

道路計画づくり段階におけるPI手法に関する考察：協議会方式と懇談会方式との比較*

Is there any difference between counsel-meeting and delegate-meeting
in incorporating PI into the upper-stage of planning?*

西井和夫**

By Kazuo NISHII**

1. はじめに

道路計画づくりの早い段階、すなわち構想段階におけるPI手法とは、例えば高規格道路整備の基本構想に基づき当該道路の概略計画策定に向けたルート（帯）案の提示とその配慮事項をとりまとめるために導入される場合を指す。このようなPI手法導入事例はここ数年間に各地で数多く蓄積¹⁾されるとともに、PI手法の道路整備計画手法としての確立に向けたガイドライン²⁾の検討・提案もなされてきている。また西井他(2006)³⁾は、これまでいくつかの実践事例をもとにPI手法導入の意義と課題を論じている。このときの事例は、山梨県新環状道路東側区間を対象とした構想段階におけるPIである。概略計画策定のためのルート帯案とその配慮事項の決定を、いわゆる協議会方式による検討プロセスの採用によって行ったもので、この論文ではPIにおけるコミュニケーション活動評価に関わる諸課題の整理を行った。

本論文では、同様の高規格道路の計画づくりへのPI手法の導入を懇談会方式にて行った事例を取上げ、両者のPI手法の検討形式上の違いに着目することにより、懇談会方式を適用した場合のPI手法の諸課題を明らかにすることを目的とする。具体的には、兵庫県北近畿豊岡自動車道「豊岡道路」整備の概略計画策定に向けたPI活動を取上げることにする。ここで、協議会・懇談会の2つの形式を比較考察する際には、前回論文で着目したようにPIプロセスにおけるコミュニケーション活動評価に関連したいくつかの視点から行う。

以下、本論文の構成を示すと、まず次章では、PIに関する最近の動きとしての『公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドラインの策定について』（2008.4.16）に注目し、より良い計画づくりのための計画策定プロセスの概要を示し、本論文の論点の所在を明らかにする。次いで第3章で構想段階における計画策定プロセスの中で位置づけられている委員会等の設置に関連して、

協議会方式を前提としたPIコミュニケーション活動について、協議会のもつミッションと関連づけてPI活動評価視点を明らかにする。第4章では、本論文で事例として取上げる豊岡道路整備の計画づくりの概要およびそこで採用された懇談会方式の検討形式を紹介する。さらに、協議会／懇談会の検討形式の差異と計画策定プロセスの違いを整理するとともに、第3章で述べた評価視点に基づく懇談会方式の課題を明らかにしていく。

2. 計画策定プロセスガイドライン⁴⁾の概要

（1）標準的な計画検討手順

本ガイドラインでは、「公共事業の計画に関して国民の理解を得るためには、計画自体の適切性だけでなく、計画策定プロセスにおける透明性、客観性、合理性、公正性の確保が重要である」として、公共事業の構想段階に焦点をあて、計画策定プロセスの透明性、客観性、合理性、公正性の向上に資するため、「標準的な計画検討手順と手順の各段階の実施事項、さらにその手順の中で実施される『住民参画促進』及び『技術・専門的検討』に関する基本的な考え方や留意事項をとりまとめたもの」（注：「」部分は＜第1基本的な考え方＞より抜粋）である。図-1は、計画策定プロセスにおける標準

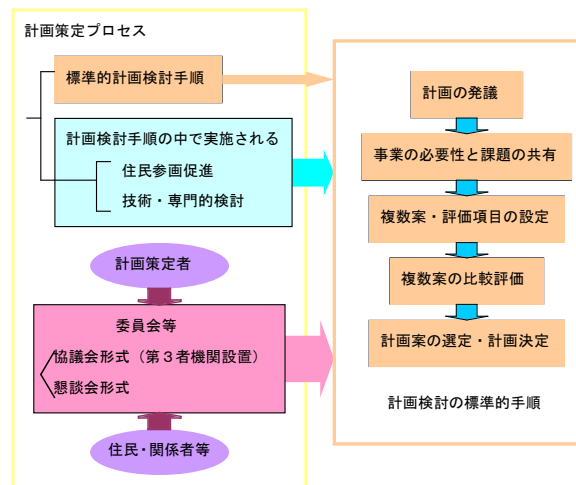


図-1 道路事業の構想段階における計画策定プロセスの概要

*キーワード：PI、概略計画、協議会・懇談会方式

**正員、工博、流通科学大学情報学部

的計画検討手順を構成する各段階を明らかにしている。すなわち、本ガイドラインでは、計画検討の標準的手順としては、「複数案や評価項目の設定、複数案の比較評価、計画案の選定等の手順を、対象事業の特性に応じた住民参画や委員会等の関与のもと、計画を策定すること」を定めており、これらの計画策定プロセスの実施は、その手続きの透明性や公正性を担保し、かつ社会的・経済的・環境的な観点から総合的に検討された合理的・客観的な計画を導き出すことができると考えられている。

