

2007 年 12 月 1 日

科学研究費研究会

レジメ

社会的合意形成の課題

桑子敏雄

キーワード：社会的合意形成、プロジェクト・マネジメント、理由の体系化、

社会的合意形成とは、広く社会に開かれた合意形成、不特定多数を対象とする合意形成をいい、社会基盤整備や環境問題の解決など、社会的な問題を話し合いによって解決するための考え方と技術の両方を含む。

社会的合意形成の必要性については、20 世紀型の公共事業のあり方が社会的批判にさらされた 1990 年代に深く認識されるようになった。国土交通省では、2003 年 8 月に国土交通省大臣官房が「公共事業のアカウンタビリティ向上をめざして」という文書を発表し、現状のアカウンタビリティとコミュニケーションの問題点を指摘し、そのなかで「合意形成」の課題を挙げている。（本文書をまとめた懇談会には、わたしも招かれて意見を述べた。合意形成についての考え方には、わたしの意見も反映されている。）

上記の文書は、大臣官房の名において発表されており、21 世紀の国土交通省の政策の方向を示すものと考えられる。そこで、この文書に即し、「合意形成」の課題を国土交通省がどのように考えているについて検討する。

そこでは、まず「公共事業をめぐる社会的環境の変化」を 6 項目あげている。すなわち、

- ・ 量的目標達成から質的目標達成へ
- ・ 環境開発事業から環境回復事業へ
- ・ 直轄維持手法から住民参加手法へ
- ・ 上意下達計画から地方分権・主権在民社会へ
- ・ 全国画一計画から地域独自計画へ
- ・ キーパーソン根回し型から不特定多数との合意形成へ

である。なかでも「不特定多数との合意形成」は、「公共性」の概念を理解する上で欠くことのできないものである。ここには、特定範囲の人々の利害を調整するような合意と意思決定ではなく、特定範囲の人々の利害に偏らない合意の形成を「公共的な」事業と捉える認識がある。また、成熟社会として位置づけられた社会ビジョンを「選択した事業や施策に国民一人一人が責任をもつ社会」としている。

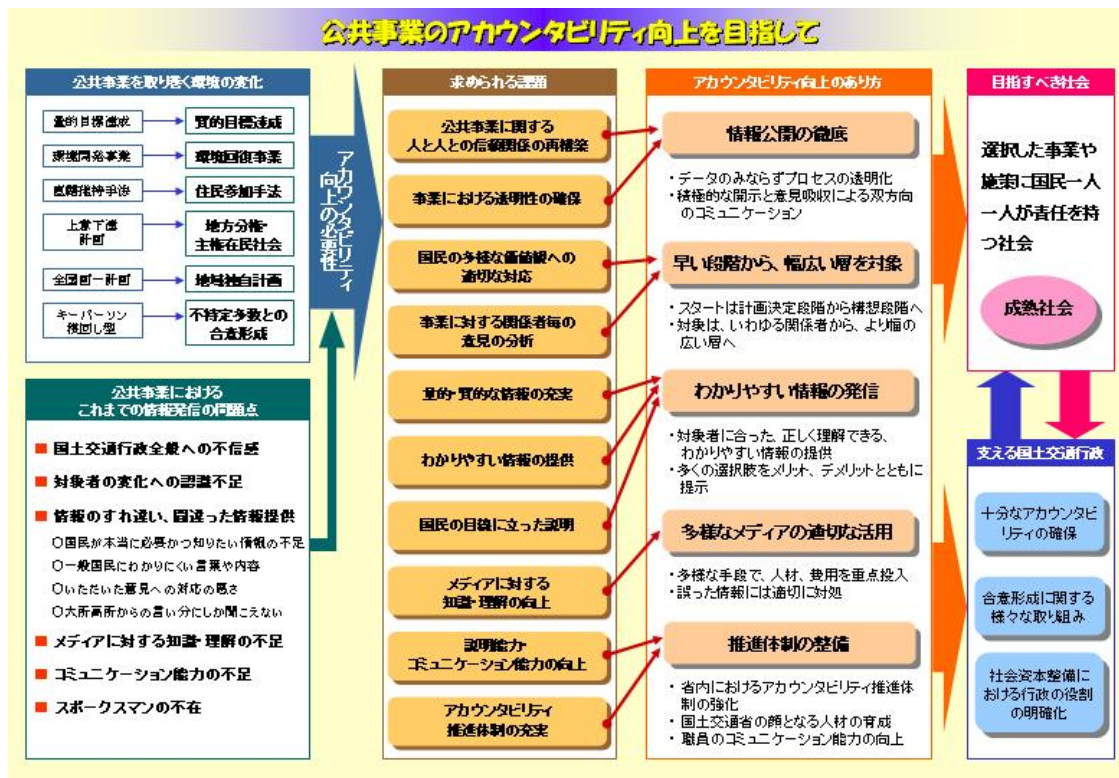


図1 「公共事業のアカウンタビリティ向上を目指して」提言集概要（国土交通省大臣官房）

「選択した事業や施策に国民一人一人が責任をもつ社会」という社会ビジョンは、とすると、市民に行政の公益性を押しつけた20世紀的な公共性と変わらないではないかという批判を招く可能性がある。そこで問題となるのは、「国民のもつべき責任」の内実である。

