

道路審議会建議策定過程におけるパブリック・インボルブメント方式の効果の検討*

The Effects of the Public Involvement Activities of the Road Council on the Road Policies*

松田和香** 石田東生***

by Waka MATSUDA, Haruo ISHIDA

1.はじめに

道路が社会において果たすべき役割と機能の変化が求められているが、近年の道路政策では多様化する国民のニーズに的確に応えることが難しくなっており、むしろ道路行政、道路計画に対する国民の不信感が増大していることが懸念されている。

この背景の中、国民の不信感を払拭し、道路政策決定における透明性を確保すべく、道路審議会では建議¹⁾の策定過程において、「キックオフレポート」²⁾による意見募集にはじまる全国的なパブリック・インボルブメント(以下、PI)活動を、初めて実施した。建議は、道路審議会が建設大臣に対して今後の道路整備の進むべき方向について提言するものであるが、これまでの建議策定過程は有識者や地方公共団体の代表等の意見は反映されていたものの広く国民一般から直接的に意見を集めることはなかった(図-1)。

PI方式の採用により、わが国における今後の道路整備を新たな方向へ導く一歩を踏み出したといえるが、PI活動そのものは未だ試行段階にある。今後とも導入が要請されるPI活動の効果について検証し、あ

わせて改善の方向についても検討することが必要である。このことを念頭に置き本研究では、1997年の建議策定過程及び新たな道路整備5カ年計画³⁾における道路政策の重点がどのような変化したか、また、その変化の要因として国民の意見がどのように作用しているか分析することを目的とする。

2. 分析のフレームワーク

(1)分析の方針

建議策定過程におけるPI方式の効果を、客観的・定量的に計測するため、文章や図表で表現されている各文書からキーワードを抽出する。道路政策の重点的な変化を表す単位として政策領域を設定し、キーワードの増減によって重点的な政策領域の変化が計測できると仮定する。国民の意見は、自由記述意見を道路審議会がキーワードでコーディネートした意見データを用い、前述の政策領域ごとに分類する。国民の意見数が多いということは国民の関心が強く、賛成数が多いということは支持が高いことを表す。なお、政策領域は抽出されたキーワードと国民の意見を参考に、試行錯誤的に設定される性質のものである。

はじめにキーワード数の変化から建議策定過程での重点的な政策領域の変化を確認し、次にその変化と国民の意見の相関関係から、変化の要因を考察する。その後、各政策領域内で詳細に分析する。

(2)使用文書・データ

建設省・道路審議会の公開文書(文書データ)として、①キックオフレポート(1996.5)、②中間とりまとめ⁴⁾(1997.3)、③道路審議会建議(1997.6)、④新道路整備5カ年計画(案)(1997.8)を用いる。国民の意見(意見データ)としては、⑤キックオフレポート自由記述意見のコーディネート化データ(応募者数:35,674人、総意見数:113,316件)、

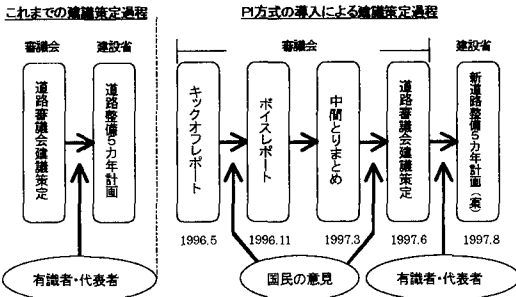


図-1 道路審議会建議策定過程

* キーワード:パブリック・インボルブメント、道路審議会、キックオフレポート

** 学生員、筑波大学大学院社会工学系研究科

*** 正会員、工博、筑波大学社会工学系教授

〒305-8573 つくば市天王台1-1-1

(Tel. & Fax. 0298-53-5591)

⑥中間とりまとめ自由記述意見のコーディング化データ、
⑦中間とりまとめ施策5段階評価の回答データ(応募者数:15,057 人, 総意見数:15,057 件, 自由記述回答数:7,225 件)を用いる。

(3)文書データの集約

(a)キーワードの抽出

各文書から同じ要領でキーワードを抽出, かつ政策領域を客観的に設定するため, 方針や施策の目的や定義が明確になるように考慮しつつ, 以下の例に示すような抽出方法を設定した。

まず, キーワードを「各文書において, 道路整備における具体的な方針・施策を示している用語」と定義する。具体的な抽出方法は, 「…, 時差出勤とか, クルマの相乗りとか, 場合によっては都心に入るクルマからお金をとる等, 地域ぐるみでかんがえていかなくちゃ, …」(キックオフレポート テーマ2「渋滞解消」の一部)を例とすると, 次の手順で行う。

