

道路整備事業における合意形成プロセス に影響を与える要因に関する考察

大分県土木建築部 二宮 仁志*

By Hitoshi NINOMIYA

公共インフラ整備に関与する主体の多様化するニーズや対立する利害を調整するプロセスとして、合意形成の必要性が指摘されて久しい。しかし、合意形成を規定する法制度やその支援技術は整備されておらず、現状では合意形成プロセスやその特性も十分明らかにされているとは言い難い。道路事業は目的や機能に応じて様々なタイプがあり、その事業特性の相違が合意形成に影響を与える可能性は高いといえる。本研究では、大分県内で実施されている事業特性の異なる3つの道路整備事業の合意形成の実態を調査し、合意形成プロセスに影響を与える要因について考察した。その結果、道路の事業特性は、受益者と負担者の利害関係から3つのジレンマタイプに特徴づけられ、そのタイプ毎に異なる合意形成形態が生じることが明らかとなった。事業予算、地域特性、法令規定も合意形成プロセスに影響を与える要因となることが示された。また、合意形成は段階的かつ連続的であり、そのプロセスは3つの道路事業に共通していたことを示した。

【キーワード】合意形成、影響要因、ジレンマ

1. はじめに

(1) 背景と目的

かつて、道路、河川、公園、鉄道、空港等の社会基盤施設（以下、インフラ）整備は我々の生活を豊かにするために必要な存在として信じられてきた。

1970年代以降、公共インフラ整備の必要性やその計画に関して疑問を呈する声が全国各地で噴出している。市民の価値やニーズの多様化に伴い共通の利害が容易には見出せず、インフラ整備の必要性や計画内容に対する合意は益々困難になっている。その背景には、長引く景気の低迷、少子高齢化による税収減少と国民負担の増加への懸念がされる中で更なる負担を求める公共インフラ整備自体への批判や計画策定プロセスの不透明さから生じる不信感の増大等があるといえる。このような住民関与¹⁾への社会的要請が高まる中、道路行政においては1995年から道路審議会において国民と対話を行う国民参加型の新たな方法としてパブリックインボルブメント^{2),3)}が導入され、キックオフレポート⁴⁾を公表し

意見募集が実施された。2003年6月には、国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン⁵⁾が策定された。しかし、合意を重ねていくための社会的枠組みやそれを支援する技術は十分に整備されておらず、関与主体間では無秩序な対話が続いている。こうしている間にも道路整備事業は全国各地で実施されている。各現場では手探り状態で住民や関係団体と対話を繰り返し、事業に対する理解と協力を求める努力がなされている。しかし、その対応や努力は現場担当者の能力や裁量に委ねられており、住民側からすると必ずしも公平かつ適切な対応がなされているとは言い難い。

道路事業を対象とした合意形成に関する調査報告は多くなされているが、道路の事業特性が合意形成プロセスに与える影響については未だ十分に明らかにされていない。本研究では、3つの事業特性の異なる道路整備事業における合意形成の実態を調査し、合意形成プロセスに影響を与える要因について考察した。特に道路の事業特性と事業実施による利害特性に着目し、その相違が合意形成プロセスに及ぼす影響について考察する。

* 国東土木事務所道路課 TEL: 0978-72-1321

(2) 本論の構成

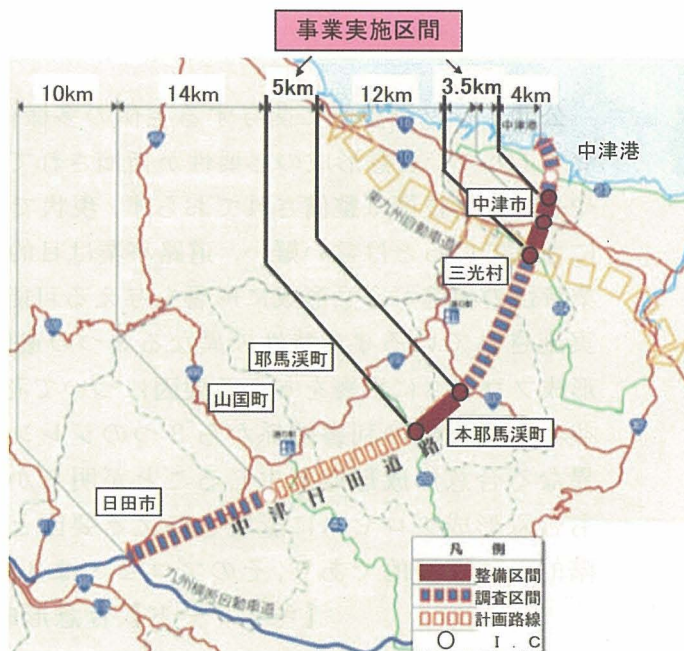
1章では、本研究の背景と目的ならびに構成について述べる。2章では、調査手法と本研究の着眼点を明確にする。3章では広域ネット補完型道路整備事業、4章では沿道利用促進型道路整備事業、5章では生活密着型道路整備事業における合意形成プロセスを調査し、その実態を明らかにする。6章では、事業予算が合意形成プロセスに与える影響について考察する。7章では地域特性の相違、8章では法令規定が及ぼす影響について事業間比較を交えて考察する。9章では、事例研究結果を総合して、合意形成プロセスに関する特性を抽出する。

2. 調査対象の選定と着眼点

本研究では、道路の事業特性として主に道路計画に着目した。道路計画は目的や機能により異なっており、その相違が合意形成に影響を及ぼすことは十分予想される^{6),7),8)}。例えば、家の前に高速道路が整備される場合と歩道付きの生活道路が整備される場合では、事業計画への合意形成形態は異なっていて当然といえる。前者は、隣接地から直接利用できないばかりでなく騒音や排ガスへの懸念も有り、合意に至れない場合も少なくない。この背景には「必要性は理解できるが自分の家の側は反対だ」と多くの人が思っている状況があり、社会的ジレンマ⁹⁾(NIMBY問題)と呼ばれている。後者は、道路の計画内容に要望はあっても、自らが利用する道路の整備自体に反対する住民は少なく、ジレンマ状態に陥りにくいといえる。従って、このジレンマ状態は道路の事業特性により異なっているといえる。そこで、道路整備事業を事業特性により、①広域ネット補完型の高規格道路、②沿道利用促進型の都市計画道路、③地域密着型の一般道路に大別し、そのタイプ毎に合意形成の実態を調査した。調査手法は、著者の現場での経験に基づく直接調査と過去の記録(事業経緯表、協議メモ、現場担当者へのヒアリング、説明会等の議事録)の分析に基づく間接調査を採用した。調査対象は、現在、大分県で実施されている道路整備事業の内から3つのタイプ毎に選定した。また、地域特性ならびに法令規定の相違が合意形成プロセスに及ぼす影響について分析可能な事業とした。



(a) 道路構造及び標準断面¹⁰⁾ (単位:m)



