

市民と行政職員の都市基盤に関する意識の比較分析—中部地区7県を事例として—

Comparison analysis of the consciousness concerning urban infrastructure of citizens and public clerks*
- Case study of seven prefectures in Chubu are -

加藤 哲男**

By Tetsuo KATO**

1. はじめに

道路公団民営化に始まり道路特定財源の一般財源化に至る近年の道路行政に対する批判は、従来の親方日の丸的な公共事業運営を改善したことには貢献が認められるものの、全ての公共事業が税金の無駄遣いであるかのような報道機関によるキャンペーンは些か度を越したものと見えよう。タクシーチケット浪費や居酒屋タクシーなどの不祥事が公務員に対する信頼感を失墜させたとはいえ、社会基盤整備に対する国民の認識までも大きく変えてしまう程のインパクトをもつのであろうか。

わが国の社会基盤整備を取り巻く状況は決して楽観できるものではなく、地球温暖化による異常気象や震災といった自然現象のみならず、社会基盤の老朽化に伴う安全性の欠如といった社会問題にも波及している。しかしながら、前述のように国・地方自治体を問わず厳しい財政運営を余儀なくされている行政機関の職員と、一般市民の認識には少なからず差異があることは否めない。

本研究はこうした問題背景の下に、社会基盤整備の当事者である行政職員と、社会基盤整備の受益者である一般市民の認識にはどのような差があるのか、あるいは差異がないのか、を明らかにすることを目的とするものである。

をメールで配信し返信されてきたものを集約する方法の二つの方法を採用した。

行政職員対象の調査では、628票の配布数に対し547票の有効票が回収され、有効回収率は87%であった。これに対し、一般市民対象の調査では、1,500票の配布数に対し510票の有効票が回収され、有効回収率は34%であった。なお、電子データによる調査は行政職員対象の調査で実施され、有効票の52%にあたる285票が回収された。

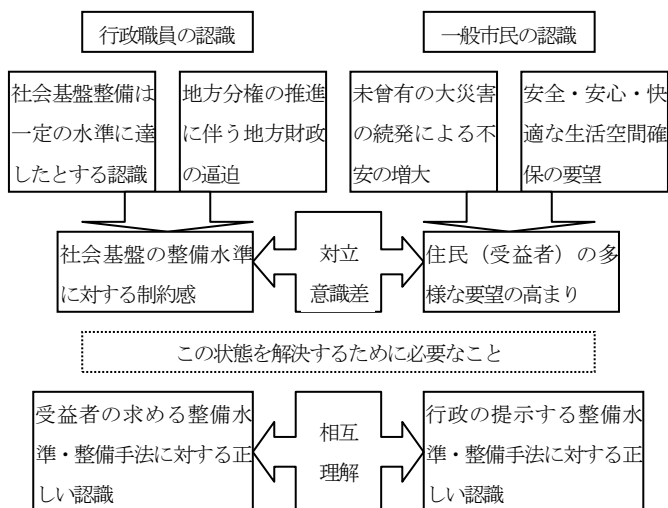


図-1 成熟社会における社会資本整備の課題

2. 意識調査の概要

(1) 調査の方法

行政職員を対象とした意識調査は、中部7県（富山・石川・福井・岐阜・静岡・愛知・三重）の国土交通省地方整備局、県、政令市では複数の職員に、市町村では代表者一名に対して、2007年10月から12月に実施された。また一般市民を対象とした意識調査は、中部7県に在住する市民に対して、2008年4月から6月に実施された。調査は、印刷された調査票を対象者に直接配布し郵送で回収する方法と、電子データで作成した調査票ファイル

*キーワード：市民、行政職員、都市基盤、意識比較

**正員、博（工）、名古屋産業大学環境情報ビジネス学部

〒488-8711 尾張旭市新居町3255-5、TEL0561-55-5101、FAX0561-52-0515、E-Mail:t-kato@nagoya-su.ac.jp

