



【香川県内の実践事例】

# 国道11号大内白鳥バイパス の合意形成運営への関わり



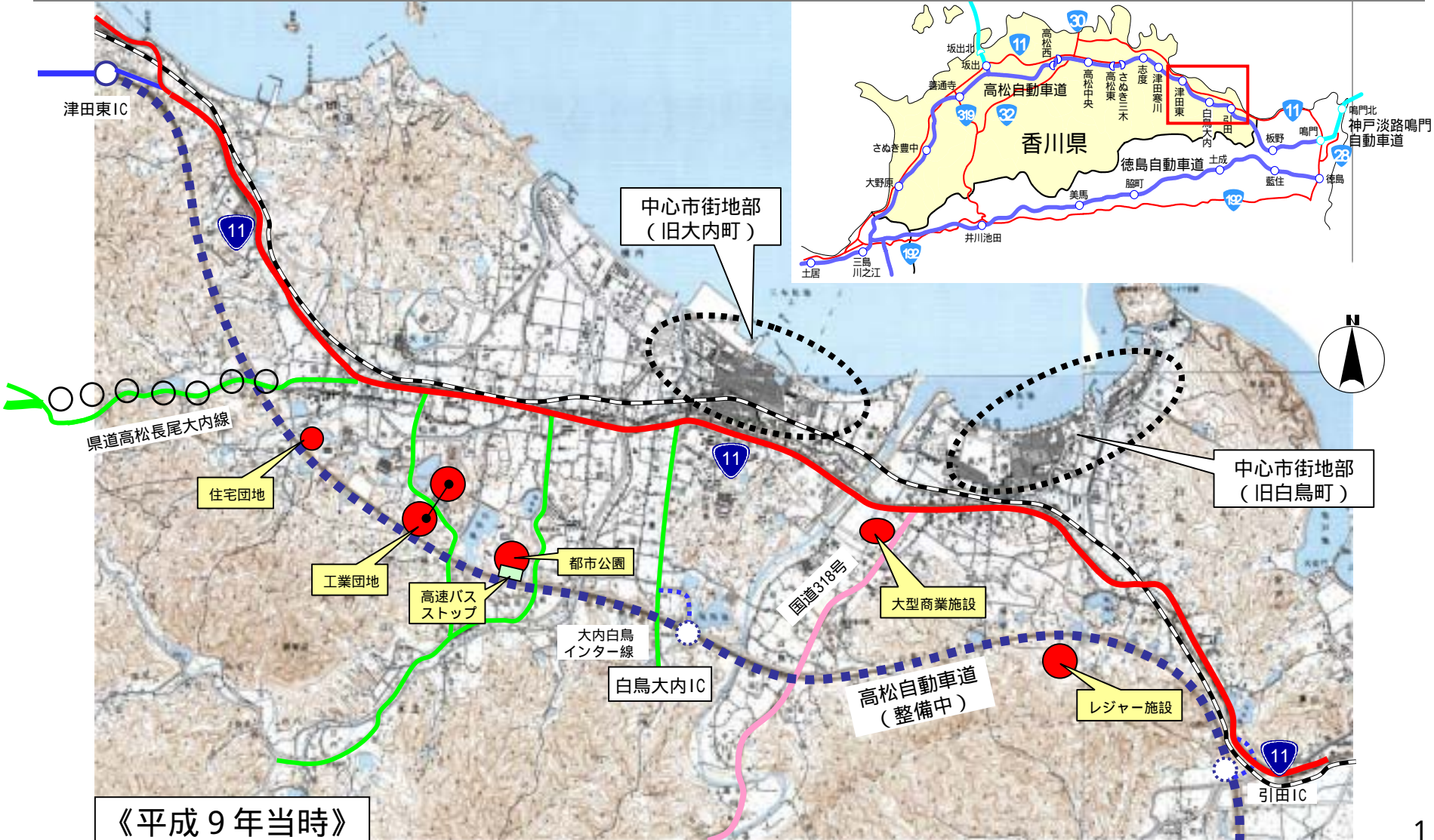
復建調査設計株式会社

F&G EX  
FUKKEN

総合計画部高松計画課 加藤久明

# 国道11号大内白鳥バイパスの概要（当時）

東讃地域の唯一の幹線道路（当時は明石開通直前で、地域的高速道路は未供用）  
 慢性的な交通渋滞（交通量：約27,700台/日、混雑度：2.35、旅行速度：22.4km/h）  
 郊外部への無秩序な市街地拡大が進展（当時は都市計画が未定）



