

沖縄鉄軌道計画立案プロセスと 合意形成上の論点

寺本 美幸¹・武田 真²・矢嶋 宏光³

¹ 沖縄県企画部総合情報政策課（〒900-8570 沖縄県那覇市泉崎 1 丁目 2 番 2 号）

E-mail: ooshromy@pref.okinawa.lg.jp

² 沖縄県総務部財政課（〒900-8570 沖縄県那覇市泉崎 1 丁目 2 番 2 号）

E-mail: takedamk@pref.okinawa.lg.jp

³ 正会員 株式会社三菱総合研究所地域創生事業本部（〒100-8141 東京都千代田区永田町 2 丁目 10-3）

E-mail: hiyajima@mri.co.jp

沖縄県は鉄道を持たない唯一の県であるが本島を縦断する鉄軌道の整備は北部や中南部のアクセス性の向上や慢性的な道路混雑の解消だけでなく近年のインバウンド観光需要への対応からも期待が大きく県長期構想においても根幹的な交通軸として位置づけられている。鉄軌道導入では初めに鉄軌道のシステムやルートなどの基本的な計画要素を決定する必要があるが行政上は地域間の引っ張り合いや押し付け合いを調整し多様な価値観を持つ県民の間で共通認識を醸成することなど技術論だけでは解決し得ない事柄への対応も不可欠である。しかしそのための方法論は限られておりまたこれまでも大規模公共事業が政治や住民の対立に発展した事案も少なくない。このような状況下県では鉄軌道に関する概略計画の立案を進め一定の成果が得られたことから本論ではその概要を報告するとともに合意形成に関わる論点について整理する。

Key Words: rail transport planning planning process public involvement consensus building

1. はじめに

沖縄県は鉄道の無い唯一の県であり、太平洋戦争沖縄戦で破壊された沖縄の鉄道は、その復活が長年取りざたされてきた。また、長期ビジョンにおいても沖縄本島の均衡ある発展のための主軸として位置づけられている。しかし、これまでの検討では、投資対効果が低く採算性の確保が厳しいことが課題として示されている。一方、本島中部は著しく人口が集積し、道路混雑も激しいことから、公共交通の充実が求められるところである。

こうした背景のもと、近年では、上下分離方式を視野に、国への働きかけを継続してきたところであるが、仮に今、鉄道整備を進めることになった場合に、ルートや駅位置、構造や鉄軌道システムに関して様々な議論や要請が噴出して錯綜し、特に観光需要の取り込みや駅関連開発を狙う基礎自治体の激しい対立が生じることが容易に想像されるところであり、国の支援を受けられたとしても事業化が困難な状態になることが懸念される。さらに、B/C や採算性に課題がある事業であるから、事業化に伴って財政を圧迫するようなことになれば、事業化の

判断根拠や責任を強く問われることになるため、強引な政治的決定も躊躇される状況にある。このため、県にとっては、計画の判断の経緯や根拠について県民も承知しているという状況になっていることが重要であり、同時に、自治体間の対立を引き起こさないような進め方とする必要もある。

こうした状況のもと、県では、参加型プロセスを採用し、平成 26 年 10 月から平成 30 年 3 月までの約 3 年半の期間、多くの県民との丁寧なコミュニケーションを通じて最終的に概略ルート案を絞り込み、概略計画案をとりまとめた。取りまとめに際しては、自治体や議員、市民の目立った対立は無く、経済界においても県の



図1 概略ルート(案)図

案を支援する旨を公表するなど、概略ルートの選定を含

む概略計画の策定において、円滑に合意形成が図られたと評価できる。今後、知事意思決定を得た上で、正式な概略計画として承認される見込みである（平成 30 年 4 月時点）。

本論では、概略計画案策定までに沖縄県がとった計画立案過程について報告し、参加型プロセスを実施する上で想定される諸課題にどう対処し、それがどう機能したかについて考察する。

2. 計画プロセスの課題

鉄軌道プロジェクトの進め方における最大の狙いは、鉄軌道計画をめぐって市民や自治体の間で対立を生じさせないことであることは既に背景として述べた。特にこうした大規模公共事業が政争の具になってしまうことや、利益誘導のために計画が歪められることは避けたいところである。このように利害対立を起こさないプロセスとすることが第一の課題である。

