

平成18年度 修士論文

交通計画における  
パブリック・インボルブメントの  
構成要件に関する基礎的研究



指導教官 屋井 鉄雄 教授

東京工業大学 大学院総合理工学研究科  
人間環境システム専攻

学籍番号05M30344

泊 尚志

## 目次

1. 序	3
<b>1.1</b> 本研究の背景	3
<b>1.2</b> 本研究の目的	3
<b>1.3</b> 本研究の構成	4
参考文献	5
2. 既往研究の整理と本研究の位置付け	6
<b>2.1</b> 緒言	6
<b>2.2</b> 既往研究の整理	6
<b>2.2.1</b> 既往研究の整理の考え方	6
<b>2.2.2</b> PIの実状に関する既往研究の整理	6
<b>2.2.3</b> 計画手続きやPIの要件に関する既往研究の整理	9
<b>2.3</b> 本研究の位置付け	15
参考文献	16
3. わが国の計画手続きをめぐる問題	19
<b>3.1</b> 緒言	19
<b>3.2</b> 計画手続きの違法性をめぐる行政訴訟の増加 <sup>1)</sup>	19
<b>3.3</b> 行政訴訟をめぐる司法判断の変化の兆候 <sup>3)-9)</sup>	20
<b>3.3.1</b> 司法制度改革と行政事件訴訟法の改正	20
<b>3.3.2</b> 処分性の解釈の拡大	22
<b>3.3.3</b> 原告適格の解釈の拡大	23
<b>3.4</b> わが国の計画制度体系の整合性	24
<b>3.5</b> 結語	25
参考文献	25
4. PIをめぐる問題点の整理	26
<b>4.1</b> 緒言	26
<b>4.2</b> PIのコミュニケーションと構成要件	26
<b>4.2.1</b> 市民の参画レベル	26

<b>4.2.2</b> PIのコミュニケーションとPIの構成要件の仮定 .....	26
<b>4.3</b> PIにおける問題点の概念的整理.....	27
<b>4.3.1</b> 公開.....	28
<b>4.3.2</b> 説明.....	30
<b>4.3.3</b> 対話.....	32
<b>4.3.4</b> 反映.....	35
<b>4.4</b> 結語 .....	38
参考文献.....	39
<b>5. 市民の意識からみたPIをめぐる問題点に対する考察</b> .....	41
<b>5.1</b> 緒言 .....	41
<b>5.2</b> 対象事例と使用するデータ.....	41
<b>5.3</b> 各レベルに対応した市民の意見の傾向.....	42
<b>5.3.1</b> 公開.....	42
<b>5.3.2</b> 説明.....	43
<b>5.3.3</b> 対話.....	45
<b>5.3.4</b> 反映.....	47
<b>5.4</b> PIにおける問題点を解決または軽減するために必要な視点.....	48
<b>5.4.1</b> 公開.....	49
<b>5.4.2</b> 説明.....	49
<b>5.4.3</b> 対話.....	51
<b>5.4.4</b> 反映.....	52
<b>5.5</b> 第3者の要件の必要性と検討の方向性.....	53
<b>5.5.1</b> 第3者の要件の必要性 .....	53
<b>5.5.2</b> 第3者の要件の検討の方向性 .....	54
<b>5.6</b> 結語 .....	56
参考文献.....	57
<b>6. 結論</b> .....	58
<b>6.1</b> 本研究の成果 .....	58
<b>6.2</b> 今後の課題.....	58
謝辞 .....	60

# 1.序

## 1.1 本研究の背景

わが国の社会資本整備の計画にパブリック・インボルブメント (public involvement: 以下、「PI」) が導入され始めて久しいが、これまでに、道路計画や空港計画、河川計画、市町村の総合計画や都市計画マスタープランなどと、実務的にはさまざまな計画策定の場面において、さまざまな姿でPIの導入事例が蓄積されつつある。一方、国土形成計画法<sup>1)</sup>や社会資本整備重点計画法<sup>2)</sup>、あるいは国土交通省道路局による「構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」<sup>3)</sup>などに見られるように、多様なレベルで、かつ多様な考え方でPIの導入が規定されつつあり、制度的にもPIの導入が普及していることが伺える。

このように、多種多様な姿でPIが運用されてきている一方で、PIの形骸化を懸念する議論がある。たとえば、「市民にアンケート調査をしたから、PIを実施した」、「説明会に大勢が集まったから、PIは十分だ」などのように、PIが形式としてとらえられて、それを実施したかどうか論点となる場合も少なくない。しかし、PIが形式としてのみ実施されている場合は、本来PIを通じて達成すべき事項がないがしろにされてしまい、PIが形骸化してしまいかねない。今一度、PIが満たすべき条件とは何かを明確にする必要に迫られているといえよう。

また、近年、行政訴訟において、従来争点となってきた計画内容に加えて計画手続きの違法性が訴えられる事例が見受けられるようになり、その中でPIについても言及されている場合が少なくない。計画手続きのあり方に対して社会的に関心が高まる中で、計画手続きやPIのあり方が今後益々問われていくだろう。こうした事態に対して、計画主体は実施したPIの妥当性を示す必要がある。さらに言えば、社会的に損失の大きいこうした事態に至る前に、計画主体がPIを設計する段階から、PIの妥当性を示す必要がある。すなわち、計画主体が設計するPIが、本来PIが満たすべき条件(必要条件)を具備していることを示すことが要求される。しかし、PIが満たすべき必要条件が実効的な形で示されていないのが現状である。計画主体がPIを構成するさいに必要な要件(以下、「PIの構成要件」)を体系的に明示することが喫緊の課題であり、求められているのである。

これまでもPIの構成要件に関してさまざまに、個別に整理されてきたが、それらは体系的な整理に至っていないのと同時に、いずれもいわば理念的な整理の域を超えていない。しかしながら、理念的な整理にとどまるのではなく、それらが意味する内容を掘り下げて、実際的なPIの場面に対応し得るようにPIの構成要件を構築することが重要である。

## 1.2 本研究の目的

以上の認識に基づき、本研究では、PIの構成要件に関する既存の整理に照らして実際的なPIの場面で生じかねない問題点に着目し、それら問題点に対する考察を通じて、PIの構成要件を

検討・構築するための基礎的な知見を得ることを目的とする。具体的には、次の通りである：

- PI のあり方や構成要件に関する既往研究を整理し、一般的に論じられてきた PI の構成要件について整理する；
- 近年の訴訟事例の概観から、わが国の計画手続きをめぐる問題・現状を整理する；
- 一般的に論じられてきた PI の構成要件に照らして、実際の PI の場面で生じかねない問題点を概念的に整理し、把握する；
- 市民や計画主体の PI に対する意識を分析して、概念的に把握した問題点が生じかねないことを示し、考察を通じて、PI の構成要件を検討・構築するための基礎的な知見を得る。

なお、本研究では、特に広域の交通計画を対象として、簡単のために計画主体と市民の2主体のみがコミュニケーションを図る場面を想定する。ここでいう広域の交通計画は、1)市民による決定が困難であり、計画主体が法的な最終決定権を有していることと、2)計画による影響範囲が広く、かつ不明確であるため、ステークホルダの把握とすべてのステークホルダの参画を期待できないという特徴をもつ。

### 1.3 本研究の構成

本研究の構成を図 1-1に示す。

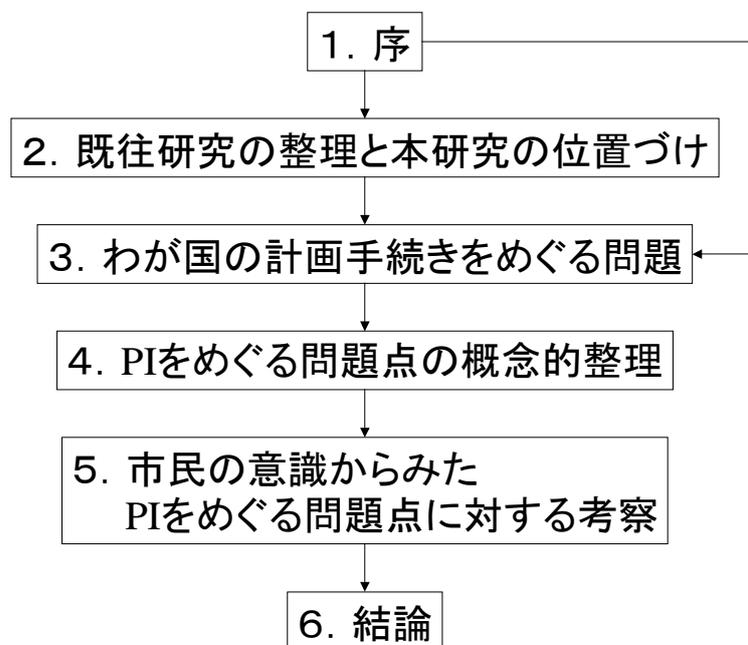


図1-1 本研究の構成

- **2.**では、PI のあり方や構成要件に関する既往研究の知見を整理するため、また、既往研究に照らして本研究の位置付けを明示するため、既往研究を整理し、本研究の位置付けを示す。
- **3.**では、計画手続きをめぐる問題を行政訴訟の面から把握するため、1)計画手続きの違法性をめぐる行政訴訟が増加していること、2)司法制度改革やそのうち行政事件訴訟法の改正を受けて、行政訴訟をめぐる司法判断に変化の兆候が見受けられること、3)計画制度体系そのものの問題点として、計画の上流側との整合性が確保できないことの3点について概観する。
- **4.**では、本研究で考えるPIのコミュニケーションの要素とPIの構成要件を明確にし、PIの各コミュニケーションの流れをシミュレートして、PIの構成要件に照らして、実際的なPIの場面で生じかねない問題点を概念的に整理する。
- **5.**では、概念的に把握したPIの問題点が、実際に生じかねないものであることを示すための論拠として市民のPIに対する意識を分析し、各コミュニケーション要素に対して起こり得る問題が解決または軽減するために不足している視点を考察することで、本研究で仮に設定したPIの構成要件ではカバーしきれない概念を抽出する。さらに、抽出した概念に対して、PIの構成要件を検討する方向性を探る。

## 参考文献

- 1) 総務省:国土形成計画法, <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO205.html>.
- 2) 総務省:社会資本整備計画重点計画法, <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H15/H15HO020.html>.
- 3) 国土交通省:構想段階における市民参画型計画プロセスのガイドライン, 2005.

## 2. 既往研究の整理と本研究の位置付け

### 2.1 緒言

PI のあり方や構成要件に関する既往研究の知見を整理するため、また、既往研究に照らして本研究の位置付けを明示するため、本章では既往研究を整理し、本研究の位置付けを示す。

### 2.2 既往研究の整理

#### 2.2.1 既往研究の整理の考え方

本研究では、PI の構成要件を検討・構築するための基礎的な知見を得ることを目的としていることから、大きく次の2つに関する既往研究を整理する：1つは、PI の実状に関する既往研究である。以降で繰り返すが、わが国にPI の考え方が広まったのは、米国でのPI の実施例が紹介されたことによるといっても過言ではない。また、PI の考え方が導入され始めてからは、手探りながらも数多くの事例でPI が実施され、市民の意識やPI の手法などについて研究が蓄積されている。PI について議論する上で、これらの基礎的な経緯を整理することは有益であると考えられる。また、もう1つは、計画手続きやPI の要件に関する既往研究であり、本研究と直接的に関わる。これまでも計画手続きやPI のあり方や要件についてはさまざまに論じられているが、個別的な整理の域を超えないものが多い。これらの既往研究ではどのような要件が示されたのかを整理することが重要であろう。

以降では、「PI の実状に関する既往研究」と「計画手続きやPI の要件に関する既往研究」の2つに分類して、既往研究を整理する。

なお、PI や市民参画といっても、数多くの既往研究では明確に定義されて用いられているわけではない。たとえば、PI と類似の用語として、PP (Public Participation) や CP (Citizen Participation) などもあるが、これらの用語はその差異が不明確なまま用いられているのが実際である。したがって、本章ではこれらの用語が意味する内容を同一視する。

#### 2.2.2 PI の実状に関する既往研究の整理

PI の意義に関する既往研究について、1)米国での実施例や調査に関する既往研究、2)わが国での調査や事例に関する既往研究、の2つにさらに分類すると概観しやすいだろう。

##### 2.2.2.1 米国での実施例や調査に関する既往研究

米国での実施例が紹介され、または調査結果に基づき、PI の意義やPI の手法について整理されている。わが国のPI に関する研究はこのようなアプローチからスタートしているといっても過言ではない。本項ではこれらの既往研究について概観する。

屋井ら<sup>1)</sup>は、コミュニティレベルの判断を大きく上回る広域の計画やプロジェクトに対するPI

の是非や可能性を検討するために、事例や試みを整理している。この中で、PIが必要な理由は、周知と参加であり、対象は交通計画によって影響を受けるすべての主体が該当すること、市民が長期計画の確信に言及しないのは、情報がないためではなく交通計画と生活の関連を理解しないためであることを指摘している。屋井ら<sup>2)</sup>は、米国におけるPIの多様性に関する分析と把握に努めることと、不十分な情報を明確化することを目的に、アンケート調査（+再調査）を行った。米国PIのねらいは、合意形成や市民に計画決定させるために加え、計画の必要性に関して市民を啓蒙教育することと、行政と市民間の情報交換であることを指摘している。また、屋井ら<sup>3)</sup>は、市民側の視点に立った上で米国PIの多面的、総括的な理解を深めることを目的に、米国の都市市民を対象とした意識調査を実施した。その結果、計画主体側と市民側のPIに対する認識に差があること、計画づくりに何らかの形で参加したいと考えている市民はできるだけ多くの人の意見を取り入れるべきであると考えている傾向があること、日常的な活動への参加行動が参加意欲に結びつくことを指摘している。最首ら<sup>4)</sup>は、これらの研究を通じて興味深い事例や知見が得られた意識調査と住民投票に焦点を絞って米国PIの実態を把握しようと試みている。その結果、計画の意思決定は意識調査を含む様々なPI手法を用いて住民の意見を吸い上げ繰り返し議論し、ネゴシエートする過程の中で行うもので、1回の投票で決めるものではないという意識があるようであること、米国の交通計画において意識調査は計画策定の初期段階から事前に実施されており、住民投票については制度として確立していることなどを指摘している。

### 2.2.2.2 わが国での調査や事例に関する既往研究

また、その後、わが国においても、調査結果に基づいて、または事例が紹介され、PIの意義や手法について整理されている。本項ではこれらの既往研究について概観する。

寺部ら<sup>5)</sup>は、PIに用いることを念頭に置いた意識調査の試験実施<sup>6)</sup>を踏まえて、長期交通計画に対する市民の参加意識について調査を行い、地域活動を盛んに行っている市民はPIプロセスにも積極的に参加する可能性が高いが、逆に普段よりあまり関わりたくないと感じている人々でも意識調査のような個人を対象にした手法を用いることで、意見を提出することが可能になるということを示している。屋井ら<sup>7)</sup>は、1000サンプルを超える大規模な意識調査を同一被験者に2回実施し、日本において適用可能なPI手法についての市民意識を分析した。その結果、PI手法の中で意識調査を用いた手法の必要性が高く、かつ参加しやすい手法であると考えられていること、デルファイ法を応用した意識調査のような繰り返し行う調査に対し協力的な市民と非協力的な市民の間で、行政・交通・環境に対する意識、都市施設の整備に対する専攻に差異があることがわかったが、2度調査を行うことにより被験者が質問に対してより深く熟思しているため、調査実施の際には非協力的な市民の参加を促すような調査方法が必要なことを指摘している。

一方、松田ら<sup>8)</sup>は、わが国のPIが未だ試行錯誤の段階にある中でも比較的事例の多い都市計画MP策定過程のPI活動では、参加者数が少ないことや情報周知が不十分であること、参加プロセスが軽視されていることなどが問題点として挙げられるが、それらの解決のための基礎的検討としてMP策定過程におけるPI活動と市民意識の関係を把握することを目的とし、茨城県牛久市の

都市計画MP策定過程におけるPI活動を対象とした意識調査を実施している。この中で、2回行った懇談会の参加者の意識から、情報提供の内容や提供方法を充実させることによって市民の関心を高めたり、参加者を増加させたりする効果が期待できることを指摘している。また、これらを踏まえて、懇談会等への参加者数を増加させるためには開催情報周知の徹底や提供方法・内容の充実と共に、意見反映や計画策定プロセスに関する十分な内容・量の情報を提供すること等を今後取り組むべきこととして挙げている。石田ら<sup>9)</sup>は、PI手法の立案やPI型公共事業での集団意思決定の方法のひとつとして、JICAのプロジェクトで利用されているPCM手法の応用を検討している。本間ら<sup>10)</sup>は、計画プロセスにおけるPIについて、今後の大規模インフラ整備としての道路計画におけるPIのあり方について知見を得ることを目的として、国道16号西大宮バイパス(強い反対運動を原因に計画決定から供用まで35年を要した)を事例として取り上げ、周辺住民を対象にアンケート調査を実施し、1)住民運動発生の契機、2)住民運動における意識変化、3)住民運動に参加しなかった住民の意見、の3つについて検討している。このうち特に3)の検討結果では、「表明しても無駄だと思った」などのように、住民が意思表示をすることに消極的であることや、住民運動そのものに反対であることが見受けられた。

松田ら<sup>11)</sup>は、多様な関係主体へ意識調査やインタビュー調査を実施し、これらの成果を総合的に分析することにより、PIプロセスの評価・考察を試みている。この中で、プロセス全体の効率的・効果的な運用のため、議論の時間を十分に確保することが必要であり、可能であれば事前にPIプロセス計画を立案すべきであり、また、行政の内部調整円滑化のための柔軟な運営やそのための制度・予算整備が必要であると指摘している。前川ら<sup>12)</sup>は、道路計画の構想段階におけるPI手法の課題、方向性を検討し、わが国の実状に適したPI手法の課題、方向性を検討し、わが国の実状に適したPI手法の確立に資することを目的とし、国道8号加賀道路を挙げて事例調査している。この結果、1)PIが成功したかどうかは計画が決定に至ったか否かではなく、計画に対する満足度で評価すべきである。よって、PI手法を用いた道路計画に対して参加した住民の表出を調査し、その事例を積み重ねPI手法を改善していく必要があること、2)わが国では、行政が説明会を実施し、その場で住民の質問に答える形で以降把握を実施している事例が多い。これは欧米のようなディベートの文化がなく、またフェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーションを重んじる意識の表れであり、PIを制度化していくさいの大きな留意点であること、を指摘している。松田ら<sup>13)</sup>は、わが国の代表的な社会資本整備の政策・計画プロセスにおいて実施されているPI事例の状況を分析し、現状の把握と課題の整理、改善の方向性について考察している。社会資本整備を政策段階と施策・計画段階に分け、前者では、意見等の収集状況が非常に悪く、積極的な周知、わかりやすさの工夫が必要であること、寄せられた意見などに対して聞きっぱなしが存在していること、後者では、より上位段階や広範な分野でPIを導入する努力が必要であること、様々な手法のノウハウを整理し共有化を図るべきであること、効果の考え方の整理や効果計測方法の検討と実践を勧めるべきであることを指摘している。宮川ら<sup>14)</sup>は、時点間、地域間での比較を通して住民意識の変化を分析し、PI導入の効果を検証することを目的として、PI事業が住民意識に及ぼす影響を把握し事業効果の検証を行っている。その結果、自動車との関わりが道路事業

活動に対する認知に影響を与えていること、道路事業に関する所轄小津の認知の度合いが事業に対する満足度に影響を与えていると言う住民意識構造が示された。また、事業計画により受ける影響の大きさによって富山市民間で事業に対する意識に差が見られた。