# PI (パブリック・インボルブメント) 導入の経緯

「新たな道路整備五ヶ年計画」の中で道路政策の進め方を改革  
地域に密着した事業への住民参加の促進  
国民のニーズが直接把握できる仕組みの充実

PIを導入

平成9年度より各地建で“試行的”に実施

四国地建(当時)

大内白鳥バイパスを対象にPIを実施

- ・街づくりと道路整備(道づくり)が一体となった計画の策定が必要
- ・事業の円滑な推進を実現するためにPIを導入

(PIに期待するもの)

道路計画の透明性及び信頼性の向上

道路に対する愛着の向上

地域づくりへの住民参加

# 「街づくり・道づくり検討会」の実施

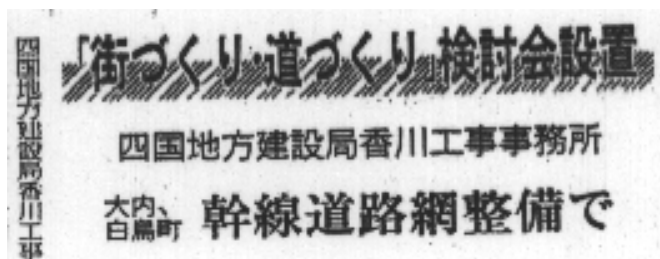
地元住民の代表者等で構成した検討会を設置  
 地域住民の意志を反映させながら幹線道路整備計画の策定を推進

### 取り組み体制（検討会メンバー）

委 員	香川大学経済学部 教授（座長）
	大内町商工会 会長
委 員	白鳥町商工会 会長
	香川県中小企業家同友会 東讃支部相談役
	東かがわ青年会議所 前理事長
	白鳥町本町婦人会 会長
	大川広域消防本部 消防長
	大内町 助役
	白鳥町 助役
	建設省 香川工事事務所長
	香川県 土木部次長兼道路建設課長
	建設省 香川工事事務所道路調査課
事 務 局	香川県 道路建設課
	大内町 建設課
	白鳥町 建設課

### 取り組み方針

- ・ 地元在住者で構成
- ・ 国、県、町の各代表者もオブザーバー参加
- ・ 「自分の”まち”の問題は自分たちで考える」ことを目標に活動



（第1回検討会：平成10年2月26日）



（第4回検討会：平成11年1月27日）



検討会提言書(H11.3)

# 「街づくり・道づくり検討会」の流れと情報提供方法

## 検討会は、計4回実施（一般公開）

## 情報公開は広報誌を主体に実施

H10.2

### 【第1回】地域の現状把握

現状と課題について  
委員間の共通認識を形成

当初3回予定  
から1回増加  
柔軟に対応

運営方針  
Check!

### 関係機関へのヒアリング調査

小中学校、警察・消防、等

H10.8

### 【第2回】地域に求められる「まち」と「みち」

ヒアリング調査結果の報告  
問題解決には、どのような道路整備が必要か？

運営方針  
Check!

