

社会資本整備に関する市民講座の必要性

－合意形成の効率化と市民啓蒙の視点から－

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、合意形成の効率化の観点から、社会資本整備に関する市民講座の費用と効果について検討を行い、その必要性を提案するものである。まず、仙台市地下鉄東西線市民説明会での市民発言について内容分析を行い、発言内容を整理した結果、市民発言には、1) 合意形成の進め方、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、市民発言の中には初歩的知識を有していれば回避される質問が約 18%含まれていることも分かった。この結果を踏まえ、市民講座開設の効果を検討した結果、多くの市民が社会資本整備に関する初歩的知識を得ることによって、1)市民説明会等での質問時間が節約されること、2) それに伴って説明資料作成コストが節約されること、3) 市民説明会における非建設的質疑が建設的質疑に変わる可能性があること、が指摘された。これより、市民講座開設には課題もあるが、その解決は難しくなく、効果の大きさを考えれば社会資本整備に関する市民講座は開設されるべきであることが提案された。

【キーワード】市民講座、合意形成、効率化、市民啓蒙

1. はじめに

公共事業への社会的不信感が高まるに従い、土木事業でも住民意見が重視されるようになり、住民参加やパブリック・インボルブメント (PI) のような対話型プロセス^{注1}が多く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向上を促す反面、事業コストが増大しやすくなるという短所を持つ。公共事業のコスト縮減という社会的要請を考えれば、合意形成過程の効率化の意義は大きい。また、対話型プロセスが多くの事業で採用され始めていることも考え併せれば、合意形成過程の効率化方策の提案は急務であると言える。

これまで、PI等については多くの研究があるが、合意形成過程の効率化方策は検討されていない。間接的ではあるが、合意形成過程の効率化を扱った研究としては白田ら^{注2}がある。白田らは時間制約がコスト増大の根本的要因になっていることを明らかにしたが、改善方策の提案には至ってない。そこで、

本稿では時間コストの増大要因を整理し、合意形成過程の効率化方策を検討する。

2. 時間コストの増大要因

対話型プロセスに伴うコスト増加要因は主に2つある。すなわち、市民からの質問自体の多さによる時間コストの増加と説明資料作成のための行政コストの増加である。このとき、行政コスト削減のために不十分な資料を提示した場合には、説明の意思が不十分であると認識され、コンフリクトに陥る可能性が高まる。通常は質問の増加とともに説明資料作成のコストも増加し、両者が重なり合って対話型プロセス全体のコストが増加していくと考えられる。

これらの対策は、コスト増大の本質的原因を抑制すれば良いということになる。すなわち、質問自体を減少させれば良いと言える。しかし、これは市民から質問機会を奪うという意味ではない。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）や非建設的要求を自然に減らすという意味である。強制的に質問機会

*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

を抑制すれば、手続き的不公正が認識され、コンフリクトを招きかねない。本稿は、手続き的公正の重要性を前提としており、手続き的不公正を肯定するものではないことに注意されたい。

では、手続きの公正さを保ちつつ、初歩的質問や非建設的要求を自然に減らすためにはどうすれば良いか。この問題を考えるためには住民説明会等における市民の発言を知っておいた方が良い。そこで、仙台市の地下鉄東西線整備事業の市民説明会に参加して市民の発言を記録し、その内容分析を行った。

3. 市民説明会における発言の内容分析

(1) 説明会概要

主に仙台市民を対象にした地下鉄東西線の事業説明会（以下、説明会）は2003年5月に仙台市内5ヵ所で行われた。平均参加者数は約70名であった。説明会の趣旨は2015年度開業予定の地下鉄東西線整備の必要性を市民に理解してもらうことである。説明会では、全地区合計で50の発言が行われた。

(2) 分析方法

発言の分析には内容分析を用いた。内容分析とは、発言趣旨を表すキーワードをコードとして、各発言にそのコード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。一般に、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、著者2人が別々にコードの付与を行い、後日、評定結果の一致度を検討するという方法を採用した。

評定結果を互いに検討した結果、語句定義の理解に相違があった一部を除いて、評定結果は概ね一致していた（一致度92%）。互いに評定が異なった発言は評定者間で協議し、付与するコードを決めた。

さて、分析の際には予め3種類のコードを用意した（表-1～表-3）。発言趣旨コードは発言意図を示すコードであり、強い疑念を含んだ問い合わせを「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の概要を把握するコードであり、細分類コードは発現内容の具体的把握を目的とするコードである。これらを組み合わせることにより、どのような発言がどのような意図で為されたかについて簡便に把握できる。なお、不信感の評定は、発言に強い疑念が感じられる場合に適用した。

