

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 area -

加藤哲男**

By Tetsuo KATO**

1. 研究の目的と位置付け

(1) 研究の背景と目的

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。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。しかしながら図-1に示すように国・地方自治体を問わず厳しい財政運営を余儀なくされ制約感をもっている行政機関の職員と、安心・安全で快適な生活など多様な要望を求める一般市民の認識には少なからずギャップがあることは否めず、そのギャップを放置したままで社会基盤整備を進めることは適切ではない。

本研究はこうした問題背景の下に、社会基盤整備の供給者である行政職員と、社会基盤整備の受益者である一

般市民の意識調査に基づき、認識のギャップの実状を明らかにすることにより、わが国の社会基盤整備の進むべき方向を示唆することを目的とするものである。

(2) 研究の位置付け

社会基盤整備における住民意識の把握と反映に関するこれまでの研究としては、林¹⁾が東京都足立区の公園・道路・下水道を対象として整備進捗が整備要望に与える影響を明らかにし、栗原・青木ら²⁾⁴⁾が心理学理論を応用して社会資本に対する住民の欲求構造を明らかにしている。一方、和田ら³⁾は代表的な社会資本整備におけるPI事例を分析し、その課題を明らかにしており、水野ら⁶⁾は全国データを用いて公共事業の賛否意識の規定要因を明らかにしている。このように社会基盤整備に関する住民意識や世論を対象とした研究は着実な成果を挙げているものの、植村⁵⁾が海外における事例をもとに指摘しているような、公共事業のサービスギャップ分析としての研究成果は少なく、サービス提供者側の意識については殆ど取り扱われていないのが現状である。本研究は、社会基盤整備に対する行政職員と一般市民の認識のギャップを取り扱おうとする点に新たな試みがある。

2. 意識調査の概要と分析の枠組み

(1) 調査の方法

行政職員を対象とした意識調査の検討段階において、研究者と中部7県(富山・石川・福井・岐阜・静岡・愛知・三重)の国土交通省中部地方整備局、県、政令市の職員が参加する研究会⁽¹⁾において調査協力を申し入れ了解を得た。統計的有意性を確保するため、団体数が少ない県および政令市では複数(40名を標準)の職員を、政令市を除く市町村では団体数が多いことから代表者一名を調査対象とした。国と地方自治体の比較を目的として、中部7県を管内とする中部・北陸・近畿の各地方整備局の都市整備課職員を対象とした。各県の調査票の配布および回収は都市計画担当部局の協力を得て、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においても、上記研究会のメンバーや著者らが勤務する大学⁽²⁾の学生の協力を得て、中部7県に在住する市民を対象として、2008年4月から6月に実施された。

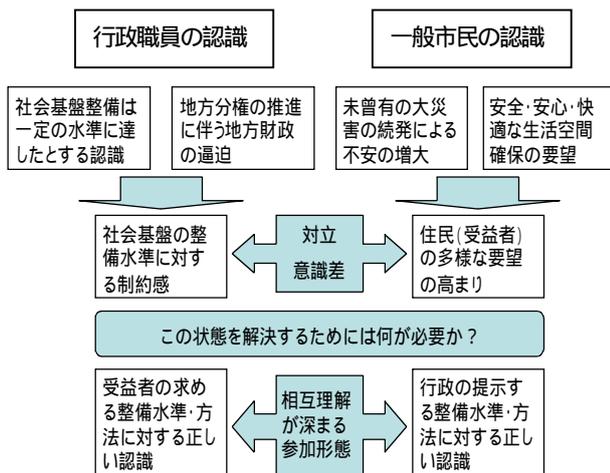


図-1 成熟社会における社会基盤整備の課題

*キーワード: 市民, 行政職員, 都市基盤, 認識ギャップ

**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 一般市民意識調査配布回収状況

地域区分	配布数	回収数	回収率
富山県	100	15	15%
石川県（金沢市を除く）	100	44	44%
金沢市	200	73	37%
福井県（福井市を除く）	100	52	52%
福井市	200	74	37%
岐阜県	160	58	36%
静岡県（静岡市・浜松市を除く）	100	39	39%
静岡市	100	33	33%
浜松市	100	25	25%
愛知県（名古屋市を除く）	200	58	29%
名古屋市	100	45	45%
三重県	100	46	46%
合計	1,560	562	36%

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で実施された。行政職員対象の調査では、表 - 1 に示すように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⁴⁾。これに対し、一般市民対象の調査では表 - 2 に示すように1,560票の配布数⁵⁾に対し562票の有効票が回収され、有効回収率は

