

道路計画におけるP I手法の活用に関する研究*

A Study on the utilization of Public Involvement method for the Road Planning *

前川秀和**・高山純一***・埴正浩****

By Hidekazu MAEKAWA**, Junichi TAKAYAMA*** and Masahiro RACHI****

1. はじめに

パブリック・インボルブメント（以下、P I）は、計画案の策定に対して、広く住民意見、意思を調査し、かつ決定のプロセスを共有し得る手法であり、住民参加の一つとして近年各地で用いられている。

P Iに関する既存研究では、屋井¹⁾らが広域交通計画における市民のP I手法に対する参画意識の特長を把握するとともに、アンケート調査の留意点について整理し、さらにデルファイ法を応用したアンケート調査の有効性を確認している。石田²⁾らは、海外援助プロジェクトで利用されているPCM手法を用いたワークショップにより、PCM手法のP Iプロジェクト立案への有効性を確認している。

しかしながら、P I手法による道路計画については、具体的な指針や実施論についての研究は乏しく、手探りの状態で実施されているのが現状である。

本研究は、国道8号加賀道路（以下、加賀道路）におけるP Iを通して、P I手法を活用した道路計画策定のプロセスを3段階（第1段階：共通認識の形成期、第2段階：計画素案の検討期、第3期：最終整備方針への合意形成期）に整理し、その課題をとりまとめることを目的とする。本路線は幹線道路であり、沿道には観光商業施設が立地するなど、地方都市における幹線道路整備のケーススタディとして十分な調査研究が可能である。

2. 加賀道路について

（1）概要

加賀道路が通過する加賀市は、人口約68,400人、加賀温泉郷として有名であり、観光客は約608万人/年である。加賀道路は、本市の中央部を東西に横断し、H11センサスで23,700台/日、混雑度1.66、旅行速度平日28.7km/h、休日16.6km/hであり、福井方面は南郷拡幅、小松方面は小松バイパス（以下、小松B P）の整備が進んでいる。調査対象区間は、加賀市黒瀬町～箱宮町までの6.4kmとする（図-1）。

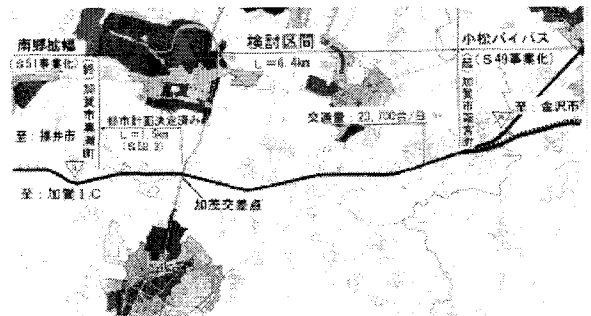


図-1. 位置図

（2）P I導入までの経緯

加賀道路は、昭和58年に交通渋滞の緩和を図るため、加茂交差点から加賀インターチェンジ（以下、加賀I C）間を現道拡幅の都市計画決定を行い、黒瀬から加賀I C間4.7kmの拡幅事業に着手し、現在まで2.6kmが完成している。加茂交差点～小松B P終点箱宮交差点間の約4.9kmについては、昭和62年から現道拡幅案で都市計画決定のための地元調整に入るが、沿道商業者からの中央分離帯設置反対などで調整がつかず、計画未定のまま10年以上が経過している。その間も沿道商業者等で組織する「南加賀観光施設協議会」では、中央分離帯設置反対の要望

*キーワード：道路計画、市民参加、計画手法、P I

**正員、国土交通省北陸地方整備局金沢工事事務所
〒921-8042 石川県金沢市泉本町5丁目85番地、
TEL076-241-2115、FAX076-241-7565)

***正員、工博、金沢大学工学部土木建設工学科
〒920-8667 石川県金沢市小立野2丁目40番20号、
TEL076-234-4613、FAX076-234-4632)

****正員、㈱日本海コンサルタント
〒921-8042 石川県金沢市泉本町2丁目126番地、
TEL076-243-8258、FAX076-243-9087)

書を提出するなどの活動を行っている。

平成11年になって、加賀市の道路網整備や街づくりにとって前提条件となる国道8号の計画策定が急務との認識が高まり、これまでの経緯を踏まえ、国土交通省と加賀市では、行政から計画案を示したのでは地域の関係者から厳しい意見が集中し、まとめきれないとの判断から、P Iによる住民参加方式によって対立する利害や意見をオープンに交換することで意見の集約を図ることとした。

