

社会資本整備に関する市民講座の必要性

－ 合意形成過程の効率化と市民啓発の視点から－

東北工業大学 青木俊明*1

東北工業大学 中居良行*2

Toshiaki AOKI and Yoshiyuki NAKAI

本稿は、合意形成の効率化という観点から、社会資本整備に関する市民講座の必要性を提案するものである。まず、合意形成の現状を把握する題材の一つとして、仙台市営地下鉄東西線の市民説明会における市民発言について内容分析を行った。分析の結果、市民発言には、1) 説明責任の果たし方、2) 事業コスト、3) 行政に対する不信感の表明、が多いことが分かった。同時に、市民発言の中には社会資本整備に関する初歩的知識を有していれば回避される質問が約 2 割含まれていることも分かった。これを踏まえ、効率的な合意形成を図るための方策を検討した。その結果、多くの市民が社会資本整備に関する基礎知識を得ることで合意形成に要する時間コストが節約されるとともに、建設的な市民発言が増加する可能性が挙げられた。これより、社会資本整備に関する市民講座を積極的に開設すべきであることが提案された。

【キーワード】 合意形成、市民講座、効率化、市民啓発

1. はじめに

公共事業に対する社会的不信感の増長に伴い、近年、住民参加やパブリック・インボルブメント (PI) のような対話型の合意形成プロセス^{註1}が実施されるようになった。対話型プロセスは説明責任の改善や行政への信頼感の向上を促す反面、時間コスト増大という短所を持つ。コスト縮減の社会的要請や事業遅延による社会的損失を考えれば、合意形成過程も効率化を図らねばならない。また、対話型プロセスの普及動向の急速さを考えれば、合意形成過程の効率化方策の提案は社会的な急務であると言える。

これまで、住民参加や PI については多くの報告がある。しかし、その多くは PI の紹介¹⁾や参加者の意識の把握²⁾、適用事例の紹介³⁾、等を目的としており、合意形成過程の効率化方策は検討されていない。そのような状況の中、合意形成過程の効率化を扱った研究としては白田ら⁴⁾が挙げられる。白田らは時間制約がコスト増大の根本的要因になることを示したが、改善方策の提案には至ってない。

そこで、本稿では合意形成過程における時間コスト増大の要因を整理し、合意形成過程の質を低下させることなく、その効率化を図る方法を検討する。

2. 時間コスト増大の根本要因

対話型プロセスの実施に伴う時間コスト増加の根本的原因として、市民の質問・意見の多さが挙げられる。質問や意見が多ければ、発言自体に多くの時間が必要になることに加え、回答作成にも多くの時間を要する。それを理由に時間制限を設けた場合には、十分な議論が困難になり、信頼も低下し、更なる説明要求が生じる。また、限られた時間内で多くの意見に回答するために簡易版の資料を提示した場合には、説明意思が不十分であると認識され、信頼低下を招きうる。このような信頼低下が同時に発生した場合には、コンフリクトに至ることもありうる。その結果、合意形成は遅延し、時間コストは一層増すことになる。従って、時間コスト増大の根本的原因である「質問数」を低減させることが合意形成の効率化に有効であると考えられる。ただし、ここでいう「質問数の低減」とは、建設的意図の弱い発言

*1 建設システム工学科 Tel 022-229-1151 内 431

shunmei@tohtech.ac.jp

*2 同上 staypunk@smail.tohtech.ac.jp

(弱建設的発言)、例えば、社会資本整備に関する初歩的知識を持っていれば回避されるような質問（以下、基礎的質問）や感情的発言（行政への攻撃を目的とした不満表明など）の低減であり、市民の質問機会を奪うことではない。プロセスの公正さを損なうような行為は断じて許されない。コンフリクトや信頼低下になりうるからである。したがって、目指すべきは、市民の質問機会は増加させるが、弱建設的発言が自然に減少する方向である。

上記認識の下、合意形成過程における市民発言の現状を理解するため、仙台市主催の地下鉄東西線の市民説明会に参加し、そこでの市民発言を記録し、その内容分析を行った。市民説明会を題材とした理由は、1) 研究者が自由に参加できること、2) 市民の発言内容を把握できること、である。