### 2.2.3 計画手続きやPIの要件に関する既往研究の整理

計画手続きやPIの要件に関して、国内外でこれまでにさまざまな視点や考え方に依拠して論じられてきている。本項では、計画手続きやPIの要件に関する既往研究を概観し、これまでに論じられてきた要件について整理するよう試みる。

#### 2.2.3.1 計画手続きやPIの要件に関する既往研究

はじめに、PIのあり方を限定的に表している概念に「公正」(fairness)がある。特に、「手続き的公正」(procedural fairness)という概念は、社会心理学者のThibaut, Walkerらが1970年代に著書や論文で初めて導入して<sup>15)</sup>から、社会心理学の分野でしばしば用いられており、これはPI等の手続きが市民に「公正である」と認識されうるかどうかに着目した概念であるといえるだろう。

Illsley<sup>16)</sup>は、社会心理学等の知見を援用し、公正な参加(fair participation)の基準を探求する試みとして、PPプロセスを評価するために、Tyler and Lind (1992), Hillier (1999), Tyler (2001)に示された、市民が公正なプロセスを認識するために最も重要な4要素を用いている：

- 発言 (voice)：決定により影響を受ける人は参加して意見を聞かせる機会を与えられるべき。
- 情報の利用 (use of information)：意思決定は周知の情報に基づき、新たな情報を踏まえて修正されるべき。
- 公正は扱い (fair treatment)：手続きが参加者全体に、また時間の経過において首尾一貫で公正に適用されるべき。
- 不偏 (lack of bias)：意思決定者が不偏であり、自己の興味に影響されない。

馬場<sup>17)</sup>は、施設立地プロセスにおける公平性の視点のうち、手続き的公正を構成する基準を、Webler (1995), Leventhal (1980), Tyler et al. (1997)を参考に5つ設定している：

- 代表性：参加するステークホルダのバランスが取れていること。
- 発言・討論性：ステークホルダが議論に参加し、発言し、討議する機会を持つこと。
- 情報アクセス性：ステークホルダが情報へアクセスし、取捨選択する機会を持つこと。
- 修正可能性：ステークホルダが決定を変更、修正し得る機会があること。
- 考慮・誠実性：事業主体がステークホルダの発言を考慮し、誠実に行動していること。

以上は、PIのあり方を公正もしくは手続き的公正の概念で説明しようとしている。したがって、これらはPIの要件を“市民に「公正である」と認識されうるための要件”として位置付けていると捕らえ得る。

一方、PIのあり方を公正の概念のみに限定せずに、複数の概念によって捕らえた既往研究もある。まずは、「公正」(fairness)と「適正」(competence)の概念を用いてCPまたはPPプロセスの基準を示そうと試みたWeblerらの一連の研究を概観する。Webler<sup>18)</sup>は、CPに関する道徳的規範的な議論と機能的分析的な議論に基づき、次の2基準を、CPプロセスを評価する基準を設定するためのメタ基準として示し、これを達成するという一般的な目標をCPが明示すべきであると提案している：

- 公正 (fairness) : 議論への参加 (attend), 発言 (initiate discourse), 討議 (discuss), 全体的な合意への影響 (decide).
- 適正 (competence) : 最良の意思決定に、参加者が合理的に理解できるものが与えられていること (情報やその解釈へのアクセスが確保されていること, 知識を選択するために利用可能な最善の手続きを利用できること).

また、Weblerら<sup>19)</sup>は、理論に由来する基準を、実際に由来する基準の集合と比較することにより、先の2つのメタ基準(「公正」と「適正」)について検討している。市民諮問委員会のメンバー等へのインタビュー調査の結果、好ましいプロセスの理念を7つに分類している(直下箇条書き部)。このうち、公正と適正の概念に対応する概念がないカテゴリに着目し、1)公正の範囲内で力(power)の概念がより明白であること、2)参加者の責任に関する概念が必要であること、3)市民がPPを独立したできごととして見ているのではなく、長い目で見た将来的な結果に関心があること、4)構成と適正という理論的な基準が一般的な基準とされており、各理念が個人間や関係者間でどのように優先順位付けられているかがわからないこと、を示唆している：

- プロセスへのアクセス。
- プロセスと結果への影響力。
- 発展的な相互関係の促進 (構造的な特性)。
- 発展的な相互関係の促進 (個人の振る舞い)。
- 情報へのアクセス。
- 十分な分析。
- 将来のプロセスに必要な社会的状況を可能にする。

さらにWeblerら<sup>20)</sup>は、環境政策決定におけるPPプロセスについて、よいプロセスの単純な定義はなく、これを特徴付ける理念、特に市民にとって重要な理念は「公正」や「適正」だけではないかもしれないという認識に基づき、森林計画への参加者が、よいプロセスをどのように区別して特徴付けているのかを分析している。理念の選択や重視のパターンより、5つの観点からよいプロセスに関する理念を示している：

- 正統である (legitimate) : 1) 意思決定が合意に基づいており、2) 証拠が意思決定の根拠となっているかを確認、3) 透明であり：始めから終わりまでプロセスに関する明確な計画があり、全ての情報が公開されており、全ての問題が議題に挙がっており、全てのプロセスの構成内容が開かれており、会場が全ての人が参加できるようになっており、4) 自由裁量で時期尚早にプロセスが遮断しな

い.

- 共通の価値観の模索を推進する：地域的な意識や地域らしさの感覚を促進する.
- 民主的な公正 (fairness) と平等 (equality) の理念を実現する：1) 参加者間に相互関係 (信頼構築, 発言の承認, 互いの尊重) があり, 2) 協議会や諮問委員会を公正に組織し, それらが団体や個人を公正な方法で扱い, 参加者が発言し聞いてもらう機会が公正にあり, 3) 確かな終結日に合意に基づいて意思決定する.
- すべての参加者や視点間の平等な力関係を促進する：プロセスを公正にし, 意思決定がレトリックや政治的権力よりもむしろ利用可能な証拠に基づいていることを確認することで, 公平を保つ.
- 最終決定者としての信頼できるリーダーシップを育てる.

加えて, Weblerら<sup>21)</sup>は, 河川の流域計画におけるPPに着目し, 流域管理の計画者らが意思決定に市民を巻き込む適切な方法をどのように認識しているかの調査結果に基づいて流域計画において市民を巻き込む最適なプロセスに関する4つの観点を明示している:

- 信憑性があり (credible), 正統である (legitimate).
- 要求にかなない (competent), 情報主導型 (information-driven) である.
- 公正で民主的な審議 (fair democratic deliberation) を促進する.
- 建設的な対話 (constructive dialogue) と啓蒙 (education) を重視する.

このように, Weblerらは, PPプロセスの基準を「公正」や「適正」の概念で示そうと試みたものの, 一連の研究によりそれらだけでは不十分であると認識し, 断念している.

なお, 先の Illsley や馬場と, Weblerらの一連の研究を比較すると, 「公正」の概念の捕らえ方, すなわち, 「公正」が意味する範囲の広狭に差異があると考え得る. 前者では, たとえば, 決定を変更, 修正し得るか (修正可能性) というような, 換言するならプロセスの「合理性」にかかわる概念や, 主体が誠実に行動するかというような「誠実性」にかかわる概念を含む, かなり広範な意味をもつ「公正」として扱われているといえるだろう. 一方, 後者では, 参加に関してのみ「公正」の概念が当てられ, 誰にでも等しく一律というような, 狭義で限定的な (かつ日本語の意味として一般的な) 意味で「公正」を扱っているといえるだろう. しかしながら, Weblerらは後に「公正」とは関係のない概念を用いてPPプロセスを説明することとなる. このことを考慮すると, 「公正」を広義に捕らえるか狭義に捕らえるかによらず, 「公正」概念だけではPIプロセスのあり方を説明できないことが示唆されたものと考え得る.

また, 他にもPIのあり方を公正の概念に限定せずに, または公正の概念を用いずに, その他複数の概念によって捕らえた既往研究がある. Bickerstaffら<sup>22)</sup>は, 英国のLTP (Local Transportation Plan) 策定事例を整理するために, 英国環境交通省 (DETR) による概説を参考に, 参加プロセスの4原則を暫定的に示している:

- 包括性 (inclusivity): PI活動にさいする交通計画の目的が明瞭である; 一般市民や特定の利害関係者の代表者が計画に意見を出す機会が多い; 交通のビジョンや, 歴史のないまたは不利な市民を探し出す機構が多い.

- 透明性 (transparency) : PI の結果が公表される ; PI によるアウトプットが PLTP の形成にどう利用されたかという証拠がある ; PI が政策に与えた影響が参加者にフィードバックされたか、またはフィードバックが計画されているかという証拠がある。
- 双方向性 (interactivity) : 市民を交通計画の問題に関与させるために用いた協議または審議の新しい方法が多くある ; 交通計画の問題についての議論やディベートの機会が多くある。
- 継続性 (continuity) : 最終の LTP にまで市民を関与させるよう計画された活動が多くある ; 参加を通じた LTP の成果が評価されるか、または評価が計画されているかという証拠がある。

前川<sup>23)</sup>は、行政計画や既往研究の整理を踏まえ、PIに期待する意義・機能を7つ列挙している :

- 信頼関係の構築 : 能力と意図に対する信頼 ; コミュニケーションの維持・継続。
- 計画の質の向上 : ニーズ (懸念) や情報の収集と計画への反映 ; 市民の関心 (満足) の向上。
- 公益性の確認 : 必要性の確認 (効率性の確認) ; 優位性の確認 (分配の公正の確認)。
- 手続き公正の確保 : 説明責任 (情報の公開・提供) ; 参加機会の確保 ; 意思決定過程の透明性。
- 事業への理解 : 紛争の未然防止 ; 市民等の理解と協力。
- 教育学習効果 : 社会との協働 ; 関係資本の形成。
- 制度の安定化 : 行政計画の実効性向上 ; 間接民主主義の限界の補完。

松田<sup>24)</sup>はPIを実施する目的は「手続き面での公正さと、決定された結果の合理性の確保」と、「信頼関係の構築や、関係者の関心・当事者意識の向上など教育効果」であると論じ、これら目的に対応させるようにPIを評価する視点を次の通り示している :

- 手続き正当性の確保 : 情報提供・参加の機会 ; 意見提出・発言の機会 ; 対話・議論の機会 ; 決定に影響を及ぼす機会。
- 目的合理性の確保 : 意向・ニーズの反映 ; 決定内容の費用効率性 ; 手続きの費用効率性。
- 信頼構築・教育効果。

以上のように、PIの目的や評価などさまざまな観点から要件について論じられている。しかし、いずれもPIが計画手続きと関係付けられておらず、体系的な要件の整理には至っていない。一方、PIを計画手続きと関連付けて、PIの要件を捕らえようと試みている既往研究もある。Boothら<sup>25)</sup>は、PIの位置付けや枠組みを発展させる試みの過程で、交通計画プロセスの質に影響する重要な3要因と、PIを通じて計画の結果の質を良くするための4要因を示している :

<交通計画プロセスの質に影響する重要な3要因>

- 市民や公共の包括または排除。

- プロセスにおける PI のタイミング.
- 討議の限界.

<PI を通じて計画の結果の質を良くするための 4 要因>

- 新しいアイデアや知識の包含.
- 選択の幅の増加.
- 証拠や状況の吟味.
- 不確実性やコンフリクトの解消.

Roweら<sup>26)</sup>は、特に健康や環境のリスクマネジメントの分野での科学や技術に関する政策決定におけるPI, PPに着目し、参加の実施結果の質を評価することは困難でありながらも、これを評価することの必要性を示唆し、大きく 2 種類の評価基準を定義している：

- 受け入れ基準 (acceptance criteria) : 手続きの効果的な組み立てや実行に関係する.
- 代表性 (representativeness) : PP 参加者は、影響を受ける市民の人口の大まかな代表標本により成るべき.
- 独立 (independence) : 参加プロセスは、独立した偏りのない方法で組み立てられるべき.
- 早い段階での巻き込み (early involvement) : 市民は、価値判断が顕著になったら可能な限り早くプロセスに巻き込まれるべき.
- 影響 (influence) : 手続きによって生み出されたものは、政策に純粋な影響を与えるべき.
- 透明性 (transparency) : プロセスは、市民が、何が進んでいてどの様に意思決定されるのかを見ることができるよう透明であるべき.
- プロセス基準 (process criteria) : 市民が手続きを受け入れるかどうかに関係する.
- 情報へのアクセスの確保 (resource accessibility) : PP 参加者は、権限をうまく満たせるような十分な情報へアクセス可能であるべき.
- 課題の定義 (task definition) : 参加に課せられた課題の種類や範囲は明確に定義されるべき.
- 構造化された意思決定 (structured decision making) : 参加の実行は、意思決定プロセスを構造化するまたは表示するための適切な機構を用いるまたは与えるべき.
- コストパフォーマンス (cost-effectiveness) : 手続きは色々な意味で費用効率が高くあるべき.

また、わが国のガイドラインとして、国土交通省道路局<sup>27)</sup>は、市民参画型計画プロセスの導入を目的として、構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドラインの中で、手続きの適切性を保つ 4 概念を示している。これら 4 概念を向上させることが市民参画プロセスの導入目的であると示している：

- 透明性：計画検討プロセスに関する情報が誰に対しても開示されていること.

- 客観性：計画検討や評価に用いるデータ・情報等が客観的なものであること。
- 合理性：計画検討プロセスの手順，計画案の比較，それらの修正などが合理的に行われること。
- 公正性：計画検討プロセスの進め方や判断が，偏りなく公平であること。

以上のように，PI を計画手続きと関係付けながらもさまざまに論じられているが，しかしながら，要件体系の全体像が示されていないために，要件が体系的に整理されておらず，いずれも個別的な整理に甘んじてしまっている。

そこで，PIの構成要件を体系的に論じているものとして，屋井<sup>28)</sup>は，PIを計画体系の中に位置付けて，PIが有すべき要件を体系的に整理している。この中で，計画確定行為の正当性が計画内容の正当性と計画手続きの正当性によって成立すること，さらに計画手続きの正当性は「合法性」と「手続き公正性」，「手続き客観性」，「手続き合理性」，「手続き誠実性」，「手続き妥当性」の概念で成立することを示し，このうち「手続き妥当性」をPIの要件に対応させ，これが「手続・情報の透明性」，「説明方法の説得性」，「対話機会の充分性」，「意見反映の納得性」の4つの概念によって構成されることを示している（図2-1）。

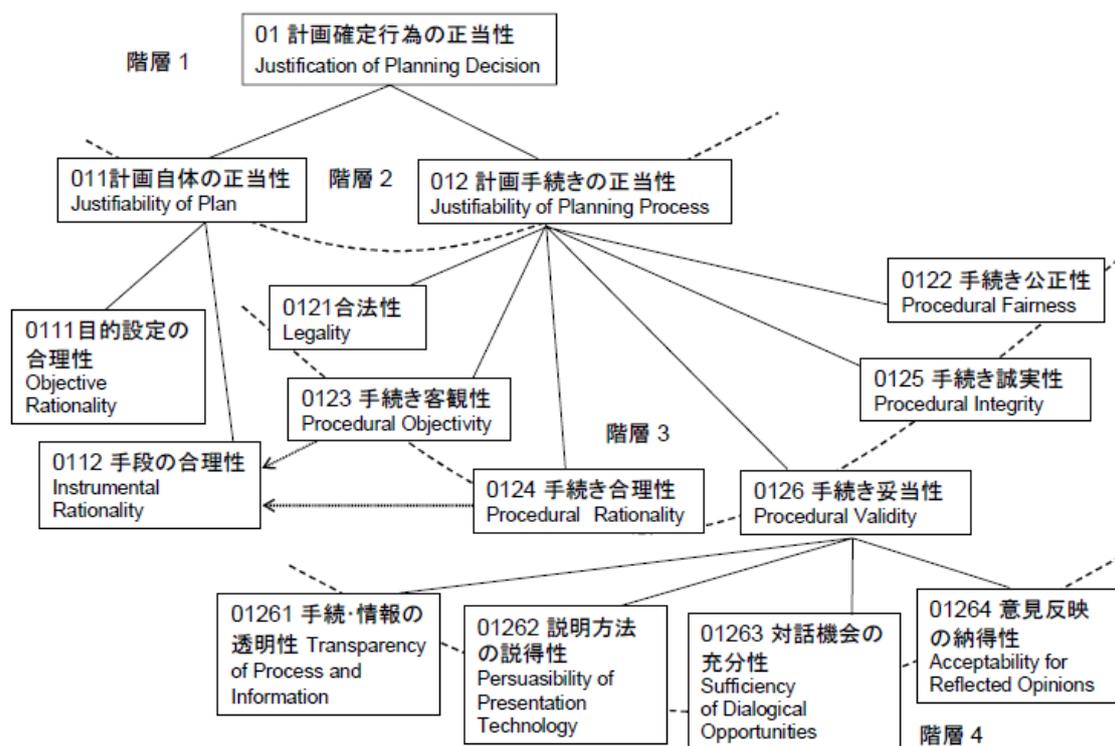


図2-1 計画確定行為の正当性を構成する概念体系図（屋井<sup>28)</sup>）

また，PI の意義に関しては，法の妥当の議論を援用して，計画主体側の一方的な正当性の押し付けではなく，「計画手続きを社会が相互主観的に受容するための条件」が必要であることを述べ，PI のコミュニケーションが成立することの必要性を示している。

### 2.2.3.2 既往研究に見る PI の構成要件の整理

2.2.3.1で概観したように、PIのあり方や構成要件についてはこれまでにさまざまに論じられている。そこで、論じられていた要件や、その要件が含意する概念を、表 2-1に整理する。ここでは、要件や概念を、PIのコミュニケーションにかかわる概念（「PI自体に関する概念」）、PIのコミュニケーション以外で計画手続きが有する概念（「計画手続き自体に関する概念」）、計画手続きそのものが有していない概念（「その他の要件」）に大きく分類した。この整理によれば、様々な、個別的に要件が整理されてきていたが、屋井が示したPIが有すべき要件が、PIのコミュニケーションにかかわる各要件をカバーしていることがわかる。

表2-1 既往研究で提示された PI のあり方に関して提示された概念

	PI自体に関する概念							計画手続き自体に関する概念				その他の要件											
	情報提供	情報アクセス性／情報と過程の透明性	説明責任	発言機会	発言の考慮／意見収集	対話／討議／参加の機会／双方向性	意見の反映	包括性	早い段階での巻き込み	公正／一律	客観／中立／不偏	合理／修正可能	誠実	合法	代表性	利用可能／継続	手段合理	目的設定の合理	決定への影響	相互関係／信頼構築	教育／人材育成	価値の模索	
Illsley				○					○	○						○							
馬場		○		○	○						○	○			○								
Webler		○		○		○									○				○				
Weblerら		○													○	○			○	○			
Weblerら		○		○	○				○	○	○					○				○	○	○	○
Weblerら						○			○						○	○							
Bickerstaffら		○				○		○							○								
前川	○	○	○		○	○	○								○		○			○	○		
松田	○			○		○	○									○			○	○	○		
屋井	○	○	○	○	○	○	○	○	○														

## 2.3 本研究の位置付け

以上の整理を鑑みると、これまでに PI のあり方や構成要件について理念的にさまざまに論じられているものの、体系的には論じられてこなかったといえる。また、PI のコミュニケーションにかかわる概念や、その他の概念が混同して整理されてきたといえる。さらに、理念としても非常に曖昧なレベルでしか議論されておらず、必ずしも要件が意味する内容が掘り下げて議論されていない。極端にいえば、これらの要件が、実際の PI の場面をどれだけカバーできるかについて必ずしも考慮されていない。PI の構成要件に照らして、実際の PI の場面で生じかねない問題点を試論としてまずは概念的に整理し、把握することが、本研究の狙いである。