表 - 3 意識調査項目

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
	これからの整備の留意点	二択回答
地域住民・学術団体の役割認知	地域住民と行政の関係	二択回答
	学術団体の果たすべき役割	二択回答
整備水準の認知	1 3 種類の都市基盤に対する現況整備水準	五段階評価で回答
整備優先順位の認知	1 3 種類の都市基盤に対する今後の整備における優先順位	1 3 種全ての順位
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・経験した都市基盤整備,(市民)居住年数,公共事業との関わり履歴	選択肢から選択

36%であった。なお、電子データによる調査により行政職員対象の調査では有効票の52%にあたる285票が、一般市民対象の調査では有効票の9%にあたる52票が回収された。

(2) 意識調査項目

意識調査項目は表 - 3 に示すように、都市基盤整備全体に対する意識、地域住民・学術団体の役割認知、都市基盤整備の現況水準認知、今後整備していく上での優先順序認知などとなっている。属性情報として、行政職員には勤続年数と過去に経験した都市基盤整備の種類を、一般市民には居住年数とこれまでの公共事業との関わり程度について質問した。

対象地域として、行政職員に対しては「あなたが所属する機関の行政区域」⁶⁾を、一般市民に対しては「あなたがお住まいの市町村」を想定するように求めた。

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。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、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。

(3) ギャップ分析の枠組み

図 - 2 はサービスギャップモデル⁷⁾⁸⁾として公表されているものであるが、このモデルにおけるギャップを本研究の枠組みに適用し、ギャップの内容とギャップ分析の内容を対応させたのが表 - 4 である。

ギャップ1は利用者(一般市民)と提供者(行政職員)の認知のギャップであるが、本研究では都市基盤全般に

表 - 4 ギャップ分析の内容

区分	ギャップの内容	本研究におけるギャップの内容	本研究におけるギャップ分析の方法
ギャップ1	提供者の利用者ニーズ認知に問題がある	市民の期待を行政側が認知する際のギャップ	一般市民意識(市民の期待)と行政職員意識(行政側の認知)のギャップを都市基盤全般について分析
ギャップ2	ニーズをサービス水準に落とすときに問題がある	市民の期待の理解と整備水準設定のギャップ	一般市民の整備水準認知(市民期待)と行政職員の整備水準認知(行政設定)のギャップを分析
ギャップ3	サービス水準どおりにサービスが提供されていない	整備目標水準と整備実績とのギャップ	行政および市民の整備水準認知を目標水準とみなした場合は整備実績指標とのギャップを分析
ギャップ4	提供者が思っているとおりに社外に伝わっていない	行政の意向と市民への広報内容とのギャップ	外部コミュニケーションの事例として学術団体をとりあげ、提供サービスとのギャップを考察
ギャップ5	利用者が適切に認識してくれていない	市民の期待と市民に認識されたサービスとの間のギャップ	整備水準認知(市民に認識されたサービス)と整備優先認知(市民の期待)のギャップを分析

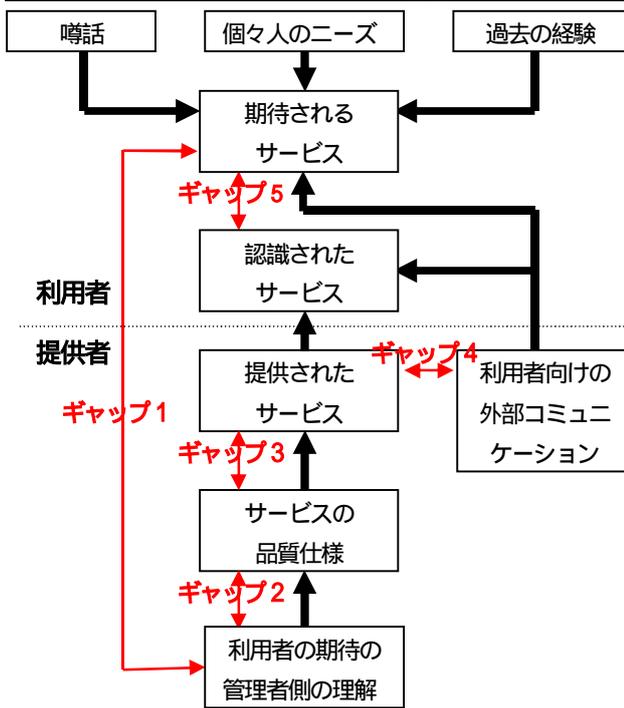


図 - 2 サービスギャップモデル⁷⁾⁸⁾

についての一般市民意識を「市民の期待」とみなし、行政職員意識を「行政側の認知」とみなすことにより、その比較考察をギャップ1の分析とする。

ギャップ2は「市民の期待」を理解して「サービス水準」を設定する場合のギャップであるが、本研究では一般市民の整備水準認知を「市民の期待」とみなし、行政職員の整備水準認知を「サービス水準の設定」とみなすことにより、その比較考察をギャップ2の分析とする。

