

# 日本の道路計画におけるパブリック・インボルブメント（P I）

PI-Forum 理事  
石川 雄章

## 1. はじめに

日本の首都圏における環状道路整備の遅れは、経済的損失だけでなく都市環境の悪化を引き起こしている。道路整備により、一部の地域では確かに環境は現在よりも悪化するが、首都圏全体で見れば環境は改善されるだろう。このような課題を解決するために、圏域全体の最適解と地域的な最適解をいかに両立するか、決定した計画をいかに実現するか、といった合意形成の仕組みが必要とされている。

これまでに、広域的な道路計画を構想から事業化していく一連の手続きについて、計画決定とパブリック・インボルブメント（P I）という行為に着目して、イギリス、フランス、ドイツ（以下、欧州3カ国）の道路計画制度と運用について整理をした<sup>1-3)</sup>。また、欧州3カ国の合意形成システムを比較研究し、共通性や独自性を見出すことにより、日本における道路計画設計の課題を整理した<sup>4)</sup>。

本論文では、これらの研究成果に基づき、日本の道路計画におけるP Iの位置付けと今後の課題に焦点を当てて紹介する。具体的には、道路計画制度の基本的な構造とP Iの位置付けを明らかにする。また、日本の道路計画制度の課題とその対応を整理する。さらに、新しい道路計画制度を設計し、社会化していく際の課題について述べる。

## 2. 道路計画制度の基本的な構造

まず、欧州3カ国及び日本の道路計画制度に共通する「基本的な構造」について述べる。

### 2. 1 3段階の計画決定

計画決定は、構想段階、概略計画段階、詳細計画段階の3つの段階からなる。構想段階では全国的なレベルでの交通或いは道路網の計画、各路線の事業

プライオリティを、概略計画段階では広域的なレベルで概略のルートや道路構造を、詳細計画段階では即地的な図面で事業実施を前提とした詳細な道路構造及び道路区域を定めている。このことは、精度が詳細になるだけでなく、必要性を示す「政策立案」から、「機能設計」である概略計画を経て、即地的な「構造設計」である詳細計画に、段階的に計画の持つ意味が変わることを意味する。

### 2. 2 計画の評価システムとしてのP I

P Iは、計画の正当性・妥当性を高めるため、計画原案から計画決定に至る手続きのなかで事業者が計画原案に市民等の意見を反映しようとする行為であり、図1のように、計画案を評価・改善するためのP D C A = P (plan) D (do) C (check) A (action)と捉えることができる。その際、Plan は発議・告知＝原案を作成し市民に計画案の内容を発表すること、Do は意見収集・討議＝計画案に対する市民等の意見を収集し必要な場合には討議すること、Check は分析・提案＝これらの結果を踏まえて計画案の修正を行い最適な計画案を代替案とともに計画決定権者に報告すること、Action は計画決定＝計画決定権者が計画内容を決定し次の段階に進む手続きをとることである。

### 2. 3 道路計画制度の仕組み

道路計画の手続きは、計画原案→P I→計画決定→より詳細な計画原案→P I→計画決定・・・→事業化といった連続的な“流れ”となっており、道路計画制度は、各段階の計画決定を接点として、計画決定とP Iとが統合された仕組みである。このため、計画決定とP Iの構成要素を定義することで計画制度の骨格が決まる。なお、その根拠については、計画決定は道路関連法令の一連として規定し、P Iは各国の社会的・制度的背景を踏まえて規定している。

