

公共事業実施における合意形成プロセスに関する一考察

東京大学 ○岩井寿人
 東京大学 野城智也
 東京大学 吉田恒昭
 東京大学 國島正彦

Hisato Iwai, Tomonari Yashiro, Tsuneaki Yoshida, Masahiko Kunishima

近年、全国各地で公共事業実施をめぐる地元住民と計画主体との対立・紛争という社会問題が顕在化している。本研究ではその具体的事例の一つとして東京大学駒場キャンパス再開発事業についてケーススタディしたものである。本研究では、公共事業実施計画作成過程の観点から、駒場寮廃寮プロジェクトの経緯を体系的に整理した。

まず、駒場キャンパス再開発事業の問題点として、①事業アセスメントの不備、②事業計画決定過程における当事者の不在、③事業執行の手法・手続きの硬直性、及び実態との乖離、④行政職員の行動規範の不明確性の4点を挙げ、これに基づいて本研究では、次のような分析を行った。

①に関連して、CVM(仮想評価法)の有用性について追究し、考察を加えた。CVMとは、アンケートを用いて一般市民にたずね、比較評価が難しいとされる環境等の価値を金額で示すことにより、具体的なプロジェクト評価を可能にする一方法であり、住民、計画主体に多様な価値観が存在することにより解決が困難となりがちな社会紛争を解決するための一つの有用な方策と考えられる。

また②③に関連して、市民参加、情報公開が求められる背景を考察して、分析を行なった。また④に関連して、地域問題・都市問題に対する行政職員の参加の在り方についても考察を行なった。

以上の段階を踏まえ、市民参加型の公共事業プロセスは、国民と行政との関係をより近いものとし、両者の有機的な信頼関係が築かれていく潜在的可能性をもつこと、また少数者の見解も反映しうる「公共性」の実現を可能にするという知見を得た。

キーワード：市民参加、アセスメント、情報公開、異質性

1. 本研究の背景と目的

社会基盤の整備は、地域社会における経済活動と生活環境・住民福祉の向上・改善を目的とし、地域社会にとって本来は歓迎されるべきはずのものである。しかし現実には、全国各地で公共事業実施をめぐる地域住民と国や地方自治体等の計画主体との間になんらかの紛争が生じ、社会問題化する事例も少なくない。

計画主体への不信感、過去の幾つかの紛糾した事例によって積み重ねられ、かつマスメディアによる誇

社会基盤整備をめぐる、紛争が頻繁に発生
住民の合意形成の長期化

過去の紛糾事例
誇張報道、etc

公共事業を行う
行政当局や建設業界
全体への
漠然とした不信感

今後の
公共事業
計画・執行に
悪影響

図-1 本研究の背景

東京大学大学院工学系研究科社会基盤工学専攻
 建設マネジメント／開発システム研究室

TEL:03-3812-2111(ext.6143) FAX:03-5689-7267

張等も相俟って増幅され、先入観となって住民の中に潜在し、今後の様々なインフラ整備プロジェクトの進行を阻害する可能性がある。最近、その不信感、公共事業執行を担う行政当局全体へ向けられており、その対応に膨大な社会的費用が必要になると考えられる。

本研究は、筆者の身近な紛争事例である、東京大学駒場寮問題事例に着目し、「アセスメント」、「市民参加」、「情報公開」等に関する既存の研究成果も踏まえながら、公共事業実施計画作成過程に関する考察を試みたものである。

2. 東京大学駒場キャンパス再開発事業

(1) 東京大学駒場寮問題年譜

東京大学駒場キャンパス再開発事業が、東京大学駒場寮廃寮をめぐる学内紛争、国对学生の裁判へと発展した経緯(1988～1998年)を以下に年表形式で示す。

a) 三鷹国際学生宿舎計画浮上

88年 大蔵省関東財務局、東京大学三鷹寮の敷地を「不効率利用」国有地に指定。

90年3月 東大当局、三鷹寮敷地没収の可能性に対処するため、三鷹寮を建て替える計画として「国際学生寄宿舍」建設計画を作成し、文部省に提出。しかし、この概算要求は却下される。また当時、この計画の内容、存在は学内には明らかにされていない。

