

行政計画と市民参加

松江市歩道整備計画における社会調査と市民参加

小林久高・高田俊哉・田中寛敬・森脇 剛¹

Administrative planning, social survey and citizen participation

Hisataka KOBAYASHI, Toshiya KOHDA,
Hironori TANAKA, Tsuyoshi MORIWAKI

1 はじめに

行政が計画を策定・実施する上で「市民参加」が重要視されてきている。行政計画やその実施の方法が、市民の意識とズレていたり、乖離していたり、さらにときには反対方向を向いていたりすることがあるという現実を直視し、それを乗り越えるために市民参加が必要とされているのである。行政が目指す将来像と市民が目指す将来像が一致してはじめて、行政は市民のための施策を提案することができ、市民は社会的経済的な制約や誘導を受け入れることができる。最近では、まちづくり団体や環境保護団体等のNPO、NGOが、市民と行政との意識のズレや乖離の解消に一役買い、共同提案的な新たな施策の運用が生じてきている。

「参加」と同様最近重要視されているのは「公開」である。公開が求められているのは、計画策定過程の不透明性、事業実施の必要性への疑問が生じ、行政施策全般に対する説明責任が強く求められているためである。情報公開は、市民による行政施策の監視を意味するが、他方、より積極的に考えれば、施策への建設的提案を市民が行ないうる土壌を形成

する契機ともとらえることができる。情報公開は市民参加の基礎でもある。

このように参加や公開が重要視される背景には、戦後の経済成長の陰りがあることはいうまでもない。右肩上がりの経済成長時、行政は市民の要望に、中央政府は地方自治体の要望にほとんど応えることができた。しかし、経済成長の鈍化・停滞はこれらを困難にした。必然的に、市民主導、地方自治体主導にならざるを得なくなったのである。市民は、税金が自分達のお金であることに気づき、自らの意思に基づいてまちづくりに主体的に関わる権限（市民参加と情報公開）を求めるようになった。同様に、地方自治体も中央政府にまちづくりに関する権限を求めるようになったのである。右肩上がりの経済成長は、都市圏集中型の経済成長とも読み取ることができる。都市圏集中型の経済成長は、地方の過疎化を招き、地域コミュニティ活動の崩壊を招いた。しかしながら他方で、地縁にとらわれず、目的を共有して活動する「新たな知縁コミュニティ」活動の活発化が都市圏を中心に生まれた。地域活動の主体の質的变化が始まったのである。そしてこの知縁活動は、都市部から地方への広がりをみせた。このよう

な市民主導，地方自治体主導，地域コミュニティの質的变化は，行政計画に求められる内容にも変化をもたらした。

この時代において行政に求められることは，正確な情報収集，情報公開，市民との情報共有，市民参加，効率的な事業執行である。そこでは，市民は単に要望・陳情・監視するだけの主体ではない。そうではなく行政施策全体に対する建設的提言をする主体とされるのである。以下では，このような問題意識の下に松江市で行なわれた「松江市歩道整備計画策定事業」の内容を紹介しよう。正確な情報収集，情報公開，市民との情報共有，市民参加，効率的な事業執行といったことがどのように有機的に関連しているのかを検討することも本稿の課題である²。

2 計画の必要性和計画策定過程の特徴

2.1 これまでの道路整備

道路には国道のような幹線道路から住宅地内道路のような生活道路までである。一般的な道路整備の手続きは以下のとおりである。まず，幹線道路と呼ばれる高規格の道路整備は，地域への影響が広範囲かつ大きいため，計画策定からその執行までの手続きを規定する法律に基づいて行われる。例えば，都市計画道路（国道，県道または4車線以上の道路）を整備する場合，計画原案の策定，公聴会の開催，計画案の縦覧，計画の決定，事業の実施という都市計画法で担保された「参加」や「公開」の手続きがある。都市計画法の手続においては，計画原案は行政によって策定されるのであり，市民が原案作成に参加することはほとんどない³。このような幹線道路の計画原案の策定上の特徴は大きく3つある。

第1に，整備することを前提に計画が策定されること，第2に，行政主導で計画が策定されること，第3に，国への説明を前提に計画が策定されることである。

一方，生活道路の整備は，地域への影響が限られた範囲でありかつ小さいため，全体計画や道路計画を策定する法律上の規定はない。地元の要望に合わせた整備が中心である。一見，生活道路の整備は，地元の意思決定により進められるため，幹線道路整備に比べて市民主導型に見える。しかしこれは，いわゆる陳情型行政の典型ともいえ，行政区全体を眺めた政策的なものとは言い難い。また，選定の透明性や事業の効果等にも問題を残す場合がある。時代に求められるのは住民に開かれた効率的で計画的な整備，新しい地域コミュニティ活動にも対応した道路整備なのだが，生活道路の整備はこれらの点から見て疑問も多い。このような生活道路整備が一般住民に周知されるのは工事説明会のときである。そこでは「〇月にここで，このような道路整備を行います。ご理解ください」などと，行政がすでに定めた計画の結果のみが知らされる。これに比べると，幹線道路の策定過程のほうが，手続の法的担保が明確な分だけ透明性が高くていいという考えもありうる。

2.2 歩道整備計画の必要性

以上のような道路整備の手続きは，松江市でも同様であった。松江市の生活道路整備の場合，地元からの意見が集約された要望書（市の指定様式）が提出されており，これを受ける形で整備が進められていた。要望書制度は，従来，個別に様々な様式で受け付けていた土木工事関係の要望を，地元の合意形成の上で，一定の手続きで提出するように求めた制度であり，1997年度に導入されたもので

ある。手続が規定されたことにより、土木工事箇所選定の透明性が向上し、要望書提出時期に、地域で会合が開かれる等まちづくり活動が活発化し、一定の効果が得られた。しかしながら、問題点も明らかとなった。それは大きく3つに分けられる。

第1の問題点は、市民からの問い合わせに対する行政の回答の内容が、しばしばわかりにくいものになるということである。工事を行うことが決まっている場合の行政の回答は比較的明確である。しかし、工事を行わない場合の回答は「当面の間は現状で対応して下さい」「予算の制約上困難です」等となり、対応する時期、対応できない理由等が伝えられていないのである。第2の問題点は、判断基準や手続が明確でないことである。工事を行うか否かは、職員の経験則に委ねられている。恣意的な判断が行われているとは思えない。しかしながら、判断基準が市民のそれと一致して初めて、市民は回答を受け入れることができるのであり、それを明確化するとともに両者に乖離やズレがないか常に検証する必要がある。残念ながら検証は行われていなかった。第3の問題点は、判断にたいするブレが生じることである。不可と回答した内容でも有力者の声などにより「ギリギリの判断」が下されることがあった。

このようなことが生じるのを、単に「行政のお役所仕事」、「住民エゴ」、「有力者のごり押し」とかたずけるのは簡単である。しかし、問題の本質はもっと深いところにあると考えたほうがいい。行政の回答が不完全になるのは、全道路についての情報が詳細に蓄積されていなかったことと、整備についての判断基準が明確でなかったところに原因を求めるべきだろう。住民エゴや有力者のごり押しと見られる行動も、実は、（そもそも存在しない

ので）市域全体の道路情報や整備の判断基準が公開されていなかったためとも考えられる。自己の地域の整備状況が市域全体と比較してどの程度の状況であるのかわからぬとき、人は地域を守るために自己主張せざるをえないとも考えられる。全体の状況が正確にわかるとき、地域エゴを主張する土壤がなくなるのかもしれない。要望を受けて道路整備を行うという松江市のスタイルには、解決すべき問題点があり、プランを作成して整備を進める必要があった。

歩道についてのプランの策定が求められたのは、その整備を求める声が松江市民全体で非常に高かったことに由来する。古い城下町の面影を残す松江市は、それゆえに歩道整備で遅れるという側面があった。市民はこの遅れを指摘していたのである。様々な市政に関わるアンケート調査や新聞の投書等でも歩道整備を求める声が高く、また社会的要請としてもひとにやさしいまちづくりが求められていた。

こういった要請から、従来の手続きの反省を踏まえた歩道整備のマスタープランを策定する必要があった。そのプランの中では、歩道をどのように整備すべきかという方針が明確に述べられていなくてはならない。また、場当たりの整備を避けるため、歩道をどこから順に整備していくかについての市域全体を考慮した歩道整備順位リストも含めておく必要がある。このリストは、だれでもが納得できるような手続きで作成されなければならない。そして、リストにしたがって着実に整備が進められるように運用の方針もプランの中で述べておく必要がある。こういったことすべてが含まれる歩道整備のマスタープランを作成することが歩道整備計画策定事業に求められていたことである。

2.3 計画策定上の基本方針

行政への市民参加は従来、行政計画決定後の計画実行段階で行なわれるのが主であった。しかし、市民参加を十分に機能させるためには、このタイミングを一つ早くして、意思決定段階である計画策定過程に市民が参加する必要がある。歩道整備計画への市民参加とは、歩道整備のデザイン、形状を参加で決定することではなく、「どこへどのように歩道整備をするか」を参加で決定するということなのである。

意思決定段階に市民参加を求める場合、参加を3つの側面で区別することが有効だろう。第1は「収集する情報への参加」である。すなわち、計画策定に必要となる「歩道に関わる情報・データ」等に、市民意識やニーズが正確に取り入れられていなければならない。第2は「計画策定過程への参加」である。それは、計画策定の手続きの場実際に市民が参加していることを意味する。第3は「情報公開（共有）による参加」である。それは、計画の根拠となった情報・手続き等が広く公開されることにより、計画策定の場に参加していなくても、「意思決定の場」や「決定内容」を監視し、アイデアを提案するという形で、間接的な参加が継続的に保証されるのである。

市民の意識を踏まえた情報をベースに、市民も交えた場で策定手続きを進め、情報を公開して広く市民に説明する。計画策定手続きへ参加できなかった市民とも、情報を共有し、今後のよりよい計画の策定及び実施に向けて、「提案」という形の参加を可能にする。歩道整備計画策定に際して「参加」と「公開」が基本方針とされたのはこのような意味からである。

2.4 市民参加と調査活動

3つの側面の1つ「情報収集における市民参加」について述べよう。市民の意思を反映した計画を策定するためには、十分な情報収集活動が必要になる。歩道整備計画策定に際しては、以下2つに留意して調査が計画された。

第1の留意点は、得ようとする情報と得られる情報源の範囲を整理することである。得ようとする情報については、「広く偏りのない情報—深く細やかな情報」の軸にわけて考える必要がある。計画を策定する際、市民全体がどのような意識を持っているか把握する必要がある一方で、歩道という生活に密着した都市基盤施設を扱う場合は現場の細やかな情報が求められるからである。得られる情報源の範囲については、「市民から自発的に得られる情報—行政の働きかけにより得られる情報」の軸にわけて考える必要がある。まちづくりに対して積極的な市民の声は歩道整備計画策定において傾聴に値するものが多いが、また一方で、発言に消極的な市民の中にも、無視できぬ重要なアイデアが潜んでいるからである。

このような、調査計画策定上の留意点を踏まえつつ、松江市歩道整備計画の策定においては6つの調査が計画された。それらは、(1) 歩道の現況調査、(2) 土木工事関係要望書整理、(3) ヒアリング調査、(4) 市民アンケート調査（設問回答・自由回答）、(5) 歩道をよくするための市民アイデア募集、(6) 市政モニター意見収集であり、それぞれの調査の内容は表1に示される。先の2つの軸との関係は図1に示すとおりであり、網羅的な情報収集がもくろまれていることが見て取れる。

第2の留意点は、汎用性の高い情報収集を

行い、一過性の行政情報としないことである。社会調査は、費用や時間等のコストが高いため、得られた情報は、歩道整備計画策定において十分に分析される必要があり、行政内部で共有される必要がある。また、情報公開の

