

参加型政策形成システムをどのように構築するか？ — 一般国道 9 号玉湯改良事業における PI プロセスを事例として —¹

秋吉 貴雄

1. はじめに

わが国の政策決定過程に関しては、これまで非専門家、専門家双方のかかわり方が問題視されてきた²。政策決定過程において「閉鎖的政策コミュニティ」と称される、官僚と専門家を中心とした「閉じた」政策形成の「場」が形成されることにより、市民等の非専門家は専門性の壁から政策形成への参加が阻害されてきた。一方、専門家に関しても、一部の専門家のみが参加するという問題に加え、更なる役割も「有識者」として、単なる助言にとどまらず、実質的な政策判断が委ねられているという問題が指摘されてきた。

このような問題に対し、近年では非専門家の政策形成への関与の必要性は急速に認識されており、もはや非専門家の参加は珍しいことではなくなりつつあり、市民を中心とした政策論議の場（パネル）が設置されるケースもある。実際に、公共事業の計画策定過程においては、計画を円滑に策定・実施するという側面からも、計画段階への参加が重視され、パブリックインボルブメント（Public Involvement；以下 PI）として実践されている。また、理論面においても「熟慮型民主主義」（deliberative democracy）として、政策形成への「参加」の重要性とともに、そこでの「議論」（argumentation）の重要性がクローズアップされてきた³。

もっとも、政策形成への非専門家の参加という試み自体、近年の動向であり、どのようなシステムを構築するかという段階にいたっていないことは否めず、専門家に関与のあり方に関しては、議論自体あまり行われていないのが現状である⁴。「政策形成過程に（非専門家が）参加して議論を行う」ということで政策問題が解決されるという単純な話ではなく、「誰を、どのように参加させ、どのように議論を行うか」ということについて検討を行わなければ、政策の改善にはつながらないということに留意しなければならない。

そのため、新しい政策形成のあり方として位置づけられる参加型政策形成に関して、特にシステムを構築するという観点から、その制度設計のあり方（以下、制度化戦略）と運営方法のあり方（以下、運営戦略）について考察することが急務となってくる。

以下では、まず参加型政策形成システムに関して、専門家知識と非専門家知識が果たすべき役割について検討し、それらをどのように再構成し、システムとして再設計するかということに関して考察する。

そして、参加型政策形成の事例として、わが国の道路計画策定過程における PI の先進事例でもある一般国道 9 号玉湯改良事業計画策定過程を事例として取り上げ、参加型政策形成の制度化戦略と運営戦略を考察していく。

2. 参加型政策形成システム再考

2.1 専門家知識の再構成

政策科学の歴史を紐解くまでもなく、現実の政策形成過程における専門家の役割、更にはその専門家がもたらす専門家知識のあり方に関しては常に議論の対象となってきた。そして、米国でのPPBS(Planning Programming Budgeting System)の挫折や数多くの社会プログラムの失敗をもとに、その再構成の必要が説かれてきた。また、わが国では、行政府でのいわゆる審議会体制の問題と併せて、専門家のあり方ということが問われつつある。

具体的には、専門家に関する問題としては、大きく、①政策形成に参加する専門家が少数かつ分野限定的であり、更にその人選は行政もしくは既に政策形成に関与している専門家に委ねられているという「専門家の体制」に関する問題⁵、②政策形成の場において専門家が行政の後ろ盾の役割を果たすか、もしくは有識者という立場から実質的な政策決定者としての役割を果たしているという「専門家への役割」に関する問題、③専門家の細分化した知識では政策の多様性に対応できず、更に政策問題を解決するための問題解決型知識は政策科学の専門家以外には有していないという「専門家が提供する知識」に関する問題、という3つが指摘されている。

このような問題状況から、従来の審議会、有識者会議体制から転換した組織が必要であり、またその役割も専門的知識の提供、専門的助言に特化する必要があることが指摘されてきた。そしてそのような組織として想定されるのが、米国科学諮問委員会(Science Advisory Board: SAB)⁶をモデルにした「専門家パネル」(expert panel)と称される専門家組織である。

専門家パネルでは、多様な分野から一定数の専門家が参加し、特定の政策問題及び政策代替案の検討を行い、専門的知識を助言することが求められる。ここで注意しなければいけないのが、前述のように専門的知識の提供という役割に特化するということであり、「政策知識」を提供する「政策分析者」としての役割(専門知識の政策知識への変換)は求められないということになる。それによって、従来の一部の審議会で見られたように、専門家に実質的な政策決定が委ねられると言う問題が回避されることになる。

2.2 非専門家知識の再構成

このような専門家知識の問題と併せ、専門家の台頭、いわゆる「専門家・非専門家」観のもとで、非専門家は政策形成の場から実質的に隔絶されてきた。しかし、前述のような専門家知識の問題、特に偏った専門家知識によって「政策の失敗」が引き起こされる中で、非専門家及び非専門家の有する知識というものに注目が集まってきた。

そこでは、単に「政策決定過程の透明化」や「参加型民主主義の実現」といった従来の参加論者が主張してきたことだけではなく、非専門家が有する「普通の知識」(ordinary knowledge)や「現場の知識」(local knowledge)といった非専門家知識が果たす役割として、①政策の需要側である非専門家からの判断が与えられることによって、当該政策が社会から受容されるようになるという「政策の社会的受容性の向上」の役割、②特定分野の限定的な専門知識に加えて、政策の需要側からの知識(=非専門家知識)が加わることによって、問題解決にむけた政策が形成されるという「政策の質の向上」の役割、という2つが指摘される。

