

ガイドライン策定がもたらすP Iの形骸化に関する研究*

A Study on Superficial Public Involvement following from the Establishment of Guideline*

藤井拓朗**・泊尚志***・矢嶋宏光****・屋井鉄雄*****

By Takuro FUJII**・Naoyuki TOMARI***・Hiromitsu YAJIMA****・Tetsuo YAI*****

1. はじめに

わが国の社会資本整備の計画プロセスにパブリック・インボルブメント（public involvement：以下、「PI」）が導入され始めて久しい。これまでに様々な計画策定の場面において様々な姿でPIが実施され、その導入事例が蓄積されてきているとともに、「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」¹⁾など、PIに関する規定も整備されつつある。PIが規定され運用される一方、それらガイドラインにおける記述は、内容、形式ともに多様で、PIは本来、地域や計画の特性等に応じて柔軟に実施する必要があるにもかかわらず、PIが形式として捉えられるなどの問題も生じかねない。すなわち、個々の計画プロセスにおけるPIが形骸化してしまうことが懸念され、後述するガイドライン整備の動向およびPI実施状況を鑑みれば、ガイドライン策定がもたらす影響やPIの形骸化の問題構造を明らかにすることが喫緊の課題となっていると言わざるを得ない。

そこで、本研究では、道路計画におけるPI実施状況の分析から実際のPIの場面でガイドライン策定によりPIが形骸化しかねないということを確認した上で、実際のガイドラインにおける記述を手がかりに、ガイドラインの策定により問題が生じるケースを仮想的に想定し、ガイドラインによりもたらされるPIの形骸化に関する論点を抽出する。その後、抽出された論点を基本的な材料として、PIの形骸化の問題構造を整理して明らかにするとともに、ガイドライン運用の際の留意事項を構造化して提案することを目的とする。

2. P Iの広がりや形骸化の懸念

(1) P Iに関するガイドラインの整備

道路計画の他、空港計画、さらに公共事業全般を対象としたPIに関する規定も整備されてきている。また河川においては、平成9年に河川法を改正し、河川整備計画策定に地域意向を反映する手続きを導入している。PIの規定整備が進む一方で、環境意識の高まりを背景に、環境省は、2007年「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」²⁾を策定した。これを受け、国交省は新たに全省的な構想段階の計画策定プロセスに関するガイドライン整備の検討を進め、2008年4月、新ガイドラインを策定した。今後、道路や空港など個別のガイドラインが必要に応じて再整備されていくものと考えられる。

(2) 構想段階P Iの位置づけと形骸化の問題

社会資本整備の計画プロセスは、構想段階PI、その後、法定の都市計画および環境影響評価手続きが行われる。屋井³⁾の言葉を借りれば、「決定を伴う法定手続きは誰もが遵守しなければならないため、その手続きを逸脱する追加的検討は行い難く、法に定められた手続きを粛々と行いがち」になる。環境影響評価は、環境に関わる評価行為であるため問題ないが、都市計画手続きでは、個々の計画の特性や背景等が異なるため市民との関わりが不十分なまま決定に至ることは難しい。そのため、構想段階に柔軟なPIを配置し、PIと都市計画手続きの役割分担を明確化しつつ手続きを強化している側面がある。

PIの目的の1つに計画プロセスの透明性の確保が挙げられるが、矢嶋⁴⁾も示すように、PIが形骸化すれば、その透明性が十分に確保されず、市民の疑問が払拭されないまま有無を言わず事業を進めていると映り、「PIは一方向的に進めるための口実か」と市民に疑問を抱かせてしまう。すなわち、行政市民間の信頼構築を促進して紛争リスクを緩和するはずのPIが、信頼構築の障害要因となり、紛争の拡大要因にもなりかねない。

(3) P Iの形骸化の捉え方

このような形ばかりになるケースだけでなく、ガイドラインの性格上、たとえ計画主体が柔軟な取り組みを

*キーワード:道路計画, PI, 形骸化, ガイドライン

**正員, 修(工), 茨城県水戸土木事務所

(茨城県水戸市柵町1-3-1, t-fujii@pref.ibaraki.lg.jp)

