

道路計画の構想段階における PI の検討方式 (協議会と懇談会) の比較

A Comparison of a Counsel-Meeting Type and a Delegate-Meeting Type
in the PI Introduced into the Upper-Stage of Road Improvement Planning

西井 和夫*

Kazuo Nishii

本論文では、高規格道路整備等の概略計画策定に向けたルート(帯)案の提示とその配慮事項をとりまとめるための PI 手法を取上げ、協議会方式と懇談会方式の2つの検討方式の違いに着目し、協議会方式からみた懇談会方式による PI 手法の課題を明らかにする。具体的には、協議会方式が適用された山梨県新環状道路東側区間概略計画策定 PI と懇談会方式が採用された兵庫県豊岡道路整備概略計画策定 PI を取上げ、両者の比較考察結果を報告する。

キーワード：道路概略計画, PI (Public Involvement), 協議会方式, 懇談会方式

I. はじめに

1990年代における公共投資の効率性や合理性に関する批判(浅子(1999)¹⁾)の中で、社会資本整備は、これからの社会的課題への適切な対応を求められており、その整備手法としての再構築や体系づけにとどまらず、社会資本の計画的整備の方策、財源、評価にかかわる制度化についても明確な答えを出すべき時期に来ているといわれている。例えば、森地(1999)²⁾によれば、「道路審議会では1997年に道路のみならず社会資本全般について、従来の発想を根本的に変更する政策の提言として、公共投資の目標と手段の位置付け、国と地方自治体と民間の関係再構築、評価システムの導入、パブリックインボルメントの導入、社会実験の導入などの考え方を示し、その後の道路整備5カ年計画や新しい全総計画(1998年)、経済計画(1999年)等にその考え方は引き継がれていく」と指摘している。

本研究では、わが国の社会資本整備の中で常に中核的な役割(事業規模や量においてもまたその影響と効果の大きさにおいても)を演じてきている道路事業を取上げ、その中で公共事業としての説明責任、合理的で公正な計画策定、事業の効率性に関する客観的評価といった観点から重要視されているパブリックインボルメント(Public Involvement;以下PI)手法の適用のあり方を考

*流通科学大学情報学部、〒651-2188 神戸市西区学園西町3-1

(2009年9月10日受理)

©2010 UMDS Research Association

察していきたい。

ここで具体的に取上げる道路計画づくりの早い段階(すなわち構想段階)におけるPI手法とは、例えば高規格道路整備の基本構想に基づき当該道路の概略計画策定に向けたルート(帯)案の提示とその配慮事項をとりまとめるために導入される場合を指す。このようなPI手法導入事例はここ数年間に各地で数多く蓄積³⁾され、さらにはPI手法の道路整備計画手法としての確立に向けて、ガイドライン⁴⁾の検討・提案もなされてきている。また西井他(2006)⁵⁾は、これまでいくつかの実践事例をもとにPI手法導入の意義と課題を論じている。このときの事例は、山梨県新環状道路の東側区間を対象とした構想段階におけるPIであり、概略計画策定のためのルート帯案とその配慮事項の決定を、いわゆる協議会方式による検討プロセスの採用によって行ったもので、当該論文ではPIにおけるコミュニケーション活動評価に関わる諸課題の整理を行った。

本論文では、同様の高規格道路の計画づくりへのPI手法の導入を懇談会方式にて行った事例を取上げ、両者のPI手法の検討形式上の違いに着目することにより、懇談会方式を適用した場合のPI手法の諸課題を明らかにすることを目的とする。具体的には、兵庫県北近畿豊岡自動車道「豊岡道路」整備の概略計画策定に向けたPI活動を取上げることにする。ここで、協議会・懇談会の2つの形式を比較考察する際には、通常の検討方式である協議会方式を採用した場合のPIプロセス上のコミュニケーション活動評価に関連したいくつかの視点から行う。

本論文の構成を示すと、まず第2章では、わが国における道路事業に関連するPI手法の基本的な考え方を把握し、第3章では、こうしたPIに関する最近の動きとしての『公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドラインの策定について』⁶⁾(2008.4.16)に注目し、より良い計画づくりのための計画策定プロセスの概要を示し、本論文の論点の所在を明らかにする。次いで第4章で構想段階における計画策定プロセスの中で位置づけられている委員会等の設置に関連して、協議会方式を前提としたPIコミュニケーション活動について、協議会のもつミッションと関連づけてPI活動評価視点を明らかにする。第5章では、本論文で事例として取上げる豊岡道路整備の計画づくりの概要およびそこで採用された懇談会方式の検討形式を紹介する。さらに、第6章で協議会/懇談会の検討形式の差異と計画策定プロセスの違いを整理するとともに、第4章で述べた評価視点に基づく両者の比較考察を行う。

