

韓国における道路事業の手続きに対する問題点とPI導入方向の考察*

The Current Situation and Future Direction of Public Involvement: A Case Study on Road Improvement Projects in Korea*

金 賢**・権 寧仁***・西井和夫****・佐々木邦明****

By Hyun KIM**・Young-in KWON***・Kazuo NISHII****・Kuniaki SASAKI****

1. はじめに

韓国では、1960年代後半より国家経済発展政策の推進により本格的な道路建設が2003年末までに総道路延長が97,000Kmになった。この約30年間は、道路整備による交通ネットワーク機能強化や地域間交流拡大へのニーズが高い時代であったといえる。

しかしながら、最近の韓国における道路事業についての国民意識の変化、例えば1997年に基本計画が立てられたソウル市江南環状道路は現在でも建設着工できていない。さらに、ソウル市外郭環状道路におけるサペー山区間の場合、2001年7月に仏教系や環境団体の反対によって建設が凍結された。このような道路事業は、政府によって主導的に取組まれた事業であり、今までは国民は受動的にその結果について受入れてきた。しかし最近では住民参加ニーズや環境意識の変化によって大規模道路事業に対する反対あるいは物理的な衝突行為まで起きている。

そこで、韓国の社会資本整備の中で常に中核的な役割を演じてきているにもかかわらず、その円滑な推進が容易でなくなった道路事業を取上げ、公共事業としての説明責任、合理的で公正な計画策定、事業の効率性に関する客観的評価といった観点から韓国の計画風土に合致したパブリックインボ

ルメント手法（以下PI手法）の整備導入のあり方を検討する。

本論文では、以上の背景を踏まえて、まず韓国における道路事業の手続き上の現状と問題点をあきらかにするとともに、PI手法の導入方向を抽出するために、日本におけるPI事例の紹介を行う。

2. 道路事業の手続き上における問題点

(1) 道路事業計画プロセス

道路計画のプロセスにおいて、道路設計便覧に基づく主な手続きの内容は、妥当性調査(Feasibility Study)段階と基本設計段階、実施設計段階と分けられる。これらの段階の中で妥当性調査と基本設計は道路計画段階として区分されている。

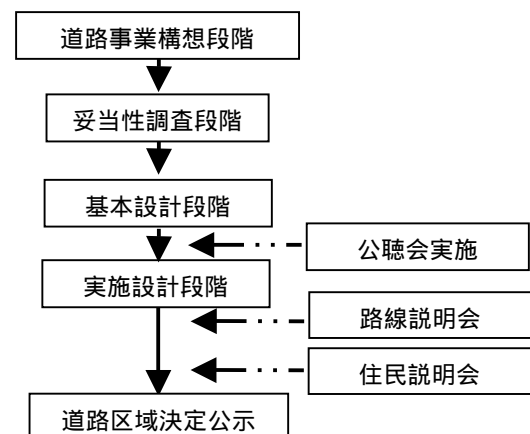


図-1 道路計画のプロセス

(2) 道路事業の手続き上における問題点

図-1に示す手続きの中で住民が道路事業に参加する段階としては、実施設計における沿道住民への路線説明会や環境影響評価における住民説明会などがある。これらについては、法律によっても実施することが制度化されている。表-1に示すように、韓国における道路事業に対する住民参加は狭い範囲で

* キーワーズ: PI、住民参画、交通計画評価

**学生員, 工修, 山梨大学大学院医学工学総合教育部
(甲府市武田4-3-11, E-mail:g03de001@ccn.yamanashi.ac.jp)

****非正員, 工博, 韓国交通開発研究院, 道路交通研究室
(韓国京畿道高陽市一山区大化洞2311,
TEL:82-31-910-3032, E-mail:ykwon@koti.re.kr)

***正員, 工博, 山梨大学大学院医学工学総合研究部
(甲府市武田4-3-11, TEL&FAX:055-220-8533,
E-mail:knishii@ccn.yamanashi.ac.jp)

行っている。これらより、道路事業の手続きにおける問題点として以下の4点を挙げるができる。

- 道路計画の初期の段階(構想段階)、妥当性調査、基本設計などの段階で住民参加することはほとんどない。
- 参加機会については、実態としては公示、公覧による行政側の一方的な形態で行っている。
- 実施設計段階では具体的代替案が設定されたところで説明会が実施されている。
- 環境影響評価段階で実施している公聴会は、実施設計が完了された以降で行っている(これは道路事業に伴う土地投機など事業推進上の問題点を避けるためである)。

