

# 中間的組織が都市公共空間整備のリスク管理に 果たす役割と課題

— 広島市の事例を基に —

## Role and Problem that Intermediate Organization Plays Risk Management of Improvement of Urban Public Space: The Case of Hiroshima City

山本直樹  
Naoki Yamamoto

### 要 約

長年解決を見ない様々な都市問題によって、行政運営に対する市民の信頼が揺らいでおり、行政は政策の推進力を外部に求めざるを得ない状況になっている。このことは、行政のリスク管理に対する市民の信頼が低下していることを示すものであり、その解決策の一つとして考えられるのが、学識経験者やNPO等で構成する中間的組織である。

中間的組織は信頼性の低下を防ぐ役割を担うことが期待される反面、政策の実効性の面において多くの課題を抱えている。中でも最大の課題は、中間的組織の存在が既存の政策決定機関との間で摩擦を引き起こし、この組織で導き出された結論が必ずしも現実の政策決定に生かされないことである。本稿では、中間的組織によるリスク管理の必要性を述べ、広島市公共事業見直し委員会を例に、中間的組織が抱える課題について考察する。

キーワード：リスク管理、都市公共空間整備、中間的組織、信頼、専門性、誠実性、公共事業見直し委員会

## 1 はじめに

### 1.1 基本的な視点

公共事業を始めとする都市公共空間の整備には様々なリスクがつきものである。特に道路、河川、港湾、公共下水道といった基幹的な社会資本整備は完成までに長期間を要し、その間社会的需要や市民の価値観の変化、技術革新、災害等の非予見事象の発生により、いつ事業の遅延が発生するか分からないというリスクを抱えている。こうした公共事業の遅延について、例えば森地他(2002)は、公共事業における時間管理概念の導入の必要性を指摘し、集中投資によって社会的便益を増加させること、各種協議に関連する法律に明確な時間規定を設けること、土地証書制度の導入等により用地取得の時間を短縮するなど、専ら行政が主体的に法制度の最適設計、計画の最適化を図ることによって事業遅延が起らないよう、適切なリスク処理を行うべきであると述べている。

これに対して山本(2004)は、広島駅前市街地再開発事業を事例に取り上げ、行政主導による閉鎖的なリスク管理が事業遅延の要因になっていることを指摘し、今後求められるリスク管理とは、リスクの最終的な負担者でありながらリスク回避の手段を持たない市民を救済する仕組みを構築することであると述べている。具体的には、リスクコミュニケーション<sup>1)</sup>を通じて、市民が受容できるまでリスクの水準を低下させる必要性を指摘し、その具体的な手法として中間的な市民組織の設置を提言している。すなわち、今後の都市公共空間の整備においては、社会的に受容できるリスクに関し明確な判断基準を示すことができる仕組

1) リスクコミュニケーションとは、「リスクマネジメントを人間集団としてリスクと付き合う作法と解し、このための人々の情報、体験、感性、叡智の交流と相互理解」とされている(日本リスク研究会編「リスク学辞典」, TBSブリタニカ, 2000年.)。

みを構築することが、行政の政策決定の改善につながるものと考えられ、本稿ではこうした視点でリスク管理の論を展開する。

## 1.2 新たなリスク管理手法の必要性

都市公共空間の整備には、行政、企業、市民、NPO等多数の利害関係者が関与しているが、本来、行政に求められている役割は、これらの主体が単独で行動することによる社会的便益の減少、社会的コストの増加を最小限に抑え、公共目的に即した都市づくりが行えるよう、リスクの発生を最小限に抑えるという地域の総合的な調整機能である。

従来、こうした調整機能を行政が発揮することができたのは、利害関係者が比較的特定しやすい市街地再開発事業、土地区画整理事業、道路整備事業などが公共事業の中心であり、行政が持つ専門的な技術・能力、強固な財政的基盤を背景に、計画策定から事業実施、維持管理に至るすべての過程を独占的に担い、仮に事業遅延というリスクが顕在化しても、予算措置や制度変更等によってそれをカバーすることが可能であったからに他ならない。

しかし、近年では、周辺自治体を巻き込んだ広域的な都市公共空間整備が増え、財政的な負担が増加するとともに、そこには多様な利害関係者が関与しているが故に、各主体の事業に対する関心度やリスクに対する考え方、負担方法などについての認識が大きく異なっており、行政の調整は困難を極めている。また、都市計画、保健福祉、教育など様々な分野においてNPOや市民団体が活動範囲を拡大しており、政策形成に関する専門的知見を行政が独占してきた状況は急速に崩れつつある。

以上のような行政の政策決定を推進してきた力の変質と低下によって、行政は合理的で説得力のある政策の選択肢やその前提としての需要予測等を市民に提示することが困難になりつつあり、こうした不確実性の増大により、重要な政策決定が先延ばしにされる傾向が顕著になっている。

また、仮に行政が複数の選択肢を提示できたとしても、市民が常に合理的な手法を支持するとは限らない。例えば、広島市の貨物ヤード跡地開発計画の場合、広島市が提示した複合型オープン球

場案は資金的な見地からは最良の案であったが、屋根架けドーム型球場を熱望する経済界や一部市民から支持を得ることは困難であった。そこには、単に損得問題では解決できない市民感情があり、さらに、行政が提示する計画の信憑性に対する市民の疑念があることも否定できない。

