

# 都市基盤整備に対するサービス提供者の意識差について\* ～ 国・県・政令市・市町村の比較 ～

## Consciousness Gap of Service Provider to Urban Infrastructure Improvement\* - Comparison of Nation, Prefectures, Government Ordinance Cites and Municipalities -

加藤哲男\*\*

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続く、道路整備システムの変更に対する働きかけは、政治家主導といった趣をもつとはいいながら、報道機関の後押しも見逃すことはできないものである。また、わが国の社会資本整備が未だに欧米並みの水準に達していないと国土交通省が主張する中で、社会基盤整備事業予算に様々な制約を課すことがマニフェストに盛り込まれた政党が指示をあげつつあることも看過できないものである。これまでの公共投資のための財源の議論は、目標としての計画を策定し、それを達成するための必要額の是非であった。高規格幹線道路網の計画延長1万4千キロメートルは未だ健在であるが、道路整備はもとより、様々な公共施設整備において、現状から乖離した目標を計画することの非現実性は概ね承知されていると考えられる。今後は、現状を的確に把握したうえで整備目標が議論される必要があるが、その際世論や地方自治体の意見などを斟酌する必要があることは言うまでもない。

そこで、本研究は中部7県（富山、石川、福井、静岡、岐阜、愛知、三重）を対象地域として、サービス提供者である行政職員の都市基盤整備に対する意識差を明らかにすることにより、今後の都市基盤整備の進め方に対する知見を得ることを目的とする。

### 2. 意識調査の概要

#### (1) 調査の方法

2007年10月から12月に、中部7県の圏域において、国土交通省北陸・中部・近畿地方整備局、各県および各政令市では複数の職員、市町村では各団体1名の職員を対象として、「成熟社会の都市基盤整備における行政と有識者の連携のあり方に関する意識調査」を実施した。調査は印刷物による方法と電子データによる方法で実施した。印刷物の調査票の配布および電子データの配信と

\*キーワード：都市基盤整備、サービス提供者、意識差

\*\*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, TEL:0561-55-5101, E-Mail:t-kato@nagoya-su.ac.jp)

表-1 行政職員意識調査配布回収状況

行政機関区分	配布数	回収数	回収率
国土交通省北陸地方整備局	7	5	71%
国土交通省中部地方整備局	11	11	100%
国土交通省近畿地方整備局	10	10	100%
富山県	40	28	70%
富山県内市町村	14	14	100%
石川県	40	28	70%
石川県内市町村	15	15	100%
福井県	40	29	73%
福井県内市町村	15	15	100%
岐阜県	41	41	100%
岐阜県内市町村	39	25	64%
静岡県	40	31	78%
静岡市	40	40	100%
浜松市	40	40	100%
静岡県内市町村（政令市除く）	40	32	80%
愛知県	45	45	100%
名古屋市	40	35	88%
愛知県内市町村（政令市除く）	55	55	100%
三重県	40	32	80%
三重県内市町村	16	16	100%
合計	628	547	87%

表-2 意識調査項目

区分	調査項目	回答形式
都市基盤整備全般に対する意識	これまで実施されてきた成果	単一選択
	これまでの推進上の問題点	2個までの複数選択可
	これから考慮すべきこと	2個までの複数選択可
	都市計画制度の果たした役割	2個までの複数選択可
都市基盤整備において果たす役割	これまでの大学関係者	2個までの複数選択可
	これからの大学関係者	2個までの複数選択可
	これからの行政経験者	2個までの複数選択可
	これからの民間知識人	2個までの複数選択可
	これからの行政担当者	2個までの複数選択可
	これからの日本都市計画学会	2個までの複数選択可
整備水準の認知	13種類の都市基盤に関する現時点での整備状況	5段階評価で選択
優先順位の認知	13種類の都市基盤に関する今後の整備の優先順位	順位を記入
自由回答	都市基盤整備に関する意見	自由記述
個人属性	性別・年齢・勤続年数・経験した都市基盤整備の種類	選択肢をマーク

