

行政と市民の参画との関連性に関する考察*
Relevance between Administration and Public Participation*

赤松俊哉** 伴野豊** 小池則満*** 秀島栄三*** 山本幸司***

By Toshiya Akamatsu**, Yutaka Banno**, Norimitsu Koike***

Eizo Hideshima***, Koshi Yamamoto***

1. はじめに

社会資本整備をめぐり、行政と市民の間に対立を生じることがある。これは、我が国に行政主導型の計画策定のシステムが存在し、市民の十分な参画がなされずに計画決定されうようになっているためであると考えられる。これに対して 1992 年、政府は都市計画法改正により市町村に「市町村の都市計画に関する基本的方針」、いわゆる市町村マスタープランの策定を義務づけた。市町村マスタープランは、市町村民に都市計画に対する理解と計画参加を容易にするために、都市の全体的なイメージを明らかにするとともに、土地利用計画、都市施設計画、市街地開発事業計画、地区計画など都市の整備・開発・保全の方針を明らかにするものである。また、アメリカで導入されている地域計画の初期段階から個別事業まで広範囲にわたる市民参加いわゆるパブリック・インボルブメント (PI) の必要性が認識されている。しかし、我が国では現在でも行政と市民の間に際立った変化は見られない。果たして、社会資本整備は、適切な市民参加のもとで合意形成されているのだろうか。もし、十分に市民参加のシステムが機能していないのなら何が問題となっているのか。

本研究では、まず都市計画の決定プロセスにおける市民参加の現状を欧米諸国との比較により、我が国の市民参加の現状を整理する。次に都道府県的生活関連社会資本の整備水準と「行政革新度」調査¹⁾の結果に着目し、行政と市民参加の関連性の現状を整理することにする。

2. 社会資本整備に対する市民参加の現状

市民参加の形式としては、「公聴会」、「ワークショップ」、「住民投票」などがある。しかし市民参加型計画といっても、市民の願望すべてが満たされることは不可能であり、自制や受忍や妥協や交換条件などを通して合意に到達する。これらは、幹線道路いわゆる「迷惑施設」の計画に付随する。本稿では、道路計画を例に挙げ、欧米諸国と我が国の市民参加の現状を整理し、比較検討する。

(1) イギリス

イギリスの道路計画においては、「公共の福祉」を「市民参加」よりも優先する考え方から、市民参加の範囲を限定した中で、意見提示の機会を「オープンで、フェアで、公正な」計画プロセスの中で提供することを主眼としている。この下で市民参加は、路線選定に関する市民協議 (市民からの意見収集) により候補路線を一つに選定し、この「選定ルート」に対する詳細検討を重ねて、行政命令を公布し、行政命令に関する反対意見を公聴会で検討するシステムになっている。ここで公聴会について、まず第三者であるインスペクターが指名され、客観的、中立的に、公聴会を運営し、最終的に、行政命令の内容に関する賛成意見と反対意見を要約し、行政命令の変更を含めて、担当大臣に提言する仕組みとなっている。担当大臣は、インスペクターの提言を検討し、政府の政策すべてとの関係を考慮して、行政命令を変更するか否かを決定し、正式な行政命令を発令する。また、公聴会における反対意見はすべて整理され、反対意見提出者に道路局の回答書が郵送される。²⁾

(2) アメリカ

アメリカ合衆国における合意形成プロセスは、連

* キーワーズ 市民参加、都市計画
** 学生員 名古屋工業大学大学院工学研究科
*** 正会員 名古屋工業大学工学部社会開発工学科
〒466-8555 名古屋市昭和区御器所町

TEL 052-735-5586

FAX 052-735-5586

邦による規定をベースとして各州で独自に展開されている。その運用形態は、各州それぞれに異なる経緯を経て構築されたために、きわめて多様である。

政策決定を行う場合に重要なプロセスとして位置づけられている PI について、1991 年の ISTEА (陸上交通効率化法) によって交通計画策定時に PI を導入することが計画策定主体に義務づけられている。ISTEA で想定されている public は我が国でいうところの住民よりもはるかに広い概念であり、地域住民はもとより、道路利用者、地域の交通事業者、企業、関連自治体その他利害が予想される個人、法人までも包含している。このように public を主観的な視点から提案しようとする考え方は、アメリカ建国以来のコミュニティを we-feeling を共有できる範囲と規定する伝統、国家環境政策法の環境影響評価の手続き規定、1970 年代からの交通計画・まちづくりへの参加の経験によるところが大きい。このように PI 自体はかなり古い概念であり、多くの実践が重ねられ、マニュアル等の整備も精力的に行われている。³⁾