①キーワードが属する政策領域を明らかにする。上の例ではテーマが「渋滞解消」であることから, 政策領域は「渋滞対策」とする。

②方針・施策の体系は, 例えば「渋滞対策のために, TDM 施策であるフレックスタイムや時差出勤等のピークカット施策を行う。」というように階層的に記述されているため, この階層に従って1段階, 2段階, …, というように用語を抽出する。この例では, 渋滞対策—TDM 施策—ピークカット施策—フレックスタイム, 渋滞対策—TDM 施策—時差出勤という構造になっている。

③正確性を期するため, 各文書によって記述レベルの異なるキーワードを修正・加工し, 専門用語に置換する。例文の「都心に入るクルマからお金をとる」というキーワードは, 他の文書での同類語である「ロードプライシング」に置換される。

(b)キーワードの階層構造化・分類軸の設定

キーワード数の増減や分布の特徴については文章間で比較が必要であるが, 各文書は分量や記述の方式が異なるので, 施策群の体系や各施策の記述の詳細さが異なっている。そこでキーワードの階層化にあたっては, キーワードの記述の詳細度が最も高い文書に揃えることにする。また, キーワード数のカウントは末尾のみを対象とする。(例:図-2)

政策領域は, 領域の重複なく, 道路交通政策分野

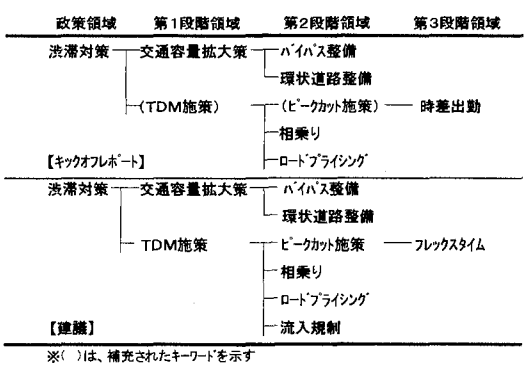


図-2 キーワードの階層構造化の例

の全てをカバーできるように領域数と名称を選定した。(領域数は8, 名称は表-1に記述)政策領域毎に階層構造化されたキーワードデータにより, 施策体系の任意のレベルで政策・施策の変化が分析できる。

(4)意見データの集約

(a)自由記述意見の集約方法

募集された意見を集約し, コーディング化された自由意見記述データと抽出したキーワードとの関係を明らかにする。表-1にキーワードの大分類にあたる政策領域, その下の小分類にあたる第1段階領域をコード化したものを示す。国民の意見を集約するにあたっては, 表-2のように自由記述意見をコーディング化したデータコード表に, 政策領域と第1段階領域のコードNo.を対応させる。例えば意見コードNo.002は, 政策領域が「安全性の確保」, 第1段階領域が「交通事故対策」となる。以上のように全意見データを各政策領域や各第1段階領域へ関連づけた後, 意見数を集計する。

表-1 キーワード政策領域・第1段階のコード例

政策領域コードNo.	政策領域	第1段階コードNo.	第1段階
1	渋滞対策	1	交通容量拡大策
		2	TDM 施策
		...	...
2	物流	1	複合・一貫輸送化
3	安全性の確保	1	交通事故対策
4	地域活性化	1	ネットワーク構築
5	市街地と道づくり	1	良好な都市景観形成
6	環境対策	1	地球環境負荷軽減
7	高度情報化	1	情報ハイウェイ構築
8	道路行政の仕組み	1	情報公開

表-2 キーワード政策領域・第1段階のコード例

意見コードNo.	意見データ	政策領域	第1段階
001	道を広く	3	3
002	クルマで走りやすい道づくり	3	1
003	渋滞を減らす道づくり	1	1
...	...	...	...

(b)5 段階評価の集約方法

中間とりまとめの具体的施策例に対し、5 段階評価(大変よい・まあよい・どちらともいえない・あまりよくない・よくない)する形式になっている。ここで「大変よい・まあよい」を肯定意見、「あまりよくない・よくない」を否定意見とし、その施策における賛否の割合をとる。

3.政策的重点の変化と国民の意見

(1)キーワード数から見た各文書の特徴と国民の意見

各文書から抽出したキーワード数と国民の意見を政策領域別に集計した結果を表-3 に示し、それらの政策領域別の割合を図-3 に示す。ただし、中間とりまとめ以降の文書では「道路行政の仕組み」が他の領域とは異なる扱いをされているが、比較が一概に困難であるため、「道路行政の仕組み」を除外した。