3. 市民説明会における市民発言の内容分析

(1) 説明会概要

仙台市民を対象とした地下鉄東西線の説明会（以下、説明会）は2003年5月に仙台市内5ヵ所で行われた。説明会の趣旨は2015年度開業予定の東西線の整備について質疑を行い、その必要性和計画概要を市民に理解してもらうことにある。説明会では全地区合計で50の市民発言が行われた。説明会の概要を表-1に示す。なお、参加者数は概数である。

(2) 分析方法

内容分析とは、発言趣旨を表す言葉をコード化し、各発言にそれを付与することで発言趣旨の量的分析を行う方法である。内容分析は分析者の主観の影響を強く受けることが知られているため、本分析では著者二名が別々にコードを付与し、後日、評定結果を相互にチェックし、異なるコードが付与されていた発言については協議の上でコードを修正した。

まず、事前に全発言を読み、全体像を理解した上で3種類のコードを設定した（表-2～表-4）。発言趣旨コードは発言意図を示すものであり、強い疑念を含んだ問合せを「疑問」とし、それを含まない問合せを「質問」とした。大分類コードは発言概要を把握するコードであり、細分類コードは発言の具体的内容の把握のためのコードである。なお、不信

表-1 市民説明会の概要

日時	場所	参加者数
2003年5月19日	若林区役所	100
2003年5月20日	宮城野区	30
2003年5月21日	太白区	60
2003年5月22日	泉区	40
2003年5月23日	青葉区	110
合計		340

表-2 発言趣旨コード一覧

コードNo.	発言趣旨
イ	質問・疑問
ロ	要望
ハ	提案
ニ	意見表明

表-3 大分類コード一覧

コードNo.	大分類コード	細分類
A	不信感の表明	1
B	コスト・財政	2, 3
C	今後のまちづくり・交通計画	4, 5, 6
D	説明責任の果たし方	7
E	事業必要性・需要予測	8, 9
F	外部コスト対策	10, 11
G	営業内容	12
H	早期開通要望	13
I	その他	14, 15, 16

表-4 細分類コード一覧

コードNo.	細分類コード	コードNo.	細分類コード
1	不信感の表明	9	事業の意義・効果
2	建設コスト	10	工事中の渋滞・騒音対策
3	市財政	11	景観配慮
4	整備後の交通計画	12	ルート・営業内容
5	地下鉄利用促進方策	13	早期開通要望
6	沿線地域の活性化方策	14	入札・契約
7	説明責任の果たし方	15	補償
8	需要予測	16	工法

感のコードは発言に強い疑念が感じられる場合に付与した。例えば、行政の説明責任の不足さを糾弾するような質問などがこれに当たる。

(3) 分析結果

両著者による相互チェックの結果、評定結果は概ね一致していた（一致度92%）。そのため、評定結果は一定の妥当性を持っていると思われる。

さて、図-1から、市民発言の多くが質問や疑問であったことが分かる。さらに、図-2より、「不信

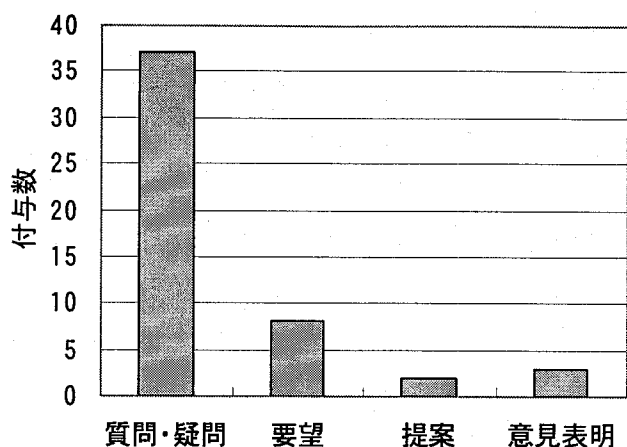


図-1 発言趣旨でみた発言内訳

「感の表明」が全発言の 22%を占めていることから、市民は行政に対して強い疑念を持っているものと考えられる。同時に、「提案」の少なさから、市民からの建設的発言が少なかったことも伺える。