(b) 事業実施箇所(位置図)¹⁰⁾



(c) 県道中津高田線との交差部(I.C.)付近の完成イメージ¹¹⁾

図-1 中津日田地域高規格道路の事業計画概要

3. 広域ネット補完型道路整備における合意形成 (1) 事業概要と内包するジレンマ

広域ネット補完型道路の事例として、大分県で実施されている中津日田地域高規格道路を調査した。その事業概要を図-1に示す¹⁰⁾。当該道路は自動車専用道路であり、周辺道路とは全て立体交差となる。

そのため道路が周辺部より高くなり、インターチェンジ以外からの本線の利用が出来ないといった制約がある。また、騒音、排ガス等による生活環境の悪化に対する懸念もある。これらの特性は、周辺地区住民の日常生活における利便性・快適性等の向上があまり期待できず、場合によっては生活環境が現在より悪化することを意味する。従って、道路の恩恵を受ける利用者と道路用地の提供ないしその周辺環境の悪化を受忍する負担者が著しく異なっており、住民は道路整備に協力した方が良いと分かっているも自らの損益を勘案すると簡単には協力できないジレンマに直面しているといえる。

(2) 段階的合意形成とそのプロセス

当該事業における最初の住民対話の機会、都市計画決定に伴う説明会であった。通常、都市計画決定に係る説明会では、事業化できる時期が未確定であり、具体的かつ詳細な調査・設計を行っていない場合が多い。一方、当該プロジェクトのように事業化に併せて都市計画の決定ないしは変更を行うケースもある。ここでは、通常の都市計画説明会（概略設計レベル）より詳細な計画図面（道路予備設計レベル）で説明している。都市計画決定後、直ぐに事業化されることが内定していたため、早い段階から住民と対話することで事業進捗（予算消化）における不確実性を低減しようとする狙いがあった。この対話に必要な測量・調査・設計費が都市計画決定段階に確保されていた点は合意形成を開始するための重要な要件であった。また、通常より詳しく説明しているため、より具体的な意見や要望が住民から出されているが、次回、事業実施段階での説明会までに検討したいという答弁により、その回答を先送りしている。住民側もこの計画は最終決定ではなく、実施段階で詳しい説明を聞いた上で改めて要望すれば良いといった解釈で納得し計画決定に至っている。この都市計画決定をもって、法的には道路整備へのコンセンサスが得られたことになり、この決定は実施段階での土地収用根拠となっている。

都市計画決定の準備段階から道路のルート、幅員構成、構造、事業区間等について国と協議を重ねていたため、計画決定後、直ぐに事業認可された。事業実施段階における自治会組織を通じた主な説明会

の実施状況一覧を表-1に示す。なお、それ以外にも企業や地権者グループからの問合せ等に応じた説明会や事業反対者への協力願いのための小集会等を数多く（2001年度：91件）実施している。その他、電話での問合せ、要望、意見、苦情等が寄せられており、それらには随時対応している。

構想段階から事業実施段階に移行し、まず、はじめに測量・調査を目的とした地元への立入り許可を得るための説明会（以下、計画説明会）を地区毎に行っている。通常、この段階では道路予備設計レベルの精度の計画図面を用いて説明を行うが、当該事業では都市計画説明会で同レベルの説明を行っていたため、住民の関心は要望に対する回答に集中していた。ここでは要望事項については前向きに検討するが、その実現については測量・調査をして詳細設計をした上でないと答えられないという回答に終始している。そのような県のはっきりしない回答に対して文書で回答するよう強く要望する地区もあった。また、各地区で要望事項は異なっていたが、この段階で地元要望をいくつか実現する約束をしなければ事業に協力できないという意見は共通していた。その要望内容には、個人や一部の住民に限定されたもの、道路事業と全く無関係な事業といった類いのものも含まれていた。住民の協力が無ければ事業自体が実施出来ないが、その協力を引き出すためには特定の地権者や地区固有の要望に公共事業で対応することが要求された。このジレンマ状況を脱却し事業進捗を図るため、何度も小集会や説明会を開催し、要望事項は測量・調査後に詳細設計・検討が済み次第、地区と協議する旨、説明を繰り返した。その結果、次第に住民からも測量調査してみないと分からない点もあるという声が聞かれるようになり、何とか民地への立入り許可（承諾）が得られた。

測量・調査・詳細設計を実施した後、当該道路の仕様、形態全般に関する承諾を得るための説明会（以下、事業説明会）を行った。ここでは工事用図面（道路詳細設計レベル）やパースを用いて詳細な説明を行っている。この段階では、質問や要望に十分回答できるようになるが、同時にこれまで地元との衝突を避けるために先送りしてきた実現できない要望に対する「NO」を表明しなければならない。そうすると県は少しずつ譲歩しながら住民の意向を伺い、