実際に、欧米においてはこのような非専門家知識に対する期待の高まりと併せて、非専門家を取り

入れるために政策マーケティング等の様々な手法が用いられているが⁷、ここで特に非専門家知識を政策形成に取り込む手法として注目されるのが、「市民パネル (citizen panel)」という手法であり、デンマークでのコンセンサス会議 (consensus conference)⁸やイギリスの地方政府での市民陪審 (citizen jury) 等でも取り入れられている。

市民パネルとは端的には市民が政策決定に直接的に参加し、市民自身が政策代替案の評価及び政策勧告の取り纏めを行う場である⁹。政策科学が提示する参加型政策分析とはほぼ時を同じくして、政治学者と行政学者によって新しい市民参加のフレームとして幾つかの事例と併せて提示された¹⁰。

市民パネルの基本的な構造は、無作為に抽出された市民によって構成され、政策代替案の評価・勧告の作成といった役割が付与される。そして、専門家の助力を得る形で、当該問題の性質あるいは政策代替案のもたらす結果について情報が与えられ、市民自身の選好や価値に基づいて政策代替案について評価及び議論が行われ、勧告案が作成され、政策決定者に対して提示されるのである¹¹。

2.3 パネルの機能分離によるシステム構築

以上のような「専門家知識」と「非専門家知識」の再構成と併せて検討しなければならないのが、この2つの知識をどのように政策形成に取り込んでいくかという政策形成システムの設計である。

意思決定権限を非専門家に「与えるか、否か」といったように、既存の政治システムをどうするかということによって大きく左右されるが、現実性という観点から「政策形成支援システム」(既存の政策決定者への意思決定情報の提供システム)として政策形成システムを設計する場合に焦点になるのが、①専門家知識の再投入、②非専門家知識の投入、③政策知識への変換、④各アクターの位置づけの変換、である。

第一の専門家知識の再投入に関しては、前述のように、審議会体制から専門家パネルを新たに構築することによって、従来の専門家体制の見直し及び拡大を図ることが重要になる。その際にSABで導入されているバランス基準が重要になるが、それと併せて単なる仲間内評価であるピアレビューではなく、多様なアクターによって専門家の評価を行うという「拡大されたピアレビュー」を導入することが求められる。

第二の非専門家知識の投入に関しては、従来の専門家・非専門家観から脱却し、非専門家が有する「普通の知識」や「現場の知識」というものを重要視する必要がある。そのためにも前述のように市民パネルを新たに構築し、そこで市民が専門家の助力を得ながら当該問題を議論し、政策案を評価する必要がある。その際に、市民の中に利害関係者が含まれることから、両者を明確に区分し、利害関係者に関しては別に「利害関係者パネル」(stakeholder panel)を設置することが求められるのである。

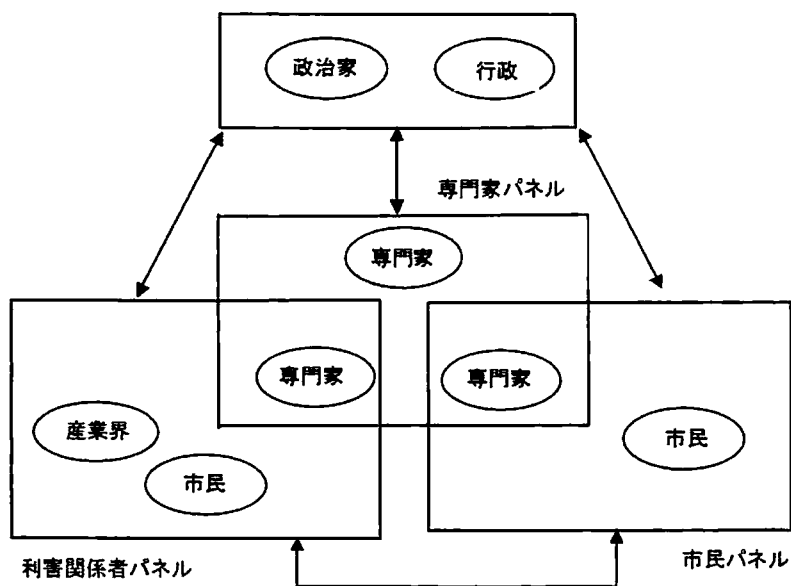
第三の政策知識への変換に関しては、従来、専門家に対して、当該問題の構造化といったことから、専門家知識から政策知識への変換といったことが求められてきたが、政策科学のトレーニングを受けていない専門家では問題があるため、前述の政策分析者を介在させる必要があるのである。

第四の各アクターの位置づけの変換に関しては、ここまで見てきたように、専門家の役割は政策決定に直接的に関係する役割から、政策決定者(行政及び政治家)に対して専門的助言を行う役割、非専門家が政策案の評価を行う際に専門的知識を提供する役割に変換されることになる。また、それと併せ、これまで政策形成の場から阻害されてきた利害関係者と市民は、利害関係者は利害関係者パネ

ルにおいて、市民は市民パネルにおいて、それぞれが保有する知識をもとに政策案を評価する役割が付与されることになる。

以上のような4点をもとに、新しい政策形成支援システムが構築されるが、このシステムは図1で示されるように、「専門家パネル」「利害関係者パネル」「市民パネル」という3つのパネルから構成されることとなる。

図1：開かれた政策形成支援システム



* 矢印は情報の流れを示す

専門家パネルは、従来の審議会体制とは大きく異なり、多様な専門家によって構成されることとなり、技術的専門性に基づく専門知識が提供されることとなる。利害関係者パネルは、当該政策で直接的に影響が及ぼされるアクターによって構成され、そこには同様に当該政策によって影響を受ける市民も加わることとなり、社会的利害に関する知識が提供されることとなる。市民パネルは、一般市民、関心のある公衆（concerned public）によって構成されることとなり、普通の知識が提供されることとなる。