ギャップ3は整備目標水準と整備実績とのギャップであるが、本研究では行政職員および一般市民が認知している整備水準を目標水準とみなし、整備実績指標とのギャップを考察することによりギャップ3の分析とする。

ギャップ4は提供されたサービスと「外部コミュニケーション」のギャップであるが、学術団体を「外部コミュニケーション」の事例としてとりあげ考察する。

ギャップ5は市民の期待と市民に認識されたサービ

スのギャップであることから、本研究では市民意識調査の整備水準認知を「市民に認識されたサービス」とみなし、整備優先認知を「市民の期待」とみなすことにより、ギャップ5の分析とする。

なお、本研究のギャップ分析では、整備水準の達成状況が地域によって異なることを踏まえ、県・政令市・市を地域区分の単位としたほか、東海地域と北陸地域を比較して分析を試みている。

3. 都市基盤全般に対する意識の比較

(1) 都市基盤整備の進め方

都市基盤の全体的な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、比率の差に関する有意検定の結果、「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」の回答率では一般市民が行政職員を有意水準1%で上回っているのに対し、「施設や地域に偏りがあるのでは正が必要だ」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」の回答率では行政職員が一般市民を有意水準1%で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 - 3)

本研究における「今後の進むべき方向」をギャップ1の分析における「期待されるサービス」と見做すと、利用者(一般市民)の「急がずにじっくりと必要最小限で」というニーズを、提供者(行政職員)が全く受け止めていないとはいえないものの、不十分であることがわかる。

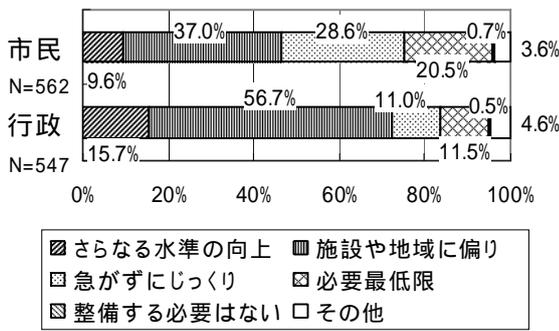


図 - 3 都市基盤整備の進め方に対する意識の比較

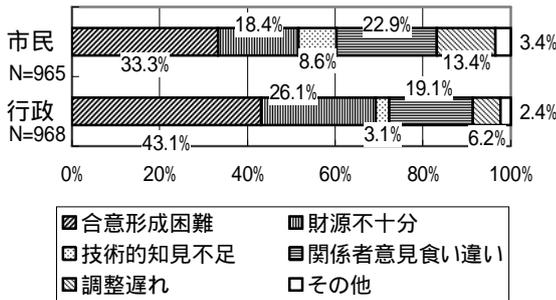


図 - 4 これまでの課題に対する意識の比較

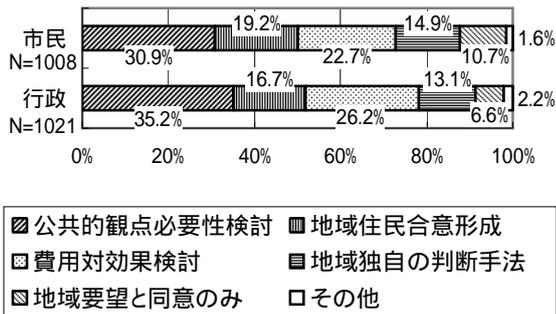


図 - 5 これから考慮すべき事項の意識の比較

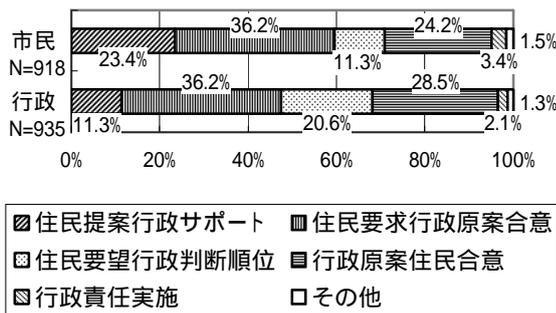


図 - 6 行政と住民との関係の意識の比較

(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は、比率の差に関する有意検定の結果、「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「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有意水準1%で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」「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」は有意水準1%で「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」は有意水準5%で行政職員より一般市民の回答率が上回っている。この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 - 4)

財源問題や住民との合意形成問題については、サービス提供者と利用者の意識に有意な差が認められることから、そのギャップ1の解消が課題である。

(3) これからの都市基盤整備に考慮すべき事項

比率の差に関する有意検定の結果、行政職員・一般市民ともに最も回答率が高かった「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」と二番目の「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」では有意水準5%で行政の比率が上回っており、「地域住民の同意に基づく要望があった場合のみ整備を進めること」に対しては、行政職員の回答率が一般市民より有意水準1%で高かった。なお「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」と「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」には有意な差異が認められなかった。(図 - 5)

