

# PIを用いた道路計画における合意形成の実態と課題\*

## Study on Actual condition and Problems of the Agreement formation in Road Planning by Public Involvement method\*

前川秀和\*\*・高山純一\*\*\*・埜正浩\*\*\*\*

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

### 1. はじめに

近年、道路計画の策定などを中心に、パブリック・インボルブメント（以下、PI）手法が多く用いられるようになってきた。PIに関する研究では、屋井ら<sup>1)</sup>は、広域交通計画における市民のPI手法に対する参加意識の特徴を把握するとともに、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。また、前川ら<sup>2)</sup>は、加賀道路の事例調査から、居住者事後評価を元にPIによる計画策定の課題をまとめている。さらに、国土交通省は、「構想段階における新たな計画決定プロセスのあり方について提言」<sup>3)</sup>や、「市民参画型道路計画プロセス」のガイドライン<sup>4)</sup>を策定している。

一方、東京外郭環状道路や大和北道路等でPIによる道路計画の策定が進められているが、構想段階<sup>①</sup>においてPIを取り入れた事例では、PIの事後評価や合意形成の実態を明らかにした研究は少ない。

本研究では、国道8号加賀道路（以下、加賀道路）を事例に、市民事後評価からPIを用いた道路計画における合意形成の実態を分析し、PIにおける課題を明らかにすることを目的とする。

### 2. 研究方法と対象事例の概要

#### (1) 研究方法

本研究では、PIを用いた道路計画策定における

\*キーワード：道路計画、PI、合意形成、市民事後評価

\*\*正員、国土交通省道路局道路経済調査室

(〒100-8918 東京都千代田区霞ヶ関2丁目1番地3号、  
TEL03-5253-8111、FAX03-5253-1618)

\*\*\*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、工博、(株)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)

合意形成の実態を分析するため、最終案の決定から約2ヵ月後に、市民や商業者等と検討委員会の委員（うち沿道市民代表、沿道商業者代表、関係団体代表のみ）を対象とした事後アンケート調査<sup>(2)</sup>（以下、今回調査）を実施した。今回調査は、沿道の全世帯1,563世帯（沿道商業者含む）と、市内のその他の地区（以下、その他住民）から無作為に抽出した1,660世帯<sup>(3)</sup>の計3,223世帯を、委員は代理出席された方も含む36名を対象に、両方とも郵送での配布・回収により調査した。また、PIプロセスの中で調査内容は異なるが、平成11年12月にほぼ同様の市民等を対象としたアンケート調査<sup>(4)</sup>（以下、前回調査）を実施しており、この結果も含めて分析するものとする。

#### (2) 対象事例の概要

加賀道路は、2車線の幹線道路<sup>(5)</sup>で、対象区間6.4kmのうち、1.5kmは既に現道拡幅で4車線の都市計画決定がされているが、残りの4.9kmについては、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た。

PIの検討体制としては、①全体懇談会（加賀市民、沿道市民<sup>(6)</sup>、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：参加者平均80人/回、6回開催）、②考える会（全体懇談会で公募し、ワークショップにより具体論を検討する組織：参加者平均20人/回、2回開催）、③地域懇談会（沿道市民、沿道商業者を対象とし、関係する4地域毎に開催し、議論を行う組織：参加者平均42人/回、7回開催）、④検討委員会（学識経験者、沿道市民代表、沿道商業者代表、関係団体代表、行政代表からなり、実質的な検討を行う組織：参加者平均20人/回、8回開催）の4つの組織を設け、全て公開とした。3年近くの歳月をかけ延べ約1,340人の市民参加があった。

加賀道路のP Iプロセスは大きく3段階<sup>(7)</sup>に分けられ、現道拡幅、バイパス、近接バイパスなど複数案が議論されたが、最終的には現道拡幅案が整備方針に決定し、平成15年2月に都市計画決定された。

### 3. アンケート調査の配布回収状況

アンケート調査は(表-1)、沿道市民とその他市民では、計画に対する認識、評価に差があると考えられることから、これらを分類して分析を行った。さらに、検討委員との比較や、沿道商業者<sup>(8)</sup>とそれ以外などの比較分析を行っている。

表-1 配布回収結果

	配布数	回収数	回収率(%)
委員	36	18	50.0
市民	3223	691	21.4
沿道市民	1563	343	21.9
その他市民	1660	348	21.0

### 4. 評価分析の観点

P Iを用いた道路計画における市民事後評価を元に、合意形成の実態を把握するため、①P Iを採用したことに対する評価、②最終案に対する満足度とP Iの評価、③P Iにおけるコミュニケーション手法の評価の3つの視点から分析を行う。

