

# 社会資本整備における合意形成手法の高度化に関する研究



総合技術政策研究センター 建設マネジメント技術研究室  
 室長 山口 真司 主任研究官 三浦 良平 研究官 鈴木 温 交流研究員 早川 裕史

## 1. はじめに

社会の成熟化や価値観の多様化を背景として、社会資本整備はこれまで以上に市民との意見交換を図り、社会的なコンセンサスを形成しながら、社会にとって真に必要なものを必要な形で提供し、管理していくことが求められている。

国総研では社会資本整備に関するアカウンタビリティを高め、社会的なコンセンサスを形成することの重要性を認識し、2004年度から2ヶ年の予定で合意形成に関するプロジェクト研究を開始した。

所内の各研究部では、道路、河川、住宅など幅広い分野でこれまで合意形成に関する研究が行われてきており、より横断的かつ集中的に研究を進めるため、意見交換会を設置し、意見交換を図りながら研究を進めてきているところである。

本稿では、これまでの研究成果のうち、主に合意形成に関する概念的な整理について紹介し、今後の展開についてもふれる。

置づけはまだないものの、管理・運用段階の市民参加も取り込まれ始めている。

表一 合意形成・市民参加の現状

事業分野	【住宅】	【都市】	【道路】	【河川】	【港湾】	【空港】
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【国土開発幹線自動車道建設法】	—	—
構想段階 (概略計画決定)	市町村の都市マスタープランに対する住民意見の反映【都市計画法】	—	『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』	『市民参加型道路計画プロセスのガイドライン』	河川整備計画策定における関係住民意見の反映【河川法】	『港湾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』
計画段階	—	公共事業の景観計画に対する国民意見の反映【景観法】	—	—	『一般空港の整備計画に関するパブリックコメント・ガイドライン(案)』	—
事業化段階	—	—	—	—	—	—
設計段階	—	—	—	—	—	—
用地取得段階	—	—	—	—	—	—
施工段階	—	—	—	—	—	—
管理・運用段階	—	—	—	—	—	—
その他	—	—	—	—	—	—



写真一 意見交換会の様子

## 2. 合意形成関連制度の現状

社会資本整備の合意形成、市民参加に関する法律やガイドライン、取り組みについて、国土交通省所管の事業に関連するものを中心にまとめたものが表一である。近年では、1997年の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。また、法的な位

## 3. 合意形成に関する概念整理

合意形成は社会資本整備の全ての分野に関わる幅広い概念であり、状況によってその形態は様々である。以下では、用語の整理と重要ポイント、事業特性、地域特性による整理のこれまでの成果を紹介する。

### (1) 用語の整理と重要ポイント

- ・多くの公共事業では合意形成とは「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。
- ・合意形成と責任が伴う意思決定とは区別されるべき。ただし、合意された内容と意思決定の内容の乖離は不信感の原因となるので注意。

- ・市民参加には様々なレベル、形態があり、PI (Public Involvement) もその一形態。
- ・市民参加を通じ、多様な意見を交換しながら、関係者間で「納得」をどのように形成するかがポイント。
- ・合意形成を行う上で「信頼」は非常に重要である。ただし、信頼を得ることを目的とすると信頼は得られない。相手や地域のことを真に考え、行動する熱意が信頼につながる。

(2) 事業特性による整理

事業特性の整理軸について合意形成手法との係わりから、その適用性を考察し、「受益者と受忍者の関係」「事業の影響範囲」を見出した。それらの整理軸と個別事業の関係のイメージを図-1に示す。今後は事業の緊急性等、その他の整理軸についても考慮し、事業特性に合ったプロセス、コミュニケーション手法を検討する。

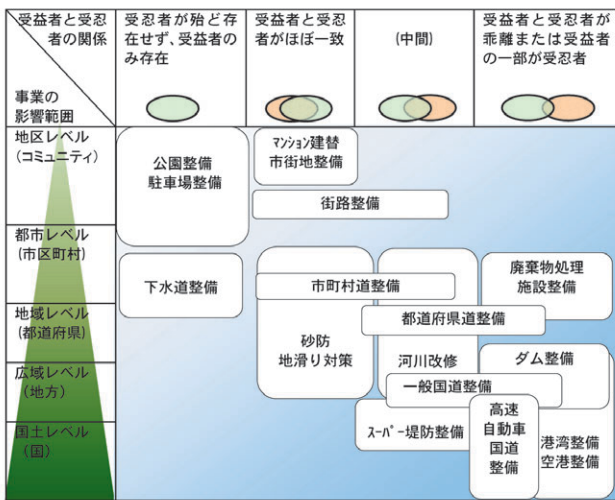


図-1 事業特性による整理イメージ

(3) 地域特性による整理

社会背景、制度的背景、市民の気質等、地域特性が異なれば、合意形成のやり方も異なると考えられるため、他の地域のやり方をそのまま模倣するのではなく、地域の風土に合ったやり方を模索すべきである。

日本の風土にあった合意形成手法を検討するために、比較対象としてフランスの制度について調査を実施した。フランスの合意形成プロセスでは、意見の一致ということは意識されておらず、個々人が様々な意見を述べあい、互いの考えをはっきりさせ

ることに力点が置かれている。最終的な決定は意思決定権者にゆだねられ、決定に至るまでのプロセスには徹底的な情報公開と外部機関による公益性のチェックが義務づけられている。このようなシステムは、意思決定プロセスに対する認知度の高さ、個性の尊重、合理性・公益性の尊重、専門家への信頼の高さ、身近な議会の存在、行政裁判所の存在などに支えられていることがわかった。今後、都市部と地方部の違いなど、地域性に応じた合意形成システムについてもさらに検討を進める予定である。

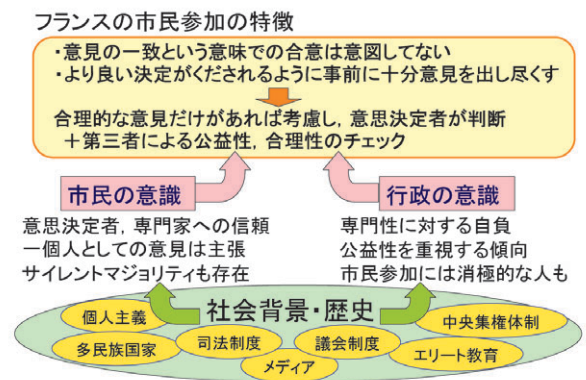


図-2 フランスの合意形成制度の特徴

4. おわりに

本稿では、合意形成に関する概念整理を中心に紹介した。現在、多くの合意形成の実践事例を収集、蓄積、分析しているところである。今後は事例分析から得られた知見を抽出し、これまでに構築してきた概念フレームをもとに体系的に整理するとともに、合意形成を実践するうえでの共通的な重要事項を取りまとめる。また、ノウハウを共有する仕組みについても検討していく予定である。

【参考文献】

- 1) 三浦良平：フランスとの比較に見る日本式合意形成手法の提案に向けた基礎的検討，平成16年度 国土交通省国土技術研究会 自由課題（アカウントビリティ部門），2004. 11
- 2) 鈴木温 他：公共事業における市民参加、合意形成、意志決定の概念整理，第22回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会 講演集，pp. 21-24, 2004. 12
- 3) 早川裕史 他：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，第22回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会 講演集，29-32, 2004. 12