石川 雄章  
国土交通省 東京国道事務所長  
100-0004 東京都千代田区大手町 1-3-3  
Tel. 03-3214-7361

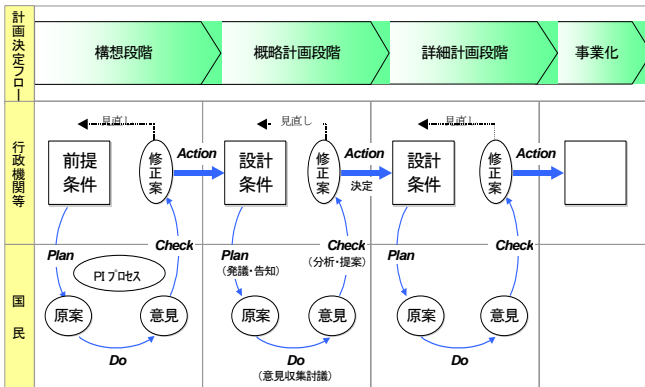


図1 道路計画制度の基本構造

### 3. 日本の道路計画制度の課題と対応

欧州3カ国と日本の道路計画制度を比較し、日本の道路計画制度の課題を明らかにする。

#### 3.1 道路計画の比較

欧州3カ国と日本の道路計画の流れを図2に示す。この図を見ると、日本では、実質的には段階的な決定プロセスを経ているにも関わらず、概略計画段階の手続きが行政内部の手続きであったため、社会的には段階的な決定プロセスとして認識されていなかったことがわかる。例えば、市民や関係者に対して計画決定内容の妥当性の説明はあっても、計画を決定するに至った選択肢や検討内容についての説明は行政内部に止まり公表されてこなかった。また、意思決定主体と事業実施主体が同一であること、市民の意見が計画に反映されないこと等により、検討内容や判断の客観性や妥当性に疑念が生じ社会的な認知が得られない場合もあった。

このため今後は、計画の説明責任を全うし、情報公開を基本として、段階的な計画決定、判断基準や選択肢等の検討内容の十分な説明、社会的認知を得るための手続きといった道路計画制度全体の設計が必要となる。

#### 3.2 概略計画段階における課題

3.1より、概略計画段階の計画決定までの手続きが行政内部のみで行われてきたことが重要な問題であることがわかった。ここでは、概略計画段階に焦点をあてて課題を整理する。

#### (A) 概略計画段階の計画決定の制度化

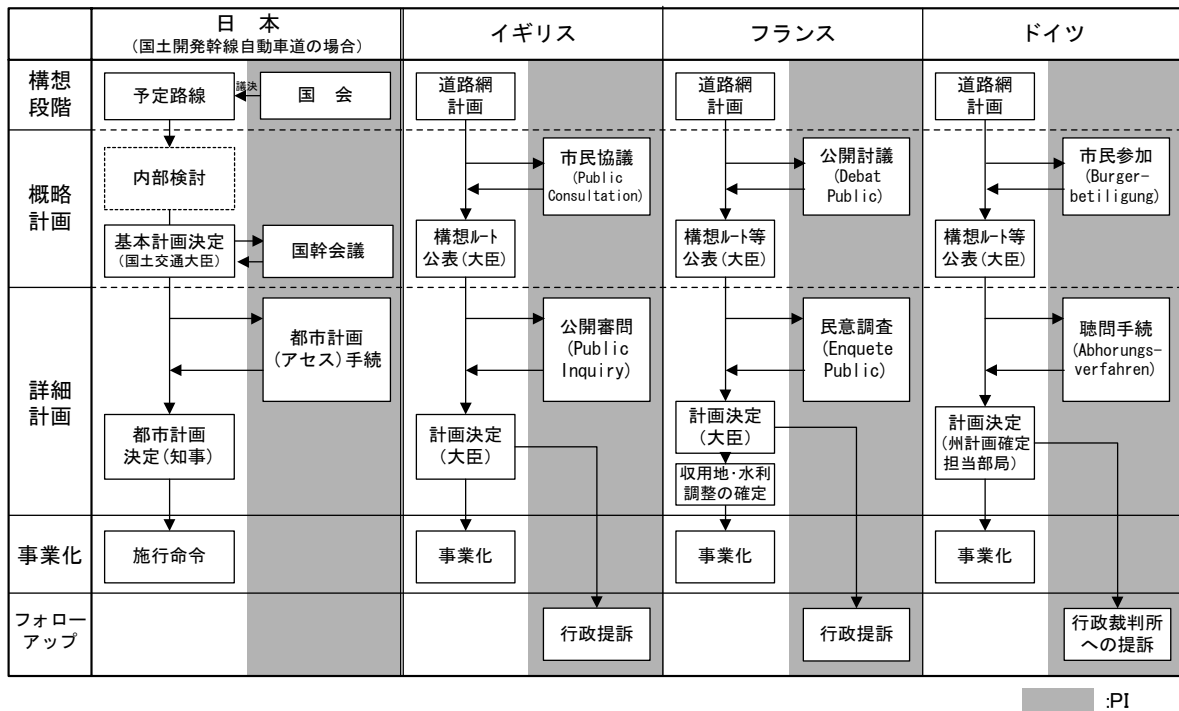
日本では、概略計画段階の計画決定の法的位置付けが明らかでなく、具体的ルートが行政の内部資料にとどまっている。このため、計画決定の手続きを制度化し内容を公表することが有効である。以下に日本の現在の課題と対応の方向を示す。

