

公共事業の実施過程における意思決定システムに関する一考察

A Study on Decision System in Implementation Process of Public Works

建設省土木研究所 藤本 聡*

建設省土木研究所 高野匡裕*

建設省土木研究所 小澤一雅*

○建設省土木研究所 日田幸生*

建設省土木研究所 見坂茂範*

by Akira Fujimoto, Masahiro Takano, Kazumasa Ozawa, Yukio Usuda and Shigenori Kenzaka

近年、価値観の多様化や従来のコミュニティの衰退により、公共事業に対する地域のニーズは多様化し、利害構造が複雑化している。公共事業執行においては合意形成にむけてのマネジメントがより一層重要視されている。意思決定プロセスへの住民参加に対する社会的ニーズと、多様な主体の意見を聞くシステムを構築する動きが多く、多くの場で形成されつつある。住民への情報の伝達や行政と住民の対話などの手法を整備することが、効果的な社会資本整備、効率的な事業執行のために期待されている。本研究では我が国及び米国での合意形成手法について比較と国内の事例分析を行うことで意思決定プロセスに関する行政課題を整理することを試みた。

【キーワード】：合意形成、パブリックインボルブメント、アカウンタビリティ

1. はじめに

少子高齢化、価値観の多様化等により社会資本整備における効率性や重点的な投資の必要性から合意形成の重要性がさらに指摘されている。

事業執行過程における意思決定プロセス、住民参加等の課題は、古くから問われ続けており、昨今突然大きく取り上げられるようになったわけではない。しかしながらここ最近、河川法改正、情報公開法、環境アセスメント法、NPO法の成立などにみられるように公共事業への住民参加プロセスのあり方に関する制度が順次導入される急速な動きがある。

また、計画策定以来事業化に至るまでに長い期間を要しているプロジェクトが散見されるがこれらについても国民が意義や効果を深く理解することも重要な課題である。これらの新しい制度や活動に適した合意形成手法をもとめて、各種の新しい試みが導入されてきている。

事業プロセスの各段階において住民の参加に関す

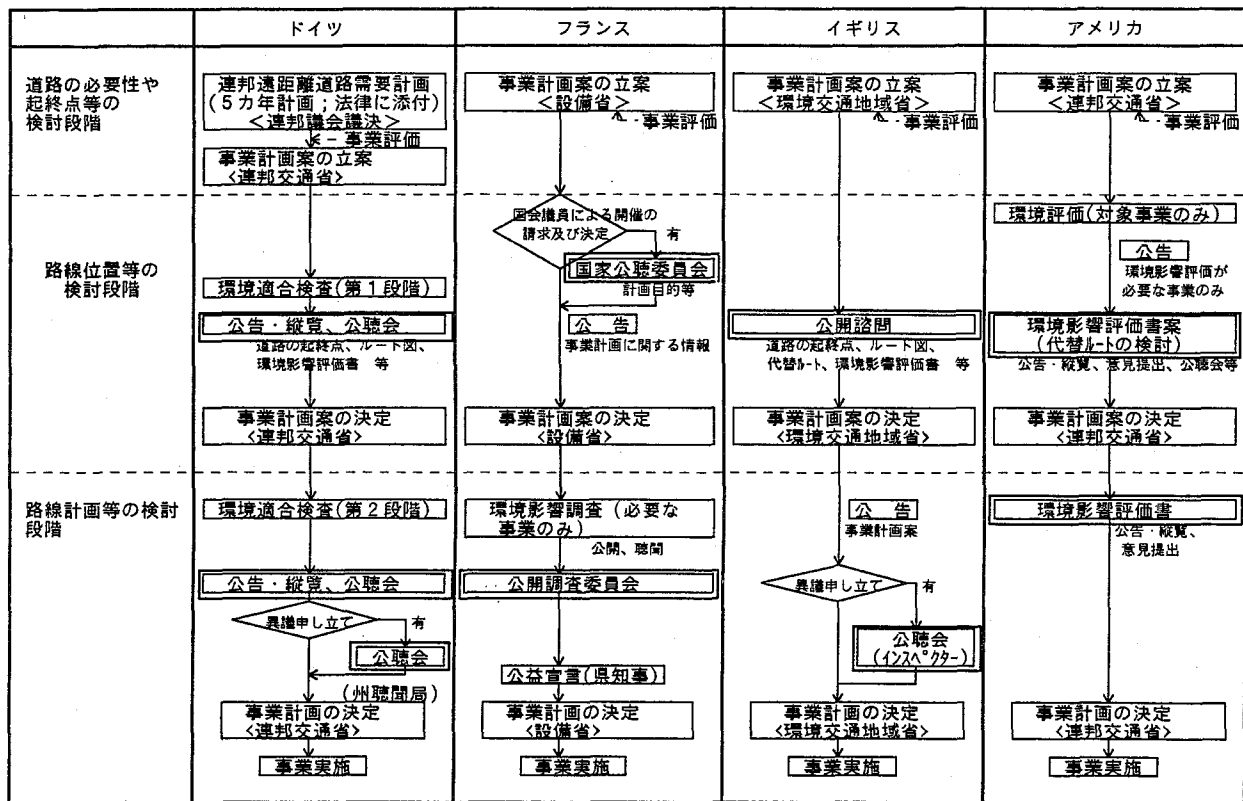
る制度としては、各国様々なものがある。制度面の違いは図-1、表-1から伺うことができるが、運用面においても各国で様々な工夫がされている。

