

道路交通インフラ整備における合意形成

加藤浩徳(東京大学大学院工学系研究科)

kato@civil.t.u-tokyo.ac.jp

鉄道と並び、道路は都市交通に欠かせないインフラである。しかし、高速道路の建設問題などが度々話題に上がっているように、その建設は住民と建設側との摩擦を引き起こす。インフラ整備の推進と地域住民の利益を両立させるためにはどうすべきか。

日本の道路交通網の遅れ

東京を始めとする日本の大都市では、欧米に比べて道路整備が遅れている。例えば、都市を囲む環状道路は都市内部を避けて通過するために欠かせない交通網であり、ロンドンやパリ等の欧米の多くの大都市で整備されている。しかし、日本では整備が遅れ、建設計画が凍結している場合もある。東京で既存の環状7、8号線に交通が集中して混雑するなど、現在でもその影響は深刻だ。不景気で道路の建設は逆風を浴びている。しかし、長い目で費用対効果を考えて場合、開発すべき道路もまだ多い。

日本で都市内道路整備が遅れた理由としては、市街化が進んだ後に自動車が普及した点などが考えられる。だが、戦争や震災後など都市再開発の契機がめぐると、日本では大規模な都市計画が完全に実行できなかった経緯も大きい。東京で都市内道路を広くし、太い骨格を持った都市づくりを進める動きは何度もあったが、結局そのほとんどは頓挫した。この背景には様々な要因があったが、住民の合意がうまく得られず、計画案通りに土地が確保できなかったのも原因の一つである。

PIの導入

都市整備を、住民の合意に基づいて円滑に進めるためには、そのインフラの建設が必要なかどうかを決定するための客観的なルール作りが必要である。比較的小規模なまちづくりなどでは、事業による利益とそれに伴うコストをほぼ同一の住民が蒙るが、道路など大規模なインフラではそうならない場合が多い。騒音等で苦しむ人々の居住する『受苦圏』が沿道に位置する一方で、道路利用者の居住する『受益圏』は当該道路から遠方に分布する傾向があるので、道路工事の竣工の可否などの話し合いがうまくいかず、裁判にもつれこむ場合も珍しくない。道路ではないが、成田空港の建設が長引いたケースは一つの典型例といえるかもしれない。

そこで、近年欧米から導入されたのが、「PI」(Public Involvement)と呼ばれる、インフラ整備について住民との話し合いを重視する手法である。従来の日本でありがちな、国や公共団体が突然命令を下し、形式的な合意を住民に求めるだけで工事を着手してしまうスタイルを改め、インフラの建設の可否、工事内容などについて住民にも積極的に論議に参加してもらい、利害を抱える双方が、計画の決定前の段階から話し合うというものだ。PI自体はアメリカで生まれた概念であり、かつてのムラ的な共同体意識が薄れ、都市化・個人化が進んだ日本においても、地域住民による合理的な意思決定を支援できる手法として注目されている。

1990年代後半に、当時の建設省道路審議会が広く国民に今後の道路整備のあり方に対する認識を問うアンケートを実施したことが日本での先駆例だ。以後、道路に限らずダム、河川などのインフラの整備に関して取り組みがなされている。構想段階から「住民参加による道作りを推進したモデル的事例」として、神奈川県恩田元石川線の建設などが挙げられる。

住民による合意形成のこれから

ただし、PIは日本に導入されて日が浅く、制度的な不備や、受け入れる行政・市民側の不慣れは否めない。行政と住民の話し合いは、主に民間のコンサルタントが取り仕切る場合が多いが、こういった地域と関係の無い第三者による調停は日本の地域社会とあまりなじまず、またコンサルタント側も十分な訓練がされていないこともある。イギリスでは、政府から派遣された専門家が中立の立場から話し合いを監督するという習慣が根付いている。しかし、日本では部外者による地域の問題の調停に未だ抵抗がある上に、中立の立場から議論をとりまとめたり、情報を開示する手法自体が確立し切れていない。目下は、インフラ整備に関する話し合いを取り持つ専門家の育成が急務である。

道路整備の意思決定は専門的な知識なしにはできない場合もあり、必ずしも住民の意思決定が絶対ではない。地域住民が積極的に地域のインフラ整備の意思決定に関与するようになると、自分たちで決定すべき場合と、専門家に一任して代替案を出してもらった場合の双方を選択する必要性も出てくる。一律にマニュアルで処理せず、現状にあわせた高次の判断ができるような見識も、これからの都市計画に積極的に参加していく市民にとって必要とされるであろう■