

◆建設省技術研究会特集◆

建設行政における国民との情報共有・対話支援技術

建設省大臣官房技術調査室

建設省大臣官房政策課

建設省土木研究所建設マネジメント技術研究室

建設省東北地方建設局企画課、建設省関東地方建設局企画課

建設省北陸地方建設局企画課、建設省中部地方建設局企画課

建設省近畿地方建設局企画課、建設省中国地方建設局企画課

建設省四国地方建設局企画課、建設省九州地方建設局企画課

1. はじめに

国民の社会資本に対するニーズの多様化を背景に、建設行政において、国民との情報共有や対話が、より重要となっている。そのため、建設省では幅広い情報を積極的に国民に提供し共有していくため、平成10年度に「公共事業の説明責任(アカウンタビリティ)向上行動指針」をとりまとめている。また、同年度に策定した「コミュニケーション型国土行政の創造に向けて」では国民とのコミュニケーションを一層重視した行政の考え方を明確にし、必要な政策・制度の改革、行政に携わる者の資質の向上、意識改革等に積極的に取り組むことを掲げている。

本研究は建設省技術研究会の指定課題として、具体的な事業・施策の実施時の情報共有・対話支援技術を対象に、適用された手法とその効果・実施上のノウハウ等を整理し、行政機関内において共有を図ることを目的として取り組んだものである。

2. 情報共有・対話支援技術向上における課題

建設省の直轄事務所長が最もエネルギーを投入しているマネジメント業務として住民等との合意形成が課題として多く挙げられている¹⁾。国民との情報共有・対話支援技術の向上や普及における課題として、以下のものが考えられる。

- (1) 情報共有・対話支援技術手法を体系化し、手法を行政と国民で共有することで、行政と国民の間や行政の内部での各種手法に対する共通認識を醸成する必要がある。
- (2) 将来の改善に向けて、情報共有状況や対話プロセスを記録分析して教訓として活用していくことが必要である。
- (3) 情報共有や対話支援の技術を持つ人材を育成

していく必要がある。

これらの基礎となる取組みとして、情報共有・対話プロセスに関するケーススタディーの継続実施、手法の体系化と整理が重要である。

また、人材の不足は各種の手法技術の運用時の課題であるが、最近では、この分野での長期研修の取組をはじめている地方建設局や、地域づくり担当官(東北地建)など専属の組織体制を設け、事務所での活動を推進する試みもある。

3. 情報共有・対話活動の効果

3.1 調査方法

情報共有・対話活動は対象者、目的、活動により得られる効果が多様であり、それぞれの関連性も複雑である。また、活動に関わる人の視点によつて同じ結果であっても、効果とみる場合もあれば、課題として感じる場合もある。本研究では建設省直轄工事事務所の担当者、およびそこに関わりを持った建設省外の方々に意識調査を行い効果に対する考え方を整理した(表-1)。

表-1 各アンケート調査の内容

アンケート対象者	設問内容
建設省の地方建設局・工事事務所	PI手法の事例と活動時に対象とした相手
建設省の地方建設局・工事事務所の担当者	PI活動を計画した際の目的と実施したことによる効果
建設省の情報共有・対話活動に関係した方々	PI活動がもたらした効果、今後の改善点の提案
建設省の工事事務所長	担当者から見た住民参加活動の成功の要因、現在の課題

事業者である建設省組織に対しては情報共有・対話支援技術として適用している各手法を企画した際に期待していた効果と実際に得られた効果について3段階、複数選択方式で尋ね、一般の参加者に対しては、参加によって得た効果についてと、今後何を期待するかについて尋ねた。設問の選択

表-2 情報共有・対話支援技術の各種手法

A. 各種計画策定等にあたって民意の反映のために用いた対話支援手法	
A-1) 住民等に対するアンケート調査を行った	A-2) 有識者に対するアンケート調査を行った
A-3) 住民等に対するヒアリングを行った	A-4) 有識者に対するヒアリングを行った
A-5) 計画策定のために住民代表等からなる委員会を設けた	A-6) 各種計画検討のために常設の委員会を設置した
A-7) 事業者が作成した計画を発表する説明会を開催した	A-8) 自治会長(区長)を通して地区の意見を集約した
A-9) 自治体を通して地区の意見を集約した	A-10) PTA、老人会、婦人会、商工会等の地域型の既存団体の意見を聞いた
A-11) 環境団体等の広域組織から意見を聞いた	A-12) 住民参加型のワークショップで計画作成をした
A-13) 相談窓口を設置した	A-14) その他の対話手法
B. 情報公開、情報提供の充実方法	
B-1) ホームページの充実	B-2) より分かりやすい広報紙の作成
B-3) 出前講座	B-4) 情報センター設置
B-5) データベースの構築と公開	B-6) マスコミとのコミュニケーションの向上
B-7) その他の情報提供	
C. その他	
C-1) 外部機関との連携を意識した組織づくり	C-2) コミュニケーション能力向上を目指した人材育成
C-3) その他	

