

# PI プロセスが計画に及ぼすインパクト

*The Impact of Public Involvement (PI) Process on Planning Process and Outcomes*

矢嶋 宏光\* 岩佐 賢治\* 荒井 祥郎\*

By Hiromitsu YAJIMA, Kenji IWASA and Yoshiro ARAI

## 1. はじめに

河川、空港、道路、発電所、鉄道など、社会資本整備の様々な局面で、市民との紛争が繰り返され、紛糾長期化する案件も少なくない。全国のこうした案件を積み上げれば、国民経済的な損失は膨大なものとなろう。このような背景のもと、河川や道路などの分野では、米国を中心に発展したパブリック・インボルブメント (PI) の概念を導入し、法制度の整備や実践の段階を迎えようとしている。

国の道路行政においては、各地の現場レベルで PI の導入が試みられているが、いかなる PI をどう実施すべきかについて、日々試行錯誤を重ねている状況にある。

本論文では、道路行政を中心に、最近の関連制度の整備状況と現場レベルでの実践の状況を報告するとともに、こうした取り組みの結果により想定される今後の状況について考察する。

## 2. 制度環境の変化

### (1) 計画策定プロセスの社会的正当性

平成 13 年 10 月、小田急線の高架化事業を巡り、東京地裁は行政側の事業認可の取り消しを命じる判決を下した。この訴訟においては、計画の策定から事業を認可するまでの一連の手続きに関わる正当性が争点となり、それが事業のもたらす公益性以前の問題として重視されたという点で、都市計画行政の転期ともなり得る出来事であった。

この連続立体交差事業は、現在、地上を走る小田急線の高架化および複々線化に関するものであり、鉄道の輸送力の増強、踏切の撤去による慢性的な渋滞の解消や、事故の危険性の回避、線路を挟む両地区間のアクセシビリティの向上など、交通あるいは

都市整備上、大きな効果が期待され、沿線をはじめとする多数の市民にとって、多大な利益をもたらすはずであった。しかし、第一審判決では、利便性の向上を騒音の解消よりも優先して計画を進めたことや、事業費の検討を十分に行わずに高架化の決定を下したことについては、行政側の重大な落ち度であるとし、事業認可の取り消しが命令されたのである。

この事業による沿線地域の騒音や事業費に関わる検討が、客観性に欠いた検討であったとすれば、どのような検討であれば正当であったと言えるのだろうか。もし、検討の過程や結果が公表され、市民からの指摘を反映して行われていたとすれば、その客観性は格段に高まったと想定されるが、このように、透明で客観的、かつ公正なプロセスを経ることで、内容についての正当性が担保されると考えることができる。つまり、手続的正当性を得ることが社会基盤整備において重要ということである。

では、どの程度までのことを行えば、透明性、客観性、公正さの観点で十分なプロセスといえるのだろうか。情報の公表や意見反映がどこまで行われれば十分であるかを判断することも極めて困難であり、このような問題が個々の案件ごとに問われるとすれば、はなはだ非効率である。欧米の計画制度のように計画プロセスを法制度化するメリットは、実はこの点にある。法的に位置づけられたプロセスに沿って情報の提供や意見の反映が行われ、判断が下されたとすれば、透明性、客観性、公正さ、および、その結果としての内容が正当なものであることを法律が保証することができるようにしておくのである。現在、とりわけ大規模な公共事業においては、その計画の内容もさることながら、計画の策定プロセスへの疑問から計画が紛糾するケースが少なくなく、最終的には、住民投票による判断や政治的な決着を招く場合もある。このような案件が政治的な道具と

\* 都市政策研究室

して利用され、計画自体が歪められてしまう危険性を回避する意味においても、計画プロセスを法的に位置づけ、計画の正当性の是非が手続きを介して判断される仕組みを確立することが急務といえよう。

## (2) 欧米諸国の状況

欧米諸国においては、行政手続法などの整備とともに、こうした計画策定のプロセスについても重視されるようになり、法制度が確立されてきた。欧米諸国の道路計画の策定プロセスの特徴は、総じて、対象を広範なものから徐々に局地的なものへと絞り込むように、計画の内容のレベルを区別して段階的に決定していくプロセスと、その各段階の計画の策定に際して市民等が参画して意見等を反映できるプロセスが、法制度等により規定されていることである。

