

「合意形成を目指すことへの『合意』」の醸成プロセスに関する研究 —宮崎海岸侵食対策事業の初期段階での実践を通じて—

吉武 哲信 (九州工業大学 大学院工学研究院, yoshitake.tetsunobu038@mail.kyutech.jp)

吉田 智洋 (株式会社建設技術研究所 マネジメント技術部, tmh-yoshida@ctie.co.jp)

高田 知紀 (神戸市立工業高等専門学校 都市工学科, t-takada@kobe-kosen.ac.jp)

桑子 敏雄 (一般社団法人コンセンサス・コーディネーターズ, consensus2014@gmail.com)

A study on the process of producing “a social basis for consensus building”:

Based on a practice in the beginning of the erosion control project at Miyazaki coast

Tetsunobu Yoshitake (Graduate School of Civil and Architectural Engineering, Kyushu Institute of Technology)

Tomohiro Yoshida (CTI Engineering Co., Ltd.)

Tomoki Takada (Department of Civil Engineering, Kobe City College of Technology)

Toshio Kuwako (Consensus Coordinators)

要約

近年、環境保全事業における社会的合意形成の重要性は広く認識され、各地で実践されている。しかし、過去にステークホルダーの関係が損なわれるような経緯がある場合、市民・住民からは、事業とは無関係に行政批判や一方的主張が展開されることが多く、直ちに合意形成に向けた対話を開始することは容易ではない。このような場合には、まず合意形成に向けた対話ができる環境の形成のために、「合意形成を目指すことへの『合意』」というメタ合意の醸成が必要である。本論文では、ステークホルダー間に相互不信が根強く存在する状況から開始された宮崎海岸侵食対策事業を対象に、その状況から合意形成に向けた対話を始めるに至るまでにおける著者らの実践プロセスを整理し、実践内容がプロセス上で有する意味を考察する。その上で、ステークホルダーの意識を合意形成に向けた理性的・生産的対話に方向づける（合意形成を目指すことへの『合意』を醸成する）プロセスを「合意形成プロセスの基底的环境醸成モデル」、さらに市民・住民に提示する、ステークホルダーが承認し得る合意形成の場と進め方の構造を「循環的合意形成プロセスモデル」という2つの概念モデルとして整理する。

キーワード

環境保全事業, 社会的合意形成, 不信感, 合意形成を目指すことへの合意, 勉強会

1. はじめに

環境保全を目的とした大規模な社会基盤整備事業では、行政はもとより、事業実施によって直接的に正負の影響を受ける市民・住民、あるいは自然・生態系保護や歴史・文化等に関心を持つ各種市民（団体）等、不特定多数のステークホルダー（以下、SHと記す）が存在する。SHの価値観や利害関係は多種多様であり、ともすればこの違いがSH間及び行政との対立を引き起こす。対立が深刻化し紛争に発展した場合には、事業が膠着状態に陥り、最悪の場合には事業の中断・中止、本来対策を必要とするはずの問題への不対応といった公益を大きく損なう事態になりかねない。このような事態を防ぐためには、不特定多数のSHにおける話し合いを通じた合意形成、つまり社会的合意形成（桑子，2016）が不可欠である。

近年の環境保全に関わる事業では、たとえば天王川自然再生事業（新潟県，2017）や多摩川水系河川整備計画策定（京浜河川事務所，2017）のように、市民・住民と行政、専門家といった多様な主体が事業プロセスに参画

し、話し合いを通じて社会的合意を形成しながら、事業を推進する事例もみられ、この結果、関係者の努力が結実し、社会的合意形成が達成された事例も増えつつある。

ここで社会的合意形成を支える法律・制度面に目を向けると、1997年の河川法改正、1999年の海岸法改正によって、地域の意見を反映した整備計画の計画制度が導入されたところである。また、2008年に国土交通省が策定した「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン」では、様々な社会基盤整備事業に係る計画策定に際して、事業に対する国民の理解と協力を得るとともに、社会面、経済面、環境面等の様々な観点から総合的に検討するために、事業の構想段階から多様な主体が事業プロセスに参画することの重要性が記されている。

ただし、このように社会基盤整備事業全般において社会的合意形成が重視されるようになった一方で、著者らの経験も含め、事業を巡って対立関係にあるSH同士が同じ話し合いの席につくことすらままならない状況もある。たとえば行政と市民・住民、市民・住民相互の関係が損なわれるような過去の経緯がある場合がこれに当たる。この場合、話し合いの場が設けられたとしても、当該事業との関係の有無に関わらず、行政批判、意見を異にする他の市民・住民を無視した意見表明等がなされるだけ

となりやすい。このような状況が深刻であれば、直ちに当該事業に関する社会的合意形成に向けて多様な SH が話し合いを始めることは極めて困難である。この場合、まずは時間をかけて合意形成に向けた対話ができる環境を形成する必要がある。

ここで本研究が関心を向ける環境保全事業の合意形成プロセスに関する既往研究・報告を概観すると、2つの共通点が見られる。第一に既往研究・報告が対象とする事例の多くは、当該事業を契機として SH が対立する点である。ある過去の経緯ゆえに SH の関係性が悪化した状態からスタートするという、いわば“マイナスからのスタート”となる事業自体は存在するものの（たとえば、前述の天王川自然再生事業（高田他，2012））、その状況の改善に焦点を当てた研究は管見の限り見当たらない。第二に既往研究・報告で論じられる合意形成プロセスは、合意形成の場の設置を起点としているという点である。前述の「合意形成に向けた対話ができる環境の形成」という、合意形成の場設置の前段階に焦点を当てた既往研究・報告も上記の研究と同様に見当たらない。

本研究は以上のような問題意識をもとに、市民・住民の行政・専門家に対する不信感、市民・住民間の不信感が蔓延し、社会的合意形成に向けた話し合いが困難であった状況を克服し、多様な SH が社会的合意形成の場に参加して話し合いを始めるに至った宮崎海岸侵食対策事業（以下、本事業と記す）における著者らの実践プロセスを論じる。そしてその一連のプロセスを考察し、合意形成に向けて話し合いができる状況を形成するための手がかりとなる概念モデルを提案することを目的とする。

2. 合意形成の基礎理論

合意形成の定義は極めて多義的なものである。本章では、まず合意形成に関する既往研究・文献をレビューし、本研究における合意形成に対する考え方を明確化する。その上で本研究が提案する「合意形成を目指すことへの『合意』」の概念を定義し、その意義を論じる。

2.1 合意形成の定義

前述のとおり、価値観の多様性是对立を引き起こす要因であり、合意形成ではこの多様な価値観に如何にして向き合うかが問われる。この点に関して、今田（2011）は合意形成を「社会編集」という作業として捉えている。「社会編集」とは、意見の多様性を解消する「社会統合」による合意形成から、各人の自律性や個性を認めた上で、それらを互いに関係づけ、共生可能な状態に至ることの重要性を強調するものである。また合意形成マネジメント協会（桑子，2016）では、合意形成を「多様な意見の存在を承認し、それぞれの意見の根底にある価値を掘り起こし、その情報を共有して、解決策を創造するプロセス」と定義している。さらに桑子（2016）は、意見の多様性を「よりよい解決へ導く重要な“知的資源”」という。

これらはいずれも価値観の多様性（あるいは、それが言語化された多様な意見）を認めることの重要性を強調す

る。すなわち、価値観が多様化する現代における合意形成とは、その多様性を解消するのではなく、それ自体が価値を有すると考える。その上で、既存の案に対して賛成意見を取り付けようとするのではなく、多様な価値観を内包した新たな解決策を創造するプロセスとして捉えることができる。本研究は、「合意形成に向けた対話ができる環境の形成」に焦点を当てるが、この環境は、上で紹介した合意形成の下地となるものである。したがって、多様な価値観を積極的に包含することが前提であり、この意味で、以上のような合意形成の定義を踏まえるものである。

2.2 メタ合意としての「合意形成を目指すことへの『合意』」の概念

本研究では、合意形成に向けた対話が可能なる状況を形成するための概念として、「合意形成を目指すことへの『合意』」を導入する。これは事業実施に際して、前節で論じた合意形成というプロセスを踏むことを容認する合意である。すなわち、事業の具体的内容に関する合意はなくとも、SH が自身と異なる価値観の存在を認め、同時に自身の価値観も認められていると認識する状態が形成されれば、（課題の深刻性・課題解決の必要性の理解の上で）創造的な課題解決のための「対話」が必要であるとの認識が SH で共有できる状況があると考える。これを「合意形成を目指すことへの『合意』」が醸成された状況と考える。

この意味で「合意形成を目指すことへの『合意』」のうち、後者の合意は前者の合意（事業の具体的内容に関する合意）の基礎条件となる合意（メタ合意）である。また前者の合意は事業の目標や工法のように常に具現化し得ることに対して、後者の合意（メタ合意）は必ずしも具現化し得るものではなく、本研究では雰囲気や機運の意で捉える。したがって、後者の合意は前者の合意とは区別されるものであり、両者の混同を避けるために、本稿では後者の合意を『合意』及びその形成を“醸成”と表現した。

メタ合意に関する既往研究として、羽鳥（2016）は社会基盤整備事業を巡る公的討論の課題の一つに合意と多元論のジレンマ⁽¹⁾を挙げ、これを解消するものとしてメタ合意の概念に着目している。メタ合意は討論参加者による価値の同質化を要請せず、それが形成された状況においては、討論参加者が互いの価値を尊重し合えるような討論結果を見出そうとすることが期待できるという（羽鳥他，2013）。また SH の対立する意見が相互に配慮されていることに対する高次元の合意ともされており（羽鳥他，2013）、本研究が意図する「合意形成を目指すことへの『合意』」の概念の意に通ずる。また澤崎ら（2012）は、川越市における交通まちづくりの経緯の描写を通じて、合意形成のためには、SH が問題認識を共有化するという、メタレベルにおける合意の存在とその重要性を指摘している。

このように、メタ合意は社会基盤整備事業における合意形成に寄与する概念として着目されているものの、実践の当事者の見地からメタ合意の形成（醸成）を論じた研究は見当たらない。本研究はメタ合意を主題に捉え、その醸成方策を探るものとして新規性を有するものとする。

