

1. はじめに

戦後の日本では、社会の複雑化に伴い、各種社会的リスクが増加するとともに、そのリスクを社会的意思決定の一部に組み込み考える必要性が生じた。一方、戦後の日本社会を牽引した社会基盤整備、特に道路整備に伴う社会的意思決定のあり方が、こうした社会的リスクと共に重要な問題として認識されるようになった。

これまでの研究によって、この社会的リスクを伴う社会的意思決定については、既に専門家がその決定に介入する方法を社会システムに組み込む有効性が明らかにされ、制度化されている。

そこで本研究では、道路整備を対象に整備後に発生する公害等の社会的リスクに対処する意思決定において、専門家が介入するシステムが有効であることを示すと共に、その要件を示すことを目的とする。

2. 考察の視点

既往研究では、システムの有効性について検証しながらも、現実社会で実現可能か、また先の目的を達成しているか、という点についての検討は十分ではない。そこで、組み込まれたシステムが目的に適切していることを検討するため「社会的リスクの発生によって生ずる被害に対する適合性」と、システムの社会的実現可能性を検討するため「専門家介入型の意思決定システムの実現可能性」の2つの視点から分析する。

3. 事例分析

「社会的リスクの発生によって生ずる被害に対する適合性」を検証するために、日本の公害紛争処理制度を、「専門家介入型の意思決定システムの実現可能性」を検証するために、英国の審問官制度（インスペクター制度）を、対象としてシステムの有効性を分析する。

具体的には、道路整備を対象としてそれによって生ずる社会的リスクの中で最も影響の大きい公害等の環境リスクを対象とする。分析の視点としては、制度が実際に処理している事件の量（処理事件数）、下された判断の内容（判断の質）、一つの事件が処理されるまで要した時間（所要時間）の3つの項目を取り上げる。

① 公害紛争処理制度

公害紛争処理制度は、社会的リスクの主要素である公害がもたらす紛争について、民事裁判における司法的解決とは別に、手続きの形式的厳格性を緩和させ、紛争の迅速かつ適正な解決を図ることをねらいとして設置されている。公害紛争処理機関としては、国に公害等調整委員会が、各都道府県に公害審査会が設置されており、斡旋、調停、仲裁及び裁定を行っている。なお、特に公害等調整委員会は、法律により中立性・独立性を備える準司法的機能を持つこととされている。

② 審問官制度（インスペクター制度）

インスペクター制度については、既に数多くの研究が存在する。この制度は、社会的リスクに関する内容を含めて、広く都市計画全般に亘る意思決定において、専門家であるインスペクターが介入することで、決定に至る合意形成を円滑に進めることをねらいとする環境省の外局制度である。また、インスペクターが担当する業務は、都市計画や開発許可全般の裁定と道路計画の審問という2つであり、それぞれを別種のインスペクターが担当している。さらに、制度の特徴として、（1）業務責任・人事・予算の独立性の保持、（2）人材は他領域での有識かつ経験を有する専門家から適宜公募によって選出、（3）行政機関に置かれるインスペクターを有立法権者により任命、の3点がある。

表1. 公害紛争処理制度に対する分析

	実態	分析結果
(処理事件数)	・制度制定以降、件数は増加傾向 ・近年その傾向が著しい	・事件が次年度に係属される割合が増加 ・重大な事件が次年度まで持ち越しとなる割合が増加 ・委員もしくは行政担当者一人当たり処理しうる件数が、限界を超過
(判断の質)	・申請案件に対する解決件数の割合が減少傾向 ・現在の案件の大半が未解決	・個人のプライバシー等、処理制度の取り扱う対象外の事件に係属 ・判断の決定方法に問題
(所要時間)	・民事裁判と比較して処理時間が大幅に短縮 ・年々所要時間は増加傾向	・紛争の形式的手続きの厳密性の緩和により、時間的コスト削減が可能 ・紛争当事者の出席が必須であるため、集中的話し合いが困難

表2. インспекター制度に対する分析

	実態	分析結果
(処理事件数)	・制度制定以降、件数は増加傾向 ・近年その傾向が著しい	・多数の人材により、現在の案件の対しても十分に対処が可能
(判断の質)	・判断が下された案件に対する不服申立が微少	・裁定者と裁定内容に対し信頼性が確保 ・制度自体の透明性・中立性・独立性の保持
(所要時間)	・民事裁判と比較して処理時間が大幅に短縮 ・年々所要時間は増加傾向	・紛争の形式的手続きの厳密性の緩和により、時間的コスト削減が可能

4. リスクに対する社会的意決定システム構築の要件

以上の2制度に対する分析結果を表1～2に示す。この両制度に共通する事項として、①専門家が意思決定に対し十分に関与できるようにするため、適宜人材を補強していることであり、②時間コストを削減するため、手続きの形式的厳密性を緩和していることである。

次に、道路整備の社会的リスクに対応する意思決定システムを整備する要件としては以下の事項が挙げられる。

①対象とするリスクの規模・対象範囲に沿った意思決定が必要であることから、これに対応するシステムの整備が必要である。

具体的には、対象とするリスクは、大気汚染に代表される典型7公害のように、被害の規模と対象範囲を刻々と変化させ、広域の人々の健康や生命に直接影響を与える。

これに対し、道路整備により発生する公害問題を取り扱う機関は、地方自治体、公害紛争処理機関及び、裁判所があり、また地方自治体の中でも施設の建設・管理行政を所掌する部局と環境保全行政を所掌する部局とに分かれている。その上、行政組織は縦割りになっていることから、被害の規模・対象範囲が刻々と変

化するリスクに十分に対処できているとは言い難い。

従って、行政機関においては、道路公害等の社会的リスクに対しても、その実態をリアルタイムに認識するための情報の共有化を図るシステムの構築、知識のみならず経験・ノウハウ習得させることにより、リスク問題に対応する人材（専門家）を育成することが必要である。

②道路は公共性を有することから、そこから生ずるリスクに対する意思決定システムとして、行政機関の中に透明性・中立性・独立性の高い制度を創設し、市民に対するアカウンタビリティを徹底することが必要である。

これを実現するためには、機関に所属する専門家の資質にのみに頼るのではなく、我が国においても英国のインспекター制度を参考にすることが有効である。

5. おわりに

2事例を分析することにより、専門家が決定に介入する方法が社会的リスクの意思決定に有効であることを確認し、さらに道路整備の社会的意決定についても今後同様のシステム整備を図ることの要件を整理した。