

反対運動の主張分析による道路計画における市民参加の方法に関する考察 —中部横断自動車道路(長坂IC～八千穂IC)の事例—

望月 良亮¹・松行 美帆子²

¹学生会員 横浜国立大学大学院 都市イノベーション学府都市地域社会専攻
(〒240-8501 神奈川県横浜市保土ヶ谷区常盤台79番4号)

E-mail:mochizuki-ryosuke-sv@ynu.ac.jp

²正会員 横浜国立大学大学院 都市イノベーション研究院
(〒240-8501 神奈川県横浜市保土ヶ谷区常盤台79番4号)

E-mail:mihoko@ynu.ac.jp

現在、道路事業を中心とした公共事業においては、構想段階での住民参加に関するガイドラインや実施要領が策定、発行されている。しかし、いずれにおいても具体的な参加のタイミングや手法、範囲についての情報は示されていない。そこで本研究では、市民の意見が顕著に表れる道路計画へ反対意見に着目をして、どのタイミングのどの項目に関してどのような意見が出されているかを分析することにより、市民が必要としている情報やそのタイミング、市民が望む参加のタイミングや方法などについての検討を行うことを目的とする。

Key Words : Public Involvement, Road Plan, Access to Information

1. はじめに

道路事業を中心とした公共事業においては、その周辺への影響の大きさから、様々な利害関係者が存在していることが多い。そのため、大規模な反対運動の発生する事業も存在した。そのため、透明性の高い計画策定プロセスの必要性が認識されるようになった。PI(Public Involvement)の概念が米国より入ってきてから、事業の構想段階(計画を決定するプロセス)より住民を参加させて事業を進めていくという考え方が広がり始めた。

一定の計画策定プロセスとしては、2005年に国土交通省により「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」が策定され、公共事業全体に対しては、2007年に国土交通省により「公共事業の構想段階におけるプロセスガイドライン」が策定され、複数案の作成と評価と市民参加を伴った計画策定プロセスが示された。さらに、2012年に「国土交通省所管公共事業の計画段階評価実施要領」が発行され、こち

らでも新規事業債託児評価の前段階における複数案の作成・比較評価を行うという「計画段階評価」の考えが示された(図-1)。しかしながら、前述の2つのガイドラインと異なり、「計画段階評価」においては都道府県・政令市や第三者委員会以外の市民などによる参加についての記述はない。この「計画段階評価」に関しては、2010年より全国の道路事業に対して試行が行われている。

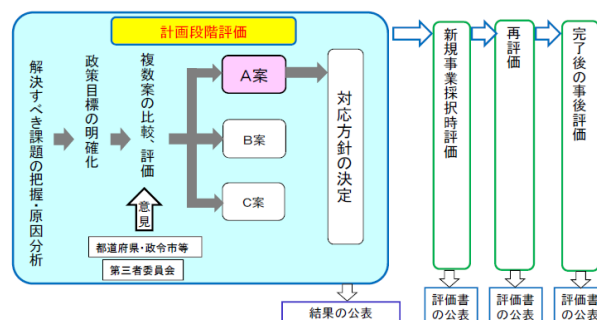


図-1 計画段階評価の流れ(出典：国土交通省資料より)

このように、複数案の作成、比較評価を行うというプロセスについては、3つのガイドラインによって明確に示されてきた。しかしながら、市民参加に関しては、事業の特性に合わせてそのタイミングや範囲、手法が選択されるべきものであり、「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」においても、「公共事業の構想段階におけるプロセスガイドライン」においても、早期に行うことは示されているが、具体的なタイミングや方法、範囲についての情報は示されていない。さらに、前述したように「計画段階評価」に関しては、市民参加に関する記述が見られない。

各事業主体が、その事業の特性に見合った市民参加のタイミング、手法、範囲などを検討する際、市民が事業に対してプロセスのどのタイミングのどの項目に関して、意見を持っており、意見を伝えたいと考えているか、もしくは情報を得たいと感じているかについての情報は有益である。そこで、本研究では、市民の意見が顕著に表れる道路計画へ反対意見に着目をして、どのタイミングのどの項目に関してどのような意見が出されているかを分析することにより、市民が必要としている情報やそのタイミング、市民が望む参加のタイミングや方法などについての検討を行うことを目的とする。事例として、複数の団体により反対運動の起こっている「計画段階評価」の試行事業である中部横断自動車道の長坂・八千穂間を分析の対象とする。