### 5. 市民事後評価からみたP Iの評価

#### (1) P Iを採用したことに対する評価

##### (a) 計画の認知度

加賀道路の道路計画策定についての認知度をみると(図-1)、「よく知っている」と「知っている」の合計は、沿道市民は66%であるのに対して、その他市民は23%となった。また、その他市民は50%が「知らない」と回答しているのに対し、沿道市民では12%と少なく、沿道市民とその他市民では認知度に大きな差があることが明らかになった。

また、職業別で沿道商業者とそれ以外で認知度をみると、「よく知っている」と「知っている」の合計は、各々87%と42%と大きく異なっており、利害の当事者である沿道商業者の認知度が高いことがわかる。

さらに、認知度について前回調査と今回調査を比較すると、市民全体で「知らない」との回答は、各々84%と31%であり、53ポイント減少しており、P Iにより道路計画策定の認知度は高まったといえる。

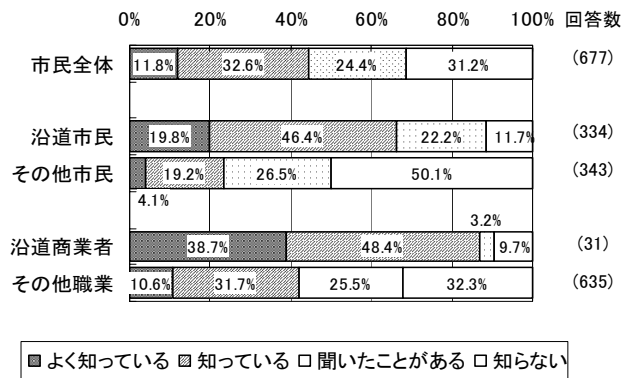
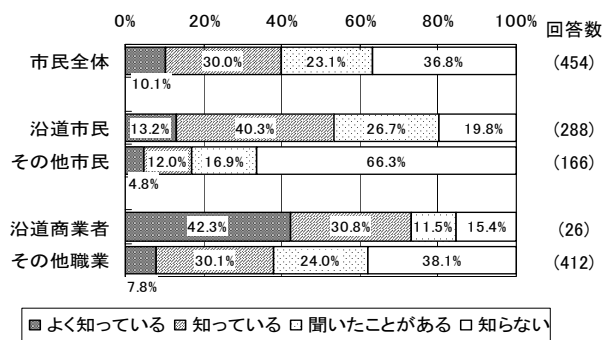


図-1 道路計画策定に関する認知度

道路計画最終案の認知度についてみると(図-2)、「よく知っている」と「知っている」の合計は、沿道市民53%に対して、その他市民17%となった。また、その他市民は66%が「知らない」と回答しているのに対し、沿道市民では20%と少なく、沿道市民とその他市民では認知度に差が大きく見られた。この認知度の差は、情報伝達手段の不十分さもあるが、関心度の違いが影響していると考えられる。一方、沿道商業者は、「よく知っている」と「知っている」の合計は73%であるのに対して、その他は38%となり、ここでも同様の傾向が見られた。道路計画策定と最終案の認知度を比較すると、いずれも後者がやや低くなっており、道路計画策定は認知されているが、最終案は十分に認知されていないといえる。



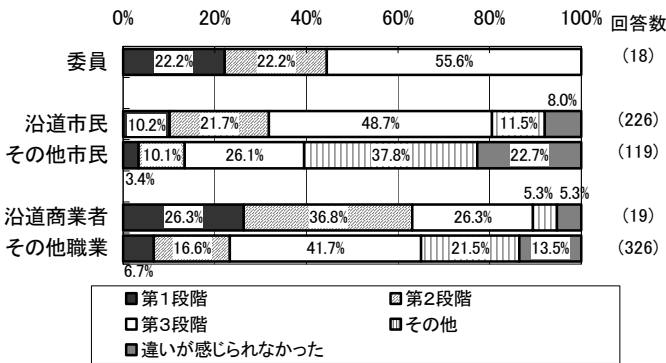
※道路計画策定を知らないと回答した人を除いて集計

図-2 道路計画最終案の認知度

##### (b) P I手法の認知度

市民参加型の道路計画の策定であることを認識した時期については(図-3)、最終段階で委員100%、沿道市民92%、その他市民77%、沿道商業者95%が市民参加型の計画策定を認識していたといえる。しかし、認識した段階は、より計画策定に密接に関わった委員や沿道商業者は第2段階までで認識した人が各々44%、63%と多いが、委員では第3段階で認識