したがって、今後の行政運営は計画の信憑性を高めるとともに、市民がより合理的な選択を行うことができる環境を整備していくなど、政策決定における合意形成を妨げる要因を除去していく必要がある。しかしながら、市民の価値観の多様化等によって、現実には特定の政策課題について行政が社会的に受容できるリスクを正確に見極めることは不可能に近い。仮にリスクの所在が明らかになったとしても、それを裏付ける理論的根拠や説明能力に欠け、合意形成を図ることは容易ではない。さらに、今日の市民参加や情報公開の潮流は、迅速な事業推進と広く納得が得られる説明責任の履行という相反する二重の責務を行政に課することになるが、市民の行政計画への批判が高まる中、行政は不確実性を含む情報について、より十分な検証・確認ができるまで情報公開を控える傾向が強まり、このことが行政への不信感を助長する一因になっている。

このように、これまでの伝統的な行政運営の手法が行き詰まる中で、行政は政策の推進力を外部に依存せざるを得ない状況に追い込まれており、行政に代わる、あるいは行政を支援する新たなリスク管理手法が求められている。

## 2 リスク管理の信頼性を高める方策

それでは、行政のリスク管理への信頼性を高めるためにいかなる手法が考えられるのか。そもそもリスク管理者に対する信頼とはいかなるもので、それはどのような要件で構成されているのだろうか。本節では、これらの点について、リスク管理の信頼性に関する既往研究を概観することにより検討を行う。

中谷内(2003)は、いわゆる狂牛病問題に対する農林水産省の対応の拙さを例に、リスク認知の高さを規定するのはハザード(危険)そのものの性質だけでなく、むしろそのリスクを管理する機関や組織、すなわちリスク管理者への信頼が大きな影響力を持つとしている。そして、一般ゴミ焼

却施設の交換計画を例に、どうすれば当該計画が受け入れられるかを検討し、ゴミ焼却そのものの特性だけでなく、そのリスクを管理する主体の「能力への期待」と「意図への期待」が計画の賛否に影響してくるとしている。この場合、「能力への期待」とは行政が焼却炉の性能を評価し環境影響をアセスメントする知識や能力のことであり、「意図への期待」とは行政が自己の利益ではなく地域住民の利益を優先させる誠実さのことである。さらに「意図への期待」は、安心と信頼に分類される。図表1はこの考え方を概念的に整理したものである。

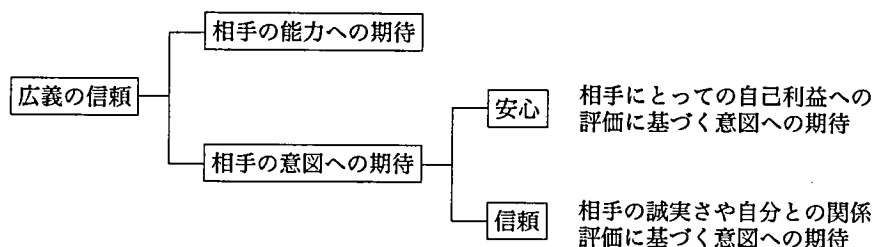
また、吉川(1999)は、リスクの受容に果たす信頼の意義について、リスクが発生する確率や被害の度合いだけで、人々はリスクを受容するかどうかを決めるのではなく、むしろ、リスク管理が信頼できるかどうかによって、リスクを受容するかどうかを決めるといい、信頼がリスク管理に不可欠な要素であるとしている。吉川(1999)は、リスク管理における「信頼」の定義を概念的定義と操作的定義の2つに分けて述べている。まず、概念的定義とは一般的な言葉としての定義のことであり、リスク管理者の発するメッセージが真実で信頼でき、かつ、そのメッセージが正確で客観的、完全な情報を伝えていることに対する一般的な期待である。これに対し操作的定義とは、信頼を実際に測定するためにこの言葉をどのように定義して使用するかということであり、リスク管理者がその情報について正しいことを述べる能力があるかどうか(専門性の認知)、情報源が自ら正しいと信じることを誠実に述べているかどうか(誠実性の認知)のことを指している。これら2つは、それぞれ中谷内(2003)が指摘した「能力への期待」と「意図への期待」に適合するものといえる。また、吉川(1999)は、信頼にはメッ

セージの送り手が所属する機関(政府、自治体、企業等)や社会システムそのものへの信頼も含まれるとしている。

以上のことから、信頼とはリスク管理者自身や、リスク管理者が発するメッセージに真実性や客観性のあることへの期待であり、信頼はリスク管理者が持つ専門性と誠実性の2つの要件で構成されていると考えることができる。

次にリスク管理者への信頼性を高めるための方法について概観する。藤井他(2003)は、原子力発電所のひび割れ隠蔽問題が住民意識に及ぼした影響分析を行い、行政や専門家に対する信頼性が低下した場合、人々はこれらのリスク管理者にリスク管理を委ねておくことに安心できなくなり、その不安を回避するためにも、人々は専門家を監視したり、あるいは、これまでの専門家から他の異なる機関(例えば、NPO等)にリスク管理を移譲するように要求したりする傾向が増進することを検証した。この点は、吉川(1999)もいくつかの海外における実証的研究を紹介し、その中で政府や公共機関などの公的機関への信頼が低下するという社会的変化に伴って、市民団体への信頼が向上してきたことを述べている。

