

特集

地域ニーズに合った社会資本整備への模索

PI[パブリック・インボルブメント]導入手引き

屋井 鉄雄 東京工業大学 総合理工学研究科教授

決める前に 問うこと

PI（パブリック・インボルブメント）を知っていますか。世の中には、似た言葉が氾濫していますね。市民の参加、参画、関与、協働、そしてPI、様々です。

「決定の責任を持つ主体が法律等で明らかな場合に、その主体が計画等を決める前に、適切な内容の参加機会を広く提供しつつ、市民等のニーズに基づいた妥当な要求に対応すること」、これがPIです。要するに、「決める前に十分に問う」行為がPIなのです。

たとえば、「住民参加で決定」といった言葉からは、住民独自の決定を連想するかもしれません。そのような状況がないとは言いませんが、社会資本整備の場面では通常、行政等の計画主体や事業主体が責任を持って最終判断を下すことが定められています。PIはその仕組みを変えてしまうものではありません。

だからと言って、市民の意見を

聞かず行政が勝手に計画を決めてしまっても、その後大きな反対を受けてストップするかもしれません。そのようなリスクを減らすためにも、「決める前に十分に聴いておく」ことが必要なのです。

市民のニーズを 把握すること

さて、市民は計画の存在とは別に、もともとニーズを持っています。心理学者のマズローによれば、ニーズには、①生理的欲求（たとえば、騒音で眠れない生活はいやだ）、②安全欲求（安全に暮らしたい）、③所属欲求（隣人と離れたくない）、④尊敬・承認欲求（コミュニティで尊敬されたい）、⑤自己実現欲求の5つの階層があるとされます。このうちPIの場面では、市民の安全欲求や所属欲求などが地域ニーズの根底にあって、強く関わると考えられます。

構想や計画が示されると、市民に新たな要求が生じます。それは自分自身のニーズに照らして、生

活環境の悪化を避けたいとか、自分ももっと良い生活や環境を求めたいとか、ごく自然で当然な要求として現れてきます。

市民の要求や関心に 向き合うこと

このとき市民には3種類の妥当な要求があるといわれます。これは哲学者ハーバーマスの提唱したコミュニケーションの要件という考え方で、①客観的真理性にに基づく要求（自分は真理を表明している）、②規範的正当性に基づく要求（自分は正しい規範に従っている）、③主観的誠実性に基づく要求（自分は意図通りのことを誠実に述べている）の3つです。

これらが直接表明されず、懸念や関心事として示されることもあります。そのときには「本質的関心事」（環境はもっと悪くなるはずだ）、「手続き的関心事」（情報をちゃんと公開していない）、「心理的関心事」（談合ばかりで信用できない）といった3種の懸念や

関心事になります。

「決める前に問う」場面では、これらの関心事に直接回答することが重要です。すれ違いやボタンの掛け違いは、相手の関心事に直接向き合わない場合や、それを理解しない場合に起こるのです。

PIを適切に 実施するために

それでは行政等の計画主体側には、どのようなPIの実施が求められるのでしょうか。「決める前に問う」行為を適切に行うため、概念的には、①手続き・情報の透明性（計画情報や手続きが広く公開されていること）、②説明方法の説得性（説明責任が全うされていること）、③対話機会の十分性（コミュニケーションが十分に行われていること）、④意見反映の納得性（計画づくりへの意見反映に社会が納得できること）という4つの条件を整える必要があると考えられます。