各政策領域ごとのキーワード数と国民の意見数の変化をみると、まず、「渋滞対策」がキーワード数、意見数ともに安定的に多く、審議会・国民の関心が高いことがわかる。この他、「市街地と道づくり」や「環境対策」もキーワード数・意見数が多いことがわかる。「安全性の確保」は中間とりまとめ以降増加しているが、これはキックオフレポートへの意見が多かったことを反映していると考えられる。また、各文書間のキーワード数の変化と国民

表-3 政策領域のキーワード数と国民の意見数

政策領域	キックオフレポート	意見 (キックオフ)	中間	意見 (中間)	建議	新5計
渋滞対策	17	30201	12	11589	37	46
物流	0	409	6	4424	10	16
安全性の確保	10	49806	27	13381	54	67
地域活性化	11	19554	9	9274	20	49
市街地と道づくり	13	13451	10	3755	31	31
環境対策	10	12575	11	8912	39	37
高度情報化	4	5080	1	415	9	13
道路行政の仕組み	19	28428	22	12321	32	48
合計	84	159504	98	64071	232	307

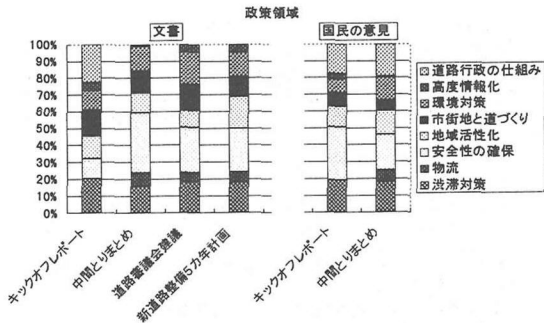


図-3 政策領域・キーワード記述率と意見言及率

の意見における変化の程度を比較すると、後者が相対的に小さく、安定的であることが読みとれる。

(2)重点的な政策領域の変化と国民の意見の相関

国民の意見数と政策領域内のキーワード数との関係を分析する。表-4 はキーワード数と国民の意見数、また「国民の意見①(キックオフレポート) + 国民の意見②(中間とりまとめ)」の大小により、8(7)つの政策領域を順序で示したものである。表-4 からキックオフレポートとそれ以降の過程での順序構成が大きく異なっていることがわかる。そこで国民の意見がその後の文書における政策領域の順位に影響を与えているかを明らかにするため、国民が重要視した政策領域の順位と、その影響を受けていると考えられる文書の順位の相関関係を Kendall の順位相関係数を用いて分析する。この結果、2 変量間に相関がないという仮説はいずれも有意水準 5% で棄却され、両者には正の強い相関があることが明らかになった。したがって、国民の意見はその後の文書に反映されていると考えられる。

表-4 重要視された政策領域の順位構成

	キックオフレポート	意見 ①	中間	意見 ②	建議	新 5 計	意見 ①+②
1	道路行政の仕組み	安全	安全	安全	安全	安全	安全
2	渋滞対策	渋滞	渋滞	道路	環境	渋滞	渋滞
3	市街地と道づくり	道路	環境	渋滞	渋滞	地域	道路
4	地域活性化	地域	市街	地域	市街	市街	地域
5	環境対策	市街	地域	環境	地域	環境	環境
6	安全性の確保	環境	物流	物流	物流	物流	市街
7	高度情報化	高度	高度	市街	高度	高度	物流
8	物流	物流	高度				高度
Kendall の 順位相関係数		0.62		0.62		0.62	0.81

次に国民の意見数と政策領域のキーワード数変化の相関関係を分析する。図-4 では、各政策領域ごとに国民の意見数を円の面積で、意見言及率(各政策領域の意見数/全意見数)を横軸に、キックオフレポートから建議へのキーワード数の増加率を縦軸にとった。キックオフレポートのキーワード数がゼロの場合は欄外に示す。

政策領域レベルで見る限り全体的に正の相関があり、国民の意見が政策的な重点の変化に影響を与えたといえる。特に、「安全性の確保」は国民の意見が建議でのキーワード数を引き上げたといえ、逆に「環境対策」や「物流」は、国民の意見数がさほど多くない割にはキーワード増加率が高く、別の要因、例えば国策としての環境保全や経済構造改革が背景に考えられる。