次に、このような状況を避けるため、関係する様々なステークホルダーがそれぞれバラバラに関わるのではなく、計画プロセスという共通の土俵の上で関わる必要がある。共通のプロセスがなければ計画の立案は困難である。その際、計画プロセスが特定のステークホルダーに有利であるとの疑いがあれば、それ以外のステークホルダーは関与しない。このため、全てのステークホルダーにとって信頼される公正なプロセスであることが第二の課題である。

第三の課題は、より多くのステークホルダーが計画立案の経緯を理解し納得することである。事業化に伴う財政負担や個人の生活様式の変化に関して、県民が当事者意識を持つという意味で、納得を得ておくことが必要である。

第四に意見反映についての課題を挙げる。県民が当事者意識を持ち得る為には、県民が意見を述べ、それが結果に反映されることが担保されていることが必要である。意見を聞くだけでどう反映したか不明であれば、当事者としての責任意識を持ちにくいからである。

第五の課題として、参加型プロセスを導入する際に懸念される点を挙げる。計画プロセスに市民が関わると計画が歪められるのではないかと懸念への対応が課題である。これまで、鉄道計画において市民参画の導入は前例がない。これは、市民が関わると、声高に考えを主張する市民のために計画が歪められるのではないかと、また、技術的なことが分からない者が検討に関わることは問題ではないかと、あるいは、政治活動や思想的活動に使われるのではないかと、さらに、用地を先買いされ売却価格を吊り上げられるのではないかと、などといったリスクを避けるという理由からで、行政、事業者、専門家が非公開

で検討し計画することとされている。

第六の課題は、参加型プロセスにおいて、プロセスの進行をどのように管理するかについてである。特定の主義主張を持った市民が、プロセスを止めたり、戻したり、逸らせたりすることが心配される。

以上の課題に着目しながら、沖縄鉄軌道プロジェクトの計画プロセスをどのように進めたかについて次章で報告する。

3. 計画の検討経緯

(1) 構想段階の位置づけ

鉄道事業の実施においては、ルートや施設などの詳細計画をもとに都市計画や環境影響への確認を経る必要がある。この詳細計画では、必要とする用地の範囲が概ね特定され、駅位置も明確になるため、地権者や開発事業者の利害も明らかになるが、その利害をめぐって対立が生じ、事業のそもそもの目的やスコープの議論がかき消されてしまう。

このため、沖縄鉄軌道のプロジェクトでは、詳細計画の前段に構想段階を設け、詳細計画を大雑把に規定する概略計画を定めるまでの過程をプロジェクトの対象とした。概略計画では、数 100m の幅を持つ帯状のルートを定めるが駅位置は定めない。ルートや駅の位置を明確にしないことで地権者や開発事業者の利害が具体化されず、直接的な利害対立が避けることができる。このことで、広域的公益的な観点に限って計画を判断できるようになる。また、用地買収される土地が特定されないため、計画情報の公表が用地の先買いを誘導することにもならない。駅位置を定めないことで、開発事業者の利益誘導の活動についても誘発することにならない。さらに、導入システムについても定めないことで、この時点でのメーカーなどの営業活動の影響を排除できる。

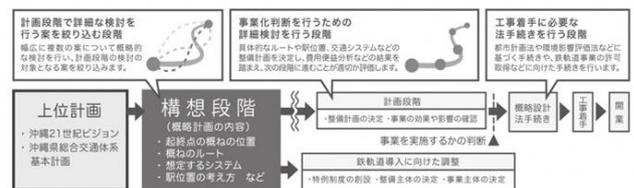


図2 計画体系

(2) 検討プロセスの方針

沖縄鉄軌道の構想段階における計画案づくりでは、初めに「沖縄鉄軌道の計画案検討プロセスと体制のあり方（平成 27 年 1 月策定）」を定め、県長期ビジョンに定められている那覇～名護の 1 時間での結節を前提条件として規定し、参加型プロセスを積極的に導入することや、県民の理解と関わりのもとで進めること、プロセスの公正性の担保や代替案の比較考量のもとで概略計画案を絞

