

## 道路行政におけるアカウンタビリティ向上についての研究（２）

### - 道路利用者との効果的なコミュニケーション活動のあり方 -

本局建設部道路計画課  
本局建設部道路建設課  
本局建設部道路維持課  
各開発建設部（石狩川除く）

#### １．はじめに

近年、バブル経済崩壊後の長期にわたる経済低迷や人口減少、高齢化の進展など社会系経済情勢が大きく変化している。また、情報化の進展や地球環境問題など、様々な話題が生活の多様化をもたらし、それに伴って道路の役割も多様化している。このような潮流において、道路行政には、行政の効率化や事業の効果的な実施などが求められ、アカウンタビリティ向上の観点から道路政策の進め方改革が行われている。特に、アカウンタビリティの向上は地域との関わり方が重要であり、これまでも各種広報・懇談会などを行っている。今後も、道路利用者から一層の理解を得るためには効果的なコミュニケーション活動が不可欠であり、道路行政と道路利用者とのコミュニケーション活動は計画、実施、管理など多段階に及ぶため、各段階で効果的な方策を検討していく必要がある。

本研究において、昨年度の研究では、北海道開発局のコミュニケーション活動の現状を整理したうえで類型化し、新しい取り組みの一部を紹介した。本年度は、道路行政が変革しようとしている現状について整理する。また、昨年度の調査結果や既往研究を踏まえて、今後のコミュニケーション活動における基本的な考え方を整理した上で、民間企業で行われているマーケティング手法なども参考にして道路行政のあるべきコミュニケーション活動のあり方について検討する。

#### ２．道路行政と社会情勢<sup>1)2)</sup>

##### ２．１ これまでの道路行政の課題

これまで日本の道路整備は、国道さえほとんど舗装されていない「ゼロ」に近い状態から出発し、欧米水準へのキャッチアップを目指してきた。この時代は、量の不足解消が社会全体のパフォーマンス向上に直結しており、道路整備では、そのための最適なシステムが構築された。その結果、12次にわたる道路整備五箇年計画の実施を経て、全国的には道路の量的ストックはある程度の水準にまで形成されたと言われている。しかしながら、北海道の道路整備は、広域分散型の地域構造で、かつ、都市間には峠が横断し、さらに、厳しい気象条件も相まって都市間の移動には大きな障害となっている。また、一般道路を高速走行したために発生した交通死亡事故もあとを絶たず、これも広域分散型地域構造の一員といわれている。

しかし、今日では、これまでのように効率的に量を整備することが「成果」へ直結した時代の道路整備システムでは、十分に対応できない状況が生じている。言い換えれば、キ

マッチアップから脱却した新しい日本社会において、現状の道路整備システムではかつてのような成果が上がりずらくなっている。

こうした現状をうち破り、ひとつ上の段階にいたった日本社会においても「成果」をあげられる道路整備システムへと変わらなくてはならない。こうした観点から近年の道路行政における問題点、課題を以下にまとめる。

#### 1) 投資の優先順位の反省

これまでは、道路の量を効率よく整備することを重視したシステムだった。そのため「成果」の上がる事業と、そうでない事業の峻別が不十分であったと考える。

#### 2) 有効利用の視点軽視の反省

かつては、道路を整備すれば必ず利用され、地域に大きな効果がもたらされた。これは道路ストックが貧弱であった時代であればこそそのことで、それまでの道路行政は、整備後の利用を重視したシステムとなっていなかった。つまり、有効利用の視点を十分に取り込めなかったことが他の課題にもつながっていると考えられる。

#### 3) 閉鎖的な運営の反省

今日では、道路を効率よくつくることだけでは、もはや国民の要請に応えることはできない。もっと早く国民に対して開かれた行政運営となるよう努力し、もっと道路利用者の声に耳を傾ける必要がある。

#### 4) 借入金に過度に依存した有料道路事業の反省

「有料道路制度」によって整備された自動車専用道路の一部で、近年、高すぎる料金のために十分に利用されていない事実がある。借入金に過度に依存した有料道路事業の限界を認識できなかったことについて、今後、改善の必要がある。

