

土佐山田町都市計画マスタープラン策定過程における パブリック・インボルブメントの認知と評価

(要旨)

高知工科大学大学院工学研究科基盤工学専攻社会システム工学コース

1075050 田村 幸士

1 本研究の背景と目的

1992年の都市計画法の改正、1997年の河川法の改正により、住民参加が制度化され、計画策定過程への住民の理解と参加・参画が必要となっている。

しかし、一方では、多くの市町村は住民参加・参画への知識・経験・技術等の不足により、従来型の形式的参加に留まっているのが現状であり、これからは、計画主体側からの積極的なPI活動が強く求められる。

また、近年、行政と住民のパートナーシップによるまちづくりが各地で進められている。しかし、その過程でのパブリックインボルブメント(以下、PIという))活動については実施例も少なく、いまだ試行錯誤的であり、体系化されたものとはなっていない。そこで、PIを社会技術としてシステム化・体系化し、システム(制度)として確立する道筋をつくる。する必要がある。本研究は、土佐山田町都市計画マスタープラン策定過程における一連のPI活動の認知と評価について、町住民へのアンケート結果をもとに住民側からの、認知と評価を分析することを目的とする。

2 既往研究の現況

PIの概要及び事例研究や報告については既に多くの研究(大村・屋井他,2001、山中・大谷他1998等)がなされており、PIの評価については増田らなどの研究(増田,1999)が上げられる。

しかし、住民側の視点からのPI評価は少なく、かつ、部分的である。

3 研究の方法

本研究の方法として、参与観察法、アンケート調査、文献調査、を用いる。

4 研究の構成

本研究の構成は、図1に示す通りである。

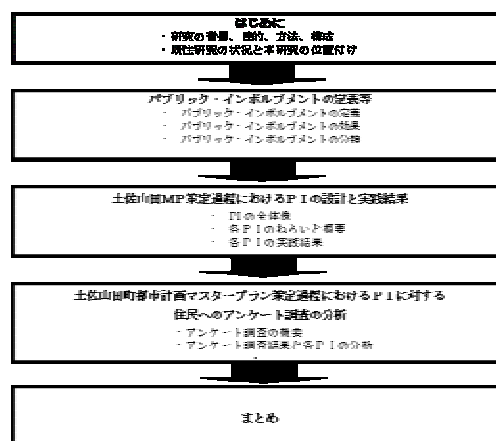


図1 研究の構成

5 パブリック・インボルブメント(PI)の概要

5.1 パブリックインボルブメントの定義

パブリック・インボルブメントを定義するにあたっては、「パブリック」と「インボルブメント」に分けて定義すると分かりやすい。「インボルブメント」とは、「パブリックを計画に巻き込む」ことと考えられる。つまり、自発的にパブリックが計画に参加することばかりではなく、計画に対して無関心なパブリックに対しても働きかけるという意味を含む。「パブリック」とは、広い概念としては公衆であり、利害関係のある住民、計画に対して無関心な住民(サイレントマジョリティ)、コミュニティ(地域的つながり、社会的つながり)、企業、公的機関(行政)を含む。

以上を考えると、パブリック・インボルブメントとは、「公共事業の計画策定手続きにおいて社会的公衆の情報共有と計画の合意形成を目的としたシステム(手続き)の総称」という定義(山中・大谷他,1998,p96)が適しているといえる。

5.2 パブリック・インボルブメントの効果

PI の効果を整理すると以下の 4 点にまとめることができる。

- 合意形成をより円滑に進めることができる。
- 関係者の共同作業により計画をより良いものにできる。
- 施設への愛着・愛情を増すことができる。
- 公共事業への透明性・妥当性を示すことができる。