(3) P Iの経緯

P Iの導入は、平成11年7月の「第1回国道8号問題を語る懇談会（以下、懇談会）」からスタートした。その取り組みとしては、①懇談会（加賀市民、沿道住民、沿道商業者等を対象とし、本計画を最終的に意思決定する組織）、②地域懇談会（沿道住民、沿道商業者等を対象とし、関係する4地域毎に開催し、議論を行う組織）、③考える会（懇談会で公募し、ワークショップにより具体論を検討する組織）、④検討委員会（学識経験者、沿道住民代表、沿道商業者代表、関係団体代表、行政代表からなり、専門的な検討を行う組織）の4つの組織を設けた。また、加賀道路のあり方についてのアンケート調査も実施している（図-2）。

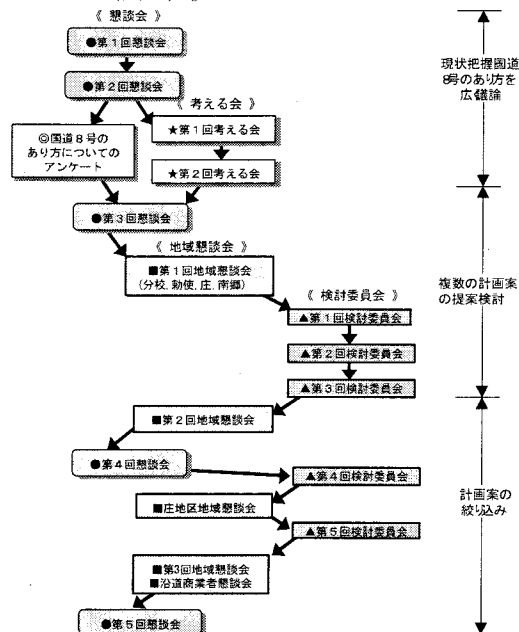


図-2. P Iのフロー

3. P Iの各段階における評価と考察

(1) 第1段階：共通認識の形成期

第1段階はP Iの始まりであり、P Iの成否を握る最も重要な時期である。この段階で重要なことは、①住民意見をもとに道路整備の必要性や課題などの論点を明らかにすること、②P I方式に対して住民の参加意欲を高めること、③これらの取り組みを通じて住民と行政の間に信頼関係を築くことである。

加賀道路では、道路整備の論点を明らかにするために懇談会を2回開催し、現国道への不満や整備方針、会議の進め方など様々な意見を聞き行政側が回答した。懇談会の開催方法については、懇談会の召集や当日の進行は加賀市連合町会長および副会長に座長をお願いし、行政は座長から回答を求められた場合にのみ発言した。懇談会においては、「現在の賑わいを守るためには現道拡幅にすべき」、「生活交通と通過交通を分離すべき」、「中央分離帯の設置に対して反対」などの意見が出された。

次に、市内約3,000世帯へのアンケートを実施し、現国道の利用目的や評価、道路整備や街づくり等に対する重要項目を調査した。回収率は42%であり、渋滞に対する不満が82%と高く、また、重点整備項目としては、「混雑の解消」、「安全性」、「車道の走りやすさ」がいずれも7割以上で重視すべきという結果になった（図-3）。さらに、沿道のまちづくりの重点項目は、「緑豊かな環境を整備」が39%と高く、「沿道の景観を配慮したまち」が26%、「商業・レクリエーション施設の充実」が22%という順となった。