法体系、行政組織構造、国民特性などの違いが大きいことから諸外国の制度面の比較からでは、事業者である行政が現場で抱えている課題に応える提案に結びつけることができない。

各国の事例にも、法定上の手続きだけでは合意が醸成されず、長期のコンフリクトを招いたり、司法制度の場へ問題が持ち越されるものがある。従って、法制度上の公式手続きとなる公聴会以外で必要とされるPI（パブリックインボルブメント）などの、運用面からの合意形成手法を取り上げて検討対象とすることが必要である。

本稿では、マニュアル等入手が容易な米国と日本におけるPI手法を制度上の面、マニュアル等に見られる運用上の面を中心に比較し、いくつかの国内の具体事例をもとに意思決定プロセスの課題を整理する。

*建設マネジメント研究室 0298-64-2111



＜注＞ 1. : 住民関与手続
 2. アメリカのフロー図は、総合陸上交通効率化法（ISTEA；1991年）に定められた連邦交通省が事業を行う場合の流れであり、事業計画案の立案までのプロセスは州によって異なる。

図－1 各国における広域幹線道路計画の流れ（各段階における住民関与と手続）

表－1 諸外国における意思決定プロセスについて

	ドイツ	フランス	イギリス	アメリカ
最終的な意思決定権者	連邦議会による連邦総合交通計画の策定と住民参加制度による実施過程を経て、最終的には連邦政府が意思決定（連邦連距離道路の場合）	国会公聴委員会などの住民参加制度による実施過程を経て首相（又は県知事）が意思決定	公聴会などの住民参加制度による実施過程を経て環境交通地域省が意思決定。	計画・実施プロセスの各段階での住民参加を経て州政府（大規模事業は連邦政府）が決定
意思決定プロセスの特徴	個別路線については、代替案検討の路線選定手続き、道路計画具体化のための計画確定手続きとして、住民に対し聴聞手続きを実施。 聴聞手続きにおいて、縦覧、異議申し立てを提出、さらに異議がある場合は行政裁判所へ提訴。 聴聞手続きにおいて提出された異議申し立てに対しては、人数が少ない場合は個人に、多い場合はマスメディアを通じて回答。	予備調査段階で国家公聴委員会を、計画案を提示する段階では民意調査として公開調査委員会（公聴会）を実施。 公開調査委員会での意見を反映した計画変更を行い、首相（又は県知事）が公益宣言を出す。 公益宣言が行われた後も、国家契約履行調査委員会が追跡調査を行う。	まず、路線選定段階で代替案の検討を行う際に公開諮問（市民協議）がなされる。 また、計画案の詳細設計を行う際に公聴会（インスペクター制度）が開催される。 公聴会は、運営者であるインスペクターを裁判官に見立て、賛成者と反対者が証言によりそれぞれの正当性を主張するといった疑似裁判方式で行われる。（インスペクターは大法官が選出し、大臣が任命する） インスペクターは公聴会の報告書を大臣に提出し、それをもとに大臣が意思決定する。	意思決定の具体手法は、地域域いは計画案件ごとに異なるので一概には言えないが、計画の初期段階においては広報活動等様々な情報提供の機会を設け、意思決定の前では意思を確認するフォーメーション会議として公聴会が設けられることが多い。また、計画内容、事業の影響が及ぶ対象者に合わせて個別にPIプロセスが計画される。
第三者機関の存在	特になし。	公開・聴聞の民主化及び環境保護に関する法律（1983年）に基づく公開調査委員会。 公開調査委員は、行政裁判所長官によって選任され、公開調査委員会のとりまとめ役を務める。公聴会で出された意見は公開調査委員会報告書として県知事へ提出される。	公聴会におけるインスペクター制度 インスペクターは計画審査庁（英国環境運輸地域省のエージェンシー）に属し、大法官（最高裁判所）によって個別案件毎に選任される。公聴会の場において、賛成派と反対派双方の意見をよく聞き、計画の是非に関する報告書を取りまとめ大臣に提出する。	特になし。
意思決定過程における住民参加の対象範囲	関係する自治体、住民団体、特に環境保護団体に参加してもらう。	国家公聴委員会には、地元議員、関係事業者、住民の代表が参加。 公開調査委員会には、各関係機関の責任者、道路利用者、沿線住民が参加。	公開諮問（市民協議）の質問表は代替案路線の沿線100mの範囲の住民には直接配布。その他の住民には市役所等で配布される。 公聴会の参加は、法的な参加（公聴会の開催を公式な手続きを経て請求する任意団体・地域住民）と非法的な参加（必要に応じ意見を提出だけの任意団体・地域住民；回答は道路局から送付される）がある。	特に対象を限定しない。