返信データのとりまとめは、各県および政令市の都市計画担当部局にお願いし、印刷物の調査票は料金受取人払の郵送で回収した。その結果、電子データで 285 票、印刷物で 262 票が回収され、回収率は前者が 90.8%、後者が 83.4%、全体で 87.1%であった。

### 3. 都市基盤整備全般に対する認知

#### (1) これまで実施された都市基盤整備の成果

図-1に示すように、「ある程度の都市基盤整備は進んでいるが、施設や地域で偏りがあるので是正が必要だ」という回答が全ての行政機関区分で過半数を占めている。「既に一定水準の都市基盤整備が進んでいるので、今後の整備は急がない」といった達成派は県が最も多く 13.9%、次いで政令市の 12.2%であるが、「都市基盤整備の水準は欧米に比べてまだまだ低く、さらに水準の向上を図るべきだ」といった推進派でも政令市が最も多く 19.1%あり、次いで市町村の 18.9%となっている。「都市基盤整備水準は低くとも、地球環境保護の観点から必要最低限の整備に留めるべきだ」といった環境派は市町村が最も多く 14.9%で、次いで政令市の 12.2%、県の 9.1%となっている。

#### (2) これまでの推進上の問題点

図-2に示すように、これまでの問題点に関しては行政機関区分によって明らかに認識が異なる傾向を示している。「地権者や利用者などの関係者と行政との合意形成を図ることが困難であった」や「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」といった合意の問題に関しては、国の回答率が最も高く、次いで県、政令市、市町村の順となっているのに対し、「財源が不十分であるために、必要な整備水準を達成できなかった」といった財政の問題に関しては、逆に市町村の回答率が最も高く、次いで、政令市、県、国の順となっている。また、「技術的な知見が不足していたため、実用以上の時間や経費を要した」といった技術力の問題に関しては、国では全く回答者がいないのに対し、地方自治体では率は低いながらも回答者が存在しており、財政的技術的支援を地方自治体が求めている状況が示されている。

#### (3) これから考慮すべきこと

図-3に示すように顕著な差異はみられない中で、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や「財政制約に配慮し、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」などのオーソドックスな姿勢は市町村の回答率が高い反面、「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」や「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」などの地域独自の取り組みは国の回答率が高

いという結果を示した。この設問はこれから考慮すべきことという趣旨であったから、現状では取り組まれないと判断することで、市町村や国の担当者の意向が垣間見えたことになる。

