

時間管理の観点から見たP I プロセスに関する研究*

A Study on Process of Public Involvement focused on Time Management*

塚田幸広**・濱谷健太***・山口行一****・鈴木温*****

By Yukihiro Tsukada**・Kenta HAMAYA***・Yukikazu YAMAGUCHI****・Atsushi Suzuki*****

1. はじめに

国土交通省道路局では、P Iを導入した道路計画プロセスの基本的な仕組み、手続等の基本的な事項と具体的な手法、評価項目等の参考となる事項を明らかにするため、平成14年に「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」を策定し、さらに平成17年には「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」として改訂を行ってきた。このガイドラインに基づいてP Iを実施した事例が蓄積されてきており、今後もこれらの事例から得られた知見を活かして制度をブラッシュアップさせていく必要がある。そのためには、これらのP I実施事例に対するプロセスの設定や導入効果に対する適切な評価を行い、その知見をガイドラインにフィードバックさせるといったフォローアップ作業が重要である。

本研究では、P Iを導入する効果のうち、時間管理という点に着目をする。すなわち、事例からステップを区切りプロセスを明確化することで、手続きの遅延・混乱を回避する効果を示すことを目的とする。

2. プロセスの明確化と時間管理

(1) P I プロセスにおける時間管理の重要性

国土交通省道路局は「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（以下、ガイドライン）」¹⁾において、構想段階における検討を効率的に進めるためには時間管理概念が有効であるとし、予め定められたスケジュールを市民等と共有し、そのスケジュールに基づいてプロセスの進行を管理することが重要であると解説している。

(2) ステップを区切るということ

ステップの区切り方には事業の規模などに応じて様々なパターンが考えられるが、標準的なものとして表-1の形式が考え

られる。構想段階における検討プロセスをステップに区切り、段階的に検討を進めるねらいは、表-1の形式の場合では次のように説明できる。構想計画案の正当性を示すためには、ステップ4で複数の比較案を比較評価して比較優位性を示すことが必要であり、比較優位性を検討するためには、ステップ3で選定・設定される比較案や評価項目が適切であることが求められるというように、段階を踏んでいくことによって、最終的に選ばれる構想計画の合理性を高めることができるのである。ステップを区切るという行為は、計画案の合理性を高めるだけでなく、結果として議論の手戻りが減り、時間管理が容易になるという効果も期待されている。そこで、次章以降では、実際のP I実施事例をもとにその仮説を検証する。

表-1 計画検討プロセス

ステップ	計画検討の発議とプロセスの明確化	プロセスを明確にし、共有化
ステップ1	道路計画の必要性の確認	課題を整理し、目的を明確化 道路計画の必要性を明確にし共有化
ステップ2	評価項目の設定・比較案の選定	評価項目を設定し、比較案を選定 評価項目、比較案について共有化
ステップ3	比較案の比較評価	評価項目を用いて、各比較案を比較評価 比較評価について共有化
ステップ4	構想計画案の選定	比較結果等を踏まえて構想計画案を選定 構想計画案および選定理由を公表し市民と共有化

3. 調査の概要

(1) ヒアリング調査の概要

本研究ではP I導入の効果やプロセスの明確化による時間管理に対する効果等を把握することを目的として、ヒアリング調査を実施した。ヒアリング調査は、平成18年2月から3月にかけて、国土交通省所管の15の直轄道路事業と県の1事業のP Iを担当した行政の担当者を対象として実施した。（対象事例の概要は表-2参照）

各事例の事業分類は高規格幹線、地域高規格、一般建築、交差点改良、橋梁架替と様々であり、事業規模も大小様々である。P Iの実施段階は主に構想段階であるが、計画段階に入ってもP Iを継続している事例や事業化段階で実施した事例も含まれる。以下の分析では、構想段階のみを対象とする。一部の事例では調査時点で構想段階のP Iが継続中のものも含まれている。

なお、本調査内容は、計画検討プロセス及びP Iの概要

*キーワード：P I、時間管理、プロセス

**正員、国土交通省国土技術政策総合研究所

****工修、国土交通省国土技術政策総合研究所

(茨城県つくば市旭1番地)

TEL029-864-7259、FAX029-864-3784)

