

道路建設の可否を問う市民意向確認プロセスに関する一考察
～松本・四賀直結道路における市民意向確認プロセスを事例として～
The Public Participation Process for the Road Planning in Matsumoto City*

水谷香織**

By Kaori MIZUTANI**

1. はじめに

近年、市民参加型の社会基盤整備において、公正性を重視した市民参加のプロセス設計が求められている。ここでは、利害・関心に着目すること、プロセスに対する利害関係者の承認を得ることなどが重要とされる¹⁾。

本研究では、長野県松本市における松本・四賀直結道路の建設可否をめぐる市民意向確認プロセス²⁾を事例とし、中立的な第三者委員会により設計されたプロセスについて考察を行う。とくに、プロセスの設計者及び実行者、情報提供の方法、市民の利害・関心、市民による対案の提示に着目する。

2. 松本・四賀直結道路市民意向確認プロセスの設計

(1) 松本・四賀直結道路市民意向確認の概要

平成17年4月1日、松本市と四賀村、安曇村、奈川村及び梓川村は合併し、山を隔てた四賀地区と旧松本市をトンネルで直接結ぶという「松本・四賀直結道路（以下、直結道路）」構想が松本市・四賀村合併協議会が策定した新市建設計画の中に位置づけられた。日常生活圏の利便性の確保、危機管理対策の面からもその必要性がいわれる一方で、投資効果、財政負担の面から過大な投資であるといった意見もあり、市民意向は様ではなかった。

そこで、松本市はこの問題について、公平な意向確認方法等の提言を得るために、第三者機関「松本・四賀直結道路市民意向確認研究会」（以下、研究会）を平成17年7月に設置し、研究会から提言された手順に従って、市民の意見を広く聞いたうえで、この道路構想の実現の是非を判断することとした。研究会の役割は、松本・四賀直結道路の建設に関し、公平な市民の意向確認を行うために必要な情報提供や意向確認方法等についての提言、意向確認各プロセスにおける設計、進捗管理及び結果検証、意向確認結果の評価である。図-1のように、研究会の評価報告を受け市長が方針を決定する。

(2) 市民意向確認プロセスの設計

a) プロセス設計の必要性

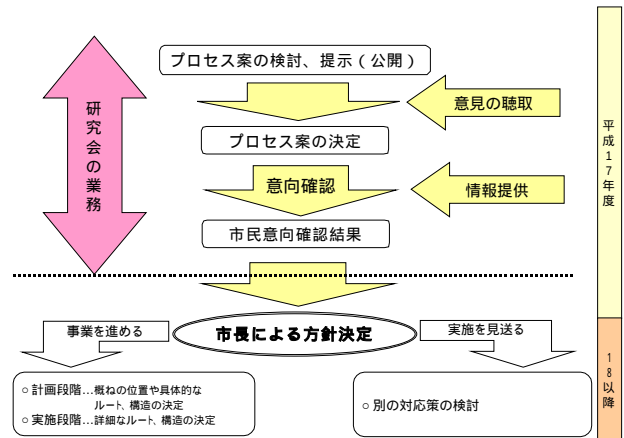


図-1 松本・四賀直結道路市民意向確認の流れ

市民とのコミュニケーションにおいては、表明している「立場(position)」ではなく、心の中の「利害・関心(interest)」に着目し、実質的、心理的、プロセスといった3種類の「利害・関心」を満たす必要がある。とくに、プロセスに関する「利害・関心」を満たすためには、市民参加の実施時期と方法を初期段階で検討する必要がある³⁾。市民参加のプロセスには、条件整理、情報収集、調査解析、目標設定、計画案作成、計画案評価、計画案決定などのステップが含まれる。この一連のプロセスは、参加者と共有化するために図表化したプロセスマップを用いることが望ましい。プロセスに対する信頼感を築き、参加者が自分達に求められる役割を認識し、実質的な議論に集中できると言われている。

b) プロセス設計にあたって

研究会では、直結道路の建設可否について、主に必要性和投資効果/財政負担の観点から市民の意向を確認するためのプロセスを設計し実施した。とくに、道路建設の可否という「立場」ではなく、「救急時には一刻も早く病院に搬送して欲しい」などの「利害・関心」に着目した。直結道路の建設が可、否どちらの評価結果になった場合でも、極力多くの市民の「利害・関心」に配慮ができるよう、「利害・関心」について積極的に意向聴取し、後に可能な限り対策を講じられるようにしている。