さらに、中谷内(2003)は、信頼を得るための具体的な方策として、リスクアセスメントの外注化を挙げている。これはリスク管理組織が信頼を損なった場合に、外部の科学的専門機関や研究者を前面に押し出して、それらが持つ専門知識(能力への期待)や利害関係の低さ(意図への期待)といった特徴によってマネジメントへの信頼回復を図ろうとする場合にしばしば採られる方法であると述べている。しかし、現実には信頼性の低い行政機関がリスクアセスメントを外部専門機関に委託しても、当該行為は世論をなだめるための恣意的手段とみなされ、信頼回復には寄与しないと



図表1 信頼の概念的整理 (中谷内 (2003), 149頁)

している。このため、行政が本当にリスク管理の信頼性を回復したいと望むならば、不誠実の監視システムが機能し、仮に不誠実な行為が行われた場合は何らかの社会的制裁がなされる仕組みがあれば人々が安心するとし、重要なことはこれらの監視・制裁制度を行政自らが提案することで、「意図への期待」を改善させることができると述べている。

以上のように既往研究においては、既存組織のリスク管理への信頼性が低下した場合、リスク管理者の管理・監視、あるいはリスク管理の他の機関への移譲が進む傾向があることが示されている。したがって、今後、行政が主体的に外部機能・組織を設置し、リスク管理の信頼性を高める方策を講じる必要がある。次節以降でその具体的な方策を検討する。

### 3 中間的組織の有効性と課題

#### 3.1 中間的組織の概念

本節では、前節で述べたリスク管理の信頼性を向上させるモデル的な組織の一つとして、NPOや市民団体、学識経験者などで構成する専門家組織を検討する。この組織は、NPO等が持っている特性を活かして、市民と行政が情報を共有し、公開で議論する場を提供することによってリスクの低減を図ることを目的としている。NPOや市民団体、学識経験者など、都市づくりに関する専門的知識と実践的なノウハウ、そして行政との日常的な接点を持っている個人・団体であることが望ましい。この組織は、市民と行政の双方から情報を収集して、それを行政と市民が共通の土俵で対話できる言葉に直して、双方にフィードバックしていく。

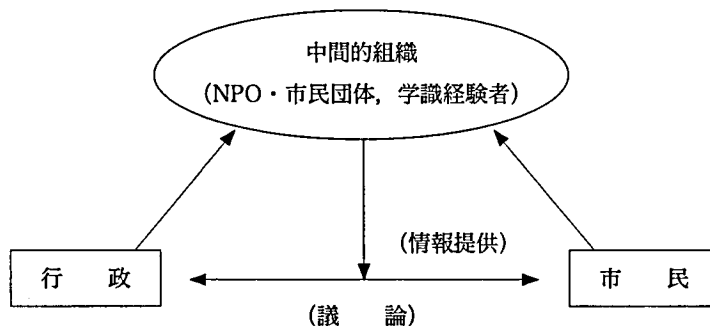
本稿では、こうした行政及び市民と直接的な利害関係を持たない専門的な性格を持つ組織を「中間的組織」と呼ぶことにする。図表2は中間的組織のイメージを示したものであるが、この組織は行政、市民双方から独立した部門という性格が強く、官民が共同で出資した企業体である第三セクターも含めた広義の行政活動を第三者的な立場で監視し、あるいは支援する役割を担うことが期待される。

中間的組織のモデルとしたのは、ドイツの伝統的な市民団体である「ミュンヒナーフォーラム」である。林(2000)によれば、この組織は1965年にミュンヘン市内のプリンツ・カール宮殿前広場の地下にトンネルを建設する計画が起こったのを契機に、都市計画や都市開発の問題を市民に身近なものとするを目的に設置されたものである。このフォーラムは、「市民生活のための建設」というテーマで展示会や討論を数回開催し、交通問題を中心に市民生活全般にわたる都市計画の位置づけについて問題提起を行った。

このフォーラムのメンバーには学識経験者、マスコミ、商工会議所、労働組合など多くの社会的な影響力のある個人や団体が参加したが、これはフォーラムが市の計画に反対することを目的としたものではなく、あくまでも専門的で中立の立場から情報を提供し、市民が幅広く議論できる社会の実現を目標にしたためといわれている。結果として、この道路計画は撤回され、このフォーラムの市民活動が、ドイツの市民参加制度の確立に大きな影響を与えたとされている。

#### 3.2 中間的組織の有効性

それではなぜ、中間的組織が有効と考えるの



図表2 中間的組織のイメージ

か。それはこの組織が前述したリスク管理の信頼性を高める専門性と誠実性という2つの要件を満たすことが可能であるからである。学識経験者等の専門家が有する知見は、「能力への期待」の点で市民に安心感を与える。また、NPOや市民団体は、法的・予算上の制約、公平性の原則から、行政がカバーすることが難しい、あるいは踏み込みにくい試行的・局所的な問題に対して、利害関係のない自由な立場を活かして柔軟できめ細かい活動を展開するという社会的な機能を有している。NPO等が持っているこうした特質は、市民、行政双方に「意図への期待」を持たせ、有益なサポート役を果たす。まず、市民にとっては、中間的組織が提供する情報や具体的な活動を通じて、リスクの所在や影響度などを身近な問題として感じ取ることができる。さらに、中間的組織は市民の共感する価値観の社会への代弁者として、又は将来的には訓練を積んだ市民が社会的活動を行う際の組織的な受け皿として機能することも期待できる。

