

公共事業における市民参加、合意形成、意思決定の概念整理

国土交通省国土技術政策総合研究所 ○鈴木 温*¹

同 上 三浦良平*¹

同 上 早川裕史*¹

同 上 山口真司*¹

By Atsushi SUZUKI, Ryohei MIURA, Yuji HAYAKAWA, Shinji YAMAGUCHI

公共事業における市民参加は各地で様々な取り組みが行われており、制度面の整備も進んでいる。しかし市民参加の目的が不明確であったり、効果が実感できない等の課題も残されている。その主な原因として市民参加や合意形成の言葉は浸透しているものの、本質的な概念がわかりにくく、受け止められ方が様々であることや意思決定プロセスにおける位置づけが不明確であることが考えられる。

本稿では、我が国の市民参加の制度面、運用面の現状を概観した上で、フランスの意思決定プロセスを比較対象として引き合いに出すことによって市民参加、合意形成、意思決定の概念整理を行い、意思決定プロセスにおける市民参加の目的の整理を試みた。

【キーワード】意思決定、合意形成、市民参加、事業プロセス

1. はじめに

公共事業のプロセスの透明性、公正性を高め、市民のニーズを反映した社会資本を整備し、ひいては運用・管理面でも利用者の満足度向上のため、近年では社会資本マネジメントの各段階で市民参加の取り組みが行われている。

平成9年に河川法が改正され、平成15年には「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」¹⁾が出された。

このように公共事業における市民参加制度は構想段階を中心に急速に改革が進み、運用面でも各地で様々な取り組みが実施されるようになってきたが、一方で多くの問題も顕在化してきた。市民参加は市民のニーズを計画に反映し、計画への理解を促進するばかりでなく、行政への信頼性を高めるなど多くの効果が期待されているが、多くの主体が検討に関わるということはそれだけ時間も多く費やし、参加者の負担感も大きい。また、市民参加の取り組みを行ってみたものの、その目的があいまいであったり、効果が実感できないといった感想も聞かれる。

一方、市民参加に関連する概念として合意形成と

いう用語がある。これらの用語は実践レベルでは特に区別されず使われているケースが多く見受けられる。しかし目的や期待される効果などの本質的な概念が不明確になり、その負担感とも相まって市民参加へ後ろ向きになることも懸念される。

そこで本研究では、フランスの意思決定プロセスを引き合いに出すことによって、市民参加や合意形成の概念整理を試みるとともにわが国の意思決定プロセスや市民参加の方向性や合意形成の意義についても検討することを目的とする。

2. 事業プロセスにおける市民参加の現状

社会資本整備の事業プロセスにおける市民参加の現状を整理した結果を表-1に示す。近年では、河川法の改正をはじめ、各種ガイドラインにより構想段階からの市民参加が推進され、各地で協議会やワークショップなど様々な取り組みがなされている²⁾。また、法的な位置づけはないものの、ボランティアサポートプログラムなど管理・運用段階の市民参加も取り込まれるようになってきている。