計画の段階としては、道路網計画（交通網計画）に基づく路線別の計画があるが、その路線別の計画は、路線の概略を定める計画と、その計画を踏まえて事業を前提に詳細を定める計画とに区切られており、それぞれは、計画策定プロセスとして法制度等に定められている。路線の概略の計画の段階では、当該計画の広域的・公益的な必要性が検討され、幅広い代替案の中から路線の概ねのルート等が決定される。詳細計画の段階では、概略ルートを含む計画案について、公共の利益と市民等の私的な利益が考量され、権利関係等が調整された上で、事業実施を前提とした計画が決定される。これらいずれの計画についても、決定に際しては、政策、代替案の検討を含む技術的な検討の結果、市民等の意見および推奨案（道路担当部局や第三者による）が総合的に勘案され、最終的に大臣等により決定がなされる。

市民参画のプロセスは欧州と米国で異なる。欧州では、案の公表、意見の聴取、推奨案の提出（道路担当部局から大臣へ）という一連の流れが、これもまた法令等により決められている。欧州の市民参画のプロセスは、後述の米国のそれと比較して、市民等の参画すべき内容がより限定的であるといえる。

これに対し、米国では、市民等の参画のプロセスはパブリック・インボルブメント（PI）として概念化されているが、具体的方法は自由裁量に任されており、状況に応じた運用がなされている。法令では、その性能要件のみが定められており、細かな運用方法はマニュアル等で示されている。連邦道路局が監

修した96年マニュアルではPIの様々な局面に応じた様々な方法が紹介されており、PIの現場で大きな役割を果たしている。

## (3) 我が国における計画プロセスを巡る動向

我が国の道路計画においては、路線別計画の段階では欧米と同様に概略計画と詳細計画に大別できるものの、ほとんどの道路種別で概略計画の策定プロセスについての位置づけがなく、行政の内部的な手続にとどまっている。そもそもこの段階の定義自体が曖昧となっており、市民参画のプロセスに関する位置づけも存在しない。一方、計画の詳細を決定する段階については、都市計画決定手続が法的に位置づけられており、市民等に対する情報提供や意見把握等の実施が規定されている。

こうした動きを背景として、平成13年11月、道路計画合意形成研究会（座長：磯部力東京都立大学教授、委員：石田東生筑波大学教授、小幡純子上智大学教授、金本良嗣東京大学大学院教授、越澤明北海道大学大学院教授）により、路線別の道路の概略計画（研究会提言では「構想段階」という）について、市民参画（PI）プロセスを含む計画の策定プロセス（研究会提言では「計画決定プロセス」という）のあり方について提言がなされた。

提言では、我が国の道路計画における計画決定プロセスの課題や欧米諸国の計画決定プロセスについての整理等を踏まえて、構想段階の位置づけの明確化、構想段階におけるPIプロセスの導入、構想段階における計画見直し手続の明確化について言及された。

構想段階とは、「行政と市民等が当該計画の必要性を検討し、幅広い選択肢の中から、候補となるルート等を行政が絞り込む段階」として定義した上で、「道路管理者が、次の段階における検討の基本案となる基本計画を定める」ことを規定している。基本計画として定めるべき事項は、起終点をはじめ、構想ルート帯、主たる構造（高架、平面、地下の区別）等とし、この基本計画の決定に際しては、国及び地方公共団体の政策（長期計画等）との整合性、基本計画原案（代替案も含む）の比較検討結果、市民および関係する地方公共団体等の意見を総合的に評価し判断することとされている。また、基本計画の効力として、「私権を制限するような拘束力はないものの、基本計画の決定によって、計画の必要性や基

本計画とすることの妥当性に関し、適切なプロセスを経て判断がなされ、次の計画段階に進める状況になったと考えるべき」としている。

構想段階におけるPIプロセスについては、「関係行政機関(道路管理者および関係する地方公共団体)が、計画の影響の及ぶ関係者すべてを対象とすることを基本として、周知、意見把握、公表、審議、報告という一連の市民参画のプロセスを概ね半年から1年を目安に実施すること」を提言している。また、このうち、とりわけ透明性、客観性、公正さが要求されるステップについて、例えば、市民等の意見の整理・分析と道路管理者が計画を決定するにあたっての基本方針等の報告、あるいは、PIの進め方や内容等についての評価などを、学識経験者等からなる公正中立な第三者機関が実施できることも盛り込まれた。