これらの条件が整っていれば、市民はPIを通して計画策定手続きや計画案自体の良否について判断できるのです。

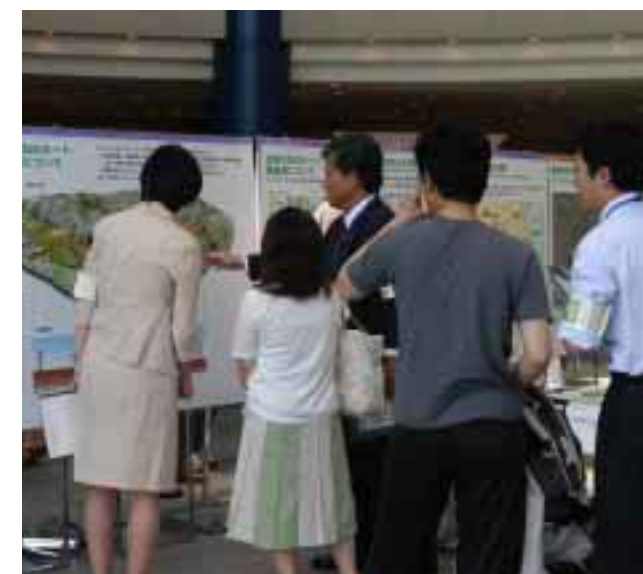
その際、異なる市民との意見の相違をお互いに理解できるのもPIの重要な役割です。PIは意見集約を目的としません。そのため、最後まで異なる意見を持つ市民もいるでしょう。自分の意見が反映されないことに納得できない市民もいると思われます。計画主体が計画を決める前には、市民意見に対して反映したことや反映しなかったことについて、合理的な理由を付して公表することが必要と考えます。

計画の目的や手段を 決めるために

以上がPIの役割です。次に計画の決定をどのように考えればよいのでしょうか。チューデンという人が過去に整理しました。社会において計画の目的と手段の両方が不

確実性を持たず100パーセント確かなら、すべて「計算」によって決められます。目的も手段も共に不確かなら、「リーダーの直感」に頼るか、あるいは社会が「混沌」に陥るかの何れかだといえます。一方、目的は不確かでも、それさえ定めれば目的達成の手段は明快というなら、「譲歩」や「歩み寄り」で目的を決められ、手段が不確かでも目的が確かなら「判定」によって手段を確定できるといいます。

仮に行政等の計画主体が目的も手段も明快だと思っていなくても、市民の側からは曖昧に映っているかもしれません。そのようなときに、PIが必要になります。譲歩や歩み寄りで目的を定める努力には多くの主体が関わるでしょう。また、社会が判定によって手段を定めるには、専門家等の意見が相対的に重要かもしれませんが、市民が納得する説明や対話も必要です。



横浜環状北西線(構想段階)のオープンハウス



福島西道路(構想段階)のオープンハウス



横浜環状北西線(構想段階)のオープンハウス(PAにて)



福島西道路(構想段階)のワークショップ

計画主体による 最終的な決定

さて、計画主体が総合的に判断するとして、その根拠をどこに求めるべきでしょうか。もちろん、これには計画を取りやめる判断も含まれます。一般に計画確定行為が正当性を有し、社会で受容されるためには、計画の案それ自体が正当であると同時に、決定に至った手続きも正当でなければなりません。

市民の多くが両方に納得せず、その姿勢を堅持しているなら、仮に計画を確定したとしても、その後の推進は困難となるはずです。他方、市民から多くの不満が表明されていなければ、計画案は社会で概ね受容されたとみなせるでしょう。その際、専門家が個々の専門性に照らし中立的な立場から一定の判断を示すことも重要な根拠になります。

市民等や様々な関係機関、専門家等の意見が出尽くしていれば、計画主体はこれらに基づき、

総合的な判断によって最終的に計画を決定することになります。

地域のニーズ実現と PIの成果

しかし、その決定が、地域の真のニーズに照らした社会資本の整備であっても、決定によって負の影響を受ける人が必ず存在します。計画に反対する人もいます。計画主体は苦渋の決断を行う必要があるわけです。全員が賛成しない限り決定しないなどと言って逃げられないのです。PIが紛争リスクを減らすといっても、係争の発生は皆無ではあり得ません。

PIによって、より多くの市民が納得する、より良い計画が決定できたとすれば、それは最大の成果であると思います。ただ同時に、負の影響を受ける人に十分配慮する社会的な決断がなされれば、それはPIのもう1つの大きな成果のはずです。つまりと、これら両方の決断をする

ことが、地域の真のニーズに合った社会資本の整備のあり方ではないでしょうか。

屋井鉄雄(やい・てつお)

