

我が国の広域道路事業計画における PI の現状と課題*

Analysis of Public Involvement in the Road Project Development Process of Japan*

松田和香**、石田東生***

Waka MATSUDA**, Haruo ISHIDA***

1. はじめに

我が国の道路行政においては、平成14年8月に「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」が発表されるなど、計画立案の際に Public Involvement (以下 PI) を導入することが必須の条件と認識されてきた。しかし、このように PI 実施のための制度的な枠組みは整いつつあり、PI の実施事例も増えつつあるものの、実際に各現場で PI がどのように実施されたか、どのような課題や教訓が得られたかなどについては、十分に把握、整理されていないのが現状である。この問題に関して道路分野の既存研究をみると、個別の PI 事例の報告は多いものの¹⁾、我が国における全体的な PI の実施状況を把握した研究は、PI 手法の特徴に着目した研究²⁾のみである。

本研究では、特に広域道路である直轄国道に着目し、我が国の広域道路事業計画における PI の実施実態の把握および課題・知見の抽出を目的とする。

2. 調査の実施

調査対象は広域道路の大規模改良等事業とした。調査票は国土交通省道路局国道課を窓口として全国の地方整備局や事務所に配布し、記入は課長クラス以上の当該事例の PI の担当者に依頼した。調査項目では、用いられた PI 手法や検討方法、PI 実施による効果、計画の種類や整備・改良のタイプ、当該計画へ対する地元の総論や事業凍結経緯の有無等を設けた。本調査は全国の広域道路事業を対象とした我が国で初めての調査であり、全 33 事例を収集した。

キーワード：PI、広域道路事業計画、調査

** 正会員、博士(社会工学)
国土交通省 国土技術政策総合研究所
道路研究部 道路研究室
〒305-0804 茨城県つくば市旭1番地
Tel: 029-864-2211, FAX: 029-864-3784

*** 正会員、工学博士、筑波大学社会学系
〒305-8573 茨城県つくば市天王台1-1-1
Tel: 029-853-5073, FAX: 029-853-5591

3. 調査対象 33 事例の特性

はじめに PI 事例の特性を把握するため広域道路事業計画の種類を分類する。まず道路計画の種類として、道路の新規整備やバイパス整備などの大規模改良である「新規整備・大規模改良」事業とそれ以外の「既存路線の改良等」事業に分ける。「既存路線の改良等」には沿道整備や橋梁の改築等が含まれる。次に、「新規整備・大規模改良」事業の種類として道路の種類別に「高規格高速道路」、「地域高規格道路」、「一般国道」に分類する。計画段階の分類は、必要性の議論やルート検討を行う「構想段階」、都市計画手続等を行う「計画段階」、事業費がつく「事業化段階」、供用後の「供用段階」に分類する。さらに構想段階については、必要性の検討やルート比較等で検討事項や PI 内容が大きく異なると考えられるため、表-1のように細分化³⁾する。

以上にもとづき各事例の PI 導入段階を示したものを表-2 に示す。全事例の 7 割近く、特に新規整備・大規模改良では 25 事例中 23 事例が構想段階に PI が導入されている。なお、既存路線の改良等の場合、道路本体は既に事業化あるいは供用されているため、構想段階、計画段階には含まれない。このように多くの事例が構想段階で PI を導入している現状に対し、我が国でも先進的な諸外国のように計画段階の以前から PI を導入する制度の整備を視野に入れた本格的な検討が必要と考えられる。

表-1 「構想段階」の細分化の考え方³⁾

段階	考え方
第1段階	住民等の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し、PI 方式に対して住民等の参加意欲を高め、これらの取り組みを通じて住民等と行政の間に進め方に対する信頼関係を築く段階。
第2段階	具体的な論点を踏まえ、複数の代替案からなる計画検討素案を検討し策定する段階。専門家や地元代表、利用者の代表等からなる委員会方式で検討されることも多い。
第3段階	計画素案を最終的に 1 つの案に絞り込む段階。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ぶ過程である。

4. 採用された計画検討方法

採用された計画検討方法について、事例特性別に分類する(図-1)。全体数として「まちづくり等と併せて検討」が多くなっているが、新規整備・大規模改良事業では「比較代替案を提示して検討」が最も多い。一般国道については、一事例あたりの検討方法の採用数が多くなっていることや、「整備無し案も含めて検討」も約3分の1の事例で採用されている。