参考文献 [1],[2],[3],[4]などをもとに作成

2. 米国でのP Iの展開

(1) 法制度に見るP I

米国の交通計画で必要とされている住民との合意形成のための手続きは 1940 年代の連邦行政手続法に遡り、1950,1966,1970 年の連邦道路補助法、1969 年の国家環境政策法(NEPA)、1991,1998 年の総合陸上交通効率化法(ISTEA、TEA21)などにより制度面に大きな変化がおきている。

これらの背景には、1963 年の大気清浄法、1973 年の絶滅危惧種法など環境面に対して厳しい規制が課せられたこともある。また、手続きを満たしているだけの活動では訴訟を回避できないことから、制度を補う形で幅広いP I活動が行われている。¹⁰⁾

(2) 米国行政のマニュアルに見るP I手法

アメリカにおける経験的な知識をマニュアル化して残し伝えていくことに対する努力には驚嘆すべきものがある。P I 手法に関しても、様々な行政機関においていろいろなマニュアルが作成されている。これらのP I関連のマニュアルの変遷から、米国でのP Iの事例や考え方の変化を見ることができる。

1970 年代後半と 1990 年代に作成されたマニュアルの比較をする。

a) 1970 年代

米国交通省連邦道路局(FHWA)では 1977 年に「道路計画および設計におけるコミュニティインボルブメントー手法のマニュアル」¹¹⁾を作成し、C I (コミュニティインボルブメント)をより効果的に進める方法を提示している。このマニュアルは連邦や州の道路庁の職員のためのC Iの手引きとして作られており、州の職員の研修用の教科書としても活用がされている。

マニュアルでは、地域総合計画、地域計画、基本計画、実施計画等の各段階におけるC I手法のプログラムの企画立案、具体的な 50 種類以上のC I手法を 10 項目に分類し(表-2)書かれている。また、データの収集とC Iプログラムの分析・評価にも触れられている。

事業の進捗や周辺事情からC I手法を選択するためのマトリックス(表-3)も用意されている。

米国内務省開拓局でも、1980 年にP Iマニユ

アル¹²⁾をまとめP Iの基本原理、P Iプログラムの作り方、組織論、公衆集会やワークショップの手法、会議以外の技術といったものを紹介している。

このマニュアルでは、具体的な会場設営や会話の持ち方などの技術的手法までとり上げられている。

表-2 プロセスの進展に沿った手法の 10 項目分類

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・関連する団体のリストと重要な公衆(Public)の特定・重要な地域の論点の確認・地域の重要度と価値の確認・事業計画についての会合やイベントを通知・公衆へ参加の動機を与える・社会的、自然的影響の予測・企画、設計についての公衆との直接の相互やりとりを推進する・紛争の解決・実際の事業での影響を観察する・C Iの有効性を評価する |
|---|

b) 1990 年代

1990 年代のマニュアルでは前述の表-3のようなテクニク的な内容は消え、手法運用の背景や心構えのようなものに限られている。

1996年にはFHWAと連邦公共交通局(FTA)が「交通の意思決定のためのパブリックインボルブメント技術」¹³⁾という形で都市圏計画機構(MPO)向けのP I技術マニュアルを作成している。このマニュアルでは、各種P I手法を分類体系化(表-4)しそれぞれの長所短所、利用方法、必要資源、手法を活用した事例を持つ組織の連絡先などをまとめている。

表-4 FHWAのマニュアルでの4分類

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・代表者を集めての会合・不特定多数を相手とした集会・市民との間で情報を伝え、受け取る技術・市民の関心を引き、参加を促進する技術 |
|--|

ここでは、過去のマニュアルにあったような事業プロセスとP Iの関係や会場の設営図などには触れられていない。これは、MPOが事業を持たず計画段階のみに関わっていることもあるが、個々のケー

スでP Iの運用や展開が多様であることから、型にはめるようなマニュアルは馴染まないということを示していると考えられる。

内務省開拓局では1990年のADR法(alternative dispute resolution act)を受けて、開拓局職員による紛争解決に関する企画チームを結成した。この企画チームにおいては、職員を対象とした研修用テキストを作成し、ファシリテーター養成研修などを実施している。

開拓局職員の研修で使われるテキスト⁹⁾での特筆すべきことは、具体的な内容ではなく留意事項や心がけで終始している点である。(表-5)

