

# 成熟化社会における官民のパートナーシップの 充実を目指した新たな関係構築のデザイン

豊後 彰彦<sup>1</sup>

<sup>1</sup>高知県 土木部 幡多土木事務所 道路建設課 (〒787-0010 高知県四万十市古津賀4-61)

本論では、生産活動に傾斜した社会資本整備を中心とする高度経済成長期のような道路行政サービスが十分に提供できなくなった現状において、公共空間の形成に対する官民のパートナーシップの充実と効果の最大化を実現する官と民の新たな関係の構築を目指し、地域の道路改良要望の計画づくりを官民で共に作り上げた事例を紹介する。

キーワード 官民のパートナーシップ, 二元論と一元論, 1.5車線の道路整備, 地域の要望

## 1. はじめに (サマリー)

国土交通省のホームページには、道路行政マネージメントの取組概要の中に、「1. 成果志向の道路行政マネージメント」について「今後は成果を重視した道路行政へ転換していく必要がある」との記述があり、私はその論旨に共感するものである<sup>1)</sup>。

道路は、昔は地域の人々が自分達で作り、守り、井戸端会議などで使ってきた、我々にとって最も身近な世間を形成する公共空間の一部であった。しかし、量的ストックの形成を重視する高度経済成長期には、多くの仕事が作業効率を重視し、専門化・細分化されていったことから、地域の公共空間で有りながらもいつのまにか「道路サービスも行政が全てを担うもの」という考え方が行政職員、住民の双方に固定化してしまった。この固定化した思考の下では、行政職員は「道路サービスを提供するのは自分達だけだ」と考え、住民は「タダで良いサービスをたくさん受けて」と考えやすい<sup>2)</sup>。

一方、公共事業を取り巻く環境は、バブル崩壊後の少子高齢化やグローバル化に代表される経済社会の構造変化により、1998年以降、財源の緊縮をはじめとして厳しさを増し続けている。すなわち、住民の道路行政サービスに対する要求は、より高度化・多様化している一方で、それを叶える公共事業財源をはじめとする道路整備と維持のための資源は制約を強めつつある。

地方自治体の現場では、行政職員は「少ない予算を精一杯やりくりしているのに、住民に喜んでもらえない」と愚痴を言い、住民は「いくら要求しても実施してくれない」と不満を言う事が日常化している。

こうした地域の内部に二律背反的課題を抱える問題の解決においては、行政と住民、官と民との新たなイメー

ジの形成が不可欠となる。まず、行政と住民が共に高度経済成長期の固定化された思考から脱却し「道路という公共空間が生む価値は、行政と住民が共に担う」思考とそれに基づく新たなモデル形成が必要となる。

この考え方に関しては、北海道大学公共政策大学院院長である宮脇教授の著書「政策思考力」の中に、二元論と一元論に関する記述がある<sup>3)</sup>。

二元論とは、これまでの考え方のように、公共を担う官と自己利益の拡大を追求する民の機能を明確に区分し、公共性を担えるのは官であり、仮に公共サービス分野で官民連携を展開する場合も「官は指示する人、民は作業する人」という縦型の形態を思考するものである。

一方、一元論とは、公共性は官・民ともに担えるとし、両者の関係をいかに形成するかで公共性を担保する考え方である。「官と民が共に考え、共に行動する」ことを基本とするもので、一元論では、企業や住民も含め特定の主体のみを公共サービスの提供者や受益者であるとは考えないため、行政でさえも公共サービスの受益を受け、官民全体として究極的には地域の価値を高めることに結び付ける。そして、官の機能はこうした新たな関係の創造とその展開を支える制度や新たな関係の中から提供される公共サービスの質のモニタリングを重視することになる。その核は、政策や事業の形成プロセスから官民共同での取組を進めるところにある。

宮脇教授は、公共を支える形態としては、この二元論と一元論の間に多数の選択肢があり、官民のパートナーシップのあり方を二元論的制度が色濃い現状の中でも一元論的発想を取り込んで行く必要があると提唱されている。二元論的制度は、今後も重要な柱となる。しかし、

経済社会の構造変化とともに、二元論に基づく政策形成や制度に限界が生じてきている中で、その課題を少しでも軽減させるためには一元論的視野を組み込んで行く必要がある。

現実の現場は、未だ二元論的思考と制度に支配されているために、前述したように官民のパートナーシップの展開に齟齬が生じている。その一端である住民の不満とは、道路改良が進まないという社会資本整備事業自体で顕在化している不満と、自分の意見を道路施策に反映させたいという公共空間形成に対する潜在的な参加欲求から成り立っている。

