

土木学会

平成 12 年度全国大会研究討論会

公共事業と住民参加
- コンサルタントの役割 -

平成 12 年 9 月 21 日 東北大学

主催：土木学会コンサルタント委員会



土木学会 全国大会研究討論会（平成 12 年 9 月 21 日：東北大学）

土木学会平成 12 年度全国大会研究討論会

『公共事業と住民参加 - コンサルタントの役割 - 』

主催：コンサルタント委員会

環境への意識の高まりと少子高齢化時代を迎えて一層厳しさを増す経済状況の中で、国民のライフスタイルの多様化にも応える良質な社会資本を整備するには、公共事業のアカウンタビリティを確保するとともに、住民参加による合意形成が重要となっています。

そのような状況の中でコンサルタントには、単に発注者のパートナーとしての計画・設計者としてだけでなく、住民とのパイプ役としての新しい役割が期待されています。

この研究討論会は、川や街づくりで実際に住民参加に取り組まれたコンサルタントと学識経験者、NPO の方々に話題提供を頂き、住民参加における課題やこれからの展望、特にコンサルタントの役割について参加者ととも討論します。

1．座長、話題提供者

座長：澤本 正樹（東北大学大学院工学研究科教授）
話題提供者：阿部 重憲（株式会社 地域計画研究所）
加藤 哲夫（せんだいみやぎ NPO センター代表）
木村 達司（株式会社 建設技術研究所）

2．開催日時・場所

日時：平成 12 年 9 月 21 日（木）16:10～18:10
場所：東北大学川内北キャンパス B104

3．討論進行予定

主催者挨拶（5分）
座長報告（10分）
話題提供者報告（3名×各20分）
討論（40分）
まとめ（5分）

4．ご意見など

土木学会ホームページにコンサルタント委員会ホームページを開設しております。当委員会や本日の研究討論会へのご意見をお願いします。

<http://www.jsce.or.jp/committee/kenc/index.html>

ご参加ありがとうございました。

「公共事業と住民参加 コンサルタントの役割 - 」

東北大学大学院工学研究科 澤本 正樹

1. 社会資本整備(公共事業)における合意形成の必要性

国民のライフスタイル・価値観の多様化に伴い、社会資本整備・公共事業のあり方についても多くの見直しが議論されている。著者の関連する分野(河川・海岸)では、河川法・海岸法の改正に伴い、従来の防災・利用の観点に加えて環境をも考慮に入れることが謳われている。また、河川整備計画・海岸保全基本計画の作成にあたっては、必要に応じて公聴会などの開催により住民の意見を反映させることが義務づけられるようになった。河川・海岸事業に限らず、建設省は1999年「コミュニケーション型国土行政の創造に向けて」と題する通知を各地方建設局に出し、行政の発想に立ち返った対応を打ち出している。その中では、公共事業に国民の意見を反映させることの重要性は

- ・ 国民のニーズを早期に、かつ的確に反映させること
- ・ 価値観の多様化に対して事前に十分な議論を行うこと
- ・ 公共事業の評価
- ・ 国民へのサービスとしての視点からの事業

などの面から考えることができる。

しかし、法改正や通知のみで国民の意見が反映される仕組みがすぐに十分機能するわけではない。この研究討論会での話題提供と議論が、今後の「国民参加」とそこにおけるコンサルタントの役割になんらかの方向性が探し出せたら幸いである。

2. これまでの経験から

これまで国民の意見を反映するシステムが全くなかったわけではない。行政側が準備した各種委員会・懇談会に地域代表の方々が参加され、しばしば有益な提言・発言があったことは事実である。しかし、私の経験からすると、極めてうまくいっている場合もあるにはあるが、やや形式に流れていると感じられる場合も少なからずある。以下、これまでの住民参加で気の付いたことを羅列すると、

- ・ 国民・地域住民とは誰か？

一つの公共事業の現地であっても、防災等の利益を直接受ける人々と、それとは無関係に環境面な

どへの関心を持つ人々など、国民の側のフェイズも多種多様である。

- ・ 性急に懇談会・委員会・公聴会などを奨める場合には、形式に流れやすい。事前の十分な情報開示等が議論を有意義にするために欠かせない。また、住民の側に心の準備が無い場合には、公聴会等が単なる陳情の場になってしまうことがある。
- ・ うまく行っている場合は、地域に根の付いた活動を行っているNPOがあることが多い。NPOの活動を通じて問題を把握し、行政とは別の発想からの対案を示すことが出来る場合は、非常に好ましい成果を上げる。
- ・ 国民・住民とのコミュニケーションを有効にするためには、相互の信頼関係が重要である。
その点、現在の行政システムでは2、3年で担当者の交代があり、継続的な信頼関係を維持する上で障害となる場合もある。