なお、本研究では、屋井<sup>16)</sup>の考え方を踏襲しつつ、PIの意義を次のように捕らえる。すなわち、計画主体が計画等の最終決定権を有する場合に、計画主体は自らの（適切な）判断で計画内容を作成したり、PI以外の計画手続きを実施したりする。しかし、それらが果たして適切な判断によって進められているかどうか、計画主体が一方的に示すことはできても、市民には確認できない。そのため、そのまま計画主体が最終決定を行えば、計画の内容や手続きが市民に不当であると認

識される場合には、決定後に行政裁判の場でそれが争点となる。このような事態を回避するためにも、計画の内容や手続きが適切であることを、決定前に計画主体と市民がともに確認するシステムが一定の意味をもつ。このとき、計画主体と市民（主体が2者として単純化した場合）が、計画の内容や手続きが適切であることを互いに確認することを、本研究ではPIと捕らえる。したがって、PIは、最終決定権を有する計画主体によって実施されると考える。市民は、計画主体が実施するPIの場に参画することで、計画の内容や手続きが適切であることを確認する。そして、このような確認を行うためには、計画主体と市民、あるいは市民間のコミュニケーションが必要となるのである。

以上の認識を前提とし、本研究では、PIを、  
 「最終決定権を有する計画主体により作成あるいは実施される計画内容や計画手続きが適切であることを計画主体と市民が相互に確認するために、両者がコミュニケーションを図りうるよう、計画主体が市民に参画の機会を提供すること」と定義する。

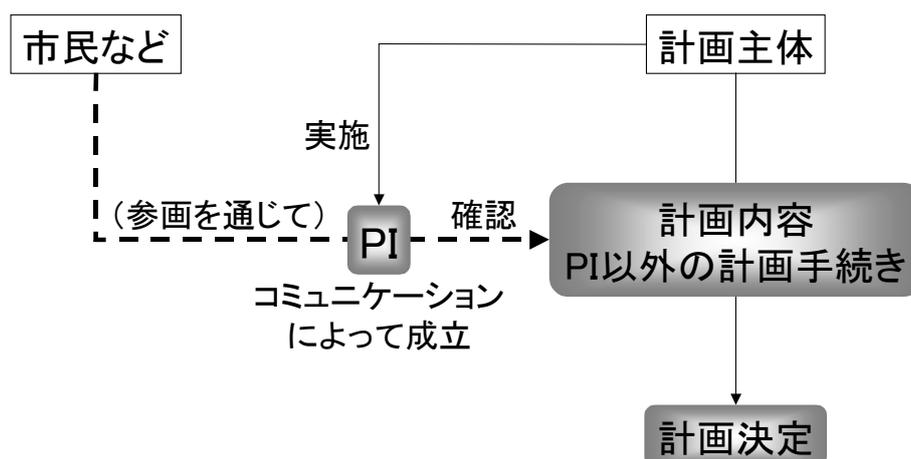


図2-2 本研究におけるPIの定義（位置付け）の概念図

## 参考文献

- 1) 屋井鉄雄，寺部慎太郎：米国における交通計画へのパブリックインボルブメント，第31回日本都市計画学会学術研究論文集，pp.403-408，1996.
- 2) 屋井鉄雄，寺部慎太郎：米国の都市圏交通計画におけるパブリック・インボルブメントの多様性，第32回日本都市計画学会学術研究論文集，pp.565-570，1997.
- 3) 屋井鉄雄，寺部慎太郎，最首恵：都市市民の意識分析によるパブリック・インボルブメントの考察—米国の2都市を例に一，第33回日本都市計画学会学術研究論文集，pp583-588，1998.
- 4) 最首恵，寺部慎太郎，屋井鉄雄：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，Vol.15，pp127-132，1998.

- 5) 寺部慎太郎, 屋井鉄雄, 関健太郎: 長期交通計画策定に対する市民参加意識の分析, 土木計画学研究・論文集, Vol.16, pp.161-166, 1999.
- 6) 寺部慎太郎, 屋井鉄雄: デルファイ法を応用した意識調査・分析プロセスの試案, 第 32 回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.595-600, 1997.
- 7) 屋井鉄雄, 寺部慎太郎, 関健太郎: 広域交通計画におけるパブリック・インボルブメントの方法に関する研究, 土木学会論文集, No.653, pp.105-115, 2000.
- 8) 松田和香, 石田東生: 都市計画マスタープラン策定過程におけるパブリック・インボルブメント活動および情報提供が市民意識等に与える効果の分析, 第 35 回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.871-876, 2000.
- 9) 石田健一, 山中英生, 山本道広: PCM 参加型計画手法の PI プロジェクト立案への応用に関する分析, 2001.
- 10) 本間康仁, 久保田尚, 坂本邦宏: 国道 16 号西大宮バイパスの事業経緯からみたパブリック・インボルブメントのあり方に関する研究, 第 36 回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.637-642, 2001.
- 11) 松田和香, 石田東生: 都市計画マスタープランにおける PI プロセスのあり方に関する考察—茨城県牛久市を対象として—, 土木計画学研究・論文集, Vol.19, pp.129-136, 2002.
- 12) 前川秀和, 高山純一, 埜正浩: 道路計画における PI 手法の活用に関する研究, 土木計画学研究・論文集, Vol.19, pp.213-220, 2002.
- 13) 松田和香, 石田東生: 我が国の社会資本整備政策・計画におけるパブリック・インボルブメントの現状と課題, 第 37 回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.325-330, 2002.
- 14) 宮川愛由, 高山純一, 中山昌一朗, 沈振江: PI 事業を対象とした住民意識変化に関する調査研究—大沢野・富山南道路 PI 事業を対象として—, 都市計画論文集, No.39-3, pp.409-414, 2004.
- 15) Lind, E. A., and Tyler, T. R.: *The social psychology of procedural justice*, Plenum Press, New York, 1988. (菅原郁夫, 大淵憲一(訳): フェアネス手続きの社会心理学—裁判, 政治, 組織への応用—, ブレーン出版, 1995.)
- 16) Illsley, B. M.: Fair participation—a Canadian perspective, *Land Use Policy*, Vol.20, pp.265-273, 2003.
- 17) 馬場健司: NIMBY 施設立地プロセスにおける公平性の視点—分配的公正と手続き的公正による住民参加の評価フレームに向けての基礎的考察—, 第 37 回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.295-300, 2002.
- 18) Webler, T.: “Right” discourse in citizen participation: An evaluative yardstick, In Renn, O., Webler, T., Wiedemann, P. (Eds.), *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse*, Kluwer academic publishers, 1995.
- 19) Webler, T., and Tuler, S.: Fairness and competence in citizen participation theoretical reflections from a case study, *Administration and Society*, Vol. 32, No. 5, pp.566-595, 2000.

- 20) Webler, T., Tuler, S., and Krueger, R.: What is a good public participation process? Five perspectives from public, *Environmental Management*, Vol. 27, No. 3, pp.435-450, 2001.
- 21) Webler, T., and Tuler, S.: Public participation in watershed management planning: views on process from people in the field, *Human Ecology Review*, Vol. 8, No. 2, pp.29-39, 2001.
- 22) Bickerstaff, K., Tolley, R., and Walker, G.: Transport planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement, *Journal of Transport Geography*, Vol. 10, pp.61-73, 2002.
- 23) 前川秀和：道路計画の構想段階における PI 制度ならびにその運用に関する研究，金沢大学博士論文，2006.
- 24) 松田和香：道路計画プロセスにおける PI の評価，筑波大学博士論文，2003.
- 25) Booth, C., and Richardson, T.: Placing the public in integrated transport planning, *Transport Policy*, Vol.8, pp.141-149, 2001.
- 26) Rowe, G., and Frewer, L. J.: Public Participation Methods: A Framework for Evaluation, *Science, Technology, & Human Values*, Vol.25, No.1, pp.3-29, 2000.
- 27) 国土交通省道路局：構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン，2005.
- 28) 屋井鉄雄：手続き妥当性概念を用いた市民参画型計画プロセスの理論的枠組み，土木学会論文集 D, Vol.62, No.4, pp.621-637, 2006.

## 3.わが国の計画手続きをめぐる問題

### 3.1 緒言

近年、わが国の計画手続きをめぐり、さまざまな問題が指摘されている。特に、行政訴訟の場で計画手続きのあり方や違法性が問われつつある。また、行政訴訟における司法判断に変化が見受けられ、今後、計画手続きのあり方をめぐりさまざまな問題が生じることも予想される。

本章では、計画手続きをめぐる問題を行政訴訟の面から把握するため、1)計画手続きの違法性をめぐる行政訴訟が増加していること、2)司法制度改革やそのうち行政事件訴訟法の改正を受けて、行政訴訟をめぐる司法判断に変化の兆候が見受けられること、3)計画制度体系そのものの問題点として、計画の上流側との整合性が確保できないことの3点について、順に、3.2, 3.3, 3.4で概観する。

### 3.2 計画手続きの違法性をめぐる行政訴訟の増加<sup>1)</sup>

近年、交通計画に係る計画策定の場面では、計画手続きが重要視され、これが適切に行われているか（行われたか）どうかについて社会的に関心が高まっている。この傾向は、行政訴訟においても見受けられる。例えば都市計画決定の違法性をめぐり市民が提訴する事例はこれまでに散見される（一般的には、処分性が認められない都市計画決定は、事業認可等の取消訴訟で認可の前提として同時に争点とされてきている）。従前は計画内容自体の違法性が争点となる場合がほとんどであったのに対して、近年では計画手続きの違法性が争点となる場合が多い。さらに、計画手続きの中でもPIに関する点について言及されつつあることを見逃さない。

一例として、小田急線連続立体交差化事業認可取消事件（第一審，2001.10.3，東京地裁）では、計画手続きに関する違法性として、公聴会が開催されなかったことや、公聴会や説明会で市民の意見が無視されたこと、多数派の意見が反映されなかった（理由が不明確である）こと、住民の意見がまったく聴かれていないこと、情報や資料が公開されなかったことなどが、原告である市民側から主張されている。ここに列挙した主張はどれもPIに関する点について言及していることがわかる。これらのうち、都市計画決定にさいして公聴会が開催しなくてはならないことが都市計画法第16条に規定されている<sup>2)</sup>ため、公聴会が開催されなかったことに対しては違法である直接的な根拠が条文として明確に存在する。しかし、公聴会や説明会で市民の意見が無視されたこと、多数派の意見が反映されなかった（理由が不明確である）ことのように、行政と市民の具体的なコミュニケーションに対しては、これらを違法とする直接的な根拠は存在しない。それにもかかわらず行政訴訟の場でこれらの主張が繰り返されていることから、計画手続きやPIに対する市民の関心の高さがうかがえる。

同様に、公費違法支出差止等請求事件（第一審，2001.3.15，静岡地裁）や、建築不許可処分取消請求事件（第一審，2003.11.27，静岡地裁），事業認可取消請求事件，収用裁決取消請求事件（第

一審，2004.4.22，東京地裁），事業認可取消請求事件，収用裁決取消請求事件，収用裁決取消請求事件（第一審，2005.5.31，東京地裁）などの訴訟においては，原告である市民が計画手続きやPIについて言及している．このように，近年，計画手続きの違法性をめぐる行政訴訟が散見されつつあり，市民の関心の高まりにより今後も増加するであろう．また，これらの行政訴訟においてPIにまで言及する市民の主張が見受けられる．

### 3.3 行政訴訟をめぐる司法判断の変化の兆候<sup>3)-9)</sup>

#### 3.3.1 司法制度改革と行政事件訴訟法の改正

計画決定行為に至るまでの計画手続きが適切に行われたか，特に計画手続きに違法がなかったかどうか，近年，行政訴訟で争点となりつつある．訴訟において違法性に関する唯一の判断基準は法にあるが，次項以降で述べるように，近年の行政訴訟においてこの法の解釈，すなわち司法の判断に変化が見受けられる．司法判断に変化が見受けられる背景には，司法制度改革や，それに伴う行政事件訴訟法の改正があるといえよう．すなわち，わが国における司法の考え方に変化が生じていると捕らえられる．本項では，この司法制度改革や，行政事件訴訟法についてレビューし，近年のわが国における行政訴訟に関する司法の考え方を概観する．

##### 3.3.1.1 司法制度改革

わが国の司法制度改革は，実質的には1999年7月に司法制度改革審議会が内閣に設置されたのを機に始まっている．司法制度改革審議会は，「21世紀の我が国社会において司法が果たすべき役割を明らかにし，国民がより利用しやすい司法制度の実現，国民の司法制度への関与，法曹の在り方とその機能の充実強化その他の司法制度の改革と基盤の整備に関し必要な基本的施策について調査審議すること」を目的に内閣に設けられ，63回の審議会と，公聴会などを経て，2001年6月に最終意見書を内閣に提出した．最終意見書では，「21世紀の我が国社会において司法に期待される役割」として「司法の役割」「法曹の役割」「国民の役割」の3つが示され，このうち「司法の役割」については，

「法の支配の理念に基づき，すべての当事者を対等の地位に置き，公平な第三者が適正かつ透明な手続により公正な法的ルール・原理に基づいて判断を示す司法部門が，政治部門と並んで，『公共性の空間』を支える柱とならなければならない。」

と記されている．これは，司法と行政の関係に着目すれば，行政に対して限定的であった司法の権限や機能を強化することを見据えているといえよう．司法制度改革審議会の最終意見書を受けて，同年11月には司法制度改革推進法が成立し，司法制度改革を総合的かつ集中的に推進するため，内閣に司法制度改革推進本部を置くことと規定された．これを受けて同年12月には司法制度改革推進本部が内閣に設置され，2002年3月には司法制度改革推進計画が閣議決定されている．同計画は，司法制度改革推進に当たっての基本的な考え方として，

「国民がより容易に利用できるとともに，公正かつ適正な手続の下，より迅速，適切かつ実効的にその使命を果たすことができる司法制度を構築し，高度の専門的な法律知識，幅広い教養，

豊かな人間性及び職業倫理を備えた多数の法曹の養成及び確保その他の司法制度を支える体制の充実強化を図り、並びに国民の司法制度への関与の拡充等を通じて司法に対する国民の理解の増進及び信頼の向上を目指し、もってより自由かつ公正な社会の形成に資することとするものとし、同法に定める基本方針に基づく施策を実施するために必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講ずることとする。」

と明示している。これは、近年の社会の変化や、行政改革をはじめとする社会・経済の構造改革に対応し得るように司法の機能を充実・強化させ、司法が国民にとってより身近になるよう、かつ実効的に機能し得るようにすることを念頭に置いたものである。すなわち、司法制度改革は、一面的には行政に対しても司法が十分に機能することを目指しているものであるといえよう。

### 3.3.1.2 行政事件訴訟法の改正

前述のような司法制度改革の考え方を受けて、国民の期待に応える司法制度の構築を目指す中で、民事司法制度の改革の一つとして「司法の行政に対するチェック機能の強化」が謳われている。これは、行政事件訴訟法の見直しを含めた行政に対する司法審査のあり方に関して、「法の支配」の基本理念の下に、司法及び行政の役割を見据えた総合的多角的な検討を行う必要があるという認識に基づいた考え方である。

前提として、裁判所は、統治構造の中で三権の一翼を担い、司法権の行使を通じて抑制・均衡システムの中で行政作用をチェックすることにより、国民の権利・自由の保障を実現するという重要な役割を有していると考えられている。しかしながら、1)行政庁に対する信頼と司法権の限界性の認識を基礎とした行政庁の優越的地位（政策的判断への司法の不介入、行政庁の第一次判断権の尊重、取消訴訟中心主義等）が認められており、その帰結として、抗告訴訟が制度本来の機能を十分に果たしていないこと、2)行政需要の増大と行政作用の多様化に伴い、伝統的な取消訴訟の枠組みでは必ずしも対処しきれないタイプの紛争（行政計画の取消訴訟等）が出現し、これらに対する実体法及び手続法それぞれのレベルでの手当が必要であること、3)行政事件の専門性に対応した裁判所の体制に関する問題点、により、司法の行政に対するチェック機能を強化する方向で行政訴訟制度を見直すことが必要であると認識されているのである。

基本的な見直しの考え方は、「権利利益の実効的救済の保障」として要約されるが、これは、行政訴訟制度を見直して、国家賠償や行政不服審査の制度と相まって、国や公共団体による権利利益の侵害を受けた者の救済を実効的に保障することができる制度とすることを意味している。すなわち、行政事件訴訟による国民の権利や利益の救済範囲の拡大が図られることの必要性が主張されている。これは、司法の立場に視点を当てるならば、行政によるさまざまな利害調整によって侵害される国民の権利や利害に対して救済を図るという司法権の本質的な役割が、より実効的に発揮されるような手続きとなることを目指しているものと捕らえ得るが、一方、行政の立場に視点を当てるならば、行政によるさまざまな利害調整に対して国民が自らの権利や利益を守るよう主張しやすくなるために、行政行為の瑕疵が訴えられやすくなり、行政が自らの行為の妥当性を十分に証する必要に迫られているものと捕らえ得る。

このように、行政事件訴訟法の改正をめぐって、司法の行政に対するチェック機能の強化が謳

われることにより、行政が自らの行為の妥当性を十分に示すことが必要となっていくものといえよう。近年のわが国において、特に行政訴訟をめぐって司法が目指しているのは、行政行為に対する国民からの問いかけなのである。

### 3.3.2 処分性の解釈の拡大

行政事件訴訟法の具体的な見直しの考え方のうち、「取消訴訟の対象、排他性、出訴期間」の中で「行政立法、行政計画、通達、行政指導などへの取消訴訟の対象の拡大」という項目が設定されている。これは、「多様な行政活動に対する関係において国民の権利救済の機会を広く確保する観点から、行政立法、行政計画、通達、行政指導などを取消訴訟の対象とすべきであるとの考え方」であると示されている。この考え方は、行政立法など多様な行政活動について、その違法を理由としてその取消しを求めることができる取消訴訟の対象とし、取消訴訟の対象を明確にするとともに、行政過程の初期の段階でその適法性を争う機会を広く確保して、国民の権利義務を明確にし、権利利益の侵害を事前に予防する機会を十分に確保しようとする趣旨の考え方である。

ここで、取消訴訟とは処分又は裁決の違法を理由として取消しを求める訴訟である（行政事件訴訟法第10条第2項）。また、取消訴訟の対象である「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」（行政事件訴訟法第3条第2項）は、一般に処分というが、「その行為によって、直接国民の権利義務を形成し、あるいはその範囲を確定することが、法律上認められているもの」と解釈されるのが一般的である。最高裁（1955.2.24）の定義によれば、この解釈の内容を処分性という。すなわち、処分性のない行政行為は訴訟の対象にならないといえる。

従来は、行政立法、行政計画など広く一般的な効力を有する行政活動については、計画や立法の段階では紛争はいまだ未成熟であるとして、また通達や行政指導などは、国民の権利義務を直接形成する法的効果がないとして、いずれも処分に当たらないとされる場合が多かった。すなわち、従来、計画の段階では、計画自体に処分性が認められてこなかった。しかしながら、計画の初期の段階から国民の権利や利益を侵害する可能性（すなわち、処分性）を認め、その適法性を争点にすることができるようにすることにより、国民の権利や利益の侵害を事前に予防する機会を確保しようという考え方が示されている。このように、国民の権利や利益の侵害を事前に予防するという観点から、処分性の解釈が、具体性を伴わない計画の段階をも包含するように拡大しているものと捕らえ得る。