表-1 意識調査票の構成

| 区分 | 調査項目 | 回答形式 |
|-------------------------------|---|-----------|
| 都市基盤整備全体に対する意識 | これまでの整備の成果 | 単一回答 |
| | これまでの整備の問題点 | 二択回答 |
| | これからの整備における留意点 | 二択回答 |
| 都市基盤整備における有識者・地域住民・学術団体の果たす役割 | これまでの大学関係者の役割 | 二択回答 |
| | これからの大学関係者の役割 | 二択回答 |
| | これからの行政経験者の役割 | 二択回答 |
| | これからの民間知識人の役割 | 二択回答 |
| | これからの地域住民の役割 | 二択回答 |
| | これからの学術団体の役割 | 二択回答 |
| 整備水準の認知 | 13種類の都市基盤に対する現況の整備水準 | 五段階評価 |
| 整備優先順位の認知 | 13種類の都市基盤に対する今後の整備における優先順位 | 13種類全ての順位 |
| 自由回答 | 都市基盤整備に対する意見 | 自由記述 |
| 属性 | (共通)性別・年齢、(行政)勤続年数・経験した都市基盤種別、(市民)居住年数・都市基盤整備事業との関り履歴 | 選択肢の中から選択 |

(2) 調査項目

調査項目は表－1に示したように、都市基盤整備全体に対する意識、有識者・市民・学術団体の果たすべき役割に対する意識、都市基盤の現況整備水準の認知、今後の整備に対する優先順位の認知などである。属性情報として、行政職員には過去に経験した都市基盤整備の種類を、一般市民にはこれまでの都市基盤整備との関わり程度について質問している。

13種類の都市基盤については、道路を一括して扱わず、幹線道路・生活道路・歩道等歩行空間・自転車道に区分することで、多様な道路の機能を考察できるように試みたこと、都市施設や市街地開発事業の他に都市景観や中心市街地活性化などの総合政策を加えたこと、都市施設として都市計画決定されている事例は少ないものの都市の中の主要な社会基盤である河川を加えたことが特筆される。なお、有識者が都市基盤整備において果たすべき役割については、紙幅の都合により本稿において分析結果を割愛し、別途の機会で報告する。

3. 都市基盤整備全体に対する意識の比較

(1) 都市基盤の水準と整備の進め方

都市基盤の整備水準については、行政職員の70.9%が「一定水準で達成されている」と回答しているのに対し、一般市民は60.5%と低く、逆に「まだまだ低い」と回答しているのは行政職員が28.5%なのに対し、一般市民は38.8%と高くなっている。なお、「整備する必要はない」という回答は行政職員・一般市民ともに0.6%と低くなっている。

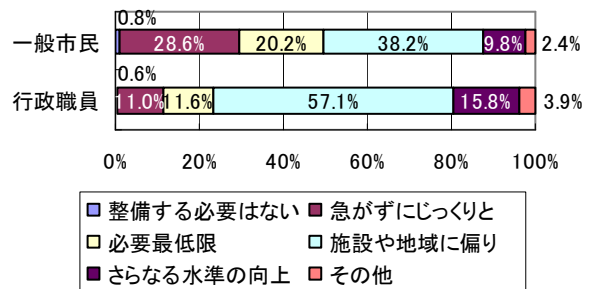
こうした整備水準を踏まえた今後の都市基盤整備の進め方については、「今後の整備は急がずにじっくりと進むべきだ」と「地球環境保護の観点から必要最低限の整備にとどめるべきだ」では、一般市民の回答率が行政職員の回答率を上回っているのに対し、「施設や地域に偏りがあるので是正が必要だ」や「欧米の水準に追いつくためにはさらなる水準の向上を図るべきだ」では、行政職員の回答率が一般市民の回答率を上回っていることから、都市基盤の整備志向は一般市民より行政職員のほうが強いといえる。(図－2)

(2) これまでの都市基盤整備の課題

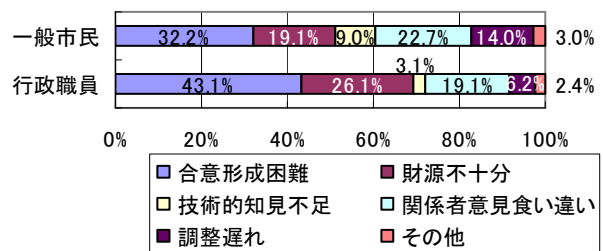
これまでの都市基盤整備の課題に対する意識においても行政職員と一般市民の差異が認められる。「地権者や利用者などの関係者と行政の合意形成を図ることが困難であった」や「財源が不十分であったために、必要な整備水準を達成できなかった」では、一般市民より行政職員の回答率が上回っているのに対し、「技術的な知見が不足していたために、必要以上の時間や経費を要した」

