

計画づくり段階におけるPI手法導入の意義と課題*

Where is the sense in incorporating PI into the development stage of a fundamental vision? *

西井和夫**・佐々木邦明**

By Kazuo NISHII**・Kuniaki SASAKI**

1. はじめに

本研究の背景には、最近のPI手法の実践事例の蓄積とPI手法の計画手法としての確立に向けた検討の必要性の高まりがある¹⁾。とくに、計画づくりの早い段階におけるPI手法導入の傾向が多く、PI手法の有効性ととともに、その導入の中で見えてきた課題もあり、それらを整理しておくべき時期に来ている²⁾。そこで、本論文では以下の3点を主たる目的に据えてPI手法におけるコミュニケーション活動について考察する。

- ① 計画づくりの早い段階におけるPI手法導入の意義/位置づけの確認
- ② PI活動の評価に関する基本的考え方(評価視点)の提案
- ③ 具体的な事例を踏まえたPI手法導入の課題の整理

2. 計画づくりにおけるPI手法の意義

(1) 何故、早い計画段階での導入なのか?

本節では、計画づくりの上流部である基本構想から概略計画を立案するプロセスの中で導入されるPI手法の意義を明らかにする。ここでは地域高規格道路概略計画立案過程におけるPI手法導入によるコミュニケーション活動を取上げるが、早期のPI手法導入の理由としては以下の2点が考えられる。

① 計画づくりにおけるコミュニケーション活動の必要性の高まりが背景:

とくに、道路整備計画策定および事業実施の計画プロセスの中での関連主体間の計画づくりにおける意思疎通(コミュニケーション)は、説明責任や公正中立性といった手続きの適切性などの評価の観点から、また地域のニーズや意向の把握に基づくより良い計画づくりへの効果が期待できるという観点からも重要な役割をもつ。

*キーワード: 市民参画、PI、基本構想、計画プロセス

**正員、工博、山梨大学大学院医学工学総合研究部

(山梨県甲府市武田4-3-11、

TEL055-220-8533、FAX055-220-8533)

② 早い段階での導入のメリットが大きい:

地域高規格道路整備の場合、大規模・長期の整備計画策定となり、計画づくりの上流部である基本構想段階においてPI手法を導入するメリットは大きい。例えば、計画づくりの初期の段階において、当該計画に対して期待する側面ばかりでなく、当該計画に対する懸念や疑問の側面を把握でき、基本構想レベルでの計画のたたき台案として検討すべき項目を確認できる。また、さらに次の段階である概略計画の立案にあたって配慮すべき事項をこの段階でのコミュニケーション活動を通じて抽出・整理でき、結果として概略計画立案へのスムーズな計画プロセスの流れが期待できることが挙げられる。

(2) PI手法導入の意義

従来より、道路計画の基本構想は、基本的には行政内部あるいは行政主導の委員会等で主に検討されてきた。これは、専門家集団による計画づくりとして制度化された計画プロセスの中で位置づけされているが、地域住民にとってその基本構想に関する意思決定過程やその内容に関する情報が十分知らされず、そのため手続きの透明性や客観性に欠けるといった印象を与える場合がある。

また地域の住民にとっては、道路計画が基本構想(基本計画)→(概略計画)→計画策定(整備計画)→事業実施(実施計画)という計画の一般的な流れに沿って検討が進められること、あるいは住民に提示されている案がどの段階のものであるか、等の計画づくりの全体像の内容やその手順について十分理解できていない場合も考えられる。そのため、市民参画や市民参加が計画づくりの中でどのような意味や意図をもって組込まれているかを明確にする必要がある。

従来の道路計画の計画策定プロセスでは、都市計画や環境影響評価等の(整備)計画段階での住民説明会において市民の参加を得て、当該道路整備の必要性、事業の妥当性・公益性に関する説明、計画案に関連する沿道地域の土地利用調整や環境影響評価の課題、さらには沿道住民との利害調整等の課題を提起し議論されることになっている。これは、地域住民にとってみれば、当該道路整備計画に関する計画策定の一連の流れの下流部で、それまでの上流部側の基本計画レベルの計画決定経緯及び

その内容の確認の説明と、整備計画段階の具体的な利害関係の生じる課題に関する説明等とが一時的になされる状況ともいえ、結果として計画案に対する理解とそれにもとづく合意形成に時間を要する場合があります。

したがって、基本構想という計画づくりの早い段階でのPI手法の導入の最大の意義は、地域住民が当該道路整備に関する理解を深め、それに基づき基本構想レベルから概略計画を経た計画策定という一連の計画づくりに積極的な参画できる機会を与えるためのコミュニケーション活動にあるといえる。

