

IV-41 パブリックインボルブメントの実態と研究課題

北海道開発コンサルタント(株)	正員	浦田 康滋
室蘭工業大学	正員	田村 亨
専修大学北海道短大	正員	梶谷 有三
室蘭工業大学	正員	斉藤 和夫

1. はじめに

パブリックインボルブメント (Public Involvement、以下、PIと略す) の用語を、わが国の土木計画学に最初に導入したのは東京工業大学の屋井鉄雄助教授である。彼は、1994.4-1996.3のM. I. T. 客員教授の間、アメリカの北東回廊周辺を中心にPIの実態を調査し、帰国後、多くの報告を出している。建設省道路局のキックオフレポートの先進的試みは、その成果の一部であり、その後では、建設省と運輸省の合同プロジェクトとして1996.3に合意形成研究会ができ精力的に研究されてきている。

屋井の研究^{1), 2)}を見る限り以下の点が重要と思われる。それは、①PIは住民参加や環境アセスではない、②PIには1950年代からの歴史がある、③わが国にも事業化レベルの事例は多い(計画レベルは殆どない)である。

本研究は、筆者らが入手したカリフォルニア州のサクラ地域³⁾の事例を報告するとともに、1996.12に連合王国で調査したパブリックコンサルテーションの内容³⁾を紹介する。そして、最後に、わが国で考えて置くべき内容とその研究課題をまとめることを目的とする。

2. PT調査の四段階推定法に関わる裁判^{4), 5)}

—カリフォルニア州のサクラ地域の事例—

これは、交通需要予測手法で一つである四段階推定法の妥当性と適切性が法廷に持ち込まれたアメリカでは最初の事例(おそらく、世界で最初の事例)である。訴訟は環境団体として有名なシェラクラブが1987年に行った。1990年に郡の地方裁判所が結審し、結果は、交通計画策定委員会の解析はあまりにも荒っぽいということで、解析のやり直しと法廷費用(約1億円)の支払いが命じられた。これは委員会の完敗というのではなく、後述するように委員会の言い分も認められてはいる。

アメリカでは、都市圏ごとにMPO (Metropolit

an Planning Organization) が設けられ、その下にMTC (Metropolitan Transportation Commission) を置いて、土地利用計画などとの整合性を保ちながら交通計画が策定される。ここでは、「コンフォーミティ」の概念が重要で、この意味は、計画目的が明確に掲げられ、各種の具体施策がこれに合致していること、である。1990年の「大気汚染法改正」において、この概念を使って「コンフォーミティ・アナリシス」が義務付けられる。これは、例えば、高速道路を作るとき、交通事故減少や都市部大気汚染減少などの基準達成(計画目的)に道路建設が貢献していることを立証しなければ、道路建設という具体的な施策は計画立案されないというものである。

法廷論争では、MTCが行なったコンフォーミティ・アナリシスが不適切であるということで、MTCとカリフォルニア州を相手に環境団体が訴えたもので、都市郊外部の高速道路延伸計画が対象である。論争の詳細は別の機会で紹介するが、この中で一番重要となるのが交通システムと地域の人口・経済成長との関係であり、シェラクラブの申し立ては以下のものである。「新しい道路を作るとそれによって沿線開発が進み、最終的には周辺の人口増加となる。この人口増加と地域発展による車保有増加が車利用増加をもたらす汚染物質の排気量も増える。従って、道路の延伸は大気汚染にとって良くない」。この価値観は、従来の道路計画担当者が抱いていたものと大きく異なり、地域発展は環境面から必ずしも良いものではないという言い分である。これはさておき、具体の審議は、「道路新設による人口や自動車保有の増加分をどの様に考慮してコンフォーミティ・アナリシスがなされたのか」の点でなされた。四段階推定法では外生条件(与件)として扱っている様に、交通計画分野ではこの開発需要を予測できる技術が構築されていない。裁判所の判定は、交通システムと地域成長との関係を決める様なデータも、モ

A Survey on the PI Process and the Direction for this Research in JAPAN.

by Kouji URATA, Tohru TAMURA, Yuzou MASUYA and Kazuo SAITOU.