図-2をみると、全体的に事業コストや市財政に関する発言、説明責任の果たし方（合意形成過程の不適切さ）に関する発言の多いことが分かる。その傾向は図-3をみるとより明確にみてとれる。

一方、建設的発言は地下鉄整備後のまちづくりの方針や交通計画に関するものであった（表-5）。このことは、特定の話題に関しては建設的な発言が期待できることを示唆している。建設的発言が増加すれば、合意形成プロセスはより効率的になる。そのため、建設的発言を喚起する条件については、今後、詳細に調査・検討する必要がある。

(4) 基礎的質問の回数とその内訳

基礎的質問の量と内容を把握するため、それに該当する発言を選定した。その結果、表-6に示す9つの発言（総発言数の18%）が選定された。さらに、表-5で「発言趣旨でコード1を含む発言」を加えると、弱建設的発言は30%（発言数15）まで増える。このことは、市民の多くが社会資本整備に関する初歩的知識を持っていれば2割程度の質問が減少し、それに費やされていた時間をより有効に活用しうることを意味する。実際、説明会場では時間終了により発言できなかった市民も少なくなかった。そのため、基礎的質問が自然に減少すれば、より多くの市民の発言機会が増加し、プロセスの公正さは

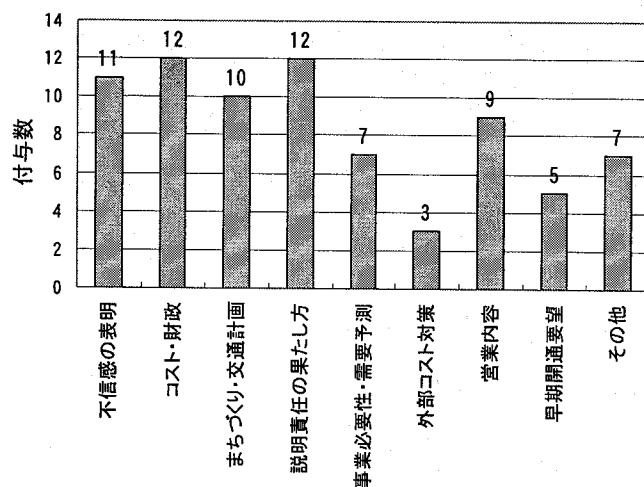


図-2 大分類でみた発言内容

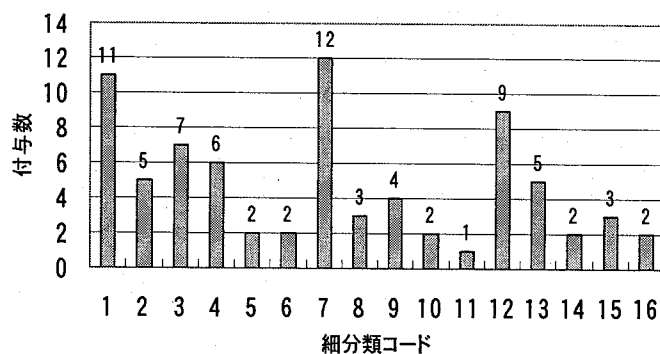


図-3 細分類でみた発言内容

一層改善される。それによって信頼が醸成され、不満表明発言が低減することも期待される。

4. 市民講座の必要性

(1) 市民講座開設の意義

市民からの質問・要望に誠実（詳細）に回答するほど合意形成コストは増える。そのため、合意形成過程の公正な運営は、行政にとってジレンマと言える。しかし、第二章で述べたように、合意形成プロセスの公正さと効率化は両立させねばならない。

前章での分析によれば、プロセスの効率化を妨げる原因になりうる発言として、主に基礎的質問と不満感情の表出の2つが挙げられる。

市民に事業の理解を求めるといふ説明会の趣旨を考えれば、基礎的質問も不満表明も大いに結構である。だが、この状況を是としていては合意形成の効率化に大きな進展は期待できない。不満表明などが

