

住民参加型の道空間づくりにおける合意形成のプロセスについて*

The Process of the Agreement on Street Space Planning by the Residents*

江夏量**・外井哲志***・坂本紘二****・菊池康昭*****・梶田佳孝*****

By Ryo Enatsu**・Satoshi Toi***・Koji Sakamoto****

Yasuaki Kikuchi*****・Yoshitaka Kajita*****

1. はじめに

住民参加とは、環境または公共施設のあり方によって最も影響を受ける住民が、その決定プロセスに参画することである。現在、参加型のまちづくり等が数多く実施されつつあるが、参加型の道空間づくりは緒についたばかりである。しかし、道空間が交通機能だけでなく、コミュニティ形成の場としての空間機能を併せ持つことを考えると、生活道路の整備においてこそ、住民参加を取り入れる必要があるだろう。

住民参加型の生活道路整備に関する既存研究¹⁾²⁾³⁾では、事業後の意識調査結果の評価・分析により、各種対策による効果や意識変容、問題点を指摘するものが多い。これに対し本研究では、福岡市南区若久地区コミュニティゾーン形成事業を事例として、長期に亘って重ねられた調整協議会の議事録を整理し、住民参加のプロセスがどのように進行し、また対立点に対し合意形成がどのように図られたかを分析した。さらに、合意形成の促進に必要な条件を示すと共に、進行上の課題を明らかにし改善の方策を提案した。

2. 若久地区コミュニティゾーン形成事業の概要

若久地区の選定理由として以下の5点が挙げられる。

若久地区は、北を塩原野間線、東を野間屋形原線、そして西を大池通りという3本の整備された幹線道路で囲まれた地区である。

特に朝の通勤時には、地区の北側と西側の幹線道路から大量の通過交通が進入し、同時帯に通学する小・中学生、散歩する高齢者が大変危険を感じており、通過交通の排除が最も必要な地区の一つであった。

ふれあいロード、オアシスロード等の主要な道路が周囲の幹線道路相互を結んでおり、これらの道路を対象としてコミュニティ道路や歩車共存道路等の道路整備ができる地区であった。

通過交通抑制のための時間帯規制を実施していたが、なかなか効果が現れていない状況であった。

「若久サミット」というまちづくり組織があり、地元の協力が得やすい地区である。

特に、最も難しく、最も重要であるとされる条件を満たしていたことが大きな要因であった。

次に若久コミュニティゾーン形成事業の整備内容を以下に示す。図-1は最終的な整備計画図である。



図-1 若久地区コミュニティゾーン形成事業整備計画
オアシスロード

整備前、オアシスロードはこの地区内の主要道路の一つであり、また通過車両が使用する道路でもあった。整備



図-2 オアシスロード整備後

後、電柱が歩車道境界上に統合整備されることで、歩車道の分離が明確になっている(図-2)。

*キーワード：地区計画、市民参加、市街地整備

**非会員、九州大学工学府都市環境システム工学専攻(〒812-8581 福岡市東区箱崎 6-10-1 Tel092-645-2-3277)

***正会員、工博、九州大学助教授、工学研究院環境都市部門(〒812-8581 福岡市東区箱崎 6-10-1 Tel092-6452-3277)

****正会員、工博、下関市立大学(〒751-0831 下関市大学町 2-1-1 Tel0832-52-0288)

*****非会員、北九州市役所(〒806-0036 北九州市八幡西区西曲里町 2-1 黒崎テクノプラザ 4 F Tel093-642-5434)

*****正会員、工博、九州大学助手、工学研究院環境都市部門(〒812-8581 福岡市東区箱崎 6-10-1 Tel092-6452-3277)

ふれあいロード

若久地区内のもう一つの主要道路である。事業以前に一応の整備が完了しており、今回の整備では交差点にイメージハンプと道路4箇所にスピードセーブ工法(図-3)がなされた。また西側出口ではポストコーンが設置され、通過車両の進入を防いでいる。

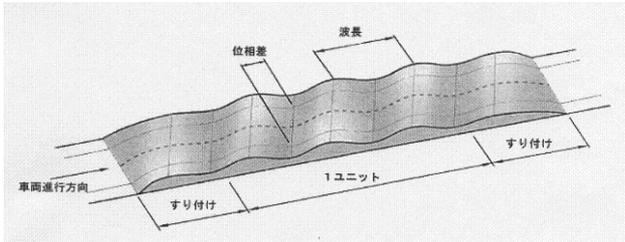


図-3 スピードセーブ工法

3. コミュニティゾーン形成事業調整協議会の経緯

(1) 協議会の発足とメンバーの構成

協議会(メンバー構成は表-1)の会長には、若久地区のリーダー的存在である若久公民館の館長が選出された。これは以降の協議のスムーズな進行にとって望ましい会長選出であった。