II. 日本におけるPI手法に関する基本的考え方

1990年代後半より、交通計画や都市計画の分野において、いわゆる市民参加型公共事業の進め方、あるいは合意形成を図る手法に関する多くの研究事例が報告されてきている。これらの大半は、実際の道路事業や都市計画事業における計画決定プロセスの中で参加型意思決定の手続きが模索(あるいは試行)される場合の事例であり、極めて実践的かつ多様な政策展開への対応を含む課題を内包している。そのために、現時点では、わが国におけるPI手法の標準化や制度化と

いった整備は十分でなく、むしろ個々の事例の蓄積と経験を積み重ねることにより、わが国の計画風土に合致した PI 手法の整備確立を目指す段階であると考えられる。

矢嶋（2002）⁷⁾によれば、「PI とは、政策を立案し決定し実施する過程に、その政策によって関係が及ぶ市民など（public）を継続的に関与（involve）させるという、意思決定プロセスの一形態」を意味するとし、その意味から「合意形成」は合意を形成するというアウトカムを表すから、必ずしも PI では合意形成自体を目的としていない」と指摘している。またこの点に関して、米国における PI に関する研究を手がけている屋井（2002）⁸⁾は、「一般に PI は合意形成を最終目的にしていない。最後まで意見の一致を見なくても仕方ないと考える。反対者を賛成に変える狙いはなく、広く意見を表明できる機会が提供され、関係者間で意見が違うことや、なぜ意見が異なるかを理解できること、ここに PI の核心がある」と述べている。

また PI の意義についても、計画決定プロセスに照らして考える必要があるが、その点に関して大方（1997）⁹⁾は、「計画の性格や型の違いにより、参加を通じた情報交換のねらいや合意形成過程の性質の違いがあり、そのために適切な情報公開・参加・合意形成のあり方がある」と指摘している。彼は、「どのような計画であれ、納得のいく理由を背景とした受忍の同意を含む高次の合意を、参加過程を通じて確認した上で決定されることが望ましい」とし、例えば広域的な幹線道路の整備計画やゴミ焼却場などの計画は、「受益者の一部だけが受忍を強いられる計画」に該当し、この場合には、「少数を犠牲にしないために」納得の上で受忍を引き受ける少数住民の、いわば「インフォームド・コンセプト」としての合意を形成する手法が求められる。さらに、このような計画の合意形成の問題とは、「受忍に至る過程において施設の必要性の立証根拠、立地理由の納得のいく説明、適切な計画アセスメントとミティゲーション、そしてそれでもなお受忍すべき迷惑に対する補償の問題に帰着する」と述べている。これらの問題をクリアする上での PI 手法の役割は非常に大きいといえる。

先述の矢嶋（2002）によれば、「PI の実施に先立ち、どのような段階で、どのような体制のもとで、どのような PI 手法を用いるかについての PI 計画が必要であり、米国ではそのマニュアル化がなされているが、それらはいくつかのタイプ（①意思決定のための体制づくり／②情報提供／③対面式の対話を通じた情報収集／④行政機関相互のパートナーリング）に類型化されている」と述べている。

これらは PI の先進国である米国の考え方であり、わが国においてはこのような PI を前提とした計画手続きの標準化や制度化はまだなされていないのが現状である。しかしながら、最近の数多くの PI 手法の適用蓄積を反映して、澤田・山中ら（2002）¹⁰⁾は、PI プロセスの事後評価としてのチェックリストの提案とその有効性を論じている。具体的には、四国地方の PI 事例から 14 事業を選定し、これらの事例における合意形成プロセスに関する評価を、参加者の心理や行動に対する担当者ヒアリングにもとづくチェックリストを用いて行っている。ここでの PI プロセスの

捉え方は、(I) 情報提供／共有化、(II) 参加：5 段階の理解度（情報の周知、疑問解消、意見陳述、アイデア提供、意思決定）、(III) グループ構成（グループ発見、リーダー指導、イベント構成）の3つの原理からなると考え、またそれぞれの理解度は意識や行動の変化にもとづき判断される。

この評価方法の議論は、PI プロセスをどのように捉えていくべきかという課題に関係するとともに、言い換えれば、PI 手法を用いた計画決定プロセス自体がどのように計画手続きの中で位置づけられるかという問題であるといえる。これは、PI が計画段階のどのような段階において位置づけられるものであるかによって大きく異なるが、概ね以下の2タイプに大別できると考えられる。すなわち、実務面での PI へのニーズ（計画決定プロセスに関する説明責任／透明性の確保）の高まりを考えると、