下での監視や提案等、継続的な市民参加を促すために、わかりやすく利用しやすい情報収集を行う必要がある。各種調査ではこれらのことも重視された。

表1 計画策定にかかわる種々の社会調査

調 査 の 種 類		調査方法・情報収集方法	調査対象者	調 査 内 容
(1) 歩道の現況調査		図上調査, 現地調査	市内全ての道路 (国道, 県道, 市道)	上位計画, 既往計画, 通勤・通学・通院等の歩行者通行状況, 歩道整備延長, 歩道整備率, 歩道の現地状況, 歩道整備予算推移等
(2) 要望書整理		土木工事関係要望書の整理	平成9, 10年度に市へ提出された土木工事関係要望書(1,734件)	歩道整備に関わる50件を抽出, 整理, 現地調査。
(3) ヒアリング調査	小中学校ヒアリング	面接ヒアリング	市内全ての小中学校 (小学校22校, 中学校8校)	通学ルート, 危険箇所, 歩道整備要望箇所等
	障害者施設ヒアリング	面接ヒアリング	肢体, 視覚, 聴覚の各障害者施設, 計3施設	通行ルート, 歩道整備上の要望等
	幼児保護者ヒアリング	面接ヒアリング	子育て支援センター 白鳥クラブ(幼稚園保護者会)	通園ルート, 日常通行ルート, 歩道整備上の要望
	交 番 ヒ ア リ ン グ	面接ヒアリング	市内全ての交番, 駐在所 (8交番, 5駐在所)	歩行者の通行状況, 歩行者事故記録, 歩道整備必要箇所
	観光客アンケート	面 接 調 査	観光客132名	属性, 歩行環境に関する意識等
(4) 市民アンケート調査		郵送配付, 郵送回収	高校生(15歳)以上の市内居住者5,000名, 無作為抽出。 回答者数2,212名 (回収率44.2%, 自由回答欄記入者1,034名)	属性, 歩行環境に関する意識, 歩道整備予算配分に関する市民意識等
(5) 市民アイデア募集		松江市HPへの入力 応募用紙への記入, 回収箱へ投函	誰でも応募可 1ヶ月間募集 34名応募	歩道整備上の問題点, 歩道整備必要箇所, 歩道整備に関わる提案
(6) 市政モニター意見収集		市政モニター制度による意見収集	市政モニター制度登録者 14名	松江市の道路(特に歩道)について

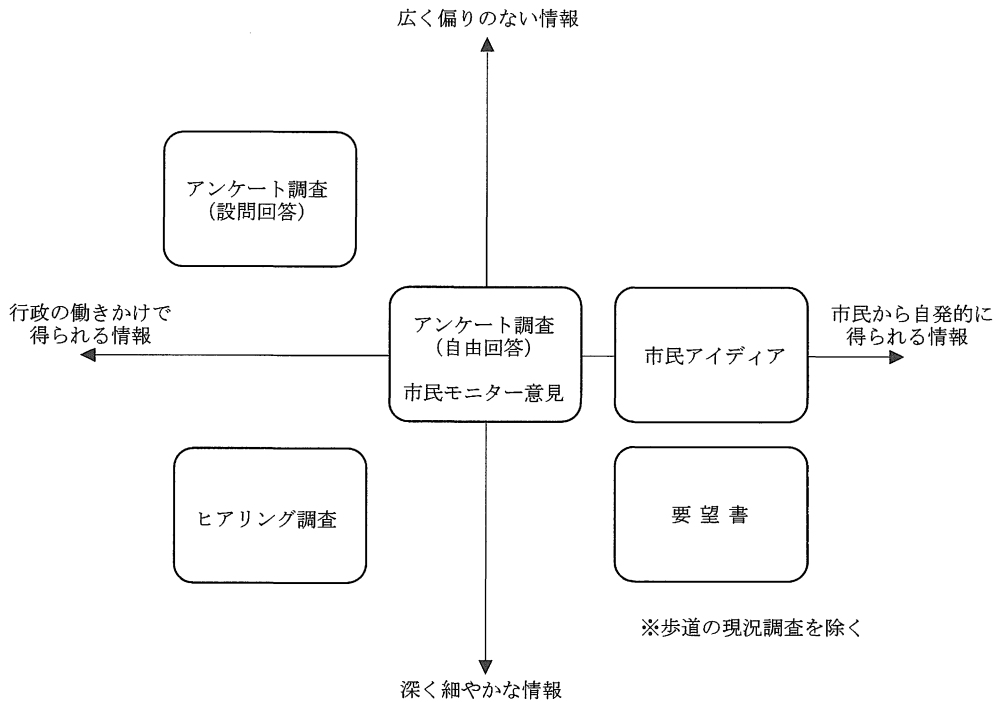


図1 得られる情報の類型

2.5 市民参加と委員会

次に「計画策定過程への参加」について。歩道整備計画では委員会方式により計画策定過程への市民参加が求められた。委員会方式は、計画策定過程への参加で最も一般的なスタイルと言えるだろう。委員会方式による計画策定方法には、次のような批判がある。すなわち、外部の意見を聞いたというアリバイ作りに利用される単なる承認機関であり、具体的内容については行政の自由裁量で決められていると。また、委員構成も、学識経験者と行政関係者だけ、中には、行政内部だけ又は行政関係機関だけで構成されているとの批判もある。

このような批判があることを踏まえ、歩道

整備計画では次のような特徴をもつ委員会が設立された。第1にそれは市民参加型の委員会であり、市民代表6名、専門家（学識経験者）6名、行政機関代表6名、計18名から構成された（歩道整備計画策定委員会）⁴。委員会は、計画策定の主体であり、計画策定における最終意思決定機関である。

この委員会は、当初行政が立てた調査計画をバランスのとれた形にしたり、ワーキンググループの設置を自発的に提案したり、市民アンケート調査票の設問について多くの提案を行ったこと等から、単なる承認機関でない性質を実際にもっていたことがわかる。委員会では市民感覚でのさまざまな提案が行われたが、その中でも特筆すべきは、「市民にと

っては国道・県道・市道の区別はない」という提案だろう。この提案をもとに、市の事業としての歩道整備計画の中で、国道・県道・市道が横断的に検討されることになったのである。

委員会が実質的に機能したのは、委員会運営の方法にもよるだろう。すなわち、アリバイ作りではない実効性のある活発な委員会活動とするため、委員会で出た重要な疑問・要望・提案は、原則として次回委員会までの事務局（行政）への宿題として取り扱われ、委員長・作業機関と協議の上での十分な回答が求められたのである。委員会での行政側の回答は「趣旨を踏まえ検討します」となりがちで、これが単なる承認機関と批判を受ける理由でもあった。次回委員会での実質的な回答が求められたことにより、委員会と事務局（行政）に敵対や萎縮とは異なる建設的な緊張関係が生まれた。事務局（行政）には、次回委員会までに「どこでどのように対応したか」「対応できない場合の代替案はどこか」等を示す資料を自発的に作成する動きが見られた。これは委員会の第2の特徴と言えるだろう。

第3の特徴は、委員会自らがワーキンググループを設置したことである。ワーキンググループは、市民アンケート調査票、観光アンケート調査票、アイデア応募用紙の設計を作業目的としたもので、構成員は自発的な委員会委員よりなる。委員会の作業部会は、一般的に委員が選出された組織、団体等の若手で構成されるが、本委員会の場合、委員自らが作業を担うとの目的で、自主参加による構成員となった。理由があって参加できない委員の意見については、委員会時に意見用紙を配布して意見が募られた。

ワーキンググループでは、計16回に及ぶ議

論が重ねられ、1回のワーキンググループが3時間以上にも及ぶこともしばしばであった（表2）。11回は、市民アンケート調査票の作成に費やされたが、それは、全体の方針を決めるために、市民アンケート調査票で広く偏りない情報を得ることが重要であったためである。歩道整備を進める上で、市民が何を重視して歩道整備を進めるべきと考えているのか等を正確に把握する必要がある、それを確実に行政計画へ反映することが求められたのである。

ワーキンググループの作業は、市民代表委員が市民感覚で設問を提案し、行政が持っている行政情報を提供し、業務受託者であるコンサルタントがこれまでの調査研究で得られた情報を提供し、様々な立場の学識経験者がそのもつ見識を提供し、社会調査の専門家が監修を行い、調査票の精度を高めるというものであった⁵。「協働」を「異なる立場、能力をもった参加者が、目的を共有し、対等の関係で協力し、その目的を達成すること」とするならば、まさにワーキンググループは、市民、学識経験者、コンサルタント、行政の協働作業であった。そして、それを受けた委員会は、計画策定の主体であり最終的な意思決定機関であるという自覚のもとに、シナリオなしに審議を行った。

2.6 市民参加と情報公開

最後に「情報公開による市民参加」について。歩道整備計画における、情報公開（共有）は2つの側面でもとらえられる。1つは、社会調査により収集した情報と策定過程の公開である。もう1つは、策定した計画の公開である。後者は、策定後の取り組みとなるので、その重要性は後述するとして、前者の取り組みについて述べよう。

表2 委員会とワーキンググループの日程

委 員 会			ワーキンググループ					
回	開催日	内 容	回	開催日	内 容			
第 1 回	2000/3/9	1. 委員会の設置 2. 計画策定の基本方針の確認 3. 歩道の現況調査報告						
第 2 回	2000/4/26	1. ワーキンググループの設置 2. 歩道整備順位決定方法の検討 3. 調査計画の策定 4. 市民アンケート調査票の検討						
						第 1 回	2000/5/11	1. 市民アンケート調査票の検討 2. 市民アイディア公募方法の検討 3. 歩道整備順位決定方法の検討
			第 2 回	2000/5/18				
			第 3 回	2000/5/25				
			第 4 回	2000/6/1				
			第 5 回	2000/6/8				
			第 6 回	2000/6/15				
			第 7 回	2000/6/29				
			第 8 回	2000/7/6				
			第 9 回	2000/7/13				
			第 10 回	2000/7/18				
第 11 回	2000/7/27							
第 3 回	2000/8/1	1. 市民アンケート調査票の検討、承認 2. 歩道整備順位決定方法の検討 3. 市民アイディア公募方法の検討、承認						
						第 12 回	2000/9/7	1. 観光アンケート調査票の検討
						第 13 回	2000/9/21	
						第 14 回	2000/10/5	
第 15 回	2000/10/16							
第 16 回	2000/10/27							
第 4 回 (一般公開)	2000/11/10	1. 市民アンケート調査結果の報告 2. 市民アイディア公募結果の報告 3. 観光アンケート調査票の検討、承認 4. 歩道整備順位決定方法の検討、承認 5. ワーキンググループの解散						
第 5 回 (一般公開)	2001/1/11	1. 観光アンケート調査結果の報告 2. 歩道整備の基本方針の検討 3. 歩道整備順位の検討 4. 歩道整備計画運用方針の検討 5. 現地視察実施の提案、承認						
現地視察	2001/2/9	1. 歩道整備順位上位路線の現地視察						
第 6 回 (一般公開)	2001/2/28	1. 歩道整備の基本方針の検討、承認 2. 歩道整備順位の検討、承認 3. 歩道整備計画運用方針の検討、承認 4. 計画公開イメージの検討、承認 5. 報告書イメージの検討、承認						

計画の策定過程が公開されないと、出来上がった計画の良否に関わらず、計画への不信が市民に広がる。逆にその過程が広く市民に知られていることで、行政は随時、監視・提案を受けることとなり、説明責任を果たすことにつながる。説明責任を果たせる計画は、実行段階への移行も円滑である。このような公開のもつ効果をふまえ、マスコミを通じて積極的に情報が開示された。

マスコミへの積極的情報提供は、市民と行

政の情報共有を支える最も重要なアクターがマスコミであるという認識に基づくものである。また、マスコミには次の効果も期待される。まず第1に、市民への広告効果がある。事実として、市のあらゆる広告媒体よりマスコミの方が影響力が大きい。第2に、市民に加え行政内部への周知についてもマスコミの影響が大きい。行政内部にも主要な施策について横断的に情報共有する制度はあるが、十分に機能していないと考えられるのである。

第3に、計画の実現性の向上にもマスコミは寄与する。歩道整備計画のような参加と公開の策定手続については行政内部にも消極的な意見が少なからずある。計画のねらいが報道によって明確になることにより、行政内部にも理解が広がっていくのである。

このような、マスコミを通じた情報開示のほかに、委員会審議は松江市情報公開条例に基づき公開された。審議の公開により、定期的な記者発表に加え、委員会の様子が度々メディアに紹介された。市民アンケート調査の実施に先立ち、まちづくり活動を行う市民団体に調査票の精度の向上を目的としたプレ調

査が行われたが、このことで、自発的な団体にも今回の取り組みが周知された。また、実際の市民アンケート調査においても、それを重要な情報公開（共有）の場と捉え、送り状のあいさつ文に加え、「どこで」「誰が」「どのような手続で」計画を策定しているかについての調査体系図が掲載され、通常市長名で出す調査票にも委員会名簿が掲載された。名簿が掲載されることを委員全員が了承したのは、この調査がまさに委員の総意で計画され実行されているという感覚と、責任も自らが引き受けなくてはという認識に支えられたものであったと思われる。市民アンケート調査