***学生員, 修(工), 東京工業大学大学院総合理工学研究科

(横浜市緑区長津田町4259-G3-14,

ntomari@enveng.titech.ac.jp)

****正員, 工修, (財)計量計画研究所PI研究室

(東京都新宿区市ヶ谷本村町2-9, hyajima@ibs.or.jp)

*****正員, 工博, 東京工業大学大学院総合理工学研究科

(横浜市緑区長津田町4259-G3-14,

tyai@enveng.titech.ac.jp)

表－1 3ガイドラインにおける記述の比較

	市民参加型道路計画プロセスガイドライン(2002)	構想段階における市民参加型道路計画プロセスガイドライン(2005)	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(2008)
PIの意義 (必要性、目的等)	計画プロセスの透明性・客観性・公正さの確保、より良い計画づくり	計画プロセスの透明性・客観性・合理性・公正性の向上、より良い計画づくり	計画プロセスの透明性・客観性・合理性・公正性の向上、より良い計画づくり
PIの対象とする 市民等の範囲	道路利用の有無に関わらず影響を受ける幅広い関係者等を対象とするが、沿道の市民等を主な対象とするのが自然。	道路利用の有無に関わらず影響を受ける幅広い市民や関係者を対象とする。	事業・地域の特性、関連事業の有無、影響(受益・負担)の範囲、関心から対象範囲を把握。様々な住民・関係者等の参画を促進することが望ましい。
PIプロセスの ステップ	「周知(インターネット等)、意見把握・公表(公聴会等)、審議、(道路管理者への)報告」の一連のステップ。	意見等の把握、情報提供、計画への反映を実施する。	情報提供、意見把握、意見の整理と対応の公表の3点を適切に実施。
コミュニケーション 手法	沿道市民に対しては、双方向コミュニケーション手法(例えば、OH、WS、GH等)が必要。広い範囲には、広報誌、ニュースレターなどでの情報提供・意見把握が考えられる。より広い範囲には、インターネット等を活用などが考えられる。	沿道市民等に対しては、対面式のコミュニケーション手法(例えば、OH、WS、GH等)が有効。広い範囲には、広報誌、ニュースレターによる情報提供、意見募集ハガキやアンケート等での意見把握を行うことが考えられる。より広い範囲に対してはインターネット等を活用することが可能。	広報誌、HP、新聞等の情報提供手法、ヒアリング、アンケート、パブリックコメント等の意見把握手法、説明会、公聴会、協議会、WS、OH等の対話手法がある。手法の選択では、コミュニケーションの目的、対象者、手法の特性、予算や時間等とのバランスを留意する。
時間管理概念	PIプロセスには時間管理が必要。半年から1年間を目安とする。	構想段階の計画検討プロセスには時間管理が必要。6～18ヶ月程度かけている例が多い。	計画検討手順の管理を行う。計画策定の期限や時期を設定すること、段階ごとに残された課題を整理することに留意。
第三者機関	PIの進め方に対する助言・評価、市民意見の公表・市民意見の整理・分析と報告の全てあるいは一部の役割を果たす。	進行管理、PIの進め方の監視、技術・政策的支援、PI実施の支援(意見把握の代行、意見の整理・分析)、計画検討への助言を担うことができる。担うべき役割を明確すること、一つの第三者機関が複数の役割を担おうとする場合は役割の組み合わせによって中立性を維持できなくなることに注意が必要。	適切なコミュニケーションの確保について助言等を行う委員会等を必要に応じて設置。基本的な役割は、PIの進め方についての助言、PIの監視。中立性の確保に留意して複数の役割を1つの機関が担当することもできる。
その他 (留意事項等)	PIプロセスの流れ たたき台を示し、説明会方式で説明し、アンケートなど多様な手法で市民からの意見を聴取する。		住民参画の円滑な実施 コミュニケーションが適切かつ円滑に進むためのルール作りや環境整備に努める。