ここで重要になるのは、この3つのパネルがバラバラに動くのではなく、相互に情報を提供して、相互に関連しながら活動していくということである。

専門家パネルは利害関係者パネルと市民パネルとの間で情報の交換が行われることとなる。それによって、利害関係者と市民パネルは当該問題に関する専門的知識や助言を得ることとなり、その一方で専門家も利害関係者と市民という政策のダイヤモンドサイドからの情報を得ることとなる。それによって、問題状況に関する理解がそれぞれ深まることとなる。また、市民パネルと利害関係者パネル間においても情報の交換が行われることとなり、同様に問題状況に関する理解を深めることとなる。

更に、図1では専門家パネルと利害関係者パネルの重なるところ、専門家パネルと市民パネルの重なるところの「専門家」が、前述の「政策分析者」として位置づけられ、この3つのパネルを融合し

ていく上での触媒となるのである。そこでは、政策問題の構造化、それぞれの知識の政策知識への変換といった政策分析者の本来の役割に加え、専門家から利害関係者パネル及び市民パネルに対して提供される知識の翻訳者となるのである。

3. 事例の概要—一般国道9号玉湯改良事業計画策定過程—¹²

3.1 問題の背景

一般国道9号玉湯交差点は、島根県の県庁所在地である松江市に隣接する八束郡玉湯町に位置している。玉湯町は全国的にも有名な玉造温泉を抱え、人口は約6000人程度であるものの、年間約70万人もの多くの観光客が訪れる観光地である。

玉湯交差点は町の中心部でもある玉湯町湯町に位置し、県道・町道が複雑に交差する変則6枝という交差点構造から、島根県随一の渋滞箇所となっていた。実際に、朝夕のラッシュ時（平成9年時）には、出雲方面から松江方面に向けては、渋滞長が最大4.1キロメートルにも及び、交差点通過に27分もの時間を要していた¹³。

同交差点に対しては、古くは昭和40年代から改良事業が試みられてきたが不調に終わってきた。昭和48年には建設省（現国土交通省）によって現道拡幅4車線計画が発表されたものの、地元調整がつかず、昭和50年代には交差点改良が計画されたものの、同様に地元調整がつかなかった¹⁴。

このように交差点改良に関する取り組みは不調であったものの、渋滞状況はますます悪化の一途をたどっていた。そして、平成2年度の中国地方幹線道路協議会において、島根県渋滞対策推進計画が策定される過程で、玉湯交差点は最大のボトルネックかつ、早急に対策を講ずべき箇所として位置付けられた¹⁵。そのため、建設省は翌平成3年度に同交差点を宍道湖寄りに迂回するショートバイパスの建設計画を策定し、「玉湯改良事業」として事業化した。

しかし、計画を住民に事前説明する前に地元新聞社によって事前報道が行われたことにより¹⁶、また、後に全長1.6kmの計画となったものの、当初は都市計画決定を要しない全長900mの計画であったため¹⁷、地元住民から「住民の意見を全く無視した計画」といった反対の声があがることとなった。そして、平成3年9月には湯町地区内¹⁸でバイパスによる立地負担を最も受ける地区である「灘地区」のほとんどの住民が参加する形で、計画反対派によって「ショートバイパス問題特別委員会」（以下、反対派委員会）が組織された。

事業者である建設省中国地方建設局松江国道工事事務所（以下、松江事務所）と反対派委員会の間で話し合いが行われたものの、反対派委員会は公開質問状の中で、建設省から事前説明がなかったという問題だけではなく、都市計画街路との整合性がないという問題や土地利用方針が明確でないといった計画内容に関する問題も指摘し、両者間の対立状況は解消されなかった。

3.2 PI導入による事業再検討

このように玉湯改良事業は、建設省の住民への説明不足の問題と、計画自体の問題から、休止状態となった。反対派委員会を中心とした地元と松江事務所の間では断続的に協議が行われたものの、事態は好転しなかった。

もっとも、玉湯交差点の渋滞状況に関しては、何らかの改善が必要であるという認識は地域で広く共有されていた。実際に、立地負担を受ける湯町地区においても、ショートバイパスには賛否両論が

あったものの、交差点改良の必要性は認識されていた¹⁹⁾。

そして、平成9年に入り、事態が大きく変わることとなった。当時、玉湯町は町全体の将来構想である「玉湯町都市計画マスタープラン」を住民参加によって策定し、地区別将来構想を策定する段階にあった。玉湯交差点が位置する湯町地区では、玉湯改良事業がどのようになるかということによって、地区の計画が大きく左右されることから、「湯町のまちづくり」として玉湯改良事業が位置づけられた。

それと併せ、当時建設省においても、事業計画策定に住民を参加させ、住民の合意形成を図りながら事業策定・実施するというPI手法を、道路事業の計画策定過程に導入することが検討されていた²⁰⁾。

そして、9月に建設省によって、「ショートバイパス案にこだわらず様々な代替案で玉湯交差点の渋滞解消問題を検討する」という白紙宣言が行われ、これを契機に玉湯改良事業計画策定過程におけるPIがスタートした。

松江事務所は、前述の白紙宣言と前後する形で玉湯町及び湯町地区自治会との調整を行い²¹⁾、それを踏まえた上で、湯町地区全5地区を対象として、翌10年1月に第一回地元説明会、2月に第二回地元説明会を行った。

