

PI実施が地域にもたらす効果

～事後調査による分析を通じて～*

Effect of Public Involvement on the Community: Analysis of a Follow-up Study*

遠藤園子**・矢嶋宏光***・鈴木弘之****・泊 尚志*****

By Sonoko ENDO**, Hiromitsu YAJIMA***, Hiroyuki SUZUKI**** and Naoyuki TOMARI*****

1. はじめに

(1) 背景と問題認識

計画策定の早い段階から市民参画（PI）とそれに対応した計画策定プロセスを取り入れるべきことは広く認識されつつあり、国土交通省ではPIや計画策定プロセスの指針¹⁾を示し、運用事例も増えつつある。さらに、地方自治体においても、厳しい財政状況や地方分権の流れの中で、協働型社会や地域自治を支える仕組みとして、参加や協働の方法が模索されている。

しかし、市民参画の現場では、PIの形骸化や誤運用などのためにかえって地域からの無用な反発や紛争を招き、さらなる行政不信や公共事業批判を助長するような状況も見られる。本来のPIが実施されない原因の一つとして考えられることは、地域からの反発がない限りPIへの時間や費用の投入は無駄であって、寝た子を起こすようなPIの実施は事業実施のためにはむしろ弊害だという考え方である。その結果、紛争が顕在化するまでは形ばかりのPIしか実施されず、信頼回復や紛争予防としての役割を果たされないばかりか、市民協働の精神を育む機会も失うことにもなりかねない。

公共事業におけるPI導入の動機は、一義的には事業の円滑な執行であった。しかし、事業が円滑に実施されさえすればよい訳ではなく、例えばPI導入によって行政の信頼を失墜させてしまえば本末転倒である。このようにPIのあり方や評価は、その導入目的に依存する。公共事業PIは、普及の段階から実質的な運用の段階にシフトすべき時期にきたが、改めてPIの本来の目的を確認するとともに、PIのあるべき姿や評価の基準となる考え方を規定することが必要ではないか。

(2) 研究目的と方法

PIの目的設定のためには、先ずPIが何にどのように作用するのか波及状況を理解し、因果関係を把握する必要がある。このため、本研究では、PIの実施に伴う直接的な効果から間接的な効果までを定義し、それらの相互関係の構造化を試みる。その際、実際にPIを実施した事業における事後意識調査を用いて、構造仮説を検証する。

なお、例えば、計画が実質的に決まった後から市民が参画しても効果がないように、PIは意思決定プロセスに依存して機能するため、本研究で扱うPIの効果とは、市民との対話などのPIの直接的行為と、その行為を活かす市民参画型計画検討プロセスとが組み合わさって機能した場合の効果とする。この市民参画型計画検討プロセスについては、既に国交省による指針等において要件が示されているが、このうち特に、①事前のプロセス確認、②問題解決型の段階的プロセスでの計画検討、③各ステップごとのPIの実施、④ステークホルダーの利害関心の把握と調整（互惠志向性）の各要件を前提とする。

2. PIの効果

PIの効果については既往研究に多くの記述があるが、これらを踏まえつつ、直接的な効果から波及的な効果までを次のように分類した。

(1) 一次的効果（直接的な効果）

PIの実施に伴う直接的な効果として、コミュニケーション手段の多様化と情報量の拡大に伴って、計画や計画づくりの進め方等に関する実質的な議論が可能になることがあげられる^{1), 2)}。

また、コミュニケーションの改善に伴い、計画や進め方についての理解が深まり^{2), 3), 4)}、行政の側でもコミュニケーションを通じて市民ニーズへの理解が進む効果が考えられる^{2), 5)}。

*キーワード：市民参画、PIの効果、意識調査、計画手法論

** 非会員、(財)計量計画研究所PI研究室（新宿区市谷本村町2-9, TEL: 03-3268-9972, Email: SEndo@ibs.or.jp）

*** 正会員、修(工)、(財)計量計画研究所研究部

**** 非会員、博(工)、(財)計量計画研究所都市・地域計画研究室

***** 学生会員、修(工)、東京工業大学大学院総合理工学研究科（横浜市緑区長津田町4259, TEL&FAX: 045-924-5675）

(2) 二次的効果

計画や進め方への理解促進に伴い、行政への信頼性が高まることが期待される^{2), 5)}。また、計画の調整が行われ、市民ニーズが反映される。

(3) 三次的効果

それによって、要望とは異なったとしても事業実施に同意する状況（インフォームド・コンセント）が生まれ、事業に対する持続的な支持や協力が得られるといった効果が現れる^{2), 4), 5), 6)}。また、計画や事業の意思決定への参加意識に伴い、市民主体という認識が持たれ²⁾、事業や計画への当事者意識が芽生える^{4), 5)}とともに、積極的な公的事業へ貢献しようとする意識につながる⁶⁾。

