紛争の解決・緩和の動きを止めるわけにはいかない県事務当局は、異例の前提条件ではあるがPI活動に入ることとした。

県は沼津高架にPI方式を導入するにあたり、より高い客観性を保つために、2011年9月にPI委員選考委員会を開催し委員を選考し(表-5)、2011年11月に沼津駅付近鉄道高架事業に関するPI委員会(以下PI委員会)を設置した(表-6)。PI委員会の役割は、県事務当局が、鉄道高架化や駅周辺開発、貨物駅の移転など様々な論点について考え得る案を予断なく検討し、市民や関係者と徹底したコミュニケーションを図りながら意見を聴きオープンに議論が進められているか、監視・助言・評価を行うことであり、これにより手続きの透明性・公平性を確保するものである(図-11)。また市民住民の代表であり意思決定者である知事は、対象住民や市民住民の合

表-5 PI委員選考委員会

大石久和	財団法人国土技術研究センター理事長
大坪 隼	静岡産業大学学長
加藤秀樹	構想日本代表
残間里江子	キャンディットコミュニケーションズ代表取締役
中村英夫	東京都市大学総長

(敬称略, 五十音順)

表-6 PI委員会

○石田東生	筑波大学システム情報工学研究科教授
城山英明	東京大学公共政策大学院教授
高井佳江子	弁護士(横浜弁護士会所属)
寺部慎太郎	東京理科大学理工学部土木工学科准教授
松浦正浩	東京大学公共政策大学院特任准教授
目加田説子	中央大学総合政策学部教授

(敬称略, 五十音順, ○委員長)

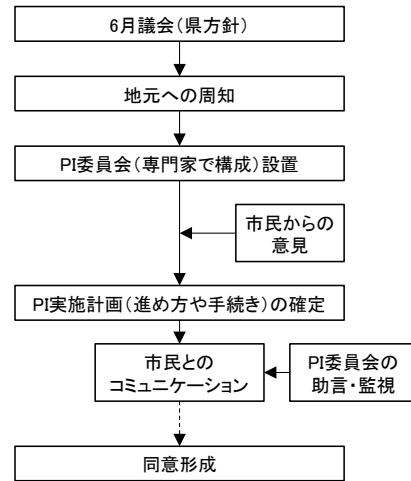


図-11 手続きフロー図

出典: 静岡県HP

### (5) PIプロジェクトの内容

県はPI方式を導入して沼津高架に係る一連の計画についての方向付けを行うことを沼津高架PIプロジェクトと名付け進めていくことにした(図-12, 図-13)。ステップ1のPI実施計画の策定においては、PIの基本理念も定めている(図-14)。地域の将来像を議論し目標の設定を行うステップ2が重視された。手段と目的を取り違えることなくその後の議論を進めていくためである。あわせてPIプロジェクトの進め方を定め手続きの明確化を行っている(図-15)。実質的な議論の場である勉強会の立ち上げに時間を費やしたが、事務当局が一方向的に進めていくのではなく丁寧に合意を重ねていくことが、広く市民住民の理解を得ることにつながり、PIプロジェクトの正統性を担保することになっている。PI委員会立ち上げから予定を大幅に上回る2年間の活動を経て、最終のステップ6の推奨案の選定に至っている(図-16)。

この間、PI委員会12回、勉強会17回、車座談義49回、オープンハウス27回54日間、広報誌8号、ホームページ活用といったコミュニケーション活動を実施している。

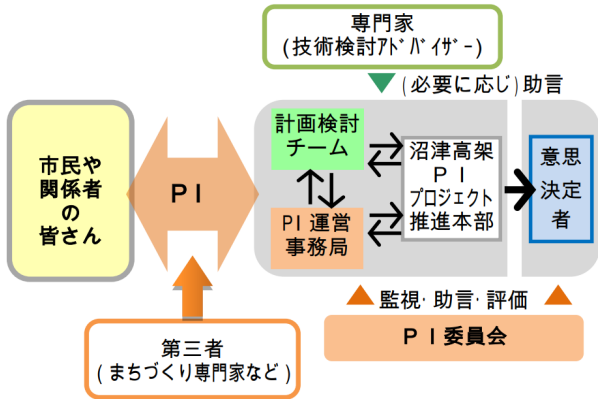


図-12 PIの体制



図-13 PIプロジェクトのプロセス

PIの基本理念	
■	「不幸を生まない」解決策の模索
■	沼津中心市街地の活性化と拠点地区まちづくりの推進
■	次世代につながる社会資本の整備
■	建設的、協動的、自律的、公正な議論と信頼構築