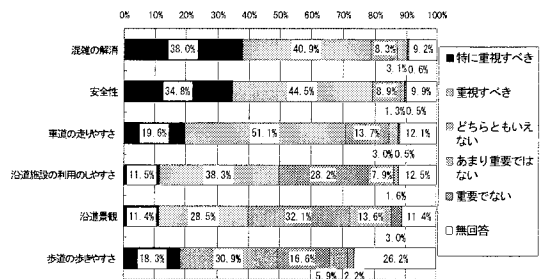


図-3. 国道8号の重点整備項目

また、「考える会」を2回開催し、グループ討議によるワークショップで整備案を検討した。これを第3回懇談会で各グループの代表者が発表し、参加者

と意見交換をした。ここで特徴的なのは、懇談会で行政への不満を特に訴えた人を考える会に取り込んだ結果、積極的な事業推進論者となったことである。

住民の参加意欲を高めるために、地元小学校、中学校の児童や生徒に加賀道路や街の将来の夢を絵に描いて貰った。なお、これらの取り組みはニュースレターを発行し逐次関係住民へ知らせた。住民参加を徹底するために、行政側からは道路計画の方向について誘導する発言を一切していない。

信頼関係の構築については、当初は行政がアリバイづくり的に意見を聞いているだけと懐疑的な反応もあったが、行政側が一貫して住民や事業者の意見をもとに決めていくと答弁を繰り返したことや、考える会での結果を住民代表が発表したことで、信頼が高まり、懇談会での発言も当初の道路事業の遅れなどを非難する論調から、回を重ねる毎に前向きな意見や積極的に評価する意見が多くなってきた。

(2) 第2段階：計画素案の検討期

第2段階は具体の論点を踏まえ、複数の計画素案を策定するが、多くの場合、専門家や地元代表、利用者代表などからなる委員会方式で検討されている。この段階で重要なことは、①委員会での検討プロセスに住民の意見を適切に反映させること、②検討のプロセスを住民に随時知らせること、③検討内容を誰にでもわかりやすいものとするところである。

加賀道路でも、検討委員会を3回開催した。しかしながら、一般の住民が直接参加できないところで実質的に案が決まってしまうのではとの不安や、後は専門家に任せてとの参加意欲の減退などが危惧されたため、委員会の開催は全て公開とし、懇談会出席者全員に通知を出し、希望者は誰でも傍聴できるようにした。この結果、平均20人程度が傍聴した。

また、策定プロセスを住民にフィードバックして参加意識を継続させるために、ニュースレターを発行するとともに、懇談会、地区別懇談会で最終的に代替案5案を選んだ経緯、比較検討結果を説明したところ、この5案の中から絞り込みを行うことが了承された(図-4)。

住民等の意見の反映は、透明性の高い形である程度実現出来、そのプロセスを住民に周知することも出来たと考えている。さらに、検討内容のわかり

やすさについては、複数の代替案を道路のルートのみならず、交通処理の問題や街づくりとの関係を視覚的に表現するために、イメージ図を作成するなどの工夫を行った。結果としてはイメージ図が理解を助けるのに役立ったが、そのきれいさや魅力が案の賛否に影響する危険性も有していると考えられる。

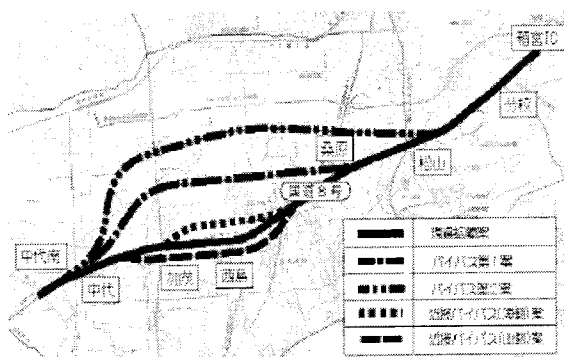


図-4. 計画ルート図

(3) 第3期：最終整備方針への合意形成期

第3段階は計画素案を最終的に1つの案に絞り込む段階であり、それぞれに一長一短がある代替案について様々な価値判断の違い、場合によっては利害の対立を乗り越えて最終案を選び出す過程である。この段階で重要なことは、①決定プロセスが納得できるものであること、②最終決定には一定のリーダーシップが不可欠だということである。PIにおいては最終結論を多数決原理によって決めるのは避けた方がよいと考える。なぜなら、主体的に参加した住民や、直接利害を有する住民とそれ以外の住民など、様々な立場の違う住民を同一に扱って多数決することは住民の満足度を上げることにはならない。

