

1 2 . 広域道路計画における参加型計画手法に関する研究 ~PI (パブリック・インボルブメント) に着目して~ The Planning Method by Citizen Participation in the Regional Road Planning - Focusing on Public Involvement -

東京大学大学院新領域創成科学研究科環境学専攻 16736 西村 潤也

Citizen Participation is recognized as important procedure in transportation planning, however, it is not well established in the regional transportation planning in Japan. Then, this study focuses on the Public Involvement (PI). The feature of the participating method of PI in Japan was arranged first, and citizens' participating consciousness was investigated. Next, the cases of the road plan by PI were collected and the feature was shown. The feature of the cases of PI was compared for the citizens' participating consciousness, and the state of the planning method by citizen participation in the regional transportation planning by future PI was shown.

1 . 研究の背景

近年、わが国における都市計画や交通計画では、住民参加を伴った計画手法が各地で実践されている。例えば、都市計画では都市計画マスタープランの策定や環境影響評価プロセスに住民参加が取り入れられ、NPO やまちづくり協議会の活躍など住民の参加意識も高まっている。一方、交通計画においては、地区交通計画では沿道整備やコミュニティ道路整備等において住民参加が多く見られるが、広域交通計画では各地で事例は見られるものの、確立された手法は存在しない。

そこで本研究では広域交通計画の中の道路計画を取り上げ、最近日本で実践され始めているパブリック・インボルブメント(以下PI)に着目する。PIは全国で実践されつつあるが、各地の行政が試行錯誤で行っており、その手法は確立されていない。そこでまずわが国におけるPI方式の参加手法の特徴を示し、それに対する住民の参加意識を調査する。次に全国のPI方式による道路計画の事例を収集し、住民の参加意識と比較してその特徴を示す。以上より今後のPI方式による広域道路計画における参加型計画手法のあり方を示すことを本研究の目的とする。

2 . PIについて

上述のように、PIは最近各地で実践され始めて

いるが、元々欧米で実践されてきた手法である。米国では1991年の総合陸上輸送効率化法(ISTEA: Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)により地域計画の初期段階から個別事業まで広範囲にPIを実施することを義務づけられた。また欧州では計画の初期段階からのPIではないが、詳細計画段階においてフランスの民意調査と公益宣言、イギリスの市民協議と公聴会など二段階協議プロセスを用いている。一方、日本においてもPI導入が検討され、1998年に閣議決定された「新道路整備五箇年計画」では、道路政策の進め方の改革の1つとして、PIの実施が掲げられ、「国民との対話を行いながら施策の展開を図るため、地域に密着した事業への住民参加の促進と国民へのニーズが直接把握できる仕組みの充実を図る」としている。また2001年11月には道路計画合意形成委員会が概略段階での計画においてPIプロセスを含む計画決定プロセスのあり方について提言を行っている。この提言では構想段階の位置づけの明確化、PIプロセスの導入、計画見直し手続きの明確化について言及している。さらに2002年8月には国土交通省によって「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」がまとめられ、今後は法制化に向けた動きに発展すると思われる。

3. PI方式による参加手法

わが国においてPI方式で行われた事例を5つ取り上げ、各事例の参加手法を整理する。

3.1 研究対象

資料と電話によるインタビュー調査より、以下の5つの事例を取り上げる。

(1) 県道赤目滝線(三重県名張市)

地元協議会の要請を受け、三重県が1998年に「住民参加型道づくり事業」の第1期対象路線として選定し、素案のない状態からワークショップ(以下WS)形式でルート案を策定した事例。

(2) 国道11号線(香川県大内町、白鳥町)

慢性的な渋滞が発生している路線に対し、1998年旧建設省、香川県、両町を事務局とするPI方式を導入した検討委員会が設立され、1年間かけて幹線道路整備計画と街づくりの方向性を検討し、提言書をまとめた事例。

(3) 国道9号線(島根県玉湯町)

この路線は1991年に事業化されたが、地元住民の一部が反対し事実上の休止状態にあった。それに対し旧建設省が住民の理解を得るためPI方式の導入を図った。その際、玉湯町では都市マスタープラン地区別構想の策定段階にあり、これを利用して住民の意見を反映した事業計画を策定することを提案し、PI方式が進められた事例。