*****正員、国土交通省国土技術政策総合研究所

*****正員、財団法人計量計画研究所

表 - 2 ヒアリング実施事例の概要

No.	道路名	分類	道路延長	計画概要	PI実施段階
1	余目西田道路 (国道47号)	地域高規格	12.7km	余目西田道路は、新西田道路の一部を構成し、一般国道7号・47号の渋滞の緩和が期待される道路。概算計画の策定からPIを実施し、現在は用地取得等実施	構想段階 計画段階
2	東京外かく環状道路 (関越道～東名高速)	高規格幹線	16km	S41年に都市計画決定されるものの、その後継続PI方式で策定再開され、H17年8月に構想段階の議論が終了。現在は計画段階でPIを実施中。	構想段階 計画段階
3	本庄道路 (国道17号)	一般改良	14km	本庄地域の交通の円滑化、地域の活性化等を目的として計画している埼玉県大里郡阿部町と群馬県多野郡阿知村を結ぶ延長約14kmのバイパス。	構想段階
4	新山形県農道北谷区間 (国道20号)	地域高規格	15km	新山形県農道北谷区間は甲府都市圏の圏外化による地域活性化や豊饒的な交通帯の形成などを目的に計画された全長39kmの農道。このうち現在、北谷区間は都市計画決定手続き、東側区間は構想段階のPIを実施中。	構想段階
5	新山形県農道東側区間	地域高規格	8km		構想段階
6	横浜環状西線	地域高規格	7.1km	東名高速エリアと湾岸エリアを自動車専用道路で結ぶ計画。構想段階からPI手法を導入。	構想段階
7	千葉柏道路 (国道16号)	一般改良	27km	東葛地域の交通の円滑化を目的として、調査を進めている路線。現在は構想段階でPIを実施中。	構想段階
8	能登自動車道 (田鶴兵～七尾) (国道470号)	高規格幹線	10km	能登自動車道は、石川縣輪島市を起点として富山県砺波市に至る、延長約100kmの高規格幹線道路。田鶴兵IC～七尾IC (仮称)は能登自動車道全線の中で、唯一ルートが決まっている区間。PI方式でルート策定を実施。	構想段階
9	淀川左岸線 (延伸)	地域高規格	10km	淀川左岸線延伸計画は、大阪都市再生環状道路の一部を構成する自動車専用道路であり、構想段階からPI手法を導入。	構想段階
10	北常三島町交差点改良	交差点改良	交差点	交差点交通安全方策の策定に米国を中心に導入されている合意形成の方法「コンセンサス・ビルディング(CB)手法」を導入し、既に	構想段階
11	住吉道路 (国道10号)	一般改良	6km	一般国道10号 佐土原バイパスから宮崎バイパス間の混雑解消をすべく、現道加幅やバイパス案等をPI方式で策定	構想段階
12	志田橋架換 (宮城県)	橋架換	1.4km (橋架換は0.25km)	志田橋は、宮城県古川市と松山町、三本木町及び鹿島台町を結ぶ昭和33年完成の橋架換だが、老朽化等のため、PI方式で橋架換を実施	構想段階
13	大阪湾岸道路 (西岸部)	地域高規格	14.6km	大阪湾岸道路 (延長約80km)のうち、都市計画決定がなされていない神戸市域の約14.6kmを対象に、PI手法を導入。	構想段階
14	静岡東西道路 (清水立体) (国道1号)	地域高規格	3km	静岡東西道路は、藤枝市と静岡市清水区を結ぶ延長約30kmの地域高規格道路。このうち平面区間として供用されている清水地区 (八坂～横少)の立体化にあたりPI手法を導入。	構想段階
15	直樹防災 (国道9号)	一般改良	1.8km	鳥根県事理部内の新田川と平行して走る一般国道9号において、安全性・信頼性の向上を目的とした、道路防災事業にPI手法を導入。	事業化段階
16	大方改良 (国道56号)	一般改良	3.4km	大方町の市街地を通過する一般国道56号において、利用者の安全性の向上を目的とした、道路改良事業にPI手法を導入。	事業化段階

地域特性、情報提供・意見把握の内容と適用したPI手法、PIプロセス設計、時間管理、推進体制に関する課題と予防・解決策、PIの評価、意見、要望であるが、ここでは、特に時間管理に着目し結果を報告する。

(2) ステップ区切り

構想段階でPIを実施している14事例のうち、構想段階の計画検討プロセスのステップを区切っていたのは5事例であった。ステップを区切っているか否かの判断は様々な解釈が考えられるが、ここでは、プロセスを公表していること、各ステップの検討テーマを明確にしていること、各ステップの既決事項が公表されていることを判断根拠として分類している。実質的にステップを区切ることの考察はさらに後述する。

