

# 社会資本整備における合意形成の事業特性から見た 基礎的考察

国土交通省国土技術政策総合研究所 ○早川裕史\*1

同 上 山口真司\*1

同 上 三浦良平\*1

同 上 鈴木 温\*1

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

合意形成の取り組みは、事業を取り巻く背景や地域特性などの違いにより現場毎で異なっており、どんな場合でもうまくいく方法は存在しないと言っても過言ではない。しかし、事業特性や地域特性といった事業分野横断的な視点で見れば何らかの共通的な合意形成手法を見出すことが可能であると考えられる。そこで著者らは、事業特性や地域特性に着目し、合意形成の整理軸を提案することを目指すこととした。

本稿では、事業特性の整理軸(案)として「利害関係者」「事業の影響範囲」を見出した。また、事業プロセスから見た合意形成手法の違いについても整理した。

【キーワード】社会資本整備、合意形成、事業特性

## 1. はじめに

財政難や国民ニーズの多様化等を背景として、社会資本整備に対する透明性、公平性のより一層の確保とともに、国民と行政とのコミュニケーションの充実が求められている。

このような背景の下、平成9年の河川法改正、平成14年の「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」<sup>1)</sup>、平成15年の「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」<sup>2)</sup>が出される等、社会資本整備における合意形成の制度面の改革が進められている。

一方、第一線の現場においても様々な工夫や試行錯誤を重ねながら市民とのコミュニケーションと合意形成に関する取り組みがなされている<sup>3)</sup>。しかし、合意形成プロセスやコミュニケーション技術等に関わる知識、経験、技術は個々人やチームに依存し、担当者の苦労が大きく、ノウハウや経験の蓄積、情報の共有が望まれている。

これまでもこれら現場における課題を解決すべく

合意形成に関する研究や事例整理が行われているが、主に事業種別毎に行われているのが現状である。また、事業を取り巻く背景や地域特性などの違いにより現場毎で合意形成の取り組み方も異なっており、どんな場合でもうまくいく方法は存在しないと言っても過言ではない。一方、異なる事業分野でも参考になる情報が存在すると考えられる。しかし、事業種別以外の事業特性や地域特性といった事業分野横断的な視点で見れば合意形成手法の共通的な傾向を見出すことが期待できる。そこで著者らは、事業特性や地域特性に着目し、合意形成の整理軸を提案することを目指すこととした。これにより、合意形成に携わる関係者が、事業特性等に応じた合意形成手法の傾向を把握できること、事例を体系的に整理し、効率的に参照することが可能となることが期待できる。

本稿では、その基礎的知見を得ることを目的に、事業特性に着目し、その整理軸について、合意形成手法との係わりから理論的に分析した。

\*1 建設マネジメント技術研究室 029-864-4239

## 2. 事業特性の整理軸の視点

事業特性の整理軸として表-1に示すような事業種別<sup>4)</sup>が一般的である。しかし、事業分野横断的に分析するためには、より多くの切り口から見る事が重要であると考え、以下の整理軸を仮定した。

- ・ 事業目的 (why)
- ・ 事業種別 (what)
- ・ 利害関係者 (who(m))
- ・ 事業の影響範囲 (where)
- ・ 事業期間 (when)

なお、本研究では事業分野横断的な視点から検討することを目的としているため事業種別 (what) は整理軸になり得ず、また、事業期間 (when) は発注ロットや施行条件等に影響され整理軸になり得ないと考えられるため、分析の対象外とした。

表-1 社会資本整備の主な事業種別

事業分野	主な事業種別
都市事業	市街地再開発、土地区画整理、下水道整備、都市公園整備、街路整備、都市高速道路整備、駐車場整備
河川事業	河川改修、ダム建設、砂防、地すべり対策、急傾斜地崩壊対策、海岸保全施設整備、海岸環境整備
道路事業	新設・改築、維持修繕、防災対策、交通安全施設整備
住宅事業	住宅供給、住宅市街地整備、市街地再開発
鉄道事業	整備新幹線整備、都市鉄道・幹線鉄道整備、バリアフリー化
港湾事業	港湾改修、港湾環境整備、海岸保全施設整備、海岸環境整備
航空事業	空港整備、航空路施設整備

## 3. 事業特性の整理軸に関する考察

仮定した事業特性の整理軸について、表-1に示す社会資本整備の主な事業種別のうち都市事業、河川事業、道路事業の個別事業を当てはめ、合意形成手法との係わりを理論的に分析し、事業特性の整理軸としての適用性を考察した。

### (1) 事業目的

社会資本整備事業に係わる法目的により事業目的を分類すると表-2に示すように整理でき、社会資本整備重点計画<sup>5)</sup>における政策目標の分類「暮らし」「安全」「環境」「活力」で網羅することができる。この分類に基づく主な事業の目的を表-3に示す。

ひとつの事業でも目的が多岐にわたっているものが多いこと、また、例えば「安全」の確保を目指す事業同士であっても、対象とする危険等の発生確率が洪水のように数十年に一度のものから交通安全の

