

『道路計画とPIの将来』～米国の実務者の視点から～

2003年9月

オークラ フロンティアホテルつくば

マーシー・シュワルツ 米国 TRB(交通研究学会) PI 委員会委員長(当時)

石田東生

筑波大学大学院システム情報工学研究科教授

(敬称略)

(コーディネーター：都市政策研究室 矢嶋宏光)

マーシー・シュワルツ氏は、2004年まで米国 TRB (Transportation Research Board：交通研究学会と訳す) の PI 委員会の委員長として、米国の PI 普及において先導的役割を担ってきた交通計画分野の専門家である。現在も大手エンジニアリング会社 (CH2M HILL 社) の副社長として実務に携わる一方で、豊富な実務実績を基礎として、交通計画制度や手法論の研究開発に精力的に関わっている。2003年9月のシュワルツ氏の来日にあわせ、日本の道路行政における PI を先導してこられた筑波大学石田教授と対談していただき、日本の PI の状況と今後の姿についての見解を伺った。以下はその記録をとりまとめたものである。なお、シュワルツ氏と石田教授には、IBS による PI トレーニングコースの設計や、国土交通大学における研修プログラムの開設の際に深く関わっていただいたことを申し述べておきたい。

(都市政策研究室 矢嶋宏光)

～・・・～

～日本でもPIの導入が本格的にはじまりました～

石田教授：日本でも道路プロジェクトを中心に徐々に PI が行われるようになってきました。今から8年くらい前になりますが、国の道路政策の方向付けにおいて初めてパブリックコメントを大々的に行ったことが事実上のきっかけとなりました。このことは当時 TRB で報告をいたしまして、その時に初めてマーシーさんにお目にかかりました。

その後、当時の建設省、現国土交通省では、道路プロジェクトに PI を積極的に導入していくよう政策転換しまして、そのトップランナーとして、外環プロジェクトが今まさに走っているところだと思います。ですから、日本の PI は、依然として試行錯誤の段階にあるのだと思います。一方で、日本各地の道路プロジェクトでは、さまざまに PI 手法が使われています。例えば、街路樹の種類や修景計画を市民と一緒に考えるといった小さなスケールのもです。このような小さなプロジェクトでの PI を積み重ねても、外環のような非常に大きなプロジェクトではどうすればよいのか、未だわかっていないのが現状であって、担当者の方やインボルブされた住民の方、あるいはサポーティングスタッフの方などの個人的な努力に負うところが非常に大きい。

日本にまだ PI についての法制度がなく、また、全国で展開されている PI 活動を通して得られたさまざまな知識やノウハウや体験が使いやすい形で蓄積されていっていないという状況です。



われわれの研究室では、全国で行われている道路プロジェクトの PI を調査したことがあります。PI が非常にいい結果をもたらしているという調査結果を得ています。担当者へのアンケート調査では、やはり道路事業に対しての信頼感が増加したという感触が得られていて、地域の問題とか交通の問題について、市民の関心が高まったことや、スタッフの能力強化にも役立ったという答えが多くみられました。また、非常に興味深いのですが、PI プロセスを経ることで、用地買収の段階が非常にスムーズになると担当者が感じていることもわかりました。

～これからが本番ということでしょうか～

石田教授：PI について今後の課題をあげるとすれば、1つ目は、いろいろな事業で、PI の実績を増やしていくこと、2つ目として、PI の実績を通じて得たノウハウを蓄積をしていくこと、そして、その蓄積をもとにガイドブックとかトレーニングプログラムをきちんと作っていくということです。アメリカでは、マーシーさんが中心になってこのような仕組みを作ってこられました。例えば1996年の連邦交通省のPIガイドラインなどは、本当に素晴らしいものだと思います。こうした成果を残すためには、法的、あるいは組織的なセットアップが必要ですから、予算や法的な根拠が不可欠です。

また、今の環境アセスメントや都市計画決定手続きなどの公式の手続きとのコーディネーションが重要かと思ひますし、需要予測とか環境予測の技術的な側面とPIプロセスとをどう統合していくかということも、計画論あるいはプロジェクトの構成論から考えると、非常に大事な仕事だろうと思ひます。さらに付け加えると、PI実務者のトレーニングが大事ですね。社会基盤整備やまちづくり、あるいは交通計画の職域を確保するという観点からも重要だと思ひています。