表-1 事業実施段階の自治会組織を通じた主な説明会の経緯一覧（中津日田地域高規格道路：中津工区）

	説明会開催日	地区	対象者	説明内容	地区住民の意見・要望等	県の回答
計画説明段階	2000年4月24日	F	地区役員	事業概要説明、測量立ち入りの承諾願	側道と全線設置、幅員(5m→8m)への変更、騒音ならびにライトの遮光対策をほしい	今後、設計を行う中で可能な限り実現に向け努力する
	2000年4月25日	I,J	地区役員		現在ある生活道路が分断される	橋梁なので利用形態は変わらない
	2000年4月25日	E	地区役員		池を埋めると水量が減る	可能な限り現水量を確保できるよう努力する
	2000年4月27日	H	地区役員		現在ある生活道路が分断される	可能な限りボックスカルバートで横断できるようにする
	2000年4月28日	C,D	地区役員		地区内は全線高架構造にしてほしい	要望として聞くことは出来るが全て実現できるとは限らない
	2000年4月28日	G	地区役員	事業概要説明、測量立ち入りの承諾願	ため池の埋立てに反対(水利権者の一部)	測量・調査後に水利権者と協議する
					残地補償(田の形状が悪くなる)	現段階では、残地の形状がはっきりしていないので答えられない
					水路の付替え等	水路は現地調査を行い付け替え計画案を作成し地元と協議する
					地区内は全線高架構造してほしい(都市計画決定段階から要望有り)	要望として聞くことは出来るが全て実現できるとは限らない
					側道と全線設置(JR横断部は橋梁とする)	現在ある路切を利用してほしい
	2000年5月9日	E	地区役員	地区の要望事項に対する現時点での説明	ダイハツ工業(誘致)の通勤者対策として、地区内の生活道路(市道)の新規整備	中津市と協議する
	2000年5月12日	B	地区住民		防音壁の設置	設計時に検討する、避けがたい場合、補償の可否を検討する
	2000年5月24日	E	地区役員		防音壁の設置	設計時に検討する、避けがたい場合、補償の可否を検討する
	2000年5月25日	G	地区住民		事業概要説明、測量立ち入りの承諾願	①は出来る範囲で対応する、②ルートの変更は出来ない、③完全補償は出来ない(事業損失が認められれば補償する)、④市と協議する
	2000年5月26日	B	地区役員		地区の要望事項に対する現時点での説明	測量・調査後に水利権者と協議する
	2000年5月28日	F	地区住民	事業概要説明、測量立ち入りの承諾願	防音壁の設置	設計時に検討する、避けがたい場合、補償の可否を検討する
	2000年5月29日	C,D	地区住民		残地補償、水路の改修、防音壁の設置等	今後設計を行う中で可能な限り実現に向け努力する
	2000年5月30日	H	地区住民		残地補償、水路の改修、防音壁・横断箇所設置等	意見要望は聞くが全て実現できるとは限らない
					地区要望を全て実現しなければ事業に反対する	地区要望というだけで高架にすることは出来ない
					ため池の埋立てに反対(水利権者の一部)	測量・調査後に水利権者と協議する
事業説明段階	2000年5月31日	I,J	地区住民	事業概要説明、測量立ち入りの承諾願	防音壁の設置	設計時に検討する、避けがたい場合、補償の可否を検討する
	2000年7月6日	G	地区役員		測量調査をしないため要望を実現出来るか判断できない	測量調査をしないため要望を実現出来るか判断できない
					要望書に対して口頭ではなく文書で回答すべきだ	
					騒音対策の徹底(防音壁の設置)	排水性舗装等で騒音を低減できる努力をする
					道路線形と幅員は決まっているのであれば変更の余地がない、どうやって決まったのか	線形と幅員は都市計画で決定されている、市報等で説明会の案内をしている
	2000年7月14日	E	地区住民	盛土と高架についての話し合い(測量立ち入りの承諾願)	地区内は全線高架化は嫌れない	盛土と高架のメリット/デメリットを説明、理解してほしい
					ため池の埋立ては長老や利用者が反対すると思う、埋めずに何とかならないか	航空写真から作った図面なので池の細部がはっきりしない、測量させてほしい
					地区内の生活道路(市道)の新規整備	市と調整の結果、間もなくルート案を示せる
					残地補償、水路の改修、防音壁の設置等	今後、設計を行う中で可能な限り実現に向け努力する
					盛土面の草刈りは年2回では少ない、盛土に都合良い資料(GG)ばかりで説明している、家の前は盛土にして緩衝緑地を多く取ってほしい	測量していない現状でこれ以上の精度を求めることは出来ない、測量しきちんと設計すれば正確な図面や資料ができる
	2000年8月5日	G	地区住民	測量調査内容の説明	過去の測量調査の対応に不満(田畑に杭を打つと耕作の邪魔になる、荒らしたままにした等)	合意が得られた地区への測量調査方法、期間等の説明、調査担当者紹介、業者の対応強化
	2000年8月11日	9区	地区役員		測量調査内容の説明	合意が得られた地区への測量調査方法、期間等の説明、調査担当者紹介、業者の対応強化
	2000年10月6日	A	地区住民		事業概要説明、測量立ち入りの承諾願	今後設計を行う中で可能な限り実現に向け努力する
	2000年11月14日	9区	地区役員		測量調査内容の説明	合意が得られた地区への測量調査方法、期間等の説明、調査担当者紹介、業者の対応強化
	2000年12月2日	C,D	水利関係者		道路及び用水排水計画について説明	現況の機能回復は約束する、要望事項については実現に向け可能な限り努力する
	2000年12月8日	B	地区住民	道路計画、事業スケジュールの説明	老朽化した水路の改修、通水断面の拡大等	今後設計を行う中で可能な限り実現に向け努力する
	2000年12月11日				残地補償、水路の改修、農道の機能回復等	今後設計を行う中で可能な限り実現に向け努力する
	2000年12月14日	3区	水利関係者		道路及び用水排水計画について説明	現況の機能回復は約束する、要望事項については実現に向け可能な限り努力する
					老朽化した水路の改修、通水断面の拡大、残地形状変更、水路の改修、流木の河川改修等	
					側道と池の埋立て計画について説明	これ迄、地区と協議を重ねながらこの計画案に至っている、今更変更できない
用地説明段階	2000年12月21日	G	地区住民	道路計画(盛土or高架)、ため池の埋立て等に関する詳細説明	別の場所のため池を作れば良い、ため池周辺は公園にしてほしい、池を埋めずに高架にしてほしい(一部の地権者)	ため池の代替地を探す、池の周辺整備を検討する(県で計画案をいくつか作成し地元と協議する)
	2000年12月22日	H	地区住民		池の埋立てと高架について説明	国の補助金で事業をしているため県だけでは決められない、地元の要望も分かるが経済性も考慮して道路整備をしなければならぬ
	2001年2月14日	11区	地区役員		測量調査内容の説明	新たに合意が得られた地区への測量調査方法、期間等の説明、調査担当者紹介、業者の対応強化
	2001年3月6日	H	地区役員		地権者数名が「池を埋めずに全て橋梁にしてほしい、それが環境、景観に良い」と主張	水量を確保できる面積は残し周辺環境整備も行う、地元への負担も出来る限り低減しながら経済的な道路整備をしたい
	2001年3月14日	H	関係者		池の埋立てと高架について説明	測量調査内容の説明
	2001年6月15日	H	地区役員	測量調査内容の説明	隣の地区の測量が進んでおり移動する地区民が心配している、影響範囲外の測量だけは了解	測量調査内容の説明
	2001年6月19日	3区	3区長		測量調査内容の説明	測量調査内容の説明
	2001年5月13日				測量調査内容の説明	測量調査内容の説明
	2001年11月1日	7区	水利関係者		測量調査内容の説明	測量調査内容の説明
	2001年12月10日	H	地区役員、関係者		測量調査内容の説明	測量調査内容の説明
	2002年2月27日	A,B		用地説明会の終わった地区の地権者から建物調査を実施し個別に用地交渉開始	早く買収に来てほしい(遅らせてほしい)	用地説明会の終わった地区の地権者から建物調査を実施し個別に用地交渉開始
	2002年3月5日	I,J			家の立替計画のため補償額を早く知りたい	用地説明会の終わった地区の地権者から建物調査を実施し個別に用地交渉開始
	2002年3月6日	G			代替地を斡旋してほしい	用地説明会の終わった地区の地権者から建物調査を実施し個別に用地交渉開始
	2002年3月12日	H			残地の形状が悪くなる、補償してほしい	用地説明会の終わった地区の地権者から建物調査を実施し個別に用地交渉開始
	2002年3月18日	C			代替地を道路高で造成してほしい	用地説明会の終わった地区の地権者から建物調査を実施し個別に用地交渉開始
工事説明段階	2002年3月19日	D		用地説明会の終わった地区の地権者から建物調査を実施し個別に用地交渉開始	家の裏の水路を良くしてほしい	用地説明会の終わった地区の地権者から建物調査を実施し個別に用地交渉開始
	2002年3月20日	F			事業に反対だ、協力は出来ない等	用地説明会の終わった地区の地権者から建物調査を実施し個別に用地交渉開始
	2003年5月7日	B			早期買収に来てほしい(遅らせてほしい)	用地説明会の終わった地区の地権者から建物調査を実施し個別に用地交渉開始
	2003年11月4日	9区			測量調査内容の説明	用地説明会の終わった地区の地権者から建物調査を実施し個別に用地交渉開始
	2003年11月5日	8区			測量調査内容の説明	用地説明会の終わった地区の地権者から建物調査を実施し個別に用地交渉開始
	2003年11月16日	G		測量調査内容の説明	測量調査内容の説明	測量調査内容の説明
	2003年11月6日	F			測量調査内容の説明	測量調査内容の説明
	2003年11月25日	H			測量調査内容の説明	測量調査内容の説明
	2004年4月19日	F			測量調査内容の説明	測量調査内容の説明
	2004年4月20日	J			測量調査内容の説明	測量調査内容の説明
	2004年4月20日	K			測量調査内容の説明	測量調査内容の説明
	2004年12月2日	H			測量調査内容の説明	測量調査内容の説明
	2005年5月11日	H			測量調査内容の説明	測量調査内容の説明
	現在：工事中				測量調査内容の説明	測量調査内容の説明