（２）計画検討の基本的考え方とその留意事項

本ガイドラインでは、＜第２計画検討手順＞の中で以下の３つの留意事項を明らかにしている。

- ① 計画検討手順の事前の明確化
- ② 住民参加促進及び技術・専門的検討との有機的な連携
- ③ 事業特性や地域特性を踏まえた検討

これらの３つのうち、①については、計画の早い段階における PI 手法導入のメリットを活かすことになるとともに、地域住民の計画づくりへの積極的参画を促すことにもつながる留意点といえる。また、③についてもガイドラインが画一的な適用に陥ることを避け、地域の計画に関する熟度を含めた地域特性を十分考慮する必要があることを意味している。一方、②については、住民参加促進と技術・専門的検討の中身とは何か、またそれらと計画検討手順の中の各事項との『有機的な連携』とは何か、などやや具体性に欠く留意事項といえる。

ガイドラインによると、住民参加促進とは、「計画策定プロセスへの参画を促進し、住民・関係者等との適切なコミュニケーションを確保するために講じられる一連の行為及びその総称」と定義されている。これは、計画づくりにおける『計画策定者』と『住民・関係者等』との双方向のコミュニケーション活動そのものを指し、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、説明責任性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。そこで問題になるのは、住民参加促進と計画検討の各段階とのどのようにして有機的に連携させていくべきかであり、言い換えれば『その際の検討形式としては何が望ましいか』である。

ガイドライン＜第３住民参加促進＞の中では、住民参画の進行に応じた当該事業に関わる住民・関係者等の対象範囲の把握、コミュニケーション手法の選択、計画検討手順の進行に応じた適切な段階毎に双方向コミュニケーション（情報提供、意見把握、意見整理と対応の公

表）のメニューを紹介している。これらがより良い計画づくりに有機的に機能させるためにどのような検討の形式を採用すべきかを具体的に示しているわけでない。

また『技術・専門的検討』は、＜第４技術・専門的検討＞の中で、「計画検討手順において、事業の目的の設定や計画案を選択するにいたる手順、検討手法、複数案の絞り込み方等が、技術的あるいは専門的知見に基づき合理的かどうかについて根拠を与えるもの」とし、その標準的な考え方として、「技術・専門的検討内容の整理にあたっては、住民参画により把握した意見等に留意する等、計画検討手順、住民参加促進との有機的な連携につとめるものとする」を示すにとどまっている。

現実の計画策定プロセスにおいては、計画検討の実施段階（複数案や評価項目の設定、複数案の比較評価、計画案の選定等）の着地点は、概略計画策定のためのルート帯案とそれに関する配慮事項のとりまとめにある。したがって、PI 手法導入を前提とする計画づくりの検討では、計画策定者と地域住民との双方向コミュニケーション活動のあり方も重要であるし、また地域住民の計画への期待と懸念に関する意見や技術・専門的検討意見を反映させたルート帯のたたき台案及び複数の比較検討案の設定・評価方法についても重要であるといえ、結局これらの計画検討をどのような形式で行うかによって、その内容や評価も変わってくる。これに関して、ガイドラインでは、＜第５委員会等＞において、「計画策定者は、必要に応じて、構想段階の計画策定プロセスにおける計画検討手順、住民参加促進、技術・専門的検討に対して客観的な立場から助言を行う委員会などを設置する」とし、「地域や事業の特性に応じて、それぞれの役割毎に別々の委員会等の設置や、中立性の確保を留意して複数の役割を１つの委員会等が担当することが考えられる」としている。