3. PI活動の評価視点

(1) 評価対象のPI手法導入例

ここでは、地域高規格道路概略計画立案過程（基本構想から概略計画を立案するプロセス）の中で導入されたPI手法を取上げる。具体的には、山梨県の新山梨環状道路東側区間におけるPI手法導入によるコミュニケーション活動であり、計画づくりの早い段階での住民参画とそのPI活動を見守る協議会設置・運営を通じて行われた住民への情報提供/住民からの意見聴取/住民・事業者とのコミュニケーションといった実践的取組みである。以下では、この実践事例の概要を紹介し、次いでPI活動の評価視点を整理する。

まず今回のPI手法は、山梨県と国土交通省が新山梨環状道路東側区間の概略計画の立案にあたり導入したものである。図-1は、このPI手法の計画づくりにおける位置づけを示している。これより、『計画づくりの早い段階から、関係する市民等に情報を提供したうえで広く意見を聴き、地元住民や道路利用者ならではの出て来ない意見や情報を収集し、それらを計画に反映させる道筋を示すこと』がねらいとなっている。またこれにより、『手続きの透明性・客観性・公正さを高め、公益的な観点から、市民・行政の双方にとってのより良い計画づくりを目指す』こととしている。

そこで、PI活動の基本的な枠組みを維持するため、当該区間に係る第三者機関としての協議会を設置し、PIによる計画づくりにおいて、『手続きの透明性・客観性・公正さを確保し、公正中立・専門的な立場からPIプロセスの助言、評価等を行う』こととした。具体的な協議会のミッションとは、以下の4点である。

- ① 市民参画の進め方に関する助言・評価
- ② 提示する情報の内容や質、タイミング等に関する助言・評価
- ③ 市民等の意見の整理・分析への助言・評価
- ④ ①～③を総括して、概略計画立案にあたって配慮すべき事項・方向性などの道路管理者への報告
これらのうちでコミュニケーション活動に関する事項

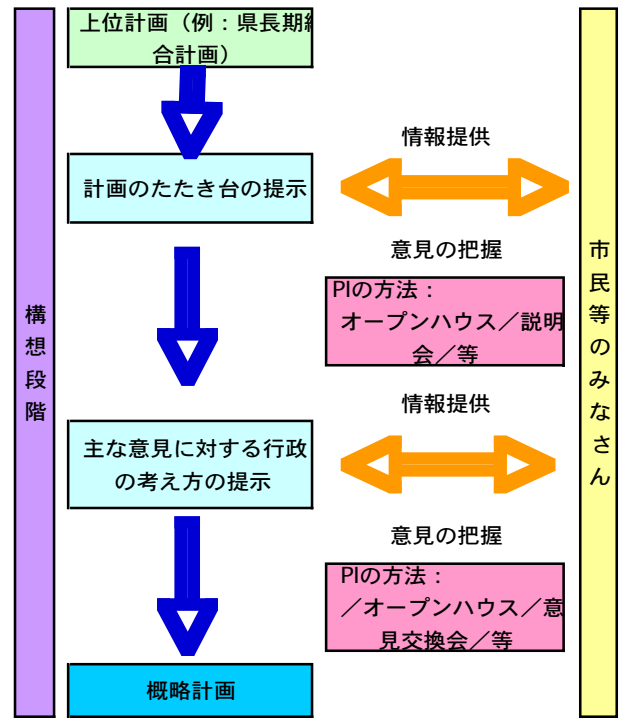


図-1 計画づくりにおけるPI手法の位置づけ

は基本的には前3者である。ただ、最後の第4点目も、道路管理者への報告とともに地域住民への報告内容の周知も協議会の果たすべき役割として含まれている。

ここで具体的なPI手法の実践経緯を紹介すると、まず協議会設置後に、事業者側からの『計画のたたき台』（当該区間の構想案：起終点、道路種別、設計速度等の基礎的条件を所与に検討した比較ルート帯から選定した事業者が構想している500m幅のルート帯案）の公表を、事業全体の必要性、ルート帯の比較検討内容、整備効果と環境等への影響・その他の配慮項目（暫定2車線整備などの段階整備の考え方）とともに示し、これらに関する地域住民の意見の聴取をはかった。さらにこの市民への情報提供と市民からの意見の把握の繰返しを通じてより良い計画づくりを進めてきた。この中で、計画のたたき台を中心とした事業者側からの情報提供とこれらに関する市民等の意見聴取から成るPI活動は、広報紙、アンケート、説明会、オープンハウス、そして事業者/住民/協議会の全体意見交換会などの様々な形式と複数回のキャッチボール（具体的には合計6回の協議会開催と2回の専門部会を通じて、情報提供のあり方、意見分布の分析に基づく情報公開・補足回答などの追加対応など第三者機関としてのアドバイス・評価）によって実施されていた。

