

合意形成における専門家の役割



佐藤 慎司
論説委員
東京大学教授

土木分野における各種事業の実施においては、地域住民や国民の合意を得ることが重要である。筆者の専門である海岸分野でも海岸侵食や環境保全問題で、合意形成を重視する事例が増えてきている。沿岸域は多様な目的で利用され、人間以外の生態系を含めてさまざまなステークホルダーが存在するうえ、自然現象は複雑で予測が困難なためと思われる。合意形成の場では、複雑な現象を客観的に記述し、さまざまな観点から事業の効果や影響を議論したうえで、透明かつ民主的な手続きで合意が模索されることになる。価値観が多様化している現代では、事業の計画段階から住民・市民に情報を開示し、早い段階で具体的な議論を実施することがますます求められている。一方で、自然・社会の諸現象には、未解明の部分が多く、議論の時期が早ければ早いほど不確実性の高い状況での判断を迫られることになる。

合意形成過程における土木技術者の関与には二つの立場がある。一つは、事業の実施方法・効果・影響などについて議論し、より効率的な計画案を検討する立場での関与であり、もう一つは、事業の実施主体としての関与である。具体的な合意形成の場では、中立的な立場から科学的・技術的な専門性の高い議論を進めるのが前者の役割であるのに対し、その結果などをもとに地域住民・国民の要望や意見を考慮しながら社会的な意思決定・事業実施を行うのが後者の役割となる。どちらの場合も諸現象を俯瞰的・多角的に分析し、総合的に判断する能力が求められるが、合意形成の場における両者の役割は本質的に異なる。現象を分析・解釈する検討では、科学的な分析に基づき技術的な対応策を検討するのに対し、事業を実施する責任者としての専門家は、予算や各種制度の制約のなかで、公平で民主的な手続きで選択した対応策を

実現する手段を検討することになる。これらの科学的・技術的な検討と民主的な手続きはどちらも本質的に重要であり、両者を相互に平行して進める必要がある。そうでないと、専門的な検討結果が十分に説明されないことへの不信感が増したり、一部の意見のみが重視され偏った合意が形成されたりすることになる。また、合意形成が困難であるが本質的な解決策を敬遠し、合意形成が容易な皮相的な解決策のみが検討されることにもなりかねない。

ややもすれば難解で専門的・収束的な議論の場と、多様なステークホルダーが会する発散的な議論の場を相互的に進めていく結果として、合意形成は段階的に進められることになる。また、自然・社会の諸現象の予測には不確実性があるため、事業実施の具体的な進め方は順応的とならざるを得ない。土木事業では、事業の実施期間が数十年以上に及ぶこともあるので、事業実施期間内に社会状況の変化や技術の変化などによって、最適な対応策が変化することもあろう。したがって土木技術者は、少なくとも十年以上の長期的な視点で合意形成に関わることが重要である。一方で社会の組織や通念は人間の世代の時間スケールで変化し、事業の担当者は、それぞれの組織の人事制度で異動するので、一般に個々の事業担当者がその事業に関与する期間は長くても数年以下となるのが通例である。また、技術的な検討を行う専門家も、検討のフェーズに区切りがつくと、さらなる検討の機会を得るのは時間的にも制度面でも困難となる場合が多い。

合意形成のベースとなる信頼関係を長期的に担保し、土木技術者の社会的役割に相応する評価を確立するためには、上に述べた二種類の合意形成のそれぞれに主体的に関与することが重要である。そのためには、事業の効果や影響を数十年間の長期にわたって監視する場を設けることが必要であり、その監視の場にさまざまな立場の土木専門家が、職務や分野の障壁を越えて長期的に関与し得る仕組みを構築することが必要である。