

## 道路整備における意思決定プロセスの円滑化に関する研究

東京工業大学大学院 学生員 ○藤井 拓朗  
立命館大学 フェロー会員 村橋 正武

### 1. はじめに

道路をはじめとする社会資本整備は、そもそも生活の質を向上させると同時に地域経済の発展を目的としている。しかし、その効果・影響は全てがプラスに働くわけではないため、市民の意見は多岐にわたりコンセンサスを得ることは容易ではない。しかしながら、幹線道路は極めて広域の社会経済に影響を及ぼす社会基盤という性格を有しており、都市型社会にありながらもその円滑な整備の推進が求められる。このような背景から、近年わが国の道路整備においても、欧米で広く用いられているパブリック・インボルブメント(PI)を積極的に導入していくための「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」が策定され、その運用が図られている。

本研究は、道路整備の意思決定プロセスに関わる各種社会制度をわが国と欧米で比較すると共に、わが国のPI先進事例を分析した上で、今後の道路整備における法制度上の課題を考察し、円滑な意思決定を図る仕組みについて検討することを目的とする。

### 2. わが国及び欧米の制度の比較

わが国も欧米も広域幹線道路は国等の広域行政機関が基本計画を策定し、地元自治体等と協議しながら計画を具体化するプロセスをとっている。しかし、各主体間の協議や市民参加の方法は各国で特徴が見られる。そこで、計画プロセスを通して、(1)市民参加の機会、(2)第三者の機能、(3)意思決定の方法の3点から比較する。

#### (1) 市民参加の機会

わが国において導入されているPIはガイドラインとして位置付けられており制度化されていない。各国における市民参加の取り組みを表1に示す。

表1 市民参加の形態による整理

	制度に基づく取り組み	制度に基づかない取り組み
日本	・公聴会、など	・構想段階におけるPI
アメリカ	・各段階におけるPI	—
イギリス	・公開審問	・市民協議 ・円卓会議
ドイツ	・聴聞手続き	・路線選定手続きの市民参加
フランス	・民意調査 ・予備調査に先立つ討論	—

ドイツでの路線選定手続きは、その手続きが明確であり、参加できる主体は各種団体及び自治体である。市民に対しては情報提供のみで計画の周知を目的とした取り組みである。イギリスでの市民協議は、複数の代替案から行政がルートを絞り込むためアンケート形式により市民意見を聴取する取り組みである。市民協議も制度化されていないがその手続きは明確に示されており、その点でわが国のPIとは大きく異なる。

#### (2) 第三者の機能

各国の道路整備に関わる第三者の機能は多様かつ複雑であるが、表2のように主な目的・機能により3つに分類できる。

わが国のPIでは、プロセス評価型の第三者が位置付けられている。しかし、これにより手続きの透明性・公正性が確保されても、行政・市民間及び市民相互間の対立原因が全て解消されるわけではなく、依然紛争状態に陥る可能性は残されている。

アメリカでは合意形成型の第三者であるメディエーターに紛争処理の機能を持たせている。イギリスでは勧告・提言型の第三者である公開審問を運営するインスペクターが行政・市民間の紛争処理を担っている。

#### (3) 意思決定の方法

アメリカでは計画の各段階における意思決定毎にPIが位置付けられている。これに対し、わが国のPIは構想段階においてのみガイドラインで示されているに過ぎない。イギリスではインスペクターにより運営される公開審問が意思決定の場となっている。インスペクターは提言を行うだけで自ら意思決定するわけではないが、実際にはインスペクターの裁定を覆す決定はほとんどみられない。ドイツでは計画プロ

表2 第三者の機能による分類

類型	機能	例
勧告・提言型	行政や市民等からの意見聴取、それを整理し行政に勧告・提言	・インスペクター(英) ・聴聞機関(独)
合意形成型	行政・市民間の議論の補助、合意形成	・メディエーター(米)
プロセス評価型	行政が市民等に対して行うPIプロセスの評価	・討論調査委員会(仏) ・わが国PIの第三者

キーワード：道路整備、意思決定、PI

連絡先：〒525-8577 立命館大学理工学部土木工学科都市開発システム研究室 TEL 077-566-1111(8771)

セスの手続きが法制度上明確に位置付けられている。そのため、各段階で決定された事項は次の段階で変更されず、後戻りすることはない。フランスではビアンコ通達により各段階の意思決定毎にその争点を明確にした書類に基づき、当事者の意思を確認し意思決定に伴う条件の明示が規定されている。