(3) 日本

我が国においても、幹線道路整備の際に、情報公開や住民の意向を反映させた計画作りの必要性が議論され、様々な工夫が思考されている。最近の事例として、横浜の恩田元石川線では、説明会の開催や計画案の縦覧などの方法によって行ってきた従来の住民参加に加え、構想段階から住民の意見を聞き計画に反映させる「住民参加の道路づくり」の試みを始めている。⁴⁾

しかし現実問題として、例えば公聴会のあり方について述べると、日本においては、公聴会の開催は義務ではなく、反対専門や討論が行われずあらかじめ提出した意見書から選ばれた公述人が続けて意見を述べるにとどまるため説明会的であると批判されている。一方先に述べたイギリスやアメリカでは、公聴会の開催は必須である。このように、日本では最近になってようやく市町村による「まちづくり」への市民参加がクローズアップされるようになってきているものの、行政側に都合のいい計画決定のプロセスであると考えられる。

(4) まとめ

市民参加の関与時機について、イギリス、アメリカでは、計画素案段階からの市民参加が根付いている。一方、日本では行政が計画素案を提示した後に、市民参加が行われている。またこれだけの事例からも市民参加の度合い（市民参加の関与期間や公聴会など、市民参加の充実度を表すもの）については、イギリス、アメリカに比べ日本は随分劣っていると考えられる。よって、計画実行したものが社会資本の整備水準に表れるという観点からすれば、社会資本の整備水準には何らかの市民参加の影響の程度の差が現れるだろう。

3. 社会資本整備水準と市民参加の度合い

前章で、我が国の市民参加の現状を欧米諸国と比較することで把握した。本来であれば、社会資本の整備水準と市民参加の度合いにおける関連性を把握しておきたい。しかし、諸外国の市民参加の度合いを計測した資料は見当たらず、社会資本の整備水準と市民参加の関わりについては現在調査中である。そこで、まず我が国の都道府県における社会資本の整備水準と市民参加の度合いとの関連性を把握することを試みる。

(1) 生活関連社会資本

行政と市民から見た場合、社会資本は、生産関連社会資本と生活関連社会資本に分けられるだろう。生活関連社会資本とは「市民を満足させる、あるいは豊かさを増加させるもの」であり、市民からすれば、市民参加がより行われなければならないのが生活関連社会資本であると考えられる。赤松ら⁵⁾は、都道府県の統計データをもとに各都道府県における生活関連社会資本の整備水準を把握した結果、市民の豊かさに寄与している社会資本を分析し、「(生活への) 必需性を満たす社会資本」と「余暇活動を充実させる社会資本」であることを示している。

「必需性を満たす社会資本」とは、市民生活上欠かすことのできないもので、上・下水道普及率、ゴミ・し尿処理率、道路舗装率等が全般的に高水準な社会資本を指す。「余暇活動を充実させる社会資本」とは、人口あたりの文化施設数、都市公園面積

等が全般的に高水準な社会資本を指す。これらは、都道府県の独自性をみるために、各都道府県別に生活関連社会資本と密接な関係を持つ 38 指標を用いて、主成分分析を行った際の第 1 主成分と第 2 主成分の特徴である。

(2) 市民参加の度合い

次に市民参加の度合いを把握するために、定量的に表されている日経地域情報の「行政革新度」調査の結果を用いることにする。これは、地方分権時代を迎え、行政サービスにもより一層便利で分かりやすく効率的な手法が求められ、そういった問題意識に対し日経産業消費研究所が全国を対象に、行政運営改善の取り組みを参加度、透明度、効率化度・活性化度、利便度の 4 つの側面から調査したものであって、4 つの側面の各内容ごとに加点式に得点化し、それを偏差値化して表している。以下に 4 つの側面に対する内容を示した。