5. 用いられたPI手法

各事例で用いられているPI手法の割合を図-2に示す。「代表者等による委員会」が全事例の9割近くで用いられており、「アンケートの実施」等が続く。全体として多彩な手法が用いられているものの、米国 FHWA のPI手法集⁴⁾や事例⁵⁾と比較すると、用いられている手法の種類は少なく、また、利用が特定の手法に偏りがちと言える。

次に、1事例あたりに用いられているPI手法の種類数を図-3に示す。平均的には4~5種類であるが、最も多い事例では9種類や10種類の手法が用いられている。一方で、1種類しか用いられていない事例も4件ほどみられ、分散が大きい。

さらに、PI手法数等が多い事例と手法数が1つのみの事例に着目し、特徴の違いを比較する。ここでは計画の種類による影響を取り除くため、道路の新規整備・大規模改良事業の事例のみを対象とし、構想段階を持たない既存路線の改良等は除く。前者にはPI手法数がそれぞれ10種類、9種類の鹿児島北バイパス(国道10号)と余目酒田道路(同47)、また、計画検討方法として「まちづくり等と併せて検討」「整備しない案を含む」「比較代替案を検討」の3種類全てを採用し、PI手法数も5種類と比較的多い加賀道路(同8)を対象とした(表-3)。後者はPI手法が1種類のみ事例である近畿道紀勢道路(同42号)、静岡バイパス(同1)、大泊改良(同42)を対象とした(表-4)。両者を比較すると、前者はいずれも地元の総論として必ずしも事業へ対する

表-2 事例特性別のPI導入段階(数字は事例数)

事例特性 導入段階	道路本体の新規整備・大規模改良			既存路線 の改良等	%
	高規格 幹線道路	地域高規 格道路	一般 国道		
構想 段階	第1段階	2	4	5	33.3
	第2段階		2	5	21.2
	第3段階	1	2	2	15.2
計画段階					0
事業化段階		1	1	5	21.2
供用段階				3	9.0
合計	3	9	13	8	