東京工業大学 大学院総合理工学研究科 人間環境システム専攻教授。
工学博士。1957年生まれ。東京都出身。1985年東京工業大学大学院土木工学専攻博士課程修了。その後、京都大学助手、東京工業大学助手、助教授、マサチューセッツ工科大学客員準教授を経て、1997年12月より教授。2003年4月より現職。アジア交通学会(EASTS)事務局長、航空政策研究会理事、日本都市計画学会理事などの他、関東地方交通審議会委員(国土交通省関東運輸局)、国土審議会専門委員(国土交通省)、目黒区都市計画審議会委員(目黒区)、埼玉県公共事業評価監視委員会(埼玉県)、社会資本整備審議会臨時委員、交通政策審議会臨時委員(国土交通省)を兼務する。主な著作に「環状道路の時代」(共著・日経BP社、2006)、「社会資本の未来」(共編著・日本経済新聞社)、「欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント～海外事例に学ぶ道づくりの合意形成～」(合意形成手法に関する研究会編、ぎょうせい)などがある。

オピニオン

昔からの安全と これからの安全



佐崎 昭二
建設労務安全
研究会 顧問
中央労働災害防止
協会 名誉会員

能登半島地震が 発生した今年3月

北陸電力志賀原子力発電所で、8年前の臨界事故が発覚した。さらに電力各社は、原発関係を含む多数の未報告事故を公表し、住民の安全を脅かした。

さらに5月、大型連休の「子供の日」、大阪エキスポランドのジェットコースターが脱線。1名死亡、19名負傷の事故が起きた。新聞報道では、「所管はしているが、原因究明や安全管理の専門家はいません」と行政の指導部署は答えている。法的拘束力はおろか、安全基準もなかったという。この事故により全国の同様施設が、安全とはいえない状態で運営していたことが判明した。昨年6月に起きたエレベーター事故による高校生死亡や、同年7月、埼玉県ふじみ野市営プールの小学生死亡事故においても、管理責任が問われている。

一昨年4月、JR西日本の福知山線で列車が脱線。死亡107名、重軽傷562名の大事故が起きた。国鉄時代の「安全優先」が、民営化によって崩れたことも理由の1つといわれている。一昨年はまた、マンションの耐震構造計算で偽装問題が発覚した。

現在は、何でも規制緩和の流れ

にあるが、行政による監督業務までも、民間に移してしまっていることに衝撃を受けた。エレベーターの安全も含めて、俄かにマンション管理組合や住民が、対応を迫られることになったからである。

企業の安全対策の限界と 東海村放射能漏れ

『平成11年9月30日に茨城県東海村の民間ウラン加工施設「JCO」で起きた国内初の臨界事故から1カ月がたつ。臨界事故の引き金は、現場作業員3人の作業だった。だがそれをもたらした原因をたどると、会社の姿勢とリストラ、さらに原子力産業への管理監督が甘い国の責任という構図が浮かぶ。』('99.10.30「朝日新聞」より)

欧米でもトップニュースになったが、当時経団連などが「産業安全と危機管理について」異例の企業への働きかけをしたが、住民には原子力の危険性についてほとんど知らせていなかったことに衝撃を受けた。

政府の「安全対策会議」は、国民の安全や安心の確保を検討。「安全文化の創造」、「安全コスト負担」の重要性を強調する報告をまとめたのは平成11年12月であった。

最高レベルの厳しい管理が行われていると思われた原子力関連作

業でも、中小の建設現場と変わらない実態が存在すると知ったのは、約30年前のこと。アメリカ、スリーマイル島原発事故の後、日本でも内部告発本が出版された。私にその実態を説明したのは、福島労働基準局であった。その前年、東電の原子力発電所で臨界事故が発生していたことになる。

実は「東海村臨界事故」以後も、安全は後退を重ねてきたのであった。

「これからの安全」 への手がかかり

今年2月、東京の成城方式として注目される「防犯カメラ400台/住民による管理」という記事が新聞に掲載された。犯罪の多発で避けられない対策には、住民側の主体的な行動も大切だと思う。

阪神大震災から11年。昨年、首都圏でも直下型地震の被災想定が発表された。帰宅困難者392万人、エレベーター閉じ込め被害もM7.3で約1万台になるという。高校生死亡のエレベーター事故から1年。国交省は専門メーカーに全国緊急点検を指示し、「エレベーター管理の手引き」を作成するという。

規制緩和が進むなかで法規制が遅れ、生活安全の脅威が増大した。企業の安全対策の点検改善に、住民も参加すべき時代といえよう。