関心の体系化に基づくPIの理論的枠組み

泊　尚志[1]・屋井鉄雄[2]

[1]正会員　財団法人運輸政策研究機構　運輸政策研究所（〒105-0001 東京都港区虎ノ門 3-18-19）
E-mail: tomari@jterc.or.jp

[2]正会員　東京工業大学教授　大学院総合理工学研究科人間環境システム専攻
（〒226-8502 横浜市緑区長津田町 4259）
E-mail: tyai@enveng.titech.ac.jp

これからの交通計画が，目標を共有し責任を分担するために策定されるべきととらえた上で，その確定のために要する計画手続き上の要件を考察し，特にPIがよりどころとすべき原則を明らかにした．具体的には，Mooreの提唱する3つの関心に基づくコミュニケーションの考え方が，Habermasの妥当要求にその起源をもつことを示した上で，Habermasの対話的合理性に係る4つの妥当要求を計画策定の場面に照らして改めて考察し，それらが計画によってもたらされる結果，計画主体の行為，計画主体，PIにおけるコミュニケーションの各々に対応することを明らかにし，従来から提案されてきた計画確定行為の手続き要件をこれらに対応させて位置付けた．

Key Words: *public involvement, public interests, validity claim*

1. はじめに

わが国において，社会資本整備の計画過程にPIを導入する必要性が一定程度共有されつつある．2008年には計画策定プロセスの標準的な考え方を示したガイドライン[1)]や，その解説[2)]が示され，この中でPI（パブリック・インボルブメント）の重要性や標準的な考え方についても明示されている．またこのガイドラインに基づいて，那覇空港や福岡空港をはじめとする各種事業の計画策定プロセスにおいても，事業に応じてPIが実践されている．

しかしながら，必ずしもPIの意義が理解されているかは定かでない．たとえば，国土交通省は公共事業の効率性を高めることを目的として，代替案の比較評価を行う段階で行政による事業評価（政策目標評価型事業評価，あるいは計画段階評価）の導入を試行している[3),4)]．これに対して，このようないわゆる構想段階における事業評価によって，代替案の比較評価を裁量で行うことになる，すなわち，計画主体の内部の検討によって代替案の比較評価が行われることになるため，PIを含む計画手続きの正当化を図ることなく事業の是非が判断されてしまうという懸念がある[5)]．もし，現在に至ってもなお「専門的な判断に基づいて計画決定を行えば十分」という考え方があるとすれば，PIの意義に対する理解が不十分である可能性がある．また，制度として位置付けられているだけではPIが機能しない可能性もあり[6)]，計画主体の判断を適切に導く継続的な取り組みが必要である．

ところで，上位の計画や，個別計画の構想段階という，交通計画の目的を定めるレベルにおいて，1)交通計画として目指す目標を明確にすること，2) 1)の目標を達成するために必要とする取り組みに伴う責任や分担を明確にすること，3)交通計画の目標を社会的に共有することが，今後必要である[7)]．すなわち，交通計画の目標を定めて社会的に共有することで，定められた内容に対する責任についても社会的に共有することが求められる．したがって，計画主体のみならず，市民もまた社会を構成する当事者としてこれらについて共有することが求められる．換言すれば，市民が当事者として交通計画の目標や，定められた内容に対する責任を共有することができるように，計画の策定過程への市民の参画や協働，すなわちPIが必要となる．

PIの場面で行われることは，計画主体と市民が図るコミュニケーションとしてとらえることが可能である．PIを導入する目的，あるいは導入ことによって得られる効果に係る知見はこれまでに多数蓄積されている．しかし，こうしたコミュニケーションを図ることが計画内容を決めることとのように関係しているのかについて，明確な理論的枠組みはこれまでに示されていない．特に，PIを通じて手続きの透明性を確保したり説明の技術を向上さ

せたりすることに比して，対話を充実させることを通じて目指すべきことが曖昧なのではなかろうか．PIの場面におけるコミュニケーションについて，たとえば屋井[8]は，公開，説明，対話，反映という4つの要素でとらえているが，これらの要素の中でも，対話を通じて市民の関心を把握することは，計画の内容を組み立てていく上で最も重要な情報を得ることに等しい．市民は個々に，かつ様々なニーズやクレームに基づいて「関心」を抱いており，対話を通じて表わされる．市民が当事者として交通計画を社会的に共有する，あるいはこれに係る責任を共有・分担することができるようにするためには，市民がどのような関心を抱いているのかを的確にとらえた上で，必要に応じて計画内容や計画手続きに反映することが必要である．しかしながら市民の関心は多様であり，PIを通じて，「計画を策定する」という文脈において市民の関心をいかに把握すべきかが理解されていなくては，市民の関心を把握するという行為が形式的なものになってしまう恐れがある．

この「市民の関心」を，従来のPIの場面では，「実質的関心」「手続き的関心」「心理的関心」という3つの側面でとらえようとしてきた[8, 9]．このような考え方は，Habermasの妥当要求概念に基づいていると言われる[8]が，その理論的な整理は十分とは言い難く，PIの枠組みは明確にはなっていない．PIを通じて得られる「市民の関心」と，交通計画の内容やプロセス，そしてそれらが満たすべき要件等の関係を枠組みとして理論的に整理することで，PIという取り組みに対して原則的な考え方を示すことが必要であると考える．

以上を踏まえて，本稿では，今後のわが国の交通計画の位置付けやPIの意義に基づいて，計画のプロセスに付随して実施するべきPIの原則的な考え方を理論的に提示することを目的とし，PIを通じて把握され得る市民の関心に着目し，これを交通計画の内容やプロセスと体系化する理論的な考察を行う．

なお，本稿は，PIのあり方について規範的に検討することを目的としている．そのため，本稿で提示する枠組み，あるいはそれによる効果が，必ずしも経験的に観測されるとは限らない．PIのあり方について従来様々な考え方があることを認めた上で，それらに基づき，論理性を一定程度維持した上で概念体系を構築することが狙いである．したがって，本稿では実証を伴わないことを断る．

2. PI のあり方に係る従来の議論と本稿の位置付け

(1) PI の目的と効果

PIの目的や効果については，たとえば屋井[8]や泊ら[6]に整理されているように，様々に論じられているが，ここでは市民が抱く関心に係る観点に基づいて整理を試みたい．