一方、行政にとっても中間的組織は、リスクの受容度を押し量ることができる貴重な存在となる。リスクを低減させるためには、市民と行政が対話を通じて受容できるリスクの水準を粘り強く探り当てていかざるを得ない。その過程で、リスクを受容できない市民の存在を認識していたとしても、行政は公平性や公益性の観点から、その存在を無視してしまうおそれがあるが、それをカバーするのが中間的組織である。例えば、第三セクターへの公金投入に関する問題のように、現行制度では公権力で保護できない少数者の権利など、行政がリスクを負担するには社会的な合意形成が未成熟な分野について、中間的組織が社会的な改善や擁護の必要性を問題提起し、それがリスクとして社会的に広く認知されることになれば、行政はそこへリスク軽減の費用を投入することが可能となる。このように、中間的組織は、多様な受け手の利害を集約し、代弁する役割を果たすこと（吉川 1999）が可能であり、このことが最終的にはリスクの低減につながっていくことが期待できる。

### 3.3 中間的組織の実現に向けた課題

ところで、中間的組織の実現には様々な課題が

ある。学識経験者等の専門家はともかく、市民団体やNPOが十分に成熟しておらず、その活動分野や財政的基盤等も異なる状況で、一つのまとまった組織を形成することは容易ではない。

しかし、中間的組織の最大の課題は、既往組織との整合という観点から、この組織の実効性をいかに確保するかという点である。中間的組織が市民の総意を代表し、行政の監視機能だけでなく、政策形成過程に参画し、政策決定に影響を及ぼすことになれば、それは議決機関である議会の権限や審議会等の諮問機関と競合することになる。さらに、中間的組織が示す政策提言が現実の政策形成にどこまで生かされるのか不透明な部分が多い。こうした課題解決に向けてどのような処方箋を描くべきなのか。本稿では、広島市の公共事業見直し委員会（以下「見直し委員会」という。）を取り上げ、この委員会が政策決定に与えた影響を考察することにより、課題解決への一助とする。

## 4 公共事業見直しの実態

### 4.1 見直し委員会の設置経緯

まず、中間的組織の検討事例として見直し委員会を取り上げた理由を述べる。第一に、見直し委員会が中間的組織としての態様をほぼ備えていたことが挙げられる。具体的には、見直し委員会の構成は、公共事業、都市計画、社会工学、地域開発等を専門とする7名の学識経験者で構成されており、また、各委員は見直しを行う公共事業と直接的な利害関係を持っておらず、市民に代わって公平な立場から検討を行うことを目的としていた。さらに、計11回に上る委員会での議論が第1回目を除きすべて公開で開催され、議論の前提となる事実関係や費用便益分析等の分析手法、結論に至る過程が広島市ホームページや広報紙で市民に情報提供された。

第二に、中間的組織という新しい概念が、どこまで実際の社会構造に受け入れられたのか、その課題を考察するのに適当な事例であることが挙げられる。見直し委員会での審議過程、提言内容を巡って議会や広島市の事業所管部局等と様々な摩擦を引き起こし、見直し委員会が行った提言は必ずしも生かされない結果となった。

次に、見直し委員会の検討経緯を述べる。長引く景気の低迷などで、地方自治体の財政は逼迫し

ている。広島市も例外ではなく、広島市が2003年7月に公表した中期財政収支見通しによれば、大規模公共事業に充当する投資的経費を今後、2003年度並に確保するためには、2007年度までの年平均で260億円の一般財源が不足するとし、早ければ2005年度にも財政再建団体へ転落する可能性を示した。さらに、大規模プロジェクトを予定通り実施すれば、2007年度までの年平均の財源不足は350億円まで膨れ上がる状況であった。

こうした危機的な財政状況を受けて、広島市は2003年7月に見直し委員会を設置し、公共事業の抜本的な改革に着手した。見直し委員会は、事業費が10億円を超える大規模プロジェクト64事業をすべて白紙状態から見直すことにし、2003年7月の初会合から2004年3月まで計11回の会議を重ね、個別に事業の点検・評価を行った。

その間、2003年10月の中間報告において、5事業については中止を提言し、27事業は継続を認めた。この提言を受けて、広島市は2003年10月30日に「財政非常事態」を宣言し、人件費を含め徹底した内部管理経費の節減はもとより、公共事業などについて新しい発想の下に事業の大胆な見直しを行うことを決定した。その後、残された公共事業について現地視察や地域住民からのヒアリングを実施するなどの検討を重ね、2004年2月に第2次中間報告を行い、その中で計画内容、事業手法等の見直しを行うため、20の事業について一旦中止を提言した。そして、中間報告及び第2次中間報告で条件を付し、又は一旦中止が適当と判断した事業については、広島市から事業の見直し案が提示された段階で検証することにし、2004年度も引き続き公共事業のあり方を併せて検討を行うことにしていた。しかし、広島市議会は重要な政策は

市が責任を持って立案し、その是非は議会が判断すべきといった理由から、2004年度の見直し委員会に係る運営予算を否決した結果、公共事業の見直しは最終報告を待たずに中断することになった。