(4) 余目酒田道路(山形県酒田市)

既存の国道の渋滞解消のために、地域高規格道

路の一部として2000年に旧建設省が環境アセスメント及び都市計画決定手続きを進めるにあたってPI方式を用いた事例。

(5) 国道17号線本庄道路(埼玉県本庄市)

既存の道路は渋滞が激しいため、旧建設省ではバイパス(本庄道路)計画を検討し、1999年から環境アセスメント及び都市計画決定手続きを進めるにあたってPI方式を用いた事例。この事例も現在進行中の事例である。

3.2 参加手法の分類

各事例の参加手法について、参加レベルと参加対象者の2つの視点から分類する。参加レベルは「住民参加のはしご」と原科ら¹⁾の分類を参考に、情報提供、意見募集、形式的応答、意見聴取、意味のある応答、パートナーシップの6つに分類した。また参加対象者はまちづくりや地域の活動に積極的な住民(以下積極的住民)と一般住民の2つに分類した。前者は公募等による参加者や自治会代表者、関連団体代表者等であり、後者は説明会参加者やアンケート回答者等である。これら2つの視点から各事例の参加手法を分類した(表1参照)。

3.3 参加手法の整理

(1) 情報提供

住民に対して計画のプロセスや内容、決定事項を周知してもらう段階で、チラシや広報誌、ニューズレターのような紙媒体による情報提供と、イ

表1 各事例の参加手法の分類

名称	参加対象者	参加レベル					
		周知		意見収集		協議	
		情報提供	意見募集	形式的応答	意見聴取	意味のある応答	パートナーシップ
県道赤目滝線 (三重県名張市)	積極的住民					ワークショップ	策定委員会
	一般住民	ニューズレター HP			住民アンケート 意見交換会		
国道11号線 (香川県大内町、 白鳥町)	積極的住民				ヒヤリング調査	検討委員会	
	一般住民	検討委員会の一般 公開、広報誌			住民アンケート		
国道9号線 (島根県玉湯町)	積極的住民					委員会	
	一般住民	記者発表、チラシ 広報誌、HP		住民説明会	住民アンケート 地元説明会		
余目酒田道路 (山形県酒田市)	積極的住民			自治会代表者会			
	一般住民	ニューズレター HP、フォーラム	電話、Eメール FAX	地区懇談会			
国道17号線 本庄道路 (埼玉県本庄市)	積極的住民						
	一般住民	広報誌	アンケート	住民説明会			

ンターネットを活用してホームページ(HPと略)に情報を載せる手法が中心であった。これらの手法は全事例で見られ、本庄道路の事例以外は複数の手法を組み合わせている。

(2) 意見募集

住民に発言する機会を与える段階で、余目酒田道路の事例で電話やEメール、FAXという手段が使われ、本庄道路の事例では広報誌に添付されたアンケートのみが用いられている。

(3) 形式的応答

行政が住民に対して計画内容を説明し、理解を求める段階で、3つの事例で住民説明会や地区懇談会が行われている。またこのレベルで初めて、余目酒田道路の事例で自治会代表者会という形式で積極的住民に対する手法が行われている。

(4) 意見聴取

行政が住民に対し意見を求める段階で、手法はアンケート調査が中心であり、3つの事例で行われている。また意見交換会や地元説明会が2つの事例で行われている。さらに積極的住民である関係団体へのヒヤリング調査が国道11号線の事例で行われている。

(5) 意味のある応答

行政が住民と計画に対する意見交換を行い、計画を検討する段階で、積極的住民を対象とした参加手法のみで、ワークショップや委員会が3つの事例で行われている。

(6) パートナーシップ

行政と住民が対等な立場で話し合う段階で、県道赤目滝線の事例で積極的住民を対象として策定委員会が行われているのみであった。

3.4 各事例の参加手法の特徴

参加レベルは周知、意見収集、協議の3つの段階に大別することができる。5つの事例の参加手法を比較すると、県道赤目滝線、国道11号線、国道9号線の事例では3つの段階全ての手法を行っているのに対し、余目酒田道路、本庄道路の事例では、協議の段階の手法は行われていない。また上記3つの事例を見ると、全て意見収集の段階の意見聴取の手法を行っている。つまり、この3

