

道路計画におけるPIの課題と成功要因の考察

A STUDY OF PROBLEM ABOUT PI ON ROAD PLANING AND CONSIDERATION FOR ACHIVEMENT OF PI

国土交通省 正会員 中前 茂之

1 はじめに

パブリックインボルブメント（PI）とは、行政が政策形成の段階から住民が意見を表明できる場を設け、そこでの議論を政策や事業に反映させる手法として、近年、よく用いられるようになってきた。2002年には、国土交通省においてPIのガイドランが制定される等、道路計画の構想段階からPIを積極的に取り入れることとなっている¹⁾。また、前川ら²⁾は、構想段階におけるPIの事例を整理し、PIプロセスのあり方やコミュニケーション手法といった課題とそれに対する留意事項をまとめるなど、一定の研究・ノウハウの蓄積がなされている。

しかしながら、実際の現場では、PIを道路計画に導入した場合の最も重要な課題の一つである、「いかに意見をまとめるか」という最終合意形成の方法に関してはいまだ十分な研究が進んでいない上、ファシリテータ、第三者機関をはじめとするPIの組織メンバー等十分に検討・実証されていない課題も存在する。

そこで、本研究では、高規格幹線道路能越自動車道田鶴浜～七尾間（能越道）のルート検討に際し、PIを導入し、道路計画におけるPIの課題を洗い出し、どのようにPIを進めればルート選定が成功するかということを実証することとした。

2 PIを用いたルート検討の進め方

(1) 能越道の概況

能越道は石川県輪島市から富山県砺波市に至る全長約100kmの道路で、このうち、石川県田鶴浜～七尾の約10km区間がルート未決定だった³⁾。そのため、この区間のルート検討に当たって、PIを取り入れることとした。



図 能越道のルート検討区間

(2) PIを用いる場合における課題の整理

行政とは異なり専門知識のない地域住民を含めたPIで何をどう議論し、合意形成を図っていくのか、どのような組織メンバーで取り組むのか、何をもって最終合意とするのかなど合意形成やコミュニケーションに関する様々な技術的問題が存在する。

第一にPIが成功する上で最も重要なことは、PIに参加する地域住民が当該道路計画を自分たちの問題と考え、真剣に議論できるかどうかである。そこで、地域住民自らがルートの原案を作成する、地域住民の代表が自らPIへの参加の促進や取りまとめの動きかけをする等により地域住民の当事者意識を高めることとした。

次に、PIを円滑に進める上で重要となるのは、議論の全体をコーディネートするファシリテータという役存在である。一般に、ファシリテータを任されるのは、行政でも市民でもない第三者的立場となるコンサルタント等である⁴⁾。ファシリテータは、参加者の発言を理解し、円滑で公平な議事の進行を行うコミュニケーション能力と議論の内容を理解しその時々に応じて、議事の進むべき方向を判断する思考力・判断力が必要となる。屋井ら⁴⁾が例示するコンサルタント等は道路計画の専門家でもあることからファシリテータに必要な能力のうち、後者を具備すると考えられるが、必ずしも前者の能力を兼ね備えているとはいえない。一方、司会業を専門とするフリーアナウンサー等は前者の能力が極めて高く、道路計画に関する専門性の少なさを行政がカバーすることにより、ファシリテータとしてPIを成功に導くことができるのではないかと考え、フリーアナウンサーに任せることとした。

三つ目に考慮したことは、学識経験者等による第三者機関を設置しないことである。一般に、PIを行う際には、PIのプロセスの客観性と透明性を向上するため第三者機関の役割が位置づけられている¹⁾。PIを主催する行政とPIに参加する地域住民が対立関係にあると考えるならば、そこに行政となる第三者機関が設置されることは当然のことである。しかしながら、第三者機関を設置した場合、地域住民が当事者であることを放棄し、判断を第三者機関に委ねる可能性があるため、今回は、この第三者機関を設置しないこととした。

3 能越道のPIへの適用による実証

PIは2003年10月15日から翌年6月9日まで6回の懇談会を開催し、地域総意の案を得ることができ、成功裏に終わっ

た。³⁾

(1) PIの組織メンバー

地域住民が当事者となるため、あえて学識経験者等からなる第三者機関は設置せず、地域の代表者からなるワーキンググループ(WG)を設置し、地域住民誰もが参加可能である懇談会と行政のパイプを務めた。WGは地域のために住民をまとめようという当事者意識が働き、自ら行った提言について、対立する地域住民の意見を融合するよう修正し、最終的に地域の意見が一つにまとまった。