第一回地元説明会は、5地区毎に開催され²²⁾、そこでは、①玉湯改良計画3案の説明、②地元住民の意見把握、が行われた。前者に関しては、交差点改良計画案として考えられる「現道拡幅案」「現道高架案」「バイパス案」の3案について、松江事務所が略図を提示し、説明を行った。一方、後者に関しては、計画を検討していく上での基礎資料として、地元住民に対して、①過去の経緯、②現在の交通状況、③計画3案に対する意見、等に関して、記述式のアンケート調査を行った。

アンケート調査の結果、「ショートバイパス案への賛成」が42.6%となり、「拡幅案に賛成」の13.0%、「高架案に賛成」の7.4%を大きく上回ったものの、「事業に反対」も11.6%となっていた。また、「その他」が24.1%とあった事にみられるように、計画3案に対する評価は必ずしも確定していなかった。

第二回地元説明会は、前回と同様に5地区毎に説明会が開催され、更に全地区を対象にした合同説明会が開催され²³⁾、そこでは、同じく、①玉湯改良計画3案の説明、②地元住民の意見把握、が行われた。前者に関しては、特に玉湯改良の必要性および整備効果の説明が行われ、走行シミュレーションをもとに、可視的に改良事業による渋滞解消状況について説明が行われた。一方、後者に関しては、前回のアンケート調査の集計結果の報告とあわせて、3案に関する評価アンケートが実施された。具体的には、①沿道社会への影響、②地区住民の利便性、③環境への影響、という3つの観点から36項目にわたる評価基準が設定され、例えば「地域分断が生じない」という評価項目に対して3案の優劣を「◎、○、△、×」という4段階評価で記入するといったような形でアンケートが行われた。

アンケート調査の結果、計画案の評価の集計結果は表1のようになった。ショートバイパス案を

表1：評価シート集計結果

計画3案	◎	○	△	×
ショートバイパス案	196	607	340	358
現道拡幅案	73	377	491	513
現道高架案	56	278	475	629

「◎」「○」としたものが多かったものの、「×」とするものも少なくなく、案の中身について検討する必要があることが判明した。

3.3 住民参加型組織による事業案の検討

このように玉湯改良事業におけるPIはスタートしたが、第2回地元説明会で住民代表による議論を求める声があがったため、住民を中心として政策論議の場が形成されることになった。

そして、5つの地区において総会もしくは役員会によって選ばれた住民45名と玉湯町役場からの1名を加えた計46名によって、玉湯改良事業計画を中心に湯町地区のまちづくり計画について検討する「湯町まちづくり委員会」が10年3月に発足することとなった²⁴。このように住民を主体とした政策論議の場が形成されたことを受けて、反対派委員会は解散することを決定した。

湯町まちづくり委員会ではまず玉湯改良の事業の必要性に関する議論と、玉湯改良計画3案の検討が行われた。地元説明会でのアンケート調査では、バイパス案支持が多かったものの、車線数や中央分離帯といったバイパスの構造に関する意見の食い違い等、委員会での議論は必ずしも収斂しなかった。そのため、バイパス案をもとにした会長の私案が提示されることとなった。

そして、6月の第5回委員会では、これまでの議論を踏まえた上で、湯町まちづくり委員会への助言機関として設置された「顧問会議」に対する諮問事項の検討が行われた。そこでは、①まちづくりと道路計画の整合性、②道路の整備効果、③道路の機能分担の妥当性、④将来交通量の妥当性、という4点に関して諮問を行った。

同月に顧問会議が開催され、委員として学識経験者、行政・警察関係者の7名が参加し²⁵、諮問事項についての検討を行った。そして、同会議からの助言をもとに7月に開催された第6回委員会で協議を行い、再度顧問会議に対して諮問を行うことを決定した。そこでは、「地域の実情を十分に理解頂き、専門的立場から地元が進むべき望ましい方向を助言してほしい」といったように、より意思決定に踏み込んだ助言を求める諮問を行った。

それを受けて8月に開催された第2回顧問会議では、計画3案について、①沿道社会への影響、②関連道路整備の必要性、③道路利用者への影響、④地区住民の利便性、という視点から比較検討を行い、その結果バイパス案が望ましいという結論になった。この提言を踏まえる形で、8月の第7回委員会でバイパス案を事業計画案として採択し、同月に自治会臨時総会を開催し、地元へ報告した。

第8回委員会からは、委員会の下部組織として、構造委員会、環境委員会、景観委員会という3つの専門小委員会が設置され、まちづくり委員会とは別に開催され、バイパスの具体的計画について検討を行った。そして、12月の第11回委員会において「湯町まちづくり委員会最終案」を策定し、提示した。

そこでは、松江事務所の全長1.6kmの当初案では渋滞解消にはつながらないとして、東方面に松江道路に合流する地点まで1.2km延伸する形で当初案を是正し、2.8kmの4車線構造のバイパス案とした。

