

計画地近傍の住民による道路計画プロセスの事後評価の可能性*

Feasibility of Citizens Evaluation for Road Planning Process *

坂井孝典**・単春艶***・屋井鉄雄****

By Takanori SAKAI**・Shan Chunyan***and Tetsuo YAI****

1. はじめに

近年、道路事業などの公共事業の計画プロセスにおいて、様々な形で市民参画の取り組み(PI:パブリック・インボルブメント)が取り入れられ、市民に対し情報提供・意見把握を行い、市民の懸念やニーズなどを踏まえた計画検討を行なうことで計画手続の正当性を高める努力がなされている。一方、計画手続の評価については、評価主体、評価を行なう段階、評価手法により様々なケースが想定され、対象となる計画手続の要件ごとに適切な形での評価が要求される。PIプロセスは、行政と市民との対話によって成立するものであり、行政、市民、そしてプロセスを管理する中立機関によって評価されることが望ましい。しかし、市民による評価については、関心や関与の程度が様々であることや、手続に対する評価と計画案自体に対する意識を分離することが困難であることなどから、評価抽出可能な項目や適切な評価抽出方法について検討が必要である。

そこで本研究では、PIプロセス、及び、計画プロセスの各要件に対する市民からの評価を抽出するための、設問体系の検討・構築を行なう。また、平成15年6月から平成17年8月にかけて構想段階での計画検討においてPIプロセスが導入された横浜環状北西線(以下、北西線)の周辺地域住民を対象としたアンケート調査により、各設問項目の検討と懸念事項の確認を行い、市民による手続の評価の実行可能性を探る。

2. 設問体系の構築

住民によって評価されるべきだと考えられる項目を、屋井¹⁾の提案する、計画確定行為の正当性を構成する概念体系(図-1)に基づいて整理した。その上で、基本的に主観的視点からの回答を想定し、個人の経験や考えによって答える設問(PI実施に関する設問)と、本来ならば回答

に専門的な見地を要するプロセス・体系を対象とした項目に分類し、後者についてはどのような意識を持っているのかといった視点に立って評価を要求することとした。これらに回答者の事実・知識に関する基本的な評価事項と、PIによる効果、PI導入に対する意識を加えることで、設問体系を構築した。(図-2)

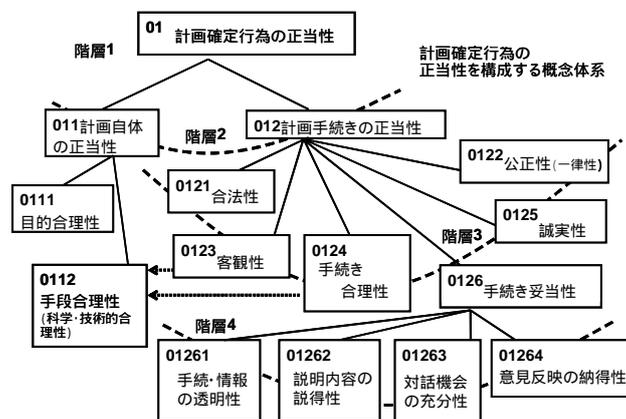


図-1 計画確定行為の正当性を構成する概念体系(屋井, 2005)

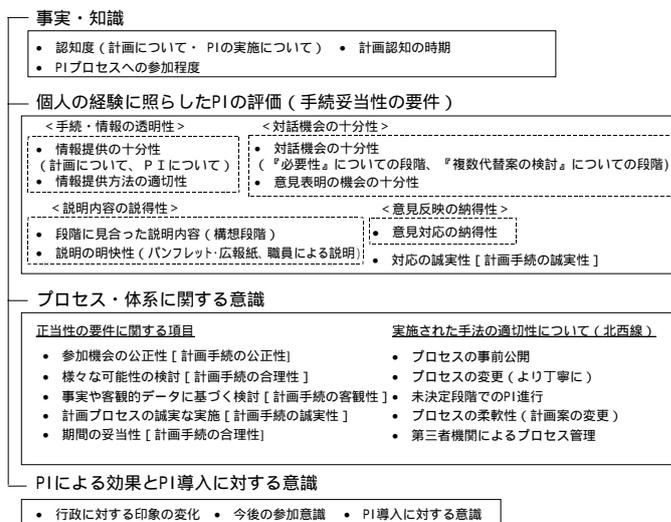


図-2 設問体系

*Keywords: PI、プロセス評価、横浜環状北西線
 **東京工業大学大学院総合理工学研究科人間環境システム専攻
 (〒226-8502 横浜市緑区長津田町 4259 Tel & Fax: 045-924-5675)
 ***東京工業大学大学院総合理工学研究科人間環境システム専攻
 ****正会員 工博 東京工業大学大学院総合理工学研究科人間環境システム専攻

