

公共事業における合意形成の一般的推移と難航要因に関する試論

東北大学大学院国際文化研究科 学生会員 ○渥美龍哉

東北大学大学院国際文化研究科 正会員 青木俊明

1. 研究の背景

近年、日本の公共事業では、政策立案過程または実行過程において、市民参加が導入されてきた。市民参加とは、市民と行政の直接の合意形成の機会である。市民参加の具体的な方法として、住民説明会、懇談会、ワークショップなどが挙げられる。市民参加が導入された理由は以下の2つである。1つ目は市民ニーズの多様化である。国土交通省の「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」¹⁾によれば、市民参加導入の背景には、市民の行政に対する要望の多様化により、行政が住民に対して柔軟な対応になったことが述べられている。2つ目は、公共事業に関する地域コンフリクトが発生したことである。青木²⁾によると、ダムや道路といった公的施設を整備するとき、それにより恩恵を受ける受益者がいる一方で、住居地の立ち退きや公害問題などの不利益を被る受苦者が生じる。そのような場合、事業を推進する行政、受益者と受苦者の間に利害対立が生じ、地域内でコンフリクトが発生する。そのため、コンフリクトの解決策として、市民参加が導入されたというものである。

市民参加が制度化されてから10年以上が経過し、その導入事例が蓄積されつつある。現在、市民参加の合意形成の過程において、意見対立など合意形成を阻害する問題がある。市民参加の合意形成が円滑に行われるためには、円滑な合意形成を阻害する難航要因を明らかにする必要がある。また、合意形成の過程で発生する難航要因を、行政が事前に予期し対応できるようにしておくことも、リスク回避上、重要になる。そのためには合意形成の一般的推移を知り、どの過程で難航する傾向があるかを明らかにする必要がある。そこで本研究では、合意形成の推移過程と難航要因を考察する。

2. 先行研究

市民参加研究は、2つに大別される。1つ目は、合意形成プロセスにおける、行政に対する住民の協力行動の理論分析である。住民から協力行動を得るためには、行政の住民に対する公正な扱いが必要であることは多くの研究³⁾で指摘されている。公正な扱いは、公共政策過程における市民参加の実施などの手続き的公正と、政策の結果、受苦者と受益者の不平等性の解消という分配的公正の2つから成る。行政が住民に対して公正な扱いを行うことにより、住民の行政に対する信頼感が向上し、賛同度が増し、合意に至る。2つ目は、個別事例に関する研究である。例えば、松田は牛久市を事例に、住民、行政の双方から市民参加の合意形成までの推移について意見を収集し、懇談会の効果や課題を指摘した⁴⁾。また、個別事例から合意までの協議の推移やそこでの難航要因も指摘されている。

このように、個別事例を対象とした研究は行われてきたが、網羅的な調査研究は行われていない。そのため、一般的な合意形成の難航要因と合意形成の推移過程は明らかにされていない。

3. 研究の対象と前提条件

まず、合意形成の難航は意見対立によるものが多いと考えられる。意見対立の構図は2つに大別できる。一方は、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。他方は、住民間の対立である。住民間の対立は、受益者と受苦者の双方がステークホルダーである場合と、受益者は直接的に事業の影響を受けるが、受苦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。そのため、本稿では、

キーワード：市民参加、合意形成、consensus building

〒980-8576 宮城県仙台市青葉区川内 41 国際文化研究科 国際環境資源政策論 TEL022-795-4689

住民と行政の対立に限定して考察する。検討題材についても、住民と行政の対立が最も多いように思われる NIMBY 施設に限定する。また、合意形成過程は複数回にわたり行われるものとする。

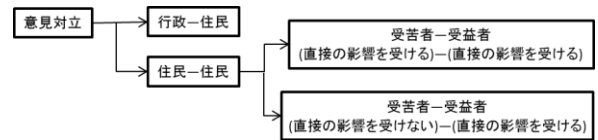


図-1 市民参加の意見の対立関係

表-1 市民参加の段階別の態度変化

段階	住民の心理	行政
1	全ての住民が、事業に反対する	事業内容について説明する
2	少数の住民が行政の交渉に応じる	事業整備後の住民の受ける利益の説明を行う 住民の反対理由を検討
3	多くの住民が行政の交渉に応じる	事業整備後の住民の受ける利益や、同様事例の説明など、誠意を持った説明を行う
4	住民が事業に賛同へ態度を転換する	計画を合意できるよう調整
5	合意に至る	合意に至る

応を何度も行ったことにより、住民が公共事業着手により受ける利益を考慮し、賛同側に態度を変化させたと考えられている。

4. 合意形成の難航要因と一般的推移

（1）難航要因

（ア）行政と住民の利害対立

最も多い合意形成の難航要因として、利害対立が挙げられる。公共事業では、しばしば公益を重視する行政と事業に反対する住民の対立が生じる。事業反対の原因としては、事業によって不利益が生じる場合と、イデオロギー上の対立の2つに分けられる。これらは、多くの事例研究⁵⁾でも指摘されており、一般的な難航要因に挙げられるだろう。

（イ）環境変化に対する不安

将来リスクに対する不安感も難航要因の一つだと考える。公共事業が行われた結果、騒音などの環境被害や移転先の生活環境に対する不安が生じ、それが難航要因となると考えられる。

（ウ）行政に対する不信感

行政に対する不信感も難航要因の一つだと考える。過去の公共事業における行政の対応など、住民が何らかの理由で行政を信用していないため、事業に反対する。それが難航要因になると考えられる。

（エ）地域に対する社会的責任感

地域に対する社会的責任感も難航要因の一つと考える。先祖代々の土地を守るなど、住民の地域に対する社会的責任感から事業に対する抵抗感が生まれ、それが難航要因になると考えられる。

（2）一般的推移過程

合意形成過程上の態度は、過程の進行により変化すると考える。そこで、合意形成過程上の態度変化を5段階に分ける(表-1)。市民参加の初期段階では、住民と行政が対立している。住民は難航要因で挙げた理由から事業に対して否定的または懐疑的である。行政が住民に対し、公正な対応を続けた結果、住民の行政に対する態度が軟化し、事業による利益の考慮を経て、賛同に態度を転換し、合意形成に至る。青木の研究⁶⁾では、行政の住民に対する誠意ある対

5. おわりに

市民参加の合意形成に至るまでの推移過程と難航要因について、先行研究を基にプロセスを例示した。今後は、合意に至るまでの一般的推移と難航要因の客観的検討にむけて社会調査が必要である。

参考文献

- 1) 国交省所管の公共事業の構想段階における住民参加ガイドライン, 2003
- 2) 青木：地域紛争と公正。大淵(編) 紛争・暴力・公正の心理学, 北大路書房, 第14章, 2016
- 3) 藤井：合意形成問題における”計画修正可能性”と”謝罪”の決定的役割, 運輸政策研究 7 (3), 2004
- 4) 松田：都市計画マスタープランにおける PI プロセスのあり方に関する考察, 土木計画学研究論文集 19(3), 2002
- 5) 外井：生活道路整備における合意形成基盤の成立要件の定量的評価に関する研究, 土木学会論文集 68(1), 2012
- 6) 青木：胆沢ダム建設事業にみる合意の構図, 土木学会論文集 64(4), 2008