表-5 分類内容一覧

地区名	質問	コード	発言趣旨	基礎的質問	地区名	質問	コード	発言趣旨	基礎的質問
若林区	Q1	10	イ		泉区	Q1	2	イ	
	Q2	4	イ			Q2	12	イ	
	Q3	4 5	ハ			Q3	12	イ	
	Q4	15	イ			Q4	12	イ	
	Q5	6 13	ロ			Q5	2	イ	
	Q6	1 7 15	イ			Q6	12	イ	
	Q7	9	ニ	○		Q7	4	イ	
	Q8	1 2	イ	○		Q8	16	イ	○
	Q9	3 7 1	イ			Q9	16	イ	
	Q10	5 8 6	イ、ハ			Q10	14	イ	
	Q11	13	ロ			Q11	8	イ	
宮城野区	Q1	12	イ		青葉区	Q1	1 2 7	ニ	
	Q2	11	イ			Q2	1 9 7	ニ	○
	Q3	12	ハ			Q3	7 4 12	イ	
	Q4	3 7 1 2	イ			Q4	12 7	イ	○
	Q5	3	イ			Q5	15	イ	
	Q6	8 9	イ	○		Q6	12	イ	
	Q7	3	イ	○		Q7	1 9	イ	
	Q8	3	イ	○		Q8	13	ロ	
	Q9	3	イ	○		Q9	4	ロ	
	Q10	1 7	イ			Q10	10	ロ	
太白区	Q1	7 1	イ			Q11	7	ロ	
	Q2	7 1	イ	○		Q12	14 3	ロ	
	Q3	13	ロ						
	Q4	4	イ						
	Q5	7 1	イ						
	Q6	13	ロ						

表-6 基礎的発言内容の一覧

補償方法	1
公共開発の不要さ	2
建設コストの発生源	1
長期事業計画の性質	1
需要予測の妥当性	2
財政制度	2
工法	1

続くと思われるからである。やもすれば、現在の課題を解決する姿勢がないと判断され、行政の姿勢は「ガス抜き」と理解される可能性すらある。そのため、説明会を「理解を求める場」に留めるのではなく、「理解+提案」の場に発展させることが、効率化を念頭に置いた場合、必要なのではないか。

さて、説明会を上述のような理想とも言うべき姿に近付けるにはどうすれば良いか。基礎的質問は多くの市民が社会資本整備に関する基礎知識を有するようになれば低減することが期待される。不満表明についても、不満感情を有する人々が社会資本整備に関する基礎知識を習得することにより、低減すると考えられる。なぜならば、我々人間は詳細な情報を持たない場合には、周辺情報を用いて対象を評価するが、十分な情報を獲得し、それを理解した場合には、詳細な思考に基づいて対象を評価するように

なるためである^{5),6)}。すなわち、知識が乏しい状態では、我々は先入観や感情で判断しがちだが、知識を獲得するに従い、綿密に計算された価値判断の下で自身の態度を形成するようになるからである。

また、否定的認識が形成されている場合には否定的情報は肯定的情報に比べて記憶されやすく⁷⁾、意思決定の手掛かりになりやすい⁸⁾という報告もある。これに従えば、多くの国民が公共事業に対して否定的認識を持っている現状⁹⁾では、多くのことが否定的に解釈され、否定的感情や態度の増長につながっていると推察される。

先入観や感情に基づく態度形成を防ぎ、適切な価値判断の下での合意形成を促すためには、市民が社会資本整備に関する基礎知識を習得することが重要になる。基礎知識を習得することにより、市民は綿密な思考に基づいて事業の是非を判断するようになる。それにより、基礎的質問と不満感情の表明は減少し、合意形成プロセスは効率化されると思われる。

さらに、知識を得ることで弱建設的発言が建設的発言に転換する可能性もある。一般に、知識を習得する際には十分な質疑が必要となるが、その際、知識を供与する者が市民からの質問に誠実に答えるという姿勢が社会資本整備に携わる者に対する信頼を

