

居住者事後評価からみた道路計画における P I 手法の研究*

Study on Public Involvement method for the Road Planning from Residents' After Appraisal*

前川秀和**・高山純一***・埴正浩****

By Hidekazu MAEKAWA**, Junichi TAKAYAMA*** and Masahiro RACHI****

1. はじめに

パブリック・インボルブメント（以下、P I）手法は、道路を中心とした計画策定に用いられることが多くなってきた。しかしながら、P I手法に対する実際の運用にあたっては、手探りの状態で実施されているのが現状である。

P Iに関する様々な研究は、近年急速に増えており、屋井ら¹⁾は、広域交通計画における市民の参加意識の特徴を把握し、デルファイ法を応用した意識調査の有効性を確認している。また松田ら²⁾は、都市計画マスタープランの策定過程におけるP I活動やこれに関わる情報提供が、市民意識に与える効果や要因を分析し、課題を整理している。また、海外事例については、大村³⁾らがドイツ、フランス、イギリス、アメリカにおける広域道路整備の進め方について詳しく紹介しており、合意形成プロセスを含んだ計画体系に示唆を与えている。

しかしながら、わが国では、道路計画策定の構想段階⁽¹⁾においてP I手法を取り入れた事例は少なく、また、実際の事例において、居住者等の評価により、P I手法を用いた道路計画の策定の課題を明らかにした研究は少ない。よって本研究では、国道8号加賀道路（以下、加賀道路）を事例に、P I手法を活用した道路計画策定に対する居住者事後評価から、P I手法の運用についての課題を抽出することを目的とする。

*キーワード：道路計画、居住者評価、計画手法、P I

**正員、国土交通省道路局道路経済調査室
（〒100-8918 東京都千代田区霞ヶ関2丁目1番地3号、
TEL03-5253-8111、FAX03-5253-1618）

***正員、工博、金沢大学工学部土木建設工学科
（〒920-8667 石川県金沢市小立野2丁目40番20号、
TEL076-234-4613、FAX076-234-4632）

****正員、(株)日本海コンサルタント
（〒921-8042 石川県金沢市泉本町2丁目126番地、
TEL076-243-8258、FAX076-243-9087）

2. 対象路線の概要と研究方法

(1)対象事例の概要

加賀道路が通過する加賀市は、人口約68,100人、加賀温泉郷として有名であり、観光客は約200万人/年である。加賀道路は、2車線の幹線道路で、H11センサスで23,700台/日、混雑度1.66、旅行速度平日28.7km/h、休日16.6km/hである。対象区間6.4kmのうち、1.5kmは昭和58年に現道拡幅による4車線の都市計画決定がされている。しかし、残りの約4.9kmについては、国が現道拡幅案で都市計画決定のための地元調整に入るが、沿道商業者からの中央分離帯設置反対などで調整がつかず、計画未定のまま10年以上が経過している。平成11年になって、加賀市の道路網整備や街づくりにとって前提条件となる国道8号の計画策定が急務との認識が高まり、国土交通省と加賀市では、P I手法を用いて道路計画を策定することとした。

加賀道路のP Iは、平成11年7月の「第1回国道8号問題を語る懇談会（以下、懇談会）」からスタートし、平成14年3月「第6回懇談会」での最終計画案決定に至るまで、3年近くの歳月をかけて検討されてきた。検討体制としては、懇談会（加賀市民、沿道住民⁽²⁾、沿道商業者等を対象とし、本計画を最終的に意思決定する組織）、考える会（懇談会で公募し、ワークショップにより具体論を検討する組織）、地域懇談会（沿道住民、沿道商業者を対象とし、関係する4地域毎に開催し、議論を行う組織）、検討委員会（学識経験者、沿道住民代表、沿道商業者代表、関係団体代表、行政代表からなり、実質的な検討を行う組織）の4つの組織を設け、全て公開として計23回開催した。