4. 制度化戦略

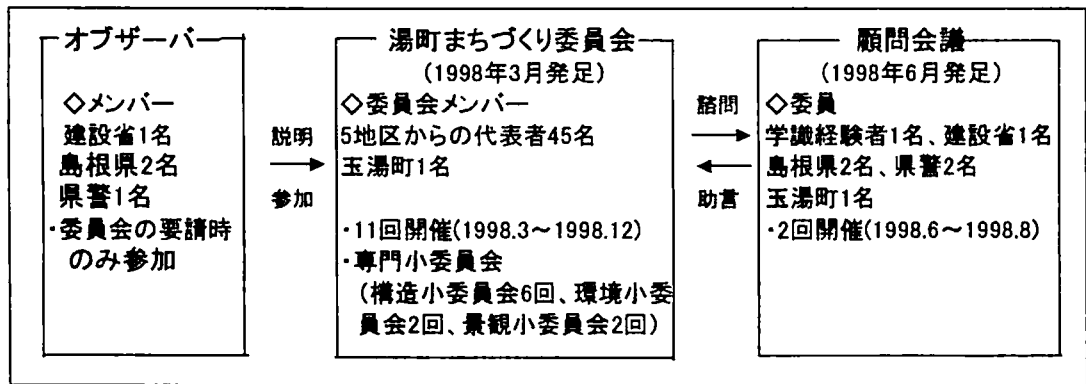
4.1 2つの焦点 —非専門家知識と専門家知識の取り扱い—

前述のように、玉湯改良事業は昭和48年から地元の調整に失敗していたことに加え、平成3年5月にバイパス案が地元説明の前にマスコミ報道されたことから、事業者（松江事務所）が住民の了解なしに事業進めるといった印象が一層強くなり、住民の事業者に対する不信感は頂点になっていた。

そのため、玉湯改良事業の計画策定のための組織作りにあたって、事務局を務めた玉湯町建設課と松江事務所で重視されたのは、事業の必要性和方向性に関してどのように住民が主体的に議論を行っていくかということであった。

具体的には、制度化戦略として、大きく、①住民が主体となって玉湯改良事業について議論をする組織をどのように構成し、制度的に位置づけるかという「住民を中心とした議論の場の設定」、②通常の政策決定においては、実質的な政策決定者としての役割を果たす専門家組織を住民主体の政策決定過程においてどのように位置づけるかという「専門家組織のかかわり方」、という2点が焦点となった。そして、地元との協議を重ねながら、図1に示されるように、「湯町まちづくり委員会」と「顧問会議」という2つの委員会が組織された。

図2：玉湯改良事業計画策定体制



4.2 住民を中心とした場の設定

住民を中心とした議論の場の設定に関しては、住民主体を明確にした湯町まちづくり委員会が設置された。湯町まちづくり委員会は、玉湯改良事業計画を中心に湯町地区のまちづくり計画について検討することを目的に設置され、バイパス案が採択された第8回委員会以降は、個別に検討を行うため、同委員会の下部組織として、①構造小委員会、②環境小委員会、③景観小委員会、という3つの専門小委員会が設置された。

湯町まちづくり委員会は、玉湯町湯町地区を構成する5地区から、総会もしくは役員会によって選出された45名と玉湯町役場1名によって構成され、各地区の割合は表2のように、地区の人口比および事業の影響度合いに配慮されたものとなり、地区代表としての色合いが強いのとなっていた。また、委員の職業構成に関しても、表3のように幅広いものとなり、年齢構成も40代から70代まで幅広いものとなった²⁶。

更に、まちづくり委員会には反対派委員会の委員も12名含まれ、バイアスのない組織としての認識

表2：まちづくり委員会地区別構成

地区	委員数	人口	備考
東	8名	558名	7割以上多数
西一	7名	203名	パハスによる影響大
西二	12名	516名	
南	8名	293名	
灘	10名	346名	パハスによる影響大
計	45名	1,916名	

表3：まちづくり委員会職業別構成

業種	自営業	建設関係	調理師	銀行	その他	公務員	議員
現職	4名	7名	5名		6名	5名	2名
OB				2名	7名	7名	

がもたれるように留意されていた。

まちづくり委員会の事務局は、玉湯町建設課と松江事務所調査設計課におかれた。事務局にはコンサルタント2社が関わったものの、あくまで主体的役割は玉湯町と松江事務所が担った²⁷。そこでは、主に玉湯町が委員会の進行にかかわり、松江事務所が関連資料の準備・提供に関わることとなった。同委員会の会長兼議長には、湯町地区の自治会長が互選された。

また、湯町まちづくり委員会には、オブザーバーとして、行政・警察関係者から、建設省1名（松江国道工事事務所調査設計課課長）、鳥根県2名（道路建設課課長補佐、都市計画課課長補佐）、鳥根県警2名（交通企画課課長補佐、松江警察署交通課課長）、の計5名が参加していた。もっとも、オブザーバーの役割は事業に関する説明を行うものに限定されており、委員会からの要請があった時のみの参加であった。

4.3 専門家組織の機能分離

専門家組織のかかわり方に関しては、住民主体の湯町まちづくり委員会とは別に、顧問会議が設置され、更にもその機能が限定的なものとされた。

まちづくり委員会での地域住民主体による議論では、特に専門的知識という点からの限界が想定されたため、まちづくり委員会自身が助言機関の必要性を認識し、第二回委員会で同会議を設置することを決定した。

顧問会議は専門家組織として、学識経験者および行政・警察関係者によって組織され、具体的には、学識経験者1名（広島大学教授・交通工学）、建設省1名（松江国道工事事務所所長）、鳥根県2名（道路建設課課長、都市計画課課長）、鳥根県警2名（交通部参事官・松江警察署長）、玉湯町1名（玉湯町長）という構成になっていた。同会議の事務局は松江事務所調査設計課におかれた。

専門家組織においてはどのような専門の学識経験者を選定するかということが重要になるが、玉湯改良事業のPIにおいては「まちづくり」の視点が重要視されたため、道路技術等の狭い領域の専門家ではなく、交通工学・都市工学の専門家が選ばれた²⁸。