<タイプ①：問題（課題）解決型 PI>

このタイプでは、対象事業において比較的明確な利害調整の必要な課題があり、具体的な事業実施計画の決定に関する合意形成に向けた取組みのための PI 手法の適用がなされる。

<タイプ②：思考重視（意思決定）型 PI>

このタイプでは、計画の初期の段階（構想段階）から計画案をゼロから決定していくケースと、タイプ①にあるようなこれまでの計画案の見直しを行うケースの両者において、計画代替案の作成を通じて関係者（機関）間のパートナーシップ形成あるいは対象プロジェクトへの参加と負担の意思決定に資する合意形成に向けた PI 手法の適用がなされる。

ただし、このタイプ分けは、現時点のわが国の PI 手法適用の限界を表しているともいえる。すなわち、最首・寺部・屋井（2002）¹¹⁾ の指摘のように、「米国では意識調査が計画策定の初期段階から実施され、また住民投票が制度として確立されている。一方、(中略) わが国における意識調査は計画主体側に調査を活用した意見聴取の認識が浅く、また住民投票についても成熟していない」状況であり、PI 手法の整備そのものが大きな課題の一つであるといえる。

Ⅲ. 計画策定プロセスガイドラインの概要

1. 標準的な計画検討手順

国土交通省による 2008 年ガイドラインは、「公共事業の計画に関して国民の理解を得るためには、計画自体の適切性だけでなく、計画策定プロセスにおける透明性、客観性、合理性、公正性の確保が重要である」として、公共事業の構想段階に焦点をあて、計画策定プロセスの透明性、客観性、合理性、公正性の向上に資するため、「標準的な計画検討手順と手順の各段階の実施事項、さらにその手順の中で実施される『住民参画促進』及び『技術・専門的検討』に関する基本的な考え方や留意事項をとりまとめたもの」（注：「 」部分は<第1 基本的な考え方>より抜粋）である。図-1 は、計画策定プロセスにおける標準的計画検討手順を構成する各段階を明らかにし

ている。すなわち、本ガイドラインでは、計画検討の標準的手順としては、「複数案や評価項目の設定、複数案の比較評価、計画案の選定等の手順を、対象事業の特性に応じた住民参画や委員会等の関与のもと、計画を策定すること」を定めており、これらの計画策定プロセスの実施は、その手続きの透明性や公正性を担保し、かつ社会的・経済的・環境的な観点から総合的に検討された合理的・客観的な計画を導き出すことができると考えられている。

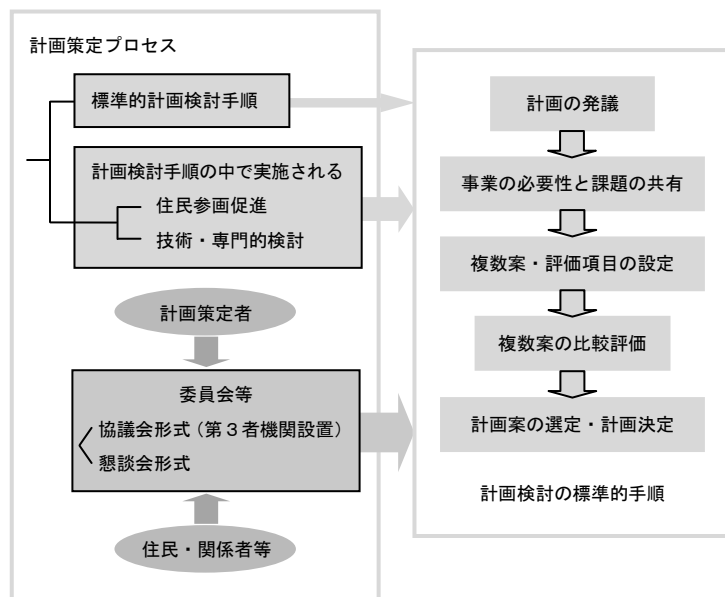


図-1 道路事業の構想段階における計画策定プロセスの概要

2. 計画検討の基本的考え方とその留意事項

本ガイドラインでは、＜第2計画検討手順＞の中で以下の3つの留意事項を明らかにしている。

- ① 計画検討手順の事前の明確化
- ② 住民参加促進及び技術・専門的検討との有機的な連携
- ③ 事業特性や地域特性を踏まえた検討

これらの3つのうち、①については、計画の早い段階におけるPI手法導入のメリットを活かすことになるとともに、地域住民の計画づくりへの積極的参画を促すことにもつながる留意点といえる。また、③についてもガイドラインが画一的な適用に陥ることを避け、地域の計画に関する熟度を含めた地域特性を十分考慮する必要があることを意味している。一方、②については、住民参加促進と技術・専門的検討の中身とは何か、またそれらと計画検討手順の中の各事項との『有機的な連携』とは何か、などやや具体性に欠く留意事項といえる。

