

橋梁計画における市民参画に関する一考察*

A Study of Public Participation in Bridge Planning*

山本 昌浩**・松下 暁人**・山崎 明***・大塚 正樹****

By Masahiro YAMAMOTO**・Akito MATSUSHITA**・Akira YAMASAKI***・Masaki OHTSUKA****

1. はじめに

本稿では、兵庫県で初の試みである、橋梁の計画段階における市民参画の事例について、地域へのアプローチおよび地域にあった協議会運営の観点から考察を加えて、取組みの一部を紹介する¹⁾。

2. 事業の概要

(1) 住民参加の導入経緯とテーマ

本件は、積雪寒冷地域で通学路として利用されている幅員6.0mの渡河橋に、併設する歩道橋の計画を市民参画により実施したものである(写真-1)。



写真-1 雪の中を通う中学生

*キーワード：PI（パブリック・インボルブメント）、歩道橋、通学路、積雪寒冷地域、協議会、コーディネーター

**非会員、兵庫県豊岡土木事務所（当時）

（兵庫県豊岡市幸町7番11号、

TEL0796-23-1001、FAX0796-24-5593）

***フェロー、株式会社 長大 大阪支社

（大阪府大阪市西区新町二丁目20番6号、

TEL06-6541-5793、FAX06-6541-5485）

****正会員、株式会社 長大 大阪支社

（大阪府大阪市西区新町二丁目20番6号、

TEL06-6541-5793、FAX06-6541-5485）

既設の橋梁は、日本海に注ぐ円山川の河口に位置し、周囲は山陰海岸国立公園に指定されている美しい景観の中で、地域の方々に大変親しまれている橋梁である。一方で、日本海沿岸特有の強風と冬季の積雪にさらされる過酷な気象環境にある。

歩道橋の整備方法としては、大きく、既設橋の拡張と単独歩道橋の設置の2種類あるが、前者は既設橋の構造的な問題から困難であったため、歩道橋を設けることとなった。架橋ルートについては、下流側ルートは利便性が高い反面、航路や神社への影響が大きく、上流側ルートは支障物件が少ない反面、利便性などの問題があった(写真-2)。そこで、地域の住民に参加を呼びかけて、「協議会（以下、会）」を設置し、住民が主体で、架橋ルートや橋の取付方法などの計画案づくりを実施した(表-1)。

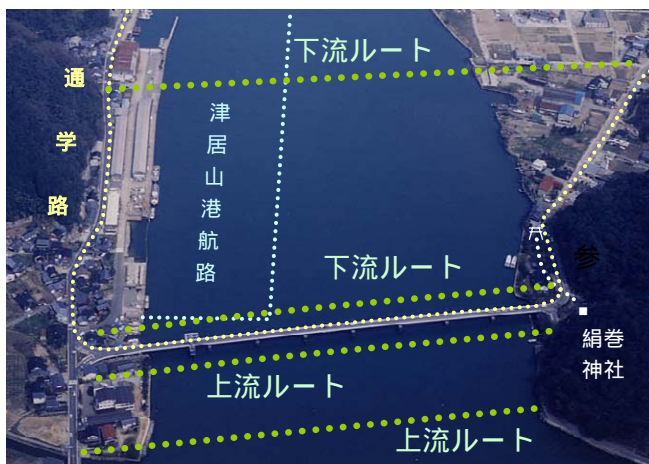


写真-2 既設橋の周辺といろいろな架橋ルート

表-1 事業の概要

事業の主体、対象とした地域		協議会の概要	
事業主体	兵庫県	テーマ	: 歩道橋のルート等
対象地域	豊岡市のうち7地区 (952世帯)	メンバー	: 一般公募+区長等
		開催数	: 4回(約6ヶ月間)
		事務局	: コンサルタント

(2) 地域へのアプローチ

a) 自治会等の活用（連絡会議の設置）

地域全体への情報発信に先立って、地域の区長会

議に行政およびコンサルタントを加えた、「連絡会議」を設置した。ここでは、事業の進め方、参加を呼びかける地域の範囲、コーディネーターの人選などを事前に相談し、地域にあった進め方を計画するとともに、広報チラシ等の配布・回収、公民館の利用などに係る協力を要請した（図 - 1）。