そこで以上を踏まえ、官民のパートナーシップの充実と効果の最大化を実現するため、住民の視点から政策形成プロセスも含めた満足度を高める要素とは何かを整理すると以下の三点が仮説として設定できる。

1つ目は「不満誘発要因の除去」である。これは、官民間の情報の非対称性がもたらす住民の不満足要因の除去である。住民の不満を減じるためには、公共事業予算の縮減や配分の状況、道路関連法など、現在の道路行政を取り巻いている様々な制約要件を住民自身が具体的に理解し官民間で共有することが大前提となる。

2つ目は「満足誘発要因の確保」である。これは、住民満足の向上のため、最も身近な道路について、住民自身で選択・意思決定できることで、公共空間に自分たちの意見が反映される領域とすることが重要であると考えた。

そして3つ目は、そうした情報共有や政策形成への参加を行ったことが具体的に何を形成するのか、その「成果＝改良要望計画」が可視化されることである。これは、官民が共に目的意識を共有する上で不可欠な要素となる。

また、この3つの要因仮説からは、住民満足達成のためには、改良計画自体の内容と同時に改良計画の策定という公共空間に対する合意形成プロセスの品質を重視することが柱となるのが分かる。

かつて、本県は「1.5車線の道路整備」を提唱したが、その本質は、これまで作業志向でモノ造りをする行政の価値基準を変革し、目的志向でモノ造りをする行政に変えることであった。道路整備にあたって、その目的を利用者と共に深く考え明確化し、利用者から見た価値を達成すれば良いと気づくことで初めて、自分達の供給サイドの枠の中でしか結論を出すことができなかつたこれまでの道路行政から脱却できる。成熟化社会となり、住民の満足は既製品としてモノを与えられる満足から、自分の意思が政策や事業に組み込まれることによる創造性への満足に成長変化しており、行政もこうした社会の成熟に対応する必要がある。

1.5車線の道路整備は、道路改良の一手法や道路構造論ではなく、公共空間における利用者からみた価値を実現するモデルであり、結果として、従来の資材や施工単価を圧縮する節約型コストダウンよりもドラスティック

な創造型コストダウンをもたらす内容である。今回の事例は、こうした1.5車線の道路整備の考え方を発展させ、さらに支援するモデルであり「成果を重視した道路行政への転換」の具現化であると考えている。

なお、今回実施した手法は、中山間地域の生活道路で、交通量が少なく（この事例では371台/平日12h）、地域の意見を事業に反映できやすいいわゆる世間的公共空間の路線に限って適用出来るものであり、交通量の多い幹線道路等では、施策の内容や地域の特性に応じた手法の再構築が必要である。

## 2. 要因仮説から具体化へ

今回の取組のポイントは、住民満足のための3つの要因仮説と公共空間に対する合意形成プロセスの品質を重視することに基づき、地域住民の意見や道路行政を取り巻く制約要件などの情報を官民で共有し、地域の要望計画を共に創り上げた点にある。

取組は2011年の夏、高知県黒潮町蛭川(みながわ)地区の区長に、土木事務所と共に主要地方道「大方大正線」の道路改良要望計画を策定してはどうか、と提案する事からスタートした。

当該路線は、国道56号から人家戸数の多い地区までは2車線化されており、そこから上流約4kmが今回の取組の対象区間である。(図-1)

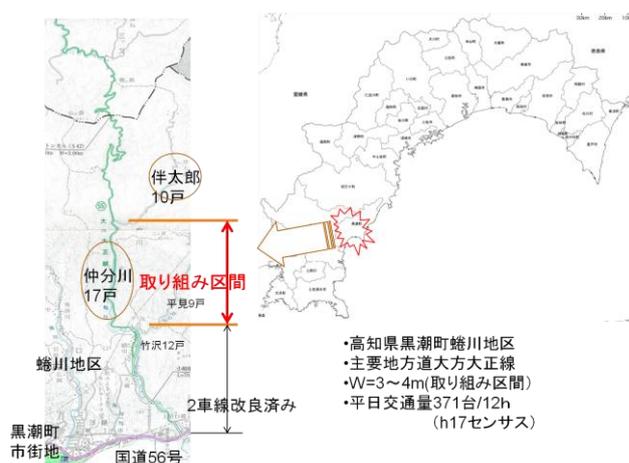


図-1 蛭川地区、主要地方道大方大正線位置図

取組の内容は、要望計画策定のほとんどを住民自身が意思決定するものであり、行政は、住民の合意形成過程の支援や、工法を判断する際のアドバイスをするだけとし、住民の意思決定には直接関与しないことを基本としている。地域で生じる利害関係者間の紛争を第三者を活用し解決する「裁判外紛争処理」(ADR=Alternative Dispute Resolution)の枠組みと共通する部分を有し、