*1 建設マネジメント技術研究室 029-864-4239

表-1 事業プロセスにおける市民参加の現状

事業プロセス	都市	河川	道路
上位計画	・社会資本整備重点計画に対する国民意見の反映【社会資本整備重点計画法】		・国土開発幹線自動車道の建設線の基本計画に対する利害関係者意見の反映（意見申し出） 【国土開発幹線自動車道建設法】
構想段階 (概略計画決定)	・公共事業の構想に対する住民等意見の反映 【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】 ・公共事業の景観計画に対する国民意見の反映（公聴会の開催、景観計画の提案、景観協議会への参加）【景観法】		
	・市町村の都市マスタープランに対する住民意見の反映（公聴会の開催等） 【都市計画法】	・河川整備計画策定における関係住民意見の反映（公聴会の開催等）【河川法】	・概略計画に対する関係者意見の反映（概略計画たたき台、計画策定の進め方の周知、意見把握、公表） 【市民参画型道路計画プロセスのガイドライン】
計画段階	・環境影響評価手続きにおける住民意見の反映（方法書についての公告・縦覧、意見書提出、準備書についての公告・縦覧、説明会の開催、意見書提出）【環境影響評価法】 ・都市計画決定手続きにおける住民意見の反映（公聴会の開催、都市計画(案)の公告・縦覧、意見書提出、都市計画の提案）【都市計画法】（環境影響評価、都市計画決定※実施しない事業もある）		
事業化段階	・事業認定手続きにおける利害関係人意見の反映（事業の説明、事業認定申請書の公告・縦覧、公聴会の開催、意見書の提出）【土地収用法】 ・土地区画整理事業の計画に対する関係権利者意見の反映（事業計画・換地計画の縦覧、意見書の提出、同意）【土地区画整理法】 ・市街地再開発事業の計画に対する関係権利者意見の反映（事業計画・権利変換計画・管理处分計画の縦覧、意見書の提出、同意）【都市再開発法】		
設計段階	・施設の材質、色等に関する住民意見の反映		
用地取得段階	・用地交渉 ・用地買収契約		
施工段階	・施工条件についての地元説明・住民意見の反映		
管理・運用段階		・ボランティアサポートプログラム	・ボランティアサポートプログラム ・要望・苦情等の提言（道の相談室） ・管理計画策定への参画（道路パフォーマンスマネジメント）

(注) 1. 【 】内は関連法令等
2. 対象外の個別事業もある。

3. フランスの制度に見る市民参加と合意形成

市民参加と合意形成の関係、合意形成と意思決定の関係の理解を深めるために、意思決定のプロセスと市民参加が法律によって体系的に整備されているフランスの制度を紹介したい。ここでは、フランスの公共事業のプロセスのうち特に意思決定の重要度が大きい大規模事業の構想段階から事業認定までの手続きに絞る。

(1) フランスの意思決定プロセスと市民参加

フランスでは古くから事業を実施するか否かの最終的な決定は公益宣言(déclaration d'utilité publique)という決定プロセスによってなされる。公益宣言の決定権者は首相、大臣、県知事のいずれかであり、大規模事業の場合は行政で練られた計画案を国務院のチェックを経て大臣が決定することになっている。国務院とは行政裁判所の最高審と法令の諮問機関を兼ねる組織であり、日本にはない組織である。なお、公益宣言が出された後は土地の収用も

可能となる。

市民参加の手続きとしては公益宣言の事前手続きとして民意調査(enquête publique)が行われる。民意調査とは日本の都市計画決定プロセスにおける公告、縦覧の手続きに類似した手続きであるが、第三者機関である民意調査委員が計画内容を市民に周知し、集められた市民の意見を報告書にとりまとめるとともに事業実施の賛否の意見についても表明する。公益宣言の決定権者はこの民意調査の結果を踏まえ意思決定を行うこととなっている。

さらに、1990年代前半のTGV建設計画への大規模な反対運動をきっかけとして計画のより上流の段階からの市民参加の手続きが制度化されてきた。現在では2002年2月27日付の法律である地域民主主義法によって構想段階の市民参加の手続きが定められている。同法によって第三者的な全国レベルの組織である公開討論全国委員会(Commission du débat public, CNDP: 委員21名)が事業規模が1.5億ユーロ以上の大規模事業については必要に応じて

公開討論を組織、運営する。公開討論では4ヶ月という期限（場合により2ヶ月の延長も可）の中で一般市民が自由に参加できる協議の場で計画案に関する意見聴取が行われる。CNDPは協議の結果を報告書にまとめ、それを受け事業主体が事業の続行について意思決定を行う。なお、CNDPは事業に対する賛否の意見は述べない。

