

住民参加による河川整備計画の社会的受容と 計画実現にむけた住民の協力意図とそれぞれの規定因

DETERMINANTS OF THE SOCIAL ACCEPTANCE OF COMMUNITY-BASED PLAN OF RIVER DEVELOPMENT AND THE RESIDENTS' COOPERATIVE INTENTION OF ITS PLAN IMPLEMENTATION

三重県庁 環境生活部

柴田 恵理砂

Department of Environmental
and Social Affairs, Mie Prefecture

Erisa SHIBATA

関西大学 社会安全学部

広瀬 幸雄

Faculty of Safety Science,
Kansai University

Yukio HIROSE

SUMMARY

The public plan devised by inhabitants participation should be not only accepted by the whole community, but also be realized by the inhabitants' cooperation. The purposes of this study are to clarify each determinants of social acceptance of river development plan and of inhabitants' cooperation intention to implement its plan by the social survey research for the community-based planning of Tado River. The results are as follows. a) The social acceptance of the plan is influenced by the outcome evaluation and the procedural fairness evaluation. The determinants of the outcome evaluation are the competence of plan contents and the reflectedness of inhabitants' opinion. The determinants of the procedural fairness evaluation are the opportunity of inhabitants' participation, the information disclosure, and representativeness of participants. b) The inhabitants' cooperation intention is influenced by the efficacy evaluation of their own participation, expected cost by their participation, and the attachment feeling for the river. c) Each frame to evaluate the public benefit and the personal interest of the plan are different and independent; the acceptance of the community-based plan was evaluated from the viewpoint of public benefit, and the cooperation for the plan implementation was from the viewpoint of personal interest.

Key words

Social acceptance, Community-based planning, River development plan, Cooperative intention, Procedural justice

1. 問題

1.1 はじめに

全国の自治体では、地域との連携や住民との協働に関心が向けられており、河川環境整備のような公共事業においても計画策定の段階から、住民参加の取り組みが増えている。

住民参加の取り組みは、80年代から90年代にかけて、形式的な参加だけでなく、実質的な参加を目指すものが増えている。さらに近年、住民参加を明記した法改正が相次ぎ、住民参加推進の機運は益々高まっている。1994年には、国の環境基本計画に住民の参加が長期目標の1つとして明記されたのを契機に、市町村で環境基本計画や廃棄物処理基本計画を策定する際に何らかの住民参加の手続きがとられるようになった。また1997年の河川法改正では、従来の河川整備の目的であった治水・利水に「河川環境の整備と保全」が加えられたほか、「地域の意見を反映した河川整備の計画制度」が盛り込まれたことにより、河川整備計画策定に住民の意見を反映する手続きが導入されるようになった。

さらに、住民参加の取り組みは計画策定段階の合意形成にとどまらず、「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」には、計画の実現に向けた協力行動や公共施設等の維持管理に地域住民の参加の充実が記されている。河川整備事業での維持管理とは、ゴミ収集や草刈などの日常の環境保全の活動が例示できる。

公共事業は計画、実施、運営・維持管理の順に進行するが、各段階に住民の関与する機会が増えたと同時に、住民にも何らかの役割が期待されるようになったといえる。

裏返していえば、住民参加によって策定され、住民の関与が盛り込まれた計画は、その実現にむけて住民の協力が不可欠となるケースが増え

ているといえるだろう。

1.2 住民参加による環境計画の社会的受容と計画実現への住民の協力の規定因

ところで、住民参加の取り組みによって策定された環境計画を、一般の住民が評価し、社会的に受容する基準とはどのようなものなのだろうか。

そして計画の実現と公益の増進をもたらすために、住民の持続的な協力行動が得られることが期待されるが、河川のような公共財の場合、住民の協力行動を促す要因はどのようなものなのだろうか。

そこで、住民参加型の環境計画の社会的受容と環境保全活動への住民の協力のそれぞれを規定する要因について、先行研究から整理してみよう。

(1) 環境計画の社会的受容の規定因

① 計画内容の評価

住民が策定された計画を評価するとき、現状の改善性や効果などの実効性を評価するのは当然のことであろう。住民参加型という点に着眼すると、計画づくりの段階から住民が参加することの意義は、最終的決定に住民の意思が反映されることにあり、このことから、民意が適切に反映された計画であるかどうかを計画を評価する基準であると考えられる。大田^[1]は、まちづくりにおける法令上の住民参加手続きを論じる中で、住民参加を保障することが地域の実状に応じた計画を実効的に進めていくうえでの正当性を高めるばかりでなく、有効に機能することにより、実質的な正当性を高める裏付けとなることを指摘している。つまり、住民参加によって計画に地域住民のニーズが反映され、かつ地域の改善に実効力をもつ計画であることが、計画そのものの正当性を高めるといえる。

したがって、住民参加による計画内容の評価は、住民参加の成果（民意の反映）と計画の実効性への評価によって規定されているといえるだろう。

②手続き的公正さの評価

住民参加による計画の社会的受容に関しては、住民参加の導入手続きの公正さに着目した研究がある。

社会心理学の分野の手続き的公正さの研究では、組織や社会の権威側から受益者に資源が分配される社会状況における受益者の満足度は、分配的公正さと手続的公正さによって評価されていることが実証されている^[2]。また、手続きが公正だと評価される要件として、Leventhal^[3]は偏りのなさ・正確性・倫理性・手続きの一貫性・決定の修正可能性・決定権者の代表性を提唱している。

社会学・政治学の分野にみられる近年の国際的な研究動向として、社会全体としての意思決定に至るまでの討議プロセスに関心が向けられており、討議の機会などさまざまな市民参加手続き手法をとり入れる試みから、市民参加手続きが公正であるための要件が検討されている。

市民陪審やコンセンサス会議における住民参加の検討から、榊原^[4]はその評価基準として、包括性（inclusiveness）、情報提供を前提とした討議の質の確保を挙げている。またRennら^[5]は、市民パネル会議やステークホルダー会議等の市民参加型会議の規範的研究を通して、参加者の代表性や情報開示などを保障する会議手続きが公正性の確保に必要な要件としている。さらに、さまざまな参加型会議を評価する共通の基準として、Webler^[6]は、公正さ（fairness）と実効性（competence）をあげ、2つの基準を満たすためには、誰もが参加できる機会があるという開放性、市民全体を代表するよう参加者が選ばれるという代表性（representation）、議

題の設定など会議手続きの決定への関与、意見を表明し議論する機会の十分さ、議論の結果の計画への反映、議論のために必要な情報提供や学習の機会、のそれぞれの要件が必要だと述べている。