そこで、本論文では、構想段階の計画づくりにおける標準的計画検討手順で用いられている検討形式の中で、最も一般的な２方式（協議会方式と懇談会方式）を取上げ、両者が計画検討や PI 活動評価の観点からどのような差異を生じうるかを検証していくことにする。図- 2 は、第３者機関としての PI コミュニケーション活動（住民参加促進）を主なミッションとする『協議会方式』と、計画検討を中心に据えて計画ルート帯案と配慮事項の決定を目指す『懇談会方式』の構成を図示したものである。

次章では、協議会方式の採用によってなされた事例をもとに、その際の PI 手法導入のねらいあるいは PI 活動の評価視点を要約し、懇談会方式との比較項目とする。

３．協議会方式PI活動の評価視点

(1) 協議会方式PI手法導入のねらい

計画づくりの上流部である構想段階においてPI手法を導入するメリットは大きい。例えば、この段階で当該計画に対して期待する側面ばかりでなく、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、さらに次の段階の概略計画策定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を期待できる。

従来の道路計画の基本構想は、原則的に行政内部あるいは行政主導の委員会等で検討されてきた。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られているが、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もある。また地域住民は、提示案が計画プロセスの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、今後は住民参画を促進し、市民参加が計画づくりの中でどのような意味や役割を担うかを明確にする必要がある。

(2) PI活動の評価視点

ここで取上げるのは、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PI活動の評価視点を整理する。

まず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。

4. 懇談会方式に対するPI活動評価

(1) 北近畿豊岡自動車道「豊岡道路」懇談会

本懇談会は、北近畿豊岡自動車道整備計画（豊岡市から丹波市の近畿自動車道敦賀線までの約70km）の中で、日高豊岡南道路（H18都市計画決定）の北端部（仮称豊岡南IC）から兵庫県豊岡市森津付近に至る約6kmの計画区間（以下「豊岡道路」と呼ぶ）について、概略計画策定に向けたルート帯案と配慮事項を決定するために、国土交通省豊岡河川国道事務所が計画策定者として、『構想段階における市民参加型道路計画プロセスのガイドライン』（2005.9 国土交通省道路局）に基づき設置したものである。

この懇談会の設置規約では、「学識者、市民代表、民間団体、行政機関、事業予定者が一体となり、豊岡道路の計画（みちづくり）について、より良い計画となるように、審議してとりまとめる」（規約第2条）としている。また構成メンバーの役割分担（規約第3条）は、以下のようなものである。

- 学識者3名：PIおよび地域・交通計画／コウノトリ等生態学／景観・環境保全に関する専門的立場
- 市民代表及び民間団体6名：地元を代表する立場
- 行政機関（兵庫県と豊岡市）：幹線道路ネットワーク整備／コウノトリとの共生まちづくりからの立場
- 事業予定者（国）：概略ルート案の提示の立場

(2) 「豊岡道路」懇談会でのこれまでの活動経緯

これまでの本懇談会でのPI手法の実践経緯を紹介すると、まず懇談会設置の事前段階において、豊岡道路に関する住民アンケート調査を2007年8-9月に実施している。このアンケート調査票は豊岡市在住市民への全戸配布および商工会会員に配布され、約12000サンプル（回収率約35%）を得ている。主な調査項目は、但馬地域の現状の交通の課題と道路整備に関する市民の意見、地域の道路整備の必要性、豊岡道路に期待する整備効果、豊岡道路に求められる配慮事項、その他自由意見などである。第1回懇談会（2008.2）開催までに、これらのアンケート調査データは、その基礎分析がなされ、懇談会には市民の意見聴取の結果報告資料として提出されている。第1回懇談会では、その他に懇談会の進め方（計画検討手順や概略スケジュール）への共通理解を深め、地域住民からの意見聴取を踏まえたコントロールポイントや配慮事項について懇談会としての検討を行った。また第2回（2008.3）懇談会では、第1回目で出た主な意見（例えば豊岡道路に期待されるネットワーク機能や効果の整理やコウノトリとの共生対応と配慮事項とのツメなど）について議論がなされた。現時点で懇談会は、上述のアンケート調査（地域住民）およびこれまでの懇談会

での意見の整理を行うことにより、豊岡道路の計画において配慮すべき事項の提言、概略計画策定に向けた複数のルート帯案の提案作業を行っている。

(3) 懇談会方式PI 活動の評価

前章で述べたように、協議会方式のPI 活動の主なミッションは、『計画の構想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にある』といえる。そこで以下では、懇談会方式によるPI 活動の評価を、協議会方式のPI 活動の4つの評価視点から行うことにする。