構想段階における計画見直し手続の明確化は提言の重要なポイントである。「計画の必要性や行政が示した基本計画原案の妥当性については、『道路整備をしない案』も含めた現実的な代替案との比較によって検証されることが必要であるとし、この『道路整備をしない案』が選択された場合においては、当該計画は休止し、再度、上位計画に戻り検討を行うことが必要である」と提言している。

以上の提言を受けて、今後は、法制化を視野に入れたガイドライン化が図られるものと考えられる。概略計画の策定プロセスと、それに係る市民参画のプロセスおよび技術的な検討(例えば、代替案の設定や計画案の評価の仕方について)のプロセスに係るルール作りが早急に行われることを期待したい。

### 3. 新たなコミュニケーション技術の試み

我が国におけるPI導入および実施においては、前節で論じたプロセスのルール化とともに、コミュニケーション技術の向上が課題となる。

ここでは、コミュニケーション技術として、市民を計画づくりに参加させる技術(PIツール)、および行政と市民との実質的な議論を可能にする技術(対話技術)の2点に焦点をあててみる。

#### (1) PI ツール (手法)

計画づくりに市民を参加させるために、行政は、多種多様なPIツールを用いる必要がある。主要なPIツールは、以下に示すものが挙げられる。これらは計画に関して市民の関心を引き出し、意見を聞き、それを計画や計画づくりに反映することを目的としている。

##### 主要なPIツール

- 【中心グループの把握】
  - キーパーソンインタビュー
  - ブリーフィング
  - 委員会・懇談会等
- 【情報の提供(広報)】
  - メーリングリスト作成
  - 広報資料等
  - ビジュアル手法(ビデオ等)
  - インターネットHP
  - メディアの利用(TV・新聞等)
- 【集会等を通じたコミュニケーション】
  - 説明会
  - 広聴会
  - オープンハウス
  - ワークショップ
  - ファシリテーション
  - メデイエーション
- 【参加者からのフィードバックの収集】
  - 住民等意向調査
  - フォーカスグループ
  - オンラインサービス
  - ホットライン
  - インフォメーションセンター
  - その他(コメントカード、常設FAX)
- 【参加促進】
  - イベント(フェア、シンポ等)

なお、道路局では、この様なPIツールの普及および技術向上を図るために、PIツールのマニュアルづくりに、内部的に取り組んだ経緯がある。

#### (2) 対話技術

##### a) 市民意見の関心事を聞き出す必要性

これまでの行政と市民のコミュニケーションにおいては、行政側は市民の質問に対して、言葉通りにしか答えていない。この様な対話では、市民が本当に聞きたかったこと、本当に心配していることと

いった、意見の背景に隠れていることに焦点が当たっていないため、答えを受けた市民側も不満感を残すことになり、対話によってかえって不信感を募らせる結果を招きかねない。

この様な対話を避けるためには、市民が述べる意見を、主張したい立場（position）と捉え、その背景に隠された本来の利害・関心（interest／懸念していることやその問題の背景となっていること）を聞き出すことが重要である。行政が利害・関心に基づいた問題解決を図ることが、対話を成立させるための第一歩となる。

#### b) ファシリテーターの必要性

意見の背景に隠された利害・関心を探るためには、議論の当事者に代わって、当事者（行政と市民）相互の議論を喚起（ファシリテート）する第三者（ファシリテーター）を、議論の仲介役として介在させることが有効である。

その効果を具体的に示すために、ある地方の地域高規格道路の説明会の場での意見のやりとりを想定し、ファシリテーターが介在する場合としない場合を比較してみる。

〈ファシリテーターが介在しない場合〉

（市民）盛土構造は反対です。是非、平面で整備して欲しい。

（行政）この道路は地域高規格道路であり、速達性を確保する観点から平面交差点のない盛土構造とする必要があります。

（市民）そもそも高速で走る道路が、ここで必要だとは思えない！

〈ファシリテーターが介在する場合〉

（市民）盛土構造は反対です。是非、平面で整備して欲しい。

（ファシリテーター）あなたが盛土構造に反対する理由を是非聞かせていただけませんか。

（市民）私たちの〇〇集落と道路を挟んで反対側にある△△集落とは血縁者が多く日常的に行き来があります。盛土構造にするとそれが出来なくなるといった、コミュニティの問題も考えずに計画しているのはおかしいのではないですか。