PIのあり方について，特に行政と市民間のコミュニケーションの観点から論じているものがある．屋井・寺部[10]は，米国の事例を紹介する中で，PIが必要な理由に周知と参加を挙げている．さらに，PIのねらいとして，計画の必要性に関する市民の啓発教育や，行政と市民間の情報交換を行うことを挙げている[11]．このうち，市民に対する教育の効果については松田[12]や前川[13]も論じるところであり，PIを通じて計画内容に対する理解の向上と，市民の関心や当事者意識の向上が図られることが期待されている．一方で，行政と市民間の情報交換，すなわち相互のやり取り自体に関連して，Bickerstaffら[14]も参加プロセスの原則として双方向性(interactivity)を挙げている．

このように，PIの目的と効果については様々に論じられているが，計画の場面に対してそれぞれの市民の関心がどのように位置付けられるのかまでは言及していない．

(2) 計画主体に対する市民の意識

計画主体である行政に対する市民の意識として，特に社会心理学的見地から行政への信頼について論じられている．藤井[15]は，著書において，「行政に対する信頼が存在するならば，住民が直接に参加しなくとも，リーベンソールが指摘する諸条件が満たされ，それを通じて行政の決定手続きが公正であると認識されるにいたるのである」と記している．すなわち，行政に対する信頼が，手続き的公正感を規定する要因になることを指摘している．これを支持するものとして，たとえば宮川・藤井[16]は，交通施策に係る法律の導入についてのシナリオ実験を通じて，行政への信頼が手続き的公正感に正の影響を与えることを示している．また，矢嶋[17]は，政策目標の達成を支援し得るPIの要件として，プロセスや行政への理解や信頼が得られることと，ニーズが計画に反映されるよう調整されることの2つを挙げている．

一方，藤井[18]は，誠実性の信頼を確保する方策を検討する中で，行政の透明性の確保に関連して，情報公開を，世論に強制されたり，あるいは国民からの信頼の獲得を狙ったりすると却って信頼の水準が低下する一方，自主的に進めることで信頼の醸成を期待できるかもしれないとしている．

以上を踏まえると，市民がPIでコミュニケーションを図る行政主体に対する「信頼」が，計画手続きへの意識

や，PIの場面におけるコミュニケーションへの意識に影響を与えたり，逆にこれらから影響を受けたりする可能性があることが示唆される．

(3) 本稿の位置付け

以上のように，PI の目的や効果を論じるものや，計画行為に係る市民の意識について論じるものが散見されるのが，市民が抱く関心を，計画を策定するという文脈に対して体系付けて論じられてはいない．今後，市民が当事者として交通計画の目標や，定められた内容に対する責任を共有することができるように PI を実施していく上で，計画の文脈に体系付けた上で PI がよりどころとすべき原則を明らかにする必要がある．したがって，市民が抱く関心をどのように理解することができるか，そしてそれを計画の文脈に対してどのように位置付けることができるかを示すことが，本研究の視点である．

3. 対話理論における関心の対象

市民の関心を「実質的関心」「手続き的関心」「心理的関心」の3つの側面でとらえる考え方は，遅くても1980年代後半には，Mooreに代表されるような交渉理論において示されており[19]，その後も頻繁に引用されている．一方，たとえば屋井[8]は，このような区別の根拠が，Habermasに提唱された妥当要求概念にあるという．しかし，これまでにその関係について十分に説明されていない．

そこで，本章では，関心の対象に係るこれらの理論的背景を整理することを目的として，(1)ではMooreに代表される交渉理論に基づいて，(2)では妥当要求概念やこれに関連する対話型計画理論に基づいて，関心の対象についての理論的な整理を試みる．

(1) 交渉理論に基づく関心の対象

紛争(conflict)解決のためのフレームを与えるものとして，交渉理論がある．交渉理論においては，利害(interest)と立場(position)の区別の重要性が強調されてきた．これに似たような考え方は1965年に出版されたWalton & McKersieの著書[20]でもすでに触れられているが，一般的となったきっかけは，ハーバード大学交渉学研究所における研究成果に基づいて1981年に出版され，その後頻繁に引用されるFisher & Uryの著書であろう．

Fisher & Ury[21, 22]は，対立(conflict)の関係者は，争点に対処する2つの主要な交渉手続きのうちの一つを選択するという．その2つの手続きを，立場駆け引き型交渉(positional bargaining)と，原則立脚型交渉(principled bargaining)または利益満足型交渉(negotiation on the merits)と呼ぶ[23, 24]．このうち対立の問題点を立場の食い違いと見た場合には，解決はどちらかの立場を採用することのように思われ，それゆえにそれぞれの立場にこだわり，その過程でしばしば行き詰ってしまうという．これに対して，交渉における基本的問題は表面的な立場の衝突にではなく，根底にある各当事者の要望，欲求，関心(concern)にあるといい，表面に出た要求やいい分にこだわるよりも，本来の利害を調和させることを提案する．このように，利害に着目した調整がうまくいく理由として，1)どの利害にもふつうそれを満足させる案がいくつかあること，2)対立する立場の背後には，衝突する利害よりも，もっと多くの共通の利害が存在しているということ，を挙げている．また，「もし，目指す合意が成立しそうにないときは，要求の度合いがそれほど強くない案を提示することによって，合意に達し得る案の数を増やすことができる」といい，調整する内容について合意できなくても，手続きについては合意できるかもしれないと指摘している．