つの事例では意見聴取で得られた意見を協議の段階で検討し、計画に反映させていることがわかる。

また参加対象者について見ると、積極的住民を対象とした手法は形式的応答のレベルから行われており、協議の段階では全ての手法について積極的住民が対象となっている。つまり、協議の段階では一般住民を対象とするのではなく、まちづくりや地域の活動に積極的な住民を対象として協議が行われていることがわかる。

4. 住民の参加意識調査

住民の参加意識を調査するためPI方式を導入している東京外かく環状道路計画(以下外環)の沿線住民を対象にアンケート調査を行った。

4.1 調査概要

調査は2つの地域で実施した。対象は計画線の沿線片側2km四方とし、250m四方のエリア毎に調査票をランダムに投函し、郵送回収した。対象地域、配布部数、回収率、サンプル数等は表2の通りである。

表2 調査概要)

	第1回調査	第2回調査
対象地域	東京都練馬区 上石神井駅周辺	東京都武蔵野市 吉祥寺駅周辺
調査期間	平成14年9月	平成14年12月
配布部数	960	960
回収率	18.8%	15.2%
サンプル数	270	196

4.2 地域による違い

対象地域とした練馬区では行政が外環の上部利用を前提としたまちづくりの方針を検討中であり、住民組織も早期解決の立場を示している。一方武蔵野市では反対決議が採択されており、議会内には反対特別委員会が設置されている。また同市は外環反対同盟の中心的地域であり、他の地域に比べて反対の声が大きい。このように2つの地域は事情が異なり参加意識も異なると考えていたが、計画線から2kmの範囲の住民に関してはほぼ同様の回答傾向を示し、違いは見られなかった。

4.3 参加意識に関する分析)

(1) 参加意識

第3章で分類した「周知」「意見収集」「協議」の3つの段階を住民側の視点に置き換えて、「情報収集」「意見・発言」「関与」の3つの段階について参加意識を調査した。図1に各段階の集計結果を示す。

情報収集について、「必要ない」と答えた人は8.2%のみであり、周知は必要であることがわかった。しかし「積極的に入手したい」と答えた人は8.7%のみであり、情報収集に対する住民の意識は能動的に情報収集するというよりは、情報収集は受動的に行われるものという意識があるものと考えられる。また情報提供手段についても、住民にとって受動的な広報誌やメディアでの報道、回覧板という手法について活用する傾向にあった。

次に意見・発言については、「意見なし」と答えた人が31.6%もあり、情報収集に比べると参加意識の低い人が多いことがわかった。しかし、意見を持っている人が約7割を占めており、このような意見を如何に引き出すかが意見収集では重要になる。そこで意見収集の手法に対する意識を尋ねたところ、アンケート調査とはがきという手法について、半数以上の人意見が伝える傾向にあった。特にアンケート調査は国と都が実施した外環に関するアンケート調査の回答率も高く、意見収集の手法としては有効であることがわかる。

最後に関与については、住民が自由に参加でき

る会議に対して、2割弱の人は参加意思を持っているものの、約半数の人が参加しない傾向にある。これは意見・発言の段階よりも参加意識が低い割合を示しており、3つの段階について、積極的な参加の段階になるほど参加意識の低い人が増加することがわかる。

(2) 参加意識の相互関係

「関与」の段階の参加意思の有無、「意見・発言」の段階の意見の有無、「情報収集」の段階の必要性の有無について、各段階の相互関係の組み合わせを調べると、参加の段階の順に相互関係を示している表3の上位4つの組み合わせが全体の98%を占めていることがわかる。つまり関与の参加意思がある人は意見を持ち、情報収集も必要であると考えており、関与の参加意思は持っていないが意見を持っている人は、情報収集も必要であると考えていることがわかる。前者は第3章で挙げた積極的住民と考えることができ、全体の17.3%を占めている。また後者は全体の約半数を占めており、意見収集の必要性がこの結果からわかる。

またそれらの累計を見ると、より積極的な参加になるほど段階的に割合が減少していることがわかる。これらは全体の98%を占めていることから、参加意識の違いにより住民をセグメントすることができ、それらは段階的に減少していることがわかる。