- 1) 概略計画段階の決定の根拠が曖昧で計画内容が社会的認知を得ていないため、計画決定の法令上の位置付け及び社会的認知を得る手続きを確立する。
- 2) 計画決定者が道路局長であることが計画決定の効力を弱める一因となっているため、決定の効力を考慮して計画決定者を定め、現場の役割と手続きを定める。
- 3) 詳細計画段階で初めて具体的ルートが示され必要性の議論にまで遡ることが見受けられるため、概略計画の内容を示しPIを行うことを前提として、決定した計画は原則見直さないことをルール化する。
- 4) 判断基準が技術的根拠に偏りがちであるため、多様な価値観を踏まえて判断できるよう、計画案に市民の意見を採り入れる手続き、計画案の前提条件や判断基準等を確立する。

#### (B) 概略計画段階のPIの制度設計

欧州の事例等を参考にPIを導入することが有効だと思われる。以下に、欧州3カ国に共通する考え方と日本の対応の方向を示す。

- 1) 欧州では、概略計画段階では事業の必要性を確認し市民の意見を入手するために、詳細計画段階では個人に意見提出の機会を与え個人の権利と公共の利益とを調整するために、PIが行われる。日本では、PIの目的を明確化し組織内で共有化した上で、これまで内部的に行ってきた手続きを開かれた制度として再構築する。
- 2) 欧州では、PIは発議から計画決定までの手順や情報の取り扱いがルール化されている。日本では、PIの手順、情報の取り扱い等、基本的なルールを確立し、案件毎に手続きの妥当性が問題にならないようにする。
- 3) 欧州では、概略計画段階では事業主体が発議～



:PI

図2 欧州3カ国及び日本の道路計画の流れ

提案までを行い、PIの運営には第三者機関等が関与している。詳細計画段階では発議・告知は事業主体が行うが、これ以外の手続きは事業主体以外の中立的な第三者が行っている。日本では、中立性、専門性などに配慮しつつ、事業主体や関連する主体の役割を明確化する。

- 4) 欧州では、情報公開を前提として、概略計画段階では幅広い意見を聴取するが個別に回答は行わない。詳細計画段階では意見に対して個々に回答する。日本では、都市計画など既存の関連制度との整合を取りながら、現場の状況に応じたPIの方法が選択できるようにする。
- 5) 欧州では、PIに要する期間は、概略計画段階では発議から大臣報告まで約4ヶ月、詳細計画段階では発議から大臣報告まで約1年余り、を標準的な期間としている。日本では、意見を聴取するのに必要十分な時間を考慮した上で、速やかに計画決定が行われるよう継続的に手続きを改善する。

#### 4. 日本の道路計画制度への反映

本研究で収集整理した欧州各国の資料及び本研究の分析結果は、国土交通省が設置した道路計画合意

形成研究会の提言「道路計画における新たな計画決定プロセスのあり方について」<sup>5)</sup>(平成13年10月)

(以下、研究会提言)、国土交通省道路局の「市民参加型道路計画プロセスのガイドライン」<sup>6)</sup>(平成14年8月)(以下、ガイドライン)に活用されている。

研究会提言では、表1のように、「わが国の計画決定プロセスに関する課題」、「今後の計画決定プロセスに関する基本的考え方」、「構想段階における新たな計画決定プロセスの提案」について、本研究結果が反映されている。加えて、日本の制度への具体的な適用方法についても言及されている。しかし、「PIの目的と概要」については、「今後の計画決定プロセスに関する基本的な考え方」の中で触れてはいるが十分には反映されていない。

一方、ガイドラインは、研究会提言を踏まえて“さらに具体的な運用を示すべく”策定されたため、本研究の欧州の実例を参考に日本の実状に合わせた「概略計画検討の流れ」や「計画の評価」など具体的な適用方法が提案されている。さらに、研究会提言では十分には反映されていない「PIの目的と概要」について言及されている。

