

PIプロセスにおける理論と実践の対応関係の整理*

Connecting between theory and practice in PI process *

濱谷健太**・奥谷正***・野間真俊****

By Kenta HAMAYA**・Tadashi OKUTANI***・Masatoshi Noma****

1. はじめに

国土交通省道路局では、パブリック・インボルブメント（PI）を導入した道路計画プロセスの基本的な枠組み、手続等の基本的な事項と具体的な手法、評価項目等の参考となる事項を明らかにするため、平成14年に「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」を策定した。さらに平成17年には「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」として改訂を行ってきた。このガイドライン等に基づき、全国においてPIを実施した事例が蓄積され、個別の事例における実務的な経験や知見が得られる状況になっている。今後、これらの経験や知見を整理し、ガイドラインなど制度のさらなる向上に資するためのフィードバックとあわせ、新たなPIを実施する際の参考としてとりまとめていくことが重要である。

本研究では、このような状況を踏まえ、PI事例における実務面から得られる知見の抽出を行うとともに、ガイドラインなどの理論的な知見との対応関係の整理を行い、今後新たにPIが実施される際の実務レベルでの参考情報とすること、ガイドラインなど制度のさらなる向上に資する基礎資料とすることを目的とした。

具体的には、全国10箇所のPI実施事例における公表資料の収集や実務担当者に対するヒアリング調査を通して実務レベルの知見の抽出・整理を行うとともに、上述のガイドラインや「社会資本整備における住民とのコミュニケーションに関するガイドブック」²⁾との紐付けを行い、理論と実践の対応関係を明確にした。この理論と実践の対応関係が明確となることで、ガイドラインなどに示されている理論が実務レベルで実際にどのように活用されているかを把握することが容易となり、実務レ

ベルにおける理論的な知見の浸透が期待される。

2. PIを取り巻く知識・研究の体系

(1) PIを取り巻く知識・研究の体系の全体像

わが国の道路計画においてPIが導入されて久しいが、現在の方法論や制度は完全に確立されたものであるとは言い難く、まだまだ改善の余地があるといえる。

PIはその性質上、市民などのステークホルダーと行政との間のコミュニケーションが重要な部分を占めており、各事例ごとに適切な手法や求められる知見が異なる部分が多く、個別事例の知見を共通の知見として普遍化することが難しい。さらには、個別事例の中でも、行政と市民との対話の場面ごとで千差万別な部分も多く、事例集などの形式知化することも困難で、個々の担当者などの経験者の暗黙知としてしか蓄積されない部分も多く存在する。

けれども、これまで実施された事例から得られた知見をできる限り形式知化すること、さらには個別の知見をできる限り普遍化することを図ることで、ノウハウの共有化を図り、今後のPIにおけるよりよい実施手法を確立していくことも必要である。

このように、形式知と暗黙知、普遍部分と個別部分、に知見を整理した上で、それぞれの部分に応じた知識の普及方法の促進、制度の確立などを行っていく必要があると考えられる。

具体的には、形式知でかつ普遍化された部分については、平成14年に道路局で策定した「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」（平成17年に「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」として改訂）や、国土技術政策総合研究所で平成18年に作成した「社会資本整備における住民とのコミュニケーションに関するガイドブック」などの形となっている。さらに、これらのガイドラインなどの根底にある心理学、行政学、交渉学、社会学など様々な学問的観点からの研究も多くなされてきている。形式知でかつ個別の部分については、PIを実施した各国道事務所のHPや、前述の「社会資本整備における住民とのコミュニケーション

*キーワード：PI、プロセス、コミュニケーション

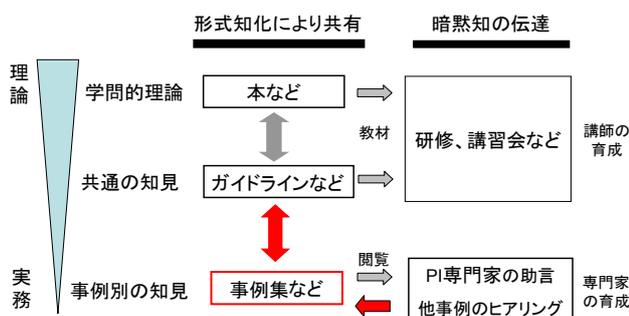
**国土交通省国土技術政策総合研究所

(茨城県つくば市旭1番地、

TEL029-864-7259、FAX029-864-3784)

***正員、国土交通省国土技術政策総合研究所

****正員、国土交通省国土技術政策総合研究所



図ー1 PIを取り巻く理論と実務の関係

に関するガイドブック」での事例集といった形でこれまで整理されてきている。暗黙知で普遍的な部分については、実務担当者に対して研修や講習会を実施しており知識やノウハウの伝達を行っている。暗黙知で個別の部分については、明確な取組のための仕組みはないものの過去にPIを実施した箇所の担当者にヒアリングを行ったり、学識経験者に意見を伺うなどの方法で個別に情報を入手している状況にある。