このような考え方の変化は、判例にも見受けられる。たとえば、都市計画事業認可処分等取消請求事件（控訴審，1995.9.28，東京高裁）では、都市計画決定は、不特定多数の者に対して一般的抽象的な制約を課するものに過ぎないし、その段階においてはこれを争訟の対象とする成熟性が欠けているとして、処分性が認められないという判断が下されている。いわゆる青写真論である。従来判例では、このように都市計画決定そのものには処分性が認められないという判断が下されてきている。ところが、建築不許可処分取消請求事件（控訴審，2005.10.20，東京高裁）では、不合理な交通量予測に基づいているとして、従来は認められなかった都市計画変更決定（都市計画決定）の違法が認められる判断が下されている。これは、処分性が都市計画決定にも及ぶ

よう解釈される傾向を暗示しているものと捕らえ得る。また、都市計画決定に至る過程、すなわち計画手続きにおいて、行政による裁量権の逸脱行為について言及されていることは見逃せない。換言すれば、都市計画決定に至る手続きまたは判断の妥当性や合理性が問われているのである。このように、判例においても処分性の解釈が拡大され、具体性を伴わない計画の段階もその違法性が争点となり得る傾向にあることがわかる。

以上のように、処分性の解釈が拡大され、今後は都市計画決定やより上位の計画の違法性が争点化し得るだろう。同時に、これらの計画の策定に至る手続きや判断に対して、その妥当性や合理性が問われることも予想され得る。都市計画決定やそれよりも上位の計画の段階から、策定に至る妥当な、または合理的な手続きや判断が求められるであろう。行政訴訟においては、行政が計画の策定に至る手続きや判断の妥当性、合理性を示せなければ敗訴に至るという事態が想定され得る。

### 3.3.3 原告適格の解釈の拡大

行政事件訴訟法の具体的な見直しの考え方のうち、「原告適格、自己の法律上の利益に関係のない違法の主張制限、団体訴訟」の中で「原告適格の拡大」という項目が設定されている。これは、『処分又は裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有するもの』（行政事件訴訟法第9条）と定める規定について、処分の根拠となっている行政法規が原告の利益を個別具体的に保護していることを判断の基準としている旧来の判例で認められる範囲より原告適格を拡大する考え方であると示されている。この考え方は、判例のとり「法律上保護された利益」説によって認められている範囲より原告適格を拡大する趣旨で、原告適格に関する規定を改める考え方である。

ここで、最高裁（1978.3.14）の定義によれば、原告適格とは「処分の取消しを求めるにつき、法律上の利益を有する者。当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者」である。すなわち、原告適格とは、処分の取消訴訟を提起する資格を有していることを意味しており、原告適格を認められないと行政訴訟を提起することができないことになる。

従来は、原告適格について、行政事件訴訟法第9条にいう「法律上の利益」に当たるかどうかは行政法規が当該利益を個別具体的利益として保護しているかどうかによって決まるとする「法律上の利益説」が判例で確立している。すなわち、従来、当該法律やその施行令、あるいは施行規則まで解釈論を展開して原告適格の有無が決められ、侵害を受ける国民の権利や利益が処分の根拠となる行政法規によって保護されている利益である場合に限り原告適格が認められてきた。しかしながら、国民の権利や利益の救済の必要がある場合には、これに限らず原告適格を広く認めるべきであるという考え方が示されている。このように、国民の権利や利益の侵害を広く救済するという観点から、行政訴訟における原告適格の解釈が拡大しているものと捕らえ得る。

このような考え方の変化は、判例にも見受けられる。たとえば、事業認可取消請求事件・収用裁決取消請求事件（第一審、2004.4.22、東京地裁）では、起業地内の不動産について権利を有していないものについては、事業認定によりその権利若しくは法律上保護された利益が侵害され、

または必然的に侵害されると解すべき根拠は認められないとして、従来事業認定の取消しを求める原告適格が認められないという判断が下された。従来、事業認可処分の取消訴訟において、原告適格は事業地内の地権者にのみ認められ、事業地周辺住民には認められなかったのである。「法律上の利益」は、このように土地の所有権に対してのみ認められていたと解釈できよう。ところが、小田急線連続立体交差化事業認可取消事件（上告審，2005.12.7，最高裁）では、事業地周辺に居住する住民のうち当該事業が実施されることにより騒音、振動等による健康または生活環境に係る著しい被害を直接的に受けおそれのある者は、その取消訴訟における原告適格を有するといわなければならないとして、従来事業地内の地権者にのみ認められた原告適格が事業地周辺住民にも認められた。このように、判例においても原告適格の解釈が拡大され、必ずしも法令その他の規定によって保護されている（と解釈される）利益の範囲に限ってそれが侵害される場合に原告適格が認められるのではなく、国民の権利や利益の救済の必要がある場合には原告適格を広く認めるよう、原告適格の解釈が拡大する傾向にあることがわかる。

以上のように、原告適格の解釈が拡大され、従来よりも多くの市民に原告適格が認められるようになり、今後は行政訴訟そのものが従来よりも増加し得るだろう。

### 3.4 わが国の計画制度体系の整合性

建築不許可処分取消請求事件（控訴審，2005.10.20，東京高裁）では、都市計画変更決定が違法であることを理由として処分の取消しを請求することができるものというべきであるという判断が下されている。すなわち、この判例からは、処分の可否を判断するに当たって、その根拠となる決定にまで遡って違法性が問われつつあることが認められる。

このように、処分などの決定行為に関して根拠となる上位計画が存在する場合には、決定行為の妥当性や合理性が、根拠となる上位計画にまで遡って問われつつあることがわかる。換言するならば、上位計画の妥当性・合理性が認められるならば、それを根拠とした決定行為もまた妥当性・合理性が認められることになる。したがって、決定行為の妥当性・合理性を証するためには、それと上位計画に不整合がないこと、すなわち両者の間に整合性が確保されていることが示される必要がある。したがって、両者の関係が整合性のある体系になっていることが求められる。

しかしながら、都市計画（決定）については、都市計画法に規定されているものの、これより上流側に位置する、ネットワーク計画や路線別計画の構想段階に対する法律は整備されていない<sup>10)</sup>。つまり、都市計画決定の妥当性・合理性を証するために、その根拠となる上位計画に妥当性・合理性を求めても、両者の関係が必ずしも整合性のある体系となるように整備されているわけではなく、両者の整合性を根拠にできないのが現状である。今後、計画決定行為や処分の妥当性・合理性が上位計画に遡って問われ得るが、上位計画の妥当性や合理性を十分に示せないだけでなく、両者の関係が明確でなく整合性がないために上位計画が計画決定行為や処分の根拠となり得ない事態が想定される。このような上位計画との整合性を確保することがわが国の計画制度体系が抱える喫緊の課題であるといえよう。そのためにも、計画制度体系が見直されなくてはならないであろう。

### 3.5 結語

以上の状況を鑑みると、今後、計画手続きや PI のあり方が従前にも増して問われていくだろう中で、計画手続きや PI の妥当性、合理性を十分に証することが必要となる。また、計画手続きの瑕疵が争点化していることに対しては、第一に計画手続きの正当性、つまり、正当な計画手続きとは何か、その要件を明示する必要があるだろう。第二にその計画手続きの正当性を確認するための仕組みが必要となる。そして、その仕組みが PI に相当することになる。

計画手続きの正当性を証するために、まず計画制度体系自体が整合性を確保し得るように見直され計画が体系的に制度化される必要がある。このとき、同時に計画手続きや PI が計画制度体系の中に明確に位置付けられ、行政（計画主体）が PI を設計するために必要となる要件を明確化することが求められるといえよう。PI に着目すれば、これを設計するために必要となる要件を体系的に構築することが喫緊の課題なのである。

### 参考文献

- 1) 裁判所：<http://www.courts.go.jp/>.
- 2) 総務省：都市計画法，<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S43/S43HO100.html>.
- 3) 首相官邸（司法制度改革審議会）：司法制度改革審議会，  
<http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/index.html>.
- 4) 首相官邸（司法制度改革推進本部）：司法制度改革—司法制度改革審議会意見書（抜粋），  
<http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/report/ikensyo/bassui.html>.
- 5) 首相官邸（司法制度改革推進本部）：司法制度改革推進本部沿革図，  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/enkaku.html>.
- 6) 首相官邸（司法制度改革推進本部）：司法制度改革推進法の概要，  
[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/hourei/suisinhou\\_s.html](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/hourei/suisinhou_s.html).
- 7) 首相官邸（司法制度改革推進本部）：司法制度改革—司法制度改革推進計画，  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/keikaku/020319keikaku.html>.
- 8) 首相官邸（司法制度改革推進本部）：行政訴訟検討会における主な検討事項，  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/gyouseisosyou/dai31/31sankou5.pdf>.
- 9) 首相官邸（司法制度改革推進本部）：行政訴訟制度の見直しのための考え方と問題点の整理（今後の検討のためのたたき台），  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/gyouseisosyou/dai31/31sankou6.pdf>.
- 10) 屋井鉄雄：手続き妥当性概念を用いた市民参画型計画プロセスの理論的枠組み，土木学会論文集 D, Vol.62, No.4, pp.621-637, 2006.

## 4.PI をめぐる問題点の整理

### 4.1 緒言

これまでにさまざまに論じられてきた PI の構成要件は、理念的な整理の域を超えておらず、また非常に曖昧なレベルでしか議論されておらず、実際的な PI の場面をどれだけカバーできるかについて必ずしも考慮されていないことを前述した。繰り返しになるが、これまでに論じられてきた PI の構成要件に照らして、実際的な PI の場面で生じかねない問題点を試論としてまずは概念的に整理し、把握することが重要である。

本章では、はじめに一般的に論じられる市民の参画レベル (level of public involvement) の考え方を概観した上で、屋井<sup>1)</sup>の考え方に基づいて、本研究で考えるPIのコミュニケーションの要素とPIの構成要件を改めて明確にする。次に、PIの各コミュニケーションの流れをシミュレートし、PIの構成要件に照らして、実際的なPIの場面で生じかねない問題点（以下、「PIにおける問題点」）を概念的に整理し、把握するよう試みる。

### 4.2 PI のコミュニケーションと構成要件

#### 4.2.1 市民の参画レベル

本研究で考えるPIのコミュニケーションを明確化する前に、参考として、まずは市民の参画レベル (level of public involvement) の考え方を概観することとする。Grabowら<sup>2)</sup>は、Arnsteinの“ladder of citizen participation”やCoganら<sup>3)</sup>、IAP<sup>4)</sup>などを参考に、市民の参画レベルを次のような5段階に定義している：1)市民の啓発 (Public Awareness：市民に計画について啓蒙し、情報を与え続ける)、2)市民の教育 (Public Education：バランスのとれた客観的な情報を与えて、市民の理解を手助けする)、3)市民意見の把握 (Public Input：問題、選択肢、決定に関する市民からの意見を得るために、多様な機会を設ける)、4)市民との相互関係 (Public Interaction：市民とともに、市民の関心を確実に理解したり、市民の意見がどのように決定に影響を与えたかをフィードバックしたりする)、5)市民との連携 (Public Partnership：意思決定を市民に委ねて、行政がその決定を実行する)。

なお、PI の各レベルはプロセス上の段階を意味するものではなく、市民のかかわり方の水準を意味するものとしてとらえられていることに注意する。これらのうちどれか1つのレベルを選択してPIを実施するのではなく、複数のレベルを組み合わせ、また柔軟にレベルを変えながらPIを実施することが求められている。

#### 4.2.2 PI のコミュニケーションと PI の構成要件の仮定

このような一般的な知見を参考に、屋井は、1)を市民に計画に気付かせるための広報等の情報公開レベル、2)を市民の理解増進のための説明会等を含む知識提供レベル、3)をオープンハウスなどを含む様々な対話型PIを活用した市民の意見やアイデアの収集レベル、4)を市民の考え

や関心が確認され、決定に如何に影響したかがフィードバックされるレベル、5)を市民に決定を委ね、その決定に従って行政が実行するレベルと説明し、対象とするPIと照らし合わせて、1)から4)で抽出されるPIのコミュニケーションの要素を「公開」、「説明」、「対話」、「反映」として示している<sup>1)</sup>。さらに、これら4要素の成立要件がPIの構成要件であるとし、それらを「手続き・情報の透明性」、「説明方法の説得性」、「対話機会の充分性」、「意見反映の納得性」としている。

本研究では、屋井<sup>1)</sup>の考え方を踏襲し、計画主体の視点からPIのコミュニケーションを「公開」、「説明」、「対話」、「反映」とし、PIの構成要件をこれらのコミュニケーションに対応させて、順に、

「現状の問題や計画の存在、計画手続き、PIプロセスなどあらゆる情報を、早い段階から公開し、市民に行き届かせること」

「計画の早い段階からあらゆる情報を詳細にわかりやすく市民に説明すること」

「市民に発言する機会を適切に提供して、市民の質問に対して明確に応答すること」

「市民の意見内容を検討し、理解可能な検討結果に基づき計画内容や計画手続きに反映する／しないこと」

と、仮定する。ここで、実際的にはまず公開が行われ、公開が成立した上で説明が、説明が成立した上で対話が、対話が成立した上で反映がそれぞれ成立可能であると考えられる。また、これらはプロセス上の段階ではなく、このような前提の下で並行して図られるという構図があることに注意する(図4-1参照)。

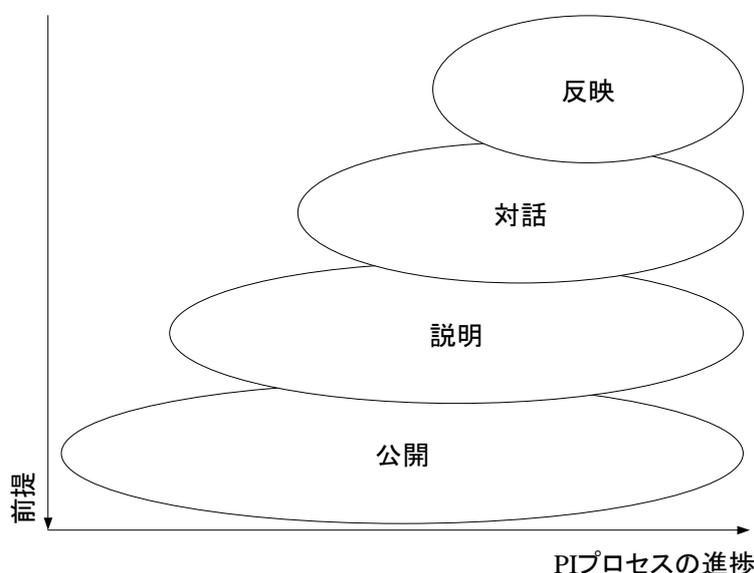


図4-1 PIのコミュニケーション間の関係概念図

### 4.3 PIにおける問題点の概念的整理

計画主体がPIを実施するさいには、PIがその構成要件を満たすようにすることが必要となる。

しかしながら、理念に基づいて計画主体が PI の手段を選択しているにもかかわらず、社会的に受容しがたい影響が生じる場合が想定され得る。ここでは、PI の各コミュニケーションの流れをシミュレートし、計画主体が PI の構成要件に照らして選択するコミュニケーションの戦略と、それに対する市民の反応として起こり得る事態（将来的なリスクを含む）を、問題点として概念的に整理する。

### **4.3.1 公開**

#### **4.3.1.1 前提**

公開レベルでの前提として、各主体の意識や行動を次のように想定する。市民は、はじめは現状の問題や計画の存在についてまったく気付いていないものとする。一方、計画主体は、PI のコミュニケーションを市民と図るために、対象となる市民に現状の問題や計画の存在、PI プロセスについての情報を、早い段階から公開して、市民に行き届かせようとする。こうすることで、計画主体は PI の構成要件を満たそうとしている。

#### **4.3.1.2 コミュニケーションの流れ**

はじめに、計画主体がさまざまな情報を公開し、周知活動を行う。このとき、情報の透明性を高めるために、計画主体は、政策形成過程の情報のように内容が未確定であっても、情報を公開しようとする。このとき、計画主体が公開した情報に対して、受けて側の市民が鵜呑みにしてしまう可能性は排除できないであろう。況して公開された情報に利害に関する内容が含まれていれば、市民が公開された情報に対して敏感に反応することも少なくないだろう。情報がいくら未確定であるとはいえ、それらの情報が公開されることによって市民の誤解を招いてしまう事態が起こり得る。たとえば一部の地域の地価が下落するという噂が立つことによって市民が不安になるなどのような社会的な混乱や、公的な買い取りを予定している土地を予め購入するなどのような市民の機会主義的行動（によって、買い取りの総費用が増大することが生じてしまいかねない）を招いてしまいかねない<sup>5)</sup>。このような情報の公開方法は非合理的である。

一方、このような事態に陥らないよう、計画主体が市民の誤解を招かないようにするために、内容が未確定の情報を非公開にする。このとき、計画主体は公開した情報以外にも情報を所持していることになる。すると、情報を所持しているにもかかわらずそれを公開しないということにより、計画主体が情報を隠蔽していると捕らえられ、批判を受けてしまう。また、同時に、内容が確定するのを待って情報を公開することになるため、情報を公開する段階が遅くなってしまいうという事態も起こり得る。

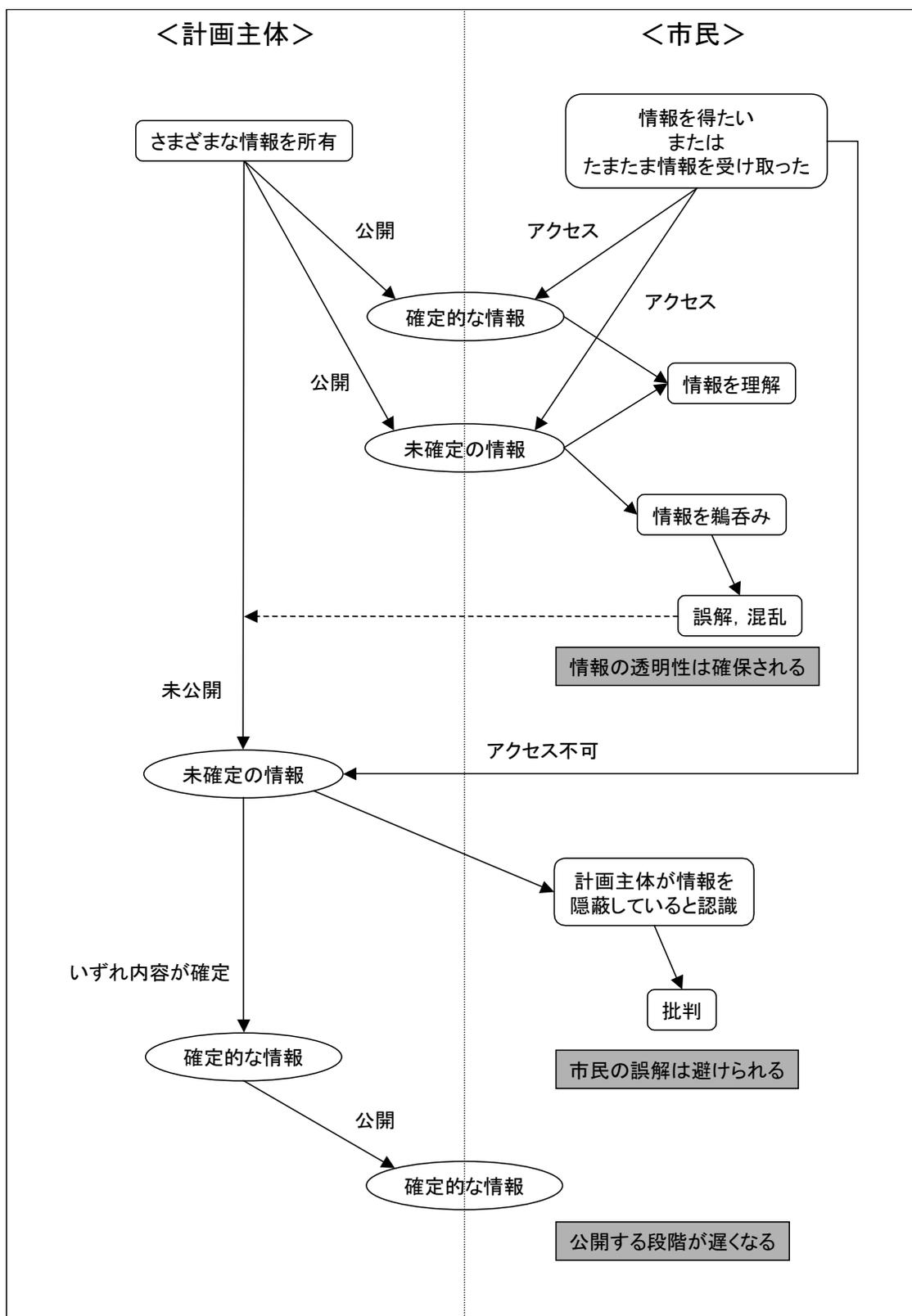


図4-2 公開レベルの流れ

### 4.3.1.3 公開をめぐる問題点

以上のシミュレートから、公開をめぐる問題点は、表 4-1 のように整理される。

表4-1 情報を公開する段階と公開する内容に関して起こり得る事態

コミュニケーション要素 成立のための理念	計画主体が選択する手段	起こり得る事態
情報の透明性を高めた い	政策形成過程の情報な ど、内容が未確定であっ ても情報を公開する	未確定の情報を鵜呑み にしてしまうなどのよう に、市民の誤解を招きか ねない
市民の誤解を招かない ように公開したい	内容が未確定の情報を 非公開にする	情報が隠蔽されていると いう批判を受けかねない 。情報を公開する段階 が遅くなってしまう