また、広瀬ら^{[7][8][9]}は、これまで分野ごとに独立して研究されてきた上記の社会心理学の手続き的公正の実証的研究と、社会学・政治学における市民参加手続きの公正さの規範的議論を統合し、自治体における市民参加型廃棄物処理計画などの環境計画を対象に、計画の社会的受容と市民参加手続きに関する社会調査研究をおこなっている。そして、市民参加によって策定された計画の社会的受容を規定する要因は、計画の実効性評価とともに参加手続きの公正さの評価であることを確認している。さらに、計画づくりの手続き的公正さの判断基準として、情報開示、住民の意見表明や議論の機会、参加者の市民としての代表性が満たされているか否かが重要であることを明らかにした。

(2) 環境保全活動への住民の協力意図の規定因

次に、住民の協力行動を促す要因の研究では、参加を動機付ける要因としてエンパワーメントに注目した研究があげられる。エンパワーメントは、社会的利益を増進する活動への個人の協力を動機づける要因であり、協力を通して自身が獲得したと実感する問題解決能力などの有能感や、人間関係のネットワーク資源獲得による連帯感、他者に影響を及ぼしうるといった有効感をいう^[9]。前田ら^{[10][11]}は環境計画策定段階への住民の協力意図を規定する要因は、連帯感や有効感といった参加によるエンパワーメントに関する評価と、参加に伴う個人的コストの評価であることを確認している。

また、公共財の中でも、本論で対象とする河川などの自然財に対する保全活動においては、

共有財を日常的に利用することによる生活体験、言い換えると、河川との日常的な関わりを通じた利用者相互のコミュニケーションの進展が、共有財への愛着を高め、さらに共有財への愛着が共有財の保全のための協力行動を促進させることが確認されている^[12]。

1.3 河川環境計画の策定への住民参加と計画実施への住民協力

冒頭でも述べたように、各自治体における住民参加による取り組みは、各方面で実践され、その事例が蓄積されている。そして、住民参加の学術的な研究では、学際的な研究を行う必要性が認識され、社会学や政治学、行政学、法学の分野において、理論・政策・方法についての比較法的研究や制度運用実態を踏まえたうえでの現状分析が行われるなど、より実態に寄り添った研究が行われつつある。

しかし、住民参加による環境計画の受容の規定因と計画の実施の住民の協力行動の規定因の研究はそれぞれ独立に行われることがほとんどである。住民参加による計画の策定とその計画の実施までの取り組みを規定する要因を総合的に評価するために、実際の受益者である住民を対象とした実証的検証がほとんど行われていないのが実情である。つまり、計画の受益者としての意識と、活動への協力主体としての意識がどのように関連しているのかについては明らかにされていないのである。

(1) 住民参加による多度川かわづくりの策定と計画の実施への協力

そこで、本論文では、河川環境計画づくりへの市民参加の事例として2002（平成14）年度と2003（平成15）年度に亘って、三重県が実施した「住民参加による多度川かわづくり」^{[13][14][15]}を取り上げ、河川流域の住民に

行ったアンケート調査の分析により、計画の社会的受容と計画実施への住民協力の関連について検討する。

まず、住民参加により策定された河川整備計画の社会的受容の規定因が、計画の実効性に対する評価と、計画策定の手続きに対する評価であることを検証する。そして、それぞれの評価を行う際の評価基準についても明らかにする。

つぎに、策定された計画に沿って地域住民が実践する維持管理活動への参加を、計画実現に向けた住民の協力行動と位置付けたうえで、協力するか否かを判断するときに影響する要因が、参加から自身が得られる有効感やコスト評価、さらには河川に対する愛着であることを検証する。

さらに、計画の評価が高ければ協力行動が得やすくなる可能性について双方の関連についても検討する。

なお、調査対象とした「住民参加による多度川かわづくり事業」は、改正河川法に基づく河川整備計画策定とは異なる取り組みではあるが、河川整備の計画段階から住民参加を取り入れた全国でも先駆的な事例であり、住民が討議を重ねた結果、従前の河川整備とは異なる計画案が採用されたものである。さらに、計画案に基づき行政と住民が共に河川整備事業を実践し、住民の協力行動が継続した事例でもある。

また、対象河川は氾濫の危険性や利害関係による紛争等がなく、地域への住民の帰属意識の強い地域でもあり、全流域が一町内を流れる小規模河川のため、身近な里川に対する環境意識が反映された事例ということもできるだろう。日本中のどこにでもある里川での実践例といえる。

桑名市多度町を流れる多度川は、町内の多度山を水源とし、流路延長11.8kmの全流域が一町内を経て木曾三川の揖斐川に流入する一級河

川である。上流部は急傾斜であるが、中流部より河川勾配が緩く川幅も広がり、中流域は町の観光の顔である多度大社と多度駅を結ぶ旧道に平行し、下流域は田園風景の中を流れる。川に沿って宅地が集まり、川沿いの湧水は水道水に供給されている。

「多度川かわづくり事業」の対象区域は、この中流域にあたり、人里から離れつつあるが、多度大社への参道にかかる橋から河原が一望でき、地域行事が行われる河原でもある。

(2) 多度川護岸の変遷と住民参加手法導入の背景

対象河川は、元来、礫底の瀬が続いていたが、1970年代以降、河川整備によるコンクリート化が顕著となり、河道の直線化、河床の平坦化、川岸の垂直化に伴い環境が変化した。中・下流域は凹凸のない河床に土砂が堆積し、1980年代中期以降、植物が繁茂して川幅全面を覆う状態がさらに顕著となり、現在に至っている^[16]。1990年代には、全国的な自然環境保全の意識の高まりと共に推奨された『多自然型かわづくり』が、中流域の1.6kmの区間において施工され、人工的なせせらぎや、川に降りやすい整然とした護岸への改修が行われた。

しかし、この「多自然型かわづくり」に対し住民から「本来の川を残していない」という意見があり、改修区域の上流部の整備を検討するにあたり、住民の意見を反映した整備計画を策定することとなった。同時に、単に川だけの議論ではなく、地域にふさわしい川にするという目標と掲げ「まちづくり」の一環として位置づけられた。

(3) 住民参加による河川整備計画策定の手続き

「住民参加による多度川かわづくり」では、住民参加の手法としてワークショップ形式が採用

された。

まず、多度川のかわづくりを検討する組織として、地域の代表者7名（2年目は8名）による「協議会」と、町の一般住民による「ワークショップ組織」、事務局の役割を担う「運営委員会」が組織された。協議会メンバーは推薦により選定され、ワークショップメンバーは町内回覧板による3回の公募と協議会メンバーの勧誘により集まった自主的な参加者で、1年目は32名、2年目は30名であった。ワークショップは、住民が現地調査等を通して行政や専門家と共に川づくりを検討するもので、計画策定につながる一連の流れをもつものであった。協議会は出された意見をまとめ、河川整備計画案である「将来の多度川に関する提言」を策定した（図1）。提言には、住民が求める多度川の将来像と、住民による取り組み、行政と住民の協働による川づくりの継続が提案された。