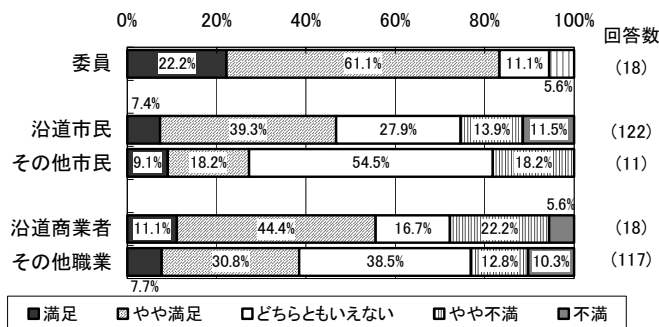
した人が過半数を占め、中には、最終委員会等で認識した人もいたことがわかった。沿道市民も第2段階までは32%であったが、第3段階では81%と大きく増加している。こうしたことから、参加している間に、次第に市民が主体に検討し、計画を策定するということを認識していった人が多かったといえる。



※道路計画策定を知らないと回答した人を除いて集計  
図-3 市民参加型であることを認識した時期

(c) P I 手法への評価

市民参加型の道路計画策定に対する満足度をみると(図-4)、「満足」と「やや満足」の合計は、委員83%、沿道市民47%、沿道商業者56%となっており、より計画策定に関わりが深い人ほど、満足度が高くなっている。逆に、関わりが薄い人ほど、「どちらともいえない」との回答が多く、その他市民で55%と高くなっている。これは、関わりが薄い人ほど、認知度が低いとともに、判断要素も十分になく、評価できなかったものと考えられる。

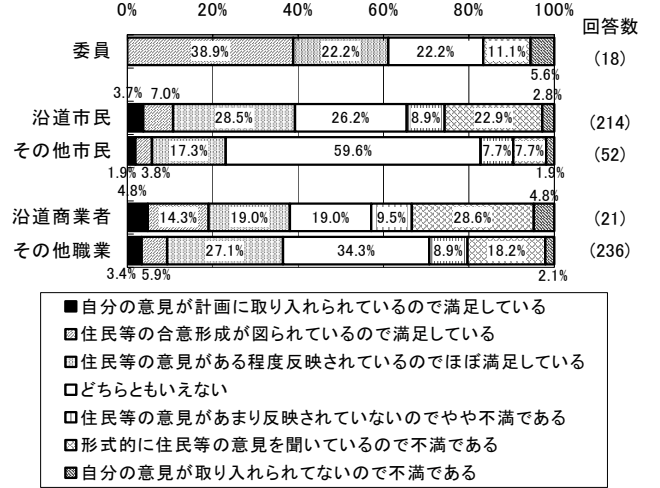


※道路計画策定を知らないと回答した人、及び全く参加していないと回答した人を除いて集計  
図-4 市民参加型の道路計画策定の満足度

(2) 最終案に対する満足度とP Iの評価

道路計画の最終案に対する満足度についても(図-5)、計画策定の満足度と同様の傾向が見られ、「満足」と回答した合計でみると、委員61%、沿道市民39%、その他市民23%、沿道商業者38%となった。

一方、「不満」と回答した合計でみると、委員17%、沿道市民35%、その他市民17%、沿道商業者43%となり、沿道商業者では「満足」より「不満」が5ポイント上回った。また、計画策定に関わりの薄い「その他市民」は60%が、「どちらともいえない」と回答している。



- 自分の意見が計画に取り入れられているので満足している
- 住民等の合意形成が図られているので満足している
- 住民等の意見がある程度反映されているのでほぼ満足している
- どちらともいえない
- 住民等の意見があまり反映されていないのでやや不満である
- 形式的に住民等の意見を聞いているので不満である
- 自分の意見が取り入れられていないので不満である

※道路計画策定を知らないと回答した人、及び最終案を知らないと回答した人を除いて集計

図-5 最終案に対する満足度

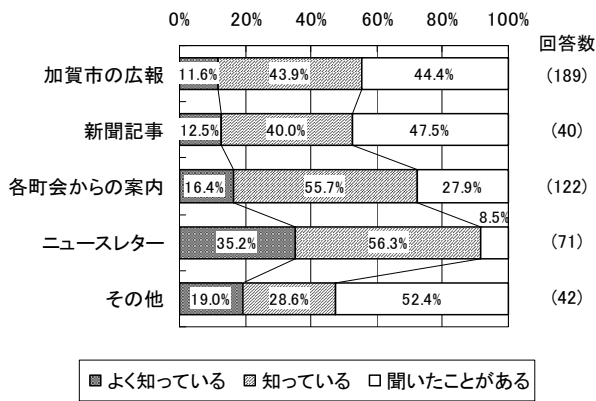
次に、最終案と市民参加型の計画策定に対する満足度を沿道市民で比較すると、いずれも「満足」が「不満」を上回るものの、最終案は「満足」39%、「不満」35%と4ポイント差であるのに対し、市民参加型の道路計画の策定は「満足」47%、「不満」25%と22ポイントに差が広がっており、こうしたことから沿道市民は最終案の内容より、市民参加型での道路計画の策定に満足している人が多いと考えられる。