3. コンサルタントへの期待・要望

前節の問題点等にいかに対処するかが今後の課題であるが、その中で特にコンサルタント（学識経験者についても同じようなことが言えるが）の役割・要望される事項は以下のようなことであろう。

- ・ 適正な情報の整理・公開・解説
行政は技術のプロであるのでしばしば専門用語で説明を行うが、国民の側にはより理解しやすい形での、説明が必要である。例えば、前に挙げた建設省の文章「コミュニケーション型国土行政の創造に向けて」では、「CS」、「PA」、「PI」、「ES」などの用語が使われている。普通の方々がこれらを理解できるのでしょうか。
- ・ 継続した問題の担当
国・県では2、3年で担当が交代する。コミュニケーションを信頼されるものにするには、役職名ばかりでなく、担当者の顔がすぐ浮かぶような人間のつながりが必要である。
- ・ 住民参加法自体の検討
行政の提示する方式と並行し、新しい方策についての検討も常に試みなければならない。

公共事業と住民参加
～ 河川計画系コンサルタントの立場から～

株式会社 建設技術研究所 木村 達司

1. 河川事業と住民参加

(1) 河川事業の特質

- 自然公物を相手にした地域性の強い事業 もともと治水は地先主義
- 明治以降の富国強兵・戦後の経済の高度成長と河川
- いままた流域への回帰

(2) 最近の河川審議会答申における住民等との連携の重視

- 『今後の河川環境のあり方について』(平成7年3月)
- 『21世紀の社会を展望した今後の河川整備の基本的方向について』(平成8年6月)
- 『社会経済の変化を踏まえた今後の河川制度のあり方について』(平成8年12月)

(3) 河川法の改正と河川整備計画における市民参加の手続き

- 河川法の改正(平成9年12月施行)
- 河川整備基本方針・河川整備計画の策定と手続き

(4) 地域参画の促進に向けて

- 河川審議会中間答申『経済・社会の変化に対応した河川管理体系のあり方について』(平成10年9月)
- 河川審議会管理部会『河川における市民団体等との連携方策のあり方について』(平成11年12月～)

2. 河川事業における住民参加の事例

(1) 先進的な事例の概要

- 荒川市民会議
- じげの川づくり
- 梅田川ワークショップ

(2) 業務における経験から

- A川溪流環境整備計画
- B川C公園地区懇談会
- トラブルの発生とその解決例

3. 住民参加で大切なこと

(1) 情報の公開・共有化(ともに学びともに考える)

- 透明性の確保
- 双方向性と相互理解
- 共通認識の形成

(2) 参加機会の多様化(一人一人が主役となる)

- それぞれの事情に応じた参加
 - 主体性の醸成
 - 役割分担の明確化
- (3) 継続性の確保 (その場限りではない関係をきずく)
- 日常的な交流
 - フォローアップ
 - 信頼関係の構築
- (4) 評価システムの確立 (わかりやすい仕組みをつくる)
- モニタリング
 - 評価指標の共有化
 - 制度化・手続きの明確化
- (5) 組織間の連携 (すべてはより良い地域と未来のために)
- 行政・専門家の連携
 - 市民間の連携
 - 世代間の連携 (後世への継承)

4 . コンサルタントの役割と課題

- (1) コンサルタントの果たす役割
- 技術的な支援 (代替案の作成、評価)
 - データの作成・管理
 - 第三者評価の実施
 - 行政と市民の間の翻訳
 - 住民参加の仕組みの運営・支援
- (2) 当面の課題
- トータルな技術の習得・技術の総合化
 - プレゼンテーション・コミュニケーション・マーケティング等の技術の習得
 - クライアントの多様化、市民との連携、信頼の確保
 - コンサルタントの間の役割分担
 - 日本を支える気概と勇気

「公共事業と住民参加 - コンサルタントの役割 - 」

(株)地域計画研究所・仙台支社 阿部 重憲

住民参加によるまちづくり・施設づくり事例を通しての課題とコンサルタントの役割

* 「住民参加」の意義をどう捉えるのか (基本認識)