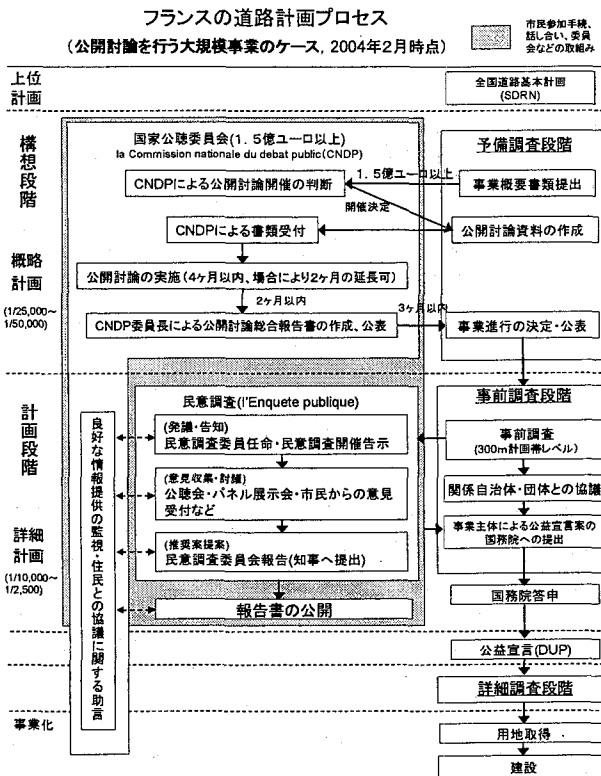


図-1 フランスの意思決定プロセス

(2) フランスの制度の特徴³⁾

フランスの意思決定プロセスの特徴は、手続きがはっきりと定められ、一連のプロセスの社会的な認知度も高い。事業の認定根拠は公益性であり、公益性の有無は上述の第三者によりチェックされる。一方市民参加のプロセスでは関係者への情報公開の徹底、関係者が賛否の意見を出し合うことに注力されており、意見の一致という意味での合意は全く意図されていない。ただし、小規模な公園整備や詳細なデザインなどでは、市民と行政が協働で計画案を策定する試みもある。大規模事業では関係者も多数となり、利害の対立も生じることに加え、自分の意見をはっきり主張する国民性や歴史的経緯等を背景として、意見の一致を図ることよりも、意思決定とそこに至るまでのプロセスの公正さを重視する現在の制度が作り上げられ、国民も受け入れてきたと考えられる。

4. 市民参加と合意形成の概念整理

(1) 市民参加、合意形成とは

市民参加とは市民が事業のプロセスに何らかの形で関わることであり、関わり方には様々なレベルがあり得る。参加のレベルを定義したものとして Arnstein⁴⁾の市民参加の8つの梯子が有名である。

一方、合意形成(Consensus Building)は様々な解釈がなされているが、ここでは「コミュニケーションを図りながら合意を模索する過程」を合意形成と呼ぶ。なお、合意(Consensus)とは、意見や意思が一致することとされている。合意ということを用意しないフランスの市民参加では、もとより意見の一致は現実的ではないと考えている感がある。特に大規模事業になれば利害関係者も大多数になり、より顕著となる。このことは我が国においても例外ではない。アメリカのPI マニュアル等でも書かれているように合意とは、「全員が諸手をあげて賛成とはいかないまでも、各自が意見を出し合い意見の違いを互いが理解した上で、ある案を全員が納得して受け入れている状態」と考えるのが現実的であろう。なお、PI (Public Involvement) はアメリカで発展してきた市民参加の一形態であり、市民を積極的に意思決定プロセスに関与させることが主眼であり、合意形成を目的とするものではない⁵⁾。また、参加者に最終的な意思決定権があるわけではない(責任もない)ので、合意形成と意思決定は区別されるべきであろう。

(2) 日本の意思決定プロセスはどうあるべきか

合意形成ははたして意思決定ための必要条件か、という問いに対してフランスの手続きは否定的である。意見の一致をみなくても意思決定はなされている。もちろん大きな反対があれば事業が立ちゆかなくなるケースもあるが、公益宣言が出されれば用地取得等の下流段階で難航することはほとんどないという。その主な要因としては、意思決定に至るまでのルールが明確で認知度も高く、徹底的な情報公開と意見聴取を行っているため、手続きが公正だと判断されていること、意思決定には必ず第三者のチェック機能がついていること、行政や第三者の専門家に対する信頼性が高いことなどが考えられる。