### 3. 事例分析

わが国における PI の先進事例として、熊本県植木バイパス及び奈良県大和北道路を取り上げる。また、各事例の構想段階における PI の取り組みを表3に示す。

#### (1) 植木バイパス

構想段階では行政・住民代表・学識経験者からなる委員会を設置し、これと並行してチラシによる住民意見の聴取を図っている。計画段階では説明会のみが実施され、その他は都市計画手続きに則り進められた。事業段階としては、事前説明会を行った後、任意買収方式で用地買収が始まったところである。全体として円滑に計画・事業プロセスが進められているが、これは PI 導入の段階で地元の早期整備に対する要望が強かったことに依るところが大きい。

#### (2) 大和北道路

国による PI ガイドライン策定とほぼ同時期に実施された事例であり、構想段階ではガイドラインに則り PI が進められている。学識経験者 6 人による委員会を設置し、これと並行して HP、アンケート、シンポジウムなど多くの方法で計画の周知を図った。委員会での検討結果をもとに関係行政機関で計画原案を作成した。計画段階では環境アセスの方法書を完成し、2 本の候補ルートを 1 本に絞るための検討が進められている。比較的円滑に計画プロセスが進行しているが、現在も各種団体から反対意見が出ていることや文化財等の問題を含む事例であることに留意する必要がある。

### 4. 円滑な意思決定の仕組みの検討

制度の比較及び事例分析から抽出された課題として、PI の制度化あるいは手続きの明確化、継続的な PI 等市民参加の実施、社会的信頼を有し紛争処理機能を持つ第三者の導入が挙げられる。これらをもとに、PI の在り方、第三者の持つべき機能、意思決定の円滑化について検討を行う。

#### (1) PI の在り方

事例から、わが国の PI は徐々に充実してきているが、手続きや決定方法の位置付けは不明確であり、制度化あるいは明確化が必要である。また、欧米では計画プロセス全体を通して継続的に PI 等市民参加の機会が設けられているのに対し、わが国では植木バイパスにみる通り、構想段階では PI

表3 各事例の構想段階における PI の取り組み

	市民参加の機会	
	会議形式	文書形式
熊本県 植木バイパス	・検討委員会 (住民代表のみ)	・チラシ配布(意見聴取) ・チラシ配布
奈良県 大和北道路	・公聴会 ・ヒアリング ・シンポジウム	・ホームページ ・チラシ配布 ・パンフレット、など

が導入されているが、それ以降の段階では実施されていない。継続的に PI 等市民参加を行うことで行政・市民間の信頼関係を構築することが重要である。

#### (2) 第三者の持つべき機能

メディエーターやインスペクターは紛争処理機能を有しているが、その立場は各国の社会制度に立脚しており、直ちにわが国に導入することは難しい。しかし、わが国においても紛争処理機能を有した第三者を確立することが望ましい。例えば、PI 等市民参加の実施体制の確立や議論を取り仕切る担当者の教育により、徐々にではあるが、その社会的信頼を構築していくことが重要である。

#### (3) 意思決定の円滑化

意思決定プロセス全体を通じた欧米に共通している特徴として、意思決定の多段階制が挙げられる。欧米においては計画を具体化していく過程で幾度かの明確な意思決定がなされ、その段階毎に PI 等市民参加を行っている。これより、意思決定プロセスの合理性・透明性・公正性が確保されると共に行政・市民間の信頼関係も構築されている。

わが国の道路整備プロセスにおいて、市民参加の上で明確な意思決定を行うのは都市計画決定のみである。しかも、その手続きにおいて市民参加の場が十分に用意されているとは言い難い。わが国でも道路整備の計画プロセスに意思決定の多段階制を導入し、継続的に PI 等市民参加を行うことで、意思決定プロセスの合理性・透明性・公正性を確保すると共に行政・市民間の信頼関係を構築し、今後、円滑な意思決定を図ることが重要である。

### 5. おわりに

道路整備において行政と市民とが紛争状態になった場合、最終的に裁判で争う道も残されている。本来、裁判所も一つの意思決定機関でありその判決は意思決定であるため、今後司法による紛争処理も含めた比較分析を行う必要がある。

#### 参考文献

- 1) 大村謙二郎・原田昇・屋井鉄雄・P.コブス・竹内佑一・大熊久夫・矢島宏光: 諸外国の合意形成への取り組みと運用事例、都市計画 210、Vol.46、No.5、pp.39-54、1997
- 2) 市民参画の道づくりパブリック・インボルブメント(PI)ハンドブック、ぎょうせい、2004