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) 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住民側からの取り組み方を尋ねた。比率の差に関する有意検定の結果「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水準1%で「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」では有意水準5%で有意な差が認められたものの、回答率ももっとも高かった「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」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、行政判断につい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 - 6)

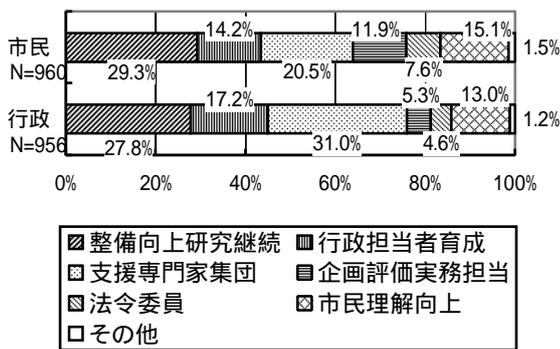


図 - 7 学術団体の役割に関する意識の比較

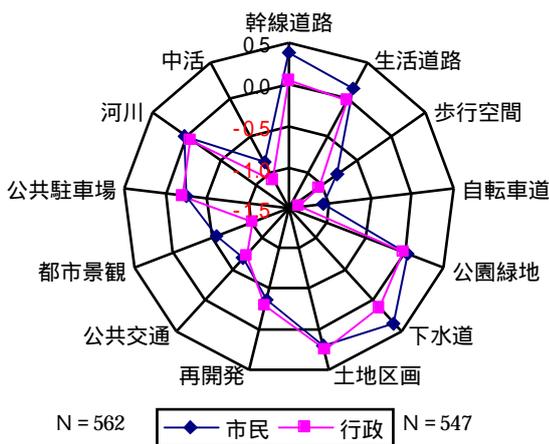


図 - 8 都市基盤の整備水準に対する認知の比較

住民と行政の関係の一般的なあり方に関しては、サービス利用者と提供者の意向に大きなギャップ1は認められないが、住民提案に対する認識においてはギャップ1が認められることから、提案制度に対する行政側の理解や支援が課題といえる。

(2) 学術団体の果たすべき役割

比率の差に関する有意検定の結果、行政職員と一般市民との間で著しく回答率が異なった「行政の求めに応じた都市基盤整備を支援する専門家集団としての役割」「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」は有意水準1%で、「都市基盤整備を担当する行政担当者を育成する役割」は有意水準5%で差異が認められたが、「研究成果を都市基盤の整備水準の向上に役立てる役割」「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」では有意な差がなかった。こうしたことから、学術団体に対して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 - 7)

本研究では学術団体をサービスギャップモデルにおける「外部コミュニケーション」の事例として位置づけ、ギャップ4の考察を試みるものであるが、提供者(行政)

の意向を利用者(一般市民)に伝える「外部コミュニケーション」としての役割が提供者に期待されていることが明らかとなった。しかしながら、本研究の成果が示すように、学術団体は提供者の意向に従って活動しているわけではなく、利用者の意向も重要な活動規範である。サービス提供者と利用者間で「行政支援専門家」と「企画評価実務担当」に有意な差があったことは、サービス提供者と利用者間で学術団体を「外部コミュニケーション」として活用しようとする際の意向が異なることを示しており、ギャップ4の考察事例として興味深い見聞であると考えられる。

5. 都市基盤の現況整備水準に関する認知の比較

都市基盤の整備水準に対する認知を明らかにするために五段階評価で回答を求めた。「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。

本研究では一般市民の整備水準認知を「市民の期待」とみなし、行政職員の整備水準認知を「サービス水準の設定」とみなすことによりギャップ2の分析とする。

図 - 8 は行政職員と一般市民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下回った再開発、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0.387、続いて幹線道路の0.375、土地区画整理事業の0.200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。

認知された整備水準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ほとんど変わらないことが明らかとなった。

提供されたサービスの水準をどのように認知しているかを計測することは、サービスギャップ分析において不可欠である。本研究では都市基盤を13に区分して意識調査を試みた。結論としてサービス提供者全体と利用者全体の認知において、提供者が利用者より水準を低く

認知する傾向は認められたが、都市基盤の種類によって水準の認知が著しく異なったのは 幹線道路、自転車道、都市景観など限られたものであった。なお、四区分した道路の水準認知において、著しい差異がみられたことから、当該四区分の有用性が確認された。