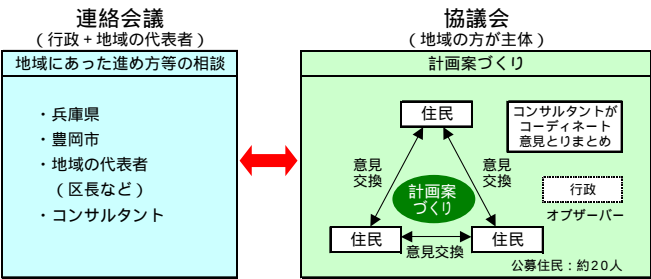


図 - 1 連絡会議と協議会のイメージ

b) 地域全体への情報発信

歩道橋の計画であるため、徒歩圏（半径約3km）を中心とした7地区（全952世帯）を対象とし、広報チラシにて、会への参加を呼びかけた。広報チラシは、会の立ち上げ時（アンケート調査を同時に実施）のほか、アンケート結果の報告、協議会の中間報告および最終報告の各段階で全世帯に配布した。

c) アンケートによる住民意識調査

一般に、郵送によるアンケートの回収率は低い（10%程度）、世帯数の少ない本件では、回収率の向上が特に重要であった。そこで、自治会と連携した戸別配布・戸別回収を行って回収率の向上に努め（図 - 2）、既設橋の使われ方や問題点などを把握するために、下記の項目を調査した（表 - 2）。

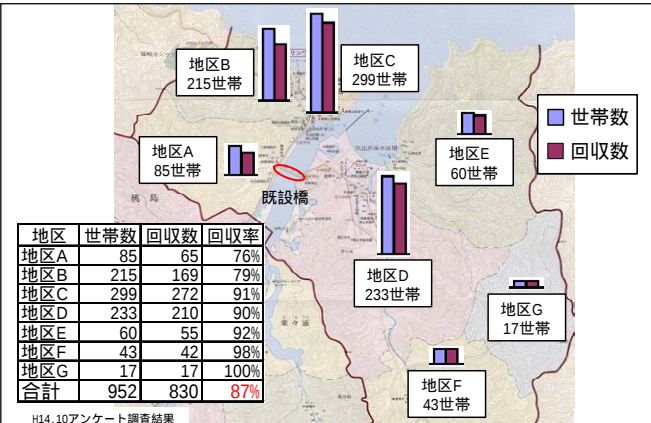


図 - 2 各地区の世帯数とアンケート回収率

表 - 2 アンケートの調査項目

居住地区、家族構成	橋の問題点（3つまで）
通学路として利用の有無	協議会への参加意思
橋の利用手段、利用頻度	その他、意見、感想など

なお、～ は統計的なデータ分析に使用できる

ように選択方式の問いとし、～ は具体的に記述できるように自由記述欄を広くした。

（3）地域にあった協議会運営

a) 地域にあった協議会の計画

会では、公募による参加者、区長、中学校校長、地権者などの住民を主体とし、コンサルタントが事務局を務め、行政はオブザーバーとして参加した。

会の進行役を務めるコーディネーターは、一般には有識者が務める場合が多いが、本件では、橋梁計画という専門的なテーマであり、この地域の生活環境（積雪寒冷地域、生活習慣、方言など）に精通していることが重要であったことから、隣接地区出身の橋梁技術者を選任した（表 - 3）。

表 - 3 コーディネーターの主なプロフィール

経験豊富な橋梁技術者（技術士、コンサルタント）
地域の生活環境に精通（隣接地区で約20年の生活経験）
地域特有の言葉づかい（地域の方に親しみを与える）

コーディネーターとともに、会の運営を行う事務局のスタッフは、橋梁技術者のほかに、都市計画、環境、建築の専門技術者を加え、住民からの多様な質問、疑問に対応できる体制を採った。

会の開催日時は、連絡会議で地域行事と調整して木曜日の夜（19:30～21:30）に決定した。会場は事前に下見し、机や人材の配置、停電時の緊急用電源の確認等をしており、当日は、短時間で会場を設営した後、開会前に予行演習を行った（写真 - 3）。



写真 - 3 協議会の会場準備

b) テーマにあった会の運営

会では、基本的なプログラムを固定し、住民に混乱を招かないように配慮するとともに、住民主体の計画案づくりでは、回毎のテーマに合わせて、議論のしやすい座席配置を行った（表 - 4）。