5.3 パブリック・インボルブメントの分類

パブリック・インボルブメントの効果を対象の広さと参加の深さに分けると、3 つに分類（山中・大谷他,1998,P114）することができる。（図 2）

「公表」

計画策定を住民に周知することを目的としている

「協議」

住民の意識や意向を把握することを目的としている。

「参画」

計画や設計のプロセスにおいて、少数の市民や関係者が直接参加するような機会を設け、計画に意見を反映させることを目的としている。

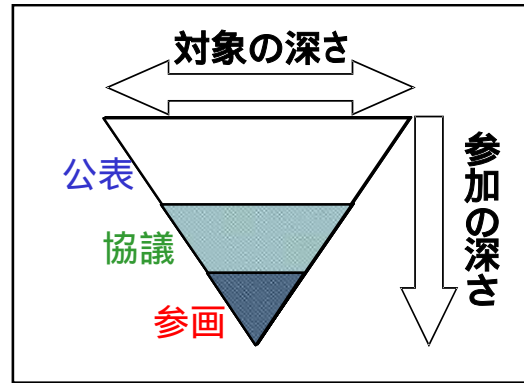


図 2 PI の対象と参加の関係

6 土佐山田町都市計画マスタープラン策定過程における PI の実践結果

6.1 PI の全体像

土佐山田町都市計画マスタープラン（以下、土佐山田MP という）策定過程で行われた PI 活動を「公表」「協議」「参画」ごとに分類すると表 1 のとおりであり、「公表」は 7 項目、「協議」は 4 項目、「参画」は 3 項目の合計 14 項目となる。

6.2 PI の実践結果

土佐山田MP 策定過程において実施した各 PI の結果を参加者や使用した媒体等をまとめた。（表 2）

表 1 土佐山田 MP 策定過程における PI

分類	項目	結果
公表	土佐山田MP策定委員の公募	町広報誌に1回の掲載 ・A4版紙面の1/3程度 応募者 2名 男性1名 女性1名
	土佐山田MP策定委員の公募策定委員会結果報告	町広報誌に第1回土佐山田MP策定委員会結果報告記事を掲載 (2003年7月号)
	高知新聞による土佐山田MP記事の掲載	2003年7月10日朝刊に掲載
	都市計画の話	町広報誌にて合計11回の連載 2003年6月号～2004年11月号
	地区別まちづくりWSのお知らせ	お知らせ公報2003年7月号 広報誌2003年8月号 お知らせ公報2003年8月号
	土佐山田MPホームページ	2003年5月21日開設 アクセス集約1000名
	勉強会(まちづくり講座)	2003年5月～2004年2月の間に合計9回開催 委員に直接文書にてお知らせ 土佐山田MPHP上にてお知らせ
協議	意見募集/パブリックコメント	応募意見数は0件
	質疑WS(第1回土佐山田MP策定委員会)	委員に直接文書にてお知らせ
	発表会WS(第2回土佐山田MP策定委員会)	地区別まちづくりWS参加者と委員に直接文書にてお知らせ 町広報誌に1回掲載
	作文募集	各小・中学校からのお知らせ
参画	良いと発見WSあ(第1回地区別まちづくりWS)	104名
	計画づくりWS(第2回地区別まちづくりWS)	98名
	土佐山田MP策定委員会WS 第3回～第5回土佐山田MP策定委員会	第3回土佐山田MP策定委員会への参加者は15名 第4回土佐山田MP策定委員会への参加者は16名 第5回土佐山田MP策定委員会への参加者は18名

表 2 土佐山田 MP 策定過程における PI の実践結果

分類	項目	目的
公表	土佐山田MP策定委員の公募	これまで委員会の委員は、各種住民組織・団体等の役職者・学識経験者などを中心に構成されてきたが、これからは、計画策定過程に、意見を持つ住民が参画し、より良い計画とつくるための委員構成にすること
	土佐山田MP策定委員の公募策定委員会結果報告	土佐山田MP策定委員会の討議内容等を知ってもらい意見を出してもらうこと 委員会の透明性・公開性を確保すること
	高知新聞による土佐山田MP記事の掲載	マスコミを利用して、土佐山田MP策定の周知を図ること
	都市計画の話	住民に都市計画について基礎的な知識を持ってもらうこと
	地区別まちづくりWSのお知らせ	地区別まちづくりWSへの参加者を募ること まちづくりWSについて周知を図ること
	土佐山田MPホームページ	土佐山田MP策定過程における全ての情報を掲載・公開することで、より広く住民に情報を提供し、住民の知識や認識を深めてもらうこと
	勉強会(まちづくり講座)	委員・行政者に都市計画についての知識を深めてもらい、委員会での議論の質を高めること
協議	意見募集/パブリックコメント	計画策定初期の段階から、自由な意見やアイデアを募り、計画案により多くの住民の意見を反映させること
	質疑WS(第1回土佐山田MP策定委員会)	土佐山田MP策定に関する基礎的情報の共有
	発表会WS(第2回土佐山田MP策定委員会)	地区別まちづくりWSの結果報告と討論
	作文募集	小・中学生にまちづくりに関心を持ってもらうこと
参画	良いと発見WSあ(第1回地区別まちづくりWS)	
	計画づくりWS(第2回地区別まちづくりWS)	土佐山田MP策定にあたって、住民の潜在的・顕在的ニーズを引き出し、計画案に反映させること
	土佐山田MP策定委員会WS 第3回～第5回土佐山田MP策定委員会	計画案報告による討議を行い、計画案の内容をよりよいものにする