（ファシリテーター）あなたが問題にしているのは、コミュニティに配慮して計画を検討して

欲しい、またその検討を早い段階にして欲しいということですね。行政の方、いかがですか。

（行政）盛土構造にしても主要な街路は道路をくぐるようにして横断可能にすることで、コミュニティ分断の問題は避けられると思います。どの街路を横断可能にするかは周辺の街路網の考え方の問題です。これからワーキンググループを設けて市民のみなさんと検討していくつもりです。

ファシリテーターが介在しない場合では、市民は懸念していた問題まで言及することが出来ず、単に道路構造への反対意見を述べているだけである。それに対して、行政は自らの計画理念をもとに、質問の言葉通りに答えているに留まっている。これでは質疑応答としては完結しているが、市民にとっては何の解決策を知ることができないばかりか、不満感さえ残してしまう。一方ファシリテーターが介在する場合では、市民の道路構造に対する反対意見から、日常的な行動が制限されるのではないかといった関心事を聞き出すことが出来る。その結果、質問した市民も、本来聞きたかったことに対する回答を得ることができている。また道路計画そのものへの賛否から行政が十分に対応できる内容へと論点が変わっている。さらに両集落にはコミュニティのつながりがあるといった道路計画上、重要な情報を引き出すことに成功している。つまり、「双方にとって有益な」解決案が生みだせるような環境がつけられたとすることができる。

なお、市民の利害・関心はプロセス上の利害・関心、心理的な利害・関心、実質的な利害・関心の3つの要素に分けることができる。これを先の例で見ると、ファシリテーターは、市民の意見を「コミュニティの分断が問題である」といった実質的な利害・関心と「コミュニティの分断の対処を最初に検討して欲しい」といったプロセス上の利害・関心に分離、再定義して行政側に回答を求めている点に着目されたい。

#### c) 余目酒田道路での試み

余目酒田道路は、山形県庄内地域に位置する余目町から酒田市を結ぶ延長約13kmの地域高規格道路であり、新庄酒田道路の一部を成す道路である。平成11年12月には、事業着手に向けた整備区間として指定され、平成12年度からは新規着工準備箇

所として環境影響評価、都市計画決定手続きなどの諸手続に入った。

現在、環境影響評価の方法書手続を終え、都市計画決定手続きに向けての詳細計画を検討している段階であるが、平成13年10～11月にかけて、沿道の住民と直接のコミュニケーションの場として、地区懇談会を開催した。地区懇談会は沿道にニューズレターを配布し参加を呼びかけ、土地利用の状況から2地区（市街地部、郊外部）、また地区の特性に応じて3会場に分けて開催した。

●市街地部地区懇談会

日時：平成13年10月24日 13：30～

参加者数：35人

●郊外部地区懇談会（酒田市会場）

日時：平成13年11月13日 18：00～

参加者数：42人

●郊外部地区懇談会（余目町会場）

日時：平成13年11月14日 18：00～

参加者数：27人

地区懇談会では、ファシリテーターを投入し、司会進行を行った。ファシリテーターの役割は2つに大別される。一つは前述したように市民の意見の背景に隠された利害・関心を聞き出すことである。ファシリテーターは、市民が“計画の視点”すなわちルート、構造、インターチェンジなどの賛否や要望についての立場を言及していないかどうかを判断し、そうであった場合、“利害・関心の視点”すなわち例えば土地利用の変化、沿道アクセスや地区交通、利便性、安全性、コミュニティの変化や営農環境の変化、大気、日照、騒音への影響の懸念まで聞き出すよう心がけた。

二つめは市民、行政の発言をわかりやすい言葉で繰り返す（復唱する）ことである。このことにより、相手の意見をどう捉えたかを確認することが可能となり、理解がより一層深まったと思われる。

なお、ファシリテーションの一環として記録者を置き、ファシリテーターによって整理された意見を記録するとともに、記録した内容をスクリーンに映し出すことにより、発言が「記録された」ことを相互に確認できる様にした。