デルも存在せず、MTCに「怠慢はなかった」が、この開発需要は近い将来、計画解析の中に取り入れられるべきである、というものであった。1990年の判決を受けて連邦道路局（FHWA）は、手法開発に向けてのプログラム作りに入ることとなり、7つの派生需要が検討され、1995年を目途に解析手法の確立が検討されることになった（その結果を筆者らはまだ把握していない）。

この一連の裁判と連邦道路局の検討について、カリフォルニア大学のカナファニ教授は次の指摘をしている⁵⁾。①裁判の結果、「道路施設サービスの向上は交通混雑を解消するどころかさらなる派生需要を生んで、益々状況を悪化させる」というTDM（交通需要管理）の根幹をなす世論の形成へとつながった、②都市化とモータライゼーションへの対応のための施設建設を中心とする交通計画は四段階推定で予測可能であるが、TDMを中心とする今日的課題に対しては、ピーク・オフピークが考慮されない、時間軸を取り込んだダイナミックプランニングに対応できないなどの理由で四段階推定法には限界がある、③旧来の容量・速度主義の交通計画目標は住民からの合意を得られない時代（価値観の変化と住民の計画参加がなされたため）となり、交通施策によって住民の生活質の向上が如何に図られるかを明示した計画立案プロセスが求められている。

このカナファニ教授の指摘は重要と考えられるが、アメリカと比較して、日本の交通インフラ整備の水準が決定的に低いことを考えると、TDMを中心とした施策だけでは対応できないのではないかと、筆者らは考えている。例えば、札幌市においては公共交通機関整備や街路容量増加と同時にTDMを施策化することが重要であろう。

3. 連合王国のパブリックコンサルティション

ロンドンの環状線M25（モーターウエイ25号線）の建設において、住民反対運動が強く、実質的に建設が凍結されたのは1970年代前半の有名な出来事である。東京都の環状道路である環状7号線、8号線が当時の美濃部都知事の決定で実質凍結に至ったのも、M25の住民運動を参考にしたものである。ロンドン大都市圏の場合は、建設当局が全ての意思決定を地元市町村と建設反対派に任せる形で、建設棚上げを通告し、20年余りに渡って無干渉主義に徹した。その結果、建設が中断した地域では、環状高速

道路が建設された他地域と比較して工業立地に代表される地域発展が大幅に立ち後れる事態が発生し、サイレント・マジョリティであった多くの地域住民が建設賛成に立ち上がったのは余りにも有名な話である⁶⁾。

連合王国のパブリックコンサルティション（Public Consultation、以下、PCと略す）は、1960年代の道路計画において住民参加（Public Participation）として取入れられたのが最初である。この後に、1968年の都市・農村計画法（Town and Country Planning Acts）でストラクチャープランとローカルプランが明文化されたのを受けて、ローカルプランの中（3つに分けられている）のサブジェクトプラン策定の際に必要な要件として1973年に制度化された。

周知のとおり、連合王国の地方自治制度においては、大都市圏地域では、大都市圏ディストリクトのみの一層型の地方公共団体が存在するのに対して、非大都市圏では、非大都市圏カウンティと非大都市圏ディストリクトの二層型の地方自治組織が形成されている。平均的な非大都市圏カウンティで人口約70万人、非大都市圏ディストリクトで約10万人、大都市圏ディストリクトで約30万人となっている。先のストラクチャープランはカウンティを対象とする広域的プランであり、ローカルプランはディストリクトを対象とする詳細プランであるが、これらはいずれも土地利用の指針を示すもので、ドイツのFプランやBプランの様な規制力はない。ローカルプランの中のサブジェクトプランは文字どおり、道路または特定施設などに策定される計画である。

具体的な道路計画策定においては、ローカルプランによる地域全体の開発事業計画との調整を図ることが道路法（Highways Act）に明示されており、1990年の道路法では、24項目に渡る計画手順が示されその9番目にPCが入れている。そして、注目すべきは、計画の住民公示（公聴会）が手順の19番目に入っており、いわば計画立案段階での手順がPCとなっていることである。24項目の手順をおおまかに整理すれば以下の様である^{7)・8)}。

- 手順1：必要性の把握（フレームワークの設定）
- 手順2：地形把握や代替案抽出などの基本スキームの設定と構想レベルの調査
- 手順3：カウンティなどへ計画策定手続きの申請
- 手順4：基礎調査委員会とコンサルトの決定
- 手順5：基礎調査（需要予測、環境調査）