なお、道路事業の計画策定および市民参加に関しては、主にパブリック・インボルブメントとして研究がなされてきた。代表的なものとしては、前川らによるパブリック・インボルブメントに参加した委員や市民の参加水準と最終計画の認知度・満足度の関係性に関する研究、宮川らによるパブリック・インボルブメント事業が住民の意識及ぼす影響に関する研究などがあるが、「計画段階評価」という新しい計画プロセスに関するものはなく、かつ反対意見の分析という方法論をとった研究も数は少ない。

分析の枠組みとしては、代替案の作成、比較評価という計画プロセスは戦略的環境アセスメントのプロセスに非常に近く、戦略的環境アセスメントは各国でそのプロセスは異なるものの、図-2に示すような基本的なプロセスは存在することから、戦略的環境アセスメントのプロセスにあてはめることによって分析を行う。

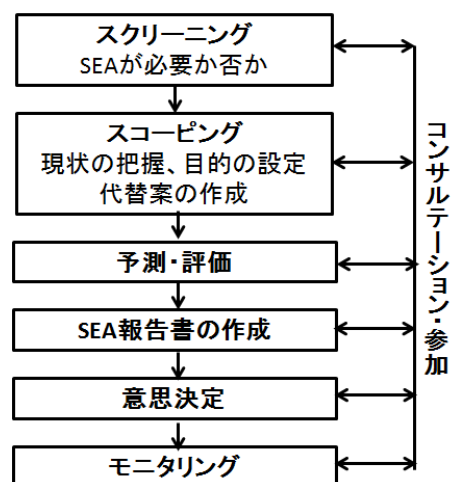


図-2 戦略的環境アセスメントのプロセス
Fisher(2007)より筆者作成

2. 中部横断自動車道（長坂～八千穂）の事例

(1) 概要

中部横断自動車道は中央道と上信越道をつなぐ、静岡県静岡市から、長野県佐久市に至る延長約132 kmの高速自動車国道である（図-3）。現在は、増穂IC～双葉IC間、佐久南IC～佐久小諸JCTまでが開通している。本研究で対象とする長坂IC～八千穂IC区間（図-3）は、山梨県北杜市長野県を通る基本計画区間34kmである。



図-3 中部横断自動車道長坂～八千穂間 位置図

（出典：国土交通省関東整備局甲府河川事務所，長野国道事務所資料より）

(2) 計画策定と市民参加のプロセス

(a) 参加主体

本事業においては、第三者委員会として学識経験者から構成される関東地方小委員会（以下、地方小委員会）が第三者委員会の役割を果たしている。また、H24年度第2回地方小委員会の後に、地方小委員会の委員のうち3名から構成ワーキンググループが構成され、一部のルートに関する検討を行っている。さらに、合計4回に渡るコミュニケーション活動が行われ、近隣住民、

道路利用者、地方自治体、関連団体などから、アンケートやオープンハウス、意見聴取、説明会などにより意見の聴取を行っている。

(b) 情報公開

本事業の計画策定に関しては、主に2つのホームページが存在する。ひとつが、「計画段階評価」に関するホームページであり、中部横断自動車道の概要、計画段階評価の概要、市民参加（コミュニケーション）活動の概要（アンケートなどの内容、結果、意見交換会・地元説明会での配付資料、内容など）、ワーキンググループ（資料、議事録）などが掲載されている。一方、国土交通省関東地方整備局のホームページにおいて、地方小委員会での配付資料および議事録が掲載されている。

(c) 計画策定プロセス

計画策定プロセスを図-4に示す。

まず、2010年12月に開催されたH22年度第1回地方小委員会においては、地域の課題、対象路線整備の目標、地域の意見聴取の方法が議事としてあがった。

2011年1月にH22年度第2回地方小委員会が開催され、地域の課題と原因、政策目標、対策案（複数案）の設定、意見聴取の基本方針に関して議論が行われた。ここで、初めてルートの対策案（複数案）が2案示された。1案は長坂～八千穂間で新たに高速道路を整備する案であり、2案は整備する高速道路の一部に旧清里有料道路を活用する案であり、旧清里有料道路部分以外は同じルートを通る。

地方小委員会でのこれらの議論をもとに、2011年2月中旬より約1ヶ月間に渡り、第1回目のコミュニケーション活動が行われた。ここでは、地域の課題、目標、対策案（複数案）の妥当性について質問がされた。アンケートは最終的に道路利用者7,299名、経済界など79団体、地元自治体9市町村より回答があった。アンケートにおいては、地域の課題として1)産業物流の課題、2)救急医療の課題、3)観光地連携の課題、4)日常生活の課題、5)国道141号線の課題、があげられている。課題を解決するための目標としては、上記の課題に対応する形で1)生産品の輸送時間短縮、2)救急医療への移動時間短縮、3)主要な観光地間の連携、4)地域の生活交通の円滑化、5)現道の走行性・安全性の向上の5項目が挙げられている。さらに、対策案としては、図-3に示したように、案1として全区間で新たに道路を整備する案と案2として旧清里有料道路を一部区間で有効利用する案の2案があげられている。周辺地域の課題と課題を解決するための目標に関しては、その妥当性および提示した項目以外の項目について、対策案については提示した対策案以外の考えられる対策案について問うている。