現在では、この「研究会提言」「ガイドライン」等を踏まえた制度や運用の改善が現場で始まっている。

道路計画研究会提言	対応	本研究の分析の視点等
1.我が国の計画決定プロセスに関する課題	○	全般
2.欧米諸国の計画決定プロセスについて	○	全般
3.今後の計画決定プロセスに関する基本的な考え方		
(1)構想段階の位置づけの明確化	○	道路計画制度の基本構造の検証
+都市マスタープランへの位置付け	?	P Iの目的と概要
	○	法的な根拠とその効用
(2)構想段階におけるP Iプロセスの導入	○	P I実施主体と関係者
+第三者機関の構成員、P Iに要する予算措置	+	
(3)構想段階における計画見直し手続きの明確化	○	計画決定を見直す際の考え方
+整備しない案の採択=事業中止	○	P Iの際の公表内容
4.構想段階における新たな計画決定プロセスの提案		
(1)構想段階における計画決定内容	○	計画決定の内容、
	○	法的な根拠とその効用
	○	計画決定者とその協力者
	○	計画決定の際に考慮すべき事項
(2)P I(市民参画)プロセスの内容	○	P Iプロセスの手順
+第三者機関の構成員	○	P I実施主体と関係者
	○	コミュニケーションの方法
	○	P Iの所要期間
(3)新たな計画決定プロセスの適用事業		触れていない。
+適用事業の考え方	+	
5.新たな計画決定プロセスの当面の運用方針	○	法的な根拠とその効用
+将来の法制化、ガイドライン、DB等の支援	+	
<small>(注1)「対応」の欄に「○」は研究と同様の内容、「+」は研究よりも具体的な提案がなされたもの、「?」は表現が不明確なもの、を示している。  (注2)「対応」欄が「○」及び「?」については「本研究の分析の視点等」の欄に本研究の項目名を、「+」については「道路計画研究会提言」の欄に研究会提言の内容を記載している。</small>		

表1 道路計画合意形成研究会提言における  
本研究の反映状況

今後、P Iに関する事例の蓄積が制度の改善につながることを期待される。

## 5. 今後の課題

最後に、欧州3カ国の独自性の根底にある「同じような問題意識」とその対処法に着目し、日本の道路計画制度を設計する際に学ぶべき点及び社会化していく際の課題について述べる。

### (1) 誰がどのように決めるのか

選挙で選ばれた者が決定権を持つことが妥当と思われるが、現実的には、その権限を委任するためのルールが重要である。その際の協力者は、行政機関だけでなく、NPOや大学など様々な機関が役割を担う可能性がある。

### (2) いかにして計画の実効性を担保するのか

法令等の制度面を整備するとともに、決定内容が社会的認知を得る、守らない場合にペナルティが機能するなど、適切な運用を積み重ねることが必要である。

### (3) 市民はいかに対応すべきか

計画決定は、計画の公共性が私権を優越することを決定する意味を持つ。このため、行政が制度を整

備し適切に運用することを前提として、市民が意思決定を行う一員であることを自覚し、決定過程に主体的に関与し、結果に責任を持って対応することが望まれる。

### (4) 社会システムをどうするか

行政や市民の取り組みに加え、情報の信頼性を担保する主体、関係者の建設的な議論を導く方法とそれを担う人材、それらに要する費用を負担する仕組み等の市民参加を支える社会システムを構築し運用実績を積み重ねることが課題となる。

### (5) 実現に向けて

このような社会を実現するためには、将来ビジョンを描いて社会的な合意を取り付け、行政だけでなく市民や企業、NPOなど多様な主体が参画し、人やお金や知識などの資源を総合的・計画的に投入し継続的に取り組むことが不可欠と思われる。

## 謝辞

欧州3カ国の調査は、国際建設技術協会の調査の一環として実施したものであり、とりまとめにあたって、多くの方々にご協力いただきました。ここに感謝の意を表します。

## 参考文献

- 1) 石川雄章：ドイツにおける合意形成システムに関する研究，土木計画学研究・講演集，Vol.24，CD-ROM，No. 385，2001.
- 2) 石川雄章：イギリスにおける合意形成システムに関する研究，土木計画学研究・講演集，Vol.24，CD-ROM，No. 386，2001.
- 3) 石川雄章：フランスにおける合意形成システムに関する研究，土木計画学研究・講演集，Vol.24，CD-ROM，No. 387，2001.
- 4) 石川雄章：道路計画制度における計画決定及びP Iのあり方に関する研究，東京大学博士論文，2005.
- 5) 道路計画における新たな計画決定プロセスのあり方について，道路計画合意形成研究会，<http://www.mlit.go.jp/road/singi/teigen1.pdf>，平成13年10月.
- 6) 市民参画型道路計画プロセスのガイドライン，国土交通省道路局，<http://www.mlit.go.jp/road/current/simin/020816/guideline.pdf>，平成14年8月.