91年3月 東大当局改めて「三鷹国際学生宿舎」計画を文部省に提出。

8月 文部省、三鷹国際学生宿舎計画の予算化を認める旨東大当局に打診。但し駒場寮・三鷹寮の廃寮をその予算化の条件として提示。

こうして三鷹国際学生宿舎計画は、当初の三鷹寮建替計画から駒場寮廃寮計画へと発展し、学部当局は、当事者である学生、そして大半の教授にも計画の存在を知らせないまま、関係省庁・部局との折衝を開始する。

b) 三鷹国際学生宿舎建設計画着手

91年12月 学部当局、無作為抽出の学生に対し、事業計画に関するアンケート実施。アンケート結果：三鷹国際学生宿舎建設計画に賛成多数。

しかし、このアンケートは三鷹国際学生宿舎計画が駒場寮廃寮とリンクしている問題点には触れず、「素晴らし

い三鷹宿舎」を描き出すことのみに終始した、恣意的かつ誘導尋問的な内容であった。以降、このアンケート結果は学部当局が「学生は計画に反対していない」とする根拠になる。そして学部当局は、「もはやこれ以上遅延することは許され」ないとして廃寮決定の基本方針を撤回・変更することなく建設計画の着手を宣言する。

c) 事業計画の見切り発車

92年7月 駒場寮跡地計画公開説明会

この説明会において、学部当局がそれまで主張していた「キャンパスの有効利用」は実際にはまだ計画されていないことが明らかになった。

10月 学部当局、三鷹国際学生宿舎着工。

d) 駒場寮廃寮反対運動の全学的な高揚

11月 駒場寮存続、学内賛成率76.1%。学部当局コメント：「空虚な数字を振りかざすよりも実のある誠実な議論を展開すべき。」「学生の意志は重く受け止めるがそれよりも(廃寮)計画の方が遥かに重い。」と計画優先の立場を堅持。

e) 廃寮実力行使

96年4月 学部当局、教職員を動員し、寮居室内にいる学生・寮生の調査・写真撮影、居室内から応答しない寮生に対しては室外から施錠。駒場寮への電気・ガス供給停止、同時にパワーショベルにより寮渡り廊下取り壊し強行。対して寮生・廃寮反対運動支援者はバリケードを築き、渡り廊下に通じる路地を封鎖。学生の座り込みによってパワーショベル解体作業不能。学部当局、「こんな危ない状況では作業が出来ない」と中止を求める業者に対して、「パワーショベルが駄目ならチェーンソーで壊せ」と指示。人が居座るすぐそばで大型のチェーンソーが回転するという危険な事態発生。

f) 法的措置

97年2月 国、駒場寮三棟(北寮・中寮・明寮)の明け渡し断行仮処分を東京地方裁判所に申請。

3月 学部当局、450人の警備員を動員し、駒場寮を包囲する中、東京地裁、明寮明け渡し仮処分強制執行。

6月 学部当局、「明け渡し断行仮処分決定」に含まれていない北寮建物の一部を強制的に取り

壊した。この時、学生・寮生・警備員に重・軽傷者多数、4名の寮生が救急車で搬送された。筆記者も紛争取材中に警備員から殴打され、全治二週間の負傷、カメラ破損。

10月 国、北寮・中寮明け渡しを求め、駒場寮委員会・駒場寮生らを相手取り提訴。

6月に警備員による暴行を受け失明状態となった駒場寮生、暴行を指示した教養学部教授3名と警備会社を相手取り損害賠償請求訴訟を東京地裁に提訴。

(2)問題点

一時は「駒場寮存続を求める全学投票」で賛成が7割を優に越すほど全学的に盛り上がっていた駒場寮廃寮反対運動も、学部の「計画撤回はあり得ない」という終始一貫した態度に次第に疲弊していった。更には学生同士の内部対立も起こり、学生の大半は学部の硬直した態度の前に次第に関心が薄れていった。残ったものは“運動派”学生と“無関心派”学生との確執、学生の学部に対する漠然とした不信感、一部“運動派”学生の学部への強い憤怒である。

本研究で事例として採りあげた東京大学駒場キャンパス再開発事業に関しては、事業の背景に何らかの政治的意図が働いていることが否めず、公共事業関連の社会紛争に関して一般的な考察を行う際には事例として採りあげるには不適切という向きもある。しかし、一連の経緯、現状を実際に目の当たりにすると、たかだか一大学の一学内問題とはいえ、「計画はもう既に決定済み、撤回はあり得ない」との従来の公共事業行政における硬直化したシステムの為に、柔軟な解決が阻まれてきた過去の紛争事例の数々を想起させられざるを得ない。