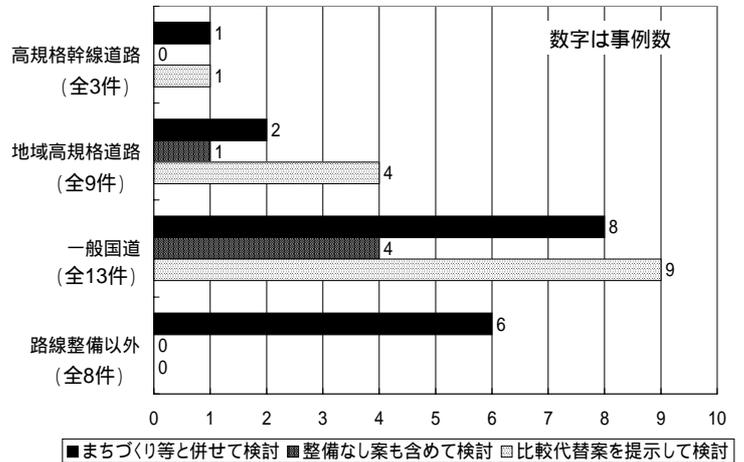


図-1 採用されている計画検討方法

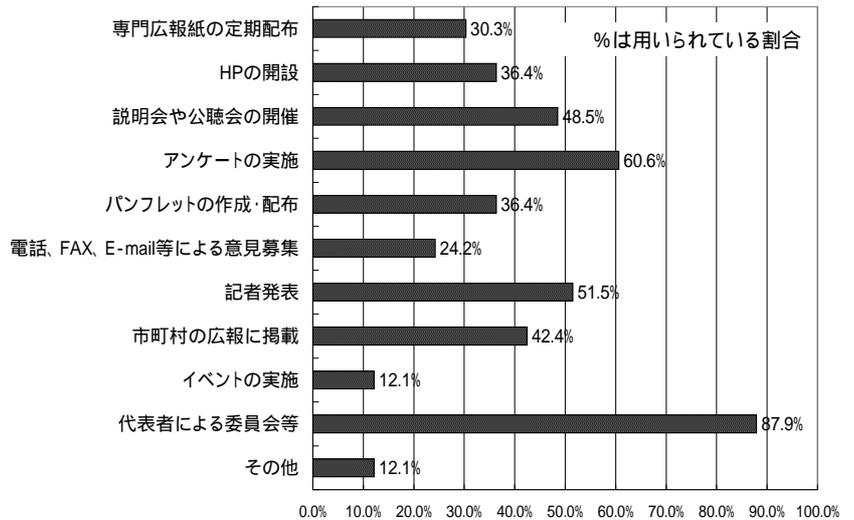


図-2 用いられているPI手法

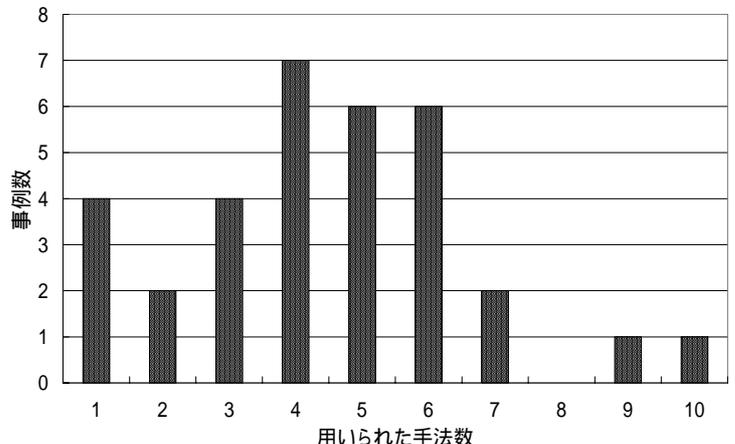


図-3 1事例あたりに用いられているPI手法

要望が強いものではなかったり、過去に事業凍結の経緯を持っていたりという特徴を持つが、後者はい

いずれも事業へ対する整備・要望は強く、事業凍結の経緯も持たない点が大きな違いと言える。また、前者はPI導入段階がいずれも構想第1、2段階でルートが決定される前の段階であるのに対し、後者は3事例中2事例が事業化段階からのPI導入である。さらに、手法数が多い鹿児島北バイパスと余目酒田道路では苦労した点として共通に予算・時間・人材の制約があげられており、加賀道路もルート検討に3年を要している等十分に手間暇をかけたPIが実施されたと考えられる。一方、手法数が1つのみの3事例のうち2事例はアンケートの実施を1度のみ、あるいは行政と有識者のみの委員会（非公開）のみとなっている。以上より、概観的な考察ではあるが、用いられたPI手法数の多少や、様々な計画検討方法が採用されているか否かといった特徴には、当該事業計画へ対する地元の受け入れ姿勢が影響を与えていると考えられよう。

6. PI実施により認識された効果

PI実施により認識された効果について、PI進行中の事例を図-5に、PIがほぼ完了した事例を図-6に示す。これらを比較すると、進行中の事例では「まだわからない」という回答が多いのに対し、PIがほぼ完了した事例では全体的に効果が認識されていることがわかる。特に、「市民等の意見を計画に反映」や「行政の姿勢・活動をPR」等、行政側の活動が効果に直接的に関連している場合の評価が高くなっている。逆に市民等の関係者側の意識や行動に依存する部分、つまり、行政の活動がその効果に間接的に関連する場合（例えば「市民等の意欲・関心等の意識向上」等）はさほど効果が認識されていないことがわかる。ただし、担当者の主観による判断のため前者の項目は過大に、後者の項目は過小に評価されている可能性（心理学でいう「認知的不協和」）があり、より客観的に検証するための評価が各事例で実施されることが必要である。しかし、行政の活動が間接的に関連すると考えられる「信頼関係が構築」については、「まだわからない」を除いた全ての事例で効

表-4 用いられたPI手法数等が多い事例

	鹿児島北バイパス(R10)	余目酒田道路(R47)	加賀道路(R8)
手法数	10	9	5
PI導入段階	構想第2段階	構想第1段階	構想第1段階
採用された検討方法	整備しない案あり ルート代替案あり	なし	整備しない案あり ルート代替案あり まちづくり等と併せて検討
事例特性分類	新規整備・大規模改良 (一般国道)	新規整備・大規模改良 (地域高規格道路)	新規整備・大規模改良 (一般国道)
地元の総論	整備・対策の要望強い	必要性から議論が必要	整備・対策の要望強い
事業凍結の経緯	あり (BP地区周辺の景観問題等で理解が得られなかった)	なし	あり (都市計画案作成段階で計画に反対を受けた)
特徴的な内容	CGの利用、地元情報誌掲載やPI実施の看板設置など	ファシリテーターの導入、子供も対象としたイベントの実施など	ルート検討経緯は、比較3案、4案、5案、2案、1案で協議に3年を要した
特に苦労した点	意見の反映や調整の方法 予算・時間・人材の制約 情報などの周知徹底	予算・時間・人材の制約 提示する情報等の調整	理解・合意を得ること 意見の反映や調整方法 情報などの周知徹底