～米国ではPIはどのような段階なのですか～

シュワルツ氏：米国でのこれまでの経緯を振り返ってみても、石田先生のおっしゃるとおりだと思います。米国のPIが今のような形に定着するまでに、長い時間が必要でした。現状を話す前にどうやってPIが生まれてきたかを少し振り返ってみましょう。まず、50年ほどさかのぼりますと、1950年代のプロセスは、決定し、発表し、守り通すというものでした。専門知識を持ったエンジニアがまず決定し、それを世間一般に対して発表し、そしてそれをやり抜くまで守り通す。反対意見が出てきたりしても守り通しました。とはいえ、当時はそれほど沢山の意見が出されたわけではなく、公共事業はそういうものだと考えられていました。

60年代になりますと市民活動が活発化し、それまでのやり方ではうまくいけなくなりました。すでに決定された計画に対しても抗議の声が大きくなってきました。このため政府は、専門家や大学の研究者に技術的アドバイスを求めるようになりました。多少は不満解消に効果はあったようです。

60年代後半に入って、国家環境政策法(NEPA)が成立し、これによって連邦補助金が使われる大規模プロジェクトに対して公聴会が義務づけられました。この法律によって市民は意見を述べる機会を得たわけですが、公聴会がプロジェクトの最終段階で開かれることになっていたため、すでに計画に多額の資金と時間を費やしてしまった段階ですから、発言が計画に影響を及ぼす可能性は非常に低かったわけです。

1970年代から80年代になると利益団体もいろいろなノウハウや力を持つようになります。彼らが反対するプロジェクトを政治問題化させて中止させることも珍しくなくなり、結果的に何も建設されないという時代が続きました。



そして、80年代後半から90年代の初めにかけてISTEA(陸上総合交通効率化法)が登場します。ISTEAによって、プロジェクトの早期の段階から最後まで市民を計画に関与させなければならないということになりました。ただ、具体的にPIをどう実施するかについては示されていないのですが、PIを経る必要があるということは明確に示されています。

その時から、幅広いPIという形での展開が始まりました。それにあわせて、計画プロセスの改変がコンスタントに行われています。シミュレーション技術やエンジニアリングや環境分析などとPIのプロセスとの統合化がなされはじめ、それがISTEAから次期のTEA 21に至るまでずっと続いていて、さらに洗練されてきたわけです。

～PIだけでなく制度全般に渡って改善したのですね～

シュワルツ氏：今申し上げた法律は道路建設のための財源に関する法律ですが、財源のことだけでなく、どのようにプロジェクトを構築していくのかといった手続きも定められています。今、アメリカでは、PIに対する大変システムチックなアプローチがで

き上がっています。

地域や事業によってPIのやり方は少しずつ違いがありますが、アメリカ社会には、自分たちに影響を及ぼす問題には一般の市民も何らかの形で関与できる、という期待感があります。日本の状況をいろいろお聞きして思ったのですが、私たちは50年かけてそのことを学んだのですが、日本も同じように50年がかりにならないといいなと思います。日本とアメリカでは状況も文化も違うことは十分理解しておりますし、アメリカではうまくいったけれども、日本では当てはまらないなと思うものもいくつかありました。ですから、私としてはアメリカのやり方をすっかりそのままコピーすべきとは言いませんが、基本的な点には共通するところが多いと思います。それを日本流にどうモディファイするかについては、多分皆さんが考えなければいけないことだと思います。

石田教授：アメリカのPIの歴史をお話してくださいましてありがとうございました。今の日本はアメリカの70年代くらいに相当するのかなと思います。日本では、1968年に都市計画法が改正されて、その中である種のパブリック・ヒアリングが義務づけられました。今PIを実施している東京外環は、当初の都市計画決定は、1968年以前の改正前の都市計画法で行われました。ですから、民主的な手続きなしに決めた計画だと批判する方もおられます。また、その後進められた計画においても、もっぱら手続き要件として、ごく形式的にパブリック・ヒアリングや意見書の提出が行われてきたという経緯があります。

日本では、土地区画整理など、多くの権利者の合意形成や意思統一を進めてきた側面もあって、そのノウハウとかスキルは結構いいものがありますし、最近ではまちづくりをワークショップなどのPI手法を使って実践しており、国中に多くの蓄積もありますが、高速道路や空港や港湾といった大規模なケースでは例がありませんでした。このような大規模なインフラ事業は、いたるところで反対運動に直面し、また、資金も十分に供給されないままストップしているのが現状で、まさにアメリカの70年代の頃の状況によく似ています。

その頃、アメリカでは、一般国民向けの広報活動もしっかりやられてました。『America In Ruin』といった著書や、当時の道路庁（PRB）が作成した『Look Ahead Year of 2020』では、交通が社会にとっていかに基本的で大事かということを社会に訴えま