<参加度の指標>①基本構想策定時での住民代表参加の有無②基本構想策定時での一般市民公募の有無③基本構想素案公表の有無④住民アンケート実施の有無⑤住民の意見への回答義務づけの有無⑥NPO 支援制度の有無⑦地域施設運営管理の住民委託の有無⑧地域施設設計段階での住民参加手続きの有無⑨環境保護条例の有無⑩景観保護条例の有無⑪資源ゴミ分別収集の有無

市民参加の度合いを考える上で、文字どおり中心となるものであるが、例えば、①に住民代表の参加とあるが、代表の参加といって一概に良い市民参加と判断できないなど、この側面だけでは十分に市民参加の度合いを表していない。そこで以下の 3 つの側面についても勘案することとした。

<透明度の指標>①情報公開制度の有無②外郭団体の情報公開の有無③議会の情報公開の有無④会議公開制度の有無⑤行政手続き条例(要綱)の有無⑥苦情処理の総合窓口の有無⑦企業会計導入予定の有無⑧オンブズマン制度の有無⑨監査委員の民間人登用の有無⑩外部監査制度導入予定の有無

官官接待やカラ出張等による公金の不正流出問題をきっかけとして行政情報の公開を要請し、行政評価・監視役を期待するオンブズマン制度の導入を要求することで、行政の透明性が明らかになり、市民

との関連が高まると思われる。

<効率化度・活性化度の指標>①事務事業評価システム導入の有無②同システムでの数値指標の有無③ISO 認証取得の有無④可燃ゴミ収集の民間委託の有無⑤民間委託の形態⑥専決権限の対象⑦決裁文書作成までの押印総数⑧昇任試験実施の有無⑨職員提案制度の有無⑩庁内 LAN 構築の有無⑪庁内 LAN の範囲⑫LAN などの採用によるパソコン処理の対象事務内容⑬ホームページ開設の有無⑭ネットでの市民との意見やり取りの有無⑮行政事務での電子メール決裁の有無

インターネットを利用するなど最新技術を導入することで、市民との連携の機会が高まり、市民との双方向の意見のやり取りが可能になると考えられる。

<利便度の指標>①ワンストップサービスの有無②ワンストップサービスでの事務内容③時間外窓口サービスの内容④本庁以外での窓口サービス内容⑤中核図書館所蔵のコンピューター検索の有無⑥図書館貸し出しサービス広域化の有無⑦電算化ネットによる中核図書館と市外図書館間での蔵書相互貸し出しサービスの有無⑧中核図書館の通常期平日の閉館時間⑨中核図書館の通常期日曜の閉館時間⑩中核図書館の年間休館日数⑪スポーツ・レジャー施設利用の広域化の有無⑫地域施設の通常期閉館時間⑬中核スポーツ施設利用申し込み方法⑭同利用での自宅申し込みの手段

行政サービスの充実度を表しているものともいえるが、市民の要求・要請によるサービス内容の拡大と捉えることもできるのでこれらの指標も採用する。

(3) 生活関連社会資本と市民参加の関連性に関する分析

生活関連社会資本の整備水準と市民参加の度合いとの関係を分析する。このため各都道府県の「必需性を満たす社会資本」、「余暇活動を充実させる社会資本」の充実度の偏差値と参加度、透明度、効率化度・活性化度、利便度の 4 つの側面を統合して求められた総合評価の偏差値(市民参加の度合いを表す偏差値)の相関関係を観察することにする。

(a)「必需性を満たす社会資本」整備と市民参加の度合いの相関

図—1 では、「必需性を満たす社会資本」整備の

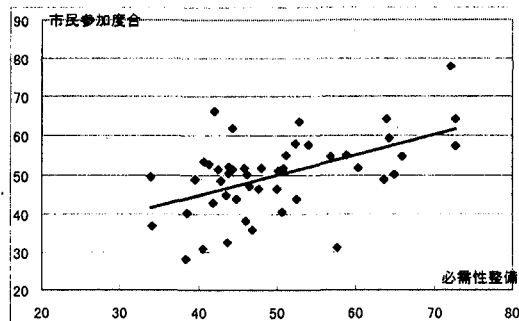
偏差値を横軸に、市民参加の度合いを表す偏差値を縦軸にとり、各都道府県をプロットした。これを見る限り、相関係数自体は、0.516 とそれほど高くはないが、必需性を満たす生活関連社会資本の整備率が低い都道府県では、一般的に市民参加が積極的に行われているとは言えず、全体的に観察しても、必需性を満たす生活関連社会資本の整備率が市民参加の程度の差に基づいていると考えられる。