(2) 本研究の位置づけ

本研究では、(1)の体系の中で、PIの実施事例における実務担当者を対象としたヒアリング調査などを通して、実践によって得られた暗黙知の部分形式知化を図ること、さらには、形式知における理論と実務の対応関係を明確化することの2点を対象とした。

具体的には、実務レベルの暗黙知の形式知化として、市民と行政のコミュニケーションに焦点をあて、各イベントごとに行政と市民との間でどのような情報提供・意見交換がなされ、どのような形で反映されたかのやり取りの流れを視覚的に表現した「プロセスフロー図」を作成した。これにより、具体的にどの段階でどのようなコミュニケーションがなされたかの流れを視覚的に把握することが可能となる。また、形式知における理論と実務の対応関係の明確化として、前述のプロセスフロー図の各イベントにおける主旨や工夫点と、ガイドラインやガイドブックにおけるそれに対応する部分との関係を整理して、相互参照できるようにした。これにより、ガイドラインなどに書かれている理論が実務レベルにおいて具体的にどのように実践されているのかを把握することが可能となる。

3. プロセスフロー図による市民とのやり取りの視覚化

(1) プロセスフロー図の作成

全国10箇所の先行事例におけるHPで公表されている資料をベースに、実務担当者を対象に行ったヒアリング調査による補足によって、PIにおける市民と行政の

やり取りを「プロセスフロー図」として統一様式を用いて整理を行った。図ー2に、横浜環状北西線におけるプロセスフロー図の例を示す。(※このプロセスフロー図は、公表されている資料と実務担当者に対するヒアリング調査から得られた情報を基に国土技術政策総合研究所が独自で作成したものであり、実際のやりとりとは異なる場合があります。)

整理に当たっては、横軸に時期を取り、各イベントを時系列に並べ、ガイドラインに示されたステップ区切りのどの段階に該当するかを議論の内容から判断して区切ったものを青地の矢印で表記し、各事例で独自に定義している段階区分やヒアリングを通じて筆者が判断した実際の区分を赤地の矢印で表記した。縦軸には、市民と行政のコミュニケーションにおける段階を、委員会や協議会など計画を検討して進める「計画検討」、ニュースレターなど行政から市民に対して情報を提示する「情報提供」、アンケートやヒアリングなど行政から提示された情報に対する市民からの意見を「意見把握」、パンフレットや冊子など市民からいただいた意見を公表したり計画案として反映させたりといった「市民意見への対応」の4つに区分して、各イベントを配置した。

各イベントには、具体的にどのようなテーマが取り扱われているかを簡単に記載しており、市民と行政のコミュニケーションのやり取りが内容的につながっているものを矢印で結んでいる。例えば、第3回、第4回有識者委員会で検討された内容を踏まえて計画のたたき台が作成され、その内容をニュースレター第6号に載せて市民に情報提供するとともに、ルート・構造等のたたき台についてはパンフレット・ニュースレター第7号・市広報市において詳しく情報提供をし、オープンハウスや地域住民から意見を聴く会を実施して市民からの意見把握を行い、集められた意見を第6回有識者委員会に報告して概略計画のたたき台の作成に反映されているといったやり取りの流れを、矢印を追うことで把握することができる。