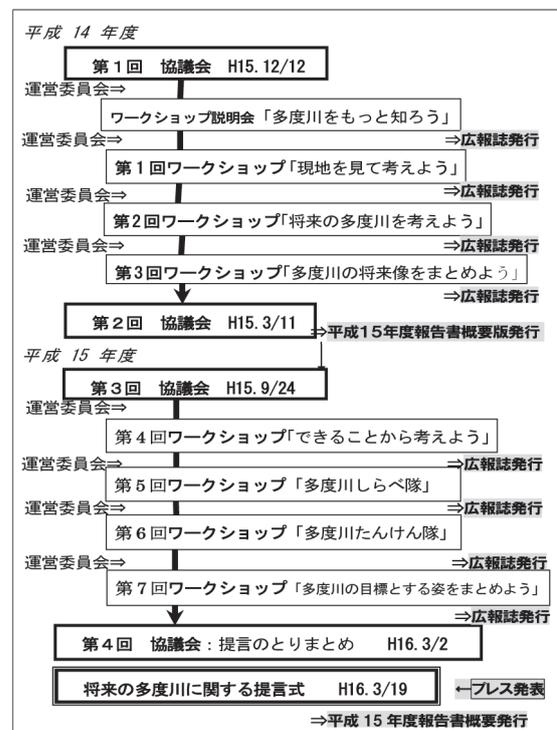


図1 「多度川かわづくり」の住民参加手続き

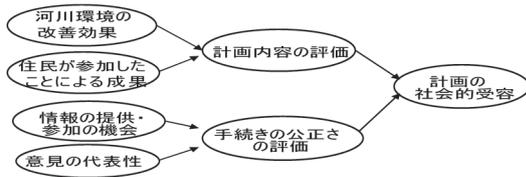


図2(a) 計画の社会的受容の仮説モデル

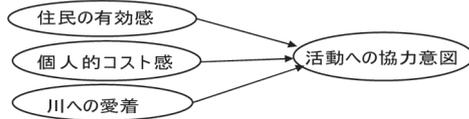


図2(b) 住民の協力意図の仮説モデル

(4) 住民の協力による計画の実践

県は提言に基づき、2004（平成16）、2005（平成17）年度に地域住民との意見交換会等を重ねながら、河川の維持管理支援に資する河川整備（河川へ降りるスロープの整備、ヨシの根起こし等）を実施した。また、地域住民は自主的に活動グループを結成し、ヨシ刈活動の実施するほか、県の支援事業を活用した河川敷へ花木の植栽活動を行った。

現在、その活動は休止状況にあるが、活動グループに活動再開の意向があることから、地域や担い手の状況に応じた断続的な継続が期待される。

1.4 本研究の目的

計画の実効性を高めるためには、計画が多くの住民に受け入れられ、住民の協力が得られるかが重要である。そして、住民の協力を必要とする計画が、当事者となる住民に受け入れられるためには、計画の策定、推進段階からの住民の参加と、合意が欠かせない。

「将来の多度川に関する提言」は、住民参加手続きを経て合意形成された計画案であり、行政と住民はこの計画に基づき河川整備事業と維持管理活動を実行した。そこで、本研究では、住

民参加によって策定された環境計画を、その受益者である地域住民がどのような点に着目して評価するのか、また、計画の実現段階に不可欠である協力活動に対する参加意識がどのような要因に規定されているのかを実証的に検証し、明らかにすることを目的とする。

(1) 計画の社会的受容とその規定因との要因関連モデル

広瀬ら^{[7][8][9]}による計画の社会的受容とその規定因の関連モデルでは、手続き的公正さの評価に影響する下位の評価基準として、情報提供、参加の機会、代表性が挙げられている。

本事例では、公募と推薦によって集まった住民が、ワークショップで毎回テーマに沿った学習と意見交換を行い、その結果は毎回広報誌によって全家庭に周知された経緯から、全住民に参加の機会があり、参加者に対する情報提供だけでなく地域住民に対する情報提供も十分であったと考えられる。参加者及び出された意見の代表性に関しては、ワークショップの中で挙げられた川の現状認識を、調査の質問項目に反映させ、参加者と一般住民の意見の整合性を検証することが可能である。

これらより、計画の内容を評価するときの評価基準として、計画内容の評価と手続き的公正さの評価をとりあげ、さらに計画内容の評価に影響する要因として、河川環境改善の効果と、住民参加の成果（民意の反映）を、手続き的公正さの評価の下位の評価基準としては、意見の代表性、情報の提供、参加の機会の3つの基準を仮定し、先行研究をもとに、図2(a)の要因関連を仮定した。

(2) 協力意図の規定因の要因関連モデル

前田ら^{[10][11]}は地域環境計画策定への参加意図を動機づける要因として、エンパワーメント

に関する評価である連帯感・有能感とともに、個人的コスト評価を指摘している。

多度川の取り組みは、計画の策定後に結成されたグループによる清掃活動であるが、従来より自治会が主体となり、類似した河川清掃を実施していた地域も存在する。提言の中に「ふるさとの川」と明記されたことからみても、住民と川が、実質的、情緒的に結びつきが強いものと推測できる。

そこで、住民の活動に対する協力意図に影響する要因として、住民参加の有効感、参加に伴う時間や手間といった個人的コストに関する評価、川への愛着を取り上げ、先行研究をもとに、図-2(b)の要因連関を仮定した。

2. 方法

2.1 調査対象者

多度川流域の1866世帯を対象とする全数調査を実施した。流域の全世帯の代表者とは、多度川に隣接する7つの自治会（小山、多度、多度2丁目、香取、柚井、上之郷、戸津）に属する全世帯の、平成17年5月現在、多度町の住民基本台帳に記載のある世帯主またはその配偶者を男女交互に選択したものである。河川整備計画の対象区域は川の中流域の一部のエリアであるが、川づくりに対する総意を把握するため、調査範囲は多度川全流域とし、流域を絞り込む単位に自治会を用いた。また、同内容の調査を「多度川かわづくりワークショップ」の参加者45名を対象に行い、分析では両方の結果を合わせて分析を行った。

2.2 調査方法と調査期間

多度川流域の全世帯には2006年1月25日に調査票を郵送し、同年2月6日までに返送するよう依頼した。また、締切日には、全世帯に対して、調査回答へのお礼と回答の督促を兼ねた