表-3 情報共有・対話がもたらす効果として考えられるもの(図-1, 2 の項目番号と対応)

1) 日頃聞けない住民等の考え方を知ることができる	11) 住民等が発言し意思表明をする力を持つ
2) 住民等の中から埋もれた人材を発掘することができる	12) 計画に様々な意見を反映できる
3) 行政と国民との価値観の相違を認識できる	13) 市民参加活動の促進
4) 3)による行政活動の見直しの契機	14) 住民等意向の迅速な把握及び対応(情報の流通性向上)
5) 地域の問題点や課題がより鮮明に見えてくる	15) 地域の期待感を感じることによる職員のインセンティブ向上
6) 地域社会のもつ価値観、優先順位の把握できる	16) 職員の意識変革(計画づくりや意見のまとめ方)
7) 事業関連等の内容の周知が向上	17) 社会的・物理的影响の事前予測
8) 職員と外部の専門家の人的ネットワークができる	18) 事業の円滑化(紛争の回避)
9) 職員と住民等間の信頼感や一体感が強まる	19) 紛争の解決
10) 計画の社会的妥当性を多様な意見から確認	20) その他

肢は、事務所長を対象とした調査¹⁾及びブレーンストーミングにより抽出した。表-2に各手法の分類を、表-3に手法の効果指標を示す。

また、アンケート結果を補足するために、担当者へのインタビュー調査を行った。

3.2 活動に対する期待と得られた効果

事業者側となる工事事務所の担当部署の職員を対象に、現在用いられている手法の効果についての調査をした。その結果を「対話型の手法」、「情報公開・情報提供の方法」に分類し図-1、図-2に示す。期待通りの効果が得られたと回答されたものが多いが、期待の割に大きな効果を感じられていない手法として「情報公開・提供による周知」があり、一方向の活動は効果の実感が低いことから改善の余地があると思われる。