確かに本事例には独特の特殊な面が多分にあることは否めないが、問題が生じた根源に立ち戻れば、自ずとあらゆる紛争問題、社会問題に通ずる特性が見えてくるのではないか。

本事例は、和解協議による柔軟な解決は困難と見られ、このままでは、多くの人が「どうして対立、紛争が生じ、解消出来なかったのか」などといった問題の本質に触れないまま忘れ去られていくと考えられる。そういったことを踏まえ、この問題に近い場にいた筆者は、「紛争現場」というものを、身を持って確認する

意義も含め、同時にこの一見“特殊”な問題から一般化できる本質を発見することを目指して、アセスメント、市民参加など広く公共事業実施計画作成プロセスに関する一般的考察を深めていければと願ったのである。

東京大学駒場キャンパス再開発事業の執行プロセスを分析した結果、その過程には次のような問題点があると考えられる。

①事業アセスメントの不備

②事業計画決定過程における当事者の不在

③事業執行の手法・手続きの硬直性、及び実態との乖離

④行政職員の行動規範の不明確性

以下、本研究ではこれらの点について次の様な分析を行った。

①に関連して、CVM(仮想評価法)の有用性について追究し、考察を加え、②③に関連して、市民参加、情報公開が求められる背景を考察して、分析を行なった。また④に関連して、地域問題・都市問題に対する行政職員の参加の在り方についても考察を行なった。

3. 公共事業実施におけるアセスメント

(1)公共事業評価システムの不備

我が国では公共事業実施にあたって費用対便益分析を行う法的強制力がない。公共事業の評価手法については経済学、土木計画学、都市計画学等各方面で研究が盛んに進められているが、それらの公共事業の総合的な評価システムが確立していないのが現状である。従って、事業者が恣意的に都合の良い手法を適用する恐れもある。また、事後評価、環境影響評価も公共事業で義務づけられているわけではないので、事業の実績が他の事業にフィードバックすることが困難である。公共事業の見直しを求める声が全国であがっている一因はこういった点によると思われる。一定のアセスメントを行っていても、それが不十分であるとしてダムなどの水資源開発に対し、建設反対を求める市民と、開発行政当局との対立が起きる事例は全国各地に見られる。

さらに、計画から長期間を経た公共事業計画が、社会情勢の変化や社会ニーズとの乖離にも関わらず、見直しが行われないことを憂慮し、公共事業に対して

見直しを求める声が国民の間に急速に広まってきている。

こういった対立は、市民の意見が反映されないままに公共事業が進められてしまうことによると思われる。公共事業の見直しにあたっては、先の財政構造改革に謳われたような、ただ公共事業費の総額を縮減することだけが求められていたのではなく、本当に開発が必要なのか否かの議論を行い、開発計画の中に市民の意見を取り入れることが高まってきていることを考慮しなければならないと考えられる。

(2)CVMによる公共事業のアセスメント

a) 仮想評価法(CVM)

仮想評価法(Contingent Valuation Method=CVM)とは、アンケートを利用して、環境が改善され或いは破壊された状態を回答者に説明し、この環境改善や環境破壊に対して最大支払っても構わない金額(WTP:willingness to pay)や少なくとも補償の必要な金額(WTA:willingness to accept compensation)を直接たずね、その金額から環境の価値を評価する方法である。

b)CVMの役割

環境問題、生態系をめぐる対立を解決するためには、生態系の持っている価値を客観的にデータとして示すこと、すなわち、生態系を守ることがどれだけの価値を持っているのか、あるいは生態系が失われたら社会はどれほどの損害を受けるのかを客観的に示すことが必要である。言い換えれば、開発利益だけでなく、生態系の保全もまた、事業の便益としてとらえることが必要になる。ただ感情的に生態系を守れと訴えても、現実の環境問題の解決にはならない。CVMは、公共事業によって生態系が破壊されるならば、失われる生態系の価値を客観的に評価し、それをもとに公共事業のあり方を見直すための評価を与える手法である。

ここでCVMでは、環境の価値は金銭単位で評価される。多数の一般市民の意見をもとに評価するため、これまでの環境アセスメントでは反映することが困難であった不特定多数の一般市民の意見を組み入れることができる。また、金額で評価されるため、誰にとっても同じ尺度で議論することも可能となる。