このように、顧問会議は、まちづくり委員会の助言機関として位置づけられたが、特筆すべき点は、

その限定的機能である。

通常、政策議論の場においては、専門家組織は主体的な役割を果たすが、この顧問会議に関しては、玉湯改良事業について直接審議する役割は付与されず、まちづくり委員会からの諮問事項のみに対して専門的見地から検討し、助言するといったように、その機能は限定的なものとされた²⁹。

また、同会議の開催についても、まちづくり委員会と並行して行われるものではなく、まちづくり委員会から諮問があった時に開催されるものとされた。

5. 運営戦略

5.1 議論を行うための3つの焦点

前述の制度化戦略によって、住民を主体とする政策論議の場が設計され、専門家の関与のあり方も専門的知識の提供としての助言に特化（限定）されたが、更に、湯町まちづくり委員会を運営し、政策案を形成していく上では、いかに住民が主体的に議論を行うことができるようにすることが重要視された。

そして、具体的に、運営戦略としては、①住民から活発な意見が出るように、どのように議論を進めていくかという「政策議論の進め方」、②非専門家である住民が専門的議論を行えるように、どのようにするかという「住民委員への情報提供」、③センシティブな課題について議論を行うために、どのように情報を管理するか「外部への情報管理」、という3点が焦点となった。

5.2 政策議論の進め方

政策議論の進め方に関しては、多くの住民委員から活発な意見がでるようになるための運営が試みられた。

一般に審議会等の組織規模は多くても20名程度であるのに対し、まちづくり委員会は45名という中規模の組織であったこともあり、実際に議論をしていくうえでは小グループでの運営が行われた。

委員会スタート時においては、玉湯改良事業の必要性に関して、委員全員を3つの小グループにわけて議論を行った。また、バイパス案が採択された第7回委員会以後では、3つの専門小委員会が設置され、具体的な事業内容に関する議論を行った。双方の段階とも小グループ・小委員会での議論を行い、そこで出てきた意見をまちづくり委員会全体で検討するという手順で議論を行った。

特に事業の必要性に関する議論では、事業に対して住民委員は個々に見解を持っていたため、（住民へのアンケート調査では賛成が多かった）バイパス案への反対意見をはじめ、住民間での意見の相違が見られたものの、事務局はあえて意見を調整するのではなく、意見を自由に出してもらうことを重視した³⁰。

更に、委員会の中期の段階では事業の方向性に関して決断が要求されてきたため、事業内容に関する議論を行った回に関しては、委員に率直な意見を出してもらうため、事務局ではあったものの事業者である松江事務所の参加を拒んだ回もあった。

そして、委員会自体、小委員会も含めると半年間という期間で13回～17回と頻繁に開催され、開催時間についても職についている委員の参加が可能な夜間に設定された。

5.3 住民委員への情報提供

住民委員への情報提供に関しては、当該事業に関して非専門家である住民が問題を理解し、議論を行うことができるような運営が試みられた。

まず、事業の必要性に関する議論の段階では、当該事業への詳しい知識を持っていない住民委員もいたため、事務局の「一つの資料をゆっくり」という言葉²¹⁾に象徴されるように、「わかりやすさ」という点に留意された。例えば計画3案の従来解消効果に関しては、松江事務所によって「走行シミュレーションシステム」が用いられ、住民委員が交通量の変化具合が視覚的に把握できるようにといった工夫が行われた。

そして、事業の方向性を検討する段階においては、バイパスに関する具体的な図面の作成や専門知識の解説は松江事務所によって行われ、都市計画に関する説明は玉湯町建設課によって行われた。

このような非専門家の知識量の問題とは別に、非専門家間で知識量が異なるという問題がある。当該問題への関与の経緯等から、往々にして住民間において「知識ギャップ」（当該問題に関して住民間で保有する知識量が異なる状態）が生じており、住民間で議論を行った際に、知識を保有している住民の「声が大きくなる」傾向になり、全員参加での議論を行うことが難しくなることは否めない²²⁾。

実際に、まちづくり委員会においても委員間でかなり知識の差があったとされるが、それぞれの委員が自分の経験、知識をもとに議論をおこなうように進められ、一方的な議論になるといったような事態は起きなかった²³⁾。

5.4 情報の管理

情報の管理に関しては、まちづくり委員会の外部へ間違った情報が伝わることによって、委員会での議論が混乱しないように情報が管理された。

一般に住民参加での政策形成が行われる場合には、住民参加ということが政策決定の透明性を高めることから、「情報公開」ということがセットで行われている。しかし、玉湯改良事業の策定過程においては、計画を住民に事前説明する前に地元新聞社によって事前報道が行われたことにより、住民との感情的対立が生じたことから、事務局はマスコミへの対応を慎重にした。

そのため、まちづくり委員会での議論は原則非公開とされ、主要段階で記者会見を行うといったように、メディアによるミスリードを回避するための情報管理が行われた。その一方で、情報公開という観点から、地域住民に対しては審議経過が公開された。そこでは、①町広報誌への掲載、②委員会便りの発行、③自治会臨時総会での報告、④地元説明会、といった方法によって情報が適時提供された。

6. まとめ

本事例は、20年以上もの間地域問題となっており、さらに地元住民の反対からその対策事業が休止状態となっていたものが、住民主体の委員会によって解決され、しかも事業者の当初案が修正される形で政策案が形成されたという点から、参加型政策形成の成功事例である。

このように、参加型政策形成の試みが成功した要因としては、制度化戦略という側面からは、住民パネル（まちづくり委員会）と専門家パネル（顧問会議）といったように、パネルの機能を区分したことによって、住民が主体的に議論を行うことが可能になり、問題解決につながったことが指摘され