図-14 PI基本理念

1. PIの目的を明確に(PIの目的)
2. 解決に向けて(対話の効果)
3. 公正で着実な議論を(検討プロセス)
4. 幅広く意見を聴いて(検討体制)

図-15 PIプロジェクトの進め方(抜粋)

出典:静岡県HP

## (6) PIプロジェクト推奨案の選定

PIプロジェクトを進めていく場合、住民との合意形成活動を通じて各案の評価を行い、各案の優先順位を付け、それを踏まえて意思決定権者が最も優先順位の高い案を計画として決定することが制度上は期待されている。

PIプロジェクトにおいては、さまざまな観点から16の案が提示され比較評価が進められたが、他のPI手法を導入したプロジェクトのように優先順位をつけることにはならず、4つの案を推奨案として優劣をつけることなくとりまとめることになり(図-16)、最終決定は意思決定権者に委ねられた。こうした結果に対してPIプロジェクトが十分な成果を挙げられなかったという意見もある<sup>7)</sup>。PIプロジェクトを進めていくなかで、事務局

が一つの案に誘導していくようなことは行うべきではないが、PIプロジェクトの参加者に対して落としどころがどこなのか一定の方向を共有できればさらに絞り込むことはできた可能性はあろう。4案提示の最終とりまとめではあるが、事実上不可能な案が案2、事業の中止を意味する案3と案4に加え、事業を大きく捉え推進する案が案1として位置付けられている。PIプロジェクトの結果として、事業推進しかないのではなく、事業推進もあり得るとの結論を得たということである。PIプロジェクトの結果がまとまったことを受け、県から沼津市やJR貨物に結果の説明を行い、その後の意思決定には両者とも関与・協力していくこととなった。また、勉強会からは最終回に知事あてに、今後の地域づくりの進め方についての意見書をまとめ提出している(図-17)。

PIの4つの代替案の概要	
案1	<ul style="list-style-type: none"> <li>総合整備事業を発展させ、貨物駅の物流機能を活用して原地区を拠点地区と位置づけ、駅周辺と原地区の両地区に大きな投資効果を狙う案</li> <li>総合整備事業及び鉄道高架化に加え、駅周辺の土地・建物を高度利用</li> <li>原地区全体を新たな拠点地区として、計画的な土地利用を実施</li> <li>貨物駅を原地区に整備</li> </ul>
案2	<ul style="list-style-type: none"> <li>総合整備事業を発展させ、貨物駅予定地を種地として活用して原地区を拠点地区と位置づけ、両地区に大きな投資効果を狙う案</li> <li>総合整備事業及び鉄道高架化に加え、駅周辺の土地・建物を高度利用</li> <li>原地区全体を新たな拠点地区として、計画的な土地利用を実施</li> <li>貨物駅を原地区(以外)に移転</li> </ul>
案3	<ul style="list-style-type: none"> <li>沼津駅周辺地区では総合整備事業を実施せずに課題解決を図り、貨物駅予定地を種地として活用して原地区を拠点地区として位置づけ、両地区に大きな投資効果を狙う案</li> <li>沼津駅周辺地区の南北幹線道路を立体化し、また、橋上駅として整備</li> <li>貨物駅は移転せず、原地区全体を新たな拠点地区として、計画的な土地利用を実施</li> </ul>
案4	<ul style="list-style-type: none"> <li>沼津駅周辺地区では整備を限定して事業費を抑え、貨物駅予定地を種地として活用して原地区を拠点地区として位置づけ、重点整備する案</li> <li>沼津駅を橋上駅として整備、また、自由通路を設置</li> <li>貨物駅は移転せず、原地区全体を新たな拠点地区として、計画的な土地利用を実施</li> </ul>