また、余目酒田道路のPIでは、PIを始めた当初から、繰り返し市民に道路計画の進め方（概略計画段階、詳細計画段階、都市計画決定、詳細設計、事



地区懇談会の様子

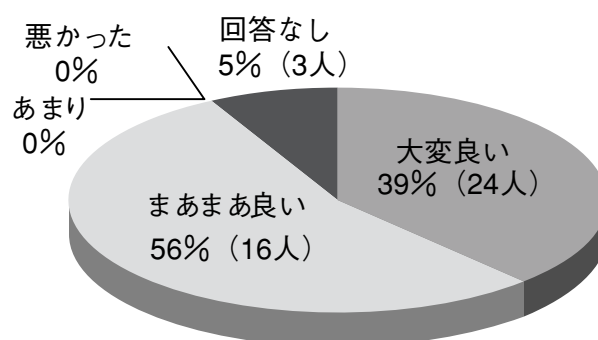
ファシリテーター（写真中央）が司会を務めている。写真左のスクリーンには討議の記録が映し出されている。

業化といった一連の流れ）を説明し、現在どの段階かを認識してもらうことに心がけていたため、計画の次の段階で検討、議論すべきテーマを先送りすることに対して疑義を招くことはなかった。

ファシリテーターの導入による効果は、地区懇談会の終了後に実施したアンケートによっても明らかである。アンケートでは、討議方法について、95%の方が「大変良い」または「まあまあ良い」と答えており、また、その自由意見を見ると、ファシリテーターの導入による会の進行に対しては概ね好評であった。

<アンケート結果>

Q. 懇談会の進行について、討議の方法はどうか。



～自由意見～

- ・司会者の進め方がやわらかく、具体的に良かった。
- ・特に司会はよかった。
- ・良く意見を吸い上げる努力をしてくれたと思う。
- ・行政が司会でないのが良い。

注) 地区懇談会ではファシリテーターという言葉は使わず、司会としていた。

## 4. PIにおける新たなステージ

### (1) PIプロセスの制度化に伴う新たな状況

今回のPIに関わる制度化の動きは、プロセスが重視される社会的潮流を踏まえた重要な政策判断であった。表層的には、道路事業に煩雑な手続きを持ち込み、ややもすると市民の声に計画がつぶされる可能性を高めたようにも見えるが、真剣に取り組まざるを得ない状況に自らを追いやったという意味で思い切った判断であったといえよう。今回のPI制度化には、いくつかのポイントがあるが、PIプロセスを計画手続きに位置付けたことに限って見ても、今後、少なくとも次の2つの効果をもたらすと考えられる。

第一の効果は、PIプロセスを経ることの効果であるが、この透明で客観的、かつ公正な手続きを経ることによって、受益者や地元市民等のニーズや価値観が実質的に考慮され、それにより、市民の満足度が高まり、また、計画の質が高まるということである。技術専門家からは、しばしば、市民のわがままな意見を反映すると計画の質が低下し、コストが上昇すると批判されることがある。しかし、極端な例を挙げれば、防音壁の材質を若干変えるだけで、景観の連続性という主観的なニーズが満足され、防音効果の低下やコスト上昇は、全体から見ればごく僅かなものに収まることもある。つまり、技術的、費用的な制約、あるいは対面にこだわるばかりに、市民の価値観やニーズを蔑ろにしすぎてはいないかという考え方の転換が必要であるということである。こうした認識の変化こそが、PIのもたらす第一の効果である。なお、そのためには、わがままな要求としてしか捉えられることがなかった市民のニーズを、計画条件としての的確に翻訳する技術が必要であり、このためには対話技術の発達が不可欠である。

制度化による第二の効果は、計画を策定する主体に対し、計画の説明責任を主張するための基礎が与えられたということである。すなわち、制度上示された透明性、客観性、公正さが担保された計画手続きを経て、計画が決定されたのであれば、市民等の価値観やニーズが反映されたか、あるいは、反映されない理由が明確に示されたと見なすことができるとともに、計画のアカウンタビリティを主張できるというスタンスに立つことができるということである。

