

PCM参加型計画手法のPIプロジェクト立案への応用に関する分析  
 An Application of Participatory Planning using "Project Cycle Management(PCM)"  
 to the Project Design of Public Involvement

石田健一\*、山中英生\*\*、山本道広\*\*\*

Kenichi Ishida, Hideo Yamanaka, Michihiro Yamamoto

1. はじめに

道路や河川などの整備計画立案等では、広く市民の意向を取り入れるため、公共事業計画におけるパブリックインボルブメント（PI）の導入が目ざされている。PIは一般に広報、協議、参加を促す方法を組み合わせることで幅広い関心層を事業の立案計画設計参画を促す方法とされている。しかし、プロジェクトや、対象地域の性格によってその方法は多様であり、PIは行政担当者の経験や試行に頼る状態となっている。本研究はPI手法の立案や、PI型公共事業での集団意思決定の方法のひとつとして、海外援助プロジェクトで利用されているPCM手法の応用を検討することを目的としている。本稿では香川県大内白鳥バイパス計画を題材にPCMワークショップを導入してPIプロジェクトを立案した結果を報告する。

2. PCM手法について

PCM手法とは、開発援助プロジェクトの計画・実施・評価といった一連のサイクルをPDMと呼ばれるプロジェクト概要表を用いて運営管理する手法でありJICAの標準的手法となっている。

PCMは参加型計画手法と、モニタリング・評価手法からなるが、本研究においては参加型計画手法の導入を検討した。参加型計画手法はプロジェクトに関係する様々な関係者が集まるワークショップ形式で、一連の論理性をもった手順を進めることでプロジェクトが立案されるものである。PCM手法は、参加者分析、問題分析、目的分析、プロジェクト選択といった4つの分析段階とPDMの作成、活動計

画表の作成といった2つの立案段階からなる計6つのステップからなっているが、本研究ではこのうち分析段階の4ステップの適用を行うこととした。PCM手法の特徴、利点を表-1に示す。

表-1 PCM手法のもつ要素

特徴	①一貫性：プロジェクト・サイクルの全過程を一貫して運営できる。 ②論理性：PDMの作成に至る各分析過程が論理的に分析される。 ③参加型：ワークショップ形式の協議においては様々な立場の人の意見が取り上げられる。
利点	①目標や成果などを計画時に明確に設定するため、的確で効率の良いプロジェクト運営・管理ができる。 ②包括的かつ総合的な市民参加形態となるためのニーズに応じたプロジェクト立案ができる。 ③プロジェクト・サイクルの全体像が明らかになり、プロセスの透明性を確保する上で有効である。 ④プロジェクト記録が標準形式で残り、後続のプロジェクトに生かすことができる ⑤関係省庁、実施機関ならびに被援助者との間に共通のフォーマット、言語および概念が導入されることになり、コミュニケーションが容易になって、調整の効率向上に役立つ。
留意点	①モニタリングによりプロジェクトの進捗状況や、プロジェクトを取り巻く環境の変化を把握し、それに応じ、PDMを変更する。 ②PCM手法で行う分析は、プロジェクトの骨組みを明らかにするもので、経済・社会分析や環境アセスメントなどの諸分析を必要に応じ相互補完的に利用する。 ③PDMはワークショップ参加者官のコンセンサスを得ることを通じて作成されるので、参加者の適切な人選が非常に重要である。 ④PCM手法は、現存する問題を分析し、これを解決・改善するものなので、現在問題が存在しない状況での立案には適さない。 ⑤PCM手法は目的志向型の手法であるので、問題が解決された望ましい状態が設定しにくい場合、目的が不明瞭であるので、立案には適さない。

キーワード：参加型計画、集団意思決定、PI、バイパス建設  
 \*正会員、農博 東京大学海洋研究所 (〒164-8639 東京都中野区南台1-15-1 Tel 03-5351-651 Fax 03-5351-6514)  
 \*\*正会員、工博 徳島大学工学部建設工学科 (〒770-8506 徳島市南常三島町2-1 Tel 088-656-7350 Fax 088-656-7579)  
 \*\*\*学生会員、徳島大学大学院工学研究科 (〒770-8506 徳島市南常三島町2-1 Tel 088-656-7350 Fax 088-656-7579)

