

ガイドライン策定がもたらす P I の形骸化に関する基礎的研究

A Fundamental Study on Superficial Public Involvement following from the Establishment of Guideline

屋井研究室 06M30318 藤井 拓朗 (FUJII, Takuro)

Keywords : パブリック・インボルブメント (PI)、PI の形骸化、ガイドライン、計画プロセス、
public involvement, superficial PI, guidelines, and planning process

1. はじめに

わが国の社会資本整備の計画プロセスにパブリック・インボルブメント (public involvement : 以下、「PI」) が導入され始めて久しい。これまでに、道路計画や河川計画など、様々な計画策定の場面において様々な姿で PI が実施され、その導入事例が蓄積されてきている。また、道路における「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」¹⁾など、PI に関する規定も整備されつつある。

このように PI が規定され運用される一方で、PI は、地域や計画の特性等に応じて柔軟に実施する必要があるため、ガイドラインにおいて一つの形を示してしまうことで、個々の計画プロセスにおける PI が形骸化することが懸念される。現実に 3. で述べるような問題も生じており、ガイドライン策定がもたらす影響や問題の構造を明らかにすることが喫緊の課題となっている。既往の研究を見ると、米国での PI 実施状況の紹介²⁾、市民や行政官の PI に対する意識分析³⁾、わが国の PI 事例の紹介⁴⁾など、これまでに PI に関する数多くの研究がなされているが、PI の形骸化やガイドライン策定がもたらす問題に焦点を当てた研究はほとんど見受けられない。

そこで、本研究では、PI 実施状況の分析から実際の PI の場面でガイドライン策定により生じている問題を抽出するとともに、仮想的 PI の形骸化ケースを想定し、4. で述べる独自の視点から、生じかねない問題も抽出し整理した上で、それらの問題構造を明らかにし、ガイドライン運用の際の留意事項を提案することを目的とする。

なお、本研究では、主に道路計画の構想段階におけるガイドライン策定がもたらす PI の形骸化を想定し、論点を抽出する。ここでの PI の形骸化とは、一般に言う「形ばかりになること」も然ることながら、より広い意味でのガイドライン策定によってもたらされる影響や問題、リスクの全てを対象としている。

2. P I の広がりや形骸化の懸念

(1) P I に関するガイドラインの整備

道路のほか、本研究で対象とする河川計画や空港計画の構想段階

における PI に関する規定を見ると、空港における「一般空港の整備計画に関するパブリック・インボルブメントガイドライン(案)」⁵⁾、全省的な「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」⁶⁾が策定されている。河川においては、平成9年に河川法⁷⁾を改正し、河川整備計画の策定にあたり地域の意向を反映する手続きを導入している。

このように、PI の規定が進む一方で、人々の環境意識の高まりを背景に、2007 年に「戦略的環境アセスメント (SEA) 導入ガイドライン」⁸⁾が策定された。これを受け、国土交通省は、SEA は PI に内包可能であること、また、各 PI ガイドラインは 2002 年道路ガイドラインを踏まえたものが多く、2005 年改訂を反映した内容でないことから、全省的な構想段階の計画策定プロセスに関するガイドライン整備の検討を進めており、今年度中にも策定される。その後、各ガイドラインが必要に応じて再整備されていくものと考えられる。そのため、ガイドライン運用の際に生じる問題の構造、また、新ガイドラインと従来の PI との齟齬による影響を明らかにすることは、各ガイドラインの再整備に先立ち、新ガイドライン運用の際の留意事項を明らかにするために非常に重要である。

(2) P I の形骸化の懸念と問題

一般論として、決定を伴う法定手続きは誰もが遵守しなければならないため、その手続きを逸脱する追加的検討は行い難く、法に定められた手続きを粛々と行いがちになる。これを「形骸化」と言えば聞こえは悪いが、制度として示されたように形式的に手続きを遂行すること自体に何ら問題はない。