「地域内あるいは地域間の関係者の意見の食い違いによって整備の進捗が遅れた」「国と地方あるいは行政内部の調整が捗らず、整備が遅れたりできなくなったりした」では、行政職員より一般市民の回答率が上回っていたことから、行政職員は課題を財源や地権者に求め、一般市民は課題を技術的知見、地域間の意見の食い違いや行政内部の調整不良に求める傾向があることがわかった。(図－3)

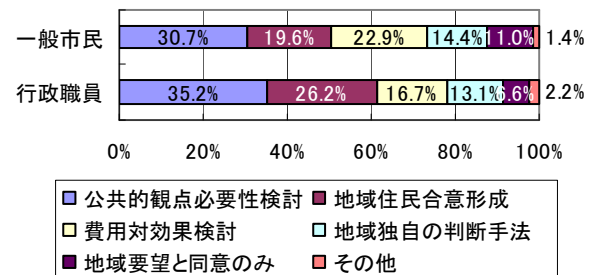
(3) これからの都市基盤整備に考慮すべき事項
行政職員・一般市民ともに最も回答率が高かったのは「公共的観点から都市基盤整備の必要性を十分検討して判断すること」であったが、二番目は行政職員では「有識者の活用を図りながら地域住民との合意形成に努めること」、一般市民では「財源の制約に配慮し、費用対効果を厳密に検討して整備の可否を判断すること」となっており、「国の補助制度に捉われず地域独自の手法と判断に基づくこと」「地域住民の同意に基づく要望のあった場合のみ整備を進めること」に対しては、行政職員より一般市民の回答率が高かった。(図－4)



図－2 都市基盤整備の進め方に関する意識の比較



図－3 これまでの課題に対する意識の比較



図－4 これから考慮すべき事項の意識の比較

4. 地域住民・学術団体が果たすべき役割に関する意識の比較

(1) 地域住民と行政の関係

行政と住民の関係について、行政職員に対しては行政側からの取り組み方を、一般市民に対しては市民側からの取り組み方を尋ねた。その結果「住民が要求できるように行政側がサポートしたうえで、住民が提案した整備計画の実施を求める」や「地域住民の要望に対し、行政側の判断で優先順位をつけた整備計画の実施を求める」では、行政職員と一般市民の回答率に有意な差が認められたものの、回答率をもっとも高かった「住民からの要求に基づき行政側が原案を作成し、住民と合意した整備計画の実施を求める」や二番目に回答率が高かった「行政側の考えに基づく原案を住民に説明し、住民と合意した整備計画の実施を求める」では、有意な差が認められなかった。このことから、行政側が原案を提示すべきだとの考えは双方の意識が一致しているものの、住民提案に対しては住民側の意向がやや強く現れており、行政判断に対しては行政側の意向がやや強く現れていると考えられる。(図-5)

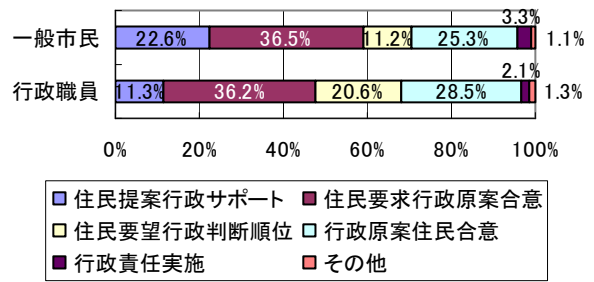


図-5 行政と地域住民との関係の意識の比較

(2) 学術団体の果たすべき役割

行政職員と一般市民との間で著しく回答率が異なっていたのは「行政の求めに応じて都市基盤整備を支援する専門家集団としての役割」と「都市基盤整備の企画・実施・評価の各段階で実務を担当する役割」で、前者では行政職員の、後者では一般市民の回答率が10ポイント程度高くなっている。また、「都市基盤整備を担当する行政担当者を育成する役割」では行政職員の、「都市基盤整備行政に対する市民の理解の向上を図る役割」では一般市民の回答率が僅かに高い傾向を示した。こうしたことから、行政側は直接間接を問わず行政への支援を、市民側は実務的役割や市民支援を求めているものと考えられる。(図-6)