表-1 道路事業における住民参加概要

区分	実施設計	環境・交通影響評価
根拠法	建設技術管理法施行令第38条	影響評価法 第9条
説明方法	-官庁に掲示後、路線説明会実施 -参加者署名・意見 -路線図およびまとめ資料配布	-中央・地方新聞に広告後に説明会 -住民の要求がある場合、公聴会開催 -公示、公開
説明内容	-事業概要(背景・目的) -道路の線形、交通需要など -路線に対する平面図	-環境調査 -事業計画に関する対策 -環境影響分析・改善方案
道路事業の推進程度	-実施設計に関する具体的な代替案が決定された状態	-実施設計(案)に対する環境評価

3. 韓国における道路事業に関するPI事例考察

ここでは、道路事業における大規模で道路構想段階から住民合意形成ができない事例と道路建設段階から住民反対が発生した事例について考察する。

(1) ソウル市江南環状道路¹⁾

a) 事業経緯

この道路路線は、ネットワーク構造上ソウル市内部環状道路網を完成させる路線である。この整備計画は、1994年初に江南地域と江西地域間の交通混雑改善、江南地域の通過交通の迂回などを目的した道路計画である。その結果図-2に示すように、2つの代替案(1案・2案)が検討され、1997年に代替案1が具体化された。これに続いて、1997年から1999

年まで、基本設計段階で沿道住民側から高架立体型式路線に対しての環境問題が提起された。その結果、これらの代替案は、十分な住民合意が得られなかったため、1999年3月から同年7月の期間にソウル市外回り型の新たな路線(代替案3)が同年7月ソウル市都市交通政策審査委員会によって提案されている。この代替案3については、2000年から2004年現在まで以下の理由から合意を得るに至っていない。

- “V”字の形の現在路線はソウル外郭の交通需要を江南で収集することになり、これまでの建設目的との整合性がとれない。
- “V”字型路線は内部環状道路ネットワークの一貫性や連続性に問題が生じる。
- 路線の中で安養川の通過区間と冠岳山区間(トンネル延長:10.3Km)の場合、水質と生態系保存の必要となる。

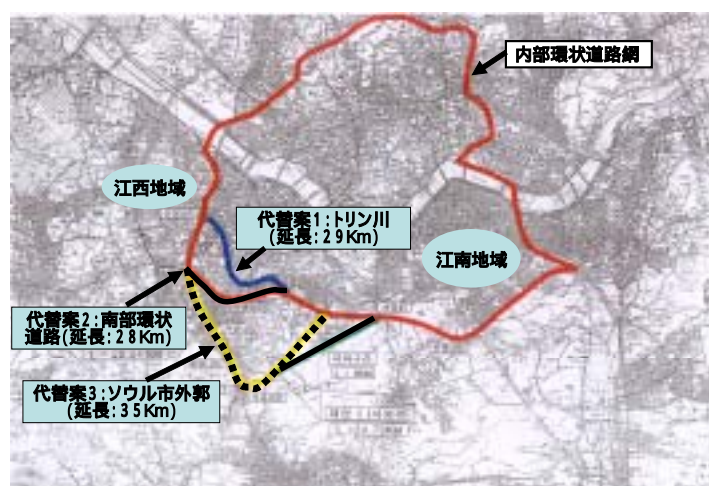


図-2 ソウル市江南環状道路事業の概要

b) 論点

本事例には道路構想段階から住民合意形成のための動きがない。このため計画段階で十分な住民合意形成プロセスの重要性が認識されている。そのために、意思決定の観点から、本事例は代替案1・2・3に関して後述の意思決定型PIのプロセスを適用する必要があると考えられる。

(2) ソウル市外郭環状道路²⁾

a) 事業経緯

本道路事業は図-3のようにソウル市外郭環状道路127Km路線の中で「一山～タイカイエン」区間(36Km)である。1991年3月に道路計画決定がなされて、1998年4月から2001年7月までに実施設計がなされて

いる。このとき、国立公園地域環境影響評価協議会において9タイプの代替案を比較検討結果、国立公園区間4.6Kmはトンネル(延長：4.0Km)で通過する実施設計路線がなされた。