環境アセスメントの手続き中にCVMを位置づけることによって、公共事業をめぐる開発側と保護側の対立を解決する方法が考えられる。図-2は、環境アセスメントの手続き(枠組み中)の中に、CVMを組み込んだものを示したものである。

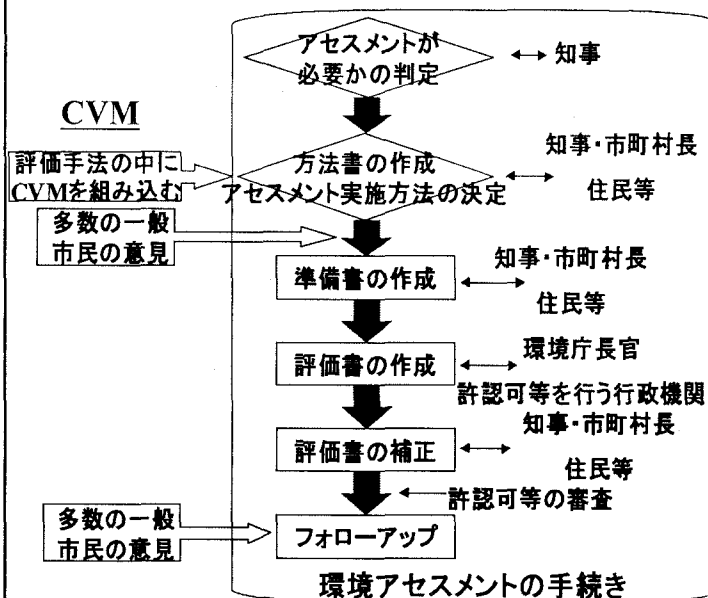


図-2 CVMと環境アセスメントのリンク

まず、生態系破壊等によって、開発の影響が特定地域の人々に留まらず、多数の一般市民にまで及ぶことが予想される場合、方法書の作成の段階で、アセスメントの方法の中にCVMによる評価を入れる。*

次に、環境アセスメントの実施段階で、CVMによる評価を行う。CVMでは多数の人々に対してアンケートを行って評価するので、この段階で多数の人々の意見が評価に反映される。評価結果は、準備書に記載され、知事・市町村長・住民等に伝えられる。CVMの評価結果は、例えば、「開発による生態系破壊の損害額はX億円であるが、保全政策を実施することによって生態系破壊の損害額はY億円にまで低下する」という形で示すことができるため、誰にでもわかりやすく開発の影響を表現することができる。CVMの評価額には、自然環境に対する一般市民の意見が反映されているので、開発業者や地域住民等の開発地域の人々は、自分の住んでいる地域の自然環境

* 現行の環境影響評価法では、方法書の作成段階でアセスメントの項目や評価方法について意見を述べる機会が保証されているので、この段階で評価手法の中にCVMを入れるように要求することができる。

に対して、全国の人々がどれほどの価値を持っているのかを知ることができる。

CVMは、アセスメントが実施され、事業着手後のモニタリングにおいても用いることができる。大規模な公共事業の場合、プロジェクト期間が長期に渡るため、アセスメントが終了して事業に着手した後、社会情勢が変化してしまう可能性がある。事業着手後に社会情勢が変化した場合は、単にアセスメントの内容通りに事業が行われているかを確認するだけでは不十分であり、事業着手後にCVMによる調査を行い、公共事業に対する社会的要求に迅速に応え、事業内容の見直しを行う必要があると考えられる。

北海道で行われている「時のアセスメント」は、このような事業着手後の社会情勢の変化に即して公共事業の見直しを行う一事例である。しかし、時のアセスメントは、行政が主体となって見直しを行うものであり、必ずしも市民の意見が適正に反映されるとは限らない。とりわけ、開発側と保護側で深刻な対立が生じている場合、時のアセスメントによる公共事業の見直しは、必ずしも容易には進まないことが予想される。

CVMは事業終了後、開発によって失われた自然環境を評価に用いることもできる。CVMにインプットされる市民の意見は、社会情勢の変化に敏感に影響される。生態系に対する関心が高まれば、CVMによって評価された生態系価値も高い金額が得られることになる。