## 4.3.2 説明

### 4.3.2.1 前提

説明レベルでの前提として、各主体の意識や行動を次のように想定する。市民は、公開されている情報を得た上で、計画や議論について早い段階からより詳細に知ろうとする。一方、計画主体は、説明責任を果たすべく、早い段階からあらゆる情報について詳細にかつわかりやすく説明しようとする。こうすることで、計画主体は PI の構成要件を満たそうとする。

### 4.3.2.2 コミュニケーションの流れ

まず、計画主体は、情報を公開した後、計画の早い段階から説明しようとする。しかしながら、計画の早い段階では、説明内容が未確定であるため、説明が曖昧になってしまう。したがって、説明に説得力が伴わず、市民が理解しにくい事態が起こり得る。このような説明方法は非合理的である。そこで、計画主体はもう一つの選択肢として、内容が確定的になる時期を待ち、具体的かつ詳細な説明をしようとする。しかしながら、それでは説明する段階がおそくなってしまい、早い段階からの説明を要求する市民がいる場合には、市民の不満を買ってしまう。

また、計画主体は詳細に説明しようとする。このとき、専門的・技術的な内容が含まれる。しかしながら、一般的には市民が専門的・技術的な知識を有さないために、市民が説明を理解し得ないという事態が起こり得る。このような説明方法は非合理的である。一方、計画主体は別の選択肢として、わかりやすい説明が可能な内容だけ専門的・技術的な内容を説明しようとする。しかし、説明されない内容が残ってしまうために、説明すべき内容が隠蔽されていると認識される。または、説明不足だと認識されてしまう。

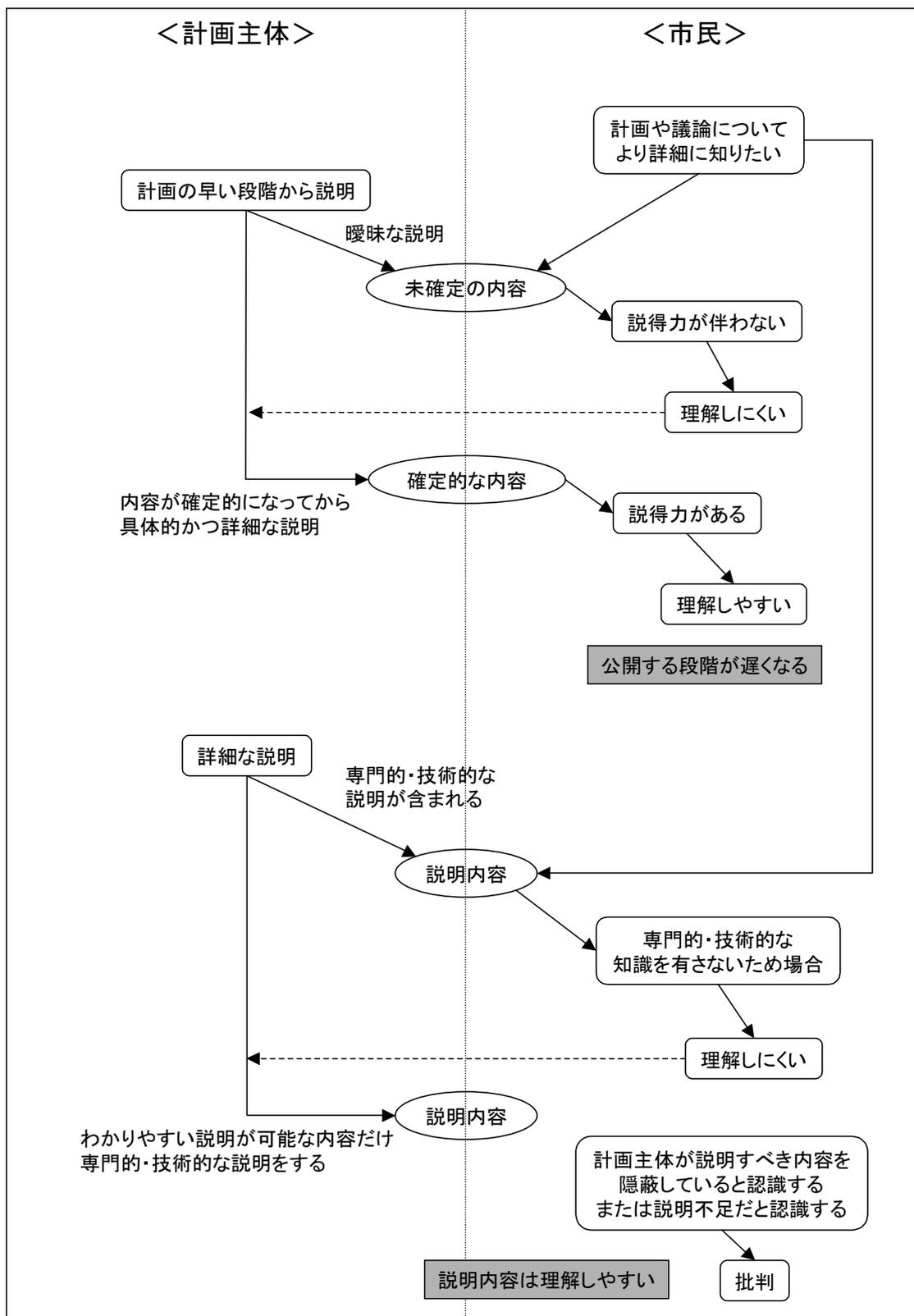


図4-3 説明レベルの流れ

### 4.3.2.3 説明をめぐる問題点

以上のシミュレートから、説明をめぐる問題点は、表 4-2、表 4-3のように整理される。

表4-2 説明の段階と説得力に関して起こり得る事態

コミュニケーション要素 成立のための理念	計画主体が選択する手段	起こり得る事態
計画の早い段階から説明したい	計画の早い段階から説明する	説明内容が曖昧になり、市民の理解を得にくい ため、説明が批判を受けかねない
説得力のある説明をしたい	内容が確定的になる時期を待ち説明する	内容が確定的になってからの説明について批判を受けかねない。説明する段階が遅くなる

表4-3 詳細な説明と市民の理解に関して起こり得る事態

コミュニケーション要素 成立のための理念	計画主体が選択する手段	起こり得る事態
詳細に説明したい	専門的・技術的な内容をも詳細に説明する	説明内容が難解な場合には市民の理解を得にくい。そのため、説明が形式的だと批判を受けかねない
市民が理解しやすいように説明したい	専門的・技術的な内容を、わかりやすく説明する範囲でのみ説明する	説明すべき内容が隠蔽されているという批判を受けかねない(説明不足)

### 4.3.3 対話

#### 4.3.3.1 前提

対話レベルでの前提として、各主体の意識や行動を次のように想定する。市民は、説明レベルまでに理解した内容に基づいて、1)議論に加わりたい、2)質問したい、3)自らの意見について検討してもらいたい、4)自らの意見を計画内容や手続きに反映してもらいたい、などの理由により、対話の機会を得ようとしている。一方、計画主体は、計画内容や計画手続きに対する市民の関心やニーズを把握すべく、また市民の質問に回答すべく、市民に対話する機会を適切に提供しようとする。こうすることで、計画主体はPIの構成要件を満たそうとしている。

#### 4.3.3.2 コミュニケーションの流れ

計画主体は、市民の関心・ニーズや市民の質問の内容に着目し、それらの内容が充分に取り交わされるように対話機会を設定しようとする。したがって、対話機会が充実するにつれて、対話の内容に重複が多くみられるようになると、対話機会が充分であると判断する。しかし、まだ直接対話機会を得ていない市民は、自らに対話機会が与えられないことに不満を抱く。つまり、市民に対話機会が充分であると認識されないという事態に陥る。一方、計画主体は、市民に対話機会が充分であると認識されるために、対話が量的に市民に満足されるように機会を設定しようと

する。したがって、市民の（個別の）要望に応じて、対話機会を設定する。しかし、市民の要望が（個別的に）ある限り、半永久的に対話機会を設定し続けなくてはならない。また、そのため、計画手続きを遅延するなどの手段に利用されかねない事態が起こり得る。

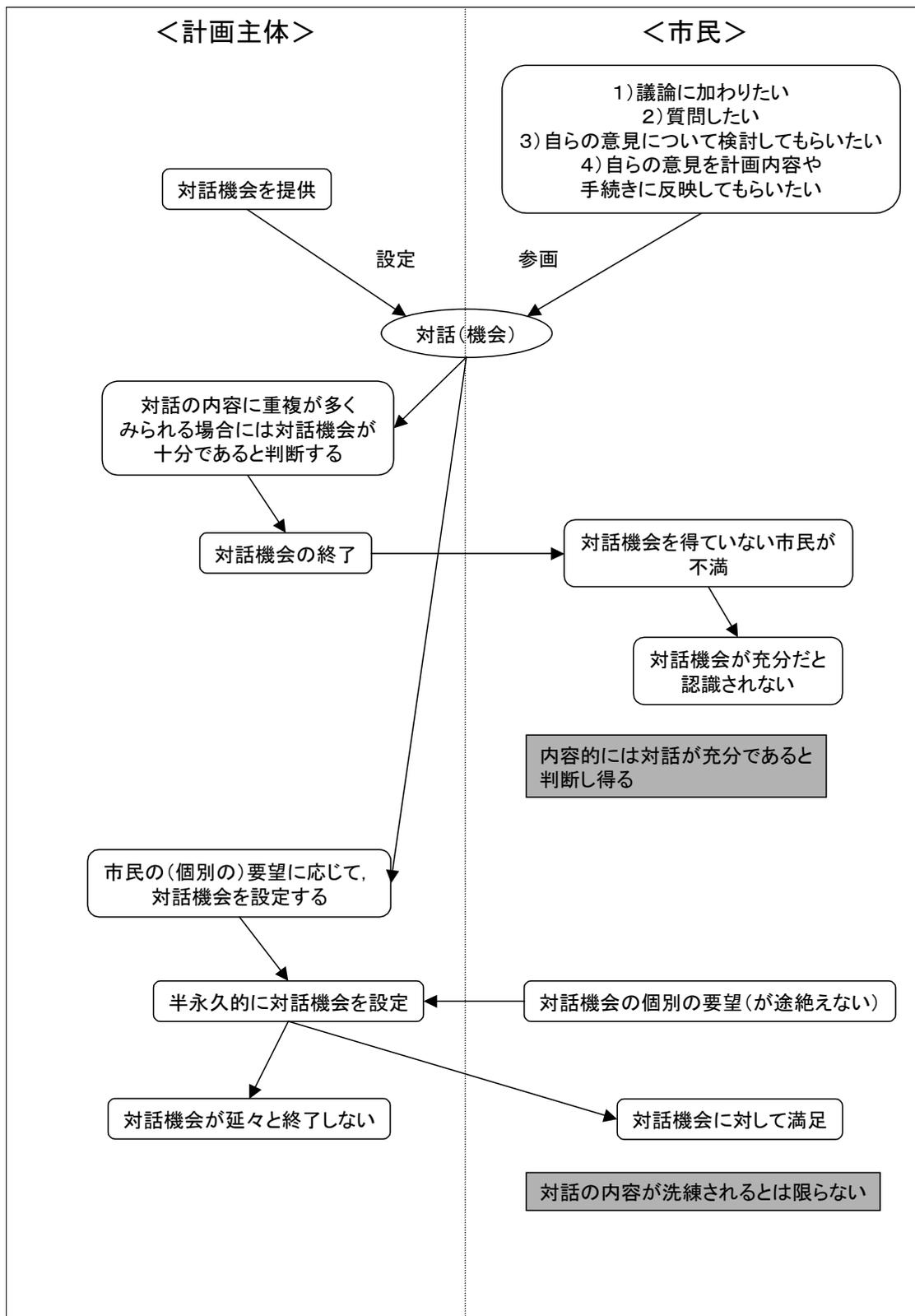


図4-4 意見把握レベルの流れ

### 4.3.3.3 対話をめぐる問題点

以上のシミュレートから、対話をめぐる問題点は、表 4-4 のように整理される。

表 4-4 対話の内容と量的な対話機会に関して起こり得る事態

コミュニケーション要素 成立のための理念	計画主体が選択する手段	起こり得る事態
対話（内容）が充分に 取り交わされるように機 会を設定したい	対話の内容に重複が多く みられる場合には、対話 機会が充分であると判断 する	まだ直接対話機会を得てい ない市民が不満を抱く（市民 に対話機会が十分であると 認識されない）
対話が量的に市民に満 足されるように機会を設 定したい	市民の（個別の）要望に 応じて、対話機会を設定 する	市民の要望が（個別に）ある 限り、半永久的に対話機会 を設定し続けなくてははいけ ない。そのため、計画手続きを 遅延するなどの手段に利用 されかねない

## 4.3.4 反映

### 4.3.4.1 前提

反映レベルでの前提として、各主体の意識や行動を次のように想定する。市民は、対話レベルで発言した自らの意見が計画内容や手続きに反映されるか、反映されるならどのように反映されるかに興味がある。つまり、結果的に自らの意見が反映されていることが、市民にとって重要な事項である。一方、計画主体は、市民から収集した意見の内容（関心やニーズ）について検討し、理解可能な検討結果に基づき計画案や計画手続きに反映しようとする（またはしない）。さらに、その検討経過について市民に説明、または回答しようとする。こうすることで、計画主体は PI の構成要件を満たそうとしている。

### 4.3.4.2 コミュニケーションの流れ

計画主体は市民から収集した意見の内容（関心やニーズ）を検討し、理解可能な検討結果に基づいて計画案や計画手続きに意見を反映しようとする。しかしながら、必ずしも市民の意見を反映させられるわけではなく、反映するのに適していると判断するもののみ反映することになり、検討経緯に着目すれば、この判断が理解可能なものであることが重要である。したがって、計画主体は、その判断について、つまり意見の反映・未反映に至った検討経緯について詳細に説明しようとする。PI の構成要件を満たそうとする。一方、市民は、結果として意見が反映されたのか、またはされなかったのかに主な関心をもつだろう。すなわち、結果として意見が反映されていれば意見反映に納得し、結果として意見が反映されていなければ意見反映に納得しないという場合が想定され得る。このような場合に、計画主体がいくら検討経緯が適切であることを説明しても、結果的に意見が反映されなかったことに対して市民の納得を得られない。市民は、PI のコミュニケーションを通じたのに計画内容や計画手続きが変わらないため、PI のコミュニケーションが無駄なものであると認識し、そのようなシステムを批判しかねない。しかし、計画

主体としては、あくまでも PI プロセスが適切であるかどうかを議論しようとするため、意見反映結果について議論しようとする市民と論点が異なってしまう事態が起こり得る。

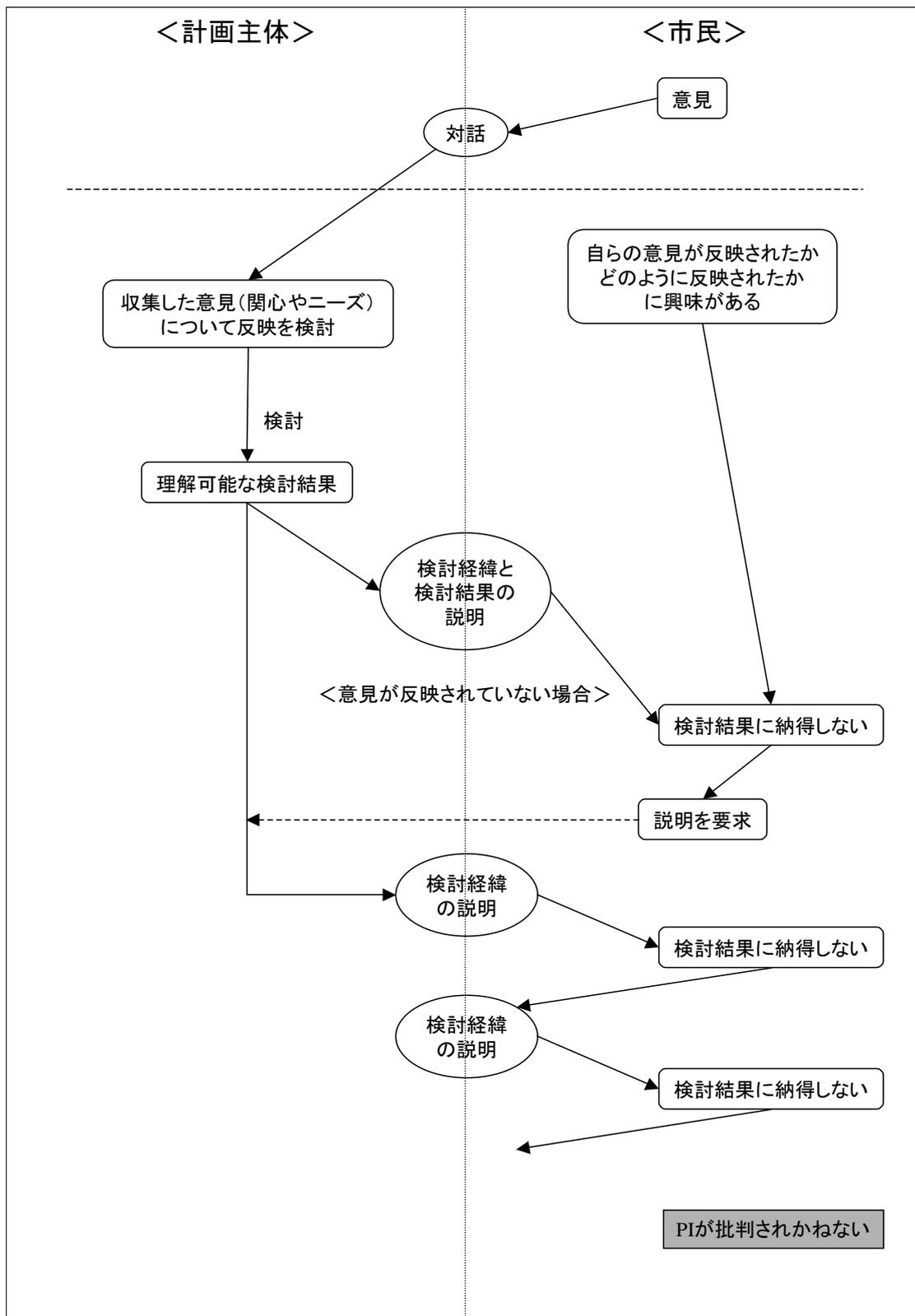


図4-5 反映レベルの流れ

#### 4.3.4.3 反映をめぐる問題点

以上のシミュレートから、反映をめぐる問題点は表 4-5のように整理される。

表4-5 応答に関して起こり得る事態

コミュニケーション要素 成立のための理念	計画主体が選択する手段	起こり得る事態
市民が納得する検討過程を経て意見を反映したい	意見の反映・未反映に至った検討過程について詳細に説明する	市民が意見反映の結果に納得しない場合に、コミュニケーションをも批判されかねない