7 アンケート調査の概要

7.1 アンケート調査の目的

本アンケート調査は、土佐山田MP策定過程において実施したPI活動に対する住民の認知と評価を調査することを目的とする。

7.2 アンケート調査の設計概要

アンケート調査概要は下記のとおり。

調査方法：郵送調査法

調査期間：2004年3月1日～13日

調査対象者

- ・全数調査《土佐山田町全戸配布（6,855世帯）》
- ・土佐山田町在住の18歳以上

7.3 アンケート調査項目

アンケート調査項目は合計42の設問を設けた。

(表3)

表3 アンケート調査における設問の分類と項目等

分類	項目	設問数
回答者の属性	・属性(性別、年齢、職業、居住地区、居住年数) ・まちづくりへの関心の有無 ・居住地の法的土地利用に関する認識	5
土佐山田MPとまちづくり	・まちづくりへの関心の有無 ・居住地の法的土地利用に関する認識	3
土佐山田MP策定委員の公募	・広報誌による土佐山田MP策定委員公募の認知 ・まちづくりに関する委員公募への応募意向 ・まちづくりに関する委員公募に応募しない理由	3
土佐山田MP策定委員会	・委員会における議論聴への意向 ・委員会議論結果への関心 ・印刷資料「パン」の認知 ・居住地区における地区委員の認知	6
都市計画の話と高知新聞による記事の掲載	・広報誌への接触頻度 ・広報誌における委員会結果掲載の認知 ・都市計画の話への接触頻度 ・都市計画の話を取り扱った記事の有無 ・高知新聞における土佐山田MP策定記事の認知	5
地区別まちづくりWS	・地区別まちづくり(WS開催のお知らせ)の認知 ・まちづくり(WS)の認知 ・地区別まちづくり(WS)以前での「まちづくり(WS)参加の有無」 ・地区別まちづくり(WS)開催の認知 ・地区別まちづくり(WS)への参加の有無 ・地区別まちづくり(WS)に参加しなかった理由	6
発表会WS	・発表会WS開催の認知 ・発表会WS開催情報入手手段 ・発表会WSへの参加意向	3
インターネットによる情報公開と意見募集	・インターネット利用によるホームページへのアクセス経験 ・インターネットの利用場所 ・インターネットの利用頻度 ・土佐山田町後援ホームページへのアクセス経験 ・土佐山田MPホームページへのアクセス経験 ・ホームページ上での意見募集の認知 ・意見募集に書き込まなかった理由	8
小・中学生を対象とした意見募集	・小・中学生を対象とした作文募集の認知 ・小・中学生を対象とした作文募集への応募意向	2
勉強会(まちづくり講座)	・勉強会(まちづくり講座)の認知 ・勉強会(まちづくり講座)への参加意向	2
合計		42

7.4 アンケート調査結果

回収数と回収率、有効回答率等

- ・回収数は783部
- ・回収率は10.9%
- ・有効回答数は687部
- ・有効回答率は10.0%

サンプル誤差

本アンケート調査のサンプル誤差を下記に示す。

$$= k \sqrt{\frac{N-n}{N-1} \times \frac{P(1-P)}{n}}$$

N：6,855（母集団）

n：687（サンプル数）

P：（母集団の比率）

k：1.95（信頼率95%）

回答率(P)	15%or85%	30%or70%	50%
サンプル誤差()	±2.5%	±3.2%	±3.5%

アンケート回答者の属性

アンケート回答者の属性を下表に示す。(表4)

