

## 地区交通環境整備の事後調査

東京大学 正員 新谷 洋二  
太田 勝敏  
永井 譲

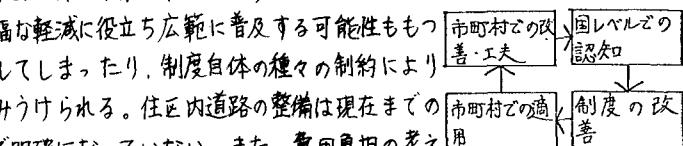
### 1 研究の視点

都市への急速な人口の流入と核家族化の進行にともない、新市街地は急速に拡大し、その中でいわゆるミニ開発が連たんし、無秩序な市街地が大量に形成されつつある。一方、既成市街地においても住環境整備の必要性は高く、住宅地内の道路が市街地整備の中で大きな課題のひとつとしてあげられよう。

本研究では整備の進まない住宅地内の道路に着目し、昭和50年に発足した建設省の事業制度である居住環境整備事業を取り上げ、事実施地区の担当者へのアンケート調査及び現地調査の資料に基づいて以下の点について検討する。

都市整備に関する制度は、住民、自治体（県及び市町村）、中央官庁の間のやり取り（図-1）の循環の中で少しずつ整えられてきている。すなわち、新しい課題が発生し、先進的な自治体が独自の方法により対処し始め、いくつかの自治体によるある程度の実績が出てきた所で、中央官庁がそれらをオーバーライドし、ある程度統一された制度を設け自治体にフィードバックする。このような統一化された制度は、自治体独自の努力大幅な軽減に役立ち広範に普及する可能性もあるが、それぞれの地区的真のニーズと乖離してしまったり、制度自体の種々の制約により、充分な効果を發揮できない場合も多くみうけられる。住区内道路の整備は現在までの整備主体の範囲が民間と自治体の間で明確になっていない。また、費用負担の考え方についても事業手法により種々の考え方があるとされており、統一的な考え方方が模索されている段階であると言える。当事業は街路事業を住区内道路に適用したものであり幾つかの成果をもたらしたとともに、また多くの課題をかかえている。そこで、現場の担当者のかかる事業プロセス上の問題点をアンケート調査により明らかにしている。事業を事後的に検討する場合、図-2に示すように地区課題、あるいは事業目的に対する効果を評価するアプローチと、事業制度がどの程度の実現性を保証しているかを検討するアプローチがある。これらは共に不可分の関係にあるが、ここでは主として後者に着目したアプローチをとっている。その理由としては①の発足してから年月が短かいため、事業全体の効果を検討できるまでに至っていない。②事業の性質上事業効果については事前にかなり具体的にイメージでき、この点についての誤算は少ないと考えられる。③したがって、実現性に関する不確実性が意志決定において最も大きな影響要因となると考えられる、などが挙げられる。そこで、図-2に示すように種々の地区特性が主体間の関係を形成して、それが事業プロセス上の問題構造を形成し、これと事業制度により事業プロセス、すなわち担当部局の意志決定プロセスが形成され、段階的に事業が実現化していくといふ考え方に基づいて事業プロセスとそれに関連する問題点を明らかにする。

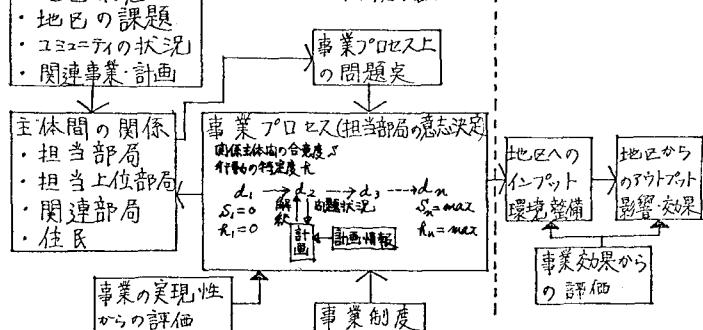
事例調査はこれまで種々の方面で行なわれてきたが、からずしも分析フレームや調査方法が確立しておらず、その体系化が必要であると考えられる。そこで、次節において、意志決定過程の視点からプロジェクトの事例調査を行なった。



- 地区特性
- ・市町村の状況
- ・地区環境
- ・地区的課題
- ・コミュニティの状況
- ・関連事業・計画

図-2 事業制度の評価の視点

本研究の範囲



研究事例を紹介し、現状の成果を整理する。3. では当事業制度の概要と道路整備手法の中での位置づけを明らかにし、4. ではアンケート調査の結果より事業プロセスの実態と問題点を整理している。本調査は、現地におけるヒアリング調査の予備調査としてクロスに当事業の実態を把握し、地当該の意志決定に係わる要因を巾広く理解するために行なわれたものである。5. においては、本調査の結果に基づき、当事業の今後の方向性における課題を整理している。