一方、日本の場合はこれまで意思決定までのプロ

セスがあまり知られておらず、国務院のようなチェック機関も存在しなかった。いつどのようなプロセスを踏んで決まったのかを知らないため、下流段階で「寝耳に水」という状況を招き、用地取得の難航などの問題を招いていると考えられる。

構想段階からの市民参加はこれらの問題を補う役割も果たすものと考えられる。しかし構想段階から市民参加を行えば万事うまくいくのかといえばそうではないだろう。形だけの参加では逆に不信感を高める結果にもなりかねない。事業特性や地域特性、事業の段階に応じた参加の形態を選択することも重要である。参加の場では、関係者が意見を出し尽くし、必ずしも賛成ではないという人がいても選ばれた案が納得して受け入れられている状態になること、すなわち合意されている状態に至ることが日本の制度、社会背景、国民性等を考慮すると望ましいプロセスであり、ひいては満足度の高い社会資本の提供につながると考えられる。そこに至るまでには時間や労力がかかることは否めない。しかし人間同士が信頼を築くためにはそれも必要なコストと考えるべきではないだろうか。また、合意形成と意思決定の関係について言えば、前述のように両者は区別されるが、市民参加プロセスの中で合意された内容と最終的な意思決定の乖離は日本の制度の下では行政や意思決定権者、さらには参加という行為自体に対する不信感につながる恐れがあるため、注意が必要である。様々な制約から反映できない意見もその理由をわかりやすく説明し、できないと言うことも必要であろう。さらには、決定するまでだけではなく、

継続したコミュニケーションも地域の悩みや文化をより深く理解し、信頼関係をより深めるために重要となろう。

5. おわりに

本研究ではフランスの意思決定プロセスを引き合いに出すことにより、市民参加、合意形成の概念整理を行い、日本の意思決定プロセスの方向性について論じた。参加していない関係者への周知、人事異動に伴う情報や信頼関係の継続、新規ではなく途中段階の事業への参加のあり方、合意された事項の決定への反映など、重要な課題も多く、今後さらなる検討が必要である。概念整理を踏まえ、現在各地で取り組まれている市民参加の事例を分析することにより、さらに詳細なプロセス上の留意点やコミュニケーション手法について検討してゆきたい。

【参考文献】

- 1) 国土交通省：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，2003
- 2) 例えば、市民参画型道路計画プロセス研究会編：市民参画の道づくり パブリック・インボルブメント (PI) ハンドブック，ぎょうせい，2004
- 3) 鈴木温・三浦良平・山口真司：フランスの市民参加制度の最新動向と日本流の構築に向けて，土木計画学研究・講演集，Vol. 29, CD-ROM, 2004
- 4) Arnstein, Sherry R. : A Ladder of Citizen Participation, JAIP, Vol. 35, No. 4, 1969
- 5) 屋井鉄雄：社会資本整備の合意形成に向けて，土木学会誌編集委員会編：合意形成論 総論賛成・各論反対のジレンマより，土木学会，2004

Reconsideration for the Concept of Public Participation, Consensus Building and Decision Making on Public Works

By Atsushi SUZUKI, Ryohei MIURA, Yuji HAYAKAWA, Shinji YAMAGUCHI

Public Participation on public works have been gradually systemized and put into practice in various parts of Japan. However, there have been some problems such as that the purpose is unclear, participants cannot really feel its effects and so on. One of causes of these problems is that essential concept of public participation or consensus building are not understood surely and the roles of them on decision making process are unclear in spite of frequently using of their words. Therefore, on this paper, we examine the concept of public participation, consensus building and decision making and the importance of consensus building in the process of public works in comparison with them in France.