建設工事は2001年6月に着工したが、仏教系や環境団体から寺院周辺、同年11月に自然環境およびお寺環境保存のために、実施設計案の国立公園通過区間(トンネル)を国立公園外郭迂回路線あるいは議政府市の北側の外郭迂回路線が提案され、2003年4月に凍結されて、この路線について再検討している状態である。

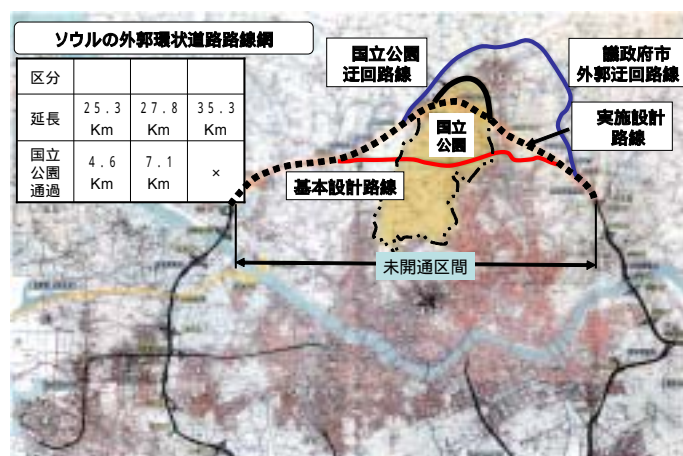


図-3 ソウル市外郭環状道路事業の概要

b)論点

本事例の論点としては、事業側は実施設計路線が最適代替案だと主張しているが、仏教や環境団体側には外郭迂回路線に変更が不可欠だと主張している。このような論点について合意形成のためにPI手法による調査・分析する予定である。

4.PI手法に関する基本的考え方

(1)日本におけるPI手法

1990年代後半より、交通計画や都市計画の分野において、いわゆる市民参加型公共事業の進め方、あるいは合意形成を図る手法に関する多くの研究事例が報告されてきている。これらの大半は、実際の道路事業や都市計画事業における計画決定プロセスの中で参加型意思決定の手続きが模索される場合の事例であり、極めて実践的かつ多様な政策展開への対応を含む課題を内包している。そのために、現時点では、日本におけるPI手法の標準化や制度化といった整備は十分でなく、むしろ個々の事例の蓄

積と経験を積み重ねるPI手法の整備確立を目指す段階であると考えられる。

(2)PI手法に関する基本的考え方

矢嶋(2002)³⁾によれば、『PIとは、政策を立案し決定し実施する過程に、その政策によって関係が及ぶ市民など(public)を継続的に関与(involve)させるという、意思決定プロセスの一形態』を意味するとし、その意味から『「合意形成」は合意を形成するというアウトカムを表すから、必ずしもPIでは合意形成自体を目的としていない』と指摘している。またこの点に関して、米国におけるPIに関する研究を手がけている屋井(2002)⁴⁾は、『一般にPIは合意形成を最終目的にしていない。最後まで意見の一致を見なくても仕方ないと思う。反対者を賛成に変える狙いはなく、広く意見を表明できる機会が提供され、関係者間で意見が違ふことや、なぜ意見が異なるかを理解できること、ここにPIの核心がある』と述べている。

また、PIの意義を計画決定プロセスに照らして考えるべきと考えるが、その点に関して大方(1997)⁵⁾は、計画の性格や型の違いにより、参加を通じた情報交換のねらいや合意形成過程の性質の違いがあり、そのために適切な情報公開・参加・合意形成のあり方があると指摘している。彼は、『どのような計画であれ、納得のいく理由を背景とした受忍の同意を含む、高次の合意を参加過程を通じて確認した上で決定されることが望ましい』とし、例えば広域的な幹線道路の整備計画やゴミ焼却場などの計画は、『受益者の一部だけが受忍を強いられる計画』に該当し、この場合には、『少数を犠牲にしないために』納得の上で受忍を引き受ける少数住民の、いわば『インフォームド・コンセプト』としての合意を形成する手法が求められる。これらの問題をクリアする上でのPI手法の役割は非常に大きいといえる。