6. 整備水準実績値と整備水準認知の比較

都市基盤の現況整備水準に対する認知状況と実際の整備水準を示す指標との比較を試みた。本研究では行政職員および一般市民が認知している整備水準を目標水準とみなし、整備実績指標とのギャップを考察することをギャップ3

表 - 5 土地区画整理事業の整備実績と整備水準認知との比較

自治体名	施行面積合計	用途地域面積	区画整理率	一般市民評価値	行政職員評価値
富山県	4,390	20,130	21.8%	0.333	0
石川県	6,973	17,282	40.3%	0.205	1.237
福井県	6,983	15,087	46.3%	0.019	1.049
岐阜県	6,135	36,091	17.0%	0.138	-0.104
静岡県	9,678	56,668	17.1%	0.8	-0.448
愛知県	41,458	111,432	37.2%	0	0
三重県	4,509	30,457	14.8%	-0.413	-0.075
名古屋	18,219	30,104	60.5%	0.733	1.324
静岡市	1,904	10,325	18.4%	0.045	0.132
浜松市	2,500	8,857	28.2%	0.389	0.462
金沢市	3,989	9,889	40.3%	0.329	1.731
福井市	3,697	4,685	78.9%	0.446	1.411

表 - 6 幹線道路の改良率と整備水準認知との比較

自治体名	改良率	一般市民評価値	行政職員評価値	評価の差
富山県	66.0%	0.47	0.5	0.03
石川県	55.8%	0.26	0.62	0.34
福井県	63.7%	0.06	0.21	0.15
岐阜県	45.6%	0.45	0.22	0.23
静岡県	45.2%	0.60	-0.48	1.08
愛知県	65.2%	0.61	-0.22	0.83
三重県	49.2%	0.07	-0.32	0.40
名古屋市	84.6%	1.04	0.91	0.13
静岡市	51.2%	0.00	-0.05	0.05
浜松市	56.7%	0.72	-0.28	1.00
金沢市	75.5%	0.43	0.59	0.16
福井市	81.6%	0.53	0.63	0.10

の分析としている。13種類の都市基盤整備の中から「幹線道路」「土地区画整理事業」を実績値の入手可能性も考慮して選択した。

県・政令市および市別にその実績値と行政職員および一般市民の整備水準認知の評価値を、土地区画整理事業については表 - 5に、幹線道路については表 - 6に示した。土地区画整理事業施行済および施工中の面積が用途地域面積に占める割合を「土地区画整理率」と定義して用いたが、市街化区域面積を用いなかったのは、線引きを実施していない都市が調査対象自治体に多いことに配慮したものである。

土地区画整理事業の整備実績と整備水準認知との相関係数は行政職員では $R=0.7980$ であるのに対し一般市民では $R=0.3428$ であった。幹線道路の相関係数については、行政職員では $R=0.7346$ であるのに対し一般市民では $R=0.4779$ であった。このように一般市民より行政職員の方が整備実績を反映した評価をしている傾向が明らかとなった。幹線道路の整備水準認知における一般市民と行政職員の差を自治体別に比較すると(表 - 6)、差が小さい自治体(富山県・福井市・静岡市・名古屋市)と、大きい自治体(静岡県・浜松市・愛知県)があるが、改良率が高いほど差が小さくなる傾向がみられる。

図 - 9 に行政職員の場合の改良率と整備水準認知の関係を12の自治体について示した。それによると、名古屋市・福井市・金沢市・福井県・静岡市はほぼ回帰直線近くに位置しているのに対し、石川県・富山県・岐阜県は回帰直線より上位に、愛知県・浜松市・三重県・静岡県は回帰直線より下位に離れて位置している。

このように、ギャップ3はサービス提供者についてはほぼ認知されているものと判断されるが、サービス利用者の認知は確実性に欠けていることから、利用者がサービス水準を正しく認知するための方法の確立が課題である。

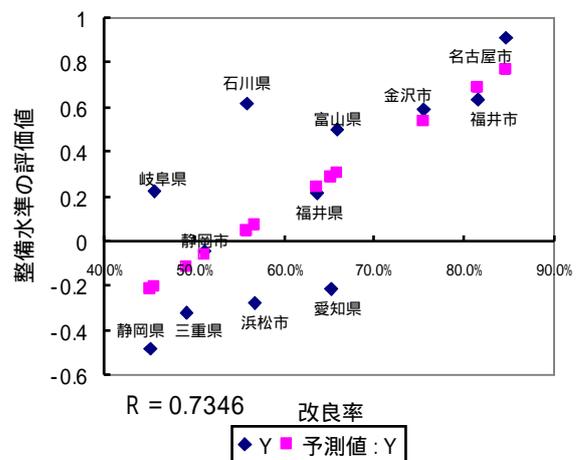


図 - 9 行政職員の場合の幹線道路の改良率と整備水準認知との関係

7. 今後整備すべき都市基盤の優先順位認知の比較

今後整備すべき都市基盤に対する認知を明らかにするために優先順位の回答を求め、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け優先順位指標とした。この重み付け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-10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行政職員と一般市民に分けて図-11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）、歩行空間と公共交通（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、幹線道路と下水道（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。