構想段階 PI の位置づけについて考えると、社会資本整備の計画プロセスとしては、構想段階の PI が実施され、その後、都市計画手続きおよび環境影響評価手続きが行われる。これらは法定手続きであるため形式的になりがちであり、事実、例えば、都市計画法に示された公聴会や説明会は、市民意見を計画に反映するという意味では、ほぼ機能していないという批判もある。環境影響評価は、環境に関

わる評価行為であるため、形式的な手続きで市民との関わりが不十分でも問題はないだろう。しかし、都市計画手続きでは、市民との関わりが不十分なまま決定に至ることは難しい。個々の計画の地域や計画特性、背景等が異なるため、それぞれに適した市民の関わりが必要になる。しかし、法定手続きでそこまで詳細に定めることは困難であるため、事前に十分な手続きを踏むことが求められ、上流の構想段階に柔軟なPIを配置することで、構想段階PIと都市計画手続きの役割分担を明確化しつつ手続きを強化している側面がある。

このように、構想段階のPIでは、個々の計画に応じた柔軟な取り組みが要求されるが、そのPIが形骸化すると、手続きは形ばかりとなり、補完すべき役割を果たすことが困難となる。PIの目的の1つに計画プロセスの透明性の確保が挙げられるが、PIが形骸化することにより、その透明性が十分に確保されず、市民の疑問が十分払拭されないままに有無を言わず事業を進めていると映り、「PIは一方的に進めるための口実か」という疑念を市民に抱かせてしまう。また、プロセスに関する情報やその共有の不足は、透明性、客観性、公正性の欠如と市民に認識され、結果として行政・市民間の信頼構築の障害要因となる。すなわち、PIは、本来、行政・市民間の信頼構築を促進して紛争リスクを緩和するが、そのPIが形骸化すれば、信頼構築の障害要因となり、紛争の拡大要因にもなりかねない。

以上から、ガイドラインを策定し示すことで、個々の計画プロセスにおけるPIが形骸化してしまう危険性があるとともに、PIの形骸化は今後最も避けるべき問題であると言える。そこで、以降では、ガイドライン策定がもたらす問題構造を明らかにすることを目的に、実際のPI事例を担当した行政官に対するアンケート調査の分析(3.)、ガイドラインに基づく仮想的なPIの形骸化の想定(4.)から、ガイドラインによる影響や問題に関する論点を抽出する。

3. 国交省PIアンケート結果からの論点抽出

ガイドラインを策定することによって生じている、あるいは生じ得る問題に関する論点を抽出するために、既存の国交省PIアンケート結果を分析した。ここでは、主に、実際に生じている現象(影響や問題)についての論点を抽出するが、同時に、生じかねない問題についても想定し、論点を抽出した。

(1) 調査概要

2005年に国土交通省が全国の道路PI事例を担当する行政官に実施したPI実施状況に関するアンケート結果を用いる。調査対象事例の内訳は、表1のようになっており、調査項目は、大きく分類すると、計画の基礎的情報、実施したPIの内容、実施したPIに対する自己評価や効果等の3点である。

表1 調査対象事例の内訳

種類	内容	事例数
事業実施主体	国	37
	国と県	4
	その他	7
	計	48
都市計画手続きの要/不要	必要	28
	不要	20
	計	48
ガイドラインの適用	適用	23
	適用なし	25
	計	48

(2) 追加項目

分析に際し、よりリアリティーある実態の把握のために、以下の項目について追加的に整理し、分析を実施した。

PI実施期間 各事例の地域特性 - 計画地域(都道府県)の特性 - 行政区分による市町村規模 - 道路種別 - 道路幅員 - 道路種別・幅員別の市街化度 PI手法数(情報提供手法数、意見聴取手法数、対話手法数)
--