#### 4.2 見直し委員会が政策決定に与えた影響

これら見直し委員会の動向は、リスク管理の観点から見た場合、どのような意味を持っているのか。ここでは、見直し委員会の提言が広島市の政策決定に与えた影響について評価を行う。

見直し委員会への要請が、危機的な財政状況を克服することであったため、当然のごとく財政面での影響は大きいものがあつた。図表3は、中期財政収支見通し（2003年7月）と2004年度当初予算とを比較したものである。広島市が2004年度当初予算で大幅に絞り込んだ大規模プロジェクトの計上額は566億円、同市が2003年7月に示した中期財政収支見通しに沿って各プロジェクトを予定どおり実施したとの想定と比較して全体で267億円（32%）の減額、国や広島県などへの義務的償還負担金を除くと55%もの減額になっている。見直し委員会の提言を受けて、財政当局が大なたを振るったことが分かる。

この結果、市債残高が2003年度末には8,334億円あつたものが2004年度末には8,161億円と173億円減少するとともに、世代間の受益と負担の関係を表すプライマリーバランス<sup>2)</sup>が192億円の黒字を達成するなど、財政構造に一定の改善が図られた。

さらに、事業の中止は、森地他（2002）が指摘しているように、「何らかの原因で投資効率の低い事業が遅延すれば、結果として集中投資が実現されて、社会的な便益が発生した」可能性も否定できない。このように、見直し委員会の検討結果

図表3 投資的経費（大規模プロジェクト等）の予算措置状況

（単位：億円）

区 分	中期財政収支見通し ①（2003年7月）	2004年度当初予算 ②	差引②-①	伸び率
大規模プロジェクト	833	566	▲267	▲32%
うち義務的償還負担金以外のもの	524	237	▲287	▲55%
国施行道路整備事業負担金	53	44	▲9	▲17%
一般整備・一般補修	109	108	▲1	▲1%
上記以外	214	200	▲14	▲7%
合 計	1,209	918	▲291	▲24%

出所：広島市財政局財政課「平成16年度（2004年度）当初予算について」2004年を一部修正。

が広島市の財政構造の改善や社会的便益の向上に一定の貢献をしたことは確かであろう。

次に個別の事業に係る検討状況と広島市の対応状況を概観する。

見直し委員会では、2004年度予算編成や、2004年度から4年間を計画期間とする次期財政健全化計画、次期実施計画の策定に当たって、同委員会の考え方を反映させるため、公共事業の進捗度、緊急性、費用対効果、公平性等の観点から検討を進めた。そして、法令等により事業費負担が確定している事業や、費用対効果が優れている事業などは、当面実施が適当と認められる事業として、事業の継続を認めた。

まず、2003年10月に出された中間報告において中止を提言された5つの事業（図表4）については、広島市もこの提言内容をほぼ踏襲し、中止又は一旦中止の方針決定を行っている。これらは計画の熟度が低いことや代替施設の有無等から施設整備の緊急性が低く、費用便益分析が不十分で便益が見込めない等の理由で中止を提言されたものである。見直し委員会では座長私案が示され、この5事業については他の委員から特段の異論もなく中止が決まった。これらの事業は、厳しい財政状況を踏まえ広島市内部でも計画の見直しを検討し、議会からも計画の妥当性等について疑問視されていた事業であった。見直し委員会での提言はこれらを後押しする役割を果たしたといえる。

次に第2次中間報告で一旦中止と提言された20

事業の状況である。見直し委員会は、需要見直し等の点で計画自体に疑問があり、また、費用対効果、必要性、緊急性、代替性等の点から見て、厳しい財政状況の下、現計画のまま実施することが困難な事業については一旦中止すべきとの提言を行った。これらの事業については、費用便益分析等に基づいて再検証するとともに、民間活力を導入した事業手法への変更等を検討するなど、何らかの見直しが行われた時点で見直し委員会において改めて検証することにした。しかしながら、図表5に示すように、見直し委員会が一旦中止の提言を行ったにもかかわらず、広島市が計画の実施を決定した事業があった。

以上見たように、見直し委員会の提言すべてが踏襲されているわけではなく、見直しの対象となった64事業のうち、中止又は一旦中止を提言した事業は25事業、そのうち提言どおり広島市が中止あるいは計画の見直しを決定したのは約17事業となっている。この数字の評価にはさらに詳細な分析が必要だが、市が中止や計画の見直しを決定した事業は、64事業全体から見れば3割にも満たず、事業の進捗状況や法令の制約等があるにしても、公共事業の見直しが容易ではないことが分かる。また、図表5に掲げた事業の中で、広島駅南口周辺地区市街地再開発（Bブロック）や安佐南工場建替などは地元等との協議の名目で事務的経費を、また、出島地区廃棄物埋立護岸整備（負担金）、五日市漁港フィッシャリーナ整備（土地造

図表4 中間報告において中止を提言された5事業

事業名	中止を提言した主な理由	広島市の対応
世代間交流拠点施設整備	計画の熟度が低い。	中止する。
広島国際見本市会場整備	代替施設の有無等から緊急性が低い。	一旦中止とする。
川内土地区画整理	地域住民の合意形成が進んでいないなど計画の熟度が低い。	中止を前提に課題解決に取り組む。
都市センター地区土地区画整理	計画の熟度が低い。	地元と協議の上中止する。
河川マリーナ整備	利用者ニーズや公平性に疑問がある。	一旦中止とする。