葉書を郵送した。

2.3 調査項目

回答者が「多度の川づくりに関する提言」を知った上で計画内容が評価できるよう、調査の依頼文書に提言を抜粋して掲載した。また、計画の評価と、計画に基づく活動への協力意図は、それぞれ計画段階と実践段階という異なる事象であることを、調査対象者に意識づけるため、設問毎に説明を加えた。調査対象者の基本的属性に関する設問以外は、すべて“全くそう思わない”から“非常にそう思う”の5段階評価でたずねた。

(1) 調査対象者の基本的属性

地域への帰属意識や協力意識、川に対する関心や評価に関連すると考えられる基本的属性として、性別、年齢（年代）、居住歴、所属する自治会をたずねた。

(2) 川への関心と利用（川の現状認識）

多度川の自然環境の現状認識について、自然の豊かさ、川の利用しやすさ、汚染に関する認識、景観、治水の必要性、愛着に関する7項目を設定した（表1）。

(3) 住民参加による河川整備計画の社会的受容

調査票にはあらかじめ、『将来の多度川に関する提言』から、ワークショップの流れと、提言の内容を抜粋して提示したうえで、下記の質問をした。

計画内容の評価については、河川環境の改善効果に関する3項目、住民参加の成果に関する3項目、計画の総合的な評価に関する2項目の合計8項目をたずねた（表2）。

また、手続き的公正さの評価については、住民が参加した協議会が「将来の多度川に関する

提言」を取りまとめた手続について、情報提供（情報内容）、参加の機会（発言の機会）、意見の代表性、手続き的公正さの総合的な評価をそれぞれ2項目ずつ、合計8項目でたずねた（表3）。

そして、住民参加による多度川かわづくり計画の全体に関する評価である社会的受容の評価を2項目でたずねた（表4）。

（4）住民の協力意図に関連する要因

調査票に、あらかじめ提言に基づく地域住民の自主的な活動状況を説明したうえで、活動への協力意図について、その規定因と考える有効感、個人的コスト評価、川への愛着に関する設問を以下のとおり設けた。

参加することで住民が得られる有効感については、住民の役割意識・関与の有効感、住民の実行能力（計画の実効性）の有効感、地域への影響力（他者の行動の影響）の有効感の3項目を用いた。

個人的コスト評価については、個人的な手間に関する負担感をたずねた。なお、個人的コストとして考えられる金銭的負担については、当提言の中に金的的な負担についての記載がないことから除外した。

さらに、川への愛着としては河川の美化活動への協力意図は、個人的な便益の評価だけでなく、川と生活の親密性や地域の公共財としての親しみも関係すると考えられることから、利便性の評価と精神的な親密性の評価に関する3項目を設定した。

協力意図の総合的な評価については、計画全体に対する協力意識と自主的なヨシ刈り活動への協力意識のそれぞれについて、1項目ずつ、合計2項目をたずねた（表5）。

3. 結果

回収率は、配布した調査票1911票のうち、調

査不能であった転居先不明の59票と回答拒否（疾病者を含む）の3票を除いた単純回収数は906票で、有効回収率は47.4%であった。

そのうち、単純集計においては、回答の欠損や誤記入が多かった30票を除いた876票を集計に用い、さらに分析では、分析対象の設問の回答に欠損があるものを除外した780票を用いた。

3.1 調査回答者の基本的属性

回答者の46.7%（405名）が男性、55.3%（463名）が女性であった。回答者の年齢層は50代と60代がそれぞれ約28%で最も多い。

また、多度町での居住年数は、30年未満と答えた人が28.1%（242名）、30年以上の住民が7割（620名）を占めている。居住年数の長さから、地域への愛着の強さや、人間関係のつながりが地域への帰属意識の高さがうかがえる。また、この結果より、川の中流域でヨシの繁茂が進んだという1980年代よりも前の「石がごろごろとした昔の多度川の姿」を知っている人が回答者の7割以上を占めていたことが分かる。

さらに、7つの自治会別に回答率を比較したところ、全自治会の回答率が均一であり、河川整備の対象であった2つの自治会以外の回答者が7割を占めていることから、今回の調査結果には、当事者だと思われがちな一部の地域の意識だけでなく、多度川流域の住民の意見が反映されていることが確認できた。

3.2 調査項目の単純集計結果

（1）川への関心と利用（川の現状認識）

現在の多度川の様子をたずねた平均値（表1）から、住民は川辺の利便性に関してはわずかに肯定的に評価しているが、自然環境に対する評価は否定的（「自然の豊かさ」：2.86、「河川の汚染状況」：3.59、「ヨシの繁茂」：3.71）で、現在の川の姿より、「石や砂利の中を水が流れる川

が多度川の本来の姿だ」：4.15と1980年代以前に見られた光景を支持していた。これらの現状認識は、「将来の多度川に関する提言（平成16年3月）」に挙げられた課題、つまり多度川かわづくりワークショップの参加者から出された問題点と一致している。河川整備の目的の一つである「治水」に関しては、増水・氾濫への恐れをたずねた項目の平均値が3を下回り（2.81）、治水面への不安は少ないことがうかがえる。

（2）河川整備計画の社会的受容

住民が多度川かわづくりへの提言をどのように評価しているのか、計画内容の評価（表2）と手続きの評価（表3）、そして計画全体の評価（表4）について、5段階評価の「全くそう思わない」から「非常にそう思う」までを1点から5点に得点化し、その平均値と標準偏差、変数間の相関を確認した。

①計画内容の評価

どの項目も、平均値が3以上で肯定的に評価されていた。特に環境改善の効果についてたずねた3項目は3.5を上回り、ワークショップで住民が指摘した川の問題点と対応している。住民は計画が、多度川の自然や環境の改善のために有効であると評価していることがわかる。ま

た、住民参加の成果に関する3項目は項目間の相関が高い。

②手続きの評価

情報提供、参加の機会、意見の代表性に関するほとんどの項目の平均値は3以下で、手続きに対する評価は決して高くない。しかし総合的な評価に関する2項目は、平均値が3を上回り、全体としては肯定的に捉えられている。ほとんどの質問項目において「どちらともいえない」を選択する割合が高く、残りが肯定と否定にほぼ2分された。

③計画全体の評価

住民参加の取り組みの全体評価は平均値が3以上で、どちらかという肯定的な評価であった。

以上より、住民参加により策定された計画は手続きの面では積極的に評価されてはいないが、計画内容の評価および計画の全体的な受容については肯定的に受け止められているといえるだろう。