した。そのような活動も非常に重要かと思います。こうした活動が、後にISTEAのような法律を生み出す重要なきっかけになったのではないかと思います。日本でも、PIもそうですし、交通などといった、今の社会にとってどれだけ実際に重要なのかということを社会に訴える活動もやっていかないとけないと思っています。

～外環についてはどうご覧になられていますか～

シュワルツ氏：今までお聞きしたことから見ても、外環は非常に複雑な経緯を抱えているので、どうあるべきかについて簡単には言えない状況だと思います。PIによってよい結果を導いたとしたら逆に驚きであると言っても過言ではないでしょう。日本でのPIを考えていくのであれば、むしろ、しがらみのない、これから始めるプロジェクトをプロトタイプとしたほうが良いのではないのでしょうか。

今回の来日では、横浜のプロジェクトについてお話を聴く機会があったのですが、大変期待が持てるプロジェクトだと感じました。特に複雑な背景もなくゼロから出発し、初期段階からPIを実施しているので、成功する可能性が高いと思います。このようなケースが全国で展開されていけば、少しずつ自信もできるでしょうし、いい経験も積んでいけます。PIを懐疑的に思っていた人も、ああやればうまくいくものなのだ、とわかっていただけたと思いますが、同じことを外環に期待するのはちょっと難しいのかもしれない。

～どのように進めていけばいいのでしょうか～

シュワルツ氏：外環プロジェクトにそのまま当てはまるかどうかは別として、一般論としていくつかのポイントをご紹介しますとすれば、まず、幅広い意味で何らかの関係がある人たちも議論の場を含めることが必要だろうと思います。例えば地域計画に関わっている人ですとか、あるいは通勤に道路を使うような方々ですとか、直接影響を受けるという人たちだけではなく、幅広くメンバーを入れて議論することが大切です。議論の場では、問題をシステムチックに解決するんだという意気込みでやらなければなりません。プロセスそのものもいいとか悪いということを議論するのではなくて、具体的な問題に取り組むことが必要でしょう。それに当たって政府側は、どの時点で何をやるというマイルストーン

と呼ばれる区切りのポイントを決めて、それに対してコミットメント（約束）するということが必要になります。最初は、今こういう問題点がありますよという宣言をします。そして、その問題はこういう枠組みで評価しますということを伝える。それから、選択肢はどれで、その選択肢の中からどのようにして選んでいくかということをはっきりと約束するということだと思えます。

選択肢と申し上げましたが、作る、作らないということだけでなく、これから決めるいろいろなことを選択肢とすることができると思えます。選択肢についても、例えば市民団体の方々に提案してくださいとお願いして、その提案をオープンハウスや広報などを通して一般市民にも示していきます。市民が懸念している問題点に対して、具体的にこういう問題があって、どう取り組みますよ、ということを示せば、進展していくというふうに思えます。

例えば、公園を保全したいということであれば、エンジニアリングの観点から保全は可能ですよ、と約束して安心してもらうことが必要ではないでしょうか。いろいろ気がかりな事柄について、これを約束をしますといえれば、そこから話が進んでいくと思います。具体的な問題について、ただ大雑把に概論だけを話し合っているのでは、不満が噴出するだけで、進展しにくいものです。

～抽象論でなく具体的な議論が必要なのですね～

シュワルツ氏：委員会や協議会といった議論の場では、ファシリテーターを入れたほうがスムーズにいくのですが、初めに、今日は何について結論を出し何を達成するかといった具体的なアジェンダ（協議事項）を明確に設定することが必要です。アジェンダが明確であれば、ここまで達成したという確信が持てるし、議論が進んだという実感も持てるので、勢いをつけることができます。

それからもう1つ課題を挙げるとすれば、これはアメリカでも直面していることですが、行政側のプロセスの問題です。このプロセスとは、現場とその上位組織の意思疎通のプロセスで、これをしっかり作ることが必要です。というのは、市民との議論で何らかの結果が出た場合に、その結果を行政全体が受けとめて支えるということをはっきりさせることが必要だからです。

省庁や県や市が1つの言葉で話すことが必要で、

そのためには国と自治体が十分に意思疎通でき、合意できるようなプロセスが必要だということです。行政全体を通して、PIと計画の進行を管理する。つまり、プロジェクトマネジメントは、個々の行政組織ごとにあるのではなく、ひとつのプロジェクトに対してひとつであるということをも十分認識しなければいけないということです。

人事異動で約束が守られないという批判をよく聞きますが、行政が何かを約束をしたら、誰が約束したかは問題ではなく、行政として何を約束したかが大切だということです。行政の信頼に関わることで、だからといって約束することを恐れている、信頼を得ることはできません。

