

社会資本整備事業における社会的合意形成プロセスの評価

九州大学大学院工学府 学生員 片山明俊
九州大学大学院工学研究院 フェロー会員 島谷幸宏

1. 研究の目的

社会資本整備事業において、市民参加が結実するためには、その過程で社会的な合意を形成することが必要である。合意形成に役立つ手法については、多数の報告がなされているが、これらの手法はそれぞれの事例ごとにその特性を見極めて組み立てなければならない。それゆえ、各地で試行錯誤的に取り組みがなされてきたが、その中でいくつかの課題が挙げられてきた。

本研究では、「社会的合意形成プロセス」を、「社会基盤整備や環境問題など、意見の対立がある中で、よりよい合意をめざすために(1)多様な価値観の存在を認めながら、(2)人々の立場の根底に潜む価値を掘り起こして、(3)その情報を共有し、(4)お互いに納得できる解決策を見いだしてゆくプロセス¹⁾」と定義し、これらを達成するために考慮することが必要とされている項目を既往の研究・報告から抽出し、実際の社会資本整備事業における社会的合意形成プロセスに照らし合わせて考察することによりプロセスの評価を行なうと共に、これらの考慮すべき項目の妥当性を検証することを目的とした。

2. 研究内容

2.1. 研究手法

はじめに、『土木施工』より13報、『土木学会誌』より15報、『土木学会論文集』より3報、『環境情報科学』より11報の計42報の論文および記事と、4冊の図書から、社会的合意形成に必要とされている項目を抽出した。次に、抽出された項目を、前出の社会的合意形成プロセスの定義に示された4項目を目的とするものに分類・整理した。その結果を、右上表に示す。

次に、筆者らの研究室が現在関わっている3件の社会資本整備事業の社会的合意形成プロセスに対して、これらの項目が考慮されたかを判断基準として評価を行い、実際に事業の中で見られた課題や成果と比較・検討することで、これらの考慮項目の妥当

性について考察した。

表 社会的合意形成プロセスにおいて考慮されるべき項目とその評価基準

目的	考慮項目	評価基準
多様な価値観の存在を認める	ステークホルダーの選定	多様性 参加の形式 年齢層 参加を促す工夫
	専門家の選定	適性
人々の立場の根底に潜む価値を掘り起こす	考慮される内容	現状に関する事項 地域の歴史に関する事項 供用時に関する事項
	合意形成プログラム	メニューの的確さ
	時間	開催間隔 時間帯 総時間
	ファシリテーターの技量	意見を引き出す プログラム提案
情報を共有する	情報の共有	適宜性
	情報公開	早期性 広範性 認知性
	情報の分かりやすさ	特に専門的な内容の説明
お互いに納得できる解決策を見いだしてゆくプロセス	場の設定の時期	早期性
	市民の権利	権利の段階の高さ
	市民の主体性	有無
	ファシリテーターの立場	中立性
	専門家の立場	中立性
	学習の場	有無
行政の体制	分野横断的な組織	
	行政担当者の教育	教育がなされた

2.2. 研究対象地

本研究で検討した事業は、以下の3件である。なお、「市民参加の段階」については、Arnstein²⁾が提唱した「市民参加の8段階梯子」を参考にした。

(1) アザメの瀬自然再生事業 (佐賀県唐津市)

事業主体：武雄河川事務所

事業内容：氾濫原的湿地の再生

市民参加の段階：パートナーシップ (6段階目)

(2) 北町・本小路地区護岸整備事業 (宮崎県延岡市)

事業主体：延岡河川国道事務所

事業内容：都市部における護岸整備

市民参加の段階：懐柔策 (5段階目)

(3) 杓尾海岸臨港道路整備事業 (福岡県行橋市)

事業主体：行橋市

事業内容：漁港整備に伴う海岸線での道路整備

市民参加の段階：情報提供 (3段階目)