ように毎日のようにあるものなど多岐にわたる。

また、事業目的は後述の利害関係者や事業影響範囲にも関係することから、事業目的自体は事業特性の整理軸になり得ないと考えられる。

表-2 社会資本整備事業に係わる主な法目的

事業分野	関連法令	法目的	目的分類
都市事業	都市計画法	・都市の健全な発展と秩序ある整備 ・国土の均衡ある発展 ・公共の福祉の増進	暮らし 活力
河川事業	河川法	・国土の保全と開発 ・公共の安全を保持 ・公共の福祉を増進	環境 安全 暮らし
道路事業	道路法	・交通の発達 ・公共の福祉を増進	活力 暮らし

暮らし：生活空間の充実等を通じた豊かな生活の実現  
安全：防災の高度化の推進と交通安全対策・危機管理の強化  
環境：地球環境から身近な生活環境までの保全・創造  
活力：国際競争力の強化、都市再生、地域連携や観光振興等を通じた、魅力と活力にあふれる経済社会の形成

表-3 主な事業の目的

目的	都市			河川			道路			
暮らし	下水道整備	公園整備	土地区画整理	河川改修	ダム整備	スパー堤防	新設・改築	歩道整備	道路緑化	
安全										防災
環境										湿地・干潟等の再生
活力										

### (2) 利害関係者

社会資本整備にともない、そのサービスを受取る人(受益者)と住居の移転や生活環境に影響を受ける等の不利益を被る人(受忍者)が存在する<sup>6)-8)</sup>

(施工段階の振動、騒音、渋滞等の影響は除く)。主な事業の受益者と受忍者の関係を表-4に示す。

高規格幹線道路の新設・改築のように、受益者のほとんどが地域外の道路利用者、受忍者は移転や整備後の騒音や排気ガス等の影響を受ける地域住民となり、受益者と受忍者が乖離する事業、街路事業のように受益者と受忍者がほぼ一致する事業、また、電線類地中化のように受益者のみで、住民にとって不利益がほとんどない事業がある。

このように、受益者と受忍者の関係が異なれば合意形成手法も異なると考えられ、利害関係者は事業特性の整理軸になり得ると考えられる。

表-4 主な事業の受益者と受忍者の関係

受益者と受忍者の関係	都市	河川	道路
受益者と受忍者が乖離または受益者の一部が受忍者 	・駐車場整備	・ダム整備 ・湿地・干潟等の再生	・高規格幹線道路の新設・改築 ・一般国道の新設・改築
(中間) 		・河川改修	・都道府県道の新設・改築 ・歩道整備 ・維持修繕 ・防災対策
受益者と受忍者がほぼ一致 	・街路整備 ・公園整備 ・土地区画整理 ・市街地再開発	・砂防 ・地すべり対策 ・スーパー堤防整備	・市町村道の新設・改築 ・道路緑化 ・交通安全施設整備
受忍者が殆ど存在せず、受益者のみ存在 	・下水道整備	・親水護岸整備	・歩道バリアフリー化 ・電線類地中化

(3) 事業の影響範囲

事業の影響範囲（事業による直接的な影響を受ける市民の範囲）は事業種別により異なる。主な事業の影響範囲を表-5に示す。

影響範囲の小さい事業では、関係者が少なく、全員の意見を直接くみ取ることが可能である。一方、影響範囲の大きい事業では、関係者が多く、全員の意見を直接くみ取ることが不可能である。

このように事業の影響範囲により関係者の人数が異なり合意形成手法も異なると考えられ、事業の影響範囲は事業特性の整理軸になり得ると考えられる。

表-5 主な事業の影響範囲

影響範囲	都市	河川	道路
地区レベル (自治会)	・街路整備 ・公園整備 ・土地区画整理 ・市街地再開発	・親水護岸整備 ・地すべり対策	・歩道バリアフリー化 ・電線類地中化 ・歩道整備 ・道路緑化 ・交通安全施設整備
都市レベル (市区町村)	・下水道整備 ・駐車場整備	・河川改修 ・砂防 ・スーパー堤防整備	・市町村道整備
地域レベル (都道府県)		・湿地・干潟等の再生	・都道府県道整備
広域レベル (地方)		・ダム整備	・一般国道整備
国土レベル (国)			・高規格幹線道路整備

※道路整備は、新設・改築、維持修繕、防災対策を対象

4. 事業プロセスから見た合意形成手法の考察

各事業は個々の特性に応じた事業プロセス (how)

を経て実施されている。しかし、プロセスの段階の違いや同一事業分野におけるプロセスの違いによって合意形成手法に違いがあると考えられる。そこで、事業特性とは異なるが、事業プロセスに着目して合意形成手法との係わりを考察した。

