

# PI (パブリック・インボルブメント) に関する試行的研究

地域と港湾を考える研究会 共同研究報告書

平成16年3月

釧路公立大学地域経済研究センター

# 報告書 目次

## I はじめに（調査研究の趣旨）

---

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 釧路公立大学 地域経済研究センター長 小磯 修二 | I・1 |
|--------------------------|-----|

## II 市民から地域への提案（研究員報告）

---

|  |       |
|--|-------|
| 港に立地している、魚の物販を中心とする観光商業施設の調査 近藤 信治     | II・3  |
| 港を舞台とした産業観光の可能性 塩 博文                   | II・26 |
| 釧路港への港湾投資と市民理解 庄司 清彦                   | II・50 |
| 港の歴史を生かした産業観光の可能性 星 匠                  | II・59 |
| 市民に親しまれる「みなと」への再生 畑 由規子                | II・65 |
| 釧路の港と人をつなぐ私の夢 松実 知子                    | II・74 |
| 東京ディズニーシーのコンセプトによる釧路・みなとまちづくりの提案 小笠原亜也 | II・80 |
| 合意形成における参加と手法について 名塚 昭                 | II・88 |

## III 「地域と港湾を考える研究会」の活動

---

|  |         |
|--|---------|
| 1 研究会活動経過  | III・1   |
| 2 地域別視察報告（平成 14 年度— 15 年度）<br>—清水、函館港等の港湾、市民団体等視察報告— | III・3   |
| 3 研究会活動の軌跡（市民意識の醸成と変化）                               | III・108 |
| 1 市民と港   | III・109 |
| 2 市民フォーラムの開催   | III・112 |
| 3 研究会活動の意義   | III・113 |
| 4 具体事例（釧路港東港地区）への提案                                  | III・115 |
| 4 港と市民活動の事例  | III・119 |
| —各地のNPO活動から見た釧路地域への展開のメッセージ—                         |         |

## IV P I についての考察

---

|            |      |
|------------|------|
| 1 P I について | IV・1 |
|------------|------|

## V おわりに

---

|        |     |
|--------|-----|
| 1 おわりに | V・1 |
|--------|-----|

参 考

# I はじめに

# I はじめに 一調査研究の趣旨一

釧路公立大学教授  
地域経済研究センター長  
小磯修二

## 1 調査研究の概要

本調査研究は、市民の立場、市民の目線から見たパブリックインボルブメント（Public Involvement、以下「PI」という）のあり方を考えていくための試行的な調査研究である。

釧路公立大学地域経済研究センターに、市民による研究会「地域と港湾を考える研究会」を組織し、市民グループによる研究会活動と地域調査活動を行うことにより、港、地域に関わる政策につながる自発的な提言、意見を取りまとめるとともに、その研究会活動、調査活動のプロセス（過程）を通じて今後の政策手法としてのPIについての検討材料を提供することをねらいとしている。

本調査研究の主たる成果は、市民研究員メンバーによるそれぞれの提言である。8名の市民研究員が、自発的な国内外の地域調査、ヒアリングを通じて経験し感じた地域と港のあり方について、地元の釧路に対して発したメッセージである。これらのメッセージの意義は、釧路港と釧路のまちづくりに向けて発せられた個々のメッセージの具体的な政策提言内容のみならず、地域の港づくり、港湾政策に対しては経験のない素人の市民が意識醸成を図りながら自発的に政策提起、提案していったという点にあり、これは、政策に市民が積極的に直接関与していくPIのあり方を考えていく上での貴重な情報でもある。

成果のもうひとつは、研究会活動のプロセス（過程）である。後述するように、現在のPIはわが国においては発展途上であり、未だ模索の段階にある政策手法と言えるが、基本的な問題は、ややもすれば政策主体側の都合、意図を中心にその仕組みが作られていることである。PIの重要な視点は、ソーシャルコミュニケーション、すなわち政策主体側と市民の双方向の意思疎通による合意形成であるが、現実には市民側が受け身となる図式が多く、市民側からの自発的、自由な意思を政策に生かしていくためのアプローチについては未成熟であるといわざるを得ない。今後、行政と市民の相互理解、相互信頼に

より円滑で安定的な政策を進めていくためには、市民の側からの自主的、自発的なアプローチによるPIのあり方が検討される必要がある。本調査研究では、このような問題意識から、今後市民の立場からPIのあり方についての考察、検討を深めていくために必要な材料を得るために、研究会活動の過程で幾つかの意識把握、分析を試みている。

さらに、本調査研究では、PIそのものについても考察を試みている。PIについては、ここ数年急速にさまざまな分野で取り組みが行われており、論述もあるが、それぞれの専門領域での発信に終わっており、市民向けに分かりやすく、また体系的に整理された文献は残念ながら見当たらない。そのなかで我々は、PIについて明解に体系的な整理をしてもらえる早稲田大学政治経済学部助手の藤原真史氏に研究会に参加いただき、藤原氏からのヒアリング、研究員との意見交換をもとに「PIについて」をとりまとめた。