P Iのプロセスは大きく3段階に分けられ（図-1）現道拡幅案、バイパス案、近接バイパス案など複数案が議論されたが、最終的には現道拡幅案が整備方

針に決定し、現在、都市計画決定の手続きが進められている。また、沿道商業者などが中心となって、今後のまちづくりについて検討している。

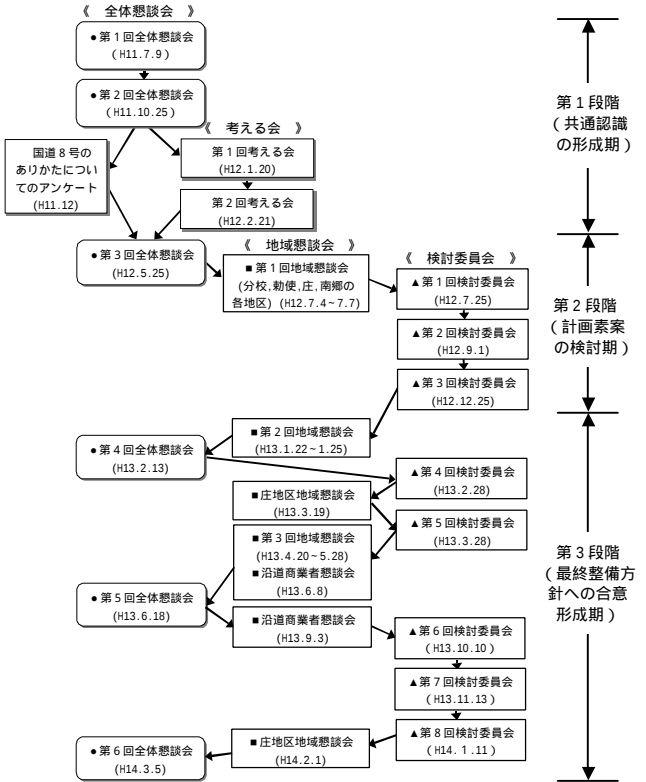


図-1 P Iのプロセス

(2) 研究方法

P I手法を用いた本道路計画策定における居住者の事後評価を把握するため、最終案の決定から約2ヵ月後に、居住者と検討委員会の委員（沿道住民代表、沿道商業者代表、関係団体代表のみ）を対象としたアンケート調査を実施した。居住者アンケートは、沿道の全世帯1,563世帯と、加賀市内のその他の地区（以下、その他住民）から無作為に抽出した1,660世帯⁽³⁾の計3,223世帯を、委員アンケートは代理出席された方も含む36名を対象に、両方とも郵送での配布・回収により調査した。居住者アンケートでは、計画の認知度、情報入手手段、参加の有無、最終案の認知度・満足度、住民参加型での計画策定への認知度・満足度・有効性等を調査し、委員アンケートでは、住民参加型での計画策定への満足度・問題点・有効性等を調査し、評価を分析した。

3. アンケート調査の結果概要

アンケートの配布回収結果は表-1に示す。また、加賀道路の道路計画策定では、沿道地区を対象に地

域別懇談会を開催するなど、沿道住民を中心に議論を進めてきたため、沿道住民とその他住民では、計画に対する認識、評価に差があると考えられることから、これらを分類して分析を行った。

表-1 配布回収結果

	配布	回収	回収率(%)
居住者	3,223	691	21.4
沿道住民	1,563	343	21.9
その他住民	1,660	348	21.0
委員	36	18	50.0

4. 事後評価からみた計画策定の課題

(1) 居住者評価からみた課題

(a) 居住者の計画への関わり

加賀道路の道路計画策定については、その他住民は半数が「知らない」と回答しているのに対し、沿道住民では12%と少なく、また認知度の高い人の割合が多いなど、沿道住民とその他住民では認知度に差が大きく見られた。

表-2 道路計画策定に関する認知度 人(%)

認知度	沿道住民	その他住民	合計
よく知っている	66 (4.8)	14 (4.1)	80 (1.8)
知っている	155 (46.4)	66 (19.2)	221 (32.6)
聞いたことがある	74 (22.2)	91 (26.5)	165 (24.4)
知らない	39 (11.7)	172 (50.1)	211 (31.2)
合計	334 (100.0)	343 (100.0)	677 (100.0)