また、意向確認プロセスに対する公正性を高めるために、意向確認プロセス自体を事前に公開し、市民からの意見を聴取反映した上で決定することとした。

*キーワード：道路計画、住民参加

**正員、工博、パブリック・ハーツ/岐阜大学工学部
(名古屋市中川区尾頭橋4-13-7 ナビ金山505D
TEL/FAX 052-332-7350
e-mail kao@publichearts.com)

(3) 松本・四賀直結道路市民意向確認プロセス

研究会で最終的に決定した市民意向確認プロセスは、図-2のとおりである。まず、市民意向確認プロセス自体を事前に公開し市民からの意見を聴取し修正を行った【プロセスについてご意見をうかがう会】。プロセスの確定後、住民に道路建設を望まれる理由、望まれない理由を聴き【住民意見交換会（四賀地区）】、その理由に同意する住民を定量的に把握するためのアンケートを行った【四賀地区アンケート調査】。このデータをもとに、松本市全域に道路建設に対する考えと可否について聴取した【全市域アンケート調査】。最後に、自身の意向と異なる意見を有する人々の意向も踏まえた上での前向きな提案を行った【市民討論会】。これら一連のプロセスを踏まえ評価をした結果を市長に報告した。さらに、市民に向けた報告と質疑応答を行った【報告会】。

ここで、うかがう会で寄せられた意見を参考に案を変更した点はつぎのとおりである。四賀地区住民との意見交換会を、参加者を限定しないこととした。寄せられた疑問を“よくある質問と回答”に整理し情報提供を行うこととした。意見の常設窓口を設け、月ごとに整理し「意見集」として公開することとした。開催の周知期間が短かったことを反省し、以降の周知期間はできるだけ長く設定するようにした。

3. 松本・四賀直結道路市民意向確認の各ステップ

(1) 情報提供

意向確認に際し市民に対して情報を提供した項目は、意向確認の趣旨、意向確認プロセス（方法・手順）、これまでの経過、想定される道路の概要、財政の見通し、プロセス毎の意向確認結果、市民の自由意見である。これらの情報は、広報まつもと（平成17年10月1日号）特集、松本市役所大手事務所2階に設置された常設展示場、市公式ホームページなどを通じて提供された。

(2) 住民意見交換会（四賀地区）

住民との意見交換会（平成17年10月17日（月）午後7時～10時50分）は、前提条件となる提供情報についての確認と理解の拡充、直結道路の建設の可否を巡る四賀地区を中心とした住民の意向整理、四賀地区アンケート設計のための参考を目的として開催された。

研究会の委員長が議長となり、住民からの意見や質問が無くなるまで意見交換を行った結果、経緯に対する松本市との認識の違い（直結道路の建設が合併時の条件である／ない）、直結道路の必要性についての意見多数が聴かれた。参加者数は、398人であった。

(3) 四賀地区アンケート

四賀地区全住民の意向を把握するため、住民意見交換会（四賀地区）で聴取された意見に基づき設計したアンケートを実施した。ここでは、16歳以上（平成17年10月

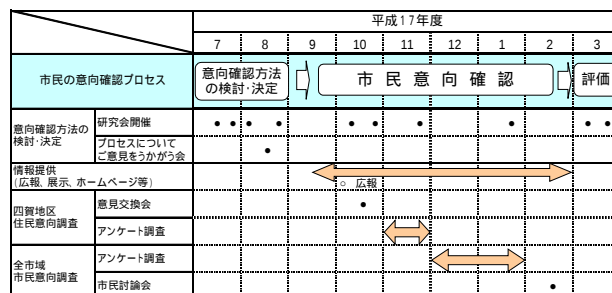


図-2 松本・四賀直結道路市民意向確認プロセス

1日現在）の四賀地区全住民5,283人を対象とした。調査期間は、平成17年11月4日～11月30日である。調査票は、町会を通じて世帯毎に配布した。また、一人ずつ研究会宛に郵送として回収した。アンケートは、6項目20問の選択式を中心とした設問で構成されている。具体的には、属性、市民意向確認プロセス、直結道路に関する提供情報、直結道路の必要性、直結道路建設に対する要望、直結道路以外でこれからの四賀地区で特に力をいれるべき分野とした。回答状況は、配付数5,114（不在、回答不能等による返送数169）に対して、回収数4,221、回収率82.5%である。

