

区画整理事業における住民参加の一事例

京都大学 正員 天野光三

1. 土木事業の計画策定における住民参加の必要性

都市計画の科学化には、それを阻害する数多くの要素がある。¹⁾ そしてそれらを克服するための各種の数理的なアプローチが試みられているが、これらによって近い将来に、現実の都市施設計画の統合的な意志決定が行えるとはまず考えられない。もっとも都市施設計画に関する個々のサブテーマには現状でも有益な手法は十分可能である。科学的な統合評価の手法は、部分的に可能なサブテーマから手をつけて、それが意志決定者への情報提供の役割を果たすだけで満足すべきであり、またそれだけでも十分有意義である。この意味でおわれわれに残されている課題はあまりにも多い。

ところで近年の都市施設の計画立案をめぐる、次のような傾向が顕著である。

- (1) 行政需要は質量とも複雑多岐となり、その優先順位の決定や調整を市民の納得なしに、行政の一方的裁量だけでは決定できなくなった。
- (2) 社会的価値観が多様化し、市民相互の調整が不可欠となった。
- (3) 環境・公害問題のひろがり、市民の自己防衛のための発言と行動とうながし、さらに市民の手による地方自治の確立をめざす多種多様な住民運動が高まって来た。

これらのことから、市民の理解と納得を得ることが都市行政に不可欠となり、当面している現実のプロジェクトの意志決定は、仮にその是非善悪は論外としても、事実上住民参加に頼らざるを得ない現状となっている。

つまり計画案を弾力的に変更しながら一つの成案に導いてゆく、代替案採否のための行政的手法、たとえば“住民参加の方法”を現実即してどのようにうまく「設計」するかが重要となる。ある見方をすれば、このように意志決定の合理的なプロセスを探ることこそ統合化への道ということもできる。

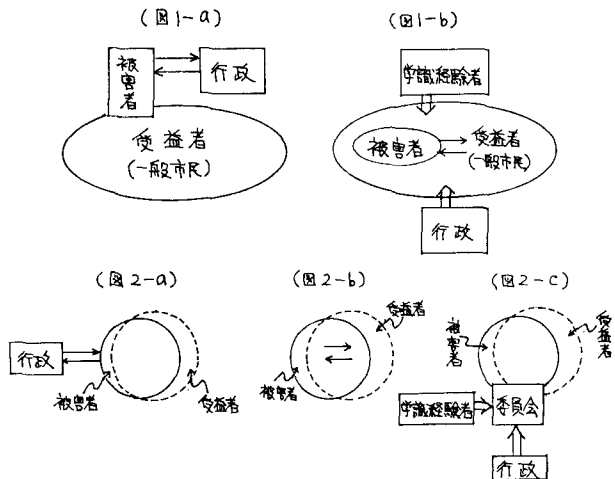
土木事業のほとんどすべてが反対運動の矢面に立っているという実状を考える時、わが国の社会的風土に適合した行政的手法を見出し、実施に移すことを急務であろう。

2. 住民参加のパターン

ここではまず、プロジェクトの立案、実施に際して、行政、受益者、被害をうける住民の相互間の対話のパターンについて考える。

(図1-a)は、一般の公共事業における、住民折衝のパターンの現状を図示したものである。道路、鉄道、下水・ゴミ処理場などの計画に際して、その影響を受ける限られた地域の被害者(被害を受ける可能性のある住民。以下同じ)のみが行政側とすべく対立して突り合っている折衝を繰り返して、受益者である大多数の市民は全くの傍観者となっている状態であり、わが国の多くの公共事業の現状はこれに類するといえる。

(図1-b)は、今後はこうあるべきと思われるパターンを示している。すなわち、市民



自らが、必要な公共施設をいかにして実現するかを考え、受益者の負担によって被害をいかに未然に防ぎ、かつ補償するかを市民自らの自覚によってコンセンサスに導いてゆく方法を考えようとするものである。この場合行政は、必要なデータを提供し、市民の対話を側面的に援助し、成果を実施するという役割にある。なお図のなかで、もし要請があれば学識経験者も参加して有益な助言と公正な調整に当る場合もありうることを示している。