## 2 調査研究の背景

最近、公共投資政策に対して様々な批判が寄せられている。本当に必要な投資なのか、無駄な投資ではないか、どこまで効果のある投資なのかという見方に対して、投資と効果を計量的に把握、明示していく手法やその過程を明示、公開していく方向での検討が進められている。また、投資にかかる政策意思決定の過程において、如何に地域住民の関与を図っていくかという方向での検討も徐々になされてきている。

公共投資に関わって地域住民の意見、意思を汲み取る手法については、我が国では90年代以降、様々な側面からのアプローチが試みられてきている。

94年10月に施行された行政手続法は、行政機関の手続きの明確化を目的とするもので、地方自治体に対しても条例等での対応を求めており、政策決定の「さじ加減」を排斥していく方向で、行政手続き制度から見直しを迫ろうとしたものであった。我が国においては環境アセスメント制度が、狭義の環境分野を対象にした評価制度として議論されてきたことから、政策決定、計画決定に関わる手続きについての制度化が遅れていたという背景もあり、行政手続法は、我が国において公共投資も含めた広範な政策分野において住民側の意向、意思を行政側が汲み取るための仕組みについての議論提起の契機とな

ったといえよう。

90年代における行政処理の手続きにおける最も大きな変化の一つは、情報公開の流れであろう。ここでは、秘匿資料の開示を求める段階から、政策決定に関わる広範な資料の公開へという流れにつながっていくとともに、それまでの行政責任とは異質のアカウンタビリティ（説明責任）への対応を必然的に求められることによる、行政システムの質的变化という潮流も生み出した。例えば、政策評価、事業評価というような手法によって、単なる行政活動の結果（アウトプット）ではなく、行政活動がどの程度の成果をもたらしたのかという成果（アウトカム）で評価する動きが見られるようになった。

さらに、住民参加という観点での、公聴的な手法についても積極的な取り組みが見られるようになってきた。各種アンケートをはじめ、モニター調査、タウンミーティング、ワークショップというような取り組みが、各種の計画立案、事業の遂行の過程で行なわれるようになってきた。公共投資政策の面でも、例えば97年の河川法の改正に見られるように、河川整備計画の策定に当たって、地域の声をより反映させるための仕組みが法律上の手続きとして定められるたことは、国主導の公共投資計画の決定システムにも大きな変化をもたらしている。2003年に施行された自然再生推進法においては、自然再生事業に参画する地域住民、NPO等により組織される自然再生協議会が主体となって、計画、実施、管理を行うという、地域主導型の政策システムが採用されている。また、同年には社会資本整備重点計画法が施行され、国が社会資本整備重点計画を作成する際には、国民の意見を反映させるために必要な措置を講じることを法文上明記するまでに至っている。

このような、公共投資政策に関わる住民意見の反映の取り組みの中で、最近、P Iが注目を集めるようになってきた。米国で1991年に制定された総合陸上輸送効率法のなかで道路計画策定に採用されたことからP Iは注目を集めるようになったが、計画策定にあたり広く住民の意見、意思を調査する時間を確保して、計画策定の過程を周知させる機会を設けていく政策手法である。そのねらいは、住民参加の多様な機会、時間を確保することによって、双方向の認識、理解の機会を得ることにより、長期にわたって円滑な事業遂行を安定的に行なうことにある。

今後の公共投資政策については、政策遂行に当たって住民の理解をどう得るかという視点ではなく、どのように住民の主体的な参加によってより良き公

共投資計画を策定し、地域にとって安定した基盤づくりを進めていくかというP Iの視点が極めて大切な課題となってきている。

### 3 本調査研究のねらい

我が国においても、近時P Iについての取り組みが行なわれるようになってきたが、いずれも形式的な「住民参加」にとどまるものが多く、多様性を尊重しながら、主体的な、時間をかけた政策手法とは言いがたく、我が国にP I的な手法を定着させていくためには、まだまだ多くの経験の積み重ねが必要であろうと思われる。

今後質の高いP Iを目指していくうえで、市民参加、住民参加は意欲と自主性を伴うものでなければならない。そのため、本調査研究は、「P Iの試行」として、市民研究員の自主的な意欲に基づいた研究会活動を観察することに主眼を置いた。しかも、自主性と意欲を生み出すためには契機がなければならない。ここではその契機を他地域、先進地域調査に位置づけている。問題解決の方法論としての比較方法論というのは、意識啓発という面では少なからぬ有効性がある。多くのまちづくりや、市民活動において、先進地域を直接自分で調査し、意識啓発を受けたことにより、その取り組みがより意欲を持った展開につながっている例は極めて多い。