り込む方針を予め明確化した。

(3) 計画プロセス

また、この方針において、5つのステップで構成される計画プロセスを定義した。検討事項を5つのステップに小口化し、各ステップの内容について計画主体として明示的に意思決定する（ピン止めと称す）ことで、マイルストーンを積み重ねる進め方としている。なお、国土交通省が行う計画段階評価では、委員会の審議が段階的になされているが、段階ごとに計画主体としてのピン止めが行われないため、最後まで意思決定の幅が絞込まれることがない。このため、最後の意思決定が重くなってしまふとともに、各段階の市民とのコミュニケーションの結果がどう反映されたかが最後まで見えず、意思決定者の裁量の幅が大きくなる。その意味で公正性に欠け、信頼関係を築きにくくなり、当事者意識を育みにくくなると考えられる。

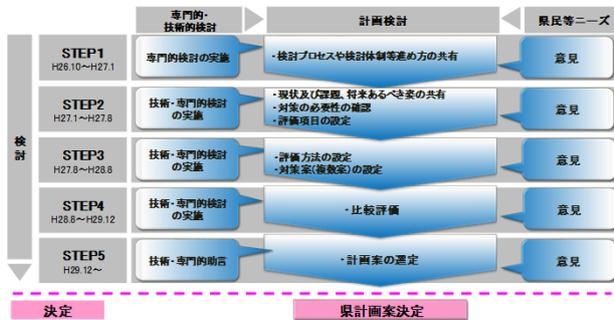


図3 検討プロセス（構想段階）

段階的にテーマを絞り、ピン止めすることで、議論の前後関係が整理され、議論の幅も限られることとなり、検討内容を理解しやすくなる。前提条件を定めないと議論がしにくいですが、一步一步、次の議論の前提をピン止めする進め方は議論の分かりやすさや納得度を大きく改善する。特に多様な考えや理解を持つ参加者が混在するような場合には効果的である。

5つのステップでは、次のように検討を進めた。

(a) ステップ1

「県民の理解と協力」、「参加型プロセスの積極的導入」等を計画検討にあたっての基本姿勢として位置づけ、検討の進め方、検討体制等を定めた「沖縄鉄軌道の計画案検討プロセスと体制の在り方」を策定した。

進め方を最初に定めることで、計画主体に影響力を及ぼすことができるような有力者などが、特定の方向に議論を誘導するようなリスクを軽減することができた。

(b) ステップ2

公共交通の利便性や交通渋滞などの課題や、公共交通の利用促進の取り組みの目的が方向付けされた。また、目標像として、長期ビジョンで示された将来の姿を確認し、将来像の実現に向けて取り組むべき視点を設定した。

目的を共有できなければ、方法論の合意はなお困難であるため、時間をかけて検討を進めた。

(c) ステップ3

目標像の実現のための対策案を複数立案した。鉄軌道の案については、骨格軸とフィーダーを区別した概略ルート案を7立案した。このうち3案は、県民とのコミュニケーションの結果として追加された案である。予断無く代替案の提案を受け止め、比較評価結果に基づいて案を絞り込むことで、納得して結果を受け入れることができる。逆に計画主体が特定の理由だけを根拠に比較をせず代替案を否定した場合は、公正性を欠くプロセスとなり、信頼を失なわせ、無関心を助長することとなる。

また、ステップ4における代替案比較において必要となる評価項目を設定した。

(d) ステップ4

7つの代替案の比較評価を行い、その結果を確定した。また、南伸ルート案についても検討を行った。フィーダー交通の取り組みや駅周辺まちづくりのあり方など、計画案の付帯事項の検討も行った。比較評価結果についても広く意見を受け止めることで信頼性が高まる。

(e) ステップ5

以上の検討結果を踏まえ、最終的に推奨概略ルート案を絞り込んだ。今後対応すべき事項を定めた付帯事項についても確定した。

(4) 検討体制

次の図に示される検討体制を設置した。計画主体は沖縄県行政であり、計画検討委員会の提案に基づいて各ステップの内容をピン止める。委員会提案に基づき県行政は概略計画案を作成し、最終的に知事が決定する。

計画検討委員会の下に技術検討委員会を設け、技術的内容について計画検討委員会をサポートする。計画主体は、関係機関や一般市民とのコミュニケーションを実施し、その結果を計画検討の判断材料とする。また、計画プロセス全体をプロセス運営が監視し、進め方についての助言を行う。計画策定までの3年半において、計画検討委員会は9回実施された。