より積極的に政策や事業形成に応用し、新たな公共空間の姿を形成する取組である。

具体的には全4回のワークショップで構成しており、その位置付けと議事進行・内容は以下のとおりである。

第1回は、要因仮説1「不満足誘発要因の除去」を達成するための会議である。最初にこの取組趣旨を参加者に説明し、現地で改良要望箇所をピックアップする。次に道路整備を巡る現状や改良に伴う制約要件について勉強会を行う。これにより情報の非対称性を可能な限り克服し官民の信頼関係の基盤を形成する。

第2回は、要因仮説2「満足誘発要因の確保」を目指して、ツルの一声や多数決ではなく、持ち点配分法と名付けた手法によって、住民自身が改良要望箇所の優先順位を付ける。

第3回も要因仮説2達成のために、1箇所ごとの改良工法や延長等を選択、協議し概算事業費を見積もる。

そして第4回で改良要望計画を決め、仮説3「可視化された成果」を官民で共有する。

また、住民の合意形成を支援する際のポイントは、上述した合意形成プロセス重視の戦略をどのように具現化するかである。すなわち、一元論にいう「共に考え、共に行動する」ことの実践である。今回は、住民の皆さんに「いろいろと悩んだが、最後は自分達で決めた」と感じていただくことが重要であると考えた。

これは、ファシリテーション上の技法としては「発散と収束」の思考<sup>4)</sup>を繰り返すことであるので、進行上の骨組みは、制約要件を与えず発散させ(第1回)、制約要件を附して収束させ(第2回、第3回)、まとめたものを決議する(第4回)展開とした。

### 3. 実施概要

(第1回会議) 2011.11.21(月) 9:30～ 参加者 21名

#### A) 「趣旨説明」

まず地区住民に任意で地区の集会所に参集してもらい、今回の取組概要や、道路改良要望の優先順位等が地区内で合意形成が出来ている場合の予算配分上の優位性などについて土木事務所から説明した。

同時に、この取組の位置付けは地区の要望作りであって県の事業実施計画ではないため、事業着手された場合でも、地区で決定された要望計画どおりに事業が進捗するとは限らないことや、対象区間について部分的改良を選択・要望することは、連続的改良を諦めることと表裏一体であることなど、住民にとって不満足要因となり得る面も隠さずに説明した。

そして、この取組の実施についての是非を確認したところ、蜷川地区は、より短期間でポトルネ

ックを解消できる部分改良を選択し、今回の取組を実施することを決めた。

#### B) 「要望箇所のピックアップ」

次に住民と共に対象区間を歩き、改良要望箇所の位置や内容を調査した。(写真-1)



写真—1 現場を歩き改良要望箇所を挙げる

現場では「今言わないと後悔して今夜眠れなくなりますよ」などと声を掛けながら、住民一人一人が改良したいと思っている箇所の全てを素直に意思表示してもらうことに専念した。その結果、簡易な工事を除く18箇所が改良要望箇所としてピックアップされた。そして住民には18箇所の位置を限定するため、それぞれの箇所に対して番号ではなく、固有の名前を付けてもらった。この名前を付ける工程は、今後の官民協働における場の雰囲気や和ませる効果も併せ持つ。

#### C) 「道路改良を巡る予算状況等の説明」

最後にもう一度集会所に集まってもらい、住民に対して、国の公共事業予算から県の道路予算に至る予算の配分状況や、平成以降の県予算の推移、道路構造令に代表される法的制限など、道路改良を巡る様々な制約要件について説明した。

この説明を現場調査の後回しとする手順は、要因仮説1の「不満足誘発要因の除去」という目的からの逆算である。

私は、先に行政が住民の意見を受け入れたほうが、住民も行政の説明を受け入れ易くなる考えた。このため、先に現場調査を行うことによって、住民の「改良要望を行政に言いたい」欲求を充足してもらい、同時に「行政はこんなに数多くの要望に対応できるのか？」という疑問を感じもらう。このことによって、住民が、道路改良を巡る様々な厳しい制約要件についての説明を受け入れ易い心理状態となり、より深く理解してもらえることを意図している。