図-16 PIの4つの代替案

沼津高架PIプロジェクト勉強会における共通認識 ～今後の地域づくりの進め方について～	
平成25年10月 沼津高架PIプロジェクト勉強会	
①何も決まらない状態は最も避けるべき	
②現状のまま放置するのではなく、地域づくりを早急に進めるべき	
③財政へ配慮し、効率的な事業とすべき	
④沼津市とともに今後とも市民参加による地域づくりを進めるべき	

図-17 知事宛ての意見書(抜粋)

出典:静岡県HP

## (7) 意思決定者による判断

PIプロジェクトは、市民や関係者(ステークホルダー)とのコミュニケーションを図り、市民ニーズ(利害関心)を把握、反映しながら計画の検討を進め、沼津駅付近鉄道高架事業等を方向付ける意思決定のための判断材料を得ることを目的としている。この意味からはPIプロジェクトは十分な成果をもたらしたと言える。その一方で、PIプロジェクトにより意思決定という明確な判断をあえて行わなくても一つの案に集約するのではないかという事業関係者の期待感には応えることはできなかった。<sup>7)</sup> 意思決定は、これまでの経緯や社会情勢の変化、事業

の必要性、そして一部のみならず、広く市民の本当の声に耳を傾け、慎重に行われるべきである。反対している人が抱えている不安がどのようなものなのか、計画されている施設はその不安が杞憂にすぎないと言えるものなのか、こういったことを十分に理解しまた想像力を最大限働かせたうえで意思決定はなされないとはいえない。現実には類似の施設が整備されている場合には、不安を抱えている者のみならず事業者側も実際に現地を視察することで完成イメージを共有することができる。

2011年3月に発生した東日本大震災において道路網などが寸断されるなか、物流面において鉄道貨物が果たした貢献は大きくクローズアップされ、鉄道貨物の災害時に果たすリダンダンシー機構や環境負荷への貢献など社会的な役割が再認識されるようになっていた。また2014年6月に知事は新たな沼津鉄道貨物駅と同様の構造で整備されている神戸貨物駅を現地視察に訪れている、こうしたことも踏まえ4つの候補案から最終的に1案に絞り込む環境が整ったと判断し、2014年9月議会で静岡県知事は案1により事業を推進する方針を表明するに至ったと考えられる<sup>8) 9)</sup>。また2015年1月には県と沼津市主催による市民向け説明会が開催され<sup>注12)</sup>、事業推進に関する方針の策定に至った経緯、沼津市の財政面での不安はないこと、今後のまちづくりのあり方について説明がなされ、これをもってPIプロジェクトは役割を終えることとなった。

### (8) 事業の進捗

2015年2月に中断していた用地交渉が再開され、用地買収も徐々に進んでいったが、2016年6月頃から改めて土地収用法の適用も視野に入るようになっていった。こうした動きに反対住民106人が2016年8月に事業認定無効確認等に関する裁判を提訴、2020年12月に棄却された。2019年2月に3400人の署名を集め、沼津市議会に住民投票条例案制定要求を行うも否決される。2005年にも同様の制定要求がなされたが、当時の署名数は6万人を超えていたことに比べると反対の動きも一部の市民に限られたものになっていたと考えられる。

この間、事業推進が決定したにもかかわらず、2016年10月に行われた沼津市長選挙で現職が落選し、事業に中立な立場の候補者が市長に当選した。その後事業推進に立場を変更したが、2018年10月に急死するというアクシデントに見舞われ、その後行われた沼津市長選挙では事業推進の立場にたつ候補者が反対の立場の候補者らを抑えて当選し、政治的な不安要素は発生しなかった。

用地買収は沼津市当局の地道な努力もあり、任意買収で着実に進んでいったが、事業の遂行を確実なものにするため、県ではあわせて土地収用手続きを進め、2019年9月に収用委員会に裁決申請、2020年4月に収用委員会