(3) ガイドライン適用・非適用にみる論点の抽出

はじめに、a)ガイドラインの適用の有無、b)対話手法の実施、c)都市計画手続きの有無の3点に着目し、それぞれを母集団にクロス集計を行った。a)については、ガイドライン適用事例、非適用事例の比較から直接的に論点を抽出するため、また、b)およびc)については、ガイドラインがもたらす影響や問題をより広く把握するために着目した。分析にあたっては、視点ごとに 地域・計画特性、PI実施期間、PI手法数(実施率)、対象市民の範囲、PIに対する自己評価、PIの効果に対する認識、その他の全7項目について分析し、分析結果と道路ガイドライン(2002)⁹⁾における記載を比較する形でガイドライン策定がもたらす影響や問題に関する論点を抽出した。紙面の都合上、主に論点が抽出された項目についてのみ、分析結果および抽出した論点を表3に整理して示す。

(4) 各項目間の関係

次に、アンケート結果の項目間の関係性を把握するために主成分分析を実施した(表2、図1)。この結果より、以下のことが言える。

1) ガイドライン適用の有無と最も似た傾向を示しているのは、対象市民の範囲である。(3)での結果と合わせて考えると、ガイドラインにおいてPIの対象とする市民についての考え方が示されたことで、より多くの市民を対象とするようになったことが窺えるが、

表2 主成分分析に用いた評価項目

評価項目	項目がとる値
三大都市圏	0(位置しない)、1(位置する)
市町村規模(人口)	0(1000人未満)~7(50万人以上)の8段階
道路種別による地域区分	0(地方部)、1(都市部)
計画延長(km)	各事例の計画延長(km)
都市計画手続き	0(不要)、1(必要)
地元要望	0(なし)、1(あり)
過去の進め方に不満	0(不満なし)、1(不満あり)
実施期間(ヶ月)	各事例のPI実施期間(ヶ月)
ガイドライン適用	0(非適用)、1(適用)
PI開始段階	1(第1段階)~4(第1段階)の4段階
PI手法数	実施した手法の合計数
対話手法	0(なし)、1(実施)
第3者機関	0(なし)、1(設置)
対象市民	1(地域の代表者まで)~4(制限なし)の4段階

表3 アンケート結果の分析から抽出された論点(主に論点が抽出された項目)