## 2 従来の研究

表-1 研究事例

NO	研究内容	事例調査の内容と方法
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市レベルの政府の意志決定のメカニズムの理解を目的とする。</li> <li>概念的なモデルとして影響を与える4つの要因群を提示する。</li> <li>その中で行動者の役割、技術、動機、組織特性に着目して、影響力を定量的に分析している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>企画立案外の要因による4つのプロジェクトを取り上げる。</li> <li>アンケート調査(対象者:住民)により影響力の測定を行なう。</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>英國地方政府の意思決定の構造を深める。</li> <li>計画プロセスの性格に着目し、意志決定の中で位置づけと役割を検討する。</li> <li>計画プロセスの評価基準を提言している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ニュータウンと都市再開発の事例を調査(2113)。</li> <li>計画プロセスを3段階に分け比較(2113)。</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境計画の性格と自治体がそれに要求しているものを明らかにする。</li> <li>計画と政治、計画策定部局の影響力を明らかにする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>同一地域における4つのプロジェクトを対象としている。</li> <li>計画委員会議長と他の議員による調査。</li> <li>中規模の4つの都市を対象として、議会議事録、地方新聞、ヒアリングによる歴史的経過を調査する。</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市交通政策に係わる主体を技術者、コミュニティの代表者、政治家に分けて、これらが行動原理を仮説として設定し、実証的に検討している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ひとつの自治体において、左記の調査を過去にさかのばって行なって2113。</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体マスター・プラン作成ため調査として、計画案の実体、自治体内部の意志決定の組織構造、中心的な計画プロセスを検討している。</li> <li>以上より、2種類の性格、必要な計画技術、計画組織について提言(2113)。</li> <li>計画における不確定性領域について検討を行なっている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ひとつの自治体において、左記の調査を過去にさかのばって行なって2113。</li> </ul>
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>プロジェクトの失敗事例について、その原因を3種類の不確定性によるとし、各々のケースについていかにも3種類の予測が示され、それを検討(2113)。</li> <li>計画に係わる不確定性領域としてUEC(計画環境条件)、UR(意志決定領域)、UD(価値判断)の3つを上記3つを参考して設定(2113)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>小さなプロジェクトに限定せず、大規模なプロジェクトを対象と(2113)。</li> </ul>
7	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市にあつた技術の要因を解明するために、国や政策が都市に導入される意志決定過程を検討(2113)。</li> <li>導入プロセスを4段階に分けて、5種類の役割の影響力と役割を検討(2113)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>27の案件に対する種々なプロジェクト導入過程を調査(2113)。</li> </ul>
8	<ul style="list-style-type: none"> <li>種々の地方自治体における予算編成プロセス比較により、意志決定プロセスの類型化を行ない、それによる要因の影響(2113)。</li> <li>数量化理論による定量的な分析を行なう(2113)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体の予算編成担当者へのヒアリング調査と面接調査を行なう。</li> </ul>
9	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体における政策形成タイプ別による要因による形成されるものを検討(2113)。</li> <li>要因を内閣閣僚決定主体、外閣閣僚決定主体、官僚構造上大きく分け、特に内閣閣僚決定主体に着目して、政策形成タイプと職員の組織行動、職員の質と性格についての関係を検討(2113)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>職員に対するアンケート調査、ヒアリングによる政策決定過程の調査、市長に対するヒアリング調査等を行なう(2113)。</li> <li>行政自治体の性格を異なる都市を取る。</li> </ul>
10	<ul style="list-style-type: none"> <li>コミュニティ・ランナーの必要な資質と役割、育成方法を検討(2113)。</li> <li>コミュニティ・ランナーの役割、技術のフレーム、事例の評価、技術的な効果測定を行なう(2113)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>内外の参考による事例の事例評価を行なう。</li> </ul>
1.	R.S.BOLAN, R.L.NUTTALL, <i>Urban Planning and Politics</i> , Lexington Books, 75'	6. P.Hall, <i>Great planning Disaster</i> (un)of Reading 77'
2.	P.H.Lewin, <i>Government and the planning process</i> , George Allen & Unwin 76'	7. W.H.Lambright, <i>Technology Transfer to Cities</i> Westview Press, 79'
3.	A.Blowers, <i>The Limits of power</i> , Pergamon press, 80'	8. 野口悠美子准他、地、地方財政における意思決定の分析、経済分析71号、78'
4.	J.Grant, <i>The Politics of Urban Transport Planning</i> , FOE Publicity, 77'	9. 財、自治体修協会、自治体における政策形成の政治行政力学、さとうせい、79'
5.	J.K.Friend, W.N.Josso, <i>Local Government &amp; Strategic Choice</i> , Pergamon press 89'	10. 土地、地域におけるコミュニティ・ランナー養成に関する調査、81'

