

生活道路整備における合意形成基盤の成立に地区の特性が及ぼす影響に関する研究
—北九州市生活幹線道路整備事業を事例として—
Research on Effects of the District Characteristics on a Consensus Building
-Case study on the Access Road Construction in Kitakyushu-City*

鳶那 幸治**・外井 哲志***・坂本 紘二****

By Koji TOBINA**・Satoshi TOI***・Koji SAKAMOTO****

1. はじめに

近年、社会資本整備を行うにあたって住民参加が重要視されるようになってきた。住民参加により、行政だけでは把握しきれない地域に密着したニーズを把握できること、事業が円滑に進められること、つくりあげたものへの愛着を生み事業後の維持管理に住民の協力が得られること、活力ある社会をつくることなど様々な効果が期待されている¹⁾。

これまでの広域的視点で画一的に行なってきた道路整備でも多様化した住民のニーズに応えることに限界がきており、地域または地域住民の特性を活かした整備が求められ、近年では多様化した住民のニーズに応えるため、道路整備事業においても次第に住民参加の手法が取り入れられつつある。特に生活道路は、住民にとって最も身近であることから、最もニーズを把握しているであろう住民の意思を取り入れ、また、地区の特性を考慮した整備が求められる。

道路整備事業における住民参加に関連し、浦山ら²⁾や三谷ら³⁾は円滑な住民参加プロセス、合意形成の促進要因として、適切な情報提供や実際の経験を通しての判断、対話の積み重ねなどが重要であると指摘している。また著者らは、行政が制度として住民参加を取り入れ生活道路の整備を計画的に取り組んでいる北九州市の生活幹線道路整備事業に着目し、その中で事業が比較的スムーズに進行した地区の事例を取り上げ、ルート案決定までのプロセスを整理するとともに、事業効果に対する住民の評価や住民参加に対する意識を調査した⁴⁾。一方で、事業対象地区全体を比較したとき、事業の進捗状況に大きなばらつきが生じており、協議会設立がその重要なポイントとなっている。

本研究では、協議会を合意形成基盤ととらえ、その成立が地区の地形やコミュニティなどの特性に強く影響を

受けるのではないかと仮説のもとに、両者の関係を探ろうとするものである。なお、本研究では、合意形成基盤とは、参加型事業において住民が参加する組織体や話し合いの場、またその状態のことと定義する。一般的には一般住民を含む協議会を指し、合意形成に向かうための推進母体のことをいう。

2. 生活幹線道路整備事業の概要

(1) 本事業の目的

生活道路の整備に関しては、従来は地元の要望に基づきその都度個別に実施してきたため、整備水準に地域格差が生じており、地域全体をとらえた計画的で公平な道路整備が必要となってきた。そこで、北九州市では、市域全体を対象として防災空間の確保及び生活環境の改善を図るため、地区住民の代表者から成る地元協議会と北九州市が共同でルートや構造等を協議しながら、図-1のような幅員8m程度の生活道路（生活幹線道路）の整備を計画的に行う事業を開始した。

