

大規模道路計画に対する構想段階からのP Iについて*

Study on Public Involvement from the Planning Stage for the Trunk Road*

白水靖郎**・永野光三***・北原淳一****・高尾稔****

By Yasuo SHIROMIZU**・Mitsuzo NAGANO***・Junichi KITAHARA****・Minoru TAKAO****

1. はじめに

幹線道路などの広域的かつ根幹的な施設の整備にあたっては、関係する市民が広範に及ぶことや、価値観の多様化等を背景として、事業が紛糾し長期化することが少なくない。このような背景のもとで、近年パブリック・インボルブメント（以下、P I）方式が導入される例が多くなってきたが、大規模道路計画に対する構想段階からのP Iについては、まだまだ事例が少ない。

「大規模」という点からは、利用者や地域住民等の関係者が広範に及ぶため、合意形成の対象や意思決定のプロセス等において様々な課題がある。また、「構想段階」という点からは、対策の必要性の議論から始める必要がある。

筆者らは、この数年間、このような「大規模」かつ「構想段階」からのP I方式の道路計画に携わってきた。このP I事例は、現在進行中のものであるが、上記のように課題が多いことから、現時点での取り組み状況を評価することで、本事例の今後の展開だけでなく、他のP Iにも役立つ知見が得られると考えた。

以上のことから、本稿では、筆者らが取り組んできたP I方式の道路計画の事例に対する中間評価を通じて、P Iを進めるうえでの問題点及び課題について整理する。

2. 対象事例の概要

(1) P Iに至る経緯

本稿で対象とするP I事例は、首都圏の業務核都市としての都市環境と河川・湖沼等の自然環境が共存している地域の事例である。

P Iの対象となるのは、この地域を縦貫する主要幹線道路（国道）である。この道路は、約20kmにわたって混雑度が1.0を超えており、混雑交差点では2 km前後の渋滞が慢性的に発生するなど、首都圏屈指の渋滞ポイントとなっている。この結果、混雑を避ける自動車が住宅地内に流入するなど、生活環境面でも著しい問題が生じている。

このような状況を改善するため、国土交通省は、平成11年度に延長約28kmのバイパス整備案を公表し、地元説明会を開催した。ところが、このバイパスルート案は4つの自治体にまたがる大規模なものであり、一部の自治体や住民から反対意見が生じた。このため、対策の必要性を含めた構想段階からP I方式で改めて検討を進めることとなった。

(2) P Iの全体構成

本事例におけるP Iは、地元住民を含むP I協議会による検討と、ニュースレター等を中心とした住民とのコミュニケーション活動を軸に進めている。

a) P I協議会

P I協議会は平成13年度に設立され、現在まで13回の協議会を開催している。また、協議会に加えて、作業部会を5回、勉強会を3回、現地見学会を1回開催している。

P I協議会の委員は、地元の市民委員10名（1名転居のため現在は9名）、学識経験者6名、地元自治体の助役4名から構成される。

*キーワード：P I、合意形成、評価

**正員、中央復建コンサルタンツ株式会社

（東京都中央区日本橋大伝馬町2-11、

TEL03-3669-1618、FAX03-3669-1799）

***正員、工博、中央復建コンサルタンツ株式会社

****正員、工修、中央復建コンサルタンツ株式会社

b)住民とのコミュニケーション活動

協議会での議論等は、P I用のニュースレターに公開されている。これにはハガキが添付されており、意見を事務局に送付できるようになっている。また、協議会資料や議論の内容等はホームページや関係市町の窓口で閲覧できる。

(3) P Iの検討状況

本事例では、バイパスありきで議論するのではなく、一旦原点に戻って、「現状認識 対策の必要性 コンセプトづくり 対策案の比較・評価 構造・沿道づくり等の検討 とりまとめ」という手順で検討を進めている。現在は、対策案の比較・評価について検討を行っている。

対策案の比較・評価においては、当初国土交通省が発表したバイパスルート以外のルートも代替案として設定している。また、バイパス以外にも、現道拡幅等の現道対策やTDM等のソフト対策、さらには現状維持(対策なし)についても比較・評価の対象としている。

