

展 望

公共事業における合意形成にかかる問題点とその改善策

Issues related to Public Consensus in Public Works and its Improvement Method

清野 聡子*・宇多 高明**・星上 幸良***

Satoquo SEINO, Takaaki UDA and Yukiyooshi HOSHIGAMI

要旨: 筆者らは、河川・港湾・漁港・海岸など、各種公共事業における合意形成問題に正面から取り組み、現場での多くの経験を積んできた。この中で、わが国において合意形成を進める場合における、実務の意味からの数多くの問題点が浮かび上がってきた。本研究では、問題点のいくつかについて分析し、それらの具体的な改善策を明らかにする。そして合意形成を組み込んだ事業の進め方についての新しい提案を行う。

キーワード: 公共事業, 住民合意, 合意形成, 手法提案

1. はじめに

近年、公共事業においては住民参加と合意形成が求められ、関連する法律の改正も進んだが、実務上は試行錯誤の段階にあり、具体的な改善策がなかなか見出せない状況にある。合意形成に関する既往文献として、例えばカナダ環境アセスメント庁発行の住民参加マニュアル¹⁾がある。これは、1973年にカナダ連邦政府が作成したマニュアル「環境アセスメントと再審査プロセス」(EARP)以降、1988年までの15年間に行われた環境影響アセスメントの実践的経験を踏まえて取りまとめられたものであり、EARPの要求の一部としての住民参加計画を立案し実施する義務がある人々(行政機関)のための参照マニュアルとなっている。本マニュアルでは、上級管理者の理解促進(住民参加の有用性)と、住民参加に関する様々な手法論についてあるべき論が並列的に述べられているが、具体的にいずれの手法を採用すべきかの判断は書かれておらず、これらは実践にまかされているのが現状である。

一方、杉原²⁾は、コンサルタント業務の経験から参加型事業でのコンサルタントの役割と都市計画に関する事例紹介を行った。この中で、コンサルタントの役割は、地域密着性⇔現地主義に基づき、行政や民間企業、市民などから独立した立場に立って自由な提案を行う自由性を持つべきこと、さらに専門性と総合性の統一的発揮を目指すべきとした。そして、地域の課題は益々複雑化し多様化しつつあることから、高度な専門性と幅広い総合性を同時に発揮することができる「スペシャル・ジェネラリスト」(何かひとつ得意の専門分野を持ちながら、異なる専門分野の人々と分野横断的なコミュニケーションが出来る技術者)養成の必要性が高まっているとした。これらの指摘は一般論としては的確であるが、具体的には今後更なる経験・努力が必要としている。

以上から、合意形成についてはさらなる実践と経験が必要という状況にある。これに対し、筆者らは河川・港湾・漁港・海岸など各種事業における具体的な合意形成問題に正面から取り組み、実

* 正会員 東京大学大学院総合文化研究科, ** 正会員 (財) 土木研究センターなぎさ総合研究室,
*** 正会員 国際航業(株) 河川砂防・海岸部

態経験を積んできた³⁾⁴⁾。すなわち、現実の conflict の中心に自らを置き、その中で合意形成を目指すという方法で経験を積み、それらを通じていかなる方法で合意形成を進めればよいかについて考察してきた。その中から、わが国で合意形成を進める場合、観念論の意味ではなしに実務的意味からの数多くの問題点が浮かび上がってきた。ここでは問題点のいくつかについて述べるとともに、それらの改善策について述べる。

2. 合意形成にかかる問題点

2.1 科学的事実と制度の説明

海岸に関係する合意形成会議においては、海岸工学的な議論、例えば漂砂機構などを住民に分かり易く説明することが必要である。同時に、行政の仕組みや法律がいかに解釈されているかなど、現実問題の解決を目指す場合必要とされる事柄についての十分な説明が求められる。例えば、予算制度とその執行手続きについての話が十分でないまま合意が進められると、住民側は合意内容がすぐにも実現するのではないかとの錯覚に陥り、それが後に大きな障害となることもある。