(4) 四次的効果（副次的な効果）

このように合意や当事者意識が育まれると、紛争や訴訟のリスクが軽減され、コスト増加や遅延が防止され、事業執行の効率化につながる^{2), 5)}。また、段階的な検討プロセスを用いることで、議論の逆戻りを防ぎ、時間管理しやすくなる効果も指摘されている⁴⁾。

効率的な事業の執行に伴い、事業効果が地域社会に早期に波及する。地域社会においても「公共心」が醸成され⁶⁾、官民協働での維持管理やその他の問題解決の土壌ができるなど、ソーシャルキャピタルの面からの効果も期待される^{2), 5)}。

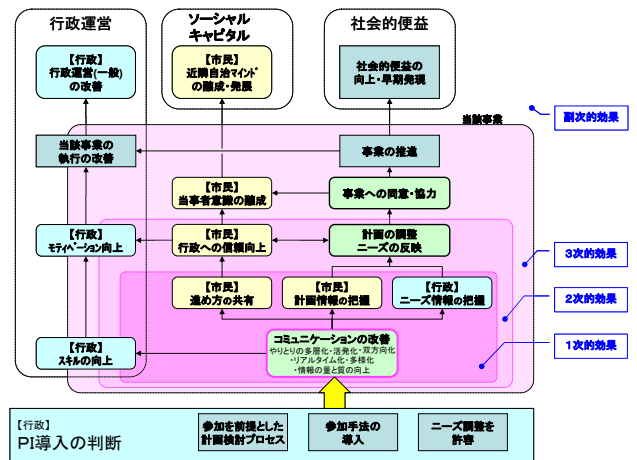
(5) 行政運営への効果

行政運営についても、職員がプロセスを理解したり、スキルを習得したり、また職員の意識改革がなされるといった行政職員個人に対する効果が現れる²⁾。また、計画への同意や協力を得やすくなるため、事業が円滑化し、市民の「知恵」を行政に反映できることで行政の合理性が向上するという効果も挙げられている⁶⁾。また、藤井ら⁶⁾は市民が参加することで行政に対する監視機能が働くため、行政権の濫用を防止したり、より慎重な計画決定と、それによる計画の論拠の強化が図られる可能性があるとも指摘している。

(6) 因果関係の構造化

前節で整理したPIの効果の因果関係を整理するため、図－1に示すように各効果相互の関係を仮定した。因果関係の起点となる「PI導入の判断」には、PIにおける参加手法を導入することだけでなく、その結果を計画に反映して調整する意図を持つことや、参加を前提とした計画検討プロセスを用いることも含まれる。PI導入に伴い最初に発現するPIの効果は、コミュニケーションの改善と、それに伴って計画やプロセスが理解され、行政も市民ニーズへの理解を深めることである。次に、ニーズや

計画に関する理解が深まることで、計画の調整が図られ、ニーズが反映される。一方、プロセスへの理解や手続の公正性の認知は、事業や事業主体である行政への信頼を高める。さらに、計画が調整されることや信頼向上は、事業への同意や協力と当事者意識の向上につながる。その結果、事業が実施され、地域に事業効果が波及するとともに、地域社会のつながりや自治意識の高まりなどのソーシャルキャピタルの向上につながると考えられる。行政運営に対する効果については、先ず、コミュニケーションの改善を通して行政職員のスキルやモチベーションが向上し、それによって事業執行の円滑化に波及し、さらには、行政運営一般に効率化をもたらすことが考えられる。



図－1 PIの効果の仮説の構造

3. PI導入に伴う意識構造の変化

(1) 意識調査の実施概要

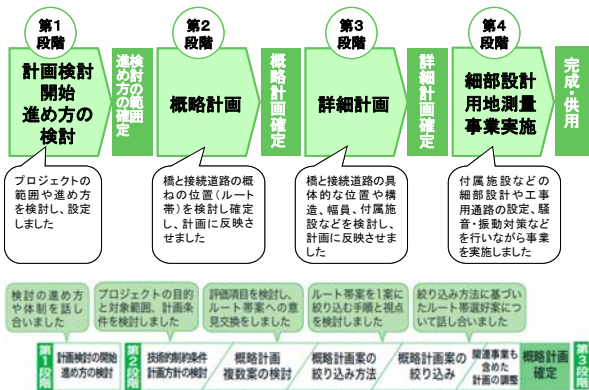
PIに伴う市民意識の変化からPI導入の効果を把握するため、志田橋架替事業（宮城県）において実施されたPIに関して、事業周辺地域在住の市民を対象に事後アンケート調査を実施した。その概要は表－1の通りである。