### 2.2 今後の道路行政（再び成果の上がる道路行政へ）

一定の量的道路ストックが蓄積してきたと言ってもニーズがなくなったわけではない。逆に、ニーズが高まっている分野も多い。例えば、年間12兆円に及ぶ渋滞損失の解消、交通事故の削減、今も厳しい状況にある沿道環境の改善、高齢化社会に向けたバリアフリー化などはニーズの高い分野である。また、北海道では高度な医療機関に1時間かけても到達できないなど、基幹ネットワークの未整備による災害や救急医療や、都市間の交通の隘路となっている峠部における走行安全性の確保などへの対応が不十分な地域もある。このような課題の解消に寄与する「成果をもたらす道路」には、今も国民の間に強いニーズがある。

このような道路ユーザーのニーズという原点に立ち返り、これまでの効率的に量を整備するシステムから脱却し、前述した4つの課題を踏まえた改革を進める必要がある。具体的には、評価システムの本格的な導入、蓄積してきた既存道路ストックの有効活用の実現、道路整備への市民参画の推進などである。

いずれにしても、道路行政はより一層の「情報公開」と「国民とのコミュニケーション」が求められることになる。つまり、細やかにニーズをくみ取るために広く国民の声を聞くと同時に、事業の優先順位、効果等の評価システムを国民に積極的に情報開示していくこ

とで、国民と行政の間に共通の評価軸を形成し、両者が共通の認識をもって道路整備を進めるシステムを目指す必要がある。

### 3. コミュニケーション活動の基本的考え方

#### 3.1 コミュニケーション活動の基本的な考え方

北海道開発局(2002)<sup>3)</sup>では、コミュニケーション活動について「道路利用者と道路行政が“互いに”情報を交換するための活動」であると定義した。昨年度の調査では、北海道開発局が実施している具体的なコミュニケーション活動として、広告、広報、イベント、直接対話（懇談会・公聴会・委員会など）、アンケート調査、住民活動支援、教育、苦情、記者発表などが行われているが、問題点や課題も明確になった。

ここでは、ラスウェルが提案したコミュニケーションのモデル<sup>4)</sup>を一部修正して表1に示し、これを概説する。コミュニケーションをいくつかの要素に分解すれば、「何のために」「誰が」「誰に」「いつ」「どのような媒体で」「いかなる効果をともなって」「何を言うか」となる。個別の以下には、それぞれの段階ごとに簡単に考察する。

表1 ラスウェルのコミュニケーションモデル（一部改訂）

要素	対象
何のために？	目的
誰が？	送り手
誰に？	受け手
いつ？	タイミング
どのような媒体で？	メディア
何を言うか？	メッセージ
効果はいかほどか？	効果や影響

#### (1) 何のために、誰が、誰に

企業では、広告や販売促進といった購入者に対してマーケティングの一環として行っている。企業の場合、マーケティングは販売額、販売量の拡大を目的に総合的に行われている。行政では、このような販売促進、つまり需要促進のためではなく、行政の役割や施策に関して国民に正確に理解してもらうことが必要であり、コミュニケーション活動の目的である。このような目的に応じて効率的に効果的に行うためには、対象とする住民、市民の範囲、使用する媒体や手法が自ずと決まってくる。

コミュニケーション活動の受け手となる対象（誰に？）は一般に市民や住民であるが、目的によってその範囲は異なり、地域、職種、年齢、性別などの範囲を目的によって選択する必要がある。

また、道路に係わるコミュニケーション活動は、一般に道路管理者が送り手（誰が？）となる。しかし、合意形成、苦情対応、市民参加、説得的コミュニケーションなどでは、受け手と送り手が双方向の場合もある。

いずれにしても、目的と誰に対してコミュニケーション活動を行うかという点は、明確にした上で、媒体や手法の選択をする必要がある。

## (2)「いつ」(タイミング)

道路に関するコミュニケーション活動の「いつ」については、計画段階、建設段階、維持管理段階というように、大まかな事業の流れの中で最適なタイミングおよび期間を設けることが必要となる。これは、企業が行う商品開発において、商品のライフサイクルと広告費用の関係に似ていることから、この関係と比較検討しながら、道路のコミュニケーション活動のタイミングについて考察する。

図1のように商品のライフサイクルを導入期、成長期、成熟期、衰退期の四期に分けると、導入期に最もコミュニケーション活動(広告)を積極的に行い、成熟期に商品の多様化を狙って、再度、積極的な活動、衰退期に成るにしたがって活動は低下するのが一般的である。

