

# 米国の計画手続に見る日本の計画制度の課題

小瀬木 祐二<sup>1</sup>・矢嶋 宏光<sup>2</sup>

<sup>1</sup>正会員 (株)三菱総合研究所社会公共マネジメント研究本部 (〒100-0814 東京都千代田区永田町2-10-3)  
E-mail: ozeki@mri.co.jp

<sup>2</sup>正会員 (株)三菱総合研究所社会公共マネジメント研究本部 (〒100-0814 東京都千代田区永田町2-10-3)  
E-mail: hiyajima@mri.co.jp

我が国で公共事業への市民参画が導入されて久しいが、パブリック・インボルブメント (PI) を実施して多くの時間、経費、労力を投入することに対しては未だ否定的な見解も少なくない。事業に対する強い地元要請や多数の賛成多数の状況が見込まれば、労力や時間をかけて市民参画を行う必要はなく、柔軟に進めることで手続きに要する時間を短縮する方が望ましいとの考え方も根強い。一方、地元政治を介した強力な地元要請への対応や、長期にわたる計画手続の短縮などの課題を抱える米国では、手続制度やガバナンスの面で、日本とは対照的な対策を講じている。本論では、両国の計画手続上の状況や行政の基本姿勢の違いに着目し、日本における今後の行政手続のあり方について考察する。

**Key Words :** *public involvement, collaborative problem-solving, participatory process, consensus building*

## 1. はじめに

我が国では1990年代以降、社会資本整備計画への市民参画が本格化し、各地の公共事業計画においてパブリック・インボルブメント (PI) が実施されてきた。しかしながら、国内では、PIの実施に余分な時間、経費を投入することについて否定的な見解も少なくない。事業に対する強い地元要請や多数の賛成多数の状況が見込まれば、労力や時間をかけて市民参画を行う必要はなく、計画策定者側が柔軟に進めることで手続きに要する時間を短縮する方が望ましいとの考え方も根強い。

国内では、PIの実施については国<sup>1</sup>や一部の地方公共団<sup>2</sup>でガイドラインが作成されているものの、実際にPIを行うかどうかは各行政担当所管の判断に任されている。

また、PIを通じて関連情報を公開ことへの抵抗感や、市民意見を把握することで、困難な対応を求められてしまうことへの懸念が大きい。こうしたことが要因となって、現在でも国内の公共事業ではPIの取組は限定的である。日本のこうした状況とは対照的に、米国においては、1991年に制定された総合陸上輸送効率化法 (ISTEA :

Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)において、連邦政府の補助金を用いるすべての事業の計画段階を対象にPIが義務付けられており、その後も引き継がれているとともに、州においてもPIマニュアルや職員への研修等が充実しており、現場での業務遂行ノウハウに至るまで多様な取組みが進んでおり、日本とは大きく異なる状況がある。

## 2. 米国の交通計画制度および既往研究

### (1) 米国の都市圏における交通計画制度

米国においては、上位計画から個別事業の計画までがPIの対象となっている。PIの実施が特に重要な都市圏の上位計画は、都市圏計画機構 (Metropolitan Planning Organization : MPO) が担っている。その体系は、長期交通計画 (Metropolitan Transportation Plan : MTP) として将来ビジョンや将来目標などの包括的方針 (Policy) および、交通ネットワーク計画 (Planning) があり、長期計画で位

置付けられたプロジェクトに対して、交通改善プログラム（TIP：Transportation Improvement Program）が作成され、事業への短期的な予算配分額や優先順位が定められる（Program）。この過程を経た上で、個別事業の計画（Project）にいたる。連邦政府の補助金を受ける事業はこれらの計画に記載されなければならないことが規定されている<sup>3)4)</sup>（図-1）。

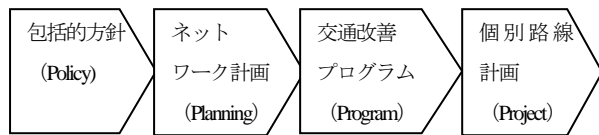


図-1 米国都市圏における交通計画体系

## (2) 既往研究

米国の交通計画における市民参画についての既往研究としては、PIの多様な実施事例を扱ったものや<sup>5)</sup>、わが国と諸外国における計画体系や手続きを整理し、計画手続きの妥当性や新たな市民参手法、交渉理論を応用した対話技術などを提案しているもの<sup>6)</sup>など多数の成果がある。しかし、両国の計画体系とそれに関連する社会的問題やその対処による制度の変遷を述べた例は見当たらない。また、近年の計画制度の変更を加味した比較分析なども行われていない。