逆に住民は自らの強い立場に固執し、少しでも良い条件を引き出そうとする条件闘争に陥っていった。この状態で対話と譲歩を繰り返しながら、各地区の要望事項（実現可 or 不可）を整理し、何とか住民の理解が得られ地区から用地測量と補償物件調査を実施している。また、この時期から地区により事業進捗に差が生じていることが表-1 から分かる。特に、ため池の埋立て問題を抱える G 及び H 地区では共に地区内で意見が纏まらず他地区より用地測量への着手が遅れている。この 2 地区では、要望実現をめぐる行政と住民の対立に加え、住民同士の価値や利害対立も顕著化し地区が分断していた。区長、班長、会計、土木委員等（以下、地区役員）を中心に話し合いを続けた結果、G 地区では池の隣接地権者の「池の隣は湿気が多く大変困っている。移設してほしい」という意見を尊重することで何とか纏まった。H 地区も池の一部を埋立て維持管理の容易な形状・構造にすることで地区の総意は纏まったが、池の隣接地権者数名が強固に反対したため、地区役員も円満解決を望み妥協案（池を埋めずに池の改修をする計画）を県に求めてきた。県も現在提示案（これ迄、当該地区と協議を重ね合意を得た案）から変更できないと判断したため話し合いに進展はみられなかった。地区総会では、他の地区で用地測量や建物調査が進んでいることが話題になり、移転対象者から不安の声があがった。同時に賛成者から「地区の決定を無視して役員が勝手なことをして迷惑している」と地区役員に避難が集中したため、池の埋立て問題を継続協議とすることで用地測量着手に承諾した。

承諾の得られた地区から境界立会を行い、買収面積を確定した後、用地説明会を開催した。用地説明会は、用地単価の鑑定時期と公表単価を統一するため各地区同時期に行っている。その翌日以降、用地買収に係る個人交渉が開始された。通常、各地権者と直接交渉して合意した地権者から契約を行う。また、買収対象となる用地や補償物件が多くなると予算の関係上、数年間に分割して買収することとなる。この時、地権者からは、直ぐに移転したい、協力はするが最後の年に買収してほしい等、個人的要望が多く出される。それらを可能な限り聞きながらの買収となるため、道路の起点部から順番に取得し、ある程度取得できたら工事をし、一部事業効果を発揮

するといった机上の理論が殆ど通用しないのが実状で当該事業も例外ではない。用地買収が困難な地権者は、事業自体に反対している地権者と補償金額やその内容に満足できない地権者に大別された。前者は、道路の必要性に対して疑問を呈しているため、最後まで合意できない場合も少なくない。後者は、用地単価や補償額は殆ど変更の余地はなく、地権者との金銭的差異を埋められる場合は少ない。その代替えとして、隣接地を道路高まで造成して欲しい、家の裏の側溝を整備して欲しい等の要望がなされた。地権者の多くは、このような補償金額や条件についての駆け引きを用地交渉であると認識しているものと思われた。また、地価や資材単価等の下落に伴い交渉が難航している地権者ほど補償額が低下し、難しい交渉は益々難しくなる傾向が見受けられた。

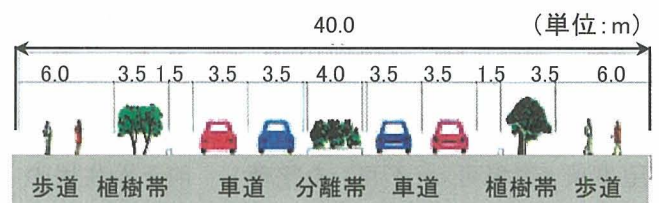
事業用地がある程度取得出来れば、その工区から着工となる。工事に先立ち、工事区間、工期、施工業者等、工事内容についての説明会（以下、工事説明会）を行っている。ここでの工区は、点々と残った未買収地を避け、買収用地内を虫食い状態で工事する場合の発注ロットを意味する。これは事業効果の早期発現が目的であるが、時として、予算消化のため無理な工区設定が見受けられ、反対地権者の感情を刺激する場合がある。予算獲得の厳しい状況下では、一度獲得した事業費を県外ないしは県内の他路線に流用すると例年ベースに復活することが困難となることを懸念して、当初獲得予算を確実に執行することに固執する。工事説明会は、地区住民全員ではなく対象工事の工区沿線の地区住民と地区役員に絞られることが多く、当該事業においても殆どの地区で同様の形態をとっている。ここでの県からの説明内容は、工事中の騒音、振動、水質汚濁防止対策や迂回路、通学路の確保といった工事実施段階のものが主であるが、住民からの質問や要望は道路のルートや構造に関するものから、水路や周辺道路の改修等の当該道路計画に直接関係しないものまで多岐に渡っていた。これまでの説明会に出席しておらず、事業内容や経緯の分からない地権者が計画決定プロセスについてクレームをつける場面もあった。その一方で、住民も今更反対しても事業を中止することはないという認識から、最終的には地区住民の要望を可能な限り取り入れながら工事を進めてほし