(2) どのようにPI活動を評価すべきか

一般的にPI活動を評価する際の基準とは、地域住民など関係主体への情報提供とそれに対する意見聴取の手

順の繰返しにより、いわゆる意見や議論が出尽くした状況となったと判断できることが挙げられる。ただし、この判断は絶対的な基準があってなされるものでなく、また実際の PI 活動における時間的・予算的制約により打ち切らざるを得ない場合もあり得る。むしろ、個々の PI 手法の導入意図・目的と照らし合わせて所期の目標達成に必要なコミュニケーション活動が十分なされたかどうかのポイントといえる。したがって、PI について従来からよく指摘されているように、PI イコール合意形成ではなく、PI の中でのコミュニケーションがどのようになされたかに着目した PI 活動の評価が必要である。

そこで本論文で取上げた PI 活動の評価に関しては、その導入意義を踏まえて、事業者側から市民等への働きかけとしての『(より良い計画づくりに必要な)情報が広く伝えられたか』、市民等からの事業者側への応答としての『住民からの意見を広く聴取できたか』、そして全体的に見た場合の『住民・事業者とのコミュニケーションにおける相互活動は十分なされたか』に着目する。さらに、表-1に示すように、それぞれの評価視点について具体的な項目をいくつか据えることとした。

4. PI 活動評価に基づく課題点

まず、評価視点の1つ目の『情報の提供』については、伝達手段(メディア)の多様性および市民参画の広範さに関する設定の妥当性の検証方法そのものが課題といえる。おそらく、基本的な考え方としては『できるだけ多様で広範囲な形での情報提供』ということになるが、現実的には、広報予算や日程的な制約をも満たす必要がある。そのため、情報提供の対象範囲(とくに空間的な広がり)については、想定地域高規格道路整備に関わる計画圏域をカバーできるように配慮すべきである。その上で、コミュニケーション活動を通じて、十分な情報提供でなかったとする指摘がある場合には PI プロセスの中で対応することになる。なお、このときの判断は、第三者機関としての PI 協議会によってなされるが、概略計画立案後においても継続的なフォローアップも必要といえる。次に、情報提供に関するわかり易さ、表現方法、情報ニーズへの対応そして時宜性については、一言でいえば事業者側の伝えたい情報提供の明確さが課題といえる。とくに、道路計画に関する計画づくりの全体的な流れあるいは計画のたたき台の例示の意図など、PI プロセスのうちで最初に事業者側から投げかける情報が如何に明確になされるかは PI 活動の評価に大きく影響する。最後に、情報提供の客観性、公正さ、そして透明性については、PI 協議会の審議プロセスが第三者機関として健全に機能しているかどうかという自己点検評価

に関する問題である。これは、他の評価視点とも共通する PI 活動全般にその充足が必須的に求められる課題である。

次に、2つ目の評価視点である『市民からの意見聴取』については、意見聴取の方法の適切さへの更なる工夫をやはり課題として挙げておくべきであろう。具体的には、メディアの多様性や対象者の広がり確保、あるいは担当者の接し方などの参加のし易さへの工夫を指す。この課題は、上述の情報提供方法の妥当性評価の課題と同様に、受け皿づくりの物理的・時間的制約から完全な対応は難しい。そのため現実的には、次に掲げる課題の意見聴取の分析方法の有効性/妥当性のもとで、意見聴取の収束を適切に判断する工夫を行うことになる。意見聴取に関するもう一つの課題である意見聴取の分析方法について注意しなければいけないことは、意見分布の量的把握に偏った分析に陥らないように心がけることである。何故ならば、PI 活動の実態として、計画案についての賛否の明確な意向をもつ市民ほど事業者側からの情報提供に対して敏感に反応し、結果として意見の量的分布はそれらの賛否の構図を浮き出させる傾向をもつ。このこと自体は相対立する論点を明確にする上で意義深い。意見聴取の把握においては、計画づくりに対する期待する意見と懸念する意見の両方、中間的(中立的)な意見、さらには独自の捉え方等の少数意見を含めて、質的に異なる種々の意見をどのように類型化できるかがより重要なポイントといえる。

評価視点の3番目の『コミュニケーション活動』については、事業者と市民の2者間および協議会を含めた3者間の意思疎通のためのコミュニケーション活動の評価を指す。具体的には、より良い計画づくりに向けて、①計画づくりの全体の流れの周知と確認、②基本構想案(計画のたたき台)の情報提供と意見聴取に基づく計画案への検討、③②を踏まえた概略計画立案にあたり配慮すべき事項の整理、そして④PI 活動評価、という PI プロセス全体の進め方の円滑さをどのようにマネジメントするかが課題といえる。おそらく、概念的には PDCA サイクルを明示的に取上げることになるが、計画づくりの上流部での PI 手法導入のケースでは、計画案自体の詳細部分が未決定で、概略計画以降の段階での検討に委ねられる部分もあるため、実践的には PI プロセス全体の活動評価から明らかになった諸点を整理し、次の検討段階へそれらを引き継ぐ工夫がより重要な課題といえる。