表-5 用いられたPI手法数等が少ない事例

	近畿道紀勢道	静清バイパス(R1)	大泊改良(R42)
手法数	1	1	1
PI導入段階	構想第1段階	事業化段階	事業化段階
採用された検討方法	なし	まちづくり等と併せて検討	なし
事例特性分類	新規整備・大規模改良 (高規格幹線道路)	新規整備・大規模改良 (地域高規格道路)	新規整備・大規模改良 (一般国道)
地元の総論	整備・対策の要望強い	整備・対策の要望強い	整備・対策の要望強い
事業凍結の経緯	なし	なし	なし
特徴的な内容	アンケートを1度実施したのみ	勉強会の開催 (ただし10回以上開催し、合計700名以上参加)	代表者による委員会のみ (傍聴・議事録非公開)
特に苦労した点	意見の反映や調整の方法 市民の意識・能力の向上	信頼関係の構築 市民の意識・能力向上 予算・時間・人材の制約	信頼関係構築 意見反映や調整の方法 理解・合意を得ること

果があったと認識されている点は特徴的である。担当者の主観的な判断とはいえ、PI実施は信頼構築のために重要な役割を果たしていると考えられる。

また「用地交渉等が円滑」は、PIが完了してもまだ事業化されていない事例もあり「まだわからない」という回答が多くなっているものの、これらを除く約8割の事例で「効果があった」と認識されていることがわかる。米国や英国の広域道路事業を対象とした調査では、PI実施は時間・費用の削減にはあまり有効ではないと認識されている⁶⁾⁷⁾が、我が国ではこの効果が期待できる可能性が大きい。

7. PI実施による事業者案変更の有無

PI実施により当初の事業者案から計画に変更があったか否かについて、事例特性別の割合を図-6に示す。PIがほぼ完了している道路本体の新規整備・大規模改良事業の全ての事例が、当初の事業者案とほぼ同じ（見込）という結論に達している点は特筆すべきである。ただし、これら全てが実質的なPIを経た成果か否かについてはここでは判断しかねるため、

追加調査等による検証が必要である。

一方で、既存路線の改良等の事業では「PIで少し変更」、「PIで大きく変更」が多くなっている。これらの事業は比較的小規模であり、沿道環境や歩道整備等地域に密着・融合したものが多い。これらの計画変更は、特に従来の広域道路の単独事業では欠けがちであった地域の視点やニーズがPIによって反映された成果のあらわれではないかと考えられる。

8. まとめ

本研究では大規模な広域道路事業におけるPI事例を対象とした調査を実施し、進め方や効果等の実態を把握した。知見は以下のように整理される。

- ・全事例の約7割が構想段階でPIを導入しており、必要性の高さが伺える。制度化を視野に入れた議論が早急に進められるべき。
- ・事例により実施のPI内容に温度差がみられる。信頼向上等長期的な視野で効果を得るため、地元の総意等の条件に関わらず、積極的なPIを実施していくべき。
- ・PI完了によって様々な効果が認知されているが、市民等の意識・認識向上効果の認知は低い。ただし、過小評価の可能性が考えられるため、各事例で個別の詳細なPI評価が行われるべき。
- ・新規整備・大規模改良事業では、PIを経ても当初の事業者案変更はみられず、用地交渉円滑化も認知されている。

本研究の課題として、今回の調査のみで明らかに出来なかった点について追加調査、資料分析等を行う等があげられる。

参考文献

- 1) 例えば、宮石晶史他：「植木バイパス計画に対するPI方式の導入」、土木計画学研究・講演集 NO.22 (1) pp.9-12、1999
- 2) 前川秀和：「道路計画におけるPI手法の活用事例」、道路 (11月) pp.54-59、2002
- 3) 国土交通省北陸地方整備局：「道路計画におけるPI