意志決定に関する理論は、経済学におけるいかゆる合理的な行動選択の理論を出発点として、政治学、社会学、心理学の分野で今世紀に種々のモデルが提出されてきている。これらの理論をベースとして、1960年代において、米国において都市計画を中心として、計画者の位置づけ、ジエネラルプランの機能など計画の理念と現実の多面に関する論争が行なわれ、意志決定の側面からの計画に関するモデルが提出された。1970年代に入りこれが英国に導入され、計画の事例分析による、比較分析の方法論が検討されてきている。

表一には、地方自治体を中心とした地域政策や意志決定に関する事例調査による研究例をまとめたものである。いずれも、意志決定に影響を与える要因を現象的にとらえようとするものであり、その中で特に計画者及び計画の影響に着目しているものが多い。

研究のタイプは大きく2つに分けられる。ひとつは、意志決定における不確実性への対応を検討しているものであり、これは地方自治体における計画領域においていかなる不確実性が存在し、計画がそれにいかに対応すべきかを検討している。もう1つは、失敗に終ったとされるプロジェクトにおいて、それが計画時点においていかなる不確実性への対処が欠けていたと検討している。他方は、意志決定は主体間の影響力の相互作用により行なわれるなし、政治あるいは行政レベルの意志決定の構造及びそれと計画あるいは計画者との係わりを検討している。これらの事例について基本的な分析フレームを整理すると以下の通りが挙げられる。

#### 1) 主体の区分と行動モデル

主体の区分については、意志決定に加わる個人の役割や資質、能力による区分と、組織上あるいは制度上のポジションによる、区分が挙げられる。前者の例としては、1、10が挙げられる。1では、意志決定に係わる役割として、12種類を挙げている。10においては、コミュニティプランナーの資質を定義している。

後者の例としては、計画策定部局（委員会）を中心として、自治体内の他部局、住民及び政治家、さらに上位官庁のフレームの中で主体区分が行なわれている。多くの事例はこのような分け方をしている。

各主体の行動原理を説明するモデルは、およそ三つのタイプに分けられる。オ1のモデルは、各主体はある目標を持ち、可能な手段の中から目標を最大化する手段を選択するといかゆる合理的行為者のモデルである。オ2のタイプは、組織的行為者のモデルであり、意志決定は明確な機能と責任の領域をもった組織の連合の中でルーティン化した手続きのみかさねとして形成されるとする見方である。オ3のモデルは各主体は相対的に影響力と手段を持ち、各主体との相互作用の中で利益を最大にするよう行動するいわゆるゲーム論的モデルである。多くの事例において、意志決定の場全体をオ3のモデルで構成し、部分的には意志決定のレベル（技術、行政、政治）において他のモデルを使用する考え方を取っている。したがって 影響力の根拠を何におくかにより、主体の区分が事例ごとに異なると言えよう。

#### 2) 決定過程の区分

研究のアプローチは、スタティックな影響力の構造に拘束をおくものと、決定過程すなわちプロセスに拘束をおくものに分けられる。後者は何らかの決定プロセスの段階を定義し、それごとに比較検討を行なっているが、その区切り方は把う対象により千差万別といえよう。前者の例としては、1、3、8が挙げられる。また段階区分の例として、2ではThe Inception Stage, The Draft planning Stage, The Formalization Stage. また5では、Preadoption, Adoption, Implementation, Incorporationに分けて検討している。

#### 3) 計画の範囲

計画の範囲をどのようにとらえるかについても種々の考え方があるが、大きく分けて主体の中で計画者あるいは計画部局を位置づける考え方と、決定過程の中で位置づける場合に分けられる。

#### 4) 調査対象

調査対象は、一定の地域で複数の対象を検討する場合と、一定の対象について複数の地域で扱う場合、またはそれらの複合したものの場合がある。

## 5) 調査方法

調査方法は、関係者のヒアリング、アンケート調査、議会議事録、新聞等の関係資料の収集及び、研究者が関係者として内部からの観察によるものなどが挙げられる。

図-3 居住環境整備事業の例

### 3. 居住環境整備事業の概要・実績・位置づけ

当事業は、幹線街路に接した地区内部において既存道路の整備を通して地区内街路の利用を体系化し、居住環境の回復をはかるうとするものであり、図-3に示すように補助幹線、区画街路の拡幅、既存街路のクルドサック、ループ化、緑道の整備を表-1に示すような手順によって市町村が行なうものである。