「国民一人一人が責任をもつ社会」は

国民一人一人が事業や施策に参加（参画）する経路が保証されており、それが実際に機能しているから、その選択に対して一人一人が責任と誇りをもてる社会

という内容として理解すべきものである。なぜなら、成熟した社会を支える国土交通行政の根幹に、

- (1) アカウンタビリティの確保
- (2) 合意形成に対するさまざまな取り組み
- (3) 社会資本整備における行政の役割

という三点が挙げられているからである。(1)の「アカウンタビリティ」は「説明責任」と訳されるが、(3)の「行政の役割の明確化」という点では、「意思決定とその実行についての責任」ということが問われている。

「合意形成」は、(1)と(3)を結ぶ位置にある。行政が事業について国民に明確に説

明責任（アカウンタビリティ）を果たすとともに、国民から意見を求めて、これを事業に反映させる回路をしっかりと確保し（合意形成）、その上で意思決定と実行の責任を負う（実行責任）ならば、国民は、みずからの意見を反映させることのできる事業に対して、その意見を反映させることができるということを認識するであろう。すなわち、選択した事業や施策に国民が責任をもてる社会というのは、その選択プロセスに国民の意見が反映できるしくみが機能している社会であり、そのしくみを国民が十分に活用している社会ということになる。このように考えると、アカウンタビリティ、合意形成、実行責任こそが、公共事業をめぐる社会的変化に対応できるもっとも重要な「公共性」の概念を構成すると考えることができる。

以上のような認識をもとに、本発表では、わたしがこれまで関わってきた行政プロセスにかかわる合意形成の現場での経験からどのような課題があるかをお話したい。以下の表は、わたしがこれまで関わった主な事業であるが、とくに取り上げるものとして、国土交通省関係では、木津川上流の川上ダムをめぐる住民対話集会、農林水産省関係では、山ノ内地域づくりワークショップ、環境省関係では、「トキと社会」研究プロジェクトで行っている「佐渡めぐり移動談義所」について、行政、市民、研究者等多様なステークホルダー間の合意形成の課題を述べ、その解決に向けた考え方を紹介したい。

年月日	内容
2000 年 4 月	建設省公報誌『建設月報』で、21 世紀の公共事業のあり方で鼎談掲載。
6 月	第 3 回全国「川の日」ワークショップ実行委員、最終審査員として参加、現在に至る。
9 月	建設省公報誌『建設月報』で「公共事業の転換と霞堤の思想」により政策提言。
2001 年 7 月	行政関係者、企業関係者、市民、学識経験者とともに合意形成プロセス研究会を発足。研究会は、2003 年 6 月に特定非営利活動法人合意形成マネジメント協会として発足。2007 年 6 月まで理事長。それ以後は、理事・顧問。
2002 年 6 月	国土交通省大臣官房「公共事業のアカウンタビリティを考える懇談会」で提言。2003 年 8 月その要綱が発表される。
2003 年 11 月～2004 年 11 月	国土交通省筑後川河川事務所から城原川流域委員会副委員長を委嘱。毎月 1 回の委員会に出席。
2003 年 11 月～2004 年 3 月	国土交通省木津川上流河川事務所から木津川上流住民対話集会の設計・運営・進行を依頼される。2004 年 9 月に至るまで 6 回の住民対話集会を開催。近畿地方整備局および淀川水系流域委員会に「木津川

	上流住民対話集会提案書」および「木津川上流住民対話集会報告書」を提出。
2004年11月～2005年11月	長野県コモンズ創出支援事業による山ノ内町「〈農業〉×〈観光〉×〈環境〉による地域づくりワークショップ」の指南役・進行役。特産品、ブロードバントの開設、志賀高原自然再生などの成果を生み出す。このワークショップは、2005年11月にNPO志賀高原寄合大学として発展。山ノ内町のミニ・シンクタンクの役割を果たす。
2005年11月～現在	国土交通省出雲河川事務所および島根県、松江市から、大橋川周辺まちづくり検討委員会委員として大橋川改修を含む松江のまちづくり委員会の委員、作業部会長として就任依頼。2006年11月策定の「大橋川周辺まちづくり基本方針」づくりに従事。委員会の設計・運営・進行にアドバイスをを行うとともに、市民意見交換会の設計・運営・進行を指導、実行。
2007年6月～現在	環境省地球環境研究総合推進費による「トキの野生復帰のための持続可能な自然再生計画の立案とその社会的手続き」研究プロジェクトにおいて、「トキの生息環境を支える地域社会での社会的合意形成の設計」グループ・リーダーとして、佐渡の地域社会に入り、地域づくりワークショップ（地域づくり談義書）の企画・運営により、トキ定着のための社会環境づくり。2007年11月現在、13回の談義所を開催。第1回岩首談義所では、3月に閉校した旧岩首小学校を地域交流拠点として復活することに成功。

今回の発表での内容はつぎの通りである。

1. 社会的合意形成の現場から
2. 社会的合意形成の課題
3. 社会基盤整備でのプロジェクト・マネジメントの必要性
4. 理由の体系化

本研究プロジェクトで、わたしは、日本の社会基盤整備の現場で起きている問題を捉え、その課題を明らかにして、解決のための理念・思想と技術の開発とを目ざしたいと思う。