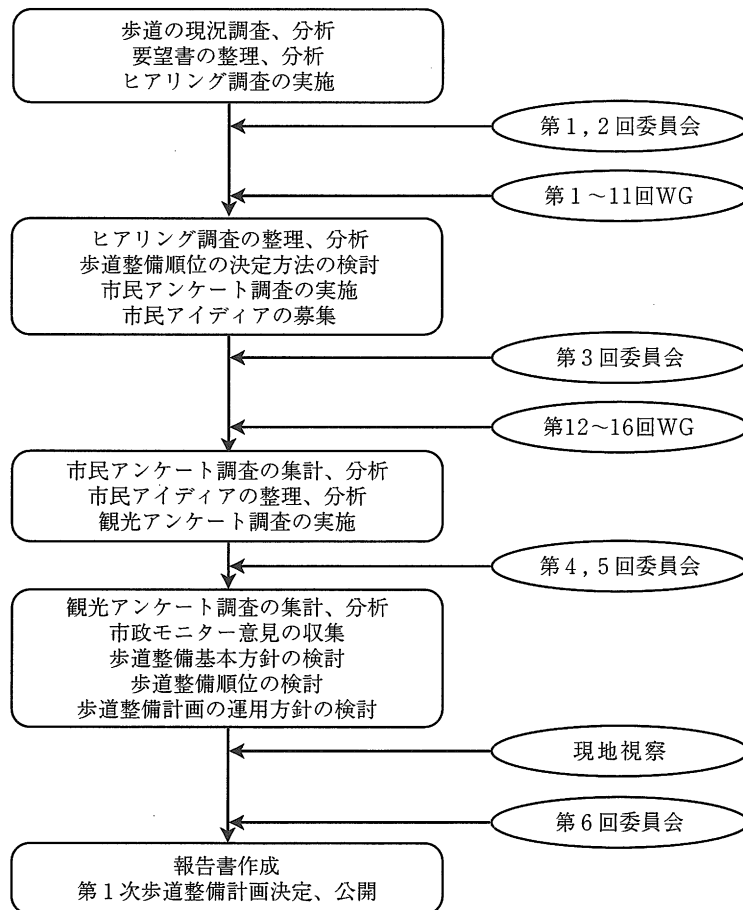


図2 歩道整備計画策定の流れ

の集計結果（速報値）は行政内外に関わらず無料で配布された。

2.7 歩道整備計画の流れ

これまで述べてきた、社会調査、委員会とワーキンググループ（WG）、情報公開の流れについて概要を整理すると図2のようになる。

まず、最初に行われたのは、歩道整備計画策定にかかわる現況調査（既往計画・上位計画の整理、道路網の整理、歩道の現況、歩道整備予算の推移等）である。次に、調査計画の策定がなされた。当初は、市民アンケート調査と各種ヒアリング調査を中心に考えられていたが、市民アイデア募集、観光アンケート調査の実施が委員会提案により加えられた。

調査計画の策定に並行して、歩道整備路線の決定方法が検討された。多基準分析法（後述）が採用され、この方法に必要なデータが再度検討され、調査計画の再検討の上、現況調査の追加等も行われた。

次に、ワーキンググループを中心として市民アンケート調査票と観光アンケート調査票が作成され、調査計画に基づいて社会調査が実施された。そして、社会調査、特に市民アンケート調査で得られた情報をベースに、「歩道整備の基本方針」が決定された。また、これらの情報を多基準分析法にインプットすることで、歩行者にとっての道路重要度を、国道・県道・市道に関わらず松江市内全ての道路を順位づけがなされ、事業手法、予算状況を加味した「歩道整備計画路線」が決定された。さらに、「歩道整備計画の運用方針」が決定され、最後に、これらの計画を策定過程を含めて詳しく説明する報告書とわかりやすく紹介するパンフレットが作成された。

3 計画策定のための調査活動

3.1 歩道の現況調査

ここでは、調査計画に基づいて実施された(1)歩道の現況調査、(2)要望書整理、(3)ヒアリング調査、(4)市民アンケート調査、(5)市民アイデア募集、(6)市政モニター意見収集について簡単に説明しよう。まず現況調査においては、上位計画、既往計画、歩道整備率、歩道予算経年変化、通学路確認、公共公益施設のプロット等、机上の調査に加え、歩道の整備状況について現地調査を行い、歩道整備を取り巻く基礎情報が整理された。これらの調査から、観光客誘致や公共交通機関（バス）利用促進等の施策により歩行者の増加が見込まれること、市道は生活道路を中心に構成されるため、国道、県道に期待されるような本格的な歩道整備が必ずしも期待されていないこと、近年における松江市の歩道整備予算は、道路整備予算の1割弱を占めること等が明らかとなった。また、後述する歩道整備の優先順位決定手続の中で必要となる市内全道路の性格付け作業の貴重な判断材料が得られた。現況調査により得られない情報が何かということが明らかになることで、他の社会調査で正確に把握することが求められる情報の種類（例えば市民意識等）も明らかになった。

3.2 要望書整理

1997、1998年度に松江市へ自治会等より提出された土木工事関係要望書1,734件を全て整理し、歩道整備や歩行環境の向上を求める要望を抽出し、その要望箇所について現地調査が行われた。その数は50件である。要望書整理では歩道整備要望箇所がどこにあるのかが明らかになったが、それだけでなく、歩行

環境改善のために、本格的な歩道整備という対応のほかに、道路側溝への蓋掛け等、生活道路ならではの細やかな対応も求められていることが明らかとなった。

3.3 ヒアリング調査

自治会の声の収集を主な目的とする要望書整理に対し、道路利用者、特に交通弱者の声の収集を目的として、乳幼児施設、小中学校、障害者施設へヒアリング調査が実施された。また、交通管理者の声の収集を目的として、交番・駐在所へヒアリング調査も実施された。これらのヒアリング調査により、ベビーカー利用者、児童・生徒、障害者が通行する際の歩道上の様々なバリアについての情報を得ることができた。特に、交番ヒアリング調査において、一般の歩行者の状況も交えて地域の抱える歩行環境の問題点や事故の箇所等を知り得た。

交通弱者及び交番へのヒアリング調査は、4つの点で貴重な作業であったと思われる。まず第1に、歩道の現況調査にて机上調査を行った通学路、障害者の通行ルートについての利用実態が確認でき、市内全道路の性格づけの精度が高まった。第2に、歩道の具体的な整備方針を決定する上での貴重な情報となった。特に、障害者のためにはバリアフリー化を積極的に進める必要があること、そして一般的に知られていない点字ブロックの色や歩車道境界における2cmの段差の意味を市民全体に知らせること、すなわち、知識のバリアフリー化が求められていることが明らかとなった。第3に、「歩道がある」ということは「歩道が整備されている」とことは異なるということが明確になった。とかく道路の構造基準と照合して整備済みか否かを判断し、各々道路管理者とは異なる視点で、各々のヒ

アリング対象者が歩道の整備状況を観察しており、その判断基準がわかったことには意味がある。電柱が真中にある歩道、歩車道境界の段差が著しい歩道は、市民感覚からすると決して「整備済み」とはならないのである。第4に、交通弱者、交通管理者の声として歩道整備を要望する箇所が情報として得られた。自治会には、要望書制度という松江市へ声を届ける手続があったが、交通弱者、交通管理者には同様の制度がないため、これらの視点での情報が蓄積されていなかったことの問題性が明らかになった。

交通弱者や交番のヒアリング調査とは別に、ヒアリング調査の一環として観光客アンケート調査も行われた。アンケート調査と称しているが、実態は面接によるヒアリング調査である。松江市は、観光客誘致を市政の重点施策としており、松江城、堀川遊覧船、県立美術館の周辺は重点的に歩道の整備が行われていた。したがって、観光地周辺の歩道の現状を観光客に確認し、観光振興策の一環としての歩道整備について、観光客の評価を検証する必要があった。調査からは、観光地周辺の歩道については一定の評価が得られているが、回遊的な観光の際の歩行環境に問題があり、歩行空間のネットワーク化が求められていることが明らかとなった。

3.4 市民アンケート調査

市民アンケート調査は、広く偏りのない市民の歩道に関する意識を把握するため行われたものであり、すでに述べたようにワーキンググループが調査票案を提出したものである。無作為抽出された高校生以上の松江市民5,000人を対象に、郵送調査が行なわれ、回答が得られたのは2,212人（有効回答率は44.2%）であった。

市民アンケート調査票は、回答者の属性を尋ねた第1部、松江市政や歩道整備についての意識を尋ねた第2部、松江市長になったつもりで様々なタイプの道路の歩道整備に10億円の予算の配分を求める第3部から構成されている。第2部の問いは主として「歩道整備の基本方針」を策定されるために利用され、第3部の問いは主として「歩道整備優先順位」の決定に利用される。

調査票には4つの大きな特徴がある。まず第1に、松江市政に対するネガティブな内容についての質問が設置されていることである。「松江市の行政は市民の声に耳を傾けてない」「市民の声を市役所へ伝える制度が準備されていない」等の質問はその例である。行政をとりまく環境やマスコミの論調から、概ねどのような結果が得られるか想定はできるが、過去の行政スタイルに別れを告げるためにも、市民の行政に関する意識を正確に把握するためにも重要な質問と考えられた。

第2に、トレードオフの関係にあるものが1つの設問で尋ねられていることである。これまでの行政のアンケート調査には、「道路は広いほうがよいか」「城下町の街並みを残すべきか」を個々に尋ねたものも多い。そして、「道路が広く、城下町の街並みを残したまちづくり」という目標が立てられることがあった。しかしそんなことは不可能に近い。震災を受けていない城下町では、まちづくりに様々な制約を受けるのである。政策に反映しうる「役立つ調査」では、現実には存在するトレードオフの関係に目をつぶるわけにはいかない。「狭い歩道に街路樹はいらない」「安全に歩けるようになるなら自宅付近の道路が一方通行になっても構わない」等の質問は同様の意図をもつものである。

第3に、10億円の予算配分を例として設定

し、歩道の整備優先順位の決定に関わる3つの評価軸について「意識の重み」を測る質問が設けられていることである。そこでは、松江市の現実の予算内訳、地域別人口、地域別面積等が調査票に表示され、歩道整備を求める様々な意見が記載された上で、「あなたが松江市長だったとします」として、全体を考えて予算配分を考えるように求められている。具体的には「交通量の多い（歩行者・自転車・自動車が多く通る）道路の歩道整備」「交通弱者（幼児・児童・障害者・高齢者・ベビーカー）が多く通る道路の歩道整備」「産業振興（商店街や観光地周辺）に関わる道路の歩道整備」の3つの道路等について、いかなる予算配分を行なうかが尋ねられている。

第4に、得られるデータの汎用性が高まるように調査票が設計されていることである。行政がアンケート調査票を作成する際には、専門家からのアドバイスを受けることは多いとはいえない。そのために、調査は「単純集計を行って終わり」といった一過性のものとなり、高いコストに見合う十分な利用がなされていない。松江市も例外ではなく、歩道整備計画策定にあたり利用が検討された既存のアンケート調査は単純集計がなされているのみで、データベース化もされておらず、またデータベース化を見越した調査票設計も行われていなかった。今回の調査では、専門家も参加したワーキンググループで、多様な目的に利用できる調査票の作成が目指された⁶。

3.5 市民アイディア募集と市政モニター意見

日常より市政やまちづくり等に強い関心のある市民からのアイディアも積極的に募集された。インターネットと公民館の意見箱で広く「歩道をよくする市民のアイディア」が集めら

れたのである。上の市民アンケート調査はマスコミで報道されたが、その記事の中にこのことについての記載もなされ、34名、52件のアイディアが寄せられた。そこでは単に問題点を聞くのではなく、関心の強さに着目し、その改善方法を提案してもらうというスタイルでの質問が行なわれた。市政モニターとして登録している松江市民14名からも「松江市の道路について」というテーマで意見収集がなされた。市政モニター登録者は、市民アイディア応募者と同様に、普段より行政やまちづくりに対して強い問題意識をもつ市民といえる。これら市民アイディアや市政モニター意見には、概して市民アンケート調査における自由回答と同様の傾向が見られた。以上述べてきたすべての調査をもとに、次節で述べる歩道整備計画が策定されたのである。