3.3 外部の関係者の意識調査

建設省の情報共有・対話活動に関係した人々(外部の関係者)を対象として3.2と同様の意識

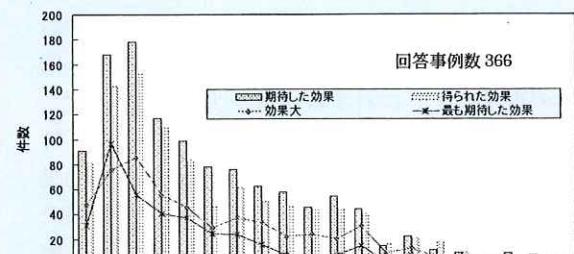


図-1 対話型手法の効果

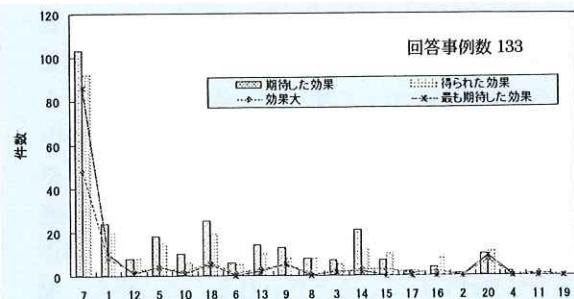


図-2 情報公開、情報提供の効果

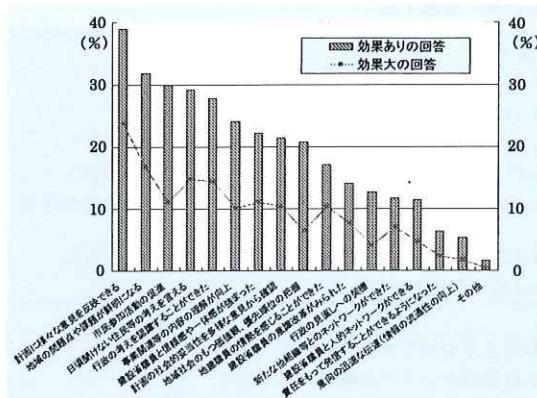


図-3 参加者から見た効果

調査を行い、300人から347事例に関する回答を得た。有効回答数は298である。結果を図-3に示す。3.2の事業者側評価と対比すると民意反映のための対話支援手法では「市民参加活動の促進」、「行政の考え方を認識できた」という回答が多くみられたが、「意向の迅速な伝達」に対しては回答が少なかった。現在の取組みに関しては参加した人々からは職員の熱心な取組の姿勢という点で好意的な反応を得ている。効果的回答が建設省担当者が目的としたものと異なる分布をしていることから活動に参加する際の考え方多様であることがうかがえる。

また、外部の方へのアンケートでは対話型の活動に関する回答が多かったことから、事業者側の対話型手法に関する回答と同様に「事業関連等内容の理解向上」に対する回答が少なめになった。しかし、「地域の問題点や課題が鮮明になる」「計画の社会的妥当性を多様な意見から確認」の効果が認められていることから、事業者による情報公開、情報提供が間接的に地域内議論の活性化に繋がっていると考えられる。

今後実施を期待する情報共有・対話の取組としては市民参加型の活動が多くあげられている(図-4)。現在参加している活動に感じている効果と今後の活動に対して期待する効果とを比較すると分布が異なっている(図-5)。「今後の展開の中での意見の取り入れられ方」、「事業内容のわかりやすさ」、「各種事業案の比較方法」、「事業者内の連絡体制」、「より広い層の参加」などが疑問や期待として挙げられていると思われる。ここから、現在の取組みで扱われた意見が今後どのような形で計画等に反映されていくかについて、まだ不安視

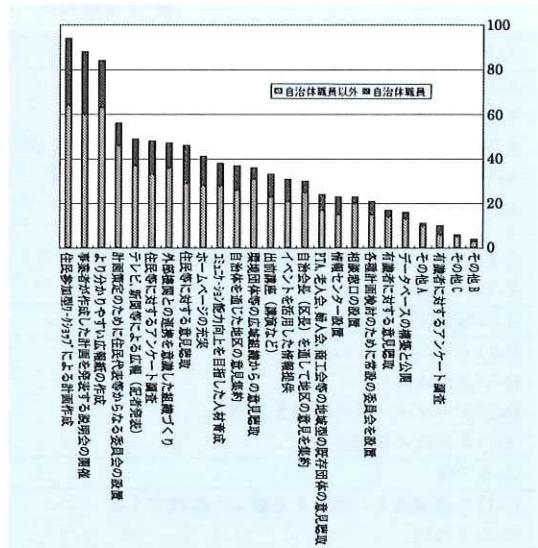


図-4 今後期待される取組

されていると言える。回答の中で必要であるとされていたものとしては以下のものがあげられる。

- ・ 調査段階での意見交換、早期の計画案提示
- ・ わかりやすい形での情報
- ・ 多様な評価項目での事業の評価

実際に参加している取組への希望としては以下の事項が求められている。

- ・ 意見交換ができるまでの信頼関係の構築
- ・ 一方的な説明で終わらないこと
- ・ その場限りとならない継続する取組
- ・ 話し合いに参加していない人々にも広報し、意見収集を
- ・ 反対意見を遠ざけず、考え方の範囲を広げる
- ・ 全体計画、将来像も伝える
- ・ ユーザーニーズを具体化させる専門家の力

情報共有・対話支援技術手法の改善に関して外部の関係者からの回答には、多様性・公開性、早期の説明やわかりやすさに関するコメントが多く見られた。周知方法に関しては今後、更なる手法の開発が必要と考えられるが、計画の早期の説明に関しては、諸段階で公表可能な情報の範囲や時期を決めていくことが大切であろう。

3.4 参加活動の成功の要因

事務所長から得た回答や関係者の回答から、活動の成功の要因や課題として公開性、多様性、継続性、双方向性といった観点が重要であると考えられる。参加活動を有効なものとしている方策として以下のものがあげられる。