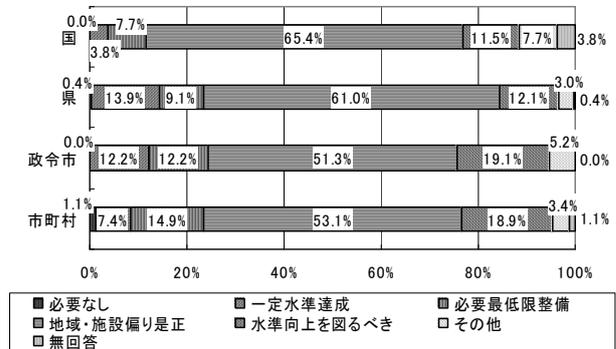


図-1 これまで実施された都市基盤整備の成果

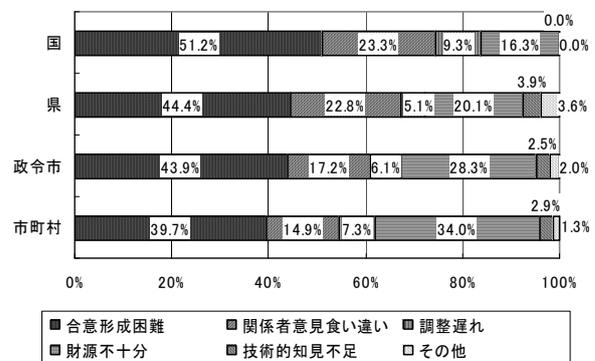


図-2 これまでの都市基盤整備推進上の問題点

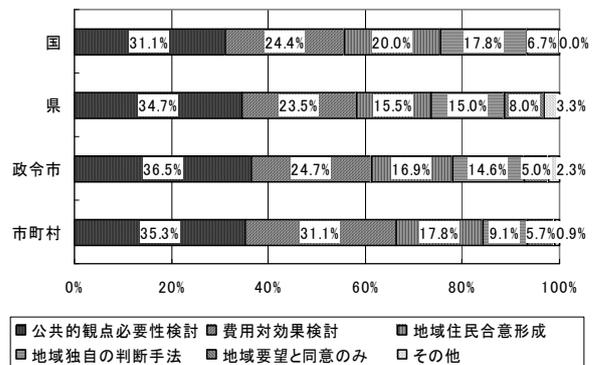


図-3 これからの都市基盤整備で考慮すべきこと

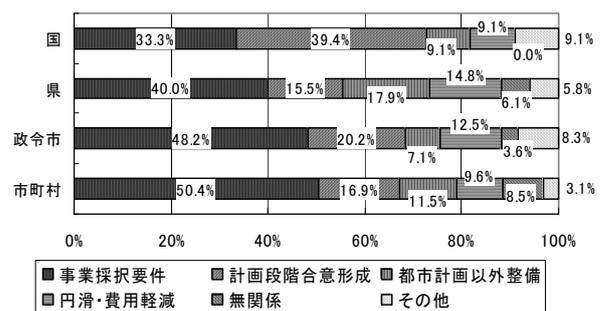
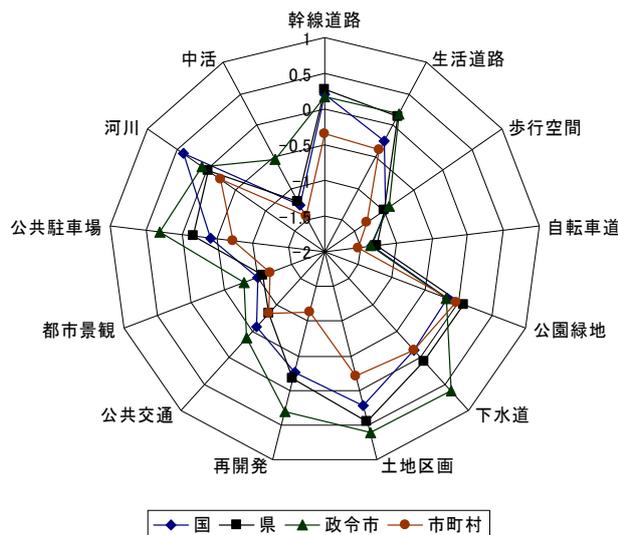


図-4 都市計画制度の果たした役割



図－５ 都市基盤の現況整備水準の認知

表－３ 行政機関区分別都市基盤整備優先順位

種別	国	県	政令市	市町村
幹線道路	5	4	2	1
生活道路	4	5	4	2
歩道等歩行空間	2	1	1	3
自転車道	6	8	5	11
公園・緑地	9	9	6	9
下水道	7	7	9	6
土地区画整理事業	11	12	12	10
市街地再開発事業	10	10	10	12
公共交通	1	2	3	5
都市景観	8	6	8	7
公共駐車場	12	13	13	13
河川	13	11	11	8
中心市街地活性化	3	3	7	4

#### (4) 都市計画制度の果たした役割

図－４に示すように、「事業採択の要件であるために都市計画手続きを実行した」という回答では四つの行政機関区分で明らかな差異が認められる。つまり、この意識は補助行政の末端にある市町村で最も強く過半数を占め、政令市、県と漸減しつつ国においても三分の一を占めている。また、「都市計画段階で十分な説明をし、合意形成を図ることができたので、円滑に事業に着手できた」という回答では、国が 39.4%であるのに対し、地方で最も多い政令市でも半分程度の 20.2%に過ぎず、国と地方の認識の差が認められる。