表-1 協議会メンバー構成

立場	所属	人数
地元	公民館、自治連合会、町内会長、学校関係者等	13名
交通管理者	県警本部、南区警察署	4名
消防	南区消防署	2名
道路管理者・南区役所	南区維持管理課・地域整備課・校区担当課・振興課・まちづくり企画課	6名
道路占用户	九州電力、NTT・ネオメイト九州	4名
		計29名

事務局は南区役所とワーキング(コンサルタント)で構成されている

(2) 協議会開催の経緯

若久地区コミュニティゾーン形成事業では、1998年2月に開催されて以降、現在(2004年2月)までに延べ回数にして25回の協議会が開催された。協議会議事録から収集・整理できた協議会の経緯の概略は表-2の通りである。なお、同表左端のステージ区分は、著者らの判断によるものである。

第1ステージでは安全総点検や現状調査とその報告が行われ、それらを通して基本構想・代替案づくりがおこなわれた。その後、いくつかの代替案を各町内に提示し、全町民総会、3町内で合同説明会を行うなどして、代替案に対する住民の意見をくみ上げた。

第2ステージではその住民の意見を考慮しながら基本案づくりがおこなわれ、その基本案を基に住民説明会が実施された。

第3ステージでは実施案づくりがおこなわれ、2000年夏にその実施案どおりの交通規制が実施され、また電柱整備なども開始された。施工状況を見て異議を唱える住民が多数現れたため説明会を開いた。

第4ステージでは異議者の中から数人が代表して特別参加という形で協議会に加わり、接点を探しつつ論議を重ねた。

第5ステージでは順次、施工計画と実施報告がおこなわれており、現在に至っている。

表-2 協議会議事録から整理した協議会経緯

ステージ	期間	回数	概要	主な内容
1. 基本構想・代替案づくり	1998.2 ~ 1998.8	第1回	事業紹介、現状	協議会メンバーが事業自体に対して疑問を持っていた。
		第2回	事務局からの調査結果報告	現状に対する4種の調査報告が提出される。
		第3回	整備基本方針・イメージについて	たたき台をもとに意見を交わす。
		第4回	交通規制案について	規制案のたたき台をもとに意見を交わす。
		第5回	地元を下すための案の要約	地元を下すして意見を聞くためいくつか案をまとめる。
幾つかの代替案を基に、全町民総会、その後3町内による合同説明会を実施				
2. 基本案づくり	1998.10 ~ 1999.3	第6回	地元意見の集約	地元の意見を考慮に入れ、詳細なたたき台をつくるようにワーキングに要請。
		第7回	一本化した案について検討	詳細なたたき台をもとに意見を交わす。
		第8回	基本方針まとめ・応答	ある程度固まった基本図面案ができあがる。
一本化した基本案を基に、住民説明会を実施				
3. 実施案づくり	1999.6 ~ 2000.6	第9回	修正した基本計画図をもとに検討	具体的事項は保留だが大体の方向付けが出来た。行政側が人事異動あり。
		第10回	計画図の詳細部分の検討	規制のかけ方について地元側と警察で論議となる。ハンプが設置される。
		第11回	オアシスロードの歩車道境界上について	電柱、樹木などの境界上に設置するものについて論議となる。
		第12回	交通規制のかけ方についての討論	一応交通規制が協議会で了承された。
		第13回	交通規制の最終確認	第12回で決まった交通規制が実施されることとなった。
実施案通りに規制・工事を開始、その後異議を唱える人々への説明会を実施				
4. 異論者との議論	2000.9 ~ 2001.4	第14回	整備内容に異議を唱える方々を交えての討論(1)	協議会メンバーでない方がいる項目に反対するため協議会に特別参加する。
		第15回	整備内容に異議を唱える方々を交えての討論(2)	協議会メンバーと反対者で今後の協議の仕方について論議がある。
		第16回	要望書に対する文書回答について	ハンプが修正されることが協議会で了承される。
		第17回	整備内容に異議を唱える方々を交えての討論(3)	協議会内容の住民への公告の仕方について論議がある。
5. 施工計画・実施報告	2001.5 ~ 2003.9	第18回	クロスロードの設計について	クロスロード1~4号の設計図面が提出される。
		第19回	スピードセーブ工法施工について	ハンプの修正策としてスピードセーブ工法を協議会として採用。
		第20回	13年度工事完了報告及び14年度予定	
		第21回	スピードセーブ工法の効果測定結果について	減速効果ありとの報告。行政側が人事異動あり。
		第22回	14年度工事進捗状況について	
		第23回	旭ヶ丘住宅周辺道路整備計画について	該当地域の整備素案が提出される。
		第24回	15年度工事予定について	
		第25回	15年度発注工事について	