ここでは、直結道路の必要性和要望について意向を調査している。必要である（66.4%）、どちらかという必要である（12.3%）を合わせると78.7%となった。また、要望する（70.0%）、どちらかという要望する（11.0%）を合わせると81.1%となった。

直結道路の必要性に関する市民意向のクロス集計結果を表-1に、要望については表-2に示す。これより、主に災害時の代替経路、救急救命上、既存道路の不満により直結道路が必要とされていることが分かった。一方要望については、合併時の条件だと思っている（42.3%）という選択肢が最も多く、ついで必要性が高い（40.7%）となった。合併に伴うこれまでの経緯についての認識が四賀地区住民と松本市では異なり、道路建設可否をめぐる争点の一つとなることが明らかとなかった。

(4) 全市域アンケート

全市域の市民意向を確認するため、16歳以上（平成17年12月1日現在）の市民から3%の無作為抽出をした5,823人を対象としたアンケートを行った。調査期間は、平成17年12月22日～平成18年1月23日である。調査票は、市民意向確認についてのよくある質問、松本・四賀直結道路についての説明資料、四賀地区アンケート調査結果とともに、対象の市民宛に郵送にて配布し、一人ずつ研究会宛に郵送する方法で回収した。アンケートの内容は、5項目15問の選択式を中心とした設問で構成されている。具体的には、属性、市民意向確認プロセス、直結道路に関する提供情報、直結道路建設の是非、これからの松本市が特に力をいれるべき分野、としている。

表 - 1 直結道路の必要性に関する市民意向
(四賀地区アンケート結果より)

(同封の資料にある松本・四賀直結道路を、必要だと思いますか、必要ではないと思いますか、該当する項目1つに、○印をご記入願います。)							
	必要である	どちらかというとも必要である	どちらでもない	どちらかというとも必要でない	必要でない	無回答	合計
① 旧松本市との一体感を感じることができ	35.8%	15.4%	2.7%	1.9%	0.9%	5.6%	26.2%
自分の生活とあまり関係ない	0.9%	9.8%	31.0%	33.3%	34.9%	2.3%	7.3%
四賀地区から旧松本市域への道路が複数となり安心できる	64.6%	66.9%	31.8%	15.0%	2.3%	11.7%	54.5%
国道143号が不通になっても、明料方面など他に経路はある	1.5%	5.8%	12.5%	19.2%	30.7%	1.9%	5.1%
救急車両が通行する際に、時間の短縮効果が期待できる	45.1%	36.7%	18.8%	2.8%	0.9%	6.5%	36.1%
ヘリコプターや高速道路を利用した救急体制を整えた方が効果を期待できる	0.8%	2.9%	9.4%	18.3%	26.6%	1.9%	3.9%
国道143号は冬期凍結の恐れがある	39.0%	34.4%	20.0%	12.2%	6.9%	7.0%	32.0%
直結道路も冬期凍結の恐れがある	3.0%	14.6%	28.2%	37.6%	33.5%	3.3%	9.3%
朝の貴重な通勤、通学時間が数分でも短くなり便利になる	34.3%	26.5%	10.2%	1.9%	0.9%	2.3%	26.9%
短縮される時間が数分ではないのなら必要ない	0.4%	4.2%	30.6%	61.5%	64.2%	3.7%	9.2%
急勾配の坂道となり、自転車通学や歩道が設置されないなら必要ない	1.2%	8.5%	23.5%	38.5%	43.6%	3.3%	7.6%
地区の活性化や道徳化に歯止めをかけることにつながると思う	23.3%	14.6%	5.9%	1.9%	0.9%	2.3%	17.9%
四賀地区及び筑北・東信と旧松本市域との交流が増え、地域の活性化につながると思う	40.7%	25.0%	10.6%	2.3%	2.3%	9.3%	31.4%
自動車が増え都市化が進み、自然豊かな四賀地区の良さが失われると思う	0.6%	4.4%	10.6%	14.1%	14.7%	1.4%	3.2%
その他	1.7%	1.9%	4.7%	8.0%	8.3%	1.4%	2.5%
無回答	0.5%	1.0%	3.5%	1.9%	1.8%	79.0%	4.9%
対象者数	2,801	520	255	213	218	214	4,221