3. 宮崎海岸侵食対策事業の概要

3.1 宮崎海岸の概要

宮崎海岸の位置を図1に示す。同海岸は一ツ瀬川河口から南に約7 kmの区間であり、大炊田地区、石崎浜地区、住吉地区の3地区にまたがる。なお、「宮崎海岸」は地域固有の名称ではなく、事業上の名称である。宮崎海岸及びその周辺は、地元住民の居住の場としてだけでなく、農業・漁業の場、サーフィンや釣りといった海洋レジャーの場として、人々に広く活用されてきた。また同時にアカウミガメやコアジサシといった希少種をはじめとする多くの動植物の生息地でもある。

かつては砂浜で運動会や遠足等のレクリエーションが行われるなど広大な砂浜が広がっていたが、1970年代後半以降は厳しい海岸侵食にさらされてきた。約40年の間に宮崎海岸全体で平均40 m、最大90 m程度汀線が後退しており、侵食の程度は著しい。

3.2 宮崎県による侵食対策から国直轄事業化への経緯

宮崎県は、侵食が進行するにつれ海岸の背後地に存在する住居や農地に被害をもたらす可能性が大きくなったため、1982年に緩傾斜護岸を建設し、次いで離岸堤建設(1999年)や養浜(2001年)等の侵食対策を実施した。この間、1998年には海岸背後に位置する一ツ葉有料道路の路肩の崩壊もあり、以降も、海岸林がしばしば崩落する等、海岸侵食は継続し深刻化した。

この状況を受けて宮崎県は、学識者と行政関係機関で構成される「住吉海岸技術検討委員会(2004年2月から2007年3月まで計6回開催)(以下、旧委員会)」と「住吉海岸懇談会(2003年12月から2005年8月まで計4回開催)」を開催し、侵食対策を検討している。なお、旧委員会では最終的に「侵食対策としては、砂浜(海浜土砂量)を回復させるための養浜と、土砂の沿岸方向の移動(沿岸漂砂)を抑制する構造物の組み合わせが適している」との見解が示され、県は侵食対策工法としてヘッドランド工法(T字型突堤)と養浜の組み合わせを想定した。

その後、県及び地元自治体(宮崎市、旧佐土原町)は

問題の広域性・大規模性、侵食原因の複雑性から、多額の事業費用を投じた早急かつ抜本的な侵食対策を要するとして、2005年から事業の国直轄化を要求し、2007年度予算に直轄事業化の準備調査費の計上が認められた。そして翌年の2008年度から国直轄事業として本事業が開始されたところである。

3.3 直轄宮崎海岸侵食対策事業の経緯

図2に本事業の概略を時系列的に示す。国直轄事業は2008年4月から開始された。この際、国土交通省宮崎海岸河川国道事務所(以下、国事務所)に九州初となる海岸課と宮崎海岸出張所が設置されている。直轄化前年の2007年6月には、国事務所と宮崎県(県土整備部河川課)が共同で、市民・住民の多様な意見を聴くために、「宮崎海岸懇談会(第1,2回のみ住吉海岸(仮称)懇談会)(以下、懇談会と記す)」が、9月には学識者、地元関係者、市民、関係行政部局で構成される「宮崎海岸侵食対策検討委員会(第1回のみ住吉海岸(仮称)侵食対策検討委員会)(以下、委員会と記す)」が設置された。さらに同年12月には、知識を深め、共有することを目的として、市民・住民を対象とした「宮崎海岸勉強会(以下、勉強会と記す)」が設置されている。2009年4月からは、「懇談会」「勉強会」を発展的に統合し、手段を含めた方向性を見出す場、すなわち社会的合意形成の場として「宮崎海岸市民談義所(以下、談義所と記す)」が開始された。すなわち、この段階において話し合いを始めることが可能となったのである。本研究の関心は、様々な要因で話し合いが困難な状況を克服するための「懇談会」から「談義所」開始までの時期にある。

なお、侵食対策についての技術的・専門的検討については、2009年1月の「技術検討分科会」設置により開始された。その後、2010年の「委員会」「技術検討分科会」では、本事業における「侵食対策に求められる3つの機能」が検討され、談義所において市民・住民との間で共有された。そして2011年には「浜幅50 mの確保」「新たに設置するコンクリート構造物は出来るだけ減らす」「美しい景観、漁業・サーフィン・散歩等の利用に配慮する」等

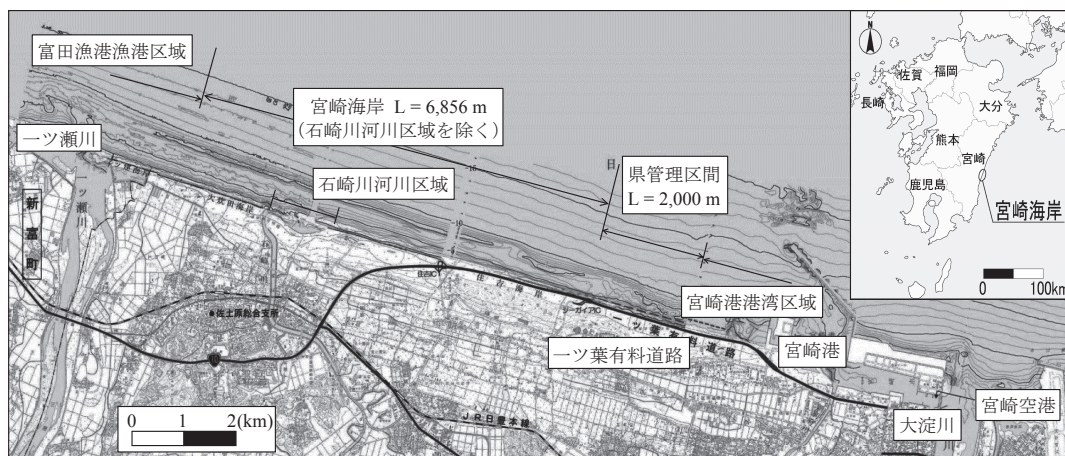


図1：宮崎海岸の位置

注：宮崎海岸 Publication より引用したものを著者が修正・加筆。

量的に推定することは難しい。本章3節、4節で紹介する懇談会、勉強会において次第に明らかになったことであるが、市民・住民は、ダム建設や河川での土砂採集などによる土砂供給量の減少、宮崎港や宮崎空港整備による沿岸の砂移動の変化、侵食対策として設置された離岸堤や護岸による影響のほか、一ツ瀬川河口部の導流堤による土砂の供給阻害、地球温暖化による海面上昇、民間企業による地下水くみ上げに因る地盤沈下、植林による海岸林の拡大等も要因として考えていた⁽³⁾。

これらのうち特に、本研究が対象とする「合意形成に向けて話し合いができる状況を形成する」プロセスにおいてクリティカルであったのは宮崎港整備であった。宮崎港は1973年に重要港湾に指定されて整備されたものであるが、港湾整備（特に沖に伸びる大規模防波堤整備）の時期と海岸侵食が著しくなった時期が重なっているため、港湾整備を海岸侵食の主要因であると考えている市民・住民は比較的多かった。市民・住民の中には、宮崎港撤去による侵食対策を強く主張するグループも存在した⁽⁴⁾。

これに加えて、整備時点において専門家（学識者）・行政は港湾整備が宮崎海岸に影響を与えることはない予測し、地元説明を行っていたことが、専門家、並びに専門家を登用した行政への不信感のみならず科学技術そのものに対する不信感を生んでいた。

5.2 行政・専門家への不信感拡大の背景

5.2.1 赤江浜住民訴訟

先述のように、宮崎港整備に関わって市民・住民の専門家・行政及び科学技術自体への不信感が形成されていたが、侵食対策事業においては、もう一つ重大な不信感形成の原因があった。それは「赤江浜災害復旧事業」を契機とする。

赤江浜は宮崎海岸の南の大淀川河口及び宮崎空港の南側に位置する砂浜海岸であり、アカウミガメの産卵地、県内屈指のサーフィンスポットとして人々の関心の高い場所であったが、2004年に台風6、16、23号により著しい侵食が生じた。これを受けて県は災害復旧事業の指定を受け、翌年の2005年に環境、利用にも配慮した災害復旧計画案として人工リーフ工法を示している。

しかしこの計画に対しては、表1に経緯を示すように、自然環境や景観、生態系、海岸利用等の観点で問題があるとして、市民やサーファーらから30,060人分の署名が知事に提出され（2005年6月）、さらには同年7～10月にかけてデモ行進や工事現場での人間の鎖、座り込みといった各種反対運動が展開された。その後2006年2月にはNPO 赤江浜を守る会（環境系団体）による住民監査請求（同年4月に棄却）を経て、同年5月には住民訴訟へと発展した。2年後の2008年に県とNPO 赤江浜を守る会の和解が成立し、赤江浜での論争は収束したものの、この経緯は、宮崎海岸侵食対策事業の推進にあたって大きな「相互不信の土壌」を提供する結果となった。

すなわち、NPO 赤江浜を守る会のメンバーやそれに共感する市民（サーファーや自然保護系団体の市民が多い）にとっては、たとえ和解が成立しても、そもそも当該の

表1：赤江浜住民訴訟に関わる一連の経緯

年月	出来事
2004.6, 9	宮崎海岸赤江地区被災
2004.12	宮崎海岸赤江地区災害査定
2005.2	宮崎海岸赤江地区査定決定
2005.6	安藤知事に30,060名分の工事反対署名
2005.7, 8, 10	赤江浜利用者によるデモ行進
2005.10	NPO 赤江浜を守る会発足
2005.10	赤江浜にて人間の鎖
2005.10~11	赤江浜にて座り込み
2005.10	人工リーフ建設工事開始
2006.2	住民監査請求
2006.4	住民監査請求棄却
2006.5	住民訴訟
2006.6	人工リーフ建設工事終了
2006.6～2008.3	係争（全9回）
2008.4～2008.12	和解協議（全11回）
2008.12	訴訟終結

計画案を策定するような性格（制度や技術）を有する行政及び専門家に対しての不信感は払拭されてはいない⁽⁵⁾。

一方で、サーファーや自然保護系団体市民によるデモ等の行為や主張内容は、一部市民・住民には「自然環境やレジャーのために地元住民や漁業者の生活を犠牲にする主張」と捉えられ、市民・住民の間にも不信感を生むこととなった⁽⁶⁾。すなわち、市民・住民による行政不信だけでなく、市民・住民の相互不信の土壌が形成されたのである。