(b) 「余暇活動を充実させる社会資本」整備と市民参加の総合的度合いの相関

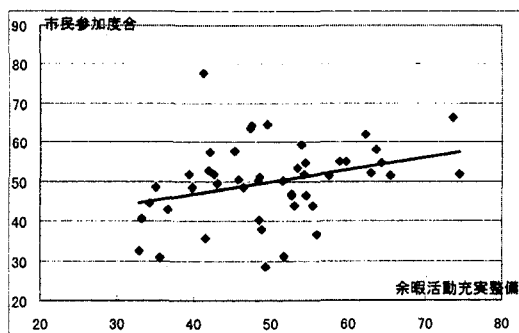
図一2では、「余暇活動を充実させる社会資本」整備の偏差値を横軸に、市民参加の度合いを表す偏差値を縦軸にとり、各都道府県をプロットした。先ほどとは異なっていて、相関係数が0.312と低い値を示している。すなわち、余暇活動を充実させる社会資本整備率に市民参加は反映されていないと捉えることができるが、この社会資本整備の偏差値が約60以上の都道府県では、市民参加度も高く、市民参加の影響が現れていると捉えることができる。また、「余暇活動を充実させる社会資本」整備の偏差値が50以下にもかかわらず、市民参加度が高い都道府県が存在するが、これはこの社会資本整備の偏差値が低くなると、医療・福祉性を満たす社会資本の整備率が高くなる場合があり、これに該当する都道府県では、医療・福祉に力を入れているとも考えられるので、市民参加の度合いにより「余暇活動を充実させる社会資本」の整備水準を把握することはできない。このような結果から、全体的に社会資本の整備水準に市民参加の度合いは影響していないと考えられるが、整備水準が高い都道府県では市民参加の度合いは比較的高い。また、市民参加の度合いに大きく関与する社会資本は、現代市民が当たり前のよう利用する基本的なインフラ(本稿でいう「必需性を満たす社会資本」)であり、この社会資本が充実した後に形成される社会資本のプライオリティが各都道府県で様々な独自性を有しているものと考えられる。

4. おわりに

本稿では、欧米諸国と比較することで、我が国の市民参加の現状を把握し、生活関連社会資本の整備



図一1 必需性整備と市民参加の度合い



図一2 余暇充実整備と市民参加の度合い

率と市民参加の度合いを測ることで、行政と市民参加の関連性の現状について考察した。結果として、1) 我が国の市民参加は欧米諸国に比べて、不十分であり、行政が主導的に計画を決定している。2) 「必需性を満たす社会資本」には、市民参加の度合いが整備水準に影響を与えている。その他の社会資本については都道府県により異なっている。今後は、行政と市民の関連性を社会資本の整備水準と市民参加の度合いで定量的に評価し、我が国に適した市民参加の在り方を提案することが必要であろう。

<参考文献>

- 1) 行政革新度調査、日経地域情報、1998。
- 2) 大村謙二郎・原田昇・屋井鉄雄・P. コプフ・竹内佑一・大熊久夫・矢島宏光：諸外国の合意形成への取り組みと運用事例、都市計画 210、Vol.46, No.5, pp.39-54, 1997。
- 3) 石田東生：社会資本整備における合意形成と参加の在り方、土木学会誌、Vol.84, pp12-15, 1999。
- 4) 大熊久夫：道路整備の合意形成、土木学会誌、Vol.84, pp15-17, 1999。
- 5) 赤松俊哉・伴野豊・小池則満・秀島栄三・山本幸司：住民側からみた社会資本整備の評価に関する基礎的研究、土木学会中部支部平成10年度研究発表会講演概要集IV-51, pp471-472, 1999。