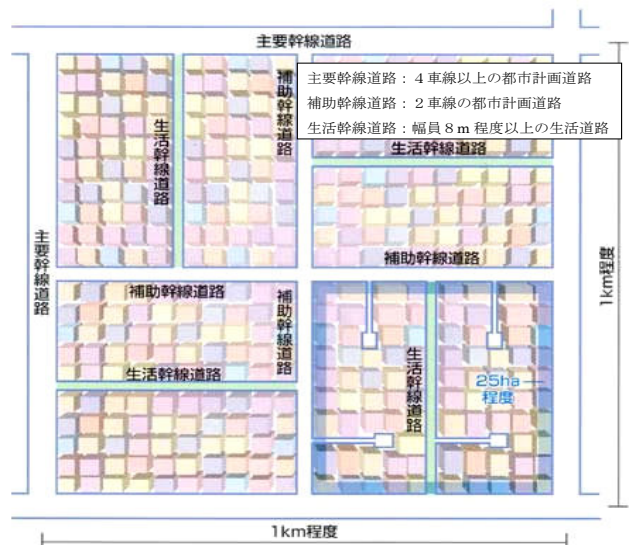


図-1 生活幹線道路のイメージ

(2) 本事業の参加プロセス

北九州市では、生活幹線道路整備を地区住民のための道路整備と位置づけ、住民の参加を得ながら計画するという方法で事業を進めることにした。

*キーワード：市民参加、地区交通計画

**学生会員、九州大学大学院 工学府

都市環境システム工学専攻

(〒819-0395 福岡市西区元岡 744 Tel092-802-3408

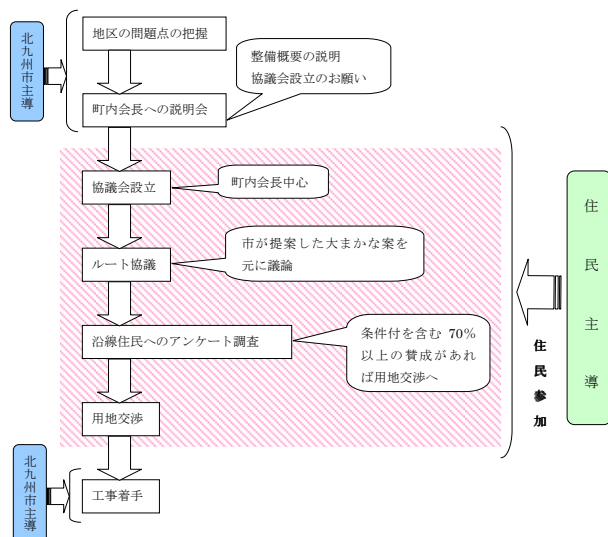
E-mail:tobina@doc.kyushu-u.ac.jp)

***正会員、博(工)、九州大学大学院、工学研究院

****正会員、工修、下関市立大学

本事業ではまず、各町内会長に地区住民の代表者から成る地元協議会の設立を依頼し、地元協議会と市との協議を通して整備するルートを決定する。その後、沿線住民へのアンケートを行い、ルートが敷地にかかった場合、7割以上の条件付賛成があれば事業着手するという方法で住民の参加を得ながら進めている。事業の一般的な流れを図－2に示す。

このように行政が制度としてプロセスを定め、生活道路の整備に計画的に取り組むのは全国でも類を見ないのである⁽¹⁾。



図－2 一般的な生活幹線道路整備事業の進め方

(3) 本事業の対象地区

北九州市では、主要幹線道路と補助幹線道路に囲まれた500m×500m＝25haの生活圏（図－1の右下の区画の大きさ）の中で、骨格となる道路を生活幹線道路と位置付け、北九州市全域について、25haの生活圏において生活幹線道路が無かった35地区を事業の対象地区とした（図－3）。



表－1 事業の進捗状況による分類

分類	地区名	地区数
①協議会が設立できなかった地区	白野江、富野、霧ヶ丘、足原、到津、南小倉、朽網、葛原、横代、白山、宮丸、今光、童子丸、槻田、折尾	15地区
②ルート案がまとまらなかった地区	曾根、安部山、美原	3地区
③アンケートで条件付賛成が7割未満だった地区	若園	1地区
④工事着手した地区	小森江、桜ヶ丘、南丘、湯川、徳吉、二島、大蔵、永犬丸、大原、町上津役、馬場山、牧山、篠崎、長行、春日	15地区
⑤事業暫定終了地区	枝光・大谷	1地区

であり、参加型事業の立ち上げの困難さが伺える。

しかし、これらの数字から協議会が設立できれば、工事着手までは比較的スムーズに事業が進行するといえそうである。すなわち、協議会が設立できるかどうかが事業の進捗状況に大きく影響すると考えられる。

5. 合意形成基盤成立のための条件

(1) 合意形成条件の整理

協議会設立に影響を及ぼす要因について対象地区の地図、生活幹線道路整備事業の関係資料を詳細に考察し、以下の4つの視点を抽出した。

- ①古くからの住宅地と新しく開発された住宅地が混在した地区の新旧住民の意識の相違
- ②地区の空地（道路を拡幅する余地）の存在
- ③道路の改良箇所、改良ルート案の発想の容易さ（地区の問題点の明確さ）
- ④住民の経験や不安に基づく問題意識の高さ、事業に対する切実度

このように地形的な制約、既存道路の幅員などの物理的条件や住民の事業に対する意欲、住民の地域に対するかかわりなどの社会関係条件が互いに影響しあい、協議会設立に影響を及ぼしていると考えられる。