また、道路計画について知っている人の情報入手方法では（図-2）その他住民は「市広報」54%、「新聞記事」17%であるが、沿道住民は「各町会からの案内」36%、「市広報」33%となっており、地域コミュニティを通じた情報の交換が行われていたといえる。懇談会などのニュースレターは、沿道住民には毎回（全12回）配布しており、20%の人が入手方法として挙げ、その効果が見られる。一方、市全世帯にも主要な時点で2回配布したが、その他住民の入手方法としては6%であり、市の広報のように公共性の高いものの方が評価が高かった。

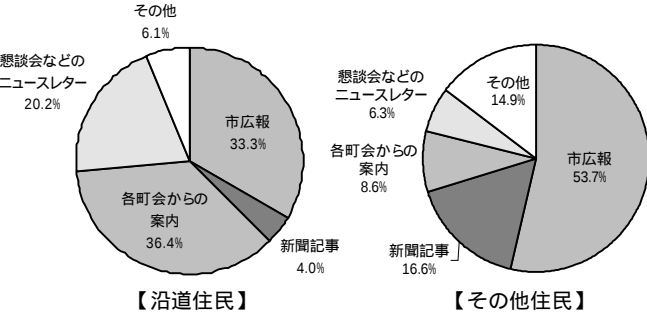


図-2 情報入手方法

また、道路計画策定を知っていた人の懇談会等へ

の参加状況は、1回以上参加した沿道住民は60%と参加率が高いが、その他住民は7%と低く、これからも関心の高さの違いがわかる。

道路計画最終案の認知度については（表-3）、沿道住民は20%、その他住民では66%が「知らない」と回答しており、この認知度の差は、情報伝達の不十分さもあるが、関心度の違いが影響していると考えられる。

表-3 道路計画最終案の認知度 人(%)

認知度	沿道住民	その他住民	合計
よく知っている	38 (13.2)	8 (4.8)	46 (10.1)
知っている	116 (40.3)	20 (12.0)	136 (30.0)
聞いたことがある	77 (26.7)	28 (16.9)	105 (23.1)
知らない	57 (19.8)	110 (66.3)	167 (36.8)
合計	288 (100.0)	166 (100.0)	454 (100.0)

注) 計画策定を「知らない」人は除いて集計

(b) 住民参加型の道路計画策定への評価

住民参加型の道路計画策定への満足度では（表-4）、委員、沿道住民、その他住民と、より計画との関わりが深い人ほど、満足度は高くなっている。逆に、関わりが薄い人ほど、「どちらともいえない」との回答が多く、判断要素が十分になく、評価できなかったといえる。

表-4 住民参加型の道路計画策定の満足度 人(%)

満足度	委員	沿道住民	その他住民
満足	4 (22.2)	9 (7.4)	1 (9.1)
やや満足	11 (61.1)	48 (39.3)	2 (18.2)
どちらともいえない	2 (11.1)	34 (27.9)	6 (54.5)
やや不満	1 (5.6)	17 (13.9)	2 (18.2)
不満	0 (0.0)	14 (11.5)	0 (0.0)
合計	18(100.0)	122(100.0)	11(100.0)

注) 計画策定の会合に参加した人のみ集計

また、最終案に対する満足度についても（表-5）、同様の傾向が見られ、住民や各団体の代表として議論した委員の方が、より満足度は高い。

表-5 最終案に対する満足度 人(%)

満足度	委員	沿道住民	その他住民
自分の意見が計画に取り入れられているので満足	0 (0.0)	8 (3.7)	1 (1.9)
住民等の合意形成が図られているので満足	7 (38.9)	15 (7.0)	2 (3.8)
住民等の意見がある程度反映されているのでほぼ満足	4 (22.2)	61 (28.5)	9 (17.3)
どちらともいえない	4 (22.2)	56 (26.2)	31 (59.6)
住民等の意見があまり反映されていないのでやや不満	0 (0.0)	19 (8.9)	4 (7.7)
形式的に住民等の意見を聞いているので不満	2 (11.1)	49 (22.9)	4 (7.7)
自分の意見が取り入れられていないので不満	1 (5.6)	6 (2.8)	1 (1.9)
合計	18(100.0)	214(100.0)	52(100.0)