表-3に示すようにガイドラインと同様に5ステップに区切っている事例が1事例、4ステップが1事例、3ステップが2事例、2ステップが1事例であり、それ以外はステップの区切りはなかった。

ステップを区切った事例では、各ステップの終了の宣言をニュースレターやパンフレットなどで住民に周知

表 - 3 ステップの区切り方

ステップの区切り方	事例数
ステップ(1)(2)(3)(4)(5)	1
ステップ(1)(3)(4)(5)	1
ステップ(1,2)(3,4)(5)	2
ステップ(1)(2,3,4,5)	1
ステップ(1,2,3,4,5)	9

していた。また、検討プロセスを3あるいは4ステップに区切った事例は、地域として事業の必要性などが住民間で共通認識となっていたなどから、必要性の議論を他のステップの内容と合わせて実施するなど、柔軟に対応していることが分かった。ステップを区切らなかった事例が9事例と多かったことについては、ガイドラインの適用以前の事例であったため、PIプロセスに関する十分な認識がされていなかったこと等が主な原因と考えられる。

(3) プロセス明確化とステップ区切りの効果

ステップを区切り、プロセスを明確化していた事例では、行政と住民が情報を共有することで「時間管理が

できる」という趣旨の回答や「各ステップで議論する内容が決まっていたので、スケジュールが遅れても理解が得られた」という効果が聞かれた。

一方で、ステップを区切らなかった事例については、「スケジュールを決めようとする」と計画ありきだ」という懸念が出る」といった回答や「関係者間でステップ区切りに関する合意が取れなかった」といった意見が聞かれた。ステップを区切っていた事例でも、「次のステップに移行する判断が難しかった」という意見もあったが、「事前の段階でプロセスフローに“前に戻る矢印”を加えるなど、想定外の重要な事象が起こった場合には前に戻って検討することにしたため、説明や進行がスムーズになった」といった工夫も聞かれた。

(4) ステップ区切りとPI実施期間との関係

ステップ区切りとPIの時間管理との関係を検証するため、ステップを区切っている事例と区切っていない事例のPI実施期間（構想段階のみ）を比較した結果を図-1に示す。

その結果、ステップを区切っている事例の方が、区切っていない事例に比べPI実施期間が概ね短いことがわかった。特に50ヶ月以上のような長期に及んでいるものはステップを区切っていない事例に限られていた。

こうしたことから、事業特性、地域特性を勘案しながら計画検討プロセスを設計・管理する必要があることを前提とし、計画検討プロセスを明確化し、行政と住民が共有することによって効率的な時間管理ができる傾向があると考えられる。

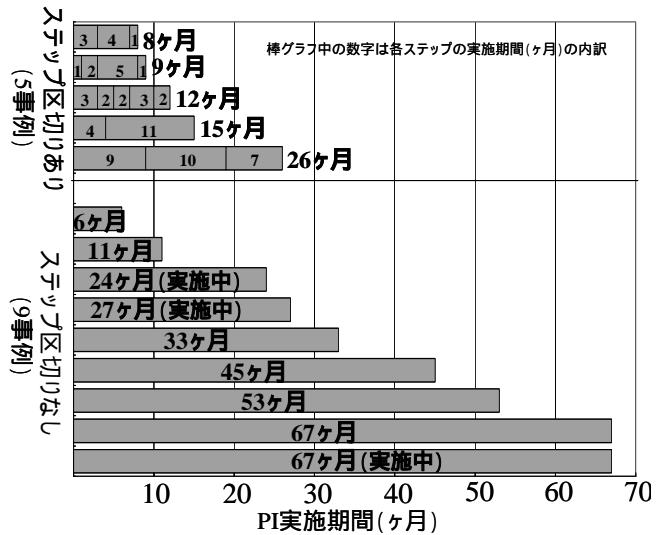


図-1 ステップ区切りの有無によるPI実施期間の比較

しかし、PIの実施期間は事業規模やステークホルダー（利害関係者）の数、過去の経緯等の条件によっても影響を受けるものと考えられることから、ステップを区切ることによって時間管理ができていたかどうかは、各ステップの内容をさらに詳細に分析することが必要となる。そこで、次章では、各段階で議論された内容や提供された情報を詳細に追うことで、ステップ区切りの意義や効果をさらに詳しく検証する。