#### 4. 都市基盤の現況整備水準と整備優先順位の認知

図－５は、整備水準に対する五段階評価の回答を得

点化し 13 種類の都市基盤の整備水準を四つの行政機関区分別に示したものである。すなわち、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、四つの行政機関区分別に回答者の平均値を算出しレーダーチャートとして表したものである。図から読み取れるように、13 種類の都市基盤種別の中の幹線道路、自転車道、公園・緑地、河川を除く 9 種類で政令市の整備水準認知が国・県・市町村よりも高くなっている。逆に、公園・緑地、下水道、公共交通を除く 10 種類で市町村の整備水準認知が国・県・政令市よりも低くなっている。

整備水準認知の全回答者の平均点の第 1 位は土地区画整理事業で 0.26 点、第 2 位は下水道の 0.11 点、第 3 位は幹線道路の 0.05 点で、3 位までがプラスであった。以下第 4 位；生活道路（-0.03）、第 5 位；公園・緑地（-0.03）、第 6 位；河川（-0.05）、第 7 位；公共駐車場（-0.22）、第 8 位；市街地再開発事業（-0.30）、第 9 位；公共交通（-0.73）、第 10 位；都市景観（-1.04）、第 11 位；歩道等歩行者空間（-1.06）、第 12 位；中心市街地の活性化（-1.12）、第 13 位；自転車道（-1.38）である。

レーダーチャートの四つの行政機関の間で最大値と最小値との開きが最も大きいのは市街地再開発事業で、次いで公共駐車場、中心市街地活性化、土地区画整理事業の順となっている。これらは、大都市と中小都市との差異が現れたものと考えられる。

今後の都市基盤整備の方向性を検討するために、前章で用いた 13 種類の都市基盤整備について、優先順位の回答を求めた。表－３は国、県、政令市、市町村の回答者の区分別に優先順位の集計結果を示したものである。

優先順位の第 1 位は、国が公共交通、県と政令市が歩道等歩行空間、市町村が幹線道路となった。歩道等歩行空間は国で 2 位、市町村でも 3 位となっており、都市基盤整備のなかで最も重要視されているといえる。次に重要視されているのは公共交通で、国、県、政令市では 3 位以内となっている。国、県がいずれも歩行空間、公共交通、中心市街地活性化が上位 3 位となっているのに対し、政令市、市町村では幹線道路が上位 2 位以内に入っている。

これに対し、優先順位の最下位は県、政令市、市町村ともに公共駐車場で、国は河川であった。土地区画整理事業や市街地再開発事業の優先順位が行政機関区分に関わらず低くなっていることは、面的整備に対する一定の充足感を示唆しているものと考えられる。公共駐車場が最下位となった要因として、民間駐車場と競合するものであること、既設の公共駐車場の中には経営が苦しいものがあること、などが挙げられる。また、中心市街地

活性化基本計画に公共交通を盛り込むことが求められていることから、これらがセットとして認知されたのではないと思われる。

なお、表-3に示す順位の集計は次の手順により行った。各々の都市基盤の種別ごとに、1位の票数に1ポイント、2位の票数に2ポイント、3位の票数に3ポイントを掛け、以下順次順位が一つ下がるにつれて掛けるポイントを1ポイントずつ増やしてゆき、13位の票数には13ポイントを掛けることになる。それらの合計点数を票数の合計で割り算することにより、各々の都市基盤の重み付順位点数が求められる。この重み付順位点数が小さいほど順位が上位ということになる。