Moore[19, 25, 26]は，対立をもたらす原因に基づいて，対立を5つ：1)価値の対立(value conflicts)，2)関係の対立(relationship conflicts)，3)データの対立(data conflicts)，4)構造的対立(structural conflicts)，5)関心の対立(interest conflicts)に分類する．このうち，関心に基づく交渉(interest-based bargaining)において，関心(interest)は，受け入れられる解決策が生じるために，関係者が獲得しなくてはならない特定の条件または利益であるといい，また対立をもたらす関心には大まかに次の3種類：実質的(substantive)，手続き的(procedural)，心理的(psychology)，があるという．こうした分類は，前述の通りMooreによって提唱されたものと考え得るが，分類の根拠については明確ではなく，実践の中で得られたものと考え得る．Mooreは次のように補足する．すなわち，実質的関心は，お金や時間のような特定の者に対して個人が抱く要求(need)に；手続き的関心は，関係者が議論する方法に対して交渉者が抱く好み(preference)に；心理的関心は，交渉中の，あるいは交渉の結果としての，交渉者が感情的あるいは関係的な要求(need)に，それぞれ帰するという．また，このうち手続き的関心として起こり得るものの例として，1)各人に，思っていることを話す機会があること，2)交渉が正しい手順で，かつ時期を逃さずに起こること，3)関係者が軽蔑的な言葉による攻撃を回避すること，4)プロセスが，他の関係者に提唱されて予め定められた立場への同意を強制するのではなく，むしろすべての関係者に共通する利害を見出すように焦点を合わせていること，5)同意を実行に移すための計画が，最終的な解決より優先的に，詳細に決まること，6)文書や協定が交渉の結果であること，を挙げている．

このようなMooreによる関心の分類は，その後，満足

の三角形(triangle of satisfaction)と呼ばれ，頻繁に引用されている．たとえばFurlong[27]は，関心を，結果(RESULT: substantive)，手続き(PROCESS: procedural)，感情(EMOTION: psychological)の3つの側面でとらえ，この3つの側面を満足の三角形(triangle of satisfaction)と呼んでいる．Moore & Woodrow[28]もまた，満足の三角形(triangle of satisfaction)として，1)実質的(substantive)：満足あるいは引き換えにしたい明白な利益，2)手続き的(procedural)：同意に至るプロセスや方法に係る好み，3)人間関係的・心理的(relationship/psychological)：個人や団体がどのように扱われるか，および，関係がどれだけ重視されているか，の3つの側面によって関心を構成している．このような関心の三角形は，このほかに，研修資料等[29), 30]でも引用されている．このような関心の分類は，交渉という実践的な場面で広く用いられている．

(2) 妥当要求概念と対話型計画理論に基づく関心の対象

Habermas[31), 32]は，「参加している行為者の行為計画が，自己中心的な成果の計算を経過してではなく，了解と言う行為を経て調整」する「コミュニケーション的行為」[33](communicative action)を提唱した．このコミュニケーション的行為について，「行為者たちは，自分たちの行為の意図および行為を同意できるように調整するために，行為の状況に関して了解を求める」という．

たとえば，コミュニケーションを図ろうとする話し手がある主張によって一定の考えを表現する場合を考える．このとき，聞き手は，話し手の主張が真であるということに対して異議を唱えることが可能である．これに対して，話し手は，自らの主張が真理であると主張しなければ，すなわち，自らの主張には根拠があるとの確信が持てないなら，主張したことにはならない．Habermasは次のように言う．「我々がある発話行為を理解するのは，その発話行為を受容可能にしているものをわれわれが知っている場合である」．こうした条件は，話し手が行う主張に対して聞き手が受容的態度を取ることができるために必要な条件である．了解を志向するコミュニケーション的行為においては，話し手は「発言が妥当するための前提条件が満たされている」と主張するという．Habermasはこの主張を「妥当要求」(Geltungsansprüchen: validity claim)と呼び，コミュニケーション的行為において，話し手は聞き手に，暗黙のうちに妥当要求を提起するという．そして聞き手がその要求に対して何を肯定または否定できるかとの観点から，妥当要求を，真理性(Wahrheit: truth)，正当性(Richtigkeit: rightness)，誠実性(Wahrhaftigkeit: sincerity)，理解性(Verständlichkeit: comprehensibility)の4つに要求に大別する．

真理性の要求とは，命題が真理かどうかの観点から「自分の発言内容は言及されている事態を適切に表現している」という記述的な要求であり，「述べられた命題的内容の存在条件が事実上満たされること」である．正当性の要求とは，「自分の発話行為はそのつどの状況に応じたしかるべき規範にそっている」という要求であり，「言語行為が妥当する規範的コンテクストとの関連において正当である」ことである．誠実性の要求とは，「自分の言語表現は自分の意向を的確に表している」という要求であり，「明白な意図を，その発言されているとおりに考えていること」である．理解性の要求は，「自分の言語表現は聞き手によって理解できるかたちをとっている」という要求であり，「発話された分が文法的に正しいものであること」である．

すなわち，コミュニケーション的行為において，話し手は，聞き手の了解を求めようとして，真理性，正当性，誠実性，理解性に照らした主張を行っているのである．これを換言すれば，話し手の主張は，これら4つの妥当要求に照らして受容的態度をとることができるのである．

ここで，これらの妥当要求について，次の2点について注意したい．1つは，理解性の要求が，他の3つの妥当要求（真理性，正当性，誠実性）を媒介する言語行為を対象とするものと位置付けられていることである．Habermasは，「行為者は，一つの行為の企図の遂行を意図するのであって，かれが自分の行為を実現するばあいの手段たる身体的運動を意図しているのではない」という．すなわち，コミュニケーション的行為において，言語行為は他の3つの妥当要求に基づいてそれぞれ行為するための手段である身体的運動であり，行為者が行為を通じて意図しているものではない．このような言語行為の成立，つまり「文法的命題」の成立こそが理解性の要求である．

もう1つは，誠実性は「根拠づけられうるものではなく，ただ指摘されうるにすぎない」ことである．「せいぜい発話者は，彼が発言どおりのことを本当に考えているのかどうかを，かれの首尾一貫した行為のなかで示すことができるだけである．（中略）彼の発言が不誠実であることがあらわになるのは，彼の発言とそれにと結びついている行為との間に，一貫性が欠けていることによるのである」．すなわち，誠実性は議論によって認証され得るものではなく，議論の対象にはならないものとして位置付けられる．

一方，Habermasの提唱する対話的合理性(communicative rationality)を基礎とした対話型計画(communicative planning)理論は，参加型のプロセスを通じた対話に基づいて計画の目的と手段を決めることを狙いとするものであり，妥当要求概念を応用している．