- 住民動員から住民主体まで様々なレベルがあるが、住民の自己責任・決定の確立のプロセスが重要 (当然コンサルの自立という独自の課題を内包する)
- 「議会制度」を補完する直接参加制度 (直接民主主義) の確立をめざす
- 公開と正当なプロセスによるまちづくりシステムの確立 (または制度改革) をめざす (まちづくり条例等の制定、「公共」事業から公共事業へ)
- <補足> コンサルタントのアドボケート活動の社会的認知の獲得 (行政の下請けから住民・行政との対等な関係 - パートナーシップ - の構築)

1. いくつかの事例と「成果」(仙台市内における取り組みを中心に)

1) 柞江(ますえ)の森・散歩道づくり; 1995年仙台市・宮城野区

目的

- ・既存計画・事業(都市計画公園、都市計画道路、他道路整備計画等)が進行中の中で、地域住民の「考え」や「思い」を各種計画に活かしていく。
- ・「柞江の森・散歩道」構想(パート1)から個別計画(パート2)、個別事業への展開

住民参加の概要

1995年(パート1)

- ・調査から計画、発表まで計6回のワークショップ(実際は追加を含め10回)
 - 調査段階、2回(情報公開、調査)
 - 計画段階、3回(問題・課題の共有、活動イメージ)
 - まとめ・発表段階、2回(ルートや施設イメージ、成果の発表)
- ・参加延べ人数約740人(小中学生、養護学校生、住民、企業関係者、学校関係者、市職員等)。毎回ニュースを発行。

1996年(パート2)

- ・前回の成果を踏まえ、場所を特定しての計画づくり。計4回のワークショップ、参加延べ人数約340人。毎回まめ新聞を発行。
- ・行政やコンサルタントが主導するワークショップではなく、「住民コミッショナー」を選出し、住民間の意見を調整した(行政、コンサルはアドバイザー)。

1998年・柞江小学校地下道改修ワークショップ

- ・対象区域内にある柞江小学校前地下道(登下校時の道路横断地下道)の老朽化に伴う改修工事に当たり、同校児童を中心とした改修計画づくりのためのワークショップ。計4回、参加延べ人数約160人。

- ・前述のパート1からパート2の結果をふまえ、一部具体化に向けてワークショップ、改修工事。
- ・児童は4、5年生、公募。

成果・教訓

1995年(パート1)

- ・市幹部の意志、学校の全面的協力(環境教育が盛ん)、住民・企業の協力がかみ合って実現した。しかし、実現に至るまでは紆余曲折で、特に各種事業所管部局の協力が得られず、実施期間中も行政を含めた参画のシステムが機能しなかった。
- ・仙台市における本格的な市民参加の先導的モデルとなったが、この成果を各種事業にいかして行くという点では多くの課題が残された。が、住民のまちづくり意識は相当程度高まった。
- ・これだけの規模のワークショップを行うためには、ファシリテーターの役割が重要であるが、当事業の前にその人材養成に結びつくような区事業(コミュニティ・フォーラム21)が行われていたために、運営が可能となった。
- ・「市職員も変わる」等参加の手法が区行政に定着(?)、児童も「授業よりも楽しい」「嫌いな教科が好きになった」(その後当事業に参加した児童が主体的なまちづくり活動に)等

1996年(パート)

- ・住民間の合意形成のポイントは「モノ(施設や地域の利用計画)」ではなく、「コト(活動や取り組み)」である。
- ・アドバイズする側のより具体的な説明力、技術力が問われる(行政とコンサルタントがそれぞれ適切な応答義務を果たしていかないと、参加のプロセスが成立しない)

1998年・栞江小学校地下道改修

- ・児童を対象にしたワークショップはスタッフのレベル向上が重要である(特に「遊び」を知らない子供から意欲を引き出すことの難しさ)

2) 仙台市長町地区のまちづくり計画策定

目的

- ・従来の行政、コンサル主導のまちづくり、「住民参加」を転換し、住民発意・提案によるまちづくり計画の作成(仙台市の財政支援'97年-'99年)
- ・仙台市南部の拠点地区で、南の副都心(既存市街地;商業地区等、大規模区画整理地区;仙台市、都市基盤整備公団、区役所周辺地区で構成される)として位置付けられているが、特に既存市街地は商業機能の低下、マンションの乱立による住環境の悪化が進行しており、住民主体で、かつ総合的なまちづくりの方策の展開が求められている。