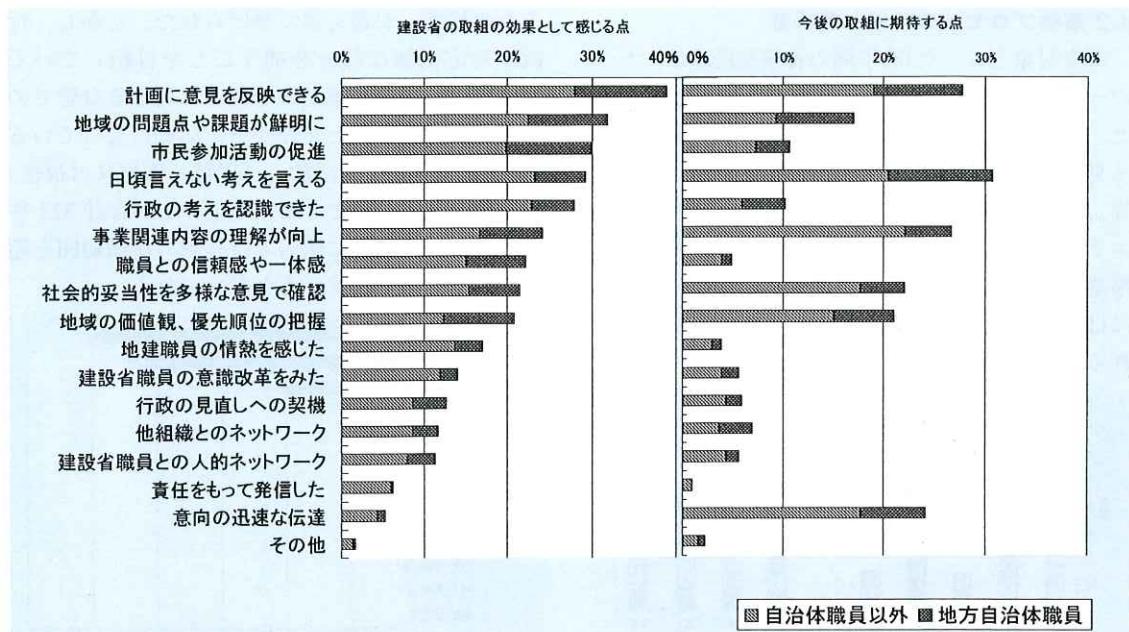


図-5 参加した取組の評価と今後の取組に期待するもの

(1) 行政の位置づけ

- ・ 計画策定段階では、住民主体の活動を目指す。
- ・ 事業説明段階では行政が活動主体となるが、説明に先立ち勉強会・現場見学の機会を設け、共通認識を得る。

(2) 参加者の選定方法

- ・ 計画策定段階では、意見の多様性に配慮し、公募の併用も。
- ・ 委員会等の方式では、地元事情に詳しい自治体に委員の推薦をしてもらうのがよいが、委員の多様性を確保する必要もある。
- ・ 事業説明段階では、直接的利害関係者が洩れないようとする。

(3) 周知・広報の方法

- ・ 地元マスメディアの協力が効果的であるため、普段から良好な関係を築くことが重要。
- ・ 手作りのチラシ・パンフ。配布方法は配布範囲やコスト面から、回覧板、新聞折込、自治体の広報と一緒に等から適切なものを選択。
- ・ 一方的な広報ではなく、意見や質問を汲み上げ回答する、双方向性を設ける工夫が重要。
- ・ 広報紙等は、興味ある紙面内容に心がける工夫が重要。

(4) 日頃の国民とのコミュニケーションの推進

- ・ 行政と国民との日頃のコミュニケーション活動が国民と行政の信頼関係の醸成に重要。

4. 情報共有・対話支援活動における関係者

4.1 関係者の参画状況

事業プロセスの中では多様な関係者がさまざまな形で関与している。調査分析対象とした66事例を見ると市区町村関係の行政関係者が最も多く関わっていた。これは地域との接点が多い地方自治体が建設省の事業で重要な役割をしていることを示している。これらの行政関係者とは異なる地域住民、関連団体からの参画者の中では「任意団体(NPO等)」「教育関係者」が多く見られた(図-6)。それぞれの関わり方は、「NPO等」では地域住民のとりまとめや広報が多く、「教育関係者」ではアドバイザーが多い傾向にある。参画者の属性に応じた役割分担がされているといえる。