たとえば，Forester[34]は，すべてのコミュニケーション的相互作用は，発話者次第の4つの語用論的要求：1)発話

表現が真実である(truth)，2)文脈上適切である(propriety＝legitimacy in context)，誠実な表現である(sincerity)，4)明確に表明されている(clarity)，の生成や，出現，拒否を巻き込むという．また，実際上のコミュニケーションを図ることができるのは，我々が話したり聞いたりするときに共通の前提を検証するからであり，我々は他者が次の範囲で話すことを評価しようとするという：1)理解に資する(comprehensibility)，2)誠実である(sincerity)，3)文脈上正当である(legitimacy in the context at hand)，4)真実である(accuracy or truth)．そして，相互理解はこれら4つの基準の満足に依存するという．

Sager[35]は，公のディベートが対話の作法の下に展開されるために満足しなくてはいけない対話型妥当要求(communicative validity claim)として，1)真理性(truth)，2)誠実性(sincerity)，3)正当性(legitimacy)，4)理解性(comprehensibility)，の4つを掲げる．

このように，個別の妥当要求の表現に少々の差はあるものの，提唱者のHabermas以来，1)真理性と呼ばれる記述的な概念，2)正当性と呼ばれる規範的な概念，3)誠実性と呼ばれる心理的な概念，4)理解性と呼ばれる対話の成立条件，の4つの概念によって，発言における関心の対象が分類されている．

4. 計画の場面における関心の体系化

(1) 計画の場面のとらえ方

屋井[8]によると，「PI への参画を通してのみ，市民は計画に係る情報に触れることができる」．「適切に実施された PI を通じて，計画内容と行政が実施する計画手続きについて理解し，是非を判断することが可能になる」．すなわち，市民は，PI の場面を通じて，計画の場面に接触することが可能になる．

一方，市民が計画内容に何らかの反応を示すのは，その計画内容によって，何らかの影響を受けるからと考え得る．さらに，PI の場面におけるコミュニケーションを通じて，つまり，コミュニケーション相手としての計画主体（行政等）との直接的な対話を図ることによって，計画手続きについて理解できる．すなわち，直接的に対話を図る相手である計画主体や，その計画主体の行為に関心が向くだろう．このほか，PI の場面におけるコミュニケーションが不十分であれば，コミュニケーションが成立していないと批判されかねない．つまり，市民は，コミュニケーションに対する関心を抱くと考え得る．

このような考え方は，屋井[8]が示す「計画確定行為の正当性を構成する要件の主体別確認の考え方」（**図-1** 参照）を踏まえて理解することができる．市民は，計画主体とのコミュニケーション（市民参画）を通じて，計画手続き（計画策定プロセス）や計画による影響（計画内容）に接触する．このとき，当然ながら，計画主体にも接触している．

(2) 計画の場面における妥当要求概念の解釈

以上の考察に基づき，本項では計画の場面において，妥当要求概念を解釈するよう試みる．

さて，妥当要求概念は3(2)でレビューした通り，「真理性」，「正当性」，「誠実性」，「理解性」の4つで示される．はじめに，「真理性」とは，事実に基づいているという記述的な命題であり，議論の対象に対して真偽を問う．すなわち，明示的な対象に対して「本当にその通りなのか」という要求であるととらえ得る．したがって，将来的に不確実性を孕む対象を決めるという計画の

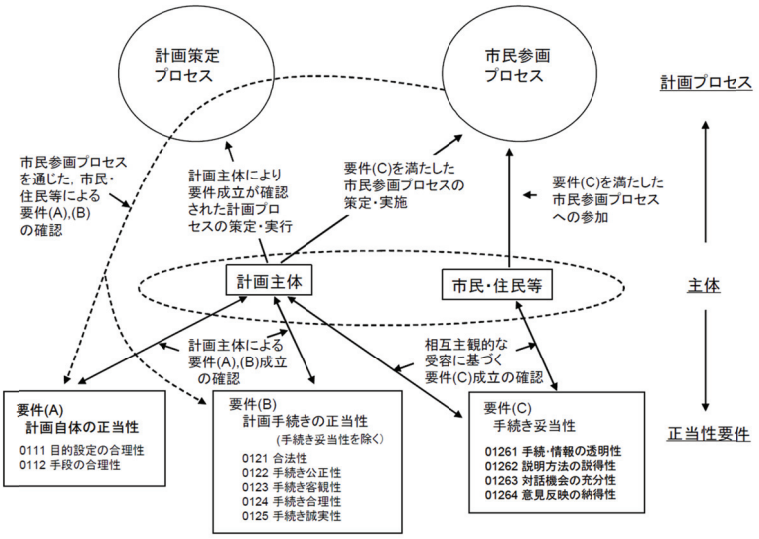

図-1 計画確定行為の正当性を構成する要件の主体別確認の考え方（屋井[8]）

場面では，「本当にその通りになるのか」「目指している方向性は適切なのか」といった要求として理解できる．ここではこれを，「計画内容に明示される価値に対する要求」ととらえることとする．これを言い換えれば，「計画によってもたらされる結果」を対象とした関心と解釈し得る．

「正当性」は，規範にそっているという規範的な命題であり，計画主体が実施する計画手続きがルールにのっとっているかを問う．したがって，計画主体が計画行為を進める場面においては，計画主体が選択する方法や，その際に照らす基準に対する要求として理解できる．ここではこれを，「計画主体が選択する方法，照らす基準に対する要求」ととらえることとする．これを言い換えれば，「計画主体の行為」を対象とした関心と解釈し得る．

「誠実性」は，意図通りに表現しているという妥当要求であり，前述の通り，議論によって認証されるものではない．すなわち，「実際には何を考えているのか」という，行為者に向けられた要求である．つまり，計画の場面においては，「計画主体の非明示的な部分に対する要求」ととらえ得る．これを言い換えれば，「計画主体」を対象とした関心と解釈し得る．

最後に，「理解性」は，コミュニケーションがそもそも成立し得るという妥当要求であり，語用論的に理解可能であるかを問う．したがって，計画の場面においては，「PI の場面におけるコミュニケーションの十分さに対する要求」ととらえることとする．これを言い換えれば，「PI のコミュニケーションに対する関心と解釈し得る．以上の試論における関係は**表-1** に整理される．

