

行政に対する住民の信頼意識にPI活動が与える影響：東京外かく環状道路を対象として*

The effect of the Public Involvement to develop resident's trust toward road administration

—the case study of Tokyo Outer Ring Road *

石田東生**・岡本直久**・谷口綾子**・安部和俊***

By Haruo ISHIDA**・Naohisa OKAMOTO**・Ayako TANIGUCHI**・Kazutoshi AMBE***

1. はじめに

我が国においても、ガイドラインが制定される¹⁾など、パブリック・インボルブメント(以下、PI)の定着が見られる。PIの定着に伴い、関連する研究及び事例報告が増加し、PIを導入することによる影響や効果が明らかとなっている。蓄積された知見より、PI導入の効果は、1) 手続き的公正の確保、2) プロセスの効率化、3) 計画の質向上という直接的な効果と、副次的な効果である4) 関係者の意識変容に大別できる。4) 関係者の意識変容は、さらに関係者の教育効果、関係者間の信頼関係構築に分けられる²⁾³⁾。この副次的効果である関係者の意識変容、特に、行政に対する住民の信頼意識に着目し、本研究を進める。

本研究の背景には、近年における国民の行政不信がある。行政に対する国民の不信感は増加し、行政の行為全てに対して否定的であると考えられる。このような状況は、真に必要なインフラ整備がなされないという、行政だけでなく国民にとっても望ましくない状況に陥る可能性を秘めている。両者にとって望ましい計画を策定する上で信頼関係は重要な要素と考えられている⁴⁾⁵⁾。PIという行政・住民間における双方向のコミュニケーションを通じて、信頼関係構築にどのような影響を与えるかについて分析することは、これからの土木計画分野において重要なテーマであり、喫緊の課題である。

これらの背景を踏まえ、本研究では、東京外かく環状道路の東京都区間(関越道から東名高速間)(以下、東京外環)の計画策定プロセスにおいて導入されたPIを対象とし、実際にPI活動に参加した住民の意識に与えた影響を明らかとする。PIを導入することで行政・住民間に信頼関係が築かれるのか、築かれるのであればその要因は何かという点に着目し研究を進める。

* キーワーズ:PI, 市民参画, 信頼, 東京外かく環状道路

** 正員, 工博/博(工), 筑波大学大学院システム情報工学研究科

***正員, 修(工), 九州旅客鉄道株式会社

(福岡県福岡市博多区博多駅前三丁目25番21号,

E-mail : k.anbe@jrkyushu.co.jp)

2. 東京外環とそのPI活動について

(1)東京外環の概要

東京外かく環状道路は、都心から約15km圏域を環状方向に結ぶ延長約85kmの道路であり、首都圏の「三環状九放射」の道路ネットワークを構成する道路である。

このうち、東京都区間は、昭和41年に都市計画が決定されたものの、計画決定の際の手続きや計画内容に対して、計画沿線住民だけでなく自治体や政治家からも強固な反対を受けた。それらの反対を受け、昭和45年には、当時の建設大臣が、「地元と話し合う条件の整うまでは強行すべきではない」という旨の国会答弁をし、事実上の凍結となった。それ以降、現在まで東京外環は、事業化されておらず、複雑な経緯を持つ計画の一つである。

凍結により生じる種々の問題を解決するために、平成11年より東京外環にてPIが導入された。それ以降、東京外環では、計画策定の初期段階からの情報共有、意見や懸念の把握・反映のためPI活動が行われ、行政と住民間に双方向のコミュニケーションが展開されている。

(2)東京外環におけるPI活動の特徴

東京外環にて実施されたPI活動を表-1に示す。東京外環におけるPIプロセスは、日本の大規模道路事業では初めて構想段階から導入されたものである。そのため、我が国のPI導入事例の模範となるべく、様々なPI活動が試行錯誤的に展開されている。さらに、他のPI導入事例と比べ、PI導入に至った経緯が複雑であり、