出所：『広島市公共事業見直し委員会中間報告』（2003年10月30日）及び『大規模プロジェクトに関する方針について』（2004年2月）を基に作成。

2) 公債費以外の歳出が、市債以外の歳入で賄われているかどうかを見るものであり、プライマリーバランスが赤字の場合は、現役世代が自らの負担を超えた行政サービスを受け、将来世代に負担を転嫁することになる（広島市ホームページ）。

図表5 第2次中間報告において一旦中止を提言された事業のうち、広島市が計画の実施を決定した事業

一旦中止の理由	事業名	広島市の対応
①事業手法等の見直しが必要と思われるもの	広島駅南口周辺地区市街地再開発(Bブロック)	実現可能性のある計画の策定を推進する。
	牛田総合公園整備	事業内容の再検討を行った上で実施する。
②事業の前提となる条件を含めて総合的な対策が必要と思われるもの	安佐南工場建替	事業内容の再検討を行った上で実施する。
	出島地区港湾整備(廃棄物埋立護岸整備に対する負担金)	県の協力を得て、産業廃棄物排出量削減戦略の確立、設置場所の再検討といった指摘事項について、より詳細な検討を行い、その結果を踏まえて実施する。
③事業の規模、代替案の可能性などの再検討が必要と思われるもの	広島高速道路関連道路	高速道路全体の整備プログラムの見直しについて、県、公社、国と協議を行い、その協議確定後、見直しプログラムに沿って実施する。
	地域福祉センター等建設(佐伯区)	事業内容の再検討を行った上で実施する。
④事業の必要性・実現性の再検討が必要と思われるもの	西広島駅北口地区のまちづくりの推進	事業内容の再検討を行う。
	広島駅北口地区整備	地区開発のコンセプトを見直し、見直し後のコンセプトに沿って、民間主体の開発を実施又は誘導する。
⑤事業の必要性・実現性の再検討が必要と思われるもの	五日市漁港フィッシャリーナ整備(土地造成部分、陸上施設(クラブハウス等)整備部分)	実施する。なお、陸上施設の規模縮小について県と協議し、見直しを行う。
⑥隣接自治体や県等との合同の見直し検討が必要と思われる事業	向洋駅周辺青崎土地区画整理	県、関係自治体と計画の見直しについて協議を行い、協議確定後、その結果に従って実施する。
	東部地区連続立体交差事業	事業の進捗調整等について、国、県、関係自治体と協議を行い、協議確定後、見直しプログラムに沿って実施する。
⑦その他(国施行道路整備負担金)	一般国道2号西広島バイパス都心部延伸(2号高架)	各事業の進捗調整等について、国と協議を行い、協議確定後、見直しプログラムに沿って実施する。
	一般国道2号広島南道路及び一般国道54号可部バイパス(上記以外)	

出所：「広島市公共事業見直し委員会第2次中間報告」(2004年2月5日)及び「大規模プロジェクトに関する方針について」(2004年2月)を基に作成。

成・陸上施設部分)については事業予算として、それぞれ2004年度の前算化を図っている。さらに、段原東部地区土地区画整理事業や国施行道路整備事業負担金のように見直し委員会では結論が出ず、複数案が併記された事業もあった。

これらのことは言い換えれば、提言に対する実現性という観点で見ると、見直し委員会という中間的組織でカバーすることができたリスクは限定されており、多くの大規模プロジェクトは事業手法の見直しという条件付きながらも、事業遅延というリスクを抱えたまま継続される結果となった。

#### 4.3 見直し委員会に見る中間的組織の課題

本節では、見直し委員会の検討経緯や提言内容の評価を基に、中間的組織によるリスク管理の課題を考察する。

第一点目は中間的組織の実効性に関することである。行政から独立した中間的組織が政策決定に関与しようとするれば、必然的に議会との調整や政策の継続性という壁に突き当たる。議会は予算の議決権を有し、また、政策の継続性では、行政は議会の議決を経て基本構想を策定し、あるいは市民意見や国・県等との関係機関との調整を踏まえて行政計画を作成しており、見直し委員会での中止の提言があっても行政としては簡単にそれらを反古にするわけにはいかない。



したがって、見直し委員会の実効性を確保するためには、提言内容に可能な限り民意を反映させ、かつ、政策を推進する側の行政へのフォローが欠かせない。見直し委員会から事業中止の提言を受けても、行政内部では通常、どこまでが正当事由なのかの判断に迷うことが多い。例えば、公共事業を中止する場合に最初に突き当たるのが、都市計画決定の変更・廃止や補助金返還の問題である。補助事業を中止した場合の補助金返還等の理論的根拠を示したり、事業が費用対効果の点で問題があるとするれば、その判断基準を明確にする必要があるが、これらを行政職員自らが行うことは困難である。

この点に関しては、委員自身も提言内容に実効性を持たせるために、非常に腐心していた様子が窺える。特に一部の委員は、費用便益分析に基づく合理的な判断基準の必要性を強調し、例えば費用便益分析が不十分であった道路整備事業や施設整備の一部については一旦中止を提言している。

