

道路景観形成における市民参画型の合意形成方法に関する一考察*

Consensus-building Methods with Public Participation in Roadscape Forming Process*

伊豫屋 紀子**・上野 俊司**・田山 宏二**・大曾根 正一**・高宮 進***

By Noriko IYOYA**・Shunji UENO**・Kouji TAYAMA**・Tadakazu OHSONE**・Susumu TAKAMIYA***

1. はじめに

平成16年12月に施行された「景観法」では、基本理念の一つに住民、事業者、行政による協働が挙げられ、市民との合意形成は、各種の公共事業において必須のプロセスとなっている。

道路事業では、事業の透明性、効率性の確保に加え、質の高い、地域にふさわしい道路景観形成が求められており、住民主体の道路空間の利活用や管理活動の推進を図るためにも、地域住民との合意形成の必要性が高まることが予想される。

一方、道路景観は道路種別や事業段階により検討内容が多様であり、合意形成の対象者、検討項目、合意形成手法を目的に応じて選定する必要がある。

本研究は、上記の背景を踏まえ、円滑な合意形成方法確立のための基礎的資料とするべく、既往事例の調査・分析により、道路景観形成に関する合意形成の方法および配慮事項等の体系的整理を目的とするものである。

2. 道路景観形成時の合意形成における課題

道路事業の一般的な特徴を以下に挙げる。

- ・道路種別（幹線道路、非幹線道路など）、事業種類（新設、改良、拡幅、維持更新）等で分類され、事業規模や事業主体、関係者が多様である。
- ・構想、計画、設計、施工、維持管理の段階があり、段階によって担当者や検討項目などが異なる。
- ・事業完了後（竣工後）も、長期に亘り維持管理を

*キーワード：景観、市民参加、合意形成

**正員、株式会社オリエンタルコンサルタンツ

（神奈川県川崎市高津区久本3-5-7新溝の口ビル、TEL044-812-8810、FAX044-812-8820）

***正員、博士（学術）、国土交通省国土技術政策総合研究所

（茨城県つくば市大字旭1番地、TEL029-864-4539、FAX029-864-2873）

行う必要がある。

- ・沿道によって、土地利用や住民の属性など、地域特性が異なる。

これらの特徴より考えられる道路景観形成時の合意形成における主な課題を以下に示す。

- ・道路景観に関する「何を」「いつまで」「どのように」「誰が」「どうやって」決めるかについては、対象とする道路の種別、事業の種類、事業段階等、道路事業の特性によって異なる。
- ・事業期間や利用期間が長期に亘るため、合意事項の実現と良好な道路景観の保全には、時間の経過や状況の変化に応じた継続的な取り組みが必要である。
- ・「景観評価」の定量化、数値化を行う手法が確立していないため、客観的で公平な合意形成に達するための「景観評価」が難しい場合がある。
- ・「景観評価」に関する合意形成を図るためには、事業者側も含め関係者間で、道路景観のイメージの共有を図る必要がある。

3. 事例調査

（1）事例収集方法

事例収集方法を図-1に、web検索時に使用した検索エンジン名とキーワードを表-1に示す。

収集に際して、事例が市民参画に配慮した合意形成を図っているかを判断するために、合意形成手法を次の2種類に分類し、討議型による合意形成を図った事例を対象に収集、分析を行った。

- ・討議型：合意形成の対象者が直接参加する。
例）委員会、懇談会、ワークショップ等
- ・情報公開収集型：情報を公開し、意見を収集する。
例）アンケート、オープンハウス等

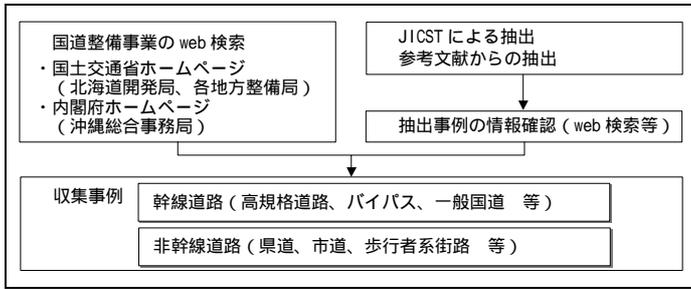


図 - 1 資料収集の手順と方法

表 - 1 検索エンジン名とキーワード

検索エンジン名	検索キーワード
JOIS (JICST) JICST 科学技術シソーラス (43,000語を収録)にコマンド 入力して検索するシステム	合意形成、PI、市民参画、 道路、景観、事例、道づくり、 国道、県道、市道、町道、歩道
Google (http://www.google.co.jp/)	・道路名+合意形成手法 (国道 号ワ-クソップ等) ・活動主体名 (委員会、懇談会等)

表 - 2 収集事例一覧 (表中の数字は事例数を表す)