また、研修では、実際のプロジェクトを対象に行

動計画作成をする形をとっている。

内務省開拓局が研修プログラムを重視しているのは、事業実施フィールドで必要なことが、机上の学問ではなくトレーニングでしか得られないということを示している。これらは参加型計画手法(Participation Planning)の研修を実施している我が国の団体(FASID)の講師へのインタビューの中で聞かれた「全てをマニュアルにすると死に絶える」「何のために実施するかが失われ硬直化する」という言葉と共通点がある。

紛争解決に関する企画チームの調査成果は「コンフリクトマネジメント・ガイド」¹⁰⁾として1998年にまとめられている。このガイドブックでは、よ

表-3 FHWAのCIマニュアルにある手法選択マトリックス

事業・地域・行政要因 市民参加手法名		開発事業要因				地域社会要因			行政機関要因			
		て主 利用 可能な 参加 手法と し	可 援 法 と して 利用	度 想 定 さ れる 影 響 の 程	可 能 な 利用 時間	民 参 加 の 数	分 極 化 の 程 度	公 衆 の 自 覚 の 度 合	職 員 数 ・ 時 間 数	参 加 実 施 上 の 便 益	参 加 技 術 の レ ベル	自 覚 の 度 合
関連する団体・重要な公衆の特定	公開討論会	A	A	1-3	2-3	2-3	1-2	1-3	2-3	3	2	1-3
	実態調査	A	A	2-3	3	2-3	1-3	1-2	3	2-3	3	1-3
	臨時現地事務所	LDからRC	A	2-3	1-3	1-3	1-3	1-3	2-3	2	1-2	1-3
	マスメディア調査	OM	A	1-3	1-3	1-3	2-3	1-3	1-3	1-2	1	1-3
	地元選挙分析		A	2-3	1-3	2-3	2-3	2-3	1-3	1	1-2	1-3
	電話インタビュー	LDからOM	A	2-3	1-3	1-3	1-2	2-3	2-3	2	2	2-3
	苦情受付(電話)	OM	LDからOM	1-3	1-3	1-3	1-3	2-3	2-3	2	2	2-3
	社会・環境データ作成	SPからLD	A	1-3	1-3	1-3	1-3	1-3	1-3	2-3	2-3	1-3
	オンブズマン	CLからOM	A	2-3	2-3	2-3	2-3	1-3	2-3	1-3	3	3
	参加オブザーバー	CLからRC	A	2-3	2-3	1-3	2-3	1-3	1-3	2	3	2-3
地域に	電子式課題投票		SPからRC	2-3	2-3	2-3	2-3	2-3	3	1-2	2	2-3
	小グループ討論会	A	A	1-3	1-3	1-3	2-3	1-3	1-3	3	2	1-3
	需要人物インタビュー	A	A	1-3	1-3	1-3	1-3	1-3	1-3	2-3	2	1-3

記号は A:全時期, SP:地域総合計画, RP:地域計画, LD:基本計画, CL:実施計画, RC:用地取得・建設, OM: 参考文献[6],[12]より
供用・管理の時期に適用可能なことを、数値は、要因が小(1),中(2),大(3)の際に適用性が高いことを示す

り厳しい局面に対処するコンフリクトマネジメント手法の検討・解説がなされている。(表-6)

このような紛争解決手法を用いた事例としてカリフォルニア州サクラメント川のダムの魚道問題がある。当初の運用段階で、魚の数が大きく落ち込みコンフリクトが発生した。1992、1993年に開拓局は紛争解決、意思決定支援等を行うNPO(CDR協会)から2人の調停専門家をよんだ。結果的に調停者は2つの会議を取り仕切り、多様な利害関係者間での合意をうながした。

表-5 研修テキストのポイント

- ・小さな成功を認め、それを明らかにする
- ・合意が得られなくとも、同意(争わないことへの合意)が得られれば十分
- ・文書化する
- ・成功例を活用する
- ・失敗の活用:理由を調べ、教訓を他の事業へ適用する
- ・招かれなかった者の復讐は激しい
- ・意識のレベルは螺旋状
- ・反対派は敵でなく必要な人間と考えよ
- ・マイルストーンをきめる
- ・信用されることが必要
- ・情報を全ての人と共有
- ・潜在的な障害を確認する
- ・プロジェクトに変更がおきることを意識し備えておく
- ・隠れた課題は隠れた地雷である
- ・政治は避けては通れない

表-6 コンフリクトマネジメント3つの手法

- ・対立を防ぐ(パートナーリング)
- ・合意に向かおうとする際の問題解決(交渉促進:ファシリテーション)
- ・行き詰まった際の対立解消(調停:メディエーション)

3. 我が国の状況

(1) 建設省直轄事業でのPIの概況

図-2は建設省直轄事務所長が最も注力しているマネジメントについてアンケートをした結果である。

(送付先 158 事務所、回収率 62%、H9 年 9 月)