いという諦めを含む声へと変化していった。そして、工事が始まり自分の生活に支障をきたすと直接、県に苦情や要望の連絡があり個別に対応する形態へと収束していった。また、工事説明会は住民だけではなく、漁業協同組合、水利組合、環境保護団体、PTA、こども会等と施工方法や安全対策等に関して協議し、承諾を得る段階でもある。ちなみに、漁業協同組合とは補償交渉段階に、水路組合とは事業説明会までの協議段階に、環境負荷低減策については都市計画決定時に承諾は得られており、ここでは現場での実際の施工方法や時期についての確認のみである。PTAやこども会は、校区単位であるため事業地周辺地区の住民以外は計画内容をあまり知らなかったため詳しく説明する必要があった。そこでの主な質問や要望は、通学路の安全対策や完成後の信号機、横断歩道、歩道橋の設置等に関するものであった。この段階に入ると計画変更の余地は殆どなく、また、義務的あるいは法的手続きも完了していることから、各団体単独での要望や抗議行動に対しては可能な範囲で対応するという姿勢が基本となっている。工事説明段階は、事業実施における最大要件である用地取得がほぼ完了しているため、地区住民や関係団体の要望や抗議が事業者の脅威である“工事中止”の直接的要因となっていないことが最大の特徴といえる。

4. 沿道利用促進型道路整備における合意形成

(1) 事業概要と内包するジレンマ

沿道利用促進型道路の事例として、主要地方道中津高田線を調査した。その事業概要を図-2に示す¹²⁾。当該路線は、ゆとりある車道や自転車歩行者道、植樹帯、中央分離帯を有し、沿道からの直接出入り可能な平面構造という特色がある。沿線住民にとっては、通勤や散歩等日常生活で利用できるメリットがあるが、一方では、中央分離帯により歩行者横断箇所や隣接地からのアクセスが一方向に制限されるといったデメリットも生じる。また、高規格道路と同様、騒音、排ガス等による生活環境の悪化に対する懸念もある。従って、当該道路整備の受益者と道路用地の提供ないしはその周辺環境の悪化を受忍する負担者が部分的に一致しているといえる。



(a)道路構造及び標準断面



(b)事業実施箇所(位置図)

図-2 中津高田線道路整備事業の計画概要¹³⁾

(2) 合意形成プロセスの実態とその分析

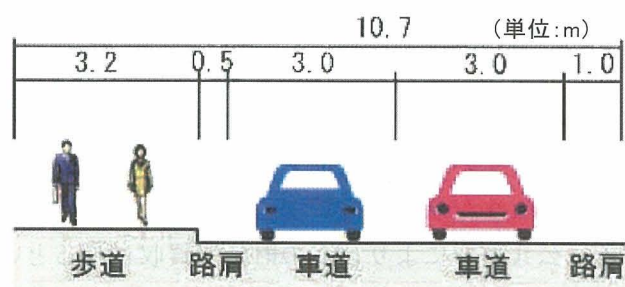
中津高田線は、1966年に都市計画決定され、1973年の主要幹線道路としての指定を受けた後、計画幅員40mへの計画変更を行っている。最初の決定から約30年間事業化されず、1996年に実施段階の計画説明会を行っている。住民は「大きな道路が出来るという話は知っていたが、もう無くなったと思っていた」「全く知らなかった」という反応を示した。当時は行政の事業計画に意見をいう風潮は未だ無く、特に大きな反対や要望等もなく都市計画決定に至っている。また、「現段階ではいつ実施するか分からない」「事業化する時には改めて説明会をする」と説明しているため、住民も事業化する際に聞けば良いと判断していたと考えられる。そして、測量・調査・設計を行った後、事業説明会を開催している。ここでは、計画幅員40mの根拠や本線車道、副道、歩道、植樹帯、中央分離帯等の考え方が住民側との議論の対象となった。特に、本線

から直接沿道利用できない副道の廃止、背後地への出入りや歩行者横断のための信号交差点の設置に対して強い要望を受け、その賛否については市議会議員等を巻き込み議論を続けた。県は大分県広域道路整備基本計画という上位計画との整合に拘り、副道設置によるトラフィック機能重視の道路から沿道利用型の道路への計画変更を拒んできた。そこで、副道や信号交差点設置に関する問題については継続協議するという条件付きで道路計画に対する承諾を得た。そして、1997年に用地説明会を行い個人交渉段階に移行した。この用地交渉における県側のスタンスや地権者側の反応は、中津日田高規格道路でのケースと全く同様であった。その後、用地買収も終盤になり、着工時期が近づいてきたが、副道設置等に対する理解や歩み寄りは一向に見られず、地元の意向である沿道利用型の道路計画へ方向転換しなければ着工出来ない状態に陥り、変更を余儀なくされた。そこでは予算執行と次年度以降の予算確保の制約が着工段階へ移行するインセンティブとなっていたと思われる。結果として、住民の意向を反映した計画へと変更した後、工事説明会を行い着工した。なお、当該事業における一連の説明会においては、道路の規模や幅員構成等をめぐる意見の相違はあったが、道路の必要性を言及する声は少なく、この点に関しては、中津日田地域高規格道路での合意形成と大きく異なる点である。

5. 地域密着型道路整備事業における合意形成

(1) 事業概要と内包するジレンマ

地域密着型道路の事例として、県道宇佐本耶馬溪線道路整備事業を調査した。その事業概要を図-3に示す¹⁴⁾。当該路線の周辺は、田畑と民家が現道沿いに点在し、その利用形態は地区住民の生活道路としての性格が強いといえる。このような地域密着型の道路は、地元選出の県議会議員や町議会議員のロビー活動や陳情により、事業実施に至っている場合が多い。なお、道路整備に伴う騒音、排ガス等による生活環境の悪化に対する懸念は殆ど無い。従って、沿線の地区住民にとっては、日常生活で利用できるメリットが大きく、用地買収による私有地の減少や残地の形状以外に道路整備による直接のデメリットは殆ど無いといえる。



(a) 道路構造及び標準断面



(b) 工事完成後の状況

図-3 宇佐本耶馬溪線道路整備事業の計画概要¹⁴⁾

(2) 合意形成プロセスの実態とその分析

当該路線は、都市計画決定を受けていない県道である。このような小規模の事業では、地元への測量の立ち入り許可を得るための計画説明会を役員と沿線地権者に限定し簡略化する場合が多い。当該事業においても、そのような合意形成プロセスの簡略化を行っている。そして、測量・調査後、1994年に隣接して実施される圃場整備事業と合同で事業説明会を行っている。このような一般の道路改良事業は、現道を拡幅する場合が多く、道路のルートは必然的に現道に限りなく近いものとなる。また、当該路線のような山間部での道路は、2車線道路に片側歩道付の標準的な断面構成となり、道路計画や構造についての反対や意見は殆ど見受けられなかった。ここでは、道路に対する意見よりは、むしろ、隣接地の造成や田畑等への水路の付替え等が議論の対象となっていた。高規格道路の事例とは対照的に、あくまで道路整備が前提にあり、その要望の実現と道路整備への賛否が直結していない点が大きく異なっていた。これは、現在、歩道もなく離合するのが精