道路種別	特性	事業種別			合意形成導入時の事業段階					合意形成手法			使用ツール									成果	継続活動
		新	改	維	構想	計画	設計	施工	完了	委	WS	委+W	設	ス	パ	フ	C	V	模	材	事		
幹線	高規格道路	4	0	0	0	0	4	0	0	4	0	0	4	3	4	3	1	1	2	0	2	1	1
	バイパス	4	0	0	0	1	3	0	0	3	0	1	3	3	2	2	1	0	2	1	1	2	2
	一般国道	4	5	2	0	0	9	2	0	8	2	1	10	7	6	8	2	2	4	2	4	4	7
非幹線	県道・市道	0	3	1	0	1	3	0	0	0	1	3	3	2	1	1	1	0	1	1	1	3	2
	歩行者系街路	0	2	2	0	2	2	0	0	0	2	2	4	2	2	2	1	0	2	1	0	2	4
凡例・備考		新：新設・改築 改：改良・拡幅 維：維持更新			構想：構想段階 計画：計画段階 設計：設計段階 施工：施工段階 完了：事業完了後					委：委員会、懇談会 WS：検討会、協議会、 ワークショップ 委+W：委員会+WS等			設：設計図面 ス：スケッチ パ：パース フ：フォトモンタージュ C：CG V：VR 模：模型 材：建材等 事：事例									・成果：協定、提言、 マニュアル、 計画書等 ・現在実施中の事例 は、成果無し	

(2) 事例調査・分析結果

前述した収集方法により、幹線道路19事例、非幹線道路8事例、合計27事例が確認された(表-2)。収集した資料だけでは市民参画型の合意形成の背景や課題等を把握することが困難であったため、合意形成活動に関するより詳細な調査を行うため、幹線道路6事例、非幹線道路5事例、合計11事例の道路事業者を対象に、ヒアリング調査を行った。

収集事例の資料調査およびヒアリング調査結果を基に、事業特性と合意形成活動の特性に関して整理を行った。

事業特性

- ・道路の種類
 - ・道路事業の種類
 - ・合意形成手法導入の事業段階
 - ・合意形成の対象者の属性：居住者、商店主等
 - ・合意形成の導入目的：景観形成、交通安全等
- 合意形成活動の特性
- ・準備関連：景観に関する協定等の有無、合意形成導入の背景と目的、体制、対象者の設定、手法の選定、取り決め事項等
 - ・実施関連：実施期間、合意形成手法の内容、使用ツール、意志決定方法、公表方法等
 - ・合意形成後関連：成果、合意事項の実現・保全、継続・継承に関する取り組み等

事業特性と合意形成活動の特性について整理・分析した結果を以下に述べる。

a) 事業特性について

事業の種類と合意形成を導入した事業段階の道路種別ごとの特徴は以下の通りである。

道路事業の種類

非幹線道路では、新設・改築の事例は確認されなかったが、維持更新の事例は幹線道路に比べ、確認された割合が高い。

これは、非幹線道路において、新設・改築事業自体が少なく、他方、歩行者・自転車優先の道路空間への転換を図るために舗装をやり換える等の維持更新事業が多いためと推測される。

合意形成を導入した事業段階

構想段階から道路景観形成を主目的として合意形成を図っている事例は確認されず、設計段階から合意形成を図っている事例が多く確認された。

これは、道路事業の必要性やルート帯の設定等を行う構想段階において、景観形成が主目的となりにくく、ルート帯や起終点、道路構造等の検討時における配慮事項の一つとして取り上げられることが多いためと考えられる。

合意形成の継続性

合意形成を導入した段階以降、特に事業完了後において合意形成を継続している事例は少ない。

また、年度や事業段階に応じて道路事業者側の担当者や担当部署が替わるため、合意活動の目的や背景、合意事項が継承されにくいことも確認された。

b)合意形成活動の特性について

討議型の合意形成手法、関与した専門家、使用したツール、合意形成の成果・継続活動に関する特徴を以下にまとめる。

合意形成手法について

幹線道路では、委員会・懇談会のみ的手法が多いのに対し、非幹線道路では、委員会・懇談会を上位組織としてワークショップ等と組み合わせた手法が多く採用されている。

これは、幹線道路では、対称道路の規模や構造形式により専門的な視点が必要な場合が多いこと、非幹線道路では、対称道路が生活道路として対象者と身近な関係にあり、住民主体の維持管理の確立等も考慮すると、エンドユーザーの視点が必要な場合が多いことによると考えられる。

専門家について

道路の種別や手法の内容に関わらず、どの事例においても景観に関する専門家が参加しており、景観全般、色彩、造園、まちづくりなどの分野から選出されている。専門家の位置づけは、幹線道路では委員長、非幹線道路ではアドバイザーが主であり、学識経験者が多数を占めている。非幹線道路では、地元大学の学識経験者が関与する事例が多い。

使用ツールについて

道路の種別や手法の内容に関わらず、設計図以外のツールが使用されている。

パースやフォトモンタージュは、整備前後を容易に比較でき、比較的安価なため多用されていると考えられる。しかしながら、パースにて合意を得た後、施工段階において実物と色彩や質感が異なり、再検討を行ったという事例も確認された。