実施する意欲を有していたとしても、あるいは必ずしも形式的な手続きとせざるも、結果としてPIの目的が達成されないなどの問題が生じることも考えられる。そこで、本研究では、より広く「ガイドラインの記述により、ガイドラインにおけるPIの目的が達成できない、PIの効果が発現しないなどの問題が生じることをPIの形骸化とし、1) ガイドラインにおける記述、2) 計画主体による判断(運用)、3) 形骸化による問題やリスクの発現という3段階の大きな枠組みで捉える。

(4) ガイドラインにおける記述の現状

道路計画に係る2つのPIガイドライン(2002, 2005)および全省的な新ガイドライン³⁾の3ガイドラインに焦点を当て、各記述を表－1に整理する。整理にあたっては、ガイドラインにおけるPIに関する基本的な項目、また、その他のPIの形骸化を議論する上で注目すべき記述について7項目に整理した。ガイドラインは、その性格上、基本的には書かれている通りに実施すべきものであるが、その記述は実に多様であり、運用する計画主体により解釈が異なりかねない多義性を有する記述も多く見受けられる。そのため、ガイドラインを運用する際、先に論じたような様々な問題が生じることが懸念される。

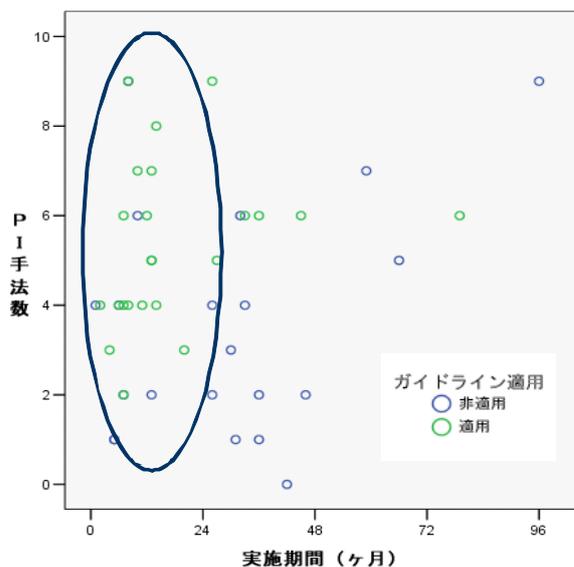
(5) ガイドラインを受けたPI実施の現状

2005年に国交省が道路PI事例を担当する行政官に実施したPI実施状況に関するアンケート結果を見てみると、ガイドラインを示すことで、個々の計画プロセスにおけるPIの形骸化が懸念される。例えば、ガイドライン適用事例と非適用事例のPI実施期間の平均値に差はあるかt検定を行うと、10%で有意差が認められ($t=1.795, df=42, p=0.080<0.10$)、平均値を見ると、非適用事例が29.2カ月なのに対し、適用事例は18.0カ

月と、適用事例の方がPIの期間が短い可能性があることが示唆される。また、事例個々のPI実施期間を見ると、ガイドライン適用事例は、12カ月前後に集中していることが分かる(図－1)。この結果と道路ガイドライン(2002)でPIプロセスの時間管理について「半年から1年間を目安とする」と具体的な目安時間を提示していることを併せて考えると、ガイドラインの記述により、コミュニケーションより目安時間を重視している可能性がある。その結果、柔軟な取り組みでなく、ガイドラインに示された目安時間通りの形式的な取り組みとなり、PIの目的が達成されないなどの問題が生じかねない。

3. PIの形骸化ケースの想定と論点抽出

PIの形骸化の問題構造を明らかにするために、先に



図－1 ガイドライン適用・非適用事例のPI実施期間

整理した3ガイドラインにおける記述を手がかりに、仮想的にPIが形骸化するケースを想定し、ガイドライン策定がもたらす問題に関する論点を抽出する。抽出した論点については、紙面の都合上、表-2に整理して示す。

(1) ガイドラインにおける記述に着目した論点

ガイドラインにおける記述について、その運用に際し、何らかの問題が生じかねないという論点を、様々な視点から抽出する。例えば、新ガイドライン(2008)では、コミュニケーション手法選択の際の留意事項に「予算や時間等とのバランス」と記述している。現実には、予算や時間等とのバランスを考慮した上でPIを実施する必要があるが、計画主体によっては、「ガイドラインに書いてあるから」と柔軟なPIに対する意欲すら失いかねず、「コミュニケーションは十分でないが、予算も時間もなしし仕方がない」と予算や時間をより優先する結果につながることも考えられる。