表-1は事業及び調査箇所の推移を示しており、昭和54年で事業実施箇所は完了も含めても1ヶ所、調査地区の合計は35ヶ所であり、調査地区の中で事業を実施しているのは約6割である。

街路の整備のされ方は、①道路改良事業（街路事業）、②土地区画整理事業、③民間の宅地開発等（開発許可、道路位置指定、宅地開発要綱に基づく）、④公的な面整備事業によるものに分けられる。図-4、5はこれらの整備手法の中での当事業の位置づけを示したものである。いわゆる街路事業は主要幹線を、土地区画整理と開発許可、道路位置指定、宅地開発要綱等は主として新市街地において効果を發揮するものであり、既成市街地の補助幹線、区画道路を当事業は主な手段としている。また、既成市街地の面的整備手法は多くの場合局部的な道路改良は可能であっても、適用規模からみても分かるように土地区画整理事業以外は地区を一体としたネットワークとしての整備は困難である。

以上のように当事業は、住宅地内の街路整備を中心とした地区交通環境整備に対する、次のような特長を有する。①既成市街地における修復的な事業である。②幹線道路に接した地区（約100戸を標準）を単位として調査および計画案が作成される。③いわゆる用地買収方式による事業であり、従来の街路事業よりこまかに施設にまで補助範囲を広げている。また、当事業は表-1に示すように、地区選定に至るまでの段階、調査段階、計画案の作成段階、計画決定段階、事業実施段階の5段階に分けられる。この中で調査・計画段階については、図-6に示す調査マニュアルに基づいて行なわれる。調査は、都市計画基本図による基礎調査、交通量調査、地区住民等へのアンケート調査、関係機関等からの意見聴取が行なわれる。それに基づいて計画課題と計画目標がまとわれる。また、整備計画案の評価は、整備水準・効果の評価と地区住民、関係機関等への、整備計画案の提示及び意見聴取による評価の2段階で行なわれる。オーナメントの評価は通過交通の消減・アクセシビリティの向上、消防活動困難地区の解消、歩行者空間の拡大、区画道路における自動車交通の軽減、その他地区的特

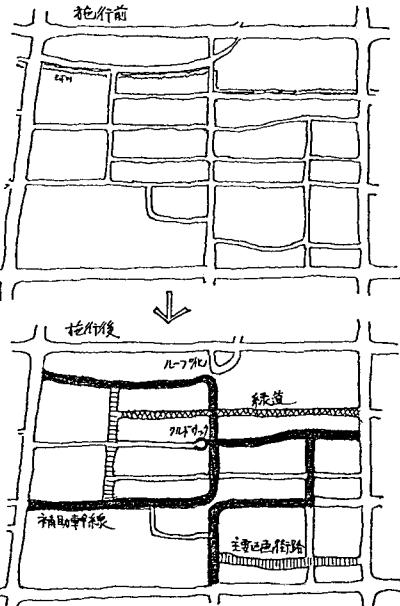


表-2 居住環境整備事業の概要	
事業目的	(1) 地区の交通安全の確保 (2) 地区の防災機能の強化 (3) 地区の居住環境の保全
地区選定	(1) 既成市街地で上記の目的に付応して区画街路の整備が必要な地域 (2) 区画整理事業等の面的整備事業の効果が高かない地域 (3) 幹線街路に接した小学校程度の一団地・地区
調査及び計画案の作成	<ul style="list-style-type: none"> <li>調査マニュアルにより進められる。           <ul style="list-style-type: none"> <li>基礎調査(1)交通調査(2)住民アンケート調査(3)関係機関から意見聴取に基づいて(4)整備計画を作成する。</li> <li>この間に街路課と2回協議</li> <li>原則として年年度ご行なう</li> <li>1/3の補助</li> </ul> </li> </ul>
計画決定 事業認可	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村、県の都計画に計る</li> <li>県の認可をへて都市計画決定</li> <li>多くの場合事業認可の作業が同時に行なわれる。</li> </ul>
事業実施	<ul style="list-style-type: none"> <li>2種街路事業(細則別)</li> <li>(1)補助幹線、区画街路の改良</li> <li>(2)区画街路のループ化等の歩行者用道路設置(3)樹木植栽</li> </ul>

性により、必要とされる項目とされており、この段階を経たものがオチ案として報告書にされた。

#### 4. 事業プロセスとの関連

事業を実施している市町村の担当者へのアンケート調査により、事業の経過と事業プロセス上の問題点を明らかにする。それにより当事業制度の成果と問題点を検討する。

調査は昭和55年12月～昭和56年1月にかけて行なわれた。調査内容は事業全体を通しての意向と、事業段階ごとの意向に大別して行なっている。対象地区は図-1に示す14市町村である。