(第2回会議) 2011.12.17(土)17:00～ 参加者13名

A) 「前回の振り返り」

第2回会議以降、会議開催毎に「県道大方大正線改良計画ニュース」を参加者全員に配布することとした。

これは、参加者に直前の会議で決まったことを確認するとともに、本日の進行手順を把握してもらうためである。

また、初めて会議に参加する人や、直前の会議に参加していなかった人達と情報を共有する資料としても有効である。(図-2)

## 県道大方大正線改良計画 ニュース

平成23年12月17日

### 【第1回目の会議を開催しました。】

日時：平成23年11月21日(月) 9:30～  
場所：仲分川集会所および現場  
参加者：21人(仲分川14人、伴太郎5人、平見1人、竹沢1人)



金子区長の開催のご挨拶、参加者の自己紹介の後、種多土木事務所から、以下のような話がありました。

- これからの大方大正線の改良について、土木事務所と地域の皆さん方と一緒に、改良の計画を作ってみてはどうか？
- なぜか？今日のような公共事業費が削減される時代となった今、土木事務所としては、地域の皆さん方の満足と道路改良のコスト削減の両立を目指すことが命題となっている。
- 道路の改良要望がある路線は県内各地にたくさんある。全体の事業費が減り、競争が厳しくなる中で、改良を進めるためには、地域として道路改良計画に対する合意が形成されていることが大きなポイントとなる。
- これまでのように、土木事務所が主体になって作った計画では、地域の意見はまだまだ足りなく、また皆さんの満足にもつながりにくいのではないかと？
- このため、今から作る計画を、県が実施する事を約束できるものではないが、地域全体で「どこを、どんなに改良したい」のか、意見をまとめておくことによって、県の道路改良が進みやすくなる下地を作っておくべきか？
- 今日から4回シリーズ、1回目は現場を歩き改良したい場所を出し合う。2回目は優先順位を決める。3回目はもう一回現場を歩き、具体的な施工方法を検討する。4回目に土木事務所が3回目までの話をまとめ、事業計画案として説明する。

図-2 配布したニュース(第1回から一部抜粋)

B) 「優先順位付け」

改良要望個所の優先順位付けは「持ち点配分法」と名付けた手法を採用した。

これは、参加者全員が一定の点数(今回は30点)を自分の持ち点とし、18か所の要望個所に対して各自で好きなように持ち点を配分し、個所ごとの獲得票数をもって地域の総意とする手法である。

この手法はKJ法の中の衆目評価法の応用であるが、持ち点という制約要件を付ける点で異なっており、予算等の制約がある中で改良個所を選択しなければならない現場の心理状態と良く似通っている。現場では、まず練習を行った。(写真-2)

練習では「もし、蛭川地区に1千万円あったら何をしたい？」について自由に発言してもらい、アイデアに対して持ち点配分法で投票した。この本番前の練習は、参加者の満足度を向上させるためにはとても重要な工程だと考えている。

私の経験では、中山間地域では、地縁社会のせいか、自分の意見を素直に言いにくい雰囲気があり、人によっては周囲に気を使って本当に改良したい個所に点を入れない場合がある。練習においても、最初は「集会所修理」など誰にも非難されないようなアイデアが出るが、進めるに従って「山



写真-2 持ち点配分法による投票(練習)

分け」「温泉を掘る」などの自由な発想が出てくるようになる。つまり、本当に自分の思うがままに意思表示できることが満足度向上のためには不可欠であるから、そのためには、誰にも遠慮することなく自由にモノが言える環境や雰囲気を作っておくための時間が必要である。

また、参加者はこの持ち点配分法は初めての体験であると思われるので、慣れていないことから起こる、票の集計上のミス等を避ける意味もある。

練習の後、本番の投票は、各自で個所名と配点を記入した付箋を、改良個所図に張り付けるやり方で実施した。(写真-3)



写真-3 持ち点配分法による投票(本番)

(第3回会議) 2012.1.28(土)10:00～ 参加者13人

A) 「前回の振り返り」

前回と同様にニュースを参加者全員に配布し、第2回会議の記録と本日の予定を確認した。

その際、第2回会議に参加していなかった、対象区間の最上流にある伴太郎地区の住民(下記コメント例2と同一人物)から、前回の優先順位付けに対する異議が発言された。こういった発言は、これまでなら会議進行の障害とみなされ、極力避けるべき出来事と捉えられてきたが、合意形成プ