一杯の見通しの悪い道路が整備されることにより自らの生活環境の改善が図られることに帰着し、また、道路の必要性に対しては潜在的合意があることを示唆しているといえる。用地交渉については、事業特性による大きな相違は確認できなかった。個人にとっては公共事業により自分の財産が買収されるという認識は共通しているためと思われる。そして、用地の取得できた箇所から部分的に着工するが、その発注ロット毎に沿線地権者ならびに地区役員、地元との仲介的役割を担う役場の建設課を交え、現地で工事説明会を行っている。一般的に、説明会は夜（7：00頃～）行うのが通例であるが、図面では分かりにくいといった意見ならびに農業や自営業等が大半で時間的融通の利く地権者が多いという地域特性のため昼間に行っている。また、このような中小規模の工事は、地元の施工業者が受注するケースが多いため、その業者の地元での評判等も現地説明時の合意形成に影響を及ぼす。当該事業に関わった施工業者は「この業者なら任せておいても大丈夫だ。何か問題あれば現場責任者（通常、現場代理人）に言えば対応してくれる。何年か前の河川工事の時も良くしてくれた。」と地区内での評判も良く、工事説明会では直ぐに着工に対する合意が得られた。当該施行業者の会社役員、作業員、その親戚が事業地近隣に在住し地区住民と顔見知りであったことも“安心”の提供という重要な役割を果たし、円滑な合意形成に寄与したと考えられる。

6. 事業予算の及ぼす影響

本研究で調査した3つの道路整備事業は、何れも、その財源の大部分を国庫補助金に依存している。国庫補助事業では、地元で事業計画を説明する前段階に国との基本計画に関する協議が必要となる。この協議では、ルートや道路構造等、計画の主要部分や事業区間（補助対象範囲）が決定される。国は、対象道路の整備目的と機能発現に必要な最小限の仕様で公平性と効率性を確保すると同時に地区固有の要望事項には県の単独事業費を充当することにより調整する方針を基本としている。県は、地元が望む機能や仕様を補助事業で実施したいと考えており、また、県単独事業費を最小限に押さえたいと考えている。その結果、何れの事業も地元からの要望やニーズを

十分計画に反映できない最小整備計画案をもって事業計画説明会を開催している。説明会での「地元の意見も聞かずに勝手に決めたのか。相談も無く決めた案には到底賛成出来ない。」という住民の感情的反対を恐れ、県は「この計画は未だ素案である。今後、地区の意見を聞きながら設計を進めたい。」という説明を行っている。これは、他事業での説明会で「変更出来ないのでは説明会をする必要がない。決める前に説明するのが当然だ。」という住民からの非難の声を意識しての行動である。しかし、計画案の変更には国の承諾を必要とし、その理由が合理的に説明出来なければ変更内容は認可されないことを県は十分承知している。実際、その説明は著しく困難であり、当初提示した計画案は最終決定案に限りなく近いものとなった。結局、事業者である県は住民に対して現計画案に承諾するよう説得を繰り返さざるを得ない状況に陥ったといえる。

また、単年度会計の原則から、年度当初に確保した事業予算は確実に執行する必要がある。年度毎の予算は、主に前年度になされる予算要望と当該年度予算の執行状況により配分される。事業者にとって予算執行は、当該年度の事業進捗評価のみならず、次年度予算確保にも影響を及ぼすため、常にその状況を意識せざるを得ない。特に、地域高規格道路では、地元との対話を継続するため、要望事項に対して、県は「実現に向け努力する。」という実行性の保証出来ない意思表示を繰り返しながら住民を説得し、何とか当該年度予算を執行している。従って、現行の補助事業制度の基での合意形成は、事業執行の圧力を受けながらの説得型コミュニケーションにならざるを得ない構造を有しているといえる。

7. 地域特性の及ぼす影響

住民同士や末端行政機関と住民との関与形態、コミュニティ内における意思決定ルール等、地域固有の特性（地域特性と称す）が合意形成に及ぼす影響に着目する。3章で事例研究した中津日田道路整備事業は本耶馬溪町と中津市内の2工区で実施されている。本耶馬溪工区は山間部で地権者数は少ないため地区毎の結束が比較的強く、中津工区は市街地であるため関係地権者も多く地区の結束が弱いといった特色があった。前者における計画・設計に対する

合意は、地区役員を対象とした説明及び協議が中心であり、内容によって地区役員が関係者に声をかけ小集会を行うというスタイルをとっている。そのため、全体説明会の中では大きな反対の声はあがることは少なく、逆に反対されるような案では地区役員が説明会を開催させないため、何度も修正案について協議している。また、地元に着した町役場が住民と人脈の無い県との間で重要なパイプ役を果たした。その結果、比較的早く地元の合意を得ることが可能となった。一方、後者においても同様に地区役員説明及び協議を事前に行い、要望事項を可能な限り反映させた修正案をもって全体説明会を行った。全体説明会での反対者以外にもその場では発言せず、後日、利害の一致する小グループで個別に県に接触する形態が多くなり個別説明と小集会を重ねた。加えて、市では行政人口が多く、町役場のように地元住民に密着できず、反対地権者の意見を調整する仲介人的役割を果せなかった。また、説明会に用いた案は地区役員が地権者より先に説明を受け、その意向により県が修正したことにクレームをつける地権者が現れ、回を重ねるごとに意見が対立し地区内が分断する地区も幾つかあった。地区役員も何とか地区を纏めるため「全員の要望を叶える案を県が提示するまで事業に反対する」といった意向を役員会で決議したが、提示案に納得した一部の地権者グループから用地買収に協力する旨連絡があったため、他にも希望者がいればと募ったところ、かなりの人数となった。そこで、直接の買収対象の地権者と地区役員のみならずに絞って意見交換会をしたところ、各々、自分の家の前に関しては熱心に要望や意見を言うがそれ以外は何も言わず、利害調整が可能となった。その修正案で説明会を実施したところ、圧倒的に私的要望は少なくなり、反対者の要望事項の一部は継続協議をするという条件で合意を得た。ここでは、協議対象者を一旦、直接の利害関係者に絞り込むことにより合意への突破口が開けたが、それは同じ地区住民から事業の影響を最も受けると認められる地権者の合意した案を作成するプロセスであったといえる。このように同一の道路事業であっても、地区の意見を集約する仕組みや末端行政機関との関与形態等の地域特性の相違から、全く異なる合意形成形態となる可能性が示された。

8. 法令規定の及ぼす影響

道路事業の住民関与に関しては、道路種別により適用される法令規定が異なる。例えば、一般国道、都道府県道、市町村道であれば、道路法ならびに同施行令、施行規則を基本とし、都市計画決定を受けた道路であれば、これに都市計画法関連が加わる。高速自動車国道であれば、道路法、都市計画法に加え、高速自動車国道法の適用も受ける。都市計画法の定める住民関与に関する“手続き”では、同法16条に公聴会の開催等、17条（省令10条）に計画案の縦覧及び公告、20条に計画決定の告示（省令12条）、62条（省令48条、49条）に都市計画事業認可の告示、66条（政令42条、省令52条）に事業の施行についての公告について規定がある。道路法では、同法9条に路線の認定の告示、18条（省令1条、2条、3条）に道路区域の決定及び供用開始の告示について規定がある。これらを比較すると、都市計画法では計画の決定前に公聴会等の開催や意見書の提出等の対話の機会を法的に与えており、決定内容についても遅滞なく公告するよう義務づけている。一方、道路法では路線認定と道路区域の告示を行えば、法的には工事を行うことが可能となる。そして、開通前迄に供用開始の告示を行えばよく、計画構想段階における参加の機会を法的に保証されていない。また、都市計画決定を受けた道路を都市計画事業ではなく道路事業として事業化するケースが多い。その場合、都市計画決定の公告迄は都市計画法に従うが、その後、都市計画法62条による事業認可を取得せず、道路法9条、18条による手続きに基づき事業を実施することとなる。

