

# 公共事業への住民参加の事例について

研究員 吉 弘 憲 介

## 1. 事業経緯

本調査事業は、2009年度からとっとり地域連携・総合研究センターが新日本製鐵株式会社から受託した、持続可能な公共事業の構築に関する成果に依拠している。調査は、横浜国立大学をはじめとした外部研究機関との共同のもとで進められた。ここでは、2010年度に実施した公共事業の意思決定過程や実施における住民参加と、それによる公共事業の在り方に関する調査結果の概要をまとめる。

## 2. 調査

公共事業実施における住民の直接参加の段階は、主に事前説明過程、政策の意思決定過程、事業実施過程の3つに分解できるものといえる。1990年代後半以降の公共事業削減論の影響もあり、住民および広く国民からの公共事業への信頼の回復や同意の形成について、国土交通省などは、欧米などの事例をもとに「公共事業におけるパブリックインボルブメント」の導入を2000年代に入って進めてきた。

一方、公共事業への住民参加が、住民や国民の意識にどのようにフィードバックするかという点については、必ずしも調査結果が存在しない。本調査では公共事業への住民参加を進める自治体レベルでの取り組みを通じて、公共事業における住民感情と直接的な参加との関係について自治体担当者や住民へのヒアリングを行った。

調査した事業は、京都府が取り組む「安心・安全公募事業」と、鳥取市で行われた市道整備での作業への住民参加の事例である。

### 2. 1 京都府事例調査

京都府は、平成21年度から「府民公募型安心・安全整備事業」を実施している。これは、京都府管理の道路や河川について、住民から特に「安心・安全」分野の改善に寄与する事業の提案を受け、公開の場での選定を経て事業実施の可否を決定するという公共事業の個所決定制度である。平成21年度には総額60億円の予算が積まれ、全体で1450件の事業実施を決定した。

京都府の「安心・安全整備事業」は比較的小規模な改修修繕工事を対象としており、道路バイパス工事や大規模な河川改修工事などについては対象の範囲外としている。また、京都府管理の設備に対して実施する事業であるため、国・市町村管理の設備については提案の対象外としている。具体的には、道路側溝の整備や歩道の段差解消、河川護岸や堤防の修繕、府立高校修繕、信号機整備などが主な事業の内容になっている。各地域における、具体的な申請内容と提案件数、提案者などは表1のとおりとなる。

表 1 京都府府民公募型安心・安全整備事業応募件数（平成21年度）

	提案数	建設	警察	その他	主な提案内容
京都市内	320	97	205	18	信号機、横断歩道の設置、河川浚渫、護岸整備、除草、転落防止柵設置、他
山城管内	518	315	193	10	歩道設置、ガードレール設置、堤防に遊歩道設置、河川浚渫、信号機の設置、他
南丹管内	382	294	83	5	落石危険個所対策、歩道整備、ガードレール設置、信号機の設置、他
中丹管内	498	440	50	8	河川の浚渫、護岸整備、府道の拡幅、歩道設置、信号機の設置、他
丹後管内	616	544	51	21	道路舗装の補修、側溝整備、河川堤防の補強、信号機の設置、他
計	2334	1690	582	62	

京都府建設交通部監理課（2009）ホームページより。

これら提案事業は、2段階に分かれての行政チェックが行われる。第1段階のチェックでは、技術性を中心とした次の4点からなる適格性が診断される。1）府管理の設備であること、2）安心・安全につながる工事かどうか（利便性向上や環境整備は対象外とされる）、3）事業における公共性が担保されているかどうか、4）単年度で実施できる小規模な工事であるかどうか、などである。続いて、第2段階のチェックで、1）公共事業としての必要性及び地域づくりの整合性、2）技術上の適合性、3）事業の即効性の3点から審査が行われる。

申請事業は、このような行政チェックによるふるいにかげられたのち、最終的に行政と民間学識経験者らで構成された公開の審査委員会を経て提案事業の採択・不採択が判定される。

知事発案によるこの事業は、景気対策の一環として事業を立ち上げる中で、府民満足度の向上と府管理施設に対する関心の向上、公共事業個所決定の説明責任の向上を目的とした手法を検討する中で、住民からの公募による事業個所の決定とその一般公開という手法を用いたとされる。また、一層の住民参加を進める上で、公共事業への住民参加手法の整理で指摘した、事業そのものへの直接的な住民参加手法についても現在、府事業として検討を進めている。

ただし、予算面から見た本事業の進捗は必ずしも増大傾向にない。平成21年には60億円の総額が積まれていた予算であるが、翌年の平成22年には36億円に減っており、府民公募型事業が規模額ともに順調に予算を増やしているとは評価できない。その理由として、年度内に事業を募集して実施していくため、通常、前年度に編成される自治体予算の関係上、提案数不明の中で予算編成を迫られるため、予算対応に限界が生じているとされる。一方、事業手法そのものについては、執行側は説明責任の向上や住民満足度の向上などについて手ごたえを感じている。申請過程で不採択となったものについても、不採択理由の説明をしっかりと行うことで不満がでることはないと言われた。

開始間もない制度であるが、京都府における公共事業への住民の直接参加は、幾つかの課題はあるとしても、概ね成功裏に進んでいると言えるだろう。ただし、制度的な成功と予算増が必ずしも明確には結びついておらず、事業の展開方法としてもその他の制度（例えば住民によ