ガイドラインによると、住民参加促進とは、「計画策定プロセスへの参画を促進し、住民・関係

者等との適切なコミュニケーションを確保するために講じられる一連の行為及びその総称」と定義されている。これは、計画づくりにおける『計画策定者』と『住民・関係者等』との双方向のコミュニケーション活動そのものを指し、とくに、道路整備計画策定および事業実施の計画プロセスの中での関連主体間の計画づくりにおける意思疎通（コミュニケーション）は、説明責任性や公正中立性といった手続きの適切性などの評価の観点から、また地域のニーズや意向の把握に基づくより良い計画づくりへの効果が期待できるという観点からも重要な役割をもつ。そこで問題になるのは、住民参加促進と計画検討の各段階とをどのようにして有機的に連携させていくべきかであり、言い換えれば、その際の検討形式としては何が望ましいかである。

ガイドライン〈第3 住民参加促進〉の中では、住民参画の進行に応じた当該事業に関わる住民・関係者等の対象範囲の把握、コミュニケーション手法の選択、計画検討手順の進行に応じた適切な段階毎に双方向コミュニケーション（情報提供、意見把握、意見整理と対応の公表）のメニューを紹介している。しかし、これらをより良い計画づくりに有機的に機能させるために、どのような検討の形式が採用されるべきかを具体的に示しているわけではない。

また『技術・専門的検討』は、〈第4 技術・専門的検討〉の中で、「計画検討手順において、事業の目的の設定や計画案を選択するにいたる手順、検討手法、複数案の絞り込み方等が、技術的あるいは専門的知見に基づき合理的かどうかについて根拠を与えるもの」とし、その標準的な考え方として、「技術・専門的検討内容の整理にあたっては、住民参画により把握した意見等に留意する等、計画検討手順、住民参加促進との有機的な連携につとめるものとする」という記述を示すにとどまっている。

現実の計画策定プロセスにおいては、計画検討の実施段階（複数案や評価項目の設定、複数案の比較評価、計画案の選定等）の着地点は、概略計画策定のためのルート帯案とそれに関する配慮事項のとりまとめにある。したがって、PI手法導入を前提とする計画づくりの検討では、計画策定者と地域住民との双方向コミュニケーション活動のあり方も重要であるし、また地域住民の計画への期待と懸念に関する意見や技術・専門的検討意見を反映させたルート帯のたたき台案及び複数の比較検討案の設定・評価方法についても重要であるといえ、結局これらの計画検討をどのような形式で行うかによって、その内容や評価も変わってくる。これに関して、ガイドラインでは、〈第5 委員会等〉において、「計画策定者は、必要に応じて、構想段階の計画策定プロセスにおける計画検討手順、住民参加促進、技術・専門的検討に対して客観的な立場から助言を行う委員会などを設置する」とし、「地域や事業の特性に応じて、それぞれの役割毎に別々の委員会等の設置や、中立性の確保を留意して複数の役割を1つの委員会等が担当することが考えられる」としている。

そこで、本論文では、構想段階の計画づくりにおける標準的計画検討手順で用いられている検討方式の中で、最も一般的な2方式（協議会方式と懇談会方式）を取上げ、両者が計画検討やPI

活動評価の観点からどのような差異を生じうるかを検証していくことにする。図-2は、第3者機関としてのPIコミュニケーション活動（住民参加促進）を主なミッションとする『協議会方式』と、計画検討を中心に据えて計画ルート帯案と配慮事項の決定を目指す『懇談会方式』の構成を図示したものである。

本章では、協議会方式の採用によってなされた事例をもとに、その際のPI手法導入のねらいあるいはPI活動の評価視点を要約し、懇談会方式との比較項目とする。

IV. 協議会方式 PI 活動の評価視点

1. 協議会方式 PI 手法導入のねらい

計画づくりの上流部である構想段階においてPI手法を導入するメリットは大きい。例えば、この段階で当該計画に対して期待する側面ばかりでなく、計画に対する懸念や疑問の側面を把握でき、基本構想レベルでの計画のたたき台案として検討すべき項目を確認できる。また、さらに次の段階の概略計画策定にあたって配慮すべき事項をこの段階でのコミュニケーション活動を通じて抽出・整理でき、結果として概略計画立案へのスムーズな計画プロセスの流れを期待できる。