～プロジェクトを進める体制やスタンスに問題があるということでしょうか～

石田教授：いろいろな議論の場を設けて、それをシステムチックに全体を運営していくというスタイルが必要ですね。行政サイドで解決しなければならない問題だと思います。また、日本に特有なこともかもしれませんが、役所間の縄張り意識も障害になっていると思います。同じ役所のなかでさえも縄張りの中で閉じて対処しようという傾向があるようです。



シュワルツ氏：そうですね。そもそもひとつのプロジェクトをもっと幅広く捉えるべきだと思います。例えば道路の計画であっても、周辺地域への影響をどう解決するかを他人の問題として放置するのではなく、都市整備も合わせてやっていくというふうに考えなければならないですし、誰がリーダーシップを取って進めていくのかをはっきりさせる必要があります。

～プロジェクトを広げていくと合意形成が難しくなりますか～

シュワルツ氏：アメリカにも強く反対する立場の人もあります。反対派だけに焦点を当てていくのであれば、成功しないでしょう。行政側は戦略的にアプローチをしていくべきだと思います。PIのアプローチも、単に賛成、反対という切り口で見めるのではなくて、特定の問題に焦点を当てて、その点から解決していく必要があります。例えば公園の保存が問題なのであれば、土地利用はどうするのか、あるいは、インターチェンジをどこにどう設けるかといった具体的な問題に焦点を当てる。とにかく反対ということだけを声高に主張する人には、政治的な背景や思想的な信条から強行になっている場合もあるので、そのような人を支持者にしようと努力しても、時間の無駄になってしまう可能性が高いでしょう。

～情報提供の仕方についてのポイントは～

石田教授：日本では、テクニカルな情報が十分には公開されていないと思います。きちんとした需要予測とか影響評価がわかりやすい形で、あるいはリクエストに応じて、もっと活発な提供がなされないといけないと思うのですが、一方で議論が狭いところに入り込んで本質的な議論がしにくくなってしまいます。

シュワルツ氏：今回の来日でいろいろな方とお話して思ったのですが、情報共有についての懸念が強いと感じました。アメリカだけでなく、フランスのやり方を見ても情報共有が定期的になされています。リクエストしなくても行政のほうから進んで情報提供し、それも教育的な意味も含めた形で提供されています。情報をより多く提供すれば、参加してくる人たちの意識も高まり、積極的に参加してもらえるわけです。仮に信頼性に問題があったとしても、データの提供は重要です。不信感があっても、懐疑的な見方をされても、データの提供は助けになるはずですよ。

～市民は行政の姿勢にかなり懐疑的です～

シュワルツ氏：はっきりとした立場というか、政策のようなものが見えてこないということが一番の問題だと思います。この先のプロセスがどうなるということについて、意思が明確に打ち出されない。例えば、環境評価が始まった時点で既に計画が決定してしまったという印象を市民に持たれたままプロジェクトが進んでいる。実際には、行政側はそう考えているわけではないのかもしれませんが、そうなのかどうなのかが一般市民に全然伝わっていないよ

うです。最も重要なことは、どういうプロセスを経るのか、それを経てプロジェクトがどう進んでいくのかということをはっきりと伝えるということです。そしていったん伝えたら、それにずっと従ってやっていくことです。

環境アセスメントについてですが、アメリカでは環境評価が終わるまで、プロジェクトが実施されるのか、されないのか全く決まらないというスタンスでやっています。環境評価の文書が出て初めてプロジェクトが実施されることになっていて、そのことを行政が心底そうだと言えるかということが重要になってきます。

石田教授：日本も制度上は同じです。大規模な公共事業のほとんどは、都市計画決定のプロセスに環境アセスメントの手続きが組み込まれていて、アセスメントの結果がでないと決定できません。

シュワルツ氏：論理的にはゼロオプションが最後まで生きていて、その評価の結果次第では、実施しないという決定もあり得るということですね。

～必要性の議論についてはどう考えますか～

シュワルツ氏：とても複雑な問題ですが、多くの方が作るかどうかの必要性の問題を気にされているように思います。作るかどうかの必要性を先に決定してから具体的な検討を進めるという考え方については、少し疑問に思っています。もし、この必要性という言葉が、プロジェクトの実施に賛成か反対かを決定づけることだというのであれば、その決定を下すには最初の段階はまだ情報が十分でないのではないのでしょうか。別のアプローチをとるとしたら、それは必要性を交通の必要性だけに限定してとらえるという方法があるでしょう。必要性という言葉を純粹に交通面のニーズ（必要性）だけに限定すれば、それを文書化して明確に定義することができますし、その上で環境インパクトを別途、文書化して定義します。そうすればプラス面とマイナス面のインパクトを秤にかけることができ、よりシステムチックに比較分析できると思います。漠然と必要性があるかないかを最初に論じるといった議論の仕方をしてしまうと、混乱を生じさせるだけだと思います。

