

植木バイパス計画に対するP I方式の導入*

An Introduction of Public Involvement System into Ueki-Bypass Project

宮石晶史**， 千年康秀*** 溝上章志****
by Akifumi MIYAI, Yasuhide CHITOSE and Shoshi MIZOKAMI

1. はじめに

本格的な高齢化社会が到来する21世紀初頭までの限られた時間に幹線道路ネットワークを計画的・効率的に整備するためには、国民や地域のニーズを的確に把握するとともに、道路ネットワークを構成するそれぞれの道路の機能や役割に相応しい道路整備を行うための事業調整や円滑に事業を実施するための合意形成が重要である。

このため、平成10年度からスタートした「新道路整備五箇年計画」の中で、住民参加や国民のニーズが直接把握できる仕組みの充実を図ることとしており、こうした取り組みの一環として、一般国道3号植木バイパスの計画策定にあたり、関係地域住民の方々と直接対話をしながら計画策定を進めるP I方式を導入した。

P I方式の手法としては、「一般国道3号植木バイパス道路計画検討委員会」を設置（平成9年12月～平成10年11月まで6回開催）し、検討を進めてきたところである。

現在、都市計画決定の手続きが終了し、平成11年度から事業に着手したところであり、現時点までの経過と今後のP I方式の実施手法の課題について考察する。

2. P I（パブリック・インボルブメント）方式

P I方式とは、計画策定、意志決定等の段階で国民参加の機会を確立する方式で、参加はアンケートや委員会設置など様々な手法がある。

従来、都市計画決定の地元説明会での意見交換、あるいは公聴会での意見交換が地元住民の道路事業に接する最初の場であり、計画策定の段階において住民との意見交換の場はなかった。

今回のP I方式では、計画策定の段階から、広く意見、意志を調査する時間を確保し、かつ策定の課程を設けることとなり、住民代表参加による検討委員会において、計画を策定している。

3. 植木バイパス計画に対するP I

(1)植木バイパスの概要

植木バイパスは、国道3号のバイパスとして、国道3号植木町における交通渋滞解消のために計画された道路である。

・国道3号の交通状況（H9交通センサス）

交通量：34,000～34,460台／日

混雑度：2.04～2.14

混雑時旅行速度：33.9～36.2km/h

・主要渋滞ポイント：

舞尾交差点、植木町役場前交差点

地元の状況としては、早期整備の要望が大変強く、植木町の都市計画マスタープラン（H10.3）においても位置づけられている。さらに道路づくりと街づくりの連動性がますます高まっている中、バイパス機能の確保とともに中心市街地の活性化が図れるような街づくりに対し、地域住民の関心も高まっており、この街づくりに関連が深い当バイパス計画にP I方式を採用することにした。

(2)検討委員会

P Iの手法として、不特定多数の住民等を招いて説明会のように議論する方法やアンケート等があるが、前者だとどうしても偏った意見となり、收拾がつかなくなる危険性が考えられる。住民代表が過半数を占める委員会形式であれば、住民代表の活発な意見と行政側が対等に向き合っており、よりよい計画検討が行えるのではないかと考えから、今回は委員会形式を採用した。

委員の選定については、基本的に有識者で構成することとしており、学識経験者、農業・商工会・地域自治会・女性等の幅広い分野より選定している。その際に、公平性・透明性を保持する立場から、町・市・県の関係各局局に人選を行ってもらった。

委員会の構成は、住民代表10名（植木町7名、熊本市3名）（表-1）、学識経験者1名、行政関係者7名の計18名とし、運営主体（主催）は建設省、熊本市、植木町との共同主催とした。

表-1 住民代表10名の内訳

	性別	職業・公職等
植木町	男性	植木町商工会
	男性	J A 鹿本農協
	男性	植木町誘致企業連絡協議会
	男性	植木町囃子員
	女性	植木町地域代表
	女性	植木町地域代表
	女性	植木町地域代表
熊本市	男性	自治会連合会長
	男性	自治会連合会長
	男性	北部商工会