表4 アンケート回答者の属性

	回答者の属性		
	度数(名)	%	
性別	男性	345	50.2
	女性	323	47.0
	N.A	19	2.8
年齢	10代	2	0.3
	20代	20	2.9
	30代	45	6.6
	40代	112	16.3
	50代	150	21.8
	60代以上	356	51.8
	N.A	2	0.3
職業	事務系勤労者	65	9.5
	技術系勤労者	58	8.4
	労務系勤労者	18	2.6
	販売・サービス系勤労者	27	3.9
	会社・団体等の管理職	31	4.5
	自営	56	8.2
	農業	106	15.4
	不動産経営	6	0.9
	主婦	151	22.0
	学生	8	1.2
	無職を含むその他	151	22.0
N.A	10	1.5	
居住地区	山田	274	39.9
	舟入	96	14.0
	樋目	120	17.5
	片地	85	12.4
	佐岡	22	3.2
	香長	50	7.3
	平川	14	2.0
居住年数	新築	17	2.5
	N.A	9	1.3
	5年未満	32	4.7
	5年以上10年未満	37	5.4
	10年以上20年未満	55	8.0
	20年以上30年未満	92	13.4
	30年以上	466	67.8
N.A	5	0.7	

8. PIに対するアンケート調査の分析

8.1 委員公募PI

1) アンケート結果

委員公募は、広報誌に1回の掲載で30.3%の認知を得ることができた。また、年齢が高くなるにつれ、委員公募を知っていた人の割合も高くなる。これは、年齢が高くなるにつれ、広報誌の接触頻度も高くなるということに起因している。したがって、50代以上に比べて、40代以下の認知が低い。

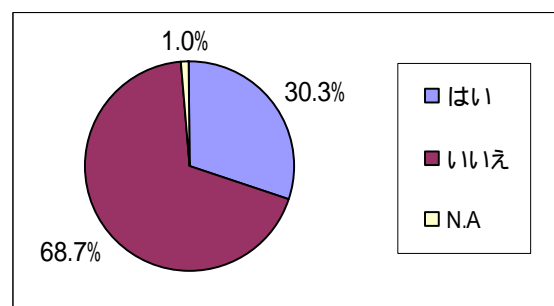


図3 土佐山田MP策定委員公募の認知度

今後、まちづくりに関わる委員公募がある場合に、応募する人は14.8%と多く、20代や40代の中で応募する人の割合が高い。また、応募する人の中で、土佐山田MP策定過程における委員公募を知っていた人は31.4%、知らなかった人は68.6%である。土佐山田MP策定過程での委員公募の認知に関わらず、今後のまちづくりに関わる委員公募への応募意向は約15%である。したがって、認知を高めることで、応募者を増やすことができると考えられる。

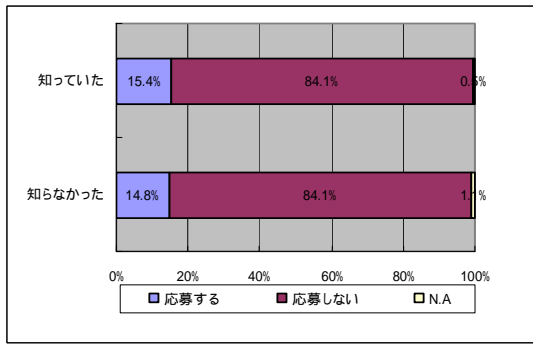


図4 委員公募の認知と今度のまちづくりに関する委員公募への応募意向

今後、まちづくりに関する委員公募がある場合に応募する人は14.8%、応募しない人は81.2%である。応募しない主な理由としては、「仕事が忙しい」「自分の意見が反映されると思わない」「人前で意見を言うのが苦手」「平日は忙しい」などが挙げられた。一方で、応募しない人の中で、土佐山田町のまちづくりに関心を持っている人は79.4%である。したがって、応募しない人の理由を取り除くことで、委員公募への応募者を増やせる可能性がある。