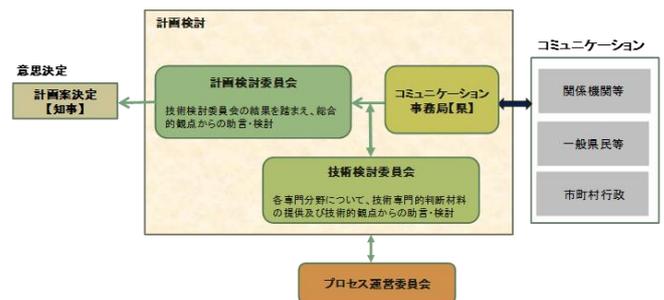


図4 体制図

(5) コミュニケーション手法

計画プロセスのステップに連動してコミュニケーション活動が行われた。主たる活動はニュースレター、オープンハウス、パネル展示、特設ホームページである。その他、グループ討議方式で固定の参加者が議論を積み重ねる場として県民会議を設置し、計 4 回開催された。各回とも非常に活発な議論が行われ、様々な提案がなされた。なお、ファシリテーターが会議を運営した。

表 1 用いられたコミュニケーション手法

	ステップ1 (H28.11)	ステップ2 (H27.5~6)	ステップ3(県庁) (H28.1~2)	ステップ3(県庁) (H28.5~6)	ステップ4 (H28.9~10)
ニュースレター	全戸配布				
HP掲載	適宜、各委員会資料及びパネル展示等の資料を掲載				
その他媒体を活用した周知広報	個別説明会	県政広報テレビ番組	県政広報テレビ番組 県政広報紙	県政広報テレビ番組	県政広報テレビラジオ番組 県政広報紙、特別周知ポスター SNS(フェイスブック) 高校生へのアンケート協力依頼
パネル展示	36か所(延べ280日)	44か所(延べ219日)	52か所(延べ318日)	55か所(延べ274日)	60か所(延べ325日)
オープンハウス	—	7か所(10回)	11か所(14回)	11か所(16回)	27か所(28回)
県民会議	—	H27.5.30 (県立総合館)	H28.1.30 (名桜大学)	H28.4.4 (中部会庁行き)	H29.9.30 (自治会館)
市町村会議 (県会庁行きにて開催)	H28.11.19 (八重山) H28.11.19 (奥庁) H28.11.20 (中部) H28.11.20 (支部)	H27.5.25 (南部) H27.5.27 (中部) H27.5.29 (北部)	H28.2.3 (中部) ※本県内全市町村対象	H28.5.22 (南部) ※本県内全市町村対象	H29.9.20 (南部) ※本県内全市町村対象
ステップ1は行政説明会にて開催	H28.11.21 (支部)	—	—	—	—
関係機関等意見交換会	—	H27.5.28 (南部会庁行き)	H28.2.10 (南部会庁行き)	H28.6.8 (南部会庁行き)	10

出典) 第 9 回沖縄鉄軌道プロセス運営委員会資料

(6) コミュニケーション活動の実施実績

これらのコミュニケーション活動を通じて、延べ約 54,000 名がパネル展示に参加し、また、アンケートの回答者数は延べ約 61,000 人に上った。県民会議は計 4 回開催された。ステップ 1~5 を通じて前例のない規模でのコミュニケーション活動が実施された。なお、大量の意見を分類整理するため、機械学習を用いて作業の効率化を図った。

表 2 コミュニケーション活動の実績

	ステップ1 (H28.11)	ステップ2 (H27.5~6)	ステップ3(県庁) (H28.1~2)	ステップ3(県庁) (H28.5~6)	ステップ4 (H28.9~10)
パネル展示 (うちオープンハウス)	7,440人 (—)	5,910人 (283人)	8,523人 (258人)	11,729人 (780人)	20,521人 (1,887人)
HPアクセス数	— ※未カウント	3,515	2,011	3,152	4,429
アンケート回答者数 (うち高等学校等)	3,076人 (未集計)	5,187人	5,974人 (未集計)	8,788人	38,057人 (23,128人)
県民会議	—	32名(男24名、女8名) 北部:5名 中部:4名 南部:19名	24名(男20名、女4名) 北部:5名 中部:10名 南部:9名	18名(男13名、女5名) 北部:5名 中部:7名 南部:6名	19名(男12名、女3名) 北部:5名 中部:5名 南部:9名
市町村会議	—	24市町村	22市町村	24市町村	21市町村
関係機関等意見交換会	—	16機関・団体	16機関・団体	16機関・団体	15機関・団体
行政説明会	65名	—	—	—	—