る。

一方、運営戦略という側面からは、住民委員の発言が可能になる環境づくりという点から、政策議論の進め方や住民委員への情報提供の方法に留意し、更にメディア等への情報管理を徹底したという事務局の努力により、非専門家である住民による議論が可能になったことが指摘される。

もっとも、参加型政策形成システムとしては、①住民委員という一括りで、利害関係者と一般住民との区分が必ずしも明確ではなかった（「利害関係者パネル」と「住民パネル」の機能分離が行われなかった）、②専門家、とりわけ学識経験者の参加が1名だけだったというように、専門家の参加が限定であった、③第二回顧問会議に象徴されるように、住民側が政策案形成につながる判断を専門家に委ねた、といった3つの点からの問題があることは否めない。

しかしながら、参考にすべき事例がなかったといういわば手探り状態の中で、全体的にパネルを注意深く、設計・運営し、政策形成につなげたことは参加型政策形成の代表的事例の一つとして位置づけられる。

秋吉 [2003] で指摘しているように、わが国の政策形成においては専門家の有する専門家知識と非専門家の有する非専門家知識をどのように政策形成に取り込んでいくかという「政策形成支援システム」の構築が急務である。玉湯改良事業の策定過程で検討されたように、アクターの機能によって組織（パネル）を分離し、それぞれが相互に情報を提供して、相互に関連しながら活動していくことによって、政策形成のための情報提供が可能になるのである。

*本研究は、科学技術振興事業団社会技術研究推進事業「開かれた科学技術政策形成支援システムの開発」（研究代表者：若松征男・東京電機大学）による研究成果の一部である。

[参考文献]

- 秋吉貴雄 [2000] 「参加型政策分析の概念」総合研究開発機構【わが国の政策決定システムに関する研究（第二期）（上）】総合研究開発機構
- 秋吉貴雄 [2002] 「NIMBY問題の解決手法としての参加型政策分析」【熊本法学】100号
- 秋吉貴雄 [2003] 「政策形成における2つの知識のあり方に関する考察」【熊本大学社会文化研究】1号
- 中国地方建設局松江国道工事事務所 [1999] 「一般国道9号玉湯改良におけるPI導入」建設省
- 中国地方建設局松江国道工事事務所 [2000] 「玉湯改良事業におけるPI方式の導入事例」【道路行政セミナー】4月号
- Crosby et al.[1986] "Citizen Panels: A New Approach to Citizen Participation", *Public Administration Review*, vol.46
- deLeon, P.[1997] *Democracy and the Policy Sciences*, SUNY Press
- Durning, D.[1993] "Participatory Policy Analysis in a Social Service Agency", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.12
- Dryzek, J.[1990] *Discursive Democracy*, Cambridge U. Press
- Fiorino, D. J. [1990] "Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms" *Science, Technology and Human values*, vol.15. no.2
- Fisher, F.[1993] "Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases", *Policy Sciences*, vol.26

- Fischer, F.[2000] *Citizens, Experts and the Environment*, Duke
- Fischer, F and Forester, J (eds) [1993] *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke
- Jenkins-Smith, H.[1988] “Analytical Debates and Policy Learning”, *Policy Sciences*, vol.21
- Kathlene.L and Martin, A.[1991] “Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.10,
- 木場隆夫 [2000] 「科学技術政策形成過程における非専門家の役割—コンセンサス会議の試行から」『公共政策：日本公共政策学会年報2000』
- 久保はるか [2001] 「科学技術をめぐる専門家と一般市民のフォーラム—デンマークのコンセンサス会議を中心に—」『季刊行政管理研究』96号
- Majone, G.[1989] *Evidence, Arguments, and Persuasion in the Policy Process*, Yale U. Press
- 松浦勇治 [2000] 「一般国道9号玉湯改良へのPI導入とその後」『月刊建設』12月号
- 宮川公男 [1994] 『政策科学の基礎』東洋経済新報社
- 宮川公男 [1995] 『政策科学入門』東洋経済新報社
- Renn, O et al.[1993]“Public Participation in Decision Making: A Three steps Procedure”, *Policy Sciences*, vol.26
- Stein, J.A. and Renn, O. [1998] *Transparency and Openness in Scientific Advisory Committees: The American Experience*, STOA, (http://www.europarl.eu.int/stoa/publi/167327/default_en.htm)
- 政策科学研究所 [2000] 『科学技術と社会・国民の相互作用に関する調査研究』政策科学研究所

[注]

- 1 本稿を作成していく上では、玉湯町役場、国土交通省中国地方建設局松江国道工事事務所からご提供いただいた資料ならびにインタビュー調査（平成14年12月3～5日）が非常に有益であった。この場を借りて御礼申し上げたい。
また、本稿は日本計画行政学会第26回全国大会（東北大学、平成15年9月）での報告原稿を加筆修正したものであり、セッションの座長であった大西隆東京大学教授と駒井正晶慶応義塾大学教授のコメントをはじめ、フロアーからの質問及びコメントが有益であった。この場を借りて御礼を申し上げたい。尚、本稿に関する一切の責任が筆者にあることは言うまでもない。
E-mail:ta1971@gpo.kumamoto-u.ac.jp
- 2 詳細については、秋吉 [1999]、秋吉 [2003] を参照されたい。
- 3 代表的なものとして、Majone, G.[1989]、Fischer and Forester [1993] が挙げられる。
- 4 詳細については、秋吉 [2003] を参照されたい。
- 5 この問題は更に、専門家に関する厳密な評価が行われないという問題につながってくる。近年ではピアレビュー（同業者による評価）も行われつつあるが、論文査読システムをとっても仲間内による閉じた評価であるという側面が強いことは否めない。
- 6 SABについては政策科学研究所 [2000] を参照されたい。尚、米国におけるSABを始めとした専門家委員会の仕組みについては、Stein and Renn[1998] を参照されたい。
- 7 これらの個々の手法に関しては政策科学研究所 [2000] が詳しい。
- 8 コンセンサス会議に関しては既に様々な文献で紹介されているが、近年の同会議を紹介したものとしては木場 [2000]、久保 [2001] を参照されたい。また同会議はわが国においても東京電機大学若松教授を中心とした研究グループ等で実践されている。
- 9 市民パネルの様態は個別事例（問題状況、特に利害対立状況）によって若干異なる。特にパネルの