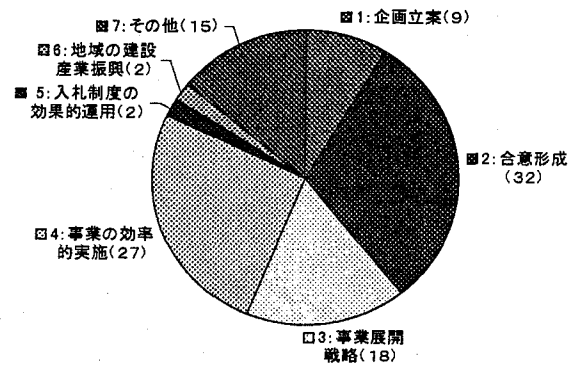


図-2 最も注力しているマネジメント

住民等との合意形成を課題として挙げる工事事務所長が多く、重要課題として認識して取り組んでいることが分かる。

この結果を受けて、シチュエーションに応じた合意形成手法の特徴を抽出することを目的としてさらに事務所長を対象に事例調査を行った。回答数は76事例である。(複数回答による集計)

単独の相手を対象とする事例は少なく多様な主体との合意形成の活動が行われていることが分かった。その中でも特に住民、関係自治体を対象としていることが分かる(図-3)。団体には事業反対団体、環境保護団体、商工会議所、自治会等が含まれる。

住民を対象として実施している合意形成手法を分類してみると、個別対応、場づくりなど対話型の手法に取組の比重が大きい。(図-4)

合意形成の時期毎で分類すると(図-5)、地元協議段階、計画決定段階での事例が多い。また、基本計画段階等の早期段階(図-6)にもいくつかの事例が見られた。

アンケート結果から抽出した合意形成手法を、米国連邦道路局のPIマニュアルの体系にそって分類した。(表-7)

回答の集計結果をみると代表者との対話手法の事例が特に多く挙げられている。

参加している代表者は、場づくりという手法を導

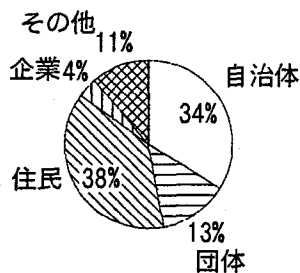


図-3 合意形成の相手

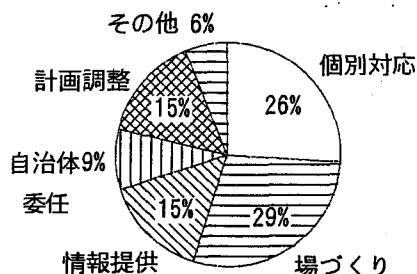


図-4 合意形成の手法

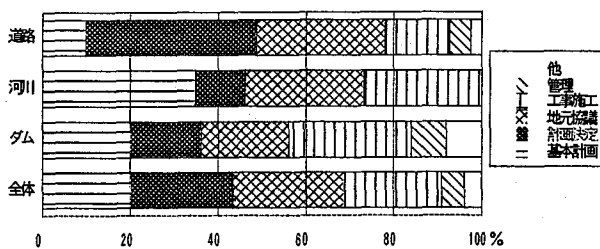


図-5 合意形成の時期

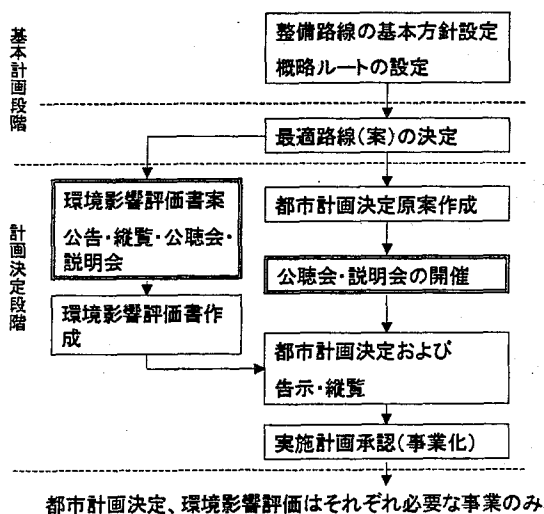


図-6 日本の建設省直轄道路事業プロセス(事業実施まで)

入したシチュエーション毎に様々であり、規模や運営目的も多様である。型にはめたような同じ事例がないということは、現状での合意形成手法が体系化されておらず未分化であることを示していると共に現場毎にそれぞれ工夫・苦勞をして課題に取り組んでいるということでもある。