表 - 2 直結道路の要望に関する市民意向
(四賀地区アンケート結果より)

(2) 同封の資料にある松本・四賀直結道路の建設を要望しますか(求めますか)・要望しませんか(求めませんか)・該当する項目1つに、○印をご記入願います。							
	要望する	どちらかというとも要望する	どちらでもない	どちらかというとも要望しない	要望しない	無回答	合計
① 四賀地区の夢である	34.1%	16.1%	5.0%	1.0%	1.3%	24.7%	26.6%
必要性が高い	51.4%	34.5%	5.7%	0.5%	0.0%	23.6%	40.7%
新市建設計画に盛り込まれており、合併時の条件だと思っている	51.9%	40.6%	11.3%	3.0%	1.3%	25.8%	42.3%
合併特例債などにより、財政的な負担が少なく建設できるチャンスである	46.1%	41.6%	12.1%	3.0%	0.9%	20.2%	38.3%
望むものはもっと良い道路であり、資料にある道路では課題を解決できない	3.1%	15.9%	34.0%	35.0%	22.3%	10.1%	9.3%
財政負担が大きく、これ以上松本市の借金を増やしては行けない	0.7%	4.3%	23.0%	34.5%	44.6%	12.4%	6.9%
直結道路建設以外のより良い代替案を検討すべきである	0.6%	7.1%	35.1%	48.7%	51.9%	14.6%	9.0%
直結道路建設より優先すべき行政課題(施策)がある	0.4%	5.4%	29.8%	50.3%	55.4%	7.9%	8.4%
その他	0.7%	1.9%	3.5%	4.1%	6.4%	2.2%	1.5%
無回答	4.0%	6.0%	11.0%	3.0%	4.7%	27.0%	5.2%
対象者数	2,954	466	282	197	233	89	4,221

回答状況は、配付数5,772(不在による返送数51)に対して、回収数2,110、回収率36.6%であった。

直結道路建設可否に関する市民意向のクロス集計結果を表 - 3 に示す。これより、費用対効果や全市的な観点からの必要性に欠けるなど建設に否定的な意見が多く選択されたことがわかる。また、四賀地区住民の4割が合併の条件を建設要望の理由としていることに対して、全市的な観点から判断するべきだという意見が23.7%あった。とくに、建設可否について、どちらでもない(32.0%)、どちらかというとも建設すべきである(29.8%)と選択した被験者でも全市的な観点からの判断を望んでいることが分かった。

(5) 市民討論会

2種類のアンケート結果を踏まえ、つぎの2点を目的とした市民討論会が開催された(平成18年2月18日(土)午後1時~4時30分)。四賀地区住民と松本市全域の市民の意向を踏まえた上での市民のより深い意向の確認、異なる意見を持つ人も出来る限り満足できるような市民による課題解決策の提案、である。テーマは、

表 - 3 建設可否に関する市民意向
(全市域アンケート結果より)