模型は、立体的に捉えやすく、議論が活発化することより、事業者、対象者からの評判が高い。また、関係機関等に展示される等、広報資料として利用される場合が多い。

VRが幹線道路でのみ確認されたのは、視点の多様性や費用対効果によるものと考えられる。

合意形成の成果・継続活動について

幹線道路では、「提言」や「基本計画」が次段

階への申し送り事項としてまとめられており、非幹線道路では、整備内容を具体的に示した「計画書」や「協定」が実現施策としてまとめられている。

合意事項の実現確認や継続・継承に関する活動のうち住民主体の活動としては、自主的な清掃活動や植栽管理が主である。これらの自主的な活動では、合意形成後、時間が経過するに伴い、次世代や新住民への継承が困難となっている。

4. 道路景観形成時の合意形成における留意点

収集事例の資料調査およびヒアリング調査により、合意形成活動の特性を整理・分析した結果、道路景観形成時の合意形成における留意点として、以下の3点が重要であると考えられる。

景観の専門家の関与

合意形成手法に応じた専門家の役割を明確にした上で、できるだけ地域に精通した専門家を選定する。対象地域の景観アドバイザー制度やまちづくりアドバイザー制度を活用することも有意である。

また、事業段階に応じて行政側の担当者等が替わり、合意事項が継承されない場合があるため、専門家を継続的に関与させるような体制とする。

国道33号拾町交差点の事例では、景観工学の専門家が設計～施工段階にわたって継続して関与しているため、施工段階において設計変更が生じて、整備方針に従った景観形成が行えるという継続的な体制が効果をあげている（図-2）。



図-2 専門家の継続的な関与による効果

合意形成ツールの活用

事業者、住民間における整備案、将来イメージの共有を図るためには、適切な視覚化ツールによる情報が不可欠である。ツールの作成、使用にあたっては、イメージの誘導や固定化を図ったり、安易に多数決を取ることのないよう配慮する必要がある。

また、検討後、広報資料や合意事項の確認資料として活用できることが望ましい。

国道11号小坂交差点の事例では、ホームページやパンフレット上に模型等を掲載するなど、イメージの共有化と広報に効果をあげている(図-3)。

合意事項の継承

良好な景観を形成、保全するためには、合意形成後、長期に亘る時間の経過や状況の変化に対応した仕組み等が必要である。

合意事項を実現し、次世代・新住民へ継承するための協定・ルール等の策定や、定期的な事後評価と改善措置の実施のためのボランティアサポートプログラム、景観サポーター制度等を活用した住民主体の体制づくり等が望まれる。

三宮中央通りの事例では、景観形成市民協定を策定、沿道の全テナントに配布し、定期的に協議会を開催することにより景観保全に努めている。

5. 道路景観形成における合意形成方法(案)と配慮事項

合意形成は、大きく「合意形成の準備」「合意形成の実施」「合意形成後」の手順を踏む。

事例調査結果、合意形成における留意点を踏まえ、設計・施工段階における合意形成方法(案)と配慮事項を手順ごとに述べる。

(1) 合意形成の準備

- a) 合意形成を実施するにあたって、関係機関と調整を図る：景観整備方針やデザインが周辺事業と関連する場合があります、まとまりのある空間とするためにも、事前の協議・確認が重要である。
- b) 合意事項、対象者の抽出範囲、手法、工程の設定の他、専門家の役割の設定、選定等を行う：道路種別、維持管理体制等を勘案し、住民主体の体制、関心を持続させる工程(2~3か月に1度開催)とする。専門家の選定では、継続的な関与



図-3 ホームページにおけるツールの活用
の可能性を考慮する。

(2) 合意形成の実施

- a) 資料・ツール等を活用し、円滑な討議を実施する：必要に応じて、現地見学会や事例視察等も行い、イメージの共有化を図る。
- b) 討議後、速やかに合意事項等を広報・周知する：景観上の課題と改善状況を、ツールを活用して分かりやすく伝える。

(3) 合意形成後

- a) 事業全体を通じた合意形成のルールを策定する：事業段階や年度に応じて、合意事項の継承が困難となることを防ぐ。
- b) 合意事項の実現、継承を住民主体で確認する体制、方法を整える：景観サポーター制度の活用や「国土交通省所管公共事業における景観評価の基本方針(案)」を念頭に置く。

6. おわりに

本研究では、既往事例を基にして基礎的な分析を行い、道路景観形成における合意形成の体系と手法における留意点を明らかにすることができた。

今後は、景観評価システム等、景観形成・保全に関わる市民参画型の制度が運用される際、そこに合理的で効果的な合意形成のしくみ(体制、手法の組み合わせ、ツールの組み合わせ等)をどのように組み込むかを検討することが課題と考える。

[謝辞] 本研究に関し、ヒアリング調査にご協力いただきました関係者の皆様には、感謝の意を表します。