母集団	比較項目	分析結果(平均値の比較)	抽出された論点
ガイドライン適用事例 (n=23) およびガイドライン非適用事例 (n=25)	PI実施期間(ヶ月)	適用事例および非適用事例の実施期間に差はあるか?検定を実施したところ、有意差は認められなかった(t=1.795, df=42, p=0.080<0.05)。しかし、それぞれの平均値は、適用事例が18.04ヶ月、非適用事例が29.24ヶ月となっているとともに、個々の事例の実施期間を見ると、非適用事例の実施期間に対し、適用事例は1~2年の間に集中しており、ガイドラインを適用した事例では実施期間が大きく短縮されている可能性がある。	✓ガイドライン適用事例の平均PI実施期間は非適用事例に比べ短縮されているが、ガイドラインが策定されたことで良い意味で効率的・円滑になったのか、実施期間が短縮されたことで問題は生じていないか。 ✓ガイドラインで時間管理「半年から1年間を目安とする」と示したために、「たとえPIが十分でなくても、時間通りに進めなくてはならない」という意識が行政官の中に生まれ、実施期間が短縮された可能性がある。
	PI手法数(実施率)	適用事例と非適用事例の情報提供手法数(t=-2.048, df=46, p=0.046<0.05)、意見聴取手法数(t=-2.793, df=46, p=0.008<0.05)、対話手法数(t=-0.848, df=46, p=0.401>0.05)に差はあるか?検定を実施したところ、意見聴取手法数と情報提供手法数については有意差が認められた。適用事例と非適用事例の平均値を見ると、情報提供手法数は52手法から3.61手法に、意見聴取手法は1.92手法から2.91手法にガイドライン策定前後で手法数が増加している。	✓ガイドラインが策定され各手法が例示されたことで、対話手法については消極的なままである。対話手法を実施することは、時間的にも予算的にも難しいとして敬遠されている可能性がある。 ✓ガイドラインにおいて対話の重要性が明確に示されていないために、その意義が軽視されている可能性がある。 ✓対話=情報提供、説明、意見聴取、というように誤解されている可能性がある。 ✓ガイドラインで手法が例示されたことで、「ガイドラインに示された中から手法を選択すれば良い」という意識が生まれれた可能性がある。
	対象市民の範囲(1:地域の代表者~4:制限なし)	適用事例と非適用事例のPIの対象市民の範囲に差はあるか?検定を実施したところ、有意差は認められなかった(t=1.657, df=43, p=0.105>0.05)。ガイドラインの対象範囲に関する記述を見ると「影響を受ける関係者など、幅広い範囲の関係者が含まれる」としながらも「沿道の市民等主な対象者とすることが自然な姿」と記している。この記述によって各事例での積極的な取り組みが抑制されている可能性がある。	✓ガイドラインで対象市民の範囲について「沿道の市民等を主な対象者として実施することが自然な姿」と示したことで、各事例での積極的な取り組みが抑制されている可能性がある。
	その他('他事例の情報が見たい、この声')	適用事例および非適用事例の「ガイドラインの他に他事例の情報が見たい」という意見の割合を見ると、それぞれ52%、28%となっており、ガイドラインに則りPIを実施した行政官の方が他事例の情報の必要性を強く認識している可能性がある。	✓ガイドラインにおける記述には運用者の価値に依る部分が多く、他事例でどう実施されているかを参考にしなければ判断(運用)が難しいと捉えられている可能性がある。 ✓ガイドラインには独自に柔軟な運用することが難しい部分が存在するため、ガイドラインとともに各プロセスや手法の意義が薄らぎ、他事例でどう実施されたかということのみから判断しPIを実施してしまう可能性がある。
対話手法実施事例(n=15)および対話手法非実施事例(n=33)	PIの効果に対する認識	対話手法実施事例と非実施事例のPIの効果に関する項目の平均値の差について検定を行ったところ、全ての項目で5%で有意差は認められなかった。しかし、単項に「信頼関係構築」という項目にPIを実施してよかったの2項目の平均値を見ると、「信頼関係構築」については変化がなく、「総合的にPIを実施してよかった」については、実施事例の方が認識が低い。すなわち、対話の機会を設けても、効果として得られるであろう市民との信頼関係構築度合いには差がなく、そのようなPIを実施した行政官はPIの実施にむしろ消極的・否定的な可能性もある。	✓対話手法実施の有無で「行政・市民間の信頼関係構築」というPIの効果の認識に差がない可能性がある。 ✓対話手法を実施した行政官の方がPIの実施に消極的・否定的な姿勢である可能性がある。 ✓対話手法の効果や実施することの意義について十分理解されていない可能性がある。
	その他(PIは今後必要か?)	実施事例と非実施事例の「PI内容は実質的だったか?」(t=1.230, df=18.630, p=0.234>0.05)および「PIは今後必要か?」(t=1.250, df=46, p=0.218>0.05)という実施したPIに対する評価に関する意見の平均値の差について検定を行ったところ、それぞれ有意差が認められなかった。しかし、実施事例の方がその数値が低くなっていることは注目すべきであり、積極的に対話の場を提供した行政官の方がPIに否定的な可能性もある。	✓対話手法を実施した行政官の方がPIの実施に消極的・否定的な姿勢である可能性がある。
都市計画手続き必要事例(n=28)および都市計画手続き不要事例(n=20)	PI手法数(実施率)	必要事例と不要事例の意見聴取手法数(t=-2.748, df=45.737, p=0.009<0.05)に差はあるか?検定を実施したところ、有意差が認められた。また情報提供手法数(t=-1.638, df=45.873, p=0.108>0.05)、対話手法数(t=-1.999, df=43.637, p=0.052>0.05)については有意差が認められなかった。意見聴取手法数の平均値を見ると、必要事例が2.79手法、不要事例が1.85手法となっている。	✓都市計画手続きを控えた事例の方が、より「十分」なPIを実施している可能性がある。
	PIの効果に対する認識	必要事例と不要事例のPIの効果に関する項目の平均値の差について検定を行ったところ、全ての項目で5%で有意差が認められなかった。各平均値を見ると、全ての項目で都市計画手続きを控えた事例の方がPIの効果について強く認識している可能性がある。	✓都市計画手続きを控えた事例の方が、手法数の面でより積極的であり、その結果としてPIの効果に対する認識(評価)が強く(高)なっている可能性がある。 ✓ガイドラインにおいてPIの意義(目的や効果等)について明確に示されていないために、十分に理解が浸透しておらず、行政官は実施したPIによって目的が達成できたのか、効果が得られたのか等を実感あるいは判断できずに、特に対話手法等を積極的に実施した事例(の行政官)においてはその難しさや大変さのみが印象として残り、その後のPIに対する姿勢がより否定的になる可能性がある。