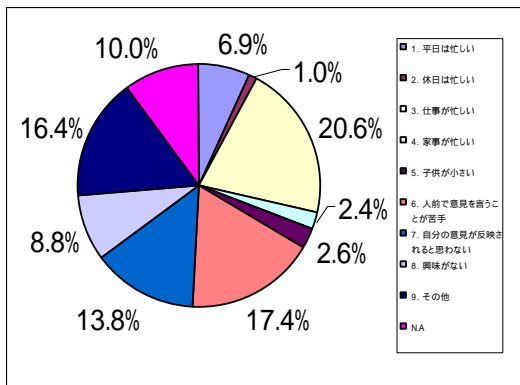


図5 まちづくり委員に応募しない理由

2) 改善策

広報誌だけでは十分に周知を図ることができないことから、広報誌だけではなく、新聞やHPなど、さまざまな媒体を利用して、参加・参画を呼びかける。

委員会に公募委員が参画することの趣旨を正確に理解されていないことが考えられることから、委員公募を行う場合は、意見が反映させる方法（WS等）をわかりやすく明確に伝える。

土佐山田MP策定委員会は、ほぼ平日に開催したが、そのことを公募時に公表していない。したがって、委員会を休日に行うことを公募時に公表する。

土佐山田MP策定委員会は、ワークショップ手法を用いて行ったが、そのことを公募時に公表していない。したがって、委員会では、ワークショップ手

法を用いることを公募時に伝える。

8.2 委員会結果報告PI

1) アンケート結果

委員会での議論結果を知りたい人は61.6%である。また、50代以上に比べて、40代、30代の中で委員会での議論結果を知りたい人の割合が高い。一方では、50代以上の世代に比べて、40代以下の世代では、町政が住民の声を反映していないと感じている人が多い。

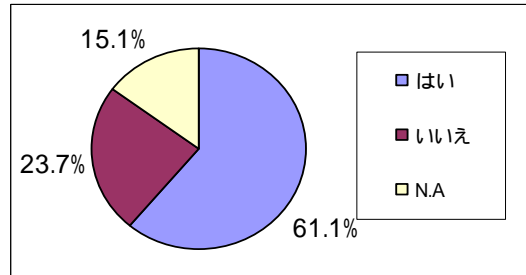


図6 委員会での議論結果に対する住民の意向

広報誌による第1回土佐山田MP策定委員会結果報告記事を知っていた人は27.4%である。また、委員会での議論結果を知りたい人の中で、広報誌による第1回土佐山田MP策定委員会結果報告記事を知っていたのは31.7%である。したがって、広報誌に1回のみ掲載で、委員会結果を知りたい人の約3割の人の認知を得ることができる。つまり、広報誌を利用した第1回土佐山田MP策定委員会結果報告記事の認知は、広報誌への接触頻度が高い年代ほど高い。

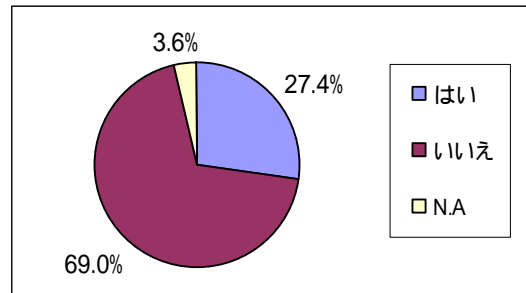


図7 広報誌による第1回土佐山田MP策定委員会結果報告記事の認知度

高知新聞による土佐山田MP記事を知っていた人は25.2%である。どの年代の中でも高知新聞による土佐山田MP策定記事を知っていた人は20%を上回る。これは、広報誌に比べ、年代によって認知にばらつきが少ない。また、委員会結果を知りたい人の中で、高知新聞による土佐山田MP記事を知っていた人は31.4%と、広報誌とほぼ同等の結果が得られた。

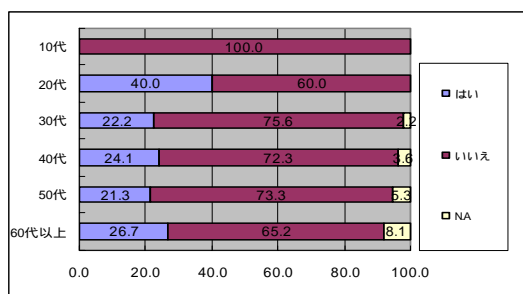


図8 年代別に見た高知新聞による「土佐山田MP策定」の記事に対する認知度

委員会での議論結果を知りたい人の中でインターネットを利用してホームページを見ている人は25.0%（105名）である。また、土佐山田町でインターネットを利用してホームページを見ている人は20.1%である。ちなみに、四国地方のインターネットを利用した世帯員がいる割合は31.9%であるのに対して、土佐山田町ではまだまだ低い。一方で、委員会での議論結果を知りたいというインターネット利用者の中で土佐山田町役場ホームページにアクセスした人が48.6%（51名）であるのに対し、土佐山田MPホームページを見た人は14.3%（15名）にとどまっている。