5.2.2 ヘッドランド工法案

先述のように、2007年度予算において直轄事業化の準備調査費が認められ、翌年度の直轄事業化に向けて、その具体的な工法等の検討が行われることとなった。

第1回委員会（2007年9月）では、旧委員会の見解にもとづいて、約1kmの間隔で延長約300mのヘッドランド（T字型突堤）を7基建設するとともに、養浜を実施する対策が紹介された（図3参照）。



図3：ヘッドランドの整備イメージ

しかしこの時期は、NPO「赤江浜を守る会」による住民訴訟がまさに進行中であった。巨大コンクリート構造物により海岸の景観・環境を大きく変貌させる同案は、赤江浜訴訟に関わる市民や支援者にとっては受け入れがたいものであり、市民団体「ひむかの砂浜復元ネットワーク」は直ちに署名活動を開始し、「コンクリート構造物による侵食対策ではなく、原因究明を行った上で抜本的な対策がとられ、行政と住民とが一緒になって宮崎の美しい砂浜を復元させるという構想に賛同」する旨の、全国から1万人を超える署名を、同年12月に宮崎県知事及び国土交通省宮崎国事務所に提出した。直轄化正式決定はこの直後である。

このヘッドランド工法案については、フォトモニターや「ヘッドランドが最有力」といった報道がなされ、これにより、市民・住民の間には「工法は既に決まっている」「行政はコンクリート構造物をつくりたいだけ」といった不信感がさらに拡大する状況に陥ったのである⁽⁵⁾。一方で、海岸侵食により生活の不安に脅かされている住民からは、反対運動が大きくなればなるほど、サーファーや自然保護系市民への反感が強くなる結果となった。

5.2.3 世論としての反公共事業的雰囲気

さらに、当時は反公共事業的雰囲気が全国を覆った時期でもある。元来、公共事業はその性質上、「税金の無駄遣い」「官民癒着」等の批判を受けやすいものであり、特に本稿が着目する2000年代は、世論形成に多大な影響を及ぼし得る新聞報道の公共事業に関する論調が極めて否定的であったように（田中・藤井，2015）、公共事業に対する視線は全国的に厳しいものであった。この反公共事業的雰囲気が本事業の合意形成プロセスに与えた影響の程度を定量的に把握することは本稿の主題ではないが、少なくとも、市民・住民の本事業に対する視線が厳しいものであったことに違いはない⁽⁵⁾。行政不信、専門家不信、公共事業不信が強く渦巻く中で直轄による宮崎海岸での侵食対策事業がスタートしたのである。

なお、ここまでに整理した行政・専門家不信や市民・住民相互の不信感は、住民訴訟もあって当時の行政・事業関係者はおおよそ把握してはいたが、これらが明確化されたのは、本章3節、4節で論じる懇談会と勉強会を通じてであった。したがって、事業開始当初は不信感の正体は漠然とした部分が多かったが、事業を取り巻く初期条件であるため、ここであらかじめ整理したものである。

5.3 市民・住民意見聴取の場としての懇談会とその限界

直轄事業化の準備調査費が認められた2007年は、赤江浜訴訟が進行中である。種々の不信感が渦巻く中で、県河川課と国事務所は次年度の直轄事業開始に向けて準備を行うこととなった。当然のことではあるが、国事務所と県河川課は市民・住民の多様な意見を聞く必要があり、その手始めとしたのが「懇談会」である。懇談会開催の概要を表2に示す。第1回目は2007年6月で、以降、2008年8月まで計5回にわたって開催された。

表2：懇談会の概要

回	開催日時	内容
1	2007.6.19 2007.6.21 2007.6.24	- 住吉海岸の現状について - 海岸侵食対策について - 今後のスケジュール - 懇談会の進め方、ワークショップ
2	2007.10.10	- 第1回委員会（9/7開催済）について - 第1回懇談会のご意見に対する回答について - 勉強会の開催について
3	2008.2.5	第2回委員会（1/8開催済）について
4	2008.4.12	第3回委員会（3/18開催済）について
5	2008.8.20	第4回委員会（8/28開催）について

第1回懇談会は、日時を変えて3会場で開催された。この第1回懇談会（計3回）のみ、第1著者はコーディネータとして参加した。前述の赤江浜住民訴訟が進行中であり、またヘッドランド工法が参加者に認識されていたこともあって、会は冒頭から、そもそもの懇談会開催意図に関する疑念や、当該事業のみならず過去の海岸行政に対する批判が噴出し、コーディネータによる会の進行が妨げられるほどの陰湿な雰囲気となった。

第1著者は、懇談会を市民・住民と行政の対話の場として活用するためには、「市民・住民の海岸への多様な見方、要望・意見をできる限り多く、かつ平等に集めること」「それらを参加者が相互に確認すること」「それらを記録したものを公表すること」「透明性を担保するために、行政の意見・質問への対応も公表すること」などが重要であり、そのための手法としてワークショップ（以下、WSと記す）が望ましいと考えていた。各会場とも最初はコーディネータによるWS実施の呼びかけも無視されるほどであったが、特定の参加者の長時間の発言は、他の多くの参加者の発言機会を奪うこととなること、その結果、今後のより有意義な対話を導くための多様な情報を得られなくなること、WSで得られた意見は完全公表すること等を繰り返し説明し、各会場でWS実施に至った（図4）。

WSは「海岸について思っていること（困っていること、不安なことなど）」「侵食対策について（注意してほしいこと、工夫してほしいことなど）」「その他」の3つをテー



図4：懇談会の風景

表 3：懇談会 WS で参加者から寄せられた意見の一部

内容（原文ママ）
・ ヘッドランドみたいな金のかかる事をしないで、まず原因を考えて追求し、金のかからない方法・対策を考えるべき ・ 宮崎港を撤去したら砂浜は戻る。その時に T 字突堤はじゃまになる。 ・ 温暖化による海面の上昇をも考慮すべき、原因にも加えるべき。 ・ 防風林が出来たため、陸に上がった砂が海の方（砂浜）へ戻らなくなった。 ・ サンドパイパスしか方法はない。!!! ・ 30 年間、海岸を巡回してみて、ヘッドランド工法が最良の工法であると思う。 ・ ヘッドランド等大きなコンクリート構造物では景観が壊れる。そういうものが多くある海岸はもやは海ではない。 ・ ヘッドランドを入れることによって、亀が怖がって上がってこなくなるのではないかな不安。 ・ 離岸堤には反対です。サーフィンができなくなります。 ・ 早急に対策を考えて欲しい。工事の方法としては、T 字型が良いと思います。砂浜が短くなってきている。 ・ 行政は海岸侵食が今後どの程度の速さでどこまで進むと思っているのか。工事をして確実に効果が上がる保障はあるのか。結局ダメになったりしないか。遊びはどうでもいい。防災と地盤沈下対策に集中して欲しい。 ・ 有料道路の移転を考えて。 ・ 赤江浜のときのように、いつの間にか工事が進んでいないかな不安。 ・ 一ツ葉人工ビーチのトイレをなぜ 1 億円もかけて作ったのか？!

マに、参加者を複数グループに分けて実施し、3 会場で計 93 名から 522 の意見が得られた。これらの意見は国事務所の HP ですべて公開されている（宮崎河川国道事務所、2017）⁽⁷⁾。522 の意見のうち、著者が合意形成プロセス上留意すべきであると判断した意見のうち特徴的なものを抽出し、表 3 に示す⁽⁸⁾。本章 1、2 節で整理した内容と重複するものもあるが、著者は次の点を合意形成プロセス上の留意点として捉えていた。

第一に、参加者の侵食原因に対する関心の高さである。侵食原因の解明を求める意見から、特定事項を侵食原因として取り上げる意見まで多様な意見があり、特に宮崎港への関心が高い。なお、これらは参加者の経験に由来する認識によるものが多く、必ずしも科学的・客観的裏付けとは同じものではない。たとえば、後述の勉強会では、ある参加者が「グラフに記載してある汀線の後退幅 (20 m ～ 40 m) よりもはるかに長い (100 m 以上) の砂浜が消失したと思う⁽⁹⁾。」という意見を述べている。参加者の発言は、大潮～小潮、干潮～満潮の特定の時点での現象に記憶というフィルターをかけた認識にもとづくが、グラフのデータはそれとは異なる時点での客観的事実である。ここにはデータと主観的認識のギャップが不可避免的に存在する⁽¹⁰⁾。

第二の特徴は、環境保全（侵食対策）の基本的考え方の多様性である。台風・地震時の高潮・津波による被害を懸念して早期の対策実施を望み、それはコンクリート構造物でも構わないという意見がある一方で、宮崎港撤去や有料道路の移転等による海岸に直接手を加えない方法を主張する意見もある。すなわち、事業の方向性に対する認識が相反している。

第三は、以上の二つとも関連しているが行政不信である。赤江浜住民訴訟やヘッドランド工法案の発表による影響もあるが、過去の公共事業や専門家への不信感は非常に強い。懇談会終了時に実施されたアンケート（宮崎河川国道事務所、2017）でも、「工法など対策がもう決まっている。いつもこの手で市民はだまされている。」「行政のアリバイ作りはもうたくさんです。」といった意見がある。これらの不信感が軽減されない限り、行政批判ばかりが展開されるばかりか、市民・住民の参加を募ることもできず、侵食対策事業に関する合意形成のための理性的・生産的対話を進めることは難しいと考えていた。

ただし、同アンケートでは「今後もまた出席したい。」「とても有意義な時間でした。一人一人の意見を出せて良かったです。」といった意見もあり、今後の対話の可能性も見て取れたとも言える。

なお、この時点では国・県の懇談会でのコーディネータ登用に関する考え方は定まっておらず、「第 2 回懇談会 (2007 年 10 月)」以降はコーディネータを置かず、国事務所・県河川課によって進行された。先述のように、9 月には委員会にヘッドランド工法案が示されていた状況の中で、コーディネータ不在の懇談会は、意見聴取の場というよりは行政による説明会という性格が強くなったことは否めない。実際、委員会の議事において懇談会に関する報告は明示的でなく⁽¹¹⁾、したがって合意形成の場としての位置づけもできず、また合意形成を進める環境にもない状況が生じていたことになる⁽¹²⁾。