プロセスを重視する観点から見れば、参加者すべての納得が得られるまで議論を続けることが重要である。このため、十分な時間を割き、他の参加者の発言も促しながら議論を尽くした結果、伴太郎地区の発言者は前回の優先順位の決定を受け入れることができた。

伴太郎地区の発言者の主張は「一部の参加者によって決定されていること」や「上流側に位置する要望箇所の得票は、下流側比べて不利になりやすいため不公平だ」という異議申し立てである。

これは、主たる対象地区の世帯数が 27 戸であるのに比べ、前回の参加者は 13 人に過ぎず、また上流側の参加者は 3 人しかいなかったことが背景となっている。

この「参加率が少ない中で決定されたことの正当性を問う」というテーマは、地域内での合意形成を行う際に常に付随する根幹的な問題である。

今回は、取組の事前告知を熱心に行ってきた区長らの努力を説明することなどによって理解を得ることができたが、今後は、一定数以上の参加者がなければ、議論を進めないといったような仕組みの検討も必要だと考えている。

#### B) 「現地で工法と延長を決める」

参加者全員で再度対象区間を歩き、維持工事等で対応可能と判断した 4 箇所を除く 14 箇所について、ブロック積工や山留め擁壁工、視距改良のためのカーブ内側の伐採などの 12 種類の工法(横断面図)と 1m 当たり事業費を記した表と、現場条件に応じた技術的側面に関する土木事務所からのアドバイスを参考に、要望箇所ごとに適用する工法の選択と必要な延長、概算事業費を現地で決定した。

参加者は、当路線への年間の予算配分見込み額等の制約要件を理解しているため、あれこれと迷いながらも各箇所の工法の選択を協議していき、これまでの野放図な要望とは一線を画した要望計画のデータづくりができた。(写真-4、図-3)



写真-4 現地で工法や延長を協議

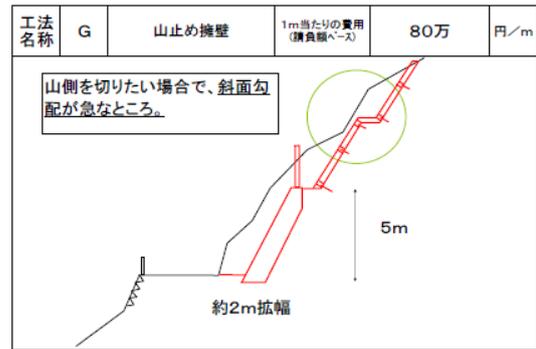


図-3 12種類ある選択肢A～Lの例

### (第4回会議) 2012. 3. 12(月) 19:00～ 参加者 17名

#### A) 「前回の振り返り」

第3回会議の記録と本日の予定を記述したニュースを参加者全員に配布し確認した。

#### B) 「改良の年次計画案の提示、修正、決議」

これまでに決まった優先順位等を基に、土木事務所が作成した今後 11 年間に渡る道路改良の要望計画(案)が住民に提示され、意見や修正の有無が問われたが、住民は提示された要望計画を原案通り決定した。(次頁 表-1)

そして、これまでに土木事務所が作成したニュースや計画の電子データを区長に手渡すとともに、決定された年次計画はあくまでこの地域のモノであり、これからが大方大正線の道路改良を実現するためのスタートであることを強調して、全4回の取組を終えた。

#### C) アンケート調査

最後に、参加回数や満足度、改善意見等についてアンケートを実施した。

当日の参加者 17 名+参加経験者 3 名の 20 名より回答があり、参加回数は平均 2.8 回であった。

満足度評価については、平均値が 10 点満点中 9.4 点(7 点×1、8 点×4、9 点×1、10 点×14 人)という高い評価をいただき、9 割の方が、行政は今後も今回のような取組を進めるべきと回答した。

以下は、改善意見等へのコメント例である。

★コメント例1:改良が必要な箇所を住民自らが優先順位を付けると言う方法が非常に良かった。住民が歩いてみてやったので良かったと思います。有難う!(9点)

★コメント例2:地区全体の意見を聞くべき (8点)