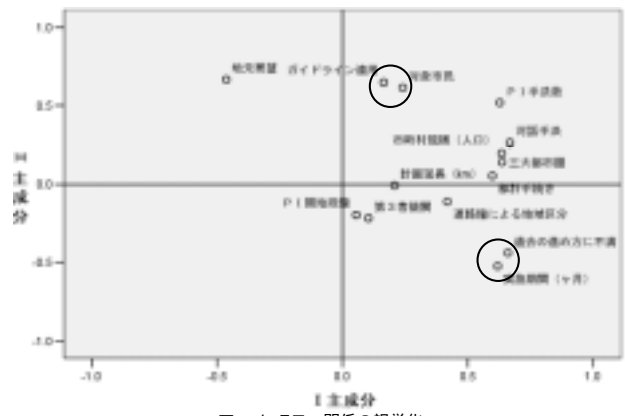


図1 各項目の関係の視覚化

一方で、その示され方により取り組みが抑制されてしまっている可能性もあることが示唆され得る。

PI 実施期間とよく似た傾向を示しているのは、過去の進め方に対する不満という地元の状況である。円滑に整備を推進する上では、計画プロセスの透明性等を高めることで市民との信頼関係を構築することが重要であり、PI が形骸化することで、その透明性等が低下すれば、地元の不満を増大させ、より計画策定に要する期間が長くなる可能性があることが示唆され得る。

4. PI の形骸化を捉える各視点からの論点抽出

ここでは、PI ガイドラインの運用について仮想的に想定し、(1)に示す3視点からPI の形骸化を捉え、ガイドライン策定により生じかねない問題を中心に論点を抽出した。

(1) PI の形骸化を捉える視点

a) プロセス全体における構想段階PI の位置づけ

2. で述べたように、1つの手続きだけでなく、前後の手続きを踏まえた上で、PI の意義(目的や効果等)を捉える必要があり、本研究では、2.での議論、また、ガイドライン策定により生じる問題の構造を明らかにすることを目的としていることを踏まえ、ガイドラインにおける「PI の目的」を基本として問題を捉える。

b) 行政(あるいは、行政官)のPI に対する姿勢

各分野間での事業特性の差異等により、国土交通省内の各局でPI に対する姿勢は異なる。また、現状ではPI に関する教育体制が整っておらず行政官のPI に対する姿勢も異なる。これらの姿勢は、ガイドラインの運用に直結する要素であるため、視点として必要となる。

c) PI に関する制度のあり方

ガイドラインで「何がどう示されるか」という視点は、ガイドライン策定がもたらす影響や問題を捉える上では不可欠な視点である。

(2) 形骸化ケースの想定と論点の抽出

上記の3つのPI を捉える視点から、道路ガイドライン(2002, 2005)および新ガイドライン案¹⁰⁾を踏まえ、ガイドラインの運用について仮想的に想定するとともにその影響や問題を捉え、論点を抽出した。また、ここでは、ガイドライン策定がもたらす影響や問題と併せて、先に示した3つのガイドラインの比較から、新ガイドラインと従来のPI との齟齬による影響に関する論点の抽出も行った(表4)