5.4 合意形成に向けた話し合いができる環境づくりの場としての勉強会

5.4.1 合意形成プロセスを念頭においた課題の整理

第 1 回懇談会での混乱とそこで得られた多様な意見や相互不信の状況を踏まえ、国事務所は合意形成の方策を探るため、2007 年夏頃に改めて第 1 著者に協力を依頼した⁽¹³⁾。

第 1 著者は、第 1 回懇談会を経て本事業における合意形成に向けた対話への阻害要因を以下のように捉えていた。

- (a) 市民・住民が有する知識・情報量とレベルは多種多様で、客観的事実（侵食メカニズムやその原因等）や行政制度・システムに対する認識の仕方・レベルも異なっており、各人が各々の関心のもと、各人の解釈を経ての見解を個別に主張している。
- (b) 主張の内容は、宮崎海岸や侵食対策に関するものに限らず、過去の経緯からの行政・専門家批判も多い。
- (c) 市民・住民の関心の対象は時空間的・内容的に多様かつ総合的で、国事務所、県河川課の所管範囲を超える。不信感軽減には多くの行政部局の協力が必要である。
- (d) 市民・住民各人は行政への批判・要求を主張する一方で、他の住民・市民の関心・懸念には興味が低い。場合によっては批判的・排除的意識を有する。
- (e) 行政・専門家への不信感及び市民・住民相互の不信感は深刻な状況にあり、直ちに宮崎海岸や侵食対策のあり方について、客観的事実に基づいて、かつ理性的・

生産的な対話を開始することは現段階で困難である。

5.4.2 合意形成のための対話が可能な環境形成への着目

上記 (a) ～ (g) のような状況においては、(e) に示したように合意形成のための市民・住民との対話を行うことはまた新たな混乱・対立を招く可能性があり、その結果、事業の行方そのものに混乱をきたすことを第1著者は懸念していた。このため、この時点では侵食対策事業そのものに対する合意形成は一旦保留して、不信感が蔓延・交錯する「マイナスの状況」を緩和し、客観的かつ冷静に対話を開始できる環境（合意形成に向けた話し合いができる環境）を形成することが重要と考えた。一旦保留とした理由は、合意形成を意識すると、参加者が結論を意識せざるを得ず、理性的な対話を開始できる環境づくりにじっくりと取り組むことができなくなるからである。混乱・対立を生じないような対話を開始できる環境には、市民・住民の中に多様な価値観が存在すること、行政側にも様々な制約条件があること等の認識の共有がまず必要であり、それを目指すためであった。

この段階で目標とすべきことは、以下の限定された3点である。

- ① 市民・住民と行政が客観的事実や行政制度・システムといった知識・情報を共有する。
- ② 市民・住民が多様な意見の存在を認識し互いに尊重する。
- ③ 上記①、②を通じて、行政・専門家不信、市民・住民間の相互不信を軽減し、理性的・生産的な対話ができるような雰囲気を醸成する。

この認識を、第1著者と行政・事業関係者間で共有し、その実現の場として市民・住民を対象とした「勉強会」を新たに設けることとした⁽¹⁴⁾。勉強会の開催については、第2回懇談会で告知した。

5.4.3 3つの目標を実現するための勉強会の枠組み

上述の①～③の目標を着実に達成するために勉強会の位置づけや運用法などについて、第1著者と国事務所で検討した。その主要な内容を以下に整理する。

(1) 運営体制と位置づけ

運営主体は懇談会と同様に国事務所と県河川課である。市民・住民の関心の対象は宮崎海岸事業に関わるものにとどまらず、港湾、環境保全など多様である。行政不信の軽減、客観的根拠の希薄な見解の解消も含め、このような事項についても対応する必要がある、そのために国事務所と県河川課が関係部局への協力を仰ぐ。

勉強会の具体的運用については、第1著者と国事務所で検討する。第1著者は中立的司会者として勉強会の進行を担当する。

勉強会はあくまで「客観的事実や知識・情報を共有する場」であり合意形成を目指す場ではない。これを担保するために、あえて学ぶ姿勢を前面に出した「勉強会」を名称とし、市民・住民が意見表明できる懇談会と差別化すると共に、勉強会と委員会の間には事業上の関係を設定しない。

(2) 開かれた場としての要件

市民・住民の相互不信、行政不信を軽減するためには、当然のことであるが勉強会は広く開かれている必要があり、参加者は居住地や関心の内容等によって限定しない。ただし、扱うべき話題の中心は宮崎海岸であるため、宮崎海岸近隣の施設を会場とする。

勉強会の存在を明確化し、さらに参加者の勉強会への関心の維持、参加意欲を維持するために一定の頻度を確保する。開催時間帯も多くの市民・住民が参加できるように設定する。なお、開催回数はあらかじめ定めず、事業を取り巻く環境や参加者の意識等の変化をみながら判断する。

勉強会がそれに参加できない市民・住民にとっても開かれたものになるために、勉強会で紹介された情報や議事要旨については国事務所 HP で公開する。議事要旨は、行政バイアスがかからないことを明示する必要があり、海岸勉強会メモを国事務所で作成し、次回勉強会で参加者が確認し、了承を得た上で公開する。

(3) テーマ設定

市民・住民と行政が客観的事実や知識・情報を共有することが勉強会の目標であるが、行政が一方的にテーマ設定を行うと行政不信の軽減にはつながらない。そこでテーマは基本的には参加者からの要望にもとづくものとし、必要があれば司会者がそれを支援する。

テーマは侵食対策事業の事業主体の所掌事務範囲に限らず、海岸に関わるあらゆる事項を許容する。過去の縦割り行政的対応に由来する不信感を払拭すると共に、本事業が行政部局間連携を重視することを体現するためである。

(4) 勉強会ルールと司会者の役割

勉強会に参加する市民・住民に、最初から上記①～③の目標や (1) ～ (3) の枠組みを理解し、なおかつそれらを踏まえた行動を期待することは困難である。勉強会

表4：勉強会の位置づけ・ルール及び司会者の役割

位置づけ
最終的に議論を行うための情報を皆で共有することが目的。まずは、皆が（同じ情報レベルに基づいた）適切な判断をする事ができるまで、勉強する事。お互いのニーズを高めて議論して、お互いが触発しあうような関係をつくっていく。
ルール
- 誰かを悪者にするということはない。（前向きに議論するため） - 糾弾というやり方はしない。 - 参加者が自主的に企画する小さな勉強会等の情報を告知（チラシの配布など）は構わない（意見が異なるためこの場で配布してならないということはない）。
司会者の役割
発言者（説明者や質問者）が誰かによらず、分かりやすくするために、説明が足りない等の要求や積極的に質問する事はある。しかし、いろんな事を解説することはない。

強会の趣旨に反する発言や行動は適切に制御する必要がある。そこで表4に示すように、位置づけ、ルール及び司会者の役割を明示し、参加者に確認・共有することで進行の公正性を確保する。

5.4.4 勉強会の運用

(1) 勉強会の開催スケジュールと参加者

第2回懇談会において、勉強会開催の趣旨を参加者に公表すると共に、勉強会をどのような形で進めていくのか（テーマの設定方法、進行方法、開催場所、日程など）について市民・住民との意見交換を行うための準備会を2007年11月に実施した。勉強会の運用方針はそれらに配慮して定められた。会場は宮崎海岸近隣の住吉公民館で、平日19～21時の開催を基本とした。

勉強会は2007年12月から2009年3月まで計15回開催された（テーマや議事内容については後述する）。参加者はいずれの回も市民・住民が10～20名程度と関係行政職員10名程度である。参加者数が十分か否かについての判断は難しいところであるが、住民、海岸利用者（サーファー等）、自然保護系活動市民をはじめとした主要なインタレストがカバーされ、また、強い関心を有する人々が継続して参加したため、先述の①～③の目標を追求する一定の条件は満たすことができたと考えてよかろう⁽¹⁵⁾。

(2) 勉強会の進行

第1回勉強会の冒頭では、第1著者から目標①～③（特に①、②）に関する説明をして参加者の理解を求めた。予想されたことではあるが「勉強ではなく行政に意見を言いたい」等の要望が出されたが、第1著者は、市民・住民が個別に客観的データに裏付けられない主張をしても行政と有意義な対話はできないこと、市民・住民は各々が多様な経験を有しているが、その経験を共有することでよりそれぞれの主張が洗練できること等を説明し、理解を得た。

その上で、勉強会を公平性をもって進行するために第1著者が司会することの了承を参加者から得た後、表4に示した勉強会の位置づけ、ルール、司会者の役割を確認した。以降、表4の内容は毎回の勉強会の冒頭で確認している。

実際、特に初期の勉強会では、懇談会と同様に市民・住民から行政・専門家に対する糾弾や持論が展開される場面がしばしばあったが、その都度、会場に掲示されたルールに立ち返っての発言を求め直した。

(3) 設定されたテーマと発表者

全15回の勉強会のテーマを表5に示す。第1回勉強会のテーマのみは第1回懇談会で収集された提案であらかじめ設定したが、第2回目以降は勉強会で設定した。

第1回のテーマは「行政の仕組み」であるが、これはたとえば「直轄予算が算出できるのは工法が既に決まっているのではない」「勉強会や懇談会とは無関係に事業を既に進めているのではない」等の行政不信に対し、予算請求の時期や算出方法、国と県の関係

表5：勉強会のテーマ

回	開催日時	テーマ
1	2007.12.4	行政のしくみについて等
2	2008.1.15	海岸侵食対策事例の紹介等
3	2008.2.13	地元の人の危機感について 間伐材を用いた砂浜回復工法について等
4	2008.3.19	砂の移動に関する話
5	2008.4.23	海岸の生物（アカウミガメ、鳥類等）に関する話
6	2008.6.4	今年度の事業実施予定について
7	2008.7.9	港湾の役割について
8	2008.8.7	前回までの宿題 ・ 住吉海岸の離岸堤について ・ 宮崎港の維持浚渫について ・ 等深線図について ・ 費用対効果について
9	2008.9.9	植生について防潮林の役割について
10	2008.10.12	現地見学
11	2008.11.6	宮崎平野と住吉地区一土地に刻まれた歴史を考える—
12	2008.12.16	利用者から見た海岸について
13	2009.1.24	養浜工事現地見学会 宮崎海岸事業の今後の進め方について
14	2009.2.18	利用者から見た海岸について (漁業関係者) 宮崎海岸市民談義所の進め方について
15	2009.3.17	津波について