4. 対立点とその合意形成のプロセスについて

協議会の中で特に論議されたものとして、オアシスロードにおける電柱・樹木・ポールを用いた歩車分離の問題、ふれあい道路におけるハンプ改良問題、を取り上げ、それぞれの協議プロセスと合意形成に至った要因について考察した。

(1) オアシスロードにおける歩車分離の問題

a) 整備前の状況

幅員が狭い上に通過車両が両方向から進入し、さらに電柱も道路両側に乱立していた。歩行者の安全は確保されておらず、歩車分離等による歩行者優先のみちづくりが最重要課題であった。

b) 合意形成までのプロセス

合意形成までのプロセスは図 - 4 のようにまとめられる。

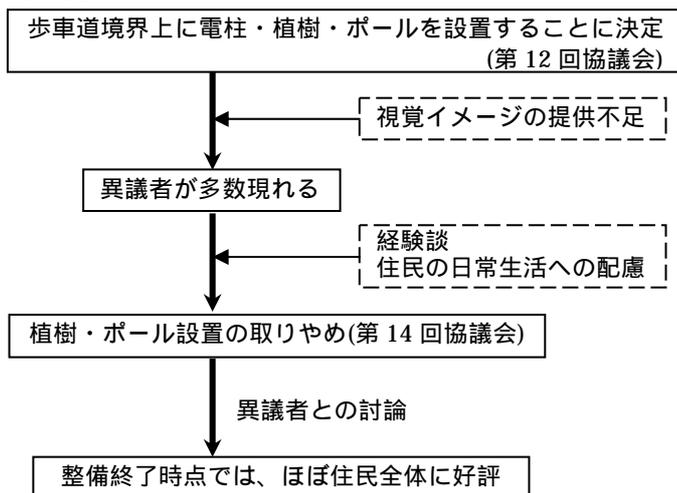


図 - 4 電柱・植樹・ポールに関する合意形成のプロセス

c) 合意形成のポイント

現在は歩車道境界上に電柱のみが残された状況である。この問題に関する合意形成のポイントとして次の3点挙げることができる。

経験談（植樹）：街路樹の維持管理の苦労を経験した協議会メンバーが自分の思いや町内住民の思いを協議会で述べたことが契機となり、植樹は実施しないという最終合意に至った。

地域内住民への配慮（ポール）：歩車分離のためのポールを設置することは、交通弱者の安全を確保するといった点で効果的ではある。しかし、沿道からの出入りがあまりに不便になることで、異議者が増え、住民の事業全体への関心・参加意欲が損なわれる可能性

が高い。そうした判断から、最終的には地域内住民の利便性に配慮し、ポールの設置を諦めた。

整備内容の視覚イメージを明示すること（電柱）：電柱移設後には異議者の大半が異議を唱えなくなった事実に着目する必要がある。これは住民が整備後のイメージを整備中には想像することができず、完成後に目で見てはじめて理解できたためだと思われる。

(2) ふれあいロードにおけるハンプ設置

a) 整備前、整備後の状況

ふれあいロードの通過車両の速度を減ずるため、台形ハンプを設置したが、現在はスピードセーブ工法に改良されている。

b) 合意形成までのプロセス

合意形成プロセスは図 - 5 のようにまとめられる。

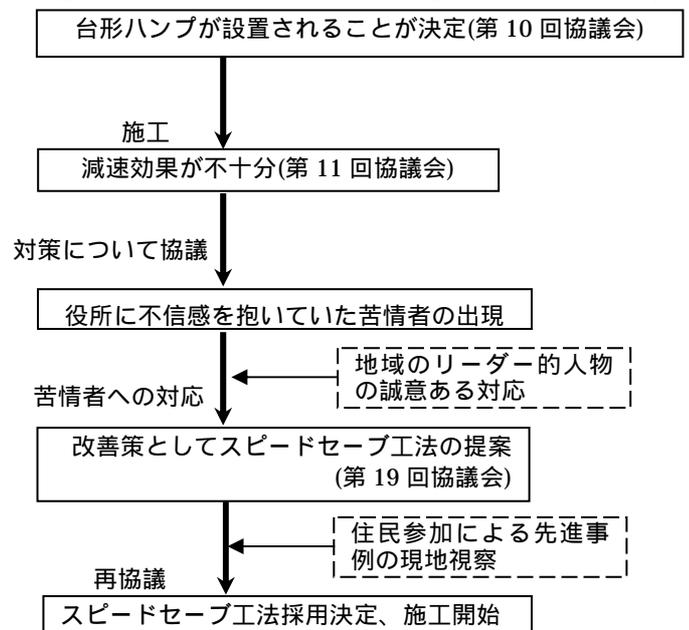


図 - 5 ハンプに関する合意形成のプロセス

c) 合意形成のポイント

合意形成促進のためのポイントは次の2点あったと考えられる。

地域におけるリーダー的人物の存在：公共施設の整備においては、行政側のみの対応だけでは住民の理解が得られない局面がときおり現れる。このような場合、地域に信頼の厚いリーダー的人物（協議会会長）の存在は大きく、こうした人物が協議の過程に加わり、熱意を持って反対者との交渉に当たったことが、今回の合意形成の促進において重要な要素となった。