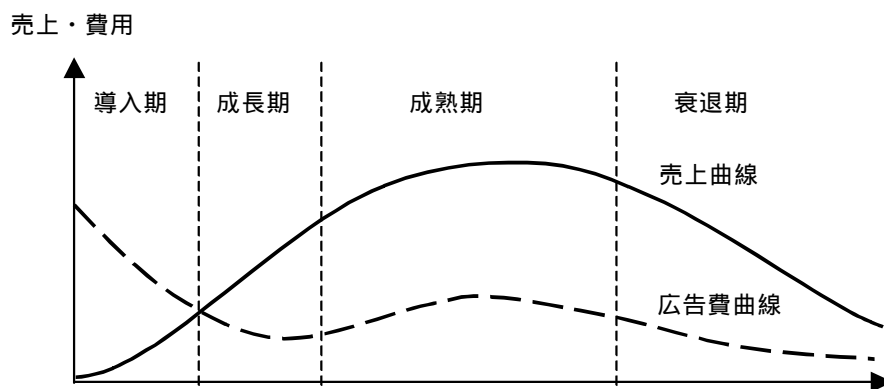


図1 商品のライフサイクルとコミュニケーション(広告費)<sup>5)</sup>

道路行政のコミュニケーション活動は、道路の持つサービスの公共性や構想計画～事業～維持管理と事業が長期におよぶ持続性といった特徴をもっている。なかでも特に、構想や計画段階では、該当事業の枠組みが決まるため、住民参加などのコミュニケーション活動の重要性が高い。

しかし、住民参画の手続において、行政が示した計画案が部分的に変更されることはあっても、計画の中止などの抜本的な変更は難しいというのが実状であり、このことが「市民の声を聞かない行政」との批判を受けがちだった。このような背景のもと、国土交通省の道路計画合意形成研究会が「構想段階における新たな道路計画プロセスのあり方について」<sup>6)</sup>を提示した。提言では、道路計画の必要性そのものや複数の選択肢から1つの計画案を絞り込むプロセスに市民が参画でき、さらに複数案のひとつとして「整備をしない案」の選択肢が用意されている。

## (3) どのような媒体で

媒体は、大きく印刷媒体、電磁媒体、直接対話型に分類することができる。紙系媒体は、新聞、雑誌、パンフレット、広報紙、ミニコミ紙・フリーペーパーなどがある。電波系媒体は、テレビ、ラジオ、ミニFM、路側ラジオ、Web(携帯Webを含む)、E-mail(携帯電話を含む)、有線放送、防災無線などである。人系媒体は、シンポジウム、講演会、懇

談会、委員会、公聴会、タウンミーティング、ワークショップ、イベント、苦情対応などである。簡単にそれぞれの特徴を述べる（次頁）。

#### （４）何をいうか、効果はいかほどか

個別のコミュニケーション活動は、道路行政のアカウンタビリティ向上にむけて、正確な理解を促すことを目的で実施され、対象、媒体を明確にする必要がある。具体的には、言葉、映像、図、イラストなどの効果を認識して、適切なメッセージを発信できる組み合わせと受け手にあわせた内容を選択する。

このようなプロセスでコミュニケーション活動を実施する時、ある程度の効果や影響を予測して手法や内容が決められるが、実施後にも効果計測を行う必要がある。例えば、インターネットへのアクセス数やアンケート調査による活動の認知度、質問紙の回収率等を丁寧に追跡し、計測事例を蓄積することによって、コミュニケーション手法の選択を、より適切なものにすることができる。

#### ６．今後にむけて

本研究では、道路行政のコミュニケーション活動の目的は、行政の役割や施策に関して国民に正確に理解してもらうことであり、これを実施するにあたってのコミュニケーションの基本的考え方を整理した。

まず、ラスウェルのコミュニケーションモデルを参考にして、コミュニケーション活動を行う上での検討要素を整理し、それらについて考察した。ここでは、「何のために」「誰が」「誰に」「いつ」「どのような媒体で」「いかなる効果をともなって」「何を言うか」について、要素ごとに十分留意しながら、コミュニケーション活動の対象や媒体を選定しつつ、わかりやすく内容を伝えることが必要であることを示した。