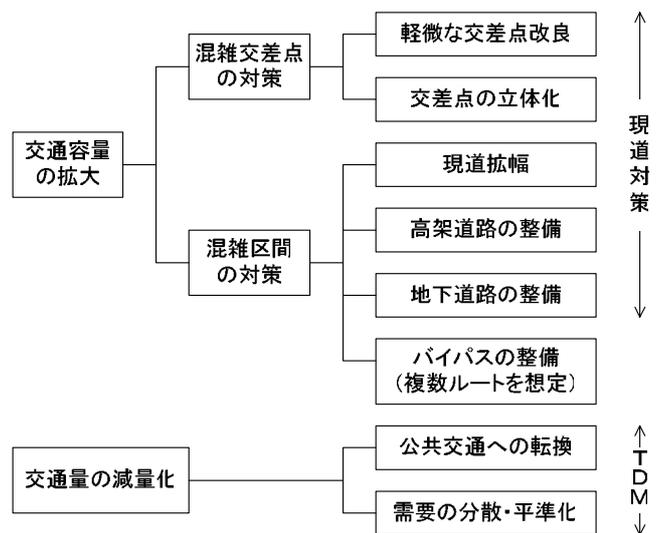


図 - 2 比較・評価する対策案

3. P I方式に対する評価の視点

道路事業におけるP I方式の導入は、近年事例が増えつつあり¹⁾、個別の手法論については徐々に確立されつつある²⁾。しかし、P I方式を導入したことによる効果・影響までフォローアップした事例については、現時点では多くはない。

P I方式の評価にあたっては、評価の視点を決める必要がある。本稿では、松田³⁾の研究を参考に、「手続き正当性の確保」「目的合理性の確保」「信頼性構築・教育効果」の視点から、P Iの中間評価を行う。

なお、本事例に対するP Iの中間評価については、松田³⁾において第6回協議会まで(コンセプトづくりまで)を対象として実施されている。本稿では、その結果を参考にしつつ、その後のP Iの進捗状況を踏まえた評価を行う。

表 - 1 P I方式に対する評価の視点

評価の視点	内容
手続き正当性の確保	参加・発言・対話等の機会を提供し、計画プロセスの透明性・客観性を高め、公正な判断を行うことができたか
目的合理性の確保	関係者のニーズ・意向を踏まえ、費用対効果の大きな計画づくりができたか
信頼構築・教育効果	国土交通省に対する信頼感や協議会参加への充実感が得られたか



図 - 1 P I協議会を中心とした検討の流れ

4. 現時点におけるP Iの評価

(1) 手続き正当性の確保

a) 協議会委員の構成

P I協議会においては、事業者である国土交通省は事務局に徹している。この結果、事業者に対する諮問機関であるP I協議会と、意志決定者である事業者との区別が明確になり、協議会では事業者側の押しつけのない公平な議論ができています。

一方で、「事業者の意見を協議会の場で言ってほしい」という協議会委員の声もあり、事業者としての意見の示し方が課題になると考えられる。

b) 市民委員の選定

協議会委員のうち、市民委員については、公募に対して応募した人の中から論文審査により選定している。論文審査は、事業者が入らない選定委員会で行われており、審査経過及び結果はホームページ上で公表されている。

このように、協議会委員の選定については、透明性・公平性に配慮した方法がとられている。

c) P I協議会の公開と作業部会の設置

市民に開かれたP I協議会とするため、第6回協議会より傍聴を認めている。傍聴者は協議会の場では発言ができないが、後で意見を提出できる。

一方で、協議会を公開したことにより、テーマによっては委員の意見が萎縮する場合がある。また、一定の基礎知識を前提に議論を進めることが必要なテーマもある。そのため、第12回協議会以降は非公開の作業部会を設置し、そこで充分議論してその結果を協議会に諮る方式を採用している。

非公開の作業部会に対しては、「透明性の観点から問題」との意見もあるが、「作業部会でたたき台を作って協議会の議論を充実させてほしい」という意見が大勢を占めている。

d) 議論の進め方

本事例では、バイパスありきで議論するのではなく、対策案の必要性から議論している。また、地域の将来像を踏まえたコンセプトの検討や、バイパス以外の代替案を含めた対策案の評価など、「構想段

階からのP I」に対して配慮している。この結果、議論の進め方の公平性に関しては、市民委員から高い評価が得られている³⁾。

一方、各回の協議会における議論では、必ずしも結論を出すことを求めている。これは、事業者のシナリオに沿った形式的なP Iにならないように配慮したものであるが、市民委員からは「各回の議論の目標と成果のイメージを具体的に定め、的の絞った議論を進めていくべき」との意見がでている³⁾。また、傍聴者や市民アンケートからも「期限を区切って協議を進めてほしい」といった意見がある。