見直し委員会の会議要旨<sup>3)</sup>から、それらに関する委員の発言をいくつか紹介すると、「国・県から補助金をもらっている事業の中止・凍結について理論的なカバーがなければ、ここでの議論はほとんど宙に浮いてしまう。(中略) 補助金の問題と中止について委員会の考え方を示さなければ説得力もないし、実効性もない。」「少なくとも、便益と費用に関しての比較だけはきちんとやってもらわないと、後で市民に判断基準が説明できなければ、この委員会の委員は極めて難しい立場に立たされる。」「委員会のメンバーは、学者として客観的な発言をしていると言われるが、社会的に見ればそれでは納まらない。」「(事業を中止する場合) どこまでが正当事由となるかの基準を委員会でバックアップしなければ、行政職員は困る。」といったものがあつた。しかし、その一方で「委員会で判断できないものは、市が独自に政治的判断を行うべきだ。」「国や県との関わりについて委員会として提案するのは副次的な任務だ。」といった意見も出され、見直し委員会の位置付けや役割について委員間で最後まで意思統一することができなかった。

さらに困難な問題が議会や事業と直接の利害関

係を持つ地域住民との調整である。議会という政治的配慮という特性は、行政のリスク管理を支援する中間的組織の存在意義が問われる本質的な問題である。そもそも事業の中止は、リスク管理の概念からすれば、リスクを生じる活動自体を行わないという「リスク回避」<sup>4)</sup>に相当するが、これによって将来的な財政負担は回避されたとしても、説得力のある代替案が示されない限り、一般的には行政がリスクを負ってでも遂行すべき事業の実施を放棄したかのようにみなされ、議会の合意を得ることは困難であろう。

特に、地域住民の生活権に関わった事案について、リスク処理を行うことは非常に困難を伴う。地権者等の事業の利害関係者から見れば、見直し委員会は地域の実情に疎い門外漢的な存在でしかない。こうした中立的ではあるが、提言の内容に最終的な責任を持ち得ない組織が、事業の中止という判断を行い、自分たちの生活を脅かす存在となれば、地域住民の抵抗は大きくなり、引いては議会の反発を買うことになる。何らかの政治的背景が複雑に絡み事業が長期化しているものや、地域住民の生活保障に密接に関わった事案について、中間的組織は中立的な立場をとらざるを得ず、結果として政策面への実効性のある関与は困難になるのである。例えば、段原東部地区土地区画整理事業のように、地域住民の生活権を左右する重大な選択が迫られる場合は、見直し委員会は条件付き実施、中止、事業計画の見直しといった複数案併記の判断をせざるを得なかった。このことは、市民等から見れば、見直し委員会が複雑な問題を先送りし、結果的に行政の政策を迫認してしまったのではないかと疑念を持たせ、問題の解決を複雑にしてしまった感は否めない。中間的組織が社会的に受け入れられるためには、政策の実現性をきちんと担保できるような関与の方法を検討する必要がある。

4) リスク回避は、リスクコントロールを構成する概念の一つである。リスクコントロールとは、「損失の発生を事前に防止し、また、仮に損失が発生したとしてもその拡大を抑えて、損失の規模を最小限にするための重要なマネジメント手法」(リスクマネジメント協会日本RIMS支部ホームページ)とされている。リスクコントロールには、このほかにリスク除去があり、それはリスクの防止・分散・結合・制限に分類されている(石井(2002))。

3) 広島市ホームページ (<http://www.city.hiroshima.jp>)

第二点目は、見直し委員会の正当性に関することである。見直し委員会の提言内容がどこまで市民の意見等を代表しているのか。民意を反映させる方法として、見直し委員会では委員から公聴会の実施が提案されたが、これに対して事務局である広島市は公聴会まで実施すると見直し委員会が強大な権限を持っているかのような印象を与えるとの懸念を示した。出島地区港湾整備（廃棄物埋立護岸整備に対する負担金）のように、見直し委員会が独自に地域住民から意見を聴取した事業もあったが、委員の労力や審議スケジュール等の問題もあり、結局すべての事業についての公聴会は実現しなかった。

民意を反映する方法としては、公聴会以外にも市民意見募集や住民投票などが考えられるが、膨大なコストと時間を要することになり、ケースによっては行政や専門家だけで決定した方が効率的な場合もあり得るだろう。この点については、例えば今回の見直し委員会の動向に対する市民の意識や反応をより詳細に分析することで、よりの確に民意を反映させる手法を検討する必要がある。

その他正当性に関する論点としては、見直し委員会自体に関する評価がある。見直し委員会の2004年度の運営予算が議会で否決されたことに関しては、「市長のプレーン動きを議員側が意地ですと止めただけとの印象」(傍点筆者)<sup>5)</sup>との見方があった。これは、見直し委員会が行政寄りに見られていたことを示唆するものであり、「意図への期待」の面では、その役割を十分に果たしていたとは言えないだろう。いかなる対応を行えば、市民はそれを誠実であるとみなすのか。中間的組織の設置主体や構成メンバーの人選等を含め、より公平な組織のあり方を検討する必要がある。

#### 4.4 課題解決に向けた展望

それでは、以上のような課題をどのような道筋で解決すべきだろうか。前述したように、中間的組織の主たる構成員であるNPOや市民団体の成熟度や社会的な認知度は必ずしも高くなく、これらの団体が自立的に組織化を図ることは大きな困難を伴う。そのため、見直し委員会の例で見たように、現状では中間的組織は行政主導で設立され