3. アンケート調査の概要

(1) 調査の目的と方法

地域住民からの評価抽出の可能性を検証し、抽出の際の懸念事項を確認するため、構築した設問体系を用いて、横浜環状北西線の周辺地域住民を対象としたアンケート調査を実施した。対象地域は、横浜市都筑区の川和町、見花山、富士見が丘、川和台、二の丸、加賀原一丁目である(図-3)。これらはPIによって当初の『たたき台案』から『概略計画面案』へルート変更された影響を直接受ける地区であり、北西線計画予定地域の中でも住宅が多いことから、計画について最も関心が高く、PIプロセスに参加している住民の割合が高い地域であると思われる。

調査は、回答傾向の地域性を検討するため、当地域を21の調査区に分類した上で、2006年1月8日、9日に質問表の訪問配布、同14日に訪問回収を行なった。基本的に6軒毎にサンプリングを行なったが、世帯数が少ない地域に関してはサンプル数が少なくなるため3軒毎にサンプリングを行なった。(尚、3軒毎にサンプリングを行なったのは、いずれも細かく地域分けをしたルート上、或るいはルート至近の地域である)、回収時に不在の場合は郵送での回収のお願いをした。全827軒に訪問し、449票を配布、312票を回収した(回収率37.7%)。

4. 基本的な集計結果

配布時に「知らない、分からない」を理由に断られた世帯数を考慮した上で、周辺地域における北西線の周知度を求めた(図-4)。

なお、サンプルをルートからの距離により、
 ルート上：北西線『たたき台案』『概略計画面案』のルート上の地域；

ルート至近：ルート案端から約380mの地域；

ルート近傍：ルート案端から約380m～約630m；

と定義している。

調査地域全体で、計画に対する認知度が76%と高い数字になっており、北西線の計画プロセスで行なわれてきたPIの成果であると考えられる。なお、一方でルート上でさえ計画について知らない人がいることも確認できる。参考までに、平成15年10月～11月に行なわれた国土交通省によるアンケート結果を示している。

次に、回答者のPI活動への参加状況を示す(図-5)。一番大きい値を示しているのは、パンフレットで、横浜市において全件配布が行なわれている広報誌『であい道』よりも多くの人に読まれている。また『地域住民から意見を聞く会』、『自治会・町内会との会合』への参加者が多く、計画周辺地域においては、職員から直接説明を聞くことができるこれらの方法が好まれることが確認できる。



図-3 調査対象地域(パンフレット『概略計画面案』²⁾より)

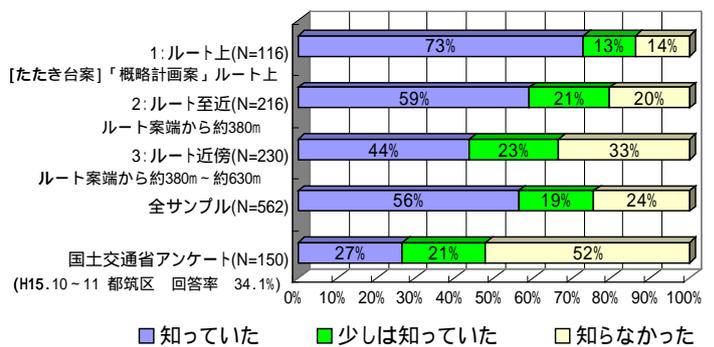


図-4 計画ルート近傍での北西線の周知度

読んだことがある	行ったことがある		コメントした・コメントカードを書いたことがある										
	パンフレット	ホームページ	広報誌『であい道』	オープンハウス	自治会・町内会との会合	地域住民から意見を聞く会	自治会・町内会との会合	はがき・手紙	FAX	電子メール	ホームページ	電話	その他
『PI-ご意見をうかがいながら』公表後の段階	31	8	36	3	2	0	0	0	1	2	0	3	
『計画のたたき台』公表後の段階	66	11	49	11	34	8	21	3	0	1	3	1	2
『概略計画面案の検討状況』公表後の段階	66	17	49	3	37	3	24	2	0	2	2	0	4
『概略計画面案』公表後の段階	61	17	48	3	33	1	14	1	0	1	2	0	4
『概略計画面案』公表後の段階	58	12	46	13	10	0	0	0	0	1	1	1	3