この分析はギャップ5に該当する。すなわち、提供されたサービスとしての「整備水準」と、期待されるサービスとしての「整備優先」のギャップを空間的に把握することができる。図-11において、整備水準が高いほど整備優先が低くなることをギャップ5が小さいと仮定すると、左下から右上への直線に近いほどギャップ5が

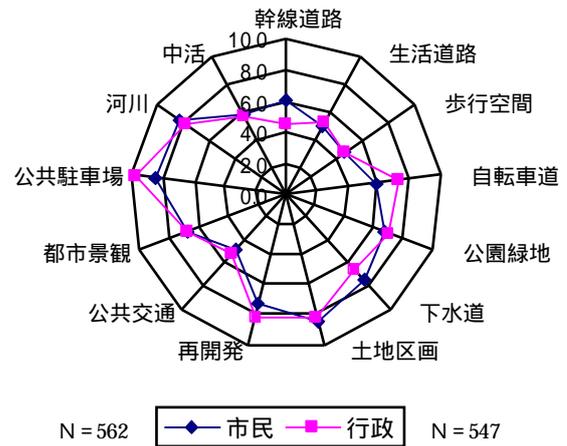


図-10 整備すべき都市基盤の優先順位の比較

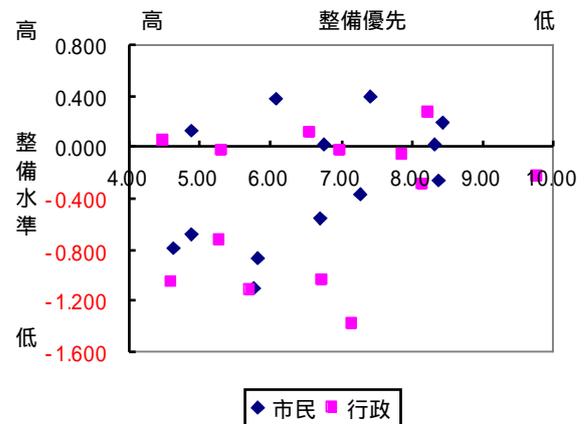


図-11 整備水準指標と整備優先指標による比較

小さいと考えられる。この直線から大きく離れているものに 幹線道路 生活道路 自転車道 公共駐車場が挙げられる。

8. 一般市民認知の東海地域と北陸地域の比較

幹線道路と土地区画整理事業の整備実績と整備水準認知の比較において、整備実績と整備水準認知が高い自治体は名古屋市を除いていずれも北陸地域であったことから、都市基盤全般に対する一般市民の意識を東海地域と北陸地域で比較したところ、都市基盤整備の進め方に関する認知やこれから考慮すべき事項に関する認知において有意な差がみられた。

都市基盤整備の進め方に関する認知(図-12)では、比率の差に関する有意検定の結果「施設や地域に偏りがあるので是正が必要だ」において北陸地域の回答率が東海地域の回答率を有意水準1%で上回っている。また、「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」では逆に東海地域の回答率が北陸地域を有意水準5%で上回っている。