が裁決、これを受け任意買収に応じなかった地権者1名に対して、2021年2月に行政代執行が行われ事業に必要な用地をすべて確保することになった。

表-8 沼津市長選挙 開票結果

	候補者氏名	党派	得票数	当選人	投票総数	有効投票数
平成24年 10月28日	栗原ひろやす	無所属	35,622	当	60,920	59,942
	中山やすゆき	無所属	24,320			
平成28年 10月30日	大沼あきほ	無所属	43,159	当	68,407	67,697
	栗原ひろやす	無所属	24,538			
平成30年 4月29日	よりしげ秀一	無所属	33,037	当	74,143	73,454
	加藤ともあき	無所属	21,811			
	山下ふみこ	無所属	15,410			
	わたなべだいすけ	無所属	1,960			
	つちくらあきはる	無所属	1,236			
令和4年 4月28日	よりしげ秀一	無所属	無投票	当	-	-

表-9 事業の経緯、知事・市長の変遷(再掲)

	沼津市長 (立場)	静岡県知事	事業経緯
1986.09	渡辺 朗(1期)	斉藤滋与史	1985 市調査着手
1990.09	桜田光雄(1期)	〃	1991 県調査着手
1993.08	〃	石川嘉延	
1994.09	桜田光雄(2期)	〃	1994 補助調査採択
1996.11	斎藤 衛(1期)	〃	2000 関係機関協議完了
2000.11	斎藤 衛(2期) [無投票 推進]	〃	2003 連立事業採択 2004 事業認可
2004.11	斎藤 衛(3期) [反対候補拮抗 推進]	〃	2005 住民投票条例提出
2008.11	栗原裕康(1期) [反対候補拮抗 推進]	〃	2009 調査費予算計上
2009.7		川勝平太	2009 知事貨物駅不要論 2009 調査費予算取下げ 2010 有識者委員会設置 2011 有識者委員会報告書 2011 PIプロジェクト開始
2012.11	栗原裕康(2期) [推進]	〃	2014 PIプロジェクト終了 2014 知事意思表明
2016.11	大沼明德(1期) [栗原候補、落選 中立、後に推進]	〃	
2018.04	頼重秀一(1期) [推進]	〃	2018 土地収用法調査費用 予算計上
2022.04	頼重秀一(2期) [無投票 推進]	〃	2021.2 行政代執行(用地完了) 2022.1 貨物駅着工

出典:著者作成

その後、沼津高架の推進のための作業が進められ、2022年1月に原地区において新貨物駅工事の起工式が行われた。2022年4月に行われた沼津市長選挙では22年ぶりとなる無投票で再選、沼津高架の工事を本格的に推進する環境が整った。2022年7月に沼津高架について事業評価手続きのなかで見直しを行い、その結果、沼津高架の完成は7年延期となり2040年度となることが明らかにされている<sup>注13)</sup>。