この第1回コミュニケーションの結果が2011年7月のH23年度第1回地方小委員会、2011年10月のH23年度第2回関東地方小委員会で報告がされ、さらにこの結果をふまえて、第2回目のコミュニケーションの方法について議論された。第4回地方関東地方小委員会において、第1回コミュニケーションにおいて、出された意見をもとに、周辺地域の課題として、先の5項目に加え、6)過疎化・高齢化の課題、7)地域活性・連携の課題、8)公共交通の課題、9)環境・景観を保全することの課題が追加されることが提案された。課題を解決するための目標に関しても、同様に6)災害時の代替路の確保、7)企業誘致・雇用の促進、8)公共交通の利便性の向上、9)環境・景観の保全の追加が提案された。対策案に関しても、コミュニケーションの結果により、先の2案に加え、対策案3として国道141を改良する案、そして整備なしの2案の追加が提案された。これらの提案はH23年度第2回関東地方小委員会で了承された。

これをうけて、2012年1月末より約1ヶ月間にわたり第2回コミュニケーションが実施された。アンケートにおいては、周辺地域の課題として9項目、課題の解決のための政策目標として9項目、対策案として4案が示された上、その4案に対して、9つの政策目標とその他として1)道路にかかる家屋数、2)概ねの費用、3)広域な道路ネットワーク、の合わせて9項目に関する評価についての表を示した。その上で、9つの政策目標において重要な3項目、4つの対策案に対する意見（自由回答）について質問をしている。アンケートは最終的には道路利用者7,299名、経済界など団体60団体、自治体9市町村から回答があった。第3回コミュニケーションにおいては、アンケートに加え、オープンハウスが沿線10会場で18日間開催され、さらにパネル展が沿線10会場で開催された。

2012年10月に開催されたH24年度第2回関東地方小委員会では、第2回コミュニケーション活動において「南麓地域での整備への異論」や「旧清里有料道路の活用への懸念」が多くあったことから、案1を改良し、清里高原の南側のルートを含めて検討するワーキンググループを設置すべきとの意見が出された。また、案1（高速道路の整備）と案2（旧清里有料道路を一部区間で有効利用する案）が有効であると考えられる、一部地域において「環境・景観の保全」に対する根強い意見があることから、今後高速道路の整備を基本的な方向性としつつ、追加的なコミュニケーション活動を実施したうえで、当委員会の最終的な評価をとりまとめる、という内容の中間報告が提案され、了承された。2012年7月には、中間とりまとめが公表され、かつ意見交換会が開催された。