住民参加の概要

- ・過去にも様々な計画がつけられたが、一部を除いて実現に結びついていないということが背景にあった(これまでの計画づくりの反省)
- ・計画づくりの主体形成をしながらの取り組みであり、当初は商店街の主要メンバーが中心であった(現在もそうである。名称「長町地区まちづくり検討会」、以下「会」)。初年度はこれまでのまちづくり体質を受けての展開、つまり「言うだけの住民」であった。

- ・2年目に入ってから、「まちづくりのスタートは問題の共有」という点に住民自らが気がつき、最も関心の高い防災をテーマ（地区の西側を活断層が走っている）に様々な取り組みが行われ（他の住民を巻き込みながら）活動も定着し、防災を中心としたまちづくり計画が検討された。
- ・3年目で前年に検討した結果について、さらに論議の輪を広げ、深めるために、さまざまな話し合いの場もたれた。様々な反応、展開があり、大きくは、「具体化に向けた動き」（例えば町内会による課題の検討）と新たな動きに対する「警戒」である。
- ・「会」としての自立及び提案に伴う自己責任が問われており、今後の取り組みが期待されている。

成果・教訓

- ・「住民参加」から「住民主体」への紆余曲折のプロセスを共有することによって、「会」の取り組みが定着してきている。
- ・まちづくり活動の広がりという点では「会」の提案の一つである「恒常的なまちづくりの論議の場」の必要性が認識されつつある。地区の各種団体の代表者等による「まちづくり協議会」結成の動きも具体化しつつある（しかし、協議を機能させるには「会」を含めた各団体の活性化がポイント）。
- ・まちづくりの深まりという点では、具体的な課題（地区固有の課題、ダウンゾーニング、共同建て替え等）への取り組みが求められているが、すでにスタートが切られている。

3) 仙台市宮城野区文化センター基本構想策定（別添資料による説明）

目的

- ・仙石線連続立体交差事業の完成に伴い、区役所に隣接した空き地に建設を計画している宮城野区文化センター及び区民広場を区のシンボルと位置づけ、市民が利用しやすい文化活動等の拠点として整備するため、市民と行政の協働による基本構想を作成する。

住民参加の概要

- ・公共施設の整備を対象としたワークショップの規模としては、全国最大（文化センターの延べ床面積が約1万平方メートル）。以下、別添資料。

成果・教訓

- ・市民提案による「宮城野文化センター物語」（基本構想）。
これまででない豊かなシナリオが描かれている。
- ・市の規定方針「ホールの席数」「市による管理」をめぐる攻防（そもそも文化とは何か、センターとは何か問われている）どのような展開になるのか楽しみである。
- ・協働のプロセスによって「説明責任」と「結果責任」が進化する。
- ・「推進会議」はどのような自立をめざすのか。

2. 課題と展望；ポスト「公共」事業の確立に向けて

「公」はあっても「共」がない事業に住民は「ノー」の意志表示を示している。「つくる」こ

とだけが公共事業ではない（守り、育てることが重要）。そしてプロジェクトもプランニングからマネージメント（又はプロデュース）への転換期にある（転換しなければならない）。

「ソフト」なくして「ハード」なしの社会へ

- ・何を造るのが先行する社会は崩壊した。生活像不在の公共事業もクラッシュランディング。どれだけ豊かな生活像描けるかがポイント。
- ・手続きとしての「事業評価システム」から、開かれた「プロセス評価システム」へ。

住民主体の地域管理へ

- ・「守り、育て、つくる」基本は住民の居住体験であり、これあって専門技術も活かされる。
- ・地域を具体的に管理できるのは住民。バラバラの専門技術も地域マネージメントという考え方、手法に早いテンポで統合されて行く。

- ・パートナーシップで「結果責任」を。

住民主導による行政改革と地方政府の確立へ

- ・まちづくりの基本は、代替不可能な人、自然、歴史からなり、この組み合わせによる公益の創造である。

- ・しかし、本来このまちづくりを支援しなければならない議会、行政システムに問題が多い。自己改革は？。そのためには自己評価の積極的開示？（これがあってこそその「説明責任」「政策評価」）。

3. コンサルタントの役割；行政の請負コンサルに明日はない

コーディネーター、ファシリテーターが求められている

- ・住民のコンサル評価は厳しい（学も含めて）。しかしパートナーシップの時代にふさわしい自立（特定の政治権力、資本等からの自立）した調整役（ポリシーのある合意形成ができる）を求めている。