これから考慮すべき事項に関する認知(図-13)で

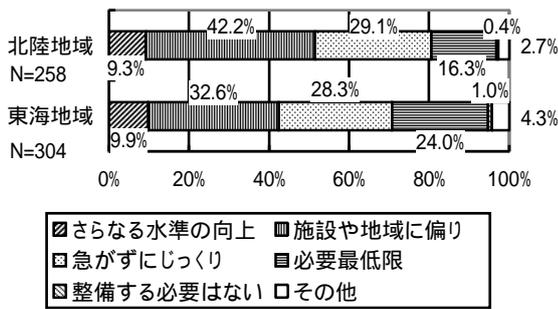


図 - 1 2 都市基盤整備の進め方に関する一般市民の認知の東海地域と北陸地域の比較

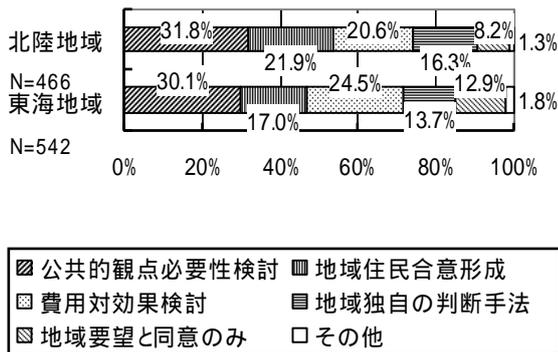


図 - 1 3 これから考慮すべき事項に関する一般市民の認知の東海地域と北陸地域の比較

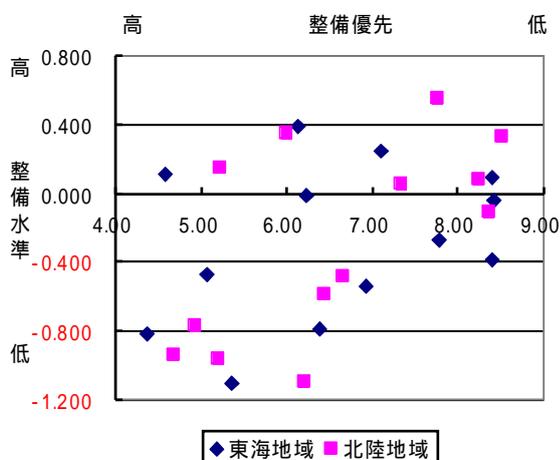


図 - 1 4 一般市民の都市基盤整備水準認知と整備優先認知の東海地域と北陸地域の比較

は「地域住民の同意に基づく要望があった場合のみ整備を進めること」において東海地域の回答率が北陸地域の回答率を有意水準 1% で上回っており、「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」において北陸地域の回答率が東海地域の回答率を有意水準 5% で上回っている。

都市基盤整備水準の認知において、幹線道路、再開発、公共交通、都市景観、中心市街地活性化では東海地域の整備水準認知が高いものの、そのほかでは

いずれも北陸地域の整備水準認知が高くなっている。整備水準認知で差が少ないにも拘らず優先順位認知の差異が大きい。自転車道、公園緑地は東海地域で、再開発、中心市街地活性化は北陸地域で優先順位が高い。(図 - 1 4)

以上のことから、本研究で調査対象とした東海圏の都市では、利用者にとって都市基盤整備水準が低いということが単純に整備水準向上の必要性に結びつくわけではないことが示唆された。

9. 得られた知見と今後の課題

(1) 意識調査およびサービスギャップ分析により得られた知見

行政職員と一般市民を対象とした意識調査およびサービスギャップ分析において得られた知見は次のようにまとめられる。

全般的な傾向として、都市基盤について概ね整備が進んでいるという認識には行政職員と一般市民の間で大きな差異がみられないものの、整備志向は一般市民より行政職員のほうが強い傾向がある(ギャップ 1)

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。(ギャップ 1) 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。(ギャップ 1)

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(ギャップ 2)

整備実績と整備水準認知の評価値の相関を調べた結果、行政職員の場合には幹線道路や土地区画整理事業で一定の相関関係が認められたが、一般市民の場合には相関関係はみられなかった。(ギャップ 3)

外部コミュニケーションの事例として学術団体を取りあげ、行政と市民のコミュニケーションにおける学術団体の役割に対する期待が行政側と市民側では異なることが明らかとなった。(ギャップ 4)

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。(ギャップ 5)

一般市民の意識を東海地域と北陸地域で比較したところ、都市基盤整備の進め方に関する認知やこれから考慮すべき事項に関する認知において有意な差が

みられ、地域によっては利用者にとって都市基盤整備水準が低いということが単純に整備水準向上の必要性に結びつくわけではないことが示唆された。都市基盤整備水準の認知においては、再開発、公共交通、都市景観では東海地域の整備水準認知が高いものの、そのほかではいずれも北陸地域の整備水準が高くなっている。

(2) サービスギャップモデルの考察

本研究では現在公表されているサービスギャップモデルの枠組みの適用を試みたが、このモデルは基本的にはサービス提供者側からみたモデルであることから、サービス利用者側は常に検証の対象者として取り扱われている。このことは、都市基盤整備の当事者が行政であるわが国においては違和感が少ないように思われがちであるが、財政制約による事業費の抑制といった行政側の都合と市民の意識とのギャップを取り扱いにくいように思われる。また、本稿で明らかにしたように、地域間の整備水準格差というギャップについては、このモデルでは表に現れてこないために、各地域別のサービス提供者とサービス利用者限定した議論とならざるを得ない側面も持っていることが課題として指摘される。

(3) 今後の都市基盤整備の方向性

本研究で得られた知見を踏まえた都市基盤整備の方向性は次の通りである。

厳しい財政運営の中で都市基盤整備に対する制約感を余儀なくされている行政職員と、安心・安全で快適な生活など多様な要望を求める一般市民との間では、都市基盤について概ね整備が進んでいるという認識には大きな差異がみられないこと(ギャップ1)、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こと(ギャップ2)、北陸地域に比べて整備水準の低い東海地域の一般市民が必ずしも整備水準の向上を望んでいるわけではないこと(地域比較)、などが比較分析の結果明らかになったことから、今後は施設や地域の偏りを是正する視点にたつて、急がずにじっくりと取組むことが求められる。