### 住民アンケート調査

大内町、白鳥町の住民 1,600名

回収率約55%  
(郵送回収)

H10.12

### 【第3回】幹線道路整備計画案の検討

住民アンケート調査結果の報告  
課題解決策は何か？ 国道11号の整備！  
国道11号整備案の検討  
最適案は何か？ 南側バイパス案が最適！

一般住民  
2名出席

H11.1

### 【第4回】幹線道路整備案のとりまとめ

南側バイパス案の課題と解決アイデアの検討  
理想の「まち」の姿を検討

一般住民  
4名出席

検討会提言書とりまとめ

検討会資料・議事録  
アンケート調査結果等の  
常時閲覧(役場)

記者発表

記者発表

記者発表

記者発表

記者発表

両町の広報誌への掲載  
第2回の結果報告  
第3回開催の告知 等

両町の広報誌への掲載  
アンケート結果の報告

両町の広報誌への掲載  
第3回の結果報告  
第4回開催の告知 等

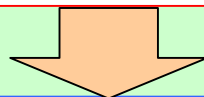
提言書の冊子作成  
提言書ダイジェストパンフ作成

## PI実施における技術者としての関わり

このPIで、何に関わり、何を行ったのか？

### PI導入決定時

初の取り組みということで、参考にすべきPIの実施事例がない....  
何をどう進めるべきかが未確定でのスタート  
(参考は建設省本省から送られてきていた大まかな概要フローのみ)



### PI全体(検討会)の運営方針(案)を検討・提案

PIは従来の委員会形式と何が違うか？何を変えるべきか？

- ・ 主な検討項目
  - 検討会のスタンス
  - 検討会メンバー構成
  - 検討会での議論の出発点(論点)
  - 検討会の開催段階と審議内容(全体の開催イメージ)
  - 地域住民への公表方法 など
- ・ 上記について、方法・内容、期待される効果と懸念される事項、対応策を提示