しかしながら、一般に行政の仕組みや法律の話は、国の制度に関する議論に繋がるものであり、当該対象海岸という local な海岸の議論より上位の議論となるために、市民側に「いかんともしがたい」という気持ちを引き起こし、「それを何とか破るのが会議の目的であるから、そのようなことを言い続けるのはおかしい。法律や制度ならそれを変えればよい。」という発言が必ず出る。しかし、一定の予算や時間的制約の中での合意形成会議の議論においては、この種の根本的議論を充分行うことができないことが多く、かくして議論の範囲設定が難しい。ここに合意形成が難しい点が含まれている。

2.2 行政の無謬性

多くの場合、行政が過去に行ったことの一部に、時代の変化や科学の進歩とともに、科学的な誤りが含まれていたことが明らかになったとしても、行政担当者はなかなかその誤りを認め、謝ることをしない。いわゆる無謬性の問題である。このことが大きな転回を妨げ、それに縛られて大きな歩みに踏み出ることを阻害する。この際の転回に最も都合のよい条件は、法律が改正された場合（例えば河川法や海岸法の改正時）、あるいは新しく法律が定められた場合（景観法や自然再生）である。それに続くのが、科学技術の新しい展開である。

例えば、千葉県鴨川市海づくり会議⁵⁾においては、3 次元的海浜地形変化を正確に再現・予測することが求められたが、科学技術の新しい展開として、筆者らが開発した等深線変化モデルを用いることで、従来できなかった防波堤や離岸堤による複合影響を考慮した定量的意味での海浜変形予測が可能となり、このことが住民への理解促進と専門家への信頼度向上につながった。

2.3 客観的でバイアスのない意見を言える専門家の養成

行政側だけではなく市民の主張にも十分耳を傾け、科学的に正しい場合にはそれも支持できる専門家を養成することが社会にとって必要である。この点は杉原のいう自由性と相通じるものである。様々な議論においていかに「中立性・社会的倫理観」を保って判断するのかが非常に重要な問題である。例えば、弁護士のようにクライアント（合意形成の場合には主に公共機関）が勝つために専門的な知識と技術を使って仕事をしているのではないかと考えられた場合の対処法が難しい。

筆者らは、それぞれ国立大学、財団法人、株式会社に属しているので、それぞれの立場での客観性について考えてみる。従来、「国立大学に所属し

ていること」がすなわち中立的・客観的意見を述べられる専門家であると長い間見られてきた。逆に、国立大学に所属していることから行政寄りの意見を述べる専門家であるとも見られる。人によって考え方は様々である。しかし、例えば前者の場合、国立大学に現在属すると言っても、前職が官庁の場合 OB としてバイアスのかかった意見を述べない保障はないし、また大学が独立法人化されて官庁からも資金を受託し、あるいは研究上の便宜を図ってもらうなどの行為があれば、資金や情報提供者の意見を鵜呑みにする危険性を否定できない。

財団法人に属する場合は、株式会社に属する場合よりも自由な発言は可能ではある。しかし、自らの運営費（給料、電気料など）を自らの活動によって調達しなければならないために、公共機関から仕事を受託せざるを得ない。その場合、第三者から見れば事実はそうでないにもかかわらず、発注者寄りの意見を言うと思われる面がある。また、受託業務の場合は、受託者側の技術者には甲乙関係に加えて守秘義務が生じるため、受託業務の一環として合意形成会議に参加する際、発言内容の是非について甲乙関係や守秘義務に抵触するか否かを瞬時に判断する必要が生じる。これには高度で、かつ経験的な判断が必要であり、結果的に発言し難い状況となる。株式会社の場合は財団法人よりさらに発言し難い立場に置かれているのが現状である。このように考えれば、わが国では真に客観性のある意見を発言できる人は、社会的に存在しにくい方向に変化してきたと考えられる。

2.4 合意形成会議の場や資料の提供（費用）

会議を開くには経費がかかる。また説明資料を作るには多くの時間と手間がかかる。これを誰が提供するかも重要な論点である。公共機関が経費を負担する方法が一般であるが、その場合、公共

機関が民間コンサルタントに作業を外注することになる。しかし、前述したようにコンサルタントは受注したときから、契約上の上下関係だけでなく、情報に対する守秘義務が発生するため発言しにくくなる。また、わが国ではコンサルタントは行政の下請けというイメージが強いため、発言すればお役所寄りと思われる。