従来の道路計画の基本構想は、原則的に行政内部あるいは行政主導の委員会等で検討されてきた。これは、専門家集団による計画づくりとして制度化された計画プロセスの中で位置づけられているが、地域住民にとってその基本構想に関する意思決定過程やその内容に関する情報が十分知らされず、そのため手続きの透明性や客観性に欠けるといった印象を与える場合もある。また地域住民側では、提示案が計画プロセスのどの段階のものであるか、等の計画づくりの全体像の内容やその手順について十分理解できていない場合も考えられる。そのため、今後は住民参画を促進し、市民参加が計画づくりの中でどのような意味や役割を担うかを明確にする必要がある。

2. PI 活動の評価視点

ここで取上げるのは、山梨県の新山梨環状道路東側区間におけるPI手法導入によるコミュニケーション活動であり、計画づくりの早い段階での住民参画とそのPI活動を見守る協議会設置・運営を通じて行われた住民への情報提供／住民からの意見聴取／住民・事業者とのコミュニケーションといった実践的取組みである。以下では、このPI活動の評価視点を整理する。

まずPI活動の基本的な枠組みを維持するため、当該区間に係る第三者機関としての協議会を設置し、PIによる計画づくりにおいて、「手続きの透明性・客観性・公正さを確保し、公正中立・専門的な立場からPIプロセスの助言、評価等を行う」こととした。具体的な協議会のミッションとは、以下の4点である。

- ① 市民参画の進め方に関する助言・評価
- ② 提示する情報の内容や質、タイミング等に関する助言・評価

③ 市民等の意見の整理・分析への助言・評価

④ ①～③を総括して、概略計画立案にあたって配慮すべき事項・方向性などの道路管理者への報告

これらのうちでコミュニケーション活動に関する事項は基本的には前3者である。ただ、最後の第4点目も、道路管理者への報告とともに地域住民への報告内容の周知も協議会の果たすべき役割として含まれている。

V. 懇談会方式に基づくPI活動の事例紹介

1. 北近畿豊岡自動車道「豊岡道路」懇談会の概要¹²⁾

本懇談会は、北近畿豊岡自動車道整備計画（豊岡市から丹波市の近畿自動車道敦賀線までの約70km）の中で、日高豊岡南道路（H18 都市計画決定）の北端部（仮称豊岡南 IC）から兵庫県豊岡市森津付近に至る約6kmの計画区間（以下「豊岡道路」と呼ぶ）について、概略計画策定に向けたルート帯案と配慮事項を決定するために、国土交通省豊岡河川国道事務所が計画策定者として、『構想段階における市民参加型道路計画プロセスのガイドライン』（2005.9 国土交通省道路局）に基づき設置したものである。

この懇談会の設置規約では、「学識者、市民代表、民間団体、行政機関、事業予定者が一体となり、豊岡道路の計画（みちづくり）について、より良い計画となるように、審議してとりまとめる」（規約第2条）としている。また構成メンバーの役割分担（規約第3条）は、以下のようである。

- 学識者3名：PI および地域・交通計画／コウノトリ等生態学／景観・環境保全に関する専門的立場
- 市民代表及び民間団体6名：地元を代表する立場
- 行政機関（兵庫県と豊岡市）：幹線道路ネットワーク整備／コウノトリとの共生まちづくりからの立場
- 事業予定者（国）：概略ルート案の提示の立場

2. 「豊岡道路」懇談会でのこれまでの活動経緯

本懇談会でのPI手法の実践経緯を紹介すると、まず懇談会設置の事前段階において、豊岡道路に関する住民アンケート調査を2007年8-9月に実施している。このアンケート調査票は豊岡市在住市民への全戸配布および商工会会員に配布され、約12000サンプル（回収率約35%）を得ている。主な調査項目は、但馬地域の現状の交通の課題と道路整備に関する市民の意見、地域の道路整備の必要性、豊岡道路に期待する整備効果、豊岡道路に求められる配慮事項、その他自由意見などである。第1回懇談会（2008.2）開催までに、これらのアンケート調査データは、その基礎分析がなされ、懇談会には市民の意見聴取の結果報告資料として提出されている。第1回懇談会