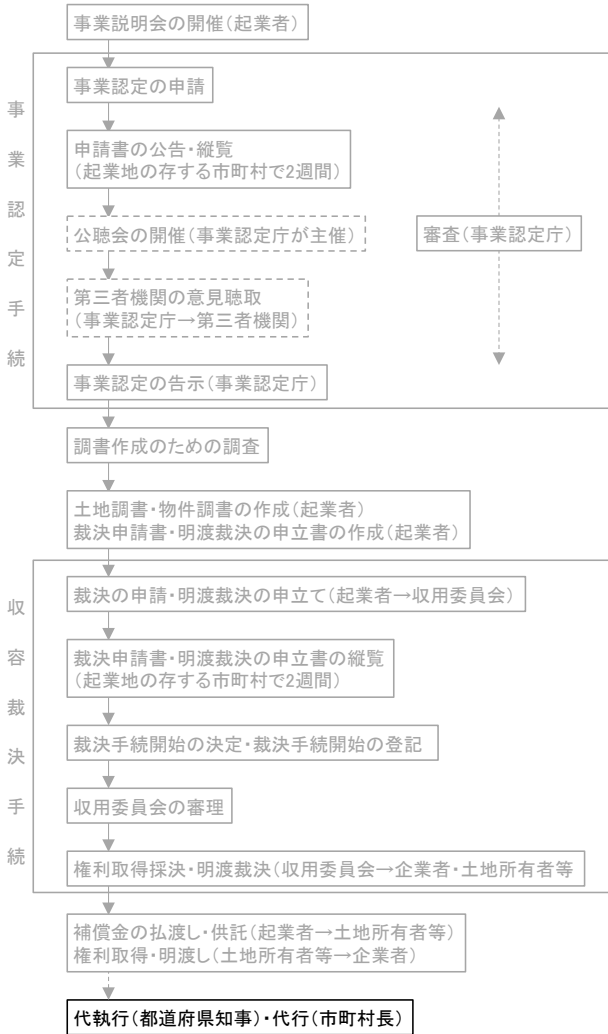


図-18 土地収用・行政代執行手続の流れ(再掲)

## 5. 考察

### (1) 政治経済の状況変化への耐性力

社会資本整備は住民の暮らしに直結していることが多く、かつ行政が担うことが多いため投票行動との結びつきが高く、執行機関である行政を監視する立場の政治との関連性も高くなっていく。一方で公共事業は長い年月をかけて構想から完成までに至るものであるため、政治環境の変化という風雨に曝されることになる。用地買収や大規模な工事を伴うことから、臨機応変に計画を変更できるものではなく、また完成してはじめてその効果が発揮できる施設でもある。こうしたことから、政治経済の状況変化への耐性力が必要となってくる。

今回取り上げた事業はいずれも政治的に大きな影響を受けた事業といえるが、八ッ場ダム、那覇空港増設、沼津鉄道高架はほぼ元の計画どおり完成または工事が進んでいる。合意形成が対象住民というよりも市民住民に対

するものもあるが、いずれも技術面・政策面での計画検討プロセスと、八ッ場ダムを除き市民参加プロセスという二つのプロセスを踏んでいる。特に那覇空港増設は事前に行っていたために政治環境の変化にも影響を受けなかった事例である。他の二つは、影響が発生したのちプロセスを経たことにより合意形成がなされたといえる。二つのプロセスは一時的な世論に流れることなく、市民住民に冷静な判断をしてもらうための舞台装置の役割を果たしている。つまり合意形成手続きの導入が耐性力を与えたといえる。

駒の浦埋立架橋と川辺川ダムは、二つのプロセスを経たのちに、それぞれ計画変更、中止ののち再開に至っている。技術面・政策面だけではなく、住民から選ばれた「市民住民」の代表者が総合的に判断した形になっている。技術面・政策面、また合意形成といった領域において、定量的な判断基準があるわけではなく、それぞれ努力を尽くしたのちに最終的には代表者が総合的に判断せざるを得ない。

栗東新駅については、二つのプロセスが機能していた様子はいかかえ、限られた情報のなかで候補者があらかじめ判断を示したうえで当選し、市民住民の代表者として当時の世論も背景にその判断が覆ることがなかった事例である。脱ダム宣言についても同様の構図にも映るが、手続き的には技術的・政策的な検討のプロセスは踏んでおり、ほとんどが中止となったということはそもそも事業の必要性に問題があったのかもしれない。社会資本整備事業のなかでも、ダムや廃棄物処理施設のように受益者と負担者とが大きく異なる場合には、立地地域における対象住民との合意形成の難易度は特に高くなるが、行政関係者の不断の努力で築かれた地元との信頼関係構築は一瞬にして崩壊しかつ修復には莫大な時間を要することとなることを理解しておく必要はある。