* キーワード：計画手法論、市民参加

** 建設省九州地方建設局熊本工事事務所調査第二課長

*** 建設省九州地方建設局熊本工事事務所調査第二課計画係長
（〒862-0929 熊本市西原1丁目12-1）

TEL.096-382-1111 FAX.096-382-8412

****正会員 熊本大学工学部環境システム工学課

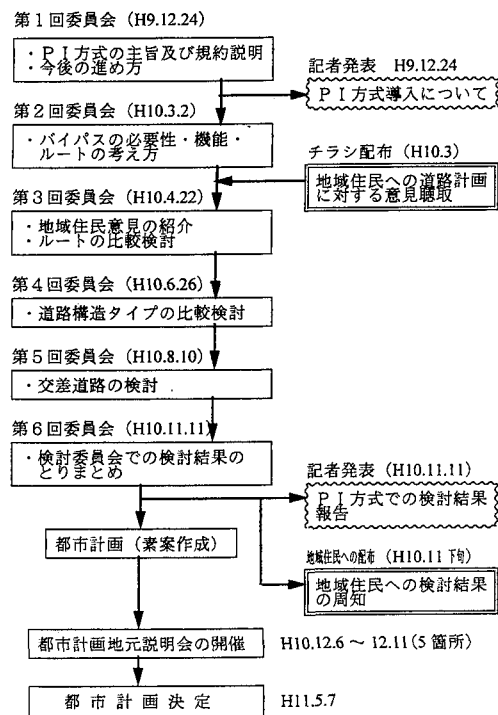
（〒860-8555 熊本市黒髪2丁目39-1, TEL.FAX.096-342-3541）

委員会の運営方針は、事業の必要性、路線計画、構造計画等について検討を行った。（表－２）

表－２ 委員会の運営方針

	PIにおける説明議論の方針
事業の必要性	○バイパス整備の必要性・緊急性について交通調査・解析及び渋滞調査の結果を示して説明の上委員会としての賛否を問う。 ○ルート・構造等については、地域の開発状況及びマスタープラン等により説明の上、委員会としての方向性を問う。
路線計画	○ボンチ絵でのルート（３案）の提示。 ○代替案を示しつつ、周辺路線の交通流動、町づくりでの位置づけ、将来開発計画（観光、物流等）へのアクセス性向上等の観点から、計画ルートについて説明し、委員会としての結論を得る。
構造計画	○自専道、一般国道の構造の基本的な考え方を説明し、委員会としての結論を得る。
その他	○当委員会での検討期間は、平成１０年度に予定されている都市計画決定に向けた計画案策定までとする。

(3) PI方式実施フロー



図－３ PI方式実施フロー

第1回委員会（H9.12.24）は、初回ということもあり、PI方式とは、委員会の規約、今後の進め方、委員会等の公開について説明を行い、理解を得た。また、住民代

表の方に思いを述べてもらい「早期着工、バイパス整備が植木町の活性化につながることを期待」等の意見が出され、地元の期待の大きさを実感した。

第2回委員会（H10.3.2）は、事業の必要性として、対象地域の人口の伸び、企業立地状況、土地利用状況、道路網、道路の混雑状況、植木バイパスの機能等の説明を行い、理解を得た。また、計画ルートの基本的な考え方（起終点、開発計画支援、通過交通の分散、市街地を迂回、アクセス機能確保、建設コスト縮減）を示した。

第3回委員会（H10.4.22）は、路線計画として行政側から3ルートの比較（案）を提案し検討を行った。住民代表からは「舞尾交差点等の交通渋滞解消、機能面からAルートが望ましい」等の意見が出され、Aルート（西側を廻すこと）で了承を得た。

第4回委員会（H10.6.26）は、構造計画として行政側から3タイプの構造（案）を提案したが、アクセス道路に関する情報不足のため、次回（第5回）に再検討を行うこととなった。

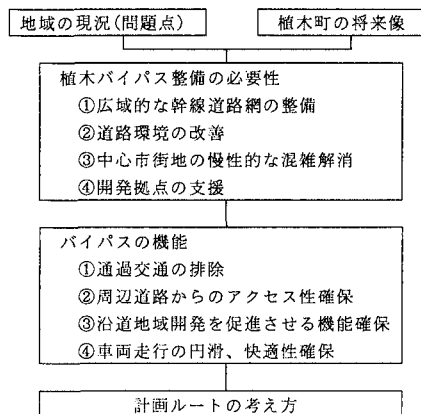
第5回委員会（H10.8.10）は、アクセス道路の検討として道路構造毎に各交差道路とのアクセスの考え方について説明を行った。街づくりの支援等から「一般道路タイプのアクセスコントロール有り」で了承を得た。