従って、様々な立場を理解しつつ、将来のことも見据えて大所高所から判断をする者が、最終局面ではリーダーシップを発揮して決定するのが適切だと考える。その決定を行うのは、地元の市町村長が単独で行うか、市町村長のリーダーシップのもと学識経験者を含む委員会で決定するのが適切と考える。

加賀道路では、素案の検討段階から様々な意見が提出され、絞り込みの期は十分熟していたので、順次絞る議論を進めた。第4回検討委員会では、5案から2案に絞ることを事務局から提案し了承された。

4. P I 手法に対する課題と改善点の提案

(1) 住民参加を求める住民の範囲

広域的な道路では、関係者は通過する地域の住民に留まらず、道路を利用する多くの人々の意見を求めるのが理想である。また、様々な立場の意見があることにより、特定の利害を有する者の意見を客観的、相対的に扱うことが出来るようになり、より質の高い議論が可能である。しかしながら、理想は広くと言っても現実には限界があり、実際には検討対象道路を含む市区町村を単位として対象範囲を決めるのが適当と考える。また、住民参加の範囲は広く取りながら、通過地区とそれ以外の地区とで懇談会などの出席依頼の方法やアンケートの抽出率に差をつけるなどの配慮が必要であろう。

(2) 採用するコミュニケーション手法

コミュニケーション手法としては、アンケート調査、懇談会（説明会）、ワークショップなどがあげられる。各手法はそれぞれ利点や欠点があり、組み合わせることで全体としての認知度が上がるよう進めるのが適切である。住民参加は「責任」を分かち合うことであり、Eメールやホームページを用いた手法では、匿名性を利用した無責任な意見などが多くなる危険性がある。また、普及率の面からみてもあくまで補完的なものとする。

(3) 懇談会やアンケートの実施主体

基本的には行政からも住民からも信頼される中立の第三者機関による実施が理想だが、一般的には行政が中心になって実施することで中立性も確保されたと考える。しかしながら、過去の経緯などにより、すでに行政の中立性に疑問が持たれている場合には、委員会の名前で実施するなどの工夫が必要である。

(4) 住民参加のフィードバック

P I で重要なことは、住民参加を保証するための仕組みが広く認識されていることである。住民にとって提出した意見がどのように反映されていくかを知ることが、満足度を大きく左右する。また、反映の仕組みが不十分な場合、それ以降のプロセスにおける参加行動の意欲を大きく損ねることにもなる。

加賀道路でも懇談会などの説明やニュースレターの発行などで情報を伝えることによりかなりの力を注いだ。また、住民に様々な意見の内容を知らせることで、同じ意見や異なる意見の存在を周知することになり、議論の要点が掴め、理解を深めるのに役立つと考えている。

(5) P I の進捗管理

P I で最も難しいのはどこまで住民の意見を聞けばよいのか、どういう状況が生じれば次のステップに移っていくのかの判断である。理想は時間の許す限り関係者が納得するまでなのであるが、一部の批判的な人々を納得させるためにいたずらに時間をかけると、前向きに議論を進めたい多くの人々の支持を却って失うおそれもある。現実には全体の雰囲気をよくつかんで行政サイドが次のステップに行くことを判断する必要がある。

加賀道路でも懇談会等が終わるたびに国土交通省と加賀市の担当者が集まって、肌感覚が無くならない内に、状況分析を行い、進捗管理に努めてきた。

5. おわりに

加賀道路は、現時点で現道拡幅案と近接B P 山側案の2案に絞られ、最終案に絞り込むためのP I を継続している最中である。

本論文では、2年間の加賀道路のP I を紹介するに留まったが、今後は、懇談会や検討委員会に参加した住民等にP I に対する評価を得るためのアンケート調査を計画している。また、全国の事例調査についても並行して計画しており、時期をみてその成果を発表していきたい。

参考文献

- 1) 屋井鉄雄、寺部慎太郎、関健太郎：広域交通計画におけるパブリック・インボルブメントの方法に関する研究、土木学会論文集 NO. 653/IV-48, pp. 105-115, 2000.
- 2) 石田健一、山中英生、山本道広：PCM参加型計画手法のP I プロジェクト立案への応用に関する分析、土木計画学研究・講演集, 23(1), pp. 11-14, 2000.