また、合意形成会議には多くの手間と時間を要し人件費がかさむため、業務としては利益を出しにくい側面がある。社会資本整備に対する公費削減が続いている現在、これに携わる民間企業の多くは経営的に厳しい状況にある。さらに、わが国では合意形成に対する社会的ニーズが高いとは言えず、結果的に受託業務の価格としては廉価になりやすく利益を生み出せないため、企業としても将来性を見出し難い。結果的に長期的な技術者養成を図ることが困難となり、期待されるレベルの技術者は育成されないばかりか、これに係わる技術者の社内での立場も危うくなる。結果的に合意形成に関する業務は敬遠され、場そのものやこれによる資料の提供がなされないこととなる。

2.5 合意形成会議の開催と成果の帰属

一般市民の多くは週日に働いている。そのため合意形成会議は週末に多く開かれる。この結果、専門家の多くは週末にたびたび出かけることになり、過労に陥り仕事（本来の研究）ができなくなる可能性が大きい。また、行政担当者は休日出勤するために、時には多くの手続きや組織への説明が必要となるなど、休日を返上する意志を阻害する要因も多い。

現在、研究者はその専門性を発揮した証拠として高度な研究成果を出し、それを権威ある雑誌に投稿することが求められている。こうした状況下で非常に多くの時間と労力を割き、しかもその成果が関係者の共有財産となるのであれば、合意形

成に係ることは研究者自体の originality を消す方向となる。そのような行為に好んで参加する研究者は、当初は参加があったとしても社会の中で認められない限り、次第に減少することになる。

3. 改善方策

3.1 問題点の整理

抽出された問題点とその要因、および、改善方策は表1のようである。

3.2 具体的改善策

1) 法律や制度の問題

法律や制度を根本的に改変するには、多くの人々の労力とコンセンサスが必要となり、相応の時間が要求される。多くの場合、合意形成会議が必要とされる背景には、直面した問題の早期解決という目的があるので、法律や制度の議論をする時間的余裕を確保することが難しい。そこで一つの方法として、問題の緊急性や難易度を整理することで、長期・短期のように優先順位を付け、異なる時間スケールで問題の解決に臨むことである。

この場合、地元関係者は直接的な利害得失を受ける立場であるために、主観的判断となりやすい。また、細かな技術よりも客観性や社会的倫理観が求められるので、日頃から客観的判断に慣れた研究者・専門家の参加が必要となる。ただし、目的達成のために問題点を整理し、それを参加者に分

かり易く話すことができる対話型議論の習熟が必要である。

また、合意形成会議を制度として認定し、あらゆる公共事業のプロセスに組み込むことも考えられる。この場合、以下に示す新たな技術の導入や、専門家チームの結成等、いくつかの問題解決手法と合わせて、例えば図1のようなフローで会議を運用すれば良い。このフローは、筆者らが関わった海岸事業での合意形成会議の多くの成功事例から導いたものであり、実務者にとっては事業や業務のどの段階に反映させれば良いかを知る手がかりとなるろう。

2) 行政の方向性の転回

法改正や新たな技術があれば、これをきかっけに行政の方向性が転回することは可能である。わが国の法律はその解釈に幅があり、比較的広い運用が可能な場合が多い。行政官が保守的になるのは法律や義務に違反することを回避するためであるから、例えば同様な案件について参考事例があれば、問題の改悪にならない限り前向きに取り組むことができる。また、多少の時間があれば、必要に応じて条例や通達の立案も可能であろう。

新たな技術の開発は、研究者の責務である。ただし、開発した技術とその有用性を広く公開し、活用されるようにしなければ意味がない。とくに、現実の問題解決に用いる技術であるため、その実

表1 問題点と解決方策

問題点	要因	改善方策
法律や制度上の問題点の議論	時間が不足	時間の確保、議題の取捨選択
行政の方向性の転回	保守的思考、組織防衛	新法、法改正、新技術の開発
客観性のある専門家の不在	客観性、倫理教育	客観性のある専門家の育成 専門家同士による議論の熟成
会議開催費用の不足	必要性の理解が不足	会議の有用性の理解促進
会議開催日の調整(土日)	休日出勤への難色	代休取得促進、人材確保