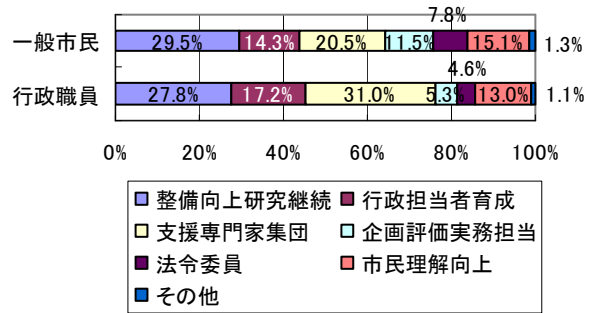


図-6 学術団体の役割に関する意識の比較

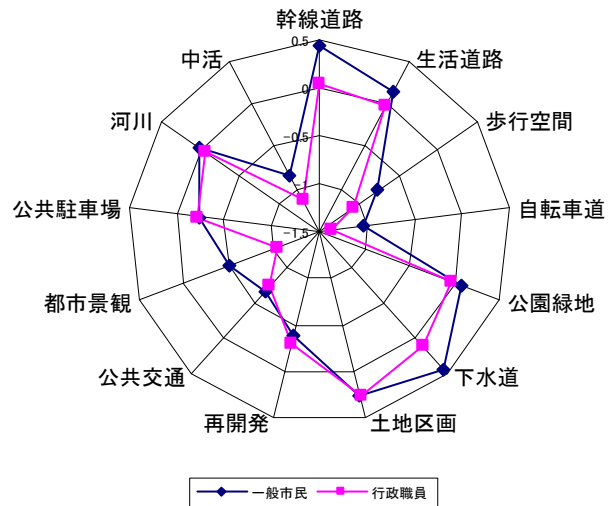


図-7 都市基盤の整備水準に対する認知の比較

である。一般市民の整備水準指標値が最も高いのは下水道で0.444、続いて幹線道路の0.427、土地区画整理事業の0.208の順となっている。行政職員では土地区画整理事業の0.263が最高で下水道の0.112、幹線道路の0.048の三番目までがプラスの指標値であった。

整備水準認知の順位を行政職員と一般市民で比較したところ、一位から三位までは順位は異なるものの同じ種類から構成されており、四位から八位までの生活道路、公園緑地、河川、再開発と、十一位から十三位までの歩行空間、中心市街地活性化、自転車道は順位が同じであった。このことから、整備水準においては一般市民が行政職員に比べて水準が高いと認識しているが、整備水準の順位は一般市民と行政職員ではほとんど変わらないことが明らかとなった。

5. 都市基盤の現況整備水準に関する認知の比較

整備水準に対する五段階評価の「十分整備済」にプラス2点、「まあまあ整備済」にプラス1点、「やや不十分」にマイナス1点、「全く不十分」にマイナス2点を与え、都市基盤の種類別に回答者の平均値を算出し、整備水準指標とした。図-7は行政職員と一般市民の指標値を比較してレーダーチャートで表したものである。

それによると、13種類のうち10種類の都市基盤で一般市民の指標値が行政職員の指標値を上回っており、一般市民の指標値が上回った再開発、土地区画整理、公共駐車場においても、その差は0.1ポイント以下と僅か

6. 今後整備すべき都市基盤の優先順位認知の比較

優先順位を次の方法により指標化した。すなわち、一位の票数に1ポイント、二位の票数に2ポイント、三位の票数に3ポイントを掛け、以下順位がひとつ下がるごとに掛けるポイントを1ポイントずつ増やしていき、十三位の票数には13ポイントを掛けて重み付けを行い、これらの合計値を全票数で割り算することにより、それぞれの都市基盤の種類ごとの重み付優先順位指標とした。この重み付優先順位指標は小さいほど順位が上位ということになる。