①市民参画の進め方に関する助言・評価

市民参画への周知や呼びかけに関しては、地域における計画の熟度や関心の高さにもよるが、地域住民アンケート調査の高い回収率から判断すると、地域住民の計画づくりへの意識は高いといえる。また今回の懇談会設置・開催のタイミング等から見て、計画検討の途中段階での市民参画機会の提供と情報のキャッチボールが十分であったかについては議論の余地を残す。この点は懇談会の構成メンバーや運用上の課題とも言えるかもしれない。

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

①の評価視点と同様に、懇談会方式におけるPI コミュニケーションのあり方の問題に関係する。結論的に言えば、協議会方式は第3者機関として事業者と住民との間の意見や議論がうまく伝わり、理解が進んでいるか、などを中立的に判断してPI プロセスの進行をはかるミッションをもつ。一方、懇談会方式では、懇談会での構成メンバー間の意見や議論では当てはめられても地域住民側との意見聴取やパブコメは基本的にはHP 等の情報公開後のレスポンスをみていくことになり十分な対応が難しい場合もある。

③市民等の意見の整理・分析への助言・評価

地域住民アンケート調査を通した意見データの整理

や分析に関しては、その公正性や妥当性を協議会／懇談会が判断するが、これに関する検討形式による違いはないと考えられる。むしろ、『市民等の意見』の中には協議会や懇談会で出た意見もあり、また住民参加促進だけでなく、技術・専門的検討の中で出てきた意見をどのように集約していくかについて注意が払われるべきであろう。

④①～③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

今回取り上げた事例では、まだ最終的な取りまとめ段階ではないので、その評価はできない。一般論として計画ルート帯案の提案と配慮事項といった計画検討のアウトプット評価については、協議会方式であれば協議会としての最終結果を地域住民側への最終報告として広報等（場合によって説明会開催）で行われるが、懇談会としてはHP 等を用いた情報提供にとどまる。もちろんこの段階では、こうした結果報告で十分な評価が得られていると判断できるのかもしれないが、計画の次の段階に進んだ段階でその後のフォローアップが必要と言えよう。

注）本論文で取り上げている北近畿自動車道豊岡道路の概略計画策定にあたり導入したPI 手法は、構想段階の懇談会方式によるPI 手法についての著者の論点整理と私見を述べるためのものであり、PI 懇談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) 屋井鉄雄, 前川秀和(2004)：『市民参画の道づくり』, ギョウせい
- 2) 濱谷健太, 奥谷正, 野間真俊(2007)：PI プロセスにおける理論と実践の対応関係の整理, 土木計画学研究・講演集, CD-ROM.
- 3) 西井和夫, 佐々木邦明(2006)：計画づくり段階におけるPI 手法導入の意義と課題, 土木計画学研究・講演集, CD-ROM.
- 4) 国土交通省(2008)：公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン

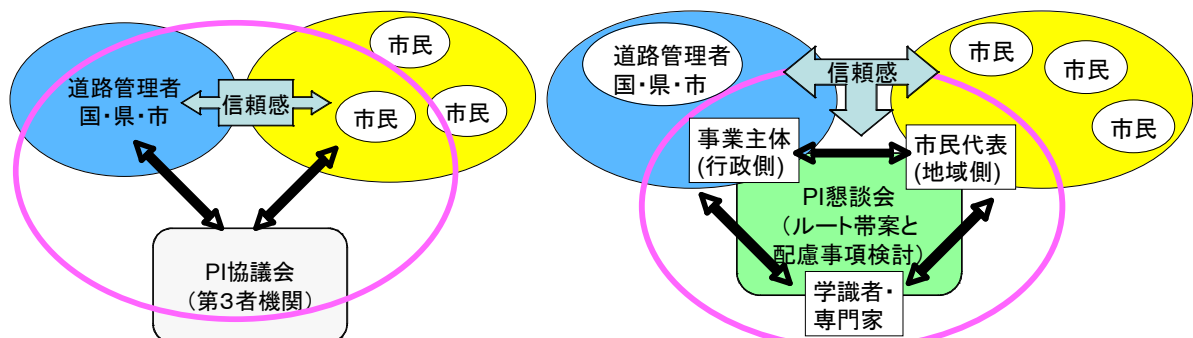


図- 2 標準的計画検討手順における検討方式（協議会／懇談会）