図-6は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したものである。整備水準指標値を縦軸に、整備優先順位指標値を横軸に設定し、都市基盤別の指標値の位置を国、県、政令市、市町村に分けて示した。全般的に見ると、政令市の整備水準認知が高く、市町村の整備水準認知が低い傾向にある。①幹線道路の整備水準認知は市町村だけがマイナスであり、優先順位はトップになっていることがわかる。②生活道路は県、政令市に比べて市町村の整備水準認知が低く、その分整備優先順位が高くなっている。③歩行空間と⑩都市景観は国、県、政令市、市町村のいずれも同様の傾向を示しており、特に歩行空間は整備水準認知が低いために整備優先順位が高くなっている。④自転車道は最も整備水準認知の低い市町村の整備優先順位が最も低いという皮肉な結果となっている。⑥下水道は政令市の整備水準認知が特に高く、整備水準認知の低い市町村の優先順位が高くなっている。⑦土地区画整理は国、県、政令市で整備水準認知が高く優先順位認知が低いのに対し、市町村では整備水準認知が低く、整備優先順位は相対的に高くなっている。⑨公共交通は政令市の整備水準認知が高く、県、市町村の整備水準認知が低いが、整備優先

順位は国、県、政令市、市町村の順であった。⑪公共駐車場の整備水準認知は政令市で高く市町村で低いものの、国、県、政令市、市町村いずれも整備優先順位は低い。⑫河川は国、県、政令市、市町村いずれも整備水準認知が高い傾向にある中で、市町村の整備優先が最も高い。⑬中活の整備水準認知は国、県、市町村が低く、政令市が高い中で、整備優先順位は国が最も高く、以下県、市町村の順になっている。

## 5. おわりに

本研究では、中部7県の行政職員を対象とした意識調査データおよび都市基盤に関する整備状況データを用い、都市施設、都市計画事業、都市計画施策など13種類の都市基盤について、現時点での整備水準および今後取り組むべき優先順位の認知構造を考察した。その結果得られた知見は次に示すとおりである。

- ① これまでに実施されてきた都市基盤整備に対し、ある程度の整備が進んでいるものの、地域や施設に偏りがあるので是正が必要だとの考えが主流である。
- ② これまでの都市基盤整備推進上の問題点として、合意形成の困難さや意見の食い違いが主なものであるが、市町村レベルでは財源不足も指摘されている。
- ③ 都市基盤整備において都市計画制度の果たした役割は事業の採択要件としての役割であるとの認知は、市町村などに根強い。
- ④ 都市基盤の整備水準が高いと認知されているのは、土地区画整理事業、下水道、幹線道路であった。
- ⑤ 都市基盤整備水準の認知と都市基盤整備優先順位の認知のデータを用いて都市基盤別の認知状況を比較することにより、同じ都市基盤でも行政機関の区分によって対応策が異なる必要性が示唆された。

## 謝辞

本研究に用いた意識調査の実施にあたり、北陸・中部・近畿地方整備局、中部7県、3政令市および市町村の職員の方々に多大なるご理解とご協力をいただいた。記して感謝の意を表するものである。また本研究は科学研究費補助金を活用して実施されたものである。

## 参考文献

- 1) 加藤哲男；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－，土木計画学研究・講演集Vo. 38(CD-ROM)，2008

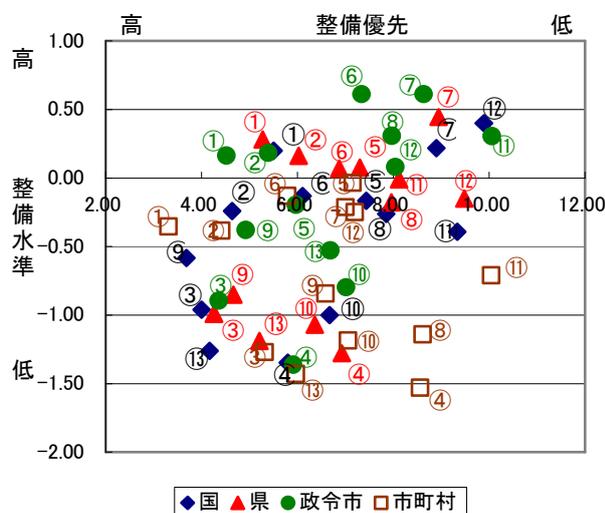


図-6 整備水準指標と整備優先指標による比較