ここで、3章～5章の3つのタイプの道路事業の住民関与に関する規定を比較する。中津日田地域高規格道路と主要地方道中津高田線は、共に都市計画決定を受けた道路であり、道路法と都市計画法の両法の規定を受けている。県道宇佐本耶馬溪線の道路改良事業は、山間部に位置する本耶馬溪町で実施されたが、同町は都市計画を策定していないため、道路法のみ規定である。そのため、前者の高規格道路等と比較して、後者の地方道は計画構想段階における住民との対話プロセスが存在せず、事業化して初めて住民がその計画を知らされている。このような事業規模や影響範囲が比較的小さく、受益者と負担

者が一致する特性を有する事業では、反対運動等に発展し問題が顕著化するケースは稀といえる。しかし、説明会では、一部の反対住民から事業の必要性や実施に至った経緯や手続き等について疑問の声が挙がっており、計画段階での住民参加へのニーズは存在するといえる。計画決定から事業化迄に10年以上経過している事業もあり、また、実施段階での合意形成プロセスは同様であることから、都市計画事業と道路事業の何れにおいても、その法的手続きの差が現場での実質的な差として顕著化していないものと思われる。例えば、4章での中津高田線では隣接して都市計画事業と道路事業が実施されており、その隣接地区住民は双方の事業に関係している。都市計画の変更手続き迄は同様であるが、都市計画事業による工区は事業認可に関連する公告、縦覧等の手続きを行った後、計画説明会を行っている。道路事業で実施している工区は、そのような法的手続き義務が存在しないため、国との協議を行った後、直ぐに計画説明会を実施している。これは、都市計画事業では事業認可の縦覧により事業地周辺地区の住民以外にも計画内容を知る機会が与えられるが、道路事業では、周辺地区住民以外は計画内容を知る機会がないことを意味する。実際には、縦覧等の手続きが殆ど利用されず形骸化^{15),16)}しているため、この法的手続きの差異は問題化しなかったと考えられる。同一路線内での全く同様の道路整備にも関わらず、道路事業と都市計画事業では適用される法令が異なり、その手続きに関する規定内容に差が生じていることが分かった。このことは同レベルの住民関与が保証されていないことを意味し、公正かつ公平な手続きとはならない可能性が示唆された。

9. 結論

本研究では、道路整備事業における合意形成の実態解明ならびにそのプロセスに影響を与える要因の分析を試みた。その結果、本研究の範囲内において、以下のことがいえると考えられる。

(1) 合意形成プロセスにおける5つのステップ

道路構造特性に関わらず、住民に事業計画を説明してから供用開始までの間における地域住民等の関係主体との対話プロセスには共通の手続きが存在す

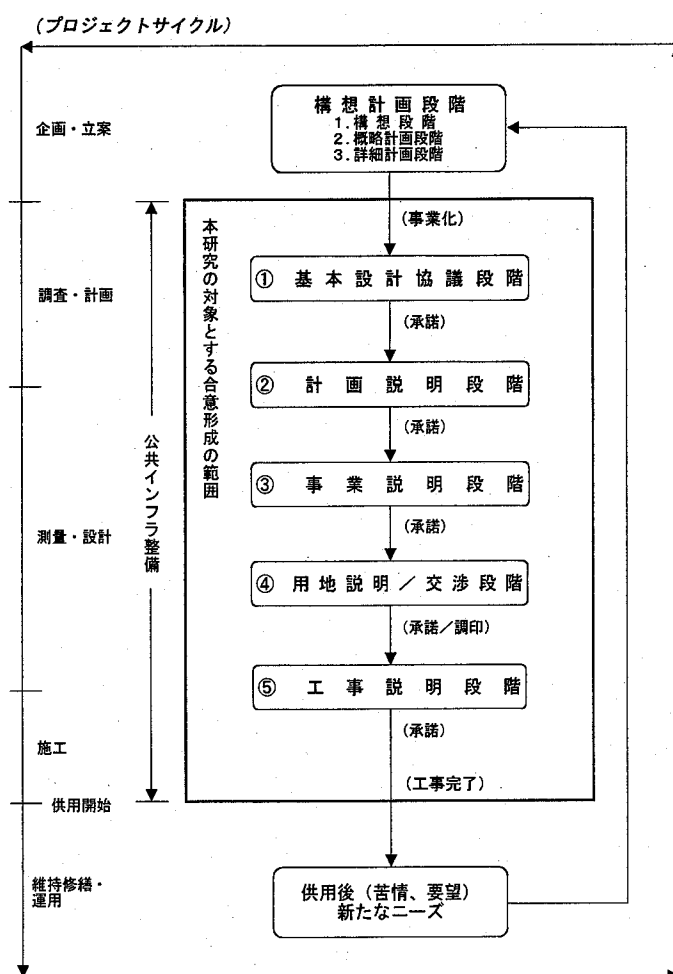


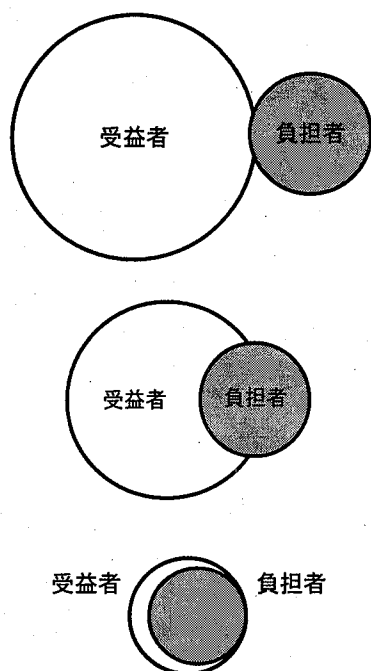
図-4 合意形成プロセスとプロジェクトサイクル

ることが明らかとなった。その共通するプロセスは、合意形成は5つの一連の部分合意過程を経て最終合意に至るステップアップ型に特徴づけられた。段階的合意形成プロセスと公共インフラ整備におけるプロジェクトサイクル^{17),18)}との関係を図-4に示す。5つの部分合意段階は、国と事業者の事業に関する設計協議段階と、計画説明段階、事業説明段階、用地交渉段階、工事説明段階の4つの地元への説明段階からなっている。なお、大分県による単独事業で実施した工区では、①は存在していない。本研究では、この5つ（単独事業は4つ）の各段階における合意を“承諾”と称し、その統合が道路整備事業における合意形成であることを明確に示した。