次に，**表-1**に示した解釈に基づく「計画の場面における関心の対象」の相互の関係に着目する．**表-2**は，2つの「計画の場面における関心の対象」に対応する関心の例を示したものである．すなわち，表のセルには，行と列の「関心の対象」双方に係る概念を示している．これらは，結果として見るか，行為として見るか，主体として見るか，コミュニケーションとして見るかによって，各観点からとらえ得る．たとえば，「結果ありきの手続き（の選択）になっていないか」（表中(a)）という市民の関心は，結局のところ，計画内容に明示されている「結果」について言及しているのか，または計画主体の選択やそこで踏んだ手続きという「計画主体の行為」について言及しているのか，あるいはそれら両方について言及しているのかを，対話を通じて区別することが可能であ

表-1　妥当要求概念に照らした計画の場面における市民の関心の対象

妥当要求概念	妥当要求の性質	計画の場面における妥当要求概念の解釈	計画の場面における関心の対象
真理性	事実に基づいている／記述的命題	計画内容に明示される価値に対する要求	計画によってもたらされる結果
正当性	規範にそっている／規範的命題	計画主体が選択する計画の方法，照らす基準に対する要求	計画主体（行政等）の行為
誠実性	意図通りに表現している	計画主体の非明示的部分に対する要求	計画主体（行政等）
理解性	コミュニケーションが成立し得る	PI の場面におけるコミュニケーションに対する要求	PI の場面におけるコミュニケーション

表-2　2 つの「計画の場面における関心の対象」に対応する関心の例示

	計画主体の行為（計画主体が選択する計画の方法，照らす基準に対する要求）	計画主体（計画主体の非明示的部分に対する要求）	PIの場面におけるコミュニケーション（同に対する要求）
計画によってもたらされる結果（計画内容に明示される価値に対する要求）	● 結果ありきの手続き（の選択）になっていないか(a)	● 計画内容について適切に表現されていないのではないか(b) ● 計画主体の示す結果だから信用できない(c)	● PIを通じて表明された意見が計画内容に反映されていない(d)
計画主体の行為（計画主体が選択する計画の方法，照らす基準に対する要求）		● 手続について適切に表現されていないのではないか(e) ● 計画主体の取り組み姿勢が不適切だから手続きを認められない(f)	● PIを通じた手続きの改善点が不明だ(g)
計画主体（計画主体の非明示的部分に対する要求）			● PIを適当に済ませようとしているのではないか(h) ● 何を言っても，聞く気がないのではないか(i)

ろう．すなわち，関心の対象を区別することが可能と考え得る．「計画内容について適切に表現されているか」（表中(b)）という市民の関心は，結局のところ，表現されている「結果」を対象としているのか，またはその表現を用いることで何か企みを隠しているのではないかと，すなわち「計画主体」を対象としているのか，あるいはそれら両方を対象としているのか，区別することが可能と考え得る．これらのことは，表中(d)，(e)，(g)，(h)についても同様である．このように，把握される市民の関心が，「計画によってもたらされる結果」，「計画主体の行為」，「計画主体」，「PIの場面におけるコミュニケーション」のうちどれを対象としているのかを区別することができる（その上で，複数を対象としていると理解される場合もある）．

しかしながら，たとえば，「計画主体の示す結果だから信用できない」（表中(c)）という市民の関心は，「結果」と「計画主体」に対象を区別することが可能な場合もあるが，これらを区別することが困難な場合もあるだろう．すなわち，「計画主体」の非明示的な部分に対する関心と，明示的な「結果」に係る関心を明確に区別することが困難な場合があり得る．

こうした状況に対して，計画の場面においては第三者機関が位置付けられる場合がある．第三者機関の意義については一義的に定義できないが，計画主体の非明示的な部分に対する関心への対処がないまま計画の場面が進まないよう，計画主体とは独立の主体として第三者機関が意義を持つ場合もあるだろう．第三者機関の意義については別途議論を要するが，計画主体と市民の2主体間では明確に位置付けられない市民の関心に対して，第三者機関の関与を体系付けることは，今後の課題であると考える．

以上のように，本章で位置付けた「計画の場面における関心の対象」は，概ね相互に区別されるが，一部，特に「計画主体」に係る関心と関係する場合に，対象を区別することが困難な場合があり得る．

次に，「計画の場面における関心の対象」が，従来示されている計画確定行為の要件[8]とどのように体系付けられるかを議論する．計画確定行為の正当性要件を，妥当要求に基づいて解釈した関心に照らすと，**表-3**のようになる．すなわち，計画内容の正当性を構成する，目的設定の合理性や手段の合理性に係る関心は，真理性に対応した計画によってもたらされる結果を対象としている．計画手続きの正当性を構成する要件のうち，合法性，手続き公正性，手続き客観性，手続き合理性，手続き誠実性に係る関心は，正当性に対応した行政行為を対象としている．また，手続き妥当性については，これを構成する手続・情報の透明性，説明方法の説得性，対話機会の充分性，意見反映の納得性に係る関心は，理解性に対応したPIの相互行為を対象としている．なお，**表-3**では，誠実性に対応した行政主体を対象とする関心が位置付けられていないが，これは計画確定行為の正当性要件が主体を対象としていないことと整合する．すなわち，屋井[8]のいう「手続き誠実性」は，主体の性質ではなく，手続きの性質について述べており，明示的なものである．一方，妥当要求に基づく「誠実性」は，主体の非明示的な部分として位置付けており，屋井の要件体系の中では論じられていない．このように，計画確定行為の正当性要件を妥当要求に基づく関心の分類に照らすことにより，本稿で示す関心の体系が計画内容，計画手続き，計画手続きのうちPIの場面におけるコミュニケーションに係る各概念にも関連付けられていることが確認される（**図-2**参照）．

(3) 計画によってもたらされる結果

「計画によってもたらされる結果」とは，計画における選択の帰結を意味する．計画過程においては何が選択されるかが確定していないため，計画の選択肢によってもたらされ得る帰結を含むものと定義する．したがって，換言すれば，計画の目的と手段の選択が関心の対象となる．本節ではこの点について，考察する．