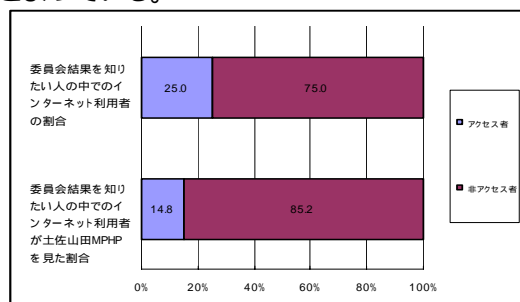


図9 委員会結果を知りたい人の中でインターネットを利用している人が土佐山田MPHPを見た割合

2) 改善策

委員会の結果報告は、土佐山田MPHP上では毎回行ったが、町広報誌においては1回のみであった。したがって、これからは、委員会での議論結果は、毎回委員会開催後すぐに、わかりやすく知らせることや、広報誌による委員会結果報告は、掲載する回数を増やすなどの工夫を行う。

50代以上に比べて、30代・40代の中で委員会での議論結果を知りたい人の割合が高く、広報誌だけでは不十分である。一方で、広報誌とは異なった人の認知が得られた。したがって、広報誌だけではなく、20代～40代の接触頻度が高い媒体を利用して、より広く住民への周知を図ることや、委員会結果を掲載する媒体は、高知新聞等のマスコミを積極的に利用して行う。

インターネットを利用してホームページを見ている人に、土佐山田MPホームページの存在が知られていない。また、土佐山田町役場HP内で十分な情報提供ができていないということが考えられる。したがって、

土佐山田MPHP内で、委員会での議論結果を公開していることを他の媒体を用いることで周知を図ることや、土佐山田町役場HP内で委員会での議論結果を公表していることを、わかりやすく知らせる工夫を行う。

8.3 都市計画の話PI

1) アンケート結果

「都市計画の話」を読んだ人は58.5%である。また、「都市計画の話」を4～6回以上読んだ人は31.6%である。読んだ人の7割以上に良い評価を受けた。このことから、基礎的な知識を持ってもらうことができたと考えられる。一方で、30代、40代の中で、「読んだことがない」人が5割を超えた。これは、広報誌への接触頻度は、年齢が高くなるにつれ高くなる傾向があることに起因する。

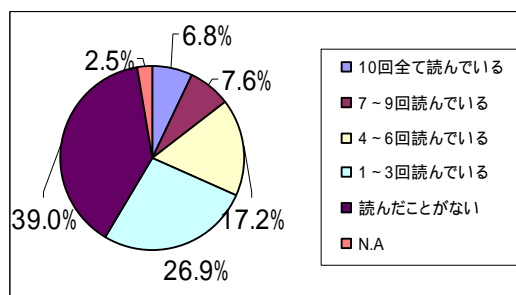


図10 「都市計画の話」への接触頻度

2) 改善策

若い世代に「都市計画の話」は読まれていない。したがって、20代～40代の接触頻度が高い媒体を使って連載することが重要であるが、20代～40代の接触頻度が高く、連載できるような媒体が見つからないことが課題である。

8.4 勉強会PI

1) アンケート結果

今後、まちづくりに関わる勉強会が開かれた場合に参加するという人は28.2%である。また、どの世代の中でも、参加するという人が20%を上回る。一方で、参加するという人の中で、「都市計画の話」をあまり読んでいない人や、全く読んでいない人が56.2%を占めた。

2) 改善策

土佐山田 MP 策定過程で行った勉強会では、対象者を委員や行政者に絞って行ったため、住民に閉じられた勉強会であった。このことから、今後は、住民に勉強会の開催を公報し、テーマや開催日時を明確にして、広く参加を呼びかける。