(2) 合意形成に影響を与える要因

①事業予算の影響

国庫補助事業では、国と県の基本設計協議で道路計画の主要部分が決定され、事業実施段階において



① 受益者と負担者が異なるタイプ

特色：利便性の向上も無く、周辺環境の悪化が懸念される。
 (負担者に協力するインセンティブ無し) NIMBY問題の内包
 事例：大規模公共事業
 広域ネット型の道路事業
 (高速自動車専用道路、地域高規格道路 等)

② 受益者の一部が負担者であるタイプ

特色：利便性の向上は有るが周辺環境の悪化への懸念がある
 (負担者に協力するインセンティブ有り)
 事例：中規模公共事業
 沿道利用促進型の道路事業
 (都市計画街路、主要幹線道路 等)

③ 受益者と負担者が一致するタイプ

特色：利便性の向上は有るが周辺環境の悪化は殆ど無い。
 (負担者に協力するインセンティブ有り)
 事例：小規模事業
 生活密着型の道路事業
 (生活道路、コミュニティロード 等)

図-5 受益者と負担者の関係とジレンマ構造

は住民からの要望等を反映する余地は非常に少ない制度的限界が示された。現行の補助事業制度の基での合意形成は、説得型コミュニケーションにならざるを得ない構造を有しており、事業予算とその認可制度は合意形成に影響を与える一要因と考えられる。

②事業特性の影響

道路整備事業は、道路構造等の事業特性から3つのジレンマ構造に分類でき、そのタイプにより異なる合意形成形態を示すことが明らかとなった。そのジレンマ構造と事業特性との関係を図-5に示す。従って、合意形成は、事業特性により規定される“受益者と負担者”の利害関係とその不一致から生じるジレンマの影響を強く受けていると考えられる。

③地域特性の影響

同一路線の道路整備事業における山間部と都市部での地域特性の差に着目し、比較分析を行った結果、両者は全く異なる合意形成形態を示した。これは、住民同士や末端行政機関と住民との関与形態、特にコミュニティ内における意思決定ルールが地域によって異なることに帰着し、この地域特性の差異は合意形成プロセスに影響を及ぼす一要因となると考えられる。

④法令規定の影響

道路事業は、整備対象道路の事業特性により適用される法令規定が異なる。そこで、特性の異なる3つの道路整備事業に適用される住民関与に関する法令規定を比較分析し、その手続きに関する相違を明確に示した。その顕著な例として、同一路線内で全く同様の道路整備事業であるにも関わらず、道路事業と都市計画事業では適用される法が異なることから、その関与手続きに差違が生じている事例を示した。現行法制度では、公正かつ公平な住民関与機会が保証されていないことが示唆された。

本研究により、合意形成に影響を与える要因の多くは、関与主体間のコミュニケーションが開始される前にある程度規定されていることが明らかとなった。このような影響要因を事前に把握することにより、問題解決ないし緩和への処方箋が得られ、また、それらを適正にコントロールすることにより合意形成を支援することも可能となると思われる。その支援手法の検討は今後の研究課題である。本研究で示した合意形成プロセスの段階的特性、合意形成に及ぼす影響要因等に関する知見は、道路整備以外の公共インフラ整備にも共通している可能性は高いと思われる。その検証も今後の課題といえる。

【謝辞】

本研究を行うにあたり、有益な御指導ならびに御示唆を賜りました東京大学大学院新領域創成科学研究科環境学専攻の國島正彦教授、湊隆幸助教授、東京大学大学院工学系研究科社会基盤工学専攻の堀田昌英助教授、高知工科大学フロンティア工学専攻の渡邊法美助教授に深謝いたします。

【参考文献】

- 1) 加藤浩徳：インフラ整備事業における合意形成プロセスへの市民関与の影響に関する分析，東京大学大学院工学系研究科博士論文，1999.
- 2) 矢嶋宏光：参加型意思決定プロセスとその技術，土木学会論文集，pp29-32，2002.
- 3) 合意形成手法に関する研究会 編；欧米の道づくりとパブリックインボルブメント-海外事例に学ぶ道づくりの合意形成-，ぎょうせい，2001.
- 4) 21世紀のみちを考える委員会：「キックオフレポート」，1996.
- 5) 国土交通省（www.mlit.go.jp）：「公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」，2003
- 6) 稲村肇：地域住民の反応と路線選定，「土木学会論文報告集」第239号，土木学会，pp93-106，1975.
- 7) 梶田孝道：紛争の社会学-「受益圏」と「受苦圏」-，「経済評論」日本評論社，p101-120，1979.
- 8) 定井喜明，河井竹彦，坂東武：公共事業における

住民運動の実態とその対応に関する基礎的研究，「土木学会論文報告集」第267号，土木学会，pp71-82，1977.

- 9) 山岸俊男：社会的ジレンマ-「環境破壊」から「いじめ」まで-，PHP新書，2000.
- 10) 地域高規格道路中津日田道路（事業概要パンフレット），大分県中津土木事務所，2003.
- 11) 大分県中津土木事務所，地域高規格道路事業案内：www.pref.oita.jp/17011/2zigyo/flame.html
- 12) 中津高田線道路改良事業（事業概要パンフレット），大分県中津土木事務所，2000.
- 13) 大分県中津土木事務所，中津高田線道路改良事業案内：www.pref.oita.jp/17011/2zigyo/flame.html
- 14) 大分県中津土木事務所，宇佐本耶馬溪線道路改良事業案：www.pref.oita.jp/17011/2zigyo/flame.html
- 15) 谷下雅義，松浦正浩：都市計画事業の計画策定手続の基礎的研究-都市計画地方審議会の役割を中心として-，「土木計画学研究・講演集」No.13，土木学会，pp273-278，1996.
- 16) 石田頼房：都市計画における公聴会等，「都市問題」第68巻第10号，東京市政調査会，pp13-23，1977.
- 17) 國島正彦，庄子幹夫：建設マネジメント原論，山海堂，1994.
- 18) 高崎英邦，佐橋義仁，石井信明：進化する建設マネジメント，建設図書，2002.

CONSIDERATION OF A PROCESS FOR CONSENSUS - BUILDING ON ROAD CONSTRUCTION PROJECT

By Hitoshi NINOMIYA

Consensus-building between each participant on road construction project is focused. However, The system in order to facilitate the processes reaching consensus has not been established yet. This paper researched a couple of different types of road construction projects, and considered about several factors influencing of process for consensus from some different viewpoints. It was found the following 2 knowledge: (1) five steps reaching consensus; (2) 4 factors influencing of that process, especially one of which is specific of project including dilemma arising from conflict of interest.