建設の可否について									
	建設すべきである	どちらかというとも建設すべきである	どちらでもない	どちらかというとも建設すべきではない	建設すべきではない	無回答	全体		
① 四賀地区の約8割の方が必要だと思っており、全市的な観点からも必要である	69.6%	36.1%	2.3%	0.2%	0.0%	1.7%	16.8%		
合併特例債などにより、財政負担が少なく建設できるチャンスであり、松本市にとって望ましい経費の使用方法である	42.9%	34.8%	3.9%	0.2%	0.2%	3.4%	13.2%		
四賀地区の約8割の方が直結道路の建設を要望しているため、直結道路以外の方法では要望は満たされないと思う	25.3%	22.4%	4.4%	0.4%	0.0%	0.0%	8.5%		
松本市は直結道路を「合併の条件ではない」としているが、四賀地区の4割以上の方は「合併の条件である」と思っているため、四賀地区の4割以上の意見を尊重した判断をすべきである	18.2%	20.1%	4.1%	0.2%	0.7%	0.0%	7.1%		
財政負担が大きくなっても構わないから、もっと利便性の高い道路を検討するべきである	10.5%	6.9%	2.3%	2.4%	1.1%	1.7%	4.0%		
財政負担の大きさに見合った効果は期待できない	1.0%	6.3%	19.3%	40.2%	52.1%	13.8%	26.6%		
四賀地区の約8割の方が必要だと思っているが、全市的な観点からは必要性は小さい	2.7%	10.3%	23.7%	38.9%	43.3%	6.9%	26.0%		
四賀地区の4割以上の方は「合併の条件である」と思っているが、松本市は直結道路を「合併の条件ではない」としている。「合併の条件」に対する認識の違いはあるが、全市的な観点から判断すべきである	10.1%	29.8%	32.0%	26.1%	19.0%	12.1%	23.7%		
直結道路建設より医療・福祉などの事業に予算を配分すべきである	1.4%	3.2%	20.1%	39.1%	42.5%	5.2%	23.6%		
四賀地区の約8割の方が直結道路の建設を要望しているが、既存の道路の改良など直結道路以外の方法を検討すべきである	1.0%	8.2%	20.6%	40.0%	35.0%	12.1%	23.4%		
よくわからない	3.0%	5.8%	33.0%	3.4%	1.8%	10.3%	9.1%		
その他	3.4%	4.5%	3.1%	1.3%	3.3%	5.2%	3.0%		
無回答	1.0%	0.3%	1.5%	0.4%	0.0%	60.3%	2.2%		
回答割合(母数(対象者))	296	379	388	532	457	58	2,110		

「松本・四賀直結道路に関して、みんなが納得できる課題解決策は?」とした。参加者は、松本市民及びこの問題に関心のある方とし、参加希望は討論者と傍聴者に分けて募集した。討論希望者は別途募集要項に沿って提案要旨を提出し、研究会による審査の上討論者を決定した。

この結果、討論者は13名、傍聴者は630名となった。また、今後の進め方、救急医療体制や防災体制などの危機管理、旧松本市~四賀のアクセス向上、地域活性化、財政負担、費用対効果、直結道路以外の課題について提案がなされた。具体的には、高速道路にある既存の工事用車両の出入口を救急や消防の危機管理に転用する、居住人口増対策、少子化・高齢化等福祉対策事業などを並行して実施する、などがあった。

(6) 評価・報告

研究会は、これまでの市民意向確認の全プロセスを評価した結果、『松本市民の意向は、松本市は松本・四賀直結道路を建設するべきでなく、建設推進の人々の思いは別の方策によって実現されるよう努力すべきである、ということであると本研究会は解釈する。その理由は以下のとおりである。(以下、省略)』とした。とくに、道路建設の必要性の根拠を、国道143号の現状への不満、救命救急上の理由、災害時の対策的役割とし、より少ない費用で必要性が満たされる諸策があればそれを採用するべきだと判断した。また、半数近くが反対している事実は重く、建設するならば十分な説明が必要だ、が代替的方策で解決されないこと、財政的不安が問題にならないことの二点を説得的に説明できるか大いに疑問であるとした。これらは、市長に報告され(18年3月23日(木))、後日市民への報告と質疑応答を行うために報告会が開催された(18年4月8日(土)午後2時~5時)。

4. 考察

(1) 誰がプロセスを設計し実行するか

プロセス設計の目的は、徹底した情報提供と十分な意見交換を通じた市民の深い意向確認を効率的に実施し信頼構築を行うこととすると、良いプロセスが設計可能な知識と技術、利害関係者の同意を得ることができれば、設計者は誰であっても良いと思われる。ここで、中立性、公正性については、利害関係者の同意を得るための重要な要素と考えられる。この中立性、公正性を明示する方法として第三者委員会は有効であるが、有名無実化しないことが前提である。また、土木工学の専門知識、市民参加の理論と実践に関する知識、多様な情報を論理的に整理し表現する能力に加え、プロセスを遂行する責任が発生するため、正当な対価が支払われるべきである。