(2) プロセスフロー図と公表資料とのリンク作成

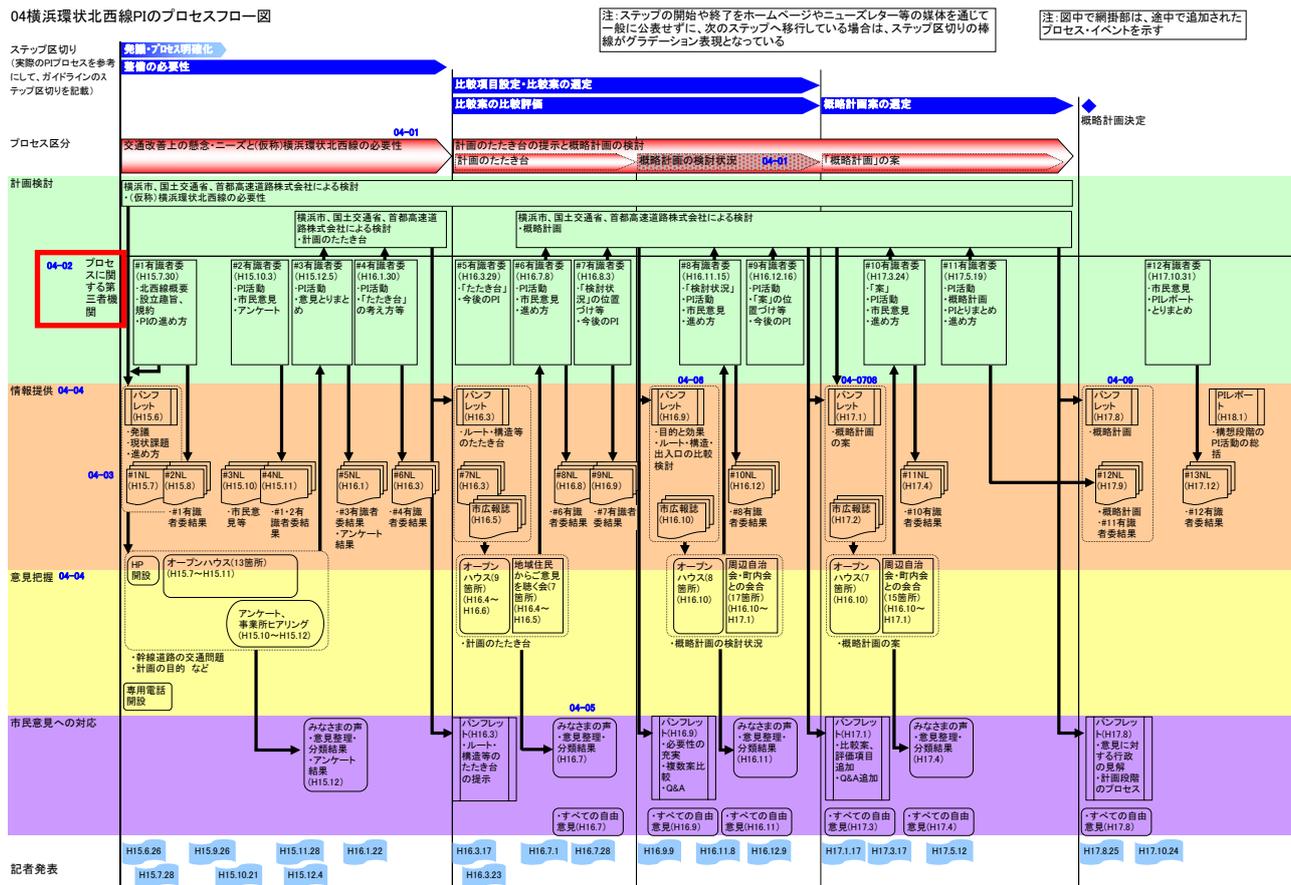
市民と行政のやり取りに当たっては、様々なコミュニケーションツールが用いられている。このコミュニケーションツールには、地域や事業の特性によって、様々な工夫が採り入れられていることが多い。

そこで、本研究で作成したプロセスフロー図の各イベントと、それに該当する公表資料とのリンクを貼ることで、やり取りの全体像を把握しつつ個別のツールの具体的な工夫点を閲覧することができる。

(3) 視覚化による効果

上述の統一様式でのプロセスフロー図の作成や公表資

04横浜環状北西線PIのプロセスフロー図



図ー2 プロセスフロー図の一例

料とのリンク作成により、どのタイミングでどのような情報を提供し、それに対する市民の意見をどのようなツールを使って把握し、その意見に対する対応を公表しているかといった市民と行政のやり取りの状況を、第三者にも理解しやすい形とすることができた。また、これまで、担当者の暗黙知としてとどまっていた様々な工夫等を形式知化することができたと考える。

4. 理論と実践の対応関係の明確化

(1) 理論と実践の対応関係の明確化の必要性

今回の実務担当者に対するヒアリング調査から、PIを実施する際に参考とする情報として、学識経験者などPIに精通した方の意見、事例集など他の事例の資料、ガイドライン、の3点が挙げられる意見として多かった。専門家の意見や他の事例の資料に対するニーズとしては、地域特性などにより千差万別な手法が求められるPIにおいては、その個別具体レベルでの知見をダイレクトに収集して適用できる点にあると考えられる。一方、ガイドラインについては、実際に選択した手法を適用する前に、その判断が的はずれとなっていないかの最終確認を導いてくれる拠り所としての意味合いが強いという意見

があった。

つまり、ガイドラインは実務レベルでの手法選択の参考とするにはあまりに漠然としており、それだけでは活用しづらいといえるだろう。そのため、より具体的なレベルでの知見である他の事例や専門家の意見も併用して参考としている状況にあると考えられる。

そこで、ガイドラインやガイドブックなどの普遍的な記述と実際の事例で具体的に活用された事例とを結びつけて相互参照できる形にすることで、ガイドラインやガイドブックに書かれている抽象的なノウハウを具体的なレベルにブレイクダウンでき、実務担当者が実際のPIプロセスの設計に対する活用方法のイメージを持ちやすくなると考えられる。