計画の目的と手段の選択を対象に関心を抱くのは，その選択によって影響を受ける可能性を認識するからであろう．もしその選択によって何らかの影響を受ける可能性を認識していないとすれば，関心は生じないだろう．このように，その選択によって影響を受ける可能性を認識する場合，なぜそれらが選択されるのか，あるいは選択肢となるのかに対する理由が主に問われる．つまり，ここで選択される，あるいは選択肢となっている計画の目的と手段の合理性が主題となる．

計画の目的と手段の合理性について，屋井[8]は，Weberのいう実践的合理性に対するHabermasの解釈[31)-33)]を援用し，目的設定の合理性と手段の合理性という2つの合理性概念を区別することによって説明する．目的設定の合理性は，「諸々の価値に基づいておこなわれた目的設定の選択合理性」を置き換えたものである．また，これら2つの合理性を確保するには，科学的合理性や技術的合理性に依拠する場合があるという．一方，坂井・屋井[36]は，様々な合理性が目的と手段の両方に係ると考えることが可能だとする見方も可能であるという立場に立ち，計画の目的と手段の両方に係る概念として，「価値規範概念」，「義務規範概念」，「道具的概念」，「手続き的概念」の4つの概念を基軸とした，計画確定行為における合理性の概念体系を構築した（**図-3**参照）．このうち，「価値規範概念」は，「地域や社会情勢によってその重みが変化する，状況依存的な価値規範的合理性概念を包括するもの」として，それ自体の実現が望まれる価値規範を対

表-3　計画確定行為の正当性要件に照らした関心の妥当要求に基づく分類

計画確定行為の正当性要件（屋井[8]）			理解性（PI の相互作用）	真理性（計画によってもたらされる結果）	正当性（行政の行為）	誠実性（行政主体）
計画内容の正当性	目的設定の合理性			• 社会的に受容される目的設定になっているか • 社会的な価値を反映した目的設定になっているか		
	手段の合理性			• 目的にかなう選択肢か • 目的にかなう検討手法か • 目的に沿った選択か		
計画手続きの正当性	合法性				• 手続きに違法性はないか	
	手続き公正性				• 誰に対しても一律な手続きをとっているか	
	手続き客観性				• あらゆる価値を反映した手続きをとっているか	
	手続き合理性				• 理にかなった手続きの進行になっているか • 必要に応じて前の手続きに戻れる設定になっているか	
	手続き誠実性				• おざなりな手続きとなっていないか	
	手続き妥当性	透明性	• 公開方法は適切か • 公開された情報の表現が適切か			
		説得性	• 説明が論理的か • 説明がわかりやすいか			
		充分性	• 対話の機会は質・量ともに適切か			
		納得性	• 意見反映，非反映の説明は理にかなっているか			

なお，手続き妥当性を構成する要件の標記は次の通り：
「透明性」＝手続・情報の透明性，「説得性」＝説明方法の説得性，「充分性」＝対話機会の充分性，「納得性」＝意見反映の納得性．

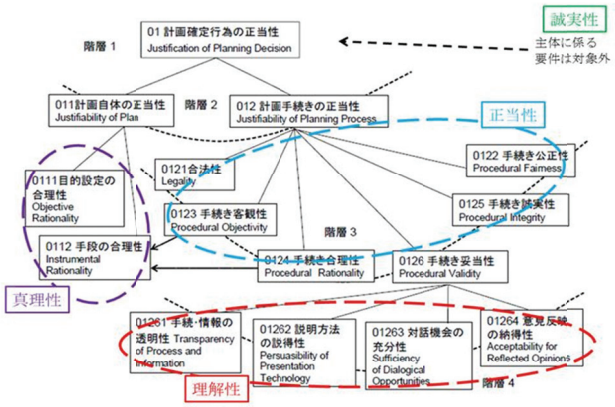

図-2　妥当要求に照らした，計画確定行為の正当性要件（屋井[8]）の位置付け

象としている．また，「義務規範概念」は，「従うことが社会的に望ましい，また，望ましい結果を導くとされる義務的な規範を対象とする概念」，「道具的概念」は，目的・手段選択において用いられる道具的手法に係る概念，「手続き的概念」は，計画内容の合理性を構成する上記3つの概念と相互に関連し，「手続き的側面から捉えることが適切な合理性概念を包括する概念」と，それぞれ位置付けている．

このような合理性の概念体系は，計画の目的と手段の選択の理由や根拠を与える観点を提示している．換言すれば，計画の目的と手段の選択に対して問われる理由を分類するための観点を提示している．そこで，坂井・屋井[36]が合理性について用いた観点を用いて，改めて，計画の目的と手段の選択を対象とする関心の分類を試みる．

計画の目的と手段に対する関心は，大きく3つの観点でとらえ得る．第1は価値規範であり，経済，生活や空間（環境を含む），時間，社会等から，何について実現を望むかに係る観点である．第2は義務規範であり，計画におい

