

計画検討手続きの適切性確保に関する難しさ

- 行政の住民参加担当者育成の観点から -

国土交通省 国土技術政策総合研究所 正会員 山口 行一
前国土交通省 国土技術政策総合研究所 正会員 仲村 明信
国土交通省 国土技術政策総合研究所 正会員 溝口 弘樹

1. はじめに

社会資本整備に対してより高い透明性や公正性が求められる中、住民とのコミュニケーションを図りながら事業の満足度を高めることがより重要となってきた。わが国においては、各事業分野において住民参加に関わる法律（e.g. H9 河川法）やガイドライン（e.g. H17 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）の整備が進められており、事業の早い段階から住民参加の機会が確保されてきている。

各事業分野の構想段階の計画（e.g. 道路分野の概略計画や河川分野の河川整備計画）の決定にあたっては、その検討を透明性、客観性、公正性の確保に十分留意して進める必要があり、検討過程において適切に住民参加（e.g. 委員会、説明会、公聴会、オープンハウス、ワークショップ、現地見学会）が実施されることによって計画に関する情報提供や住民意見等の把握が十分に行なわれる必要がある。

これらを踏まえ、直轄事務所等の住民参加担当者、あるいは中立的な第3者が中心となって、事業特性や地域特性に応じた計画検討手続き（いつ、誰と、どのような情報を元に、何をどう検討するか等）を設計し、運営、実施しているところであるが、依然として事業が長期化する場合がある。

本稿では、計画検討手続きの適切性確保について行政の住民参加担当者からみた実務上の難しさを明確にするため、既往文献、直轄事務所の担当課長等に対するアンケート調査・ヒアリング調査を元に検討を行ったので報告する。

2. 計画検討における手続きの適切性（透明性、客観性、公正性）の概念

国土交通省道路局(H17)「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」では、手続きの適切性について、

「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・情報が客観的なものであること。

「公正性」・・・計画検討プロセスの進め方や判断が偏り無く公平であること。

と定義されている。

3. 検討方法

まず、既往文献を元に、手続きの適切性に関する難しさについて仮説をたてた。そして、行政の住民参加担当者（直轄事務所の担当課長等）を対象に、計画検討プロセスに影響を与える地域特性に関するアンケート調査（平成 17 年 7 月、平成 18 年 7 月、回答数:42）及び住民参加の評価・実務上の課題等に関するヒアリング調査（平成 18 年 1 月、2 月、回答数：19）を実施した。

4. 行政の住民参加担当者からみた実践における手続きの適切性確保の難しさ

(1) 利害構造の把握

構想段階における計画検討においては、標準的な手続きの実施に努めても、5 年を超える案件もある。

このため、計画検討を進める上で影響を与える所与の地域条件を地域特性と定義し、図 - 1 の項目について影響度を調査した。アンケート調査は、被験者が影響度の高い地域特性を 3 つ選び、その地域特性の影響度にキーワード 計画検討 住民参加 技術者育成