(2) 理論と実践のリンク付け

理論と実践の相互参照が可能なシステムの構築に向け、先述した具体的な実践面で得られた暗黙知の形式知化したものであるプロセスフロー図と、ガイドブックやガイドラインとのリンク付けを行った。

リンク付けに当たっては、プロセスフロー図とガイドブックの間に、「ツール適用事例」を媒体として設置した。「ツール適用事例」には、上段にプロセスフロー図の各

■横浜環状北西線検討のPIプロセスを助言、評価する有識者委員会

- 概略計画の立案にあたり、手続きの透明性、客観性、公正さを確保するため、横浜市と国土交通省は「(仮称)横浜環状北西線」有識者委員会を設置し、公正中立な立場からPIプロセスについて助言、評価を求めた
- 委員会は有識者をもって構成
- 有識者委員会の所掌事項は以下の通り
 - (1)市民等の意見の把握、整理、分析に関する助言
 - (2)PI手法や進め方についての助言、評価
 - (3)概略計画策定の手続きにおいて配慮すべき事項に関する助言
 - (4)その他必要な事項



パンフレット「(仮称)横浜環状北西線 概略計画」より

◆ガイドブックにおける関連項目

重要事項 コミュニケーションの進め方(プロセス設計)
4. 計画検討プロセスの基本的な進め方
①準備-(5)住民参加プロセスを設計する【26ページ】

<p>■有識者等の役割 (略)</p> <p>このような有識者等による機関を設置するにあたっては、目的に見合った役割を明確にすべきです。複数の役割が同時に必要とされる場合や、役割の組み合わせによっては有識者等の機関が公正さを発揮できなくなることがあることに留意が必要です。特に、提案案について提言する役割や、コミュニケーション活動の監視の役割を同一の機関が担うことは、中立性と専門性とを両立させることが難しいため、避けることが望ましいでしょう。</p> <p>(略)</p>
--

図-3 ツール適用事例の一例

イベントに該当する公表資料とイベントの概要を要約した記述を記載し、下段にガイドブックの該当する部分の抜粋を記載している。図-3に、横浜環状北西線の有識者委員会に関して作成した事例を示す。(※この図は、公表されている資料と実務担当者に対するヒアリング調査から得られた情報を基に国土技術政策総合研究所が独自で作成したものであり、公表資料の表記と異なる場合があります。)

この「ツール適用事例」を媒体とすることで実務レベルの資料とガイドブックなどのそれに該当する部分の記述を同時に参照することが可能となる。

また、成果としてのとりまとめる際には、本などの紙媒体ではなくHPなど電子媒体とすることを想定している。本研究の成果の特徴として、「プロセスフロー図」、「ツール適用事例」、「ガイドブック」がそれぞれ単独で

存在するだけでなく、それぞれ関係する部分がリンクされているという点に価値があるといえる。この特徴を活かすには、各媒体の該当部分をクリックすると別の媒体の関連部分にジャンプすることができる電子媒体とすることが望ましいと考えられる。

5. おわりに

本研究では、過去のPI事例の公表資料や実務担当者に対するヒアリング調査を通じて、PIプロセスのうち行政と市民のコミュニケーションの流れを視覚化すること、理論と実践の対応関係の明確化を行った。

今後は、これらの成果をHPなどにアップすることで実務担当者が広く参照できる形とすることを考えている。それにより、新たにPIを実施する際の参考となれば幸いである。

また、今後の課題として、①本研究では取り扱わなかった「暗黙知かつ個別部分」を広く普及させるためのアドバイザー派遣制度などの普及に向けた検討、②今回10箇所にとどまった事例を随時蓄積できる仕組みの構築、といった点が考えられる。

最後に、本研究におけるヒアリング調査では、PIを実施された担当者の方々に多大なご協力をいただきました。この場を借りて、感謝の意を申し上げます。

参考文献

- 1) 塚田幸広、濱谷健太、山口行一、鈴木温：「時間管理の観点から見たPIプロセスに関する研究」、土木計画学研究・講演集(CD-ROM)、Vol. 33、2006
- 2) 国土交通省道路局：「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」、2006
- 3) 国土交通省国土技術政策総合研究所：「社会資本整備における住民とのコミュニケーションに関するガイドブック」、2006
- 4) 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ーパブリック・インボルブメント(PI)ハンドブックー」、ぎょうせい、2004

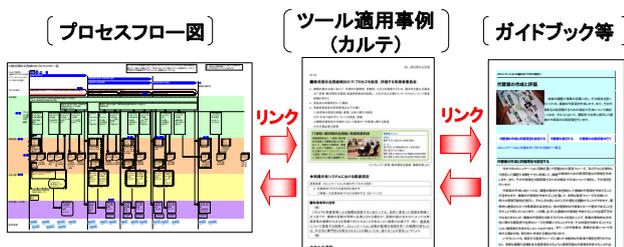


図-4 成果のリンクイメージ