## 3. 目的と視点

本論では、わが国と米国の計画手続の取組み状況の違いを踏まえ、日本の計画制度について問題提起し、今後の計画制度のあり方について考察することを目的とする。その際、以下の視点から考察する。

### (1) PI実施による事業円滑化（Streamlining）

米国では、TEA-21以降、計画プロセスの円滑化（streamlining）を進めているが、円滑化における計画プロセスのあり方が日米で大きく異なる。両国の考え方の違いから、計画プロセスに関する課題を考察する。

### (2) PIの実施方法と計画の質

日本では、PIを実施すると、住民の要望を無駄に拾い上げるため計画の質を下げるとの認識も強いが、この点でも米国と考え方が異なっており、その違いに着目する。

### (3) 予算配分プロセス

米国においても、道路財源の配分の手続きの不透明性がマスメディアで取り上げられ、earmarkと呼ばれる制度が変更された。日本において公共事業批判が巻き起こった際の対応との違いから、手続き制度について考察する。

### (4) 当事者意識

米国では上流段階からPIを導入し、社会的コンセンサスを得ながら計画策定を進めるが、当事者意識を形成することが重要な狙いとなっている。PIに関して消極的な日本との違いをこの点から考察する。

## 4. PI実施による事業円滑化（Streamlining）

米国では、ブッシュ政権以降、streamliningと称される計画プロセスの円滑化に取り組んでいる。以前は、環境手続きに20年もの期間を要していたが、現在では10年以下に短縮したとも言われている。特に環境手続き（NEPAプロセス）においては、様々な形で事業の実施を阻止できる仕組みがあるため、こうした手続きを省略することが必要との認識が当初はあった。しかしながら、住民等がこうした手続きを用いて事業を止める本当の要因は、住民等との十分な共通理解が醸成されていないことがあるとの認識のもと、環境手続きに入る以前の段階からPIの手続きの強化が連邦政府から事業主体である州政府に対して指示されている。

日本においては、PIの実務に伴って必要となる期間が無駄であるとの認識が支配的であり、むしろ、PIを含む計画プロセスを省略する方向にあるようである。

PIに要する期間は、その方法や内容によって大きく異なるが、ごく限られたコミュニケーションにとどめたとしても、反対運動等の問題が生じる事例は必ずしも多くないとの認識がある。また、PIの方法によっては、住民等との議論がいつまでも続き、非常に長い期間を要するばかりか、合意が形成されるとは限らないとの認識もある。こうしたことが消極的な運用に繋がっていると考えられる。

しかし、地元調整の難航等による長期化が原因として事業を中止している事例が一定数見られることや<sup>7)</sup>、PIを実施したことによって事業円滑化が図られた例も報告されている。例えば、中塚ら<sup>8)</sup>によると、群馬県東毛広域環状道路（玉村工区）では道路事業の設計段階においてPIを導入した結果、全ての要因ではないものの、用地交渉で約2年かかると想定していたものが約8か月で交渉を完了したという報告がある。また、横浜環状北西線では都市計画決定、環境アセス実施の際に寄せられた反対意見がごく僅かとなり、構想段階の手続き開始から約8年で円滑に事業化されたという例もある<sup>9)</sup>。以上から、事業の円滑化におけるPIのあり方については、実施するPIの質についても評価した上で判断が必要と考える。

## 5. PIの実施方法と計画の質

日本ではPIを実施することによって、反対住民の要望を聞かざるを得なくなり、それを反映してしまうことで無駄の多い計画となってしまい、計画の質が悪化するのではないかという意見もある。

住民の個人的な立場からの主張や要望は、公共事業の質を高めるためのものであるとは限らず、それらを計画に反映することは、地域にとっての本来のニーズを満たすことに必ずしも繋がらない。