# PI実施における技術者としての関わり

## 当時、検討した運営方針(案)

	方法・内容等	期待される効果(○)と懸念される事項(●)	対応策						
①審議会のスタンス	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 審議会での審議内容は基本的に公開とする。 一審議会開催時においてマスコミへの発表を行う。(記者席程度は設ける。)</li> <li>○ 審議会委員の意見交換会とする。</li> <li>○ 参考意見の収集を目的とし、審議会開催時において計画方針や計画内容等に関して即時の決定は行わない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公開にすることにより、PIの基本理念は全うできる。 (PIの理念上公開と考えているが、積極的に地域住民を対象として考えているわけではない。当初は様子を見て必要ならば、審議会場とは別の形態での情報等の方法をとる)</li> <li>● 審議会を公開とすることに、審議会委員の方の同意が得られるか?</li> <li>● 公開として、各委員からの自由な意見が出るか?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ ○ 審議会の開催趣旨・日時・場所等を事前に記者発表することにより、広く取り組みが公表される。</li> <li>→ ○ 審議会委員の了解が得られるよう努める。</li> </ul>						
②審議会メンバーの構成	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 審議会のメンバーは、基本的に学識経験者と地元住民代表〔地域の各種機関の代表者〕等から構成する。</li> <li>○ 審議会の構成(案)</li> </ul> <table border="1" data-bbox="255 539 693 982"> <tr> <td>名称</td> <td>(仮称) 「大内白鳥地区街づくり・道づくり審議会」</td> </tr> <tr> <td>委員</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>・香川大学教授(座長) 一井原教授を予定</li> <li>・商工会議所代表</li> <li>・青年会議所代表</li> <li>・経済同友会</li> <li>・婦人会代表</li> <li>・消防・救急代表者</li> <li>・建設省香川工事事務所〔所長〕</li> <li>・香川県〔道路建設課長〕</li> <li>・香川県〔都市計画課長〕</li> <li>・大内町〔企画財政課長〕</li> <li>・白鳥町〔企画財政課長〕</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td>事務局</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>・建設省香川工事事務所〔調査第2課長、担当係長〕</li> <li>・香川県〔道路建設課課長補佐、担当係長〕</li> <li>・大内町〔建設課長、担当係長〕</li> <li>・白鳥町〔建設課長、担当係長〕</li> </ul> </td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 建設者と兼は審議会委員、関係町は街づくりの計画策定を行う当事者として位置づける。</li> <li>○ 関係町は、委員(地元代表者等)からの意見・要望をいただき、今後の計画策定の参考にするという立場をとる。</li> </ul>	名称	(仮称) 「大内白鳥地区街づくり・道づくり審議会」	委員	<ul style="list-style-type: none"> <li>・香川大学教授(座長) 一井原教授を予定</li> <li>・商工会議所代表</li> <li>・青年会議所代表</li> <li>・経済同友会</li> <li>・婦人会代表</li> <li>・消防・救急代表者</li> <li>・建設省香川工事事務所〔所長〕</li> <li>・香川県〔道路建設課長〕</li> <li>・香川県〔都市計画課長〕</li> <li>・大内町〔企画財政課長〕</li> <li>・白鳥町〔企画財政課長〕</li> </ul>	事務局	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建設省香川工事事務所〔調査第2課長、担当係長〕</li> <li>・香川県〔道路建設課課長補佐、担当係長〕</li> <li>・大内町〔建設課長、担当係長〕</li> <li>・白鳥町〔建設課長、担当係長〕</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 審議会のメンバーに各種公的組織の代表者を当てているので、私利私欲に偏った議論が横行する恐れがなく、しかも、広範囲の道路利用者ニーズをくみ取ることができる。</li> <li>● 大内町、白鳥町の事務局における役割分担をどうするか?</li> <li>● 議事の進行過程で、行政サイドに即答が求められることが無いとは言い難い。</li> <li>● 審議会委員の人選に当たっては、地域のバランス及び両町の中である程度認知された団体等の代表者となるよう検討する。 (街づくり・道づくりに賛成する人のみの人選といった必要は無い。)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ ○ 行政は出された意見・質問に対し、整理と回答を次の審議会の場でやり、内容について審議会の意見であるとしてオーソライズされたものとする手続きを取る。</li> <li>→ ○ 街づくり計画の策定主体は各町であるので、審議会資料作成時には、各町の意図を十分くみ取るように配慮する。</li> <li>○ 審議会用の資料作成等については、香川工事事務所ができる限り協力する。</li> <li>→ ○ 審議会の規約等により、即答を求められないことをメンバーに周知させておく。</li> <li>→ ○ 議事進行に当たり、スムーズな議論がなされるような工夫が必要。(座長の人選・資料の作成)</li> </ul>
名称	(仮称) 「大内白鳥地区街づくり・道づくり審議会」								
委員	<ul style="list-style-type: none"> <li>・香川大学教授(座長) 一井原教授を予定</li> <li>・商工会議所代表</li> <li>・青年会議所代表</li> <li>・経済同友会</li> <li>・婦人会代表</li> <li>・消防・救急代表者</li> <li>・建設省香川工事事務所〔所長〕</li> <li>・香川県〔道路建設課長〕</li> <li>・香川県〔都市計画課長〕</li> <li>・大内町〔企画財政課長〕</li> <li>・白鳥町〔企画財政課長〕</li> </ul>								
事務局	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建設省香川工事事務所〔調査第2課長、担当係長〕</li> <li>・香川県〔道路建設課課長補佐、担当係長〕</li> <li>・大内町〔建設課長、担当係長〕</li> <li>・白鳥町〔建設課長、担当係長〕</li> </ul>								
③審議会での議論の出発点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 議論のスタート段階を「街づくり」とする。</li> <li>○ まず第一に、大内町・白鳥町の現状の整理、当該地域の経済動向、市街地の進展状況、四国横断道の整備状況と将来状況の予測等の資料から、現状の認識をしてもらった上で街づくり・道づくりの議論に移行する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 審議会の開催に平行して、関係町の街づくりの基本計画が策定されていくので、BPの必要性や利用のされ方、事業効果などルート承認を得る上で必要とされる事項が具体的にクリアできる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ ○ 当該審議会を、両町の都市計画諮問委員会といった位置づけとしたい。</li> <li>○ 大内・白鳥両町の協力が得られるよう努める。</li> </ul>						