##### ①担当課と市内の体制

担当課は、都市計画課が6、街路課が7、都市整備課が1となってい。担当課がどこになるかについては、市内組織と事業性格により異なる。街路課が全体を通して行なう場合と、事業段階ごとに担当課が異なる場合がある。後者は都市計画決定まで、用地交渉、実施の3つを段階ごとに担当課が種々に異なる。市内の体制については、部課長会議等の通常の連絡調整会議を利用する地区が8、専門する課を対象として特別の調整会議を設けている地区が3、調整会議の課または室を設けている地区が3となっている。特別な専門を設けている地区は、地区再開発プロジェクトの一環として、当事業を行なっている地区である。

##### ②住民との対応

住民との対応は、自治会を通して行なう場合が多く、9地区、その他に商工会等が必要に応じて加之られる。他の場合は、地区整備のための住民協議会、道路問題協議会、町づくりのための懇談会等が結成されている場合である。

住民とのコミュニケーションは、広報、パンフレット、新聞等による計画案の公表、住民アンケート調査、説明会に令される。以上のような住民対応と事業段階の関係は図-1に示している。

##### ③事業プロセス

図-1は先づ5段階の事業経過を示している。地区により事業規模や性格は異なるが、一応の目安として、地区あたり20～30億円の総事業を年間平均2～3億円程度ずつ消化して、10年前後で完了することをひとつの標準としているようである。各段階の期間は初年度にオ1段階、2年目に2～3段階、3年以後にオ4～5段階に入り、10年程度で完成することになる。従って、オ1段階及びオ2～3段階が多年度にわたる場合、オ4～5段階に3～4年目に入り、しない地区は、その間に何らかの事業プロセス上の問題が起きていい可能性が高い。考え方としては、各段階が順に進められるべきであるが、実際には何からもかくよう各段階がオーバーラップしたり、逆転したりすることが多い。オ2とオ3段階については担当者の主観的判断を作用するが、オ3段階とオ4～5段階にはオ5段階の逆転については、オ3段階の計画案は地区全体を対象とするものに対し、オ4またはオ5段階は路線別に進められるため、部分的に先行することがあるためである。

事業が実質的にどの程度進んでいるかを把握することはアンケート調査からは困難であるが、目安として、総

表-1 事業調査実績

地区	65a	50a	51	52	53	54
事業地区	3	5	8	14	15	
調査地区	6	8	7	6	8	

図-4 各市における街路整備手法の中の位置づけ

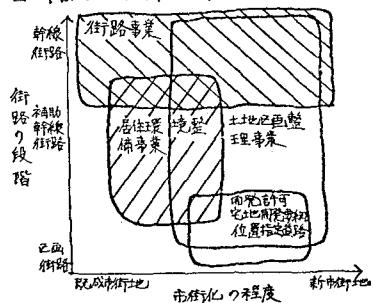


図-5 既成市街地における面整備  
事業における位置づけ

①事業の目的であり、実現される。

・ 全般的よく実現される。

・ 部分的にならざる。

△でなければなりません。

道 路 整 備 内 容	地区の性格として 既存街路の整備	街路の郊外化に伴う整備	上記のものの街路改良 名目で形成されたもの 名目で既存の改修	既存の改修	住宅地の整備	店舗地の整備	住宅地の整備	店舗地の整備	公共空間の整備	公園の整備
道路整備のネットワーク形成のための路線整備	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△
地区整備ネットワーク形成のための路線整備	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△
細街路の整備	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△
適用規模	～1ha	～5ha	～10ha	～50ha	～100ha	～200ha	～1ha	～5ha	～10ha	～50ha

注 地区を単位として計画案が検討できるか実現されやすい形態との調査における位置づけ。

事業費の消化率を示している。また、計画路線の中で

都市計画決定をすべて行なっている地区として 1・2

・4 地区、一部を行なっている地区として 3・5・10 図-6 調査のフロー

・久地区、まだ計画決定路がない地区として 6・7・

8・9・13・14 が挙げられる。計画の熟度としては、大きくこの 3 つ グループに分けられよう。

#### ④ 事業プロセス上の問題

事業を進めていく上で関係する主体を図-8 に示す。これらの主体は大きく、a 地域部局、b、住民、c 上位担当部局、d その他に分けられる。これらの主体との間で事業プロセス上起きる問題を整理すると次のようなものが挙げられる。

##### a 地域部局との関係

①駅前広場、公共下水道、公園等の他のプロジェクトとの調整に関する問題、これらのプロジェクトが事業の阻害要因となる場合として、前提となる事業であるにもかかわらず事業が進捗していかない場合や、事業自体が不明確な場合が挙げられる。また促進要因となる場合もあり、例えば他のプロジェクト一部として当事業が位置づけられる場合、同時に施行が効率的の場合などが挙げられる。