#### 4.4 結語

本章では、一般的に論じられる市民の参画レベルの考え方を概観した上で、本研究で考えるPIのコミュニケーションの要素とPIの構成要件を改めて明確にした。次に、PIの各コミュニケーションの流れをシミュレートし、仮に設定したPIの構成要件に照らして、実際的なPIの場面で生じかねない問題点を概念的に整理した。その結果を、表 4-6に示す。

次章では、市民や計画主体のPIに対する意識を分析して、概念的に把握したも問題点が生じかねないことを示し、考察を通じてPIの構成要件を検討・構築するための基礎的な知見を得る。

表4-6 実際のなPIの場面で生じかねない問題点の概念的整理

コミュニケーション要素	コミュニケーション要素成立のための理念	計画主体が選択する手段	起こり得る事態
公開	情報の透明性を高めたい	政策形成過程の情報など、内容が未確定であっても情報を公開する	未確定の情報を鵜呑みにしてしまうなどのように、市民の誤解を招きかねない
	市民の誤解を招かないように公開したい	内容が未確定の内容を非公開にする	情報が隠蔽されているという批判を受けかねない。情報を公開する段階が遅くなってしまう
説明	計画の早い段階から説明したい	計画の早い段階から説明する	説明内容が曖昧になり、市民の理解を得にくいいため、説明が批判を受けかねない
	説得力のある説明をしたい	内容が確定的になる時期を待ち説明する	内容が確定的になってからの説明について批判を受けかねない。説明する段階が遅くなる
	詳細に説明したい	専門的・技術的な内容をも詳細に説明する	説明内容が難解な場合には市民の理解を得にくい。そのため、説明が形式的だと批判を受けかねない
	市民が理解しやすいように説明したい	専門的・技術的な内容を、わかりやすく説明する範囲でのみ説明する	説明すべき内容が隠蔽されているという批判を受けかねない(説明不足)
対話	対話(内容)が充分に取り交わされるように機会を設定したい	対話の内容に重複が多くみられる場合には、対話機会が充分であると判断する	まだ直接対話機会を得ていない市民が不満を抱く(市民に対話機会が十分であると認識されない)
	対話が量的に市民に満足されるように機会を設定したい	市民の(個別の)要望に応じて、対話機会を設定する	市民の要望が(個別に)ある限り、半永久的に対話機会を設定し続けなくてはならない。そのため、計画手続きを遅延するなどの手段に利用されかねない
反映	市民が納得する検討過程を経て意見を反映したい	意見の反映・未反映に至った検討過程について詳細に説明する	市民が意見反映の結果に納得しない場合に、コミュニケーションをも批判されかねない

## 参考文献

- 1) 屋井鉄雄：手続き妥当性概念を用いた市民参画型計画プロセスの理論的枠組み，土木学会論文集 D, Vol.62, No.4, pp.621-637, 2006.
- 2) Grabow, S., Hilliker, M., and Moskal, J.: Comprehensive planning and citizen participation,

*University of Wisconsin-Extension Cooperative Extension Community, Natural Resource and Economic Development Programs, 2004.*

- 3) Cogan, A., and Elaine: Planning analysis: The theory of citizen participation, In B. Parker class materials, University of Oregon, 1999.
- 4) International Association for Public Participation: The IAP2 Public Participation Spectrum, 2000.
- 5) 羽鳥剛史, 小林潔司: プロジェクト情報の開示と機会主義的行動, 土木学会論文集 D, Vol.62, No.3, pp.31-368, 2006.

## 5.市民の意識からみたPIをめぐる問題点に対する考察

### 5.1 緒言

前章までに概念的に把握したPIにおける問題点が、実際に生じかねないものであることを示すための論拠として、本章では市民のPIに対する意識を分析する。また、それらの考察を通じて、PIの構成要件を検討・構築するための基礎的な知見を得ることが本章の目的である。具体的には、各コミュニケーション要素に対して起こり得る問題が解決または軽減するために不足している視点を考察することで、本研究で仮に設定したPIの構成要件ではカバーしきれない概念を抽出する。さらに、抽出した概念に対して、PIの構成要件を検討する方向性を探る。

### 5.2 対象事例と使用するデータ

市民の意識のデータには、高速横浜環状北西線<sup>1),2)</sup>（構想段階までは、「(仮称)横浜環状北西線」)のPIにおいて計画主体が把握し公表した市民の意見と、同計画の沿線住民を対象として著者らの研究室が2006年1月に実施したPIに関する事後の意識調査を用いる。

高速横浜環状北西線は、横浜市青葉区下谷本町を起点とし、同都筑区川向町を終点とする延長7.1kmの自動車専用道路であり、東名高速道路(横浜青葉インターチェンジ)と第三京浜道路(港北インターチェンジ)を結ぶものである。現在事業中の横浜環状北線と一体となり、横浜市北西部と横浜都心や臨海部との連絡強化がはかられるものであり、道路延長約7.1kmのうち、トンネル構造の延長は約4.2km、効果構造の延長は約2.9kmと想定されている。横浜市と国土交通省および首都高速道路株式会社が計画主体(都市計画決定の権者は神奈川県)となつて2003年6月に同道路の計画検討を開始し、2005年8月に「概略計画」を取りまとめている。このうち、初期の段階からPIを導入している。

高速横浜環状北西線の概略計画を立案するに当たって、手続きの透明性、客観性、公正さを確保するため、計画主体は「(仮称)横浜環状北西線」有識者委員会を設置し、公正中立な立場からPIプロセスについて助言、評価を求めることとしている。有識者委員会の掌握事項は、1)市民等の意見の把握、整理、分析に関する助言、2)PI手法や進め方についての助言、3)概略計画策定の手続きにおいて配慮すべき事項に関する助言、4)その他必要な事項、となっている。

また、計画検討の開始から「概略計画」のとりまとめまでの構想段階の計画検討の流れは、「交通改善上の懸念・ニーズと(仮称)横浜環状北西線の必要性」段階と「計画のたたき台の提示と概略計画の検討」段階の2つの段階からなる「計画検討プロセス」と、それぞれの段階でPI手法を用いて情報の提供と意見の把握を実施する「PIプロセス」で構成された。また、「計画のたたき台の提示と概略計画の検討」段階はさらに「計画のたたき台」、「概略計画の検討状況」、「『概略計画』の案」3段階に分けて計画検討が進められた。本研究では、このうち全4段階で計画主体がとりまとめた「みなさまの声」を用いることとする。なお、把握された意見の数(発言人数)

は、順に、5,721, 1,031, 約 870, 4,164 であった。約と表示しているものは、地域住民から意見を聴く会などの会合において、発言者数を正確に把握していないことによると考えられる。

一方、同計画の沿線住民を対象として著者らの研究室が 2006 年 1 月に実施した PI に関する事後の意識調査は、訪問配付・訪問回収（一部投函、郵送回収）形式で行い、449 部配付し、312 部回収した（回収率 69%）。なお、本調査ではさまざまな項目について質問しているが、調査最後尾の自由回答欄に示された意見を主に扱うこととするため、調査項目の詳細は省略する。

以下では、これら 2 つの意見データを「みなさまの声」、「東工大調査」と呼ぶこととする。



図5-1 高速横浜環状北西線の位置<sup>1)</sup>

### 5.3 各レベルに対応した市民の意見の傾向

#### 5.3.1 公開

情報を公開する段階と公開する内容に関して起こり得る事態を整理すると、「計画主体が、情報の透明性を高めるために、政策形成過程の情報など、内容が未確定であっても情報を公開すれば、未確定の情報を鵜呑みにしてしまうなどのように、市民の誤解を招きかねない。しかし、市民の誤解を招かないように、内容が未確定の情報を非公開にすれば、情報が隠蔽されているという批判を受けかねず、また、情報を公開する段階が遅くなってしまう」ということである。

みなさまの声では、「たたき台はもう決定しているように見える。不安だ。後づけで説明しているだけなのでは」、「たたき台として、代替案が示されておらず、すでに決定したのではないかと誤解されているのではないか」、「事業者の側には『策定されるべき計画』が準備されているの

ではないかと理解している市民は多く、PI手法の導入への不信をもたらしつつあります」などのように、内容が未確定であっても、市民が情報を確定的にとらえてしまい、不信や誤解に至るといふ市民の意識が見受けられた。一方で、「隠したり逃げたりするのが一番いけない。早めに資料をだしたほうが、意見をもらえて対策が考えられる」、「具体的な情報が概略計画の案で示すとなると、計画が先に進んでしまうことになり不安だ」などのように、内容が具体的になる前の情報が早い段階で公開されなければ、情報不足のまま計画策定プロセスが進行すると心配する市民の意識も見受けられた。

以上のような市民の意識の傾向から、公開のさいに、内容が未確定の情報が公開されていると、市民がその情報を確定的にとらえてしまい、誤解に至り得る一方で、内容が未確定の情報が非公開であれば、市民は情報が公開されていないことを危惧することが確認された。したがって、計画主体が、政策形成過程の情報など、内容が未確定であっても情報を公開すれば、市民が確定の情報を鵜呑みにしてしまい、市民の誤解を招きかねないが、一方で、内容が未確定の情報を非公開にすれば、情報が隠蔽されているという批判を受けかねないということが示唆された。

### 5.3.2 説明

はじめに、説明の段階と説得力に関して起こり得る事態を整理すると、「計画主体が計画の早い段階から説明を行えば、計画の早い段階ゆえに計画内容が曖昧になり、市民の理解を得にくいため説明が批判を受けかねない。しかし、説得力のある説明をするために内容が確定的になる時期を待って具体的かつ詳細な説明をしようとすれば、内容が確定的になる前に行うPIの意義が薄れる上に、説明する段階が遅くなってしまうことが批判を受けかねない」ということである。

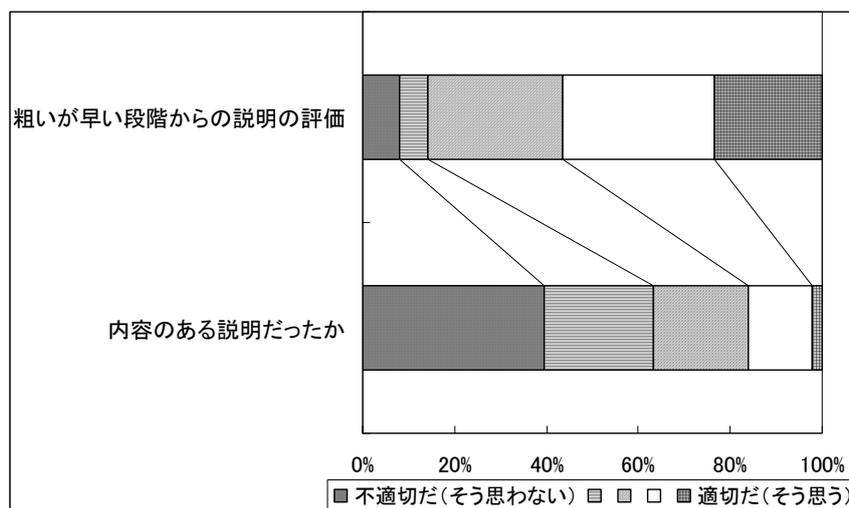


図5-2 説明の段階と説得力に関する市民の意識 (東工大調査による, N=180, 212)

図 5-2は、PIにおける説明の段階と説得力に対する市民の意識を示している (東工大調査)。高速横浜環状北西線の構想段階でのPIについて、「計画が決まってから詳細な情報を提供するのでは遅いことから、まだ何も決まっていない段階の粗い情報であっても、出来る限り提供してPI

を進めたこと」と「計画内容が定まっていない構想段階において、それなりに内容のある説明が行われたと思いますか」の2つの設問に対して、前者は「適切だ」から「不適切だ」まで、後者は「そう思う」から「そう思わない」までそれぞれ5段階で回答を得たものである。これによると、説明の段階に対して、粗い情報であっても早い段階から説明したことが高く評価されているが、一方で説明の説得力に対して、説明内容に説得力があったとは評価できないという傾向が読み取れる。

一方、みなさまの声においても、「このように決まる前の情報を早く出して、意見を聴きながら検討していることはとてもよいことである。」や「行政が構想の段階から市民の意見を聞き、情報を提供する事は良い事だと思います。」などのように、計画の早い段階から説明したことが評価されているのと同時に、「段階は踏んでいるけれども、そこに必要なものが織り込まれていないという話だ。将来交通量などが抜けているから、中身の無いものをいくら段階踏んでやっても、それはナンセンスじゃないか。それを出してからPIじゃないと、PIとは言えないんじゃないか。」や「パンフレットの内容などが難かしい為、早い段階若者興味を引かないもう少しわかりやすく」などのように、説明内容に説得力が欠けていたことが指摘されている。

また、「オープンハウスや広報などで知らせていた、と行政側は説明するが、実際こちらには伝わってくる感じがなかった。一応形だけやっていた、という印象がぬぐえない。各自治体への説明会が開かれた頃には、もうすでに変更のできない、決まったものであった。説明も同じことのくり返しだった。」などのように、内容が確定的であると認識された場合に、説明の段階が遅すぎることに對する批判が見受けられた。

以上のような市民の意識の傾向から、説明のさいに、市民は計画の早い段階からの説明を要求している一方で、その説明内容に対して説得力、つまり具体性や詳細さ（あるいはわかりやすさ）を要求しているということをつらえ得る。したがって、計画主体は、計画の早い段階から説明を行えば、説明できる計画内容が曖昧にならざるを得ない場合に、市民の理解を得にくいために説明を批判されかねないが、一方で、説得力のある説明をするために内容が確定的になる時期を待って具体的かつ詳細な説明をしようとすれば、説明する段階が遅くなってしまうことが批判されかねないということが示唆された。

次に、詳細な説明と市民の理解に関して起こり得る事態を整理すると、「計画主体が、理解するには知識が必要とされるような専門的・技術的な内容をも詳細に説明しても、説明内容が難解な場合には市民の理解を得にくい為、説明が形式的だと批判を受けかねない。しかし、専門的・技術的な内容をわかりやすく説明し得る範囲でのみ説明しても、説明すべき内容が隠蔽されているという批判を受けかねず、説明不足だと認識されてしまいかねない」ということである。

前述の通り、みなさまの声では、「段階は踏んでいるけれども、そこに必要なものが織り込まれていないという話だ。将来交通量などが抜けているから、中身の無いものをいくら段階踏んでやっても、それはナンセンスじゃないか。それを出してからPIじゃないと、PIとは言えないんじゃないか。」や「パンフレットの内容などが難かしい為、早い段階若者興味を引かないもう少しわかりやすく」などのように市民に指摘されているが、前者は「必要な議論はすべて説明す

べきだ」という主張，後者は「説明内容が難解であり，もっとわかりやすい説明をすべきだ」という主張であるとそれぞれ解釈し得るだろう。すなわち，このような意見から，計画主体が専門的・技術的な内容をも詳細に説明すれば，「もっとわかりやすい説明をすべきだ」と批判を受けかねない。このとき，市民の理解を得ない説明は，形式的だととらえられかねないだろう。しかし一方，わかりやすく説明し得る範囲でのみ専門的・技術的な内容を説明すれば，「必要な議論がすべて説明されていない」と批判を受けかねない。このとき，説明すべき内容が隠蔽されているととらえられかねないだろう。市民の意識の傾向から，このような事態が生じかねないことが示唆された。

### 5.3.3 対話

対話の内容と量的な対話機会に関して起こり得る事態を整理すると，「計画主体が，対話内容が充分に取り交わされるように機会を設定し，対話の内容に重複が多くみられる場合には対話機会が充分であると判断すれば，まだ直接対話機会を得ていない市民が不満を抱きかねない（市民に対話機会が十分であると認識されない）。しかし，対話が量的に市民に満足されるように，市民の（個別の）要望に応じて対話機会を設定すれば，市民の要望が（個別に）ある限り，半永久的に対話機械を設定し続けなくてはならず，計画手続きを遅延するなどの手段に利用されかねない」ということである。

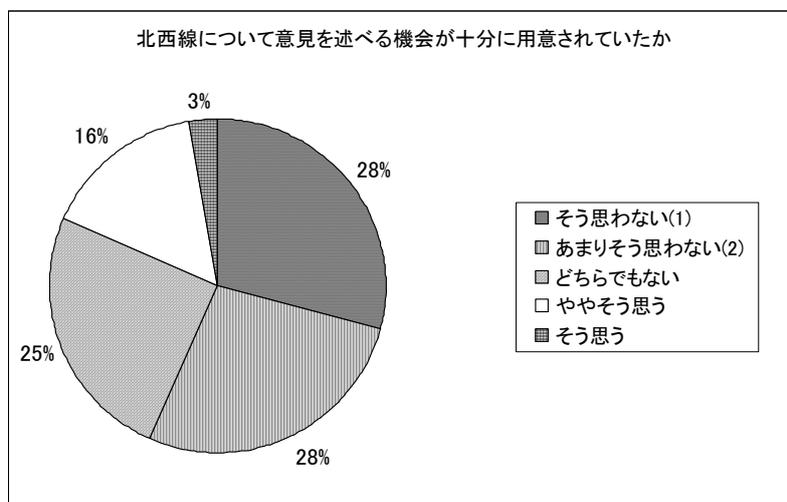


図5-3 対話機会の充分さに対する市民の意識（東工大調査による，N=185）

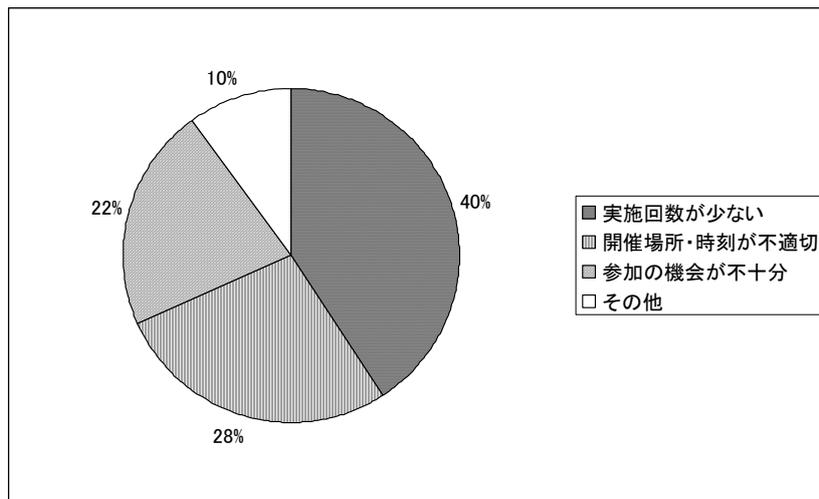


図5-4 図5-3で「そう思わない」「あまりそう思わない」理由（東工大調査による，複数回答可，N=152）

図5-3は，対話機会の充分さに対する市民の意識を示している（東工大調査）．高速横浜環状北西線の構想段階でのPIについて，「オープンハウス，地域住民からご意見を聴く会，はがき，フリーダイヤルなど，北西線について意見を述べる機会が十分に用意されていたと思いますか」の設問に対して，「そう思う」から「そう思わない」まで5段階で回答を得たものである．また，これに対して「そう思わない」「あまりそう思わない」と回答した場合の理由（複数回答可）を図5-4に示している．