第6回委員会（H10.11.11）は、今回のPI方式による道路検討結果のとりまとめ及びPI方式に対する意見交換を行った。

委員会に加え、広く住民の意見を聴取し、計画策定に反映させることを目的に、地元の14,000世帯に対し、チラシを配布し、植木バイパスの計画に対する意見を募った。

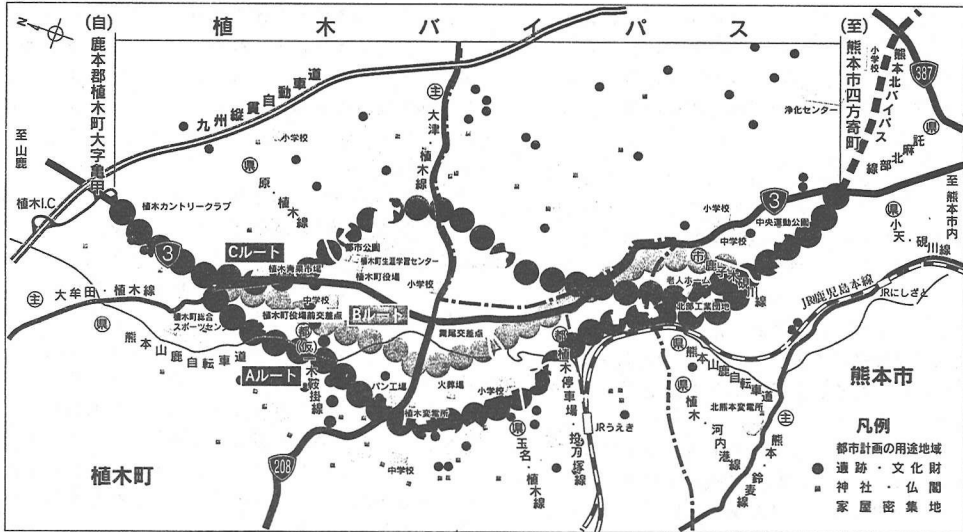
その結果、意見は15名（植木町内11名、熊本市内4名）の方から提出され、その内容は建設促進について6件、路線位置について9件、道路構造に関して15件、その他として7件の意見があった。

バイパスの必要性・機能・ルートの考え方について図-4に示すような内容で検討を行った。



図－４ バイパスの必要性・機能・ルートの考え方

図-5 ルート比較ポンチ絵



検討にあたっては、行政より3案（ケース）を提案し、委員会で意見交換をする方法をとった。

道路構造タイプおよびアクセス道路の検討
(表-3 参照)

ルートの比較検討(図-5、表-2 参照)

- ① Aルート（西側案）
 - ・市街地の通過を避け、国道3号の西側をバイパスで通過する案
- ② Bルート（現道拡幅+バイパス案）
 - ・国道3号の現道拡幅を基本とし、市街地の一部区間をバイパスで通過する案
- ③ Cルート（東側案）
 - ・市街地の通過を避け、国道3号の東側をバイパスで通過する案

- ①自動車専用道路タイプ
 - ・主要幹線道路（一般国道等）とのみアクセス
- ②一般道路タイプ（アクセスコントロール無し）
 - ・平面交差点が多く、交通が煩雑・一般の市町村道以上の道路とアクセス
- ③一般道路タイプ（アクセスコントロール有り）
 - ・交差点の立体化等により平面交差点が少ない
 - ・補助幹線道路以上の幹線道路（市町村道の1級幹線道路以上）とアクセス

表-3 道路構造タイプ比較表

国道3号植木バイパス 道路構造選定にあたっての比較検討

		自動車専用道路タイプ	一般道路タイプ	
			アクセスコントロール無し	アクセスコントロール有り
地域間交流	走行性・定時性			
交通安全	交通安全性			
地域形成	沿道開発性			
	交差道路とのアクセス性			
まちづくり支援	都市計画マスタープランとの整合			
県計画の支援	広域道路整備基本計画との整合			

〔凡例〕 特に効果大 効果有り 多少効果有り 効果無し

表-2 ルート比較表

国道3号植木バイパス 路線選定にあたっての比較検討

		Aルート	Bルート	Cルート
計画設計	平面線形、縦断線形			
	沿道環境			
地域間交流	定時性確保			
現道交通処理効果	現道交通混雑解消			
	現道部の安全性向上			
まちづくり支援	町中心部のまちづくりに対する支援			
	中心部周辺（B.P.周辺）のまちづくりに対する支援			
施工性				
家屋等補償物件				
自然環境への配慮				
建設コスト				

〔凡例〕 特に効果大 効果有り 多少効果有り 効果無し

第5回委員会までの検討において、バイパスの路線位置としてはAルート（西側案）、道路構造タイプとしては、一般道路タイプ（アクセスコントロール有り：国道、県道などの主要幹線道路や特に主要な市町村道とアクセス）が良いという委員会での合意形成が図られた。

(4) 検討結果の公表と反省事項

委員の発言趣旨の自由度を保持し、その発言内容の責任を過度としないため、委員会自体は原則的に非公開とした。ただし、委員会の検討結果については、第6回（最終回）委員会終了後に前回チラシと同様に、地元の14,000世帯に「P I方式による道路計画検討報告」のパンフレットを配布した。