等を国事務所及び県河川課が説明したものである。第6回目も、国事務所からの事業説明である。

第2回は「ヘッドランド工法以外の様々な侵食対策工法を知りたい」との声を受け、国事務所から国内外で実施されている侵食対策（潜水堤、サンドバイパス、養浜等）の説明を行っている。

第7回では、根強い「港湾撤去論」もある中で、そもそも港湾が果たす役割と宮崎県経済への貢献等の説明を、県港湾課及び国土交通省宮崎港湾港・空港整備事務所が行った。また第8回では、各回で回答できなかった事項について、改めて行政側が説明した。これら2回の勉強会では、4章1節で述べたように宮崎港建設経緯や宮崎港で砂の堆積状況への関心が強いことが浮き彫りにされた。

さらに第9回では「防潮林の砂浜側への植林が砂幅を縮小させた」との見解もあり⁽³⁾、宮崎県自然環境課が防潮林の役割や植林の経緯等を説明している。

宮崎港も防潮林も、国事務所や県河川課の管轄外であるが、宮崎海岸の現象理解に必要なため、管轄を越えて対応していただいたものである。

市民・住民の意見発表としては、第3回で地元住民の危機感の発表と特定の侵食対策工法の提案があり、第4回では海岸の砂は侵食と堆積を繰り返すことから性急な対策は不要との発表が、第5回では海岸の生物調査を実施する団体から生物の種類や観測データの説

明が、第9回では海岸の植生が砂浜を守るとの意見発表、そして第12回ではサーファーが海をどのように認識し、海岸保全に何を望むかの発表、第14回は漁業者から漁法や近年の海岸環境の変化等について発表がなされた。また第11回では、司会者の提案で、海岸の後背地である住吉地区の開拓の歴史を学んでいる。その他、第10、13回は現場見学会である。

(4) 司会者による進行上の留意点

会の進行については先述のルールを設定していたが、実際には、各回の質疑においては批判や糾弾の発言や公の場で必ずしも適切ではない発言がなされることもあった。これらに対し、司会者は具体的には表6に示すような点に留意して進行した。これらは市民・住民参加の会合で一般的に留意すべき項目でもあるが、先述①～③の勉強会の目標を追求することを意識したものである。

以下に、司会者が実際にどのように配慮したかについて、幾つかの回を例に紹介する。第2、3回の勉強会では、様々な侵食対策工法が紹介され、それらに対して参加者から具体的な侵食対策手法の提案もあった。司会者は、環境の違いがあり、他地域で有効な工法がそのまま宮崎海岸で有効とは限らないこと、それを評価する客観的データが現段階では存在しないことを説明の上、勉強会はそれら手法の評価は保留し、各々の特徴を整理し情報を共有することを目的とすること、それはいずれ委員会で工法検討が始まったときの参加の基盤となることを説明し、そのための目標①～③であることの理解を求めた。

第6回では「県設置の離岸堤はしばしば沈下し何度も積み直している。手抜き工事であり行政は信頼できない」との発言に対し、実際の沈下量データが示されると共に、沈下防止コストより、沈下後に対応する方が安価であるために現工法を採用していることが県から説明された。過去の工事に対する質疑ではあるが、正確な情報を示して誤解に由来する不信感の軽減を図ることに配慮したものである。

宮崎港（第7、8回）については、第4回で示した海浜地形の経年変化図に加えて、港湾の等深線図、浚渫図、浚渫実績データが示され、質疑が行われている。参加者からは「データでの傾向が実感と異なる」等の意見もあったが、司会者からは客観的データは重要であるが、一方では、観測データは特定の日時に得られたもので、実際に我々が目にする即地的・即時的な状

況は季節や時間によって変動するため、実感と合わないこともあり得ることを説明している。このように、参加者の要請に対し、行政が確実に客観的データ・正確な情報を持って応答することに傾注した。

その他、勉強会全体を通じて以下のような点に配慮した。

- ・ 発言内容を他の参加者が理解しやすいように解釈・明確化し、発言の意図とそれに至った経緯・理由を表出させること、発言の相手は行政だけでなく他の参加者でもあることを意識できるようにすることで、目標②、③につなげることを意図した。
- ・ 過去の行政に対する批判・糾弾については、必要があれば事実を確認するとともに、宮崎海岸の将来を考えるために必要な情報は何か意識が向かうように進行に留意した。
- ・ いわゆる「上から目線」の態度での行政批判や行政への（命令的）要請がなされることや、さらに特定グループを軽視する発言に対しては、その都度、相手への尊重を求め、すべての参加者の対等性・平等性が確保されるべきことを強調した。

5.4.5 勉強会の成果

第10回勉強会の頃から、参加者から「参加者の関心テーマを概ねカバーできる状況が見え始め、次の段階、すなわち侵食対策工法に対する具体的議論に移りたい」等の意見が寄せられ始めた。第1著者と国事務所は、テーマの網羅度、勉強会を通じた目標①～③の状況、委員会の進行状況も併せて、次のステップへの移行を検討することとした。

その手始めとして、第12回勉強会において勉強会の評価をWS形式で実施した。テーマは「勉強会の良かったこと、こうすればもっと良くなること」である。この結果、計48の意見が寄せられた。「勉強会の良かったこと」は「情報・知識を共有できたことの評価（10件）」「多様な意見・立場の認知への評価（7件）」「海岸への意識の変化（2件）」「開催方法と進行の評価（3件）」「他者との交流の評価（3件）」「その他（1件）」、「こうすればもっと良くなること」は「テーマ、進め方の改善（12件）」「意見の事業への反映の方法（1件）」「情報提供の方法（4件）」「参加者の拡大（4件）」「その他（1件）」であった。それぞれのカテゴリで代表的な意見を表7に整理する。

「良かったこと」については、参加者は客観的事実や知識・情報を学んだこと、多様な意見の存在を認知できたこと、そして市民・住民と行政、専門家らの間に良好な関係が築かれたことがある。勉強会の運営・進行方法についても公平性に高い評価を得ることができた。

「こうすればもっと良くなること」に関する意見では、議論のさらなる充実や多様な参加を求めるものがある。参加者が次の段階への移行を意識しているだけでなく、積極的に多様な意見を受け入れようとしていることがわかる。

以上を踏まえると、勉強会の目標①～③は概ね達成されたと考えてよかろう。司会者と国事務所も、参加者の発言や態度にルールや客観性の重視、他者の尊重等を見て取る

表6：司会者の留意点

- ・ テーマに沿った進行
- ・ 多様な発言の許容
- ・ 発言を契機とした関心の掘り下げ
- ・ 客観的データと正確な情報の重視
- ・ 行政による確実なレスポンスの要求
- ・ 侵食対策手法の評価の保留
- ・ 将来志向的な姿勢の維持
- ・ 参加者の対等な関係の構築
- ・ ルールの下での理性的対話への努め

表 7：勉強会 WS で参加者から寄せられた意見の一部

良かったこと（原文ママ）
①知らないことを勉強できる。
①海流、砂の粒径、建造物との関係などを知識としてつけ加えられた。幅広い勉強もできた。
②色々の立場の思い、考えがわかって良かった。
②自分の観点とは違った意見を多く聞けて大変良かった。
③宮崎海岸のレビューができた
③海岸の諸問題について、意識を深めることができた。
④MCの先生の進行が公平で気軽に発言できる雰囲気がよかった。
④開催が平日の夜なのと、場所が決まっているので参加しやすい。
⑤色々な方と接することが出来、交流の場となって良い。
⑤話し合いで、サーファー、地域住民、行政の距離が近づいた。
こうすればもっと良くなること（原文ママ）
⑥専門的に、より正確で幅の広いアドバイスが必要。一部の学者の持論をそのまま鵜のみにしてしまうのはとても危険です。
⑥原因（侵食）についての議論が足りないこと。
⑦12回の勉強会が行われたが、貴重な意見が委員会に提案されていない。国土交通省の役割をしっかりといただきたい。
⑧質問と回答もHPにアップして欲しい。
⑧話し合われたことや、HPによせられた質問に、常に応えられる態勢を。（HPの充実）
⑨もっと地域住民の方が多く参加できるよう工夫したい。
⑨住吉だけでなく、宮崎中心でも開催してほしい。もっと広く呼びかけてほしい。
⑩情報・知識共有への評価
⑩多様な意見・立場認知への評価
⑩海岸への意識の変化
⑩開催方法と進行の評価
⑩他者との交流の評価
⑩テーマ、進め方の改善
⑩意見の事業への反映
⑩情報提供の方法
⑩参加者の拡大

ことができ、次の段階に移行して問題ないと評価した。

5.5 事業の新体制への移行

合意形成を目標とする段階に移るに当たり、第4著者を「プロジェクト・アドバイザー」に迎え（2008年9月）、第1、4著者、国事務所、関係コンサルタントでプロジェクトマネジメントチーム（PMチーム）を結成して合意形成プロセスの検討を開始した。この結果、宮崎海岸侵食対策事業を「海岸のもつ多様な価値の存在を見据えつつ、行政と住民・市民、そして専門家がコミュニケーションによる合意形成を図りながら、海岸侵食対策を有効に進めるプロジェクト」として捉え、それを実現するために事業の進め方の2つの基本方針が考案された。「宮崎海岸トライアングル（図5）（以下、トライアングルと記す）」と「宮崎海岸ステップアップサイクル（図6）（以下、ステップアップサイクルと記す）」である。

「トライアングル」は、事業主体（国事務所）と市民・住民（談義所）、専門家（委員会、各種分科会）が中立・公正な立場にある市民連携コーディネータを介しながら、三者一体となって社会的合意を形成しつつ、本事業を進