図5-3より，高速横浜環状北西線のPIにおける対話機会について，市民は不十分であると認識している傾向があることが読み取れる．また，図5-4より，その理由としては「実施回数が少ない」が最も多く，続いて「開催場所・時刻が不適切」，「参加の機会が不十分」であった（なお，ここでは，「参加の機会が不十分」とは，参加手法の数が少なかったことを表している）．これらより，市民が自ら（個別に）対話機会を要望しているにもかかわらず，それに応じた量的な対話機会が設定されなかったことを不満に抱いていることがうかがえる．高速横浜環状北西線の事例では，各対話機会において対話内容を基準にしてその充分さを判断してはいない（予め設定した期間や回数で対話を実施した）が，仮に内容的な判断で対話機会を実施したとしても，発言機会や対話機会を直接得られていない市民が不満を抱くことが考えられるだろう．

一方，みなさまの声では，同様に，「池辺町坊方自治会に対する説明会はこれでおしまいということになると，拙速にやっているとしかたれない．今回の会合は手続き上のことだけで内容に入っていない．内容について，私たちはたたく機会がないので設けてください．」や「たたき台に示された区域の地元には，十分に話し合いをしてほしい．地元の声を聞いてほしい．」などのような市民の意識が見受けられたが，そのほかに，「住民の意見を聞きすぎて時間がかかりすぎたり，コストが高くなりすぎたりしがちになるので，バランスをもって責任を持ってやっていただきたい．」や「意見を聴きながら検討を進めることはいいが，どこかで見切りをつけないと，決定するまでに時間がかかってしまう．」などのように，対話機会が市民の個別の要望に応じて

設定されていることに対して批判的な市民の意識も見受けられた。

以上のような市民の意識の傾向から、対話のさいに、市民は自らが直接対話機会を得ていない場合には対話機会が充分であると認識せずに不満を抱く一方で、市民の要望が（個別に）ある限り対話機会を設定することに対して、PI にかかる時間が長くなることなどを理由に不満を抱くことが確認された。したがって、計画主体は、対話内容が充分に取り交わされるように機会を設定して、対話の内容に重複が多くみられる場合には対話機会が充分であると判断すれば、まだ直接対話機会を得ていない市民が不満を抱きかねないが、一方で、対話が量的に市民に満足されるように、市民の（個別の）要望に応じて対話機会を設定すれば、PI にかかる時間やコストが増大することにより市民が不満を抱きかねないということが示唆された。しかし、後者の場合に計画手続きを遅延するなどの手段として対話機会（の延長）が利用されないかどうかについては以上のような考察からは示唆を得られなかった。

### 5.3.4 反映

反映の過程と結果に関して起こり得る事態を整理すると、「計画主体が、市民が納得する検討過程を経て意見を反映するべく、意見の反映・未反映に至った検討過程について詳細に説明しても、市民が意見反映の結果に納得しない場合に、コミュニケーション自体が批判されかねない」ということである。すなわち、言い換えるなら「反映結果が（納得できないものから納得できるものへ）変わらないのであれば、PI のコミュニケーションは無駄であると批判されかねない」ということである。

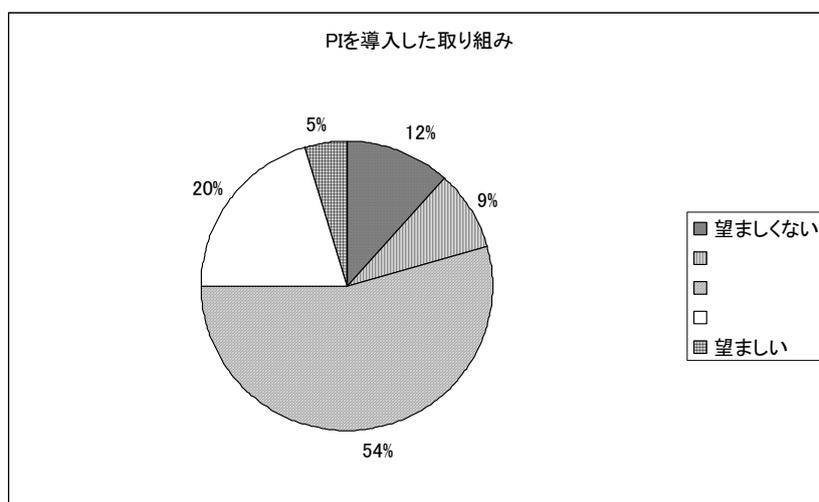


図5-5 PIを導入した取り組みに対する市民の意識（東工大調査による、N=248）

図 5-5は、PIを導入した取り組みに対する市民の意識を示している（東工大調査）。高速横浜環状北西線の構想段階でのPIについて、「北西線の構想段階における検討はPIを導入して進められました。このような取り組みについて、どのように思われますか」という設問に対して、「望ましい」から「望ましくない」まで5段階で回答を得たものである。このうち、「望ましくない」

側の2つのいずれかを回答した場合には、その理由も質問している。その結果、「意見を述べても、意見を聞いておいただけとの印象が強かった。あらかじめ、決定している構想に近い内容に誘導している様に思える。」や「道路建設がまず有りきで進められており、途中の意見は全て無視された様に感じる。」などのような意見や、「PIで意見を言ったも反映されない、行政と住民とは平行線状態 ただ「PIをした」と言う事実が欲しいだけ、『努力はしたけど受け入れてもらえなかった』と言い訳する為に行っただと思う」や「住民の反対があっても、行政は押し通すので、今までのPCと同じだ」などのような意見が見受けられた。前者の意見からは、計画主体の態度がおざなりであり、PIのコミュニケーションそのものが市民に受け容れられていないことが読み取られるが、一方で後者の意見からは、結果的に意見が反映されなかったことが受け容れられていないことが読み取れるだろう。つまり、「PIのコミュニケーションを通じたにもかかわらず、意見が反映されなかった。したがって、PIを導入した取り組みは望ましくない」というように市民に認識されていることが示唆される。

また、みなさまの声では、「意見がどう反映されたか知りたい」や「市民の意見を聴いても、結局は行政が勝手に決めてしまうのではないか。」などのような意見が見受けられた。前者の意見は、明確な応答や意見反映の過程についての説明を要求している。このように、まずは意見反映の過程を明確化することが求められている。しかしながら後者の意見は、結果的に意見が反映されないという懸念を表しており、このような市民に対して意見反映の過程を明確に説明したとしても、結果的に意見が反映されないことを理由に、反映のコミュニケーションを受容してもらえない可能性があるだろう。

以上のように、反映のさいに、計画主体が意見を反映しても／しなくても、市民が、それが納得し得る検討過程を経ているかどうかではなく、結果的に意見が反映されたかどうかのみ関心を抱きかねないことが示唆される。この場合に、結果的に意見が反映されないのであれば、PIのコミュニケーションの意義が認められず、コミュニケーション自体が無駄なものであるとして批判されかねない。すなわち、計画主体が、市民が納得する検討過程を経て意見を反映するべく、意見の反映・未反映にいたった検討過程について詳細に説明しても、市民が意見反映の結果に納得しない場合に、コミュニケーション自体が批判されかねないということが示唆された。

#### 5.4 PIにおける問題点を解決または軽減するために必要な視点

前節では、市民の意識を分析することにより、PIにおける問題点が実際に生じかねないものであることを示した。したがって、本研究で仮に想定しているPIの構成要件をみただけでは、PIプロセスを実施するさいに問題が生じかねないことを示したことになる。さらにいえば、このことは「現状の問題や計画の存在、計画手続き、PIプロセスなどあらゆる情報を、早い段階から公開し、市民に行き届かせること」、「計画の早い段階からあらゆる情報を詳細にわかりやすく市民に説明すること」、「市民に発言する機会を適切に提供して、市民の質問に対して明確に応答すること」、「市民の意見内容を検討し、理解可能な検討結果に基づき計画内容や計画手続きに反映する／しないこと」という4つの要件以外にも、PIの構成要件としての概念が必要である

ことを意味している。そこで、本節では、それらの PI における問題点が解決または軽減するために不足している視点、すなわちそのために必要な視点を考察することにより、本研究で仮に設定した PI の構成要件ではカバーしきれない概念を抽出し、さらに、それら抽出した概念に対して PI の構成要件を検討する方向性を探る。

#### 5.4.1 公開

公開をめぐる問題点は、「計画主体が、情報の透明性を高めるために、政策形成過程の情報など、内容が未確定であっても情報を公開すれば、未確定の情報を鵜呑みにしてしまうなどのように、市民の誤解を招きかねない。しかし、市民の誤解を招かないように、内容が未確定の情報を非公開にすれば、情報が隠蔽されているという批判を受けかねず、また、情報を公開する段階が遅くなってしまふ」ということである。

さて、「現状の問題や計画の存在、計画手続き、PI プロセスなどあらゆる情報を、早い段階から公開し、市民に行き届かせること」という PI の構成要件に照らせば、この事態を打開するさへに向かうべき方向は、a)すべての情報が公開されることと、b)市民が誤解なく情報を受信すること、であると考えられる。これらを実現するためには、すべての情報が、誤解なく受信できるように公開されていることを確認することが方法として考えられるだろう。これを補うには、情報がすべて公開されていることを確認するための監視機能が必要である。加えて、情報が誤解なく受信できるように公開されていることを確認するための監視機能が必要である。つまり、公開のコミュニケーションを監視する機能が必要である。情報がすべて、誤解なく受信できるように公開されていることが確認できる。確認できない場合は、公開内容や公開方法を是正することができる。このように、公開のコミュニケーションを監視する機能が存在すれば、公開をめぐる問題が解決または軽減するであろう。この場合、監視する機能は、公開内容に対して独立であることが必要となる。なぜなら、監視機能が公開内容によって公開を制限したり、情報が誤解して受信されているのを放置したりすれば、市民が正しく情報を受信できなくなり得るからである。したがって、監視機能は、公開内容、すなわち計画内容に対する立場として、コミュニケーションを図る両主体に対して中立的な視点である必要がある。

以上のように、公開をめぐる問題点を解決または軽減するためには、情報がすべて、誤解なく受信できるように公開されていることを確認する監視機能としての中立的な視点が必要となり得る。この概念を PI の構成要件として備えることを検討する余地がある。

#### 5.4.2 説明

説明をめぐる問題点は、「計画主体が計画の早い段階から説明を行えば、計画の早い段階ゆえに計画内容が曖昧になり、市民の理解を得にくいいため説明が批判を受けかねない。しかし、説得力のある説明をするために内容が確定的になる時期を待つて具体的かつ詳細な説明をしようとするれば、内容が確定的になる前に行う PI の意義が薄れる上に、説明する段階が遅くなってしまふことが批判を受けかねない」ということと、「計画主体が、理解するには知識が必要とされるような専門的・技術的な内容をも詳細に説明しても、説明内容が難解な場合には市民の理解を得

にくいため、説明が形式的だと批判を受けかねない。しかし、専門的・技術的な内容をわかりやすく説明し得る範囲でのみ説明しても、説明すべき内容が隠蔽されているという批判を受けかねず、説明不足だと認識されてしまいかねない」ということである。

さて、「計画の早い段階からあらゆる情報を詳細にわかりやすく市民に説明すること」というPIの構成要件に照らせば、これらの事態を打開するさいに向かうべき方向は、a)計画内容が確定的になる前の、早い段階から説明することと、b)説明が詳細かつわかりやすく、説得力を伴っていること、であると考えられる。しかしながら、わかりやすい説明が困難な内容がある場合も想定される。したがって、これらを実現するためには、1)説明が計画の早い段階から行われていることや、説明が詳細かつわかりやすく、説得力を伴っていることが示されるようにする、さらに、2)わかりやすく説明し得ないような専門的・技術的な内容について、専門的観点からその是非が示されることが、方法として考えられるだろう。

1)を補うには、説明が適切なタイミングで行われたか、あるいは、説明が理解しやすく行われたかを評価する視点が必要である。説明が適切なタイミング（計画の早い段階）で実施されていることが示されれば、計画主体はその前提でできる限り具体的に説明すればよく、計画の早い段階のために説明が曖昧になってしまい説明の説得力が欠けてしまうことに対して市民の理解を得やすくなる。また、説明が理解しやすく行われていることが示されれば、専門的・技術的な内容をわかりやすく説明し得る範囲でのみ説明していることに対しても市民の理解を得やすくなる。このように、説明が適切なタイミングで行われたかを評価する視点や、説明が理解しやすく行われたかを評価する視点が存在すれば、説明をめぐる問題が、一面的には解決または軽減するであろう。この場合、これらの視点は、説明内容（の論点）に対して独立であることが必要となる。なぜなら、これらの評価が説明内容によって説明のタイミングに対する評価が変われば、主に市民に不都合なコミュニケーションとなり、PIのコミュニケーションが成立しない（市民に受容されない）という事態に陥るだろう。したがって、これらを実評価する視点は、説明内容、つまり、説明内容に対する立場として、コミュニケーションを図る両主体に対して中立的な立場の視点である必要がある。

また、1)のような視点を補うだけでは、わかりやすく説明するのが困難な専門的・技術的な内容については説明されないことになってしまう。そこで、2)を補うために、専門的・技術的な内容について専門的観点から評価する視点が必要である。わかりやすく説明するのが困難な専門的・技術的な内容であると判断し得る場合、その内容について市民は理解し難く、かつ是非を問うのが難しい。そのような内容に対して、専門的観点からその是非を評価することにより、市民は一つの判断基準を得ることになる。したがって、説明だけでは理解し難い内容に対しても、市民が、少なくとも判断し得るようになる。このように、専門的観点から専門的・技術的な内容を評価する視点があれば、説明をめぐる問題が解決または軽減するであろう。

以上のように、説明をめぐる問題点を解決または軽減するためには、説明が適切なタイミングで行われたかを評価する視点や、説明が理解しやすくおこなわれたかを評価する視点、また、専門的・技術的な内容について専門的観点から評価する視点が必要となり得る。これらの概念を

PIの構成要件として備えることを検討する余地がある。

### 5.4.3 対話

対話をめぐる問題点は、「計画主体が、対話の内容に重複が多くみられる場合には対話機会が充分であると判断すれば、まだ直接対話機会を得ていない市民が不満を抱きかねないが、一方で、対話が量的に市民に満足されるように、市民の（個別の）要望に応じて対話機会を設定すれば、PIにかかる時間やコストが増大することにより市民が不満を抱きかねない」ということである。

さて、「市民に発言する機会を適切に提供して、市民の質問に対して明確に応答すること」というPIの構成要件に照らせば、この事態を打開するさいに向かうべき方向は、a)市民が提供される対話機会に対して満足することと、b)市民のあらゆる質問に応答するために対話内容が充実すること、であると考えられる。これらを実現するためには、1)まだ直接対話機会を得ていない市民が、対話内容の重複を避けて、対話の機会を得られるようにする、または、2)自らが対話機会を直接得なくても、要求する対話内容が重複する市民に代わりに対話してもらうことで、対話機会を増やさずに対話内容を充実させることが、方法として考えられるだろう。1)は、対話内容が重複する場合には、市民がその旨を把握し、対話機会を得なくても済むようにすることも含んでいる。

1)を補うには、市民が対話内容の重複を避けながら対話機会を得て、対話内容の充実を図るファシリテーション機能が必要である。対話機会を要求する市民がどのような対話を求めているのかを把握し、それが既出の対話内容と重複するのを確認する。重複している場合は、対話内容の充実に関わりつかないことを（既出の対話内容とともに）説明し、対話機会を得なくても済むように働きかける。重複していない場合には、対話内容を充実させるような対話機会を実現することができる。このように、ファシリテーションする機能が存在すれば、対話をめぐる問題が解決または軽減するであろう。この場合、ファシリテーション機能は、対話内容に対して独立であることが必要となる。なぜなら、ファシリテーション機能が対話内容によってコミュニケーションを操作すれば、計画主体または市民のいずれか一方に不都合なコミュニケーションとなり、PIのコミュニケーションが成立しない（いずれか一方に受容されない）という事態に陥るだろう。したがって、ファシリテーション機能は、コミュニケーションを図る両主体に対して中立的な視点である必要がある。

また、2)を補うには、個別の市民意見を統括して、市民に対話のコミュニケーションを委託される代表的な市民の視点が必要である。複数の市民の要求する対話内容が同じ場合には、市民が一定の信頼の下、ある代表的な市民にコミュニケーションを委ねることができれば、代わりに対話してもらうことによって、対話機会を制限することができる。すると、対話内容を重複させずに、一定の対話機会において対話内容を充実させることができる。このように、代表的な市民の視点があれば、対話をめぐる問題点を解決または軽減することが可能である。この場合、各市民が代表的な市民にコミュニケーションを委ねることができなくてはならない。つまり、ここでいう代表的な市民とは、他の市民に信頼され、コミュニケーションを任せることができ、なおかつ個別の市民意見を統括し得る市民を指す。

以上のように、対話をめぐる問題点を解決または軽減するためには、対話内容の重複を回避するように対話内容の充実を図るファシリテーション機能としての中立的な視点と、個別の市民意見を統括し得る代表的な市民の視点が必要となり得る。これらの概念を PI の構成要件として備えることを検討する余地がある。

#### 5.4.4 反映

反映をめぐる問題点は、「計画主体が、市民が納得する検討過程を経て意見を反映するべく、意見の反映・未反映に至った検討過程について詳細に説明しても、市民が意見反映の結果に納得しない場合に、コミュニケーション自体が批判されかねない」、換言すると「反映結果が（納得できないものから納得できるものへ）変わらないのであれば、PI のコミュニケーションは無駄であると批判されかねない」ということである。

さて、「市民の意見内容を検討し、理解可能な検討結果に基づき計画内容や計画手続きに反映する／しないこと」という PI の構成要件に照らせば、この事態を打開するさいに向かうべき方向は、a) 意見反映の検討過程が市民の納得を得るものであることと、b) 意見反映の検討過程が意見反映の反映結果と区別して評価されること、であると考えられる。これらを実現するためには、市民が満足／不満足である対象が検討過程なのか反映結果なのかを明確にして、少なくとも検討過程については市民の納得を得られるようにすることが、方法として考えられるだろう。これを補うには、市民が検討過程と反映結果の両者を区別して評価し得るようなファシリテーション機能が必要である。PI では反映の段階において市民が納得する検討過程を経て市民の意見を反映する／しないことが理念であることを明確にした上で、どのような検討過程を経て市民の意見を反映した／しなかったかを説明する、あるいは、市民が反映に納得していない場合に、それが検討過程に対してなのか、反映結果に対してなのかを明確にした上で、検討過程について説明することにより、少なくとも検討過程に対しては理解を得ることができる。そして、コミュニケーションの意義について市民の納得を得やすくなるだろう。このように、ファシリテーションする機能が存在すれば、反映をめぐる問題が解決または軽減するであろう。この場合、ファシリテーション機能は、反映結果の内容に対して独立であることが必要となる。なぜなら、ファシリテーション機能が反映結果の内容によって検討過程と反映結果の両者を区別するかしらないか変えれば、主に市民が検討過程を反映結果と区別して評価できず、反映結果に納得しない原因を検討過程に求めてしまいかねない。すると、市民が検討過程についてそれが納得できるものかどうか判断できなくなり得るからである。したがって、ファシリテーション機能は、反映結果、すなわち計画内容に対する立場として、コミュニケーションを図る両主体に対して中立的な視点である必要がある。