### 3. PCM手法を用いたPIプロジェクト選定

大内白鳥バイパス計画におけるPIの方法を立案するためのPCMワークショップを、表-2の要領で行った。

表-2 大内白鳥PCMワークショップ開催概要

日時	平成12年1月7日 10:30~23:00
場所	香川県大川郡大内町ベッセルおおち
主催	土木学会四国支部 社会資本問題研究会
参加者	モデレーター:1名 進行補佐:1名 行政関係:10名 地元検討会:3名 大学研究者:5名 合計22名
ワークショップ	参加者分析、問題分析、目的分析、プロジェクト選択の分析段階4ステップまで

#### (1)参加者分析 (STEP1)

はじめに参加者分析のステップは、事業によって影響を受ける、もしくは影響を及ぼすと考えられる関係者を列挙し、それを受益者や被害者などの項目に類別するプロセスである。その関係者の中から、問題に密接に関わる主体を選択し、特徴や問題点などの詳細な分析を行う。バイパスプロジェクトに対しては表-3のような参加者が列挙された。つぎに詳細分析では、直接利害にかかわると考えられることから町民および商店街組合が選出され、表-4のような特徴、問題、関心事項などの詳細な分析が、WS参加者の議論によって確認された。

表-3 参加者の分類

受益者	潜在的 反対者	実施者	財務 負担者	被害者
老人 学校 バス会社 運送会社 商店街組合 広域行政 組織 水利組合 建設会社	環境保護 団体 既存ガソリン スタンド 被公害住民 水利組合	建設省 香川県 大内町 白鳥町 市民団体	建設省 香川県 国民	水利組合 既存商店街 地権者 既存ガソリン スタンド

表-4 参加者の詳細分析

町民(大内白鳥)		
特徴	問題	関心事項
・バイパス利用者となる ・地権者となる	・被害者となる ・交通渋滞の発生 ・公害の発生 ・事業の遅れ ・農家の衰退	・バイパス利用者となる ・地権者となる ・通勤時間縮小 ・渋滞解消 ・地域の活性化
商店街組合		
特徴	問題	関心事項
・11号の北側海側に集中 ・収入の増減が懸念 ・団結力の程度 ・決定権の関与	・大型車からの圧力 ・駐車スペース ・商業の分散 ・増える通商距離が心配される ・個人商互いの後継が乏しい ・既存商店街の再編成 ・高価格の買物が戻ってくる	・集客性の困難 ・新規店舗の可能性大 ・車利用型商業の展開 ・バイパスのルート選定構造 ・にぎやかな町並み望んでいる ・商店街の拡張 ・今後の町づくり

#### (2)問題分析 (STEP2)

問題分析は、参加者の討議により、中心問題を決定し、この問題を出発点に「原因-結果」の関係から、問題系図を作成する。ここでは中心問題は「住民の意見が反映されていない」が討議によって選択され、その問題の直接原因として「十分な情報を提供していない」「住民がPIに参加しない」などの原因が挙げられた。さらにその直接原因の原因となっているものの討議を繰り返す。以上のように上に結果、下に原因といった関係を維持しつつ問題系図が完成させられた。図-1にその結果を示す。

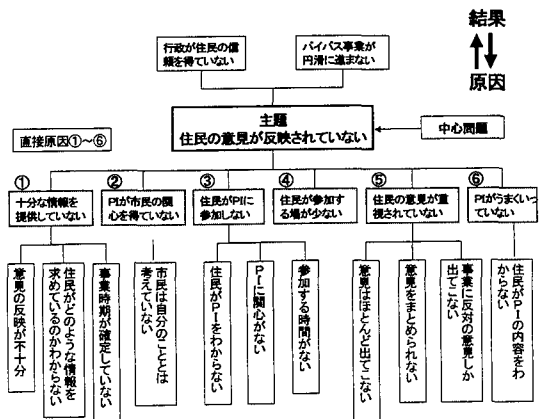


図-1 問題分析系図

#### (3)目的分析 (STEP3)

次に、目的分析では、問題系図をもとに、「原因-結果」の関係 (否定的内容) を「目的-手段」(肯定的内容) に変換して系図を作る。中心問題は「住民の意見が反映されていない」は中心目的「住民の意見が反映される」と決定され、その目的を達成す