②土地区域整理事業との事業選択に関する問題、地区特性により、当事業と土地区域整理事業との事業効果の判断が問題となる場合があり、住民を含めた 3 つの主体がからまった問題となるケース(調査地区では 2ヶ所)がある。

③道路の管理、交通規制、緊急車両に伴う問題、土地区域整理事業がすぐに行なわれ、通過交通が多い地区、積雪地帯の地区において特に問題となる。交通規制については担当が県となるため調整のタイミングが特に問題となるようである。

④都市計画決定に際しての都市計画地方審議会あるいは都市計画課との考え方または手続き上の問題、計画決定段階において手続き上の困難さを問題として指摘する担当者がいる。すなわち、地区レベルの施設であり、一括りに決定される都市計画決定は事業実施上大きな重荷となる。

##### b 住民との関係

①当事業範囲外の要望についての対応に関する問題、当事業は事業名からして、中広い施設を対象とした事業であるとのイメージを住民に与えるとともに、事業実施上様々な要望が出されるが、担当課の範囲では対応できないものが多いため、住民の合意を得にくく場合がある。

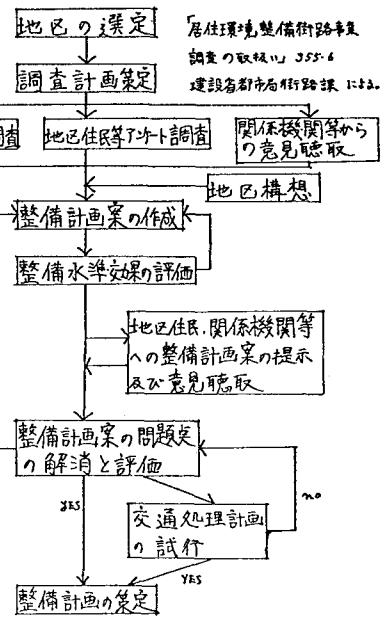
②計画案の修正に関する問題、道路の位置、クロスオーバー、ルート位置や形態、交通規制等に対する住民からの多くの意見が出される。この段階で充分なコンセンサスを得ることが用地買収のための前提となる。

③代替地、補償等の用地買収に関する問題、特に地方の中でも市町村については、現在の居住地の周辺に代替地を求めるケースが多いようである。当事業の場合は、地区内でのコンセンサスを得ることにより、幹線道路の場合よりは用地買収はスムーズに進む場合が多いようである。

##### c 上位担当部局との関係

①当事業の目的と計画案の整合性に関する問題、上記のような地区の種々の問題から、計画案が事業目的からは離れていく場合があり、この点について特に建設省街路課との間で問題となることがある。

②補助金に関する問題、単年度ごとの補助額は県及市町村担当課との交渉により決定され、事業実施のタイミング



が等から補助額に関する問題  
が挙げられる。

その他、用地交渉の担当者  
の人材不足、道路デザインや  
計画作業上の技術的問題など  
と共に、同一課の担当する  
周辺の幹線直轄の進捗状況に  
困る問題が関連事業として  
挙げられる。

以上のような問題が事業の  
どの段階で起きていくかを予  
測したのが、表+4、5である。  
主に、主体別には、a. b. c.  
と共に同様の数となってい  
が、最も問題となるのは住民  
との關係である場合が多い。  
段階別には、計画決定段階、  
計画案の作成段階、実施段階  
・地区整定段階、調査段階の  
順に少なくなっている。