実際の経験を通しての判断：専門知識の乏しい住民にとっては、行政や専門家の言葉だけの説明では十分

な理解は難しい。特にスピードセーブ工法の説明時には、住民に対し工法の PR ビデオの上映や、施工事例の現地視察等を通して住民の理解が得られ、適切な判断を下すことができる状況をつくり出すことができた。

5. 本事業進行上の課題

(1) 情報伝達・意見収集

本事業では、協議会内容の情報を住民へ提供する際に生じる不均一伝達と情報量の不足に問題があったといえる。

本事業では、各町内住民との情報・意見交換は協議会メンバーでもある町内会長に一切任せられ、頻度・内容・方法など各町内で異なっていた。また地区全体としては以前から全戸配布していた公民館便りの一部を割いて協議会の内容を伝えていたため、記事が目立たない上にスペースが限られ情報量が不足していた。このほか、地区外に居住する地権者には、本事業の情報がまったく伝わっておらず、工事が開始されてから苦情が寄せられている。

協議会側は、これらの方法で議論された内容を地域住民の末端まで伝達できるよう十分に配慮していたつもりであったが、第3ステージ終了後、異議者が現れ、情報提供に対する不満が寄せられた。

以上の問題点に関し、次のような改善が考えられる。

事業・協議会の専門紙を発行する。このことで、事業・協議会に関する情報量が大幅に増加して注目度が高まる。

地域住民に対して、協議会の内容を詳しく知るためにはどのようにすればよいかを明確に知らせておく。

事業内容を自由に閲覧することができるよう、説明用のブースを設置（CG 等による整備内容を視覚イメージ化したものを含む）する。

(2) 事後評価

参加型施設づくりは行政・住民ともにまだ経験が浅く、種々試行錯誤が重ねられている。互いに情報や知恵・工夫を共有し合うことでよりよい成果が得られるものと思われ、今後のためにも整備後の反省を込めた事後評価が必要である。若久地区コミュニティ形成事業でも事後評価を行うことにしている。事業終了後にはアンケート調査を行う予定だが、それだけでなく、

行政・住民・専門家が一堂に集まったの反省会を行うべきであろう。その場で各々の見地から意見を述べ合うことで住民参加型の街づくりに対するより良い評価ができると考えられる。

6. おわりに

本事業は当初相当な利害衝突で合意形成が困難に思われたが、長期にわたる協議会の積み重ねや異論者との粘り強い話し合い、あるいは思い切ってやり換え工事を進めることで、予想以上の安全性や快適性を得ることができた。また、合意形成のプロセスを共有することで親密感のある道空間の整備がなされ、今後の住民参加による維持管理への道筋もつくられているように思われる。

中でも特に、参加型の社会基盤整備における対立点の合意形成の促進には、その地域におけるリーダー的人物の存在が必要なこと、実際の経験（ある種の社会実験）を通して判断することが必要なこと、および、情報の伝達法と情報交換・共有が大切なこと、などが明らかになった。

本研究は主として協議会議事録の整理を中心に進めてきたが、場面毎の論点と合意形成の流れを容易に汲み取ることができる利点があった。結果だけでなくプロセス全体をフォローする記録があつてこそ、合意形成の知恵を共有することができる。参加型の施設整備を進めようとする際には、プロセスを含む丹念な記録を残すことが重要である。

参考文献

- 1) 浦山・小川・神吉：「住民参加による地区幹線道路の計画立案プロセスにおける合意形成に関する事例研究」2001年度第36回日本都市計画学会学術研究論文集 p p 553 - 558
- 2) 山岡・磯部：「コミュニティゾーン形成事業の住民参加及び身近さに関する研究 - 名古屋市長根台地区を事例に - 」1999年度第34回日本都市計画学会学術研究論文集 p p 805 - 810
- 3) 花田・川村・澤田・濱村：「コミュニティゾーンにおける安全対策の手法とその効果について」第18回交通工学研究発表会論文報告集 p p 77 - 80
- 4) 太田勝敏編著〔財〕豊田都市交通研究所監修「新しい交通まちづくりの思想 コミュニティからのアプローチ」、鹿島出版会発行、2000年7月
- 5) 警察庁交通局/建設省都市局・道路局監修「コミュニティゾーン形成マニュアル 地区総合交通マネジメントの展開」、1996年5月
- 6) 警察庁交通局/建設省都市局・道路局監修「コミュニティゾーン実践マニュアル」、社団法人交通工学研究会発行、2000年7月