5. 情報提供のフロー表を用いた分析

PIプロセスのステップを区切った事例と区切っていない事例を各1つずつ対象として、個々の検討事項等に

表-4 ステップを区切った事例のフロー表

年月	H16.11	H17.5	H17.11	H18.4
情報提供項目 ¹				
ステップ移行の宣言				
News Letter 発行号 協議会等の開催 ^{2,3}		■	■	■
ステップ1 進め方 (概・要案の概略)			概略案の決定	
ステップ2 現況課題 目的・効果				
ステップ3 比較案 評価項目				
ステップ4 比較案の 比較評価				
ステップ5 評価方法 概略計画 案の選定				
概略計画の決定				(未公表)

1 既出情報の再掲は記載しない

2 丸数字(~)は意見交換会の開催回数を、白抜き丸数字(■~■)は懇談会の開催回数を示す

3 〇は News Letter 前号に第 〇回意見交換会・懇談会の実施予告が掲載されたこと、 〇は第 〇回の意見交換会の議論の内容が News Letter 次号に掲載されたことを表す。

表 - 5 ステップを区切っていない事例のフロー表

年月	H12.8	H13.2	H13.8	H14.2	H14.8	H15.2	H15.8	H16.2	H16.8	H17.2	H17.8	H18.2	H18.4
情報提供項目 ¹													
ステップ移行の宣言													
News Letter 発行号 協議会等の開催 ^{2,3}													
ステップ1 進め方													
ステップ2 現況課題 目的・効果													
ステップ3 比較案 評価項目													
ステップ4 比較案の比較評価 評価方法													
ステップ5 概略計画 案の選定													
概略計画の決定													

議論内容の重複や逆
戻りがある

情報提供タイミン
グの遅れ

- 1 既出情報の再掲は記載しない
- 2 丸数字 (~) は協議会の開催回数を示す
- 3 〇 は News Letter 前号に第 〇 回意見交換会・懇談会の実施予告が掲載されたこと、△ は第 〇 回の意見交換会の議論の内容が News Letter 次号に掲載されたことを表す。

関する情報が提供されたタイミングを時系列で表 - 4、5 のように整理した。

表 - 4 は、開始当初からステップを区切った検討プロセスが市民等に提示、共有されるとともに、スケジュールが提示された事例である。この事例では、検討の最初に現況の課題に関する情報提供があり、そのステップ終了後、目的・効果、比較案、評価項目などに関する情報が提供されるといったように、個々のステップでの検討事項に関する情報が、時間経過にあわせて順次提供されるとともに、次ステップの開始を宣言している。その結果、議論の後戻りや情報提供の間隔の大きな空きなどの時間的なロスが見られず、時間管理が図られていることがわかる。

表 - 5 は、開始当初からステップを区切った検討プロセスが市民等に提示されたが、共有が十分でなく、各ステップの開始時期（終了時期）のスケジュールが提示されなかった事例である。この事例では、検討の比較的早い段階で比較案に関する情報が提供されたが、その後、目的・効果に関する情報が提供され、その後、再び比較案に関する情報が提供されている。また、検討が進んだ後に、比較案や評価項目と同じタイミングで現況課題や目的・効果に関する情報が再び提供されるといったように、議論の後戻りが生じている。さらに、News Letter の 13 号では新たな情報が提供されず、12 号から 14 号まで 10 ヶ月程度の大きな間隔が空いている。このように、時間的なロスが見られ、時間管理が図られていないことがわかる。

6. おわりに

本研究では、情報提供された内容とそのタイミングを整理したフロー表を用いることで、ステップを区切りプロセスを明確化することにより議論が逆戻りしないなど具体的な形で時間管理が図れる効果を示した。

今後は、担当者により参考となる形の事例集作成や、時間管理以外の P I 導入効果の分析・評価を行い、制度のさらなる改善を図っていく必要がある。

最後に、本研究におけるヒアリング調査では、P I を実施された担当者の方々に多大なご協力をいただきました。この場を借りて、感謝の意を申し上げます。

参考文献

- 1) 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
- 2) 市民参画型道路計画プロセス研究会：「市民参画の道づくり - パブリック・インボルブメント(PI)ハンドブック -」、ぎょうせい、2004