（3）住民の協力意図

多度川かわづくりへの提言に基づいた活動に対する住民の協力意識をたずねたところ、平均値・標準偏差及び変数間の相関は表5のとおり

表1 調査項目（川の現状認識）とその平均値、標準偏差及び相関係数（N = 780）

質問項目	1	2	3	4	5	6	7
1 虫や鳥、魚がすみやすい自然が豊かな川	—	.552**	-.071*	.012	.027	.005	.506**
2 川辺に近づきやすく、遊んだり憩いの場などとして利用しやすい		—	-.132**	-0.004	.010	-0.048	.515**
3 ゴミや排水で汚れている			—	.175**	.150**	.145**	-.127**
4 川原にヨシが繁茂しているが、ヨシは少ない方がよい				—	.236**	.084*	.048
5 石や砂利の中を水が流れる川が、本来の姿だ					—	.001	.036
6 大雨の時など増水・氾らんして被害の恐れがある						—	.069*
7 観光で訪れる人に自慢できる川							—
平均値	2.86	3.02	3.59	3.71	4.15	2.81	2.33
標準偏差	1.24	1.32	1.15	1.3	1.15	1.33	1.19

表2 調査項目（計画内容の評価）とその平均値、標準偏差及び相関係数（N = 780）

質問項目		1	2	3	4	5	6	7	8
環境改善効果	1 蛍などの虫や鳥、魚がすみやすい自然豊かな川づくりにつながる提言となった	—	.608**	.568**	.566**	.516**	.523**	.563**	.566**
	2 川辺でボランティア活動や川遊びがしやすくなるような河川整備が期待できる		—	.656**	.615**	.554**	.552**	.575**	.571**
	3 ボランティア活動など、ゴミやヨシを少なくするのに効果的な提言がされた			—	.721**	.597**	.596**	.612**	.588**
住民参加の成果	4 地域住民と行政が連携して川づくりを進めていける、具体的な提案ができた				—	.719**	.710**	.643**	.647**
	5 地域住民の希望が十分に反映された提案ができた					—	.819**	.604**	.610**
	6 地域住民の意見やアイデアが盛り込まれた提案ができた						—	.589**	.612**
総合評価	7 提言の内容は総合的に見て良い計画になった							—	.745*
	8 提言の内容は“昔ながらの川、自然のままの川”づくりに効率的で優れたものとなった								—
平均値		3.72	3.64	3.55	3.39	3.19	3.2	3.49	3.35
標準偏差		1.03	1.08	1.06	1.06	1.03	1.04	1.01	1.03

表3 調査項目（手続き的公正評価）とその平均値、標準偏差及び相関係数（N = 780）

質問項目		1	2	3	4	5	6	7	8
情報提供	1 多くの住民に、川づくりの取り組みを伝えることは十分であった	—	.636**	.516**	.489**	.472**	.486**	.508**	.497**
	2 ワークショップの中身について、住民がわかりやすいように広報されていた		—	.659**	.637**	.540**	.522**	.558**	.526**
参加の機会	3 ワークショップには、だれもが自由に参加できるようになっていた			—	.720**	.599**	.540**	.538**	.543**
	4 計画づくりの途中で、住民のだれもが意見を自由に言えるようになっていた				—	.628**	.575**	.581**	.551**
意見の代表性	5 参加した人たちの意見は、住民全体の意見を代表したものだった					—	.787**	.652**	.633**
	6 ワークショップで出た意見を提言に反映したので、提言は住民全体の意見を代表したものだった						—	.699**	.634**
総合評価	7 今回の住民参加による川づくりの進め方は総合的にみて優れていた							—	.746**
	8 今回の市民参加による川づくりの進め方は全体として公平で偏りがなかった								—
平均値		2.78	2.79	3.07	2.85	2.94	2.96	3.16	3.12
標準偏差		1.05	1.04	1.11	1.04	1.01	.99	.98	.93

である。住民が参加することに対する有効感、個人的コスト評価、川への愛着、住民の総合的な協力意識の各項目とも平均値が3を大きく上回り、高く評価されていることから、協力意識

は高いことがうかがえる。

表5 調査項目（住民の協力意図）とその平均値、標準偏差及び相関係数（N = 780）

質問項目		1	2	3	4	5	6	7	8	9
有効感	1 住民が参加して作った提案だから、その実現のため住民も行動を起こす必要がある	—	.387**	.529**	-.113**	.175**	.311**	.335**	.557**	.483**
	2 地元住民が行う方が、昔ながらの多度川を取り戻す計画が実現しやすい	—	.535**	-.146**	.138**	.134**	.170**	.368**	.251**	
	3 地元住民が自ら活動を行うと、他の住民の協力を得やすい	—	-.080*	.105**	.244**	.228**	.438**	.312**		
コスト評価	4 住民による清掃活動など、これまで以上に住民の手間や負担がかかる計画になった	—	-.035**	.015**	-.030**	-.160**	-.175**			
愛着	5 田畑や庭の水撒きや日常生活に川の水を利用したので、多度川は大切な川だ	—	.307**	.344**	.199**	.203**				
	6 多度川はふるさとの川だと感じる	—	.831**	.331**	.366**					
	7 多度川に親しみを感じる	—	.364**	.382**						
総合評価	8 昔ながらの多度川を取り戻すため、ヨシ刈り等のボランティア活動に協力したい	—	.549**							
	9 提言に基づいたかわづくりの実現にむけて、自分のできごとで協力したい	—								
平均値		3.91	3.34	3.63	3.26	3.69	4.22	4.15	3.44	3.74
標準偏差		.98	1.07	1.05	.1.03	1.27	.99	1.02	1.18	1

表4 調査項目（計画の社会的受容）とその平均値、標準偏差及び相関係数（N = 780）

質問項目	1	2
1. 今回のかわづくりの計画は全体として成功	—	.672**
2. 今回のかわづくりの計画は、自分としては満足	—	—
平均値	3.15	3.15
標準偏差	.89	.98

3.3 「計画の社会的受容」および「活動への協力意図」の規定因の分析

策定された計画が住民に高く評価され、計画が実行に移されることにより機能することは、公共の利益の向上につながる。また、住民が関与する計画は、計画の実行段階に直接的または

間接的な何らかの形で、住民の協力行動が必要とされるものと予測される。

そこで、人々が計画を評価するときに着目する要因と、住民が計画の実行に協力行動の動機となる要因が何であるかを確認することが必要である。さらに、計画の評価に関わる要因が協力行動にも影響する、またはその逆に協力行動に関わる要因が計画の評価に影響する可能性が考えられるので、双方の規定因の違いや共通性についても検討することが必要である。そこで、計画の社会的受容の規定因及び住民の活動への協力意図の規定因を確認するために、それぞれについての仮説モデル（図2(a), 2(b))に基づいて、Amos4.02で共分散構造分析を行った。なおこの時、計画の評価と協力段階の意図のそ