表-1 東京外環におけるPI活動

活動の種類	実施されたPI活動
対話手法	・説明会 ・オープンハウス ・ワークショップ(課題検討会)
情報提供・意見把握手法	・外環ジャーナル ・パンフレット ・ホットライン・FAX ・インフォメーションセンター
意見把握調査 第三者委員会	・アンケート調査 ・東京環状道路有識者委員会 ・東京外かく環状道路の計画に関する技術専門委員会 ・大深度トンネル技術検討委員会
協議機関	・PI外環沿線協議会 ・PI外環沿線会議

そのため対話によるコミュニケーション手法(オープンハウス等)に重点が置かれている。また、大規模道路事業では初めてワークショップ形式のPI活動(課題検討会)が、計画沿線の各地域で開催され、外環にて実施されてきた従来のPI活動に比べ、行政・住民間にてより密接なコミュニケーションが取られている。

3. 計画沿線住民の意識把握調査

(1)実施概要

本研究では、外環計画線の沿線住民を対象とした質問紙調査を実施し、住民意識の把握を試みた。

調査対象は、東京外環のうち東名JCT(仮称)が計画されているエリア(世田谷区)とし、計画線から500mの範囲を対象とした。このエリアは、東名JCT以南の計画が検討されておらず、東京外環の整備に伴い、練馬区の大泉JCTにて生じている交通問題が、同様に生じるという可能性が危惧されており、計画沿線住民の関心が高いと考えた。

調査は、訪問配布・回収(一部郵送回収)にて行い、調

表-2 設問内容及び尺度構成

設問内容
<p>a)PI活動への参加状況</p> <p>Q:以下の情報入手活動の中から読んだことのあるもの全てに○をつけて下さい ①外環ジャーナル ②パンフレット ③ホームページ ④区市の広報紙</p> <p>Q:以下の意見提出活動の中で用いたことのあるもの全てに○をつけて下さい ①意見公募 ②アンケート調査 ③ホームページ ④電話</p> <p>Q:以下の対話式PI活動の中で参加したことのあるもの全てに○をつけて下さい ①公聴会 ②PI外環沿線協議会 ③オープンハウス ④ワークショップ ⑤地元要請説明会 ⑥行政主催説明会 ⑦その他説明会</p>
<p>b)PI活動に対する評価</p> <p>Q:以下の設問に対してあなたの考えにもっとも近いものに○をつけて下さい (全然そう思わない〜とてもそう思う:5段階)</p> <p>情報提供活動に対する評価(情報尺度)($\alpha=0.905$) ①PI活動を通じて必要な情報は十分に提供された ②提供された情報の内容は分かりやすい ③行政からの説明は分かりやすい</p> <p>意見把握・反映活動に対する評価(意見尺度)($\alpha=0.922$) ①意見を述べる機会が十分に用意されていた ②行政と直接対話する機会は十分に用意されていた ③懸念や意見を十分に伝えることが出来た ④行政は住民の意見を積極的に聞き入れようとしている ⑤把握された意見は計画の内容や過程に反映されている</p> <p>行政の姿勢・対応に対する評価(対応尺度)($\alpha=0.871$) ①行政の対応は誠実であった ②行政が何を考えて取り組んでいるか理解出来た ③行政は地元を理解した上で計画に取り組んでいる ④計画を住民に理解させるためにPIが行われた(逆転項目)</p>
<p>c)行政に対する信頼意識(信頼尺度)($\alpha=0.879$)</p> <p>Q:以下の設問に対してあなたの考えにもっとも近いものに○をつけて下さい (全然そう思わない〜とてもそう思う:5段階)</p> <p>①外環計画の実施主体を信頼している ②実施主体のつくる計画は安全であり、安心できる ③実施主体は計画に対して誠実に取り組んでいる</p>

査票の配布及び回収状況は、配布が800部(400世帯)、回収が500部(323世帯)となり、回収率は62.5%となった。

(2)内容

調査では、a)PI活動への参加状況(情報入手活動、意見提出活動、対話式PI活動のそれぞれに対する経験の有無)、b)PI活動に対する評価(情報提供活動、意見把握・反映活動、行政の姿勢・対応の3点に対する評価)、c)行政に対する信頼意識について計測している。それぞれの設問を表-2に整理する。