以上のように、反映をめぐる問題点を解決または軽減するためには、市民が検討過程と反映結果を区別して評価し得るよう図るファシリテーション機能としての中立的な視点が必要となり得る。この概念を PI の構成要件として備えることを検討する余地がある。

## 5.5 第3者の要件の必要性と検討の方向性

### 5.5.1 第3者の要件の必要性

前節での考察を踏まえ、PIの場面で生じかねない問題点と、その問題が解決または軽減するために必要な視点を整理すると、0のようになる。

ここで、問題が解決または軽減するために必要な視点は、大きく3つに分けられる。それらは、計画主体と市民の両者に対して中立的な視点（ファシリテーション機能、またはPIを評価する視点）、専門的・技術的な内容について専門的観点から評価する専門的な視点、代表的な市民の視点（個別の市民意見を統括し得る、または他の市民から対話のコミュニケーションを委託された市民の視点）の3つである。これら3つの視点（または概念）は、本研究で仮に設定した4つのPIの構成要件「現状の問題や計画の存在、計画手続き、PIプロセスなどあらゆる情報を、早い段階から公開し、市民に行き届かせること」、「計画の早い段階からあらゆる情報を詳細にわかりやすく市民に説明すること」、「市民に発言する機会を適切に提供して、市民の質問に対して明確に応答すること」、「市民の意見内容を検討し、理解可能な検討結果に基づき計画内容や計画手続きに反映する／しないこと」ではカバーしきれない概念である。また、これら4つの要件がPIのコミュニケーションに係る要件であるのに対し、3つの概念はPIのコミュニケーション自体に係るのではなく、その外部に位置するいわば“第3者の”要件であり、コミュニケーションを図る“人”や“機能”に係る要件であるといえる。これら3つの概念を、ここでは「第3者の要件」と呼ぶことにする。これまでの議論の流れから、これら第3者の要件とは、4つの要件をみただけではPIのコミュニケーションに問題が生じかねないために、その問題を解決または軽減するために必要となるであろう要件である。

これまでの考察を整理すると、ここまでに示唆されることは、これまでに4つの要件で示されてきたPIの構成要件は、それら4つだけでは不十分ではないだろうかということと、それを補う概念として、第3者の要件が必要ではないだろうかということである。これら第3者の要件がいかなるものであるかについて詳細に検討するのは後続の研究に委ねざるを得ないが、それらをどのような方向性をもって検討する必要があるかについて、次項で簡単に考察することとする。

表5-1 実際のなPIの場面で生じかねない問題点と解決・軽減のために必要な視点

コミュニケーション要素	コミュニケーション要素成立のための理念	計画主体が選択する手段	起こり得る事態	問題が解決、軽減するために必要な視点	
公開	情報の透明性を高めたい	政策形成過程の情報など、内容が未確定であっても情報を公開する	未確定の情報を鵜呑みにしてしまうなどのように、市民の誤解を招きかねない	公開内容に対する中立的な視点	
	市民の誤解を招かないように公開したい	内容が未確定の内容を非公開にする	情報が隠蔽されているという批判を受けかねない。情報を公開する段階が遅くなってしまう		
説明	計画の早い段階から説明したい	計画の早い段階から説明する	説明内容が曖昧になり、市民の理解を得にくいため、説明が批判を受けかねない	説明方法(説明が適切なタイミングで行われたか)を評価する中立的な視点	
	説得力のある説明をしたい	内容が確定的になる時期を待ち説明する	内容が確定的になってからの説明について批判を受けかねない。説明する段階が遅くなる		
	詳細に説明したい	専門的・技術的な内容をも詳細に説明する	説明内容が難解な場合には市民の理解を得にくい。そのため、説明が形式的だと批判を受けかねない		説明方法(説明が理解しやすく行われたか)を評価する中立的な視点。または、専門的・技術的な内容を評価する専門的な視点
	市民が理解しやすいように説明したい	専門的・技術的な内容を、わかりやすく説明しうる範囲でのみ説明する	説明すべき内容が隠蔽されているという批判を受けかねない(説明不足)		
対話	対話(内容)が充分に取り交わされるように機会を設定したい	対話の内容に重複が多くみられる場合には、対話機会が充分であると判断する	まだ直接対話機会を得ていない市民が不満を抱く(市民に対話機会が十分であると認識されない)	対話内容の重複を回避するような(対話内容の充実を図る)ファシリテーション機能(中立的な視点)。または、個別の市民意見を統括し得る代表的な市民の視点	
	対話が量的に市民に満足されるように機会を設定したい	市民の(個別の)要望に応じて、対話機会を設定する	市民の要望が(個別に)ある限り、半永久的に対話機会を設定し続けなくてはいけない。時間やコストが余計にかかることに対して批判を受けかねない		
反映	市民が納得する検討過程を経て意見を反映したい	意見の反映・未反映に至った検討過程について詳細に説明する	市民が意見反映の結果に納得しない場合に、コミュニケーションをも批判されかねない	市民が検討過程と意見反映の結果を区別して評価しうるようなファシリテーション機能(中立的な視点)	

### 5.5.2 第3者の要件の検討の方向性

本項では、第3者の要件を検討する方向性について考察する。第3者の要件と似た用語として、「第三者機関」がPIプロセスの中に導入される場合が多く、両者の関係を見逃すことができないだろう。まずはこの第三者機関の機能について考えることから始めたい。第三者機関については、明確

な定義があるわけではないが、ここでは差し当たり、「PIのコミュニケーションを図る計画主体と市民以外で、コミュニケーションに介入する機関」と定義することにする。

高速横浜環状北西線の事例では、第三者機関にあたる「有識者委員会」がPIプロセスに組み込まれていた。みなさまの声では、有識者委員会に対する批判が見受けられる。「住民の代表が意見を言うために、有識者委員会に住民を入れるべき。」、「有識者の意見がどうのこうのとありますが、あの近所に住んでいる人たちですか？直接にも間接にも無関係な人たちではないのですか？」、または、「有識者委員は誰が決めたのか。みんなで選んでいない。行政にとって有利な人を選んだ可能性も高い。」というような意見である。これらの意見に共通しているのは、「有識者委員は計画主体側にとって有利な人選であり、市民側からも委員を選出すべきだ」という意味合いであるととらえ得る。

PIの場面で第三者機関が必要となるのは、2者（ここでは、計画主体と市民）では果たせない機能が必要となるためである。高速横浜環状北西線の事例において、第三者機関である有識者委員会に求められていた機能は、中立性である。有識者委員会の掌握事項であった、1)市民等の意見の把握、整理、分析に関する助言、2)PI手法や進め方についての助言、3)概略計画策定の手続きにおいて配慮すべき事項に関する助言、(4)その他必要な事項)これらはすべて、2者に対して中立な立場に求められた機能であるといえよう。このような中立性を担う第三者機関の人選が批判を浴びているが、その中立な立場をどう選ぶかは、PIにおける問題であろう。計画主体が一方的に選べば、その選出自体が中立な判断ではないため、ここで見たように「計画主体に有利な人選なのではないか」というように批判されかねない。しかし、これを計画主体と市民の双方が選べば、市民は市民にとって都合のいい人選しかなさう。こうなってしまうのは、もはや中立な立場を選ぶことは不可能である。

さて、以上のように、第三者機関は、PIのコミュニケーションを図る2者では果たせない機能を発揮するために必要とされているととらえ得るだろう。一方、第3者の要件は、PIのコミュニケーションそのものではなく、その外部に位置付けられる、人や機能の要件であった。したがって、第三者機関は、第3者の要件を担うことによって、4つの要件をみたすだけでは生じかねないPIのコミュニケーションの問題を解決または軽減することが機能として必要とされる。すなわち、第3者の要件は、第三者機関が各機能を発揮することによってみたされることが期待される。

ここで問題となるのは、第三者機関が各機能をどのように担うかということである。いま、第三者機関が「中立的な視点」と「専門的な視点」を兼ね備える場合を考える。すなわち、この場合に第三者機関に求められている機能は、1)PIのコミュニケーションにおけるファシリテーション、2)専門的・技術的な内容の評価、の2つである。このとき、2)の機能として、構造物の安全性、あるいは環境影響など、専門的に個別に評価する場合には、第三者機関は中立的な視点を保ちながら、専門的な視点を発揮していることになる。しかし、それら個別の評価を元に、費用対効果による選択肢間の比較や、重み付けなど、専門的に総合的に評価する場合には、専門的な評価に第三者機関の価値が含まれかねない。そして、計画主体がこの評価を元に計画内容に対

して判断を行うとすれば、第三者機関はすでに中立的な視点を保てていない。このように、第三者機関が複数の機能を担うと、いずれかの機能を保てなくなる場合が生じかねない。したがって、第三者機関に複数の機能を担わせる場合には、その機能の組み合わせが重要になるのである。換言するなら、複数の第3者的要件が両立しない可能性があるため、第三者機関が担う機能のあり方と関連させながら第3者的要件の意味を検討する必要がある。

また、先の例で、具体的に専門的な視点に着目すれば、計画内容に対する判断においては、専門的な視点による評価にのみ依拠するのではなく、専門的評価を1つの判断基準として用いるにとどめることが重要である。たとえば、専門的な総合評価によって、道路整備による経済効果、環境影響、用地確保や建設に伴うコストなどが比較され、専門的な視点から望ましい案が選択される。しかし、ここで選ばれた案が地域やその住民にとって望ましい案である保証はなく、両者が食い違う場合に専門的な視点から望ましい案を採択する絶対的な根拠は見当たらないだろう。むしろ、地域やその住民、そして計画主体にとって望ましい案に対して、専門的な視点から望ましくない内容について改善するように、専門的な視点による評価を1つの判断基準として用いるにとどめるべきではないだろうか。すると、計画内容に対する判断において、専門的な視点による評価をどこまで認めるかということが問題となる。専門的な視点による評価を濫用しないためにも、このようにどこまで認めるかということに対して事前に基準を設けることが必要かもしれない。

以上のように、1) 第三者機関が第3者的要件の機能を複数担う場合には、その機能の組み合わせが重要であるため、第三者機関が担う機能のあり方と関連させながら第3者的要件の意味を検討する必要があることと、2) 第3者的要件の各機能に対しても、PIの場面においてそれをどこまで認めるかという基準を事前に設ける必要があるかもしれないこと、が示唆された。第3者的要件について、これらのことに配慮しながらさらに詳細に検討する必要がある。

## 5.6 結語

本章では、前章までに概念的に把握したPIにおける問題点が、実際に生じかねないものであることを示すための論拠として、市民のPIに対する意識を分析した。また、各コミュニケーション要素に対して起こり得る問題が解決または軽減するために不足している視点を考察することで、本研究で仮に設定したPIの構成要件ではカバーしきれない概念(第3者的要件)として、「中立的な視点」、「専門的な視点」、「代表的な市民の視点」の3つを抽出した。さらに、抽出した概念に対して、PIの構成要件を検討する方向性を探り、第3者的要件の機能を第三者機関に担わせることを想定し、第三者機関が担う機能のあり方と関連させながら第3者的要件の意味を検討する必要があることと、各機能をどこまで認めるかという基準を事前に設ける必要性に言及して、第3者的要件を詳細に検討するさいの方向性について簡単に考察した。第3者的要件の意味については、今後の後続の研究で検討することが必要である。

## 参考文献

- 1) 横浜市道路局横浜環状道路調整部事業調整課，首都高速道路株式会社神奈川建設局調査・環境グループ，国土交通省関東地方整備局横浜国道事務所計画課：高速横浜環状北西線ホームページ，<http://www.ktr.mlit.go.jp/yokohama/nwline/>.
- 2) 横浜市道路局，国土交通省関東地方整備局横浜国道事務所，首都高速道路株式会社計画・環境部：(仮称)横浜環状北西線 PI (パブリック・インボルブメント) レポート，2006.

## 6.結論

### 6.1 本研究の成果

本研究の成果を、次のとおり示す：

- **2.**では、PI のあり方や構成要件に関する既往研究の知見を整理するため、また、既往研究に照らして本研究の位置付けを明示するため、既往研究を整理し、本研究の位置付けを示した。
- **3.**では、計画手続きをめぐる問題を行政訴訟の面から把握するため、1)計画手続きの違法性をめぐる行政訴訟が増加していること、2)司法制度改革やそのうち行政事件訴訟法の改正を受けて、行政訴訟をめぐる司法判断に変化の兆候が見受けられること、3)計画制度体系そのものの問題点として、計画の上流側との整合性が確保できないことの3点について概観した。その結果、計画手続きの正当性を証するために、計画制度体系自体が整合性を確保しうるように見直され計画が体系的に制度化される必要があること、同時に計画手続きやPI が計画制度体系の中に明確に位置付けられ、行政（計画主体）がPI を設計するために必要となる要件を明確化することが求められていること、PI に着目すれば、これを設計するために必要となる要件を体系的に構築することが喫緊の課題であることを示した。
- **4.**では、本研究で考えるPI のコミュニケーションの要素とPI の構成要件を明確にし、PI の各コミュニケーションの流れをシミュレートして、PI の構成要件に照らして、実際的なPI の場面で生じかねない問題点を概念的に整理した。
- **5.**では、概念的に把握したPI の問題点が、実際に生じかねないものであることを示すための論拠として市民のPI に対する意識を分析し、各コミュニケーション要素に対して起こり得る問題が解決または軽減するために不足している視点を考察することで、本研究で仮に設定したPI の構成要件ではカバーしきれない概念を抽出した。その結果、第3者の要件として、「中立的な視点」、「専門的な視点」、「代表的な市民の視点」の3つを抽出した。さらに、抽出した概念に対して、PI の構成要件を検討する方向性を探った。その結果、第三者機関が担う機能のあり方と関連させながら第3者の要件の意味を検討する必要があることと、各機能をどこまで認めるかという基準を事前に設ける必要性に言及して、第3者の要件を詳細に検討するさいの方向性を示した。

### 6.2 今後の課題

今後の課題を次のとおり示す：

■ PIにおける問題点の更なる把握：

本研究では、PIの流れを、PIのレベルに基づいてそれぞれシミュレートし、その途上で発生しかねない問題点を概念的に整理した。しかし、この把握が十分である保証はなく、問題点の把握には別のアプローチを考えることも必要である。

■ 把握した問題点の構造の分析：

本研究では、PIにおける問題点を把握したが、これらの問題点の解決すべきポイントまでは明確になっていない。問題点が生じている原因の探求や、問題点の構造の分析を進めることにより、問題点の解決すべきポイントを明確にすることが必要である。

■ 第3者的要件に関する詳細な検討：

PIの構成要件をさらに掘り下げて検討するために、本研究で示した方向性にしたがって、第3者的要件について詳細に検討する必要がある。後続の研究に委ねることとする。

## 謝辞

本研究を進める上で、大変多くの方々に支えて頂き、多大なるご指導、ご協力を賜りました。ここに感謝の意を表します。

指導教官である東京工業大学大学院総合理工学研究科屋井鉄雄教授には、研究室ゼミをはじめ、貴重なお時間を割いてまで幾度と交えて頂いた議論を通じ、多大なるご指導を賜りました。特に、深く考え込むあまり視野が狭まってしまう私に対して常に広い視野を失わないようご教示下さったり、必ずしも議論を理解しきれない私を見捨てることなく最後までご指導下さったりと、常に懇切丁寧にご指導を賜りました。そして、研究することの意義、難しさ、興味深さを存分に味わわせて頂きました。中でも、研究することの難しさゆえに思い悩むこともありました。しかし、そんな私に対して先生は常に温かく励ましのお言葉を掛けて下さいました。先生のお力添えなしには本研究を遂行することができなかつたと痛感しております。ここに深謝の意を表します。

東京工業大学大学院理工学研究科福田大輔助教授には、研究室ゼミを始めとするさまざまな機会に数多くのご助言を賜りました。私が気付かなかつた視点や観点から、大変重要なお指摘を頂きました。また、東京工業大学大学院理工学研究科藤井聡教授、東京工業大学大学院総合理工学研究科室町泰徳助教授には、計画系夏ゼミや計画系中間発表の場を通じて、大変貴重なご指導やご助言を賜りました。先生方のご指導なしには、幅広い視点や観点から本研究をとらえることができなかつたと認識しております。ここに記した御三方に厚く御礼申し上げます。また、東京工業大学大学院理工学研究科羽鳥剛史助手には、同じく計画系夏ゼミや計画系中間発表の場を通じて数多くのご指摘を賜りました。同氏の鋭いご指摘には大きな刺激を受けました。ここに感謝の意を表します。

東京海洋大学海洋工学部兵藤哲朗助教授、東京大学大学院法学政治学研究科城山英明助教授、(財)計量計画研究所矢嶋宏光氏、岩佐賢治氏、鈴木温氏には、市民参画型道路計画体系に関する研究のワーキンググループの場での議論を通じて、本研究と密接に係る計画体系やPIについて数多くのことを学ばせて頂きました。また、先生方による大変密度の濃い議論は、私にとって大きな刺激となりました。貴重な経験をさせて頂き、誠にありがとうございました。心より感謝申し上げます。

東京工業大学大学院総合理工学研究科人間環境システム専攻屋井研究室のメンバーには、さまざまな面で支えて頂きました。特に、D1 鈴木美緒氏には、私の注意が至らないことが多かつたせいで、数多くの仕事を任せてしまいました。研究室がスムーズに運営されたのは、紛れもなく同氏が数多くの仕事を快く引き受けて下さつたおかげです。また、後輩のM1 藤井拓朗氏、B4 増田智志氏、三村大地氏には多くの仕事を引き受けてもらいました。ここに記した先輩、後輩諸氏に感謝の意を表します。また、時には温かく励ましてくださり、時には私の弱音を厭わずに聞いてくださった多田真州美秘書、近藤敦子秘書の両氏にも感謝の意を表します。両氏には精神的に大変心強く支えて頂きました。一方、共に研究に励んだM2 高田潤一郎氏、林和史氏らとは、

苦楽を共にし、互いに励ましあったり、休憩時にはバカな話で盛り上がったり、またフットサルやサッカーで共に汗を流したりと、充実した研究生活を送ることができました。これらの仲間に感謝申し上げます。

また、本研究を遂行する間に、研究室 OB の諸先輩にさまざまに支えて頂きました。(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所平田輝満氏には、お会いするたびに本研究の進捗状況などについてご心配頂き、大変励みになりました。全日本空輸(株)平松健志氏には、お酒の席に誘って頂き、悩みごとを聞いて頂いたり研究その他に関するアドバイスを頂いたりして、激励して頂きました。(株)NTT データ馬原崇史氏、東日本旅客鉄道(株)山後宏樹氏、(独)都市再生機構伊藤徳子氏は、お酒の席に誘って下さり、一時元気を失いかけていた私を見事に鼓舞して下さいました。(株)インテリジェンス庭田美穂氏や、三菱商事(株)鳥居広顕氏にもメールで元気付けて頂きました。ここに記した先輩方に激励して頂き、大変心強かったです。深く感謝申し上げます。

最後に、私事ではありますが、私に勉学の機会を与えてくださり、かつ遠く札幌の地から陰ながら支えて下さった両親、祖父母に、この上ない感謝の意を表します。

東京工業大学 すすかけ台キャンパスにて

2007年2月

平 尚 志