## 4. 結果に対する評価と考察

満足度平均で 9.4 点という高い評価をいただいたこと

表-1 最終合意された県道大方大正線改良要望の年次計画（案）

番号	工区名	問題、対応策等	得票数	優先順位	工法	要望延長m	事業費(万円)	万円/m	計画年度	事業費(万円)	
11	銀座通り	拡幅	82	1	ブロック積み工	150	6,000	40.0	25~27	7,000	
2	サデバ	法線修正、拡幅	41	2	落石防護柵工	43	1,000	23.3			
10	セイシン	法線修正	41	2	山留め擁壁	50	2,500	50.0	28	4,000	
13	バショウタネ	法線修正	16	11	山留め擁壁	26	1,000	38.5			
14	ヤマクロジ	法線修正	1	17	落石防護柵工	17	500	29.4			
7	お地藏さんの下	拡幅	38	4	EPS等	72	7,000	97.2	29~30	7,000	
1	大井出橋	拡幅	26	6	ブロック積み工	30	1,000	33.3	31	5,000	
3	イシガミ	崖、拡幅	23	7	山留め擁壁	52	4,000	76.9			
8	ナカガワラ	法線修正	19	9	山留め擁壁+ブロック積み工	50	2,000	40.0	32	5,000	
4	ビヤの下	法線修正	18	10	山留め擁壁	52	3,000	57.7			
9	フルヤグチ	拡幅、路肩修繕、凍結	16	11	ブロック積み工+特殊舗装	38	1,500	39.5	33~34	6,500	
6	フナギ	法線修正、拡幅	11	13	EPS等	55	5,000	90.9			
16	五本松	法線修正、拡幅	1	14	山留め擁壁	32	3,500	109.4			35
優先順位5位アカハゲ(樹木伐採)他は工事費少額であるため、計画から削除した。						667	38,000	57	11年	38,000	3,500万/年
事業費は地域や関係機関が必要な努力を実施した場合の配分期待値であり、約束されたものではない。											

は、この取組の3つの要因仮説と、そこから導かれる地域の合意形成プロセスの重視といったことが、住民満足の達成という目的に対して効果的であったと言える。

今後の課題としては、前述した住民の参加率の取り扱いや参加したくてもできない人々の意見反映、地区数が多い路線への展開方法などを工夫する必要があると考えている。

## 5. おわりに

今回の取組は、経済社会の構造変化への対応として、公共空間の形成にとって現在も重要である二元論的制度の中に「官と民が共に考え、共に行動する」一元論的思考を組み込んでいこうとする考え方を基本としている。

そして取組を実施する手法においては、官と民の新たな関係を構築するために、地域の要望段階に着目した点に特徴がある。

要望段階にアプローチすることによって、行政と住民および双方の関係に以下のような効果をもたらす。

第一は、要望段階における官民の協働であるため、住民はその成果を「行政と共に作った、自分達のモノ」だと感じることができ、行政が仕掛けたこの取組は、住民の内発的動機付けに転換され、地域住民の公共空間に対する主体的活動や住民が応答責任を持つことに繋がる。

第二に、道路改良の買収予定地の地権者など地元の関係者にとっては、事業の実施時期を概ね予測できるため、土地や資産の計画的な運用管理が見込める。また行政に

とつても、実際の事業化の際には円滑な用地買収の進捗や工事に対する苦情の減少が期待されること、また急な補正予算に対応する事業ストックが確保できることなど、官民双方に第一の効果から派生する具体的なメリットが生じる。

そして第三には、こういった取組の過程や、事業の進捗に伴って必要となる要望計画のメンテナンスを通して、官民が共に考え共に行動する経験から、行政と住民の間にこれまでとは違う新たな信頼関係が生まれる。

既に今回の取組と要望計画は、蜷川地区で継続的に発行されている「蜷川地区しんぶん」に大きく掲載された。

この事は、公共空間の形成について、地域住民が主体性を持って活動し始めたと言え、ここに官と民の新たな関係が構築される可能性を見ることができた。

本論が道路行政はもとより、今後の行政施策の一端にお役立ち出来れば幸いである。

**謝辞**：本論の制作を支援いただいたNPO公共経営研究会の会員各位に心より感謝を申し上げる。

## 参考文献

- 1) 国土交通省道路局 道路行政マネジメントとは  
<http://www.mlit.go.jp/road/management/about01.html>
- 2) 岡本正歌編集、イノベーター・スクール著  
「実践！経営品質」
- 3) 宮脇淳著 「政策思考力 基礎講座」
- 4) 堀公俊著 「ファシリテーション入門」