8.5 ホームページ PI

1) アンケート結果

インターネット利用者の中で、土佐山田 MPHP にアクセスした人は 10.1%、全体の 2.0% (17 名) と少ない。また、土佐山田町役場 HP にアクセスした中で、土佐山田 MPHP にアクセスした人は 25.8% (66 名) である。一方で、土佐山田町におけるインターネットを利用した世帯員のいる割合は 20.1% である。しかし、インターネット利用者の中で、土佐山田町役場 HP を見ているのは、47.8% と他の自治体と比べても高い。ちなみに、日本におけるインターネット利用者は毎年増加しており、2004 年現在では、対前年比 10.5 ポイント増の 54.5% に増加している。また、四国地方におけるインターネットを利用した世帯員がいる割合は 31.9% (対前年比 4.7 ポイント) である。

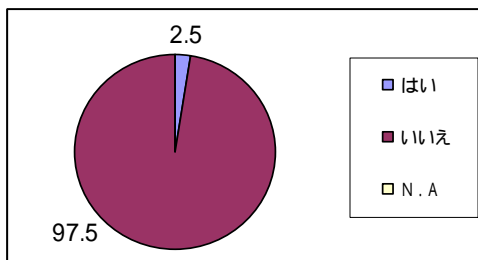


図 1.1 土佐山田 MP ホームページを見た人の割合

2) 改善策

ホームページ開設を住民に対して十分に知らせていないことから、広報誌に 1 回だけでなく、継続して知らせること。また、広報誌や新聞など、様々な媒体を利用してホームページの開設を知らせる。

8.6 意見募集 PI

1) アンケート結果

土佐山田 MPHP にアクセスした中で、意見募集を知っていたのは 82.4% (14 名) である。これは、HP 内で意見募集を行っていることをわかりやすく知らせることができたといえる。しかし、応募意見数は 0 件である。意見を書き込まなかった理由としては、「書き方がわからなかった」「意見が反映されると思わなかった」などが挙げられた。ちなみに、神奈川県大和市 MPHP では、住民にわかりやすく表現された地区の将来像や整備方針を公開し、約 1 年間で 306 件の意見応募があった。

2) 改善策

計画策定初期の段階から自由な意見アイデアを募り、計画案により多くの住民の意見を反映することをねらいとしたが、素案を公開や、具体的なテーマを設定しなかったことで、意見を書きにくかったことが考えられる。したがって、意見募集では、素案を公開や、具体的なテーマを設定するなどの工夫を行う。

また、意見対応の場をあらかじめ示しておかなかったために、意見を言うだけの場になってしまった。したがって、意見対応のページをわかりやすく設け、住民から出された意見がどのように扱われたのかを示すことが重要である。

9. まとめ

1) PI (公報) について情報・媒体別に認知の計測ができた

PI は、情報伝達 (おしらせ) や情報提供等、その重要性から多くが取り組んでいる。また、その媒体は広報誌、新聞などである。しかし、これまでそれがどのくらいの人々に伝わっているのかは不明であった。そこで、土佐山田町の全世帯 (20 才以上の 1 人) にアンケート調査をすることによって、広報誌による PI の認知は広報誌への接触頻度が高い年代ほど高いといった、媒体別の特性 (年齢別など) がわかった。

2) 実施した PI の問題点が明確となり改善点が整理できた

これまでは、計画主体側から見た PI の問題点や改善策は整理されてきた。しかし、PI に巻き込まれる住民側からの視点から PI の問題点や改善策をまとめた研究はなかった。そこで、本研究におけるアンケート調査によって各 PI の認知と評価が定量的に捉えることができた。また、分析の結果、出された課題に対して住民側から見た PI の改善策を、知らせるべき内容や媒体の利用方法などによって整理できた。

引用・参考文献一覧 あいうえお順

- ・大村・屋井他, (2001), 欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント, ぎょうせい
- ・増田・竹下, (1999), 住民参加による都市計画マスタープラン策定の課題と評価 - 策定事例を通して -, 日本建築学会大会学術講演梗概集
- ・中山・大谷他, (1998), 四国地方における PI 導入に向けての事例研究と課題, 土木学会四国支部