

交通計画におけるPIの設計をめぐる問題点に関する一考察*

Problems over Setting Out a Public Involvement Program in Transportation Planning*

泊 尚志**・屋井鉄雄***

By Naoyuki TOMARI** and Tetsuo YAI***

1. はじめに

わが国の社会資本整備の計画にPI(public involvement)が導入され始めて久しく、これまでに実務的にも制度的にも(たとえばガイドライン¹⁾)普及しつつあり、多種多様な姿でPIが運用されつつある。しかし、一方では、形式的にPIが導入されるような事例も見受けられ、PIの形骸化が懸念されている。

また、近年、計画策定の場面で計画手続きが特に重視されている。たとえば、都市計画決定をめぐる行政訴訟において、従来は計画内容自体の違法性が争点となっていたのに対し、近年では計画手続きの違法性が争点化している。特に、PIのありかたにまで言及しつつあることを見逃せない。今後、計画手続きやPIのありかたが一層厳しく問われていくことが予想され、最低限保障されるべきPIの要件を明示し、さらにPIを制度的に明確に位置付けることが喫緊の課題であるといわざるを得ない。

PIの要件やありかたをめぐっては、これまでさまざまに論じられている。しかし、要件体系の全体像が明確に示されていない場合が多く、そのため個別の整理の域を越えずに知見が蓄積されてきている。そこで、屋井²⁾は、計画確定行為の要件を計画内容と計画手続きの要件に分解し、PIの要件を後者の一つに位置付けて、要件体系の全体像を明示し、PIの要件として「手続・情報の透明性」、「説明方法の説得性」、「対話機会の充分性」、「意見反映の納得性」の4つを提案している(図)。このように、これまでにPIの要件が提案されているものの、その内容は理念的な域にとどまっている。しかしながら、実際に計画プロセスにPIを導入する局面を想定するならば、PIの要件を具体化することが重要であると考えられる。

本稿では、計画主体がPIを設計する場合を想定して、PIの要件を具体的に明示するために検討すべき問題点を捕らえ、PIの要件を具体化する方向性について考察す

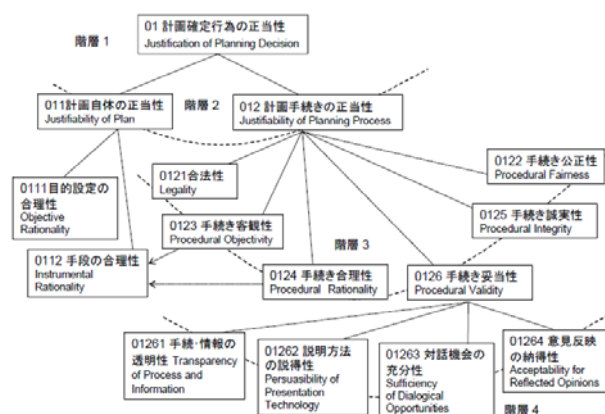


図 計画確定行為の正当性を構成する概念体系図²⁾
(階層4がPIの要件に相当する)

るよう試みる。なお、計画主体が法的な最終決定権を有しているような広域の交通計画を対象として、簡単のために計画主体と市民の2主体がコミュニケーションを図る場面を想定することとする。また、本稿ではPIを「最終決定権を有する計画主体と市民の双方がコミュニケーションを通じて互いに計画手続きを受容すること、または互いに計画手続きを受容したことを確認すること」と定義する。

2. PIの設計をめぐる問題点

屋井²⁾を参考に、PIを構成するコミュニケーションの要素を「公開」、「説明」、「対話」、「反映」と捕らえ、各要素の成立要件をPIの要件と考える(1.で先述した4つの要件。各要件の詳細は参考文献²⁾を参照されたい)。

要素ごとにコミュニケーションの流れを想定し、各要素の成立のための理念と、それに基づく計画主体の手段(PIの要件に照らして選択するコミュニケーションの方法)、その手段を選択する場合に起こり得る問題を概念的に捕らえ、表に整理した。ここで、起こり得る問題とは、計画主体が選択した手段に対する市民の反応に着目して捕らえている。また、市民がPIに不満を抱くことは、後にPIの瑕疵が問われるリスクを内包しているため、これを問題に含めた。なお、同表中の点線を挟む2項目は、

*キーワード: 交通計画, 道路計画, 計画手続き体系, PI
**学生員, 修(工), 東京工業大学大学院総合理工学研究科
人間環境システム専攻(横浜市緑区長津田町 4259,
TEL & FAX: 045-924-5675)
***正員, 工博, 東京工業大学大学院総合理工学研究科
人間環境システム専攻(横浜市緑区長津田町 4259,
TEL: 045-924-5615, FAX: 045-924-5675)