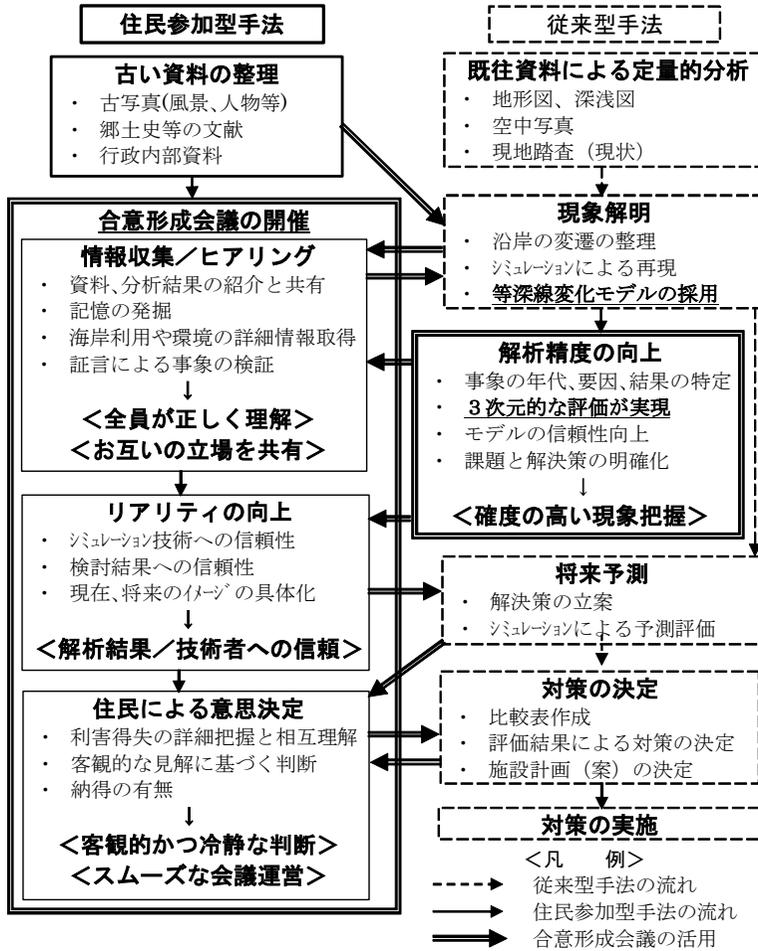


図1 合意形成を組み込んだ事業フロー

用性が問われる。研究者は、現実問題の解決に役立ってこそ技術であるということを十分認識しなければならない。

3) 客観性のある専門家の不在

客観性や社会的倫理観は、広い見識と多くの経験によって習得できるが、そのような機会に恵まれる専門家は比較的少ないと思われる。また、こうした能力は、一方的な教育によって得られるものではなく経験によってのみ獲得できる。つまり、専門家の育成には経験が必要であり、多くの人材をゼロから育成するには多大な時間と労力が必要

である。つまり「鶏と卵」の論理と同様である。

そこで、当面の解決策としては、ある程度の専門性を有する人材を合意形成会議に積極的に参加させる方法や、本会議とは別に、専門家同士による議論の場を設け、議論の熟成を図ることである。これに参加することは専門性とは別の意味で学ぶべき点が多いので、専門家本人、またはその育成の責務を負う上司がその種の行為が先行投資的であるとも意識を十分持つことが重要である。一方、学会の研究発表会などにおいても、より具体的な問題を例として取り上げ、その中でそれぞれの立場を客観視した上で討議を行う手法などで経験を

積むことなども有効であろう。

4) 会議開催費用の不足

従来の公共事業では社会基盤の整備が優先された結果、アカウントビリティの確保が不十分となったが、法制度が改正されてもなおその慣例から抜け出せない現状がある。合意形成や事業への理解促進といった経費の必要性が、未だ十分に認知されていないことが問題である。

実際には、合意形成に取り組んだ事業では実施段階でのトラブルは見られず、スムーズな事業の執行が図られる上、行政への不信感も払拭され信頼関係を構築している例が多い。結果的に費用面でも安価に解決できている。こうした事例を増やし、社会的な認知を得ることが必要である。

5) 会議開催日の調整

休日出勤自体は、代休の確保等で解決できるが、人材不足は制度では補えない。この点については、前述したような専門家を早急に育成することや、数人のチームによって対応することが望ましい。また、このような人材の派遣など、産官学を越えた専門家のネットワークで対応できるような仕組みも有効である。