(2) ファシリテータ

今回のPIでは、石川県内でラジオや式典の司会等で活躍するフリーアナウンサーを懇談会の議事進行役(ファシリテータ)として登用した。道路に関する専門性を補うため、事務局の事前打合せやWGに参加した。コンサルタント等とフリーアナウンサーのいずれも、行政でも市民でもない点で第三者であるが、結果的に後者の方が地域住民にとっては行政から仕事を受注している前者よりも透明性や公平性が高く感じられ、行政への不信感を防ぐ効果があった。なお、WG等に参加することでフリーアナウンサーのPIをまとめようという意欲は高まった。

(3) 第三者機関の設置とPIの透明性の確保

地域住民から行政による意見誘導と思われないため、行政は特定のルート案に偏ることなく、公平に各案の優劣を地域住民に理解してもらえよう努めた。また、司会業を専門とする女性を懇談会の議事進行役に充てたことにより、公平で円滑な懇談会の進行ができ、第三者機関を設置せずに行政と地域住民の信頼関係が構築できた。

(4) 目的を組織の外に置くことによる最終合意形成

PIを始める際、PIの目的を明確にし、行政と地域住民で共有することが重要である⁴⁾。これはコミュニケーションを円滑にするために不可欠であるが、これだけでは最終的な合意形成に必ずしも到達できない場合がある。PIの後半で全線新設案と一部バイパス活用案の2案に集約されたが、意見が対立し、そこからの絞り込みに多大な労力を必要とした。この時、両グループにとって「早期にルートを決定することが地域全体のメリットとなる」という観点、つまり、組織の外に目的をおくための説明をし、合意を働きかけた。最後は全員がWGの修正提案に拍手で合意した。これは、例えば「ある道路のルートを検討する」ということを目的とすることにより、PIの進め方は明確になるが、議論が進むに連れ、あるグループはA案、別のグループはB案を推すといったように、立場や利害関係の違う住民同士で意見が対立することまでは解決できない。マーケティングの考え方によると、「目的を組織の外に置く」ことにより、内部の対立を解消することができる⁵⁾。道路計画のPIの場合、いかに参加する住民が「地域のために」考えられるかがにより対立の解消が図られると考える。

(5) PIを成功させるポイント

実証から、特に、PIをまとめ、いかに成功させるかに着目して、以下の「6つのいかに」を整理した。

表 6つの「いかに」

1	いかに体制を組むか	地域住民の意見を反映し取りまとめられる組織が必要
2	いかに参加してもらうか	より多くの地域住民に参加してもらうことによってPIの実効性が高まる
3	いかに情報を共有するか	同様の価値基準を持つ人が同じ情報を持てば必ず同じ判断をする傾向にある
4	いかに住民が自分たちの問題として考えるか	当事者となることで無責任に発言することなく、本気で考える
5	いかに行政が信頼を得るか	PIが成立する根幹条件
6	いかに最終的な合意形成を図るか	対立する議論をまとめ、地域総意の結論を得る

4 残された課題

結果として地域が一つの意見でまとまったことから今回のPIは成功した。また地域の代表からなるワーキングが熱心に活動し、司会者も円滑に議事を進めた。しかしながら、残された以下の課題がある。

(1) WGメンバーの選定

今回のメンバーは行政側で地域を代表する方を選定した。しかし、地域住民の合意形成のための代表と考えれば、PIの中で選定する方法も考えられる。

(2) 第三者機関の設置

今回は第三者機関をあえて設置しなかったが、2案で意見が厳しく対立する中PIの後半では地域住民の一部から第三者の意見を求める発言があったことから引き続き設置について検討する必要がある。

また、WGは地域住民という点では当事者であるが、行政とPIに参加した地域住民の間に位置するという意味で第三者機関と考えることができる。これを「当事者の第三者機関」と定義し、学識経験者等からなる「第三者的第三者機関」と区別し、PIにおける役割を引き続き検討する必要がある。

5 おわりに

本研究で、地域住民を当事者として、第三者機関を設置しないこと、司会業を専門とする人をファシリテータとして登用することの有効性を実証した。しかしながら、PIは一つ一つが別個の条件の下で実施されることから、今回の方策が唯一の解とは言えず、むしろ必要条件と考えるべきである。

参考文献

- 1)国土交通省：市民参加型道路計画⁶⁾ 国土のガイドライン,2002
- 2)前川、高山、埴：道路計画におけるPI手法の活用に関する研究、土木計画学研究・論文集 Vol.19 no2 2002
- 3)村元、田中：高規格幹線道路整備計画への住民参画、土木学会中部支部・講演概要集 p.565-566,2005.3
- 4)屋井、前川監修、市民参加型道路計画⁶⁾ 国土研究会編集：市民参画の道づくり、ぎょうせい、2004
- 5)岡本：顧客価値マーケティング入門,生産性出版社,2003