表-7 日本の直轄事業に見られる様々なP I手法

分類	内容
代表者との対話で地域や関係者に情報を伝達	
代表者との場づくりによる対話	関連自治体等の集まりにより、広域での対策検討、地元代表・自治体などによる将来構想の作成、自然保護団体等との共同調査
地域の代表者との協議	説明会の前などに地区役員等と連絡、説明により理解を深め、地域の要望や懸案事項を事前に把握
自治体・地方議会等への説明	整備方針の説明や事業調整、地域要望の取りまとめや協議会設置、意向調査実施などの協力依頼
マスコミへの情報提供	関係者での共同記者会見によるアピール、偏向報道の是正
広報誌	定期的な情報提供
不特定多数への説明会や意見交換会	
公聴会	公述人を募っての住民等からの意見表明の場
ワークショップ	テーマ別での討議などで、意見や要望を受ける
相談窓口	様々な相談を受けるために定期的に開設
地元説明会	地区単位での住民への説明会
対話集会	意見交換に重点をおいた説明会
情報を提供し市民の意見を受け付ける	
電話窓口	組織内への対応者の設定、ホットラインの設置での対応、録音サービスによる提案受付
情報閲覧施設	常設施設や期間限定のコーナーなどにより情報提供と意見取得
アンケート	広範囲の意見や意向の調査
参加を促進する	
キャンペーン	名称募集、写真コンテスト、作文コンクール
イベント	道路フェス、清掃イベント
見学会	現地見学会、先例地視察

住民との双方向の対話形式についての取組は、近年特に注目されている。合意形成対象者として住民の次に多く挙げられている地方自治体は、事業者が住民と対話機会を設ける際に接点となることから、

住民との対話の際に重要な役割をしていると考えられる。ここではこれらについてとりあげ、考察することとする。

(2) 地方自治体の役割

一般的に建設省の直轄事業における業務プロセスを見ると、計画段階においてまず関係自治体との接触という形を中心としたP I活動が行われる。ここでは、地域のニーズや課題の確認、関連する他事業の確認などが行われている。この時、より広範な説明や協議などの必要性が確認された場合には、より拡大されたP I活動が行われる。

地方自治体が住民にとっての身近な公的機関であり、地方自治体が事業に対してどのような問題意識を持っているかによって住民と事業主体である建設省等との間の状況も変わってくる。^[11]

地方自治体が大きく関わった事例として、明石海峡大橋関連での神戸側陸上部道路計画における神戸市の役割を紹介する。

この事例では市の住民との一貫した対話姿勢による潤滑材としての働きがうかがえる。事業案が出たとき、環境問題を懸念して住民運動が発生した。オイルショックによる総需要抑制からくる事業凍結の期間に住民の要望を受けて市と住民の間での「明石架橋対策協議会」が設立された。この時、兵庫県や事業主体である本州四国連絡橋公団は委員ではなく関係者として出席をすることになった。

協議会の重要な転換点として、協議会にて神戸市の基本方針（橋は広域的な見地から基本的に必要、公害は環境基準内に収める、一部の地元住民に迷惑をかけない、住民の理解と協力を得て進める）という架橋四原則の確認が行われたことがあげられる。その後の協議はこの原則が関係者間で尊重されつつ進められた。結果的に神戸市が約束した「計画段階からの住民参加」が一貫して実現したといえる。

なお、協議会では、事業主体である本州四国連絡橋公団がオブザーバーという立場で参加することになったが全ての協議会、幹事会等では、常に協議の前線にいた。

(3) 住民との対話

住民との間での双方向の対話が行われる場面で

は、当初は参加者の意見の構造や関心の対象が各々に異なっているため、意見の数が多く出ても、議論が深まりにくい。しかし、対話回数を重ね情報交換を続けることで関係者間でお互いの意見が分かるようになってくる。この時にワークショップ手法の活用により情報交換や議論を促進する方法をとっている事例もある。

長期にわたる住民委員会を開催した例として、横浜市の（仮称）恩田元石川線の「住民参加の道路づくり委員会」の紹介をする。

この事例は市長の政策により住民参加型事業のモデルケースとしてはじめられたものである。

委員会の議題は、代替案の比較検討と、住民参加プログラムのプラン作りであった。

当初は行政との質疑応答的な形式で進められていたが、4回目からワークショップ手法の活用により指向性の強い進行形式がとられた。

結果的に、3区間におけるルート代替案各3案の比較検討と住民参加プログラムの検討・検証という大量の議案が毎月1回、各2時間半程度の委員会において1年半続けられ処理されている。

(4) 公式手続の範囲を超えたP I活動の問題

日本での紛争解決事例を見ると、事業による影響が大きい場合にはP I活動が拡大され、その実施は公式の手続きの範囲を大きく超えるものとなる。

制度上の要件の有無に関わりなくP I活動が必要となるのだが、なぜ紛争に至る前の事前段階での開始されないのか。これについては行政側に次のような不安感があるからだと言われている。