それぞれの規定因が、次元が異なると想定しているにも関わらずに、他方にも影響する可能性について検証するために、構造図には両方の潜在変数を加えて分析を行った。

(1) 計画の社会的受容の規定因

「計画内容の評価」と「手続きの公正評価」およびそれぞれの下位の評価基準の他に、住民の協力行動の規定因と考えられる有効性の期待感や個人的なコスト評価、川への愛着が、計画を評価する際に影響する可能性を想定し、「協力意図」の規定因である「有効感」「愛着」「個人的コスト感」についても潜在変数として「計画の社会的受容」との関連を検討した(図3)。

共分散構造分析のモデル適合度は、 $\chi^2(252) = 877.198$ ($p < .001$), CFI = .950, RMSEA = .056, AIC = 1023.198, GFI = .916, AGFI = .891で、このモデルが計画の社会的評価の分散の82%を説明し、計画内容の評価と手続きの公正評価が計画の社会的受容を規定していることが確

認できた。さらに、「計画の社会的受容」下位の評価基準として仮定した「河川環境の改果」と「住民参加の成果」の評価は、「計画内容の評価」の分散の78%を説明し、「手続き的公正評価」の下位基準として仮定した「情報提供の機会・参加の機会」と「意見の代表性」の評価も「手続き的公正評価」の分散の79%を説明していた。一方、「住民参加の有効感」「川への愛着」「個人的コスト評価」から「計画の社会的受容」へのパスは、係数の値がいずれも小さく有意でなかったことから、計画の社会的受容の評価を規定する要因ではないことが確認できた。これらより、多度川かわづくり計画の社会的評価の意識構造は仮説モデル(図2(a))と同様の構造を有していることが確認できた。

(2) 活動への協力意図の規定因

「有効感」「愛着」「個人的コスト評価」の他に、社会的受容の規定因が住民の協力意図に及ぼす影響の有無を併せて検証するために、計画

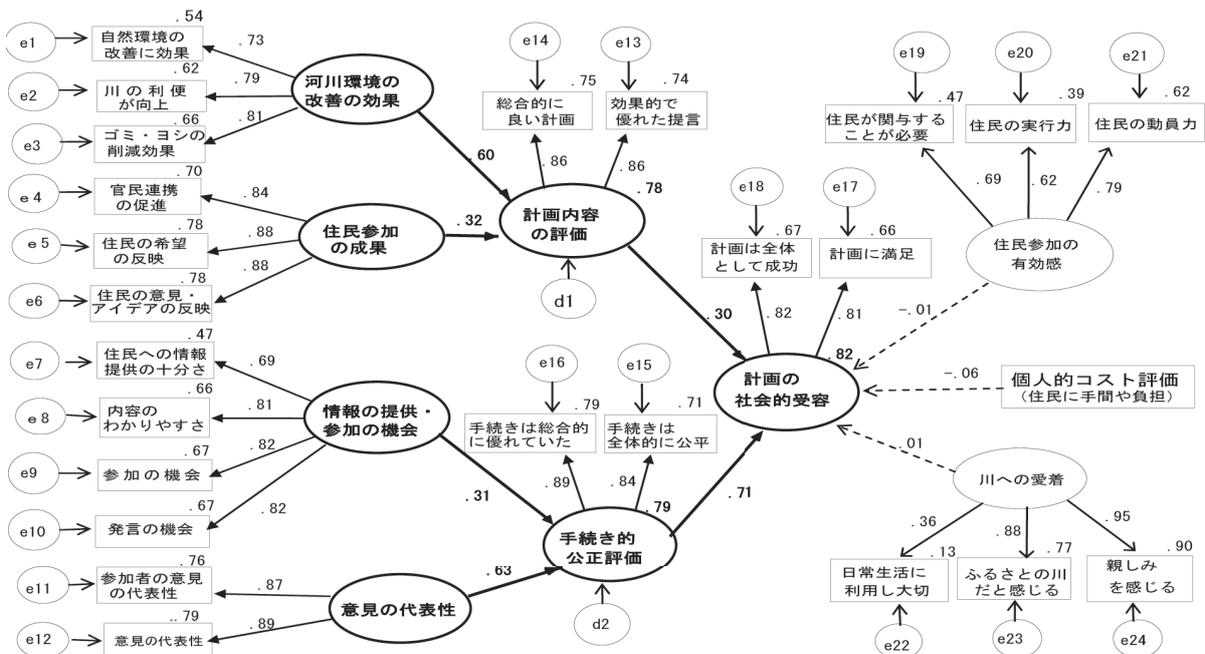


図3 計画の社会的受容の共分散構造分析図
 $\chi^2(252) = 877.198$, CFI = .950, RMSEA = .056

内容の社会的受容の規定因である「計画内容の評価」「手続き的公正さ評価」を潜在変数に加えて、「活動への協力意図」との関連を検討した(図4)。

共分散構造分析のモデル適合度指標は、 $\chi^2(55) = 216.250$ ($p < .001$), CFI = .963, RMSEA = .061, AIC = 288.250, GFI = .958, AGFI = .931で、このモデルが活動への協力意図の分散の74%を説明し、住民参加の有効感と個人的コスト評価、川への愛着が住民の活動に対する協力意図を規定していることが確認できた。一方、「計画内容の評価」「手続き的公正さ評価」から「活動への協力意図」へのパスは、係数の値がいずれも小さく有意ではなかったことから、住民の協力意図を規定する要因ではないことが確認できた。これらより、活動に対する住民の協力意図を規定する意識構造は、仮説モデル(図2(b))と同じであることが確認できた。

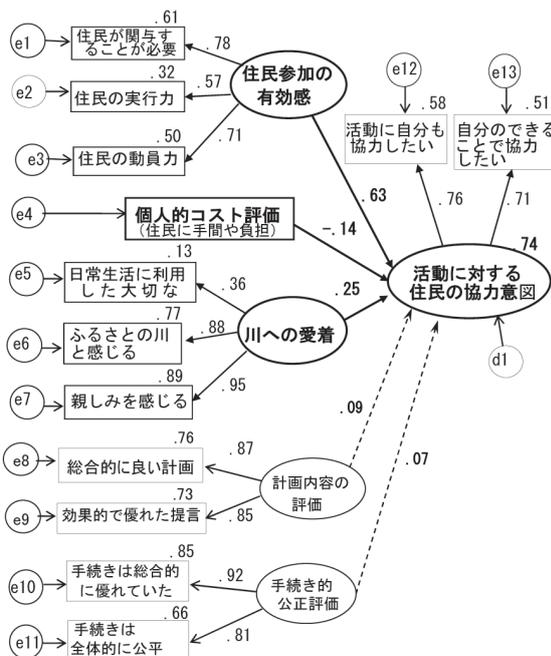


図4 住民の協力意図の共分散構造分析図
 $\chi^2(55) = 216.250$, CFI = .963, RMSEA = .061

4. 考察

4.1 計画の社会的受容と活動への協力意図の規定因について

共分散構造分析の結果から、住民参加によって策定された計画の評価、つまり社会的受容度は、計画内容の評価と住民参加の手続き的公正さの評価によって規定されていた。さらに、計画内容の評価は、策定された計画の実効性、本調査においては河川環境の改善効果に対する評価と、住民参加がもたらした成果に関する評価によって規定されており、また、手続き的公正さの評価は、計画づくりへの住民の参加機会や行政から住民に対する情報提供に対する評価と、住民の意見の代表性についての評価によって規定されていた。