電子自治体づくりに取り組む自治体の皆さまを **雑誌** **Webサイト** **カンファレンス** で応援します

雑誌

日経BP  
ガバメントテクノロジー

- 季刊(3、6、9、12月)
- A4変型判 約150ページ
- 自治体・政府機関勤務者には、勤務先あて無料送付  
(それ以外の方は1年7,600円/税込)

電子自治体に関する最新トレンドはもちろん、電子自治体サービスの企画・構築・運営にあたっての様々な課題を解決する実務情報をお届けします。先進自治体の取り組みの事例や調査データをもとに、比較・検証を加えて情報提供します。本誌独自の記事のほか、日経BP社発行のパソコン、IT関連専門誌の電子自治体関連の記事や、日経パソコン「e都市ランキング」などの調査を再録しますので、自治体関連の記事だけをまとめてご覧になれます。



Web

電子自治体ポータル

<http://govtech.nikkeibp.co.jp/>

日経BPガバメントテクノロジー誌が運営するWebサイト。毎週、コンテンツを更新しています。

日経BP  
ガバメントテクノロジー・メール

- 週刊(毎週木曜日発行)

※どなたでも無料で登録できます。登録は、上の「電子自治体ポータル」サイトへ

カンファレンス/セミナー

都道府県CIOフォーラム  
全国電子自治体会議

日経BP社は上記フォーラム/会議の事務局や運営を担当。それぞれ年2回程度開催しています。

雑誌購読に関するお問い合わせは——日経BP読者サービスセンターへ ☎(03)5696-1111 (平日9:00~17:00)

MRI

三菱総合研究所パブリック・コミュニケーション研究チームでは、パブリック・コミュニケーション・モデルやステークホルダー分析、広報の効果分析、評価手法をもとに、全国規模の政策・施策から、地域規模に至るまで幅広く社会的合意形成を支援しています。

コミュニケーションを通じた  
高質な社会システムの構築

主な業務実績:

- 公共政策・施策を中心とした合意形成、P I、複数主体間での意志決定の支援
- 公的主体、公共政策・施策の広報戦略策定、広報活動実施支援
- Web構築等、コミュニケーション・ツール作成支援

株式会社三菱総合研究所

政策科学システム研究部  
パブリック・コミュニケーション研究チーム

Tel:03-3277-0707 E-mail:p-com@mri.co.jp

URL:<http://sociosys.mri.co.jp/PCW/>



高知工科大学

21世紀COEプログラム  
「社会マネジメント・システム」学の拠点形成

「“社会”をマネジメントする」とはということか

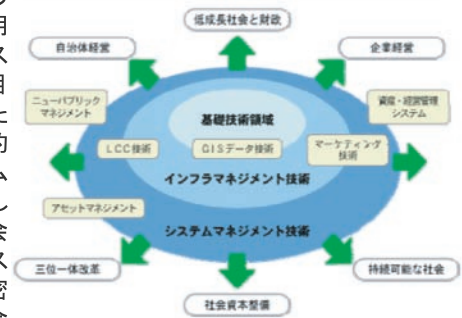
社会システム(社会を動かすシステム)は、社会が求める目標を達成するために必要な「プロセス」と「ルール」によって成り立っている。プロセスやルールのあり方がしっかりとしていなければ、よりよい社会を築くことはできないことになる。成熟社会を迎えた21世紀の日本。右肩上がりの経済成長に支えられた社会資本整備や社会サービスのあり方は、頭打ちとなっている。限られた財源と社会的資産をいかに効果的に活用し、心豊かな社会を構築・維持していくか、“未来マネジメント”は、今や緊急の課題となっているのだ。土木・建築工学や社会科学のさまざまな研究成果を“マネジメント”というキーワードでつなぎ、工学的視点から新たな学問分野「社会マネジメント・システム学」を創造すること。そして明日の社会づくりをマネジメントできる新たな人材を育てることが、今回、高知工科大学が進めるCOEプログラムの目的だ。

国、自治体から企業、地域まで、幅広い活用領域

社会マネジメント・システム学が対象とするのは、国や地方自治体など、いわゆる行政関係のシステムだけではない。企業経営、地域社会の活性化など、人が集まり、ある目的をもって活動するまとまり(=社会)があるところには、必ずシステムがあ

る。工学的手法プラス社会科学の研究成果を活用してそれらのシステムを分析し、目的を達成するための最も効率的な手法、システムのあり方を提言していくのが、社会マネジメント・システム学。社会と密接に関わり、社会を具体的に変えていけるパワーを持っていることが、この新しい学問の大きな魅力と言える。

「社会マネジメントシステム学」は、大学と社会的学問を結ぶ研究領域



高知工科大学 21世紀COEプログラム  
社会マネジメントシステム・センター

〒782-8502 高知県香美郡土佐山田町宮ノ口185-C557  
TEL 0887-57-2792/FAX 0887-57-2811

<http://www.kochi-tech.ac.jp/coe21/>