5. 補論

ここでは、本論文の主題である PI 手法導入の意義とその課題に関連づけて、若干の補論を付け加えてお区こ

とにする。

本研究は、計画づくりの早い段階での PI 手法導入の意義を明らかにするとともに、PI 活動の評価視点を項目立て、実践事例の中で見えてきた諸課題を整理することを目的としてきた。この中で、PI 手法導入のねらいや Pi 活動の評価視点において、PI をコミュニケーション活動として捉えている（位置づけている）ことが前提となっているといえ、そのために円滑で、公正中立な、そして客観的な判断が期待される PI 協議会の立場が非常に重要な役割をもつものと考えられる。

本論文で取上げた事例においては、PI 協議会に課せられたミッションは、いわゆる第三者機関としての PI プロセスの円滑な進行とその妥当性の判断を第一義とし、その上で計画づくり（基本構想）のたたき台案の評価および概略計画策定に向けた配慮事項の整理までを担うものであった。したがって、本論文で整理した諸課題はこのような位置づけの PI 協議会の設置と運営を前提としたものであり、計画づくり段階の PI 手法導入にあたり、この方式が唯一のものである必要はない³⁾。

他の PI 手法の実践事例を見るまでもなく、こうした PI プロセスにおいて設置される PI 協議会の形式は様々であり、したがってそのミッションも実は定型的とはなっていない。すなわち、まだそのような制度化が十分確

立されていないというのが現状である。ただ、前節で挙げた諸課題のうちのいくつかはコミュニケーション活動の妥当性（公正さやわかり易さ、対応の的確さ）を適正にジャッジする運営手法を用意することで実効を上げることが可能である。むしろ PI プロセスの全体の流れとその後のフォローアップを含めた時間管理手法の制度化との関係で PI 協議会をどのように位置づけていくかが課題といえよう。

注) 本論は、山梨県と国土交通省が新山梨環状道路東側区間の概略計画の立案にあたり導入した PI 手法を取上げているが、あくまでもこうした実践事例を通じて PI 手法の意義と課題について著者らの論点整理と私見を述べたものであり、PI 協議会での議論や審議内容とは独立したものであることを追記しておく。

参考文献：

- 1) 西井和夫(2003)：日本における PI を用いた道路事業事例の紹介、韓国交通開発研究所 (KOTI) 発行、月刊『交通』、vol.69(PI 特集)、pp24-31(in Korean)。
- 2) 矢嶋宏光(2002)：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。
- 3) 屋井鉄雄,前川秀和(2004)：『市民参画の道づくり』、ぎょうせい

表一 1 PI 活動の評価視点と項目の整理

評価視点\項目	(より良い計画づくりに必要な) 情報が広く伝えられたか	住民からの意見を広く聴取できたか	住民・事業者とのコミュニケーションにおける相互活動は十分なされたか
メディアの多様性	情報提供手段としての広報紙、オープンハウス、説明会、意見交換会、HP、記者発表	市民からの情報発信（意見表明）の手段の確保：意見ハガキ、コメントカード、FAX、手紙、電子メール	事業者からの情報提供、市民からの意見聴取という基本的なコミュニケーション活動のためのメディアの多様性、協議会を含めた3者のコミュニケーションの確保の十分性
多くの市民の参画	説明会、オープンハウスの開催場所、時間帯、開催回数	同左	コミュニケーションの機会（場所/時間/頻度）とその密度（個別対応の機会）
わかり易さ	計画のたたき台の例示方法	説明会やオープンハウスでの担当者の対応（説明）	用いられる言葉/用語への理解度
表現方法	情報提供の可視化（ビジュアル化）	説明資料/広報紙、オープンハウスでのポスター	図面/イメージ図の表現方法の適切性
ニーズへの対応	市民が知りたい情報に関する適切な対応	市民と担当者との1対1の対応、全体意見交換会での意見の掘下げ	意見聴取に基づく回答とその後の応答
時宜性	情報提供のタイミング	意見ハガキやコメントカード等による意見頻度・分布の推移	コミュニケーションの集約/収れん傾向の判断
客観性	計画のたたき台の内容/地域高規格道路整備の必要性/当該区間整備効果/環境等への影響・その他の配慮事項	協議会での意見分布の整理・分析、これまでの意見に対する回答、意見に基づく客観的資料作成	同左
公正さ	情報提供・公開の手続き/協議会審議	意見聴取・回答への手続き/協議会審議	コミュニケーションの中立性確保
透明性	検討の進捗状況/協議会の審議状況を含む計画づくりの流れの提示	同左	同左