すなわち、先の小田急線訴訟において問われた「プロセス正当性」が制度によって下支えされるということであり、極端に言えば正当なプロセスを経ればお墨付きが与えられるということである。計画主体にとっては、PIプロセスを経ることによる煩雑化を受け入れる代わりに、計画（手続き）の正当性の担保が得られるという判断が働くことになる。透明性、客観性、公正さが制度によって保証され、プロセスの正当性が担保されることは、「市民不在」「寝耳に水」「事業のための事業」「勝手な計画」といった意思決定過程に関わる批判を退け、計画を次に進める効果を及ぼす。PIはもはや社会的要求となりつつあるが、PIプロセスの制度化なしでは、PIは煩雑化だけを招くこととなり、その意味でも、制度化による正当性の担保は計画者にとっての大きなメリットとなる。

### (2) PI技術の新たな展開

都市部での高速道路に関する住民説明会では、しばしば住民の罵声が飛び交い、時には物理的に危険な状況を呈することもあると聞く。説明会を開催する立場にとって、できることなら避けたい場面であろう。参加する市民側から見れば、通り一辺倒のいわゆる行政的な答弁には憤りを覚えずにはいられないということだろうか。実は、市民との対話の場におけるこうした状況こそが、PIの導入において最も大きな制約となっているのではないだろうか。通常の説明会のスタイルは、PI計画、および、ファシリテーション技術の二つの点で大きな問題をはらんでいる。第3章に報告した地区懇談会での試みは、こうした問題に対し、会議設定とファシリテーションに関する新たな技術的可能性を示した点で注目値する。説明会や公聴会においても、その開催の動機を、説明や説得として捉えるのではなく、市民の価値観やニーズの捕捉に重点を置き、そのためにファシリテーションを導入すれば、対話の場が大きく広がり、さらに計画に反映すべき情報量が格段に高まると考えられる。こうして得られる市民の価値観やニーズも踏まえた総合判断が行われるようになって初めて、PIの本質的な効果が現れるものと考えられる。

対話技術の普及に伴い、次に以下のような課題が想定される。まず、計画条件として考慮すべき環境影響について、自然環境だけでなく、市民生活や地

域の文化、歴史などの人的影響 (human impact) に関して、計画者側がどれだけセンシティブになれるかということである。人的影響は地域に有形無形に存在し、道路計画などによって初めて顕在化するものもある。一見して、わがままな反対理由としてしか聞こえないような内容をどこまでどのように考慮すべきか、また、そのニーズに、誰がどのように対処し、費用負担するのかが争点となると予想される。米国では、地域の文脈 (context) に十分に配慮した計画づくり (Context Sensitive Planning)、あるいは地域影響に対するミチゲーシオン (Community Impact Mitigation) が提唱され、沿道周辺地域への計画のなじませ方にまで気を配った計画手法が注目を集めている。その前提として価値観 (value) の捕捉と、計画条件としての再構築 (reframing) が鍵であり、PIを通じた計画プロセスが不可欠となっている。我が国の地域社会では、特に歴史的なしがらみが根深いことを考えると、いかに地域の文脈 (context) を引き出し、地域の価値を反映できるかが問われるはずであるが、これからのPI技術の普及に期待が集まる場所である。

さらには、こうした技術の使い手の存在が不可欠であり、PI技術者育成の枠組み整備が求められる場所である。

米国連邦道路局では、州交通省を主たる対象として、公認のPIトレーニングが設けられ、担当者の育成にも力が注がれているが、我が国においてもこうした取組みが急務であるといえよう。

#### 参考文献

- 1) U. S. Department of Transportation Federal Highway Agency, Federal Transit Administration; Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making, 1996
- 2) 道路計画合意形成研究会：提言書—構想段階における新たな計画決定プロセスのあり方について—、2001年10月
- 3) 余目酒田道路公式ホームページ／酒田工事事務所  
<http://www.thr.milt.go.jp/sakata/office/communication/amasaka-f.html>
- 4) Community Impact Assessment / A Quick Reference for Transportation/US DOT, FHWA/ Publication No.FHWA-PD-96-036
- 5) PUBLIC INVOLVEMENT IN NEPA AND TRANSPORTATION DECISION MAKING / PARTICIPANT WORKBOOK/National Highway Institute/NHI Course No.14236/Publication No. FHWA-HI-00-010