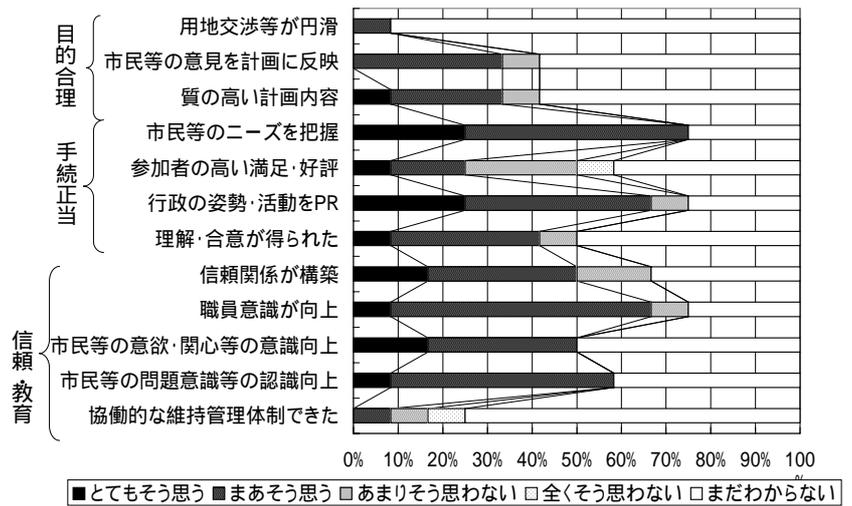


図-4 認識された効果 (PI 進行中の事例)

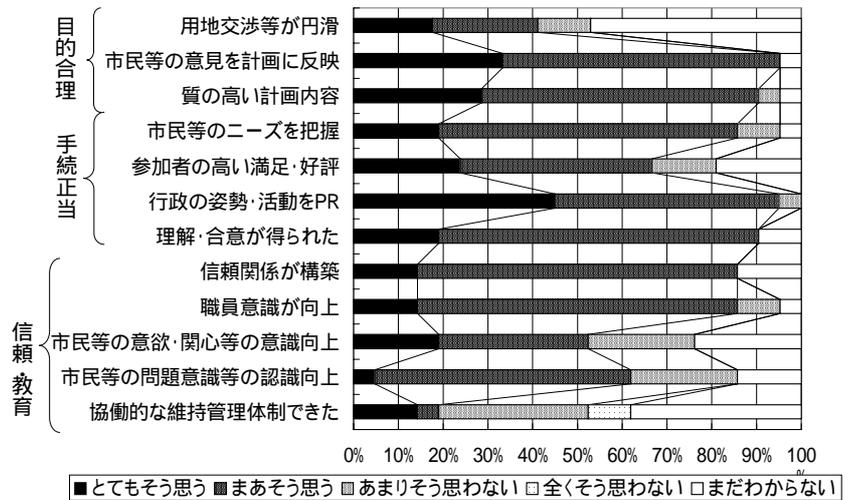


図-5 認識された効果 (PI がほぼ完了した事例)

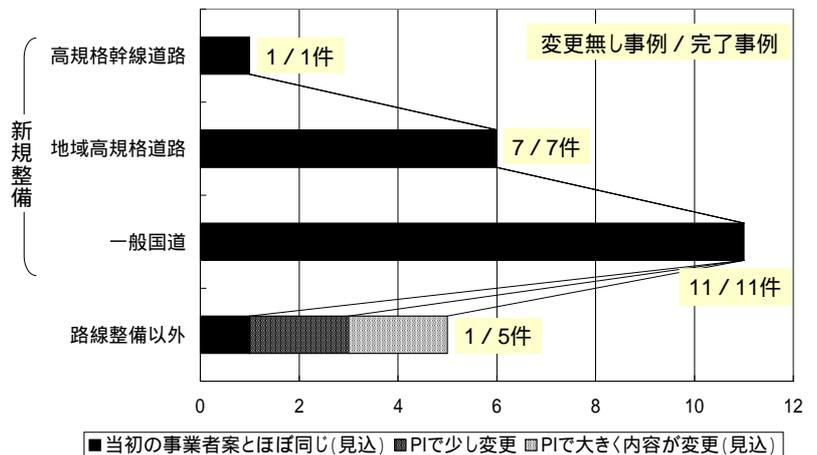


図-6 PI実施による計画案変更の有無 (PI完了事例のみ)

方式アンケート調査」、2001

4) 屋井鉄雄他：「米国の都市圏交通計画におけるパブリックインボルブメントの多様性」、第32回日本都市計画学会学術研究論文集、pp.565-570、1997

5) 土屋統子他：「英国の地方都市計画におけるPIの実施方法と効果」、運輸政策研究 Vol.4、No.3、pp.11-19、2001

6) US.DOT: "Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making", 1996

7) FAA: "Community Involvement Activities", 1996