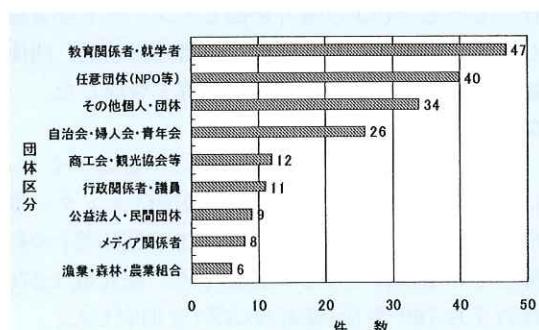


図-6 参画している地域住民等の関係者

4.2 事業プロセスの時期と関係者

調査対象となった66事例の各事業段階で、キーパーソンと回答されている関係者を数えあげると、企画段階及び概略設計段階での参画事例が多く見受けられた(図-7)。関係者の属性では「NPO等」、「自治会等」といった新旧両タイプのコミュニティが事業に関与している。これらの関係者が事業プロセスへどのように関与しているかを知るにはより詳細な調査や、事例データの蓄積が望まれる。

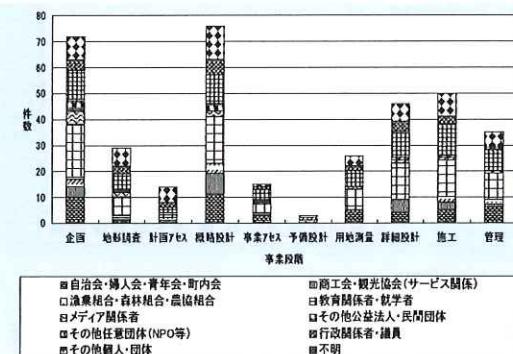


図-7 事業プロセスと関係者(件数)

5. NPOとの連携の方向性

5.1 調査の目的、方法

4.1の調査結果のように、既存の地縁コミュニティとの関わりだけでなく、NPO等の団体との関わりが増えてきている。しかし、NPO自体に対する理解が不十分であり、社会資本サービスとの関連も未知である。そこで、NPOと建設省の「まちづくり・地域づくり」の分野における関わり方を探り、連携を広げていくための基礎的な資料作成のための調査を行った。NPO支援を目的としたNPOや既に建設省の事務所等と連携活動を行っているNPOの協力を得てアンケートを実施し各団体の概要、財政状況、組織運営状況、団体組織の課題、行政との関係を調査・整理した。

5.2 NPOの活動範囲

アンケート調査対象としては、「まちづくり」に関連するNPOを各地域及びNPOセンター等(NPO設立や運営等を支援する地域団体等)の把握している団体を中心に抽出した。配布数1,276件のうち769件(回収率60.3%)を回収した。

社会資本サービスに関連したNPOをアンケート対象としたことで主たる活動分野は「まちづ

くりの推進」が最も多く挙げられた。しかし、行政が対応困難な部分を補うことを目指している団体では、行政施策上の分類とは異なる分野での活動となり他分野とまたがった活動になっている(図-8)。「環境保全活動」、「保健・医療又は福祉」を主たる活動分野としているNPOは合計311件あり、まちづくりに関する行政の所轄範囲を超えた形で考えられていると考えられる。

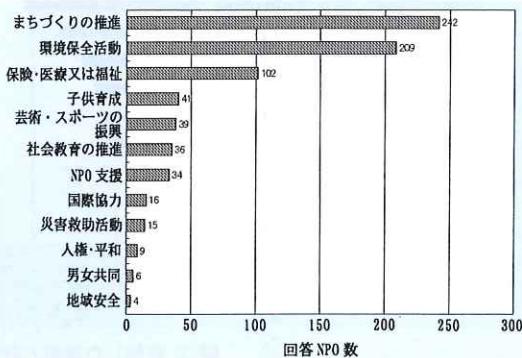


図-8 NPOの主たる活動分野

5.3 関心のあるまちづくりの分野

調査対象としたNPOが関心を持っているまちづくりの分野では、「まち」との回答が多く、次いで「かわ」・「公園」となっている。生活に深く関わる「みち」に回答が少なかったことから、今回の調査対象には「かわ」を主とした活動をするNPOが多かった。

図-9では、建設行政の中で関心のある分野とそこへの参画手段について尋ねている。「公園」・「みち」について事業計画段階から参画したいとの要望が若干多い傾向が見られる。「公園」・「みち」が市民生活に密着したインフラであることに起因すると考えられる。