ることが多いが、そのことは取りも直さず、構成員の人選や資金援助の規模などが行政の裁量で決定される危険性をはらんでいる。さらに、中間的組織は、特定の政策課題を検討する過程で主体性を発揮することができなければ、既存政策の追認というお墨付きを行政に与えただけに過ぎない存在に終わることにもなりかねない。

こうした危険を回避するためには、中間的組織が行政から思想的、行動的に独立した存在であることが不可欠である。しかし、そのことは行政からの人的・財政的支援の必要性を否定するものではないし、まして行政が本来的に求められている公的責任を免れることを意味するものではない。そして、何よりも独立性の名の下に、中間的組織が一般市民の感覚から乖離した存在となることは避けなければならない。

すなわち、中間的組織が抱える課題を解決するためには、行政の一定の関与や広範な市民参画を得ることが不可欠であることを認識し、現実の様々な政策課題への対応を通じて、その独立性を高めていく必要があるだろう。

## 5 おわりに

本稿において、中間的組織の事例として取り上げた見直し委員会の運営予算がなぜ議会で否決される事態に至ったのか。議会からは、「安易に外部に頼らずに職員の自助努力で取り組むべきだ」、「事業の見直しは外部ではなく市長の責任ですべきだ」、「外部有識者からの意見で行政運営の方針を決定するのは議会軽視だ」といった趣旨の発言があった。すなわち、重要な政策は行政自らが責任を持って立案し、その是非は議会が判断すべきだという主張である。

これに対して、秋葉広島市長は、見直し委員会の意義として、①利害関係のない判断を下せること、②合理的な議論をしたこと、③その議論を公開したことの3点を挙げている<sup>6)</sup>。また、見直し委員会の委員からは、「議会側も対案を出さなければ議論は活性化しない」、「第三者機関が行政の評価を下すのが当たり前の時代であり、議員の時代認識が違うのではないか。」などの意見が出

5) 「読売新聞32面」、2004年3月28日。

6) 「どうする広島市。2期2年目の秋葉広島市長に聞く」『中国新聞21面』、2004年2月23日。

され、双方の主張は平行線をたどった。行政、議会とも危機的な財政状況を一刻も早く克服しなければならないという認識では一致しているが、改善手法に対する考え方は異なっており、都市公共空間の整備に関わる主体がリスク処理を共有することは容易ではない。

こうした試行錯誤を繰り返しながらも、中間的組織に見られる政策推進の手法は長期的には、市民の行政に対する信頼を高めていくことになるものと考えられる。中間的組織が有する高い専門性は、単に市民に「能力への期待」を与えるだけではなく、行政に対しても既存の政策手法の転換や行政職員の意識改革を迫ることになり、そのことが最終的には市民の信頼を得ることにつながるだろう。また、いかに高い専門性を有していても、中間的組織が発するメッセージに誠実さが欠けていけば、市民はこの組織を信頼できない。その意味で「意図への期待」をいかに確保していくかは重要な課題になる。

今後、中間的組織の社会的な受容を進めるために、さらに実証的な研究を積み重ねていく必要がある。

## 参考文献・引用文献

- 石井至 (2002) 『図解リスクのしくみー基礎知識から用語の意味、活用法までー』東洋経済新報社。
- 吉川肇子 (1999) 『リスクコミュニケーションー相互理解とよりよい意思決定をめざしてー』福村出版。
- せたがやまちづくりフォーラム世田谷まちづくりセンター編 (1994) 『アメリカの都市における市民主体のまちづくりーNPO (民間非営利法人) による展開ー』世田谷まちづくりセンター。
- 高村義晴 (2003) 『地方自治体の公共意思決定ー実践のプロセス志向ー』日本経済評論社。
- 田村明 (1983) 『都市ヨコハマをつくるー実践的まちづくり手法ー』中公新書。
- 中国新聞 2004年2月23日朝刊記事21面。
- 中谷内一也 (2003) 『環境リスク心理学』ナカニシヤ出版。
- 西澤真理子 (2003) 『社会土壌が参加型リスクマネジメントに与える影響：ドイツでの事例を基に』社会技術研究論文集, Vol.133-140。
- 日本リスク研究会編 (2002) 『リスク学辞典』TBSブリタニカ。
- 林泰義編 (2000) 『市民社会とまちづくり』ぎょうせい。
- 広島市編 『大規模プロジェクトに関する方針について』, 2004年2月。
- 『広島市公共事業見直し委員会中間報告』, 2003年10月30日。
- 『広島市公共事業見直し委員会第2次中間報告』, 2004年2月5日。
- 広島市財政局財政課編 (2004) 『平成16年度 (2004年度) 当初予算について』
- 藤井聡他 (2003) 『リスク管理者に対する信頼と監視：炉心シュラウド問題が住民意識に及ぼした影響分析』社会技術研究論文集, Vol.123-132。
- 森地茂他 (2002) 『社会資本の整備過程における時間管理概念の導入方法に関する研究成果報告書』。
- 山本直樹 (2004) 『都市公共空間の整備とリスクマネジメントに関する研究ー広島市の事例分析を中心としてー』平成15年度広島大学大学院社会科学研究科マネジメント専攻修士論文。
- 読売新聞 2004年3月28日朝刊記事32面。
- 広島市ホームページ (<http://www.city.hiroshima.jp>)。
- リスクマネジメント協会日本 RIMS 支部ホームページ (<http://www.arm.gr.jp>)。

(2005年11月30日受付)  
(2005年12月20日受理)