醸成するためである⁹⁾。すなわち、ミクロの信頼がマクロの信頼につながることによって、頭ごなしの中傷的発言の低減も期待される。このようなことは日常生活からも容易に推察される。この点からも、市民が社会資本整備に関する知識を持つことには大きな社会的意義があると言える。

さて、現状では、一般市民がそのような知識を習得する機会、行政や大学が行っている出前講座やNPO等が開催する公開講座など、限られている。ただ、出前講座は多くの行政が開設しているものの、その開催には一定数の聴講者を必要とするため、市民が利用しやすい形態とは言いがたい。また、継続的な開催も難しい。一方、市民講座は一人でも参加でき、継続的な開催が前提となるという利点を持つ。そのため、本稿では「社会資本整備に関する市民講座の開設」を提案したい。市民講座形式であれば、十分な質疑も行え、質疑を通じて講師と市民の間に信頼関係が醸成されやすいことも利点として挙げられる。そのため、市民講座を開設し、それを増加させていくことが重要であると考えられる。

具体的には、事業と連携して、ミニワークショップ型の市民講座の開催を提案したい。すなわち、小規模事業であってもワークショップを開催し、そこに参加してもらうことで知識を習得してもらう方法である。横浜市の恩田元石川線の例はこれに該当する。本稿で強調したいのは、このような継続的なワークショップを小規模事業でも実施することである。その際、何年間も継続する必要はない。内容が薄くない程度の回数で終了とすれば良い。そして、また別の事業で開催すれば良い。事業が変われば内容も若干異なる。重複する内容は復習になる。また、多くの事業で開催することにより、利害関係者も多くなる。無関心層であっても、自分が利害関係者になった場合には参加する可能性は高い。すなわち、小規模事業を含む多くの事業で継続型のミニワークショップ（市民講座）を実施することにより、無関心層をはじめ、多くの市民に知識を習得してもらうことが可能になるのである。

(2) 市民講座開設の課題

市民講座開設の代表的課題として、費用と講師の問題が挙げられる。しかし、前者は公的施設や大学

等の施設を活用することで解決が見込まれる。後者については引退したベテラン技術者や中立的立場にある大学教員などに講師を依頼することで解決可能だと考えられる。このとき、否定的な先入観の下で話を曲解されることを避けるため、講師は中立性が重要になる。そのため、土木学会等が主催となって市民講座を開催する方法もあり得るだろう。市民講座開設は短期的にはコスト過多かもしれないが、長期的にみれば、行政の信頼回復やコミュニティ育成など、多くの利点が期待できる。極端かもしれないが、人々が生きがいを見つけるきっかけになる可能性をも持っている。すなわち、市民講座は社会資本整備の基礎知識を得るに留まらず、社会資本整備の真の目的である幸福感の改善につながる可能性をも秘めているのである。そのため、俯瞰的立場から市民講座（継続型のミニワークショップ）を普及させるべきだと考える。

(3) 市民の努力の必要性

より良い社会資本整備を通じて、より良い社会を構築するためには市民も努力しなければならない。一方的に不信感を表明しているだけでは効率化につながらず、悪戯にコスト増加を招くだけである。行政の真摯な態度を認識したならば、市民も態度を変え、闇雲に要求を訴えるのではなく、理性的に建設的な議論を展開するべきである。そうすることにより、コンフリクトの可能性は低下し、互いに納得ゆく結論を得る可能性が高まる。そのためには社会資本整備に関する基礎知識は不可欠である。市民自身のためにも、市民は基礎知識を習得するべきである。

ところで、本稿で提案している市民講座とは異なるが、総合学習の時間を用いて小学生に社会資本整備の基礎知識を教えている例¹⁰⁾など、既に実行されている啓発活動もある。市民啓発の重要性を考えれば、このような取り組みの一層の普及を期待したい。

5. 合意形成の効率化は一日にして成らず

市民講座を開設すれば直ちに合意形成が効率的になるのか。もちろん、そうはならない可能性の方が高い。当面の間、参加者は少数の特定層に限定されることだろう。しかし、行動を起こさなければ現状は変わらない。地道な努力を続けていけば少しづ