では、その他に懇談会の進め方（計画検討手順や概略スケジュール）への共通理解を深め、地域住民からの意見聴取を踏まえたコントロールポイントや配慮事項について検討を行った。また第2回（2008.3）懇談会では、第1回目が出た主な意見（例えば豊岡道路に期待されるネットワーク機能や効果の整理やコウノトリとの共生等の地域環境への対応）について議論がなされた。第3回懇談会（2008.6）は、上述のアンケート調査（地域住民）およびこれまでの懇談会での意見の整理を行うことにより、豊岡道路の計画において配慮すべき事項の提言、概略計画策定に向けた複数のルート帯案の提案を行った。そして最終の第4回懇談会（2008.9）においては、前回における概略ルート3案に関する意見をもとに、推奨案を決定するとともに本懇談会としての「とりまとめ（案）」が提示された。

VI. 懇談会／協議会方式 PI 活動の比較評価

第4章で述べたように、協議会方式のPI活動の主なミッションは、「計画の構想段階での住民参画とそのPI活動を見守る協議会設置・運営を通じて行われた住民への情報提供／住民からの意見聴取／住民・事業者とのコミュニケーションにある」といえる。一方、懇談会方式においては、図-2に示すように、「事業者、学識者（専門家）そして市民代表から構成される懇談会において、3者が一体となり、道路計画（みちづくり）について、より良い計画となるように、審議してとりまとめる」ことがミッションとして謳われ、ルート帯案と配慮事項の検討とりまとめといった計画策定へのウエイトが高いとも言えなくもない。そこで以下では、懇談会方式によるPI活動の評価を、協議会方式のPI活動（とりわけコミュニケーション活動）に関する4つの評価視点から行うことにする¹³⁾。

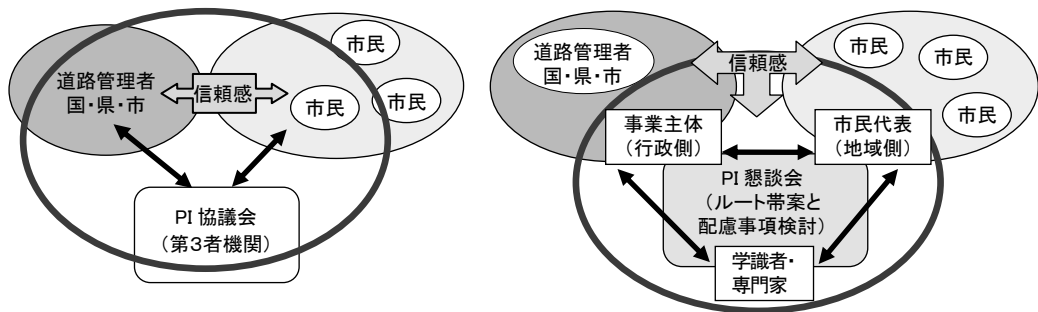


図-2 PI活動における検討方式（協議会／懇談会）

①市民参画の進め方に関する助言・評価

市民参画への周知や呼びかけに関しては、地域における計画の熟度や関心の高さにもよるが、地域住民アンケート調査の高い回収率から判断すると、地域住民の計画づくりへの意識は高い

といえる。また今回の懇談会設置・開催のタイミング等から見て、計画検討の途中段階での市民参画機会の提供と情報のキャッチボールが十分であったかについては議論の余地を残す。この点は懇談会の構成メンバーや運用上の課題とも言えるかもしれない。

②提示する情報の内容や質、タイミング等に関する助言・評価

①の評価視点と同様に、懇談会方式におけるPIコミュニケーションのあり方の問題に関する。結論的に言えば、協議会方式は第3者機関として事業者と住民との間の意見や議論がうまく伝わり、理解が進んでいるか、などを中立的に判断してPIプロセスの進行をはかるミッションをもつ。一方、懇談会方式では、懇談会での構成メンバー間の意見や議論では当てはめられても地域住民側との意見聴取やパブコメは基本的にはHP等の情報公開後のレスポンスをみていくことになり十分な対応が難しい場合もある。

③市民等の意見の整理・分析への助言・評価

地域住民アンケート調査を通じた意見データの整理や分析に関しては、その公正性や妥当性を協議会／懇談会が判断するが、これに関する検討形式による違いはないと考えられる。むしろ、『市民等の意見』の中には協議会や懇談会で出た意見もあり、また住民参加促進だけでなく、技術・専門的検討の中で出てきた意見をどのように集約していくかについて注意が払われるべきであろう。