市民の意見を適切に把握し、計画に反映するためには、「賛成/反対」「A案がよい」といった立場表明（Position）として捉えるのではなく、不安や懸念などステイクホルダーの利害・関心（インタレスト）を引き出し、また、行政側の利害・関心も含めた複数の利害・関心を調整することが必要である<sup>9</sup>。また、集団の知恵のパフォーマンスについても、様々な要件があるとされている。例えばスロウィッキ<sup>10</sup>は集団が聡明であるための条件として多様性、独立性、分散化を挙げている。また、よい決定、判断がなされるには一定の意見の不一致や論争を経る必要があるということや、情報の共有のあり方として、誰が、いつ、どこで、どのように情報を届けるかが重要であると言及している。

これらの方法論が十分に浸透しておらず、「市民の意見を聴いた」という表面的な手続きに留まっていることに大きな問題の要因があると思われる。

また、計画策定における検討範囲についても日本と米国では違いがある。米国では、道路計画をコリドー単位で評価する。人的・社会的環境を重視しており、また、景観性、歴史性、自然性、文化性、レクリエーション性、考古学性といった観点についても考慮され、その保全や改善のために相応のコストをかけて道路計画を策定している。こうした人的・社会的環境は、コミュニケーションにおいて初めて把握されるものであり、PIの実施なしでは把握が困難である。道路の質の評価の範囲を道路敷地の直近までに限定し、また、コストなどの項目に限定した見方をするのであれば、PIを通じて考慮されるはずの要因は無駄であり、こうした違いがPIの必要性の認識の差になっているのではないか。

## 6. 予算配分プロセス

米国での連邦道路予算の配分においては、これまで earmark と呼ばれる手続きを通じて、有力者が特定のプロジェクトへの予算付けを行える仕組みがあった。

しかし、2005年にアラスカ州にある人口約50人ほどの島へ通じる Gravina Island Bridge という橋梁の建設のために

連邦政府に要求された約1億8,500万ドルの earmark project が “bridge to nowhere” として世間を賑わせ、橋の建設は中止となった。このことが象徴的出来事となり、 earmark project が問題視され、議会においても予算配分プロセスの不正が強く指摘されるようになった。このような経緯から、2012年7月に新たな陸上交通法として MAP-21 が策定された際、6,000以上あるとされていた earmark project は廃止された。

日本においても、2008年に道路特定財源の使途がメディアで多く報道され、財源の無駄遣いとして国会で与野党に取り上げられたが、その結果、翌2009年より道路特定財源が一般財源化された。

両者とも、不透明な予算付けの手続きは、社会的に許されないということであり、極めて類似した出来事が生じた。しかし、その問題の捉え方には大きな差があった。米国では、 earmark 以外のプロジェクトへの予算配分は、州の長期計画や TIP によって規定され、その過程では非常に重厚な PI の手続きが実施される。このため、 earmark だけが問題であり、その他の手続きに統合すれば問題は解決であった。一方、日本では、そもそも予算付けの手続きは不透明であり、PI が介在することはない。この違いが結果に大きく影響したと考えることができる。このことは、PI を含む公正な手続きの重要性を示すものとして捉えることができる。

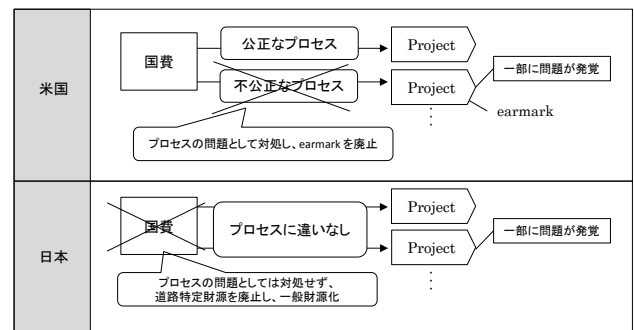


図-2 道路事業の財源と社会問題への対処の違い

## 7. 当事者意識

米国ではProjectの段階だけでなく、全ての過程においてPIを行い、一定のコンセンサスを得ながら計画を進めている。市民にとっては上位計画の段階からInvolveされることとなるが、Projectの目的となる地域の課題やビジョンについては、その過程で自らの問題として認識することとなる。このため、Projectの段階においても、行政が決めた他人事としての課題やビジョンでなく、自身にとって解決すべき問題に対して実施される事業との認識を持つことになる。米国では、当事者意識を醸成するこ