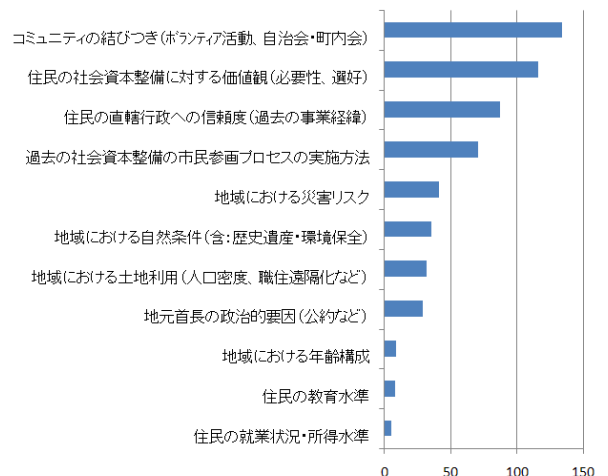


図 - 1 計画検討に影響を与える地域特性

ついて5点(影響が大きい)から1点(影響が小さい)で回答した。図-1に示すとおり、コミュニティの結びつき、住民の行政への信頼度などの社会的なつながり、社会資本整備に対する価値観などの住民の利害に関するものが高くなっていることがわかった。よって、手続き適切性を如何に確保するかを検討するため、住民参加担当者は、計画検討が発議される前に、地域における利害関係者、利害構造、社会的つながり等について十分に把握しておく必要があるといえる。実務において、こうした地域特性を十分に把握することは容易ではないが、信頼関係等は一度崩壊すると修復が容易ではないため、住民参加担当者には、事業に関する専門的な知識や技術の他、地域特性に関する分析力、住民参加運営経験等が求められ、案件によっては、計画検討を発議する前の紛争アセスメントを十分に実施できる能力が求められるといえる。

(2)計画検討プロセスの設計及び住民参加の実施

表 - 1

住民参加担当者は、先述の地域特性を踏まえ、計画検討の発議前に、計画検討プロセスの全体を通して適切に進めるため、検討すべき問題を設定し、その検討手順、及び住民参加の実施方法の概要を設計する必要がある。

表 1は、ヒアリング調査結果の一部である。実務においては、案件によっては、地域として事業の必要性などが共通認識となっている場合は、他の検討と併せて実施するなど柔軟に対応してもよいであろうし、そうでなければ、検討プロセスを公表し、明確に問題を設定して検討を進め、ステップを管理しながら進めていくべきであるが、そうしたプロセス設計の判断の難しさが多く抽出された。また、住民参加においては、対象とする利害関係者、情報提供・意見収集の質や量についての難しさが抽出された。住民参加担当者は、実践をとおして、適切な計画検討及び住民参加プロセスの設計・実施能力のさらなる向上が求められると考えられる。

<p>計画検討プロセスの設計について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事務所はPIを実施しようとしたが、地元からは「PIはいいから早く事業を実施して欲しい」という意見が強かった。 ・時間管理やプロセスの区切りを後から導入しようとしたが難しかった。
<p>住民参加について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・情報をどこまでも出せばより満足度があがるかと言えば、決してそんなことはない。 ・住民の賛成意見の取り込み方が課題である。 ・市民からは自己の利害に関する意見が主で、公益性の観点から意見をえにくかった。

(3)利害調整

表 - 2

計画検討プロセスにおいて住民参加を適切に実施したとしても、利害関係者間の合意は担保されていない。法律上、道路や河川などの管理者が計画決定をするが、利害関係者間の合意形成に努めることは重要で、利害調整のためのコミュニケーション技術が有用である。

表 2に示すようにヒアリング調査では、実務上、会議の運営、利害関係者間の議論を適切に進めることに苦労しているといったことが数多く抽出された。これらより、住民参加担当者には、ワークショップ、協議会などの多様な住民参加手法の適用にあたり、対話の心構え、議論の進め方、そのルール、運営体制といった利害調整に資するコミュニケーション技術の向上が求められると考えられる。

<p>利害調整について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・いつまでに結論を出すとってしまうと「計画ありき」「スケジュールありき」等と言われてしまう。 ・参加者は着地が見えずに比較案を検討することになり抵抗がある。 ・協議会の傍聴者からの発言により、市民委員が萎縮することがあった。
--

5.まとめ

計画や事業の影響範囲が広く、多数の利害関係者とともに進める計画検討では、利害の対立、対立に対する視点、それに関連した主観的、客観的情報等が増え、手続きが非常に複雑になり、長期化しやすい。こうした状況においても、行政の住民参加担当者は、現在実施されている計画検討手続きの適切性確保に真摯に取り組むことにより、利害関係者間の信頼構築につなげることは、将来あるいは別事業の計画等検討手続きを実施する上で重要である。また、実務における課題や創意工夫などは理論的な整理が難しいため、担当者間で、知識・経験の共有を進め、よりよい計画検討に努めることも重要である。国土技術政策総合研究所においては、上記の検討結果を踏まえ、今後も住民参加の適切な実施の支援に努めていきたいと考えている。

本稿執筆にあたっては、住民参加に携わった多くの方々にアンケート調査、ヒアリング調査に甚大なご協力を頂いた。記して厚くお礼を申し上げたい。

6.参考文献 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/市民参画型道路計画プロセス研究会