4 歩道整備計画の内容

4.1 歩道整備の基本方針の策定

(1) 基本理念

松江市歩道整備計画には基本理念と基本方針があり、基本方針の下位にはさらに整備方針が設けられている。歩道整備計画の基本理念は「誰もが歩きやすく、快適で安心・安全な生活環境を整えます」というものであるが、これは、第5次松江市総合計画（計画期間2001～2010年度）に位置づけられる6つの施策大綱の一つ「安心・安全で快適な生活環境を整える」に貢献するものととらえられている。

(2) 基本方針

基本方針と整備方針は、社会調査で得られた情報をもとに策定された。市民アンケート調査の自由回答欄には、アンケート調査の取

扱について「どのように歩道整備にいかされるのか明らかにして欲しい」「きちんと政策に反映して欲しい」「無駄にしないで欲しい」等の声が多く記入されていたが、まさにこのことを踏まえた方針の策定が目指されたのである。基本方針と整備方針の策定にもっとも関連の深い調査は市民アンケート調査である。そこで、この調査の主要な結果についてここで述べておこう（表3、表4）⁷。

アンケート調査から得られた市民意識の大勢は4つ挙げられる。まず第1に、「歩道整備のニーズ」は大変高い。歩道整備の現状として、60%の市民が「過去10年間で良くなっている」と一定の評価をしている。しかしながら、「整備がまだまだ足りない」「計画的に整備されていない」「必要なところがない」と感じている市民が何れも50%以上、特にまだまだ足りないと感じている市民は85%に及び、いっそうの歩道整備を求める声が大勢である。

第2に、「歩行者優先の道路整備」が望まれている。「自動車のためでなく歩行者のための道路整備をすべきだ」「信号の青の時間は歩行者を優先して決めるべきだ」にYesと答える市民がNoと応える市民よりも多く、またこの傾向は、日常自動車を運転する人においても（弱くはなるが）同様である。

第3に、「参加と公開による歩道整備」が求められている。市民参加によるまちづくりを望む声は66%、また情報公開を求める声も80%に及ぶ。また、市民の声を市役所へ伝える制度の不備を指摘する市民が53%になることから、情報が欲しく、参加もしたいが、制度が整えられていないという市民の意識がとらえられている。

第4に、「快適な歩行者環境を効率的に整えること」が求められている。歩道整備につ

表3 市民アンケート調査（設問回答）の集計結果

	Yes (%)	Neutral (%)	No (%)
松江市がアンケート調査を実施して広く市民の意見を聞くことは重要だ	84	12	4
松江の歩道はこの10年で良くなってきた	60	23	17
歩道整備は計画的に進められていない	50	39	11
歩道の整備がまだまだ足りない	85	9	6
必要なところに歩道がないことが多い	70	17	13
自動車のためだけでなく歩行者のための道路整備をすべきだ	68	27	5
信号の青の時間は自動車よりも歩行者を優先して決めるべきだ	49	36	15
市役所まかせでなく市民参加でまちづくりを進めるべきだ	66	27	7
市の行政に関わる情報はもっと公開すべきだ	80	15	5
松江市の行政は市民の声に耳を傾けていない	38	47	15
市民の声を市役所に伝える制度が準備されていない	53	35	12
歩道の溝に蓋がなく危険だと思うことがある	66	14	20
歩道の幅が狭くて危険なところが多い	80	13	7
歩道に段差があり危険だと良く思う	80	12	8
道路上の電柱や街路樹などを危険だと思うことがある	66	14	20
お金がかかっても歩道に街路樹が欲しい	40	28	32
狭い歩道に街路樹はいらない	68	18	14
街路灯を増やして夜道を安全に歩けるようにすべきだ	86	9	5
歩道に小さな休憩場所があればいいと思う	53	18	29
水たまりができて歩きにくい道路や歩道が多い	65	18	17
自動車の交通量が多くて危険だ	67	19	14
歩行者や自動車の専用道路がほしい	76	15	9
中心市街地には自動車の乗り入れを規制すべきところがある	39	39	22
安全に歩けるようになるなら自宅付近の道路が一方通行になってもかまわない	35	31	34
歩道の乗り上げ駐車をどんどん取り締まってほしい	77	16	7
歩道上に荷物、看板、自転車を置かないように取り締まってほしい	82	13	5
歩いていて自転車の運転マナーが悪いとよく感じる	80	13	7
歩いていて自動車の運転マナーが悪いとよく感じる	65	24	11
歩道を美しくするためのレンガ舗装などにお金をかけるべきだ	21	30	49
歩道整備路線を決定する上での重要度(全体を100とする)			
街中の道路 : 郊外の道路	65.4 : 34.6		
交通量の多い道路 : 交通弱者が多く通る道路 : 観光ルート及び商店街	40.5 : 35.4 : 24.1		
障害者・高齢者施設付近の道路 : 幼稚園・小学校付近の道路	49.7 : 50.3		
観光地付近の道路 : 商店街及びその付近の道路	48.3 : 51.7		

表4 市民アンケート調査（自由回答）の集計結果

行政に対する意見(件数)			アイデア・要望(件数)		
1	タテワリで非効率な行政(工事)	64	1	視点者専用道の整備	54
2	歩道の整備を継続的に	35	2	電線の地中化	49
3	お金を大切に(平等に、効率的に)	32	3	通学路の優先的整備	41
4	行政の姿勢や資質	27	4	歩道へのレンガ使用を見直す	40
5	市民の意見を取り入れてほしい	27	5	街灯の増設	38
6	市職員はもっと歩いて調査を	25	6	車道、歩道のバリアフリー化	36
7	観光行政より道路行政	16	7	歩道、散策路の整備	35
8	道路(車道と歩道)整備をバランスよく	11	8	小中高生に交通マナー教育を	28
9	市民が普段使う道路を重視して	9	9	駐車場の整備、確保	22
10	市民に情報公開を	9	10	城下町らしい道づくり	16
11	郊外の道路整備を	8	11	郊外の歩道の早期整備	16
12	長期的な視野でプランづくりを	7	12	街路樹の種類の検討	14
			13	公共交通の開発、整備	14
			14	溝ブタの設置	14
歩行環境の問題点(件数)					
1	歩道の整備が必要	219	15	障害者、弱者の意見を参考に	13
2	障害者・弱者にとっては不便な道	58	16	交通・案内標識の整理と工夫	13
3	車道の整備が必要	47	17	歩道と車道を区切る	13
4	街路樹の弊害	36	18	住民の生活を最優先	13
5	街路樹の手入れ、除草を頻繁に	30	19	交通量の多い道の車線を増やす	12
6	溝ブタの整備	29	20	歩道～車道間にガードレールを	12
7	歩道の水はけが悪い	27	21	一方通行化や車両進入禁止地区	11
8	信号機の不備	27	22	歩道の、デザインや色調の統一化	10
9	車の歩道への乗り上げ	26	23	地下道の整備	7
10	点字ブロックについて	25	24	橋の増設など渋滞緩和策の検討	7
11	歩道の無断占有物件	21	25	裏通りや脇道の整備	6
12	自転車のマナーが悪い	19	26	交差点の改良、立体交差の検討	6
13	工事に対する不満	17	27	歩道の舗装材の検討	6
14	歩道のゴミの不始末	17	28	歩道、車道、自転車道のカラー化	5
15	公衆トイレ・身障者用トイレの不足	6	29	歩道への融雪装置の設置	5

いては、歩道の新設・拡幅といったことが考えられがちだが、「道路に段差があり危険だ」(Yes 80%)「街路灯を増やして夜道を安全にしてほしい」(Yes 86%)等、に見られるように、安心、快適に歩くことができる歩道整備も求められているのだ。また、「歩道上に看板等を置かないように取り締まってほしい」(Yes 82%)といった道路の利用マナーの向上を求める声があり、費用のあまり生じないソフト対策への期待も大きいことがわかる。総合的・効率的な整備が求められているのである。

歩道整備の基本方針は、以上の第1から第3の市民意識を踏まえて策定されたものであり、「歩道を積極的に・計画的に整備します」「歩行者優先の視点で歩道を整備します」「市

民の参加と情報の公開をもとにして歩道を整備します」となっている(第4点は次の整備方針でとりあげられる)。

方針の策定には、アンケート調査以外の調査の結果も用いられていることはいうまでもない。基本方針と種々の調査でえられた市民の声との関係を図3、図4にまとめておこう。

(3) 整備方針

5つの整備方針も同様の手続きで得られた。それらは次の5つである。(1)交通弱者にも安全な歩道を整備します、(2)快適な歩道を整備します、(3)自動車交通を適切に誘導します、(4)歩道利用のマナー向上を推進します、(5)予算を効率的に利用して整備します。



図3 歩道整備の基本方針と社会調査の関係(1)

(1)の「交通弱者にも安全な歩道を整備します」は、(2)の「快適な歩道を整備します」に含まれてもよいのであるが、交通弱者ヒアリング調査、要望書整理、市民アンケート調査の自由回答等から、交通弱者への配慮が強く求められていることが明らかになっており、また同様の観点が上位計画に位置づけら

れていること、また公共公益施設のバリアフリー化が全国的な社会要請として高まっていることから、独立した整備方針となっている。

(3)の「自動車交通を適切に誘導します」は、学校ヒアリング、交番ヒアリングにより得られた声を中心に決定されたものであり、幹線道路の整備が十分でないため、交通渋滞

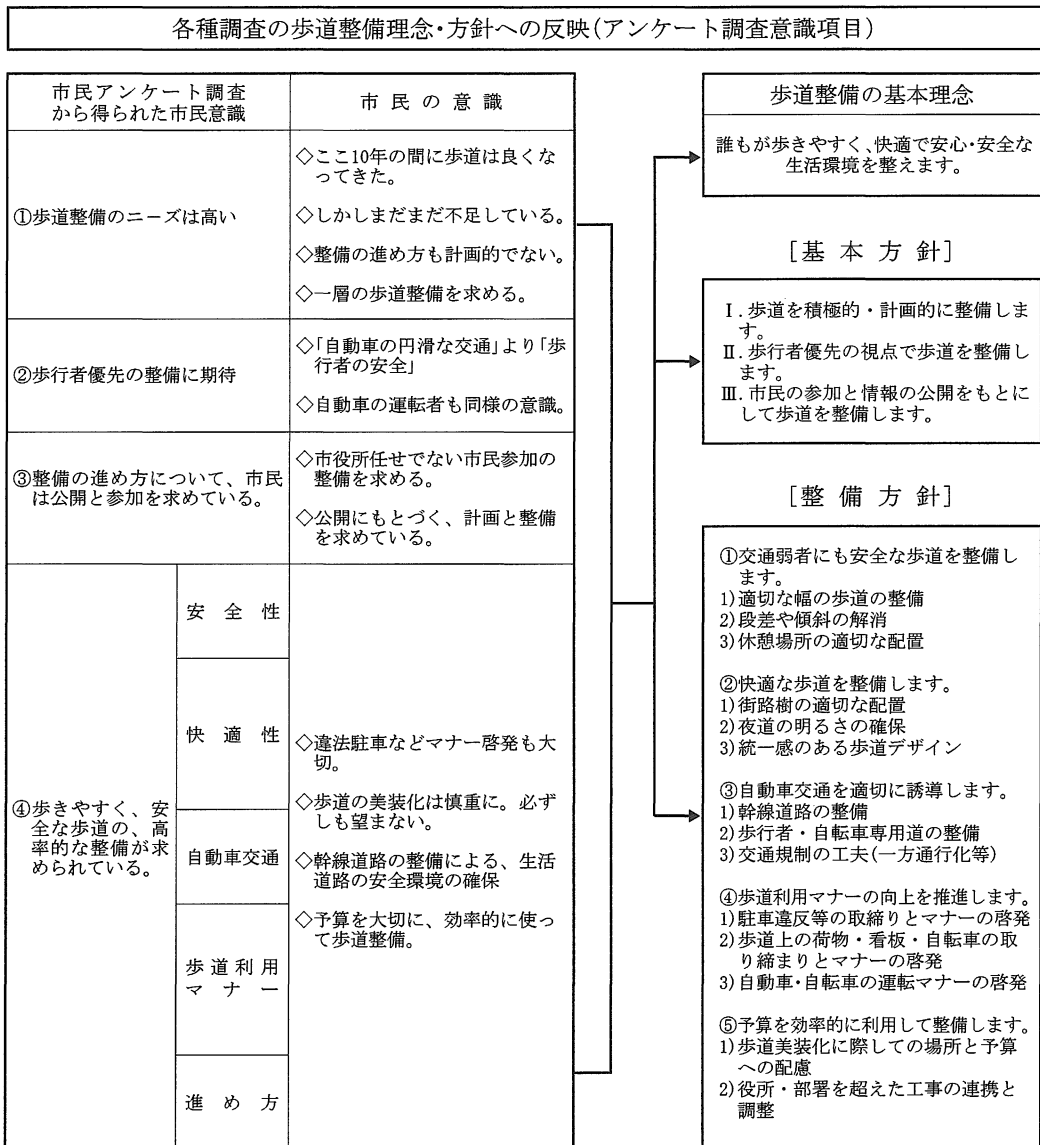


図4 歩道整備の基本方針と社会調査の関係 (2)