④①-③を総括して、概略計画立案にあたって配慮すべき事項・方向性などの道路管理者への報告

今回取り上げた事例では、まだ最終的な取りまとめ段階ではないので、その評価はできない。一般論として計画ルート帯案の提案と配慮事項といった計画検討のアウトプット評価については、協議会方式であれば協議会としての最終結果を地域住民側への最終報告として広報等（場合によっては説明会開催）で行われるが、懇談会としてはHP等を用いた情報提供にとどまる。もちろんこの段階では、こうした結果報告で十分な評価が得られていると判断できるのかもしれないが、計画の次の段階でのフォローアップが必要と言えよう。

表-1は、これら2つの検討方式の比較のために、道路整備事業の構想段階の計画策定プロセスを協議会あるいは懇談会のそれぞれの方式で行った場合の各計画検討段階での違いを示したものである。

従来の道路計画の計画策定プロセスでは、都市計画や環境影響評価等の（整備）計画段階での住民説明会において市民の参加機会を得ている。しかし、これは地域住民にとってみれば、当該道路整備計画に関する計画策定の一連の流れの下流部で、それまでの上流部側の基本計画レベルの計画決定経緯及びその内容の確認の説明と、整備計画段階の具体的な利害関係の生じる課題に関する説明等とが一時になされる状況ともいえ、結果として計画案に対する理解とそれにもとづく合意形成に時間を要する場合があります。したがって、基本構想という計画づくりの早い段階でのPI手法の導入の最大の意義は、地域住民が当該道路整備に関する理解を深め、それに基づき

基本構想レベルから概略計画を経た計画策定という一連の計画づくりに積極的に参画できる機会を与えるためのコミュニケーション活動にあるといえる。

2つの検討方式の選択においては、PI手法導入の意義を踏まえ、道路計画の構想段階の計画づくりに必要なコミュニケーション活動を如何に実効性を伴ってできるかによって行うことが重要であり、計画の熟度の見極めと検討過程での柔軟な対応が肝要といえる。

表－1 PI手法における協議会／懇談会形式の比較

比較項目	協議会形式	懇談会形式
特徴	計画づくりにおける地域住民（市民）とのコミュニケーション活動を重視し、第3者機関を設置するか、協議会の運営ミッションとしてそれを明示した検討方式	事業主体側の計画づくりにおける主導性を前提にした検討方式で、概略計画策定のためのルート帯案とそれに関連する配慮事項等を決定することを最優先させる
委員会構成	学識（有識）者、地域自治会長など地区代表者、道路管理者など事業関係者	メンバー構成は、協議会形式とほぼ同じ
委員会の主なミッション	①第3者機関としてのPI活動の評価 ■市民参画の進め方に関する助言評価 ■たたき台案提示と意見聴取等コミュニケーション活動（提示情報内容・質・タイミング）に関する助言評価 ■聴取された意見分布の整理分析への助言評価→①と並行して ②概略計画策定のためのルート帯検討及び意見聴取に基づく配慮事項整理	①概略計画策定のためのルート帯検討及び配慮事項の整理 この検討に入る前（懇談会前の段階）で地域住民への意向調査・パブコメにより ■対象事業の必要性／妥当性 ■対象事業への期待と懸念など意見聴取 ■聴取された意見分布の整理分析 懇談会の中で、ルート帯たたき台案及びそれに関する配慮事項を提案・検討
計画の発議	■計画づくりの全体の流れ／PI手法 ■対象事業のこれまでの経緯説明 ■協議会設置の必要性とその役割	同左
事業の必要性と課題の共有	○事業の必要性：社会的意義、妥当性 ○課題の共有：地域の社会経済的課題認識及びその解決と当該事業との関係 ⇒地域住民対象の意向調査の実施により、地域の計画課題や優先順位を把握し、協議会として当該事業への課題意識を共有化	内容項目については、同左（○事業の必要性及び○課題の共有）である ⇒地域の社会経済的課題認識地域住民対象の意向調査（道路整備に対する期待や懸念あるいは地域の意向やニーズ）の実施タイミングの関係で、PIのためのコミュニケーション活動の意味合いが異なる場合も生じるが、いずれにしろ懇談会として当該事業への課題意識を共有化
複数案の設定・評価項目の設定	■事業主体からの事業の構想段階における概要と計画ルート帯のたたき台案 ■協議会によるたたき台案の地域への提示のあり方の評価 ■地域に対するたたき台案への意見聴取・複数案設定	協議会形式と明確に異なる手順： ■概略計画策定に必要な計画ルート帯提示に向け、コントロールポイントや配慮事項の捉え方を確認し、ルート帯設定に関連するエリアについて事前の地域意向調査の意見を反映させて、これらを決定 ■事務局（事業主体）からの計画ルート帯に関するたたき台案の提案を受けて、さらに複数案の設定及び評価項目の設定について懇談会に諮る
複数案の比較評価	複数案の評価項目ごとの比較結果を集約するとともに、更なる追加案の有無を含め、協議会が地域に対して投げかけ、その結果を踏まえながら比較評価を行う	通常の場合、懇談会の議論の中で、複数案の比較評価がなされる（地域住民側には、比較評価についての議論の経過や結果報告は、HPや議事録公開を通じてなされる）
計画案の選定・計画決定	協議会は、複数案の評価結果についての地域住民からの意見聴取などコミュニケーション活動を通じて、計画ルート帯案の選定と決定を行う	懇談会は、複数案の評価結果のとりまとめをもとに、地域住民からの意見聴取が十分反映されているかを判断して、計画ルート帯案の選定と決定を行う