表－1 住民アンケート調査の実施概要

対象者	志田橋PIのニューズレター配布エリアの全世帯（回答は世帯当たり1名）
調査方法	配布（ポスティング）・留置・郵送回収
実施時期	2008年12月4日（配布開始）～22日（投函締切）
配布回収数	配布：1339通、回収：272通

なお、志田橋は宮城県大崎市の南東部に位置し、鳴瀬川に架かる道路橋であるが、老朽化に伴い架け替え事業が実施されている。架け替えの位置や接続道路のルート・構造が両岸の集落に大きく影響するため、平成16年から通算2年（途中2年間の休止期間を含まない）に渡ってPIが実施された。県のPI導入のモデル事業として、前述の市民参画型計画検討プロセスに従ってPIが実施されてい

る（図－2）。なお、平成20年からは用地取得中である。



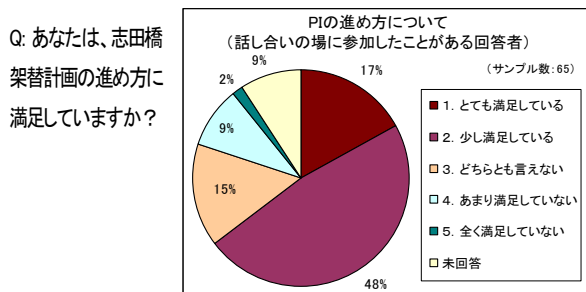
図－2 志田橋架換事業における計画検討の流れ

（2）市民意識におけるPI実施の効果

a) 計画づくりの進め方について

話し合いの場に参加したことのある回答者（約70サンプル）では、計画づくりの進め方に対して高い満足度が得られた（図－3）。一方で行政担当者との話し合いの拡充を求める参加者が多いことが分かった。また、参加者の中では、計画づくりへの参加を通して行政に対する信頼感が増したと回答した人が不信感が増したと回答した人の2倍以上に上り、PI実施が行政に対する信頼向上につながっていると考えられる。

話し合いの場に参加した人と参加していない人を比較すると、進め方に対する理解、意見表明の機会や行政の対応に対する満足度、行政に対する信頼感のいずれにおいても、参加者の方が圧倒的に高く、話し合いの場に参加することの効果の一つの理由であると考えられる。それに対し、住民参加については、志田橋PIの話し合いの場への参加不参加に関わらず、多くの人にその重要性が認識されており、志田橋PIへの評価と今後のPI活動への期待が現われている。また、話し合いの場への参加が進め方に対する満足度を向上させることも明らかになった。



図－3 計画の進め方への満足度

b) 志田橋架換計画に対する意識について

志田橋架換計画に対する満足度と事業実施に対する納得度は、参加者の方が参加していない人よりも高く、話し合いの場への参加による満足度や納得度の向上の効果

が明らかになった。また、今後の参加を希望する人の割合も参加者の間で高く、参加することによって、更に参加意欲が喚起される側面もあると考えられる。

c) 居住地域への効果について

PI実施後間もないこともあり、地域の人付き合いに対する目に見える効果を感じている人は多くない。しかし、地域の人との会話や地元の集まりや活動への参加機会が増えたとしてそれぞれ2割程の参加者が回答しており、地域の人間関係にも少しずつ効果が現れていることが分かる。

4. 意識構造の分析

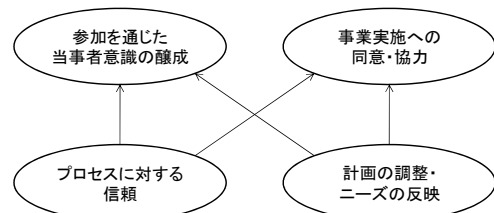
（1）基幹的構造の分析

「事業への同意や協力」を促す効果は、PI導入の本来の動機でもあり、事業の実現や事業効果の発現の意味からも基幹的な要素となる。また、構造仮説においては、ソーシャルキャピタルにつながる「当事者意識の醸成」についても着目し、これらを説明し得る因果関係の構造化を試みた。さらに、PIにおいて重要な要素であるプロセスへの信頼と計画調整の効果との関係も基幹的構造と捉え分析を試みる。

具体的には、因果関係の構造仮説のうち、図－4の部分について、アンケート調査の結果を用いて共分散構造分析により分析した。なお、本分析における有効サンプル数は135である。また、各項目を測定するための観測変数は、表－2の通り設定した。

図－4の因果関係構造の仮説を検証するため、構造方程式モデルによる検定を行った。その結果、表－3に示す通り、モデル全体の当てはまりは良い。

次に、構造方程式モデルの推定結果を表－4に示す。事業実施への同意・協力には、プロセスに対する信頼と計画の調整・ニーズの反映が有意な影響を与えることが認められた。また、当事者意識の醸成には、プロセスに対する信頼が有意な影響を与えることが認められたが、一方、計画の調整・ニーズの反映の有意な影響は認められなかった。