4. 結 論

本研究では、自らの公共事業における合意形成の実態経験の中から、実践的意味からの問題点を抽出し、それらの解決策について考察した。また問題点毎の解決策と合意形成プロセスを組み込んだ事業フローを提案した。ここで改めて、既に解決した事業や、現在進めつつある合意形成会議を振り返ると、当時は暗中模索ながらも、結果と

して本研究で提案した方策やプロセスを経ていたことが確認された。

今後、このように実践的な経験例を増やし、その中で技術者が果たした役割などをきちんと認識し、それらを未経験の専門家や技術者に伝え、問題への取り組みにくさを下げるための手法論を確立していくことが必要である。また、参加者の持つ地域性や歴史的背景、ひいては国民性等も合意形成手法を左右する要因となることから、その風土の根底に流れる基本的考え方についてもより広い視点から学ぶ必要がある。合意形成のニーズは確実に高まっていることから、こうした問題に対応可能な人材の育成を早急に行うことが課題である。

引用・参考文献

- 1) カナダ環境アセスメント庁編, 1998:「住民参加マニュアル-住民参加プログラムの計画と実施-, 住民参加研究グループ訳, p. 261.
- 2) 杉原五郎, 2002:「参加型まちづくり時代のコンサルタント, p. 254.
- 3) 清野聡子・宇多高明, 2002: 公共事業の合意形成における専門家のあり方, 環境システム研究論文集, 第30巻, pp. 223-232.
- 4) 清野聡子・宇多高明, 2003: 自然共生・環境修復関連事業の合意形成における研究者・技術者の役割と課題, 海洋開発論文集, 第19巻, pp. 101-106.
- 5) 清野聡子・宇多高明・高橋 功・芹沢真澄・星上幸良・内木場 俊, 2004: 千葉県鴨川市海づくり会議での地域資料と数値計算の統合化による海浜環境変化の検討, 海岸工学論文集, 第51巻, pp. 486-490.

著者紹介

清野 聡子（正会員）



東京大学大学院総合文化研究科（東京都目黒区駒場 3-8-1）、昭和 39 年生まれ、平成元年 3 月東京大学農学部水産学科卒業、平成 3 年 3 月東京大学大学院農学系研究科水産学専攻修士課程修了、平成 5 年 8 月同大学院総合文化研究科広域科学専攻博士課程中退、同年 9 月東京大学大学院総合文化研究科助手に採用。工学博士。土木学会、日本海洋学会、日本水産学会、水産海洋学会会員

E-mail:fwid6176@mb.infoweb.ne.jp.

宇多 高明（正会員）



（財）土木研究センターなぎさ総合研究室（東京都台東区台東 1-6-4）、昭和 24 年生まれ、昭和 48 年 3 月東京工業大学大学院博士前期課程修了、同年 4 月建設省土木研究所に入所、昭和 58 年 2 月工学博士、平成 14 年 7 月より同法人審議役、平成 17 年 4 月より理事、工学博士・技術士、土木学会、日本地形学連合会員。

E-mail: uda@pwrc.or.jp

星上 幸良（正会員）



国際航業（株）河川砂防・海岸部（東京都日野市旭が丘 3-6-1）、昭和 40 年生まれ、昭和 63 年 3 月日本大学理工学部海洋建築工学科卒、同年 4 月国際航業（株）に入社、現在同社勤務、平成 17 年 9 月日本大学大学院理工学研究科博士後期課程修了、博士（工学）・技術士、土木学会、建築学会会員。

E-mail:yukiyoshi_hoshigami@kkc.co.jp

Issues related to Public Consensus in Public Works and its Improvement Measures

Satoquo SEINO, Takaaki UDA and Yukiyoshi HOSHIGAMI

ABSTRACT : We have participated for several years in the process of public consensus related to public works such as river, port, fishing port engineering as well as shore protection works and experienced the reality of the public consensus. In these processes, some issues from the practical point have become clear. These issues were investigated in detail and the improvement method was clarified. A new procedure to solve these issues was proposed.

Key Words : *Public works, Public involvement, Public consensus, Procedure*