注) 最終案を「知らない」人は除いて集計

とくに、最終案に対する住民の認知度別に満足度

を比較すると（図-3）、「不満」より「満足」が「よく知っている」では10%、「知っている」では13%多く、「聞いたことがある」では、「どちらともいえない」が59%を占め、「満足」よりも「不満」が9%多い結果となった。このことから、住民の認知度を高める工夫が最終案に対する満足度を高めることにつながると考えられる。

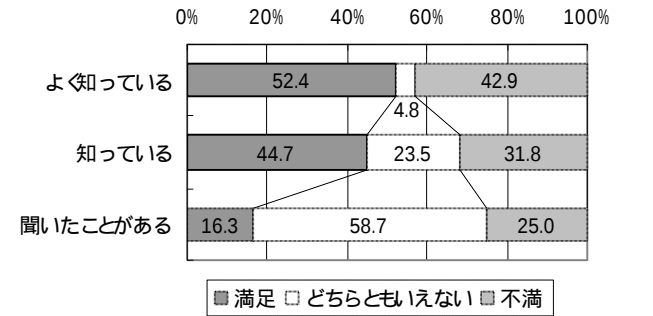


図-3 最終案に対する住民の認知度別満足度

また、沿道住民の計画策定に対する満足度と、最終案に対する満足度を比較すると、どちらも全体的には「満足」が多いが、最終案では「満足」と「不満」が均衡しており、最終案の内容よりも、住民参加型での道路計画策定に、満足している人が多いと考えられる。

住民参加型の道路計画の策定であることを認識した時点については（表-6）委員には「違いが感じられなかった」と回答した人は1人もおらず、また、沿道住民の92%、その他住民の77%が、従来の計画策定と違い、住民参加型であることを認識していたといえる。また、認識した段階は、より計画策定に密接に関わった委員は住民よりも早い人が多いが、委員でも、第3段階でようやく認識した人が過半数を占め、中には、最終案を検討した最終委員会や最終懇談会で認識した人もいたことがわかった。

表-6 住民参加型の計画策定であることを認識した時期 人(%)

認識時期	委員	沿道住民	その他住民
第1段階	4 (22.2)	23 (10.2)	4 (3.4)
第2段階	4 (22.2)	49 (21.7)	12 (10.1)
第3段階	10 (55.6)	110 (48.7)	31 (26.1)
その他	0 (0.0)	26 (11.5)	45 (37.8)
違いが感じられなかった	0 (0.0)	18 (8.0)	27 (22.7)
合計	18(100.0)	226(100.0)	119(100.0)

注) 計画策定を「知らない」人は除いて集計

こうしたことから、行政に対する不信感を抱きながらも参加している間に、次第に住民が主体となって検討し、計画を策定するということを認識してい

った人が多かったといえる。

住民参加・情報提供手法の有効性については（図-4）全体的に委員は住民よりも高く評価しているが、「アンケート調査」に関しては、有効でないとする意見が多く、当事者でない不特定多数の人たちの意見が計画に反映されることを避けたいためと考えられる。また、住民側の立場では、検討委員会よりも、多くの住民が参加できる「地域懇談会」や「アンケート調査」が高い評価を受けている。「ホームページ」については、全体的に評価が低く、まだ十分普及していない状況が影響していると考えられる。