都市基盤整備を進めるにあたっての、行政と市民との合意形成については、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(ギャップ1)、外部コミュニケーションとしての学術団体の役割に対する期待が行政側と市民側では異なること(ギャップ4)、など双方の意思疎通が十分であるとは必ずしも言えない状況にあるなかで、行政側に提案の責務があることについて

は双方の意向が一致していること(ギャップ1)、行政職員と一般市民の間で幹線道路、下水道、自転車道等の都市基盤の種類によって整備意向が異なること(ギャップ5)などから、市民側が自らの要求を具体的な形で提案できるような支援が行政側に求められるとともに、行政側から市民側に対する不断の情報提供や行政側・市民側相互の意見交換を重ねることで、コミュニケーションギャップの改善に努めることが求められる。

(4) 今後の課題

本研究を発展させるための課題は次の通りである。

本研究ではサービス水準の認知対象エリアを県と同一県内の政令市や市としたことから、重複した地域に対する市民意識を把握した可能性があるため、認知対象エリアの設定を厳格にする必要がある。本研究ではギャップの有無は把握できたが、そのギャップを生む要因についても把握できるように、意識調査項目を検討する必要がある。

謝辞

本研究の実施にあたり、中部7県の行政職員および市民の方々には多大なるご協力をいただいた。ここに記して深甚なる謝意を表するものである。

補注

- (1) 日本都市計画学会中部支部に設置されている「都市計画行政における官学連携研究会」平成17年10月から平成20年11月まで7回開催
- (2) 名古屋産業大学・金沢大学・福井大学・岐阜大学
- (3) 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; 竹内伝史岐阜大学教授)」の一部として実施されたものである。
- (4) 政令市を除く市町村として都市計画区域を有する市町村全てを対象とした。
- (5) 一般市民対象意識調査における配布数の設定にあたっては、行政機関には各県・政令市あたり100票、上記(2)の大学には福井大学・金沢大学200票、岐阜大学60票、名古屋産業大学100票の配布を依頼した。
- (6) 国土交通省の地方整備局職員に対しては、本研究の対象地域(中部; 岐阜・静岡・愛知・三重、北陸; 富山・石川、近畿; 福井)のみを対象地域とするように求めた。

参考文献

- 1) 林 亜夫; 世論調査にみる公共施設整備要望と公共施設整備

- 水準, 都市計画論文集 No.27, pp181-186, 1992
- 2) 栗原真行・青木俊明; 社会資本政策に対する住民の意識構造, 都市計画論文集 No.36, pp907-912, 2001
 - 3) 和田和香・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, 都市計画論文集 No.37, pp325-330, 2002
 - 4) 青木俊明・栗原真行・山下武宣; 社会資本整備に対する住民ニーズの把握, 都市計画論文集 No.37, pp997-1002, 2002
 - 5) 植村哲士; 社会資本整備の水準を考える - 公共サービスのサービス水準とサービスギャップ分析 -, NRIパブリックマネジメントレビューVol.26, 2005
 - 6) 水野絵夢・羽鳥剛史・藤井聡; 公共事業に関する賛否世論の心理要因分析, 土木計画学研究・論文集25(1), 2008
 - 7) The National Asset Management Steering (NAMS) Group; International Infrastructure Management Manual - Version3.0, 2006
 - 8) A.Parasuraman, Valarie A.Zeitaml, Leonard L.Berry; A conceptual model of service quality and its implications for future research, Journal of Marketing Vol.49(Fall 1985), pp41-50

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 -

加藤 哲男**

本研究は, 社会基盤整備の供給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意識調査に基づき, 認識のギャップの実状を明らかにすることにより, わが国の社会基盤整備の進むべき方向を示唆することを目的とするものである。比較分析の結果, 行政職員は一般市民より基盤整備水準を低く意識する傾向にあり, 基盤整備志向が強いこと, 基盤整備実績と基盤整備水準認知の評価値の相関関係が行政職員には認められたが, 一般市民には認められなかったこと, 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, 自転車道で差異があること, などが明らかとなった。

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

By Tetsuo KATO**

This Paper aims to suggest a direction of the infrastructure improvement of our country, by clarifying the gap of consciousness concerning infrastructure between citizens and public clerks. As the result of comparison analysis, following things were obtained. Public clerks show the tendency to consider the improvement level lower compared with citizens. The correlation between the improvement level consciousness and the improvement results is not admitted in citizens but admitted in public clerks. The singular distinction is admitted in the consciousness of citizens and public clerks in the arterial road, drainage, and the bike path.