(2) 情報提供は適切であったか

アンケートでは、情報提供について「同封した資料で十分な情報が得られたと思うか」と問うている。これに対して「十分得られた、ある程度得られた」と回答した被験者は、四賀地区アンケート結果では66.4%、全市域アンケート結果では71.9%であった。これより、市民が判断をするための情報提供は十分であったといえる。

しかしながら、意向確認プロセスの最後の報告会では、道路建設を推進する立場の参加者から、誰もが納得できる情報を提供すべきだという発言があった。具体的には、直結道路が旧松本市と四賀村の合併条件であることを全市域アンケートに同封する資料等に盛り込むべきであったという意見である。一方の松本市は合併条件ではないとしている。このような異なる認識をもつ情報の提供にあたって、全住民の納得感をより高めるためには、意向確認プロセスの初期段階において、少なくとも利害関係者の代表間で、議論の前提となる事実を十分に確認し共有化をするステップを設ける必要があると思われる。

(3) 市民の意向は十分に確認できたか

住民意見交換会で聴取した住民の「利害・関心」に基づくアンケート設計を行うことで、「利害・関心」の定量的な把握が可能となった。とくに、直結道路を必要とする理由が明らかになったことで、建設を否とした場合でも、国道143号の改良、既存病院の活用、高速道路の利用など必要性に対する対策の検討が可能になった。

また、四賀地区アンケートにより直結道路の要望理由として経緯があげられていたが、全市域アンケートでその件についても問うことにより、研究会が『市民は合併の条件もしくは約束という議論に踏み込むよりも、より具体的に直結道路の必要性や財政負担の問題を検討すべきであると言っている』と解することを可能とした。

とくに、建設の可否について、どちらでもないと回答をした388人(18.4%)の直結道路に対する意向として、よくわからない(33.0%)のつぎに、「合併の条件」に

対する認識の違いはあるが、全市的な観点から判断すべきである(32.0%)が多く、プロセスに対する関心は非常に強いことが明らかとなった。

このように、「利害・関心」に着目した定性的な分析と定量的な分析を駆使することで、人口22万人を有する松本市の市民意向の確認は十分にできたと思われる。

(4) 市民による提案は有効か

最終段階にあたる市民討論会では、松本市民として互いに少しでも満足感、納得感を得るために、実現可能な具体策を提案することとした。非常に難しいテーマであったにも関わらず、討論者として登壇した市民は、真摯に各自の提案内容を発表し討議を行った。地域の情報や全市的な観点から、検討に値する提案が多数されたといえ、評価結果においても引用されている。

課題点としては、討論者の選定方法に関する公開性がある。短時間での議論の質を確保するため、研究会より提案内容の建設性と多様性が評価され討論者が限定されたことに不満の声があった。選定結果の公開方法についても予め公開しておくことが良いと思われる。また、討論者はこれまでの意見交換会やアンケート結果から各自問題点を抽出し提案を行ったが、市民による討論をより深く有意義なものとするためには、企画者が予め論点を提示するという方法も考えられる。

5. おわりに

本研究では、長野県松本市における松本・四賀直結道路の建設可否をめぐる市民意向確認プロセスを事例とし、中立的な第三者委員会により設計されたプロセスについて考察を行った。これより、利害・関心に着目したプロセス設計、プロセスに対する市民意向確認、市民による建設的な提案を前提とした討論会の開催など、その有用性が実証的に示されたといえる。

しかしながら、市民意向確認の評価結果に対して、直結道路建設を望む市民からは不満の声もあった。社会基盤整備への財源が削減される中で、今後はより一層の社会的合意形成が必要になると思われる。未だ過渡期にある市民参加型の社会基盤計画において、市民参加の理念、技術、実行体制などの更なる発展が期待される。

謝辞

本研究を推進するにあたり、松本・四賀直結道路市民意向確認研究会、松本市役所、(財)長野経済研究所の皆様には多大なご協力を頂きました。ここに感謝の意を表します。

参考文献

- 1) NPO法人PI-Forum: <http://www.pi-forum.org/>
- 2) 松本市公式HP: 松本・四賀直結道路市民意向確認, http://www.city.matsumoto.nagano.jp/aramasi/sisei/m_s_douro/
- 3) 世田谷まちづくりセンター: 参加のデザイン道具箱, 1993