- ・参加者の資格要件を具体的にどの範囲とするのか
- ・住民が話し合いの意義を認めず、公聴会等を拒否したり、または話し合いが決裂した場合の調整策がない
- ・現行の行政のストップまたは著しい遅れをきたし、費用と時間がかかりすぎることになるのではない
- ・価値観の多様化に伴い価値対立は依然として残るであろうが、その場合どの程度の住民の合意をもって住民の意思を反映したと判断するのか
- ・事業計画を早期に発表することによって地価等に影響を与えむしろ事業の実施を困難にするこ

とになりはしないか

- ・計画立案の段階で住民運動についてマスコミ等が大きく取り上げることによって、補助金等の予算獲得が困難になりはしないか
- ・「自分の居住環境に対する侵害さえ避けてくれればよい」というような住民エゴの考えでは「公共性」というマクロ的見地からの判断は不可能ではなからうか
- ・住民は素人であって、専門的な分野についての話し合いができないのではなからうか

以上はまとめられた時点から 20 年以上経った課題^[12]であるが、ほとんどが現在にもあてはまる。

P I 担当者の声や、住民参加プログラムの議事録等の記録から参加者の声を分析すると、不安への解答となりそうなものが見つかる。

狛江市のごみ中間処理施設建設での用地選定の事例は、結果的に住民委員会自身が住民エゴを越えた選択を行った例とされている。横浜市の（仮称）恩田元石川線の事例でも、住民委員会は各々の立場を離れて、客観的な代替案作りを行っている。これらの例では、個人的な意見は最後まで変わらなかったものの、住民委員会においては客観的な選定が行われている。

この恩田元石川線の事例のなかでは、住民側と行政側の委員が混ざってのグループディスカッションが用いられ、専門的な議論になっている様子が伺える。また、住民側がより正確なデータを求めることで、一層専門的な内容になり、データ間の不整合を発見している例も見ることができる。この例では、住民側で、独自の大気の計測を行ったデータとの比較がされ、詳しい予測が要求されている。

これらの日本の事例における行政側の対応は各々の事例の中でのものであり、全ての場面で通じる理論とはなり得ていない。しかし、同様の傾向が他の事例にも散見されることも事実である。

また、事務所長アンケートの意見回答には、早期の情報提供や協議開始の必要性和その効果を伝えるものが複数見られる。それとともに、長期にわたる話し合いのために過ぎていく期間を疑問視する声も見られる。不安要素となる原因は、ケース毎に同じ答えにならない。

4. 日本の P I の問題への対処

米国の事例から、行政が P I の取組みに対して持つ不安への回答を考察してみた。

(1) P I の対象範囲

日本の行政の持つ不安として挙げられていたように、公共性の高い広域事業においては P I 対象者の範囲をどう考えるべきかとよく問われる。

米国の ISTEA では P I 対象とするパブリックを市民、関係公共機関、交通機関職員代表、影響を受けるその他の職員代表、民間交通事業者、交通問題に関心を持つその他グループと定義している。さらに、連邦交通局では交通に関する決定事項に影響される可能性のある全ての個人またはグループとより広く定義している。^[13]

誰でも関係することが可能であるとも読める米国の定義は、対象者がどこまで広がる場合をも想定しておくべきだという考え方ともとれる。

事務所長アンケートでの回答でも広く自由な意見を聞くことの必要性が挙げられており、同様の考え方が見られる。

(2) 決裂

日本では話し合いが決裂したことで、非常に長い凍結期間に入ってしまったままの事例がある。

日本の場合、法廷闘争が難しいことにも原因があり、事業が長期間進展がないままになることが多い。

司法が有する役割の違いから、米国では P I マニュアルにも、決裂してしまった際の対処法として第三者による調停が用いられる事例が見られる。

これらのように、最悪の事態への対処法のメニューをそろえているという点や、外部のリソースを有効に活用できるように配慮している点も米国のマニュアルに見られる特徴といえる。

日本でも決裂時など最悪のシナリオを常に持ちつつ事業に取り組む必要があるだろう。

(3) マニュアル

日本においても近年、説明会の準備や運営、話し方や聴き方の基本についての手引きが作成されはじめている。^{[14][15]}しかし、米国のマニュアルに見ら

れるような、P Iプログラム全体を通しての方法論をまとめたものは存在していない。今後整備していくことが必要であろう。

米国のP Iマニュアルにはインターネット上で公開され誰にでもアクセスできるものもある^[8]。P Iマニュアル自体を住民と行政で共有することで、各種のP I手法がなにを目的として実施されるのかについて共通の認識を持つ基盤となる。事業に不審を持つ人々が、各種会合が建設のための手続きでしかないと捉えることを避けるために必要であろう。

(4) 記録：事例の文書化と他事業への活用

米国のマニュアルではP Iプロセスの記録を将来の事業のために残すことが薦められている。また、ISTEA でもP Iプロセスを分析評価することを求めている。

それに対して、日本ではP Iの記録は事業内での活用を目的とした議事録作成が主であり、他事業へ教訓として伝えることまでは考慮していない。そのため、背景情報や関連活動などを含めた詳しい記述が残され共有されるということはほとんどない。