る直接手段として、「十分な情報が提供されている」や、「行政がPIの重要性を理解する」などが挙げられた。さらに直接手段を目的として、それを達成するための手段を挙げ、図のように上に目的、下にその手段、といった関係をグループ作業で行った。この結果、図-2の目的系図が完成された。

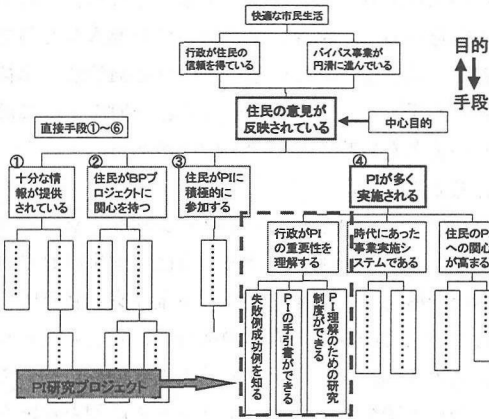


図-2 目的分析系図

(4)プロジェクト選択(STEP4)

プロジェクト選択では、(STEP3)でできた目的系図(図-2参照)から、一つの目的を持った手段体系を部分的に抽出する。抽出されたものについて、プロジェクト名を命名し、その結果PIプロジェクトとして、表-5に示すような5つのプロジェクトが選出された。これについて、費用効果、技術的可能性、反対者の視点から比較することで、導入プロジェクトを検討することになる。

表-5 選択されたプロジェクト名

プロジェクト名	目的	手段
情報提供プロジェクト	情報公開がなされる	求められる情報の把握
情報整理プロジェクト	理解しやすい情報とする	専門知識の提供
住民PI参加プロジェクト	積極的な住民参加	参加しやすい環境
PI活性プロジェクト	PIへの関心が高まる	参加を促すツール
PI研究プロジェクト	PIの重要性を理解する	講師育成、研究制度の確立

4. PCMワークショップの評価、考察

今回行われたPCMワークショップの評価を行うため、後日ワークショップで得られた結果とともにアンケートを参加者に郵送し、回答を得た。

(1)参加者人数と参加者の構成

ワークショップの参加人数についてたずねた結果、図-3のようになり、今回の参加者数の20人程度は適当であったといえる。

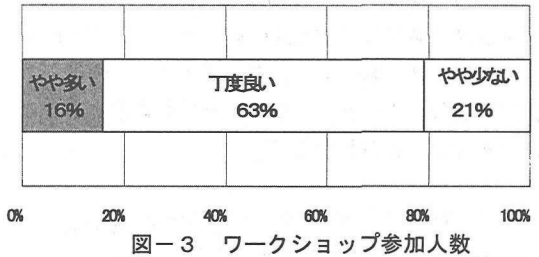


図-3 ワークショップ参加人数

また、ワークショップの参加者構成については行政関係者、検討会メンバー、大学研究者からなっており、その構成に対する評価は図-4のようになった。今回の参加者構成が上の3属性のみであったため、自治会などの地域代表者や一般住民などからの参加があればよかったとの意見が多数あった。

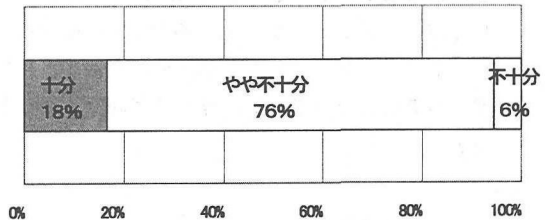


図-4 ワークショップの参加者構成

(2)各ステップで発言した意見について

各ステップにおいて、参加者各自が発言した意見が、どれだけ結果に反映されたと感じたかをたずねたところ、図-5のような結果が得られた。全参加者で行った前3つのステップにおいては、取り入れられたと感じた回答が多くなっている。なお、プロジェクト選択は深夜、限定した参加者で行ったため評価はやや下がったものとなっている。