図-5 PI活動への参加状況(延べ人数)

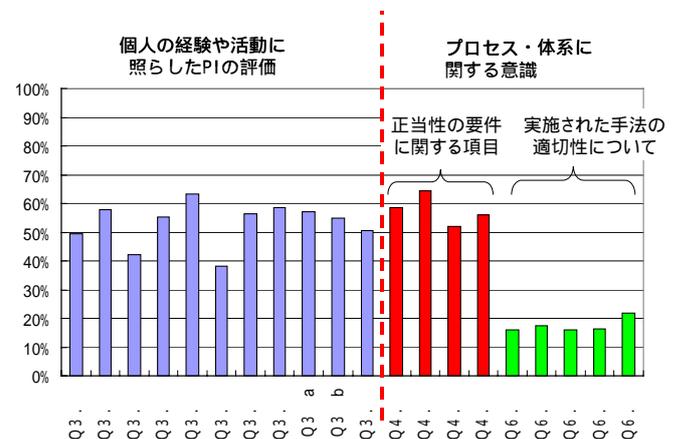


図-6 各設問に対する否定的回答の割合(Q3, Q4, Q6)

また、図-6において、個人の経験に照らしたPIの評価(Q3)、正当性の要件に関する項目(Q4)に関する設問に対する否定的回答(「そう思わない」、「あまり思わない」)の割合は平均で50%~60%であるものの、今回の調査が計画ルート上や近隣の住民を対象としていることを考えると、必ずしも多いとは言えない。尚、実施された手法の適切性について(Q6)は、第三者機関である『有識者委員会』によってプラスに評価された

- ・ 計画検討の手順とPIの手順を事前に公開したこと
- ・ 計画の手順を、皆様の声を聞いた結果、途中で変更してより丁寧に進めたこと
- ・ まだ何も決まっていない段階の粗い情報であっても、出来る限り提供してPIを進めたこと
- ・ 皆様の声を聞きながら検討を行い、結果的に案が変更されたように柔軟なプロセスであったこと
- ・ 有識者委員会が設置されて、PIプロセスについて助言・評価が行なわれたこと

という項目によって構成され、平均で15%~20%しか否定的回答をよせていないことから、PIの具体的改善点には、地域住民からも前向きな評価を受けていることが分かる。

5. アンケートによる評価抽出可能性の検討

(1) アンケート項目の適切性の検討

回答者の参加程度について、

- 参加レベル0：(北西線の構想を)知らない;
- 参加レベル1：(PI以外で情報を得て)知っている;
- 参加レベル2：文章(パンフレットなど)を読んだことがある(PIによって);
- 参加レベル3：職員から直接説明を受けたことがある(PIによって);

と区別した上で、Q3の各設問における参加レベルごとの回答率を算出したところ、レベル1では30%、レベル2では60%、レベル3では90%前後であり、参加レベルによって回答可能性が大きく異なることが確認できた。

(2) 調査対象地域の妥当性の検討

計画プロセスの評価には、住民がどれだけ計画プロセスに関わり、知識を得ているかが重要となる。地域ごとの参加レベルを図-7に示す。PIを通じて情報を得ているのは、ルート至近で65.9%、ルート近傍で49.6%であり、これよりも離れた地域では市民の多くがPIに参加していないことが示唆され、十分な評価抽出が見込めないことが推測される。