(1) 事業プロセスの各段階における特徴

社会資本整備の事業プロセスは事業種別により多少異なるが、基本的には図-1に示すプロセスで進められる。

利害が明確になる前の計画段階までとその後の段階、施設ができあがってからの管理・運用段階で合意形成手法が異なると考えられる。

計画段階までは、計画の自由度があるため、市民の意見を計画に反映しやすいため、より多くの意見を把握するための合意形成手法が必要である。

事業化段階から施工段階では利害が明確になるため、利害を調整する合意形成手法が必要である。

また、管理・運用段階では、ボランティアサポート等による日常から継続的に市民とのコミュニケーション、パートナーシップを持つことで、市民と行政との良好な関係が築け、新たな事業を実施する場合にも繋がっていくことが期待できる。

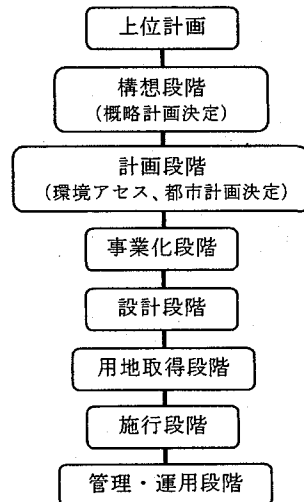


図-1 事業プロセス

(2) 同一事業分野におけるプロセスの差異

同一事業分野においても事業を開始する段階が異なるものがある。道路事業を例に整理した結果を表-6に示す。

高規格幹線道路の整備のように何も無い所に新たに道路を建設しようとするものは上位計画から、バイパス整備や現道拡幅のように現道を改築しようとするものは概略のルート等を絞り込む構想段階から、交差点改良のように現道を改良しようとするものは実施計画を策定する計画段階からの開始となる。

このように、事業を開始する段階の違いにより市民等が事業に参加できるタイミングが異なることから合意形成手法も異なると考えられる。

表-6 同一分野における事業プロセスの差異

事業プロセス	高規格幹線道路の新設事業	現道の改築か新設かを比較検討する事業	交差点改良などの現道を改良する事業
上位計画	・高規格幹線道路網計画(法定)		—
構想段階	・基本計画策定	・概略計画策定	—
計画段階	・環境影響評価(都市計画決定) ・整備計画策定	・ルート承認 ・環境影響評価 ・都市計画決定 ・実施計画策定	・実施計画策定
事業化段階	・整備計画決定 ・施行命令	・事業実施計画承認	同左
設計段階	・予備設計 ・実施設計	同左	
用地取得段階	・測量 ・用地買収	同左	同左
施工段階	・施工	同左	同左
管理・運用段階	・供用開始 ・巡回・点検 ・維持管理	同左	同左

(注) 1. 道路事業を例に整理  
2. 太文字のプロセスは法令、ガイドライン等で市民参加が規定されているもの

## 5. おわりに

本稿では、合意形成の整理軸を提案するための基礎的知見を得ることを目的に、事業特性に着目し、その整理軸について合意形成手法との係わりから理論的に分析し、事業特性の整理軸(案)として「利害関係者」「事業の影響範囲」を見出した。また、事業プロセスから見た合意形成手法の違いを整理した。

今後は、この整理軸(案)を多くの合意形成の実践事例に当てはめて検証を行うとともに、この他にも適用可能な整理軸が存在しないかを分析した上で、合意形成の整理軸を構築することを予定している。

## Basic Consideration about Consensus-Building in Infrastructure Development on a Viewpoint of the Project Characteristics

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

The methods of consensus-building on the projects should be different each other since the difference of circumstances, the local characteristics, etc around the projects. Therefore, it is not too much to say that the fixed methodology of consensus-building which certainly applies in all projects does not exist. However, it will be possible to find out the common methodology of consensus-building, if it is considered on a viewpoint of cross-sectional project areas, such as the project characteristics and the regional conditions. Then, we aim to propose a viewpoint of consensus-building by focusing attention on the project characteristics and the regional conditions.

In this paper, a viewpoint (proposal) of the project characteristics such as "stakeholders" and "influence range" is found out. Moreover, the difference in the methodology of consensus-building by the project process is considered.

また、事業プロセスについては、各段階におけるコミュニケーション手法との関係へと研究を発展させていく予定である。さらには、事例の蓄積および情報共有の仕組みを検討していく予定である。

### 【参考文献】

- 1) 国土交通省道路局：市民参画型道路計画プロセスのガイドライン，2002
- 2) 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
- 3) 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
- 4) 国土交通研究会編：2003 国土交通行政ハンドブック，大成出版社，2003
- 5) 閣議決定：社会資本整備重点計画，2003.10
- 6) 滝口善博，清水浩志郎，木村一裕，船木孝仁：社会基盤整備に対する合意形成への住民意識の構造分析—ダム事業を事例として—，土木学会論文集No.681/IV-52, 25-36, 2001.7
- 7) 大方潤一郎：住民参加型計画と合意形成型計画，都市計画 210, 35-38, 1997
- 8) 加藤浩徳，家田仁：事業の特性がインフラ整備事業における合意形成に与える影響に関する事例比較分析，土木計画学研究・講演集No.21(2)，379-382, 1998.11