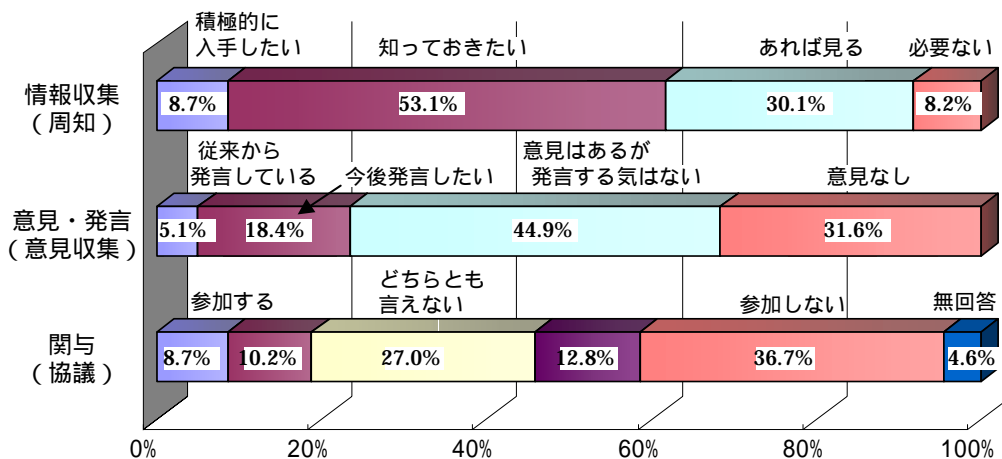


図1 住民の参加意識

表3 参加意識の相互関係

関与 参加意思	意見・発言 意見	情報収集 必要性	割合	累計
			17.3%	17.3%
x			50.5%	67.9%
x	x		22.4%	90.3%
x	x	x	7.7%	98.0%
その他の組み合わせ			2.0%	100.0%

(3) 参加意識と外環に対する立場の関係

意見・発言の段階で意見があると答えた人に対して外環に対する賛成・反対の立場と沿線住民の中で賛成・反対の立場の住民はどのくらいの割合でいると思うかについて尋ねた。その結果、賛成が約5割、反対が約3割であったのに対し、賛成の方が多くと答えた人は約2割、反対の方が多くと答えた人は約6割もいた。特に反対の立場の人の中で賛成が多いと感じている人は存在せず、外環に反対の人は他の多くの人も反対だと感じていることがわかる(表4参照)。また積極的反対の立場の人は他の人より積極的に協議の場に関与し、発言する傾向にあることがわかり、参加手法は協議のための手法だけを行うと積極的反対者によって実際の住民の意向とは異なる判断が下される恐れがあり、意見収集の段階で住民の意向をしっかりと把握し、その意向を元に協議を始める必要があることがわかる。

5. わが国におけるPI事例の特徴

全国のPI方式による道路計画の事例を収集するため、各地方整備局と北海道開発局、47の都道府県、12の政令指定都市に対して調査を行い、59件の事例を収集した。

調査では「周知」「意見収集」「協議」の3つの段階において、各事例でどのような参加手法を用いたかを調査した。ただし、同じ都道府県で全く同じ参加手法の組み合わせを行っている事例に

ついてはデータを1つに統合し、47事例を分析対象とした。

5.1 各段階の参加手法

(1) 周知

周知の段階は情報提供のレベルであり、第3章では広報誌等の紙媒体による手法とホームページが中心であった。調査した47事例では、広報誌での情報提供は28事例で行われており、全体の59.6%、ホームページでの情報提供は16事例で行われており、全体の34%を占めた。また広報誌とホームページの両方で情報提供を行っている事例は13事例あり、全体の27.7%とかなり低い割合であった。しかし、どちらも行っていない事例が16事例あり、全体の34%を占め、日本におけるPI方式での情報提供は十分とは言えないことがわかった。