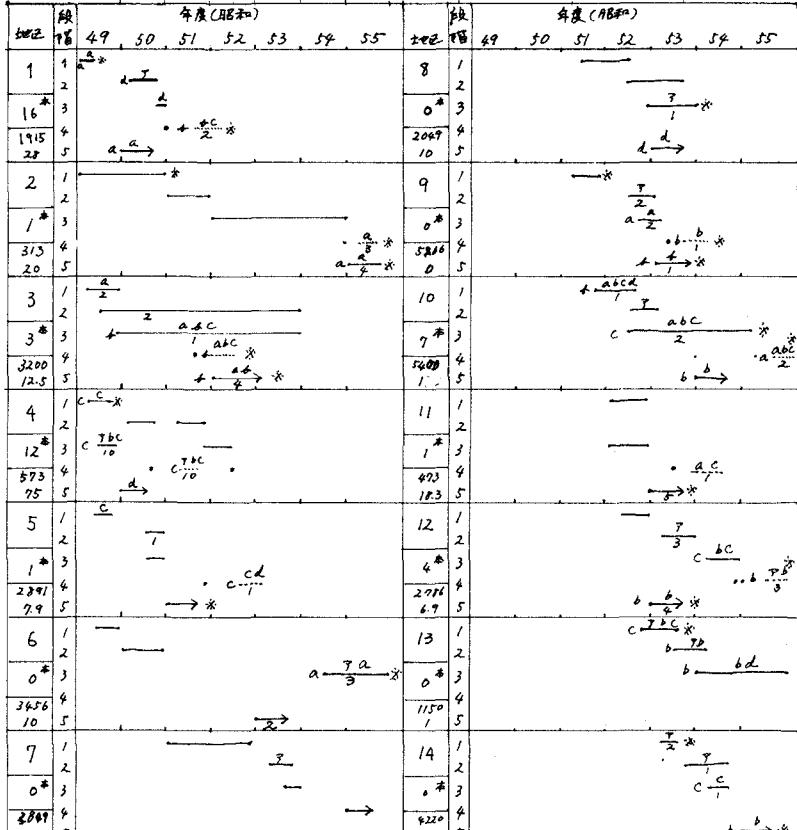
#### 5) 住民からの要望

各事業段階に沿る住民か  
らの要望をまとめたのが表-  
6である。住民からの要望が  
これにすべて含まれていると  
は考えにくいが、全体の傾向  
は示しているように思われる。  
要望の種類としては、地区  
内道路に困るものの、道路の  
排水に困るものが多いが。

表-4 段階別主体別の問題(段階No) 表-5 同左(最も問題となるたま)(段階No)

	1	2	3	4	5	計
a	-3	0	4	4	3	14
	1, 3,		3, 6,	2, 3,	1, 2	
	10,		9, 10,	5, 10,	3,	
b	2	0	4	5	3	14
	10, 13		3, 4,	1, 3, 4	3, 9	
			10, 12,	9, 10,	14,	
c	4	0	5	6	0	15
	4, 5,		3, 4,	7, 3,		
	10, 12,		10, 12,	4, 5,		
d	1	0	2	1	2	6
	10,		1, 13	5,	4, 7	
計	10	0	15	16	8	

図-7 各地区の事業プロセス



注1 地区につけては上段; 地区番号、中段; 都市計画決定路線数、下段; 事業費(百円)、率  
黄砂消化率(%)、昭和55年度現在を示す。地区は次の通りである。1 尼崎市上塩田地区、2  
大坂町大東地区、3 姫路市城西地区、4 带広市柏地区、5 豊中市庄内地区、6  
名古屋市小幡地区、7 高石市羽衣駅周辺地区、8 北九州市折尾駅西南部、9 大津  
市長等地區、10 德山市北部寺子地区、11 宇治町宇治駅地区、12 向島町高吉地区  
13 掛川市城内地區、14 高岡市横田地区。

注2 段階は本文の3で示した段階を之す。

注3 経過の記号は次のものと示す。△; アニケート調査を行なう。□; 内連部局  
との問題有り。△; 住民との問題有り。□; 上位担当部局との問題有り。△; その他  
問題有り。数字; 説明会回数を示す。※; 相当者からの要望有り。特に重  
大な問題は実線で前にアルファベットを記入している。

表-6 要望の内容と対応

項目	1	2	3	4	5	計
地区内	○	△	○△	○△	○	8
道路	3	4	10.9.8	13.10		
外周幹線道路			○	△	X	4
水害問題	△	X	0.00	△	○	9
	B	3	3.8.9	10.12	12.3	
補償			X	△	X	7
			10	10	5.11.4.23	
その他	△	X	○○	○○		6
計	6	0	10	8	8	

○; 対応なし、△; 対応ある、X; 対応なし、・回答なし

これらに対する比較的対応策が構じられている。それにくらべて外周幹線道路、補償に関しては対応しにくい傾向が出ている。また比較的初期段階に出された要望については対応策が構じられてはいるが、後の方になると困難なようである。これは、計画案の変更が困難なことと、要望自体が個別的かつ具体的になり、対応が逐一にくくなるためであろう。

#### 6)担当者の事業制度への要望

以上のような問題や住民要望により、担当者の事業制度に対する意見として次のようなものが寄せられる。

## a 整備手法の多様化による事業の複合化

当事業実施に伴ない他事業が必要とされる場合が多く、また村振地区内で実施されている肉連事業の進捗状況が当事業に大きな影響を与えるため、補助範囲を拡大し、肉連事業の実施プログラムの調整機能等の複合的な事業が行なえよう制度の強化の要望が多く出されていく。

## 今都市計画決定手続の簡素化

当事業は面的に道路を整備することを目的にしてしまったのかわからず、計画決定は線的に進行されたため、多くの労力が必要となるとともに、状況に応じて計画変更が困難となる。地区レベルの施設であるから、面的に地区を設定して以後の計画決定の方法を簡略化にする望みが多くなされていふ。