石田教授：全くおっしゃるとおりだと思っています。環境アセスメントや都市計画決定の手続きは法定の手続きなので曖昧さはない訳ですが、不信感が持たれているのは法定手続きの上流側ですね。論じるべ

き内容を区別し明確化しながら議論するプロセスが欠けていると思います。その欠けている部分を補うのが、PIも含めた計画プロセスであり、そのマネジメントであり、あるいは全体的なシステムデザインの問題だと思います。

シュワルツ氏：そのように理解なさっているのだから、もう後は進めればいいだけの話ではあるんですけども、国土交通省の高いレベルの方々の理解と意思が必要ですね。

石田教授：国土交通省の河川局では、流域の異なる考えの人がそれぞれディスカッションし、あるいは代表者が集まって、例えば利根川をまるっきり考える会とか、そういう例があります。また、岐阜県の例ですが、行政から先にプランを提示せず、地域が行政から提供されたデータにもとづいて検討し、提案したという例があります。こうした可能性に期待したいところですが、大規模な事業ではそう単純ではないのかもしれない。

～行政からの案はどう示すとよいでしょうか～

シュワルツ氏：アメリカでの例をお話しますと、行政からは満たすべき要件だけを提示するというアプローチ方法があります。要件とは、例えば将来見込むべき交通量、安全性からの要件、高架構造に関する許容範囲などです。アメリカの場合はそれに予算の限度まで織り込みます。ルートについては、コリドー（回廊）と呼ばれる幅を持った細長い区域の形で要件を提示します。提示した要件さえ満たせば、行政としては何でもいいんですよというアプローチの仕方は大変うまくいっています。ルートなどの要件が示されると、市民からルートの提案が出てきます。このような意見交換をする時も、市民がどのような懸念を抱いているのかにベースを置くことが肝心です。

～日本では賛否の議論になりやすいのですが～

シュワルツ氏：日本に限らずどこでも一般的に言うことで、アメリカでも過去には同じようなことがありました。案を提示して、あなたはこれに賛成ですか、それとも反対ですかというアプローチをとるとすぐに行き詰まってしまう。賛成する人もいれば反対する人も必ずいるからです。アメリカでは、人々が持っている関心や懸念に焦点を当てています。例えば、通勤をしている人は何が欲しいのか、道路の安全性ということで何が求められているのか、と

ということです。自転車に乗る人、経済開発に関心のある人、あるいは自然保護に関心のある人、いろいろな関心があります。

そればかりか、1人の人が同時に違った関心を持ち、複数の意見を持っているという場合も多いと思います。例えば一番影響を受ける地域に住んでいるために、マイナスの意見を持っていると同時に、通勤の便が改善されることを望んでいるということもあり得ます。ですから、賛成か反対かではなく、関心事に分けて、それをベースに見ることで情報交換も可能になってくるわけです。そのような見方で議論を進めていくと、お互い利害関係者どうして、トレードオフがあることを学習し理解できるようになります。自ら理解するのであって、行政から押しつけられるわけではないのです。いろいろ理解してくれば、利益を得る人や不利益を被る人にも配慮しよう意識しはじめます。もちろん100%全員が満足するということはありませんけれども、物事を進めるに十分な柔軟な判断ができると思います。

つまり、ステークホルダー（関係者）どうしがお互いを教育し合うというか、教え合うという場面が必要だと思います。ただし、日本では、各グループの代表者が集まって、大勢の前で発言することが、文化的になじまないかもしれません。形式は日本に適したものに直す必要があるとしても、いろいろな意見交流の場を持つことが、前進する上では必要だと考えます。

石田教授：多くの日本人にとっては不得意なことかもしれませんが、でも、PIに関して、日本の普通の人たちの期待感は大変に高く、逆に先走りすぎているかもしれませんが、不得意であっても努力することが大切なのだと思います。

シュワルツ氏：そうですね。成功からまた次の成功が生まれていくものです。最後に、日本のPIについて大事なことをひとつ付け加えたとしたら、やはり行政の上のレベルの方々の理解のもとで、現場のスタッフが活動できるように現場に権限を与えることだと思います。そして、その与えた権限によって行動が起こされたら、それを支援するという決心だと思います。

石田教授：学識者の立場からも、次の成功に向けて頑張りたいと思います。

～ありがとうございました～