が激しく、結果生活道路が自動車の抜け道として使われているという内容が踏まえられたものである。

(4)の「歩道利用マナーの向上を推進します」は、市民アンケート調査で得られた「歩道の乗り上げ駐車をどんどん取り締まってほしい」(Yes 77%, No 7%)という声などから導かれたものである。

(5)の「予算を効率的に利用して整備します」も、市民アンケート調査の「歩道を美しくするためにレンガ舗装などにお金をかけるべきだ」(Yes 21%, No 49%)や「場所と予

算を考えた歩道の美装化を」という声から導き出されたものである。市民は、必要以上の美装化や、通行量があまり見込めない場所での美装化に疑問を感じつつも、観光地や駅周辺における歩道の美装化には一定の理解を示している。一方、観光客は観光地周辺の歩道に高い評価を与えている。したがって、今後とも場所と予算に配慮しつつ、美装化を進めることが重要ということになる。ところで、縦割り行政による非効率な工事を指摘する声は調査でも多く聞かれた。このことを踏まえて「役所・部署を超えた工事の連携と調整」

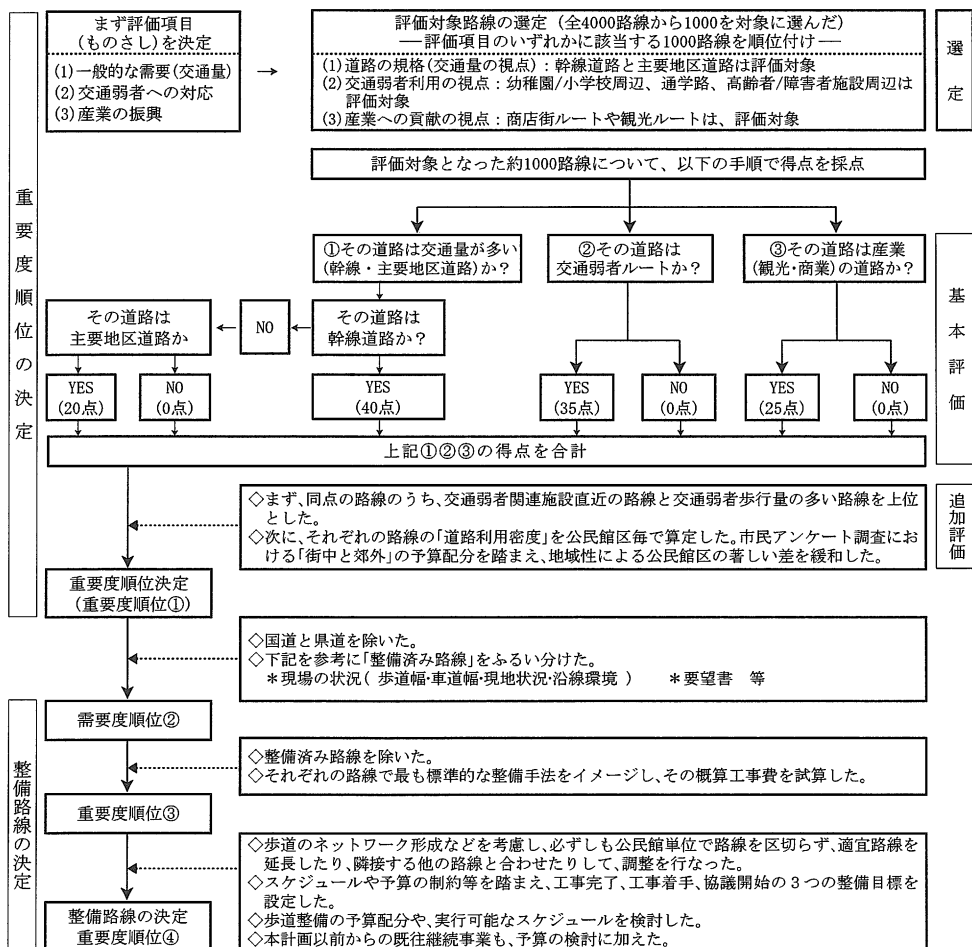


図5 整備路線決定に至る手続き

が、(5)「予算を効率的に利用して整備します」の具体的内容として位置づけられた。

以上のように、歩道整備計画策定における基本方針・整備方針の決定過程を眺めると、市民アンケート調査票の結果と他の幅広い社会調査が果たした役割が大きいことが見て取れる。

4.2 整備路線決定の基本的考え方

基本方針・整備方針の決定と並んで、歩道整備計画策定において求められていたことは、歩道の整備順位の確定であった。そこでは具体的な路線決定だけでなく、路線決定を行なうための手続きも考案されねばならなかった。手続きが明確に定められているならば、市民はその手続きについて検討することができし、新たなアイデアをもとに、時間の経過のなかで手続きをさらに洗練させていくことも可能になる。これからの行政計画にはこういった「公開による漸次的進化」という考え方が不可欠なのである。このような発想に立ち、整備路線の決定に際しては2つのことを基本とし、手続きと内容が確定された。すなわち、第1に、誰にでもわかる決定手続きを考案すること、第2に、その仕組みにもとづいて決定された路線が市民のニーズと合致していることである。

具体的な作業に際し、まず、市内の国道、県道、市道全ての道路の交通量や交通弱者の利用度等について現況が調査され、次に、市民アンケート調査結果を中心に、歩行者にとつての道路重要度が数値化され、歩道の有無に関わらず市内全道路に歩道の必要性の順位(歩道整備重要度順位)がつけられた。この、重要度順位を決定する基本的な手法として、多基準分析法(重み付き総合評価法)が採用された⁸。次に、現地調査結果と交通弱者及

び交番ヒアリングで得られた声及び要望書整理から得られた自治会の声をもとに、歩道が整備されていない道路が重要度順位に基づいて抽出された。最後に、既往計画、市の予算上の制約、工事の工程、施工性等が考慮され、2001～2003年度までに整備を行なう路線(整備路線)が決定された。重要度順位の決定から整備路線決定に至る手続きは図5に示す通りである。

4.3 重要度順位の決定

(1) 評価項目の設定

市民の意識に即した歩道の重要度順位を決定するためには、各々の市民が歩道の必要な道路はどこかということを判断する際に、どのようなことに着目しているのかをとらえる必要がある。そこで、歩道の現況調査、交通弱者及び交番ヒアリング調査等をもとに、市民の着目点として以下のような項目をあげることから作業はスタートした。

- (a) 一般的ニーズ：歩行者・自転車交通量、交通事故(自動車交通量、自動車速度)
- (b) 社会的ニーズ：交通弱者(小学生、幼児園児、障害者、高齢者)、交通弱者施設
- (c) 経済的ニーズ：産業の振興(観光地、商店街)
- (d) 歩道の主な利用目的：通勤通学、買い物、公共交通施設の末端交通、
- (e) 道路の利用区分：幹線道路、主要地区道路、生活道路(歩道整備のニーズは低い)
- (f) 整備の必要な道路：歩道のない道路、歩道の不備な道路、歩道のネットワーク

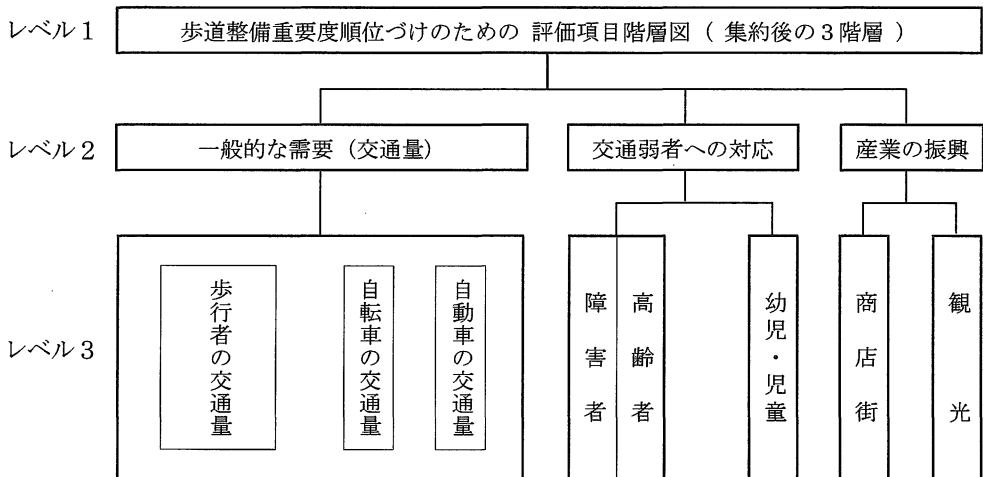
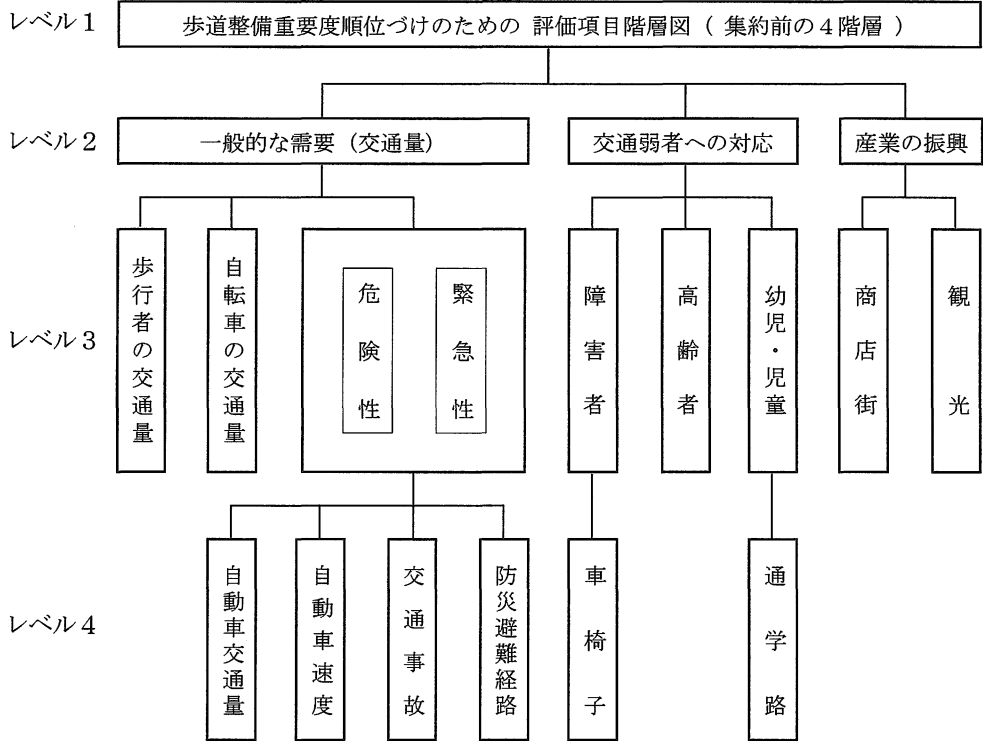


図6 評価項目ツリーの集約

実際に歩道の重要度順位を、重み付き総合評価法によって決定するためには、こういった評価項目（例えば通学路、自動車交通量等）を同時にどの程度考慮して、人が歩道を必要と判断するのか（評価項目の重み）が把握されねばならない。これを把握するために市民アンケート調査が利用できると考えられるが、調査の前に評価項目自体がさらに整理されねばならない。

そこで、ワーキンググループにおいて、さらに思いつくままに評価項目を提案してもらい、ISM法等によって階層毎に分類がなされ体系化が行われた⁹。この体系化にあたっては、「同じ階層にある複数の評価項目について市民アンケート調査で重みづけができるか」、「それぞれの評価項目を用いて各道路が分類できるか」等も検討された。