出典) 第 9 回沖縄鉄軌道プロセス運営委員会資料

4. 合意形成上のポイント

沖縄鉄軌道プロジェクトでは、これらの計画プロセスを進めることで円滑に概略計画案を決定できたが、プロセスや体制、コミュニケーションなどのどの部分が合意形成に寄与したのか、2章で示した課題にどう対処できたかについて考察する。

(1) 利害対立の防止

沖縄鉄軌道プロジェクトの最大の動機は、自治体や市

民の間での対立の回避であるが、対立の回避に効果的であった要因として次の 3 点を挙げる。

(a) 先ず、プロジェクトの範囲を構想段階に限定し、最終的に決定する内容を概略計画にとどめたことで、ルート選定において、関連開発や土地取引に関わる利害対立を回避することができたことである。地権者や開発事業者の利益誘導のためのノイズを抑えることで、概略ルートを広域的公益的な観点で比較評価できた。仮に初めから詳細なルートを決めようとしていけば、土地や開発が生み出す利益が読み取れるため、そうした利益を誘導するために特定のルートを主張するなどの行為を誘発し、選定根拠が歪んでしまう可能性があった。

(b) 次に複数ルート代替案の比較考量である。代替案を複数の指標に照らして総合判断したため、特定の指標だけでの判断にはなっていない。仮に特定の評価指標だけを取り出して比較する場合、どの指標を重視するかが争点となり、対立構造をつくりやすい。例えば環境と経済のどちらを優先するかといった正面对立の構図を作り出してしまふ。

(c) 意見数の多寡を判断根拠としないよう意識したことも対立を顕在化させないために功を奏した。賛否や支持する代替案を問う投票的アンケートなどは、合理的根拠を無効化し、対立の構図を作りやすいため、意図して避けることが肝心である。

(2) 公正性と信頼醸成

計画プロセス自体を信頼しないステイクホルダーがいる場合、計画プロセスとは別の場において計画内容に関する主張を繰り返す、活動を初めてしまふ。このため、計画プロセス自体が公正で信頼に足る枠組みであると認識される必要がある。公正性と信頼の確保においては、以下の点が効果的であった。

(a) 沖縄鉄軌道プロジェクトでは、初めにプロセス検討委員会を設けて計画プロセスを提案し、これに対する意見聴取を行った上でプロセスを確定した。その際、プロセスのあり方についても方針を定めた。このように、初めの段階において進め方に関する慎重な決定をしたことが信頼構築の基礎となっていると考えられる。

(b) また、各ステップにおいてもプロセス運営委員会での審議を通じて、プロセスの進め方について評価し助言したが、この点もプロセスへの信頼を持続された要因と考えられる。

(c) 概略ルート案の選定においては、市民から広く代替案を募集し、これを予断無く取り込んで比較評価したが、このことで、特定のルート案へ誘導するような意図がないことが示され、プロセスへの信頼を高めたと考えられる。

(3) 理解, 納得

県民が鉄軌道計画の決定までのプロセスについて理解し納得していることも、鉄軌道プロジェクトの大きな狙いであった。事業化に伴う財政負担や公共交通へのシフトなどの取り組みを実施することについても、当事者としての理解と納得の帰結であることを確認するためである。鉄軌道計画の最終判断は、様々な判断の積み重ねであり、簡単には理解できる内容ではないが、計画プロセスにおいて、ステップごとにテーマを小口化し、正しい順序で一つずつ理解し、また、議論を経ることが多様な県民の理解をそれぞれ深めることに貢献したと考えられる。

(4) 意見反映

意見が聴取され判断に反映されることで、計画への信頼を高め、当事者意識を高めることになったと考える。沖縄鉄軌道プロジェクトにおいては、ステップ毎に内容を確定（ピン止め）したため、確定した判断内容に意見がどのように反映されたかが明確となる。そもそも、行政が決めたことを説明する方式ではなく、ニーズを聞いた上で決める方式であるため、意見反映が可能である。現在でも多くの公共事業が前者の方式であることを考えると、このことだけでも大きな意味があると考えられる。

また、検討するテーマがステップ毎に小口化されているので、意見がどう反映されたかも見えやすい。国土交通省が実施する計画段階評価では、ステップを分けて委員会の審議を行っているが、計画主体が意思決定しないため、結局、聴取した意見がどのように反映されたかが見えにくい。その場合は、最後の結果に意見が反映されているかを確認することが必要となるが、最後の判断では、前提に関わる意見も混在しているため、どのように反映されたのかが見えにくく、従って信頼を得にくく、関心も得られにくいと考えられる。