以上のようなことにより、CVMを環境アセスメントの一連の手続きの中に組み込めば、公共事業をめぐる開発と保護の対立が解消し、建設的な議論が開始されることが期待される。開発か自然保護かの二者択一的な議論では、両者の対立を解消することはできない。開発側があくまでも開発を推進することを前提としているならば、対立は深まるばかりであろう。逆に、保護側があらゆる開発を認めないという立場に固執するならば、両者の間に不信感が高まるだけであろう。必要なのは、開発側と保護側が、開発のみでもなく、あるいは自然保護のみでもない第三の選択がどこにあるのかについて建設的に議論を進めることである。CVMを効果的に用いられれば、この議論の出発点を提供することができると思われる。

一般に環境は、本来価格で測られていないため、開発が環境へ及ぼす影響は、開発利益と直接的に

比較できなかった。このことが、開発と保護の対立の大きな原因となっていた。一方、CVMは、環境への影響を、開発側にとっても保護側にとっても同一の尺度である「貨幣」で評価するので、両者が同じ土俵の上にならば議論を開始することが可能である。

ただし、CVMの評価額のみによって開発の是非を判断すべきではないと思われる。CVMの評価結果は、その他の環境アセスメントの評価結果と併せて総合的に用いられるべきであると考えられる。なぜなら、開発業者が開発を正当化するためにCVMを利用したり、逆に環境保護団体が開発を阻止するためにCVMを利用することも考えうるからである。CVMには様々なバイアス(アンケート実施方法により生じるゆがみ)が存在するため、アンケートを誘導尋問的に設計すれば、開発側に有利な結果を導いたり、あるいは逆に保護側に有利な結果を導くことも可能であることに注意しなければならない。従ってCVMの評価結果については、その評価プロセスが十分な信頼性を持っているかを検証するとともに、環境アセスメントの、その他の評価手法の結果とあわせて、総合的に開発の意思決定を行うことが必要である。

4. 市民参加

(1) 市民参加が求められる背景

これからの地域づくりにおいては、従来考えられていた地域開発や都市建設の手法をそのまま当てはめるという形ではなく、それぞれの地域の実情に合わせたやり方を採用することが重要だといわれている。言い換えれば、その地域の持っている良いところは残しつつ、問題点を一つ一つ改善していくという視点に立ち、地域づくりを行っていくことが重視されつつある。

これからのまちづくりでは、単に住宅対策とか商業・業務センターづくりといった公共工事を実施するのみでなく、地域のコミュニティや文化、健康づくり、あるいは高齢者の問題とか、子供の問題等といった地域生活のいろいろな問題も同時に解決していくことが求められる。その意味では非常に総合性をもった事業の展開が必要になる。

このような展開はトップダウン方式ではなく、市民が参加することによって実現可能である。そのためにも、市民の「参加」がどうしても欠かせないということにな

る。

市民参加に関する既存の研究では、実際の市民参加方式でのまちづくりにおいて初動期に十分な時間をかける必要性が説かれている。

例えば、最初の半年、1 年というのは、住民も、そういう経験がないため、自分たちの役割が理解できないまま時間が経過することが多々ある。また行政に対する日常的な不満、いわゆるどぶ板の問題など、大きなことよりまず目の前の水たまりを何とかしてほしいという類の不満が顕在化し、事業本来の内容についての議論が進まないこともある。従って住民／市民と行政の信頼関係を築くのに、最初の半年から 1 年はかかってしまうことが必ずしも例外的ではない。

もし、市民と行政の間に信頼関係が築かれれば、市民と行政が一緒になって「他の都市でまちづくりや再開発をやっているところに行き経験聞いてみよう」などという、共同学習、共同行動へとステップアップをする。そうしていく中で、だんだん住民も自分たちで考えるトレーニングができ、またまちづくりに対するイメージが共通の認識になっていく。

このような、既往研究が先行事例として分析したプロジェクト事例が一般的なものとして展開していくためには、市民参加というものの評価や、その在り方について規範をつくっていく必要があると考えられる。

(2) 市民参加の意義

市民参加方式で計画・実施していこうということになると、行政内部では、そんなことをして手間暇かけては、いつできるかわからない、といったような抵抗が従来あったと考えられる。また「シロウト」である住民の言うことを聞いていたのでは、計画の質が低くなるのではないかという懸念も存在したと思われる。

しかし、市民参加に関する既存の研究は、市民がまちづくりに参加する利点として、次の 4 点があることを立証している。

- ①いろいろな人の知恵を集めることで〈創造性〉のあるプランができる。
- ②みんなが一緒に考え、理解が進むことによって〈実現性〉が高まる。
- ③実施にむけての取り組みが〈効率性〉をもってすすめることができる。
- ④地域の管理、住民の自発性による事業への〈発展