図6に示されるレベル2は、人が「ここには歩道が必要である」と判断する際にその理由となる3つの要素を意味しており、それぞれ「一般的な需要（交通量の多い道路）」「交通弱者への対応（交通弱者が多く通る道路）」「産業の振興」であることを示している。レベル3はレベル2の下位項目である。そこでは、当初9つの評価項目が抽出されていたが（図6上段）、ワーキンググループの議論やブレ調査の集計結果をもとに簡素化がなされ、図6下段の5つの評価項目に絞り込まれた¹⁰。また、図6上段レベル4の評価項目の重み付けについては、市民アンケート調査で把握することは困難であると判断され、3レベルで尋ねる質問を（図6下段をもとに）作成することになった。これら評価項目に対応した質問が図7の「場面2」～「場面4」である。

(2) 対象路線の選定

松江市内には、国道・県道・市道合わせて

約4,000路線あり、歩道の整備路線を決定する過程において、全ての路線について詳細な現地調査等を行なうことは現実的に不可能である。そこでまず、この4,000路線の中から、レベル2の3つの評価項目（交通量の多い道路、交通弱者が多く通る道路、産業振興に関わる道路）のうちの少なくとも1つの評価項目を満たす道路、1,037路線が抽出され、歩道整備計画の対象路線とされた（当然、自動車専用道路は除かれた）。この抽出作業は、3つの評価項目について次のように細分類を行った上で行われた。

まず、交通量の多い道路は「幹線道路」と「主要地区道路」に分類された。幹線道路とは、国道及び特に交通量の多い県道・市道であり、主要地区道路とは、幹線道路を補完する地区の主要な道路である。なお、これらの道路以外は全て生活道路と分類された。

交通弱者が多く通る道路は、「障害者・高齢者がよく利用する道路」と「園児・児童がよく利用する道路」に分類され、特に幼稚園・小学校又は障害者・高齢者施設直近にある道路あるいは児童の通行量が100人／日以上の通学路は、「交通弱者にとって特に重要な道路」と位置づけられた。産業振興に関わる道路は、「観光地周辺の道路」と「商店街及びその周辺の道路」に分類された。

これら対象路線の選定作業は、公民館区単位で行われた。表5は市内城東公民館区の一例である。「幹線道路」から「商店街ルート」までの7つの列のどこかに○がついている道路はすべて歩道整備計画の対象路線ということになる。

(3) 基本評価項目による採点

次に、整備対象路線として選定された道路1,037路線に対して、市民アンケート調査結

16. いろいろな場合の予算配分

市長であるあなたのがんばりで、歩道整備のお金が用意できたとします。次はこのお金を使ってどこに歩道を整備するかを、考えなくてはなりません。市民からいろいろな声が聞こえてきます。たとえば・・・

市民1「街中が先になるのは仕方がないが、郊外への配慮もほしい」

市民2「人や車の多い道路をまず整備すべきだ」

市民3「高齢者・障害者・子供の通る道を整備するのが重要だ」

市民4「商店街の振興や観光客の快適性を考えた歩道整備が必要だ」

これらの声を聞きながら、次の4つの場面について（ ）の中に数字を記入し、市職員へ予算の分配方法を指示してください。（以下にある10億円という金額は、「重視する度合い」をはかる仮の数字であり、特別な意味はありません）

場面1：道路担当職員A「街中と郊外では、予算をどう振り分けますか？」

・街中での歩道整備 （ ）億円

・郊外での歩道整備 （ ）億円

計 10 億円

参考資料	比較項目	街 中	郊 外
	歩行者(自転車)の通行量の比率	9	1
	人口の比率	7	3
	面積の比率	2	8
	道路の長さの比率	3.5	6.5

場面2：道路担当職員B「次の3つの道路に予算をどう振り分けますか？」

・交通量の多い(歩行者・自転車・自動車が多く通る)道路の歩道整備 （ ）億円

・交通弱者(幼児・児童・障害者・高齢者・妊産婦・ベビーカー)が多く通る道路の歩道整備 （ ）億円

・産業振興(商店街や観光地周辺など)に関わる道路の歩道整備 （ ）億円

計 10 億円

場面3：道路担当職員C「これからの時代、交通弱者にやさしい歩道づくりも大切です。

市長、次の2つにどのように予算を振り分けますか？」

・[障害者や高齢者の方のための施設]の近くの道路の歩道整備 （ ）億円

・[幼稚園や小学校]の近くの道路や通学路の歩道整備 （ ）億円

計 10 億円

場面4：道路担当職員D「商店街の振興や観光地の活性化につながる歩道整備も重要です。

次の2つの道路に予算をどのように振り分けましょうか？」

・[商店街やその周辺]の歩道整備 （ ）億円

・[観光地やその周辺]の歩道整備 （ ）億円

計 10 億円

調査結果

設問項目		平均値	95%推定幅	設定値
街中と郊外	街中の道路	65.43	0.64	65
	郊外の道路	34.58	0.64	35
交通量・交通弱者・産業振興	交通量の多い道路	40.54	0.56	40
	交通弱者の多い道路	35.43	0.52	35
交通弱者の内訳	産業振興に関わる道路	24.02	0.43	25
	障害者・高齢者施設	49.68	0.47	50
産業の内訳	幼稚園や小学校	50.32	0.47	50
	商店街道路	48.25	0.58	50
観光道路		51.75	0.58	50

図7 歩道予算配分に関わるアンケート調査票と結果

表5 公民館区別歩道整備対象路線選定表

歩道整備対象路線選定表(公民館区別)								
番号	路線名(国県道) 路線番号(市道)	交通量の多い道路		交通弱者が多く通る道路			産業振興に関わる道路	
		幹線道路	主要地区道路	障害/高齢者	幼/小学生	特に重要	観光ルート	商店街ルート
1	国道431号 (南北線:北田町)	○			○	○		
2	国道431号 (南北線:南田町)	○			○			
3	国道431号 (東西線)	○					○	○
(省略)	:	:	:	:	:	:	:	:
31	1574		○		○		○	○
32	1575		○		○		○	○
(省略)	:	:	:	:	:	:	:	:
68	5541				○			
69	5547		○					

果から導かれた評価項目(=基本評価項目)ごとの点数を割り当てて採点が行なわれた。3つの基本評価項目(交通量の多さ、交通弱者の多さ、産業振興への関連性)の重みは、それぞれ40点(交通量の多さ)、35点(交通弱者の多さ)、25点(産業振興への関連性)となった(図7の調査結果参照)。レベル3の評価項目である「障害者・高齢者がよく利用する道路」と「園児・児童がよく利用する道路」ならびに「観光地周辺の道路」と「商店街とその周辺の道路」における重みづけについては、市民アンケート調査集計結果で有意な差が見られなかったもので、レベル2の3つの評価項目で得られた点数を基に採点が行なわれることになった。

採点内容をさらに詳しく述べると、「交通量の多い道路」については、ある道路が幹線道路に該当する道路の場合は(交通量の多い道路に)割り当てられた40点がそのまま与えられ、主要地区道路である場合には、道路利用密度の比を根拠として幹線道路の半分の点数である20点が与えられた¹¹⁾。生活道路の交

通量に関する得点は0点とされた。

「交通弱者が多く通る道路」については、ある道路が障害者・高齢者・幼児・児童いずれかがよく利用する道路であれば区別なく35点が与えられ、それ以外の道路では0点とされた。「産業振興に関わる道路」については、観光地周辺の道路又は商店街とその周辺道路であれば、区別なく25点が与えられ、それ以外の道路は0点とされた。

この結果、例えば、幹線道路で(40点)かつ通学路で(35点)かつ観光ルート(25点)である道路は、3つの基本評価項目を満たす路線であるため、100点の道路となり、主要地区道路で(20点)かつ通学路(35点)の道路は、55点の道路ということになる。

(4) 追加評価項目による採点

これら3つの基本評価項目(交通量、交通弱者、産業振興)による採点では、同点となる路線が多いため、ここでさらに2つの評価項目が追加された。まず第1の追加評価項目は、既に対象路線の選定作業のなかで抽出さ

表6 公民館区別評価採点表

歩道整備の重要度評価採点表(城東公民館)										
番号	路線名(国県道) 路線番号(市道)	評価項目毎の得点				基本評価		追加評価		
		交通量の多い道路		交通弱者が多い道路 (b)	産業に関わる道路 (c)	総合得点 ①a+b+c	順位	交通弱者重要度大	総合得点 ②a'+b+c	順位
		得点(a)	得点(a')							
1	国道431号 (南北線:北田町)	40	30	35	0	75	6~14	○	65	6~8
2	国道431号 (南北線:南田町)	40	30	35	0	75	6~14	—	65	9~14
3	国道431号 (東西線)	40	30	0	25	65	15~18	—	55	15~18
(省略)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
31	1574	20	14	0	25	45	29~36	—	39	29~36
32	1575	20	14	0	25	45	29~36	—	39	29~36
(省略)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
68	5541	0	0	35	0	35	40~63	—	35	42~63
69	5547	20	14	0	0	20	67~69	—	14	67~69

れていた「交通弱者にとって特に重要な道路か否か」である。第2の追加評価項目は、幹線道路と主要地区道路の重み付けの際に採用した道路利用密度を公民館単位で算出したものである(表6のa')。公民館単位での道路利用密度は地域性(市街地と郊外)による差が著しいため、補正値を用いて差が緩和されている¹²⁾。3つの基本評価項目による道路採点結果が同じ場合は、第1追加評価項目(交通弱者重要度大)に該当する路線を上位とし、さらに同点の路線がある場合は、第2追加評価項目(公民館区道路利用密度:総合得点②)の点数が高い道路を上位にして重要度順位を算定した。作業はまず公民館単位でなされ(表6は城東公民館区の例)、次いで、全ての公民館単位の作業を経て、1,037路線の重要度順位が算定された(表7)。

このようにして市内の約1,000の道路について、歩道が既にあるかどうかにかかわらず、また国道・県道・市道に関わらず、歩道が必要かどうかの順位が求められた。市の行政が

行なう今後の歩道整備計画策定において、なぜ既に歩道のある道路や国道や県道をも含めて順位が求められねばならないのかという疑問もあるだろう。しかし、これらが含まれてはじめて、市民は身近な市道の市域全体での位置づけを(よく知られた国道や県道とも比較して)把握できるようになり、また、行政も整備状態を全体的に検討できるようになるのである。

4.4 整備路線の決定

さて、具体的な整備路線は、次の3つの段階を経て決定された。まず、第1段階として、表7の重要度順位①から市道が抽出され、道路の現況、自治会・小中学校・交番からの歩道整備要望の有無等を勘案の上、当該路線が整備済みか否かの判定がなされた(表8)。なお、「整備済路線」とは、「安全に歩行できる路線」であり、必要な歩道の幅が確保され、かつ歩行に支障のある電柱や凸凹が少ない路線、若しくは2000年度末までに整備が完了す

表 7 公民館区別評価採点表

番号	重要度順位①	対象公民館	路線番号(市道)	総合得点① (基本評価)	交通弱者 重要度大	総合得点② (追加評価)
			路線名(国県道)			
1	1	城西	0113	100	○	96
2	2	城東	0125	100	○	90
3	3	雑賀	国道 9 号	100	—	100
4	3	雑賀	県)母衣雑賀町線	100	—	100
5	5	城西	国道431号	100	—	96
(省略)	:	:	:	:	:	:
11	11	朝日	0202	100	—	90
12	11	朝日	0221	100	—	90
13	13	城東	0239	100	—	90
(省略)	:	:	:	:	:	:
124	124	秋鹿	0286	60	—	60
125	124	秋鹿	7081	60	—	60
126	126	雑賀	0224	55	○	51
(省略)	:	:	:	:	:	:
1036	1033	朝酌	4332	20	—	9
1037	1033	忌部	2483	20	—	9

る路線とされた。したがって、歩道が設置されていても、歩道の真中に電柱等の障害物があり、通行に支障がある場合は「整備済路線」とは扱われなかった

次の第2段階では、表8の重要度順位②か

ら第1の手続きで「整備済」と判定された路線を除いた整備必要路線が抽出され、整備の予定がない路線（既往計画の無い路線）について、最も標準的な整備方法が考えられ概算事業費が算出された（表9）。