(5) 一方的な主張への対応

参加型プロセスの導入では、特定の思想を声高に主張する市民や政治的な活動が入り込み、計画が歪むのではないかと、技術的素養がない市民が計画を決めるのは問題があるといった懸念があった。

(a) 先ず、こうした市民が計画を決めるという点に誤解が入りやすい。市民の参画は意思決定の一部や全体を代替するものではなく、意思決定主体である行政機関の意思決定の材料を提供しているということを予め整理しており、各ステップにおいて計画主体である県行政がピン止めし、これをニューズレター等で明確化している。また、最終の計画案についても委員会は案を推奨するまでで、最終的には知事が決定することを明確にしておき、このことが誤解の拡散抑制に貢献したと考えられる。

(b) 次に、計画案選定では明示的に総合判断とすることで、ある特定の考え方が重視されるのではないことを明らかにした。

(c) 限られたグループだけから意見を聞く場合に対し、多くの市民から意見を集めることは、特定の意見を薄める効果がある。

(6) 進行管理

参加型プロセス導入に際してのもう一つの課題は、参画した市民がプロセスの進行に影響を及ぼしてしまうのではないかと懸念への対応である。

(a) 初めにプロセスを画定し、進め方を合意しているため、途中から進め方で揉めることがなく、また、有力者が利益誘導のために途中からプロセスに介入するようになりリスクを回避できた。理由も無くプロセスを変更すれば、参加者の信頼を失うなどの問題が生じやすいが、当初の段階でプロセスをピン止めし、公表しているため、こうした障害を防ぐことができる。

(b) 各ステップの最後で明確にピン止めするため、改めてそのステップに戻ることが難しくなり、このことで後戻りを防いでいる。また、プロセス運営委員会においてプロセスの進行に関して管理するため、合理的な理由が無い限り、プロセスの変更は難しく、このことでプロセスの進行を維持している。

(c) ステップ毎に意思決定事項を小口化し分散して意思決定しているため、最後の意思決定に決定の重みが集中しない。このことで最後の決定がしやすい。最後に大きな決定を残してしまい、行政的にも政治的にも意思決定できず放置される場合もある。

5. おわりに

本論では、沖縄鉄軌道プロジェクトにおける計画プロセスについて概要を紹介し、実務の視点から合意形成への効果を整理した。本論はあくまでも考察に過ぎないものの、計画プロセスの設計や運営の技術に関して有益な示唆を与える結果を得られた。

本論で示唆されたプロセスやコミュニケーションの様々な工夫は、それらの総合的な効果として、概略計画案の円滑な合意形成につながったと考えられる。なお、個々の工夫が全て揃わなければ効果が発揮されないのか、また、それぞれの工夫の単独の効果はどれほどなのか、組み合わせで発揮される効果はあるのか、などの検証は今後の課題である。

参考文献

- 1) 公式ホームページ（沖縄鉄軌道ニュース）
<http://oki-tetsukidou-pi.com/komyuka/newsletter/>

(2018.4.27 受付)

OKINAWA RAIL TRANSPORT PLANNING PROCESS AND ESSENTIAL POINTS ON CONSENSUS BUILDING

Miyuki TERAMOTO Makoto TAKEDA Hiromitsu YAJMA

While Okinawa is the only prefecture that currently lacks a railroad there are high hopes for potential benefits in establishing a form of rail transport that would span Okinawa Island including improved accessibility to the central and norther areas of the island relief to chronic traffic congestion and a form of transportation for the recently increased numbers of foreign visitors. Further the Okinawan government has even positioned rail transport as a fundamental form of transportation in its long-term prefecture plan. In order to establish a form of rail transport within the prefecture Okinawa as a whole must decide upon basic planning elements such as the type of rail-transport system and route to be used. As such it is essential for the prefectural government to address matters that cannot be solved through technological debate from overcoming internal political issues to forming a unified understanding among residents with diverse beliefs. However methodologies for achieving such large goals are short in number and there have been numerous cases of large-scale public initiatives that have resulted in standoff between politicians and citizens. In the face of such circumstances the Okinawan prefectural government has seen success in the development of its outline plan. This report provides an overview of the process resulting plan and essential points on consensus building in this case in Okinawa..