表 PI の設計をめぐる問題点

コミュニケーションの要素	要素成立のための理念	計画主体の手段	起こり得る問題	問題が解決または軽減するために不足している視点
公開	情報の透明性を高めたい	政策形成過程の情報など、内容が未確定であっても情報を公開する	未確定の情報を鵜呑みにしてしまうなどのように、市民の誤解を招きかねない	公開内容に対する中立的な視点
	市民の誤解を招かないように公開したい	内容が未確定の情報を非公開にする	情報が隠蔽されているという批判を受けかねない。情報を公開する段階が遅くなる	
説明	計画の早い段階から説明したい	計画の早い段階から説明する	説明内容が曖昧になり、市民の理解を得にくい。説明が批判を受けかねない	説明方法(説明が適切なタイミングで行われたか)を評価する中立的な視点
	説得力のある説明をしたい	内容が確定的になる時期を待ち説明する	内容が確定的になってからの説明について批判を受けかねない。説明する段階が遅くなる	
	詳細に説明したい	専門的・技術的な内容をも詳細に説明する	説明内容が難解な場合には市民の理解を得にくい。そのため、説明が形式的だと批判を受けかねない	
対話	対話(内容)が充分に取り交わされるように機会を設定したい	対話の内容に重複が多くみられる場合には、対話機会が充分であると判断する	まだ直接対話機会を得ていない市民が不満を抱く(市民に対話機会が充分であると認識されない)	対話内容の重複を回避するような(対話内容の充実を図る)ファシリテーション機能(中立的な視点)。または、個別の市民意見を統括しうる代表的な市民の視点
	対話が量的に市民に満足されるように機会を設定したい	市民の(個別の)要望に応じて、対話機会を設定する	市民の要望が(個別に)ある限り、半永久的に対話機会を設定し続けなくてはならない。そのため、計画手続きを遅延するなどの手段に利用されかねない	
反映	市民が納得する検討過程を経て意見を反映したい	意見の反映・未反映に至った検討過程について詳細に説明する	市民が、意見反映の結果に納得しない場合に、コミュニケーションをも批判されかねない	市民が検討過程と意見反映の結果を区別して評価し得るようなファシリテーション機能(中立的な視点)

双方の問題を補う代替案であると捕らえ得る。このような整理からも、PI の要件を理念的に明示することなく、より具体的なレベルで議論する必要があることを再認識できる。

3. 第三者的要件の必要性

表に示した問題は、PI の要件に基づいて PI を設計するさいに起こり得るため、それらの要件自体ではカバーできない。したがって、PI を構成するコミュニケーション(の要素)の外部に位置するいわば“第三者的”要件が必要となる。表の後列には、問題が解決または軽減するために不足している視点として検討したものを示している。これらは、いずれもコミュニケーションを図る主体に係る視点であり、具体的には、「中立的な視点」、「専門的な視点」、「代表的な市民の視点」の3つである。「専門的な視点」を「中立的な視点」として捕らえることも不可能ではないが、ここでは、前者を「専門的・技術的な内容を評価する、専門的見地に基づいた視点」、後者を「PI を構成するコミュニケーションを評価したり、ファシリテーション機能を担ったりする、当事者に対して価値中立的な視点」と区別して捕らえている。また、「代表的な市民の視点」とは、各市民が個別に意見や要望を抱えている場合にそれらを統括するような、または各市民が意見を委ね得るような存在として、市民を代表し得る市民の

視点であり、一種のファシリテーション機能を担い得ると期待できる。これらのような第三者的要件が先の問題を解決または軽減することが期待できることが示されたが、その詳細については検討が必要である。

4. おわりに

本稿では、これまでに示されたような、理念的な PI の要件にとどまらず、それをさらに具体化する必要があるという認識の下、具体化の方向性について PI の設計をめぐる問題点に着目して考察した。その中で、PI の要件をより具体的なレベルで明示する必要性を確認し、またコミュニケーションの外部に位置する要件の必要性を一例として挙げることで、PI の要件についてより具体的なレベルで検討する余地があることが示されたといえる。

詳細な要件や規定が PI の形骸化につながるという指摘もあるが、計画プロセスにおける PI の制度化を見据え、PI の要件を具体的なレベルで明確化し、それをどのように運用していくべきか、さらに検討していきたい。

参考文献

- 国土交通省：構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン、2005。
- 屋井鉄雄：手続き妥当性概念を用いた市民参画型計画プロセスの理論的枠組み、土木学会論文集 D、Vol.62、No.4、pp.621-637、2006。