つだが参加者は増加し、社会資本整備に対する知識は普及する。参加行動の頻度依存的側面^{補注2}を考えれば、一定数の市民の参加が得られれば、参加者の大幅増加も期待できる。そうなれば、建設的発言が促進されることは想像に易い。少なくとも、弱建設的発言は減少し、現状よりは効率的になる。市民への知識供与は不信感に満ちた現状を打開し、相互信頼を育成する有力な鍵なのである。

補注1 通常、「住民参加」は事業の直接的影響を受ける人々の参加を指し、「市民参加」や「パブリック・インボルブメント」は間接的影響を受ける人々の参加も含めた場合に使用されることが多いように思われるが、厳密な定義付けは行われていない。本稿では、これら全てを含めて「対話型プロセス」と呼ぶ。

補注2 日常、多くの場面で人間の行動は周囲の人の行動の影響を受ける。すなわち、多くの人が行う行動と同じ行動を採用しやすいことが知られている。このような行動は、その行動を採用する人の比率に応じて通増的に増加する。詳細は参考文献11参照されたい。

＜謝辞＞

データ取得にあたり、仙台市役所都市整備局 岩崎裕直氏にご配慮頂いた。匿名の査読者の方からは有益なご指摘を頂いた。ここに記し、深く謝意を表します。

＜参考文献＞

- 1) 例えば、屋井鉄雄・寺部慎太郎：米国における交通計画へのパブリック・インボルブメント，都市計画論文集，

No.31, pp.403-408, 1996.

- 2) 例えば、松田和香・石田東生：都市計画マスタープラン策定過程におけるパブリック・インボルブメント活動および情報提供が市民意識等に与える効果の分析，都市計画論文集，No.35, pp.871-876, 2000.
- 3) 例えば、浦山益郎・小川宏樹・神吉順子：住民参加による地区幹線道路の計画立案プロセスにおける合意形成に関する事例研究，都市計画論文集，No.36, pp.553-558, 2001.
- 4) 白田幸生・藤本 聡・山下武宣・青木俊明・松田千周：PI プロセスにおける時間制約の影響，建設マネジメント技術研究論文集，Vol.7, pp.37-44, 2000.
- 5) Petty, R.E. and Cacioppo, J.T.: The elaboration likelihood model of persuasion, *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol.19, pp.123-205, 1986.
- 6) Chaiken, S.: Heuristic versus systematic information processing and the use of source versus message cues in persuasion, *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol.39, No.5, pp.752-766.
- 7) Cohen, C.E.: Person categories and social perception: testing some boundaries of the processing effects of prior knowledge, *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol.40, pp.441-452, 1981.
- 8) Tversky, A. and Kahneman, D.: Judgment under uncertainty: Heuristics and Biases, *Science*, 185, pp.1124-1131, 1974.
- 9) 青木俊明・西野 仁・松井健一・鈴木 温：公共事業に対する情報提供と態度形成，土木学会論文集，No.737/IV-60, pp.223-235, 2003.
- 10) 道路事業とコミュニケーション活動懇談会：北の道物語，国土交通省 北海道開発局 札幌開発建設部，2003.
- 11) Schelling, T.C.: *Micromotives and Macrobehavior*, Norton, N.Y., 1978.

Necessity of an Open Lecture System on Infrastructure Development

By Toshiaki AOKI and Yoshiyuki NAKAI

This paper suggests establishing an open lecture on public development to make consensus building process more efficient. We conducted content analysis to the conference note of civil meeting concerning a new project of a subway construction in Sendai city, in order to understand present circumstance of consensus building process. As a result of the analysis, it was showed that citizens in Sendai city were concerned with following topics; 1) fairness of consensus building process, 2) financial condition of the city and project cost, 3) assertion of incredibility against the administration, and so on. In addition, it was also showed that about 20 percent of all questions were unimportant as much as avoided, if people have basic knowledge of civil engineering. Hence, if unnecessary questions are decreased by that people learn knowledge of infrastructure management in an open lecture, constructive argument will increase and the process will be more efficient. Consequently, it is concluded that we should establish an open lecture system on infrastructure development and we should supply the opportunities to learn the knowledge of public management for citizens.