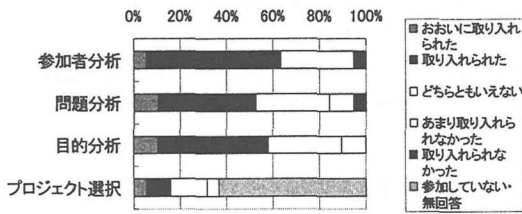


図-5 各ステップで発言した意見

参加者分析からプロジェクト選択までの4つのステップの結果に対する評価を図-6に示す。いずれのステップにおいても、有効であるとの回答が7割近くとなっており、どのステップも省略することができないことがわかる。

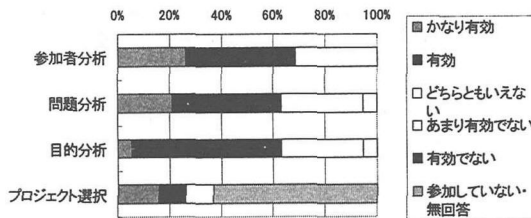


図-6 各ステップで得られた結果の評価

### (3) PCMワークショップ導入に対する賛否

PCMワークショップ導入の有効性への回答を、図-7に示す。有効、もしくは非常に有効と答えた回答が約7割となっている。導入は有効であることがわかる。

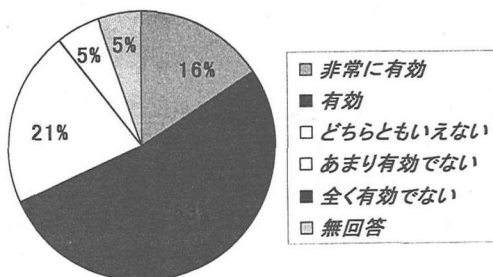


図-7 PCM手法導入の有効性

## 5. まとめと今後の課題

今回行われたワークショップにおいて、パイパス計画のPI手法の立案に関して、それぞれ問題構造、

目的構造が明らかにされ、その有効性についても参加者から一定の評価が得られている。

PCMワークショップの手法についても、参加者はおおむね満足している。

一方、問題点としては、今回のPCMワークショップの参加者属性が限られているため、意見が行政からの視点に偏っていることが挙げられる。一般市民の視点から見た場合、PCM手法の導入が有効であるか疑問ももたれているこれはPCM手法が単純な論理的思考を基礎とする一方で、一般の市民には難しい思考を短時間で強いる傾向があったことも一因と考えられる。

今後は、PCM手法をPIプロジェクト立案へ導入することの有効性の確認とともに、本来のPCMの活用形態として、参加型での事業立案を我が国で施行する上での課題と対応の検討が必要と考えられる。このうち、PCM手法の導入の有効性については、今後実際のPIプロジェクトへの応用と経験を積む必要があるが、PIやPCMの経験者による討議を通じて課題の探索と有効性の議論を進めていきたいと考えている。

参加型事業立案については、川上のPIと呼ばれる重要な要素であるが、我が国ではその事例は少ないとされる。特に、こうした形態の場合、PCMワークショップを開催する適切な機会を明らかにすることが課題と言える。

本研究は「土木学会四国支部社会資本整備の進め方研究会」における研究プロジェクトの一環として行ったPCMワークショップについて筆者らがまとめたものである。ワークショップでは大内・白鳥町、建設省高松工事事務所、香川県の協力を得ており、研究実施については、上記研究会メンバーの協力を得ている。記して感謝を表す。

### [参考文献]

- 1) FASID (財) 国際開発高等教育機関：開発援助のためのプロジェクト開発マネジメント, 1997
- 2) 島津英世：プロジェクトの計画立案実施の現状と課題、計画行政、Vol.22, No.1, 日本計画行政学会, pp.72-78, 1999