表4 PIを捉える各視点から抽出された論点

視点	論点
プロセス全体における構想段階PIの位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> PIの目的が達成されない。 - 計画プロセスの透明性、客観性、合理性、公正性が損なわれる。 - 計画内容の合理性が損なわれる。 - 市民意見が計画に十分に反映されない。 - 環境等への配慮が低下する。
行政(あるいは行政官)のPIに対する姿勢	<ul style="list-style-type: none"> ガイドラインの存在が追加的検討、柔軟な取り組みを抑制する可能性がある。 行政官のPIに対する姿勢、理解度、価値判断が異なる。 より多くの市民へのアプローチしようとはしない。 事業特性等により管内各局でPIに対する姿勢が異なる。 “他の事例の通りを行う”
PIに関する制度のあり方	<ul style="list-style-type: none"> 手続きなどの程度詳細に示しているか PIプロセスの“ステップ”と“実施内容”の詳細さ 価値判断を含む記述(行政官の価値判断に依る部分)が多い。 時間管理のあり方 “表現方法”と“対象(計画検討プロセスか、PIプロセスか)” PIプロセスのフィードバックや繰り返しに関する記述の有無 他事例を参照しなければ判断(運用)が難しい。 市民意見への対応の公表に関する記述 “住民参画の円滑な実施”との記述 “住民参画の円滑な実施”との記述 “予算や時間等とのバランス”との記述

5. ガイドライン策定がもたらす影響と問題の構造

以上から抽出された論点を基本的な材料として、ガイドライン策定がもたらす問題構造を整理した。

(1) 各論点の関係と問題構造の整理

3. および4. で抽出された論点を、ガイドラインにおける記述、行政官のPIに対する姿勢、行政官の判断と運用、影響や問題の4つに分解し、各論点の関係性を整理した(図2)。加えて、問題構造の一般化のために、各フィールド(図2における“ガイドライン策定”、“行政官による運用”、“影響や生じる問題・リスク”)内の概念・タイプを分類した上で示し、問題構造を明らかにした。

(2) 一般化された問題構造の類型化

図2における各概念・タイプに関する論点から、様々なPIの形骸化のパターンを想定することで、ガイドラインの記述、行政官の判断、それにより生じる問題・リスクについて、パターンとして整理し、ガイドライン運用の際の留意事項として提案した。これにより、行政官がガイドラインを運用する際、事前に「どの記述を、どう運用すると、どういうリスクがあるか」ということを認識することが可能となる。ただし、詳細は本論および発表時に譲る。

6. おわりに

本稿では、本研究の視点や考え方について示すとともに、ガイドライン策定により生じる問題の構造について明らかにした。

参考文献

- 1) 国土交通省: 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
- 2) たとえば、屋井雄雄、寺部真太郎: 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
- 3) たとえば、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
- 4) たとえば、本間謙仁、久保田尚、坂本邦宏: 国道16号にし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
- 5) 国土交通省: 一般空港の整備計画に関するパブリック・インボルブメントガイドライン(案), 2003
- 6) 国土交通省: 国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン, 2003
- 7) 総務省: 河川法, <http://law.e-gov.go.jp/htmlkita/S39/S39HO167.html>
- 8) 環境省: 戦略的景観アセスメント導入ガイドライン, 2007
- 9) 国土交通省: 市民参画型道路計画プロセスのガイドライン, 2002
- 10) 公共事業の構想段階における計画策定プロセス研究: 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(仮称), 2007, <http://www.mlit.go.jp/tes/kanni/process04/pdf/shiryu02.pdf>