PI活動への参加状況を把握することで、PI活動への接触度合いの差が、行政に対する住民の信頼意識に影響を与えているか検証できると考えた。

また、既存研究及びヒアリング調査を通して、PI活動に対する評価の中でも「情報提供」、「意見把握・反映」、「行政の姿勢・対応」に対する評価が、行政に対する住民の信頼意識に影響を及ぼしていると考えた。そこで、PI活動に対する評価の中で、これら3点を影響要因と定義し、信頼意識との関係について分析を行う。

信頼意識は山岸⁶⁾に倣い、行政の「能力」及び「意図」に対する評価を含めた設問を考案した。

(3)分析で用いる尺度について

本研究で用いる尺度は、以下の4つである。

①信頼尺度(外環計画の実施主体である国及び都に対する住民の信頼意識:3設問から構成)

②情報提供活動に対する評価尺度(提供された情報の量及び分かりやすさに対する評価:3設問から構成)(以下、情報尺度)

③意見把握・反映活動に対する評価尺度(意見を述べる機会・把握した意見の反映に対する評価:5設問から構成)(以下、意見尺度)

④行政の姿勢・対応に対する評価尺度(行政の姿勢や対応が誠実であるか、PIの実施はアライバイ作りの為か等の評価:4設問から構成)(以下、対応尺度)

それぞれの尺度を構成する設問は、表-2に示す通りである。本研究では、それぞれの尺度の信頼性をクロンバックの α 係数を用いて確認した。その結果を表-2に整理する。それぞれの尺度の α 値は、十分な水準であり、これらの尺度を用いて分析を行う。また、それぞれの尺度は、全然そう思わないを1、とてもそう思うを5と数値化し平均点を算出している。

4. 調査及び分析結果

(1)PI活動への参加状況

本研究では、PI活動への参加状況、つまり関わりの度合いを「参加レベル」という形で定義する。表-3に参加

レベル及びその状況を整理している。

調査の結果、図-1に示すように参加レベル3の対話式のPI活動へ参加したことがあるサンプルは、全体の14%となった。計画線沿線の住民を対象としているにもかかわらず、対話式PI活動へ参加している割合は、低いと言える。坂井ら⁷⁾の対象とした横浜環状北西線PI実施事例においても、同様な傾向が示されており、PIを実施する際の課題点として対話式PI活動への参加割合の低さが挙げられる。

また、参加レベルと回答者の居住地の関係を図-2にまとめた。回答者の居住地を計画線上、計画線至近(計画線境界から200m範囲)、計画線周辺(200mから500m範囲)と定義した。結果を見ると、計画線に近づくほど高次の参加レベルの占める割合が高い。このことは、居住歴や家屋の所有形態(持ち家が借家か)でも同様な傾向が見られた。被る影響の大小によって参加割合が異なることを示すとともに、計画線の周囲500mにおいても計画に対する関心が大きく異なる点を明らかとした。

(2)PI活動への参加と行政に対する信頼意識

次いで、PI活動への参加レベルと行政に対する信頼意識との関係について見ていく。参加レベルが高ければ信頼意識も高いと考え、一元配置分散分析によって参加レベルというグループにおいて信頼意識の差異が見られるか分析した。

表-3 参加レベルの定義

参加レベル	状況
参加レベル0	外環計画を知らない
参加レベル1	外環計画は知っているが、PI活動との接触なし
参加レベル2	一方のPI活動(情報入手、意見提出)のみ接触あり
参加レベル3	対話式PI活動への参加経験あり

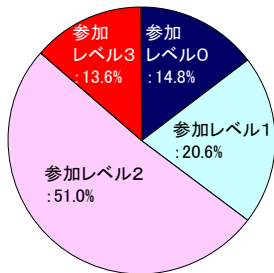


図-1 参加レベルの内訳

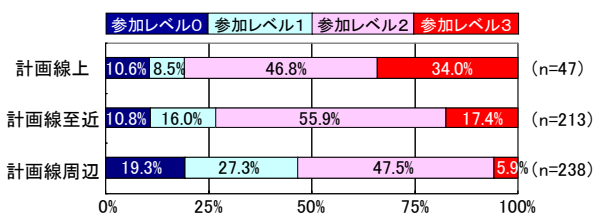


図-2 参加レベルと居住地の関係

その結果、参加レベル間には有意な差異は見られず($F(3)=0.128, n.s.$)、参加レベルに応じて信頼意識が異なるという仮説は棄却された。参加レベルが高いほど、つまりPI活動に接触するだけで、行政に対する信頼意識が醸成されるという単純な構造でないことが示唆できる。