H24年度第2回地方小委員会での意見を受け、地方小

表-1 各団体から提出された反対意見

	日付	団体名	意見の内容
(1)	2011/2/2	八	必要性検討の段階から市民参加【市民参加のタイミング】【代替案の設定】 アンケート設問設定への市民参加【市民参加のタイミング】
2011/2/17～3/25 第1回コミュニケーション期間（案1～2）			
(2)	2011/3/10	中	つぐらないという選択肢がないのはおかしい【代替案の設定】 アンケートで別荘族を無視【アンケートの手法】 141号改良案がない【代替案の設定】 委員会の資料を希望者に配布すべき、インフラ格差がある【情報公開の方法】
(3)	2011/4/15	中	ルート選択の経緯に関する情報開示【代替案の設定】
(4)	2011/6/13	中	第1回アンケート結果の早期公表【情報公開】
(5)	2011/7/12	中	アンケートが住民全体に配布されていない【アンケートの手法】 事業ありきのアンケート。道路を造らないという選択肢が最初から想定されていない。【代替案の設定】 第1回のアンケート結果が公表されていない【情報公開】 高速道路の必要性の再検証【代替案の設定】 なぜ141号の改良を考えないのか。【代替案の設定】 費用対効果において、景観の喪失、環境破壊など新たな評価軸がない【評価項目】
(6)	2011/8/5	中	(5)と同じ
2012/1/27～2/27 第2回コミュニケーション期間（案1～4）			
2012/4/12 H24年度第2回地方小委員会で高速道路整備の方針（案1、案2）			
(7)	2012/6/1	中	高速道路建設ありきの議論ではなくゼロベースでの議論を踏まえて実施させるよう要望する。【意思決定】
(8)	2012/6/5	中	「国道141号の改良と高速道路整備」での審議要望【意思決定】 景観を台無しにする危険性【影響の予測評価】
2012/7/8 追加のコミュニケーション			
2012/11/21～2013/6/27 ワーキンググループ（案1-A、1-B）			
(9)	2012/12/6	水緑	環境・景観の保全【影響の予測評価】 国の財政が厳しい中で、無駄な公共事業をやめるべきで、国道141号線の改良める。【意思決定】
(10)	2013/1/7	大	国道141号線の改良【意思決定】
(11)	2013/1/21	大	(10)と同じ
(12)	2013/2/28	沿	なぜ長坂なのか、その決定経緯【その他】 アンケートの作成から集計に至るまで正当ではない【アンケートの手法】 自然環境、生育環境、景観が破壊され、八ヶ岳の観光地、リゾート地としてのブランド価値が著しく損なう。【影響の予測評価】 自然環境、生育環境、景観が破壊され、八ヶ岳の観光地、リゾート地としてのブランド価値が著しく損なう。【影響の予測評価】 南麓ルートになると、高嶺地区・大泉地区は観光客に素通りされ商業に大ダメージとなる。【影響の予測評価】 夜間の照明やライトで、星空空間が損なわれる。【影響の予測評価】 移住者が転出してしまい、人口増加もストップしてしまう。【影響の予測評価】 井戸水の利用者が多いため、地下水が使えなくなってしまう可能性がある。【影響の予測評価】 交通量増加に伴う排気ガスが起す大気汚染や騒音問題。【影響の予測評価】 地震のリスクがある。【影響の予測評価】 八ヶ岳南麓ルートには土石流危険区域がある。【影響の予測評価】
(13)	2013/4/16	沿	PIの導入の要望【市民参加の手法】 北杜市長と北杜一般市民との懇談会の開催【市民参加の手法】
(14)	2013/5/16	沿	接続地点が長坂になった理由の説明【その他】 国道141号案が消えた理由の説明要求【意思決定】 PIによる市民参加による政策手法の実施の要望【市民参加手法】
(15)	2013/6/21	沿	
(16)	2013/6/25	沿	AB案の白紙撤回の要望【代替案の設定】

八：八ヶ岳南麓中部横断自動車道を考える会 中：中部横断自動車道八ヶ岳南麓の会

水緑：大泉水と緑を守る会

大泉：大泉町下出地区東組高速道路反対対策委員会

沿：中部横断自動車道八ヶ岳南麓新ルート沿線住民の会

委員会の一部の委員によって構成されるワーキンググループが結成され、山梨県側のルートに関して、第1回目のワーキンググループにおいて、案1-A(清里高原の南側を通りつつ、清里高原によりアクセスしやすいルート)と案1-B(清里高原の南側を通るルート)が示され、3回のワーキンググループとその間1回の地元説明会を経て、第3回目のワーキンググループでは、案1-Bが適当との結論に至った

(3) 反対運動における意見

次に反対運動において、どのタイミングでどのような主張がなされたのかを明らかにするために、反対運動を行っている団体が、国土交通省や国土交通大臣、地方小委員会、自治体首長などに送付した意見書のうち、インターネット上で収集可能なものの内容の分析を行う。各意見書の内容で、計画プロセス、市民参加に関するものを表-1にまとめ、意見書を出したタイミングに関しては、図-4に記述した。表-1では、各意見をスコーピング段階での検討事項である(a)評価項目、(b)代替案の設定、予測・評価として(c)影響の予測評価、意思決定として(d)意思決定、市民参加に関して(e)アンケートの手法、(f)市民参加のタイミング、(g)市民参加の手法、(h)情報公開の方法、そして(i)その他、分類を行った。

スコーピング段階における意見

スコーピング段階における意見((a)評価項目、(b)代替案の設定)としては、第1回のコミュニケーションの後に、表-1(6)において景観、環境に関する評価がないとの意見が上がっている。しかしながら、第1回目のアンケートは、評価項目となる地域の課題を解決するための目標の妥当性を問うものであり、第1回アンケートの結果より、第2回アンケートでは4項目が追加されている。すなわち、計画段階評価を行っていくプロセスを住民に説明していないために、このような意見が出されたと考えられる。また、代替案の設定に関しては、第1回コミュニケーションと第2回コミュニケーションの間で、141号改修案と整備しない案を入れるべきとの意見が出ている。このような意見が出された理由としては、やはり、第1回目のコミュニケーションが評価軸、代替案の設定に関する参加であるとの説明がなされずに、アンケートが行われたからであると考えられる。また、このような代替案がつけられた経緯の説明への要求もあった。