### (2) 合意形成手続きの活用

これまで合意形成手続きは新規事業や長い間中止された事業に対して、事業を行わないことも選択肢に入れ関係者との合意形成を行う場合に適用されてきたが、沼津高架の場合は事業の継続を前提に関係者が計画に見直しを含め合意形成手続きを導入したという意味では新しい取組であったと言える。また意思決定者は主に対象住民との合意形成の流れを予断を持たずにあえて傍観し、合意形成の収斂結果を受けて意思決定を行うことになるため、冷静に全体を俯瞰したうえで判断を行う環境を整えることができたといえる。沼津高架は、先行事例により確立された合意形成手続きを、事業中ではあるが現実に紛争が発生した事案に対して導入することで、紛争の解決・緩和に繋げることができた事例である。

対象住民が心配し事業への反対の動きがある場合、意

思決定を行う立場にある者の発言や行動は対象住民や市民住民に大きな影響を与える可能性が高い。意思決定を行う立場にある者の影響や政治的な影響を一旦排除し、地元の不安や悩みに寄り添っていくための場づくりが必要であり、それが沼津高架 PI プロジェクトであった。すでに大規模事業をはじめ多くの事業において適用実績もありガイドランも整備されていたが、事業中ではあったが合意形成を行う正統な場として PI プロジェクトは提案され、地域に受け入れられたといえる。PI プロジェクトに対して、すべてのステークホルダーが参加したわけではないが、沼津高架という個別の事業の特性を踏まえ適用にあたり様々な工夫を重ね、厳格な手続きや地道な取り組みにより、その正統性は名実ともに担保され、PI プロジェクトの成果に権威を与えるものとなったといえる。

### (3) コストと時間管理概念

合意形成手法を導入することにより、紛争の発生や長期化を未然に防ぐことが可能となるが、相応の時間の投入や体制の整備、所要の経費などは必要となる。沼津高架の場合には県政の重要課題に位置付けられ予算や体制に問題は生じなかったようであるが、今後ほかの事例での適用を考えていく場合には相場観を共有しておくことは重要であろう。また那覇空港増設では事前の手続きにより大きなトラブルを未然に防いだ好事例といえるが、行政組織の特徴として事後的な事案には対応するが事前的対応には腰が重くなる傾向があり、特に財政部局にいかにかアピールしていくか行政内部における現実的な課題といえる。今後導入を考えている、または導入を勧めたい行政機関のためにも、時間管理や行政コストの視点も考慮しどのような規模やどのような段階にある事業に導入すべきか、また導入しなかった場合に発生したであろう費用についても研究・整理が進められていくことが重要である。

## 6. おわりに

社会資本整備の現場が困っていることを、学問的立場から整理し助言していくのが土木計画学であるとしたら、合意形成の分野はまさにその本流といえる。技術的・政策的に正しいことを市民住民、対象住民に理解してもらい合意形成につなげることは、土木行政そのものであり、インハウスエンジニアが果たすべき重要な役割である。

2020年3月完成した八ッ場ダムは大変厳しい地元との調整、政治情勢の変化による工事中止、土木計画学上の知見も活用して再開にこぎつけ、コンクリート打設が完了し、試験湛水が開始された10日後に起こった台風19

号による大雨から首都圏を守ったことは記憶に新しい。

沼津鉄道高架事業は休止状態から土木計画学上の知見の活用により最終的には用地1件について行政代執行となったが用地買収を完了、工事の槌音とともに眠りかけていた沼津駅周辺に都市開発の動きが活発化している。

新東名高速道路は道路公団改革の流れの中で必要性が議論されたが、土木計画学上の知見の活用により説得力を有し一定の方向に進んでいった。その一方で規格が過大であるとして神奈川県と愛知県の区間の車線数が減じられたことは、国家百年の大計の観点からみれば残念な結果であるとの意見も聞かれる。

現在も多くの社会資本事業が進められており、今後も脆弱な国土の日本においては相当の社会資本整備を進めていかなければならないだろう。その際、事業が常に順調に進むわけではなく、長い年月の間には、地元住民の理解、自然環境との対峙とともに、市民住民の声を背景とする政治情勢の変化やその時々々の価値観の変化はいつ発生してもおかしくはない。そういう時にこそ、またそういう時に備え、冷静に科学的かつ技術的な見地からの必要性の議論と、市民住民と対象住民の合意形成を図るための手法の導入が効果的であるとの考え方が世の中に定着していくよう、さらに他の事例についても研究も進めていくことが求められる。