(2) 計画主体による運用と判断に着目した論点

計画主体による運用名や判断、取り組み方に着目して論点を抽出する。例えば、ガイドラインでは「適切に/十分に」など運用者の価値判断に委ねられる表現が多く用いられる。しかし、PIに関する教育等はまだまだ十分でないことから、運用者のPIに対する理解度や姿勢が異なるのは当然であり、価値判断には差が生じる。そのため、「十分に意見を聴取」という記述に対し「アンケートを一度実施」という結果になるなど、ガイドラインの記述を満たす最低限の取り組みしか実施されないということも十分にあり得る。

(3) 計画主体にとってのリスク

本研究では、ガイドラインにおける記述に対し、計

表-2 PIの形骸化ケースの想定から抽出された論点

抽出された論点	
ガイドラインにおける記述	<ul style="list-style-type: none"> PIプロセスに対する時間管理(道路2002) PIの意義(必要性、目的、効果等)に関する記述(道路2002、2005、新2008) 「市民意見に対する対応の公表」のステップに関する記述がない(道路2002、2005) 対象市民を「現実には沿道市民を対象にするのが自然」という記述(道路2002) PIプロセスの各ステップを「一連のステップとする記述(道路2002) PIプロセスの各ステップと手法を結びつけ例示する記述(道路2002) PIの各ステップと各手法の意義に関する記述(道路2002、2005、新2008) 第三者機関の役割に関する「全てあるいは一部の役割を果たす」との記述(道路2002) 計画プロセスの「6~18ヶ月」という時間管理の具体的な期間例の記述(道路2005) PIプロセスの終了に関する記述がない(道路2005) PIプロセスの各ステップを「適切に実施する」との記述(新2008) 「住民参画の円滑な実施」に関する記述(新2008) 「手法を選択する際、予算や時間等とのバランスを留意する」との記述(新2008)
計画主体による運用と判断	<ul style="list-style-type: none"> ガイドラインの存在が追加的検討、柔軟な取り組みを抑制 市民意見に対する行政の対応を公表しない(書かれていないことはない) PIの意義(目的、効果等)を十分理解しないままにガイドラインを運用 「たとえコミュニケーションが十分でなくとも時間通りに進めなくてはいけない」という意識 「ガイドラインに示された手法の中から手法を選択すれば良い」という意識 他事例を参考にしなければ判断(運用)が難しい ガイドラインより他事例を重要視 行政官のPIに対する姿勢、理解度の違い? 価値判断の違い

画主体がその運用を考える際、柔軟なPIを実施する際に想定される計画主体にとってのリスク(例えば、「従来より長い時間がかかってしまう、多く費用がかかってしまう」や「たとえ“良い”PIを実施しても市民に批判され得る」など)と、形式的なPIを実施する際に想定される計画主体にとってのリスク(PIの目的が達成されない、期待される効果が発現しないなど)を天秤にかけるといふ構図を想定する。ここで、前者を回避し、後者を受け入れると判断した場合にPIは形骸化してしまうことになる。そこで、それぞれのリスクを抽出して整理するがあるが、紙面の都合上、詳細は発表に譲る。

4. PIの形骸化の問題構造とガイドライン運用時留意事項の構造化

(1) 問題構造の類型化

a) ガイドラインにおける記述の類型化

ガイドラインにおける記述に関して抽出された論点から、問題を引き起こしかねないガイドラインにおける記述内容を4タイプに類型化した。また、各タイプの記述により引き起こされかねない計画主体による運用の問題についても同時に整理した(表-3)。