- 手順6：ローカルプランとの調整、費用便益調査（COBAに沿って実施）
- 手順7：環境基準チェック（MEAに沿って実施）
- 手順8：PCのための基礎資料作成
- 手順9：PCの実施
- 手順10：PCによる修正を含めて結果を公示
- 手順11：ルート選定とその結果の公示
- 手順12：詳細調査、設計、アセスメント
- 手順13：詳細費用便益調査（COBAに沿って実施）
- 手順14：フレームワークの更新、ローカルプランとの最終調整
- 手順15：周辺道路との取付け調整（設計レベル）
- 手順16：基礎調査委員会の承諾
- 手順17：1次公聴会のための第一次設計
- 手順18：1次公聴会のためのフレームワークと費用便益の整理（分かりやすい報告）
- 手順19：1次公聴会の実施
- 手順20：道路省、環境省への報告
- 手順21：都市圏等の担当機関の判断
- 手順22：もし、都市圏の判断が否ならば、手順2から再検討、否ならば手順23へ進む
- 手順23：用地買収のための図面作成と公示、これはやがて行なわれる最終公聴会へとつなげる
- 手順24：用地確保の目処が立った段階で、事業実施のための計画（施工レベル）へとつなげる

やや、冗長な記述となったが、これはカウンティやディストリクトにおける道路担当者が行なう道路建設手順を示したものである。

PCの実際は、基礎調査報告の提示、その説明会の実施、アンケート調査の実施からなる。報告書は地域の公的機関で無料で入手でき、その概要は郵便局でも入手できる。説明会は休日に実施され、地域毎の日程が組まれ、それが公表された後に実施される。アンケート調査は報告書と報告書概要に添付され、直接入手する人と説明会に参加した人が対象となり、郵送回収方法（郵送料無料）で実施される。

以上が、一般論としてのPCについてである。筆者らは、1996年12月連合王国のスコットランドにおいて同省の担当官から最近の動向をヒアリングした³⁾。その結果、近年、1次公聴会の段階で、住民が道路建設に反対する動きが多くなってきており、PCの内容を見直す動きがあるとの結果を得た。具体

的には、公共と住民が二元的に説明・質問をする方式（これまでのPC）を廃止し、10人以下の少人数で「パブリックワークショップ」を開いて、先のフレームワーク設定の手順1から住民に参加してもらう方法と、80人程度（反対派を含めた各所属の代表が参加する）を公が招待する形で「コンサルテーションフォーラム」を開催する方法が1995年から試みられているとのことである。フォーラムにおいては、プロジェクト内容に対して、様々な立場から議論がなされるが、多くの場合は計画の小修正で終結する。どうしても計画に承諾できない意見がある場合は、1年後に修正案を作成し、再度フォーラムを開催することになるとのことである。また、この内容は、1997年3月にマニュアル化され、地域に弾力的な裁量権を持たせた手順として、カウンティなどの地域毎に決められるとのことであった。

4. PI及びPCからわが国が学ぶこと

戦後50年、わが国を始めとする先進各国では、所得較差の是正を国家レベルの目標に掲げ、社会基盤整備においては都市化（市街化、郊外化）とモータライゼーションへの対応が中心的課題であった。速度の差はあれ、この50年は国の一元的管理による経済優先（機能主義）の時代であった。それが、ここ数年、先進国の多くは、産業上の新たな展開が少なくなりかつ、高齢化社会を迎え、政策上の課題は生活機会の平等へと移って来ている。多様化と個性化が同時進行の現代社会では、多元的生活活動支援を目指す時代と言われる様に、行政の守備範囲の明確化とともに、住民の計画への参加が世界的に重要とされる。

先に示したようにPI、PCともに、その原型は1950-'60年代に見られ、事業化レベルではなく計画策定レベルから住民参加がなされている点と、わが国でも行なっている公聴会の前に住民参加が行なわれている点が、わが国にはないプロセスである。また、最近の動きとして、PI、PCともに、従来の参加プロセスの大幅な見直しがなされ、国や州より小規模な地域単位でマニュアル化されつつある点も特徴であろう。

わが国において重要なことは、まず、地域のプロジェクトは地域の選択において決定され、主体となつて進めるとの原則の下で、地方公共団体が中心となつて、地域づくりにおける住民参加のシステムを構築することであろう。この際、住民の合意形成に