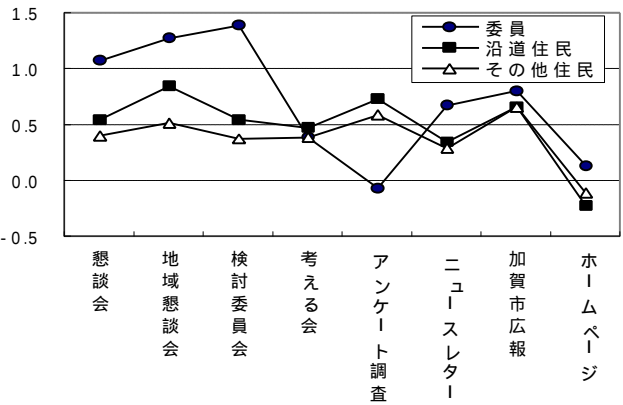


図-4 住民参加・情報提供手法の有効性⁽⁴⁾

(2) 検討委員の評価からみた課題

検討委員における道路計画策定経過での意見の変化については（表-7）「当初から最終案のようなイメージを持っていた」は28%に過ぎないが、「議論を進める間に、最終案に変わった」も33%あった。また、「現在でも他の案が良い」とする人の中にも、住民参加型で検討した最終案に対しては、「住民等の意見がある程度反映されているのでほぼ満足している」と回答している人も2名おり、P I手法による本道路計画策定を好意的に評価しているといえる。

表-7 道路計画策定経過での意見の変化

意 見	回答数(%)
当初から最終案のようなイメージを持っていた	5 (27.8)
当初はバイパス案であったが、最終案に変わった	2 (11.1)
当初は近隣バイパスであったが、最終案に変わった	4 (22.2)
現在でもバイパス案が良いと思う	1 (5.6)
現在でも近隣バイパス案が良いと思う	4 (22.2)
どちらともいえない	2 (11.1)
その他	0 (0.0)
合 計	18(100.0)

また、検討委員会の委員は、各所属団体の代表として議論の場に出席しているが、所属団体での議論について、「常に行った」33%、「ほとんど行った」7%、

「たまに行った」47%、「まったく行っていない」13%と、必ずしも関係諸団体に集約された意見を議論していたわけではないことが判明した。

5 . まとめ

今回のP I手法を用いた道路計画策定に対する住民の事後評価により、沿道住民とその他住民の認知度の差が明らかになった。沿道住民は、町内会の案内や懇談会のニュースレター等により情報を入手する機会も多いことから、計画に高い関心を持ち、会合にも参加しているが、その他住民は当事者意識が低い。また、最終案に対しては、住民も委員も賛否両論だが、住民が参加して議論を重ね、道路計画を策定したという点は評価している人が多く、より積極的に計画策定に関わった人ほど、高い満足度を得ている。さらに、住民参加型の計画策定であることについては、比較的関わりが低いその他住民も含め、大多数の人が認識しており、P Iによる情報提供の効果が認められる。住民参加手法の有効性については、委員は検討委員会など会合の評価が高いが、住民は地域懇談会やアンケート調査など、より多くの住民が意見交換できる機会を評価している。また市広報やニュースレターも情報提供手法として効果が認められた。今後は、アンケート調査結果の更なる分析により、P I手法を用いた道路計画策定についての研究を深めていきたい。

補注

- (1)行政と市民等が、当該計画の必要性を検討し、幅広い選択肢の中から、候補となるルート等を行政が絞り込む段階。
- (2)加賀道路の整備に影響を受ける沿道地区は、4つのコミュニティに分かれており、ここでの沿道住民はこのコミュニティに属するすべての住民とした。
- (3)居住者アンケートの加賀市全世帯（平成14年5月1日現在23,932世帯）に対する配布率は13.5%である。
- (4)「有効」2、「やや有効」1、「どちらともいえない」0、「あまり有効でない」-1、「まったく有効でない」-2で集計。

参考文献

- 1)屋井鉄雄、寺部慎太郎、関健太郎：広域交通計画におけるパブリック・インボルブメントの方法に関する研究、土木学会論文集 NO.653/IV-48、pp.105-115、2000 .
- 2)松田和香、石田東生：都市計画マスタープラン策定過程におけるパブリック・インボルブメント活動および情報提供が市民意識等に与える効果の分析、都市計画論文集、NO.35、pp.871-876、2000.
- 3)大村謙二郎、屋井鉄雄、原田昇、大熊久夫、矢嶋宏光、岩佐賢治、ピエール・コブフ：欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント、ぎょうせい、2001.