# PI実施における技術者としての関わり

	方法・内容等	期待される効果(○)と懸念される事項(●)	対応策
<p>④審議会の開催段階と審議内容</p>	<p>○ 審議会の開催イメージ(開催段階と審議内容)</p> <p>第1段階</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>H9.12 検討・資料作成                     <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 第1回審議会のための資料</li> <li>○ &lt;資料内容&gt;                             <ul style="list-style-type: none"> <li>①大内・白鳥地区の現状と課題(地域経済、土地利用、道路交通)</li> <li>②街づくりの基本方針と道路整備の必要性</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>H9.12 ~ H10.1 第1回審議会開催                     <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 審議会の規約、進捗等の承認を得る</li> <li>○ 第1回審議会資料の説明</li> <li>○ 審議〔①〕、②の資料に対する意見・要望等を聞く</li> <li>○ 審議内容の録音</li> </ul> </li> <li>H10.1 ~ H10.2 議事録の整理及び内部調整                     <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 録音テープ起こしと意見・要望等の整理、要約</li> <li>○ 事務局内での意見、要望等の取捨選択</li> </ul> </li> <li>H10.3 ~ H10.4 検討・資料作成                     <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 第2回審議会のための資料</li> <li>○ 【内部調整結果を受けて検討し、資料を作成】</li> <li>○ &lt;資料内容&gt;                             <ul style="list-style-type: none"> <li>③街づくりの方向(都市構造、土地利用)</li> <li>④道路整備のあり方(機能、ネットワーク、R11整備方針)</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>H10.5 ~ H10.6 第2回審議会開催                     <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 第1回審議結果の委員への報告・周知・同意</li> <li>○ 第2回審議会資料の説明</li> <li>○ 審議〔③〕、④の資料に対する意見・要望等を聞く</li> <li>○ 審議内容の録音</li> </ul> </li> <li>H10.5 ~ H10.6 議事録の整理及び内部調整                     <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 録音テープ起こしと意見・要望等の整理、要約</li> <li>○ 事務局内での意見、要望等の取捨選択</li> </ul> </li> <li>H10.7 ~ H10.8 検討・資料作成                     <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 第3回審議会のための資料</li> <li>○ 【内部調整結果を受けて検討し、資料を作成】</li> <li>○ &lt;資料内容&gt;                             <ul style="list-style-type: none"> <li>⑤街づくり計画(施設配置、土地利用)</li> <li>⑥道路計画(道路網計画、路線選定、構造規格)</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>H10.9 ~ H10.10 第3回審議会開催                     <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 第2回審議結果の委員への報告・周知・同意</li> <li>○ 第3回審議会資料の説明</li> <li>○ 審議〔⑤〕、⑥の資料に対する意見・要望等を聞く</li> <li>○ 審議内容の録音</li> </ul> </li> <li>H10.9 ~ H10.10 議事録の整理及び内部調整                     <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 録音テープ起こしと意見・要望等の整理、要約</li> <li>○ 事務局内での意見、要望等の取捨選択</li> </ul> </li> <li>H10.11 公表に向けての資料作成                     <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 一般公表用資料</li> <li>○ 【内部調整結果を受けて検討し、資料を作成】</li> </ul> </li> <li>H10.12 一般への公表</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● こちらの欲しい意見やニーズが審議会から出てくるか。(例えば、道路構造相対的な点や適度に豪華な修景などに集中して、対象道路の具備すべきサービス水準や道路構造との乖離が生じるのではないか)</li> <li>● 審議会で出された意見の取り扱いをどうするか、特に、都合の悪い意見が出た場合どうするか。</li> <li>● 審議の区間から、「大内・白鳥PI」の計画をどこまでオープンにしていくか。</li> <li>● 公開を前提とした場合、大内町等の都市作業の進捗によっては、非常に審議会に出しにくい資料となる可能性がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 出される意見やニーズをある程度誘導できるように、説明資料の作成に制して十分配慮する。(対象道路の果たすべき機能やネットワーク形成上果たすべき条件、投資効果の観点からの景観の適正なレベル等についての十分な説明を行う)</li> <li>○ 必要ならば、事前に委員への相談を行う。</li> <li>○ 行政として、不都合な意見が出た場合には、決定権は行政にあるというスタンスで対応するとともに、可能・不可能の理由の説明は明確に行う。</li> </ul>