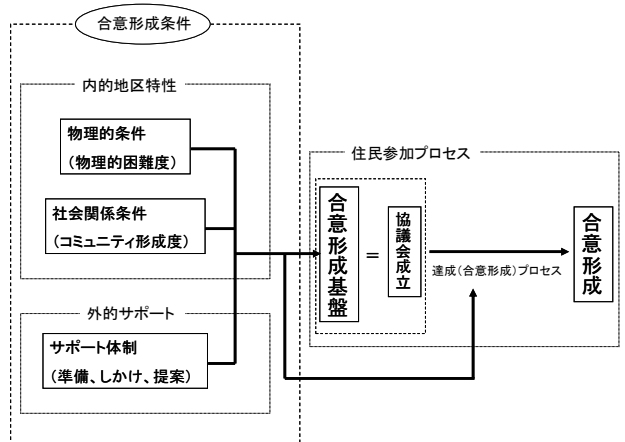
物理的条件として、①面積や地形的特徴などの地理特性、②道路の幅員や交通量などの交通特性、③小学校や公共交通の駅など施設の整備状況などの社会特性の3つの特性が考えられる。また、社会関係条件として、①人口や住民の年齢構成などの人口特性、②住民活動の頻度や住民の事業に対する意欲などのコミュニティ特性の2つの特性が考えられる。

これまでの社会資本整備や地区交通計画、まちづくりにおける住民参加、合意形成に関する既存研究^{2)～11)}では、①行政の対応や第三者の参加といった外部作用、②情報提供や意見交換などの情報、③事業の影響の検討などのマネジメント手法、④準備段階での時間をかけた協議などの調整、といったサポート体制を合意形成条件として挙げているものが多い。

さらに、①地区のつながりや住民の地域へのかかわりといったコミュニティ特性、②リーダーの存在やそのサポートなどのリーダー特性、といった社会関係条件を合

表－2 合意形成条件

内的 地区特性	物理的条件	地理特性	面積
			都心・副都心までの距離
		交通特性	地形的特徴
			道路指標
			周辺道路の整備状況・交通量
	社会特性	事故発生件数	
		施設の整備状況	
	社会関係条件	人口特性	土地利用状況
			人口
		コミュニティ特性	人口密度
世帯数			
住民の年齢構成			
住民の居住年数			
地元組織の有無・活動状況			
町内会などの住民活動の活発度			
住民の事業に対する意欲			
地区のつながり			
リーダー特性	住民の地域へのかかわり		
	異議者、反対者への熱意ある説得		
	リーダーの存在		
外的 サポート	サポート体制	リーダーのサポート	
		外部作用	行政などの柔軟な対応
			新しい技術の活用
		情報	コーディネーター等の第三者の参加
			適切な情報提供
		マネジメント手法	双方向的な情報交換、意見交換
			事業実施前の事業による影響の検討
調整	PDCAサイクルの繰り返し		
	多様な主体の価値の調整とその場準備段階での時間をかけた協議		



図－4 合意形成条件と住民参加プロセスの関係図

意形成条件として挙げているものもあった。

以上から、合意形成条件を表－2のように整理した。合意形成条件は内的な地区特性としての物理的条件と社会関係条件、外的なサポート体制に分類されることが考えられる。さらにそれぞれの条件を、物理的条件としては地理特性、交通特性、社会特性の3つ、社会関係条件としては人口特性、コミュニティ特性、リーダー特性の3つ、サポート体制としては外部作用、情報、マネジメント手法、調整の4つに分類・整理した。

(2) 合意形成条件と住民参加プロセスとの関係

4. で、協議会設立が重要な段階であることが明らか

になった。この協議会成立という合意形成基盤の成立は、住民参加プロセスの最初の段階であるとともに、合意形成に至る極めて重要な段階であるといえる。合意形成基盤成立のための条件としては、すでに述べたように内的な地区特性としての物理的条件や社会関係条件、外的なサポート体制があり、それらがお互いに影響しあいながら、合意形成の基盤を成立させ、その後の合意形成プロセスにも影響を及ぼすと考えられる（図－４）。例えば、物理的条件が困難な場合であっても、地区内の住民のつながりが強固であるなどの社会関係条件が良好であれば、協議会が成立する可能性がある。さらに、充実したサポート体制が加われば、よりスムーズに成立する可能性が考えられる。逆に、物理的条件としては特に問題のないような場合であっても、地区住民のつながりが希薄であるような社会関係条件であれば、協議会は成立しないであろう。