このような考え方は、次のようにすでに実施例があるといえる。²⁾

- ① ヨーロッパ諸国ですでに定着しつつある直接広報方式
- ② アメリカで試みられつつある対案要求方式。(Community Technical Service や Advocates など)
- ③ マスメディア利用方式。(アメリカの Citizens Feed-back System や 西独の ORAKEL など)
- ④ わが国の諸都市での試み。(横浜市旭区の「区民会議」 武蔵野市の「市民委員会」など)

(図2-a)は土地区画整理や都市再開発事業のように、事業区域が限定され、受益者と被害者がほぼ重複している傾向が多い事業の場合を示している。現状では、区域内居住者のうち、被害者の意識のみが表面化して、行政の計画とぶつかり、反対運動として盛り上っている場合が多い。全国到るところで暗礁にのり上げている図式である。

(図2-b)はこれに対して、(図1-b)と同様に行政側はワキ役に回り、区域内居住者が自主的に計画を立案しようとする場合であり、柏駅前東口の再開発や、大阪市内の土地区画整理事業などで見られる例である。

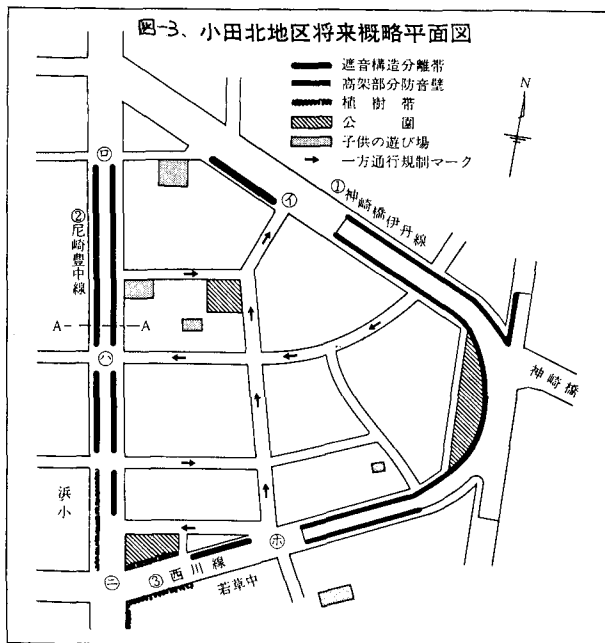
以下、本論でのやようとする尼崎市の土地区画整理事業の例は、いわば(図2-c)に示されるものである。すなわち、学識経験者と市民代表(市会議員)、事業区域内の住民代表で構成される環境アセスメント委員会を行政が設置して委員会は立案と評価に関して全く自主的に運営する。行政は単に事務的な側面的援助と、必要な資料提供にあたるのみである。このような方式はわが国では全く新しい試みであり、注目すべき成果をあげており、他の土木事業への住民参加の有益な示唆となりうると思われるので、次項以下に紹介する。

3. 小田北地区土地区画整理事業の概要と経過³⁾

この区画整理事業の対象区域は、尼崎市東部の小田北地区 20.8^{ha} で東は大阪市境である神崎川に接しており、この地区を大阪市に結ぶ神崎橋から、図-3に示すように県道神崎橋伊丹線①と、市道西川線③に分岐し、さらに市道尼崎豊中線②の三幹線に囲まれた三角地で人口3千数百人、建物戸数630で、工場など50数事業所が散在している。この地区は国鉄尼崎駅や商店街にも並いため戦前から都市化が進んでいたうえに、大阪都心への阪急バスや、市内各ターミナルへの市営バス路線があって交通の便がよいので狭小過密な民間賃貸住宅の建設が集中して住居環境は良好でない。

上記の神崎橋は昭和30年に架橋され阪神間の幹線道路の一つとして交通量も多いが、その後の地盤沈下により、橋梁自体の老朽・損耗がはげしく、また高潮対策のためにも4mの嵩上げをして架替えることとなった。