- ・似て非なる「参加」も多いが、コンサルの自立、自己改革、構造的体質改革のためにも住民参加は必要不可欠。

- ・市民的感觉を有するコーディネーターは草の根の住民活動（民主的などという意味）のなかで育つ。

市民対象のコンサルタントビジネス

- ・コンサルには「行政発注という錯覚」がある。基本的には住民から、市民からの要請である（住民から行政に委託・発注、地方から中央政府に委託という関係の構築を）。

- ・「アドボケイト・ビジネス」と名付けてもよいのではないか。これはコンサル自らの課題で、他から与えられるものではない。また「アドボケイト・ビジネス」には市民ボランティアや専門家のネットワーク形成が欠かせない（学会も行政・企業との結びつきは強いが、市民との関係は「何かあった時」）。

「市民の知恵の新しい器としてのNPO」

加藤哲夫（せんだい・みやぎNPOセンター代表理事）

1. 特定非営利活動促進法（通称NPO法）はなぜできたのか

- (1) 官による「公共」の独占
- (2) 身内の利益を優先する原理と「世間」の支配
- (3) 新しい市民による公共の創造

2. 神話の解体・・・銀行、大学、自治体

自治体はつぶれない？という前提・神話が崩れてきた。

- (1) 競争にさらされない・・・介護保険、NPO法
- (2) 困ったときには誰かが助けてくれる・・・地方分権
- (3) 厳しい批判にさらされない（一過性だった）・・・マスコミ、NPO

今までのやり方では、明日からやっていけないことが確実になった。

この壁を行政側から乗り越えるツールとしての「行政評価」「顧客満足経営」
市民参加型行政経営、パートナーシップ（協働）、NPO支援、情報公開

3. 今何が起きているのか？

大きな転換期、「例外から原則へ」、

河川法改正以後、NPO法、情報公開法、地方分権一括法、介護保険法

- (1) 地方分権、市民自治の流れ
- (2) 情報公開の流れ アカウンタビリティの確保
- (3) 市民参加の制度化と担い手としての市民・NPO 住民参加による合意形成

4. 3種類の問題解決の手法

- (1) ピラミッド型（上意下達型）ソリューション
- (2) マーケット型（市場・民営化型）ソリューション
- (3) コミュニティ型（参加型）ソリューション

参加型、コミュニティ型の社会資本＝問題解決力（市民の知恵）の蓄積・器

5. 協働のコーディネーターの必要性

地域の市民のニーズにあった公共施設等の事業実施をしていくためには、新しい専門的な職能として、参加のコーディネーター、協働のコーディネーターの存在が必要になる。

新しい「市民による公共」



- ① NPO法によって自由に非営利法人を設立できるようになるまで、日本の民間公益セクターは官許法人と草の根市民活動団体の二重構造だった。
- ② 「公」のことは「官」に任せることによって、顔見知りとその周辺の集団である「世間」が、私たちの行動原理となってきた。「身内の利益を優先する」
- ③ ボランティア活動、市民活動を通して、市民自身が公共を担うものであるという認識が高くなってきた。