# PI実施における技術者としての関わり

	方法・内容等	期待される効果 (○) と懸念される事項 (●)	対応策
<p>⑤審議内容のレベル</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 審議会を通じて決定される「街づくり計画」のレベル                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本来の都市計画決定手続き、すなわち都計審(都市計画審議会)における都市計画(都市マスタープラン)とは必ずしもリンクさせないレベルのものであることを前提とする。</li> <li>・ 本審議会では、2町を「大内・白鳥地区」と一体的にみなして、両町を合わせた街づくりのあり方、街づくりの方向等の基本方針的なレベル程度の計画とする。</li> </ul> </li> </ul>		
<p>⑥地域住民への公表方法等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公表の目的                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・ PIは、基本的に代表住民だけでなく、広く関係町住民に公表し、意見を頂き計画に反映させるというのが本来の姿。</li> </ul> </li> <li>○ 公表時期                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 審議会の段階毎に公表する方法が考えられるが…?</li> </ul> </li> <li>○ 公表内容                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 審議会での検討結果(内部調整後の審議会資料【①～⑥】)からの抜粋・要約版を作成し、公表資料とする。</li> </ul> </li> <li>○ 公表の方法                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 全国的には、新聞、TV等のマスメディアを通じて公表する。</li> <li>・ 関係町に対しては、町広報誌を通じて公表する。</li> </ul> </li> <li>○ 関係町住民からの意見取得 一状況により今後検討                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広報誌に公表資料とともにアンケート票を添付し、関係町住民から公表内容に対する確認と意見を頂く。</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 議論を進めていく中で、前段階へのフィードバックや軌道修正が必要となるケースが生じることが考えられ、すでに公表してしまった内容を取り消すことは困難であると考えられる。</li> <li>○ 広報等を活用したアンケート調査を併用することで、本来のPIが実現し、透明性が確保できる。</li> <li>○ アンケートを返送してこない住民については、審議会での決議結果に同意したとみなす立場をとることができる。</li> <li>● アンケートで出された意見の取り扱いをどうするか。特に、都合の悪い意見が多く出た場合にどうするか。</li> <li>● アンケート調査の時期やアンケート調査の対象者をどうするか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一 ○ 「大内白鳥地区街づくり・道づくり審議会」としての公表時期は、3段階の審議が全て終了し大きな変更・修正がないと判断された時点とする。</li> <li>一 ○ 出された意見の取捨選択を行い、多数の意見が計画内容の変更を要求するものであれば、計画を見直す検討を行う。</li> <li>○ すなわち、審議会開催の必要性を検討し、必要ならば審議会を再度開催する。</li> <li>○ さらに、計画の見直しが必要と審議された場合には、適切な時点までフィードバックし、計画の再検討を行う。</li> <li>一 ○ アンケート調査の時期は、公表時期と同時期とする。</li> <li>○ アンケート調査の対象者は、町広報の配布対象となっている関係町町民全体(世帯で代表1名=世帯票)とする。</li> </ul>

## PI実施における技術者としての関わり

### PI開催段階時

#### 各検討会終了毎の次回以降の審議内容およびフローの見直しを検討・提案

- ・検討会の進捗状況を踏まえ、いつまでに何を議論すべきかの再検討

#### 検討会資料を作成

- ・円滑な進行のため、各検討会メンバーへの資料の事前提供
- ・極力専門的な単語、用語を排除（使用する場合は、注釈や説明付加）
- ・共通認識を形成するため、基礎データや一般論による構成
- ・街づくりと道づくりの両面における多面的な評価項目の提供  
（道路事業の一般的な評価項目＋街づくり面の地域特有な評価項目）

#### アンケート及びヒアリング内容を設計・実施・集計・分析

- ・PIの議論で必要となる情報を得るための内容検討
- ・回答者に負担のかからないボリューム、質問内容
- ・アンケート調査実施準備（町役場を窓口とした郵送配布回収）