4車線中員21.5mの新橋は昭和46年度



から着工された。以後の経過の概略を表-1に示す。

この橋の完成により当然上記3幹線道の改良が必要となるので、区域内の土地区画整理、住宅改良事業を同時に進めることになった。例えば県道(巾8m)を26mの高架道路にするなど、3幹線とも拡やする一方、中小工場40数社を移転、5〜10階建の改良住宅3棟新設、公園新設などが含まれている。この計画について、事業計画案を市議会などを通じて昭和47年始めから地元で説明会を重ねた。その際地元からの要求は次の通りである。

- ① 取付道路の嵩上げにより褶鉢の底のようになる地区は減歩を軽減せよ。
- ② 3本の幹線道路の自動車公害対策。
- ③ 道路位置を地元と協議して定めよ。
- ④ 道路に接触する住宅居住者のために、市営住宅を建てよ。
- ⑤ 住居地域としての用途を純化せよ。
- ⑥ 換地・補償の実施方針を明確にせよ。

これに対し、自動車公害対策について明確な対応策を提示し得なかったためいかに折衝の努力を重ねても完全な合意のないまま、昭和49年7月に土地区画整理事業を事業決定したところ、昭和50年7月、地元住民団体、環境を守る会などが約1,000名の署名により市議会に陳情した。「3本の幹線道路による自動車の排ガス、騒音、振動などをアセスメントにより評価し、事前に対策をたてよ」との趣旨である。

市議会は直ちに採択、昭和50年10月に市は2,500万円の予算で環境アセスメントの実施を決定し、そのあり方を検討するための予備調査研究会(法律、環境、交通などの分野の7名の学識経験者で構成)を設置した。研究会は昭和51年1月から8月までに、10回に及ぶ会合でアセスメントの範囲や方法、作業の進め方などの諸点を指通するとともに、委員会への住民代表の直接参加と、アンケートなどによる住民個々の意見の聴収が必要であることを提言した。

4. 住民代表の参加する環境アセスメント委員会とその提案

この結果、市は環境アセスメントの「実施方針」および「委員会設置要綱」を設定した。その要点の一部は次の通りである。

- ① 委員会は15名の委員で組織する。(学識経験者7名、地区内住民代表4名、市議会議員2名、区画整理審議会2名)
- ② 委員の過半数が出席しなければ委員会を開くことができない。
- ③ 議事は出席委員の過半数で決する。
- ④ 必要あるときは、委員以外の者を出席させて意見を聞くことができる。
- ⑤ 調査や予則作業のために、プロジェクトチームを設ける。
- ⑥ 委員会は環境保全の対策につき集約した意見を市長に報告し、市長はその意見を尊重する。

表-1 小田地区土地区画整理事業のゆかり

昭和	主 要 経 過
46 ³ 年	神崎橋の架橋工事着工 (のちに昭和52年完成)
47 ³ 年	区域内の区画整理・住宅改良 事業案の地元説明会をはじめる
48 ³ 年	地元説明会を繰り返すが、平行線 を辿り、合意に至るにいたらず。
49 ¹ 年	住民の反対がやや下火になる。 土地区画整理事業を決定
50 ³ 年	環境問題の住民の不案により実地 は暗礁にひく。 地元住民団体から反対陳情 環境アセスメントの実施を決定
51 ³ 年	環境アセスメント予備調査研究会 を精力的に開催 (アセスメントの範囲や方法について) 小田地区環境アセスメント委員会発足
52 ³ 年	第1回アンケート調査(居住環境意識) この間アセスメント委員会19回開催 第2回アンケート調査(計画項目のウエイト付け)
53 ³ 年	報告書原案を地域企世帯に配布 報告書を市長に答申

② 市長は、報告書をアセスメント区域の住民に公表する。

この趣旨に沿い、「小田北環境アセスメント委員会」は表-2のように、住民組織の代表4名の参加するユニークな構成により、昭和51年11月1日発足した。

同委員会は、昭和51年11月第1回の委員会以来、現況について全住民への環境意識調査にはじまって、交通量の将来予測などの作業を行なうとともに、環境に及ぼす影響と住民の生活との関係の予測や、評価意識に関する全住民への第2回アンケートの実施とその結果の討議や、環境保全の対策の検討など、昭和52年9月まで、のべ19回にわたる熱心な委員会での討議を至て、昭和49年の事業決定に対する1つの修正原案をまとめた。