表-3 ガイドラインにおける記述の類型化

原因の種類	書かれていることで問題を引き起こしかねない記述内容	書かれていないことで問題を引き起こしかねない記述内容	解釈の余地があることで問題を引き起こしかねない記述内容	解釈の余地がないことで問題を引き起こしかねない記述内容
	タイプA	タイプB	タイプC	タイプD
生じかねない問題	<p>書いてあることで選択するしかなくなってしまう、他のことをできなくなってしまう</p> <p>様々な概念 α β γ 選択するしかない</p>	<p>書いてないことで選択しにくくなってしまふ、独自の判断でやってしまう</p> <p>様々な概念 α β γ 選択しにくい</p>	<p>解釈の余地を残してしまうことで、選択の幅が広がってしまい選択しにくくなってしまふ</p> <p>α α₁ α₃ α₂ α₄ 選択しにくい</p>	<p>解釈の余地を残さないことで、選択の幅が狭くなってしまい選択するしかなくなってしまう</p> <p>α α₁ α₃ α₂ α₄ 選択するしかない</p>
引き起こされかねない計画主体による運用の問題	<p>①書かれていることで、より柔軟な取り組みが抑制されかねない(「なぜ書かれている通りにやらないのか」という批判等に対する恐れから、柔軟な取り組みが行いにくくなる)。 ②書かれていることで、書かれている通りにしか取り組まなくなりがねない(柔軟な取り組みに対する意欲が損なわれかねない)。</p>	<p>目的に照らし必要と思われる取り組みでも、書かれていないことで、取り組まれなくなったり、不適切・不十分な取り組みとなったり、他事例で実施された通りの取り組みとったりしかねない。</p>	<p>①主に「適切」「十分」等の価値判断を要する表現などで、記述に解釈の余地があることで、判断が難しいとして、書かれている最低限の取り組みしかしなくなりがねない(柔軟な取り組みに対する意欲が損なわれる)。 ②記述に解釈の余地があることで、行政官により解釈が異なり、理解が不十分となることで、不適切・不十分な取り組み(あるいは、非実施)となりがねない。 ③主に「適切」「十分」等の価値判断を要する表現などで、記述に解釈の余地があることで、判断が難しいとして、他事例で実施された通りの取り組みとなりがねない。(特に、行政官のPIに対する姿勢が否定的な場合)</p>	<p>①記述に解釈の余地がないことで、より柔軟な取り組みが抑制されかねない(「なぜ書かれている通りにやらないのか」という批判等に対する恐れから、柔軟な取り組みが行いにくくなる)。 ②記述に解釈の余地がないことで、示された通りにしか取り組まなくなりがねない(柔軟な取り組みに対する意欲が損なわれる)。</p>