(3)PI活動への参加と影響要因に対する評価

本研究で仮定した影響要因(PI活動に対する3点の評価)に対しても、信頼意識と同様、参加レベル間の意識差を見ていく。PI活動に対する評価は、PI活動との接触経験のあるサンプルのみ回答している。そのため参加レベル2及び参加レベル3の2群間をt検定にて比較した。

分析結果(図-3参照)より、参加レベル2と参加レベル3を比較すると、どの影響要因においても、参加レベル3における評価が、参加レベル2におけるその評価より有意に高いことが明らかとなった。このことは、対話式PI活動へ参加したサンプルは、影響要因に対して高評価を与えるという仮説を支持している。

(4)行政に対する信頼の構造分析

ここまでの結果を踏まえ、PI活動への接触による信頼醸成の構造を共分散構造分析によって明らかとする。

PI活動へ参加することで行政に対する信頼が醸成されるという直接的なパスと、PI活動における影響要因を媒介し間接的に信頼が醸成されるという間接的なパスを仮定した(図-4参照)。このモデル中の参加状況という潜在変数によってPI活動への接触度合いを示す。さらに情報入手経験の有無、意見提出経験の有無、対話式PI活動への参加経験の有無、そして対話式PI活動にて直接行政とやり取り(意見・懸念を伝えたり返答されたりを含む)をした経験の有無を観測変数とした。

有意なパスのみを示した結果を図-5に示す。このモデルは、GFI及びRMSEA等の適合度指標が十分な水準であり、当てはまりは良い。結果より、PI活動への参加から信頼醸成への直接的なパスは有意ではないことが分かる。

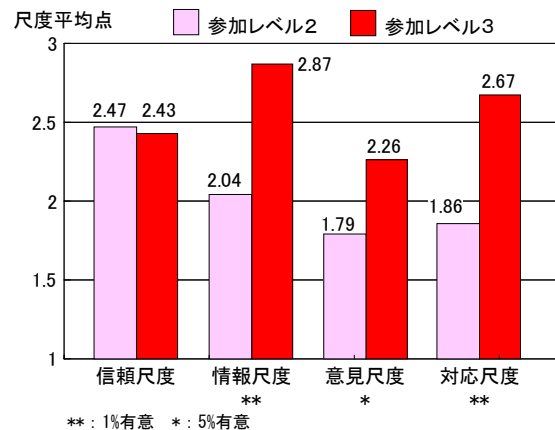


図-3 参加レベルと各尺度間に関する関係

これは、前述したように、PI活動へ参加するだけで信頼関係が築けるわけではないことを示唆している。また、PI活動へ参加することで、影響要因に対する評価を高め、影響要因の評価を高めることが信頼醸成に繋がるという間接的なパスが有意となった。

これらの結果より、PI活動へ参加することで間接的に信頼醸成に繋がることを示唆した。

(5)PI活動への参加による信頼意識の醸成

PI活動へ参加し、その内容に対する評価・満足度を高めることが信頼醸成に繋がることを4章(4)にて示唆した。ここでは、PI活動をさらにミクロに見ていくため、PI協議会、オープンハウス、ワークショップ(課題検討会)への参加経験と信頼意識との関係についてまとめる。信頼尺度の平均値が3より低い回答者と3より高い回答者にグループ分けし、 χ^2 検定にて分析した。

その結果(図-6参照)より、PI協議会及びオープンハウスへ参加しているサンプルと参加経験の無いサンプルを比較したところ、信頼意識においては経験の有無による有意な差は見られなかった。しかしながら、ワークショップ形式で展開されている課題検討会へ参加したサンプルと参加していないサンプルを比べると、参加している回答者の信頼意識が有意に高いことが示された($\chi^2=5.23, p<0.05$)。今回の調査にて把握した対話式PI活動では唯一ワークショップ形式のPI活動にて有意な差が見られた。