本事業においては特に、地区住民のための道路整備であり、地域住民が自ら考え、自らの判断で事業を進めているということからも、内的な地区特性が合意形成基盤成立に大きく影響しているのではないかと予想される。

（３）地区特性の調査方法

表－２に示す内的な地区特性について調査する。物理的条件である地理特性、交通特性、社会特性は、北九州市の地区別のデータ資料、対象地区の地図を用いて調査する。また、社会関係条件である人口特性は、北九州市の地区別のデータ資料を用いて整理する。コミュニティ特性、リーダー特性は住民への説明会や協議会の議事録の調査、市の担当者・各町内会長へのヒアリング調査を実施し、把握する。

調査した地区特性間の関係性を明らかにするとともに、各地区における物理的条件と社会関係条件を把握し、それらの相互関係を明らかにする。これらを基に物理的条件・社会関係条件と協議会設立の有無を比較・検討する。

6. おわりに

本事業は地元のための道路整備であることから、地域住民に問題を投げかけ事業について十分検討してもらい、地域住民自らの判断で事業を進めている。また、可能な範囲で改善、工夫するという柔軟な対応をとっている。

このような事業の特色のため、事業の進捗状況も地区によりさまざまで、事業に対して積極的な地区ではすでに工事着手している。しかし、協議会が設立できなかった地区も少なくない。本事業においては、協議会の設立が重要な段階であることが明らかになった。

この協議会設立という合意形成基盤の成立に影響を及ぼす要因について、対象地区の地図や関係資料の調査、既存研究の整理を行うことで、合意形成条件を分類・整

理した。さらに、これらの条件と住民参加プロセス・合意形成基盤成立との関係性について考察した。

現在、上記に示した協議会設立に影響を及ぼす要因を明らかにするため、各地区の特性について調査中である。その結果を踏まえ、今後は、各地区における物理的条件、社会関係条件を整理し、物理的条件と社会関係条件の間関係性を明らかにする。また各地区の特性と事業の進捗状況とを比較検討することにより、地区特性と協議会設立の有無との関係性を明らかにし、地区の特性が合意形成基盤成立に及ぼす影響を考察していく。

補注

（１）1995年11月28日付の読売新聞の夕刊において、「25ヘクタール以上の地域を選び、防災空間の確保と生活環境改善のため、住民と協議を進めながら幅8－10メートルの道路を整備する方針で、全国でも珍しい取り組み。」とある。

参考文献

- 1) 太田勝敏：「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、1998
- 2) 浦山益郎：「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－県道赤目滝線住民参加型道作り事業の場合」、日本都市計画学会学術研究論文集、pp553-558、2001
- 3) 三谷麻衣：「参加型地区交通改善のための合意形成手法に関する研究－鎌倉・今小路通りにおける歩行者尊重道路を対象として」、日本都市計画学会学術研究論文集、pp487-492、2000
- 4) 末久正樹：「生活道路空間整備における住民参加について－北九州市生活幹線道路整備事業を事例として」、土木計画学研究・講演集、No.32、p143、2005
- 5) 村田義郎：「参加型計画づくりにおける住民と行政の意識及び計画内容の変容過程についての考察－ワークショップによる都市計画道路及び水辺空間整備計画策定（柳井市）を事例として」、日本都市計画学会学術研究論文集、pp865-870、2000
- 6) 山岡俊一：「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として」、日本都市計画学会学術研究論文集、pp805-810、1999
- 7) 藤井敬宏：「既成市街地における住民参加型の交通改善計画策定方法に関する研究－下田市既成市街地を対象として」、日本都市計画学会学術研究論文集、pp559-564、2001
- 8) 吉良智子：「インフラ整備における合意形成に対するリーダーシップの役割」、土木計画学研究・講演集、No.22、pp13-16、1999
- 9) 阿部浩之：「ワークショップにおける意見集約過程に関する一考察」、土木学会第56回年次学術講演会、pp234-235、2001
- 10) 岡崎篤行：「歴史的町並みを活かしたまちづくりのプロセスにおける合意形成に関する事例研究－川越一番街商店街周辺地区を対象として」、日本都市計画学会学術研究論文集、pp697-702、1994
- 11) 江夏量：「異議者の対応を含む合意形成プロセスの分析－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」、九州大学修士論文、2006