一方、自由回答では、現国道の問題点や、市民参加型の計画策定、行政批判も多くみられ、P Iによって一定の合意形成がなされ計画は決定したが、市民の中には不満等を抱える人が多いといえる。

(3) P Iにおけるコミュニケーション手法の評価

情報の入手方法と認知度の関係を見ると(図-6)、ニュースレターは「よく知っている」が35%と多く、「市広報」や「新聞記事」は「聞いたことがある」が、各々44%、48%と多くなっている。こうしたことから、「市広報」や「新聞記事」から情報を入手したと回答している人は、道路計画に対する認知度はあまり高くなく、「ニュースレター」から情報を入手したと回答した人は認知度が高いという結果となった。よって、市の広報等は情報を広めるためには効果があ

るが、より熟度を高めるためには、ニュースレター等を併用することが望ましいといえる。



※道路計画策定を知らないと回答した人を除いて集計

図-6 情報の入手方法と認知度

## 6. まとめ

道路計画における合意形成の実態は、①P Iを採用したことに対する評価では、道路計画策定の認知度は、直接利害の関わる沿道市民や沿道事業者の認知度が高くなった。それに比べて最終案の認知度はやや低く、道路計画策定は認知されているが、最終案は十分に認知されていない。また、市民参加型の認識時期は遅く、参加している間に認識していった人が多い。さらに、計画策定に関わりが深い人ほどP Iの満足度は高い。②最終案に対する満足度とP Iの評価では、最終案は満足と不満の割合が拮抗しており、最終案の内容より、市民参加型での道路計画の策定に満足している人が多い。③P Iにおけるコミュニケーション手法の評価では、「市広報」等より、「ニュースレター」から情報を入手したと回答した人の方が認知度は高いことがわかった。

こうしたことから、加賀道路ではP Iを導入することにより、市民、関係者、行政の間で一定の合意形成が進み、道路計画の整備方針が決定したが、市民事後評価では、委員、沿道市民、沿道事業者など計画策定に関わりの深い人ほど認知度が高く、その他市民は低いことから、合意形成の範囲も利害関係者が中心で、広く市民を巻き込んで合意されたとはいいがたい。また、最終案に対する満足度よりも市民参加型の計画策定を評価し、合意形成されたという実態が明らかになった。さらに、合意形成を支援するコミュニケーション手法としては、ニュースレターの活用が有効であることがわかった。

最後にP Iの課題を整理すると、①参加対象によって、認知度や参加意欲が異なり、認知度が高いと計画策定や最終案に対する満足度も高いことから、こうした特性を踏まえた運用が求められる。②市民参加型の道路計画策定に市民が戸惑う恐れもあることから、計画決定のプロセス開示や決定したことの周知を徹底する必要がある。③最終案に対しては賛否両論があるが、市民参加型の計画策定手法については評価が高いことから、市民と行政との信頼関係を構築しつつ、P Iプロセスの透明性の維持と充実が求められる。④情報提供手法は、広報や新聞等だけでは認知度を高めにくいことから、ニュースレターなどより地域に密着した情報提供に努める必要がある。

今後は、アンケート結果をさらに分析し、合意形成の実態とP Iの課題の抽出を行いたいと考える。

## 補注

- (1) 行政と市民等が、当該計画の必要性を検討し、幅広い選択肢の中から、候補となるルート等を行政が絞り込む段階。
- (2) 市民等を対象としたアンケートは、平成14年5月に実施し、その内容は、計画の認知度、情報入手手段、参加の有無、最終案の認知度・満足度、市民参加型での計画策定への認知度・満足度・有効性等を調査し、委員を対象としたアンケートでは、市民参加型での計画策定への満足度・問題点・有効性等を調査し、評価を分析した。
- (3) 市民アンケートの加賀市全世帯（平成14年5月1日現在23,932世帯）に対する配布率は14%である。
- (4) 沿道1,115世帯（今回調査よりも対象範囲がやや狭い）と、市内その他の地区から無作為抽出した1,700世帯、全体懇談会参加者93人の計2,908世帯を対象に、平成11年12月に実施した。実施主体は国土交通省と加賀市であり、回収率は42%であった。
- (5) H11センサスでは、交通量23,700台/日、混雑度1.66、旅行速度平日28.7km/h、休日16.6km/hである。
- (6) 沿道市民は、加賀道路が通過する町会に属するすべての住民とした。
- (7) 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段階：最終整備方針案への合意形成期。
- (8) 沿道事業者からの回答数は31であった。

## 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 N0. 653/IV-48, pp. 105-115、2000。
- 2) 前川秀和、高山純一、埜正浩：居住者事後評価からみた道路計画におけるP I手法の研究、土木計画学研究・講演集 Vol. 26、2002。
- 3) 道路計画合意形成研究会、平成13年10月
- 4) 「計画決定プロセスの透明化」研究会、平成14年8月