表 - 4 協議会の基本的なプログラム

情報提供（コーディネーター、事務局）
 前回の復習、今回のプログラム、報告事項などの説明
 橋梁計画に必要な基本事項の講義、河川管理者による講義など
 質疑応答
 休憩（ に合わせて、座席を再配置）
 住民主体の計画案づくり（回毎にテーマを設定）
 グループ討議（多島方式）、特定課題の集中討議（全員）など
 アンケート（回毎のテーマに合わせて）

会での各種情報提供は、パワーポイントを用いたプレゼンテーション方式で行い、質疑応答では、住民からの質問に対して、即答する方式を基本とした。このような方式を採ったのは、住民の参加意欲の向上と、コーディネーターおよび事務局スタッフと住民との信頼関係の構築を重視したためである。

計画案づくりでは、回毎のテーマに応じて方式を変えた。例えば、素案作成の段階では、テーマ別の複数の島を用意して、参加者が関心（興味）に応じて入る島を選択できるように配慮し、なおかつ意見を出し尽くすこと重視して、少人数の多島方式を採用した。また、特に重要な課題は、全員で集中討議をして、会としての議論（見解等）を全員の共通理解とすることを重視した（写真 - 4）。



写真 - 4 多島方式（左）と集中討議方式（右）

また、会の最後には、必ずアンケートを実施し、メンバーの意見の変化を確認するとともに、会で発言できない方の意見の把握等に配慮した。

3. 考察

（1）本件の成果とその原因の分析

a) 地域の方の積極的な参画の実現

地域の方の積極的な参画を実現できた原因としては、次のようなことが考えられる。

本件では、第一に地域の区長さんにアプローチし、事業の進め方などの重要な案件を相談した。このような企画段階からの住民参加は、一見遠回りに思えるが、これが彼らのやる気と責任感を引き出し、積極的な参画を促したものと考えられる。彼らは、会にお

いて地域全体を考えた意見を積極的に発言するキーマンとなり、会を活性化させ、約半年間という短期間での合意形成を実現させる原動力となった。

また、短期間であったことは、会の議論を密度の高いものとし、さらに、その間、継続的に広報チラシを発行したこと、会において住民の疑問に速やかに答えたことなどが、地域の方の積極的な参画を維持できた原因と考える。

b) アンケートの回収率87%の実現

本件では、自治会と連携した戸別配布・戸別回収により、87%の回収率を達成した。これは、ほぼ全世帯に情報を伝達できたことを示し、さらに、「利用手段」 - 「利用方法」 - 「利用者の感じている問題点」の相関関係を詳細に把握できたほか、自由記述欄では、行政が把握していない問題点までも数多く確認することができた。

狭い範囲で、なおかつ住民相互の繋がりの深い地域であったことも大きな要因と考えられるが、現状把握を目的とした調査では、回収率の向上は特に重要であり、狭い範囲の事業のみならず、広域な事業においても、特定範囲で意見を収集する場合などでは、参考となる調査手法と考える。

c) 住民との信頼関係の構築

本件では、歩道橋の計画という専門性の高いテーマであったことから、コーディネーターを含め、事務局のスタッフの人選には、特に注意を要した。住民参加型事業の経験者を中心とすることも検討したが、住民主体で橋梁計画を行う会で、的確な技術的アドバイスを行えることを重視して、橋梁技術者を中心に多分野の専門技術者を配置した。特に、会の進行役を務めるコーディネーターの人選では、地域の方に親しまれることを重視した。

また、回毎に集めたアンケートでは、会で発言できない方からの質問などもあったが、次の会の初めには、前回の復習と兼ねて、これらの意見を紹介し、その意見に対する意見交換なども行った。これらの効果を定量的に評価することは難しいが、住民との信頼関係の構築において、有意義であったと考える。

d) 計画案の一本化（全員一致での承認）の実現

他の事例と同様に、本件でも総論賛成各論反対の問題があり、初期の段階では住民の意見は分かれていた（図 - 4）。これを一本化できた背景には、各

論問題と向き合って解決したプロセスがある。

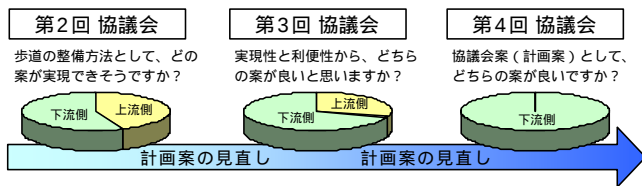


図 - 4 住民意見の変化

図 - 2 に示す通り、兩岸ともに下流側に住宅地があるため、下流側に歩道橋を設置して欲しいという点で、総論は一致していたが、航路や神社に影響があることから、各論では意見が分かれていた。