**謝辞：**本稿の執筆にあたり資料の提供や助言を頂いた関係者に感謝する。なお、本稿はできるかぎり事実に立脚して執筆しようとしたが、著者の思い込みや事実誤認の記述となっている可能性もあり、その責は一切著者に帰属するものである。

## NOTES

- 注1) 道路計画合意形成研究会：提案書構想段階における新たな計画決定のプロセスのあり方について，2001.
- 注2) 国土交通省道路局道路経済調査室：道路環境調査室：市民参画型道路計画プロセスのガイドライン，2002.
- 注3) 平成 15 年 10 月 10 日閣議決定：第 1 次社会資本整備重点計画，2003.
- 注4) 前川秀和：道路計画の構想段階における PI 制度ならびにその運用に関する研究，2006.
- 注5) 長野県：「脱ダム」宣言，2013.
- 注6) 滋賀県：新幹線新駅問題に係るこれまでの取組経緯，2018.
- 注7) 広島県福山市：鞆地区道路港湾整備事業を巡る経緯，2022.
- 注8) 群馬県：ハッ場ダムの歴史，2020.
- 注9) 国土交通省九州地方整備局：川辺川ダム建設事業の経緯，2022.
- 注10) 内閣府沖縄総合事務局：那覇空港プロジェクト，2022.
- 注11) 国土交通省総合政策局総務課：事業認定申請の手引き（第 2 版），2019.
- 注12) 静岡県：これからのまちづくりについて～活力あるまちを目指して～，2015.
- 注13) 静岡県：令和 4 年度の公共事業の再評価結果，2023.
- 注14) 屋井鉄雄，前川秀和：市民参画の道づくり，2004.
- 注15) 石川雄章：道路計画制度における計画決定及び PI のあり方に関する研究，2005.
- 注16) 矢嶋宏光，小瀬木裕二：交通基盤整備事業における紛争解決の取り組みと効果
- 注17) 静岡県：沼津駅付近鉄道高架事業HP
- 注18) 沼津市：沼津駅周辺整備事業HP

## REFERENCES

- 1) 平成 22 年 3 月 2 日静岡県議会定例会知事答弁（対小野議員）
- 2) 平成 22 年 3 月 3 日静岡県議会定例会知事答弁（対鳥澤議員）
- 3) 平成 22 年 2 月 12 日沼津市定例議会市長施政方針
- 4) 平成 22 年 2 月 22 日沼津市定例議会市長答弁（対渡辺議員）
- 5) 平成 23 年 6 月 20 日沼津市定例議会市長答弁（対江本議員）
- 6) 平成 23 年 9 月 28 日沼津市定例議会市長答弁（対川口議員）
- 7) 平成 26 年 2 月 28 日静岡県議会定例会知事答弁（対蓮池議員）
- 8) 平成 26 年 6 月 28 日静岡県議会定例会知事答弁（対増田議員）
- 9) 平成 26 年 9 月 30 日静岡県議会定例会知事答弁（対鳥澤議員）
- 10) 平成 22 年 7 月 13 日静岡県議会定例会知事答弁（対蓮池議員）
- 11) 平成 23 年 6 月 28 日静岡県議会定例会知事答弁（対大石議員）
- 12) 平成 25 年 2 月 12 日静岡県議会定例会知事答弁（対藪田議員）
- 13) 平成 25 年 3 月 4 日沼津市定例議会市長答弁（対渡部議員）
- 14) 平成 26 年 9 月 24 日沼津市定例議会市長答弁（対浅原議員）
- 15) 平成 26 年 12 月 3 日沼津市定例議会沼津駅周辺整備事務局長答弁（対殿岡議員）

INTRODUCTION OF CONSENSUS BUILDING PROCEDURE FOR  
PUBLIC WORKS IN CASE OF CONFLICT

Seiji MORIYAMA and Yuto KUBOTA