表 8 歩道整備重要度順位表②

番号	重要度順位②	対象公民館	路線番号	路線名	総合得点①	交通弱者重要度	総合得点②	現況
1	1	城西	0113	北松江停車場恵曇線	100	○	96	事業中
2	2	城東	0125	上追子笠無線	100	○	90	整備済
3	3	朝日	0202	松江港線	100	—	90	整備済
4	3	朝日	0221	松江駅東阿弥陀線	100	—	90	未整備
5	3	城東	0239	北田大手前線	100	—	90	事業中
(省略)	:	:	:	:	:	:	:	:
59	56	朝日	1050	松江駅北口線	65	—	55	整備済
60	60	白潟	0202	松江港線	65	—	50	未整備
(省略)	:	:	:	:	:	:	:	:
63	61	秋鹿	0286	大垣鍛冶屋谷線	60	—	60	整備済
64	61	秋鹿	7081	布川1号線	60	—	60	整備済

表9の重要度順位③は公民館単位の区切られた路線の順位である。この順位をもとに、最後の第3段階において、歩道ネットワークを考慮するため公民館単位での枠組みをなくして整備路線の延長や隣接する路線同士の一歩化を行い、重要度順位③を考慮しつつ、事業化を見据えた整備区間を1つの路線としてまとめたものが表10である。

この表10の高順位の路線に対して、想定される工事の規模、スケジュール、補助・単独

の事業種別、既往計画の事業費、今後の予算見込み等が考慮され、3つの整備目標（工事完了、工事着手、協議開始＝地元関係者との調整）が設定された上で、最終的に向う3年間の事業計画として、第1次歩道整備計画の14路線とその整備目標が決定された。

松江市歩道整備計画で決定された整備路線は全部で14路線である。作業がこの14路線を選ぶためのものであったとするなら、行われた作業量はあまりに膨大すぎるというこ

表9 歩道整備重要度順位表③

番号	重要度 順位③	対 象 公民館	路線番号	路 線 名	重要度 順位②	事業計画	概算事業費 (百万円)	事業種別	場所
1	1	城西	0113	北松江停車場恵曇線	1	既往計画	—	継続事業	街中
2	2	朝日	0221	松江駅東阿弥陀線	3	計画対象	210	補助事業	街中
3	2	城東	0239	北田大手前線	3	計画対象	—	単独事業	街中
4	4	白潟	1022	和多見天神橋線	7	計画対象	—	—	街中
5	5	城西	0238	図書館西通線	8	計画対象	—	—	街中
(省略)	:	:	:	:	:	:	:	:	:
23	23	乃木	0101	松江停車場玉造線	43	既往計画	—	継続事業	郊外
24	24	竹矢	3380	大門出雲郷線	44	計画対象	81	単独事業	郊外
(省略)	:	:	:	:	:	:	:	:	:
29	29	城東	0244	南田大橋川線	56	計画対象	40	単独事業	街中
30	29	朝日	0202	松江港線	56	計画対象	—	—	街中
31	31	白潟	0202	松江港線	60	計画対象	—	単独事業	街中

表10 歩道整備重要度順位表④（公民館区に分けていた路線を統合）

番号	重要度 順位④	路線番号	路 線 名	重要度 順位③	1次計画事業目標 (◎:歩道整備計画)	概算事業費 (百万円)	事業種別	場所
1	1	0113	北松江停車場恵曇線	1	〔別事業〕	—	継続事業	街中
2	2	0221	松江駅東阿弥陀線	2	◎事業開始	210	補助事業	街中
3	2	0239	北田大手前線	2	◎協議開始	—	—	街中
4	4	1022 0202	和多見天神橋線・松江港線	4, 25, 31	◎協議再開	—	—	街中
5	5	0238	図書館西通線	5, 7	◎事業完了	12	単独事業	街中
(省略)	:	:	:	:	:	:	:	:
19	19	3380	大門出雲郷線	24	2次計画へ（他事業との関連があり下位の南田大橋川線を優先）	81	単独事業	郊外
20	20	7228	大野平田線	27	〔別事業〕	—	継続事業	郊外
21	21	0122	古志大野線	28	〔別事業〕	—	継続事業	郊外
22	22	0244	南田大橋川線	29	◎事業完了	40	単独事業	街中
23	23	0202	松江港線	29	◎協議開始	—	—	街中

ともできる。しかし、この作業の中で蓄積された情報は、今後の計画に生かせるものばかりであることを無視すべきではない。特に、順位決定に際しての手続きがすべて明らかにされている意義は大きい。今回の順位決定の手続きは可能な限りの努力を払ってなされたが、おそらくは最善のものではないだろう。しかし、それが公開されているということは、誰もがそれに対して改良のアイデアを出すことができるということを意味しており、このことは未来の計画がよりよくなるための前提でもある。手続化のための膨大な作業は、14路線の決定だけのためではなく、未来の計画のためになされたといっていいたいだろう。

4.5 歩道整備計画運用方針の策定

(1) 運用方針策定の構想

これまで、歩道整備計画の基本方針や整備順位について述べてきた。通常の計画ではここで話が終わるのだが、今回の計画の場合、その運用方針も策定されているところに特徴がある。委員会は計画が策定された後に解散となる。したがって計画実行段階には実質的に関与できない。そこで立てられた計画を行政が確実に実行できるようにするため、運用方針が必要だったのである。歩道整備計画の確実な実行のために、行政に求められるのは、計画の意図を無視するような不透明な計画変更の働きかけには毅然として応じないという強い姿勢である。しかし同時に、このような手続きを経て策定した計画においても、それを金科玉条的に捉えることなく、継続的に計画の改良を進めるという柔軟な姿勢も求められる。計画を確実に実行するためには、このような両姿勢を支える仕組みや制度が必要であり、それを運用方針にもり込まなくてはならない。

運用方針を考えるために、委員会でまずなされたのは「情報の公開」「情報の収集」「市民参加」「計画の実現性」という4つの観点から、これまでの行政計画と今回の歩道整備計画の内容を評価するということであった(表11)。

行政のこれまでの取り組みが、これら4つの項目について厳しい評価を受けていることは、市民アンケート調査結果からも明らかである。実際には行政は何も行っていないわけではない。情報公開については、情報公開条例に基づいて多くの行政情報を提供し、地元説明会・広報で市政の周知を図っているのである。にもかかわらず「積極的に公開すべきだ」という意見が寄せられている。また、市民の声の収集についても、要望書・市長への手紙等の手続きがあるにも関わらず、「市民の声を市役所へ伝える制度が準備されていない(Yes53%, No12%)」となっている。現場を巡回する道路パトロールの出動も年1,000回を超えているにもかかわらず、「現場を見よ」との声が寄せられるのである。このような状況を見ると、「制度が市民に知られていないのだ」と行政がいい気持ちはわからないではない。

しかし、ここで「制度を知らず、活用しない市民が悪い」という見方は事柄を解決するものではない。制度があるにも関わらず、市民の厳しい評価が突きつけられるのは、市民が知りたいと思う情報と知りえる情報との間に、あるいは使いたい情報入手手段と使える情報入手手段との間にミスマッチがあったからかもしれないのだ。情報の開示が不十分であったり、わかりにくい表現であったりするかもしれない。これまで行われてきた市民参加と情報共有の環境づくりには不十分な点があるという市民の評価を行政は真摯に受け

表11 歩道整備計画の運用方針

		情報公開	情報収集			市民参加	計画の実現性
			市民の声の収集	行政間の情報収集	現場からの情報収集		
これまで	道路（歩道）整備計画、工事のこれまで	・地元説明会 ・広報	・土木関係要望書受付 ・窓口での要望受付 ・市長への手紙、メール	・警察との適宜協議（不定期） ・上下水道、ガスとの調整会議（年1回）	・巡回道路パトロール ・市民通報による出動道路パトロール	・地元説明会 ・ワークショップ	・単年度毎整備路線決定 ・マスタープランなし
歩道整備計画策定事業	市民アンケート等に現れたこれまでの計画、工事に対する市民意識	・不足 「市の行政に関わる情報はもっと公開すべきだ」（Yes80%, No5%）	・不足 「市民の声を市役所に伝える制度が準備されていない」（Yes53%, No12%）	・不足 縦割り行政の弊害指摘（自由回答欄にて64名指摘）	・不足 現場の調査不足を指摘（自由回答欄にて25名指摘）	・不足 「市民参加でまちづくりを進めるべきだ」（Yes66%, No7%） 「市民の声を市役所に伝える制度が準備されていない」（Yes53%, No12%）	・不足 結果を反映し、実行を（自由回答欄にて35名指摘）
	歩道整備計画の策定手続き	・マスコミを通じた周知 ・アンケート調査結果速報値の公表、配付 ・委員会審議公開	・要望書整理 ・ヒアリング調査（交通弱者、交番、観光客） ・市民アンケート調査 ・市民アイデア募集 ・市政モニター意見収集	・国、県、警察各代表の委員会参加 ・市役所内部での調整会議 ・国、県、市の既往計画整理 ・交通事故情報	・現地調査 ・要望書整理 ・ヒアリング調査 ・委員会現地視察	・市民参加型委員会 ・ワーキンググループ活動 ・アイデア募集	・予算上制約、工事工程、施工性を踏まえた整備路線選定
これから	歩道整備計画の運用方針	・社会調査結果、策定過程を含めた計画の公開 ・わかりやすい公開	・既存制度の周知 ・多様な市民の声が収集できる制度の新設	・定期的な調整会議の開催	・パトロール情報のデータベース化 ・歩道パトロールボランティア制度導入の検討	・計画改良に関わる市民提案を受け付ける制度の導入 ・工事着手段階での市民対話の重視	・計画の進捗状況と達成状況の公開 ・計画変更する場合の理由の公開 ・松江市にふさわしい制度であるかどうかの継続的検討

止める必要がある。歩道整備計画においては、これらの反省の上に運用方針が立てられた。

（2）歩道整備計画運用方針

歩道整備計画では「情報の公開」「情報の収集」「市民参加」「計画の実現性の担保」の4つに関連して、それぞれ運用方針が立てられている。まず、情報公開についての運用方針。ここでは策定された計画だけでなく、計画に関連して社会調査で得られた情報、計画策定手続き等が全て公開されることになっている。「どこで」「だれが」「どのような根拠で」「どのような手続を経て」計画を立てたのかが明確にされるためである。そして、計画をわかりやすく公開するためにパンフレットが作成され、公民館へ配付やホームページへの

掲載等、様々な方法で周知が図られている。

次に情報収集についての運用方針。ここでは、既存制度の周知、教育機関や交通管理者との定期的な情報交換の手続化を計り、継続的に市民意識をとらえることとされている。また、収集した情報を、公開や活用に適した記録形式でデータベース化することとされている。これらは今後の歩道整備計画策定の際の新たな資料になるものである。

次に市民参加について。ここでは、本計画に基づいて実際に工事が始まる段階にも、市民との対話が重視されねばならないとされている。松江市においては、様々な形での市民参加の実績が既に積み上げられていることから、工事の規模、内容等を踏まえた上で、適切な参加方法を選択し、市民との対話に取り

組むことが重要とされているのである。

最後に計画の実現性の担保について。計画内容の変更を行う場合は、変更理由を公開することとされている。この結果、変更理由に市民の理解が得られる場合は変更が可能となり、市民理解が得られなれば変更は行われないうこととなる。これは、歩道整備計画の意図を無視するような不透明な計画変更には応じず、しかし同時に、必要な計画改良は進めるという一見矛盾する要請を、情報公開をもとに調和させるという考え方にもとづいている。

ここではまた、計画の検討を継続することも重要とされている。それは、有用な情報を収集・公開し、継続的に市民の提案を受け、そのことで計画がよりよいものとなり、さらに市民の理解・協力が得られ、計画の実現性も向上するという考えにもとづいている。100%完璧な計画はありえないことを強く認識した改善改良の取り組みが重要であり、市民の評価や意見を取り入れる姿勢が、計画策定後であっても一貫して必要とされるのである。失敗を隠さず、失敗を公開し多くのアイデアを集め研究を進めることこそが未来への成功につながるというのは、行政でも企業でも同じである。

5 歩道整備計画のその後

5.1 市民の反応

歩道整備計画に対する市民の反応の多くは、「理解」「納得」であった。地元自治会の歩道の現状を要望書で切々と訴えるスタイルは歩道整備計画策定前後で変化は見られない。しかしながら、綿密な社会調査を行っていること、市民参加の委員会で議論されたこと、地元の要望書も整理がなされていること、