しかし、コミュニケーション活動の現場において、この考え方に沿って実施するには、人材、時間などの制約があることから、簡便に手法や効果が把握でき容易にする必要となる。また、コミュニケーション活動は各職員が最前線となるため、個人の資質が、その効果に大きな影響を及ぼすことは言うまでもない。したがって、過去の事例やその対処方法についての模擬訓練を行い、コミュニケーションの技術および知識の習得が必要である。例えば、アメリカ連邦道路庁で行われている職員向けのPI技術講習会、ガイドブック、チェックリストなどが有効であり、さらに実践通して経験を蓄積し、分析、改善を加えて現場にフィードバックするシステムが必要であろう。

表2 媒体の分類と特徴

分類	媒体	特徴
印刷媒体	新聞	住民が広く目にする割合が高い。全国紙、地方紙、ローカル紙などの特徴を生かして利用する。
	雑誌	観光情報誌、経済情報誌など購読者層が限定できるため、目標とした対象に的確に伝えることができる。
	パンフレット	目的に添った意図で事業内容などを詳細に記述できるため、ある特定の意図を持った対象に対して十分な内容を伝えられる。
	広報誌	主に、公的機関の広報誌は、信頼性の高い内容に伝えることができる。自治体広報は全戸配布である。
	ミニコミフリーペーパー	紙面内容や配布対象を限定して発行しているため、雑誌よりも対象が限定して利用できる。
電磁媒体	テレビ	普及率が高く住民が広く目にする割合が高い。映像などを駆使して、感心を引き・印象を強く残すことができ、
	ラジオ	普及率が非常に高く、住民が広く耳にする割合が高い。ナレーションやアナウンスによって、感心の引き方が異なる。
	ミニFM	対象と情報が地域に限定されるため、ミニコミ誌と同様に対象を限定して利用できる。
	路側ラジオ	地域・内容が限定されているため、必要最小限の情報を限定地域で、道路利用者に提供できる。
	電話（携帯電話）・FAX	普及率が高くいつでも誰でも利用できるが、情報の希望者だけに対して情報が提供される。
	Web（携帯webを含む）	一般的に不特定多数を対象として、主にその情報への希望者に提供される。
	E-mail（携帯電話を含む）	多くの人達が利用しているが、その対象は広い。また、個人情報保護の観点から広告に制限がある。
	街頭放送	不特定多数の人々が集中ような設置されており、商店街などの利用者に対して利用できる。
	防災無線	無線の使用が防災時に限定され、また無線の使用許可が限定されている。
直接対話型	シンポ・講演会	ある課題について、大勢の聴衆に対して討論・講演する。
	懇談会・委員会	ある目的のために、専門家などを召集され、議論や討論する。
	公聴会	公開の場で、公募などで住民が口述する。
	タウンミーティング・ワークショップ	特定多数により、その場で意見の交換が行われる。タウンミーティングは結論が導かれませんが、ワークショップでは結論を導く。
	イベント	街頭キャンペーンや現場見学会など多数の人々に対して行い、施策や事業への感心を向ける。
	住民活動の協力	道路清掃や花壇の管理など住民活動に協力し、住民による行政への参加を促進できる。
	教育	歴史、現行施策、環境問題などをその背景から深く情報を与えることができる。
	苦情対応	住民の行政への不平・不満が直接伝えられ、住民と行政の重要な接点となっている。

#### 参考文献

- 1) 国土交通省(2002)：TURN 第 2 章,道路広報センター, 2002.
- 2) 北海道開発局(2002): 道路行政におけるアカウンタビリティ向上についての研究 - 道路利用者との効果的なコミュニケーション活動のあり方 -, 北海道開発局技術研究発表会論文集, pp.1-20, 2002.
- 3) 北海道のみちを考える懇談会(2002):提言書「これからの北海道の道路施策の方向性について」, 北海道のみちを考える懇談会, 2002.
- 4) 山村光二・山田一成(2000):社会心理学研究の技法, 第 7 章調査で探るマスコミュニケーション, pp.129-143, 福村出版, 2000.
- 5) 小坂恕(2002):マーケティング・マネジメント論 理論が事業経営を活かす, 有斐閣, 2002.
- 6) 道路計画合意形成研究会(2001):提言書 - 構想段階における新たな計画決定プロセスのあり方について -, 国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/road/singi/coversheet.html> に提言書本文や審議過程が掲載されている.