先述の矢嶋(2002)³⁾によれば、『PIの実施に先立ち、どのような段階で、どのような体制のもとで、どのようなPI手法を用いるかについてのPI計画が必要であり、米国ではそのマニュアル化がなされているが、それらはいくつかのタイプ(■意思決定のための体制づくり/■情報提供/■対面式の対話を通じた情報収集/■行政機関相互のパートナーリ

グ)に類型化されている』と述べている。

これらはPIの先進国である米国の考え方であり、韓国や日本においてはこのようなPIを前提とした計画手続きの標準化や制度化はまだなされていないのが現状である。しかしながら、最近の数多くのPI手法の適用蓄積を反映して、澤田・山中ら(2002)⁶⁾は、PIプロセスの事後評価としてのチェックリストの提案とその有効性を論じている。具体的には、四国地方のPI事例から14事業を選定し、これらの事例における合意形成プロセスに関する評価を、参加者の心理や行動に対する担当者ヒアリングにもとづくチェックリストを用いて行っている。ここでのPIプロセスの捉え方は、(I)情報提供/共有化、(II)参加:5段階の理解度(情報の周知、疑問解消、意見陳述、アイデア提供、意思決定)、(III)グループ構成(グループ発見、リーダー指導、イベント構成)の3つの原理からなると考え、またそれぞれの理解度は意識や行動の変化に基づき判断される。

(3)PI評価方法に関する基本的考え方

この評価方法の議論は、PIプロセスをどのように捉えていくべきかという課題に関係するとともに、言い換えれば、PI手法を用いた計画決定プロセス自体がどのように計画手続きの中で位置付けられるかという問題であるといえる。これは、PIが計画段階における位置付けで大きく異なるが、概ね以下の2タイプに大別できると考えられる。

a)タイプ :問題(課題)解決型PI

このタイプでは、対象事業において比較的明確な利害調整の必要な課題があり、具体的な事業実施計画の決定に関する合意形成に向けた取組みのためのPI手法の適用がなされる。

b)タイプ :思考重視(意思決定)型PI

このタイプでは、計画の初期の段階(構想段階)から計画案をゼロから決定していくケースと、タイプにあるようなこれまでの計画案の見直しを行うケースの両者において、計画代替案の作成を通じて関係者(機関)間のパートナーシップ形成あるいは対象プロジェクトへの参加と負担の意思決定に資する合意形成に向けたPI手法の適用がなされる。

ただし、このタイプ分けは、現時点のPI手法適

用の限界を表しているともいえる。すなわち、最首・寺部・屋井(2002)⁷⁾の指摘のように、『意識調査は計画主体側に調査を活用した意見聴取の認識が浅く、また住民投票についても成熟していない』状況であり、PI手法の整備そのものが大きな課題の一つであるといえる。

5.おわりに

以上のように考察した結果、韓国における道路事業に関する住民参加機会やPI手法の適用環境は必ずしも十分でない。この段階で次に示すような合意形成する手法が求められる。

- 道路事業の透明性および客観性確保のための道路事業計画プロセスに関する方針・制度改善
- PI方式導入による計画手続きの標準化や制度化
- 集団間に存在する論点を合理的に合意形成するための調査方法開発
- PIに関する専門家養成および教育システム展開

本稿でとりあげた事例は、2タイプとして問題解決型や意思決定型を実務に適用するための調査方法論を含んで講演していきたい。

参考文献

- 1) <http://www.knway.org/bbs/index.php>
- 2) ソウル外郭道路事業現況, 建設交通部, 2000
- 3) 矢嶋宏光: 参加型意思決定プロセスとその技術, 土木学会誌, Vol.87, June, pp29-32, 2002
- 4) 屋井鉄雄: 社会資本整備の合意形成に向けて, 土木学会誌, Vol.87, June, pp46-48, 2002
- 5) 大方潤一郎: 住民参加型計画と合意形成型計画, 都市計画210, Vol.46/No.5, pp35-38, 1997
- 6) 澤田俊明, 山中英生他: PI参加者の行動および心理要因に着目したPIプロセスのチェックリストの提案, 土木計画学研究・講演集, No.25, pp693-696, 2002
- 7) 最首 恵, 寺部慎太郎, 屋井鉄雄: 米国の交通計画における意識調査と住民投票, 土木計画学研究・論文集, No.15, pp127-132, 1998