6. 回答者の属性が評価に与える影響

道路計画プロセスに対する評価は、計画ルートからの

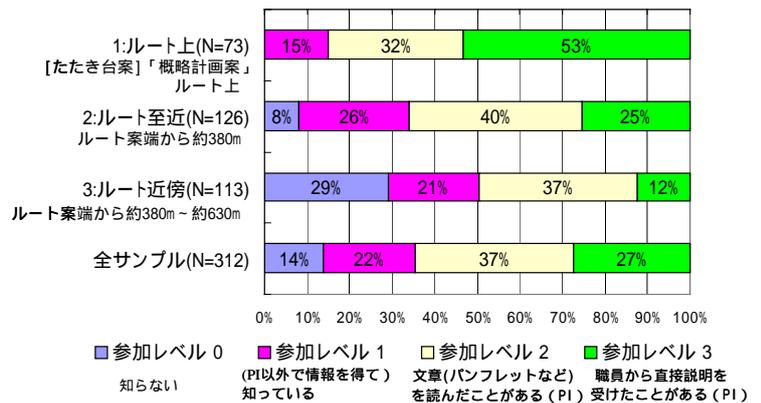


図-7 地域ごとの参加レベル

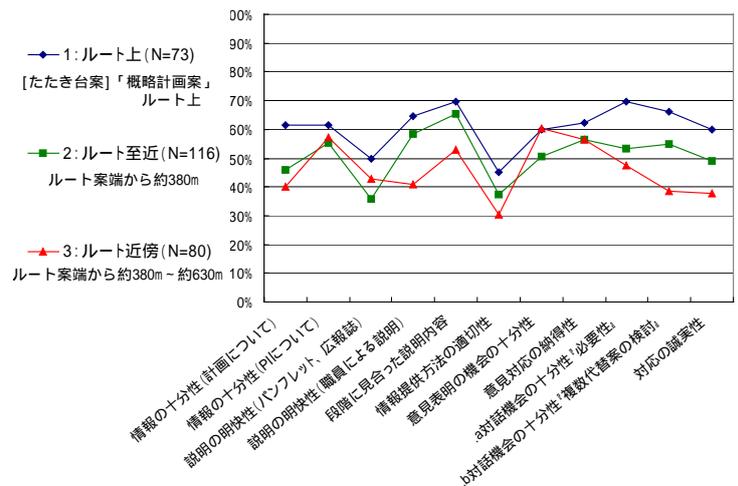


図-8 ルート案からの距離ごとの否定的回答の割合(Q3)

距離、情報提供を受けた時期、PIプロセスへの参加程度、などの諸属性によって影響を受けることが考えられる。以下、それぞれの属性の違いが評価傾向に与える影響について調べた。

(1) 計画ルートからの距離と評価との関連性

ルート案からの距離ごとにQ3における否定的回答(「そう思わない」、「あまり思わない」)の割合の比較を行なった(図-8)。その結果、ルート案に近いほど、各設問において評価が低くなる傾向が確認できた。地域住民に対し、アンケート形式で手続きに対する評価を要求する際には、調査地域全体の地域性ととともに、ルートからの距離に応じて評価を検定する必要があること、またPI実施の際には周辺住民において特にきめ細かい対応が必要であることが示唆された。

(2) 情報提供を受けた段階ごとに見た評価の相違

初めてPIを通じて情報提供を受けた段階ごとに否定的回答(「そう思わない」、「あまり思わない」)の割合の比較を行なった(図-9)。情報提供を受けた段階が早ければ早いほど、手続きについて全体的にプラスに評価

する傾向があり、計画プロセスにおいて、早い段階での計画の周知が大変重要であることが分かる。

特に今回の計画プロセスでは、検討途上でルート案が変更したことから、従来関心が低く、知らなかった人が途中から知ったという例もあり、このような結果に影響していると思われる。

また、このことは、住民から評価を抽出する際に、回答者がどの段階で情報を得たのか踏まえておく必要があることを示唆している。

(3) 参加レベルごとに見た評価の相違

PIプロセスへの参加レベルごとに否定的回答（「そう思わない」、「あまりそう思わない」）の割合の比較をルートからの距離ごと（ルート案上、ルート案至近、ルート案近傍）に分けて行なった(図-10)。ルート案上の参加レベル1はサンプル数がN=1~7と極めて少ないため参考程度にしか見られないが、ルート案上、ルート案至近（～約380m）においては、参加レベル1と参加レベル3の回答者において否定的回答の割合が高くなり、参加レベル2の回答者においては相対的に低くなっている。このことは、計画について反対意識の強く、計画プロセスに否定的な住民が、より高いレベルでPIプロセスに参加していることを示す一方、計画内容について良く知らない住民も、計画プロセスを否定的に評価することを示している。

一方で、ルート案近傍（約380m～約630m）においては、参加レベル3の回答者において、否定的回答の割合が最も低くなっており、情報提供に受けることにより否定的回答の割合が減る傾向にあることが推測できる。PIを通じての情報提供を受けていない(或いは参加状況が無回答の)回答者は各項目を低く評価する傾向が見られるが、このような傾向は計画による影響の大きい地域ほど顕著になると考えられる。