表-1 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-2 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	手続的公正	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-3 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	市の説明責任	15	補償
8	需要予測	16	工法

例えば、行政への不信感を露わにした質問や行政の不公正を前提とした質問などがこれに当たる。

(3) 分析結果

図-1より、市民の発言の多くは質問や疑問といった形で行われたことが分かる。図-2にあるように、「不信感の表明」が11回であることから、問い合わせの約1/3は行政への強い疑念を含んだ発言であったことが分かる。また、「提案」や「要望」が質問・疑問に比べて大幅に少ないことから、市民からの建設的発言が少なかったことがうかがえる。

さらに、図-2からは事業コストや市財政に関する発言や手続的不公正（合意形成過程の不適切さ）に関する発言の多さが分かる。細分類コード別でも、この傾向は認められた。

一方、地下鉄整備後のまちづくりの方針や交通計画に関する質問では建設的内容が多くみられた。そのため、建設的発言の土壌、すなわち、行政への信頼向上と市民の知識の条件が整えば、建設的発言は増加すると推察される。これは合意形成過程の質が

高まるという意味で効率性の向上を意味する。

(4) 基礎的質問の回数とその内訳

基礎的質問の選定は筆者二名が別々に行った後、その結果を互いに照合するという方法で行った。その結果、総発言数 50 の 18% に相当する 9 つの発言が選定された。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 18% の質問が減少し、その時間がより有効に利用されうることの意味する。実際、説明会場では時間制約のために発言できなかった市民も少なくなかった。基礎的質問が回避されれば、他の人の質問機会が増え、全体としての手続的公正の改善につながる。

さらに、これら 18% の発言が必要性の低さにも拘わらず詳細説明や資料開示を求めるものである場合には、それを回避する意義は一層高くなる。基礎的質問数の減少が直ちに合意形成過程の効率化を促す訳ではないが、少なくとも手続的公正の向上や建設的議論の促進につながるため、その抑制は高い社会的意義を持つと考える。

4. 市民講座の必要性

(1) 市民講座開設の必要性

行政にしてみれば、合意形成過程の公正かつ効率的な運営は一種のジレンマ状態であろう。なぜならば、市民からの質問や要望に回答すれば、事業コストが増大するからである。公正なプロセスと同様に効率化も重要であることを考えれば、その両立策を検討していかなばならない。そこで、合意形成過程の効率化方策の一つとして、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。なぜなら、市民講座で市民が知識を得ることで基礎的質問の多発が回避され、時間コストが節約される可能性があるからである。単純に考えれば、基礎的質問の回避によって約 20% の質問が回避されることになる。対話の継続期間が長いほど、基礎的質問の回避による時間節約効果は大きくなる。そのため、重要性の低い質問の多発を抑制するという意味において市民講座の開設は意義を持つ。

さらに、市民講座で市民が知識を得ることによって、非建設的作業が建設的議論に転換する可能性も生じる。そのため、時間の有効利用という面からも

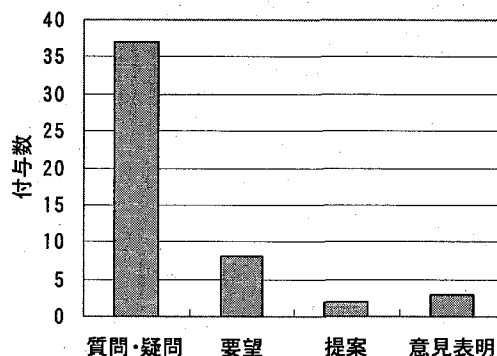


図-1 発言趣旨でみた発言内訳

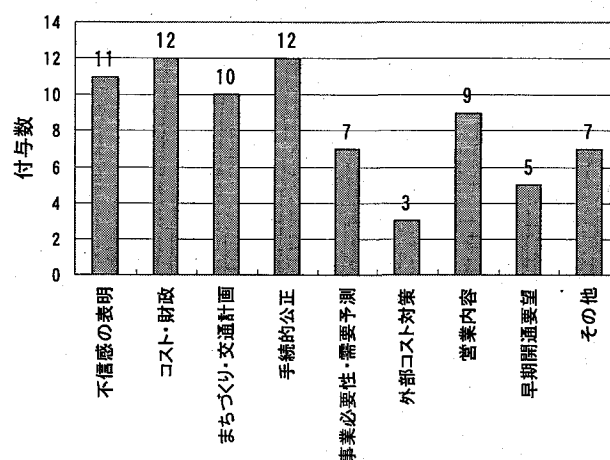


図-2 大分類でみた発言内容

市民講座開設による合意形成過程の効率化が期待できる。この点からも市民講座の開設は意義を持つ。

現状では、市民が社会資本整備に関する知識を得ようとしても学ぶ場が少なく、独学に頼らざるを得ない。土木工学が真に市民のための学問であるためには、基礎知識だけでも多くの市民と共有すべきではなかろうか。市民が知識を習得できる機会を増やすため、土木関連業界では総力を挙げて市民講座を開設する必要があるだろう。