(2) 意見収集

意見収集の段階には、意見募集、形式的応答、意見聴取の3つのレベルがある。第3章では、意見募集は電話やEメール、FAXなどの手法が用いられており、形式的応答は説明会が中心であり、意見聴取は主にアンケート調査が行われていた。そこでそれらの手法について各事例を調査した。その結果意見募集のレベルの手法はどの手法も全体の1割程度で、あまり行われてないのに対し、形式的応答のレベルの説明会と意見聴取のレベルのアンケート調査はともに全体の約半数を事例で行われていることがわかった。意見募集は住民に発言する機会を与えるのみであり、PIを実施する行政は、より多くの意見を収集するためにより積極的な手法を用いていることがわかる。また約9割の事例で何らかの意見収集手法が用いられており、PIを実践する行政は意見収集に積極的であることがわかる。

表4 外環に対する立場とその感じ方

	賛成が多い	賛成がやや多い	半数ずつ	反対がやや多い	反対が多い	無回答
賛成	13.5%	35.1%	18.9%	13.5%	18.9%	0.0%
どちらかという賛成	5.7%	31.4%	20.0%	31.4%	8.6%	2.9%
どちらとも言えない	0.0%	0.0%	5.6%	27.8%	61.1%	5.6%
どちらかという反対	0.0%	0.0%	8.3%	45.8%	45.8%	0.0%
反対	0.0%	0.0%	5.0%	10.0%	85.0%	0.0%

(3) 協議

協議の段階は意味のある応答とパートナーシップの2つのレベルであるが、調査では住民に対して協議の場を設けているかどうかを尋ねた。結果は36事例で協議の場が設けられており、全体の76.6%を占めた。この結果より、わが国のPIでは意見収集に重点が置かれ、協議の場はある程度設置されているものの、情報提供は十分とは言えないということがわかる。

5.2 参加手法の組み合わせ

各段階における参加手法をどのように組み合わせているかを見ると、表5のような結果となった。最も高い割合を示したのは3つの段階全ての手法を組み合わせている手法であり、全体の42.6%を占めている。しかし、このうち第4章において有効な意見収集手法であると示されたアンケート調査を行っている事例は13事例にすぎず、全体の約4分の1のみであった。

また協議と意見収集の段階の手法を行っている上位2つの組み合わせが全体の63.9%を占めている。このことより、日本のPIでは住民を巻き込んで計画を策定するために、意見を収集し、住民との協議の場を設ける場合が多いことがわかる。一方、周知の段階の手法のみを行っている事例は存在せず、PIを行う場合、行政は協議もしくは意見収集を行う必要があると考えているようである。

表5 参加手法の組み合わせ

協議	意見収集	周知	割合
			42.6%
		×	21.3%
	×		6.4%
	×	×	6.4%
×			12.8%
×		×	10.6%
×	×	×	0.0%

6. 研究のまとめ

本研究では広域道路計画におけるPIに着目し、その参加手法を整理し、それに対する住民の参加意識とわが国のPI事例の特徴を示した。

まず第3章において各参加レベルにおける参加手法の特徴を示し、それらを3つの段階に大別した。この参加の段階について、第4章において各段階に対する住民の参加意識の特徴を示し、より積極的な参加の段階になるほど参加意識の高い住民の割合は減少していくことがわかった。また各段階の参加意識の違いにより住民をセグメントすることができ、積極的住民の存在や意見収集の必要性がわかった。一方、計画に対する賛成・反対の立場によって参加意識が異なることもわかり、意見収集を十分にいき協議を始める必要があることもわかった。このような住民の参加意識に対して、実際のPIの事例では意見収集に重点が置かれ、協議の場はある程度設置されているものの、情報提供は十分とは言えないということがわかった。また有効な意見収集手法であると示されたアンケート調査を含めて全ての段階において参加手法を行っている事例は全体の約4分の1のみであることもわかった。このように住民の参加意識に比べて実際のPIでは十分な手法が用いられておらず、今後は各段階における有効な参加手法を組み合わせることが望ましいと考えられる。

補注

1) 1世帯に18歳以上が2人以上いる場合は、1世帯2部の回答をお願いした。

2) 2回の調査では質問形式と質問項目が多少異なる。4.3の分析では第2回調査のデータを用いている。

参考文献

- 1) 原科ら(2002)先端まちづくり学校第1期資料
- 2) 合意形成手法に関する研究会編(2001)欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント, ぎょうせい