は色々な段階があると考えられ、その方法を含めた検討が必要となろう。その上で、計画段階から、住民意見を取り入れるとともに、住民がその評価を成し得る各種情報の提供が重要となる。これは、やがて導入が考えられるコミュニティボンドなど地域住民の直接投資の仕組みづくりへと発展させるべきものとする。また、連合王国では数年前から実施されている道路の建設・維持管理を含めた民営化が検討される場合にも、極めて重要な事柄である。

さらに、巻町の直接住民投票で分かった様に、重要な基盤整備への地域での合意形成の困難化、水質や大気環境への負荷における民生部門の割合の高まりなどに対して、国及び地方公共団体は、社会基盤整備や環境の現状などに関する一層の情報公開や、代償措置の拡充など地域住民の理解と協力を得るための方策を打ち出すことが重要となろう。

5. 研究課題（まとめに変えて）

計画への住民参加と住民合意形成を考える場合、コーディネーターとしての行政の役割と実際の活動の企画・運営にあたるであろうコンサルタントの役割は、益々重要となろう。また、住民が決める範囲あるいは直接参加の方法については、基本的には行政が原案を示し住民からの承諾を得て決めることになる。これらの内容については、内外の事例を整理しながら、地方公共団体毎に独自に決めて行く内容と考える。ここでは、もっぱら学としての研究に焦点をあてて、その課題を列挙してみたい。

- ①新たな交通計画学の論理構築：2章で示したカナファニ教授による「旧来の容量・速度主義の交通計画目標は住民からの合意を得られない時代となり、交通施策によって住民の生活質の向上が如何に図られるかを明示した計画立案プロセスが求められている」という指摘は重要であり、交通計画学の方法論が全く異質なものとなる可能性が高い。この際、これまでの整備主体と整備制度に、「地域学」と「住民参加と公共選択」加えた政策科学としての論理が必要となるのではなかろうか。
- ②知識技術の集積・伝播に関わる方法論の構築：わが国でも事業ベースの事例は数多く見られるが、これらは事後報告としてもまとめられている場合が少なく、また、失敗例を捜し出すことは（自明とされることもあるが）不可能に近い（集積に関する課題）。また、今後予想される非専門家の計

画への参加（住民参加についてはむしろ専門家である場合もあろう）を考えると、中立な立場にある研究機関には、公正な情報伝播が期待されよう。

①で述べた論理の構築により様々な事例が開示された場合、それを知識技術として集積する方法とその伝播の方法については、今から研究テーマとすべき事柄である。

③事例を整理する方法論の構築：交通社会基盤の整備は、街づくり（基本的に住民相互の合意形成）や河川環境整備（受益の範囲が限定される）の事例と異なることや、道路、港湾、空港、鉄道など部門毎に整備主体と整備制度が異なっていることから、それらを体系的に整理する軸を検討することが研究課題となりうる。

④電子メディアの活用による知識・技術のグローバルなネットワーク化：これは、住民サイドからいち早くなされる可能性が高いが、研究機関においても従来の「対面メディア（発表など）」、「活字メディア」に加えて、双方方向、迅速かつ大量な情報伝播が可能な「電子メディア」の活用が必須となろう。この際重要なことは、利用する人々にとっての情報価値は「対話的理性を涵養できる」システムとなっていることである。その為の支援システム開発も研究課題であると思われる。

参考文献

- 1) 屋井鉄雄他1名：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、都市計画学会、No. 31、(1996)
- 2) 屋井鉄雄：これからのパブリックインボルブメントに求められる方向、道路、(1996. 12)
- 3) これは、北海道開発技術センターの自主研究「積雪寒冷地型ハイモビリティ社会における道路計画論に関する研究」の海外調査であり、その一部成果でもある。
- 4) 例えば、北村隆一：米国の交通計画の現状、建設省建築政策研究センター講演会資料、(1994. 7)
- 5) これは、田村が1995. 8にカリフォルニア州の2週間滞在し、カナファニ教授との討論により得た知見である。
- 6) Gilpin, A. : Environmental Impact Assessment, Cambridge Univ. Press, (1995)
- 7) Macpherson G. : Highway & Transportation Engineering & Planning, Longman Scie. & Tech. (1993)
- 8) O'Flaherty C. A. : Transport Planning and Traffic Engineering, ARNOLD Press, (1997)