委員会終了の場で、委員会の進め方についての反省会を行った。本当にこういった進め方で良かったのかどうかを地元代表者を中心に率直な意見を述べて頂いた。今後のP Iを進めていく上で貴重な意見として受け止めている。

○主な意見は下記のとおりであった。

- ・広域的な道路交通をも担うことから、委員の選定は、関係市町だけでなく、広範囲からの選出でも良かったのでは。
- ・委員会での検討結果を自治会等で取り上げてはいたが、何しろ資料がない（終了後回収されてしまう）ため、住民の声を吸い上げるまでには至らなかった。
- ・婦人会で取り上げたが、始めての人にわかってもらえるよう説明するのは難しく、ほとんどが「早くできれば…」という意見だった。
- ・不動産関係からルートの位置や道路の構造等について質問を迫られて返答に困った。
- ・公的施設にアンケート箱を設置したり、ホームページ等も活用して、メディアをもう少し広げても良かったのでは。

委員会終了後、関係行政機関にて委員会の検討結果を考慮した都市計画決定原案（S=1/2, 500）を作成し、引き続き都市計画決定のための地元説明（H10.12.6～11）を実施した。

地元説明では、地域の代表者が参加した検討委員会においてルートや構造が検討されたことを説明し、住民側からはP I方式に対する批判的な意見はなく、都市計画決定を円滑に実施することができた。

（「P I方式による道路計画検討報告」を配布）

4. 今回のP I方式による効果と課題

(1) 効果

- ・都市計画を策定する上で、地域のニーズをこれまで以上に反映したルートや構造案となった。
- ・計画段階における住民の合意形成がより図られ、用地買収等、今後の事業展開が円滑になるものと期待される。
- ・新聞等広報手段も用いながら住民への情報伝達に努めているため、道路事業に対する信用と正当性が醸成されることが期待される。

(2) 課題

今までは設計の出来上がった段階で1つのルートしか見ることが出来ず、「何故このルートなのか」「何故こ

の構造なのか」ということが解らないまま不透明な部分を残していた。

社会資本の整備水準が高まり、従来のやり方では国民のニーズを捉えきれず、行政サービスを受ける国民の満足度が低下し、「無駄が多いのに一方的に決めている」と公共事業への批判も増加している現状であり、満足度をアップさせるには国民と一緒に考える政策づくりが必要とされている。

この取り掛かりとして今回植木バイパスのP I導入に至ったが、初めての試みということもあり、必ずしも上記命題に十分対応したものとは言い切れない面もある。

政策情報の積極的な公開や広報広聴機能の強化とはいいながらも、個人所有地等の位置等、微妙なプライベート分野の権利の保護から、委員会自体は非公開、委員会資料は回収という手段をとっている。また住民代表である委員の発言の自由度を高め、責任分担も過度とならないようにするための配慮も必要であり、どのような情報を公開し、対話をどのように行うかなどについての具体的な方針が示されていない現時点ではやむを得ないのではないと思われる。

しかし比較案を提示することにより、路線位置、道路構造の決定根拠を住民自身で判断・納得できるという利点をもつため、事業の透明性の確保という観点からいえば、大きな意味を持つと思われる。

冒頭でも述べたように、政策や計画の決定過程を透明化し、合意に基づき事業を実施する対話型行政が必要とされている。

今回のP I方式は、委員以外の住民の声も計画に反映させるため地元の14,000世帯に対し、意見聴取を行ったが、提出された意見は15人と全体の0.1%という結果となった。これは地域住民が早期整備についての関心は高いが、計画についての意識は低いことが考えられ、また、P Iの環境整備が整わない時点での意見聴取となることが原因と考えられる。今後は地域住民に問いかける方法の検討も重要である。

国民と行政の対話を進め、行政情報の公開と行政の説明責任を果たしながら、国民に問いかけ、多様な考え方を取り込むためには、説明責任や情報公開をどうマニュアル化していくかが最大の課題となる。

5. おわりに

今回は植木バイパスへのP I方式の導入での経過報告であり、本来の効果としては、今後行われる設計協議、用地買収、工事着工に表れるものであるから、このP Iが事業推進のバックアップとなり得たかについては現時点では明確に言及することはできないが、都市計画決定が円滑に実施された経緯から見ても期待は大きいものと考えている。

今回の試行で得られたノウハウは今後のP I方式の導入に役立てていくよう、課題や問題点の整理、考察をこれからも続けていく所存である。