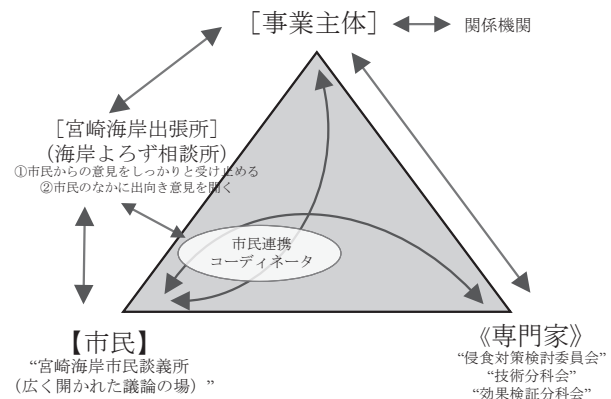


図 5：宮崎海岸トライアングル

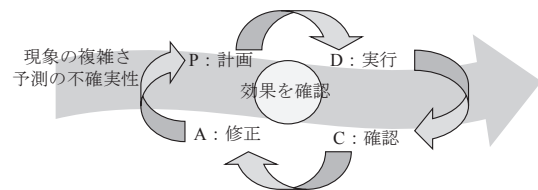


図 6：宮崎海岸ステップアップサイクル

めていくことを宣言するものである。勉強会は懇談会と発展的に統合され「宮崎海岸市民談義所」としてトライアングルの一角に位置づけられた。

「ステップアップサイクル」は、海岸侵食という極めて複雑な自然現象と社会環境・自然環境の変化に関する予測の不確実性を踏まえ、どのような方法をとればよいかを検討・実施し、その方法の効果を確認しながら、必要に応じて修正・改善を加えて、対策を確実に進めていく、いわゆる順応的管理を宣言するものである。

両方針は、第13回勉強会、また市民主催の「宮崎の海岸シンポジウム（2009年2月）」で国事務所より発表された。市民連携コーディネータには第1著者が就任することも併せて公表された（第3著者は2013年から合流）。勉強会はその後2回の実施を経て、2009年4月の第1回宮崎海岸市民談義所に混乱なく移行できた。

なお、第13回勉強会翌日の新聞（2009年1月25日付朝日新聞）には、勉強会参加者（ほぼ全回出席）の「議論の場ができることは今までよりも前進。市民も上手に行政に意見を言うことが必要だ。」との意見が掲載された。これはこの参加者が合意形成に向けての理性的・生産的対話に関する準備ができたことを意味しよう。

また、市民・住民が「トライアングル」「ステップアップサイクル」を認知した上で談義所へ参加し、紛糾することなく談義所での議論に移行できたという事実より、談義所は市民・住民から「理性的・生産的な対話ができる場」として承認されていたと解釈できる。

談義所は「合意形成の場」であり、本研究の主眼ではないため、その詳細な考察は別の機会に譲りたい。ここで確認しておきたいことは、勉強会を経ることによって、市民・住民の行政・専門家に対する不信感、市民・住民

間の不信感が蔓延し社会的合意形成に向けた話し合いが困難であった状況から、多様な SH が合意形成の場に参加して話し合いを始め得る段階に移行できたこと、そして談義所が多様な SH から「合意形成に向けた理性的・生産的対話が可能な場」として認識され得たことの2点である。換言すれば、合意形成に向けて多様な SH が対等にかつ理性的・生産的な対話に努める必要があるとの共通認識（「合意形成を目指すことへの『合意』」）、そして談義所においてこそ、それが実現できるとの期待・信頼、これらが暗黙的にでも醸成されたということである。

なお、本稿では詳述していないが、約1年半にわたり勉強会が継続できたのは、委員会によるところも大きい。当時の委員会（第1回から第5回）では、市民・住民の意見を受けて、ヘッドランド工法ありきではなく、さらなる検討が必要との認識を委員が共有し、侵食メカニズム等の前提条件の整理、環境・利用面に関する議論等が中心に行われたため、勉強会を実施できる時間的余裕が生まれた。この時間も、「合意形成を目指すことへの合意」を醸成する上で重要なポイントであったと考えている。

6. 宮崎海岸侵食対策事業の初期段階における実践の理論的考察

本章では、前章で論じた実践プロセスの意味を考察した上で理論化（構造化）を図り、合意形成に関する共有可能な概念モデルとして整理し提案する。

4章で論じた実践プロセスは次の4つのフェーズで表すことができる。

- (i) 懇談会で、合意形成を目指しての理性的・生産的対話が困難な状況にあることが判明した。
- (ii) 勉強会において、市民・住民の意見、及び客観的事実や行政制度・システムを SH 間で共有した。
- (iii) 勉強会を経て SH 間で理性的・生産的対話を通じた合意形成の必要性に対する共通認識が醸成された。
- (iv) 談義所が設置され、合意形成に向けた対話に移行した。

このうち、(i) ～ (iii) は社会的合意形成（①価値観の多様性の承認、②創造的解決策追求のための対話への努め）の2点に関する『合意』を醸成するフェーズ、(iv) はその『合意』事項を実現できる場と進め方を市民・住民に提示し、承認を得るフェーズである。(i) ～ (iii) については本章1節で、(iv) については本章2節で考察する。

6.1 合意形成プロセスの基底的環境醸成モデル

6.1.1 「市民・住民の见解」「行政論理」「科学・技術的客観性」

(i) ～ (iii) のフェーズでは、市民・住民の態度に大きくは2種の変容がある。他者の存在を意識した態度・表現の獲得と、「参加」の意味の捉え直しである。

前者については、他の市民・住民の意見や意見が形成される理由・背景、諸制約条件に規定される行政の见解（行政論理）、各種調査にもとづくデータ等の科学・技術的客観性を意識しない限り、自身の意見が他の SH に有効に伝

わらないことへの気づきである。先述の「行政への上手な意見の言い方」というコメントは、正にこれを意味する。

後者については、自身の意見・立場の尊重は他の SH の意見・立場の尊重でもあることへの気づきから、「参加」とは自分のみの満足を得るためではなく、全ての SH の納得を得るためと捉え直すことである。すなわち、他者をカウンターパートとして認識することである。勉強会参加者が意見の多様性を好意的に捉え、積極的に他者の意見の存在を認知しようとしたことや SH 間に良好な関係が築かれたとの意見がこれにあたる。

以上の考察を踏まえると、本稿が意図する「合意形成を目指すことへの『合意』」は、市民・住民の意見とその背景にある各人の理由や背景の共有、客観的データを重視した対話、行政に関わる組織・制度的仕組みの理解を通じて、総体として合意形成に向けた対話を志向する状態に至った時に醸成されたと考えることができる。これは、「市民・住民的見解」「科学・技術的客観性」「行政論理」の3要素が SH 間（行政も含む）で共有・尊重される状態として捉えることができよう。本研究ではこれら3要素が共有・尊重された状態を「合意形成的対話のための環境が整った状態⁽¹⁶⁾」とみなし、「合意形成プロセスの基底的環境醸成モデル」として提起する⁽¹⁷⁾。

6.1.2 合意形成プロセスの基底的環境醸成モデルの提案

合意形成プロセスの基底的環境醸成モデルを図7に示す。同図は上部構造と下部構造の2層から成る。上部構造は「合意形成プロセスの基底的環境」であり、「市民・住民的見解」「科学・技術的客観性」「行政論理」（上部構造の3要素と呼ぶ）がコミュニケーションを通じて SH 間で存在が認知された上でその重要性が共有され、SH が“総体として”合意形成に向けた対話の開始が可能な状況が形成されることを示す。ここで、3要素は行政職員も市民・住民的見解を有することもあるように、個別に住民・市民、技術者・専門家、行政職員に対応するものではない。

なお、上部構造の3要素それぞれの中に小さな球が置かれているが、これは市民・住民的見解もたとえば地元住民、サーファー、自然保護系市民、漁業者等、見解は個別多様

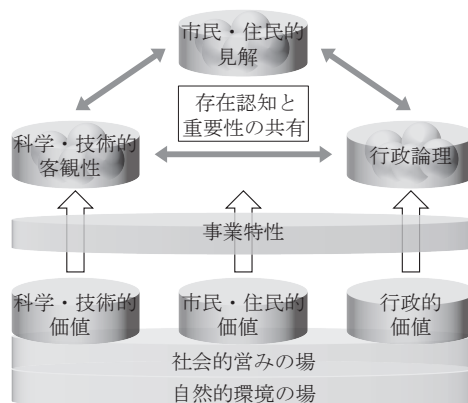


図7：合意形成プロセスの基底的環境醸成モデル

であり、科学・技術的客観性も、工学、生態学、生物学等の分野により現象の捉え方は異なること、また行政論理もたとえば海岸、河川、港湾、漁協、防潮林等の関係課はそれぞれの立場と論理があることを示している。この小球相互についても存在の認知と重要性の共有が求められる。

下部構造については、上部構造の3要素を方向付ける価値を想定し、それぞれ「市民・住民的価値」「科学・技術的価値」および「行政的価値」と呼ぶ。これらは、何を重視し良いものと判断するかという価値付けの方向性を意味する。表出されていない抽象的な方向性という意味ではメタレベルの価値なので、先の小球は置いていない。3つの価値は国内外の社会的環境や科学・技術の発展水準、そして行財政制度等の影響を受けて形成されると考えられるが、同時に、環境保全事業の対象となる場を含む一定の空間的範囲を有する「場」も形成要因となることは明らかであろう。そしてこの「場」は、地形や気候、地理的特性、生態系等の「自然的環境の場」と、経済活動や生活、文化的活動等の「社会的営みの場」の2つの性格を有する。これらの場は、文化的景観や風土の概念で説明されるように一体的で、歴史的・時間的な所産である。

上部構造と下部構造の間には、フィルターとして「事業特性」を置いている。これは、事業（本研究で海岸における環境保全事業）の空間的・内容的特性および評価主体によって、現出される「市民・住民的見解」「科学・技術的客観性」「行政論理」の内容が規定されることを意味する。

このモデルに沿って、特にフィルターに着目して、宮崎海岸侵食対策事業における「合意形成を目指すことへの合意」醸成の構造を解釈してみよう。

上部構造の3要素の内容は「砂浜海岸」というフィルターにより規定され、それが故に多様かつ広域的・歴史的内容を含むこととなった。たとえば、近隣河川での砂採集や上流部のダム建設のように遠距離までが関心対象となるのは「砂浜海岸」というフィルターゆえである。また、宮崎港、赤江浜、離岸堤など近隣の海岸だけでなく、後背地（地盤沈下、防潮林、居住環境や農地）が関心の対象となることも砂浜海岸が社会的生活の場の一部を構成しているからである。当然のことながらこれらの関心事項は過去の履歴を有し、フィルターの歴史的特性を指摘できる。あわせてこれらの関心事項は、市民・住民の多様な見解、多くの行政部局、多様の科学・技術的分野にまたがり、フィルターの多様性を反映している。