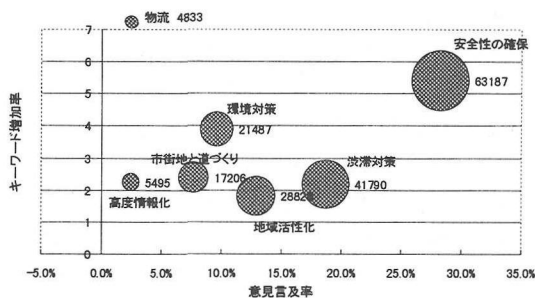


図-4 政策領域:意見言及率とキーワード記述率

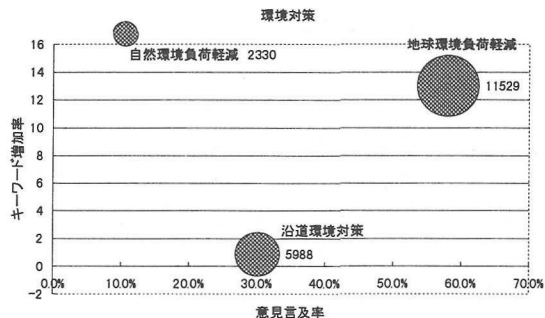


図-6 環境対策:意見言及率とキーワード増加率

(3)政策領域内第1段階領域と国民の意見の相関

さらに具体的な考察を行うため、政策領域内の小分類である第1段階領域と国民の意見の相関関係を分析する。ここでは(2)で特徴のみられた「安全性の確保」と「環境対策」について詳細に考察し、特記箇所には意見の賛否にも触れる。

(a)安全性の確保(図-5)

「歩行者環境の充実」は国民の意見が建議に反映されているといえる。中でも「歩行空間の確保」や「ハリアフリー化」、「キャブシステムの導入」等生活に身近な分野に関するキーワードが多く、これに対する国民の意見も肯定的である。「交通事故対策」はキックオフレポートのキーワード数が多いことから、国民、審議会ともに始めから重要視していたと考えられる。

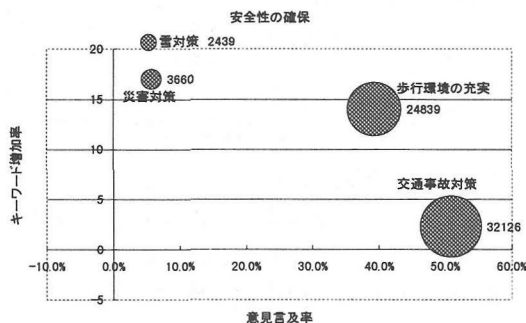


図-5 安全性の確保:意見言及率とキーワード増加率

(b)環境対策(図-6)

「地球環境負荷軽減」は圧倒的に多い国民の意見がキーワード数の増加に影響を与えたといえそうである。主に「CO₂の抑制」に関するキーワード数が多く、国民の意見も肯定的である。「沿道環境対策」も、キックオフレポートのキーワード数が多いことから、国民、審議会ともに始めから重要視していたと考えられる。

4.本研究の結論と今後の課題

本研究の結論は以下のようにまとめられる。

- ・PI方式の導入により、建議や新道路整備5カ年計画における政策領域の重点が変化している。
- ・国民の意見数が多く、キーワード数も増加しているのは比較的生活に身近な領域であり、逆に、国民の意見数が少ないにも関わらずキーワード数の増加が目立つのは、国策としての国土や環境の保全、さらには経済構造改革が背景に存在する領域である。
- ・以上から建議策定過程におけるPI活動は有効であったといえる。しかし今後は、道路行政として
- ・国民に対し、PI活動の成果と課題をフィードバックする努力が必要である。
- ・道路計画、道路事業のより多くの広い局面でPIは着実に実施されるべきであり、実践による体験とノウハウの体系的蓄積と交換が必要である。
- ・また、本研究の今後の課題は以下の項目である。
- ・分析レベルの掘り下げ、地域や個人属性の考慮等、より詳細なレベルでの分析を行う。
- ・コンテンツ・アナリシスを行う。
- ・予算や事業プログラム等、分析の枠組みを拡大する。

【謝辞】

本研究を進めるにあたり熱心にご指導くださった筑波大学社会工学系の鈴木勉講師、古屋秀樹講師に深謝の意を表します。また、貴重なデータを快く提供してくださった建設省道路局企画課の菊川滋氏を始め、道路経済調査室の諸氏にも厚くお礼申し上げます。

【参考文献】

- 1)道路審議会:道路審議会建議,1997
- 2)道路審議会基本政策部会 21世紀のみちを考える委員会:キックオフレポート,1996
- 3)建設省道路局建設省都市局:新たな道路整備五カ年計画(案)説明資料,1997
- 4)道路審議会基本政策部会 21世紀のみちを考える委員会:中間とりまとめ,1997