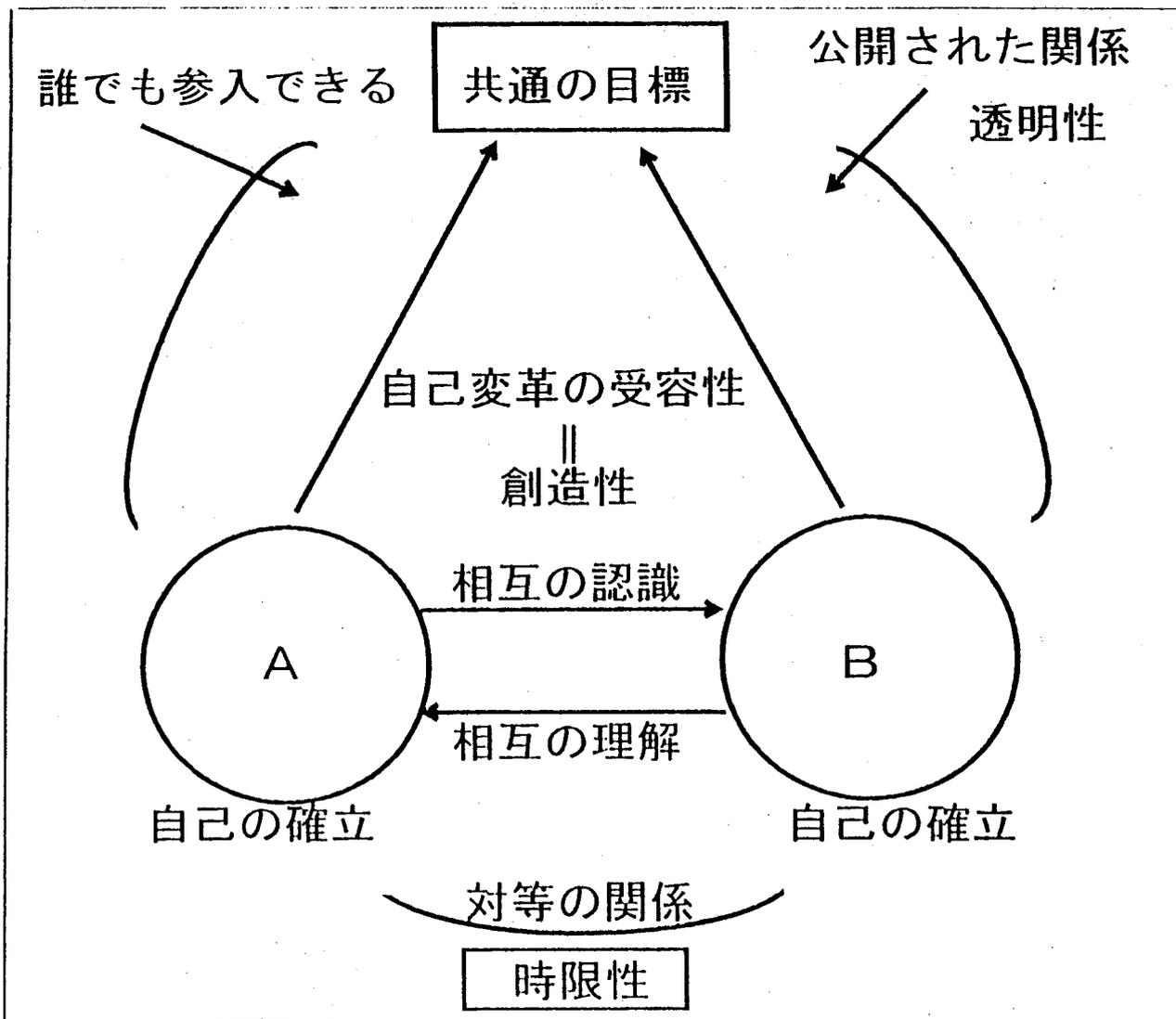
■市民参加とは？

行政の公共サービスに市民が関与するのが市民参加ではない。地域における公共サービス（政策）の創造に行政も市民セクターも企業も市民も参加をすることである。

そのためには、

1. 情報公開、
2. その情報が理解できるような学習の機会提供、
3. 参加して出した意見が活かされる仕組みとコーディネーターが必要、
4. 合意形成の文化

パートナーシップの原則



せんだい・みやぎNPOセンターとは？

せんだい・みやぎNPOセンターは、次の4つの目標を活動の柱にしている民間の市民活動・NPO支援組織です。

1. NPOの必要性について、広く社会に発信します。

ホームページ、情報誌、同報FAX、プレスリリース、シンポジウム・フォーラムの開催などによる啓発・広報・情報発信による適切な世論形成をします。

2. 市民活動団体・NPOのエンパワメント(力づけ)のための支援とサービスの提供を行ないます。

マネジメント情報支援・研修講座、資源・資金提供、ネットワーキング支援などによるNPOのパワーアップを支援します。

3. 市民による非営利の政策シンクタンクとして活動します。

アドボカシー(政策提言行動)、自主及び受託調査研究、行政施策のコンサルティング業務(受託)などによる市民参加型社会システムの構築支援をします。

4. 21世紀の新しい企業セクター創造のために、企業のよきパートナーとして活動します。

サポート資源の協働開発、相談・コンサルテーション、人材研修などを通して、企業と共に、新しい社会貢献領域の協働創造に務めます。

特定非営利活動法人 せんだい・みやぎNPOセンター

〒980-0804 仙台市青葉区大町2-6-27 岡元ビル4F
TEL. 022-264-1281 FAX. 022-264-1209

<http://www5a.biglobe.ne.jp/~minminHP/>