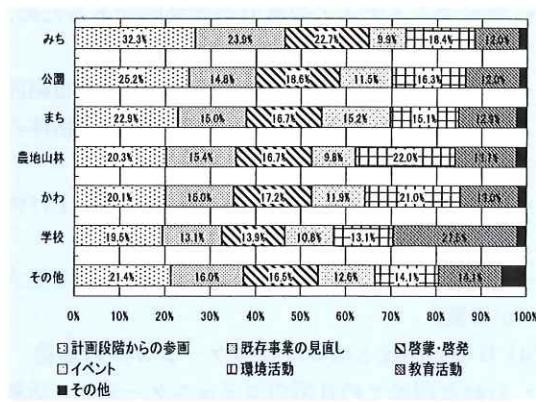


図-9 各NPOの建設行政への関心と参画状況

また、「かわ」・「農地山林」について環境活動との回答の割合が多い傾向が現れていた。現代の生活の中で、都市化された住環境を補う形で「かわ」及び「農地山林」といった周辺に自然環境を求める国民意識を反映しているものと考えられる。

5.4 現在の行政との関わり

NPOと行政との関係については、行政サービスの利用、行政の政策・施策への関与、資金的な面での関係といった側面がある。

補助金等の財政支援を受けているという回答が38%ある(図-10)。受託業務を受けているNPOも25%程度存在することを考慮すると、調査対象となったNPOは、活動の中で既に行政との関係が深いと考えられる。また、47%ほどの団体で行政職員が会員にいるという回答があり、相互の交流に役立っていると考えられる。

5.5 行政の施策との関係及び位置づけ

行政の施策との関わりでは「行政が対応困難な活動への対応」の領域で活動を実施しているとの回答が最も多く60%を超える回答を得た(図-11)。

また、ほとんどのNPOが「行政組織はパートナーである」と認識している。社会に貢献する活

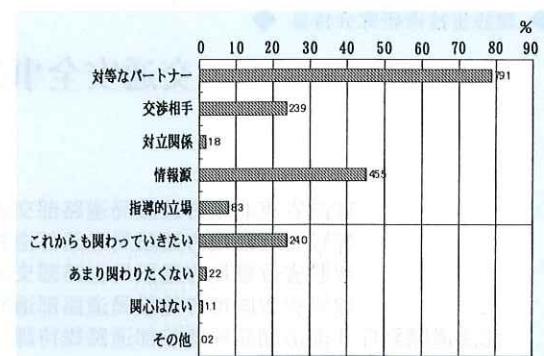


図-12 NPOから見た行政の位置づけ

動では行政との関係がなにかしら必要であるということがわかる(図-12)。ただし、パートナーという言葉のとらえ方はまちまちで、NPOは行政と市民の仲介者・コーディネーターでありパートナーではないというように行政組織とは一步引いた意見も見られた。

6. おわりに

情報共有・対話支援技術手法の事例について、各種の手法を用いる背景となった施策・事業の状況、利害関係者、手法の実施目的、適用手法内容等の整理を行った。各事例ごとで特別な工夫や取り組みなどがあることから、今後各事例について具体的な内容を調査し、情報共有・対話支援技術手法事例集として集約することが考えられる。

最後に本研究において調査にご協力いただいた建設省のアカウンタビリティ施策、コミュニケーション型行政施策に関わりを持った多くの方々やNPO等団体、建設省の各工事事務所関係者にお礼申し上げます。

参考文献

- 1) 小澤一雅、木下賢司、高野匡裕：直轄事務所における合意形成の現状調査、土木技術資料、Vol.40, No.11, 1998年11月
- 2) 建設省：第53回建設省技術研究会報告(平成11年度), 1999.
- 3) 建設省：第54回建設省技術研究会報告(平成12年度), 2000.
- 4) 建設マネジメント技術研究センター：RCPM NOTE 第11号, 2000年12月

<文責> 國土交通省土木研究所
建設マネジメント技術研究センター
建設マネジメント技術研究室長 山下武宣
同 建設マネジメント技術研究室主任研究員 白田幸生



図-10 行政との現在の関係

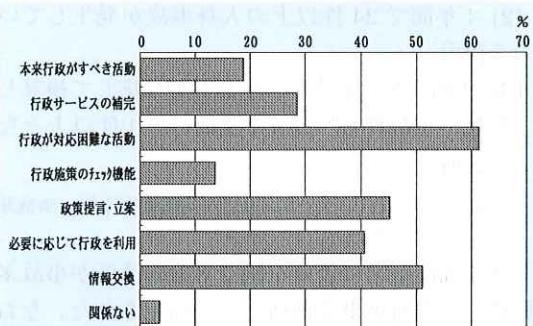


図-11 行政施策への関わり方