情報が全て公開されていること等から、計画をもとにした行政の仕事には理解や納得が得られることが確実に多くなってきている。要望する路線が選ばれないことに市民が無念さを滲ませるのは事実である。しかし、優先度・予算状況・事業手法等の様々な制約の中ですぐに着手できないものの、歩道整備の必要性について市が十分に認識していることが理解され市民は安心感を覚えるようである。また、これらの制約は、自らの地域だけでなく、市域全体で公平に受けているものだという認識も拡がり安心感を大きくさせている。計画に基づいて関係自治会に説明が行われる際も、「なぜその路線の整備を行うか」「どのような整備方針なのか」ということについて理解が得られることが多く、事業化も円滑に進んでいる。高齢者や身体障害者の団体も、計画策定に団体代表者が参画していることや個別にヒアリング調査を行っていることから計画に理解を示している。

市民の反応に大きな変化があったのは「提案」に関してである。調査で得られた情報・計画策定手続き・計画をもとに、市民より様々な提案が出されるようになった。このような動きが市民から出ることはかつてあまりなかったことである。出された提案には、計画策定段階で委員会によって検討されていたものも多いが、そのような場合には、自らの提案が既に検討されていたことを知って、計画への信頼感が高まることもある。

こういった提案とは異なるもう一つの提案もある。それは「整備順位を変更してはもらえぬか」という提案である。しかしその提案はかつてのようなスタイルではない。実際に動きつつある話だが「土地を提供するから歩道整備の順位を上げて欲しい」という話が生まれている。この要望のもとにあるのは、次

のような考え方である。すなわち、「計画については、その過程も含めて納得しており、公平な手続で計画されていることも理解できる。しかし、地元としては是非とも整備が必要だ。情報公開による監視の機能が働いているので市も応じないだろうし他の市民も納得しまい。そもそもごり押しや圧力は本意ではない。そこでここは一つ、歩道整備順位の変更につながるインセンティブをつけ、誰もが納得する理由で順位変更を提案しよう」という考えである。手続きの公正さについての理解と納得があり、全体の情報がきちんと提示されているとき、市民は地域エゴには陥らないということをこの事例は示している。もちろん、根強い行政計画への不信があり、「パフォーマンス」と行政への批判を行い、有力者を交えて順位変更を求める動きもまったくないわけではない。しかし、情報公開と公正な手続きを経て、それらの不信は少しずつ小さくなっていくものと思われる。

5.2 行政内部の反応

マスコミに大きく取り扱われたこともあり、行政内部においても計画は注目を得ていた。整備箇所の決定は、庁内においても予算担当部署、工事担当部署等との調整が必要であるが、これらが円滑に行なわれたのは計画が注目されていたためでもあろう。計画の全体像が情報として共有されることによって議論はスムーズに展開した。歩道だけでなく、道路全体に発展させた整備計画を求める声も行政内部から出てきた。

基本方針・整備順位・運用方針を策定する際に蓄積した行政情報の汎用性の高さも評価されている。基礎集計とよく利用する属性（年齢、性別、居住地、職業等）でのクロス集計を『報告書資料編』に掲載したことも、

データの利用価値を高め、評価を得る一助となっている。これらをもとに、市民からの相談、苦情、要望等への対応、議会への対応等がより明確で根拠のあるものとなってきた。高圧的なあるいは萎縮した態度での回答ではなく、誠実で自信をもった対応が可能となったのである。歩道整備計画の担当課は、あらゆる場面で「この場合の〇〇地区の市民の意識はどうだ」「この道路は歩道整備順位は何番目だ」という問合せを受けるようになった。

十分な情報は、施策の精度を上げることに加え、行政職員の市民への説明責任に貢献することが明らかになった。行政職員自身が有効な情報を求めていることも明らかとなった。要望や陳情の「待ち」で「得られやすい」行政情報を収集するだけではもはや十分でなく、隠れた市民ニーズがどこにあるかを絶えず把握することが重要だということに理解が示されたのである。一過性ではない汎用性の高い行政情報の収集と蓄積、情報の庁内共有、情報を施策に展開する職員の能力の高度化、こういったことの重要性が明らかになってきている。地方分権時代に向け、市民の財産としての行政の力量が問われているのである。

6 おわりに

近年、政策の優先順位ということがしばしばいわれる。そこには、何が重要かを適切に判断し、重要なものから優先的に事業化していくという考えが見られる。ここには「はじめに」でも述べたような財政問題が絡んでいることはいままでのない。バブル時代のように、「考え得る施策を可能な限り行うという方法で最適解を探し、ハズレの施策については肩をすくめてやり過ごす」という手法はすでに取り得なくなっているのである。自治

体は、限られた投資を責任を持って成功させ、投資に対する最高の成果を求めなくてはならなくなった。このような時代的な背景と、行政と市民の関係を対決ではなく協働だと考える意識の変化からさまざまな参加型の計画・施策がとられるようになってきた（小林，1997）。そこでは、住民は行政の「庇護を受けるもの」ではなく「対決者」でもない。行政に「提言をするもの」であり、「知恵袋」でさえある。このような認識の下、行政は今や施策の計画段階からの住民の参加を求めているのである。「松江市歩道整備計画策定事業」はこのひとつの例と考えられるだろう。

市民参加にはいろいろなスタイルがある。法律によって担保されている市民参加には、立候補、選挙投票、住民投票、リコール運動、公聴会、審議会などがある。しかし近年では、これら法的に規定されている手続きだけでなく、さまざまな形態の参加スタイルが提案されてきた。松江市においても、市長への手紙、ホームページへの意見書き込み、自治会要望書、種々のワークショップ、各種委員会、市政モニター、市政座談会などが行われてきた。

松江市では、これらの中でも特にワークショップが活発に行われ、その活動が一定の評価を受けてきている。市には「デザイン委員会」という制度があり、比較的大規模な公共施設のデザインについては、国・県・市のいずれの事業であるかを問わずワークショップでしばしば議論がなされている。深く意見を掘り下げ、新たな知恵を生み出すワークショップの意義は多大なものである。公募による市民の参加と議論によって、行政の当初案よりもよい案が策定できたり、当該事業に対する市民の理解が高まったり、市民の間で当該事業に限らないまちづくり全般に対する関心

と協力姿勢が高まったりしてきたということもある。ときには、このような活動がうまく機能していないという意見も聞かれるが、それはワークショップ自体の問題というよりも運営法や解決しようとしている問題に関わることであろう。方法に適した対象があること、技量がないとうまくこなせないことはワークショップであろうが質問紙型の社会調査であろうが同じである。

松江市歩道整備計画策定事業の中心となった質問紙型のアンケート調査は、ある意味でワークショップと対極にある活動といえることができるだろう。こういった調査では広く市民の考えが明らかにされる。しかし、ワークショップとは異なり、そこには議論による認識の発展性は見られない。そのために、歩道整備計画策定においては、広く偏り無く意見を聞くアンケートに、深く意見を尋ねるヒヤリングや認識が深まるワーキンググループ活動などを組み合わせて、短所を克服するような試みがなされたのである。これからの市民参加を考える際に必要となるのは、この組合わせの発想だと思われる。ヒヤリング、アンケート調査、ワークショップ等をどう組み合わせると、市民のアイデアを上手く引き出すことができるのかを検討しなければならない。

市民参加の基礎には情報公開がある。有意義な情報公開のためには正確な情報収集と蓄積・整理が必要だ。まずは、これまで集められているデータを整理・蓄積し、行政・市民が活用できるような体制を作ることが目指されねばなるまい。正確なデータをもとにした市民の自由な議論が、行政のアイデアを生み出すのである。公開と参加が車の両輪であることは、再度強調しておきたい。「人民が情報を持たず、入手する手段もないなら、人民の政府といっても、喜劇か悲劇の始まり、あ

るいはその両方」なのである（ジェームズ・マディソン）。

〔注〕

- ¹ 小林久高（島根大学法文学部社会学研究室）、高田俊哉（松江市都市建設部管理課）、田中寛敬（株式会社アテナ）、森脇剛（株式会社アテナ）。
- ² 紙面の制約より、事業のすべてを紹介することはできない。詳しくは、松江市歩道整備計画策定委員会他（2001a, 2001b）を参照されたい。それぞれ、156頁、626頁と大部の報告書となっている。
- ³ 厳密に言えば、幹線道路計画の基礎となる都市マスタープラン段階での審議会等への参加は行なわれている。
- ⁴ 本稿の執筆者はそれぞれ、委員長として（小林）、事務局として（高田）、作業機関研究員として（田中・森脇）、委員会とワーキンググループに関わった。
- ⁵ 産官学ではなく民産官学で作業が進められたのである。
- ⁶ 「3つまで選んでください」等の設問は分析の汎用性がないため極力避けた。
- ⁷ 自由回答欄への記入があった調査票は、1,034票であり、延べ1,792件の意見が寄せられた。これらの意見は「松江市政への意見」「歩行環境上の問題点」「歩道環境改善のアイデア・要望」「具体的な箇所の指摘」の4つに整理される。縦割り行政の弊害の指摘する声、幹線道路整備・駐車場整備等自動車対策を求める声等大きな視点での意見が得られる一方で、ヒアリング調査にも匹敵するような細やかな視点での意見が得られた。
- ⁸ 多基準分析とは、経済・社会・環境などに関する種々の評価項目を同時に考慮して、

複数の代替案の好ましさを検討し、各代替案の総合的な優位性を検討する方法の総称名である。重み付き総合評価法とは、多基準分析法に属する手法で、評価項目の間の重要性和単位の異なる評価値を無次元化することを同時に行って、各代替案の評価値の重み付き平均値を求めて評価する方法である（飯田, 1991；森・新田, 1998）。

- ⁹ I S M法とは、構成要素とその2項関係を既知としてその階層的な関係の構造を定性的に定める方法であり、ワーフィールドによって開発された手法である。この適用目的は構造解釈のための適用と、順位図作成のための適用とに分かれる（竹村, 1999）。
- ¹⁰ 当初、歩行者・自転車・自動車の交通量は独立した評価項目とされていたが、これら全てを一括して1つの評価項目にするという変更がなされた（一般的な需要）。また当初、障害者、高齢者、幼児・児童の3つの評価項目が設定されていた「交通弱者が多く通る道路」についても、障害者・高齢者と幼児・児童という2つの評価項目とされた。「産業振興に関わる道路」については、商店街の活性化、観光客の誘致の2つの評価項目が取りあげられた。
- ¹¹ 道路利用密度とは「道路1 m当たり平均何人で利用するか」の指標であり、次式により算定した。 $[\text{道路利用密度 (人/m)}] = [\text{道路利用人口 (人)}] / [\text{道路延長 (m)}]$ 。道路利用人口は、昼夜平均人口とした。対象地域は公民館区単位とし、市内全域については各公民館区の人口と道路延長とを合計して平均を算出した。道路利用密度は市内の道路網の状況により、幹線道路では（対象地域内道路利用人口）／（地域内幹線道路延長）、主要地区道路では、（対象地域内道路利用人口）／（地域内幹線道路

延長＋地域内主要道路延長）とした。詳細については、松江市歩道整備計画策定委員会他（2001a; 2001b）を参照されたい。

¹² アンケート調査結果に基づき、街中と郊外の予算配分の市民意識を地域性の補正值として考慮した。「街中」対「郊外」の予算配分は、交通量が9対1の時、6.5対3.5であり、この条件で道路利用密度比率を緩和した。詳細については、松江市歩道整備計画策定委員会他（2001a; 2001b）を参照されたい。

〔文 献〕

- 飯田恭敬編, 1991『土木計画システム分析（最適化編）』森北出版.
- 小林久高, 1997「地域社会における行政とボランティア—阪神・淡路大震災と2つの自治体」『地域社会教室論集』6号, 139-162頁, 島根大学法文学部地域社会教室.
- 小林久高, 2000, 「政治意識と政治参加の動態」間場寿一編『講座社会学第9巻 政治』43-88頁, 東京大学出版会.
- 松江市歩道整備計画策定委員会・松江市都市建設部管理課, 2001a『平成12年度 松江市歩道整備計画策定事業報告書（本編）』.
- 松江市歩道整備計画策定委員会・松江市都市建設部管理課, 2001b『平成12年度 松江市歩道整備計画策定事業報告書（資料編）』.
- 森康男・新田保次編, 1998『エース土木システム計画』朝倉書店.
- 中村英男編, 1997『道路投資の社会経済評価』東洋経済新報社.
- 竹村哲, 1999『問題解決の技法』海文堂出版.