勉強会において重要だったことは、多様な関心を事業と無関係で、かつ個別のものとして捉えず、フィルターを通してつながる下部構造の同一の「場」から生成された不可分の関心として捉え、その構造をSH間で共有しようとしたこととすることができる。

6.2 循環的合意形成プロセスモデル

6.2.1 期待・信頼と承認

「合意形成プロセスの基底的环境」醸成の後、合意形成を現実に進めるためには、まず「この場であれば合意形成に向けた対話ができる」とSHが期待・信頼し承認する場

（どのような参加者が、何をどのようなプロセスで対話するかという場の機能も含む）を提示する必要がある。本研究の対象事業では、トライアングルとステップアップサイクルの2つの基本方針と、談義所を市民・住民の参加の場とすることがSHに承認され、次のプロセスに移行できた。なお、原科（2011）は合意形成を進めるには「合理性」と「公正性」が必要という。すなわち、社会的意思決定が合理的であり、またその意思決定に至るまでの手続きが公正であるならば、合意が形成される余地が生まれる⁽¹⁸⁾。

本節では以上の議論を踏まえ合意形成段階に移る際にSHに示す「合意形成の進め方」の構造を「合理性」と「公正性」の確保を明示的に内包する「循環的合意形成プロセスモデル」として模式的に表現することを試みる。

6.2.2 循環的合意形成プロセスモデルの提案

本研究が想定する場における「SHに提示する合意形成の進め方」を「循環的合意形成プロセスモデル」と称して図8に示す。

同図の下部構造（「自然的環境の場」～「事業特性」）は図7と同様である。中～上段は、意思決定が依拠すべき合理性が見出される過程を示す。

「事業特性」のフィルターの直上部には、図7の「市民・住民的見解」「科学・技術的客観性」「行政論理」と入れ替える形で『市民・住民的合「理」性』『科学・技術的合「理」性』『行政的合「理」性』を置いている。これらは各々の価値基準での正しさ（「理」）が個別に存在する段階である。図7と同様に、各合「理」性内にも小球がある。

環境保全事業に関わる「理」は多種多様であると同時に、各々の価値基準が異なる以上、両立し得ない「理」も存在するため、現実問題としてこれら全ての合「理」性を一様に満たすことはほぼ不可能である。したがって現実的

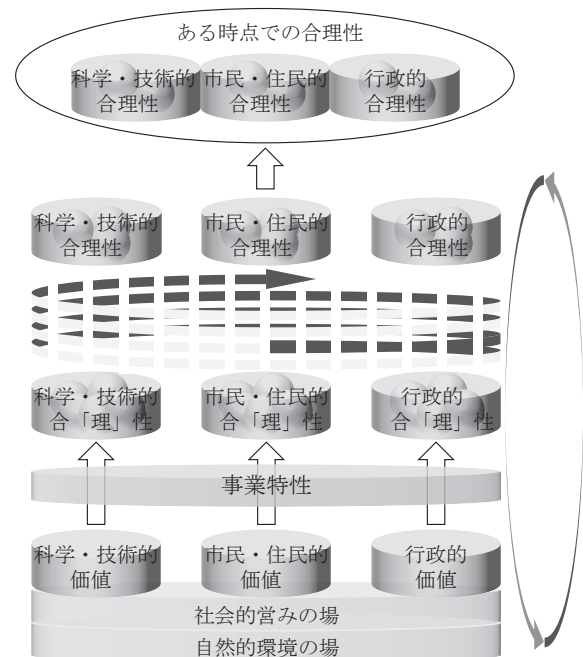


図8：循環的合意形成プロセスモデル

に可能な手続きは、対話を何度も重ね（図内の螺旋矢印）、SH間で各人の合「理」性を共有した上で、合「理」性の優先度や関係性を勘案しながら、それらを取捨選択し、かつできるだけ多くの「理」に配慮できる事業案を創出することである。すなわち、様々な合「理」性は、対話を通じてSH間で共有され、その正当性が相互に理解された「合理性^(19, 20)」へと昇華する。そしてどの合理性を重視すべきかを検討し、最終的に事業主体が意思決定を下す際に依拠すべき、総体としての「合理性」が見出される⁽²¹⁾。

この合理性の総体を「ある時点での合理性」と表現する。「ある時点」としたのは、環境保全事業の背景にある自然的・社会的環境の変化により、また新たな「理」が生まれるからである。事業期間が長期にわたる場合、自然災害の発生や（自然・地理的な場の変化）、実施された工事による環境変化（2種の場の変化）の可能性もある。行政的合理性のもととなる制度改定もありえよう。その際は、右の縦ループのように新たな合意形成が必要となる。

宮崎海岸侵食対策事業において、合意形成を目標とする段階に移る際にSHに示した「トライアングル」と「ステップアップサイクル」を、この図に照らしてみる。「トライアングル」は合意形成を進める組織構造であるが、それは図中の3つの「合『理』性」が「合理性」に昇華する螺旋矢印に相当する。また、ステップアップサイクルは短期的にはその螺旋矢印であり、長期的には図の右側のループに相当する。すなわち、2つの基本方針は『合「理」性』から「合理性」への昇華と中長期的な環境変化への見直し対応を、合意形成過程に組み込むことをSHに提示したと言える。そしてSHがそれを期待・信頼したからこそ、談義所へ移行できたのである。

無論、この期待・信頼は2つの基本方針を示したことだけにより得られたわけではない。ここでいう信頼とは、主に行政の「意図に対する信頼（山岸他, 1995）」であるが、それは他でもなく、勉強会における一連の取り組みが公正であり、それゆえに談義所でも公正な手続きのもとで合意形成が進められるだろう、と一定の期待・信頼を得ていたからである。Leventhal (1980) が示す手続き公正の要件⁽²²⁾にもとづけば、勉強会が特定のSHの価値観や利害に偏らず主要なSHの関心・懸念が包含された場であったという「不偏性」「代表性」、各種データ等の客観的事実にもとづいて議論がなされたという「正確さ」といった手続き的公正の要件を満たしていたからこそ、談義所も公正に進められると市民・住民から期待・信頼され得たと言える。

7. おわりに

本稿では、宮崎海岸侵食対策事業の初期段階における著者らの実践経緯を論じ、それに考察を加えることで2つの概念モデルを提唱した。

過去の経緯からSH間の関係が悪化し、理性的・生産的な対話が著しく困難な状況においては、合意形成に先立って「合意形成を目指すことへの合意」という、合意形成に向けた対話を支える“基底”づくりが肝要である。この基底づくりに対して、著者らの実践、及びそこから導き出し

た「合意形成プロセスの基底的環境醸成モデル」「循環的合意形成プロセスモデル」は一定の道筋を示すと考える。

なお、本稿は合意形成の場が設置されるまでの合意形成プロセスに関心を向けたものであるが、現在現場では「循環的合意形成プロセスモデル」として構造化した合意形成の進め方が実践されている。この実践プロセスについて議論を深化させることが今後の課題である。

謝辞

本研究はJSPS 科研費 16K00674 の助成を受けたものである。また本稿の執筆にあたり、宮崎河川国道事務所海岸課をはじめ関係行政職員の皆様、株式会社東京建設コンサルタントの皆様には、資料提供・事実確認および概念整理において多大な協力を受けた。ここに記して謝意を表する。

注

- ⁽¹⁾ 公的討論の正統性は参加者間での合意を得た場合のみ担保される一方で、合意志向的な討論は抑圧や排除の危険性を有していることを考慮すれば、合意を目指すよりも価値の多様性の維持が重要となる（羽鳥, 2016）。
- ⁽²⁾ 実証主義にもとづく自然科学的手法は、分析者に実践に影響を及ぼさない第3者の立場を要求するが、鯨岡（2015）は、如何なる実践の現場においても、人と人の間に成り立つ独特の空間や雰囲気（＝接面）が生まれると言い、その接面で生じていることを排除しようとする自然科学における客観性は人間科学における客観性と相容れないと言う。
- ⁽³⁾ 第1回懇談会WS意見一覧結果（宮崎河川国道事務所, 2017）より（本文中4章3節の表3も参考されたい）
- ⁽⁴⁾ 表3中の意見に加えて、ある自然保護系の市民団体のメンバー（団体名・個人名は伏せる）はブログを通じて港湾撤去を唱えていた。
- ⁽⁵⁾ 第1回懇談会後のアンケート結果（宮崎河川国道事務所, 2017）より（本文中4章3節も参考されたい）
- ⁽⁶⁾ 表3中の「遊びはどうでもいい」に代表される意見群が存在した。
- ⁽⁷⁾ 国土交通省宮崎河川国道事務所のHPでは、懇談会、勉強会、宮崎海岸市民談義所、侵食対策検討委員会、技術分科会、効果検証分科会等の議事録、資料等をすべて公開している。本研究で利用する資料の多くは当HPで公開されたものである。
- ⁽⁸⁾ 意見を抽出する指標として頻出語のような指標も考えられるが、ここでは意見数は考慮していない。意見の多さは参加者の関心の大きさを表す指標となり得るが、少数の意見であっても、合意形成プロセスに重大な影響を及ぼし得る意見もあるからである。たとえば、表2中の「遊びはどうでもいい」は全体から見れば少数意見であり、テキストマイニング等の自然科学的分析では重大な意味を持たないと解される。しかし、現場ではこのような意見を見無視することはできない。多様な価値観を有する市民・住民が集う場において、このような意見が表明されれば、SH間の関係性が著しく悪

化するという事は想像に難くないだろう。

⁽⁹⁾ 第7回勉強会メモ（宮崎河川国道事務所，2017）より

⁽¹⁰⁾ この点に関連して、高田は「局所的風土性」の概念を提示している（高田他，2013）。これは、同じような立場、あるいは同一地域に居住する人びとも、微細な地理的要因によって生じる環境条件、あるいは経験の差異によって、眼前の環境や事業に対するインタレスト（関心・懸念）が著しく異なる場合があるということである。そのような自身の環境的・個人史的要因によって形成されたインタレストが科学的・客観的データとの間で乖離していた場合、データの根拠を提示して全てのSHが納得するかという点と決してそうではない。高田が指摘するのは、来たるべき合意形成の段階において、そのインタレストが形成されてきた背景としての「局所的風土性」を理解しておくことの重要性である。