さらに、住民の活動への協力意図を規定している要因は、住民の有効感と川に対する愛着、そして協力行動を抑制する要因として個人的コスト評価であることも確認できた。

(1) 計画の社会的受容の規定因

この結果は、広瀬ら^{[7][8][9]}による先行研究の結果と一致するものである。先行研究で取り上げられていた環境計画は、ゴミ処理基本計画や混雑解消のための交通改革案であり、河川整備計画とは事象は異なるものの、人々が住民参加によって作成された計画を評価する際に重要と考える基準は共通であった。

本事例を先行研究と比較すると、計画の社会的受容に対する手続き的公正評価の影響が、計画内容の評価に比して大きくなっている。

この原因は、計画策定が行われた背景から考えられる。先行研究の事例では住民の生活や利害に直接に関連する事象であるために、計画の内容評価が社会的受容に及ぼす影響が大きいものに対し、多度川の事例では住民の日常生活の利

便性、快適性を害するような災害や環境問題がなく、利害の対立もみあたらないために、計画内容の社会的受容への影響が相対的に小さいと考えられる。また、住民参加による取り組みが導入されるきっかけの一つに、従来の河川整備に対して住民の意見が反映されていないことへの不満があった。実際に、計画内容の評価を見ると住民の評価は全体的に高く、「将来の多度川に関する提言」には、住民の官民の連携促進に対する希望や、川の将来像として行政の知らない1980年代の川の様相を挙げられ、民意が反映された結果、従来のような規模の護岸のハード整備は選択されなかった。計画そのものに対する住民の評価は高かったが、初めての取り組みであった住民参加への関心と、住民の潜在的な川に対する思いが汲み取られて計画内容に反映されたことで手続きへの関心が相対的に高まった可能性が考えられる。

住民参加の手続きの評価に関しては、報告書や関係者へのインタビューにもとづく事例分析の結果と、住民に対する意識調査にもとづく実証的分析の結果の間に大きな相違点があることが明らかになった。事例分析では、公募による参加者の募集や、情報誌の自治会回覧によるきめ細かな情報提供、ワークショップによる民意の集約が実施されていることから、手続き的公正さの評価基準である情報の提供や参加の機会、意見の代表性の確保などの要件はおおよそ満たされていると評価できた。

しかし、調査の結果、実際の情報誌の認知度は50%、参加者募集の認知度は35%であり、地域住民に十分浸透していたとは言にくい。手続き的公正さ評価に関する意識調査(表3)では平均値が3前後であり、ほぼ半数が回答を保留している。これは多度川かわづくりの取組みを知らなかった回答者が3分の2を占めていることから、川づくりの「進め方」を評価する判

断材料が乏しかったことが原因であると考えられる。住民が手続き的評価の下位基準を適切に評価する判断材料が乏しかったことがうかがえる一方で、パス図のパス係数の数値の大きさから、手続き的公正さの評価が計画の社会的受容を判断する基準として重要な要因でもあることは明らかである。住民参加型の計画づくりを評価するにあたっては、実施側の提供する情報や現状の事例分析とともに、受益者である住民を対象にした社会調査による実証的検証も必要で、両者から実態の分析を行うことで実施側の情報の提供と受け手となる住民の評価とのギャップを埋めていく方策を検討することが必要といえるだろう。

(2) 活動への協力意図の規定因

次に、住民の活動に対する協力意図を規定する要因については、住民が参加することへの有効感の評価と、参加に伴う個人的コストの評価、河川の保全活動の対象となる河川そのものに対する愛着であることが確認できた。

調査では、流域住民の75%が1年間に1回以上、多度川を何らかの形で利用したという結果が得られている。地域住民の日常的な川の利用が川への愛着を高め、川に対する情緒的な結びつきの獲得につながっていると考えられ、野波^[12]の共有財への態度は日常の生活体験から形成され共有財への愛着が集団行動を促進するという仮説と一致するものである。

調査対象地のような定着年数が長く地縁の濃い土地柄で、地域に密着した里川においては、環境との心理的な近しさが協力行動の規定因となりうることが示唆されるであろう。

4.2 計画の社会的受容と住民の協力意図の関連

住民参加により策定された計画が、その内容

や手続きが優れたものであれば住民の協力が得やすいといえるのか、またその逆に、住民の有効感に対する期待や負担感が計画そのものの評価を左右するような波及効果は考えられないか、計画の社会的受容の規定因と住民の協力意図の規定因との相互の連関の有無を、共分散構造分析に双方の潜在変数を加えることによって分析した。

その結果、計画の社会的受容の規定因と住民の活動への協力意図の規定因は、双方に影響を及ぼしあうことがないことが今回確認できた。つまり、計画に対する評価により住民の協力意図が左右されることはなく、逆に、住民個人が感じている自身の有効感や川への愛着が計画を評価する際に影響していないことになる。計画を策定・評価する意識構造と、実際の活動に参加するかどうかを検討する際の意識構造は、それぞれ異なる段階として独立していると考えることができる。

この結果は、住民参加による計画策定それ自体に対する評価の枠組みと実際に計画策定に参加するか否かを判断するときの枠組みが異なるとした前田ら^[11]の先行研究と一致する。住民が公共計画の受益者として地域の共益を考える視点と、実際に参加の責任主体として自身が活動に協力するかどうかの私益を考える視点では、重視する要因が異なることを示唆しており、共益の判断基準が社会全体の便益や公平性の評価であるのに対して、私益の評価基準はエンパワーメント（有効感）への期待などの個人的便益評価や愛着が重視されているということができ

る。住民参加による計画策定や、環境ボランティア活動への参加の意思決定は、社会的利益（公共財）を供給することにつながる行動であるから社会的ジレンマの構造を有している^[9]。社会的ジレンマとは、一人ひとりの個人が私益を優