性〉と〈持続性〉がある。

すなわち、市民参加には住民の知恵を生かす可能性があるという点も忘れられてはならない。公園一つ計画するにしても、市民参加によって、その地域、地域にふさわしい公園づくりになっていくことが可能である。しかし、市民参加がないまま行政機関や技術者だけで計画すると「公平」の名の下にマニュアルどおりに画一的なものをどこにでもつくっていつてしまうこともありうる。その意味では、市民参加は計画の質を下げるのではなくて、逆によりクリエイティブな計画にする可能性があることが留意されねばならない。

また市民の計画プロセスへの参加によって、市民が計画をよく理解し、実際の事業の各段階で協力が得やすいという点で、従来の“知らないところで決まっていた計画”とは全く違った利点が生まれてくる可能性もある。言い換えれば市民参加により、従来の公共事業「上意下達方式」と比べて随分違った展開が期待できる。

しかし、公共事業を推進していく中で、計画の立案から事業着手に至るまで住民が主体的に参加することに、問題が無い訳ではない。住民の間での利害の不一致をどう調整し、合意形成を民主的にすることができるのか、あるいは組織化に伴う一般住民と「代表住民」オピニオンリーダーとのギャップをどう埋めるのか、さらには 5 年、10 年の長丁場の中で、常に生き生きとした市民活動をどう展開できるのか、住民代表の高齢化や「代替わり」をどうするのか、といった問題が次々と派生する。それらに対しては、住民自身のレベルアップが問題になってくるし、市民組織の活性化、あるいは実体を伴ったものにどうしていくのかという工夫がこれから必要になってくる。

(3) 市民参加の意義と課題

どんな都市をつくるかという議論や公共事業計画における意志決定に市民が参加することは、一種の直接民主主義であり、それらは、選挙で選ぶ議員を通じて市民の意志が反映される間接民主制を補う意味もある。

都市づくりは、市民の、市民による、市民のためのものでありたいと言っても、現実には市役所などが音頭をとって、行政の主導で事業が進んでいる例が多い。行政が地域の将来図を描き、その実現に向かって努

力するのは当然だが、同時に、市民の力を最大限に生かす必要がある。首長には任期があり、4 年ごとに選挙の洗礼を受ける。行政主導で進んだ場合、市長の交代によって、ややともすれば継続性が損なわれる。市民参加はこれを補完する役割を果たすものと思われる。この場合、市民と行政は、対等のパートナーである。すなわち都市づくりは、市民と行政の協働作業となる。こうした市民参加型の都市づくりを進めていくには、いくつかの前提条件がある。

第一に、市民の意識が「成熟」していることである。現代は多様化の時代であり、市民の意識が同じ水準で、同一の方向をめざしているとは限らない。ただ、市民と行政は対等であるという認識を住民自身が自覚している必要がある。

第二に、行政側の情報提供態勢が完備していることである。地域の情報を一番持っているのは市役所や区役所である。その情報を行政だけが独占せず、積極的に公開すれば市民参加は実効性を持ち得る。個人のプライバシーを守ることは当然ではあるが、情報公開が不完全だと、両者は対等の関係になりにくい。

第三には、市民と行政の役割分担を明確にすることである。市民参加は安易に行政の肩代わりに転嫁する場合もありうる。市民参加は、あくまで住民が自発的にすることであり、行政が強制、誘導するものではない。

市民参加

行政

市民意識の欠如

出来る範囲から実施していく

市民と行政との仲立ち役としての市民組織、
コンサルタント、コーディネーターの存在評価

市民

市民参加型の行政スタイルの
実現は官主導だけでは不可能
多くの市民の市民参加運動への
熱心な取組、不断の努力が必須

自治意識、権利
意識の定着は
地域問題解決への
自己責任の現れ

合意形成

総論では賛成でも
各論になると反対

図-3 今後の課題

識の欠如、総論では賛成しても各論になると反対、といった現実もある。したがって、協働作業としてのまちづくりを理想としながらも、出来る範囲から実施していくといった柔軟な姿勢も市民参加においては望まれると考えられる。