予測・評価に対する意見

各代替案の影響への予測・評価に関する意見としては、高速道路案に絞られた後から出されている。内容としては、高速道路建設による各項目へのマイナスの影響についてである。第2回コミュニケーションにおい

て示された各案の影響については、例えば環境・景観の保全という項目に関しては、沿道環境、自然環境・景観という2項目に関してのみ文章で評価が述べられているが、上記の反対意見からはより詳細な項目(大気汚染、水質、生態系)での評価が求められていることが分かる。また、第2回アンケートでは地元経済への影響については、企業誘致・雇用の促進という項目で、文章により評価が述べられているが、寄せられた意見より各地区におけるより細かな影響評価が求められていると言えよう。

意思決定に対する意見

意思決定に関する意見としては、高速道路案に絞るように決定された後から、国道141号線の改良を求める意見、国道141号線の改良案が消えた理由を求める意見が出されている。これは、代替案の選択に関して、その理由が明確に示されていないことがその理由の一つとして考えられる。代替案の選択に関しては、地方小委員会で議論されており、議事録もホームページには掲載されているが、住民向けに理由を説明した文書は示されていない。

市民参加に対する意見

市民参加に関して(e)アンケートの手法、(f)市民参加のタイミング、(g)市民参加の手法、(d)情報公開の方法、について意見があった。

アンケートの手法に関しては、アンケートの配布先に関する意見であり、アンケートの配布先、配布方法などに関しては、スコーピング段階におけるH22年度第1回、第2回地方小委員会で議論されている。また、市民参加のタイミングにも当てはまるが、アンケート作成への参加を求める声もある。市民参加の手法としては、市長との懇談会、PIの実施といったワークショップなどの多様な手法への要求である。

情報公開に関しては、第1回目のアンケートの早期公開要求があったが、これは最初に計画策定及び市民参加のプロセスが、市民に対して明確に示されていないことがこのような意見を出した原因であると考えられる。また、地方小委員会での資料の配付を求める声もあったが、これは市民向けのホームページである「計画段階評価」に関するホームページでは、得られる情報が限られており、一方地方小委員会のホームページで得られる情報(配付資料)との差が大きいためであると考えられる。

3. 結論

本研究では、中部横断道路長坂～八千穂感を事例として、計画段階評価を適用した計画プロセスと住民団体からの反対意見の分析を行った。

分析の結果、本事業における反対意見の中に、適切

に情報を伝えていないために出されてであろう意見が多くあることが分かった。例えば、計画策定や市民参加のプロセスを最初に明確に市民に伝えていないこと、代替案の選択理由などである。これらについては、地方小委員会の資料を見ると理解できるが、専門家ではない市民が理解しやすい方法で、そのような情報を公開することが重要であろう。

また、評価項目に関しては、今回の評価項目は大きすぎ、市民の関心はさらに細かい項目における評価であることが明らかになった。また、スコーピング三回であるアンケートの設定や代替案の設定からの参加の要求もあり、関心の高い事業に関しては、早い段階からの参加が要求されていることが分かった。

参考文献

- 1) 前川秀和, 高山純一, 埴正浩: 道路計画における PI 手法の活用に関する研究, 第 24 回土木計画学・講演集 N0384, 2002.9
- 2) 前川秀和, 高山純一, 埴正浩: PI を用いた道路計画における市民参加水準とその要因及び影響について,

- 土木学会論文集 D, Vol.62No3, 430-439, 2006.7
- 3) 宮川愛由, 高山純一, 中山晶一郎, 沈振江: PI 事業を対象とした住民意識変化に関する研究—大沢野・富山南道路 PI 事業を対象として—, 都市計画論文集, pp.409-414, 2004
- 4) Tomas B. Fischer: Theory & Practice Of Strategic Environmental Assessment –Towards a More Systematic Approach–, Earthscan, 2007.
- 5) 合意形成手法に関する研究会: 欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント—海外事例に学ぶ道づくりの合意形成—, ぎょうせい, 2001.7
- 6) 国土交通省関東地方整備局HP
- 7) 中部横断自動車道路八ヶ岳南麓の会HP <http://cyubu-odando.nanroku.net/index.html> (2013.8.2確認)
- 8) 中部横断自動車道八ヶ岳南麓新ルート沿線住民の会HP <https://sites.google.com/site/odandonewroot/homu> (2013.8.2確認)

Study on and Public Particiaption into Road Planning Process thorough Analysis of Dissenting Opinion

Ryosuke Mochizuki and Mihoko Matsuyuki