とを目的に、また、NIMBY問題への対応として、上流段階からまさにインボルブすることに尽力している。一方、こうした上流段階での共有化をしない場合には、行政が勝手に決めた課題に対して、勝手に行われている事業という認識を市民に持たせてしまい、大衆的な性格を持たせることになる。つまりPIの充実、大衆化の防止の効果があると見ることもできよう。大衆化から免れた市民との合意形成は、紛糾リスクが少なく事業円滑化が期待でき、計画の質向上にも繋がる。

## 6. 考察

本論では、PI等の計画手続きに対する日米の制度や運用の違いから、計画手続きのあり方について考察した。

米国では社会的なコンセンサスを得ながら計画を進めることを重視しており、現在でも改善の取組を進めている一方、わが国は、従来式の方法から抜け出せていない状況があり、これは国民の大衆化を助長しているともいえよう。こうした観点からも計画制度のあり方を改善していくことが求められている。

## 付録

earmark project :

もともと牛や豚の食肉処理に用いられていた言葉で、繁殖用など特別扱いされている個体には耳にマークがされていたため、earmarkと呼ばれていた。米国連邦政府の補助金が適用されるプロジェクトは通常、所定の手続きを経て州が実施事業を決定することが基本であるが、一部の個別事業については、そのプロセスを経ずに恣意的な予算割当てがされ、それをearmark

projectとされていた。この中には、州の上位計画と整合していないものや、整備効果が見込めないといった批判があり、その取扱いが課題となっていた。

## 参考文献

- 1) たとえば、国土交通省：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，2005
- 2) たとえば、群馬県県土整備部：ぐんま県土づくり県民参画ガイドライン，2008.
- 3) 石神 孝裕，矢嶋宏光，土屋 愛自：持続可能性を踏まえた都市計画道路の見直しと計画枠組みに関する研究 さいたま市を事例に，都市計画論文集 Vol. 46, pp.235-240, 2011.
- 4) (財)自治体国際化協会：米国の市民参加—交通計画における合意形成手法—，2005.
- 5) 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，都市計画論文集，32, pp.565-570, 1997.
- 6) 新道路技術会議：市民参画型道路計画体系の提案と道路網計画における対話技術の開発，2008.
- 7) 国土交通省 HP 公共事業の評価  
URL：http://www.mlit.go.jp/techyouka/public/index.html
- 8) 中塚高士，町田孝，山口 順，荒井祥郎：道路事業の設計段階におけるPIの導入方法とその効果，第41回土木計画学研究発表会講演集，2010.
- 9) 屋井鉄雄，泊尚志：事実と価値との関わりを考慮した計画プロセスの新たな理論的枠組み，土木学会論文集 D3, Vol.70, No.1, pp.9-27, 2014.
- 10) ジェームズ・スロウィツキー：「みんなの意見」は案外正しい，2009，角川文庫.
- 11) 東京工業大学創造プロジェクト研究：新しい時代の交通計画技術，2000
- 12) 羽鳥剛史，小松佳弘，藤井聡：政府に対する大衆の反逆公共事業合意形成に及ぼす大衆性の否定的影響についての実証的研究，土木計画学研究・論文集 Vol. 25, pp. 37-48, 2008.

(2015.4.24 受付)

Issues in the Japanese planning process compared to the one in U.S.

Yuji OZEKI and Hiromitsu YAJIMA

In Japan, citizen participation in public work projects has long been introduced. But doing Public Involvement (PI) and spending a lot of time, cost and effort are not a few still considered negative opinion. It is said if strong local demand and large number of favor for the public work, high cost citizen participation process is not needed, and proceeding on a case by case to reduce the period is better than with participation process. In contrast US which needs to respond to strong local demands with political power and has long term mission to shorten planning procedure takes contrasting measure. In this paper, we focused on the difference of the governmental attitude and situation of planning process between Japan and US. And discuss on future administrative procedures in Japan.