図－4 計画への同意・協力と当事者意識の醸成に影響を与える要因の因果関係構造の仮説

表－2 各項目を測定する観測変数

項目	観測変数
参加を通じた事業への同意・協力	「今後の事業実施について納得しているか*」、「今後の事業実施に向けて様々な面から協力したい**」、「参加は重要で意味がある**」
当事者意識の醸成	「住民が参加して知恵を出し合うことで大きな相乗効果が生まれる**」、「自分たちが関わってつくった計画という意識や愛着を示したい**」、「開通後も関連イベントや清掃活動などに関わりたい**」
プロセスに対する信頼	「計画づくりの進め方を理解できた*」、「住民の意見がどのように反映されていくか分かった*」
計画の調整・ニーズの反映	「住民の参加によって計画内容が改善する**」、「住民の参加によって透明で公正な進め方で計画される**」、「住民の参加によってより合理的な計画になる**」

*:5段階指標、**:0-1データ

表－3 構造方程式モデルの適合度指標

χ^2	df	p	GFI	AGFI	RMSEA
50.12	39	0.11	0.94	0.90	0.45

表－4 構造方程式モデルの推定結果

パス	標準化 偏回帰係数	t値	判定
プロセスに対する信頼 →事業実施への同意・協力	0.55	2.74	***
計画の調整・ニーズの反映 →事業実施への同意・協力	0.13	0.88	
プロセスに対する信頼 →当事者意識の醸成	0.35	1.80	*
計画の調整・ニーズの反映 →当事者意識の醸成	0.70	1.99	**

判定:***p<.01 **p<.05 *p<.10

(2) 構造分析に関する考察

a) 事業実施への同意・協力を影響を及ぼす要因

事業実施への同意・協力には、プロセスに対する信頼が影響を及ぼすことが示されたが、このことは、計画内容とは別に、実施に至る経緯や手続き、とりわけ、PIを含む手続きの進め方への関心が強く、この関心への対応が事業実施への同意や協力の有無を左右する可能性が十分にあることが示唆された。事前に進め方を共有することについては実務者の間で強い抵抗感があるが、事業への納得を得るためには非常に有効であることが分かる。一方、本分析では、計画の調整・ニーズの反映が、事業実施への同意・協力を影響を及ぼす結果は得られなかった。志田橋の老朽化は地元にとって大きな課題であり、計画内容によらず架替事業の実施が熱望されていたことが原因と考えられる。このことは同時に、地元要望が強い事業であっても、プロセスへの信頼が失われれば事業への同意や協力が得られない可能性があることを示

唆する結果とも言える。

b) 当事者意識の醸成に影響を及ぼす要因

当事者意識の醸成には、プロセスに対する信頼と計画の調整の両者が影響を及ぼすことが示唆された。これは、参加型の進め方が理解されたことと、計画が調整され得るのであれば地元の問題に自ら関わって行きたいという意思があることを示唆する。つまり、参加で計画が変わり得ることが理解されていないことが、市民の主体的な関わりを阻害しているとも解釈でき、形式的でない実質的 PI を実施する意思をルールなどの形で予め宣言することが重要であることが示唆される。

5. おわりに

本研究では、PIの効果が波及する様子を表現することを試みたが、PIが事業の同意や協力を促すばかりでなく、信頼を醸成しつつ当事者意識を高め、地域社会のソーシャルキャピタルの向上に資することも、おぼろげながら記述できた。なお、本稿では触れる余地はなかったが、志田橋のPIに携わった行政担当者からも、本論での構造仮説を裏付ける証言を得ることができた。以上から、PI導入に関する目的設定の際には、地域社会への波及効果に十分に配慮すべきことが分かった。

最後に、本研究の意識調査などにおいて一方ならぬご協力をいただいた宮城県大崎土木事務所関係者の皆様には、心から感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 国土交通省：公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン，2008
- 2) 松田和香，石田東生：我が国の社会資本整備政策・計画におけるパブリック・インボルブメントの現状と課題，第37回日本都市計画学会学術論文集，2002.
- 3) 屋井鉄雄：手続き妥当性概念を用いた市民参画型計画プロセスの理論的枠組み，土木学会論文集D，2006.
- 4) 財団法人計量計画研究所，PIトレーニングテキスト，2007.
- 5) O'Connor, et al.: State of Practice: White Paper on Public Involvement, Committee on Public Involvement in Transportation, TRB, 2000.
- 6) 藤井聡，矢嶋宏光，羽鳥剛史，岩佐賢治：パブリック・インボルブメント(PI)の論理：「良識ある公衆」による「議会制民主制下の行政」への関与についての政治学，人間環境学研究，Vol. 6, No. 2, 2008.