Ⅶ. おわりに

従来の市民参画型道路計画のプロセス（計画の構想段階におけるPIプロセス）では、とくに懇

談会方式の検討方式を採用した場合には、往々にして概略ルート帯案の選定やその結果に注視しがちであった。今回の事例懇談会では、市民アンケート調査に表明された意見や地域特性を踏まえた議論を行ったことにより、それらを「豊岡道路」の計画における具体的な配慮事項として明示的にとりまとめられたものと評価できる。なお、計画の事業実施時点までには、一定の期間が必要とされることから、これらの配慮事項をしっかりと伝え事業に適切に反映させていくことが課題であることは言うまでもない。

本論で取上げた懇談会方式による PI プロセス事例では、事業予定者からの計画内容への説明および市民アンケート調査に基づく計画への期待や懸念等の意見聴取の結果の紹介を通じて、よりよい計画づくりのための建設的な議論ができ、懇談会委員相互のコミュニケーションにより相互理解を深めることもできた。また協議会方式に比べて懇談会形式で不足しがちと考えられる住民からの直接的な意見の把握については、アンケート結果を常に注意深く意識し、自由意見の把握により少数意見にも注意して進めた。さらに、懇談会開催後の記者発表や懇談会検討内容のホームページ公開など手続きの透明性、客観性、公正さを一定確保しながら進めることができ、PI プロセスの検討方式として適切であったと評価できる。

参考文献

- 1) 浅子和美 (1999)：変化する社会資本の意義、『社会資本の未来』（森地茂，屋井鉄雄編著），第 10 章，pp189-206。（日本経済新聞社発行）
- 2) 森地 茂 (1999)：戦後 50 年の社会資本整備の総括、『社会資本の未来』（森地茂，屋井鉄雄編著），第 6 章，pp115-133。（日本経済新聞社発行）
- 3) 屋井鉄雄，前川秀和 (2004)：『市民参画の道づくり』，ぎょうせい
- 4) 濱谷健太，奥谷正，野間真俊 (2007)：PI プロセスにおける理論と実践の対応関係の整理，土木計画学研究・講演集，No.34, CD-ROM.
- 5) 西井和夫，佐々木邦明 (2006)：計画づくり段階における PI 手法導入の意義と課題，土木計画学研究・講演集，No.33,CD-ROM.
- 6) 国土交通省 (2008)：公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン
- 7) 矢嶋宏光 (2002)：参加型意思決定プロセスとその技術，土木学会誌，Vol.87, June, pp29-32.
- 8) 屋井鉄雄 (2002)：社会資本整備の合意形成に向けて，土木学会誌，Vol.87, June, pp46-48.
- 9) 大方潤一郎 (1997)：住民参加型計画と合意形成型計画，都市計画 210, Vol.46/No.5, pp35-38.
- 10) 澤田俊明，山中英生他 (2002)：PI 参加者の行動および心理要因に着目した PI プロセスのチェックリストの提案，土木計画学研究・講演集，No.25, pp693-696.
- 11) 最首 恵，寺部慎太郎，屋井鉄雄 (1998)：米国の交通計画における意識調査と住民投票，土木計画学研究・論文集，No.15, pp127-132.
- 12) 北近畿豊岡自動車道「豊岡道路」懇談会 (2008)：北近畿豊岡自動車道「豊岡道路」懇談会とりまとめ資料
- 13) 西井和夫 (2008)：道路計画づくり段階における PI 手法に関する考察：協議会方式と懇談会方式との比較，土木計画学研究・講演集，No.36,CD-ROM.