今回取り上げた、横浜市の（仮称）恩田元石川線の事例では、市の公報施設において取組に関する記録が公開されている^[16]。住民参加のプロセスの開発と検証という目的の上での必要な措置であろう。

(5) 研修プログラム

米国のP Iマニュアルは研修テキストとしての活用も考えて作成されている。専門の組織によるファシリテーター研修が実施されていることから、P Iに関する人材育成を重視していることがわかる。

日本の直轄事業においてP Iは重要な業務として位置づけられており、研修カリキュラムとしても様々な研修課程のなかで市民参加や合意形成についての科目が含まれている。しかし、それぞれ数時間程度の講義であることから、実践的なトレーニング内容を含んではいない。

いくつかの自治体では近年、参加型まちづくりを進めるため、自治体職員が住民と共同で研修を活用する例も見られる。ここでは、研修から各種のワークショップ手法を学び、実地に取り入れている。^[17]

しかし、P Iプログラムの企画者やファシリテ

ーターとなる人材の育成を目的とする研修プログラムはまだ試行段階である。今までは主に現場経験によりノウハウの継承が行われていることであるが、今後は研修により補うことが必要であろう。

5. 結論

本研究では、日米間のP I手法の比較、国内事例の分析をふまえて我が国における意思決定プロセスの課題を整理した。

A. P I手法を体系化して行政と住民で共有することが住民と行政の間、行政内でのP I手法に関する共通認識の醸成のために必要である。

B. 合意形成プロセスを記録分析して教訓として活用していくことが、将来のプロセスの改善に向けて必要である。

C. 対話の場面で議事をスムーズに進行させたり、多くの人から意見を引き出すような技術を持つ人材が必要である。そのために、育成プログラムの検討が必要である。

今後はこれらの課題に対応する技術手法の研究が必要であると考えられる。

謝辞

本研究にあたり種々の調査を実施させて戴きました建設省の工事事務所、各行政機関の方々、他多くの方々に厚く御礼を申し上げます。

参考文献

- [1]"Allgemeines Rundschreiben Strassenbau ; Planung und Planfeststellung", Bundesministerium Fur Verkehr, April 1996
- [2]"Public concerting procedures prior to carrying out road development projects", Department of Environment, 1996
- [3]"Your Home and Trunk Road Proposals -A charter statement by Highways Agency-", Highways Agency
- [4]"Notes for the Guidance of Independent Inspectors Holding Inquiries into Orders and Special Road Schemes made under the Highway Act 1980", The Planning Inspectorate, 1995
- [5] 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 ー広域の交通計画を対象にー, 屋井鉄雄, 道路, 1996.12, pp19-24

[6] "Community Involvement in Highway Planning and Design a Manual of Techniques", U.S. Department of Transportation, Jan. 1977

[7] "Public Involvement Manual", U.S. Department of the Interior Bureau of Reclamation, Jan. 1980

[8] "Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making", U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, Sep. 1996

[9] "The Decision Process Guide: How to get things done in Government", U.S. Department of the Interior Bureau of Reclamation, summer 1998

[10] "Conflict Management Guidebook", U.S. Department of the Interior Bureau of Reclamation, Jan. 1998

[11] わが国の交通基盤施設整備事業の計画策定に

おける関係主体の交渉プロセスにおける事例比較研究, 家田仁、加藤浩徳, 1996, 日本都市計画学会学術研究論文集, pp397-402

[12] 国、自治体のための公共事業の計画・実施における住民対応の手引き, 青山貞一、久慈勝男, 1973, 武蔵野書房

[13] 米国の交通政策、計画、実施プロセスにおける市民参加, ハベレイコ, 都市と交通, No.40, 1996-10, pp16-pp24

[14] コミュニケーションの手引き対話基礎編, コミュニケーション技術開発委員会 (建設省中部地方建設局), 1999, (社)中部建設協会

[15] コミュニケーションの手引き地元説明会編, コミュニケーション技術開発委員会 (建設省中部地方建設局), 1999, (社)中部建設協会

[16] 「住民参加の道路づくり」調査報告書 No.5-6, 横浜市都市計画局都市計画課, 1997.3-1998.3

[17] ゲームで学ぶ「まちづくり」(6), 前田芳男, STEP, Vol.34, 1999-3, (財)熊本開発研究センター

A Study on Decision System in Implementation Process of Public Works

In recent years, local needs for public works diversified and Interest becomes complicated. It is because values diversified and traditional community declined. The staff of public works regards management of consensus building as important. There are social needs for letting public participate in decision making process. And system to hear of an opinion of various public from is built. Communication to public is expected for effective infrastructure service and public works.

This report compares it about public involvement technique in Japan and the U.S.A. and extract problems.