(2) 社会資本整備の信頼回復に向けて

図-2から分かるように、市民の発言には行政に対する不信感の表明が多くみられる。このことは市民の意識の中に行政への不信感が蓄積されていることを示唆している。単に行政に苦情を言うことを目的とする人もいない訳ではないが、これだけ多く不信感が表明されたことを行政は深刻に受け止め、真摯な態度で合意形成を図っていく必要があるだろう。

一方、市民の側にも問題はある。ただ不信感を表明するだけでは問題の改善や事業の効率化につな

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、建設的な議論を展開するべきだろう。その土台になるのが社会資本整備に関する基礎知識である。知識を得ることで社会資本整備に関する否定的なバイアスが改善され、肯定的態度が形成され、信頼も向上するという報告²⁾もある。信頼回復という観点からみても市民講座設置の意義は大きい。

(3)市民講座開設の課題

市民講座開設には費用や講師といった課題がある。

費用面については、会場費、テキスト代、講師謝礼などが挙げられるが公的施設の利用や実費負担とすることで容易に解決できよう。講師謝礼も市民講座を学会や大学、行政等が主催するシンポジウムと同様に考えれば容易に解決できよう。

講師は引退した技術者や大学教官（現役も含む）に依頼することで解決できよう。問題の重要性を考えれば、土木学会が主体となって市民講座を開催することもあって然るべきであろう。

これらの問題はいずれも大きな問題ではない。市民講座開設のメリットの大きさを考えれば、多少のコストは生じて市民講座は開設すべきである。

5. 合意形成の効率化は一日にして成らず

冒頭で効率化方策の検討は急務と述べたが、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。頻繁な開講も難しく、また、参加者も特定層に限定されるであろうことを考えれば、否と言わざるを得ない。しかし、それが市民講座不必要の理由に

はならない。むしろ、不信感の嵐の中から出発するのだから、地道な努力は不可避と言えよう。

根気強く地道な努力を続けていけば参加者数は増加し、社会資本整備に対する知識は広く普及する。社会資本整備の基礎知識を持つ人が増えれば、建設的な議論が促進されることは想像に易い。少なくとも、基礎的質問やそれに伴う資料作成が減少することで、現状よりは効率的になろう。合意形成の効率化は信頼回復への道のりでもあることを考えれば、地道な努力が必要なことは明らかである。

現在、既に一部の地域では小中学生の学校教育の中で道路整備の重要性が教えられている³⁾。国家百年の計を考えれば、このような取組は国を挙げて行われるべきであり、今後の普及を期待したい。

真に市民のためのまちづくりを考えるのであれば、対話型事業プロセスの潮流を定着させ、市民との共働で政策や施策等を立案する作業は不可避である。その際、市民の知識が多いほど効率的な議論が可能になるのだから、土木業界は市民が知識を得る場の設置に積極的に取り組むべきではなかろうか。

<謝辞>

データ取得にあたり、仙台市建設局 岩崎裕直氏には様々な面でご配慮頂いた。ここに記し、深く謝意を表します。

<参考文献>

- 1) 白田・藤本・山下・青木・松田：PIﾌﾟﾛﾂ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.
- 2) 青木・西野・松井・鈴木：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.
- 3) 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.

Necessity of an Open Lecture about Infrastructure Development

By Toshiaki AOKI and Yoshiyuki NAKAI

This suggests establishing an open lecture about public development in terms of increasing efficiency of consensus building process. First, we applied content analysis to the conference note of civil meeting concerning a new subway project in Sendai city. As a result of the analysis, it was clarified 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 clarified that 18 percent of all questions were unimportant as much as avoided, if people has basic knowledge of civil engineering. Hence, if unnecessary questions are decreased by learning infrastructure management in an open lecture, constructive argument will increase. The way of spending time becomes more efficient, too. Consequently, it is concluded that we should establish an open lecture about infrastructure development from the reason above mentioned.