そのためには、いきなり都市の全域を対象にした幅広い問題に取り組むのではなく、地域や問題を限定して手の着けやすいところから入っていくのも一つの方法であると考えられる。市民と行政との仲立ち役として、NPO、NGO、コンサルタントやコーディネーターなどまちづくりの専門家の力を借りれば、より成果があがる可能性もある。

市民参加が成熟するならば、ただ参加することに意味がある初歩的な段階から、確固とした仕組みの中で住民自身がその力量を高め、行政とともに地域に責任をもつ、より創造的、持続的発展への段階に進んでいくと考えられる。

5. 公共事業実施における合意形成プロセス

(1) 公共事業の執行過程における問題点

市民の要望を基礎として公共事業の政策・予算・計画を立案するという観点に立って、我が国の公共事業の執行過程を考察すると、以下に示す事項がこれから取り組むべき課題として考えられる。

①市民の要望・ニーズの中立的・総合的分析

ニーズとは何をもってニーズというか。また市民の要望・ニーズと言っても、それら 要望 には個人的なエゴもあり、苦情もあり、泣き言もあって、政策形成・予算にどれだけ 要望 を反映させられるか。

②地域特性・市民意識を配慮する評価問題

市民の要望・ニーズも各地の地域の特性、市民意識の確立の熟度等が深い関連を持っていると考えられる。その点の政策形成への配慮は十分であるかどうか。

③「沈黙」する大衆の啓発

④合意形成プロセスの公開

また一方では、人口移動の激しい都市での市民意

⑤反映されなかった市民の要望・ニーズの市民への
説得・説明

⑥行政当局の執行過程が適正かどうかのチェック方
法

⑦多数の集約された意見を基盤とする市民団体の育
成

市民の要望・ニーズが、政策形成等に反映され、制
度化されるにしても、そのニーズが、集約化された
全体の意志 と言えるためには、団体・グループ
等、ある程度の意見集約組織からの集約意見である
ことが必要である。それら団体・グループの存在評価
と、どんな状態が集約されたと言えるかもまた重要な
検討課題と考えられる。

⑧市民団体と行政当局の支援方法の技術

⑨市民へのフィードバック方法

政策・予算に反映された要望・ニーズを、市民にど
のようにフィードバックしているか。

(2)意見の集約化をもたらす中間集団・組織の自治
の組成

市民組織のリーダーには、個人的な見解といいな
がら、建設的な提言を、しかも地域の要望を担った要
望をする人もいれば、地域組織のオピニオンリーダー
としての肩書で見解を述べても、明らかに、個人的意
見の要望である場合もある。

ある意見が地元住民の要望であり、要求であり、ニ
ーズであると表明されても、それが個人的なものであ
るか、地域の集約化された意見であるか、現実には
判断しにくいケースが多いとされている。

その場合の集約要望の基準として、表－1のような
中間集団・市民組織の評価基準が必要と思われる。

表－1 中間集団・市民組織の評価基準例

	評価項目
①	選挙で公平にリーダーを選出する組織となっ ているかどうか
②	意見の交換が自由に民主的になされているか どうか
③	意見表明が、集団・組織内で議論した結果であ

	るかどうか
④	結果が集団・組織内に公表される体制であるか どうか

公共事業を実施するに当たり、市民の要望・ニーズ
が計画策定や予算に反映されるためには、少なくとも、
地元意見を集約することがある程度必要である。審
議会、委員会等の委員の選出は、このような評価を
得た組織・集団のオピニオンリーダーであることが望
ましいと考えられる。勿論、このような選出を受けない
個人でも優れた立派な人物もいると言えるが、その場
合には、学識経験者として参加してもらうことで、市民
代表としての参加はやはり、集約化された市民意見
の持ち主であることが重要と思われる。

また、集団内で意見を集約する過程においては、
討議・討論が行なわれ、経験が反映されれば、共同
連帯の意識が芽生え、機能集団であれ、地域集団で
あれ、“自分達のことは自分達で”という意識に基づ
いた自治が生まれ、コミュニティが育成されると期待さ
れる。

行政当局は、政策の形成や予算の執行に市民の
集約化された要望を反映させることが必要という意味
で、“民主的に結成、運営され、自由討議ができ、責
任体制の確立された”集団・組織の存在を積極的に
評価すべきであり、集団・組織への情報提供・啓発ま
で含め、積極的に連帯していくことが重要と思われ
る。