以上のことから、誘導的な議論を行わないという姿勢については維持しつつ、議論の目標と成果を毎回確認していくことが重要と考えられる。

e) 議論の方法

本事例では、協議テーマに応じてグループ・ディスカッション方式を採用している。少人数のグループ内では自分の意見を出しやすいこともあり、議論の活性化に寄与している。

また、「協議会開催頻度が少なく、議論不足」との意見があり、第5回協議会以降、インターネット上で議論できる「サイバーミーティング」を開始した。その結果、事前にネット上で議論をすることにより、協議会の議論が活性化する効果が得られたが、最近の利用は低調になっている。これは、ネット上の議論を適切に誘導する「サイバーファシリテータ」が不在のためと考えられる。

なお、第11回協議会以降は、勉強会や作業部会を含めると、ほぼ毎月の割合で協議会委員が顔を合わせており、議論不足に対する不満は減少している。

f) 広報・広聴活動の状況

住民に対する参加・発言・対話等の機会の提供という点では、協議会の傍聴、協議会毎のニュースレターの発行、ニュースレターを活用したアンケートの実施、協議会資料のホームページや関係市町窓口での閲覧、市町の広報紙への掲載等、十分な活動を行っていると考えられる。

一方で、地元住民の当該事業に対する認知度は約65%程度であり³⁾、今後より一層の努力が必要と考えられる。

(2) 目的合理性の確保

a) 関係者のニーズ・意向の反映

本事例では、P I協議会が主体的に対策案を検討するとともに、それらの評価を行うことから、協議会委員の意見やニーズを計画案に直接的に反映できると考えられる。

今後は、一般市民のニーズを反映させるため、アンケートやオープンハウスを有効に活用することが求められる。

b) 対策案に対する適切な評価

対策案の比較・評価にあたっては、AHPを用いて、客観性を高めるようにしている。これに対して、第4回作業部会において評価の演習を行ったところ、以下のような課題が明らかになった。

1点目は、評価の着目点の問題である。本事例のような大規模事業では、対象地域全域に対する評価はイメージしにくい。一方で、局所的な評価はイメージしやすいものの、評価の総合化の際に、場所別の重みをつけるのが難しい。

2点目は、評価指標の解釈の問題である。例えば、バイパス反対の人にとっては、「バイパスは環境に悪い」という先入観がある。したがって、現道対策よりもバイパスの方が沿道環境が良いという指標を示しても、その指標とは逆に、バイパスに低い評価を与えるケースが見られた。

したがって、本番の評価前に事前練習を行い、問題点を明らかにするという今回のアプローチは、合理的な評価を行う上で重要な取り組みといえる。

c) P I実施による費用対効果

P I方式の導入により、どの程度合意形成の期間が短縮されて、それが費用対効果にどれくらい反映されるかについては、定量的な評価が難しい。

当初はP Iの進行が遅かったが、協議会と国土交通省の信頼関係が強まるにつれて、進行速度が速くなってきている。最終的には、協議会の提言に対する一般市民の評価によって効果が明らかになると考えられる。

(3) 信頼構築・教育効果

本事例の場合、協議会委員と事務局の信頼関係は

強いと考えられる。今後は、一般市民との信頼構築のため、これまでの広報・広聴活動に加え、オープンハウス等を含めた取り組みが重要となる。

教育効果の面では、勉強会や作業部会によって、市民委員の知識向上とともにP Iに対する充実感も増大していると思われる。一方、一般市民に対しては、信頼構築と同様、さらなるコミュニケーションが必要と考えられる。

5. おわりに

本稿では、「大規模」で「構想段階」からのP I方式の道路事業に対して、中間的な評価を試みた。

この結果、P Iの評価を高めるポイントは以下のように考えられる。

P I協議会の運営において、透明性・公平性は事務局の基本的な資質として重要であるが、それに加えて適切に議論を進めるファシリテーションの技術や仕掛けが極めて重要となる。

関係者の意向・ニーズを反映した良い計画案を立案するためには、勉強会や作業部会を通じた協議会委員の評価能力のレベルアップが重要となる。一般市民との合意形成を図るためには、ニュースレター等による普段から広報・広聴活動を充実させるとともに、オープンハウスや地元説明会など地元とのコミュニケーションを図る場を別途設けることが重要である。

本稿でとりあげた事例は、これからP Iとしてより重要な局面にはいる。今後は、本稿で得られた知見を活かして、コンサルタントとしてP I活動を支援していくとともに、P Iが終わったあとに改めてその評価を行い、今後のわが国における合意形成プロセスの糧になるようにしたい。

参考文献

- 1) 前川秀和：道路計画におけるP I手法の活用事例, 道路, 2002-11
- 2) 市民参画型道路計画プロセス研究会：市民参画の道づくり, ぎょうせい, 2004.
- 3) 松田和香：道路計画プロセスにおけるP Iの評価, 筑波大学博士学位論文, 2003.