⁽¹¹⁾ 懇談会で出された市民・住民の意見は委員会に提出されたものの、一方的な結果報告に終始していたことは否めず、意見への回答について十分な議論がなされていたとは言い難い。現に第4回委員会では、懇談会で出された市民・住民の意見に対する事務局の対応の不十分さが委員より指摘された（宮崎海岸河川国道事務所，2017）。

⁽¹²⁾ 第1回懇談会を終えた時点で国・県は、ヘッドランド工法案にもとづいた事業の広報・説明をするという考え方と、それにこだわらず広く意見を聴取するという考え方が並立していた。前者の立場であれば学識者をコーディネータとして置くことは適切でないため、前者の考え方もある中では学識者に依頼することはできなかった。

⁽¹³⁾ この時点で、国・県はヘッドランド工法にこだわらず広く意見を聴く方針を定めつつあった。

⁽¹⁴⁾ 本事業における「勉強会」に類似するものとして、たとえば青木・中居（2004）は「市民講座」を提案している。これは市民・住民が社会基盤整備事業に対する基礎的知識を得る機会を設けることで、基礎的質問を減じ時間コスト削減すること、（デマ等の）俗論や先入観にもとづく行政への感情的批判を減じることによる合意形成プロセスの効率化を企図したものである。知識・情報の獲得に重きを置く点は勉強会に通ずるが、多様な価値観が存在していることへの承認という、行政だけでなく、他の市民・住民の存在を意識することを企図する勉強会は、本事業のようにSH間の関係が悪化している場合において特に重要であると考えられる。

⁽¹⁵⁾ 勉強会の参加者数は回によって変動するものの、参加者の変化は比較的少なく、継続的な参加者がほとんどである。またその継続的参加者の中には、本事業に強い関心を持つ地区住民、海岸利用者、自然保護系活動市民の中でもリーダー的存在である方が含まれ、勉強会の一連のプロセスに一貫して参加している。すなわち、全勉強会を通じて参加ステークホルダーは同一性を有する。

なお、勉強会開催の案内は、懇談会参加者には直接メールが送付され、国事務所のHPでも公表されている。

また、参加者の個人のblog等での案内もあった。この意味で勉強会は社会に開かれており、誰でもいつの回でも参加できる状況にある中で上記の参加者を得ている。

⁽¹⁶⁾ ここでいう「対話のための環境」とは、一般的に「懇談会」「座談会」のような名称で設置されることが多い合意形成の場そのものを意味するのではなく、そのような場が合意形成の場として真に機能するために必要な環境を意味する。すなわち、参加者間に他者の価値観を認め、共に解決策を追求しようという共通認識が醸成されている状態である。

⁽¹⁷⁾ 外井・坂本（2012）は、生活道路整備を事例に、合意形成の場を生み出す原動力として「合意形成基盤」という概念を提唱している。協議会設立・非設立を対象に、両地区の諸特性の比較から、「合意形成基盤」の成立には、住民同士のつながりの強さ、事業に積極的に関わるリーダーシップを持った人物の存在といった社会的条件、住民からの要望にもとづく行政の事業説明や住民意見の整理といった個々の行政サポートが重要な役割を果たすこと等を明らかにしている。合意形成の場の設置以前に、話し合いの場を生み出すための要因があることを示す点は、本研究の「合意形成を目指すことへの『合意』」の概念に近いが、同研究の合意形成基盤の成立がある時点での状況変数で説明されるのに対して、「合意形成を目指すことへの『合意』」はSHの経時的な意識・態度の変化（合意形成に向けた対話の必要性の共有＝メタ合意の醸成）で捉える。本稿ではこのメタ的意味を強調するために、“基底”“環境醸成”という語を用いる。

⁽¹⁸⁾ 桑子（2016）は全てのSHが結果（意思決定の内容）に満足することは不可能であっても、結果に至るプロセスに対する満足を得ることは不可能ではないという。意思決定に至るまでに公正な手続きを踏むことで人々の満足度が向上することは既実証されている（藤井他，2002；青木，2005）。

⁽¹⁹⁾ 実際に意思決定の要件となる合理性ではなく、あくまでSH間で各人の「理」が共有・相互理解された状態のメタ的合理性である。すなわち、各人の理が他者からも理に適っていると理解されることである。

⁽²⁰⁾ 現実的には、この合「理」性がどのような対話によってSH間で共有・相互理解された「合理性」に昇華されるかが課題となる。5章2節の関心は、「この場であれば合意形成に向けた対話ができる」とSHが期待・信頼し承認し得るプロセスは如何なるものかであり、具体的な対話のあり方については、勉強会に続く談義所の機能を吟味することによって考察できると考える。本論文は勉強会の段階に主眼があるため、これについては今後の課題とする。

⁽²¹⁾ 坂井・屋井（2009）は、社会基盤整備事業における計画確定行為に関わる合理性が100以上に及ぶことを示した上で、計画確定行為に際しては、計画策定主体を含む社会が、相対的に重視すべき合理性を選択する必

要があると論じている。

- (22) 手続き的公正は結果に至るまでのプロセスに関わる公正性であり、その要件は本文中に示した Leventhal の要件（一貫性、不偏性、正確さ、修正可能性、代表性、倫理性）をはじめ、さまざまな要件が議論されている。

引用文献

- 青木俊明（2005）．手続き的公正がもたらす諸効果の実証的研究—道路のバリアフリー事業を題材に—．建設マネジメント研究論文集，Vol. 12，1-8．
- 青木俊明・中居良行（2004）．社会資本整備に関する市民講座の必要性—合意形成過程の効率化と市民啓発の視点から—．建設マネジメント研究論文集，Vol. 11，427-432．
- 藤井聡・竹村和久・吉川肇子（2002）．「決め方」と合意形成—社会的ジレンマにおける利己的動機の抑制にむけて—．土木学会論文集，No. 709，IV-56，13-26．
- 原科幸彦（2005）．市民参加と合意形成—都市と環境の計画づくり—．学芸出版社．
- 羽鳥剛史（2016）．公的討議の規範的評価の意義と課題．土木学会論文集 D3（土木計画学），Vol. 72，No. 5，21-39．
- 羽鳥剛史・小林潔司・鄭蝦榮（2013）．討議理論と公的討議の規範的評価．土木学会論文集 D3（土木計画学），Vol. 69，No. 2，101-120．
- 今田高俊（2011）．社会理論における合意形成の位置づけ—社会統合から社会編集へ—．猪原健弘（編）．合意形成学．勁草書房．
- 京浜河川国道事務所（2017）．多摩川水系河川整備計画．http://www.ktr.mlit.go.jp/keihin/keihin_index038.html．
- 桑子敏雄（2016）．社会的合意形成のプロジェクトマネジメント．コロナ社．
- Leventhal, G. S. (1980). What should be done with equity theory?, new approaches to the study of fairness in social relationships. In K. J. Gergen, M. S. Greenberg, and R. H. Willis (Eds.), *Social Exchange: Advances in theory and research*, New York, NY: Plenum Press, 27-55.
- 宮崎河川国道事務所（2017）．宮崎海岸 Publication．<http://www.qsr.mlit.go.jp/miyazaki/html/kasen/sskondan/>．
- 新潟県（2017）．佐渡 地域整備部の事業紹介．http://www.pref.niigata.lg.jp/sado_seibi/1222192933458.html．
- 坂井孝典・屋井鉄雄（2009）．計画確定行為における合理性確保に関する研究．土木学会論文集 D，Vol. 65，No. 2，111-128．
- 鯨岡峻（2015）．「接面」からみた人間諸科学．小林隆児・西研編．人間科学におけるエヴィデンスとは何か．新曜社．
- 澤崎貴則・藤井聡・羽鳥剛史・長谷川大貴（2012）．「川越交通まちづくり」の物語描写研究—交通問題解決に向けたまちづくり実践とその解釈—．土木学会論文集 D3（土木計画学），Vol. 68，No. 5，325-337．
- 外井哲志・坂本紘二（2012）．生活道路整備における合意

形成基盤の成立条件の定量的評価に関する研究．土木学会論文集 D3（土木計画学），Vol. 68，No. 1，1-14．

- 高田知紀（2012）．社会基盤整備における合意形成プロセスの構造的把握に関する研究．土木学会論文集 F5（土木技術者実践），Vol. 68，No. 1，27-39．

高田知紀・豊田光世・桑子敏雄（2013）．自然再生における「局所的風土性」にもとづいたインタレスト分析と合意形成マネジメント．日本感性工学会論文誌，Vol. 12，No. 1，185-192．

田中皓介・藤井聡（2015）．1950年代から現代までの公共事業を巡る新聞社説についての時系列分析．土木学会論文集 D3（土木計画学），Vol. 71，No. 5，143-149．

山岸俊男・山岸みどり・高橋伸幸・林直保子・渡部幹（1995）．信頼とコミットメント形成．実験社会心理学研究，Vol. 35，No. 1，23-34．

吉武哲信（2009）．合意形成のための取り組み—宮崎海岸市民談義所の活動—．河川，Vol. 65，No. 11，18-27．

Abstract

This paper focuses on a circumstance that enables to initiate consensus building process in an infrastructure project for environmental conservation, in a situation of serious social distrust among various stakeholders caused by past experiences. Firstly, this paper introduces the actual process of the circumstance building as the social basis of consensus building in the erosion control projects at Miyazaki coast, in which initiation of consensus building process was seemed to be difficult because of the serious distrust among local/central governments, residents and citizens with various interests. Especially, various actual distrust and its calming process are described in detail. Secondly, based on the analysis of the circumstance building process, this paper finds three key elements to introduce the social basis among various stakeholders to initiate consensus building, (a) recognition of others and their values, (b) understanding of administrative institutions, and (c) objective scientific attitude. Then, this paper shows the importance of understanding of that various stakeholders' interests were generated in the identical background with certain space and history, and the range of space and history is determined by the nature of relevant infrastructure. This paper also shows the importance of stakeholders' expectation and trust to project authority to shift to consensus building process. Thirdly, based of the above discussion, two conceptual structure models are presented, that is, for circumstance building process and for shifting to consensus building process, regarding infrastructure project for environmental conservation. The former model shows the process of sharing recognition of the three key elements. The latter shows the structure of consensus building process to be shown in advance, after circumstance building, which involves fair dialogue circle among stakeholders and chronological adaptive/amendment circle.

（受稿：2018年4月9日 受理：2018年6月14日）