公共事業実施における合意形成のためには、国民
の要望・ニーズが政策等に反映されるシステムの確
立とその合意形成プロセスを保証する制度、例えば
市民参加条例の制定等が必要であると思われる。

さらに、政策形成、基準・計画策定、施策・予算等
で実現された結果を国民が知ることの出来るプロセス
の重視とその制度化も必要であると考えられる。

従って、行政に関する情報の十分な提供と公開が
保証されなければならない。

(3)情報公開における課題

情報公開制度を、行政機関の不正を追求する手段
としてのみとらえるのは一面的であり、本来は、様々
な行政課題に対して、市民や民間機関が、建設的な
提案、政策立案ができるような情報の入手を可能に

するという機能が積極的に評価されるべきである。

過去の自治体の情報公開条例における運用は、「個人(公職者)のプライバシーを侵すおそれ」、「意思形成過程にある情報」、「適正な事務事業の執行に支障を及ぼすおそれ」など、公開の適用除外事由が乱用され、市民が判断材料とすべき重要な情報の多くが隠されてきたことも珍しくない。情報公開法でもまた、「企業から『公開しない』との約束をして入手した情報は公開しない」、「行政機関の審議、検討、協議に関する情報で開示すると率直な意見交換や意思決定の中立性が不当に損なわれる」などの理由で不開示にできる条項があり、乱用されるおそれが無いとは言えない。

情報公開がもたらしうる直接・間接のメリットが社会の共通認識となり、非公開各項の乱用が抑制されることが必要である。

7. 結語及び今後の課題

「社会」は「無数の少数者」から構成されるという視点で、公共事業の実施にあたって重要となる。

各個人は常に、「少数者」として現れる可能性を持ち、「多数者」として現れる可能性を持つ。人は自らが多数者となっている場合、得てして少数者の事を忘却しがちである。行政当局やマスメディアは、「国民の利益の為に」という言葉により、問題毎に少数者を設定し、「全体の利益」を見据えて、少数者の声は小さいとあらかじめ判断することが多々ある。「少数者」が自らの存在意義を自ら問うべく反旗を翻すのが、社会紛争の一因である。

現在、社会はどんどん多様化していく様相を示しており、人々の中にある市民意識の程度、行政への協力意識の程度、市民運動、政治(選挙)への参加意識の程度にも大きな幅が生じてきている。どのように公共事業が計画され、自分達の税金が使われているのかという事に無関心な人達が大勢いる反面、また同時に一方では、納税者意識に立つ“契約型”市民社会が形成されつつあると考えられる。

地域をベースにした地域団体であれ、趣味をベースにしたサークルであれ、またそれらが相互に混合した団体であれ、行政当局と一市民との間に、「中間集団」が必要であるというのが筆者の仮説である。この中間集団での意見や要望の集約こそが、公共事業行政の合意形成において最も必要で、無数の少数者から構成される社会における公共性の実現を可能なものとするのではあるまいか。今後、調査研究を積み重ねることでこの仮説を検証したい。

8. 謝辞

本研究を進めるに当たり、東京大学教養学部教職員の皆様には、駒場寮紛争で衝突が起きている最中等に、紛争に関する質問、議論、写真撮影をさせて頂きました。突然の不躰な質問等、非礼をお詫びすると共に御協力に厚く御礼申し上げます。

駒場寮寮生、駒場寮弁護士団の方々には、いろいろと貴重な体験を共有させて頂きました。皆様の御支援が無ければ、この研究活動は著しく異なっていたと思われます。

本研究は、数多くの方々のお力添えなしには成り立ちえなかったものであり、皆様に改めて感謝の意を表します。

9. 参考文献

- (1) 建設マネジメント原論／國島正彦・庄司幹雄／山海堂／1995 年
- (2) 公共事業と環境の価値／栗山浩一／築地書館／1997 年
- (3) 市民主導の都市創造／井上繁／同友館／1996 年
- (4) 地域づくりと住民自治／福井英雄・高田昇／法律文化社／1993 年 他

A Study on the Formation of Process Agreement in Public Work's Execution

There are many conflict cases in the process of public work s execution in Japan. The distrust of public work s execution piled up by some past bad cases may exert serious influence upon various projects in the future.

In this study, I focused the case of Tokyo Univ. s Komaba Dormitory (1988~1998) as it is very familiar to me. I reviewed previous studies concerned with assessment , citizen participation , disclosure , then picked up problems in the administrations of public works and suggest their countermeasure.