航路については、漁協および港湾管理者との協議により、航路の一部縮小の了承を得たことで、問題を解消した。一方、神社については、住民から出る意見は、いずれも神社が今よりも悪くなるという問題を解消できずにいた。そこで、第3回協議会では、神社の代表者をオブザーバーとして招き、神社が困っていることや大切にしていることを伺い、意向を踏まえた取付方法を提示することで神社の賛同を得られ、第4回協議会において、下流側ルート計画案が全員一致で承認された。

このように、計画案の一本化を達成できたのは、重要な問題は全員で話し合っ解決するという姿勢と、住民相互の考え方の違いを確認し合ったプロセスによるところが大きかったと考える。

（２）反省点

a) 地域全体との双方向コミュニケーション

地域全体への情報発信や意見聴取は、会の立ち上げ前に実施したものの、その後は経過などの報告のみで、会で承認された計画案に対する地域全体の意見聴取などは実施しなかった。今後は、地域全体との双方向コミュニケーションにも留意していきたい。

b) 積み残された課題への対応

架橋ルートおよび取付方法については、会全体での合意を得たが、この会の最後にとったアンケートでは、議論不足との意見が約1割あった（図 - 5）。

これは、地域全体のアンケートや会の中で出た意見のうち、積雪および強風の問題と景観への配慮などについて、具体的な対策の検討にまで及ばなかったことによるものと考えられる。会の終了時点において、これらの課題に対する今後のスケジュールを正確に伝えていなかったことは反省すべき点である。

ただし、このうち一部の課題については、その後にコミュニケーションを図っており、その他の課題についても、今後の橋梁設計の中で、コミュニケーションを図りながら検討する予定となっている。

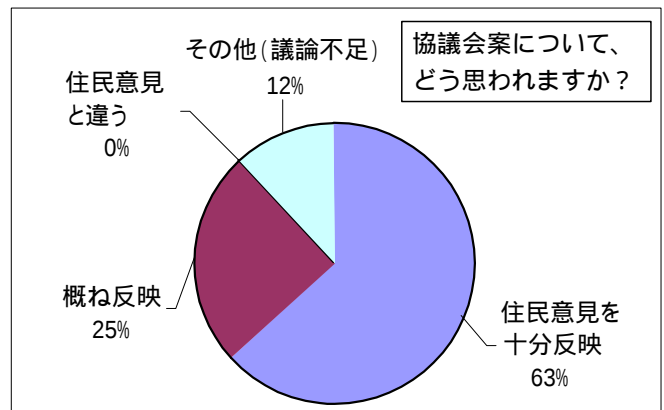


図 - 5 計画案についての意見

4. おわりに

本件の経験を通じて得られた知見や反省を踏まえて、二、三の提言を行う。

これまでは、橋梁計画のような専門性の高いテーマは敬遠されてきたが、専門的なテーマにおいても、住民参加によって、事業の質を向上させることができる。

専門的なテーマにおいては、話の聴き方や意見の引き出し方などのコミュニケーション技術のほか、専門分野の技術力と専門知識、そして、住民の疑問に素早く応える対応力が重要である。自治会や地域の区長さんとの連携は、地域との窓口、円滑な事業の推進、会の活性化などの面で特に重要である。

総論賛成各論反対の問題は、各論問題に関する共通認識と十分な意見交換、そして、特定の犠牲者を出さず、全員勝者を目指す検討が解決への1つの方向性である。

最後に、計画案の作成に当たり、多大なご尽力を頂いた地域の方々と関係者の皆様に感謝を申し上げますとともに、本件の取組みが、今後の市民参画型行政の推進の一助となれば幸いです。

参考文献

- 1) 大塚ほか：市民参画型の橋梁計画，土木学会第58回年次学術講演会，pp.465-466，2003．