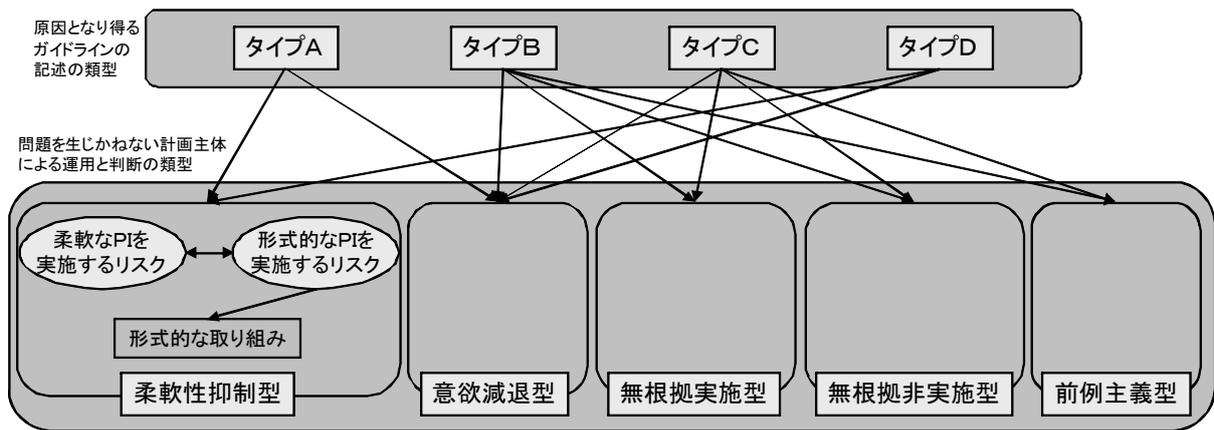


図-2 ガイドライン策定がもたらす問題の構造

b) 計画主体による運用と判断の類型化

各タイプの記述内容によって引き起こされかねない計画主体による運用の問題から、問題を引き起こす計画主体の取り組み方を、書かれてしまうことで柔軟に取り組みなくなってしまうケース（柔軟性抑制型）、書かれてしまうことで柔軟に取り組みもうとしなくなってしまうケース（意欲減退型）、十分理解できていないにもかかわらず独自の判断で何らかの取り組みを実施してしまうケース（無根拠実施型）、十分理解できないために何も実施しないケース（無根拠非実施型）、十分理解できないために他事例で実施された通りの取り組みを行うケース（前例主義型）の5つに分類した。

(2) ガイドライン策定がもたらす問題の構造

類型化を行ったガイドラインの記述、計画主体による運用と判断の各類型の関係から、ガイドライン策定がもたらすPIの形骸化の問題構造を図-2のように整理することができる。例えば、タイプAの記述は、柔軟性抑制型および意欲減退型の2つの計画主体による取り組み方の類型を引き起こす可能性があることを表し、この記述を受け、計画主体が柔軟なPIを実施する際に想定されるリスクと形式的なPIを実施する際に想定されるリスクの前者を回避し後者を受け入れるという選択をすると形式的な取り組みが実施され、PIが形骸化してしまうという問題構造となっている。

(3) ガイドライン運用時の留意事項の構造化

先に整理した3ガイドラインの記述に、問題を引き起こしかねないガイドラインにおける記述の各タイプを当てはめると表-4になる。これらの記述は、運用次第では、PIの形骸化を引き起こし得る。では、これらのガイドラインを運用する際にはどのような点に留意する必要があるのか。例えば、タイプAの記述を考えると、このような記述は、柔軟性抑制型および意欲減退型の計画主体の取り組み方につながり得る。柔軟性

表-4 PIの形骸化ケースの想定から抽出された論点

	道路ガイドライン(2002)	道路ガイドライン(2005)	新ガイドライン(2008)
PIの意義 (必要性、目的等)	タイプC	タイプC	タイプC
PIの対象とする市民等の範囲	タイプD		
PIプロセスのステップ	タイプB	タイプB	タイプC
コミュニケーション手法			タイプA
時間管理概念	タイプA	タイプD	
第三者機関	タイプC		
その他(留意事項等)	タイプD		タイプC

抑制型の場合、「なぜ書かれている通りにやらないのか」等の批判への恐れから、柔軟なPIを実施する際に想定される計画主体にとってのリスクを必要以上に重く捉え、結果として、形式的なPIを実施する際に想定されるリスクを受け入れ、PIが形骸化してしまう。一方、意欲減退型の場合は、「ガイドラインにそう書いてあるから」と柔軟なPIに対する意識が薄れることで、必要以上に形式的なPIを実施する際に想定される計画主体にとってのリスクを軽く捉え、結果、PIが形骸化してしまう。すなわち、計画主体がガイドラインを運用する際、形式的なPIを実施する際に想定されるリスクを必要以上に軽く捉えてしまう要因を取り除くことで、今後、ガイドラインを運用しPIを実施する際の形骸化に対するリスクマネジメントが可能となる。

5. おわりに

本研究では、ガイドライン策定がもたらす問題に関する論点の類型化からその問題構造を明らかにするとともに、ガイドラインを運用する際の留意事項を構造化して提案し、リスクマネジメントの重要性を示した。

参考文献

- 1) 国土交通省: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, 2002, 2005改定
- 2) 環境省:戦略的環境アセスメント導入ガイドライン, 2007
- 3) 屋井鉄雄:我が国の交通計画の制度体系化の方向, 土木計画学研究・講演集, Vol.35, 2006
- 4) 矢嶋宏光:市民参加としてのPIの現状と課題, 土木学会誌, Vol.89, No.2, 2002
- 5) 国土交通省: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, 2008