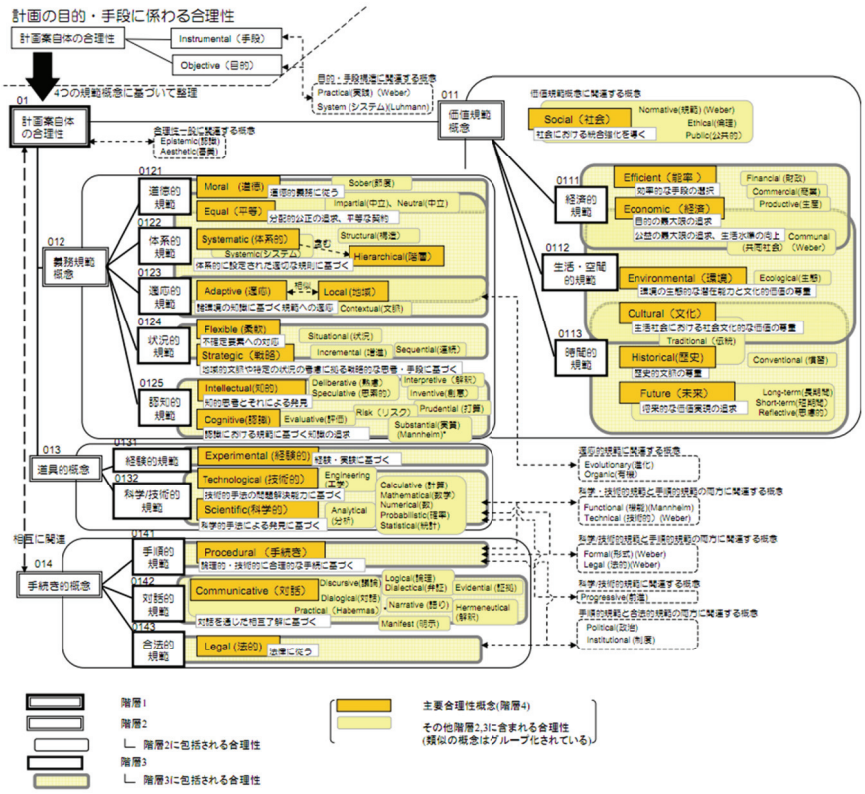

図-3　計画確定行為における合理性を構成する概念体系図（坂井・屋井[36]）

表-4　計画を共有する目的をとらえる視点と対応する時空間概念

計画を共有する目的をとらえる視点	対応する時空間概念
将来のビジョンへの責任の確認	将来
過去の計画による影響への理解と対応	過去
他地域との整合	他地域
ソーシャルキャピタルの構築	現在

て何を所与としているかに係る観点である．第3は道具的な観点であり，計画の目的や手段がどのような手法に基づくかという観点である．

ところで，合理性概念の分類について，坂井・屋井[36]は，合理性の概念では相互に関連していて明確に分解することは困難だという．関心の観点の分類においても同様に説明することが可能であるが，それだけでなく，関心の観点の解釈が適切に行われるかどうかという問題もある．しかしながら，このような分類によって，関心の対象を明確化することができ，関心の適切な把握に寄与するため，関心の観点の理解において有益であると考えている．

このうち，計画によってもたらされる結果に係る概念，すなわち，計画内容に明示される価値に係る概念は，「価値規範」と「義務規範」であろう．したがって，地域計画を考える上で，PIを通じて，行政，市民の双方がこれらの概念について考えることが必要となる．

屋井[8]は，長期計画を地域で共有する目的を，公共的視点に照らして，1)長期時間概念，2)広域空間概念，3)地域経済概念，4)対話空間概念という4つの概念で整理し，「これらの視点で社会，経済，環境等に関わる様々な方向性が検討されることになる』という．そして，このような整理を通じて，長期計画を策定されることによって，4)のコミュニケーションの場が設けられ，そこで1)～3)の公共的視点が多様な世代や地域で論じられると述べている．このうち1)～3)は，まさに計画の目的と手段に係る概念であり，それらについてPIを通じて様々な市民によって議論が交わされることに，長期計画を地域で共有する目的があると言うのである．このような整理は現段階ではあくまでも一意見に過ぎないが，計画の目的と手段に対する関心をとらえる上で有用であると考える．

そこで，本節では，以上の議論を踏まえた上で，計画を共有する目的を改めて次の 4 つの視点でとらえる（**表-4** 参照）．第 1 は，「将来ビジョンへの責任の確認」である．計画は，第一義的には将来に向けた方向性を示すものである．しかし，その計画が誰かによって作成され，そこに存在するだけでは，地域にとって必要なものにはならない．計画によって，何を目指すのか，そのために何を

表-5　妥当要求概念と関心の三角形，計画の場面における関心の対象の関係

妥当要求概念（Habermas）	計画の場面における妥当要求概念の解釈（本研究）	関心(interest)の三角形（Moore）	計画の場面における関心の対象（本研究）	計画を進める上で関心の対象が問われる条件
真理性(truth)（存在条件が満たされている）	計画内容に明示される価値に対する要求	実質的関心(substantive interest)（時間やお金のように特定のものに対して個人が持つニーズ）	計画によってもたらされる結果	計画自体の正当性（屋井）
正当性(rightness)（行為様式が規範に照らして正当である）	計画主体（行政等）が選択する計画行為の方法，照らす基準に対する要求	手続き的関心(procedural interest)（際や様式について議論する方法についての好み）	計画主体（行政等）の行為	計画手続きの正当性のうち手続き妥当性以外（屋井）
誠実性(sincerity)（意図通りに表現している）	計画主体（行政等）の非明示的部分に対する要求	心理的関心(psychological interest)（感情的，関係的なニーズ）	計画主体（行政等）	信頼の醸成（不信の除去），計画主体とその他関係主体の協力関係の構築
理解性(comprehensibility)（語用論的に理解可能である）	PI の場面におけるコミュニケーションに対する要求	---	PI の場面におけるコミュニケーション	手続き妥当性（屋井）

すべきか，について，少なくても地域的に認められるものであるからこそ，必要なものとなる．第 2 は，「過去の計画による影響への理解と対応」である．第 3 は，「他地域との整合」である．第 4 は，「ソーシャルキャピタルの構築」である．すなわち，計画を策定する「現在」において，その過程を共にする地域における対話の環境が整備されることに意義がある．

(4) 本章のまとめ

本章では，Habermas の妥当要求概念を計画の場面において解釈することにより，計画の場面における関心の対象を分類した．さらに，既存の知見として，計画確定行為の正当性を構成する要件との関係を整理し，さらに PI を通じて，価値規範・義務規範を考える上で必要な 4 つの視点を提示した．本章で体系的に整理した，妥当要求概念，計画の場面における妥当要求概念の解釈，関心の三角形，計画の場面における関心の対象，計画を進める上で関心の対象が問われる条件の関係を**表-5** にまとめる．

5. 結語

本稿では，今後のわが国の交通計画の位置付けやPIの意義に基づいて，計画のプロセスに付随して実施するべきPIの原則的な考え方を理論的に提示することを目的とし，PIを通じて把握され得る市民の関心に着目し，これを交通計画の内容やプロセスと体系化する理論的な考察を行った．具体的には，Habermasの提唱した妥当要求概念を，計画の場面について解釈し，妥当要求の観点に基づいて市民の関心を計画の場面に体系付けた．また，従来の計画確定行為の正当性要件の体系を，妥当要求概念に対応させて解釈し，妥当要求概念と，本研究における関心の分類，さらに従来指摘されている計画の場面における要件体系を対応させて位置付けることに成功した．さらに，計画によってもたらされる結果に係る価値として，計画内容の合理性に着目し，このうち関係する価値規範と義務規範を行政と市民の双方が考える上で必要となる視点として，「現在」「過去」「未来」「他地域」の4つを提示した．