る自主普請制度など）への水平的な波及にとどまっている。

ただし、今年度の事業予算が減少しているのは、事業設計上は当然のことであるとされた。それは、この公募型安心安全事業が「安心事業の棚卸をかねており」、そのため、「本来的には事業数は年々減少するはずである」とされたためである。しかし、むしろ初年度の実績が取り上げられることで府民への周知が進んだ結果、事業への応募は思ったほど減少せず、次年度である平成22年度においても補正を積み増す結果となっている。

こうした府民との協働の事業を進めるといふ公募事業が、府民の公共事業への意識に対してどのような影響を及ぼしているのだろうか。京都府では今後、事業評価などを進めていく上で検討したいとしながら、次のような指摘を行っていた。山間地域の多い京都府では、公共事業への要望は他の都市部などと比較して、むしろ依然多いものとなっている。そうした中で、公共事業への予算の限界性などを考えた場合、府としては既存の設備を長く使っていくことでこれに対応したと話した。その具体的な方策の一つが、住民による個所付け決定と既存の社会資本への意識の向上を狙うというものであった。

また、こうした考えに基づき、公共事業への住民直接参加を2000年初頭から進めている静岡県では実際に住民協働の公共事業件数を従来の80件から800件へと10倍近い数に増加してきている。こうした共同事業の多くは、住民からの提案や要望に基づくことを考えると、生活に身近な小規模な事業が増えるものと考えられる（京都府は意図的にそうした事業に制度的限定を与えている）。小規模事業は、地域の地場の建設業者でも受注しやすい内容であることが多い。要望、事業、効果が地域内にとどまることを考えても、住民の直接的な公共事業への参加は地域内での同意を取り付けやすく、公共事業への政治的不信を低下させる効果を期待できるものと言える。

## 2. 2 鳥取市事例調査

鳥取市では平成20年に、市の新興住宅街である若葉台地区において新市街地と旧市街地を繋ぐ歩道に自転車道を整備する事業が住民参加を通じて実現している。契機は、平成19年ごろに、若葉台の一部地域を開発し工業団地にすることを目的とした市の住民説明会であった。工業団地は、若葉台でも新規の開発地域に隣接するため、当該地域の人間から不評であった。一方、旧地域の人間にとっては問題が少ないため開発を急ぐ要望などが出ている。このように、新地域と旧地域には従来から少なからず軋轢が存在していた。

住民説明のための自治会が開かれていた際に、新開発地域から小学校への通学路（歩道）の見通しが悪く、傾斜もあるため自転車などが降りてきた場合高速となり危険であるため、歩車分離の中央分離帯とポールを設置を要望できないか市に打診した。しかし、予算がないため実施できないとの回答があり、従来であるとそのまま継続して要望していくことに終わるはずであった。

しかし、自治会長からそれであれば、住民で参加して要望箇所の整備を行ってはどうかと提案し実施が決定した。事業実施前には、問題が自治会で取り上げられてのち、市と一部住民（主に新開発地域）では従来、道が歩道指定されていることもあり、車両である自転車の侵入を禁止すべきであるとの認識があった。一方、旧地域の住民にとって道路は、買い物や通学用に自転車で使用する道でもあり、自転車の完全通行止めには反対であった。住民による事業実施の前に、新地域の住民の要望から市が道路の手前に自転車進入禁止の看板を設置しようとし

たが旧地域の住民から「住民間の合意もなく、市のやり方は一方的」との反対の声が上がり設置が見送られた。

住民間の軋轢を問題視する中で、自治会で当時の自治会長が、住民自ら工事を行うことで歩車分離を実施することを提案した。この提案には、新地域と旧地域がこれ以上問題を抱えないようにすることも目的であった。鳥取市もこれに応じて、材料費の支給ならば可能と回答し、さらに舗装部分については業者をつけることを了解した。ちょうど、鳥取市では平成19年には政策目標であった「協働のまちづくり」の一環として、既にあった住民への公共事業用の原材料支給制度の支給内容を拡充していた。それまでは、生コンクリートだけであったものの量と質を拡充しており、若葉台での事業はメニュー拡充後の初の事業となった。



平成20年には住民80人が参加し、道路の拡幅のための街路樹の抜根作業、苔の除去作業などを中心に作業に参加。総工事日数3週間程度で道路の歩車分離を実施した。住民や周辺小学校からは評価の高い事業となった。

先の京都府の調査では住民参加型公共事業は、予算総額が読みにくく、マンパワーもかかるため事業の拡大には難しさもあるとの意見であった。鳥取市ではむしろ住民が事業に参加することは入札等の事務負担面では通常の業務よりも軽いとの回答が得られた。工事中の事故などに住民が巻き込まれるなどのリスクについては心配が残るものの、公共事業を円滑に進めるといふ点では住民参加を進めていくことは自治体にとっても合理的なことといえるだろう。

鳥取市での調査では、住民による公共事業への参加を進める上では、地元の意見を集約するような組織、自治会などがある程度意見調整をすることが重要であるとされた。自治体担当者が意見調整まで行うことになると、結果的に陳情型の事業と大差なくなってしまうという。

また、若葉台の自治会を事業実施時にまとめていた自治会長からも、こうした事業の枠組みを広げていくには、事業をコーディネートするための組織や個人が必要だと指摘がなされた。京都府の事業でも、事業個所の選定や公益性の判定などに対してマンパワーが割かれることが住民との協働の枠組みで事業を進めることに課題があるとされていたことから、中間支援団体の設定は、公共事業への住民参加を促進する上で重要な指摘であると考えられる。そこには、事業の効率化という行政の合理性と同時に、社会全体で事業をとらえ直そうとする土壌を形成する契機が眠っているものと考えられる。

### 3. 事業成果

本事業は、今後、報告会、出版などの形で発表される予定となっている。