この結果より、信頼醸成においては、PI活動への参加を促すだけでなく、その内容も重要であることを示した。

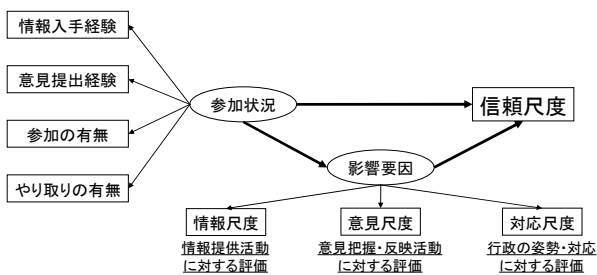


図-4 信頼醸成の構造モデル

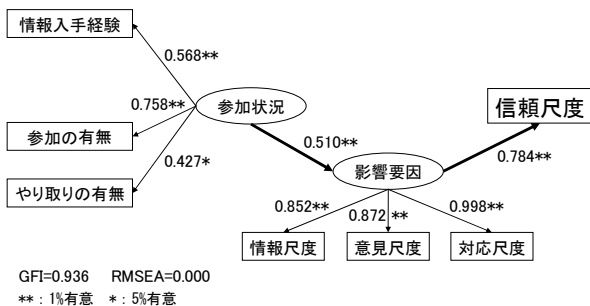


図-5 共分散構造分析結果(有意なパスのみ表示)

5. おわりに

本研究において、単純にPI活動、特に対話式のPI活動に参加することで信頼醸成に繋がるわけではない点を示した。PI活動に対する評価、中でも本研究で仮定した3つの影響要因に対する評価を高めることが信頼醸成に繋がることを示唆した。

東京外環という複雑な経緯のなか展開されたPI活動においても、信頼醸成に繋がる可能性を示した。この知見をもとに、行政は、いかなる活動の展開も信頼を回復することはできないと悲観するのではなく、誠実な姿勢や対応を心がけることが信頼回復において重要であることを、再認識することが重要である。

参考文献

- 1) 国土交通省道路局：「構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」, 2005.
- 2) 松田和香：「道路計画プロセスにおけるPIの評価」, 筑波大学博士論文, 2003.
- 3) 前川秀和：「道路計画の構想段階におけるPI制度ならびにその運用に関する研究」, 金沢大学博士論文, 2006.
- 4) 藤井聡：「政府に対する国民の信頼—大義ある公共事業による信頼の醸成—」, 土木学会論文集, 807/IV-70, pp. 29-41, 2006.
- 5) 矢嶋宏光：「信頼構築とコミュニケーション」 交通工学 Vol. 42 No. 2, pp. 4-10, 2007.
- 6) 山岸俊男：「信頼の構造—こころと社会の進化ゲーム」, 東京大学出版会, 1998.
- 7) 坂井孝典, 単春艶, 屋井鉄雄：「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」, 第34回土木計画学研究・講演集 No. 34, CD-ROM, 2006.

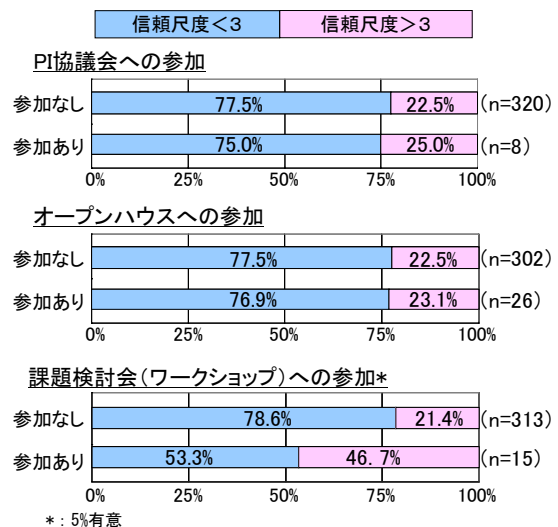


図-6 PI活動への参加(詳細)と信頼意識の関係