2.3. 各事業の評価

整理した考慮項目に従い、対象の3事業について検討を行った。この検討過程で、判明した特筆すべ

き事項を以下に述べる。

(1) アザメの瀬自然再生事業

アザメの瀬事業の特徴としては、参加の形態として、ステークホルダーを自由参加、専門家を公募研究として応募した点が挙げられる。これにより、多様な価値観を持つものが集まり、多面的なデータを基に議論を展開することが可能になった。

また、「アザメの瀬検討会」という合意形成の場が、月1回開催され、その数は2006年末の時点で、57回にも上った。検討会では計画の策定から維持管理のあり方まで、現地調査やモニタリング調査の結果などの情報を得ながら、話し合いが行われた。

検討会は計画初期の段階から開かれ、参加者が事業に関して様々なことを決定する権利を保証すると同時に、参加者の主体性が求められた。この検討会の中で、「アザメの会」という市民グループが誕生したことも、大きな成果である。

検討会で話し合われた内容は、現地の掲示板に掲示されるとともに、河川事務所のホームページ上で「アザメ新聞」として公開された。また、専門的な内容などに関しては、シンポジウムや見学会など、学習する場が設定された。

アザメの瀬事業では、これらの取り組みの結果、本事業では円滑に社会的合意が形成された。

(2) 北町・本小路地区護岸整備事業

この事業では、ステークホルダーの参加は代表制であったものの、地元住民の他に、地域の歴史、文化を鑑みた人選が行われた。

「北町・本小路地区護岸整備を考える会」という合意形成の場が、月1回、計3回開かれた。考える会では、現状・歴史・利用の観点からの資料が行政によって提示され、流下面積の確保を条件に、護岸整備に論点を絞った話し合いがなされた。

考える会では、各回の検討に必要な情報が行政により十分に準備され提供された。その情報が、会議に参加した代表者から所属する団体へも伝えられたと考えられる。

北町・本小路地区護岸整備事業では、これらの取り組みの結果、円滑に社会的合意が形成された。

(3) 沓尾海岸臨港道路整備事業

沓尾漁港の整備事業では、当初ステークホルダーとして基本的に漁協のみを念頭に置いており、合意

形成の場もほとんど設置されておらず、市民に計画に参加する権利が十分に与えられなかった。

事業に対する情報は、資料が縦覧される旨を市報などに掲載したのみであったと考えられる。

この事業では、行政による合意形成の場は設けられなかったが、沓尾海岸の保全を望む市民団体のメンバーを中心に合意形成のための試みが行われた。働きかけた対象としては、市、市議会、道路の主要な利用者となる沓尾地区の住民であり、アドバイザーとして大学などが加わった。活動の内容は、署名活動の他、地域全体でこの問題に取り組んでいくために、意識向上を目的としたシンポジウムやワークショップの開催、沓尾海岸の環境や文化の調査、行橋市への計画変更を話し合うための「場」を設けることの請求など、先の2つの事例で行政が担っていた役割の多くを果たしていた。このような活動の結果、計画が一部変更されたが、妥協的な側面を残すことになった。

3. 結論

以上、3つの事業について検討を行った結果、既往の研究・報告で指摘された評価項目は、全体的な傾向としては社会的合意形成の達成度に強く影響することが分かった。特に、沓尾海岸の事例では、ステークホルダーの選定が十分でなく、市民参加の場が設置されなかったことが、施工段階での計画の変更など、事業の進行に大きな影響を与えた。一方、アザメの瀬の事業では、ファシリテーターの立場が行政であったが、経験によりファシリテート能力があり、初期の段階で信頼の形成に時間を割いたため、合意形成に対して支障をきたさなかったと考えられる。また、北町・本小路地区護岸整備事業のように、激特事業という期間の限られた事業であっても、住民の間に災害対策という同一の目標ができていたこと、決定できる事項が明確であったこと、多様な価値を捉えた準備がされたことなどにより、高い達成度を得ることができた。

参考文献

- 1) 桑子敏雄: 市民参加型公共事業の展開, 土木施工, 5月号, 2003.
- 2) Arnstein, S.R.: A Ladder of Citizen Participation, AIP journal, July, 1969.