

パブリック・インボルブメント（PI）の実務

(株)三菱総合研究所 社会基盤部 正会員 松浦正浩、長澤光太郎

1. はじめに

ここ数年、社会基盤整備に関わる計画の決め方、進め方に関する見直しの気運が高まっている。特に、計画に関わる利害が複雑化し、社会的合意形成が難しくなっていることから、行政機関も積極的に合意形成を目的とした試みを始めている。平成10年の新道路整備五箇年計画においてパブリック・インボルブメント（以下 PI）方式の導入が謳われて以来、PI 方式への関心が高まりを見せている。三菱総合研究所でも行政による PI 方式の取り組みの支援を行っており、本講演ではこれまでの業務によって培われた経験を元に、PI の実務について紹介する。

2. PI とは

PI という用語は、一般的に「市民参加」や「住民参加」とほぼ同じ意味合いで使われる。ただし、PI という場合、市民、住民から直接得た意見を計画に何らかの形で反映させることに、特に重点が置かれる。“Involvement”は巻き込む、関与させるという意味があり、従来の“Participation（参加）”と比べて、市民、住民のより強い関与を暗示している。

3. PI の歴史

1960 年代後半にアメリカ合衆国、特に東海岸の都市部において高速道路建設に対する大きな反対運動が盛り上がり、多くの建設計画が中止となった。その反省から何らかの方法で市民、住民の意見を早い段階から計画に取り入れ、実現可能な計画を策定する気運が行政内部から高まり、様々な取り組みが行われた。連邦運輸省高速道路庁では、意見を取り入れるための手法をまとめたガイドラインを作成し、職員向けのトレーニングを開催してきた。また、1991 年には連邦陸上輸送総合効率化法(ISTEA)が成立したことで PI が制度化された。

4. PI の実務

（1）ソーシャル・コミュニケーション・プランニングの重要性

社会基盤整備に関わる計画の策定にあたり、法律で義務づけられていても、いなくても「住民説明会」が行われるのが通例である。しかし、説明会だけでは計画に意見を反映させるために十分な情報を得られない。よって、PI を実施する際に最も重要な課題は、行政と市民／住民とのコミュニケーションの質・量の向上である。量の向上だけをねらうのであれば、ワークショップ、現地見学会などの手法を数多く行うことで解消されるが、さらにコミュニケーションの質の向上をねらうにはプランニングが重要である。我々はこの作業を「ソーシャル・コミュニケーション・プランニング」と呼んでいる。

（2）プランニング・フェーズを取り入れた PI の流れ

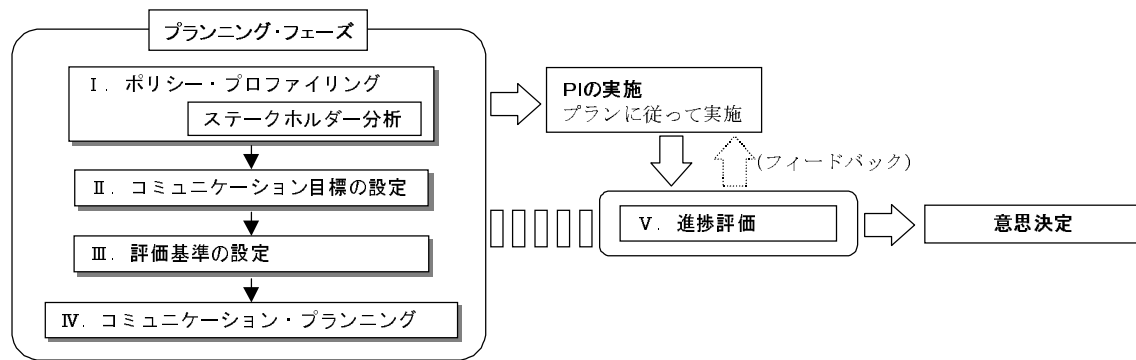
PI に伴う作業をプランニングの段階から整理すると、以下の 7 項目にまとめられる。

I. ポリシー・プロファイリング

PI の対象となる計画の内容、影響、関連諸事項を整理すること。整理すべき項目は多岐にわたるが、計画の必要性、これまでの経緯、予想される費用、期待される効果、便益の帰属先、負の影響とその帰着先等が基本である。

キーワード：PI 方式、合意形成、住民参加、地域・都市計画

連絡先：100-8141 東京都千代田区大手町 2-3-6 Tel:03-3277-0707 Fax:03-3277-3462 Email:masamri@mri.co.jp



図：P I の流れ

さらに、計画に利害（ステーク）を持つ者、ステークホルダーの分析も必要である。道路整備を例にとると、沿道住民、地権者、道路利用者、自治体の首長、周辺の企業、環境保護団体代表などが含まれる。

II. コミュニケーション目標の設定

何よりも重要なのは、どのレベルの合意形成を目指すかという目標を明確化することである。これにはいくつもの意味がある。

第一に、P I の目的を関係者が共有することが、対象とする計画に関する社会的合意形成の出発点となる。計画案を受け入れてもらうための説得なのか、住民意見の反映なのか、計画の白紙撤回を含めて議論するのか。こうした点についてコミュニケーション活動の初期段階で明らかにしておかなければ、関係者の中には最も自分に都合の良い期待を抱き、結果として失望を感じる者が必ず出てくるであろう。第二に、目的を明確化しなければ適切な P I 手法の選択が難しい。説得が目的の場合と住民と協働作業で計画づくりを行う場合とでは、説明会の開き方、例えば席の並び方ひとつをとってもまったく違ったものとなる。第三に、目的を明確化することでコミュニケーション活動そのものを評価できるようになる。これは、関係者の間で内部的な合意を形成する上でも重要な点である。

III. 評価基準の設定

コミュニケーション目標の設定を行うと同時に、行政内部でその目標が達成されたか否かを判断する基準（これを「ベンチマーク」という）の明確化。

IV. コミュニケーション・プランニング

ステークホルダーを想定した合意形成の具体的な方法、進め方の検討。アンケートを実施する場合にはそのタイミングと配布対象、住民を含めた協議会や委員会を設ける場合にはその委員選出方法や議事内容、説明会を開く場合にはその時期や対象などをできる限り詳しく設定する。

V. 進捗評価

P I はプラン通りに進めることは難しい。対象者とのコミュニケーションによって得られる情報によって P I の進め方を方向修正する必要がある。

5. 最後に

今後、様々な計画・事業に関する P I を求める声が高まることが予想される。しかし、事前の綿密な計画なしにワークショップなどの P I 手法を実施しても、期待に沿う結果が得られないことが予想され、さらには P I の取り組み全体に対して悪い社会的評価を得ることも危惧される。よって、本論で示したソーシャル・コミュニケーション・プランニングの考え方を十分に理解した上で、事前に P I のプランニングを行うことの重要性を、P I を担当する行政関係者が十分に認識することが必要である。

参考文献： 米国運輸省（1996）、Public Involvement Techniques for Transportation Decision Making
 （株）三菱総合研究所（2000）、合意形成新時代（仮称）【出版予定：2000年4月現在】
 上田・松浦（2000）、注目される P I，自治体チャンネル，（株）三菱総合研究所