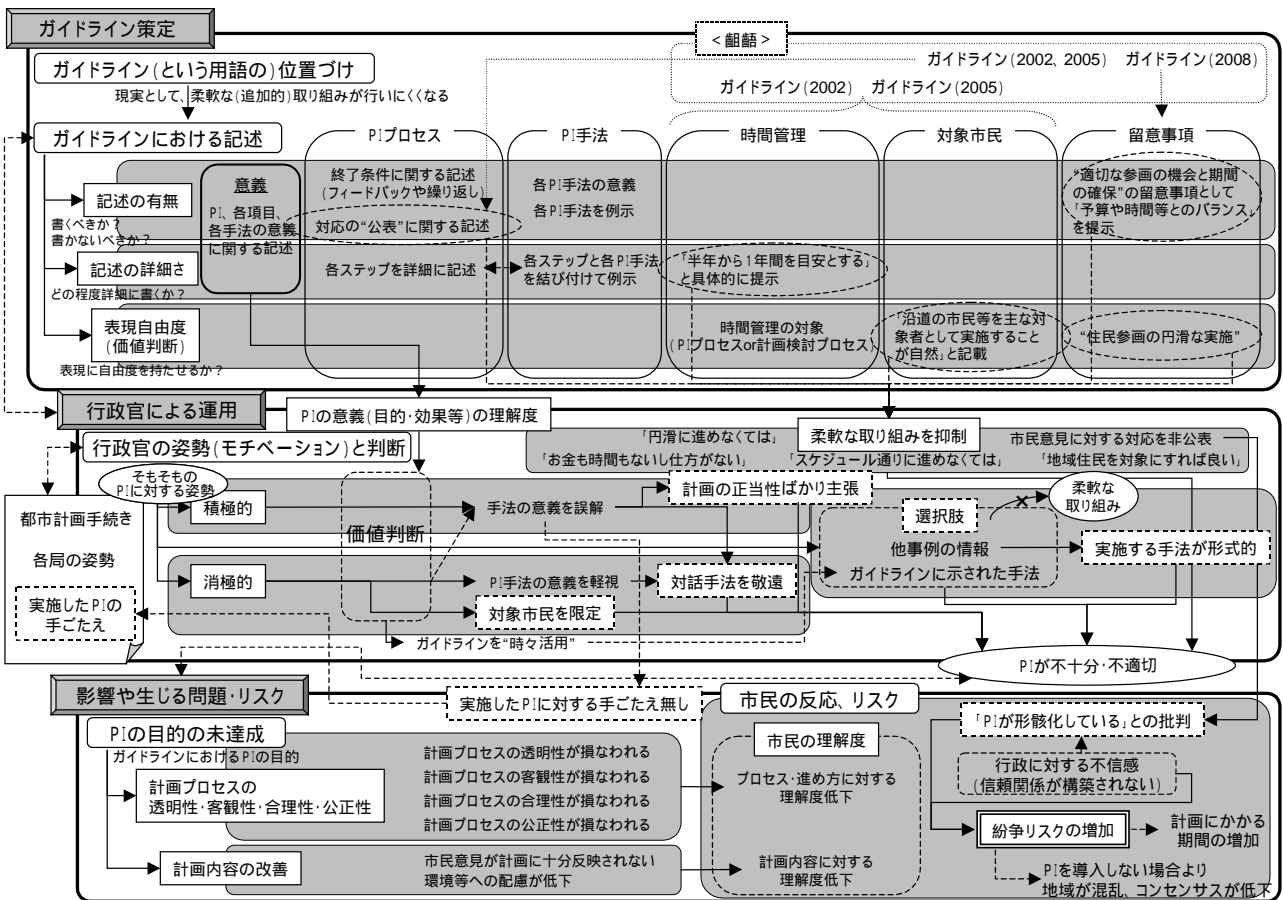


図2 各論点の関係性の図示