その要点は次の通りである。

- 1). 3つの幹線道路に防音壁や図-4に示す遮音構造分離帯を設ける。(図-3参照)
- 2). 図-3の①、②、③、④、⑤の5ヶ所に信号機のある横断歩道を設ける。
- 3). バス専用レーンの実施や新しい信号システムにより渋滞を防ぐ十分な措置をとる。
- 4). 地区内道路は一方通行と全面駐車禁止にして通過交通を排除し、ラッシュ時でも1分間に1~2台となる。これにより図-5のように1車線を残して湾曲したレーンマークやカラー舗装の広い歩道を設ける。
- 5). 図-3に示すように3ヶ所の公園と、子供の遊び場5ヶ所を設けて、緑のある地区の景観や、日常生活を豊かにする立ち話や憩いのスペースをつくる。
- 6). 幹線道路上の街路樹や、地区道路の植込み・フラワポットなどにより、現在よりはるかに緑の多い住宅地とする。
- 7). 図-3の⑥の近くに高層市営住宅2棟を建て、その1階に商店街をつくる。

委員会は、この原案を直ちに市長に報告するのではなく、その「あらし」をわかりやすくパンフレットにまとめて昭和52年8月に全世帯に配布するとともに、報告書本文や関係資料のすべてを閲覧に供し、約1ヶ月の期間内に記名、無記名を問わず、住民からの意見を求めた。次ページの右は、その「あらし」の前文であり、左は、協力へのお願いと、内容の一部の紹介である。これに対して出された意見は、出入路の設計変更に関する要望と、完全実施への努力の要望の計2件に止まったので、委員会はその修正原案を市長に報告した。

表-2 委員会の構成	
学識経験者 (京大・神大の教授)	
法 律	1名
環境・衛生	3
都市計画	1
交通計画	1
地区住民代表	
区画整理事業計画協議会	2名
環境を守る会	1
借家人連絡協議会	1
市民代表 (尼崎市議会議員)	2名
土地区画整理協議会代表	2名
合 計	15名

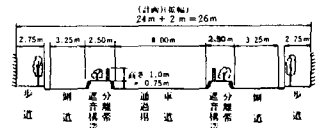


図-4. 遮音構造分離帯

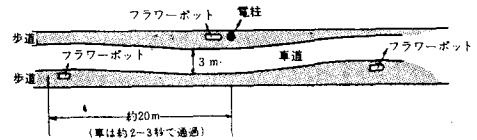


図-5. 地区の広い歩道

5. 小田北地区における環境アセスメントの意義

上記のように住民代表の参加のもとに、尼崎市の設置した環境アセスメント委員会において、完全に住民の合意の得られた土地区画整理事業計画案がまとめられたが、昭和52年8月に地区内全住民に配布された「あらし」にも明記してあるように、次のような問題が残されている。それは委員会が実施に当る行政機関ではないということである。この委員会は、もともと市長によって作られたものであり、設置要綱によっても、「報告書の内容を市長は尊重し、実現するよう努力する」ことになっている。しかし、この計画案が実現されるためには市当局の決意とともに県、国の全面的な理解と支援が必要だということである。

この方式にはこのような課題があるとしても住民と行政の果りのないがっかり合いでなく、行政側が事務局として資料提供や作業実施など始終側面からかわりながら、学識経験者、住民代表などで構成された委員会に

当初予想された種々の困難を克服して、比較的短期間にこの成果をみる事ができた理由として、次の諸点が指摘される。

る全住民へのアンケートや適宜の意見聴取など、誠意をもって対応したこと。

2) 地元代表や市議会代表委員が自らの住む新しい町づくりのための積極的な努力があったことや、地域住民もこの事業に対して自己主張のみにとどまらず、広い視野からの理解と協力があったこと。

3) 市当局と関係職員がこの委員会の自主性を尊重しつつ、側面から、可能な限りの協力と支援を惜しまなかったこと。

4) 委員会の期間を通じて、時間、労力を惜まず、いくつもの難問をときほがしてゆくことができたのは、委員相互間ならびに市の担当者との間のチームワーク、人間的な信頼関係がうまく保たれたこと。このためには委員長の人格、熱意と誠意によるところが甚だ大であったことを特記したい。