一方で，本稿の議論を通じて今後の課題が浮き彫りになった．一つは，従来，計画の場面においてその位置付けが明確ではなかった第三者機関の位置付けについて検討する必要があることである．本稿では，計画の場面に係る主体として，計画主体と市民という構図を想定したが，実際にはこのほかに第三者機関を導入する場合もあるが，その位置付けについては，今後，計画の場面に体系付けられることが期待される．

また，本章では，PIのあり方について規範的に検討することを目的としたため，提示した理論的枠組みの経験的な意義についてまで論じられていない．今後，実証的なアプローチにより，本稿での議論を精緻化することが望まれる．

参考文献

1) 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.
2) 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　解説，2009.
3) 国土交通省：国土交通省所管公共事業における政策目標評価型事業評価の導入についての基本方針（案），2010.
4) 国土交通省：報道発表資料，http://www.mlit.go.jp/report/press/kanbo08_hh_000097.html（最終アクセス日：2010 年 12 月 13 日）.
5) 屋井鉄雄：地球環境と地域づくりの将来について考える，高速道路と自動車，第 53 巻，第 10 号，5-8，2010.
6) 泊尚志，藤井拓朗，矢嶋宏光，屋井鉄雄：ガイドラインの運用に伴う PI の形骸化と運用時の留意事項の構造化，土木学会論文集 D，Vol. 66, No. 2, pp.217-231，2010.
7) 泊尚志：今後の交通計画における PI のあり方に関する理論的研究，東京工業大学博士論文，2011.
8) 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.
9) 屋井鉄雄（編著）：新道路技術会議計画論研究グループ（著）：地域と交通の計画ガバナンス論，財団法人計量計画研究所，2009.
10) 屋井鉄雄，寺部慎太郎：米国における交通計画へのパブリックインボルブメント，第 31 回日本都市計画学会学術研究論文集，pp.403-408，1996.
11) 屋井鉄雄，寺部慎太郎：米国の都市圏交通計画におけるパブリック・インボルブメントの多様性，第 32 回日本都市計画学会学術研究論文集，pp.565-570，1997.
12) 松田和香：道路計画プロセスにおける PI の評価，筑波大学博士論文，2003.
13) 前川秀和：道路計画の構想段階における PI 制度ならびにその運用に関する研究，金沢大学博士論文，2006.
14) Bickerstaff, K., Tolley, R., and Walker, G.: Transport planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement, *Journal of Transport Geography*, Vol. 10, pp.61-73, 2002.
15) 藤井聡：社会的ジレンマの処方箋：都市・交通・環境問題の心理学，ナカニシヤ出版，2003.
16) 宮川愛由，藤井聡：規制的交通施策の受容意識構造に関する理論実証研究：信頼の決定的役割とその醸成，土木計画学研究・講演集，Vol.30，CD-ROM，2004.
17) 矢嶋宏光：公共政策の執行における実質的 PI とプロセス改善に関する研究，東京工業大学博士論文，2009.
18) 藤井聡：政府に対する国民の信頼―大義ある公共事業による信頼の醸成―，土木学会論文集 D，Vol.62, No.1，pp.19-31，2006.
19) Moore, C.W.: *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, Jossey-Bass, 1986.
20) Walton, R.E., and McKersie, R.B.: *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*, McGraw Hill, 1965.
21) Fisher, R., and Ury, W.: *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving in*, Houghton Mifflin, 1981.
22) Fisher, R., Ury, W., and Patton, B.: *Getting to Yes: Negotiating an Agreement without Giving in (Second Edition)*, Random House Business Books, 1991.
23) ロジャー・フィッシャー，ウィリアム・ユーリー（著），金山宣夫，浅井和子（訳）：ハーバード流交渉術，ティビーエス・ブリタニカ，1982.
24) ロジャー・フィッシャー，ウィリアム・ユーリー，ブルース・パットン（著），金山宣夫，浅井和子（訳）：新版ハーバード流交渉術，ティビーエス・ブリタニカ，1998.
25) Moore, C.W.: *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict Second Edition*, Josssey-Bass, 1996.
26) Moore, C.W.: *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict 3rd Edition*, Josssey-Bass, 2003.
27) Furlong, G.T.: *The Conflict Resolution Toolbox: Models and Maps for Analyzing Diagnosing and Resolving Conflict*, Wiley, 2005.
28) Moore, C.W. and Woodrow, P.J.: *Handbook of Global and Multicultural Negotiation*, Jossey-Bass, 2010.
29) Bauman, T.: Joint Management as Partnership and Process, AIATSIS Conference, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies, http://www.aiatsis.gov.au/ntru/docs/researchthemes/ntlw/jointmanagement/baumanpresentation.pdf, 2007.（最終アクセス日：2011 年 8 月 4 日）
30) EPA Conflict Prevention and Resolution Center: “You CAN Get What You NEED—Interest Based Negotiation for Superfund”, National Community Involvement Training Conference, http://www.epa.gov/ciconference/2009/download/presentations/IBN_NCIC_batson.pdf, 2009.（最終アクセス日：2011 年 8 月 4 日）
31) Habermas, J.: *Theorie des kommunikativen Handelns: Band 1 Handlungsratinalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, Suhrkamp Verlag, 1981.
32) Habermas, J. (McCarthy, T., trans.): *The Theory of Communicative Action, Volume 1 Reason and the Rationalization of Society*, Beacon, 1984.
33) ユルゲン・ハーバーマス（著），河上倫逸，M.フリードリヒ，平井俊彦（訳）：コミュニケイション的行為の理論［上］，未来社，1985.
34) Forester, J.: *Planning in the Face of Power*, University of California Press, 1989.
35) Sager, T.: *Communicative Planning Theory*, Ashgate, 1994.
36) 坂井孝典，屋井鉄雄：計画確定行為における合理性確保に関する研究，土木学会論文集 D，Vol.65，No.2，pp.111-128，2009.

（????.??.??受付）