#### 検討会提言書の作成

- ・提言書(素案)の検討・提案

## PI実施における技術者としての関わり

### PI終了後

#### 検討会提言書・パンフレットの作成

- ・最終提言書の印刷用版下作成
- ・一般向けパンフレット(提言書ダイジェスト版)の印刷用版下作成  
印刷は香川工事事務所にて実施

#### 各種資料作成

- ・結果を踏まえ、事業化に向けた各種資料(ルート承認等)の作成

### その他

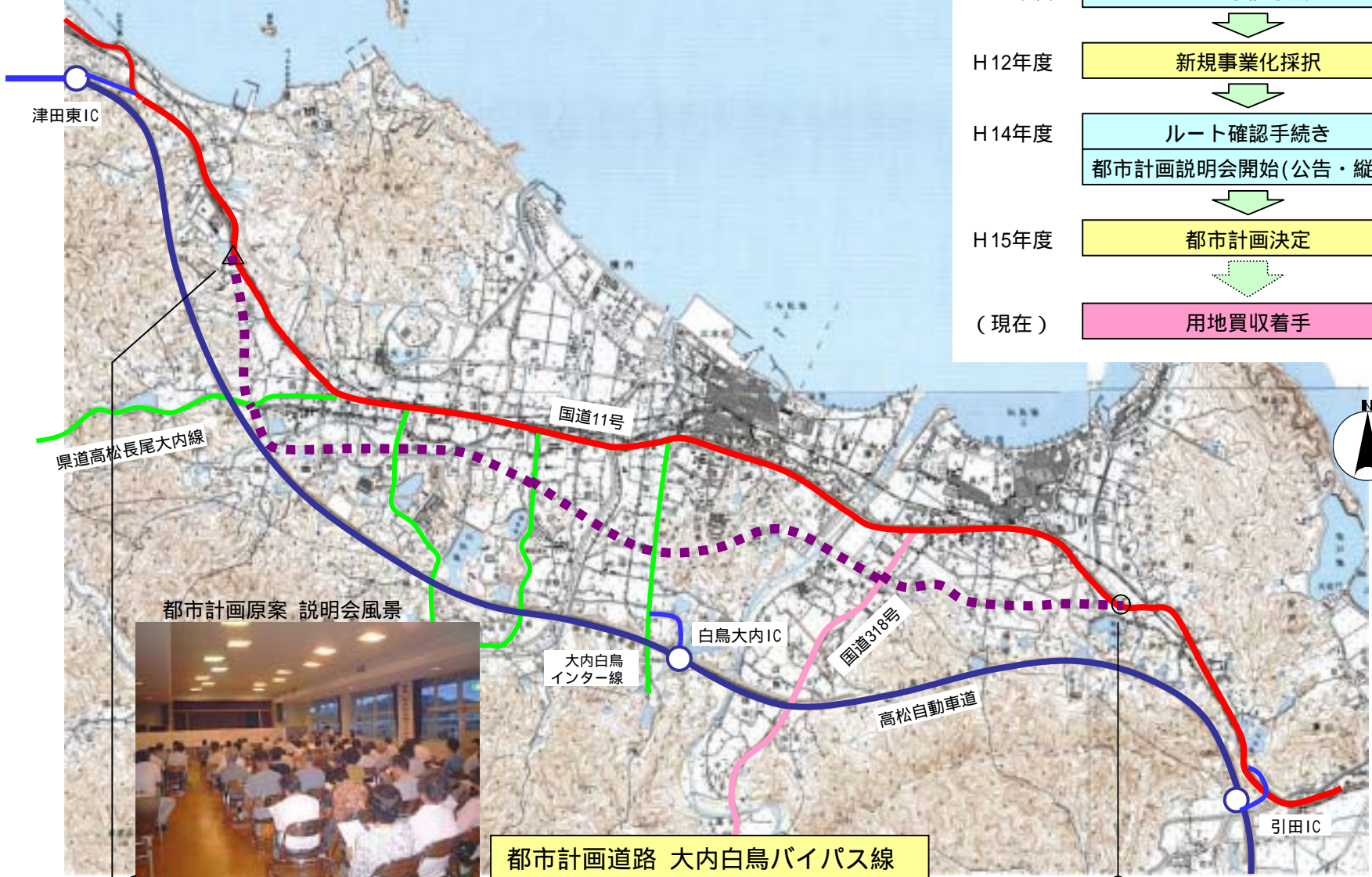
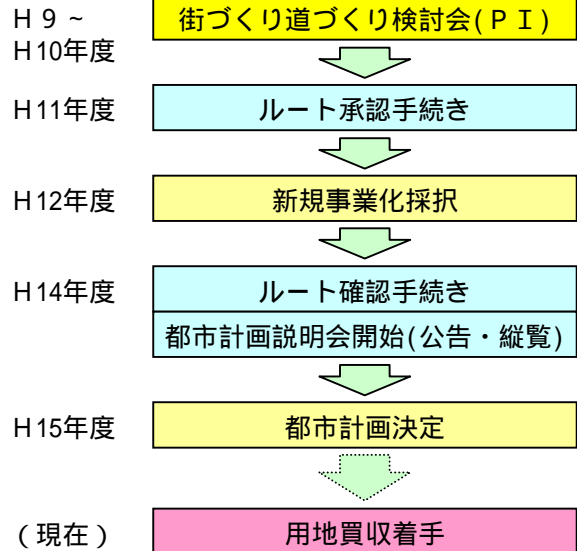
会場の設営