一般に公共施設のプロジェクは、街路網、下水処理場、ゴミ処理場などの都市的規模の事業や、さらに広域的な高速道路、新幹線や空港などの事業が多い。しかし被害者は当該施設周辺の限られた住民であるから、受益者の地理的範囲が広くなればなるほど住民参加によるコンセンサスの形成は困難になる。この意味では、狭い対象地域であり、一般に受益者が同時に被害者でもある土地区画整理事業は住民参加の最も適用しやすいケースであることは事実である。しかしながら尼崎市における上記の住民参加の試みは、小さいながらも一つの貴重な新しい芽であって、その意義は決して小さくはないと考える。影響範囲の大きな地の土木プロジェクトについても、さきにも述べた図1-6の方式による対話とコンセンサスの形成、事業の円滑な実現までのプロセスの発見に接近を目指すためにも、今後の有益な取組となりうものと考えらる。

イ)『一方通行のための自動車を使う人は多少注意しなければならぬ』しかし迂回の新難は生れてます。せいぜい1分もかからません。

ロ)『自動車が一停止すれば、1車線では次の車は追い越せないではないか』そんなことはありません。歩道には段差がありませんから、歩行者のいないところで歩道にレーンマークを踏んで走行して結構です。

ハ)「一時停車や郵便車、配達車、救急車などはどこへ停車するのか」もちろん、レーンマークを踏んでフarrowポットのない空いた場所に停車して下さい

ニ)「よその車はびっくりするのではないか」通過交通はいいので、よその車といってもこの地区に用事のある車ばかりです。次第に慣れてくれるでしょう

以上が、私たち委員会が提出しようとしている、報告書案のあらましです。

さきにものべましたとおり、市長は、この報告書の内容を、尊重して事業計画の再検討を行うことになりますが、これらの提案は、今までにない新しいものを、数多く含んでおりますので、市が、国や県などと協議していくうえで、さまざまな困難が予想されるでしょう。

そのためには、住民の皆様方からの積極的なバックアップが市にとっても必要となると考えられますので、ご協力くださるよう委員会からお願いするしだいです。

なお、さらに詳しい内容については、小田北土地区画整理事務所で報告書および関係資料が閲覧できますので、下記の期間に

観 覧 期 間 昭和53年8月14日（月）から昭和53年9月

2日(土)まで(土・日を含む午前9時から午後5時まで)

意見提出期間 昭和53年9月9日(土)までに、小田北区画整理事務所(尼崎市TEL)までお寄せ下さい。記名無名は自由です。

公園と緑化は
前ページの平面図には、計画さ
す。そこで西川公園と新しく出来
めるものとし、地区中央部の集落
境内などの子供の遊び場をもう
つた遊びや立ち話、憩などの場
えらうに工夫する。これを提案す
区内道路上のフラーポート・種
り緑の多い住宅地となるでし、よう

れてゐる公園と寺社の遊び場の位置し記入されてゐる神樂橋公園公園は其の形を高くして地区の緑を高くし、小所ぐらい地区内に増やした上で、日暮生活と結び所として、それをもテトとして組合せて面白く使つてゐる。緑の量としては、池神橋道路上の市街地に出込みなどがあり、緑の少ない当地区も現在よりかなりな

1978. 8. 10

小田北環境アセスメント委員会

アセスメント報告書案
市長に提出予定
9月末

[illegible]

もともと市長の筆を受けた
 頂かなければなりません。
 しかし、この委員会は、

参考文献

- 1). 天野光三：統合評価と住民参加の意義。土木学会関西支部昭和52年度研究発表
キスト。昭52.8. PP103
- 2). 同上参考文献 1) PP105~108
- 3). 小田北環境アセスメント報告書。昭和53.9. 小田北環境アセスメント委員会
- 4). 小田北土地区画整理事業についての環境アセスメントのあらまし。昭和53.8.10
小田北環境アセスメント委員会