C補助率を拡大

事業の進捗率が低いために効果が上がらないとの声が多く、補助率をアップする必要があるとの要望が多い。  
以上が多くの担当者の意見であるが、その他の意見として、d代替地確保のための制度の強化、e住民参加のための手法の整備、f地区選定の標準の明確化と検討時間の必要性等が挙げられる。

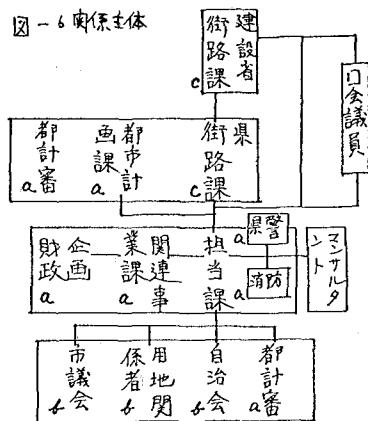
5. 考察

以上のように実体主体の問題構造は担当課を中心として、関連部局と住民との両方の立場の問題構造が形成され、それを上位の担当部局が事業目的から、都市計画地方審議会が手続き面からチェックを行なうという構造として理解することができる。

地元が起きている問題を結括的にまとめれば、次の2点に集約される。オ1点は、当事業の目的である交通環境の整備により地区環境を改善しようとする方向に対し、これを地区の一体的環境整備といふに結びつけ総合化していくかが大きな問題として認識されている。オ2点は、地区レベルの道路整備手法の適正化に関するものである。これには、計画手続きの簡素化と財源の拡大が含まれる。このような問題点はいずれも当事業が街路事業の一環として、地区道路を整備していくうとするときの制約によるものであり、これらの問題を基本的に検討するためには、街路事業が構成の中での検討が不可欠となり、本稿の範囲を越える問題となる。いずれにしてもこれらの問題は、当事業制度にとって根源的な問題であるが、これまでの実績からみてまだこれららの問題を事業制度そのものへありとげて検討するまでは問題は解決していないようと思われる。

そこで、現行の制度を前提として、自治体側より持続的仕組みについての改善策として、調査・計画力進め方と審査許可制度等との連続性の確保について検討する。また、オランダの調査・計画は急に述べたような調査マニアルに基づいて進められる。この調査マニュアルがかなり複雑な地区の問題状況に適したものではないように思われる。事業目的の観点からは、細かい調査分析がなされているが、現実に地区で起きる中でもある地区環境整備の問題など、より中立的な道路整備の位置づけに関する検討をより強化すべきであろう。基本的には地区特性によりその地区の問題構造は異なるわけであるから、それに適した計画課題を設定すべきであろう。そのためには外部へ専門家による討議作成から、まずは府内各関連部局が討議作成段階に参加できるような体制づくりが必要である。

图-6 肉质主体



a 間連部局, b 住民, c 担当口位部局

さらに、地区的状況によっては、住民の代表の計画作成時にいたる参加、逆に計画主体との力を住民として協議会等で案を検討する必要があるケースもある。このような場合には少なくとも2年程度の調査・計画期間が必要であろう。現に地方自治体レベルにおいて「街づくり重視」あるいは「コンサルタント派遣制度」を設けて、実績をつむぐ例もあり、また当事業実施地区でもこのようないふべきがなみられる。

オ2実については、まず地区道路整備は基本的に市町村と開発者により整備されるべきであり、公的整備の範囲と費用負担の考え方方が確立され必要がある。現状においては、当事業が導入された地区においては、ほとんどの道路を、オ2種街路事業として整備する考え方をとっているが、本来当事業を行なう範囲、自治体で整備すべき範囲、開発者が負担すべき範囲に対するルールが必要であろう。公私分担原則については充足的自治体の試行の例もあり、また最近は建築許可の行政指導のための細街路網計画を作成していく自治体も出てきている。これらの考え方と当事業の一歩先を見出し、種々の手法が組合せされていくかなり小ぼらなりと考えられる。

地区レベルの環境整備は多く即地的問題に特化せねばならず、明確な形で計画のプログラムフォーマンションが行ないにくい。そこで、個々技術的問題に対する研究とともに、事業を全体として把握し現実の問題がどこにあるかを明確にする必要がある。逆に開発主体が地区内に集中するため、全体としての問題を把握しやすい側面を持つ。このような意味からこの分野において、書店決定過程に着目した事例調査が有効な情報を提供すると考えられるが、分析フレーム、調査方法など体系的な方法論の確立が望まれよう。

## 参考文献

- 居住環境整備計画に関する基礎調査 建設省都市局街路課 1978. 1979
- 自動車時代の都市づくりの課題 日本交通政策研究会 1980
- 計画限制・地区改善手法に関する住宅地区の計画と道路整備 都市計画 no.12. 1980