- 構成に関しては、現在のところ（コンセンサス会議等では）無作為抽出ではなく、公募形式がとられることが多い。
- 10 市民パネルの事例として Crosby et al [1986] はミネソタの環境計画を、Kathlene and Martin [1991] はコロラドの地方交通計画を挙げ、Renn et al [1993] は西ドイツのエネルギー政策とニュージャージーの汚泥管理を挙げ、同時に市民パネルに2つの前段階を加えた参加モデルを提示している。
 - 11 Renn et al [1993] で強調されているように、市民パネルは、市民が自身の選好や価値に基づいて政策代替案について評価及び議論を行うことによって、当該問題について理解を深める学習の場となることが想定される。
 - 12 本事例に関しては既に松江国道工事事務所による紹介論文が幾つかあるが、代表的なものとして、松浦 [2000]、中国地方建設局松江国道工事事務所 [1999] [2000] を参照されたい
 - 13 国土交通省松江国道工事事務所パンフレット
 - 14 昭和48年度の現道拡幅案に対しては、工事期間に長期にわたり期間中の渋滞が一層悪化する、交差点自体の改良が困難、等の反対から、地元調整がつかなかった（玉湯町インタビュー）
 - 15 中国地方建設局松江国道工事事務所 [1999] p. 7
 - 16 山陰中央新聞（平成3年5月31日）。尚、同バイパスについての報道ではなく、県が同町に予定したマリンレジャー計画の概要図に（住民に知らせていなかった）バイパスが記載されていたことで、住民がバイパス計画を知ることとなった。
 - 17 読売新聞（平成3年6月5日、島根読売）
 - 18 玉湯町湯町地区は、小字単位で「灘地区」「東地区」「西一地区」「西二地区」「南地区」という5つの地区で構成されている。
 - 19 玉湯町へのインタビューによる。また、湯町地区を除く他地区では交差点改良の必要性とともに、早期供用の必要性が認識されていた。
 - 20 建設省は、平成10年に策定された「新たな道路整備五ヵ年計画」において、道路整備の構想段階におけるPIの導入を明示した。
 - 21 具体的に、松江事務所は、平成9年8月に自治会役員理事説明会を、9月に5地区正・副会長説明会を、11月に地区選出町議会議員説明会を行った（中国地方建設局松江国道工事事務所 [1999] p.12）。
 - 22 5地区全463戸のうち、139戸が参加した。
 - 23 5地区全463戸のうち、145戸が参加した。
 - 24 まちづくり委員会の詳しい構成等については、4. 2で述べる。
 - 25 顧問会議の詳しい構成等については、4. 3で述べる。
 - 26 委員は幅広い職業構成・年齢構成（40-70代）となった。ただ性別に関しては、全員男性が選出された。
 - 27 都市計画のコンサルタントはマスタープラン作成時に、道路工学のコンサルタントはまちづくり委員会の事務局に加わった。
 - 28 また、同教授は玉湯改良事業以外にもいくつかの中国地方建設局の道路事業に関わっており、松江事務所がよく知っていたということもある（松江事務所インタビュー）
 - 29 このように機能を限定的なものにすることは、専門家からの反対の声があることが想定されるが、玉湯町及び松江事務所によって、委員予定者に対して、事前に経緯を含めて説明を行った（玉湯町・松江事務所インタビュー）。
 - 30 また、委員会の初期の段階においては、このような委員会方式での議論に慣れていない住民も少なくなかったため、事務局は意見が出なかった住民に対するフォローを積極的に行った。

31 玉湯町インタビュー

32 同様の問題として、当事者の声が大きくなるという問題、すなわち、当該問題に直接的な利害関係にある当事者が、(特に負担を強いられる場合には) 政策決定の場で発言力を持ってくるという問題がある。

33 玉湯町インタビュー

How Should We Build the Participatory Policymaking System? — Public Involvement Process for TAMAYU Trunk Roads Planning —

AKIYOSHI Takao

This paper considered the two strategies, institutionalize and operational strategies, for building the participatory policymaking system, analyzing the public involvement process for Tamayu trunk roads planning.

Tamayu intersection places at Tamayu Town Yatsuka County Shimane Prefecture. Because of its complicated structure, Tamayu intersection became the bottleneck for transportation and caused the heavy traffic jam. Refinement projects for intersection had been planned since 1965, but residents opposed them.

In 1991, MOC (Ministry of Construction) planned the bypass project (Tamayu Refinement) to untie the traffic jam, but because of the advance report by the local newspaper, residents opposed this project and MOC could not implement it.

To solve this problem, the town planning committee, which was composed by only residents, was set as “citizen panel”. And also the advisory committee was set as “expert panel”. It is important that the functions for these panels are separated. Citizen panel made the policy independently and expert panel only advice to citizen panel. After six months deliberate argumentation, citizen panel made the refinement planning to modify first MOF's plan.