7. まとめ

道路計画における手続の評価の一要素である地域住民からの評価を取り上げ、設問体系を構築した。また、アンケートの実施によって、地域住民による北西線における道路計画プロセスの基本的な評価（認知度や参加状況など）を抽出すると共に、より詳細な項目に対する評価の可能性の検証し、評価を抽出する際に踏まえなければならない事項について考察を行った。その結果、本研究で扱ったようなPIや計画手続についての各要件については、計画について関心が高く、参加レベルの高い計画周辺地域住民でなければ評価することが難しく、PIの実施範囲に比べて狭い範囲でしか評価が出来ないこと、評価の際には、計画案からの距離、情報提供を受けた段階、参加状況などの被験者の属性を考慮しなければならない

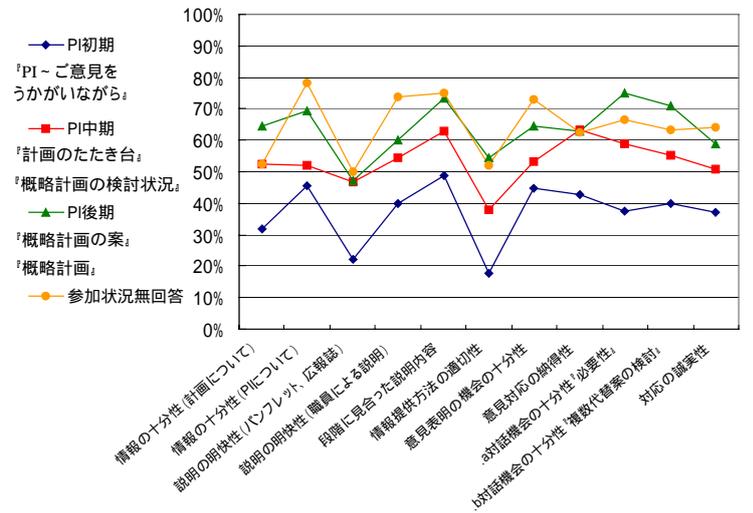


図-9 初めて情報提供を受けた段階ごとの否定的回答の割合(Q3)

下から、ルート案上、至近（～約380m）、近傍(約380m～約630m)

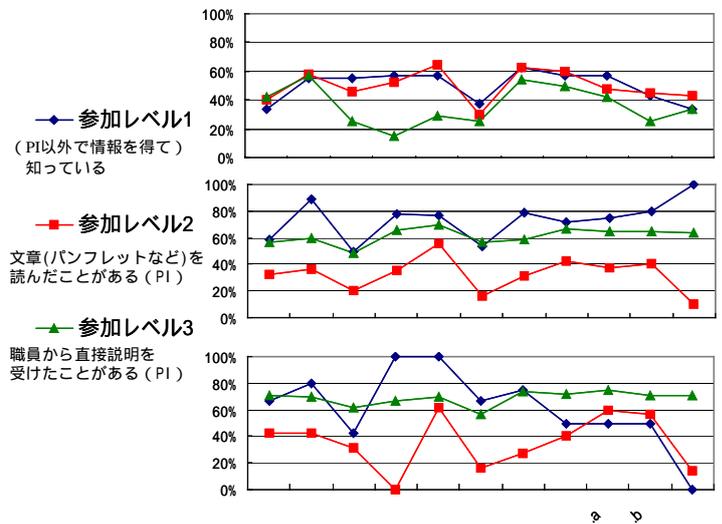


図-10 参加レベルごとの否定的回答の割合 (Q3、ルートからの距離別)

ことが示唆された。また、これらのような地域住民の属性を考慮することは、PIを実施する際にも大変重要であり、早い段階での情報提供が非常に重要であること、ルート案からの距離が近い地域住民に対してはきめの細かい対応が必要となること、などが確認された。今後、評価項目について更なる検討が必要であると共に、地域住民の属性による評価傾向を分析することで、各項目についてどのような属性を持つ市民からの評価の抽出が妥当であり、市民の属性によってどのように評価を解釈すべきか検討が必要である。

参考文献

- 1) 屋井鉄雄: 道路交通計画, H17年度道路計画研修テキスト, 国土交通省国土交通大学校, 2005.
- 2) 横浜市道路局, 国土交通省関東地方整備局, 首都高速公団: (仮称)横浜環状北西線、概略計画、平成17年8月