本調査研究の系譜は、平成11年度から取り組まれている釧路公立大学地域経済研究センターの社会人ゼミ活動にさかのぼる。釧路地域の市民有志が、仕事を終えた後地域経済研究センターに集まり、自主的に地域課題をテーマに勉強を続けながら、ささやかな情報発信を行ってきたのである。そのなかから、沈滞した地域の活性化を目指して具体的な政策につながる情報発信をという機運が出てきた。その潮流は、まさに自主的、意欲ある市民主導型のP Iにつながるものであると感じ、2年間にわたる地域経済研究センターにおける「P Iの試行的研究」として位置づけ、社会人ゼミ経験者を母体に新たにP I市民研究会を組織し、各参加メンバーが地域経済研究センターの客員研究員として研究活動を進めるという共同研究プロジェクトのスタイルで調査研究を展開していったのである。

本研究会による調査研究手法は、主に他の先進地、近似地域の調査という比較方法論的手法を採った。それは、各研究員の自主的な希望が強かったこと、

市民意識の醸成を図る契機として有効な手法であることによるが、結果的には、予想を超えて、他地域での認識をきっかけに釧路地域に対する認識、評価、問題意識等がより深まったと感じている。

さらに、本調査研究における成果として、国内の港湾、港を抱える地域におけるNPO、市民活動団体の活動の高まりを認識し、連携の機会を多く得たことが挙げられる。そこには、我々が大学と市民レベルの研究会であるという親近感もあったのであろうが、予想以上の情報を収集する機会が得られた。今後、港におけるP Iの展開においても、これらNPO、市民団体の役割は大きいものがある。

#### 4 報告書の構成

本報告書は、基本的には3部で構成されている。

II 市民から地域への提案は、研究会メンバー8名による研究員報告であり、本調査研究の主たる成果である。他地域調査の経験を踏まえて、あらためて釧路地域を見つめなおしたうえで、それぞれの問題意識により発せられた地域へのメッセージである。もちろん、そこには市民による地域への政策提言という意味がこめられている。

III 「地域と港湾を考える研究会」の活動は、まさに研究会活動のプロセス（過程）である。

1 研究会活動を事前打ち合わせから時間経過順に追っている。

2 地域別の視察報告は、各研究員が分担してまとめたものである。各地をすべてのメンバーが調査したものではない。各メンバーの自主的な事前調査により視察調査箇所は選ばれている。

3 研究会活動の軌跡（市民意識の醸成と変化）は、研究会活動の時期に対応して、研究員の意識把握、分析を行ったものである。いわゆる定点観測手法ではなく、研究開始時期、調査を経験した時期と、それぞれの時期に応じた多様なテーマを選んで意識把握を試みている。結果については、今後の港湾政策に生かせるよう集約、総括を行っている。

4 港と市民活動は、各地のNPO、市民活動を紹介するとともに、そこでの印象をもとにした釧路地域へのメッセージをとりまとめている。

IV P Iについての考察は、P Iそのものについての

理解を深めるための情報として、早稲田大学政治経済学部助手の藤原真史氏からのヒアリングをもとにまとめたものである。P Iについての大局的な理解を得るうえで、既存文献にはない明解な解説がなされており、P Iとは何かを理解するためには、まずここから読んでいただくことをお薦めする。また、P Iに関する文献情報を整理している。

本調査研究は、国土交通省北海道開発局釧路開発建設部釧路港湾建設事務所からの受託により実施したものである。貴重な調査研究の機会を与えていただいた釧路開発建設部釧路港湾建設事務所の皆さんに対して厚くお礼を申し上げる次第である。

また、我々が各地域に出向いて視察調査、ヒアリング調査を行った際には、本当に多くの方々に丁寧かつ心温まる対応をしていただいた。それぞれのお名前を記すことは出来ないが、感謝申し上げたい。早稲田大学政治経済学部助手藤原真史氏にはお忙しいなか、わざわざ釧路まで足を運んでいただき、貴重なお話をいただくとともに、アドバイスをいただきお礼を申し上げる。そして、釧路公立大学経済学部岡田浩講師には、研究員として参加いただき、藤原氏を紹介いただくとともに、政治学、行政学の専門の立場から本調査研究に対して貴重なアドバイスをいただき感謝している次第である。

最後に、忙しい仕事の合間をぬって、研究会での議論、国内外の現地調査への参加、研究報告書の作成という厳しい作業と一緒に取り組んでいただいた市民研究グループ8名の皆さんに対しては、心より感謝を申し上げる次第である。

## 地域と港湾を考える研究会メンバー

### <主宰>

小磯修二 釧路公立大学教授  
地域経済研究センター長

### <研究員>

小笠原亜也（釧路公立大学地域経済研究センター）

近藤信治（㈱釧路丸水）

塩 博文（釧路市）

庄司清彦（日本放送協会釧路放送局）

名塚 昭（釧路市）

畑由規子（三ツ輪運輸㈱）

星 匠（釧路新聞社）

松実知子（（社）釧路観光協会）