先する行動をとった結果、全体にとっての共益が損なわれてしまうパラドキシカルな事態をさしている^[17]。公共財である河川に関わる川づくりも、同じく社会的ジレンマの構造をもつと考えられることから、人々が計画や活動が社会的利益につながるという重要性を理解していても、個人的な利益に基づく行動が選択されやすくなり、協力行動には結び付かないことが予測される。

しかし、環境保全の行動は集団行動と個人行動に分類でき、それぞれの規定因が異なること^[12]や、社会的ジレンマの解決に向けて協力行動を促進する要因として集団の規模や集団内のネットワークの緊密性が指摘されている^[18]。

つまり、住民の計画段階への評価と実践段階への協力を判断する段階は異なる次元であることが前提であるが、住民の協力意図は、協力意図の規定因と関連があると考えられる個別具体的な条件、例えば、計画の事象やエリア、計画の中に位置づけられる集団規模や住民の役割などによって高められる可能性が示唆されている。

5. まとめと今後の展望

本研究では、住民参加によって策定された環境計画の社会的受容を規定する要因と、計画の実現に向けた住民の協力行動を促す要因、さらにその双方の連関を実証的に明らかにすることを目的に、環境計画の受益者であり、かつ参加の責任主体となる地域住民を対象としたアンケート調査を実施した。

その結果、計画の社会的受容は、計画内容の評価と住民参加の手続き的公正さの評価によって規定されていた。計画内容の評価は、計画の実効性に対する評価と住民参加によって得られた成果の評価に規定され、手続き的公正さの評価は、計画策定段階への住民参加の機会や住民への情報の提供、住民意見の代表性に対する評

価に規定されていた。また、住民の計画実現段階への協力意図を規定している要因は、住民の実行力や動員力といった住民が参加することの有効感と個人的なコスト評価、そして公共財である川に対する愛着であることが確認できた。

さらに、住民が計画の社会的受容を評価するときの意識構造と、活動への自身の協力意図を規定する意識構造はそれぞれ異なる段階として独立していることが確認できた。

公共事業への住民の参加の場合は、計画の策定段階への参加から実施段階への協力へと広がりを見せており、計画の実践段階へのスムーズな移行と、住民の参加や協力行動の持続性、継続性が今後の課題だといえるだろう。一方で、本研究から計画の評価と実際の協力行動の判断は異なる意識構造をもち、それぞれ評価の基準が異なることが明らかとなった。

住民参加による取り組みにおいてはこのことを念頭においたうえで、順序は逆になるが、計画策定の段階から実行段階で協力行動の判断基準として重要視されている要因を意識し、住民参加による討議の過程や、計画内容に住民自身の有効感や地域に対する愛着を引き出す工夫、またそれらの反映により、住民の視点に立った適切な計画を策定する必要といえるだろう。

公共事業による公益の増進という本来の目的達成のために、住民の参加と協力が不可欠となる今後、受容度が高くかつ協力が持続的に望める計画を策定する手段として、住民参加による取り組みの計画策定と協力関係づくりが連動した展開が望まれる。

参考文献

- [1] 大田直史(2003). 土地利用規制まちづくり行政と住民参加. 室井力編, 住民参加のシステム改革～自治と民主主義のリニューアル 日本評論社 第6章 pp.115-132.
- [2] Lind, E. A. & Tyler, T. R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum.
- [3] Leventhal, G. S. (1980). *What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships*. In K. Gergen, M. Greenberg, & R. Willis (Eds), *Social exchange*. New York: Plenum., pp.27-55.
- [4] 榊原秀訓(2003). 住民参加の展開と課題. 室井力編, 住民参加のシステム改革～自治と民主主義のリニューアル 日本評論社 第1章 pp.8-37.
- [5] Renn, O., Webler, T., & Wiedemann, P. (1995). *The pursuit of fair and competent citizen participation*. In O. Renn., Webler, & P. Wiedemann (Eds.), *Fairness and competence in citizen participation*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp.339-368.
- [6] Webler, T. (1995). *Right discourse in citizen participation: An evaluative yardstick*. In O. Renn et al.(Eds.), *Fairness and competence in citizen participation*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp.35-77.
- [7] Hirose, Y. (2007). *A normative and empirical research on procedural justice of citizen participation in environmental management planning: A case study of citizen participatory projects in Karlsruhe*. Ohbuchi, K. (eds.), *Social Justice in Japan: Concepts, Theories and Paradigms*. Melbourne: Trans Pacific Press, pp.264-290.
- [8] 広瀬幸雄, 庄司知教, 浅井直樹(2005). 市民参画型ごみ処理基本計画が市民に受け入れられるために何が必要か 第16回廃棄物学会大会発表論文集 pp.186-187.
- [9] 広瀬幸雄(2008). 環境計画への市民参加はなぜ必要なのか. 広瀬幸雄編, 環境行動の社会心理学 北大路書房 第10章 pp.104-113.
- [10] 前田洋枝, 広瀬幸雄, 安藤香織, 杉浦淳吉, 依藤佳世(2004). 環境ボランティアによる資源リサイクル活動とエンパワーメント—参加者の有能感・連帯感・有効感の獲得と今後の活動意図 廃棄物学会誌論文誌 Vol.15 No5 pp.398-407.
- [11] Maeda, H., & Hirose, Y. (2009). *Expectation*

- of empowerment as a determinant of citizen participation in waste management planning*. Japanese Psychological Research, 51, pp.24-34.
- [12] 野波寛, 加藤潤三, 池内裕美, 小杉考司 (2002). 共有財としての河川に対する環境団体員と一般住民の集合行為: 個人行動と集団行動の規定因 社会心理学研究 第17巻 第3号 pp.123-135.
- [13] 三重県北勢県民局桑名建設部(2003). 一級水系木曾川水系多度川住民参画による川(溪流)づくり事業業務報告書 平成15年3月
- [14] 三重県北勢県民局桑名建設部(2004). 一級水系木曾川水系多度川住民参画のプラットフォーム創造事業報告書 平成16年3月
- [15] <http://www.pref.mie.lg.jp/KEIMACHI/HP/zigy/tado/tado1.htm> (2012年12月20日確認)
- [16] 多度町教育委員会編集(1995). 多度町史 自然編多度町 pp.356-358,
- [17] 広瀬幸雄(1995). 環境と消費の社会心理学 名古屋大学出版会
- [18] 山岸俊男(2000). 社会的ジレンマ 「環境破壊」から「いじめ」まで PHP研究所 pp.188-191.
- (原稿受付日: 2012年9月5日)
(掲載決定日: 2013年1月23日)