議事録とりまとめ

謝金支払い

# PI 実施後の事業進捗状況

PI 実施後、平成12年度に新規事業化採択  
平成16年3月に都市計画決定（縦覧終了：H16.4）



## 大内白鳥バイパスにおけるP I導入の評価

## P I 実施の効果

## P I 後、順調に事業が進捗

- ・ 地域住民の合意を得た計画のため、都市計画決定や環境影響評価の公告・縦覧など、対住民説明においても特に反対意見もなく、スムーズに進捗

検討会の公開開催、地元広報誌による全世帯への情報提供などにより、「住民の参加」、「透明性の向上」が図られた効果

検討会実施時から、南側バイパス整備案に対する反対意見が出なかった....  
地域が望んでいる事業であったため、総論では対立意見の調整や合意点の形成を行うことが特になかった

.....念のため、第3案が賛成だという人、ちょっと手を挙げて。  
1案、2案、3案という中で。これは圧倒的やな。  
ほんなら、余り議論をする必要はない。一般の方はどうですか。  
一般の方で今日オブザーバーで来られてる人で3案がやっぱりいい  
と思う人、　　さんを含めて手を挙げて。ああ、やっぱりそう。  
必ずしもそう思わないという人、手を挙げて。ああ、それは居られない。  
ほんならこれ議論しようがないわなあ。.....

(第3回検討会議事録より抜粋)

P I 実施の課題

(考えられる対応策)

検討会メンバーの選定

- ・公募等による住民参加でなかった
- ・初の試みと言うこともあり、地域の状況に詳しく、公正な立場で発言できる人の人選を、香川工事から両町に依頼

- ・メンバーの公募
- ・人材の育成

住民自らが整備案の設定・検討を行っていない

- ・検討会では3案(現拡案、現道北側BP案、現道南側BP案)を事務局(香川工事)が設定して提示
- ・まだ地域住民による対案の検討・提案まではできなかった(そこまで踏み込める段階・体制でなかった)

- ・WS形式での住民による検討
- ・PCM手法等による評価

地域以外の道路利用者の意見が得られていない

- ・地域の声だけで主要幹線国道の整備方針が決定したが、対象が四国の骨格を形成する主要幹線国道のため、利用者サイドの意見も重要

- ・アンケート調査等による道路利用者の意見収集

検討会の進行は座長一任

- ・会議自体は、一般公開での開催という点を除けば従来からの委員会等と特に差違がなかった  
場合によっては、座長のさじ加減次第に....

- ・第三者機関による中立的な運営