図-8に行政職員と一般市民の優先順位指標を比較したレーダーチャートを示した。行政職員と一般市民のいずれでも上位の三位に入ったのは、歩行空間（市民一位、行政二位）と公共交通（市民二位、行政三位）であった。行政職員では一位であった幹線道路は一般市民では六位に後退した。逆に行政職員では九位であった自転車道は一般市民では四位に上昇した。行政職員でも一般市民でも下位の十位以下になったのは土地区画整理（市民十三位、行政十二位）公共駐車場（市民十一位、行政十三位）河川（市民十二位、行政十位）であった。行政職員と一般市民の順位が同じであったものは中心市街地活性化（五位）都市景観（七位）公園緑地（八位）であった。

前述の整備水準指標値と整備優先順位指標値の関係を都市基盤の種類別に比較することを試みた。すなわち、整備水準指標値と整備優先順位指標値をそれぞれ上位五位以内または下位五位以内に区分し、該当する都市基盤を表-2に示した。それによると、行政職員・一般市民いずれの場合も整備水準と優先順位で上位五位以内であったのは生活道路である。その他、行政職員と一般市民の認識が一致したものとして土地区画整理（整備が進んだので優先しなくてもよい）、歩行空間、公共交通（整備が進んでいないので優先することが必要）が挙げられる。これに対し、行政職員と一般市民との間で認識が異なるものとしては、幹線道路・下水道（整備水準が高いことは一致しているが、行政職員に比べて一般市民の優先順位が低い）自転車道（整備水準が低いことは一致しているが、行政職員に比べて一般市民の優先順位が高い）が挙げられる。

7. 得られた成果と今後の課題

本研究において得られた成果は次のようにまとめられる。

- ① 全般的な傾向として、都市基盤の整備志向は一般市民より行政職員のほうが強いといえる。
- ② 行政職員は課題を財源や地権者に求め、一般市民は

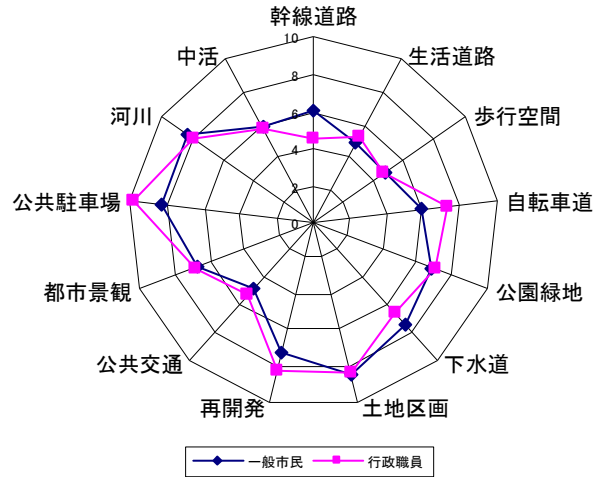


図-8 整備すべき都市基盤の優先順位比較

表-2 整備水準指標と優先順位指標による区分

| | | 優先順位 | | | |
|------|------|------|------------|------|-------------------|
| | | 下位五位 | | 上位五位 | |
| 整備水準 | 上位五位 | 行政 | 土地区画整理・ | 行政 | 幹線道路・生活道路 |
| | | 市民 | 下水道・土地区画整理 | 市民 | 生活道路・ |
| | 下位五位 | 行政 | 自転車道 | 行政 | 歩行空間・公共交通 |
| | | 市民 | なし | 市民 | 歩行空間・自転車道・公共交通・中活 |

課題を技術的知見、地域間の意見の食い違いや行政内部の調整不良に求める傾向がある。

- ③ 行政側が原案を提示すべきだとの考えは双方の意識が一致しているものの、住民提案に対しては住民側の意向が、行政判断に対しては行政側の意向がやや強く現れている。
- ④ 整備水準においては一般市民が行政職員に比べて水準が高いと認識しているが、整備水準の順位は一般市民と行政職員ではほとんど変わらない。
- ⑤ 整備水準と整備優先の認知の枠組みを用いて行政職員と一般市民の差異を比較したところ、幹線道路、下水道、自転車道で差異が明らかとなった。

今後の課題として次のことが挙げられる。

- ① 整備水準に対する認知データが実際の整備状況とどのような関係にあるのかを検証すること。
- ② 中部七県三政令市において行政職員と一般市民の意識にどのような差異があるか。

なお、本研究は科学研究費補助金「成熟社会における社会資本整備の方向性と制度改革（研究代表者；竹内伝史岐阜大教授）」の一部として実施されたものである。